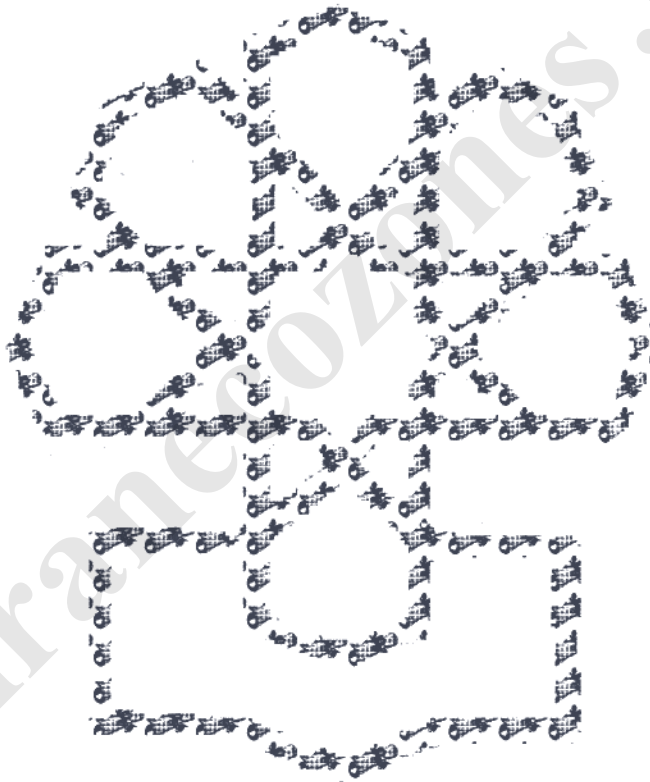


مروری بر کارکرد شرکت‌های دولتی

(با اشاره به مناطق آزاد تجاری)



معاونت پژوهشی
خرداد ۱۳۷۶

کار: گروه تحقیق

کد گزارش: ۲۴۰۲۴۵۶

بحث اول- تعریف و تعداد شرکت‌های دولتی*

اقتصاد ایران، متأثر از تحولات و وقایع سیاسی، اقتصادی بین‌المللی، از ابتدای سال‌های ۱۳۰۰ با تحولات عمده‌ای مواجه شد و حرکت‌های مختلفی در جهت ایجاد فرایندهای تولید با شروع قرن حاضر در کشور آغاز گردید. وجود این باور که مالکیت عمومی و کنترل، بالاخص از سوی بالاترین مقام اقتصادی، فرایند توسعه و برنامه‌ریزی را تسهیل می‌نماید، ایجاب نمود تا فعالیت در محدوده‌هایی از اقتصاد را دولت و بخش عمومی به عهده گیرند.

فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران از ابتدای سال‌های ۱۳۰۰ آغاز گردیده است. براساس اطلاعات موجود، اولین شرکت دولتی به نام بانک ایران در سال ۱۳۰۰ تأسیس گردید و در سال ۱۳۰۶ نیز بانک ملی ایران ایجاد شد. طی دهه‌های اول سال‌های ۱۳۰۰، عمده‌ترین اهداف دولت از ایجاد شرکت‌های دولتی، کنترل تجارت عمومی، ایجاد درآمد و گسترش و حمایت از صنایع داخلی بوده است که برای تحقق آنها ۳۵ شرکت دولتی تأسیس گردید.

به مرور زمان و بنا به ضرورت و سیاست دولت‌های وقت شرکت‌های دولتی دیگری تأسیس گردید و تعداد شرکت‌های بخش دولتی افزایش یافت. طی سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش توان مالی دولت و تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی ابعاد گسترده‌تری یافت و تصدی دولت در بخش‌های اقتصادی از طریق شرکت‌های مزبور به نحو چشمگیری توسعه یافت. تأسیس شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۷۰ با افزایش چشمگیری مواجه بوده است. سال‌های ۱۳۰۰ را می‌توان سال‌های شکل‌گیری و معنا یافتن اقتصاد کشور و ایجاد فرایندهای مختلف تولیدی نامید. این وضعیت تا آخر دهه ۱۳۲۰ ادامه داشته است. از سال ۱۳۳۰ به بعد برنامه‌های توسعه کشور تدوین گردیده‌اند و لزوم طراحی ابزارها و مکانیزم‌های تصدی امور مختلف توسط دولت مطرح شده است. به همین دلیل تأسیس شرکت‌های جدید از سرعت بیشتری برخوردار گردیده است. طی دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۷ به دلیل افزایش درآمدهای دولت و حرکت‌های سریع‌تر برای توسعه اقتصادی تعداد شرکت‌های دولتی نیز به مراتب افزایش یافته است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و خصوصاً طی چند سال اول، به دلیل مصادره و ملی شدن بسیاری از شرکت‌های خصوصی، تعداد شرکت‌های دولتی باز هم افزایش یافت.

به طور خلاصه مبانی شکل‌گیری و تأسیس شرکت‌های دولتی از زمان تأسیس اولین شرکت دولتی تاکنون در هر دوره زمانی کاملاً متفاوت با دوره دیگر بوده است. در برخی دوره‌ها ایجاد زیربناها و فرایندهای مختلف صنعتی، در دوره‌های دیگر توجه به بخش خاص یا فعالیتی معین و در دیگر دوره‌ها

* این مطالعه با همکاری مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه انجام پذیرفته است.

کسب درآمد و یا جلب مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاری خارجی و یا این بهانه که بخش خصوصی آمادگی و امکان ورود به فعالیتی را ندارد فلسفه ایجاد شرکت‌ها را شکل داده است.

در حال حاضر شرکت‌های دولتی موجود هر یک با انگیزه و هدف خاص ایجاد شده‌اند و به طور خلاصه دلایل عمده ذکر شده و انگیزه‌های اصلی ایجاد شرکت‌های دولتی در کشور به شرح زیر می‌باشد:

۱- کمک به فرایند رشد و توسعه اقتصادی کشور؛

۲- ایجاد اشتغال؛

۳- گرایش از یک اقتصاد متکی به درآمدهای نفتی به اقتصاد متکی به درآمدهای غیرنفتی؛

۴- ایجاد منابع مالی برای دولت؛

۵- انحصار تولید و توزیع و واردات برخی از کالاها؛

۶- تأمین، تولید و ذخیره مایحتاج اولیه؛

۷- ایجاد امکان صدور کالا به خارج از کشور؛

۸- کمک به تثبیت قیمت‌ها و حمایت از مصرف‌کنندگان؛

۹- عدم توانایی بخش خصوصی جهت انجام فعالیت‌های مورد نظر.

هر یک از اهداف فوق در هر مقطع و یا دوره زمانی با تأکید بیشتر نسبت به دیگر اهداف، مؤثر بر ایجاد

کارکرد شرکت‌های دولتی بوده‌اند، لکن در مجموع عناوین فوق‌الذکر به عنوان اهداف اصلی ایجاد

شرکت‌های دولتی توسط دولت و نهادهای آن مطرح شده است.

مهم‌ترین مبنای قانونی شناسایی شرکت‌های دولتی در نظام اقتصادی کشور، ماده ۴ قانون محاسبات

عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ است. طبق مفاد ماده ۴ قانون محاسبات به نظر می‌رسد تنها شرکت‌هایی که با

اجازه قانون تشکیل شوند، می‌توانند مطابق با معیارها و مبانی قابل قبول علمی - نظری ادبیات شرکت‌های

دولتی باشند و شرکت‌هایی که به هر نحو تا قبل از مصادره یا ملی شدن (به حکم قانون) به هر عنوان شرکت

غیردولتی بوده‌اند، تنها به دلیل مشمول بودن در قانون، تبدیل به شرکت دولتی می‌شوند و صرف‌نظر از

ماهیت فعالیت و ساختار تولیدی، اقتصادی آنها، که مسلماً هماهنگ با سیستم‌های انگیزشی و کنترل بخش

خصوصی بوده است صرفاً و به گونه‌ای غیرواقعی تحت پوشش دولت قرار می‌گیرند. این وضعیت دارای

اثرات تعیین‌کننده و مؤثری بر عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اقتصادی، اجتماعی جامعه می‌باشد.

از سوی دیگر، در بخش دیگری از همین قانون، معیار شناسایی شرکت‌های دولتی اختصاص بیش از ۵۰

درصد سهام شرکت به دولت و یا دیگر شرکت‌های دولتی، صرف‌نظر از دیگر خصوصیات و مشخصه‌های

شرکت است. به همین لحاظ طبق این قانون هیچ‌گونه محدودیتی از نظر ماهیت و رشته فعالیت برای ایجاد

شرکت‌های دولتی وجود نخواهد داشت، لذا شرکت دولتی می‌تواند دارای فعالیت تجاری (برای کسب

درآمد) یا فعالیت‌های غیرتجاری (برای ارتقای سطح رفاه جامعه) بوده و در هر یک از زمینه‌های فوق،

اثرات قابل ملاحظه‌ای بر فعالیت‌های مزبور داشته باشد.

به علاوه، بسیاری از شرکت‌ها و فرایندهای تولید کالا و خدمات در کشور وجود دارند که تحت پوشش

نهادهای و یا سازمان‌های عمومی اقتصادی و غیراقتصادی قرار دارند و از بسیاری جهات نظیر برخورداری از

امتیازات ویژه کسب اعتبارات ارزان قیمت، امکان ایجاد انحصار در زمینه مورد نظر و ... قابل طبقه‌بندی در

گروه شرکت‌های دولتی می‌باشند، لکن در زمره شرکت‌های دولتی مشمول ماده ۴ قانون محاسبات

نمی‌باشند. به هر صورت از لحاظ قانون محاسبات، شرکتی دولتی است که:
 اولاً: یا با اجازه قانون مصوب شرکت ایجاد شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.
 ثانیاً: یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد.
 ثالثاً: از طریق سرمایه گذاری دیگر شرکت‌های دولتی ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت دولتی باشد.

طبق اطلاعات موجود از مجموع نزدیک به ۴۰۰ شرکت دولتی و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت که بودجه آنها در قوانین بودجه کل کشور درج می‌گردد، حدود ۱۲۵ شرکت از جمله شرکت‌هایی هستند که مستقیماً تحت پوشش دولت (یکی از وزارتخانه و یا سازمان‌های دولتی) قرار دارند و بقیه شرکت‌ها از طریق سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شده‌اند و این در حالی است که طبق برخی اطلاعات موجود (نظیر سازمان حسابرسی) تعداد شرکت‌های دولتی شناسایی شده بیش از ۷۰۰ شرکت می‌باشد و در برخی موارد (نظیر دیوان محاسبات) تعداد این گونه شرکت‌ها را بیش از ۲۰۰۰ شرکت عنوان نموده‌اند. همین آشفتگی در تعداد شرکت‌ها که به سایر مسائل و عملکرد آنها نیز تسری می‌یابد توجه خاص و عمیق به شرایط این واحدهای اقتصادی را توجیه می‌کند. جداول ذیل تعداد شرکت‌های دولتی را در قانون بودجه سال ۱۳۷۵ به تفکیک بخش‌های فعالیت و نهادهای متبوع نشان می‌دهد.

جدول ۱- تعداد شرکت‌های دولتی در قانون بودجه ۱۳۷۵ به تفکیک بخش‌های فعالیت

بخش	تعداد
صنعت	۱۳۹
معادن	۲۵
راه و ترابری	۲۰
پست و مخابرات	۶
عمران شهری و مسکن	۲۸
برق	۲۰
نفت و گاز	۲۵
عمومی	۲
بهداشت و درمان	۴
فرهنگ و هنر	۱۲
منابع آب	۱۷
تربیت بدنی و ورزش	۱
آموزش و پرورش	۱
کشاورزی	۲۴
بازرگانی	۷۵
دفاعی	۴
سایر	۱
جمع	۴۰۴

جدول ۲- تعداد شرکت‌های دولتی در قانون بودجه

۱۳۷۵ به تفکیک نهادهای متبوع

تعداد	نهاد متبوع
۱۳۰	وزارت صنایع
۳۶	وزارت نفت
۱	وزارت دادگستری
۱	وزارت آموزش و پرورش
۲۲	وزارت مسکن و شهرسازی
۴	وزارت بهداشت و درمان
۱	وزارت کشور
۴۰	وزارت نیرو
۱۷	وزارت راه و ترابری
۴۳	وزارت بازرگانی
۲۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۰	وزارت دفاع
۱۸	وزارت کشاورزی
۶	وزارت پست و تلگراف و تلفن
۱۲	وزارت جهاد
۲۵	وزارت معادن و فلزات
۱	وزارت فرهنگ و آموزش عالی
۴	سازمان صدا و سیما
۱	سازمان تربیت بدنی
۴	سازمان انرژی اتمی
۱	سازمان برنامه و بودجه

سهم و اثرات شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور طی سال‌های اخیر (۱۳۶۸-۱۳۷۵)

به لحاظ وضعیت ساختار اقتصادی، شرکت‌های دولتی تأمین‌کننده بخش بزرگی از تولید ملی سرمایه‌گذاری و حفظ اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصادی و همچنین سهم بزرگی از ناکارایی و ضایعات صنایع کشور می‌باشند. ارزش افزوده بخش نفت که سهم عمده‌ای را در تولید ناخالص داخلی کشور به خود اختصاص داده است، تحت تصدی شرکت ملی نفت ایران که یک شرکت دولتی است ایجاد می‌شود. بخش عمده‌ای از صنایع کشور در بخش شرکت‌های دولتی قرار دارند و بیش از نیمی از ارزش افزوده بخش صنعت توسط بنگاه‌هایی که تحت پوشش بخش دولتی و عمومی قرار دارد ایجاد می‌شود. از دیدگاه ارزشی که تبلور اقتصادی آن را در قانون اساسی کشور می‌توان یافت نیز، با توجه به تکالیفی که این قانون بر دوش دولت نهاده است، ضرورت فعالیت شرکت‌های دولتی به‌طور مضاعف تأیید می‌شود. صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری یا بیمه، تأمین نیرو، سدها، شبکه‌های بزرگ آبرسانی، پست و مخابرات، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن در اختیار دولت قرار دارد و برای

اداره آنها، ابزار عمده و شناخته شده بنگاه‌های دولتی هستند.

برآوردها نشان می‌دهند یک پنجم تولید ناخالص توسط بخش شرکت‌های دولتی تأمین می‌گردد و سهم سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها در کل سرمایه‌گذاری کشور بیش از ۲۳ درصد می‌باشد و طی سال‌های اخیر علی‌رغم اجرای سیاست‌های انتقال و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی سهم بودجه شرکت‌ها در کل بودجه کشور به طور چشمگیری رو به افزایش بوده است، هر ساله بخش عمده‌ای از تسهیلات سیستم بانکی برای تأمین مالی فعالیت‌های جاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی مصرف می‌شود و تجربیات سال‌های اخیر نشان داده است که عملکرد شرکت‌های دولتی به نحو تعیین‌کننده‌ای بر سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ اشتغال و کارایی سیاست‌ها و تمرین‌های تحقق اهداف دولت مؤثر می‌باشد.

جدول صفحه بعد متغیرهای اصلی بودجه کل کشور و شرکت‌های دولتی، سرمایه‌گذاری دولت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی (از محل درآمد عمومی و منابع داخلی) و میزان بدهی دولت و شرکت‌های دولتی را به سیستم بانکی نشان می‌دهد.

همان‌گونه که در جداول صفحه بعد مشاهده می‌گردد بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت همواره رقم عمده‌ای از بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده است و بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی دولت نیز فراتر رفته و با رشد بیشتری نسبت به بودجه دولت افزایش می‌یابد، به طوری که در سال ۱۳۷۵، ۶۷ درصد بودجه کل کشور مربوط به شرکت‌های دولتی است.

نکته قابل توجه آن که هر ساله سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی شرکت‌ها و اعتبارات طرح‌های عمرانی تأمین می‌گردد، بررسی ارقام جدول فوق بیانگر این مطلب است که طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۵ سرمایه‌گذاری شرکت‌ها از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی همواره رقم اندکی از کل سرمایه‌گذاری شرکت‌ها را به خود اختصاص داده است. طی سال‌های ۱۳۶۸ به بعد روند سرمایه‌گذاری از محل بودجه عمومی صعودی است. لکن مجموع سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی که بخش عمده‌ای از منابع آن از محل منابع داخلی شرکت‌هاست همواره دارای روندی صعودی بوده و فاصله چشمگیری با ارقام فوق‌الذکر دارد. به عبارتی ساده تنها ارقام سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، به مراتب بیش از سرمایه‌گذاری دولت بوده است.

طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۵ نسبت بودجه عمومی دولت به بودجه کل کشور و بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به شرح جدول ۵ می‌باشد.

جدول ۳- اثرات عملکرد شرکت‌های دولتی بر بودجه و سرمایه‌گذاری دولت طی سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۷۵ (ارقام میلیارد ریال)

۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	
۱۳۷۲۷۲/۶	۹۶۰۵۹/۵	۷۰۲۲۹/۷	۵۴۲۳۵/۴	۲۸۹۱۲/۱	۲۰۰۹/۳	۱۳۱۵۶/۳	۹۷۴۱/۷	بودجه کل کشور ^۱
۶۱۱۲۳/۸	۴۶۴۱۰/۰	۳۲۳۰۳/۳	۲۵۴۲۵/۸	۱۲۴۵۱/۰	۹۲۷۸/۵	۶۱۹۲/۰	۴۷۳۴/۸	بودجه عمومی دولت ^۱
۸۹۰۷۸/۶								بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و
	۶۴۵۲۴/۶	۴۴۵۳۴/۴	۳۵۲۵۹/۶	۱۷۹۷۴/۰	۱۲۰۶۳/۷	۷۸۴۱/۰	۵۴۵۸/۰	مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۲۴۳۱۹/۹	۱۶۹۷۸/۴	۱۳۱۵۰/۶	۱۱۴۶۹/۴	۴۴۲۱/۱	۲۸۰۹/۶	۱۹۸۷/۸	۱۱۷۶/۵	سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی
۹۵۱۷/۱	۷۰۳۹/۶	۴۷۱۷/۷	۲۸۲۴/۴	۸۶۰/۰	۵۴۱/۵	۳۸۰/۰	۱۴۱/۵	سرمایه‌گذاری دولت از طریق شرکت‌ها
-	*	۹۰۷۱/۳	۷۲۳۲/۱	۲۹۴۸/۸	۲۵۲۷/۰	۱۷۶۶/۳	۹۳۱/۵	اعتبارات عمرانی (پرداختی)
۲۳۲۶۵۶/۱	۱۸۶۱۲۴/۹	۱۲۹۳۵۰/۸	۹۳۷۰۸/۷	۶۴۴۰۰/۸	۴۸۶۷۲/۶	۳۵۷۵۵/۰	۲۷۰۲۸/۸	تولید ناخالص داخلی (جاری)
-	۵۵۰۶۸/۰	۴۰۸۶۰/۹	۲۴۷۳۵/۶	۱۵۷۲۸/۸	۱۵۰۵۲/۹	۱۴۰۵۳	۱۳۵۲۷/۶	بدهی دولت به سیستم بانکی
-	۱۶۴۰۶/۴	۹۷۳۴/۱	۷۲۷۵/۹	۴۱۸۹/۸	۲۶۱۱/۰	۲۰۴۳/۲	۱۱۵۵/۸	بدهی شرکت‌های دولتی
۲۲۷۶۸/۷	۱۴۷۸۱/۲	۱۱۲۱۸/۲	۹۶۸۳/۹	۳۹۶۲/۳	۲۷۳۶/۳	۱۶۵۲/۵	۹۱۸/۰	اعتبارات عمرانی (مصوب بودجه)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

ترازنامه‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱- تفاوت مربوط به جمع دو رقم بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه کل کشور مربوط به ارقام دوباره منظور شده‌ای است که از سرجمع بودجه کل کسر می‌گردد.

جدول ۴- سهم و اثرات فعالیت شرکت‌های دولتی بر برخی متغیرهای اقتصادی کشور

۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	
۶۷/۲	۶۵/۰	۶۶/۱	۶۴/۵	۶۰/۰	۵۹/۰	۵۷/۸	۵۳/۰	سهم در بودجه کل کشور (درصد)
۴۲/۲	۴۷/۷	۵۲/۰	۵۲/۹	۲۹/۲	۲۱/۴	۲۱/۵	۱۲/۳	سهم در سرمایه‌گذاری دولت (درصد)
								از محل بودجه عمومی
*	۲۹/۸	۲۳/۸	۲۲/۷	۲۱	۱۴/۸	۱۲/۷	۷/۹	سهم بدهی شرکت‌های دولتی در کل
								بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

جدول ۵- نسبت بودجه کل کشور، بودجه عمومی دولت و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی

۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	
۵۹/۰	۵۱/۶	۵۴/۳	۵۷/۸	۳۴/۹	۴۱/۳	۳۶/۸	۳۶	نسبت بودجه کل کشور به GDP (درصد)
۲۶/۳	۲۴/۹	۲۵/۰	۲۷/۰	۱۹/۳	۱۹/۰	۱۷/۳	۱۷/۵	نسبت بودجه عمومی دولت به GDP (درصد)
۳۸/۳	۳۴/۷	۳۴/۴	۳۷/۶	۲۸/۰	۲۴/۸	۲۲/۰	۲۰/۰	نسبت بودجه شرکت های دولتی به GDP (درصد)

مأخذ: برگرفته از قوانین سنوات مختلف بودجه کل کشور

همان گونه که از ارقام جدول فوق نتیجه می شود، نسبت بودجه شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی طی سال های ۱۳۶۸-۱۳۷۵ دارای رشد بوده است. به عبارت دیگر اثرات فعالیت شرکت های دولتی بر متغیرهای اقتصاد کلان کشور همواره بیش از فعالیت سایر عناصر و عوامل دولت است که این امر حاکی از اهمیت روزافزون بخش شرکت های دولتی در اقتصاد کشور می باشد و این وضعیت در حالی است که طی سال های ۱۳۶۸ به بعد دولت رسماً اتخاذ سیاست خصوصی سازی و واگذاری شرکت ها به بخش های غیردولتی را مطرح کرده است.

اثرات عملکرد شرکت های دولتی بر سیاست های پولی دولت بسیار قابل توجه است و به دلیل آن که نهادهای پولی و بازار بانکی و پولی به طور کامل در اختیار دولت قرار دارد، شرکت های دولتی به نحو قابل توجهی در سیاست های پولی و کم و کیف آن مؤثر می باشند. طی سال های اخیر در مفاد قوانین بودجه کل کشور برای تخصیص مناسب منابع بانکی و اعتبارات سیستم بانکی قانون گذار حدودی را مشخص نموده و سعی بر این بوده است که سهم غالب برای بخش خصوصی در نظر گرفته شود. جدول پایین صفحه قبل سهم و اثرات شرکت های دولتی را بر برخی متغیرهای اقتصادی کشور طی سال های ۱۳۶۸-۱۳۷۵ نشان می دهد.

همان گونه که در جدول صفحه قبل ملاحظه می شود، بیش از ۵۰ درصد بودجه کل کشور، مربوط به بودجه شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است و طی سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵، این سهم رو به افزایش بوده و از ۵۳ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۶۷/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ بالغ شده است. به عبارت دیگر حجم دریافت ها و پرداخت های شرکت های دولتی در مجموع دریافت ها و پرداخت های بودجه کل کشور که می تواند اثرات مهمی بر گردش نقدینگی و گردش منابع مالی در جامعه داشته باشد، به صورتی است که نزدیک به ۷۰ درصد بودجه سالیانه کل کشور را شامل می گردد.

از سوی دیگر ارقام اعتبارات اعطایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دولت حاکی از این مطلب است که سهم عمده ای از تسهیلات اعطایی سالیانه بانک مرکزی به دولت مربوط به شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می باشد. به عبارت دیگر شرکت های دولتی به میزان تعیین کننده ای بر سیاست های پولی و مالی دولت تأثیرگذار می باشند و این وضعیت در حالی است که مطابق با ماهیت و شخصیت حقوقی شرکت های دولتی و نحوه مدیریت و سازماندهی این گونه شرکت ها، امکان کنترل کامل و نظارت همه جانبه بر عملکرد شرکت های مزبور (همانند دیگر دستگاه های اجرایی) وجود ندارد.

اهمیت شرکت های دولتی را در انجام فعالیت های اقتصادی و سرمایه گذاری در کشور از طریق سهم این گونه شرکت ها در مجموع اعتبارات سرمایه گذاری ثابت دولت از محل بودجه عمومی نیز می توان مورد بررسی قرار داد. طی سال هایی که دولت در بحران های ناشی از جنگ تحمیلی قرار داشته است (تا سال

۱۳۶۷) و طی دورانی که اقدام به بازسازی اقتصاد کشور نموده است، شرکت‌های دولتی ابزار اصلی انجام فعالیت‌های عمرانی دولت بوده‌اند. همان‌گونه که ارقام سهم سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در مجموع سرمایه‌گذاری دولت از محل بودجه عمومی نشان می‌دهند، تقریباً نیمی از سرمایه‌گذاری دولت را شرکت‌های دولتی به‌انجام رسانده‌اند. در اجرای پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری ثابت، شرکت‌های دولتی عوامل اجرایی دولت هستند که طرح‌های مصوب قانونی را به اجرا در می‌آورند. نکته حائز اهمیت در مقررات حاکم بر نحوه اجرای طرح‌های عمرانی و ضوابط مالی، عملیاتی این‌گونه طرح‌ها، جاری بودن مقررات عمومی دولت بر نحوه انجام هزینه‌های طرح‌های عمرانی است که شرکت دولتی آن را به انجام می‌رساند. به عبارت دیگر، شرکت دولتی با هرگونه روش و سیستم مالی و مدیریت، در اجرای طرح‌های عمرانی مکلف است مقررات عمومی دولت را مدنظر قرار دهد. این وضعیت در مدت انجام طرح عمرانی و کیفیت تحقق اهداف آن بسیار مؤثر می‌باشد.

صرف‌نظر از این‌که شرکت‌های دولتی به عنوان ابزاری در اختیار دولت، بخشی از وظایف آن را به انجام می‌رسانند، جهت تحقق درآمد نیز برای دولت مطرح می‌باشند. هر ساله شرکت‌های دولتی مبالغی را تحت عناوین مالیات و سودسهم به دولت می‌پردازند و در مقابل تعدادی از شرکت‌های دولتی بنا به نوع فعالیت و زمینه و ماهیت وظیفه‌ای که به عهده گرفته‌اند، ارقامی را تحت عنوان کمک زیان از دولت دریافت می‌دارند. برخی از ارقام کمک زیان تحت عنوان یارانه جهت تحقق اهداف اجتماعی و غیراقتصادی دولت به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌شود. جدول ذیل ارقام دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت را در ارتباط با شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد.

جدول ۶- دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت به شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت میلیارد ریال

۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	
۱۸۶۹/۳	۹۲۷/۰	۱۱۲۲/۵	۴۹۴/۷	۴۶۶/۴	۲۳۱/۷	۱۵۹/۴	۱۲۹/۸	دریافت‌ها
۱۸۴/۵	۱۴۷/۰	۱۳۲/۱	۴۳/۸	۲۵/۰	۹/۴	۱۰/۵	۱۰/۴	(سودسهم)
۱۶۸۴/۸	۷۸۰/۰	۹۹۰/۴	۴۵۰/۹	۴۴۱/۴	۲۲۲/۳	۱۴۸/۹	۱۱۹/۴	(مالیات)*
								*
۱۶۲۶/۴	۶۹۴۱	۱۱۳۴	۲۶۹۰	۲۶۷/۲	۲۸۷/۰	۳۸۳/۹	۲۰۶/۸	پرداخت‌ها
								(اعتبارات جاری)
+۲۴۲/۹	-۶۰۱۴	-۱۱/۵	-۲۱۹۵/۳	۱۹۹/۲	-۵۵/۳	-۲۲۴/۵	-۷۷/۰	دریافت‌های منهای پرداخت‌ها

* مالیات به دولت به‌عنوان یک مقام مالیاتی پرداخت می‌شود و سودسهم نیز به‌عنوان صاحب بخشی از سهام شرکت پرداخت می‌گردد.
مأخذ: قوانین بودجه کل کشور، سنوات مختلف

ارقام سودسهم دولت، ناشی از مالکیت دولت بر شرکت‌های دولتی است و در حقیقت به عنوان منافع مربوط به سرمایه‌گذاری دولت در شرکت دولتی می‌باشد که به خزانه واریز می‌گردد. البته شرکت‌های دولتی که تحت پوشش دیگر شرکت‌های دولتی قرار دارند، سود سهام مربوطه را به خزانه واریز نمی‌نمایند، بلکه سودسهم این‌گونه شرکت‌ها متعلق به شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذار است (به شرکت‌های سرمایه‌پذیر نسل دوم، نسل سوم و ... می‌گویند و شرکت‌های نسل اول شرکت‌هایی هستند که مستقیماً سهام آنها متعلق به

وزار تخانه هاست).

ارقام مالیات، مربوط به عملکرد شرکت‌های دولتی است و در صورتی که شرکت خصوصی باشد نیز، امکان حصول آن از طریق دولتی (به عنوان مقام مالیاتی) همواره وجود دارد، حتی در صورت قطع ارتباط مالکیتی دولت با این گونه شرکت‌ها، به دلایل مختلف امکان کسب سهل تر و حتی بیشتر مالیات عملکرد از این گونه شرکت‌ها وجود خواهد داشت.

بدین ترتیب همان گونه که ملاحظه می شود در صورتی که مجموع دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی ناشی از فعالیت بخش شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۵ مورد بررسی واقع شود ملاحظه می گردد، همواره دولت به غیر از مواردی استثنایی جهت تداوم فعالیت شرکت‌های بخش دولتی، لازم است وجوهی را (اعم از یارانه در یک ردیف خاص و یا کمک زیان عملکرد) به شرکت‌های دولتی پرداخت نماید. بررسی سرفصل‌های بودجه شرکت‌های دولتی و تغییرات ارقام مربوط به آنها طی سال‌های اخیر نشان می دهد به ازای افزایش درآمدها (و یا دریافت‌ها)، هزینه‌ها و (یا پرداخت‌ها) نیز در بودجه شرکت‌ها افزایش یافته است. به عبارت دیگر درآمد عملیاتی، سایر دریافت‌ها و استفاده از دارایی‌های جاری در بخش دریافت‌ها، اقلامی هستند که رأساً توسط شرکت‌ها دریافت شده و ارتباطی با حساب‌ها و وجوه در اختیار دولت ندارند (البته به غیر از شرکت‌هایی که حساب‌های تمرکز وجود طبق ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی دارند) و از محل دریافت‌های مزبور، در قسمت پرداخت‌ها (مصارف) هزینه‌ها (اعم از جاری و سرمایه گذاری از محل منابع داخلی) و افزایش دارایی‌های جاری به انجام می رسد. لذا تنها سرفصل‌های اعتبارات جاری و سرمایه گذاری از محل بودجه عمومی، وام‌های داخلی و خارجی، سود سهام و مالیات ارقامی هستند که به طور مستقیم تغییرات آنها منابع مالی دولت را تحت تأثیر قرار می دهد و در صورتی که ارقام اخیر الذکر به عنوان منابع و مصارف شرکت‌های دولتی مورد نظر قرار گیرد، ماهیت بودجه شرکت‌های دولتی به طور چشمگیری دگرگون خواهد شد. در حقیقت بودجه کل کشور که نزدیک به ۷۰ درصد آن مربوط به شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است به گونه‌ای محاسبه و ملاک عمل قرار می گیرد که قسمت اعظم آن در اختیار نهادها و عواملی است که دولت بر گردش وجوه آنها به طور کامل تسلط ندارد.

طی سال‌های اخیر و به منظور حفظ حقوق دولت و ایجاد ضمانت اجرایی در تحقق کامل ارقام بودجه، قانون گذار اجازه کاهش ارقام مالیات و سود سهام و افزایش پرداخت‌های دولت از محل بودجه عمر می به شرکت‌های دولتی را در مراحل اجرا به نهادهای مربوط نداده و تغییرات ارقام مزبور را ممنوع دانسته است. این امر می تواند تنها جهت تحقق ارقام و اهدافی مفید باشد که نه تنها در بودجه کل کشور از اهمیت قابل توجهی برخوردار نیستند بلکه در مجموع بودجه شرکت‌ها نیز تأثیر چندانی ندارند.

نقاط قوت و ضعف بخش شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور

همان گونه که توضیح داده شد، در حال حاضر شرکت‌های دولتی در اجرای برنامه‌های توسعه کشور و تحقق اهداف اقتصادی و غیر اقتصادی دولت نقش تعیین کننده‌ای دارند، لکن علی رغم اهمیت و نقش فوق العاده بسیاری از نارسایی‌ها و مشکلاتی وجود دارند که عدم کارایی و اختلال را در شرکت‌های دولتی و اقتصاد کشور ایجاد می نمایند.

یکی از مشکلات اصلی فعلی در بخش شرکت‌های دولتی مسئله مدیریت و سازماندهی این‌گونه شرکت‌هاست. طبق قوانین موجود شرکت‌های دولتی که عمدتاً به صورت سهامی خاص تشکیل شده‌اند تحت پوشش وزارتخانه‌های مختلف قرار دارند و برحسب زمینه فعالیت در یکی از بخش‌های اقتصادی قرار گرفته‌اند. هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها برای تحقق اهداف خود شرکت‌هایی را تأسیس کرده‌اند که ممکن است در همان زمینه فعالیت شرکت دیگری نیز توسط دستگاه یا وزارتخانه دیگر وجود دارد که این وضعیت موجب بروز اختلال در کارهای دولت می‌گردد. از سوی دیگر طبق قوانین موجود مجامع عمومی شرکت‌های دولتی بالاترین رکن صلاحیت‌دار شرکت‌ها برای تصمیم‌گیری در مورد مسائل مختلف و از جمله بودجه شرکت‌هاست. در حال حاضر بودجه شرکت‌های دولتی که در قوانین بودجه درج می‌شود، به طور کامل تحت اختیار و برنامه‌ریزی مجمع عمومی صاحبان سهام نیست و طبق قانون اصلاح بودجه شرکت‌ها توسط خود مجمع صورت گرفته و به اطلاع مجلس شورای اسلامی می‌رسد. این وضعیت موجب می‌شود تا بودجه‌های تدوین شده از دقت و صحت لازم برخوردار نباشد، در صورتی که کلیه شرکت‌های دولتی و یا حداقل شرکت‌های با یک زمینه فعالیت در هر یک از بخش‌های اقتصادی، براساس موضوع شرکت طبقه‌بندی شده و در یک سازماندهی مناسب به گونه‌ای قرار می‌گرفتند که یک مجمع عمومی متولی اداره برنامه‌ریزی و کنترل تمامی شرکت‌ها باشد، مشکلات فعلی سازماندهی و مدیریت و تضادهای تصمیم‌گیری فعلی مرتفع می‌گردید.

سهام بدهی شرکت‌های دولتی در کل بدهی به سیستم بانکی طی سال‌های ۱۳۶۸ به بعد رو به افزایش بوده است. سهولت دسترسی به منابع و اعتبارات سیستم بانکی توسط شرکت‌های دولتی و امکان عدم بازپرداخت به هنگام تعهدات از جمله عواملی است که موجب برخورداری هر چه بیشتر شرکت‌های دولتی از منابع سیستم بانکی شده و مجموع بدهی شرکت‌ها به سیستم بانکی را افزایش داده است.

همان‌گونه که خاطر نشان شد، مآخذ قانونی شناسایی شرکت‌های دولتی، ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ می‌باشد. طبق این قانون شرکت‌های دولتی تعریف شده و معیار شناسایی شرکت‌ها می‌گردد. ابهاماتی در این قانون وجود داشته و موجب عدم شمول آن نسبت به تمامی شرکت‌های دولتی شده است. این امر باعث اختلاف در اعلام تعداد شرکت‌های دولتی از سوی نهادهای مختلف است. از سوی دیگر طبق قانون اساسی و قوانین مربوط بودجه شرکت‌های دولتی به عنوان بخشی از بودجه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. این در حالی است که بودجه باید به تصویب رکن صلاحیت‌دار شرکت یعنی مجمع عمومی صاحبان سهام برسد. علت بروز این مشکل لغو قانون محاسبات سال ۱۳۴۹ و مفاد مربوط در ارتباط با حدود اختیارات و حوزه عمل مجامع در مورد بودجه شرکت‌هاست. به علاوه بودجه شرکت به هنگام تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تصویب مجلس می‌رسد، اما طبق قانون، شرکت‌ها (مجامع عمومی) می‌توانند بودجه شرکت را با رعایت محدودیت‌هایی در حین اجرا اصلاح نموده و در این ارتباط هیچ قانونی که حاکی از رفع مغایرت قبلی باشد وجود ندارد.

بسیاری از شرکت‌های دولتی کالاها و خدماتی را تولید می‌نمایند که قیمت آنها از سوی مراجع ذی ربط کنترل شده و اجازه قیمت‌گذاری براساس قیمت تمام شده و کسب سود منطقی را ندارند. از سوی دیگر در تأمین مواد اولیه و یا عوامل تولید بسیاری از این شرکت‌ها ملزم هستند تا مواد خود را به قیمت‌های تعیین شده در بازار و بدون هرگونه امتیازی فراهم کنند. این وضعیت موجب زیاندهی در تولید و فروش

کالاها و خدمات تولیدی شرکت می‌شود. لذا شرکت‌ها برای حفظ خود به طرق مختلف نظیر فروش اموال و دارایی‌ها، استفاده از منابع سیستم بانکی سهمیه ارزی و اتخاذ دیگر فعالیت‌های خارج از موضوع شرکت اقدام می‌نمایند.

بحث دوم- خصوصی سازی شرکت‌های دولتی

مقدمه

در نگاهی کلی، اتخاذ سیاست خصوصی سازی توجه مجددی به سیستم بازار است. فقدان فضای مناسب ایجاد و شکل‌گیری و رشد فعالیت‌های اقتصادی مؤثر بر رشد و توسعه موجب گردیده است که به نیروهای بازار و مکانیزم عرضه و تقاضا مجدداً اهمیت داده شود تا از طریق تخصیص خودکار منابع، کارایی اقتصادی موجبات رشد تولید و توسعه نظام اقتصادی، اجتماعی گردد.

هدف اصلی اجرای سیاست خصوصی سازی و واگذاری «فعالیت‌های اقتصادی» به بخش خصوصی، ایجاد ساختاری رقابتی برای فعالیت‌های مورد نظر با امکان بهره‌گیری از مکانیزم‌های انگیزشی و کنترل بخش خصوصی در اقتصاد است. در حقیقت به لحاظ آن‌که فعالیت مورد نظر در بخش دولتی، به هر صورت با عدم کارایی در سطح فعالیت یا سازمان دولت تداوم دارد، با حفظ بافت اصلی، آن را صرفاً از بخش دولتی منتزع و در فضای بخش خصوصی رها می‌سازند و بدیهی است که این رهایی تنها به معنای انتقال مالکیت نمی‌باشد.

بی‌تردید بازگشت مجدد به قوانین بازار و آزادی عمل دادن به اهرم‌های سودآوری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی می‌تواند در جهت رفع اختلالات گذشته مؤثر واقع شود، لکن این انتقال و دگرگونی‌ها و تحولات در ارتباط با آن باید به صورتی کاملاً سنجیده و مدیریت شده باشد، چرا که مرز بین موفقیت و شکست سیاست خصوصی سازی بسیار ظریف و اندک است و شاید به همین لحاظ موافقین و مخالفین این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساس و نگرانند. به همین دلیل عملکرد عناصر فعال در مدیریت فرایند خصوصی سازی، شرکت‌ها و فعالیت‌های انتخاب شده برای واگذاری، گروه‌های ذی‌نفع، صاحبان شرکت‌ها، دولت و... از حساسیت بسیار برخوردار بوده و تمامی این مشخصات منجر می‌گردد که در اتخاذ سیاست «خصوصی سازی»، طراحی مکانیزم‌ها و تدارک الزامات اجرایی فرایند «خصوصی سازی» بسیار سنجیده عمل شود، چرا که هرگونه اشتباه و یا اقدامی نامناسب، می‌تواند ساختار فعالیت را متلاشی سازد. پیامدی که اثرات و زیان‌های جبران‌ناپذیری بر پیکره اقتصاد خواهد گذاشت.

مبنای قانونی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی و فعالیت‌های خصوصی سازی در کشور

اتخاذ سیاست خصوصی سازی، تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور شناخته شد. فلسفه تصویب و روح حاکم بر تدوین تبصره ۳۲ مشخص نمودن دارایی‌های دولت و وضعیت سودآوری و استفاده از آن بوده است. با توجه به این که یکی از دلایل اساسی عدم کارایی دولت و نهادهای وابسته به آن، تداخل وظایف و اهداف اقتصادی و غیراقتصادی آنها تشخیص داده شد، هدف اصلی و مشخص شده در مفاد تبصره ۳۲، حذف کلیه معافیت‌های (گمرکی، مالیاتی) شرکت‌های دولتی، به صورتی که عملیات انتفاعی آنها از عملیات و فعالیت‌های اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک شده و قابل ارزیابی شوند، بوده است.

تکیه گاه تبصره ۳۲، اهداف و سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی بوده است که در برنامه اول به‌طور مشخص حضور فعال‌تر بخش‌های غیردولتی را در اقتصاد مطمح نظر قرار داده است.

برای نمونه واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم، استفاده از نظام‌های کارآمد در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و تفکیک حدود وظایف تصدی و حاکمیتی دولت از جمله این اهداف و سیاست‌هاست.

به این ترتیب برنامه اول توسعه کشور را می‌توان نقطه آغاز اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی در کشور نامید که به‌طور مشخص واگذاری صنایع دولتی و ملی شده را به مردم مد نظر قرار داده و دولت را مکلف نموده بود تا اقدامات اجرایی را در این مورد به‌عمل آورد.

همان‌گونه که از مفاد بند ۳۷-۴ جزء خط‌مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول استنباط می‌گردد، هیچ‌گونه محدودیت و یا سیاست خاصی برای واگذاری فعالیت‌ها در نظر گرفته نشده و با تأکید بر تشویق و حمایت از تشکلهای صنعتی، مصرفی و تخصصی، به استثنای صنایع بزرگ و مادر، کلیه صنایع دولتی و ملی شده قابل واگذاری به بخش خصوصی در نظر گرفته شد.

در اجرای تبصره ۳۲ و پس از تشکیل کمیته موضوع این تبصره، مقرر گردید کمیته‌ای کارشناسی کلیه شرکت‌های دولتی را شناسایی نموده و امکان اجرای تبصره ۳۲ را مورد بررسی قرار دهد. بر این اساس کمیته کارشناسی به ریاست معاونت امور شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی و با حضور سازمان برنامه و بودجه، سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی تشکیل گردید.

مطابق با مبانی نظری و براساس بررسی‌های به‌عمل آمده، مجموعاً ۱۰ شاخص برای شناسایی و تعیین خصوصیات بازاری شرکت‌ها و امکان‌پذیری فعالیت شرکت در بازار تعیین گردید و با توجه به تأثیر هر یک از شاخص‌های مزبور در شکل‌دهی بازار شرکت، به شاخص‌های ده‌گانه وزن داده شد.

مجموع کل وزن اختصاص داده شده به شاخص‌های ارزیابی، ۱۰۰ در نظر گرفته شد و در صورتی که یک شرکت عدد ۱۰۰ را به‌دست می‌آورد، در حقیقت ۱۰۰ درصد امکان فعالیت در بازار را نداشت و با کاهش امتیاز و دور شدن از رقم ۱۰۰ امکان‌پذیری فعالیت شرکت در بازار افزایش می‌یافت. به عبارتی دیگر نزدیکی و چسبندگی زمینه فعالیت شرکت با دولت و بخش دولت براساس جایگاه رقمی که شرکت نسبت به عدد ۱۰۰ و صفر به‌دست می‌آورد تعیین می‌گردید.

با توجه به جایگاه تشکیلاتی و شرح وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی که به‌نحوی، شرکت دولتی و بخش عمومی تحت پوشش داشتند، خصوصیات شرکت‌های تحت پوشش خود را در کمیته مطرح و طبق شاخص‌های تعیین شده مورد ارزیابی واقع گردید، در نتیجه تعداد ۷۷۰ شرکت ارزیابی شده و براساس امکان‌پذیری فعالیت در بازار طبقه‌بندی گردیدند که جدول ۷ نتایج حاصله را نشان می‌دهد.

براساس خصوصیات متنوع شرکت‌های دولتی و سیاست‌های دولت‌ها در اجرای سیاست واگذاری، مجموعه روش‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را در دو گروه کلی ذیل قرار می‌دهند:

۱- خصوصی‌سازی و واگذاری از طریق انتقال مالکیت شرکت به بخش غیردولتی؛

۲- خصوصی‌سازی بدون انتقال مالکیت شرکت به بخش غیردولتی.

مجموعه روش‌ها و اقداماتی که در چارچوب هر یک از گروه‌های ذیل قرار می‌گیرند، نیز، مرتبط با

امکان‌پذیری فعالیت شرکت در بازار است. بدین ترتیب با توجه به امتیازات اختصاص داده شده به شرکت‌ها و مجموعه روش‌های قابل اتخاذ برای واگذاری، شرکت‌های شناسایی شده طبق جدول ۸ اولویت‌بندی شدند.

به این ترتیب، براساس بررسی‌های به‌عمل آمده، حجم واگذاری و تعداد شرکت‌های قابل واگذاری و روش‌های قابل اتخاذ مشخص گردید. تا در مرحله بعد به‌طور رسمی بیانیه دولت به عنوان آغاز اقدامات جدی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و بخش عمومی انتشار یابد.

تصویب مصوبه ۵۲۸۳/ت/۱۰۹ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ به عنوان اعلام بیانیه رسمی دولت در مورد واگذاری پس از شناسایی شرکت‌ها، مطابق با تجربیات دیگر کشورها و براساس مبانی نظری خصوصی‌سازی، بیانیه رسمی دولت به عنوان تبلور عزم ملی در اجرای خصوصی‌سازی در کشور انتشار یافت. در این مصوبه نکات اصلی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی‌سازی به شرح زیر مورد اشاره قرار گرفت:

الف- اهداف و جهت‌گیری‌های اساسی؛

ب- حجم و دامنه و مراحل و اولویت‌های فرایند واگذاری؛

ج- روش‌های اجرایی واگذاری؛

د- مدیریت فرایند واگذاری؛

هـ- اقدامات حمایتی و ایجاد فضای مناسب؛

و- روش‌های استفاده از منابع حاصله.

جدول ۷- امکان‌پذیری فعالیت در بازار

تعداد شرکت‌ها	امتیاز شرکت (امکان‌پذیری فعالیت در بازار) درصد چسبندگی یا شرکت به بخش دولتی
۱۲۱	۰-۱۰
۱۵۹	۱۱-۱۵
۲۲۸	۱۶-۳۰
۱۱۴	۳۱-۴۰
۳۸	۴۱-۵۰
۲۶	۵۱-۶۰
۱۳	۶۱-۷۰
۱۳	۷۱-۸۰
۵۸	انحصار دولتی - قانونی و فعالیت غیرتجاری
۷۷۰	جمع

جدول ۸- اولویت بندی شرکت های دولتی

امتیاز کسب شده	تعداد شرکت ها	خصوصیات شرکت ها	روش های خصوصی سازی	عدم واگذاری و بهبود وضعیت شرکت ها
۰-۱۰	-	شرکت های با مقیاس تولید وسیع و حجم سرمایه گذاری زیاد شرکت های با مقیاس کوچک و متوسط و حجم سرمایه گذاری اندک	با انتقال مالکیت واگذاری از طریق فروش سهام فروش به اشخاص حقیقی و حقوقی	بدون انتقال مالکیت -
۱۰-۳۰	۱۲ ۳۶۹ ۶	شرکت های فعال در زمینه های اساسی و بازار انحصاری شرکت های فعال در زمینه های اساسی و بازار غیر انحصاری شرکت های فعال در زمینه های غیر اساسی و بازار غیر انحصاری با سرمایه گذاری زیاد	واگذاری از طریق فروش سهام فروش سهام و یا فروش به اشخاص واگذاری از طریق فروش سهام	- - -
۳۰-۵۰	۵۴ ۲ ۹۷	شرکت های فعال در زمینه های اساسی و بازار غیر انحصاری شرکت های فعال در زمینه های غیر اساسی و بازار انحصاری شرکت های فعال در زمینه های غیر اساسی و بازار غیر انحصاری	واگذاری مدیریت یا واگذاری بخشی از فعالیت ها واگذاری مدیریت واگذاری مدیریت	- - -
۵۰-۶۰	۱۶ ۱۰	شرکت هایی که فعالیت آنها حساسیت سیاسی ندارد. شرکت هایی که فعالیت آنها حساسیت سیاسی دارد.	واگذاری مدیریت، اجاره واگذاری بخشی از فعالیت ها	عدم واگذاری -
۶۱-۱۰۰	۸۳	-	-	عدم واگذاری

با توجه به این که مصوبه هیئت وزیران در قالب و چارچوب قانون برنامه اول توسعه کشور که طی تبصره ۳۲ و خط مشی های مختلف آن بر امر واگذاری صحنه گذارده است، تدوین شده، می توان ضمن مقایسه مفاد قانون و مصوبه، بررسی تطبیقی نیز بین تصمیمات اتخاذ شده با مبانی نظری سیاست خصوصی سازی به عمل آورد که در جدول ۹ مشاهده می گردد.

به این ترتیب پس از اعلام اولیه تصمیم دولت مبنی بر خصوصی سازی شرکت ها و بنگاه های اقتصادی دولت و انجام اقدامات ابتدایی در خصوص تبیین اهداف، راهبردها و خط مشی های خصوصی سازی در کشور، حجم واگذاری از نقطه نظر تعداد و نوع سازماندهی شرکت ها مورد مطالعه قرار گرفت و علی القاعده براساس نتایج مطالعات انجام شده منشور و بیانیه دولت در امر واگذاری شرکت ها انتشار یافت. همان گونه که در جدول فوق مشاهده می شود، انطباق کامل بین تصمیمات اتخاذ شده در مصوبه هیئت وزیران و قانون برنامه اول با مبانی نظری خصوصی سازی در مورد عناوین اصلی اقدامات وجود

ندارد. به عنوان مثال در حالی که طبق ادبیات حاکم بر خصوصی سازی و براساس تجربیات دیگر کشورها، مدیریت امر خصوصی سازی باید مستقل از نهادها و گروه های ذی نفع در اجرای واگذاری باشد، مدیریت امر واگذاری سهام دولت در شرکت های دولتی و بخش عمومی مرکب از برخی دستگاه های مهم واگذارنده سهام می باشد.

جدول ۹- مصوبات خصوصی سازی دولت

عنوان	مبانی نظری و تجربیات خصوصی سازی	قانون برنامه اول توسعه کشور	مصوبه ۵۲۸۳/ت/۵۱۰۹ هیئت وزیران
هدف	* کاهش دخالت های دولت در اقتصاد * ارتقای کارایی فعالیت ها * ایجاد درآمد برای دولت * کاهش زیان دهی شرکت های دولتی	* بهبود مدیریت شرکت های دولتی * تعیین میزان دارایی های دولت در شرکت های دولتی * تشخیص حداقل سوددهی شرکت های دولتی * تفکیک عملیات انتفاعی از عملیات غیرانتفاعی دولت * ارزیابی عملیات شرکت های دولتی * واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم * تشویق و حمایت از شکل های صنعتی و معدنی * تنظیم و استمرار از نظام کارآمد تصمیم گیری و تخصصی و سیاستگزاری در مجموعه سازمان دولت * کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی * ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش * تدوین حدود و وظائف دولت	* ارتقای کارایی فعالیت ها * کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضرور * ایجاد تعادل اقتصادی * استفاده بهینه از امکانات کشور
حجم و دامنه واگذاری	براساس ارزش های منبعث از مکاتب اقتصادی و یا ماهیت ساختار اقتصادی جوامع تمامی فعالیت ها و یا بخشی از آنها در خصوصی سازی شرکت داده می شوند.	کلیه شرکت های دولتی (به غیر از صنایع بزرگ یا مادر) مشمول سیاست خصوصی سازی می باشند.	* کلیه شرکت های دولتی و بخش عمومی قابل واگذاری به بخش های خصوصی و غیردولتی می باشند.
مکانیزم مدیریت در واگذاری	در بسیاری از کشورها از طریق نهاد مستقلی در سطح وزارتخانه ها یا سازمان های عالی دولت	کمیسیون تحت نظر ریاست جمهوری و با عضویت وزیر امور اقتصاد و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی ربط (حسب مورد) و ۲ نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس	کمیسیونی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ریاست معاون اول رئیس جمهور
حالات و روش های واگذاری	* انتقال مالکیت از طریق واگذاری عمومی سهام (بورس) * مزایده و مذاکره * فروش اموال و تجهیزات (انحلال) * واگذاری مدیریت * اجاره	واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده	* واگذاری با اولویت روش بورس * واگذاری از طریق سایر روش ها (حسب مورد) * واگذاری ۳۳ درصد سهام به کارگران

حضور دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب نهاد مدیریت امر واگذاری موجب می‌گردد تا تصمیمات و دستورالعمل‌ها با گرایش‌ات صنفی و یا متأثر از منافع دستگاه‌های مزبور اتخاذ و تدوین گردد. نتیجه این امر مسلماً موجب کند شدن و حتی شکست کلی سیاست می‌گردد.

طبق مبانی نظری و براساس تجربیات دیگر کشورها، واگذاری فعالیت‌ها یا شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی از دو طریق کلی با انتقال مالکیت (فروش) به بخش خصوصی و یا بدون انتقال مالکیت صورت می‌گیرد. در مصوبه هیئت وزیران، روش‌های انتخاب شده کلاً در قالب خصوصی سازی از طریق انتقال مالکیت شرکت‌ها برنامه‌ریزی شده است. نکته حائز اهمیت، انتخاب روش بورس به عنوان اولویت روش واگذاری است که تقریباً بنا به دلایل غیراقتصادی در نظر گرفته است.

از سوی دیگر اهداف انتخاب شده برای اجرای سیاست خصوصی سازی، علی‌رغم آن‌که در شکل مطابق و هماهنگ با اهداف تئوریک، خصوصی سازی انتخاب شدند، در اجرا مورد توجه قرار نگرفتند. ارتقای کارایی فعالیت‌ها و عملکرد دولت، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور و کاهش حجم تصدی‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان اهداف تصویب مصوبه هیئت وزیران در امر واگذاری در مفاد آن قرار داده شد، اما وجود دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب کمیته مربوط به امر خصوصی سازی موجب گردید تا کسب درآمد، فروش شرکت‌های خاص به گروه‌های خاص و برخی دیگر از اهدافی که موجب اعتراض بسیاری از عوامل تصمیم‌گیری و گروه‌های ذی‌نفوذ گردید، به عنوان اهداف واقعی اجرای سیاست خصوصی سازی تجلی یابند.

نکته حائز اهمیت که اهداف، فرایند و در نتیجه پیامدهای خصوصی سازی در ایران را با سایر کشورهایی که در این ارتباط تجربیاتی را کسب نموده‌اند، متمایز می‌سازد، اهمیت شرکت‌های قابل واگذاری است. بخش عمده‌ای از شرکت‌هایی که از طریق انجام مطالعات امکان‌پذیری فعالیت (شاخص چسبندگی) در بازار قابل واگذاری شناخته شدند، شرکت‌هایی بودند که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، در بخش خصوصی ایجاد و سازماندهی شده بودند. به عبارت دیگر نظام بنگاهداری دولتی در ایران، در صورتی‌که با در نظر گرفتن شرکت‌های ملی یا مصادره شده مورد توجه قرار گیرد، دارای تفاوت‌های تعیین‌کننده‌ای با نظام‌های مشابه در دیگر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه است. تعداد زیادی از ۷۷۰ شرکت ارزیابی شده برای واگذاری، شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران که متولی مدیریت و برنامه‌ریزی شرکت‌های ملی شده بود، می‌باشد و تعدادی دیگر نیز متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بوده است. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طبق اساسنامه باید صناعی را ایجاد و یا صنایع در حال اضمحلالی را احیا نموده و به بخش خصوصی واگذار نماید و در حقیقت این سازمان ماهیتاً یک نهاد یا دستگاه واگذارنده فرایندهای تولید به بخش خصوصی است. بدین ترتیب صرف نظر از شرکت‌های تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بقیه شرکت‌ها تحت پوشش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی بوده‌اند که واگذاری آنها به بخش‌های غیردولتی را می‌توان اجرای واقعی سیاست خصوصی در کشور نامید.

تفاوت بارز خصوصی سازی در کشور از نقطه نظر شیوه سازماندهی شرکت‌های دولتی موجب تضاد تصمیمات اتخاذ شده با مفاد حقوقی و واقعیت‌های موجود اجرایی شده است. در حالی‌که طبق مصوبه هیئت وزیران واریز درآمدهای ناشی از فروش سهام به خزانه یکی از روش‌های استفاده از درآمدهای

حاصله در نظر گرفته شده است. درآمدهای حاصل از واگذاری بسیاری از شرکت‌هایی که تحت پوشش دیگر شرکت‌های دولتی قرار داشته‌اند (شرکت‌های نسل دوم به بعد)، متعلق به شرکت مادر بوده و قابل واریز به خزانه نمی‌باشد و با توجه به این که بسیاری از شرکت‌های قابل واگذاری در گروه این شرکت‌ها قرار دارند، (شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) قانون‌گذار از طریق تصویب قوانین بودجه سنواتی، شرکت‌های سرمایه‌گذار را مکلف نمود تا درآمدهای ناشی از فروش سهام شرکت‌های تحت پوشش خود را به خزانه واریز نمایند.^۱

به این ترتیب خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به عنوان یک سیاست جهت ارتقای کارایی فعالیت‌های دولتی فراموش شده و سیاست فروش سهام دولت و کسب درآمد به جای آن مورد پیگیری قرار گرفته است. از سوی دیگر ملزم نمودن شرکت‌های سرمایه‌گذار به فروش شرکت‌های تحت پوشش و وابسته خود به دلیل حفظ و دستیابی به صرفه و صلاح شرکت‌های مزبور موجب شده تا شرکت‌های واگذارنده در فروش سهام منافع ملی و اهداف کلان اقتصادی دولت را در اولویت‌های بعد نسبت به اهداف سازماندهی خود قرار دهند.

پس از تصویب اولین مصوبه واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی، با توجه به اقدامات انجام شده در مورد فروش سهام شرکت‌ها و امکان‌پذیری خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مصوبات دیگری در مورد اعلام اسامی دیگر شرکت‌های دولتی که در مراحل ارزیابی امکان‌پذیری واگذاری وجود نداشتند و مطالعه‌ای هم در مورد آنها به انجام نرسیده بود، تصویب گردید. مسلماً فرایند انتخاب و تصویب واگذاری شرکت‌های جدید متفاوت از اقدامات انجام شده در مورد بقیه شرکت‌ها بوده است و عملاً کمیته موضوع بند ۲ مصوبه هیئت وزیران به عنوان نهاد متولی مدیریت امر واگذاری کنترل مناسب را بر واگذاری این دسته شرکت‌ها نداشته است.

دستورالعمل واگذاری سهام به کارگران

طی بند ۳ مصوبه هیئت وزیران گردید، ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی با قیمت‌های ترجیحی به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی واگذار گردد.

یکی از نقاط ضعف اصلی دستورالعمل تهیه شده که متأثر از تصویب مصوبه هیئت وزیران نیز می‌باشد، طراحی و تدوین اقدامات بدون انجام مطالعه لازم است. به عنوان مثال، در حالی که هیچ‌گونه محاسبه و برآوردی از حجم سهام قابل واگذاری دولت و شرکت‌های دولت صورت نگرفت، ۳۳ درصد آن برای کارگران اختصاص داده شد و در شرایطی که قیمت و حجم ریالی سهام نیز تعیین نشده بود، مقرر گردید به هر کارگر حداکثر معادل یک میلیون ریال سهام عرضه گردد.

مصوبه شماره ۵۱۰۲۱ ت ۴۹۰ ه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶: تجربه و عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در کشور بعد از گذشت ۲۰ ماه از تصویب اولین بیانیه سیاستی دولت در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مشکلات ناشی از فقدان مدیریت مستقل و کارای امر خصوصی‌سازی، عدم شفافیت و فقدان بازار رقابتی در عرضه و تقاضای سهام قابل واگذاری، مشکلات مربوط به واگذاری سهام کارگران فقدان سیاست‌های حمایتی و روش‌های مورد نیاز ایجاد بستر مناسب عملکرد شرکت‌ها پس از واگذاری

۱. قوانین بودجه ۷۵، ۷۴، ۷۳، ۷۱.

موجب گردید تا در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ هیئت وزیران از طریق تصویب مصوبه به منظور تقویت نهاد مدیریت امر واگذاری، تدوین روش های قیمت گذاری و واگذاری و اصلاح و بهبود روش های اجرایی اقدام نماید. طی این مصوبه نهاد عالی سیاستگزاری خصوصی سازی مشخص گردید، دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصاد و دارایی به منظور برقراری سیستم اطلاع گیری و اطلاع رسانی، تسهیل امور و تدوین روش های قیمت گذاری، فروش و فروش اقساطی ایجاد و روش های اصلی واگذاری نیز به تصویب رسید. جدول ۱۰ مفاد مصوبه را براساس عناوین اصلی اجرای سیاست خصوصی سازی نشان می دهد:

جدول ۱۰- اهداف، سیاست ها، جهت گیری ها و روش های فرایند خصوصی سازی در مصوبه
۵۱۰۲۱/ت/۴۹۰- هیئت وزیران

عناوین اصلی	اقدامات اتخاذ شده
تاریخ تصویب مصوبه	۱۳۷۱/۱۰/۲۶
اهداف و جهت گیری اصلی:	* تعیین نهاد عالی سیاستگزاری در مورد خصوصی سازی * تعیین مسئول حسن اجرای سیاست واگذاری * ایجاد سیستم اطلاع دهی و اطلاع گیری مورد نیاز فرایند * روش های واگذاری شرکت ها * تعیین نحوه تدوین دستورالعمل های مورد نیاز * ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست واگذاری * تعیین مدیریت متولی امر واگذاری
حجم و دامنه واگذاری	* کلیه سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی قابل واگذاری است
مکانیزم هماهنگی، مدیریت و نظارت بر فرایند واگذاری	* شورای اقتصاد به عنوان سیاست گزار * دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی
حالات و روش های واگذاری	* روش های واگذاری (بورس، مزایده، مذاکره) * تعیین قیمت از طریق پیشنهاد آیین نامه های لازم به شورای اقتصاد
عوامل انگیزشی، تشویقی، حمایتی و	* در روش مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید، در شرایط مساوی * اولویت با تعاونی های صنفی تخصصی است
روش های استفاده از درآمدهای حاصله	* مسکوت
طرح زمان بندی در فرایند	* تعیین مدت حداکثر دو ماه برای دستگاه های واگذارنده جهت تهیه فهرست شرکت هایی که در آنها دارای سهم می باشند.

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می گردد، رفع ابهامات و کمبودهایی که تاکنون در امر واگذاری شرکت های دولتی وجود داشت، در این مصوبه مورد اشاره قرار گرفت. ایجاد نهاد عالی مدیریت امر واگذاری به گونه ای مستقل از گروه های ذی نفع نظیر دستگاه های واگذارنده (بند ۱ مصوبه) ایجاد مکانیزم و سیستم مدیریت اجرایی اجرای سیاست خصوصی سازی (دبیرخانه موضوع بند ۶)، تلاش در جهت برآورد حجم واگذاری (بند ۵ مصوبه) از جمله مهم ترین مسائلی بودند که در تصویب مصوبه مورد اشاره قرار

گرفته و برای آنها راهکارهایی طراحی شد.

با تصویب مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، کلیه مصوباتی که تا قبل از آن به انجای مختلف در هیئت وزیران به تصویب رسیده بود، ملغی گردید و کلیه مسائل خصوصی سازی در مصوبه مزبور مطرح شد. پس از تصویب مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، سه دستورالعمل جهت نحوه قیمت گذاری سهام شرکت های قابل واگذاری، نحوه فروش اقساطی و نحوه واگذاری سهام تدوین گردید و با تصویب در شورای اقتصاد (نهاد عالی مدیریت امر واگذاری) به مورد اجرا درآمد. علی رغم تصویب مصوبه ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، که مصادف با سومین سال اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بوده است، باز هم بسیاری از مسائل و مشکلات کلیدی مربوط به خصوصی سازی مرتفع نگردید و برای آن تدابیر لازم نیز اندیشیده نشد.

قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲
تدوین و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی به عنوان اولین اقدام مؤثر جهت قانونمند شدن خصوصی سازی و سیاست واگذاری در کشور است.

قانون نحوه واگذاری سهام دولت (مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲) نیز قابل تحلیل و نقد است، چرا که حداقل در هماهنگی کامل با روند خصوصی سازی در کشور و ادبیات حاکم بر این سیاست نمی باشد. قانون مزبور در پاسخ سوء استفاده هایی نگاشته شده که از سوی گروه های ذی نفع انجام می شد. علاوه بر این عدم حمایت های سیاسی، اقتصادی و اداری از امر واگذاری، عدم مدیریت مستقل و نهاد قدرتمند متولی مدیریت اجرای خصوصی سازی در کشور، نبود فضای حمایتی و شرایط تسهیل کننده امر واگذاری، تضاد و تنغیر بین اهداف، انگیزه ها و منافع دستگاه های واگذارنده سهام یا اهداف و منافع امر خصوصی سازی در کشور، انجام اقداماتی که می توان آنها را تا حدودی خارج از ضوابط و منطق مورد قبول اجرای سیاست فروش شرکت ها و سهام آنها به متقاضیان و خریداران دانست، عواملی بودند که موجب تصویب قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ شدند.

در حالی که از سال ۱۳۶۸ مطالعات وسیعی در خصوص شرکت های قابل واگذاری، روش های فروش و خصوصی سازی و استفاده از منافع حاصله صورت پذیرفت و تجربیات بسیاری برای دست اندرکاران امر واگذاری طی سال های اجرای این سیاست کسب گردید، قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲ با ذهنیتی کاملاً متفاوت اهداف، روش ها و چارچوب ها و ضوابط متفاوتی را نسبت به گذشته برای خصوصی سازی در کشور طراحی نمود. طبقه بندی از مفاد قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت در ارتباط با مسائل کلیدی سیاست واگذاری به شرح جدول ۱۱ است:

علی رغم آن که تصویب قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، به عنوان یک نقطه عطف قانونی در اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور از اهمیت به سزایی برخوردار است، لکن در صورتی که قانونی مناسب به عنوان اعلان عزم ملی نسبت به کاهش دخالت های دولت در اقتصاد از طریق انتقال شرکت های دولتی به بخش های غیردولتی قبلاً به تصویب می رسید، این قانون به عنوان اعطای یک امتیاز و یا فرصت به افشاری خاص شناخته می شد.

جدول ۱۱- طبقه‌بندی مفاد قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به اثارگران و کارگران

موضوع	شماره ماده	تبصره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
دامنه شمول قانون نسبت به دستگاه‌های اجرایی	۱			وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی وابسته به دولت و شهرداری‌ها، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی، بانک‌ها و کلیه مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی نیز موظف‌اند در واگذاری شرکت‌های مربوط به خود چارچوب این قانون را رعایت کنند.
تعاریف و مفاهیم مورد نیاز	۱	۱		ایثارگران (رزمندگان داوطلب، آزادگان، جانبازان، خانواده معظم شهدا،
	۱	۲		مفقودالاثرا و اسرا)
	۱	۳		رزمندگان
				بسیجیان
شرایط برخورداری از امتیازات قانون	۲		الف	ایجاد شرکت‌های سهامی با حداقل ۸۰ درصد سرمایه گذاری توسط اثارگران، رزمندگان و بسیجیان
	۲		ب	ایجاد شرکت‌های تعاونی با حداقل ۸۰ درصد سرمایه گذاری توسط اثارگران، رزمندگان و بسیجیان
	۲		ج	تشکل‌های مندرج در این قانون فقط یک بار حق استفاده از مزایای این قانون را دارند.
روش پرداخت بهای سهام (فروش به افراد)	۳			فروش سهام به عموم متقاضیان خرید به غیر از اثارگران به شرح زیر است: الف- ۴۰ درصد به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در سه سال ب- ۸۰ درصد به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در پنج سال
روش پرداخت بهای سهام (فروش به شرکت‌ها و تعاونی‌های اثارگران)	۴			شرکت‌ها و تعاونی‌ها در صورت برخورداری از شرایط مساوی با دیگران
شرایط فروش سهام به شرکت‌ها و اثارگران	۴	۱		۱۰ درصد به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در ۵ سال
	۴	۲		
روش فروش سهام	۵			فروش سهام به اشخاص حقیقی و حقوقی منحصرأ از طریق بورس و مزایده انجام خواهد شد.
روش فروش سهام	۵	بدون شماره		فروش سهام از طریق مذاکره صرفاً به شرکت‌ها و تعاونی‌های اثارگران مجاز است.
واگذاری بخشی از سهام به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی (همان واحدها)	۶			۱۰ درصد سهام قابل واگذاری به کارمندان دولت
کارمندان دولت	۶	۱		۳۳ درصد سهام قابل واگذاری به کارگران و کارکنان شاغل در همان واحد تولیدی و یا دیگر واحدهای تولیدی (مشمول قانون کار)
سقف سهام قابل واگذاری به کارگران، اثارگران، رزمندگان و بسیجیان	۶	۲		حداکثر به میزان دو میلیون ریال به قیمت میانگین قیمت اسمی و قیمت واگذاری و یا حداکثر به میزان ۵ میلیون ریال به قیمت کارشناسی ارقام فوق عندالاجتضا با تصویب وزرای امور اقتصادی و دارایی و کار و امور اجتماعی قابل افزایش است. ۲۵ درصد به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در ۷ سال
روش فروش سهام به کارگران و کارمندان دولت	۶	۳		اقدامات اجرایی به عهده سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی است و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی و تعاون در شورای سازمان مالی جهت نظارت شرکت خواهند کرد.
متولی اجرایی و مکانیزم نظارتی				

ادامه جدول ۱۱ - طبقه بندی مفاد قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به اיתارگران و کارگران

موضوع	شماره ماده	تبصره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
روش نظارت بر اجرای قانون و تنظیم روابط و ایجاد هماهنگی نهادهای درگیر امر واگذاری				ستادی (ستاد مرکزی) در نهاد ریاست جمهوری با ترکیب ذیل تشکیل می شود: - یکی از معاونین رئیس جمهور به عنوان رئیس ستاد - یکی از معاونین وزارتخانه های تعاون، جهادسازندگی، کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی - معاونین بنیاد شهید، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و امور جانبازان، ستاد آزادگان - یکی از معاونین وزارتخانه های ذی ربط حسب مورد با حق رأی - دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر
روش نظارت و هماهنگی در مراکز استان ها	۷	بدون شماره		ستاد مرکزی می تواند حسب نیاز ستاد مشابیهی را در مراکز استان ها به ریاست استاندار و نمایندگان وزارتخانه های تعاون، جهادسازندگی، کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی و بنیاد شهید سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و ستاد آزادگان و وزارتخانه های ذی ربط تشکیل دهد.
تأمین منابع مالی لازم	۸ ۹			دولت موظف است تسهیلات مورد نیاز ایتارگران، بسیجیان و رزمندگان و کارگران را جهت خرید سهام کارخانجات و شرکت های موضوع قانون پرداخت کنند. دولت موظف است کلیه درآمدهای حاصل از فروش سهام را در حسابی نزد خزانه داری کل واریز و هر ساله تا سقف هفتصد میلیارد ریال براساس اعتبارات مصوب بودجه سالانه کل کشور به ترتیب زیر هزینه کند. ۴۰ درصد جهت پرداخت دیون دولت بابت هدایای ایتار، بن کارگری، حقوق سازمان بازنشستگی کشوری و لشکری، صندوق سازمان تأمین اجتماعی و همچنین طرح های تولیدی نیمه تمام و جدید اشتغالزا در شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت ۶۰ درصد جهت مناطق محروم هر استان به نسبت ضرایب محرومیت
روش های استفاده از درآمدهای حاصله				نحوه توزیع و مصرف اعتبارات براساس آیین نامه ای خواهد بود که ظرف مدت دو ماه توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه و دفتر امور مناطق محروم کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.
دستورالعمل نحوه توزیع و مصرف درآمد	۹	بدون شماره		آیین نامه اجرایی ظرف مدت یک ماه پس از تصویب قانون توسط وزیر امور اقتصاد و دارایی و با همکاری ارگان هایی که در ترکیب ستاد موضوع بندهای «ب»، «ج»، «د» و «ه» ماده ۷ قانون هستند تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد.
تهیه آیین نامه اجرایی قانون	۱۰			دولت موظف به توقف معاملات موضوع این قانون (در هر مرحله ای که باشد) تا تهیه، تصویب و ابلاغ آیین نامه اجرایی ذی ربط می باشد.
توقف امر واگذاری با تصویب و ابلاغ آیین نامه اجرایی قانون	۱۱			به ازای هر یک هزار نفر عضو ایتارگر (فرزندان شهدا) شرکت سرمایه گذاری شاهد می تواند یک بار از مزایای قانون بهره مند شود.
برخورداری شرکت سرمایه گذاری شاهد از مزایای قانون	۱۲			بنیادها، نهادهای انقلاب اسلامی (بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، دفتر تبلیغات، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام، سازمان تبلیغات اسلامی، ...) با اذن ولی فقیه هنگام واگذاری سهم شرکت ها و کارخانجات خود موظف اند در چارچوب این قانون عمل کنند.
دامننه شمول قانون به بنیادها و نهادهای بخش عمومی غیردولتی	۱۳			
لغو کلیه قوانین و مقررات	۱۴			از زمان تصویب این قانون کلیه قوانین، مقررات مغایر لغو می شود.

در حالی که هم در مبنای نظری و هم در مصوبات قبلی دولت ارتقای کارایی فعالیت‌های دولت به عنوان اصلی‌ترین هدف اجرای سیاست خصوصی‌سازی اعلام شده بود، در قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ کسب درآمد و یا انتقال شرکت‌ها به گروه‌هایی خاص در نظر گرفته شده است و دولت برای این انتقال موظف به اعطای تسهیلات و پرداخت تسهیلات لازم نیز می‌باشد.

همان‌گونه که تاکنون خاطر نشان شد مدیریت امر واگذاری و نهاد متولی و مستقل اجرای سیاست خصوصی، به منظور موفقیت سیاست باید از حمایت‌های بالای سیاسی و اقتصادی برخوردار باشد. دخالت دستگاه‌های واگذارنده و یا گروه‌های ذی‌نفع در مدیریت خصوصی‌سازی قطعاً موجب رکود، توقف یا شکست سیاست خواهد شد که تجربه سیاست واگذاری در کشور مؤید این ادعاست.

نهاد اصلی و مسئول مستقیم اجرای خصوصی‌سازی، ستاد موضوع ماده ۷ قانون مصوب ۱۳۷۵/۵/۱۲ است که اعضای آن عمدتاً مرکب از خریداران سهام می‌باشد، در حقیقت همان‌گونه که قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت ایثارگران و کارگران را می‌توان به عنوان یک قانون اعطای امتیاز تسهیلات به گروه‌هایی خاص دانست، ستاد موضوع ماده ۷ نیز جهت نظارت و کنترل بر حفظ حقوق ایثارگران و کارگران تشکیل شده است در حالی که مدیریت امر واگذاری باید از خصوصیات دیگری نیز برخوردار باشد.

از سوی دیگر بررسی سازماندهی و اقدامات انجام شده جهت طرح و اجرای خصوصی‌سازی در کشور بیانگر عدم تمرکز در سطوح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و مدیریت امر واگذاری طی سال‌های اتخاذ و اجرای سیاست واگذاری است. مقام سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی‌های واگذاری در طی دوره مزبور، هیئت وزیران مجلس شورای اسلامی، شورای اقتصاد و کمیته موضوع تبصره ۳۲، قانون برنامه اول توسعه کشور بوده‌اند و اقدامات انجام شده نیز در بسیاری موارد به صورتی موازی و در مقابل با یکدیگر قرار داشته است. نمودار صفحه بعد به وضوح این نارسایی را در اجرای سیاست خصوصی‌سازی نشان می‌دهد.

نقاط قوت قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲) یکی از عوامل مهم و مؤثر برای موفقیت سیاست خصوصی‌سازی، پس از تعیین زمینه‌های فعالیت قابل واگذاری، تسری دامنه شمول سیاست به تمامی شرکت‌هایی است که در زمینه مزبور فعالیت دارند. در حقیقت هنگامی که دولت تصمیم می‌گیرد یک زمینه فعالیت را در بازار و فضای رقابتی بخش خصوصی رها سازد (در اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی در کشور، واگذاری فعالیت مدنظر بوده است)، ضروری است به منظور شکل‌گیری بازار مورد نیاز و فعالیت هماهنگ عناصر این بازار و امکان ارزیابی نتایج حاصله، با تمامی شرکت‌های فعال در زمینه قابل واگذاری به یک صورت برخورد شود و در صورتی که بخشی از شرکت‌ها دارای کارکردی متفاوت نسبت به دیگر شرکت‌های خصوصی شده (واگذار شده) باشند، نه تنها بازار مورد نظر شکل نگرفته است، بلکه ارتقای کارایی فعالیت و موفقیت خصوصی‌سازی نیز با تردید مواجه خواهد شد.

از جمله ابهامات و نقاط ضعفی که تاکنون در مصوبات و تصمیم‌گیری‌های مربوط به خصوصی‌سازی وجود داشته، عدم گسترش تصمیمات به تمامی شرکت‌های فعال در بخش‌های مختلف بوده است. به عنوان مثال، شرکت‌های تحت پوشش بنیادها به لحاظ آن که طبق مفاد قانونی، دولتی شناخته نشده و علی‌رغم آن که

مکانیزم‌های غیرخصوصی و تا حدی دولتی نیز بر آنها حاکم است مشمول سیاست واگذاری و مصوبات تصویب شده نمی‌گردیدند. لذا تاکنون این امکان وجود داشته تا در یک زمینه فعالیت، شرکتی با کارکردهای خصوصی و علی‌رغم فعالیت‌های با کارایی فوق‌العاده عملاً نتواند با شرکت مشابه خود که تنها از لحاظ فضای فراگیر بر عملکرد مالی - عملیاتی متفاوت است، به رقابت بپردازد. این امر موجب عدم تحقق هدف اصلی واگذاری که ارتقای کارایی فعالیت‌ها و استفاده بهینه از امکانات کشور می‌باشد، می‌گردد و یا شرکت خصوصی را از بازار حذف می‌نماید. چارچوب کلی قانون و مکانیزم‌های طراحی شده در تضاد با دیگر مصوبات هیئت وزیران می‌باشد. دامنه شمول تعیین شده برای اجرای سیاست خصوصی سازی نیز در قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ به گونه‌ای است که حتی در صورت اجرای کامل قانون مزبور بین نهادهای مندرج در آن امکان تضاد و ناهماهنگی وجود خواهد داشت. به عنوان مثال طبق ماده ۱، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی بانک‌ها و کلیه مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، موظف‌اند سیاست واگذاری را طبق مفاد قانون به اجرا درآورند و طبق ماده ۱۳، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی نیز موظف‌اند پس از اجازه ولی فقیه در واگذاری سهام، چارچوب این قانون را رعایت کنند.

یک نقطه قوت بزرگ دیگر که این قانون از آن برخوردار است، وجود منطق در نحوه واگذاری و به حداقل رساندن نفوذ گروه‌های ذی‌نفع است که از این نظر به استحکام امر خصوصی سازی کمک بزرگی تلقی می‌گردد.

نقاط ضعف قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲) مخاطب ماده ۱ قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها و شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی، بانک‌ها و کلیه مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است می‌باشد و بنیاد و نهادهای دیگر نیز موظف به رعایت مفاد قانون می‌باشند. ضمن این که بسیاری از شرکت‌هایی که تحت پوشش دستگاه‌های مخاطب قانون قرار می‌گیرند دولتی نیستند، برخی دیگر از دستگاه‌ها که شرکت تحت پوشش خود دارند، در قانون اشاره‌ای از آنها به عمل نیامده است. طبق قانون و اصول متداول فعالیت‌های بانکی، بانک‌ها برای تحرک سرمایه‌ها و سپرده‌های اشخاص نزد خود و جهت سودآوری، از محل منابع ناشی از سپرده سرمایه‌گذاران، دارای فعالیت‌های سرمایه‌گذاری هستند. به همین دلیل شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها، به عنوان شرکت‌های دولتی شناخته نمی‌شوند. از سوی دیگر سازمان صنایع ملی ایران که بسیاری از شرکت‌های ملی و مصادره شده را تحت پوشش دارد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در متن قانون مورد اشاره قرار نگرفته‌اند، در حالی که فعالیت‌های انجام شده در مورد خصوصی سازی، تاکنون عمده‌تأ مربوط به این دو نهاد بوده است.

در مجموعه روش‌هایی که برای خصوصی سازی به کار گرفته می‌شود، روش واگذاری برای آن دسته از شرکت‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که زمینه فعالیت آنها کاملاً تخصصی بوده و ارتقای کارایی فعالیت آنها نیز در گرو انتقال شرکت به متخصصین و خبرگان در رشته و زمینه فعالیت مزبور است و سرمایه گذاری عموم مردم یا سرمایه‌گذاران بخش خصوصی (در صورت عدم برخورداری از شرایط تخصصی مورد نظر)

منجر به تحقق خصوصی سازی نمی گردد و یا آن که شرکت دارای شرایطی است که امکان به کارگیری روش مزایده برای واگذاری آن وجود ندارد (به دلیل زیان دهی بالا و یا ساختار مالی نامناسب و ...) به همین لحاظ در تصمیم گیری های قبل از انتخاب نوع روش واگذاری به عهده وزیر مسئول گذارده شده و یا در روش مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید، در شرایط مساوی اولویت با تعاونی های تخصصی - صنفی تعیین شده است. لذا ضمن این که اختصاص روش مذاکره برای واگذاری سهام به اثارگران ارزشمند می باشد، به نظر می رسد تحقق هدف ارتقای کارایی فعالیت ها که از خصوصی سازی شرکت های دولتی مورد نظر بوده است، با توجه به این روش کاملاً قابل دستیابی نباشد.

طبق مفاد قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، دولت در فروش سهام باید ۵۷ درصد سهام قابل واگذاری را به اثارگران واگذار نماید. به علاوه روش فروش عملاً به صورت اقساطی می باشد که بهای سهام فروخته شده طی ۵ یا ۷ سال به دولت و یا دستگاه واگذارنده پرداخت نمی گردد. از سوی دیگر دولت باید تسهیلات لازم نظیر تأمین منابع مورد نیاز برای پیش پرداخت بهای سهام را نیز تأمین نماید. در حقیقت در حالی که خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی به معنای کاهش بار مالی دولت می باشد، اجرای قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، نه تنها موجب کاهش بار مالی دولت نمی گردد، بلکه برای دولت تعهد نیز ایجاد می نماید و در صورتی که سهام شرکت های نسل دوم به بعد نیز واگذار شده و به فروش برسد، دولت مکلف به پرداخت تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز نیز خواهد بود. تا قبل از تصویب قانون ۱۳۷۳/۵/۱۲، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان ارائه دهنده تسهیلات مالی مورد نیاز خرید سهام کارگران در نظر گرفته شده بود در حقیقت منابع سازمان تأمین اجتماعی متعلق به دولت نبوده و در صورت تأمین منابع مالی لازم تحرکی در بازار سرمایه کشور محسوب می گردید.

بازار ایجاد شده براساس قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، یک بازار رقابتی نیست (البته ادعا نمی شود قبلاً بازار رقابتی وجود داشته است) و مفاد قانون مزبور نیز به عنوان سیاست خصوصی سازی تلقی نمی شود. در حقیقت با تصویب قانون اثارگران، هدف انتقال سهام شرکت های دولتی (بخش عمومی) به گروه های مورد نظر بوده است.

تجربیات به دست آمده در ارتباط با امر واگذاری شرکت های دولتی و بخش عمومی در کشور و نیز تجربیات سایر کشورها حاکی از نیاز به وجود «متولی و نهاد مستقل» برای اجرای واگذاری است. نهادی که ضمن برخورداری از استقلال کامل ضروری است از حمایت های سیاسی نیز برخوردار بوده و از لحاظ جایگاه تشکیلاتی در کشور نیز در سطوح بالای سیاسی اداری سازماندهی شده باشد. تبلور پاسخ به این نیاز کمیته موضوع بند ۲ مصوبه ۱۳۷۰/۲/۲۹ بوده است و با توجه به عملکرد ضعیف این نهاد و نیاز مبرم به وجود نهاد مستقل امر واگذاری در کمتر از ۲ سال پس از تصویب مصوبه مزبور، تصویب نامه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ با تأکید بر استقلال و اقتدار بیشتر مدیریت امر واگذاری به تصویب رسیده است. در حالی که مفاد ماده ۷ قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ که مکانیزم نظارت بر حسن اجرای قانون و تنظیم روابط کاری بین شرکت های اثارگران و واگذارندگان سهام را مدنظر قرار داده است، علی رغم عنوان خود که به نحوی کل سیاست خصوصی سازی در کشور را تحت پوشش می گیرد، از لحاظ جایگاه تشکیلاتی، استقلال و اقتدار لازم، دارای شرایط لازم نیست. حجم، حساسیت و اثرات تعیین کننده خصوصی سازی در ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور ایجاب می نماید مکانیزم مدیریت و سیاستگزاری اجرای سیاست

خصوصی سازی در کشور از جایگاه مناسبی برخوردار باشد. تجربیات پس از تصویب قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، بیانگر ضعف مدیریت فرایند خصوصی سازی در کشور است. (روش فروش توسط هیئت وزیران به تصویب می رسد و سهام طبق روال قبل به متقاضیان به فروش می رسد و ستاد موضوع ماده ۷ هیچ دخالتی ندارد).

طبق ماده ۶ قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲)، ۳۳ درصد سهام به کارگران واحدهای تولیدی و ۱۰ درصد نیز به کارمندان عرضه خواهد شد. ضمن این که مشکل قبلی تعیین درصد فروش سهام قابل واگذاری به گروه های مورد نظر، همواره پابرجاست (عدم مطالعه حجم سهام قابل واگذاری و تعیین درصدها بدون اطلاعات کافی)، مشکلات بسیاری نیز در صورت اجرای مفاد قانون به شرح جدول ۱۲ وجود خواهد داشت.

جدول ۱۲- مشکلات قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت و ایثارگران

موضوع	دستوالعمل اجرایی بند ۳ تصویب نامه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹	ماده ۶ قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲	توضیحات
عنوان دستورالعمل یا قانون	- نحوه تأمین پرداخت وجه ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی	- درصد سهام قابل واگذاری به کارمندان دولت، کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی	
متولی اجرایی	- سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	- سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	علت انتخاب سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در تصمیمات قبل قانون گسترش مالکیت تولیدی مصوب سال ۱۳۴۹ بوده است، با توجه به این امر و رابطه سازمان با قانون کار، سازمان تأمین اجتماعی، منابع ناشی از فروش سهام اصالتی سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به عنوان مکانیزم تحویل گیرنده سهام کارگران و پرداخت وجوه مربوطه به دستگاه های واگذارنده (به طور نقد و ظرف یک سال) بوده است و سپس بهای سهام را از کارگران به طور اقساط دریافت می داشته است، لکن در قانون جدید سازمان مالی به عنوان مکانیزم اجرایی است و بهای سهام به صورت اقساط به دستگاه های واگذارنده پرداخت می شود. روش ها و ضوابط انتقال مالکیت و تأمین وجوه مورد نیاز طبق قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲
دستگاه ها و وزارتخانه های ناظر و هماهنگ کننده	- وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزارت کار و امور اجتماعی	- دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی سازمان جهت نظارت بر اجرای ماده ۶ شرکت می نمایند.	علی القاعده دستورالعملی در این خصوص می باید تدوین می گردید که این اقدام صورت نگرفته است

موضوع	دستورالعمل اجرایی بند ۳ تصویب نامه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹	ماده ۶ قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲	توضیحات
درصد سهام قابل واگذاری	- ۳۳ درصد برای کارگران	- ۱۰ درصد برای کارمندان دولت - ۳۳ درصد برای کارگران همان واحد تولیدی	مأخذ انتخاب و تعیین درصدهای سهام قابل واگذاری کارگران و کارمندان مشخص نیست
حداکثر سقف برای قیمت سهام قابل واگذاری	- یک میلیون ریال	دو میلیون ریال به قیمت میانگین اسمی و قیمت واگذاری - پنج میلیون ریال به قیمت پایه کارشناسی (با تصویب وزرای کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی قابل افزایش می باشد)	مأخذ تعیین ارقام مشخص نیست
روش قیمت گذاری سهام	میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام در بورس اوراق بهادار در اولین عرضه	- میانگین قیمت اسمی و قیمت واگذاری - قیمت پایه کارشناسی	قیمت واگذاری دقیقاً مشخص نشده است.
روش پرداخت بهای سهام	- ۳۰ درصد بهای فروش سهام به طور نقد - ۷۰ درصد بقیه به صورت اقساط حداکثر ۷ ساله	- ۲۵ درصد به صورت نقد ۷۵ درصد به صورت اقساط حداکثر ۷ ساله	طبق تصمیمات قبل پرداخت وجود سهام کارگران، به طور نقد و یک جا به دستگاه واگذارنده پرداخت می شده است، در حالی که در قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ چنین پیش بینی صورت نگرفته است.
مدیریت سهام قابل واگذاری	- تا هنگام تسویه بدهی توسط کارگران، سازمان مالی مدیریت سهام را به عهده دارد و پس از تسویه، مدیریت سهام نیز به مالک آن (کارگران) واگذار می گردد	مسکوت است	

طبق قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، عملیات واگذاری سهام تا تدوین آیین نامه اجرایی قانون متوقف گردید. در ماه های پایانی سال ۱۳۷۳، آیین نامه مزبور حاوی دستورالعمل های اجرایی تدوین و به تصویب هیئت وزیران رسید. نکته حائز اهمیت عدم تغییر اساسی دستورالعمل های جدید با دستورالعمل های قبلی خصوصاً در مورد فروش، روش قیمت گذاری و روش فروش اقساطی و مستثنی نمودن شرکت های منتخب در مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ از مفاد و چارچوب آیین نامه جدید و قانون ایثارگران در یکی از مفاد آن است.

عملکرد دستگاه های واگذارنده سهام

عمدتاً دستگاه های اصلی واگذارنده سهام سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بوده اند که سازمان صنایع ملی ایران عمدتاً به دلیل تحت پوشش قرار دادن شرکت های ملی و مصادره شده پس از انقلاب و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بنابر ماهیت و فلسفه وجودی و نقشی که در ارتباط با ایجاد و احیای صنایع داشته و واگذاری آنها را در موضوع فعالیت خود پیش بینی نموده است، نسبت به دیگر دستگاه های واگذارنده عملکرد بسیار وسیعی را در فروش سهام شرکت های تحت پوشش و

وابسته داشته‌اند.

یکی دیگر از نهادهایی که طی سال‌های پس از تصویب اجرای سیاست خصوصی‌سازی، در حجم نسبتاً بالایی سهام شرکت‌های تحت پوشش خود را به بخش‌های غیردولتی عرضه نموده است، بانک صنعت و معدن می‌باشد. لکن طبق قانون (ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶) شرکت‌هایی که از طریق سرمایه‌گذاری بانک‌ها ایجاد شده باشند دولتی نبوده و لذا مشمول قوانین و مقررات عمومی دولت نمی‌باشند. از سوی دیگر عرضه سهام در بازار بورس و یا بازار سهام در کشور قطعاً اثرات عمیقی بر نحوه عملکرد دیگر عرضه‌کنندگان و مقاضیان سهام خواهد داشت. لذا مدنظر قرار ندادن بانک صنعت و معدن در جریان واگذاری سهام و تأثیر آن بر عرضه و تقاضای بازار قطعاً مناسب نمی‌باشد. علی‌رغم آن که در هیچ یک از مراحل واگذاری، بانک صنعت و معدن و شرکت‌های تحت پوشش آن مورد توجه مستقیم متولیان امر واگذاری نبوده‌اند، لکن آثار عملکرد این بانک مورد توجه می‌باشد.

یکی از مسائل با اهمیت که جریان خصوصی‌سازی را در کشور کاملاً تحت تأثیر قرار داده است عملکرد نهادهای مختلف (نظیر بنیاد جانبازان، بنیاد شهید و ...) و یا برخی وزارتخانه‌ها در امر واگذاری شرکت‌هاست. واگذاری سهام توسط نهادهای غیردولتی، بازار سهام و خصوصاً بازار فضای فعالیت شرکت‌های قابل واگذاری دولتی را تحت تأثیر قرار داده است و این وضعیت در حالی است که حداقل تا قبل از تصویب قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، نهادهای غیردولتی در واگذاری شرکت‌های تحت پوشش، ملزم به تبعیت از قوانین و مصوبات را نبوده‌اند.

از سوی دیگر پس از انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و تدوین برنامه انتقال آنها به بخش خصوصی بسیاری از وزارتخانه‌ها (نظیر وزارت معادن و فلزات) که در مرحله مطالعه و ارزیابی شرکت‌ها، حضور نداشته‌اند به طور جداگانه مصوباتی را در مورد واگذاری شرکت‌های تحت پوشش خود، از هیئت وزیران اخذ نمودند که این اقدام به عدم یکپارچگی و تمرکز امر واگذاری به نحو مؤثری دامن زد.

طی سال‌های اجرای سیاست خصوصی‌سازی سهم دستگاه‌های مختلف واگذارنده در فروش سهام و واگذاری شرکت‌های تحت پوشش به شرح جدول ۱۳ است:

جدول ۱۳- سهم دستگاه‌های واگذارنده در فروش سهام (درصد)

سال	سازمان صنایع ملی	سازمان گسترش و نو ساز صنایع ایران	بانک صنعت و معدن	سایر دستگاه‌ها
۱۳۶۸	۰	۰	۶۴/۵	۳۵/۵
۱۳۶۹	۲۷/۶	۰/۹	۶۲/۸	۸/۷
۱۳۷۰	۵۹/۶	۸/۵	۲۲/۷	۹/۲
۱۳۷۱	۴۹/۱	۲۶/۷	۱۸/۶	۵/۶
۱۳۷۲	۴۱/۷	۲۷/۰	۲۷/۲	۴/۱

مأخذ: گزارش‌های سازمان کارگزاران بازار بورس اوراق بهادار

همان‌گونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود، سهم عمده در فروش سهام مربوط به سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است. بانک صنعت و معدن در سال ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ بیشترین سهم را داشته است و پس از تصویب اولین مصوبه هیئت وزیران در مورد فروش سهام متعلق به دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی، سهم بانک کاهش و در مقابل سهام سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران افزایش یافته است.

عملکرد دستگاه‌های واگذارنده سهام طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۴ به شرح جدول ۱۴ می‌باشد. عملکرد سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طی سال‌های تصویب و اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، با اتخاذ روش‌های مختلف فروش در بورس، مزایده و مذاکره، سهام تعدادی از شرکت‌های تابعه وابسته خود را به متقاضیان خرید سهام عرضه نموده است. جدول صفحه قبل اطلاعات مربوطه را نشان می‌دهد.

عملکرد سازمان صنایع ملی ایران

شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران عمدتاً از طریق مصادره و ملی شدن و رأی دادگاه صالحه به بخش عمومی راه یافته‌اند. عملکرد سازمان صنایع ملی ایران در ارتباط با واگذاری شرکت‌های تحت پوشش به شرح جدول ۱۶ می‌باشد.

عملکرد بانک صنعت و معدن

طبق قانون شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها دولتی نیست، لذا شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها مشمول سیاست خصوصی‌سازی قرار نمی‌گیرند، لکن به دلیل تأثیر قابل توجه فروش سهام در بازار مسلماً اجرای سیاست خصوصی باید با توجه به عملکرد بانک‌ها مورد بررسی قرار گیرد. (از سوی دیگر در واگذاری سهام بانک‌ها ضوابط و مصوبات دولت را می‌توانند رعایت نکنند) جدول ۱۷ عملکرد بانک صنعت و معدن را نشان می‌دهد.

میلیون ریال

جدول ۱۴- عملکرد دستگاه‌های واگذارنده سهام طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۴

دستگاه واگذارنده	۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲		۱۳۷۳		۱۳۷۴		جمع	
	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مذاکره
سازمان صنایع ملی ایران	-	-	-	۱۰۴۵۰	-	۲۲۳۲۴/۱	۶۷۵۲۳	۷۸۷۳۰	۸۶۲۷۹/۳	۹۷۵۳۵/۸	۱۵۴۳۱۹/۱	۵۶۸۵۶۱	۵۰۷۳۶/۱	۷۹۵۰	۵۸۰۷۸۳/۵	۷۶۳۸۹۳/۹
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	-	-	۳۳۷/۶	-	-	۲۹۷۵۵	۱۹۸۲	۴۱۳۴۵	۸۰۳۷۰/۱	۳۸۱۵۵	۱۰۷۳۲۹/۲	۲۷۴۷	۱۴۱۲۷۳/۸۵	۱۶۴۳۷۶	۴۰۰۴۰۹/۶	۲۴۵۹۳۹/۵
بانک صنعت و معدن	۲۸۸۷/۲	۴۸/۸	۲۱۶۲۴/۵	۲۱۶۸/۱	۸۴۸۹۶	-	-	۵۸۵	۱۰۸۸۰۵/۵	۵۴۹۲۳/۳	۱۰۸۶۸/۳	۲۰۹۷۸	۵۵۳۷۰	۱۲۸۴۲۰/۴	۳۶۸۱۹۸/۶	۱۸۵۵۲۶/۴
وزارت معادن و فلزات	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۲۳۱۶/۶	۱۰۵۰۲/۲	-	-	-	-	۱۲۸۱۸/۸
سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	-	-	-	-	-	-	-	۵۹۱۵/۸	۷۳۹۴/۷	-	-	۱۲۹۰۶۹	-	۱۶۷۳۹۲۰/۲	-	۱۹۳۶۸۹/۶
بانک کشاورزی	-	۳۲۸/۲	-	۶۴۱/۹	-	۲۴۶۶	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۳۴۳۶/۱
بانک ملی ایران	۴۶۷/۶	-	-	-	۲۷۷۱	-	-	۷۸۰۵	-	-	۷۹۲۴۲	-	۸۷۰۴۸/۴	-	۱۷۷۳۳۶/۰	-
بانک تجارت	-	-	۱۰۹/۸	۲۵۴۲	-	-	-	-	-	-	۶۲۶۵/۲	-	۹۰۸۶/۰	-	۱۵۴۶۱/۰	۲۵۴۲
بانک سپه	۱۳۰	-	-	-	۲۷۹۴۳	-	-	-	-	-	۶۹۶۰۷	-	۳۷۲۶۲/۷	-	۷۲۲۹۶/۴	-
بانک صادرات	-	-	-	-	۷۲۰	-	-	-	-	-	۴۹۷۰۲	-	۲۸۱۱۶/۷	-	۲۹۳۳۳/۹	-
بانک مرکزی	۶۹۱/۱	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۷۲۱۰۱/۵	-	۷۲۷۹۲/۶	-
وزارت صنایع	-	-	-	-	۵۸	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۵۸/۰	-
بانک مسکن	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۹۵۹/۳	-	-	-	۹۵۹/۳	-
بانک ملت	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	۱۳۰۱۱۳/۹	-	۱۳۰۱۱۳/۹	-
جمع	۴۱۷۵/۹	۳۷۷/۰	۳۲۵۲۱/۹	۵۳۵۲/۰	۳۲۶۱۱۲/۰	۲۶۷۷۲/۱	۱۳۴۳۸۰/۸	۱۶۲۹۱۷/۹	۲۸۲۸۴۹/۶	۱۵۷۵۸۵/۸	۳۸۹۵۳۹/۶	۶۲۶۶۷۸/۰	۸۵۱۵۵۲/۱	۲۳۴۴۷۳/۹	۲۰۴۱۴۳۲/۲	۱۳۱۴۱۵۶/۷

۱- سازمان کارگزاران بازار بورس اوراق بهادار تهران. گزارش هفتگی بورس، سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۳.

۲- گزارش‌های عملکرد واگذاری سهام منتشره توسط دستگاه‌های واگذارنده.

جدول ۱۵- عملکرد فروش سهام شرکت های تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طی سال های ۱۳۶۹-۱۳۷۴

سال	سهام عادی			سهام کارگری			سهام غرامتی			کل	
	تعداد شرکت	تعداد سهام	مبلغ (میلیون ریال)	تعداد شرکت	تعداد سهام	مبلغ (میلیون ریال)	تعداد شرکت	تعداد سهام	مبلغ (میلیون ریال)	تعداد سهام	مبلغ (میلیون ریال)
۱۳۶۹	۲	۳۸۰۸۸	۳۳۸	-	-	-	-	-	-	۳۸۰۸۸	۳۳۸
۱۳۷۰	۱۰	۳۴۰۴۳۹۶	۳۲۵۴۳	۳	۴۸۹۰۰۱	۲۱۶۴	-	-	-	۳۸۹۳۳۹۷	۳۴۷۰۷
۱۳۷۱	۲۱	۷۱۹۵۴۰۳	۸۶۱۴۲	۴	۳۵۹۹۸۵	۱۲۷۸	۱	۱۱۰۴۸۳۰	۷۹۵۵	۸۶۶۰۲۱۸	۹۵۳۷۵
۱۳۷۲	۱۷	۱۳۵۵۰۲۲۷	۱۱۲۱۲۰	۵	۸۸۳۵۶	۳۴۲	۲	۱۹۱۴۷۷۲	۶۵۸۸	۱۵۵۵۳۳۵۵	۱۱۹۰۵۰
۱۳۷۳	۸	۲۰۴۹۶۷۳	۶۸۳۱	۸	۳۸۲۷۹۶۳	۱۴۷۹۱	۵	۲۲۳۲۲۹۸۷	۹۱۹۲۲	۲۸۲۰۰۶۲۳	۱۱۳۵۴۴
۱۳۷۴	۲۵	۳۷۵۱۳۴۵۳	۲۲۷۳۵۸	۱۲	۹۱۸۲۳۵۴	۳۴۱۸۲	۴	۵۱۱۴۷۱	۳۴۵۹	۴۷۲۰۷۲۷۸	۲۷۴۹۹۹

مأخذ: گزارش های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

جدول ۱۶- عملکرد واگذاری سازمان صنایع ملی

ارقام (میلیون ریال)

سال	روش بورس	روش مزایده و مذاکره	سهام کارگری	جمع
۱۳۶۹	۱۰۴۲۱	-	-	۱۰۴۲۱
۱۳۷۰	۱۸۵۳۹۲	۲۸۰۸۶	۸۳۰۰	۲۲۱۷۷۸
۱۳۷۱	۷۰۷۲۳	۵۴۴۳۷	۶۰۰۰	۱۳۱۱۶۰
۱۳۷۲	۸۴۵۷۷	۷۶۲۴۵	۱۳۲۰۰	۱۷۴۰۲۲
۱۳۷۳	۱۱۲۳۶۲	۵۵۴۱۶۱	۱۴۴۰۰	۶۸۰۹۲۳
۱۳۷۴	۲۲۲۱۷	۷۹۵۰	۴۷۶۰۰	۷۷۷۶۷
جمع	۴۸۵۶۹۲	۷۲۰۸۷۹	۸۹۵۰۰	۱۲۹۶۰۷۱

مأخذ: گزارش‌های سازمان صنایع ملی ایران

جدول ۱۷- عملکرد بانک صنعت و معدن

ارقام (میلیون ریال)

سال	روش بورس	مزایده و مذاکره	جمع
۱۳۶۸	۲۸۸۷/۲	۴۸/۸	۲۹۳۶
۱۳۶۹	۲۱۶۲۴/۵	۲۱۶۸/۱	۲۳۷۹۲/۶
۱۳۷۰	۸۴۸۹۶		۸۴۸۹۶
۱۳۷۱	۵۸۵	۵۴۹۲۳/۳	۵۵۵۰۸/۳
۱۳۷۲	۱۰۸۸۰۵/۵	۱۰۸۶۸/۳	۱۱۹۶۷۳/۸
۱۳۷۳	۲۰۹۷۸	۵۵۳۷۰	۷۶۳۴۸
۱۳۷۴	۱۲۸۴۲۲/۴	۶۲۱۴۷/۰۹	۱۹۰۵۷۰/۳
جمع	۳۶۸۱۹۸/۶	۱۸۵۵۲۱/۴	۵۵۳۷۲۵/۰

مأخذ: گزارشات بانک صنعت و معدن

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از این بحث

۱- طی سال‌های تصویب برنامه اول تاکنون تصمیمات مختلفی مبنی بر اجرای هرچه بهتر سیاست خصوصی‌سازی اتخاذ شده است. همان‌گونه که در قسمت‌های مربوط توضیح داده شد، از ابتدای صدور اولین مصوبه در مورد واگذاری تا تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت، اهداف خصوصی‌سازی یکسان نبوده و روش‌های مورد استفاده در واگذاری سهام شرکت‌ها نیز متفاوت و در برخی موارد متضاد نیز بوده است.

۲- هدف از اجرای سیاست خصوصی‌سازی ارتقای کارایی فعالیت‌ها و تخصیص بهینه منابع بوده است. اما طی سال‌هایی، از طریق قوانین بودجه سنواتی، دستگاه‌های واگذارنده سهام (نظیر سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) مکلف به فروش سهام و واریز درآمدهای حاصله به خزانه شده‌اند. به این ترتیب کسب درآمد برای دولت در مفاد این قوانین هدف واگذاری سهام بوده است. نکته قابل توجه آن که، درآمدهای حاصل از فروش سهام برخی دستگاه‌های واگذارنده به طور مستقیم قابل انتقال به خزانه نیست، لذا تدوین قوانین مزبور تکلیفی خواهد بود برای دستگاه‌های مزبور تا وجوهی را به صندوق دولت واریز نمایند. این امر موجب می‌گردد تا یا در فروش سهام شرکت‌های تحت پوشش و وابسته صرفه و صلاح دولت رعایت نشود و یا وجوه تعیین شده از محل‌های دیگر به

خزانه واریز گردد.

۳- تاکنون مدیریت امر واگذاری دارای استقلال و اقتدار لازم نبوده است. در حقیقت تاکنون مدیریتی منسجم برای اجرای سیاست وجود نداشته است. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که برای اجرای سیاست خصوصی حداقل نهاد یا تشکیلاتی را به طور مستقل سازماندهی نموده‌اند تا بدون تأثیرپذیری از منافع صنفی و یا بخشی و صرفاً در چارچوب اهداف و وظایف تعیین شده، شرکت‌های دولتی را به بخش‌های غیردولتی واگذار کند. لکن مدیریت خصوصی‌سازی در ایران، تاکنون مرکب از دستگاه‌های واگذارنده سهام و گروه‌های ذی‌نفع در امر واگذاری بوده است، که به هیچ وجه امکان تصمیم‌گیری بدون مدنظر قرار دادن منافع خود را ایجاد نکرده‌اند.

۴- علی‌رغم اصرار بر وجود شفافیت و رقابت در بازار، خرید و فروش سهام به صورتی کاملاً رقابتی و واضح صورت نمی‌گیرد. حتی معاملات سهام شرکت‌های دولتی در بورس نیز از شفافیت و رقابت کامل برخوردار نمی‌باشد. ضمن این که در مفاد دستورالعمل‌ها و قوانین تدابیری جهت شفافیت اجرای خصوصی‌سازی اندیشیده شده است، لکن به دلیل نبود نهاد مستقل نظارت بر امر واگذاری و تأثیر دستگاه‌های واگذارنده بر فروش سهام واگذاری شرکت‌ها، اهداف قوانین تحقق نمی‌یابد.

تاکنون به طور مشخص هیچ تدبیر قانونی برای حمایت و تسهیل امر خصوصی‌سازی اندیشیده نشده است، حتی برخی از قوانین (نظیر قانون کار) به دلیل تأثیر آنها بر عوامل و تصمیم‌گیری‌های تولید موجب شده است تا سرمایه‌گذاران احتمالی از مشارکت در خرید شرکت‌ها استقبال نکنند.

۵- به نظر می‌رسد آنچه که تاکنون در اجرای سیاست واگذاری عمل شده است، بیشتر ملی‌زدایی است تا خصوصی‌سازی. بسیاری از شرکت‌های واگذار شده که تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار داشته‌اند، قبلاً در بخش خصوصی فعالیت داشته و از طریق مصادره به بخش دولتی انتقال داده شده‌اند. به همین لحاظ شرکتی که دولتی تشکیل و دارای اهداف و زمینه فعالیت دولتی بوده باشد، تاکنون به بخش خصوصی واگذار نگردیده است. به این ترتیب و با توجه به مشکلات موجود در اجرای سیاست واگذاری به نظر می‌رسد اقدامات متخذه یا از کفایت لازم برخوردار نیست و یا اهداف خصوصی به طور صحیح انتخاب نشده‌اند.

۶- طبق قانون ۳۳ درصد سهام قابل واگذاری به کارگران همان واحد یا کارگران سایر واحدهای تولیدی و ۱۰ درصد نیز به کارمندان دولت واگذار می‌شود. در این ارتباط چند مشکل وجود دارد:

الف- هیچ برآوردی از حجم واگذاری به عمل نیامده، لذا مقدار ۳۳ درصد و ۱۰ درصد سهام قابل واگذاری نیز مشخص نیست.

ب- توجیهی بر انتخاب سهم ۳۳ درصد و ۱۰ درصد تاکنون ارائه نشده است.

ج- متولی و مکانیزم انتقال سهام ۳۳ درصد و ۱۰ درصد سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی است که به دلیل عدم توان مالی و ضعف‌های تخصصی تاکنون موفق نبوده است.

۷- در اجرای مفاد قوانین واگذاری سهام به ایثارگران، طی سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ (لایحه بودجه)، تبصره‌ای به منظور تأمین مالی خرید سهام توسط ایثارگران و خانواده شهدا در تبصره‌های بودجه درج می‌شود و براساس آن نیز دستورالعمل اجرایی تدوین می‌شود. در حقیقت طبق تبصره ۳۸ دولت باید اعتبار لازم جهت خرید قسطی سهام را برای گروه‌های موردنظر فراهم نماید. ضمن این که این تصمیم ماهیتاً

ارزشمند و قابل تقدیر است، اما در راستای اهداف سیاست خصوصی سازی نیست.

آخرین حکم قانونی در مورد واگذاری فعالیت های دولتی به بخش های غیردولتی و خصوصی سازی است به عنوان مثال در دستورالعمل تدوین شده شرکت هایی برای واگذاری انتخاب شده اند که در مراحل و مطالعات قبل به دلایل مختلف امکان واگذاری به بخش خصوصی را نداشتند.

۸- بدین ترتیب با توجه به روند قانونی و تصمیم گیری اتخاذ شده، به نظر می رسد هنوز باور و عزم ملی و توافق مورد نیاز بین تصمیم گیران و سیاست گزاران در مورد خصوصی سازی در کشور وجود ندارد. اختلالات ناشی از عملکرد نامطلوب شرکت های دولتی، نبود بخش خصوصی کارآمد و یا ملاحظات غیراقتصادی می تواند موجب این امر باشد. اما با توجه به این که تدوین و تصویب سیاست خصوصی سازی مسلماً مؤثر بر کم و کیف عملکردها و تصمیمات اداری اقتصادی در جامعه تأثیر دارد، ضروری است به طور کامل و یقین تکلیف سیاست مزبور در جامعه مشخص گردد و باید در صورت وجود عزم راسخ بر اجرای سیاست خصوصی سازی ابزارها، عوامل و الزامات مورد نیاز به طور کامل فراهم شود. طبعاً بازنگری تصحیح قوانین موجود و مکانیزم ها و سازماندهی مربوط اولین گام در این راه خواهد بود.

بحث سوم- تعریف و انگیزه های ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی

مناطق آزاد تجاری-صنعتی، پدیده ای است که طی دهه های اخیر توجه بسیاری از کشورها و خصوصاً کشورهای در حال توسعه را به خود جلب نموده است. مناطق مزبور به عنوان کلیدی برای دستیابی به تکنولوژی های پیشرفته، درآمد ارزی و افزایش اشتغال مطرح شده اند و به همین لحاظ بعضی کشورهای در حال توسعه تلاش بسیاری در تأسیس این گونه مناطق در بخشی از خاک کشور خود نموده اند.

به دلیل برخی ملاحظات (اعم از اقتصادی و غیراقتصادی) که منجر گردیده است کشورهایی نتوانند از مزایای تجارت بین الملل استفاده نمایند، جهت ایجاد برتری در زمینه ای خاص که از عوامل شکل گیری و ادامه مبادلات تجاری است، محدوده جغرافیایی خاصی را در نظر گرفته اند تا از طریق آن و با ایجاد شرایط خاص و برقراری انواع امتیازات، برتری مورد نظر را پدید آورده و در فعالیت های تجارت بین الملل شرکت جویند.

دولت های میزبان و یا کشورهای تأسیس کننده مناطق آزاد اهداف متفاوتی را از ایجاد این گونه مناطق تعقیب می کنند که مهم ترین آنها عبارت اند از:

- الف- ایجاد درآمدهای ارزی؛
- ب- ایجاد فرصت های اشتغال؛
- ج- جذب سرمایه های خارجی و دانش فنی پیشرفته؛
- د- کسب و ارتقای مهارت های نیروی کار و مدیریت؛
- ه- ایجاد حلقه های ارتباطی بین مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اقتصاد داخلی؛
- و- تشویق برای توسعه بازرگانی خارجی.

لذا عایدات و منافع ارزی کشور میزبان از منطقه آزاد تجاری-صنعتی از محل خالص صادرات کالاها و

خدمات تولیدی در منطقه و بازده ناشی از سرمایه گذاری بوده و در مقابل، هزینه های پرداخت شده عبارت از هزینه های ایجاد و نگهداری منطقه، هزینه تعلیم نیروی انسانی و هزینه اعطای سوبسیدها و مشوق هایی که توسط دولت اعطا می گردد، می باشد.

تجربه جمهوری اسلامی ایران در مورد مناطق آزاد

پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اعطای مجوز ایجاد منطقه آزاد تجاری- صنعتی در کشور توسط قانون گذار از طریق تصویب تبصره ۱۹ قانون مزبور، عملاً حرکت های سازندگی و تحولات ساختاری در جزیره کیش، جزیره قشم و منطقه چابهار آغاز شد.

با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران، در شهریور ماه سال ۱۳۷۲، استراتژی ها، نحوه سازماندهی مناطق آزاد با اهداف، مقررات و ضوابط حاکم، انگیزه ها و معافیت ها و نوع فعالیت های مجاز در مناطق آزاد در قالب ۲۶ ماده قانونی مشخص گردید. طبق قانون مزبور اهداف کشور در ایجاد مناطق آزاد تجاری- صنعتی عبارت است از:

- ۱- تسریع در انجام امور زیربنایی؛
 - ۲- عمران و آبادانی در جهت رشد و توسعه اقتصادی؛
 - ۳- سرمایه گذاری و افزایش درآمد عمومی؛
 - ۴- ایجاد اشتغال سالم و مولد؛
 - ۵- تنظیم بازار کار و کالا؛
 - ۶- حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه ای؛
 - ۷- تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات.
- طبق قانون مصوب سال ۱۳۷۲، تمام جزیره کیش، ۳۰۰ کیلومتر مربع از جزیره قشم و منطقه چابهار به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی کشور تعیین شدند. پس از تصویب قانون اساسنامه سازمان های مناطق به تصویب هیئت وزیران رسید و بدون بهره گیری از بودجه عمومی دولت و به منظور رفع محرومیت ها و کمبودهای اساسی موجود منطقه با استفاده از برخی مکانیزم های حمایتی و تشویقی، سازمان های مناطق حرکت های وسیعی را آغاز نمودند.

به طور کلی حرکت های انجام شده توسط نهادهای متولی هر سه منطقه به ترتیب اولویت ذیل بوده است:

- ۱- رفع فقر و محرومیت و ایجاد دگرگونی در چهره عمومی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه؛
 - ۲- ایجاد تسهیلات زندگی، آموزشی، درمانی و رفاهی برای مردم منطقه؛
 - ۳- ایجاد زیرساخت های مورد نیاز جهت فعالیت های اقتصادی مورد نظر قانون گذار در منطقه؛
 - ۴- بهره گیری از مزیت ها و فرصت های موجود در منطقه.
- با توجه به این که به طور مستقیم جهت انجام فعالیت های سرمایه گذاری و زیربنایی تأمین مالی از سوی دولت برای مناطق آزاد صورت نگرفت، مناطق مزبور با استفاده از مکانیزم های تشویقی و امتیازات اعطا شده جهت ورود کالا به داخل کشور درآمدهایی را کسب نمودند که در جهت توسعه مناطق آزاد هزینه شده است.

عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد از ابتدا تاکنون

هریک از سازمان‌های مناطق آزاد، جهت تحقق اهداف قانونی و اهداف مندرج در اساسنامه اقداماتی را انجام داده‌اند که در ادامه تشریح می‌شود:

منطقه آزاد تجاری - صنعتی کیش

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به طور پراکنده تصمیمات و مصوباتی جهت فعال شدن جزیره و استفاده از مزایای تجاری - توریستی آن جهت کسب درآمد و منافع اقتصادی اتخاذ شد و به تصویب رسید اما هیچ‌یک از تصمیمات و مصوبات مزبور به طور مشخص و قاطع تکلیف دقیقی برای جزیره روشن ننمود به همین لحاظ جزیره در حالی که از فرسایش شدید امکانات و تأسیسات در حال تخریب بود و سرمایه‌های به کار رفته در آن به مرور زمان زبان‌های هنگفتی را برای کشور ایجاد می‌نمود، بدون هرگونه تحرکی تنها شاهد فروپاشی و اضمحلال سرمایه‌ها و زیربناهای موجود بود. پس از سال ۱۳۶۷ و خصوصاً در نیمه اول سال ۱۳۶۸، مصوبات مهمی که به طور مشخص و واضح کیش را به عنوان یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی شناسایی می‌نمود، در هیئت وزیران تصویب گردید. اعطای برخی امتیازات نظیر معافیت از پیمان ارزی در مورد محصولات که در کیش تولید می‌شود موجب گردید تا سرمایه‌گذاران برای حضور در جزیره و انجام فعالیت‌های تجاری راغب شوند.

امتیازات مزبور موجب گردید تا از ماه‌های انتهایی سال ۱۳۶۸ و از ابتدای سال ۱۳۶۹، قراردادهای متعدد سرمایه‌گذاری در زمینه‌های تولیدی، اداری و سیاحتی مسکونی و حتی ایجاد زیرساخت‌ها و امکانات مختلف منعقد گردد.

با توجه به محدودیت منابع مالی و عدم امکان سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در فعالیت‌های زیربنایی و ایجاد امکانات و تجهیزات اولیه در منطقه، استراتژی اصلی ایجاد منابع لازم و بهره‌گیری از آن به گونه‌ای انتخاب شد که در کیش همراه ساختن حرکت‌های زیربنایی با حرکت‌ها و کوشش‌های فعال‌سازی بخش‌های تجاری، صنعت و توریستی جزیره از ابتدا مدنظر قرار گیرد. به گونه‌ای که تأثیرات متقابل رشد هر یک از بخش‌های فعالیت موجب ایجاد منابع مالی برای رشد دیگر بخش‌ها شده و در مجموع روند توسعه جزیره پیگیری شود.

لازم به ذکر است با توجه به تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و اختصاص تمامی منابع و درآمدها برای اجرای طرح‌های عمرانی و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در کلیه بخش‌های اقتصادی کشور، هیچ منبعی از بودجه عمومی دولت برای منطقه آزاد کیش در نظر گرفته نشد. اما جهت پاسخ به نیازهای منطقه و با توجه به ضرورت تقویت جنبه‌های توریستی، تفریحی و تجاری با ایجاد ابزارهای لازم توسط سازمان منطقه، درآمدهایی جهت تأمین مالی فعالیت‌های صورت گرفته و سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز فراهم آمد.

طی سال‌های شکل‌گیری منطقه آزاد کیش تاکنون، بیش از ۱۴۰۰ شغل در بخش صنعت جزیره ایجاد شده است. بیش از ۲۴۱۸۹ میلیون ریال سرمایه‌گذاری مستقیم تنها از طریق سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی کیش در بخش صنعت جزیره ایجاد شده است.

طی سال‌های ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی در کیش و برقراری فرصت‌ها و جاذبه‌های اقتصادی، تفریحی و توریستی تعداد زیادی مسافر از داخل کشور از جزیره دیدن نموده‌اند. عمده‌ترین تأثیر جذب

مسافر به جزیره، ایجاد درآمد برای انجام سرمایه گذاری های سازمان منطقه بوده است. در طی سال های ۱۳۷۱-۱۳۷۵، مجموعاً ۱,۸۰۰,۰۰۰ نفر از طریق هوا و دریا به جزیره مسافرت نموده اند. درآمدهای ایجاد شده از طریق عوارض ورود کالا توسط مسافر به داخل کشور و پرداخت هزینه های مختلف در طی اقامت در منطقه بوده است. طبق اطلاعات موجود با توجه به درآمدهای ایجاد شده طی سال های ۱۳۷۱-۱۳۷۵، بیش از ۱۸۲۸۲۰ میلیون ریال منابع مالی برای انجام سرمایه گذاری در منطقه به دست آمده است.

ایجاد امتیازات و انگیزه های سرمایه گذاری و شکل گیری ساختارهای اولیه اقتصادی، تولیدی موجب ایجاد تحرک در زمینه های مختلف در این جزیره شده است. گرایش اصلی منطقه آزاد تجاری-صنعتی کیش با توجه به مزیت ها و استعداد های منطقه، توریستی-تفریحی اعلام شده است. لکن بخش صنعت در مجموع در حال ایجاد و راه اندازی است. اطلاعات کلی سرمایه گذاری ها و زمین های واگذار شده در منطقه طی سال های قبل از ۱۳۷۲ تاکنون در جزیره به شرح جدول ۱۸ بوده است:

جدول ۱۸ - تعداد واحدهای صنعتی، مقدار زمین واگذار شده صنعتی و مقدار سرمایه پیش بینی شده در منطقه

عنوان	قبل از ۱۳۷۲	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵ (نیمه اول)
تعداد واحدهای صنعتی	۴۰	۵	۱۱	۴۲	۴۰
مساحت زمین واگذار شده (متر مربع)	۸۶۸۷۵	-	۱۲۵۰۰	۶۰۵۰۰	۷۷۶۷۶
سرمایه پیش بینی شده (میلیون ریال)	۲۹۶۵۹	۳۰۸۵	۶۱۷۴	۴۲۵۲۳	۱۵۱۳۹۱

در میان واحدهای صنعتی جدول فوق، نزدیک به ۴۰ واحد مراحل اجرایی را بین ۸۰ تا ۱۰۰ درصد به پایان رسانیده اند.

با توجه به امکانات و تأسیسات ایجاد شده در منطقه، بخش خصوصی نیز تمایل به سرمایه گذاری در جزیره داشته است. در این ارتباط تاکنون بخش خصوصی بیش از ۲۵۰ میلیارد ریال سرمایه گذاری کرده است که طبق روش های مورد استفاده مناطق آزاد درآمدهایی را نیز برای منطقه ایجاد خواهد نمود.

پس از این که زمینه اصلی فعالیت منطقه آزاد کیش بخش های توریستی و تفریحی در نظر گرفته شد، در راستای ایجاد نیازهای اولیه و زیربنایی جزیره و سپس، زمینه های تجاری و بازرگانی مطالعات و اقدام های وسیعی آغاز گردید. بیش از ۱۰۰ طرح مطالعاتی و اولیه که مهم ترین آنها مطالعه و تهیه طرح جامع، ساماندهی تفصیلی و آماده سازی جزیره، شهرک ها، مجموعه ورزشی و مجموعه مسکونی، مطالعه و تهیه طرح های مجموعه های اقامتی، پارک ها، شبکه ارتباطی و ترمینال دریایی، مطالعات اولیه انتقال آب و برق و گاز از سرزمین اصلی (دیگر نقاط کشور) به جزیره و ایجاد امکان صدور آن به خارج می باشد.

همان گونه که خاطر نشان شد، معضل و نارسایی اصلی جزیره کیش در ابتدا، فرسایش تدریجی تأسیسات و امکانات جزیره بوده که طی سال های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، با سرمایه گذاری وسیعی ایجاد شده بود. به همین لحاظ پروژه های بسیاری جهت جلوگیری از تخریب شدید امکانات جزیره

به عمل آمد.

در انجام فعالیت‌های زیربنایی، زمینه اصلی تعیین شده برای منطقه در جهت فعالیت‌های توریستی و تجاری می‌باشد. در این راستا، سرمایه‌گذاری وسیعی تاکنون صورت گرفته است که نتایج آن به شرح ذیل می‌باشد:

- عملیات آماده‌سازی دو شهرک به مساحت ۳۲۰ هکتار؛
 - عملیات آماده‌سازی چهار شهرک صنعتی و کارگاهی به مساحت ۲۳۰ هکتار؛
 - ساماندهی و آماده‌سازی سواحل شمال شرقی به مساحت ۱۲۰۰ هکتار؛
 - ساماندهی کمپ کارکنان به مساحت ۳۰ هکتار؛
 - ایجاد پارک نخلستان غروب با مساحت ۲۵ هکتار؛
 - ساخت ۳۰ واحد مسکونی سوئیت در بلوک‌های مسکونی شهرک‌ها؛
 - اجرای مجموعه اقامتی شامل ۲۰۰ واحد ویلایی ساخته شده در پارک جنگلی؛
 - احداث مرکز بین‌المللی پزشکی؛
 - عملیات احداث در مانگاه‌ها، اداره بهداشتی و احداث بخش زایمان در منطقه سفین؛
 - تدارک مراحل ساخت بیمارستان ۲۰۰ تختخوابی کیش؛
 - عملیات ساختمان هتل چهار ستاره به مساحت ۲۰۰۰۰ مترمربع؛
 - حفر ۴ حلقه چاه و خرید و نصب ۴۵ دستگاه پمپ برای استفاده از آب شیرین تحت‌الارضی در سطح جزیره؛
 - احداث ۳ واحد تصفیه خانه فاضلاب؛
 - ساخت مخزن زمینی آب شیرین جزیره به حجم ۲۰/۰۰۰ مترمکعب؛
 - عملیات اجرای برج ۱۴ طبقه اداری - تجاری با ۴۰/۰۰۰ مترمربع زیربنا.
- همچنین در اجرای فعالیت‌های بازرگانی و تجاری و حمل و نقل که خود بخشی از فعالیت‌های اصلی منطقه است، طی سال‌های ایجاد منطقه اقداماتی صورت گرفته است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:
- صدور بیش از ۴۳۵۸۲۰ دلار کالا نظیر الکل طبی، مواد غذایی و شوینده به خارج از کشور؛
 - صادرات مجدد ۳۶۰۰۰ دلار کالا؛
 - صدور ۷۸۵۵۰۰۰ کیلوگرم انواع ماهی به ارزش ۶۶۵۶۸۳۲ دلار؛
 - صدور ۱۷۴۴۸ کیلوگرم میگو به ارزش ۱۵۷۳۲ دلار؛
 - برنامه‌ریزی جهت پرورش اسب به منظور صادرات؛
 - تجهیز عملیاتی و اداری - مالی بند خارک؛
 - احداث شش استخر ده‌هزار متری و هجده استخر ۵۰۰۰ متری جهت پرورش میگو؛
 - خرید ۱۲ فروند کشتی جهت توسعه صید و صیادی؛
 - راه‌اندازی خطوط بین‌المللی آنکارا، لارناکا، دوی، شارجه، خجیره، سوریه، قطر، استکهلم؛
 - افزایش خطوط پرواز داخلی از ۲۹۱ پرواز (در سال ۱۳۷۲) به ۴۳۲ پرواز (در سال ۱۳۷۵)؛
 - افزایش خطوط پرواز خارجی از ۶ پرواز (در سال ۱۳۷۲) به ۸ پرواز (در سال ۱۳۷۵).

منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم

جزیره قشم به عنوان بزرگ‌ترین جزیره کشور، با مساحتی بیش از ۱۴۰۰ کیلومتر مربع، بزرگ‌ترین منطقه آزاد تجاری - صنعتی (با مساحت ۳۰۰ کیلومتر مربع) از نظر وسعت را در خود جای داده است. جزیره‌ای که نقش منطقه ویژه اقتصادی و تجاری را برای کشور داشته و در صدد تجربه الگوی متفاوتی از توسعه اقتصادی است، در کنار آبراه‌های حساس بین‌المللی قرار گرفته و از نظر جغرافیایی سیاسی از مزایای بسیاری برخوردار است. بی‌تردید توان اقتصادی، اجتماعی و موقعیت و شرایط و امکانات زیربنایی جزیره، تأثیری تعیین‌کننده بر وضعیت سیاسی و امنیتی خاک کشور دارد.

پس از ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم، فعالیت‌های وسیعی جهت تغییر ساختارها و زیربناهای اقتصادی، اجتماعی و دگرگون‌سازی چهره منطقه به عمل آمده است و در حالی که وجود امکانات، تأسیسات و تسهیلات پیشرفته زیربنایی از الزامات اولیه و اساسی هر منطقه آزاد است، تا قبل از ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی در جزیره قشم، این منطقه از فقیرترین مناطق کشور بوده است.

تفاوت عمده منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم با دیگر مناطق آزاد کشور، تأثیرات متقابل زندگی عادی مردم جزیره و پیامدهای مربوط به منطقه آزاد تجاری - صنعتی می‌باشد. به عبارت بهتر سطح توسعه یافتگی جامعه قشم نمی‌تواند بدون تأثیرپذیری و یا اثردهی نسبت به منطقه آزاد تجاری - صنعتی باشد.

با توجه به عدم وجود امکانات اولیه برای شروع ابتدایی‌ترین نوع کار اقتصادی و به لحاظ فقر چشمگیر اکثریت قریب به اتفاق مردم ساکن در جزیره قشم و با عنایت به این نکته که طبق آمارهای موجود در سال ۱۳۶۵، درآمد سرانه مردم قشم نزدیک به نصف درآمد سرانه ملی بوده است، اولین اقدام، تکمیل و توسعه امکانات اولیه در زمینه‌های ارتباطات، خدمات، راه، آموزش و پرورش و بهداشت بوده است.

طی سال‌های ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی در جزیره قشم فعالیت‌های مختلف عمرانی و خدماتی توسط نهاد متولی منطقه آزاد برای کل جزیره به انجام رسیده است که مهم‌ترین اقدامات انجام شده در این خصوص به شرح زیر است:

- * ریشه‌کنی مالاریا در سطح جزیره؛
- * تشخیص مولکولی بیماری‌های تالاسمی؛
- * احداث مرکز تحقیقات و آزمایشگاه خون؛
- * اجرای عملیات ساختمان بیمارستان ۲۰۰ تختخوابی؛
- * تأسیس آموزشگاه بهورزی به مساحت ۲۲۰۰ مترمربع و آموزش حدود ۴۰ نفر بهورز و روستا ماما؛
- * ایجاد درمانگاه و بیمارستان اورژانس و کلینیک تخصصی؛
- * کمک به ایجاد مرکز مراقبت‌های ویژه و کمک به شبکه بهداشت.

با توجه به این که ایجاد زیربناها و ساختارهای مورد نیاز فعالیت‌های مختلف تجاری - اقتصادی در سطح بین‌المللی از ضروریات اولیه شکل‌گیری منطقه آزاد است، طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۵، نزدیک به ۲۳۳۰۰۰ میلیون ریال در منطقه، سرمایه‌گذاری عمرانی صورت گرفته است و پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال ۱۳۷۵، این سرمایه‌گذاری‌ها بالغ بر ۳۲۸۰۰۰ میلیون ریال شود. بودجه عمرانی حجم سرمایه‌گذاری انجام شده طی سال‌های اخیر در منطقه به شرح جدول ۱۹ می‌باشد:

جدول ۱۹ - بودجه عمرانی و سرمایه‌گذاری انجام شده در قشم ارقام (میلیون ریال)

شش ماهه ۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	
۸۰۰۰۰	۹۵۰۰۰	۴۷۰۰۰	۱۱۰۰۰	سرمایه‌گذاری‌های عمرانی انجام شده
۹۰۵۵۸	۶۱۴۵۲	۳۷۹۹۵	۱۶۰۰۰	بودجه عمرانی

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه

در بخش آب و برق، فعالیت‌های بسیاری جهت افزایش ظرفیت، گسترش شبکه‌های آب و برق به مناطق محروم جزیره و افزایش ذخایر آب‌های منطقه تا ۵۰ میلیون مترمکعب آب صورت پذیرفته است، در حال حاضر به تمامی روستاهای جزیره حتی در فاصله ۱۲۵ کیلومتری (انتهای جزیره) برق‌رسانی شده و در حال حاضر شبکه برق در جزیره توان عرضه ۱۵۰ مگاوات برق را دارد. برای تأمین آب مردم، از طریق آب شیرین کن و وسایل حمل و نقل اقدامات بسیاری صورت گرفته است.

طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۷۵، برای توسعه شبکه حمل و نقل زمینی در جزیره و گسترش و تسهیل ارتباطات، فعالیت‌های بسیاری جهت احداث راه صورت گرفته است که در حال حاضر راه‌های ایجاد شده در منطقه بالغ بر ۴۰۰ کیلومتر است. تفکیک زمانی راه‌های احداث شده به شرح جدول ۲۰ است:

جدول ۲۰ - راه‌های ایجاد شده در منطقه قشم طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۷۵

۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	
۶۰	۱۳۰	۱۰۰	۵۵	۳۵	۲۰	میزان راه‌های احداث شده در هر سال (کیلومتر)
۴۰۰	۳۴۰	۲۱۰	۱۱۰	۵۵	۲۰	مجموع راه‌های احداث شده (کیلومتر)

پس از ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی در قشم و با توجه به فقدان هرگونه امکانات و تسهیلات مورد نیاز و لزوم تأمین اعتبار برای انجام هزینه‌های سرمایه‌گذاری بهره‌گیری از درآمدهای ناشی از واردات کالا از جزیره مهم‌ترین برنامه تأمین مالی مورد نیاز بوده است. ضمن این که در حال حاضر میزان واردات کالا از جزیره نسبت به سال‌های قبل به مراتب کاهش یافته و از رقم ۴۷۳ میلیون دلار در سال ۱۳۷۱ به رقم ۶۹/۶ میلیون دلار در شش ماهه ۱۳۷۵ رسیده است. حجم سرمایه‌گذاری‌های انجام شده رو به افزایش می‌باشد. سرمایه‌گذاری‌های انجام شده برای طرح‌ها، پروژه‌های مهم جزیره به شرح جدول ۲۱ می‌باشد.

در بخش مخابرات نیز برای شهرک‌های مسکونی و شهرک صنعتی منطقه قراردادی جهت ایجاد ۲۵۰۰ خط تلفن منعقد گردیده است و عقد قرارداد جهت ایجاد ۵۰۰ خط تلفن سیار نیز از جمله فعالیت‌های منطقه آزاد تجاری - صنعتی در این بخش است.

هدف نهایی ایجاد منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم، امکان تولید برای صادرات و بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی در صحنه فعالیت‌های تجاری بین‌المللی و صادرات مجدد کالاهاست و سعی خواهد شد تا تکنولوژی‌های پیشرفته در بخش از طریق مشارکت تخصص خارجی جذب گردد. به همین لحاظ در بخش صنعت، ایجاد شهرک‌های صنعتی، صدور مجوزهای فعالیت از ابتدای شکل‌گیری منطقه آزاد در جزیره

قسم صورت گرفته است و صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی در بخشهای مختلف نیز طی سالهای اخیر از رشد بالایی برخوردار بوده است. جداول ۲۲، ۲۳ و ۲۴ روند صدور مجوز فعالیت اقتصادی و مجوزهای صادره به تفکیک بخشهای مهم فعالیت را نشان می دهد.

جدول ۲۱- سرمایه گذاری های انجام شده در پروژه های مهم منطقه آزاد تجاری- صنعتی قشم ارقام: میلیارد ریال

پروژه	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	جمع
فروگاه بین المللی قشم	-	-	۳	۸/۵	۲۶/۵	۱۳/۵	۵۱/۵
راه سازی	۱/۰۵	۱/۹	۵/۰	۹/۰	۱۰/۵	۵	۳۲/۴۵
اسکله و تأسیسات جنبی	۰/۶۵	۱/۳۵	۲/۵	۴/۵	۷/۵	۵	۲۱/۵
سد سازی	۰/۰۸	۰/۱۷	۰/۲۷	۰/۴۳	۰/۷	۱/۰	۲/۶۵
واحدهای بهداشتی و درمانی	۰/۲۵	۰/۳	۰/۵	۰/۸	۵/۰	۲/۵	۹/۳۵
واحدهای آموزشی-فرهنگی	۰/۵	۰/۶	۰/۹	۲/۲۵	۴/۵	۱/۰	۹/۷۵
تحقیقاتی	-	-	-	۰/۰۶	۱/۰	۱/۳	۲/۵۶
جمع	۲/۵۳	۴/۳۲	۱۲/۱۷	۲۵/۵۴	۵۵/۹	۲۹/۳	۱۲۹/۷۶

جدول ۲۲- مجوزهای صادره فعالیت اقتصادی طی سالهای ۱۳۷۰-۱۳۷۵

	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
تعداد مجوزهای صادر شده	۱۲	۴۵	۲۹	۶۷	۴۳۲	۳۴۶
تعداد مجوزهای صنعتی صادر شده	۵	۹	۷	۲۷	۳۴۵	۱۱۵

جدول ۲۳- مجوزهای صادره در منطقه آزاد به تفکیک بخشهای فعالیت واحد: فقره

تعداد مجوزهای صادره	صنعت	خدمات	تجاری
۵۰۸ فقره	۲۲۳ فقره	۲۱۶ فقره	

در بخش صنعت تا پایان آبان ماه ۱۳۷۵، از میان ۵۰۸ فقره مجوز صادر شده، ۳۹ واحد تولیدی در مرحله تولید آزمایشی بوده و ۴۲ واحد نیز در مرحله آماده برای تولید می باشد. جدول تفضیلی وضعیت پیشرفت صنایع مختلف در منطقه آزاد تجاری- صنعتی قشم به شرح جدول ۲۴ می باشد.

در مجموع، برای فعالیت های صنعتی در منطقه، ۲۲۳۶۹۳۴ میلیون ریال سرمایه پیش بینی شده است که تاکنون ۱۵۲۸۰۵ میلیون ریال آن تخصیص یافته است. طی سال های ۱۳۷۰-۱۳۷۵ بخشی از کل سرمایه های پیش بینی شده، جهت اجرای پروژه های صنعتی هزینه شده است که جدول ۲۵ اطلاعات مربوط را نشان می دهد.

جدول ۲۴ - پیشرفت فیزیکی پروژه‌های مختلف صنعتی تا پایان آبان ماه ۱۳۷۵ در منطقه قشم

۵۰۸ فقره	اخذ مجوز فعالیت صنعتی
۳۱۰ فقره	خرید زمین
۱۱۳ فقره	شروع عملیات تسطیح و کرسی چینی
۹۹ فقره	اتمام فونداسیون سوله، نصب اسکلت، تکمیل سوله و دیوارکشی ساختمان
۴۹ فقره	نصب انشعاب برق و تکمیل تأسیسات
۴۲ فقره	ورود ماشین آلات و تجهیزات
۴۲ فقره	نصب مواد اولیه داخلی و خارجی
۳۹ فقره	شروع تولید آزمایشی

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه آزاد قشم

جدول ۲۵ - سرمایه‌های تخصیص یافته و پیش‌بینی شده طرح‌های صنعتی طی دوره ۱۳۷۰-۱۳۷۵ ارقام: میلیون ریال

جمع	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	
۲۲۳۶۹۳۴	۱۷۰۴۸۳۴	۴۳۷۵۳۱	۷۲۸۰۴	۵۸۵۰	۶۶۶۰	۹۲۵۵	سرمایه پیش‌بینی شده
۱۵۲۸۰۵	۷۱۹۳۰	۶۰۸۳۰	۶۹۸۰	۳۶۲۰	۴۵۷۰	۴۸۷۵	سرمایه تخصیص یافته
۶/۸	۴/۲	۱۳/۹	۹/۵	۶۱/۸	۶۸/۶	۵۲/۶	نسبت سرمایه تخصیص یافته به پیش‌بینی شده (درصد)

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه آزاد قشم

برای استقرار واحدهای صنعتی، منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم اقدام به آماده‌سازی چند شهرک صنعتی نموده است که میزان پیشرفت شهرک‌های مزبور، نوع صنایع پیش‌بینی شده و مساحت شهرک‌ها به شرح جدول ۲۶ می‌باشد:

جدول ۲۶ - مراحل پیشرفت، مساحت و نوع صنایع پیش‌بینی شده در شهرک‌های صنعتی

میزان پیشرفت	نوع صنعت	مساحت (هکتار)
شهرک‌های احداث شده	صنایع سبک و متوسط	۱۲۰۰
شهرک‌های در حال احداث	صنایع سنگین	۲۲۰۰
شهرک‌های طراحی شده	صنایع سنگین	۳۶۰۰
شهرک‌های طراحی شده	تکنولوژی پیشرفته	۹۴۰

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه آزاد قشم

در حال حاضر واحدهای تولیدی فعال در منطقه آزاد قشم، در زمینه‌های تولید ماشین‌آلات، مصالح ساختمانی، لوازم خانگی، چوب و محصولات چوبی، غذایی، نساجی، پوشاک و الکترونیک و کامپیوتر فعالیت دارند و در بخش صنایع بزرگ نیز کارخانه‌هایی در زمینه ذوب آلومینیوم و روی، آند و کاتد، فرومگنز، سیمان، کود شیمیایی، ماشین‌آلات و مواد شیمیایی با مشارکت سرمایه‌گذارانی از کشورهای انگلستان، چین، هند، اتریش و ایران در حال ساخت می‌باشد.

یکی از جاذبه‌های ارزشمند و استثنایی جزیره که می‌تواند به عنوان یکی از عوامل جذب جهانگردان به

جزیره شود، جنگل های حرا در سواحل جزیره است. منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم در اتخاذ اقدامات زیست محیطی و جهت توسعه جنگل های مزبور، تعداد زیادی نهال در نقاط مناسب غرس نموده است که تعداد آنها تا پایان سال ۱۳۷۵ به ۸,۲۰۰,۰۰۰ نهال خواهد رسید. اقدامات انجام شده در این ارتباط طی سال های ۱۳۷۳-۱۳۷۵ به شرح جدول ۲۷ می باشد:

جدول ۲۷ - نهال های غرس شده در قشم

جمع	۱۳۷۵		۱۳۷۴	۱۳۷۳	
	پیش بینی	عملکردش ماهه			
۸,۲۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۲۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	تعداد نهال های غرس شده

علاوه بر اقدامات فوق الذکر و کشت درختان حرا در سواحل دریا اقدامات دیگری جهت شکل گیری جزیره سبز قشم، در منطقه به انجام رسیده است که اهم آن به شرح ذیل می باشد:

- طرح فلورسیتیک جزیره؛
- کشت بافت با روش های بیوتکنولوژی و عملیات آزمایشگاهی و کشت سلولی برای تهیه گیاهان مقاوم به شوری و خشکی؛
- دیوار سبز، پرورش و کشت گونه های مناسب برای دیوارهای مناطق مسکونی و فضاهای شهری؛
- آبخیزداری، یافتن گونه های مناسب بوته ای برای آبخیزداری در سدها؛
- کشت گرامینه ها؛
- تأمین آب با ایجاد سدها؛
- انتقال گونه های جدید به منطقه به میزان ۱۰۰۰۰ نهال؛
- رویش گونه های بومی.

مرکز بیوتکنولوژی خلیج فارس در زمینی به مساحت ۵۰۰ هکتار و با در اختیار داشتن ساختمانی به مساحت ۱۷۵۰ مترمربع، سه حوضچه با سطح پرورش ۱۰۰۰ مترمربع و قابل گسترش تا ۵۰۰۰ مترمربع، پایلوت نیمه صنعتی برای پژوهش های کاربردی بیوتکنولوژی و پیش بینی احداث ۵ تا ۱۰ واحد صنعتی بیوتکنولوژی طی سال های اخیر در جزیره قشم توسط منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم ایجاد شده است و پژوهش های مختلفی را در دست اجرا دارد که عناوین آنها به شرح ذیل است:

۱- استفاده از مرجان در پیوند استخوان و ساخت کره چشم؛

۲- داروهای ضد سرطان (آنتی کانسر)؛

۳- تولید پلی ساکاریدهای جاذب الرطوبه و غیره؛

۴- تولید ویتامین ها و پروتئین ها از جلبک؛

۵- تولید مواد آنتی ویرال (ضد ویروس)؛

۶- پرورش صدف های مروارید ساز؛

۷- پرورش صدف های خوراکی؛

۸- مطالعه بر روی انواع میگو.

منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار

چابهار نیز نظیر یکی دیگر از نقاط محروم کشور و دیگر نقاط استان سیستان و بلوچستان، علی‌رغم برخورداری از موقعیت ممتاز ژئوپلیتیکی و استعدادهای بالقوه در عرصه‌های مختلف و با ویژگی‌های اقلیمی منحصر به فرد، سالیان درازی در انزوای اجتماعی، اقتصادی و فراموشی به سر برده است.

چابهار به دلیل قرار گرفتن در کنار دریای عمان و دسترسی سریع و آسان به آبراه‌های بین‌المللی از مزیت قابل توجهی در زمینه حمل و نقل و ترانزیت کالا برخوردار است. این مزیت در کنار موقعیت مناسب این منطقه نسبت به کشورهای پاکستان، افغانستان، جمهوری‌های تازه استقلال یافته آسیای میانه تقویت شده و لذا به راحتی این منطقه می‌تواند به منظور حمل و نقل مسافر و حمل و نقل هوایی در مسیرهای شمال آفریقا، شرق دور و اروپا مورد توجه قرار گیرد.

تأسیس منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار با تصویب هیئت وزیران در ۲۲ بهمن ۱۳۷۱ آغاز و فعالیت‌های منطقه، رسماً از ابتدای سال ۱۳۷۲ آغاز شد. با توجه به عوامل مختلف فضای بین‌المللی، فضای منطقه‌ای و ملی و با عنایت به تجربه دیگر مناطق آزاد صنعتی دو نقش متمایز برای مناطق آزاد تجاری، صنعتی چابهار به صورت «منطقه پردازش صادرات» و «منطقه آزاد تجاری» در نظر گرفته شد و در قالب این دو نقش عمده چهار وظیفه برای منطقه مشخص گردید.

- ۱- ترانزیت داخل کالا برای دو استان سیستان و بلوچستان و خراسان و ایفای نقش در سطح ملی به ویژه در مواقع اضطراری و بحرانی بودن خلیج فارس؛
- ۲- ترانزیت بین‌المللی کالا به کشورهای همجوار؛
- ۳- ترانزیت کالا به کشورهای خلیج فارس و شاخ آفریقا؛
- ۴- منطقه پردازش صادرات.

طبق گزارش سازمان منطقه آزاد چابهار با توجه به نقاط قوت و محدودیت‌های اساسی منطقه، نهاد متولی منطقه آزاد چابهار برای شکل‌گیری یک منطقه پویای تجاری - صنعتی با اهداف مورد نظر اقدامات لازم را در ۴ مرحله اصلی برنامه‌ریزی نمود که طی سال‌های ۱۳۷۱-۱۳۹۰ و در یک برنامه ۲۰ ساله اهداف مورد نظر تحقق یابد:

مرحله اولیه: انجام مطالعات اولیه و ایجاد مقدمات راه‌اندازی موقت منطقه آزاد تجاری و کنترل و هدایت مبادلات غیرقانونی و سالم‌سازی اشتغال در بخش بازرگانی و جلب مسافر به منطقه.

مرحله ۱: سال‌های (۱۳۷۱-۱۳۷۵): تقویت، تحکیم و سازماندهی روند فعالیت‌های تجاری و تشویق زمینه‌های سرمایه‌گذاری و ارتقای ظرفیت‌های اشتغال در بخش بازرگانی.

مرحله ۲: سال‌های (۱۳۷۶-۱۳۸۰): سازماندهی فعالیت‌های صادراتی، تولیدی و توریستی.

مرحله ۳: (۱۳۸۱-۱۳۹۰): نظام بخشیدن به امر صادرات و تولید در منطقه (که این مرحله دوران رشد و شکوفایی اصلی فعالیت‌های منطقه آزاد چابهار می‌باشد).

در حال حاضر روزانه به طور متوسط ۳۰۰ نفر جهت انجام فعالیت‌های بازرگانی رفت و آمد می‌نمایند. بیش از ۲ غرفه تجاری در منطقه ایجاد شده، بیش از ۴۰۰ واحد سازمانی به طور مستقیم و مستمر از طریق منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار فعالیت اقتصادی دارند.

همان‌گونه که خاطر نشان گردید، به دلیل عدم امکان اعطای کمک مستقیم از سوی دولت به منطقه آزاد

چابهار، اقدامات آماده سازی منطقه به گونه ای صورت می پذیرد که ابتدا زیر ساخت های لازم جهت انجام فعالیت های بازرگانی ایجاد و سپس با استفاده از منابع ایجاد شده ناشی از بازدهی فعالیت های تجاری، فعالیت های سرمایه گذاری و ایجاد صنایع در منطقه صورت گیرد. به همین لحاظ طی سال های اخیر عمده ترین فعالیت ها جهت ایجاد تأسیسات زیربنایی، جاده سازی، تأسیسات شهری، تجاری و زیست محیطی متمرکز شده است. جدول ۲۸ تصور کلی پروژه های عمرانی منطقه را نشان می دهد:

جدول ۲۸ - وضعیت پروژه های عمرانی منطقه قشم

پروژه های عمرانی	تعداد (پروژه)	هزینه انجام شده (میلیون ریال)
آماده سازی و انجام عملیات زیربنایی	۱۳	۳۹۳۶۳/۵
جاده سازی	۲	۵۱۸/۵
تأسیسات تجاری	۱۷	۱۵۵۵۶/۱
تأسیسات شهری زیست محیطی	۹	۸۵۵۵/۵
سایر (شامل پروژه های در دست اجرا)	۵	۶۶۱۵/۲
جمع	۴۶	۷۰۶۰۸/۸

بررسی روند انجام هزینه های سرمایه گذاری توسط منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار حاکی از سرعت گرفتن انجام پروژه های عمرانی طی سال های اخیر است. از میان ۷۰۶۰۸/۸ میلیون ریال هزینه های صورت گرفته برای ۴۶ طرح عمرانی، عمده ترین رقم مربوط به سال های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ است. جدول ۲۹ روند اجرای پروژه های عمرانی را طی سال های اخیر نشان می دهد:

جدول ۲۹ - هزینه ها و پروژه ها

	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	جمع
				سه ماه اول	
جمع هزینه های جذب شده (میلیون ریال)	۱۰۷۴/۵	۷۳۲۹/۵	۱۷۱۶۸/۹	۴۵۰۲۵/۹	۷۰۶۰۸/۸
تعداد پروژه های آغاز شده	۱۴	۱۶	۸	۸	۴۶

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه

اقدامات انجام شده در امور بازرگانی که با هدف اصلی ایجاد منابع مالی جهت انجام فعالیت های منطقه و ایجاد زیر ساخت های اصلی در آن صورت می گیرد. سال های ۱۳۷۱-۱۳۷۵ از رشد قابل توجهی برخوردار بوده است. طی سال های مزبور ارقام قابل توجهی کالا وارد کشور شده که درآمدهای ناشی از آن جهت انجام سرمایه گذاری در اختیار سازمان منطقه آزاد بوده است. اقدامات منطقه در امور بازرگانی به شرح جدول ۳۰ است:

جدول ۳۰ - تصویر کلی فعالیت های منطقه آزاد چابهار در امور بازرگانی طی سال های ۱۳۷۱-۱۳۷۵

جمع	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	
واردات کالا از منطقه آزاد (میلیارد ریال)	۴۵۷/۴	۱۸۲/۰	۱۵۹/۰	۸۵/۴	۲۸/۰	۳/۰
تعداد کارت مسافربری صادر شده (فقره)	۱۰۸۸۱۲۷	۳۵۹۱۳۸	۳۱۲۷۳۸	۲۹۳۱۹۶	۱۲۲۵۵۵	-
درآمدهای سازمان منطقه (میلیون ریال)	۵۶۱۲۵	*۲۲۸۲۹	۲۲۷۶۰	۶۰۵۲	۴۲۱۲	۲۷۲
صادرات کالا (هزار دلار)	**۲۱۰	-	-	-	-	-
ترانزیت کالا (میلیون ریال)	۲۲۵۶/۹	۸۰/۹	۲۱۷۶	-	-	-
مرجوع کالا (میلیون ریال)	۳۲۸۰۱/۴	۷۴۶۷/۴	۲۵۲۳۴	-	-	-
تعداد مجوزهای صادره برای ورود مواد اولیه (فقره)	۱۲۷۳	۹۷۳	۳۰۰	-	-	-
ارزش مجوزهای صادره برای ورود مواد اولیه (میلیارد ریال)	۲۰۷/۷	۱۹۵/۳	۷۵/۴	-	-	-
ارزش مجوزهای صادره برای ورود مواد اولیه (هزار دلار)	۹۰/۲	۶۵/۱۰	۲۵/۱	-	-	-

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان منطقه آزاد و چابهار

* رقم مربوط به سه ماهه اول سال ۱۳۷۵ است.

** سال مربوطه مشخص نمی باشد.

در بخش فعالیت های سرمایه گذاری منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار، با توجه به ایجاد برخی زیربنایها و حرکت قابل توجه در انجام اقدامات تجهیز منطقه و انجام فعالیت های تولیدی و صنعتی تقاضاهای سرمایه گذاری بسیاری به منطقه ارائه شده که برای تعدادی از آنها مجوز لازم صادر گردیده است و در تعدادی از موارد نیز، موافقت ها منجر به واگذاری زمین شده است. تعداد تقاضاهای سرمایه گذاری، موافقت های صادره و زمین های واگذار شده در بخش های مختلف فعالیت به شرح جدول ذیل می باشد:

بخش تجاری	بخش خدمات	بخش صنعت	کل	
۵۸ مورد	۱۶۱ مورد	۳۹۶ مورد	۶۱۵ مورد	تعداد تقاضاهای سرمایه گذاری
۱۳ مورد	۳۹ مورد	۱۹۰ مورد	۲۴۲ مورد	تعداد موافقت های صادر شده
-	۶ مورد	۹۶ مورد	۱۰۲ مورد	تعداد قراردادهای منعقد جهت واگذاری زمین
۹ مورد	۱۳ مورد	-	۲۲ مورد	تعداد سرمایه گذاری ها در حال اجرا
			۸۷۰ هزار مترمربع	میزان زمین واگذار شده به سرمایه گذاران
			۲۴۹/۷	میزان اراضی واگذاری و تخصیصی
			۹۱/۸	میزان اراضی فروخته شده

به این ترتیب منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار در بخشی از خاک کشور که تا قبل از ایجاد منطقه آزاد، به صورتی فراموش شده و بدون وجود هرگونه تحرک اقتصادی و توسعه ای داشت با استفاده از مکانیزم های ایجاد درآمد و بدون دریافت هرگونه کمک اقتصادی و مالی از منابع کشور، در حال شکل دهی و ایجاد ساختاری است که می تواند به عنوان پل ترانزیت بسیاری از کشورهای منطقه یا جهان مطرح گردد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از این بحث

۱- پس از تصویب قانون نحوه اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی در سال ۱۳۷۲، فعالیت‌های وسیعی در مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار آغاز شده و ادامه دارد. این فعالیت‌ها می‌تواند در جهت دگرگونی چهره منطقه و محرومیت‌زدایی آن تعیین‌کننده باشد. حتی در جزیره کیش نیز تا قبل از تصویب قانون، تأسیسات و امکانات موجود در حال استهلاک شدید و تخریب بود که پس از ایجاد منطقه آزاد در این جزیره، اقداماتی جهت بازسازی تأسیسات و ایجاد امکانات جدید آغاز شد.

۲- هدف دولت از ایجاد مناطق آزاد (مندرج در قانون)، مطابق مبانی ایجاد و اداره این‌گونه مناطق، فراهم نمودن امکاناتی جهت جذب سرمایه‌های خارجی، جذب تکنولوژی، ایجاد اشتغال مولد و توسعه صادرات می‌باشد. به همین جهت لازم است کلیه عوامل مورد نیاز جهت تحقق اهداف مزبور به‌طور هماهنگ و کامل فراهم شود. در منطقه آزاد قشم تاکنون هزینه‌های بسیاری برای ایجاد زیرساخت‌ها و امکانات زیربنایی انجام شده که در قالب یک برنامه توسعه و عمران منطقه‌ای می‌تواند قابل قبول باشد اما برای ایجاد یک منطقه آزاد کافی نیست.

۳- در مناطق آزاد چابهار و کیش نیز از مراحل مجوزهای برقرار شده بر واردات کالا درآمدهایی برای سازمان‌های مناطق ایجاد می‌شود که صرف انجام سرمایه‌گذاری‌های مختلف می‌گردد و طبق برنامه‌های تدوین شده هر سال بهره‌برداری کامل از منطقه، پس از انجام بیش از ۱۰ سال سرمایه‌گذاری عملی خواهد بود. لذا با توجه به این‌که این امکان وجود دارد که تکنولوژی منطقه آزاد تجاری - صنعتی با توجه به روش‌های جدید تجارت بین‌المللی و انعقاد همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، قدیمی شود، به‌نظر می‌رسد بارندگی در اهداف و عملکرد مناطق آزاد به صورت هسته ضروری باشد. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد پس از اتخاذ تصمیم در ایجاد منطقه آزاد در مدتی نسبتاً کوتاه و با ایجاد سرمایه‌گذاری لازم توسط دولت، به سرعت منطقه مزبور ایجاد شده و به بهره‌برداری رسیده است و توسعه منطقه در دوره پس از بهره‌برداری از محل عایدات منطقه انجام شده است.

۴- ادبیات حاکم بر ایجاد و کارکرد مناطق آزاد نشان می‌دهد، مناطق مزبور تنها از لحاظ جغرافیایی در محدوده کشور میزبان قرار داشته و از نقطه نظر عملکردهای اقتصادی و تجاری و اداری دارای آزادی عمل هستند و در نتیجه دچار محدودیت‌های اداری، حقوقی و ساختاری داخلی نیستند. به همین دلیل سرمایه‌گذاران خارجی ترجیح می‌دهند به لحاظ امنیت و روانی موجود در مناطق آزاد سرمایه‌گذاری کنند. لکن مناطق آزاد قشم، کیش و چابهار، کاملاً مرتبط با تحولات اقتصاد داخلی و تغییرات در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌هاست و تا حدود زیادی دچار همان گرفتاری‌های اداری و تداخل وظایف و عدم قطعیت‌ها و عدم اطمینان‌هاست. به عنوان مثال با تغییر نرخ ارز، مناطق آزاد کشور دچار رکود یا رونق می‌شوند و یا برقراری هر معافیت و یا محدودیت بر واردات، کاملاً بر روند کسب درآمدهای مناطق مؤثر است، به این ترتیب علی‌رغم اطمینان‌هایی که در قانون نحوه اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و دستورالعمل‌های تدوین شده به سرمایه‌گذاران (داخلی و خارجی) داده شده است. به دلیل بافت خاص اقتصاد امنیت مورد نیاز سرمایه‌گذاری فراهم نمی‌شود و لذا در مقایسه با موارد مشابه در کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس یا نمونه‌های موجود در کشور چین استقبال مورد انتظار از سرمایه‌گذاری در مناطق تاکنون وجود نداشته است.