

چارچوب مولدسازی دارایی‌های دولت



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
مجموعه گزارش شماره ۷۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی دولت
کد شناسه	۹۸-۹-۱۰۱۳۰
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	سعید قاسمی‌زاده تمر
همکاران	-
مشاور علمی	-
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
صفحه آرایشی	محمدسعید حسن‌پورزرکامی
تاریخ انتشار	آذر ۱۳۹۸
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود.	
تهران: خیابان استاد نجات‌الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

خلاصه مدیریتی

۱	مقدمه
۳	۱- دارایی‌های عمومی ایران
۳	۱-۱- چالش جهانی برآورد اندازه دارایی‌های عمومی
۳	۲-۱- چالش اندازه‌گیری
۴	۳-۱- چالش طبقه‌بندی
۵	۴-۱- برآوردهای اولیه از دارایی‌های عمومی ایران
۷	۵-۱- آیا محاسبات بیشتر ضرورت دارد؟
۷	۱-۵-۱- سامانه جامع اطلاعات شرکت‌های دولتی
۸	۱-۵-۲- چشم‌اندازی از بازدهی بالاتر دارایی‌های عمومی
۱۱	۲- حکمرانی شرکتی
۱۳	۱-۲- هیئت‌مدیره دوسطحی
۱۳	۲-۲- سیاست تشویقی درگیرکننده
۱۳	۳-۲- الگوهای رایج حکمرانی شرکتی
۱۳	۱-۳-۲- سیستم حکمرانی شرکتی انگلوساکسونی
۱۴	۲-۳-۲- سیستم حکمرانی شرکتی قاره‌ای اروپا
۱۵	۳-۳-۲- الگوی گذار
۱۵	۴-۳-۲- الگوی نوظهور
۱۶	۵-۳-۲- توسعه الگوی حکمرانی شرکتی مطلوب ایران
۱۶	۴-۲- مشکلات شرکت‌های دولتی
۱۷	۵-۲- منشور حکمرانی شرکتی
۲۲	۶-۲- نظریه مبنای منشور حکمرانی
۲۳	۳- دو لبه خطرناک اشتغال در شرکت‌های دولتی
۲۳	۱-۳- سهم اشتغال دولتی و رشد اقتصادی
۲۳	۲-۳- تشکیل سرمایه شرکت‌های دولتی
۲۵	۴- سازوکار بورس در خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش خصوصی
۲۵	۱-۴- وضعیت بورس اوراق بهادار ایران در یک نگاه
۲۶	۲-۴- انحراف در خصوصی‌سازی
۲۶	۱-۲-۴- بافتار رانتیر و محدود شدن بخش خصوصی
۲۷	۲-۲-۴- دو موج خصوصی‌سازی در ایران
۲۸	۱-۲-۲-۴- موج اول خصوصی‌سازی در دولت سازندگی
۲۹	۲-۲-۲-۴- تداوم موج اول خصوصی‌سازی دوره اصلاحات
۳۰	۳-۲-۲-۴- موج دوم خصوصی‌سازی

- ۳۱ ۴-۲-۲-۴- با سهام عدالت چه باید کرد؟
- ۳۳ ۵- نتایج پژوهش
- ۳۳ ۵-۱- چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی
- ۳۴ ۵-۱-۱- دارایی‌های رده املاک و مستغلات و غیره:
- ۳۵ ۵-۱-۲- توصیه‌ها در مورد دارایی‌های تجاری و شرکت‌های دولتی
- ۳۶ ۵-۲- رده‌بندی راه‌کارها
- ۳۷ ۵-۲-۱- توکنی‌سازی دارایی و فواید آن
- ۳۷ ۵-۲-۲- مزایای توکنی‌سازی
- ۳۹ ۵-۳- نکات راهنما در مولدسازی دارایی‌های عمومی
- ۴۱ منابع
- ۴۲ پیوست
- ۴۲ تعاریف
- ۴۲ حاکمیت اقتصادی
- ۴۴ تراستی‌ها و رابطه فیودیشری

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۹	جدول ۱: اصول حکمرانی شرکتی شرکت‌های دولتی از مستند OECD ۲۰۰۵
۲۴	جدول ۲: تشکل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۹۰

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۶.....	شکل ۱: نسبت دارایی‌های مالی، غیرمالی به بدهی و تولید ناخالص داخلی کشورها.....
۲۰.....	شکل ۲: شبکه ارتباطی جایگاه اصل ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی در قانون اصل ۴۴.....
۲۱.....	شکل ۳: شبکه ارتباطی جایگاه اصل مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره.....
۳۴.....	شکل ۴: چارچوب مولدسازی دارایی‌های دولت.....
۳۶.....	شکل ۵: سطح‌بندی راه‌کارهای مولدسازی دارایی‌های دولت.....

خلاصه مدیریتی

در دهه گذشته، به بدهی‌های دولتی بیشتر از دارایی‌های دولت توجه شده است، در حالی که دارایی‌های عمومی می‌توانند نقش بزرگی در تولید رفاه و ایفای تعهدات دولت داشته باشند. اهمیت دارایی‌های عمومی آنجا مشخص می‌شود که کوچک‌ترین تغییر در سودآوری این دارایی‌ها، علاوه بر اینکه سهم قابل توجهی در نرخ رشد اقتصادی کشور دارد و درآمدهای عمومی را افزایش می‌دهد، تأثیر بسیار بزرگ‌تری در ارزش‌گذاری دارایی‌های عمومی ایجاد می‌کند.

دتر و فولستر در کتاب ثروت عمومی ملل، موضوع دارایی‌های عمومی را با این قصد که شفاف‌سازی اندازه این دارایی‌ها و نحوه اداره آن، نقطه آغازین تحول در مدیریت و مولدسازی این دارایی‌ها است، به بحث می‌گذارند و نشان می‌دهند خصوصی‌سازی به تنهایی راه‌کار نیل به این هدف است و اصلاح حکمرانی، یک ضرورت پیشینی است که باید در صدر اولویت‌ها قرار گیرد.

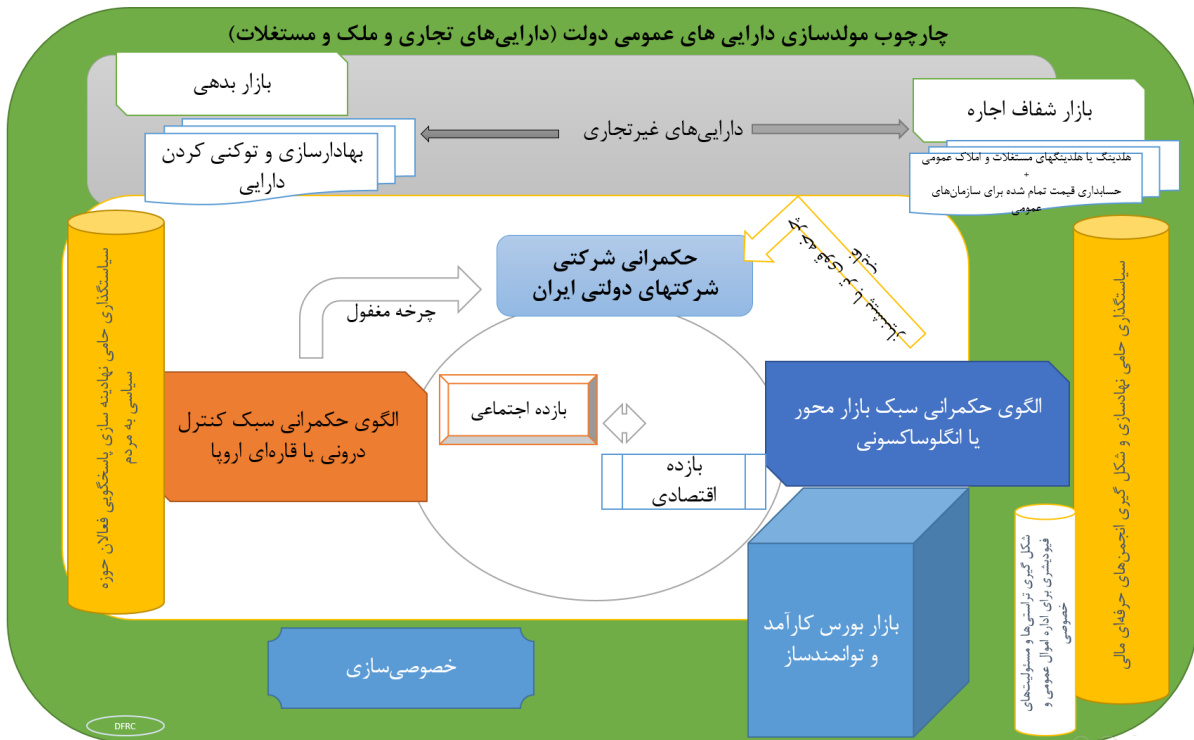
جوزف استیگلیتز (۱۹۹۹) نیز درباره اهمیت حکمرانی شرکتی در شرکت‌های دولتی و اولویت آن بر خصوصی‌سازی اقتصاد می‌گوید:

«مسیر گذار چین تا اینجا موفقیت‌آمیز بوده، در حالی که مسیر روسیه این‌گونه نبوده است. من نشان می‌دهم که شکست اصلاحات در روسیه و اکثر جمهوری‌های سابق شوروی صرفاً به خاطر اجرای نادرست سیاست‌های درست نبوده، بلکه مشکل عمیق‌تر است و دلیل ناکامی‌ها درک نادرست مبانی اقتصاد بازار و نیز بدفهمی مبانی فرایند اصلاحات، نهادی بوده است. برای مثال، مدل‌های اصلاحات که بر مبنای اقتصاد متعارف نئوکلاسیک استوارند، اهمیت مسائل مربوط به اطلاعات، از جمله حکمرانی شرکتی را دست‌کم می‌گیرند.»

بررسی وضع موجود و نسبت دارایی‌های عمومی از تولید ناخالص داخلی، مؤید این نکته است که این نسبت در ایران، فاصله زیادی با کشورهای مورد مطالعه (۲۷ کشور) دارد و دو تعبیر ممکن است: یا دولت بسیار بیشتر از آنچه اقتصاد کشور می‌طلبد، دارایی دارد یا تولید ناخالص داخلی، بسیار کمتر از آنی است که با این دارایی‌های عمومی، همخوان باشد. بحث می‌شود که فرمول‌بندی این مسئله، به این صورت که باید سریع دارایی‌های دولتی خصوصی‌سازی شود، ساده‌انگارانه و حتی مضر است و این امر به معنی نفی اصل خصوصی‌سازی نیست، به شرطی که هم‌زمان شرایط مناسب آن نیز سیاست‌گذاری شود. تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی‌سازی، همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این کشورها، نخست یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته و دوم، حجم واگذاری بین بخش دولتی و خصوصی در ابتدا اندک و به‌صورت تدریجی افزایشی بوده است.

اینک بعد از بیست سال تجربه خصوصی‌سازی در کشور، شاهد بازگشت شرکت خصوصی شده برای مثال (هپکو) به چتر حمایت مستقیم دولت هستیم و این نشان می‌دهد، زمینه‌های لازم و پیشینی برای خصوصی‌سازی، مورد غفلت واقع شده است. در این پژوهش، چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی ایران در سه بخش، به بحث گذاشته می‌شود و خصوصی‌سازی، به‌عنوان آخرین ابزار مولدسازی، با تقویت حکمرانی شرکتی، به‌طور همه‌جانبه تقویت می‌شود. در سیاست‌گذاری مهم‌ترین مسئله، چارچوب‌بندی یا فرموله کردن

مسئله سیاست است. در این پژوهش، به جای تکیه بر تک‌متغیر دارایی‌های عمومی، نسبت دارایی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان پدیده محوری انتخاب شده است.



در چارچوب حاصل از این پژوهش (بخش ۱-۵-)، از یکسو، بخش خصوصی با سیاست‌گذاری‌های حمایتی برای ایجاد نهادهای با رفتار حرفه‌ای و عمق‌بخشی به بازار سرمایه تقویت می‌شود که راه عرضه بیشتر دارایی‌های عمومی به بخش خصوصی باز شود و از سوی دیگر، با تقویت سودسازی شرکت‌های دولتی، ارزش دارایی‌های واگذار شده ارتقاء یافته و منابع بیشتری به خزانه عمومی بازگردانده شود که در گام بعدی می‌تواند به اولویت‌های توسعه‌ای تخصیص یابند.

چارچوب حاصل از این پژوهش، برای دارایی‌های عمومی به تفکیک غیرتجاری و شرکت‌های دولتی پیشنهادهایی دارد.

دارایی‌های رده املاک و مستغلات و غیره:

برای دارایی‌های غیرتجاری، املاک و مستغلات، سیاست توصیه شده این است که:

- با اعمال حسابداری تعهدی، مدیران دستگاه‌های عمومی را به هزینه فرصت از دست رفته بابت این املاک و دارایی‌ها، حساس کرده و تعهد و فشار لازم از طریق سازوکار بودجه، عملکردی برای مدیریت این دارایی‌ها را فراهم آورد، به این صورت که با آشکار شدن این هزینه فرصت‌ها، انگیزه لازم برای تغییر و جابه‌جایی دارایی‌های راکد ایجاد شود.

۲) از طریق ایجاد بازار شفاف اجاره، امکان تأمین مالی از طریق اجاره دادن فضاهای عمومی مازاد و تعیین اجاره‌های منصفانه‌تر، درآمد عمومی بیشتری استحصال شود. این امر با تشکیل صندوق ثروت ملی و ذیل آن، هلدینگ املاک و مستغلات کشور قابل پیگیری است.

۳) انحراف احتمالی در کاربری‌ها و اجاره املاک مازاد، پیشگیری و کنترل شود.

سازوکار دیگر برای این بخش:

۴) تقویت بازار بدهی با تقویت کلی بازار بورس است.

اما سازوکار جدیدتر:

۵) توکنی کردن دارایی‌ها با استفاده از رمزارزها است که مزایای بی‌شماری را در مولدسازی و ایجاد جریان نقدی از دارایی‌های غیرتجاری مرسوم خواهد داشت و هم‌چنین:

۶) می‌تواند پشتوانه رمزارزهای ملی نیز قرار گیرد.

توصیه‌ها در مورد دارایی‌های تجاری و شرکت‌های دولتی

در مورد شرکت‌های دولتی، توصیه اول ارتقای حکمرانی شرکتی در ایران با توجه به نقیصه‌های موجود است. حکمرانی شرکتی دو الگویی کلی کنترل بیرونی و کنترل درونی است. در ایران، به‌طور شکلی از الگوی کنترل بیرونی پیروی می‌شود که مبتنی بر بازار است و در بیشتر نقاط جهان هم همین رویکرد غالب است؛ اما با سازوکار موجود، بازار هیچ کنترلی بر عملکرد مدیران شرکتی ایجاد نمی‌کند. در واقع، حکمرانی شرکتی در ایران ناکارآمد است. برای اصلاح این رویه، چارچوب پیشنهادی، نخست الگوی کنترل بیرونی را ناکافی دانسته و پیاده‌سازی الگوی کنترل درونی را توصیه می‌کند که در آن، هیئت‌مدیره دوسطحی برقرار بوده و برای همین هیئت‌مدیره دوسطحی نیز، نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای از طریق توسعه نهادهایی شبیه به تراستی‌ها را توصیه می‌کند. برای تقویت سازوکار بازار نیز، سیاست‌گذاری حمایتی در راستای حرفه‌ای‌گرایی را مورد تأکید قرار می‌دهد. به‌تبع این سیاست‌ها، تقویت بازار ممکن می‌شود و علاوه بر اینکه کنترل بیرونی ناقص موجود را اصلاح می‌کند، خصوصی‌سازی بیشتر با قیمت رقابتی‌تر را نیز گسترش می‌دهد. در راستای تقویت پاسخگویی و دور نگاه‌داشتن دارایی‌های عمومی از فعالان حوزه سیاسی نیز، سیاست‌گذاری توانمندسازی، آگاهی‌بخشی و ترویج مسئولیت‌پذیری اجتماعی مبتنی بر تراستی-وقف را شامل می‌شود.

بنابراین، توصیه‌های این بخش شامل تقویت بازار سرمایه، توجه به شناوری سهام و اعمال سازوکار کنترل بیرونی، ایجاد کمیته انتصابات مدیران شرکت‌ها، پاسخگو و شفاف کردن مداخلات، سیاست‌های حامی نهادسازی حرفه‌ای مدیریتی-مالی می‌شود. دیگر توصیه‌های این بخش، تفکیک مسئولیت‌های صندوق توسعه ملی در قالب صندوق ثروت ملی (برای اداره دارایی‌های عمومی به‌صورت بلندمدت) و صندوق ثروت حاکمیتی (برای کنترل نوسانات بر عواید دولت در بودجه عمومی کشور) است.

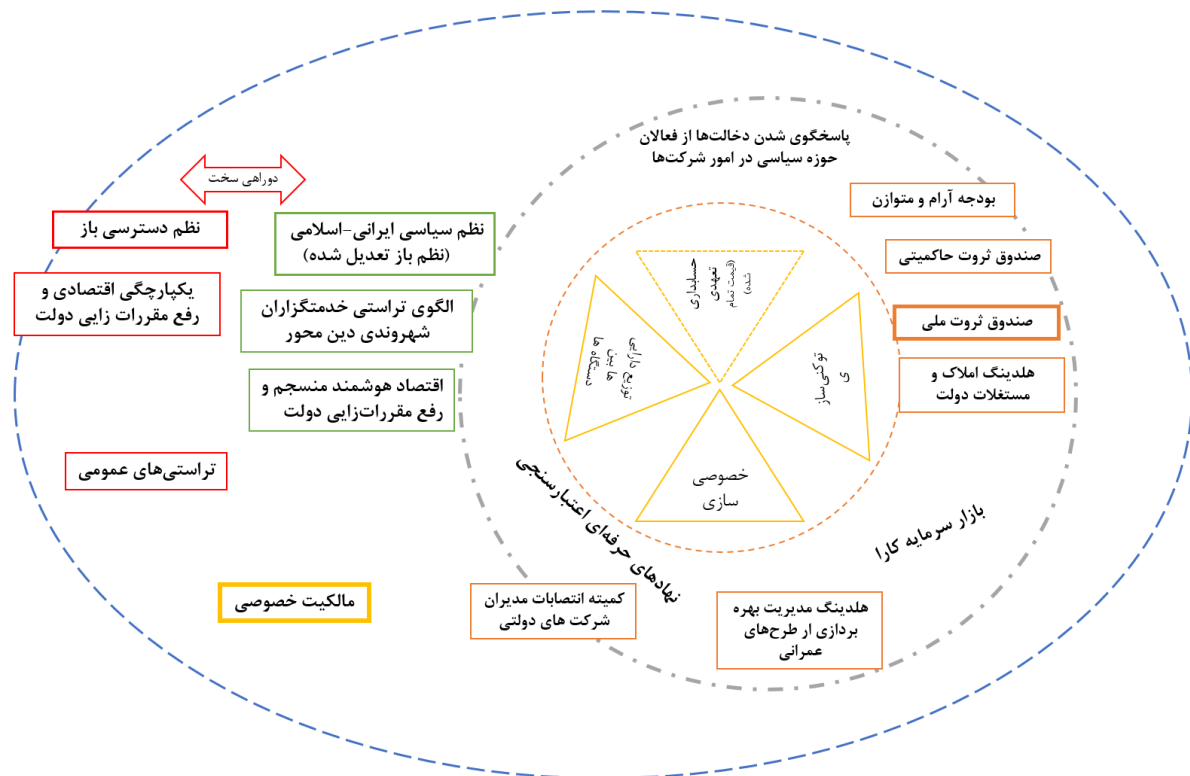
پژوهش حاضر، بیشتر تقویت‌کننده و بازکننده نگرش جدید به دارایی عمومی است و فتح بابی برای هم‌اندیشی برای گزاره‌های عملیاتی‌تر است. در این گزارش، لزوم تقویت سهم شرکت‌های دولتی در تشکیل سرمایه ملی،

عوارض اشتغال مازاد بر تولید ناخالص داخلی و غیره با مقایسه آمار ایران با کشورهای دیگر، برجسته شده است.

در بخش نکته‌های راهنما در مولدسازی دارایی‌های عمومی، مصادیق و گزاره‌هایی گردآوری شده است که گاه به آمارهای مقایسه‌ای اشاره دارند و گاه از زمینه‌های نظری حکمرانی و حکمرانی شرکتی اخذ شده‌اند و در برخی موارد به تجربه دیگر کشورها مستند شده‌اند. سعی شده است یک دیدگاه کل‌نگرانه از ابعاد مختلف موضوع دارایی‌های عمومی فراهم شود.

و نهایتاً چارچوب راه‌حل‌های مولدسازی دارایی‌های عمومی در سه سطح معرفی می‌شود (شکل ۵):

در سطح اول، راه‌کارهای مستقیم و فوری هستند، در سطح دوم، راه‌کارهای شناخته شده هستند که احتمال موفقیت آن‌ها، وقتی بیشینه است که راه‌کارهای سطح سوم و دوره‌ها (انتخاب از سمت چپ یا سمت راست) به نحوی یکسره شده باشند.



بنابراین، برای تأمین منابع بودجه که از سود شرکت‌های دولتی، مالیات‌ها، واگذاری دارایی‌ها، اجاره‌بها یا صرفه‌جویی ناشی از جابه‌جایی دارایی‌ها بین دستگاه‌ها است، سه سطح راه‌کار بحث می‌شوند. در راه‌کارهای سطح یک، حسابداری تعهدی و نقش آن در ایجاد سازوکار لازم برای ایجاد انگیزه در دستگاه‌ها برای اداره بهینه املاک و عرضه خدمات با قیمت تمام شده مناسب است، بحث می‌شود. توزیع دارایی بین دستگاه‌ها یعنی انتقال بهره‌برداری از املاک و مستغلات مازاد به دستگاه‌هایی که برای نیازهای خود متوجه هزینه می‌شوند، مطرح است. توکنی‌سازی و خصوصی‌سازی نیز از دیگر رویکردهای مستقیم برای مولدسازی دارایی‌های عمومی هستند. در سطح دوم، سیاست‌گذاری‌های لازم برای ترمیم حکمرانی شرکتی بحث می‌شوند و در سطح سوم،

دوراهی‌هایی که اقتصاد ایران با آن مواجه است، طرح موضوع می‌شوند. به این امید که این چارچوب، باب گفتگو و عملیاتی کردن سیاست‌ها را باز می‌کند.

شرکت‌های دولتی به‌طور میانگین، ۱۱ درصد از ارزش بازار همه شرکت‌های بورسی دنیا را به خود اختصاص می‌دهند و این فقط بخشی از دارایی‌های تجاری دولت‌ها است که در بازار بورس عرضه شده‌اند. این دارایی‌ها، آشکارترین دارایی‌های در اختیار دولت‌ها هستند و بسیاری از دارایی‌های عمومی، نه‌تنها حتی ارزش‌گذاری نشده‌اند؛ بلکه حتی اغلب فهرستی از همه دارایی‌ها هم ایجاد نشده است و اطلاعات جزئی دارایی‌ها فقط در اختیار دولت‌های محلی یا دستگاه‌های اداری و مدیران آن‌ها، باقی مانده است. دتر و فولستر در کتاب ثروت عمومی ملل اعلام می‌دارند عجیب است که روی بدهی دولت‌ها این قدر حساسیت وجود دارد، ولی دارایی‌های عمومی به‌خصوص در بخش غیرتجاری شده آن، غفلت یا پنهان‌کاری وجود دارد.

از طرفی، جهان امروز از جهان ۵۰ سال قبل متفاوت‌تر است. در دهه ۷۰ میلادی مطالبات مردم، بیشتر راه، جاده و زیرساخت‌ها بود و دولت‌ها می‌توانستند متمرکز بر همان مطالبات، منابع لازم را فراهم آورند. اما امروزه مردم، آگاهی بیشتر نسبت به منافع خاص خود در مقابل منافع کلی و عمومی دارند و همچنین، مأموریت دولت‌ها همچون گذشته، ملموس و مشابه دیگر جوامع نیست و دیگر آنکه، خواسته‌های انبوه مردم، هم‌زمان شده است با کاهش شدید منابع در اختیار دولتمردان. در این شرایط است که دولت‌ها باید از همه امکانات و گزینه‌های ممکن استفاده کنند و یکی از این منابع، دارایی‌های عمومی است. بنابراین، توجه به دارایی‌های عمومی پنهان، ویژه دولت ایران نیست و دولت‌های جهان تقریباً همگی با مشکل منابع از یک‌طرف و مطالبات فراوان از طرف دیگر مواجه هستند.

در ایران به نظر می‌رسد مولدسازی دارایی‌های دولت، به دنبال مبحث دارایی‌های مسموم بانک‌ها و مؤسسات مالی مطرح شده است. دارایی‌های مسموم بانک‌ها، آن بخش از دارایی‌های نقدنشونده‌ای است که قدرت بانک‌ها در کارکرد ویژه بانکی، یعنی عملیات مالی را مختل می‌کند. برای مثال، مطالبات بانکی یا مستغلات بانک‌ها، با آنکه در ترازنامه بانک‌ها، منعکس می‌شوند ولی در عملیات اصلی بانک که پرداخت تسهیلات و سودسازی از آن محل است سهمی ندارند. با این توضیح، به نظر می‌رسد منظور غالب از مولدسازی، بازگرداندن دارایی‌های عمومی به چرخه سودسازی و تأمین مالی دولت است. در این پژوهش، منظور از مولدسازی، بیش از این گسترش داده می‌شود تا شامل بازده اجتماعی نیز شود.

این پژوهش، یک چارچوب مفهومی برای مباحث و حوزه‌های متفاوت دخیل در مولدسازی دارایی‌های عمومی را توسعه می‌دهد که شامل، حکمرانی شرکتی شرکت‌های دولتی؛ سیاست‌های تقویت سازوکار بازار برای برقراری نظارت بیرونی بر کارآمدی مدیریت شرکت‌ها؛ سیاست تقویت بعد بازدهی اجتماعی در هیئت‌های مدیره شرکت‌ها؛ تأثیرات حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی عملکردی بر اداره املاک و مستغلات دولت؛ اهمیت انجمن‌های حرفه‌ای برای پاسخگوسازی نیروهای حرفه‌ای مالی؛ سازوکار صندوق‌های ثروت ملی و ثروت حاکمیتی؛ خنثی‌سازی عوامل تشدید فزاینده پدیده قانونی پژوهش (نسبت دارایی عمومی به تولید ناخالص

داخلی)؛ ظرفیت جذب بخش خصوصی و مسائل حاکمیتی کلان مثل مسئله مالکیت خصوصی، نظم اجتماعی و غیره می‌شود.

برای توسعه راه‌کارها، سه سطح مختلف از راه‌کارها در یک مدل مفهومی گردآوری شده‌اند که با تجربیات جهانی و آمارهای مربوطه، پشتیبانی می‌شوند. بخشی از مسئله، پیشنهاد پژوهش‌های آتی هم به‌طور نظری و هم عملی است. برای مثال، مبحث توکنی‌سازی دارایی‌های غیرتجاری دولت به‌اختصار معرفی شده‌اند.

در این پژوهش، فرموله‌بندی خاصی از مسئله مولدسازی مدنظر بوده است. در سیاست‌گذاری مهم‌ترین مسئله، چارچوب‌بندی یا فرموله کردن مسئله سیاست است. اگر محقق، مسئله پژوهش را به این صورت چارچوب‌بندی کند که دارایی‌های عمومی مازاد بزرگی در بخش دولتی است، به پاسخی جز این نخواهد رسید که باید این اموال مازاد به بخش خصوصی منتقل شود تا تعادل برقرار شود. اگر محقق، بهره‌وری پایین شرکت‌های دولتی را مدنظر قرار دهد، به احتمال زیاد به پاسخی جز انتقال به بخش خصوصی و استفاده از رقابت‌های مرسوم بخش خصوصی برای ارتقاء بهره‌وری نخواهد انجامید. در این پژوهش، به‌جای تکیه بر تک‌متغیر دارایی‌های عمومی، نسبت دارایی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان پدیده محوری برای فرموله کردن مسئله سیاستی انتخاب شده است. یک متغیر پنهان در این فرموله‌بندی، مسئله مسئولیت‌های دولت ایران است که تفاوت‌هایی با دیگر دولت‌های مرسوم جهان دارد. اگر دولتی، مسئولیت‌های بیشتری بر عهده می‌گیرد، بدیهی است که دارایی‌های عمومی بیشتری را در تملک خواهد داشت. این امر برای دولت‌های طبیعی (به تعبیر نورثی) که ارزش‌های هنجارین را تولی‌گری می‌کنند و همچنین دولت‌های باز که بخش عمومی گسترده‌تری را نمایندگی می‌کنند، صادق است. به این ترتیب، در مولدسازی دارایی‌های عمومی، نزدیک به واقعیت است که متغیر دارایی‌های عمومی را هم‌زمان با متغیرهای تولید ناخالص داخلی و مسئولیت‌های عموم دولت بررسی شوند تا توصیه‌های متناسب با اولویت‌های سیاست‌گذار تأمین شود. قابل توجه است که در این پژوهش، نسبت دارایی‌های عمومی به تولید ناخالص به‌عنوان پدیده کانونی مورد توجه قرار می‌گیرد.

اهمیت این پژوهش، در فراهم آوردن یک چارچوب کلی از مباحث دخیل در مولدسازی دارایی‌های عمومی و ارتباط آن با برخی سیاست‌های مکمل در حوزه بازار و نهادسازی و همچنین برخی دوره‌های کلان حاکمیتی است. در بخش نکات راهنما، توصیه‌هایی برای اقدام فراهم آمده‌اند تا نگرش مناسب به مسئله دارایی‌های عمومی را تأمین کند. برای رسیدن به برنامه عملیاتی منسجم، لازم است در بخش‌های مختلف، چارچوب توسعه داده شده تا گروه‌های کاری به‌طور متمرکز ورود کنند.

۱- دارایی‌های عمومی ایران

در این بخش، تصویر و چارچوبی از دارایی‌های عمومی ایران، دارایی‌های مالی و غیرمالی دولت و مقایسه‌هایی با سهم دارایی‌های عمومی دولت‌های جهان ارائه می‌شود.

در مقابل نگرانی‌های روزافزون از افزایش نقدینگی در کشور، این ایده مطرح شد که دولت ایران، برخلاف دولت‌هایی مثل ونزوئلا، دارایی‌های عمومی بسیار قابل توجهی دارد که می‌تواند از آن در برابر هر بحران نقدینگی، به‌خوبی استفاده کند. دارایی‌های در اختیار دولت ایران و دارایی‌های عمومی ایران چه تفاوتی با دیگر دولت‌های جهان دارند؟ باید توجه داشت برآوردهای کاملاً محتاطانه از سوی پژوهشگران مختلف اتفاق نظر دارند که دارایی‌های عمومی در اختیار دولت‌های مرکزی، حداقل بیش از تولید ناخالص داخلی آن دولت‌ها و همچنین بیش از بدهی‌های عمومی آن‌ها است.

۱-۱- چالش جهانی برآورد اندازه دارایی‌های عمومی

در سال‌های اخیر، در ایران این شبهه وجود داشت که تصویری از موجودی دارایی‌های عمومی در بخش اموال غیرمنقول، به‌صورت جامع وجود ندارد. این در حالی است که علاوه بر اینکه باید موجودی دارایی‌های دولت روشن باشد، باید سازوکار استفاده از این اموال به‌عنوان پشتوانه و تأمین مالی برقرار باشد. برآورد اندازه دارایی‌های عمومی در همه جای دنیا پرسش‌برانگیز و ازجمله امور در حال پیشرفت است. برای مثال، در سال ۲۰۰۷ در انگلستان، خزانه‌داری سلطنتی، یک دفتر ثبت دارایی ملی برای دارایی‌های دولت مرکزی ایجاد کرد و با این پیمایش، ارزش دفتری خالص دارایی‌های ثابت ملموس (شامل دارایی‌های نظامی، میراث فرهنگی و غیره) و ناملموس (از قبیل مجوزهای نرم‌افزاری) به میزان ۳۳۷ میلیارد پوند برآورد شد. در ابتکار عمل بعدی، خزانه‌داری سلطنتی درصدد برآمد تصویری جامع و حساب‌محور از جایگاه مالی بخش عمومی بریتانیا ترسیم کند. طرح حساب‌های کل دولت (Whole of Government Account) را برای ۴۰۰۰ سازمان عمومی (دولت مرکزی، ایالتی، محلی و همه نهادهای غیربازاری و غیرانتفاعی که به نحوی به دولت مرتبط هستند) پیشنهاد داد و بر پایه استانداردهای گزارش‌دهی مالی بین‌المللی، ارزش دارایی‌ها برای سال ۲۰۱۳ به سطح ۱۲۶۴ میلیارد پوند رسید که ۷۰ درصد تولید ناخالص داخلی بریتانیا است.

۱-۲- چالش اندازه‌گیری

همه دولت‌های جهان، ایده‌ای ناقص و غیرقابل مقایسه از ثروت ملی خود دارند و بسیاری از دارایی‌های ملی، پنهان شده هستند. استانداردهای ضعیف حسابداری، آمارهای مبهم با تعاریفی ناقص، عدم وجود فهرست یکپارچه از دارایی‌ها، سلیقه‌ای برخورد کردن در طبقه‌بندی دارایی‌ها به دو بخش مالی و غیرمالی بخشی از

مشکلات هستند. اغلب، اطلاعات دارایی‌ها تنها در اختیار استفاده‌کنندگان از دارایی‌ها یا مدیران در ادارات وزارتخانه‌های مختلف قرار دارد و تلاش‌ها برای یکپارچه کردن اطلاعات، با مقاومت ذی‌نفعان فعلی مواجه می‌شود (دتر و فلستر، ۹۶).

بیشتر تلاش‌ها در ارزش‌گذاری دارایی‌ها محدود به دارایی‌های مالی هستند تا آمار آن در اختیار دولت مرکزی و شرکت‌های دولتی مرئی و ثبت شده در بورس سهام قرار گیرد و بیشترین چالش، مربوط به بخش املاک و مستغلات است.

یک چالش مفهومی اساسی در ارزش‌گذاری دارایی‌های عمومی این است که ارزش این دارایی‌ها به نحوه مدیریت این دارایی‌ها، بستگی تام دارند. بنا به روش ارزش‌گذاری مبتنی بر نسبت سودآوری (نسبت قیمت به سود)، یک شرکت ملی شده که سودآوری پایینی دارد و تنها سرمایه مستهلک شده خود را جایگزین می‌کند در ترازنامه با قیمت بازاری، هیچ ارزشی ندارد و تنها با بهبود در کارایی مدیریتی است که جهش سودآوری آن منجر به ارتقاء ارزش‌گذاری آن دارایی خواهد شد.

اهمیت ارزش‌گذاری واقعی اموال عمومی، به‌خصوص در مورد زمین‌های دولتی، وقتی آشکار می‌شود که توجه کنیم اغلب خدماتی که به‌طور مثال نهادهای نظامی در سراسر جهان ارائه می‌دهند بر روی زمین و ساختمان‌هایی صورت می‌پذیرد که ارزش بازاری فوق‌العاده بالایی دارند. در حالی که اگر به هزینه فرصت بهره‌برداری از همین زمین‌ها توجه شود، همان خدمات را می‌توان در زمین‌هایی با ارزش کمتر نیز ارائه داد و ارزش سرمایه^۱ بیشتری را نصیب جامعه کرد.

۱-۳- چالش طبقه‌بندی

طبقه‌بندی و مفهوم‌سازی حول دارایی‌های عمومی، بسیار فقیر است. برای مثال، کتاب ثروت عمومی ملل، فقط بر دارایی‌های تجاری عمومی متمرکز است و آن‌ها را به دو رده، شرکت‌های دولتی و املاک و مستغلات تقسیم می‌کند.

دارایی‌های عمومی را در هفت مصداق به شرح زیر می‌توان طبقه‌بندی کرد:

۱. زیرساخت‌های حمل‌ونقل، شامل جاده، تونل، پل و غیره؛
۲. زمین، املاک و مستغلات؛
۳. شرکت‌های دولتی؛

۱. Capital Gain

۴. جنگل‌ها و مراتع؛

۵. معادن و ذخایر مسکوت؛

۶. واگذاری اختیارات؛

۷. حقوق مالکانه و مجوزهای بهره‌برداری.

که دو مورد آخر، نوعی مشتقه و اقدام برای مولدسازی دارایی‌ها است. دارایی‌های عمومی، به دو شیوه کلی مولدسازی (تبدیل به گردش مالی) می‌شوند:

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

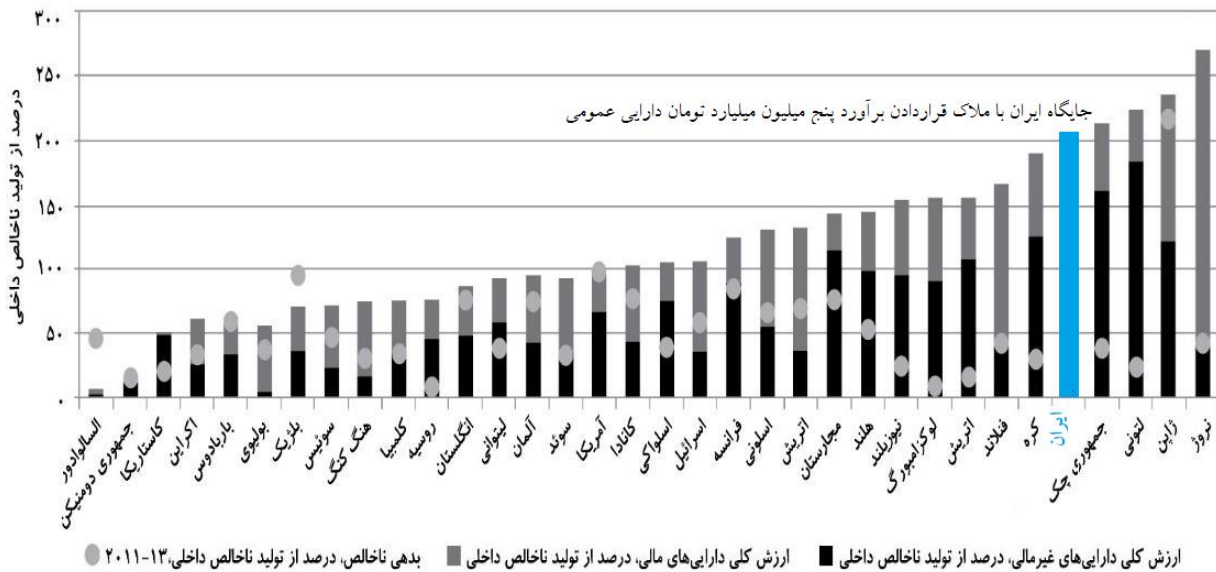
(۲) تجدیدنپذیر (حفظ حق حاکمیت و واگذاری حق بهره‌برداری).

۴-۱- برآوردهای اولیه از دارایی‌های عمومی ایران

در همایش مولدسازی اموال و دارایی‌های راکد (۱۳۹۶) میزان دارایی‌های احصاشده دولت در قالب اموال غیرمنقول تاکنون پنج میلیون میلیارد تومان اعلام شده است. در آن همایش تأکید شد که در کنار برآورد دقیق از این موجودی، دولت برای تبدیل اموال راکد به مولد، نیاز به یک بانک اطلاعاتی جامع از دارایی‌های خود دارد. بر اساس اعلام خزانه‌دار کل کشور، رقم پنج میلیون میلیارد تومان احصا شده، یک تخمین تمام‌شماری نیست که شامل همه دارایی‌ها شود و تعداد و ارزش دارایی‌های دولت می‌تواند افزایش بیشتری داشته باشد. خزانه‌داری برآورد کرده است تعداد رکوردها تا یک میلیون افزایش می‌یابد و ارزش آن به ۱۸ میلیون میلیارد تومان خواهد رسید. این عدد نزدیک به ۱۴ برابر نقدینگی سال ۱۳۹۶ است.

بنابراین، بنا به برآوردهای اداره کل اموال دولتی و اوراق بهادار، از ۳۵۰ هزار دارایی شناسایی شده، دارایی‌های دولت بیش از ۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان است و این فقط بخشی از دارایی‌های دولت است.

در برآورد سال ۲۰۱۳ صندوق بین‌المللی پول از دارایی‌های عمومی در بین ۲۷ کشور زیر، نسبت این دارایی‌ها به تولید ناخالص داخلی به عدد ۱۱۴ درصد می‌رسد.



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

منبع: دتر و فولستر

برای مقایسه‌ها، دو راه وجود دارد. اندازه دارایی‌های دولت را مبنا قرار دهیم و اندازه مطلوب تولید ناخالص داخلی را برآورد کنیم یا برعکس، با مبنا قرار دادن اندازه تولید ناخالص فعلی، حجم دارایی عمومی متناسب با آن را برآورد کنیم. در اینجا، راه دوم را انتخاب می‌کنیم و اندازه دارایی متناسب دولت را برآورد می‌کنیم.

با توجه به میانگین نسبت جهانی دارایی‌های عمومی دولت‌ها به تولید ناخالص داخلی، یعنی ۱۱۴ درصد و اندازه تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۷ کشور که رقم ۲۴,۲۹۳,۷۰۵ میلیارد ریال است، کف دارایی‌های عمومی دولت ایران با فرض کاملاً محتاطانه برابر با ۲۷,۷ میلیون میلیارد ریال برآورد می‌شود. بنابراین، دو و هفت‌دهم میلیون میلیارد تومان یک اندازه متناسب برای دارایی‌های دولت است، اما برآوردهای موجود یعنی پنج میلیون میلیارد تومان برای دارایی‌های شمارش شده و هجده میلیون میلیارد تومان برای همه دارایی‌های فهرست نشده، گویای عدم توازن بین سهم دارایی‌های عمومی دولت و اندازه تولید ناخالص داخلی کشور است.

این عدم توازن به معنی زیاد بودن دارایی‌های عمومی دولت نیست و باید به کوچک بودن اندازه تولید ناخالص داخلی هم توجه داشت. هدف درست استفاده از همه دارایی‌های عمومی برای بزرگ کردن تولید ناخالص داخلی و تأمین منفعت عمومی برای افراد جامعه ایران است.

در شکل ۱، بدهی عمومی دولت نمایش داده شده است. برآورد صندوق بین‌المللی پول از بدهی عمومی دولت ایران در پایان سال ۲۰۱۶ عدد ۴۵۶۶ هزار میلیارد ریال است^۱. بنا به این برآورد، سهم بدهی ناخالص از تولید ناخالص داخلی، حدود ۲۰ درصد خواهد بود که نسبت به کشورهای مورد بررسی در شکل، جایگاه خوبی است. بنا به گزارش‌های مرکز مدیریت بدهی و دارایی‌های مالی عمومی دولت، نظام بانکی (با ۴۱ درصد)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی شامل تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی (۲۵ درصد)، دارندگان اوراق بهادار (۱۸ درصد) و اشخاص خصوصی و تعاونی (۱۷ درصد) مهم‌ترین طلبکاران از دولت هستند. در مورد تفکیک دارایی‌های عمومی به مالی و غیرمالی، داده یا برآورد قابل اتکایی وجود ندارد.

۵-۱- آیا محاسبات بیشتر ضرورت دارد؟

با ارقام برآورد حجم دارایی‌های دولت باید با احتیاط برخورد کرد. ارزش‌گذاری دارایی‌ها، پیچیدگی‌های زیادی دارد. بسیاری از این ارزش‌گذاری‌ها با تغییر روش ارزش‌گذاری، نوسانات بسیاری به خود می‌گیرند. به همین دلیل است که مقامات رسمی از ذکر این اعداد خودداری کرده و برآوردها را با احتیاط ارائه می‌کنند. برای مثال در یکی از اسلایدهای ارائه خزانهدار کل کشور، برآورد ارزش دارایی‌های دولت بیش از ۱۰ برابر بودجه کشور ذکر شده است.

اما آنچه بیشتر از محاسبات ضرورت دارد، اصلاح حکمرانی در این بخش است. اصلاح حکمرانی دارایی‌های دولت، منوط به این نیست که ابتدا آمار دقیق از این بخش تهیه شود. با این حال، جلب توجه عمومی پشتوانه خوبی برای اصلاح امور است. همین‌قدر که نشان داده شود بهبودهای کوچک در عایدی‌های این بخش یا پشتوانه قرار دادن این دارایی‌ها برای انتشار اوراق می‌توان وابستگی دولت به عایدات تک‌محصولی نفت را کاهش داد، کفایت می‌کند.

بنابراین از میان سه پرسش (۱) دولت چه مقدار دارایی دارد؛ (۲) ارزش دارایی‌های دولت به چه میزان است؛ (۳) نحوه استفاده بهینه از آنها چیست؟ این پژوهش بر پرسش سوم، تمرکز دارد.

۵-۱-۱- سامانه جامع اطلاعات شرکت‌های دولتی

شفاف‌سازی اطلاعات شرکت‌ها، از توصیه‌های مؤکد حکمرانی شرکتی است و در همین پژوهش نیز، نقصان اطلاعات برای برآوردها و مقایسه‌ها به شدت احساس می‌شود. در پاسخ به همین نیازها، طبق بند الحاقی ۵ بخش هزینه‌ای تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۳۹۷، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است با همکاری

۱. از وبسایت صندوق

سازمان برنامه و بودجه کل کشور، حداکثر تا پایان تیرماه ۱۳۹۸ زیرساخت‌های لازم را جهت بهره‌برداری از سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم کند.

شرکت‌ها و واحدهای مرتبط با این بند، موظفند برای سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از جمله صورت‌های مالی مصوب مجمع عمومی، بودجه تفصیلی مصوب و اصلاحی، عملکرد بودجه، اعتبارات سرمایه‌گذاری به تفکیک هر طرح، تعداد پرسنل (ترکیب آن و نوع قراردادهای و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان) در سامانه مذکور حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۸ اقدام کنند.

سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است امکان دسترسی به اطلاعات سامانه مذکور را به‌صورت برخط برای وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور فراهم کند. عدم ارائه اطلاعات فوق و عدم اقدام دستگاه‌های مذکور، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود. سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است هر ۶ ماه یک بار با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد شرکت‌های موضوع این بند را به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

نکته قابل توجه در این بند این است که فراهم‌سازی زیرساخت سامانه اطلاعاتی با وزارت اقتصاد و دارایی است ولی این سازمان برنامه است که دسترسی وزارت اقتصاد و دارایی به اطلاعات سامانه را ارائه می‌کند.

به منظور تقویت نظام مدیریت، سازمان اداری و استخدامی کشور را مکلف کردند با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستورالعمل شرایط احراز پست‌های مدیریتی کلیه مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌ها و افرادی که به نمایندگی صاحب سهم در شرکت‌ها به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره معرفی می‌شوند را حداکثر تا پایان تیرماه سال ۱۳۹۸، تهیه و ابلاغ کند.

۱-۵-۲- چشم‌اندازی از بازدهی بالاتر دارایی‌های عمومی

با توجه به این که بخش عمده دارایی‌های عمومی به‌صورت املاک و مستغلات هستند، مثال‌ها به تجربه بخش خصوصی و دولت‌ها در مورد املاک و مستغلات محدود می‌شود. باید توجه داشت، با اینکه برخی اوقات، خصوصی‌سازی می‌تواند بهترین روش بهره‌ور ساختن اموال عمومی باشد، اما اغلب کشوری که در مدیریت دارایی‌های عمومی با مشکل مواجه است؛ در جایگاه خوبی برای خصوصی‌سازی نیز قرار ندارد. لذا قبل از اهتمام لازم برای تمرین حکمرانی بهتر اداره اموال عمومی، نباید به روش‌های ساده‌سازی مسئله متمرکز شد.

شرکت‌های بزرگ که دارای املاک و مستغلات بزرگی هستند^۱، با هدف یکپارچه‌سازی پرتفوی اموال، دارایی‌های خود را به یک شرکت هلدینگ جداگانه واگذار می‌کنند که راهبرد بهتر و منسجم‌تر بر پایه بالاترین درجه شفافیت و مدیریت کارا را ممکن سازند. بهره‌برداری کارا تر از فضا، حفظ و نگهداری اموال و هم‌افزایی اموال، تأمین خدمات شامل برق و گرمایش و غیره تفاوت بزرگی ایجاد می‌کنند. برای این امر روش‌های حکمرانی متفاوتی به کار رفته است که از استخدام افراد حرفه‌ای تا برون‌سپاری حکمرانی و عقد قرارداد به‌منظور ارتقاء ارزش پرتفوی و شراکت‌های مختلف را شامل می‌شود.

۱. تایم وارنر، یکی از بزرگ‌ترین صاحبان املاک تجاری نیویورک، برای یکپارچه‌سازی بیش از چهار میلیون فوت مربع از فضای اداری خود، قصد داشت به بخش کمتر گران منتهن جابه‌جا شود. برآوردهای شرکت نشان داد که با تغییر مکان فضای اختصاصی خود می‌تواند سالانه ۱۵۰ میلیون دلار صرفه‌جویی کند.

۲. در بلژیک، رئیس تأمین اجتماعی واحد فدرال در سال ۲۰۰۲، ابتکار عملی را برای کاهش فضای مورد نیاز به کار گرفت. یکی از این اقدامات، دورکاری بود که تقریباً ۹۲ درصد کارکنان توانستند وظایف شغلی خود را دقیقاً به همان آسانی محل کار، از خانه انجام دهند.

۳. دولت سوئد، دارایی‌های املاک و مستغلات خود را به چندین شرکت هلدینگ جداگانه واگذار کرد. برای مثال، یک پرتفوی از اموال دانشگاه‌ها (پرتفوی آکادمیسکا هوس)، در طی ۲۰ سال، از ۷ میلیارد کرون به ۶۴ میلیارد کرون افزایش ارزش یافت که بخشی از آن ناشی از مدیریت و توسعه حرفه‌ای‌تر است. با اجاره دادن ۱۴۰ میلیون فوت مربع از املاک، اجاره‌های بازگشتی طی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۸ حدود ۳۶ درصد افزایش یافت که در قیاس با شاخص قیمت مصرف‌کننده که ۱۷ درصد افزایش یافته، قابل توجه است.

۴. دولت فنلاند، در سال ۱۹۹۹ بیشتر املاک و مستغلات در مالکیت دولت مرکزی را به یک شرکت هلدینگ واحد بنام اموال سنا (Senate properties) منتقل کرد. این شرکت کاملاً تجاری، حدود ۱۰ هزار ملک دولتی و بیش از ۶۵ میلیون فوت مکعب فضای قابل اجاره را اداره می‌کند و حدود ۴ درصد بازده سرمایه سهامداران و ۱۹ درصد حاشیه سود ایجاد می‌کند.

۵. یونان یک مورد ناموفق در واگذاری مدیریت املاک و مستغلات است. در سال ۲۰۱۱، به‌طور رسمی مدیریت املاک و مستغلات در مالکیت دولت مرکزی به شرکت اشتراکی اتاد واگذار شد. با وجود سابقه

۱. مثال‌های این بخش از کتاب ثروت عمومی ملل است.

۳۰ ساله پیشینیان این شرکت، این شرکت جدید هنوز نتوانسته است، مستندات روشنی از مایملک حکومت و استفاده‌های مجاز از آن‌ها را ایجاد کند. این مثال نشان می‌دهد که واگذاری همه دارایی‌ها به یک شرکت هلدینگ، بدون برقراری حکمرانی مناسب، شفافیت، استخدام حرفه‌ای‌ها و انگیزه‌بخشی مناسب به مدیران حرفه‌ای کفایت نمی‌کند.

۶. در آمریکا، مشابه یونان، اداره خدمات عمومی^۱ که برای متمرکز کردن خرید خدمت و تأمین شفافیت انجام وظیفه می‌کند، ابزار مناسب و اختیار لازم برای مدیریت حرفه‌ای اموال را ندارد. مالکیت و مدیریت اموال بین ارگان‌های مختلف دولت پخش شده است و مجموعه یک میلیون و صدهزار ساختمان را شامل می‌شود که ۷۹ درصد آن‌ها را دولت فدرال با هزینه بهره‌برداری سالانه ۳۰ میلیارد دلار استفاده می‌کند. در پاسخ به این معضل، با تصویب کنگره در سال ۲۰۱۲، دولت ملزم به فروش یا بازسازی املاک پرارزش، یکپارچه‌سازی فضا و خلاص شدن از دارایی‌های مازاد شد. پیش‌بینی می‌شود این امر حدود ۱۵ میلیارد دلار درآمد از محل فروش و منجر به صرفه‌جویی‌های بیشتر در عرض ۱۰ سال بعد خواهد شد.

در بخش شرکت‌های دولتی نیز چشم‌انداز روشن است، اگر همه دارایی‌های تجاری تحت تملک دولت‌ها، فقط به اندازه ۱ درصد بهره‌ورتر عمل کنند، اقتصاد جهانی به اندازه کل GDP عربستان سعودی یا دو برابر تولید ناخالص داخلی ایران، بزرگ‌تر خواهد شد.

۱. General Service Administration

۲- حکمرانی شرکتی

حکمرانی شرکتی، رویه‌ها و اقداماتی است که شرکت‌ها از طریق آن اداره می‌شوند و به‌وسیله آن پاسخگوی ذی‌نفعان یعنی سهامداران، کارکنان و جامعه خواهند بود. در کشور نظام خاصی برای حکمرانی شرکت‌های دولتی در نظر گرفته نشده است و این امر منجر به دو مشکل زیر شده است:

نخستین مشکل که عام و متأثر از جنبش مدیریت دولتی جدید و نگاه به دولت به‌مثابه کسب‌وکار است به این امر انجامیده که رهنمودهای حکمرانی شرکتی در بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن الزامات و ویژگی‌های بخش عمومی در شرکت‌های دولتی به کار گرفته می‌شود.

دوم اینکه، اصول و مدل‌های به کار گرفته شده در حکمرانی شرکتی کشور، به‌طور عمده برگرفته از مدل‌ها و نظام‌های فکری غربی است و علاوه بر اینکه تفاوت‌های فرهنگی و اعتقادی در آن لحاظ نمی‌شود، تفاوت کارکردهای نظام‌های سیاسی-کنترلی بر این شرکت‌ها را هم لحاظ نمی‌کند.

در مقابل این ساده‌سازی که می‌توان با خصوصی‌سازی، همه مشکل را حل کرد، دلایل زیادی هست که اهمیت حکمرانی شرکتی را برای ایران دوچندان می‌کند. نخست اینکه، امکان تسریع در خصوصی‌سازی، به دلیل فقدان بخش خصوصی قدرتمند وجود ندارد. دوم، بسیاری از مسئولیت‌های اجتماعی موجود بر دوش شرکت‌های دولتی، بدون تبعات اجتماعی در کوتاه‌مدت، جاذبه تملک این دارایی‌ها برای بخش خصوصی را کم می‌کند و سوم اینکه، برقراری حکمرانی شرکتی کاراتر، ارزش واگذاری بالاتری برای این دارایی‌ها را ایجاد می‌کنند و دارایی عمومی در حین واگذاری‌ها، اتلاف نمی‌شود.

چالش‌های متعددی در زمینه حکمرانی شرکتی برای شرکت‌های دولتی وجود دارد. برای مثال، دخالت‌های سیاسی نادرست توسط سیاستمداران، رهاشدگی توسط دولت و منفعل بودن دولت در اداره شرکت‌ها، عدم شفافیت و پاسخگویی ناکافی از جمله این چالش‌ها هستند.

در حوزه حکمرانی شرکتی، آدولف برل و گاردینر مینز در کتاب شرکت سهامی مدرن و دارایی خصوصی که از دانشمندان پیشگام و سرشناس این حوزه هستند و تأثیر عظیمی بر چشم‌انداز مالکیت شرکت‌ها داشتند، نشان دادند در شرکت‌های مدرن برخلاف جریان رایج و سنتی که مالک، مدیر شرکت هم است، باید میان مالکیت و مدیریت تمایز باشد. به عبارت دیگر، هر فرد که مؤسس و مالک یک شرکت است، لزوماً نمی‌تواند به‌عنوان مدیر ارشد اجرایی به ایفای نقش بپردازد؛ با این منطق که مدیریت در دنیای پیچیده امروزی یک مهارت است و هر کس که مالک کسب‌وکاری است، لزوماً مدیر خوبی هم برای رشد و توسعه آن نیست.

طبق این نظریه، سهامداران و مالکان در مدیریت اجرایی شرکت دارای نقشی غیرفعال بوده و باید تابع تصمیمات اتخاذ شده توسط مدیران ارشد اجرایی در سطح C یعنی CFO، COO، CTO و همگی تحت مدیریت CEO باشند.

آن‌ها با مطالعه در مورد شرکت‌های بزرگ آمریکا پس از بحران مالی ۱۹۲۹، پی بردند که در اکثر شرکت‌هایی که سهامدارانی متمایز و متعدد دارند، مالکیت شرکت‌ها از مدیریت و کنترل آن‌ها تفکیک شده است و سهامداران (موسوم به اصیل‌ها یا Principals) متنوع و متعدد این شرکت‌ها چاره‌ای جز استخدام مدیران (موسوم به وکلا یا کارگزاران، Agents) برای اداره سازمان ندارند. به این رابطه، رابطه اصیل-وکیل گفته می‌شود. در رابطه اصیل-وکیل، این احتمال وجود دارد که مدیران از دارایی‌ها و سرمایه‌های سهامداران سوءاستفاده کنند؛ چون معمولاً مدیران اطلاعات و دانش بیشتری در مقایسه با سهامداران دارند و می‌توانند با استفاده از اطلاعات نامتقارن منافع و سرمایه‌های شرکت را اتلاف کنند و منافع خود را اولویت بخشند. منشأ این نامتقارنی اطلاعات متنوع است:

سهامداران از عملکرد، تصمیمات و اقدامات مدیران اطلاعات کافی ندارند و ممکن است از عملکرد ضعیف مدیر که موجب اتلاف منابع شرکت می‌شود، مطلع نشوند یا اینکه مدیرانی برای مدیریت شرکت‌ها داوطلب شوند که باوجود نقایص و کمبودهای فراوان، خود را فردی واجد شرایط برای مدیریت شرکت معرفی کنند.

بنابراین، با همه جذابیت و نوآورانه بودن این نظریه و راهکار حکمرانی شرکتی، رسوایی‌های مالی در شرکت‌های معروف و معتبر بین‌المللی ناشی از تعارض منافع میان مدیران و سهامداران و مشکل نمایندگی، موجب تردید در کاری بودن این مدل شد. مدیران ارشد اجرایی این شرکت‌ها و امثالهم تصمیماتی را گرفتند که ضامن سود حداکثری برای خود در قالب پاداش‌ها و مزایای ویژه به قیمت زیان سهامداران بود تا حدی که تا چند روز قبل از فروپاشی و سقوط شرکت، همه‌چیز عالی و حساب‌ها مثبت و صعودی بودند.

نکته قابل تأمل این است که بانک‌های سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی آمریکا در سال ۲۰۰۸ و قبل از شروع بحران مالی بیش از ۵۰۰ میلیارد دلار پاداش به مدیران و کارکنان خود پرداخت کرده بودند.

این مسئله، داستان تکراری و رایج در همه ماجراهای اختلاس‌ها و غارت‌ها در شرکت‌های دولتی در جهان است، یعنی جدایی میان مدیریت، مالکیت و تعارض منافع مدیران و افرادی که به آن‌ها نزدیکند از یک طرف و ملتی که مالک اصلی این شرکت‌ها هستند.

هدف تمامی مکانیسم‌های حاکمیتی، کاهش هزینه‌های ناشی از جدایی مالکیت از مدیریت در شرکت‌ها است. حکمرانی شرکتی ذاتاً برای محافظت از منافع ذی‌نفعان بیرونی طراحی می‌شود. این تعریف به وجود می‌آید که حکمرانی شرکتی، مجموعه مکانیسم‌هایی که از طریق آن سرمایه‌گذاران بیرونی در مقابل سوءاستفاده عوامل داخلی محافظت می‌شوند (لاپورتا و همکاران).

مطالعه اصول ملی حکمرانی شرکتی در ۵۲ کشور نشان می‌دهد که منشورهای حکمرانی شرکتی در سراسر جهان با هدف کاهش میزان اطلاعات نامتقارن میان مدیران و سهامداران طراحی می‌شوند تا از این طریق امکان سوءاستفاده مدیران از سرمایه شرکت کاهش یابد (تامسون، ۲۰۰۶).

۲-۱- هیئت‌مدیره دوسطحی

یک راهکار رایج در مقابله با این معضل، اصلاح حکمرانی شرکتی از طریق پیاده کردن ساختار هیئت‌مدیره دوسطحی یا (Dual Board یا Two Tier System) است که یک سطح آن هیئت‌مدیره اجرایی بوده و سطح دیگر آن نظارتی است. به عنوان مثال، در آلمان این مدل حکمرانی شرکتی را در شرکت‌های بورسی پیاده کرده‌اند.

موضوع کلیدی، سطح نظارتی است که شامل نمایندگان مستقل از سوی سهامداران و سایر ذی‌نفعان (حتی شامل فعالان و نمایندگان محیط‌زیست) که نقش کنترل و نظارت بر خط‌مشی و تصمیم‌گیری‌های بلندمدت هیئت‌مدیره اجرایی را به عهده دارند. در این خصوص، در بخش سیستم حکمرانی شرکتی قاره‌ای اروپا، بیشتر توضیح داده خواهد شد.

یک نکته مهم، در استفاده از هیئت‌مدیره دوسطحی، تمایز بین شکل و کارکرد است. بسیاری از مواقع، در ساختارهای مدیریتی، ظاهر امر همان چیزی است که ادبیات موضوعی دیکته می‌کند، اما در عمل، تقسیم یا تعامل قدرت شکل گرفته در حاکمیت به نحوی است که یک نوع هماهنگی درونی و ویرانگر شکل می‌گیرد که کارکرد توصیه‌شده (تفکیک اجرا و نظارت) فرصت بروز ندارد. در این خصوص، در بخش جمع‌بندی و همچنین، نهادسازی انجمن‌های حرفه‌ای بیشتر بحث خواهد شد.

۲-۲- سیاست تشویقی درگیرکننده

راهکار دیگر می‌تواند تغییر در سیاست‌های تشویقی مدیران ارشد اجرایی باشد. به‌عنوان مثال، به‌جای صرفاً پاداش‌های نقدی سالیانه، می‌توان ترکیبی از پرداخت نقدی و تسهیم آنان در مالکیت شرکت را در دستور کار قرار داد؛ به این صورت که درصدی از سهام شرکت متبوع را به آن‌ها واگذار کرد و با ذی‌نفع کردنشان از میزان ریسک تعارض منافع کاست.

این سیاست تشویقی می‌تواند منافع مدیران فعلی را به عملکرد بلندمدت‌تر شرکت ارتباط دهد و به آنان نشان دهد اگر خواهان این هستیید که منافعتان بیشینه شود و با رفتنتان همه‌چیز از هم نپاشد، برنامه جانشین‌پروری یا Successor Plan را جدی بگیرید.

۲-۳- الگوهای رایج حکمرانی شرکتی

به‌صورت کلی دو الگو برای حکمرانی شرکتی وجود دارد، سیستم انگلوساکسونی و سیستم قاره‌ای اروپا.

۲-۳-۱- سیستم حکمرانی شرکتی انگلوساکسونی

در این سیستم که سیستم بازارمحور نیز نامیده می‌شود، سهامداران از دور بر منافع خود نظارت و کنترل دارند و با اعتماد به مدیران، انجام امور روزمره شرکت را به آن‌ها می‌سپارند. از آنجاکه سهام اکثر شرکت‌های آمریکایی و بریتانیایی که این سیستم در آن رایج است، در بورس مبادله می‌شود؛ می‌توان گفت که مالکیت این شرکت‌ها

متعلق به سهامدارانی متعدد و متمایز است. در این سیستم، بیشتر بر منافع سهامداران و روابط میان مدیران و سهامداران تأکید می‌شود و بازار به‌مثابه ابزاری برای نظارت بر عملکرد مدیران مورد استفاده قرار می‌گیرد، لذا آن را مدل کنترل بیرونی نامیده‌اند.

سیستم آنگلو ساکسونی در حاکمیت دارای ویژگی‌های زیر است:

۱. مالکیت شرکت‌ها با سهامدارانی متعدد و متنوع است که هر کدام بخش کوچک و ناچیزی از سهام شرکت را در اختیار دارند.

۲. هدف اصلی شرکت، حداکثر ساختن سود سهامداران است و بدون توجه به منافع سایر ذی‌نفعان مانند کارکنان و مدیران شرکت، تنها بر منافع سهامداران تأکید می‌شود.

۳. بازار به‌عنوان ابزاری برای نظارت بر عملکرد مدیران شرکت مورد استفاده قرار می‌گیرد.

پیش‌نیاز این الگو وجود بازارهای سرمایه قوی و نقدینگی زیاد است و ویژگی عمده آن پخش بودن حقوق مالکیت در میان سهامداران است. این ویژگی نیز با سیاست‌های نظام بازار سرمایه قابل تحقق است (رجوع کنید به بخش ۴ این گزارش).

نظام حمایت از سرمایه‌گذاران در چنین بازارهایی باعث شده تا سهامداران پرتفوی خود را متنوع سازند و هیچ‌کدام از آن‌ها در موقعیتی قرار نگیرند که بتوانند به‌تنهایی شرکت را اداره کنند. بنابراین، مدیران حرفه‌ای به نمایندگی از سهامداران جهت اداره شرکت به استخدام درمی‌آیند.

مزیت اصلی این الگو در سهولت جمع‌آوری سرمایه و توزیع ریسک سرمایه‌گذاران است. از یک‌طرف، این الگو دارای مزیت بازار سرمایه قوی برای کنترل شرکت و بازار کار آماده مدیریت است و از سوی دیگر، مشکلاتی مانند معاملات درونی توسط مدیران، پاداش‌های کلان مدیریت، انتشار اطلاعات نامتقارن و سوءاستفاده مدیران از تعداد زیاد سهامداران را در پی دارد.

۲-۳-۲- سیستم حکمرانی شرکتی قاره‌ای اروپا

در مقابل سیستم آنگلو ساکسونی، سیستم قاره‌ای اروپا مطرح شده است که مهم‌ترین ویژگی آن توجه هم‌زمان به منافع سهامداران و سایر ذی‌نفعان به‌خصوص کارکنان شرکت‌ها است.

عنصر محوری در سیستم حکمرانی شرکتی قاره‌ای اروپا که سیستم داخلی یا کنترل محور سیستم شبکه‌محور نیز نامیده می‌شود، رابطه نزدیک میان شرکت تأمین‌کنندگان سرمایه شامل سهامداران، بانک‌ها و سایر نهادهای مالی است.

ژاپن و برخی از کشورهای اروپایی مانند آلمان این سیستم را به کار می‌گیرند. در سیستم قاره‌ای اروپا در کنار سهامداران، سایر ذی‌نفعان شرکت همچون تأمین‌کنندگان و کارکنان نیز در هیئت‌مدیره نماینده دارند، بر این اساس به آن مدل درونی می‌گویند. هدف اصلی این مدل، اعمال محدودیت بیشتر بر قدرت مدیران اجرایی به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی آن‌ها است. در واقع، این مدل در انتقاد از مدل آنگلو ساکسونی و

قدرت بیش از حد مدیران در آن سیستم مطرح شده است. در صورتی که قدرت مدیران اجرایی در شرکت‌ها محدود نشود، به احتمال زیاد از قدرتشان در راستای کسب منافع شخصی بهره می‌برند و هزینه‌های زیادی را برای سهامداران و سایر ذی‌نفعان شرکت از جمله جامعه به بار خواهند آورد.

طرفداران مدل کنترل درونی حکمرانی شرکتی معتقدند، در سیستم انگلوساکسونی تنها مدیران در شرایطی از قدرت خود سوءاستفاده نخواهند کرد که حکمرانی شرکتی اصول و قواعدی نظیر تعیین اعضای غیرمدیریتی در هیئت‌مدیره، توجه به فرایندهای حسابرسی و نظارت مستقیم بر عملکرد را بر مدیران تحمیل کند. این الگو مبتنی بر تمرکز مالکیت و بازار سیال سرمایه است. در این الگو، سهامداران نهادی به جای سهامداران جزئی، مالک شرکت هستند.

مهم‌ترین مزیت این الگو، ثبات در ترکیب صاحبان سهام و در نتیجه نظارت بهینه آن‌ها بر عملکرد مدیران است. در ابتدا به نظر می‌رسد که این الگو کاراترین الگوی حاکمیت شرکتی است، اما با توجه به اینکه عمده سهام برخی از شرکت‌ها تحت مالکیت شرکت‌های حقوقی و بانک‌ها قرار دارد و آن‌ها یک شخصیت حقیقی را به عنوان نماینده خود برای هیئت‌مدیره معرفی می‌نمایند، احتمال غالب شدن تمایلات و منافع شخصی فرد معرفی شده در هیئت‌مدیره بر منافع سهامداران، موجب تصمیم‌هایی می‌گردد که در نهایت منافع سایر سهامداران را به خطر می‌اندازد.

بنابراین، تسلط شرکت‌های حقوقی و بانک‌ها بر فرایند تصمیم‌گیری شرکت‌ها باعث می‌شود که مدیریت متخصص تربیت نشود. در ضمن، مداخله بیش از حد دولت از طریق قوانین و افراد خود در امور شرکت‌ها، به عنوان مانعی برای پیشرفت شرکت‌ها محسوب می‌شود.

۲-۳-۳- الگوی گذار

الگوی گذار، اشاره به الگوی میانه‌ای دارد که بعد از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی پدید می‌آید. در این الگو بازار سرمایه ضعیف و غیرفعال است و شرکت‌ها از شکل دولتی به تدریج به شرکت‌های دارای سهامداران جزء تبدیل می‌شوند. این مدل در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و سایر کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود. اما شرکت‌های خصوصی‌سازی شده در این کشورها، همان مشکلات دیوانسالاری قبل از واگذاری را دارند، چراکه فقط مالکیت آن‌ها تغییر کرده و ترکیب کارکنان و فرهنگ‌های حاکم بر سازمان بدون تغییر مانده است.

ضعف ساختاری مقابله با مشکلات حکمرانی، قوی نبودن سازوکارهای حمایت از سرمایه‌گذاری و عدم انضباط مالی در اقتصادهای در حال گذار، باعث می‌شود تا دولت مجبور شود از شرکت‌های زیادی پشتیبانی کند و سرمایه‌گذاران نهادی قوی به صحنه نیایند و در نتیجه روند خصوصی‌سازی با چالش جدی مواجه شود.

۲-۳-۴- الگوی نوظهور

این الگو حالت مطلوب حاکمیت شرکتی پس از خصوصی‌سازی اقتصادهای به شدت دولتی به حساب می‌آید و در حقیقت تلفیقی از نقاط مثبت سایر الگوها است. ویژگی‌های مثبت الگوی نوظهور عبارتند از بازار سرمایه

فعال، تبدیل موفق شرکت‌های دولتی به شرکت‌های خصوصی، وجود الگوهای مبتنی بر روابط و همچنین الگوهای مبتنی بر بازار، وجود بازارهای نوظهور مدیریت، نظام‌های حقوقی رسمی و کارکردی و وجود شرکت‌های خانوادگی و عمومی. الگوی نوظهور یک حالت منحصربه‌فرد است و بین الگوهای اول و دوم قرار می‌گیرد. در این الگو، گروه‌های تجاری حاکم هستند و خانواده‌هایی که به‌طور سنتی مالک شرکت‌ها بوده‌اند، اکنون خود را به‌عنوان پیشتازان اقتصاد ملی مطرح می‌کنند. خانواده‌هایی که در یک نوع تجارت سرمایه‌گذاری کرده‌اند، با افزایش سود به سمت تنوع‌بخشی سرمایه‌گذاری خود رفته و بخش عمده‌ای از سهام را در اختیار گرفته‌اند.

۲-۳-۵- توسعه الگوی حکمرانی شرکتی مطلوب ایران

بدیهی است توسعه الگوی مطلوب حکمرانی شرکتی ایران، هدف این گزارش نیست؛ ولی چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی که در این پژوهش مدنظر است، مؤلفه‌ها و ابعاد الگوی مطلوب حکمرانی شرکتی را پوشش می‌دهد که در آن، حکمرانی شرکت دولتی و شرکت خصوصی را هم‌زمان و به‌عنوان بخش یکپارچه از اقتصاد کشور در نظر می‌گیرد.

باید پذیرفت مالکیت خصوصی در ایران ماهیت متزلزل‌تری دارد و بوروکراسی کشور، به‌مثابه جایگزین عمل کرده است و اقتصاد دولتی را به‌عنوان یک جایگزین اقتصاد خصوصی به وجود آورده است.

بوروکراسی کشور در کشاکش التهابات سیاسی و تزلزل حرفه‌ای‌گرایی نظام سیاسی، خود به یک معضل ملی تبدیل شده است و به هیچ‌وجه از عهده اداره اقتصاد دولتی و شرکت‌های دولتی برنمی‌آید. حکمرانی مطلوب شرکتی ایران، فقط یک دستور مشخص مثل «دست سیاستمداران را از دارایی‌های عمومی دور کنید تا سیاستمداران به کار اصلی خود بازگردند» نیست! کار اصلی سیاستمداران در نظام‌های مختلف سیاسی، متفاوت است و همین نکته کافی است که استنباط شود، حکمرانی شرکتی مطلوب ایران، فقط یک سند و چند قانون پشتیبان نخواهد بود.

پاسخ به این پرسش که «این حکمرانی شرکتی ایرانی» چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد، در این گزارش بحث نمی‌شود.

۲-۴- مشکلات شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی با توجه به ماهیت و خصوصیات خود با مشکلات و چالش‌های متعددی روبه‌رو هستند که: اهداف متعارض، دخالت‌های سیاسی و کمبود شفافیت مهم‌ترین مسائل شرکت‌های دولتی محسوب می‌شوند.

اهداف متعارض

شرکت‌های دولتی علاوه بر در نظر داشتن اهداف تجاری و کسب سود متعهد به تلاش در جهت رفع مشکلات اجتماعی و تحقق اهداف اجتماعی هستند تا از این طریق منافع عامه مردم جامعه تأمین شود.

بنابراین، در کنار هدف سودآوری، باید اهداف عمومی را از طریق اقداماتی مانند ایجاد اشتغال، ارائه خدمات عمومی و تأمین کالاهای عمومی و ضروری پیگیری کنند. تلاش شرکت‌های دولتی در جهت تحقق اهداف عمومی و اجتماعی برای آن‌ها هزینه در پی خواهد داشت که باهدف سودآوری آن‌ها در تعارض است. سیاست‌گذار باید توجه داشته باشد، بسیاری از شرکت‌های دولتی، به‌عمد از این اهداف متعارض استقبال می‌کنند؛ چون بهانه‌ای برای توجیه دیگر ناکارآمدی‌های مدیریتی شرکت است.

مسئله نمایندگی

این مسئله یکی از مهم‌ترین مشکلات شرکت‌های دولتی است. سیاستمداران و بوروکرات‌ها معمولاً به دنبال تحقق اهداف اجتماعی و ارتقای رفاه و منافع عامه مردم به‌عنوان مالکان اصلی شرکت‌های دولتی نیستند و منافع شخصی و حزبی خود را در اولویت قرار می‌دهند. بنابراین در جهت کسب منافع شخصی یا حزبی تصمیمات و اقداماتی را بر شرکت‌های دولتی تحمیل می‌کنند که بار اقتصادی به همراه دارد و از بهره‌وری این شرکت‌ها می‌کاهد. علاوه بر این، در برخی مواقع سودآوری بالای شرکت‌های دولتی ضد ارزش محسوب می‌شود و این شرکت‌ها به دلیل شکل‌گیری تصور بی‌توجهی به منافع و نیازهای اجتماعی سرزنش می‌شوند. بنابراین، بوروکرات‌ها و سیاستمداران ترجیح می‌دهند به‌جای تلاش برای سودآوری شرکت‌های دولتی و پیگیری منافع عامه مردم منافع شخصی و حزبی خود را پیگیری می‌کنند.

دخالت‌های سیاسی

معمولاً سیاستمداران در طرح‌های سرمایه‌گذاری، قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، تعداد نیروی کاری و انتصاب اعضای هیئت‌مدیره دخالت می‌کنند. با توجه به اینکه این دخالت‌ها با توجه به نظرات کارشناسی و باهدف سودآوری و تحقق منافع عامه صورت نمی‌گیرد، به این ترتیب از بهره‌وری شرکت‌های دولتی کاسته می‌شود. معمولاً شرکت‌های دولتی اطلاعات مهم خود را در اختیار عامه مردم به‌عنوان صاحبان اصلی شرکت قرار نمی‌دهند و به این ترتیب عامه مردم نیز قادر نخواهند بود که بر عملکرد شرکت‌های دولتی نظارت و کنترل داشته باشند. در این شرایط ناکارآمدی، اتلاف سرمایه یا سوءاستفاده از آن در جهت منافع شخصی پنهان می‌ماند. بر این اساس می‌توان عدم شفافیت را یکی از راهکارهای سیاستمداران و بوروکرات‌ها برای پیگیری منافع شخصی و حزبی‌شان قلمداد کرد که درنهایت منجر به ناکارآمدی شرکت‌های دولتی خواهد شد.

۲-۵- منشور حکمرانی شرکتی

در هر کشوری، ضعف در حاکمیت شرکت‌های دولتی به عملکرد ضعیف آن‌ها منجر خواهد شد. در برخی از کشورها، دولت باهدف اصلاح حاکمیت شرکت‌های دولتی قوانین و خط‌مشی‌های به خصوصی را تدوین می‌کند

و به کار می‌گیرد. البته باید توجه داشت که این اقدامات همواره نتایج مثبتی در پی نداشته و گاهی اوقات با شکست روبه‌رو می‌شود.

منشور حکمرانی شرکتی به مجموعه‌ای از راهکارها و پیشنهادهای لازم برای طراحی یک سیستم مناسب حکمرانی شرکتی اطلاق می‌شود که در آن ساختار، ترکیب و فرایندهای تصمیم‌گیری اعضای هیئت‌مدیره، فرایند افشای اطلاعات و پاسخگویی و همچنین روابط با سهامداران و سایر ذی‌نفعان تبیین می‌شود.

معمولاً کشورهای مختلف، منشور حکمرانی شرکتی مختص به خود را دارند که ممکن است با عناوین مختلف مورد استفاده قرار گیرد، اگرچه تمامی منشورهای ملی حکمرانی شرکتی محتوای یکسانی ندارند، اما در تمامی آن‌ها می‌توان مواردی را یافت که به بیان‌های مختلف بر ارتقای عملکرد هیئت‌مدیره، افزایش پاسخگویی به سهامداران و حداکثر ساختن منافع سهامداران و سایر ذی‌نفعان تأکید شده است.

معمولاً منشورهای ملی حکمرانی شرکتی توسط نهادها و سازمان‌هایی مانند دولت، سازمان بورس و اوراق بهادار، اتحادیه اعضای هیئت‌های مدیره، اتحادیه مدیران شرکت‌ها، اتحادیه‌های حرفه‌ای حسابداری یا حقوق و اتحادیه‌های سرمایه‌گذاران تدوین می‌شود.

بین منشور حکمرانی شرکتی برای بخش خصوصی و بخش دولتی تمایز وجود دارد. یکی از مهم‌ترین منشورهای حکمرانی شرکتی که منحصراً برای شرکت‌های دولتی ارائه شده است، مجموعه رهنمودها و اصول حاکم بر شرکت‌های دولتی است که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه OECD است که در سال ۲۰۰۵ ارائه شده است. در تدوین این اصول، نظریه نمایندگی و پیش‌فرض‌های اقتصاد سرمایه‌داری و بازارمحور مدنظر قرار گرفته است. به عبارت دیگر، این رهنمودها متناسب با ویژگی‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه مانند ایالات متحده و انگلیس طراحی و ارائه شده است. در این کشورها با توجه به نظام اقتصادی حاکم، بخش دولتی سهم چندانی در فعالیتهای اقتصادی ندارد و دولت با دستور کار قرار دادن اموری همچون خصوصی‌سازی در پی حداقل‌سازی اندازه دولت بوده است.

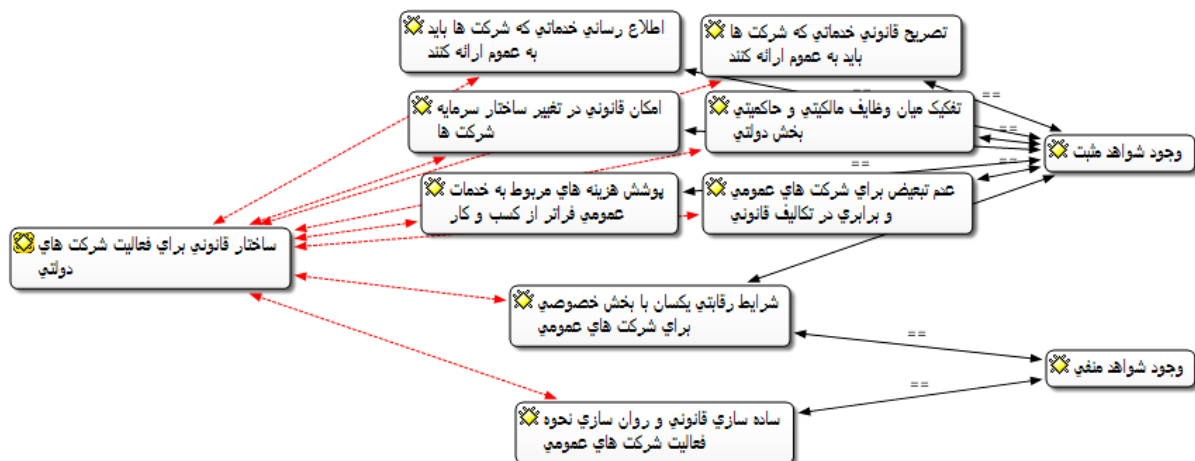
جدول ۱: اصول حکمرانی شرکتی شرکت‌های دولتی

اصل	پیشنهادهایی برای مؤلفه‌های اصل
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی	<p>۱. باید میان وظایف شرکت‌های دولتی و سایر بخش‌های دولت کاملاً تفکیک وجود داشته باشد.</p> <p>۲. شکل قانونی حاکم بر شرکت‌های دولتی باید ساده، مشخص و در عین حال معتبر باشد و با توجه به منافع عامه تعیین شود.</p> <p>۳. مسئولیت‌های ویژه شرکت‌های دولتی در راستای اهداف اجتماعی یا خدمشی‌های دولت باید مبتنی بر قوانین و مقررات باشد و اطلاعات مربوط به مزایا و هزینه‌های آن برای عامه مردم و سایر ذی‌نفعان شرکت به‌روشنی بیان و اعلام شود.</p> <p>۴. شرکت‌های دولتی نباید از اجرای قوانین و مقررات عمومی مستثنا شوند.</p> <p>۵. با توجه به دسترسی به منابع مالی، شرکت‌های دولتی باید در شرایط رقابتی فعالیت کنند و روابط این شرکت‌ها با بانک‌ها و مؤسسات مالی و سایر شرکت‌های دولتی به‌صورت کاملاً تجاری تعریف شود.</p>
مالکیت هدفمند دولت	<p>۱. دولت باید خدمشی مالکیت خود را تعیین و در آن هدف کلی دولت از مالکیت شرکت، نقش دولت در حکمرانی شرکتی و دستورالعمل‌های اجرایی این خدمشی را مشخص کند.</p> <p>۲. دولت نباید به‌صورت روزمره در اعمال مدیریتی شرکت‌های دولتی مداخله کند و استقلال لازم برای آن‌ها را باید فراهم کند تا بتوانند به اهداف تعیین‌شده‌شان نائل شوند.</p> <p>۳. اعمال حقوق مالکیت در دولت باید به رسمیت شناخته شود و برای این منظور بهتر است یک واحد هماهنگ‌کننده تأسیس شود یا وظایف مالکیتی دولت در یک بخش متمرکز گردد.</p>
رفتار عادلانه با تمام ذی‌نفعان	<p>۱. شرکت‌های دولتی در روابط خود با سهامداران و ذی‌نفعان، شفافیت زیادی داشته باشد.</p> <p>۲. رویه‌ها و خدمشی‌های مشخص و روشنی در رابطه با نحوه ارتباط و نظرخواهی از ذی‌نفعان ارائه دهد.</p> <p>۳. حقوق سهامداران اقلیت نیز به رسمیت شناخته شود و امکان مشارکت فعالانه در تصمیم‌گیری‌های مهم شرکت فراهم شود.</p>
اطمینان روابط با ذی‌نفعان	<p>۱. دولت، واحد هماهنگ‌کننده حقوق مالکیتی دولت و خود شرکت‌های دولتی باید به حقوق کلیه ذی‌نفعان را که در قانون یا توافق‌های متقابل تعیین شده است، به رسمیت بشناسند و به آن احترام بگذارند.</p> <p>۲. شرکت‌های دولتی بزرگ و همچنین شرکت‌هایی که مسئول پیگیری اهداف مهم خدمشی‌های عمومی هستند، باید از روابطشان با ذی‌نفعان گزارش ارائه دهند.</p> <p>۳. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید منشور اخلاقی شرکت را با توجه به هنجارهای کشور و مطابق با تعهدات بین‌المللی تدوین و اقدامات لازم برای اجرایی شدن آن در شرکت‌های مادر و شرکت‌های زیرمجموعه را انجام دهند.</p>
شفاف‌سازی و افشای اطلاعات	<p>۱. واحد هماهنگ‌کننده و اعمال‌کننده حقوق مالکیت در دولت، باید گزارش‌های موردی و تجمیعی از شرکت‌های دولتی ارائه و به‌صورت سالانه آن را منتشر کند.</p> <p>۲. شرکت‌های دولتی باید رویه‌های اثربخشی برای حسابرسی داخلی شرکت طراحی کنند تا گزارش‌ها و اطلاعات لازم در اختیار هیئت‌مدیره و سایر نهادهای نظارتی در شرکت قرار گیرد.</p> <p>۳. شرکت‌های دولتی به‌ویژه شرکت‌های دولتی بزرگ باید به‌صورت سالانه توسط حسابرسان مستقل بیرونی تحت نظارت قرار گیرند.</p> <p>۴. کلیه شرکت‌های دولتی باید اطلاعات مربوط به حسابداری و حسابرسی از فعالیت‌های مالی و غیرمالی خود را به‌صورت عمومی منتشر کنند.</p>
	<p>۱. اعضای هیئت‌مدیره باید مسئولیت عملکرد شرکت را بپذیرند، در رابطه با مالکان کاملاً پاسخگو باشند و در راستای حداکثر ساختن منافع کلیه سهامداران اقدام کنند و رفتاری عادلانه با تمامی آن‌ها داشته باشند.</p>

<p>۲. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید وظایف مدیریتی و ارائه رهنمودهای راهبردی را با توجه به اهداف تعیین شده توسط دولت یا واحد هماهنگ‌کننده شرکت‌های دولتی انجام دهند و باید قدرت انتصاب و عزل مدیرعامل را داشته باشند.</p> <p>۳. ترکیب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید به‌گونه‌ای باشد که نسبت به مدیرعامل استقلال خود را حفظ کنند و بر وی نظارت داشته باشند.</p> <p>۴. در صورتی حضور نماینده کارکنان در هیئت‌مدیره باید مکانیسم‌هایی طراحی شود که مشارکت فعالانه وی در تصمیم‌های هیئت‌مدیره تضمین شود تا از این طریق مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال اعضای هیئت‌مدیره بهبود یابد.</p>	<p>مشخص بودن مسئولیت‌های اعضای هیئت‌مدیره</p>
--	---

منبع: OECD ۲۰۰۵

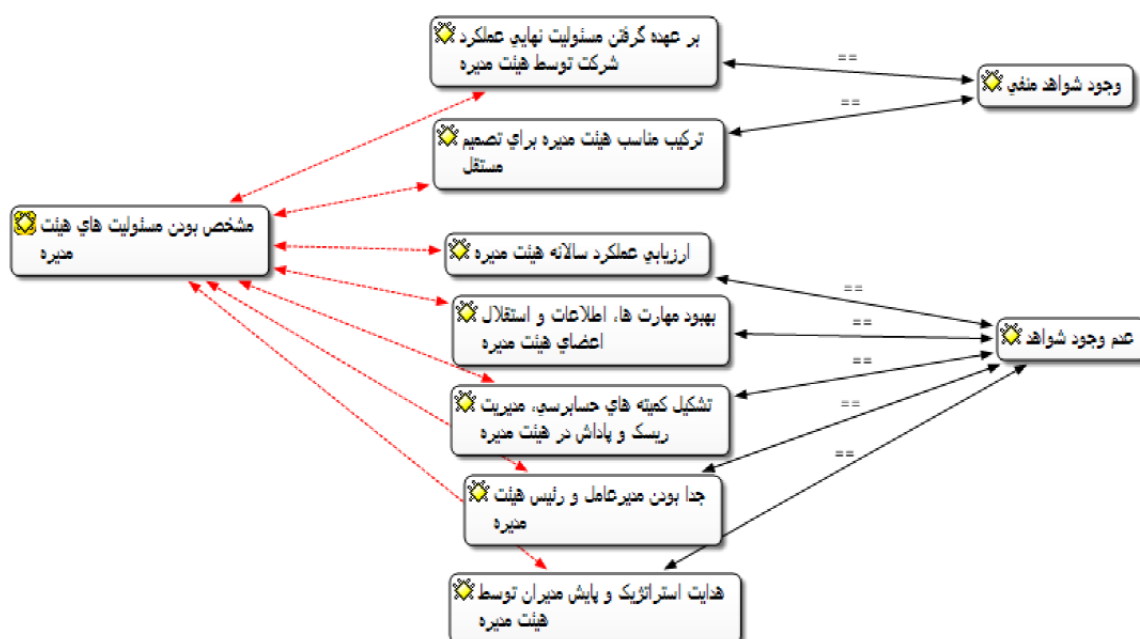
یک نمونه خوب از توسعه اصول حکمرانی شرکتی OECD در بخش بانکی توسط کمیته نظارت بانکی بال (بازل) انجام شده است که با عنوان «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی» در دسترس است. لازم است با همین رویه، این اصول برای شرکت‌های دولتی ایران اختصاصی و بومی‌سازی شود. رحمت‌اله قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۵)، درصدد مقایسه این اصول با اصل ۴۴ قانون اساسی برآمدند. یافته‌های این پژوهش، برای شناخت بهتر اصول حکمرانی و وضعیت موجود شرکت‌های دولتی ایران مفید است. طبق شکل که ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب از منظر ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی با قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ را نشان می‌دهد، اغلب اصول مذکور در محتوای قانون اصل ۴۴ دارای شواهد مثبت است و فقط اصل ساده‌سازی قوانین و روان‌سازی نحوه فعالیت شرکت‌های عمومی در این قانون رعایت نشده است و البته در مورد رقابت یکسان با بخش خصوصی، شواهد منفی و مثبت هم‌زمان وجود دارد.



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

منبع: قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۵

شکل شبکه ارتباطی جایگاه اصل مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره را نشان می‌دهد.



شکل ۲: شبکه ارتباطی جایگاه اصل مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره

منبع: قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۵

متأسفانه قانون اصل ۴۴ در مورد این بند، نکته‌ای را پوشش نمی‌دهد. به عبارت دیگر، تمرکز سیاست‌گذار در این قانون فقط بر انتقال مالکیت است و درخصوص حکمرانی شرکت‌های بخش عمومی، دولتی، خصوصی و تعاونی پس از واگذاری فکری نشده است. این امر می‌تواند به عدم شفافیت، رانت و فساد در اقتصاد به‌ویژه از جهت تحمیل اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و عدم استقلال آن‌ها منجر شود (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۵). توصیه این پژوهش نیز بازنگری در قانون اصل ۴۴ و همچنین، نگرستن به حکمرانی شرکتی به‌مثابه یک مکمل و نه جایگزین به خصوصی‌سازی است.

قابل توجه است که توجه نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی به مفهوم حکمرانی شرکتی از وقتی شروع شد که تغییر سیاست‌ها از تئوری دولت حداقل به تئوری حکمرانی خوب جلب شد. استیگلیتز معاون ارشد بانک جهانی در سخنرانی معروف خود در کنفرانس اقتصاد توسعه در سال ۱۹۹۹، از حکمرانی شرکتی به‌عنوان بزرگ‌ترین غفلت جریان اصلی اقتصاد یا اقتصاد بازار نام می‌برد و آن را یکی از دلایل شکست خصوصی‌سازی در شوروی و بلوک شرق می‌داند.

جوزف استیگلیتز ۱۹۹۹ می‌گوید:

«مسیر گذار چین تا اینجا موفقیت‌آمیز بوده، در حالی که مسیر روسیه این‌گونه نبوده است. من نشان می‌دهم که شکست اصلاحات در روسیه و اکثر جمهوری‌های سابق شوروی صرفاً به خاطر اجرای نادرست سیاست‌های درست نبوده، بلکه مشکل عمیق‌تر است و دلیل ناکامی‌ها درک نادرست مبانی اقتصاد بازار و نیز بدفهمی مبانی فرایند اصلاحات نهادی بوده است. برای مثال، مدل‌های اصلاحات که بر مبنای اقتصاد متعارف نئوکلاسیکی استوارند، اهمیت مسائل مربوط به اطلاعات، از جمله حکمرانی شرکتی را دست‌کم می‌گیرند».

۲-۶- نظریه مبانی منشور حکمرانی

رهنمودهای سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و بانک جهانی برای حاکمیت شرکتی در سطوح ملی مبتنی بر آموزه‌های نظریه نمایندگی است (بیگی، ۱۳۹۴). در این نظریه فرض بر این است که ما نمی‌توانیم به مدیران به دلیل ماهیت شغلشان اعتماد کنیم و برای اینکه مدیران کارشان که همان حداکثر کردن سود سهامداران است را به‌خوبی انجام دهند، باید تحت کنترل باشد یا میزانی از حقوقش را با سهام کردن در سهام شرکت پرداخت کنیم تا کارشان را درست انجام دهند.

در روسیه، در سال ۲۰۰۲ کمیسیون فدرال بازار اوراق بهادار در روسیه منشور حاکمیت شرکتی در این کشور را منتشر کرد. در این سند، الزامات تطابق با اهداف، خط‌مشی‌ها و رویه‌های گزارش‌دهی برای شرکت‌هایی که بیشتر از ۱۰۰۰ نفر دارند؛ ارائه شد.

این منشور منعکس‌کننده استانداردهای تعیین شده توسط سازمان‌های بین‌المللی است که مبنای نظری آن‌ها برگرفته از نظریه نمایندگی است که بر تقدم سهامداران و مالکان و همچنین نقش مدیران و اعضای هیئت‌مدیره تأکید دارد. به عبارت دیگر، منشور حاکمیت شرکتی در روسیه مبتنی بر نظریه نمایندگی تدوین شده است و از آنجاکه نظریه نمایندگی در اقتصادهای بازارمحور و مبتنی بر ارزش‌های این نوع نظام اقتصادی ارائه شده است و با نظام اقتصادی و ارزش‌های سنتی در روسیه تناقض دارد، حاکمیت شرکت‌های روسی را دچار مشکل کرده است.

بیگی با مرور دو رده از انتقادات به این نظریه در ادبیات علم مدیریت، شامل (۱) مفروضات نادرست و تجویزهای نادرست و (۲) رویکرد نادرست به ماهیت انسان، ضرورت تعدیل حکمرانی شرکتی مختص ایران را به‌خوبی نشان می‌دهد.

۳- دو لبه خطرناک اشتغال در شرکت‌های دولتی

یکی از عارضه‌های شرکت‌داری دولتی در ایران که به اصل حکمرانی شرکتی نیز برمی‌گردد، تورم اشتغال در شرکت‌های دولتی است؛ یعنی بنا به توصیه ذی‌نفوذان، مدیران شرکت‌ها به استخدام افراد توصیه شده مجبور شده‌اند. داده و اطلاعات اندکی در این زمینه موجود است. با بررسی طرح کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بالاتر مرکز آمار ایران، میزان اشتغال در کارگاه‌های متعلق به بخش عمومی (دولت، شهرداری‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی) ۶۶۸۶۹ نفر (۵,۳ درصد شاغلان) است. کل اشتغال در کارگاه‌های صنعتی بالای ده نفر کارکن، ۱۲۵۸۴۱۴ نفر است.

۳-۱- سهم اشتغال دولتی و رشد اقتصادی

در یک پژوهش بین‌المللی، برای مطالعه رابطه بین سهم اشتغال شرکت‌های دولتی و تولید ناخالص داخلی، نشان داده شد که هر ۵ درصد افزایش در سهم اشتغال شرکت‌های دولتی، رشد تولید ناخالص داخلی را به مدت سه سال حذف می‌کند.

۳-۲- تشکیل سرمایه شرکت‌های دولتی

در آلمان، سهم شرکت‌های دولتی در تشکیل سرمایه کل کشور، ۱۶ درصد برآورد شده است. این آمار برای شرکت‌های دولتی ایران موجود نیست. به‌عنوان یک راه‌حل، رویه زیر برای برآورد اتخاذ می‌شود:

اگر تشکیل سرمایه بخش ماشین‌آلات در کل بخش دولتی را برآوردی حداکثری برای تشکیل سرمایه در شرکت‌های دولتی در نظر بگیریم، سهم تشکیل سرمایه این شرکت‌ها در مقایسه با شرکت‌های دولتی آلمان، یک‌چهارم است. یک برآورد میانه و محتاطانه این است که درصدی (مثلاً ۲۰ درصد) از تشکیل سرمایه ساختمانی بخش دولت را هم به برآورد قبلی اضافه کنیم، در این صورت، سهم تشکیل سرمایه شرکت‌های دولتی ایران به عدد ۹ درصد می‌رسد که هنوز نصف سهم شرکت‌های آلمانی است.

جدول ۲. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت، ۱۳۹۰

جمع کل	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (به قیمت ثابت ۱۳۹۰)				
	دولتی		خصوصی		
	ساختمان	ماشین‌آلات	ساختمان	ماشین‌آلات	
۱۳۷۹	۳۰۷	۴۷	۶۶۸	۳۵۷	۱۳۹۳
۱۰۰۰	۲۲.۳	۳.۴	۴۸.۴	۲۵.۹	
۱۲۱۳	۲۸۵	۴۴	۵۸۶	۲۹۸	۱۳۹۴
۱۰۰۰	۲۳.۵	۳.۶	۴۸.۳	۲۴.۶	
۱۱۶۸	۳۳۰	۴۴	۴۷۷	۳۱۷	۱۳۹۵
۱۰۰۰	۲۸.۳	۳.۸	۴۰.۸	۲۷.۱	
۱۱۸۴	۳۳۱	۴۶	۴۸۳	۳۲۴	۱۳۹۶
۱۰۰۰	۲۸.۰	۳.۹	۴۰.۸	۲۷.۴	

منبع: بانک مرکزی ح.ا.ایران

نتیجه اینکه، سیاست‌گذار نباید از تشکیل سرمایه بخش شرکت‌های دولتی غفلت کند، چراکه این سهم، نه تنها ظرفیت تولید ملی را نمایش می‌دهد؛ بلکه تشکیل سرمایه، نوعی توسعه و حفظ دارایی‌های دولت در بخش شرکت‌ها است و معضلات سال‌های آتی شرکت‌ها در سودسازی، به همین مسئله بی‌ارتباط نیست. تشکیل سرمایه شرکت‌های دولتی، نباید به گسترش شرکت دولتی تعبیر شود.

۴- سازوکار بورس در خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش خصوصی

بازار بورس، در حکمرانی شرکتی نوع آنگلو ساکسونی، ابزار کنترل شرکت‌ها است. هم‌زمان، بورس، سازوکار تأمین مالی ارزان برای شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی است. نبود یک بخش خصوصی قدرتمند، در نهایت مقاصد خصوصی‌سازی در کشور، عمدتاً نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی بوده که باعث شده خصوصی‌سازی در کشور با شکست روبه‌رو شود. آیا بورس آماده مشارکت در واگذاری‌ها است؟ برای واگذاری و در واقع قوی کردن بخش خصوصی برای واگذاری، باید آمادگی لازم در بازار تمهید شود.

در نبود یک بخش خصوصی قدرتمند، خصوصی‌سازی بنگاه‌ها در کشور، منجر به انتقال مالکیت و کنترل از دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی شده است که باعث شده خصوصی‌سازی در کشور با شکست روبه‌رو شود و علاوه بر این شکست، ابزار کنترل مرسوم دولت بر شرکت‌های خصوصی نیز بر این نهادهای عمومی غیردولتی، کمتر کارساز است.

سیاست‌گذار باید از نهاد بازار و بازار بورس چنین توقعی را محقق سازد:

- نگاه به بورس به‌عنوان تقویت رشد بخش خصوصی؛
- بورس محمل ارزشیابی مدیران شرکت‌های دولتی؛
- اتکای دولت به بازار بورس فقط محدود به بازار بدهی نشود.

۴-۱- وضعیت بورس اوراق بهادار ایران در یک نگاه

به نظر کارشناسان، دلیل اصلی ضعف بازار سهام در انجام مأموریت اقتصادی خود، متوسط سهام شناور اندک آن است. برخی از صنایع که ارزش بازار چندان بالایی ندارند، در جذب پول بسیار موفق عمل کرده‌اند. به‌عنوان مثال، سهم صنعت خودروسازی از ارزش معاملات روزانه کل بورس تهران حدود ۳ برابر سهم این صنعت از ارزش کل بازار سهام است. از ریشه‌های اصلی چنین پیشامدی، شناوری بالای سهام شرکت‌های یک صنعت است.

متوسط شناوری بورس تهران حدود ۱۶ درصد است که نسبت به بورس‌های جهانی رقم بسیار پایینی محسوب می‌شود (میزان شناوری کلی بازار سهام را می‌توان از تقسیم مجموع ارزش سهام شناور شرکت‌ها به کل ارزش بازار به دست آورد). یکی از علل این اتفاق، قوانین سازمان بورس برای پذیرش شرکت‌هاست. در حالی که سهام شناور برای پذیرش در بورس تهران ۱۰ درصد است که پس از عرضه یک شرکت، نظارتی جدی بر اعمال سهامداران عمده آن نمی‌شود و حتی شناوری برخی نمادها به کمتر از ۰/۱ درصد سهام آن‌ها رسیده است.

این در حالی است که در برخی از بورس‌های بزرگ دنیا اگر شناوری سهام یک شرکت به کمتر از ۲۵ درصد برسد، آن شرکت به دلیل عدم علاقه سهامداران اصلی به معامله سهام توسط مردم و نگهداری بخش عمده سهام شرکت برای خود از بورس حذف می‌شود. نوسان قیمتی در سهام شرکت‌هایی که شناور پایین دارند، بیشتر است. به عبارت دیگر، در شرکت‌هایی که سهام شناور کمی دارند امکان بازی با قیمت سهام و افزایش یا کاهش غیرمنطقی ارزش بازار آن شرکت راحت‌تر است. البته برای دقت بیشتر در این نظردهی باید اندازه شرکت را هم در نظر گرفت و در نتیجه معیار درست‌تر برای این تحلیل، سهم شرکت یا صنعت از ارزش سهام شناور کل بازار است.

در حالی متوسط سهام شناور کمتر از ۱۷ درصد رقمی بسیار پایین به نظر می‌رسد که در این بین مجموع ارزش بازار صناعی که شناوری بیش از متوسط بازار دارند، تنها ۳۴ درصد از ارزش بازار کل است.

دوسوم از ارزش بازار صنایع موجود در بورس تهران دارای متوسط شناوری کمتر از ۱۵/۵ درصد هستند. سی شرکت بزرگ بورس تهران در حالی ۶۳/۵ درصد از ارزش بازار کل را دارند که متوسط شناوری آن‌ها کمتر از ۱۵/۱ درصد است.

بنابراین، سیاست‌گذار سازمان بورس، باید موانع تعمیق بازار را در اولویت سیاست‌ها قرار دهد.

۴-۲- انحراف در خصوصی‌سازی

در بخش ۱، اشاره شد که دولت در ایران بسیار بیشتر از آنچه اقتصاد کشور می‌طلبد، دارایی دارد و به‌طور معادل، تولید ناخالص داخلی، بسیار کمتر از آنی است که با این دارایی‌های عمومی همخوان باشد. در چرایی این پدیده سه منبع عمده وجود دارد که سبب می‌شود سهم دولت از اقتصاد ایران بزرگ‌تر از حد مطلوب یا مرسوم آن باشد: بودجه عمومی دولت، مقررات‌گذاری و مالکیت.

۴-۲-۱- بافتار رانتیر و محدود شدن بخش خصوصی

به‌طور تاریخی، بوروکراسی در ایران، جایگزینی برای حق مالکیت عمل کرده است و این پدیده بعد از اکتشاف نفت در ایران، تشدید نیز شده است. دولت رانتیر طبق تعریف، دولتی است که بیش از ۴۰ درصد از مصارف بودجه خود را از مواهب طبیعی تأمین می‌کند. در سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ سهم درآمدهای دولت ناشی از فروش نفت از کل درآمدها از ۴۸/۵ درصد به ۵۸ درصد رسیده است. در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ نیز سهم هریک از اجزای درآمدی دولت به‌صورت ۷۶/۷ درصد از درآمد نفت، ۱۹/۴ درصد از درآمدهای مالیاتی و ۳/۹ درصد از سایر درآمدها بوده است. قرارداد کنسرسیوم و وابستگی به درآمدهای نفتی باعث شده که دولت پهلوی دوم به یک دولت رانتیر تبدیل شود. دولت رانتیر با قرار دادن درآمد حاصل از رانت مواهب طبیعی در بودجه،

موجب تأثیرگذاری بر دو مؤلفه «مقررات‌گذاری» و «مالکیت» می‌شود، در نتیجه آن، اندازه دولت و بخش دولتی در اقتصاد افزایش و به همان میزان بخش خصوصی ضعیف می‌شود.

با پیروزی انقلاب اسلامی و بازتولید دولت رانتیر، علاوه بر دو مؤلفه افزایش حجم عمومی دولت و مقررات‌گذاری، مؤلفه سوم یعنی مالکیت دولتی نیز در نتیجه پذیرش قانون اساسی جدید افزوده شد. در نتیجه این قانون، اندازه دولت و بخش دولتی به شدت بزرگ و بخش خصوصی به همان شدت ضعیف شد. علاوه بر اینکه قانون اساسی جدید موجب شد کشور شاهد یک چرخش از اقتصاد وابسته به سرمایه‌داری به اقتصاد دولتی شود.

مهم‌ترین شاخص‌های اقتصاد سیاسی این قانون در دو اصل ۴۳ و ۴۴ مشخص شده‌اند. بنا بر اصل ۴۴ که مهم‌ترین اصلی است که در این قانون به مالکیت پرداخته است، نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با تأکید بر بخش دولتی قدرتمند و مکمل دانستن بخش خصوصی استوار است (اصل ۴۴ قانون اساسی). این اصل با برشمردن فهرستی از فعالیت‌های بخش دولتی، اصالت را در وهله اول به بخش دولتی و سپس به تعاونی‌های تولید و توزیع داده و بخش خصوصی تنها به‌عنوان مکمل فعالیت‌های دو بخش دیگر به رسمیت شناخته شده است. در واقع، مفاد قانون اساسی، همراه دولت رانتیر به ارث برده شده از سوی پهلوی دوم، سبب شد که اندازه دولت و بخش دولتی در اقتصاد کشور بعد از انقلاب بیش از گذشته بزرگ شود.

برخی معتقدند که قانون اساسی یک تأمین اجتماعی دولتی فراگیر به وجود آورد. علاوه بر قانون اساسی، قانون ملی شدن تجارت خارجی، قانون حفاظت از صنایع در سال ۱۳۸۵، قانون ملی شدن بانک‌ها، قانون ملی شدن زمین‌های شهری در سال ۱۳۸۵ و سیاست‌های اقتصادی جنگی نیز، همگی به‌عنوان تابع و مصداقی از مؤلفه سوم، یعنی نوع مالکیت سبب گسترش اندازه دولت و بخش دولتی در دهه اول انقلاب شدند.

حق مالکیت در ایران، از زمان سلطه شاهان، سؤال‌برانگیز بوده است؛ به نحوی که پادشاهان، رفتاری با اموال مردم داشتند که گویی مالکیت واقعی فقط از آن پادشاه است و پادشاه هر آن اراده کند، می‌تواند از مردم (بخش خصوصی) سلب مالکیت کند. شاه برای اداره اموال و امور حقوق واگذار شده خود به تیول‌داران یا حکام محلی، دیوان‌سالاری خود را شکل داده است که زیربنای نظام اداری کشور است و با بالفعل شدن درآمد‌های نفتی، این دستگاه بوروکراسی بیش از پیش رشد کرد، ولی آنچه ثابت ماند، مالکیت ناچیز مردم بود. نخبگان جامعه، در قالب بوروکراسی، به همان چیزی دست می‌یابند که در جوامع دیگر در قالب مالکیت خصوصی، در دسترس نخبگان قرار می‌گیرد. بنابراین، مالکیت در ایران نیازمند توجه ویژه است تا تعادلی بین دارایی‌های در اختیار دستگاه اداری و بخش خصوصی تأمین شود.

۴-۲-۲- دو موج خصوصی‌سازی در ایران

در ایران چهار دولت‌سازندگی، اصلاحات، مهر و تدبیر در دو تجربه متفاوت، برنامه‌های خصوصی‌سازی را دنبال کرده‌اند و احتمالاً باید در اندیشه طراحی موج سوم خصوصی‌سازی باشیم. موج اول خصوصی‌سازی در سال‌های

۱۳۶۸ تا سال ۱۳۸۴ اجرا شد که شامل دو دولت سازندگی و اصلاحات است. موج دوم خصوصی‌سازی نیز از دولت مهر شروع شد و تا دولت تدبیر اول دوام یافت.

۴-۲-۱- موج اول خصوصی‌سازی در دولت سازندگی

با توجه به افزایش اندازه دولت در اقتصاد، کشور در سال ۱۳۶۷ با مشکلاتی مانند کاهش درآمدهای نفتی به ۹/۶ میلیارد دلار و به تبع آن کاهش شدید واردات به سطح ۸ میلیارد دلار (کمترین میزان در ۲۵ سال گذشته) رشد منفی ۵/۵ درصدی اقتصادی، نرخ منفی ۱۹/۷ درصدی تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، نرخ رشد نقدینگی ۲۳/۸ درصدی و نرخ تورم ۲۵/۱ درصدی مواجه شد.

بر اساس گزارش بانک جهانی تا پایان جنگ در سال ۱۳۶۷ تولید ناخالص داخلی و واقعی، همانند سال ۱۹۷۵ بود، در حالی که جمعیت کشور حدود ۶۰ درصد افزایش و سرانه تولید ناخالص داخلی ۴۰ درصد کاهش یافته بود. در چنین وضعیتی و با روی کار آمدن دولت جدید در سال ۱۳۶۸، تجدیدنظر درباره اندازه دولت و بخش دولتی از طریق سیاست خصوصی‌سازی در دستور کار قرار گرفت. خصوصی‌سازی با اهدافی چون کاستن اندازه دولت، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه تولید دنبال شد.

پیشینه این خصوصی‌سازی به اواخر دهه ۱۹۷۰ برنامه خصوصی‌سازی در انگلستان آغاز و در اوایل دهه ۱۹۸۰، مقررات‌زدایی در ایالات آمریکا شروع شد و در مدت اندکی، برنامه‌های خصوصی‌سازی در سطح جهان فراگیر شد. این اصلاحات، همان‌گونه که دایانا هانت اظهار می‌دارد، مورد دفاع مکتب نئوکلاسیک بوده و صندوق بین‌المللی پول محرک اصلی اجرای آن بوده است

در ایران، سیاست خصوصی‌سازی در قالب الگوی تعدیل ساختاری از دولت سازندگی آغاز شد. از مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره می‌توان به استفاده از افراد تکنوکرات، بازسازی اقتصادی، بازگشت از سیاست‌های اقتصادی چپ اسلامی، بهبود روابط خارجی در راستای برنامه‌های اقتصادی اشاره کرد. در دوران بعد از جنگ، اگرچه از حیث تئوریک، خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه دولت مورد توجه مسئولان قرار گرفت، اما در عمل سیاست خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت با شکست مواجه شد.

در این سیاست خصوصی‌سازی، به هیچ‌یک از سه مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت در ایران (بودجه عمومی دولت، مقررات‌گذاری و نوع مالکیت) به‌طور جدی توجه نشد. در واقع، دو مؤلفه اول، برخاسته از دولت رانتیر و قرار دادن نفت در بودجه هستند و چون بعد از انقلاب دولت رانتیر بازتولید شده است، بنابراین دو مؤلفه اول به‌موازات آن بازتولید شده‌اند.

درباره مؤلفه سوم یعنی مالکیت، هرچند در این دوره، تغییر مالکیت و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مدنظر قرار گرفت، اما این مؤلفه هم در عمل به اصل ۴۴ قانون اساسی برخورد کرد. از این‌رو، به دلیل اینکه تغییر و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی در بازنگری این قانون در سال ۱۳۶۸ مورد توجه قرار نگرفته بود، بنابراین دولت

۴-۲-۲-۳- موج دوم خصوصی‌سازی

تفسیر جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی، فصل جدیدی از خصوصی‌سازی و تلاش برای کوچک کردن اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب را رقم می‌زند. بر اساس اصلاحیه مزبور، قانون اساسی و نوع نگاه این قانون به بخش خصوصی دچار یک تحول ساختاری شد.

دولت حق فعالیت اقتصادی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند و همچنین سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است.

در قسمت تعاونی نیز این قانون مقرر می‌دارد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور باید به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم افزایش یابد.

علاوه بر اینکه بر مبنای سیاست‌های بند «ج» این سند که در سال ۱۳۸۵ تصویب شد، ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ باید به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار شود. با تصویب این سند، هرچند اصلاح نهادی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه بخش دولتی در دستور کار قرار گرفت، اما این سند نیز همچون اسناد قبلی در واگذاری بنگاه‌های بخش دولتی به بخش خصوصی با موانع زیادی مواجه شده است که این موانع در دو دسته نظری و عملی تقسیم‌بندی می‌شود. از حیث نظری، واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به دو بخش دیگر، تعاونی و خصوصی سبب شده است که مجموع سهم این دو بخش در اقتصاد کشور به رقم بالایی برسد که می‌توان آن را نوعی افراط در خصوصی‌سازی قلمداد کرد. از سوی دیگر، چون بخش خصوصی و سرمایه‌داری نوین صنعتی در ایران به علت موانع داخلی و خارجی دارای ضعف است، در نتیجه واگذاری این حجم زیاد از سهام شرکت‌های دولتی به این بخش خود محل اشکال و تردید است.

واگذاری ۸۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی، در شرایطی که بستر این امر مهیا نیست، خود باعث بدتر شدن روند خصوصی‌سازی می‌شود. مضافاً اینکه در این قانون برای بخش تعاونی سهمی ۲۵ درصدی در نظر گرفته شده است، در حالی که مبنای تخصیص این مقدار سهم مشخص نشده و دارای ابهام است. از حیث عملی نیز این سند از آغاز اجرا با موانع زیادی روبه‌رو بوده است. به این دلیل که نه بخش خصوصی و نه توده مردم توان شرکت و حضور فعال در فرایند خصوصی‌سازی را ندارند. در توضیح این مسئله باید گفت که چون در دهه اول بعد از انقلاب علاوه بر واگذاری مالکیت و مدیریت واحدهای اقتصادی به بخش دولتی، ساختار این شرکت‌ها به دولتی تغییر داده شده است، بنابراین بخش خصوصی بیش از گذشته تضعیف و ناتوان شده است. از سوی

دیگر، چون توده مردم توان خرید سهام شرکت‌های دولتی را ندارند، بنابراین امکان مشارکت آنان نیز در خصوصی‌سازی منتفی می‌شود. بنابراین، مشخصه اصلی خصوصی‌سازی در ایران ناچیز بودن سهم مشارکت دو بخش خصوصی و مردمی در روند خصوصی‌سازی است.

۴-۲-۲-۴- با سهام عدالت چه باید کرد؟

در نبود زمینه‌ها و آمادگی مردم و بخش خصوصی برای تعاملی عادلانه، به نظر می‌رسد کسی یا اندیشمندی نظری برای حل این معضل ندارد و همگان می‌خواهند فقط این صورت‌مسئله بدون حل سریع، پاک شود. یکی از پیشنهاد‌های قابل توجه را حاجی‌وند، مدرس دانشگاه و نویسنده کتاب *آزادسازی سهام عدالت* ارائه کرده است؛ یعنی دولت مکلف شود یک صندوق سرمایه‌مادر ایجاد کند که پرتفوی سهام عدالت در درون آن قرار گرفته و با عمر کوتاه دوساله فعالیت کرده و پس از آن منحل می‌شود.

در **گام اول**، دولت متولی تأسیس و شکل‌گیری این صندوق شده و یک پرتفوی واحد از سهام عدالت تشکیل می‌شود. پس از ارزش‌گذاری کلی سهام و دارایی‌های این صندوق مشخص می‌شود که دارایی مشمولان به چه میزان است. در این راستا پس از قیمت‌گذاری این پرتفو، ارزش نهایی سهام عدالت هریک از مشمولان از طریق سامانه سهام عدالت (که در حال حاضر فعال است و این امکان در آن وجود دارد) به اطلاع آن‌ها می‌رسد.

در **گام دوم** به‌صورت تدریجی (مطابق برنامه‌ریزی صورت گرفته) از یک طرف متناسب با شرایط اقتصادی و بازار سرمایه سهام شرکت‌های حاضر در سبد سهام عدالت به فروش رسیده و نقدینگی مورد نیاز صندوق برای تسویه نهایی سهام عدالت مشمولان فراهم می‌شود و همچنین هم‌زمان با این کار به‌صورت تدریجی و گروهی، این امکان برای مشمولان فراهم می‌شود تا به‌صورت دلخواه و البته در این بازه دوساله اقدام به ابطال واحدهای خود در این صندوق‌ها کرده و تسویه نهایی کنند.

با این اقدام رفته‌رفته نیز صندوق سهام عدالت کوچک شده و به‌صورت تدریجی بسته به شرایط اقتصادی و صنایع خصوصی‌سازی و فروش شرکت‌های سرمایه‌پذیر اتفاق می‌افتد؛ ضمن اینکه سرمایه و نقدینگی جامعه با این کار به سمت بازار سرمایه روانه شده و حجم این بازار افزایش می‌یابد. همچنین این انگیزه در فعالان اقتصادی نیز فراهم می‌شود تا اقدام به افزایش سهام خود در شرکت‌ها کنند. به‌علاوه اینکه از فواید این کار این خواهد بود که حجم بالایی از دارایی‌های دولت در بازه زمانی کوتاهی عرضه شده و شاهد خصوصی‌سازی انبوه خواهیم بود.

به دلیل اینکه از ۴۹ شرکت حاضر در سبد سهام عدالت، ۳۵ شرکت از شرکت‌های پذیرفته شده در بازار سهام هستند و بیش از ۸۵ درصد ارزش کل پرتفوی سهام عدالت را شامل می‌شوند، قیمت و سازوکار فروش این سهام کاملاً شفاف و روشن است و نگرانی نیز از بابت ارزان‌فروشی سهام مشمولان و فساد در واگذاری وجود ندارد. برای سهام ۱۴ شرکت باقیمانده که از شرکت‌هایی هستند که در بازار سهام پذیرفته نشده‌اند نیز، سازوکار

معمول واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی از طریق مزایده پیشنهاد می‌شود (که البته جایگزینی سهام باقیمانده بورسی در دست دولت با این دسته از شرکت‌های راهکار پیشنهادی دیگر است).

این مدل با هدف تعیین تکلیف سریع و کم‌هزینه سهام عدالت برای جمعیت حدود ۵۰ میلیونی مشمولان در بازه زمانی کوتاه‌مدت و خروج سریع از ساختار فعلی سهام عدالت پیشنهاد شده و بر این منطق استوار است که سرمایه‌گذاران در پی ارائه درخواست فروش سهام، از ترکیب سهامداری سهام عدالت خارج شده و دیگر سهامدار نیستند و بدین ترتیب پرونده سهام عدالت در مدت‌زمان تعیین شده، بسته خواهد شد. بر این اساس نیز لزومی به حفظ ساختار این صندوق نیست و صندوق به‌مرور از نظر سرمایه کوچک شده و منحل می‌شود.

رفع نگرانی‌های ناشی از تمرکز قدرت در این صندوق، عدم انتقال و فروش سریع سهام موجود در این صندوق به بخش خصوصی، تصاحب مدیریت شرکت‌های سرمایه‌پذیر توسط بخش دولتی و سایر بخش‌ها و نهادها، معایب ناشی از نگرانی بابت ارزان‌فروشی سهام حاضر در پرتفوی سهام عدالت، نگرانی بابت عدم فروش و نقد شوندگی این سهام و غیره از جمله مزیت‌های طرح پیشنهادی است؛ ضمن اینکه چون سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به‌صورت بلوکی در بازار سهام عرضه می‌شوند، مشتریان خاص خود را دارد و به دلیل جذابیت‌های سهام بلوکی از یک‌سو و نیز به جهت رقابت ایجاد شده برای تصاحب این سهام توسط خریداران، شاهد فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر به قیمتی بالاتر از قیمت تابلوی بورس و فرابورس خواهیم بود.

همچنین این پیشنهاد می‌تواند طرحی آزمایشی (پایلوت) برای تقویت نهادهای حرفه‌ای بازار سرمایه برای موج‌های بعدی خصوصی‌سازی در کشور باشد، یعنی وقتی در حکومت چنین تجربه‌ای از واگذاری به وجود آید، انباشت ارزشمندی برای دیگر اقدامات در زمینه خصوصی‌سازی است. همان‌طور که با اشاره به سخنان استیگلیتز و یافته‌های دتر و فلستر تأکید شد، اولویت با حکمرانی شرکت‌های دولتی است نه خصوصی‌سازی.

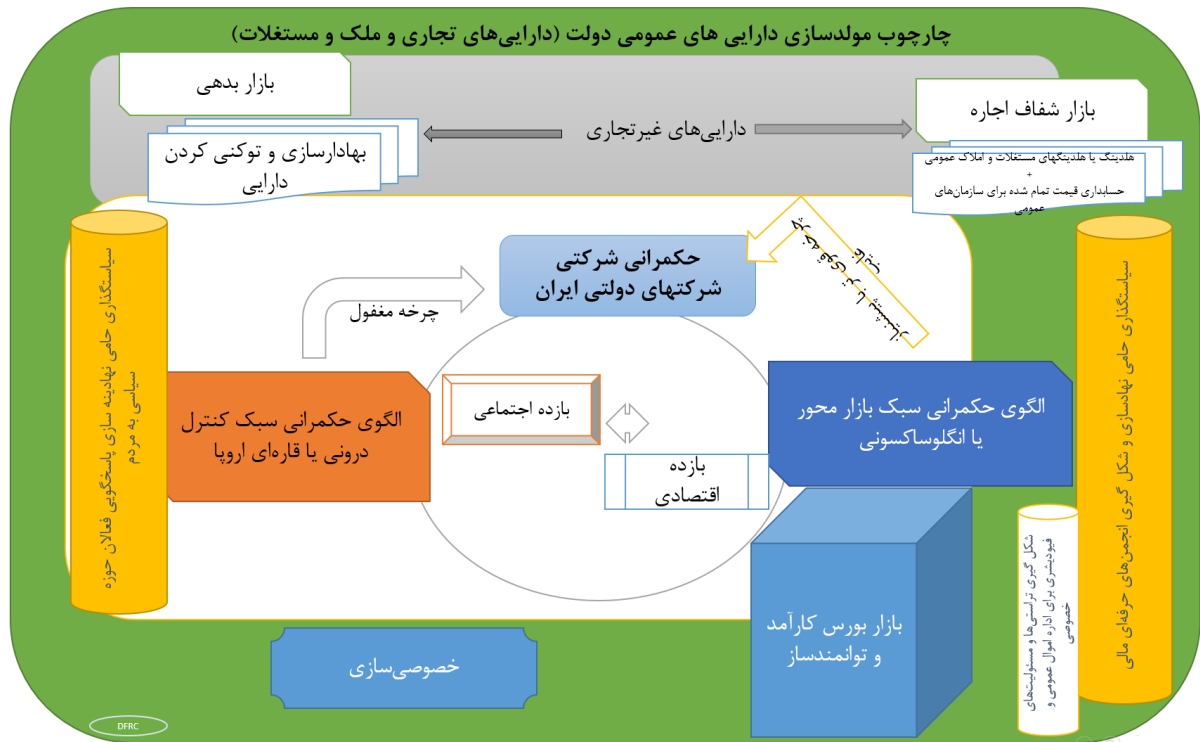
۵- نتایج پژوهش

۵-۱- چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی

در پژوهش حاضر، مولدسازی دارایی‌های عمومی هدف است و این هدف، از ابعاد مختلفی باید بحث شود. در ابتدا، هفت طبقه دارایی ارائه شده در بخش ۱ به دو رده دارایی عمومی از هم تفکیک شد، (۱) دارایی‌های تجاری (شرکت‌های دولتی) و (۲) املاک و مستغلات و دیگر دارایی‌های عمومی.

در بخش یک، با بررسی وضع موجود و نسبت دارایی‌های عمومی از تولید ناخالص داخلی بیان شد که یا دولت بسیار بیشتر از آنچه اقتصاد کشور می‌طلبد، دارایی دارد یا تولید ناخالص داخلی بسیار کمتر از آنی است که با این دارایی‌های عمومی همخوان باشد. بحث می‌شود که فرمول‌بندی این مسئله، به این صورت که باید سریع دارایی‌های دولتی خصوصی‌سازی شود، ساده‌انگارانه و حتی مضر است. تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی‌سازی همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این قسم از کشورها، نخست یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته و دوم اینکه حجم واگذاری بین بخش دولتی و خصوصی در ابتدا اندک و به‌صورت تدریجی افزایشی بوده است.

در این پژوهش، چارچوب مولدسازی دارایی‌های عمومی ایران در سه بخش مرتبط با هم بحث می‌شود و خصوصی‌سازی، به‌عنوان آخرین ابزار مولدسازی با تقویت حکمرانی شرکتی، همه‌جانبه تقویت می‌شود.



شکل ۴: چارچوب مولدسازی دارایی‌های دولت

منبع: یافته‌های تحقیق

از یک‌سو، بخش خصوصی با سیاست‌گذاری‌های حمایتی تقویت می‌شود که عرضه بیشتر دارایی‌های عمومی به این بخش ممکن شود و از سوی دیگر، با تقویت سودسازی شرکت‌های دولتی، ارزش واگذاری دارایی‌ها تقویت می‌شود.

چارچوب حاصل از این پژوهش، برای دارایی‌های عمومی به تفکیک غیرتجاری و شرکت‌های دولتی پیشنهادهایی دارد.

بنا بر این چارچوب، برای دارایی‌های عمومی به تفکیک غیرتجاری و شرکت‌های دولتی پیشنهاد می‌شود.

۵-۱-۱- دارایی‌های رده املاک و مستغلات و غیره:

برای دارایی‌های غیرتجاری، املاک و مستغلات توصیه می‌شود:

۱) با اعمال حسابداری تعهدی، مدیران دستگاه‌های عمومی را به هزینه فرصت از دست رفته بابت این املاک و دارایی‌ها، حساس کرده و تعهد و فشار لازم از طریق سازوکار بودجه عملکردی، برای مدیریت این دارایی‌ها را فراهم آورد، به این صورت که با آشکار شدن این هزینه فرصت‌ها، انگیزه لازم برای تغییر و جابه‌جایی دارایی‌های راكد ایجاد شود.

۲) از طریق ایجاد بازار شفاف اجاره، امکان تأمین مالی از طریق اجاره دادن فضاهای عمومی مازاد و تعیین اجاره‌های منصفانه‌تر، درآمد عمومی بیشتری استحصال شود. این امر با تشکیل صندوق ثروت ملی و ذیل آن، هلدینگ املاک و مستغلات کشور قابل پیگیری است.

۳) انحراف احتمالی در کاربری‌ها و اجاره املاک مازاد، پیشگیری و کنترل شود.

سازوکار دیگر:

۴) تقویت بازار بدهی با تقویت کلی بازار بورس است.

اما سازوکار جدیدتر و مؤثرتر:

۵) توکنی کردن دارایی‌ها با استفاده از رمازرها است که مزایای بی‌شماری را در مولدسازی و ایجاد جریان نقدی از دارایی‌های غیرتجاری مرسوم خواهد داشت و هم‌چنین:

۶) می‌تواند پشتوانه رمازرهای ملی نیز قرار گیرد.

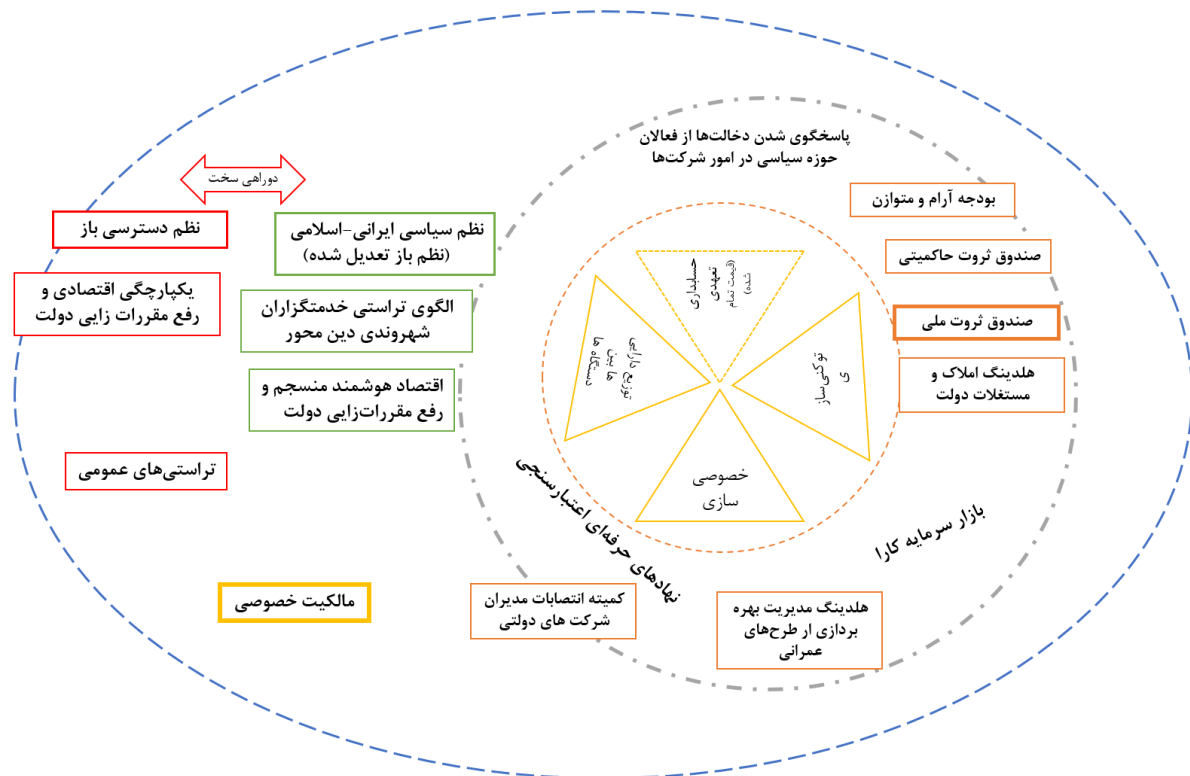
۵-۱-۲- توصیه‌ها در مورد دارایی‌های تجاری و شرکت‌های دولتی

در مورد شرکت‌های دولتی، توصیه اول ارتقای حکمرانی شرکتی در ایران با توجه به نقیصه‌های موجود است. حکمرانی شرکتی دو الگویی کلی کنترل بیرونی و کنترل درونی است. در ایران، به‌طور شکلی، از الگوی کنترل بیرونی پیروی می‌شود که مبتنی بر بازار است و در بیشتر نقاط جهان هم همین رویکرد غالب است. اما با سازوکار موجود، بازار هیچ کنترلی بر عملکرد مدیران شرکتی ایجاد نمی‌کند. در واقع، حکمرانی شرکت در ایران ناکارآمد است. برای اصلاح این رویه، چارچوب پیشنهادی، نخست الگوی کنترل بیرونی را ناکافی دانسته و پیاده‌سازی الگوی کنترل درونی را توصیه می‌کند که در آن، هیئت‌مدیره دوسطحی برقرار شود و برای همین هیئت‌مدیره دوسطحی نیز، نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای از طریق توسعه نهادهایی شبیه به تراستی‌ها را توصیه می‌کند. برای تقویت سازوکار بازار نیز، سیاست‌گذاری حمایتی در راستای حرفه‌ای‌گرایی را مورد تأکید قرار می‌دهد. به تبع این سیاست‌ها، تقویت بازار ممکن می‌شود و علاوه بر اینکه کنترل بیرونی ناقص موجود را اصلاح می‌کند، خصوصی‌سازی بیشتر با قیمت رقابتی‌تر را نیز گسترش می‌دهد. در راستای تقویت پاسخگویی و دور نگاه‌داشتن دارایی‌های عمومی از فعالان حوزه سیاسی نیز، سیاست‌گذاری توانمندسازی، آگاهی‌بخشی و ترویج مسئولیت‌پذیری اجتماعی مبتنی بر تراستی-وقف را شامل می‌شود.

بنابراین، توصیه‌های این بخش شامل تقویت بازار سرمایه؛ توجه به شناوری سهام و اعمال سازوکار کنترل بیرونی؛ ایجاد کمیته انتصابات مدیران شرکت‌ها؛ پاسخگو و شفاف کردن مداخلات؛ سیاست‌های حامی نهادسازی حرفه‌های مدیریتی-مالی می‌شود. دیگر توصیه‌های این بخش، تفکیک مسئولیت‌های صندوق توسعه ملی در قالب صندوق ثروت ملی (برای اداره دارایی‌های عمومی به‌صورت بلندمدت) و صندوق ثروت حاکمیتی (برای کنترل نوسانات بر عواید دولت در بودجه عمومی کشور) است.

۵-۲- رده‌بندی راه کارها

راه کارهای موسوم به سطح یک، راه کارهایی هستند که به طور مستقیم به خود مسئله معطوف هستند و چون فرمول‌بندی مسئله محدود در نظر گرفته می‌شود، عمدتاً راه کارهای فوری و با اثر مقطعی هستند.



شکل ۳: سطح‌بندی راه کارهای مولدسازی دارایی‌های دولت

منبع: یافته‌های تحقیق

برای مثال، خصوصی‌سازی و انتقال دارایی‌ها از بخش عمومی به بخش خصوصی، یک راه کار سطح یک است. از دیگر راه کارهای سطح یک، این است که مازاد دارایی‌های تحت اختیار یک دستگاه به دیگر دستگاه‌ها منتقل شود، به این امید که منفعت بیشتری از آن دارایی‌ها ایجاد گردد.

راه کارهای میانه‌ای نیز وجود دارند. برای مثال، استفاده از این اموال برای پشتوانه سایر اوراق قرضه، هم در سطح یک می‌گنجد و هم در سطح دو.

اما در استفاده سطح دوم که نام آن را توکنی کردن دارایی گذاشتیم، امکانات بیشتری وجود دارد. در توکنی کردن دارایی‌ها با استفاده از رمزارزها مزایای بی‌شماری قابل تصور است و مولدسازی و ایجاد جریان نقدی از دارایی‌های غیرتجاری را تسهیل خواهد کرد. رمزارزهای ملی با توکنی کردن و ایجاد دارایی هوشمند، مشارکت بیشتری از عموم جامعه را برخواهد انگیخت.

۵-۲-۱- توکنی‌سازی دارایی و فواید آن

توکنی‌سازی دارایی‌ها، به فرایند تبدیل حق مالکیت یا واحدهای سهام مالکیت به واحدهای توکن مبتنی بر رمزارز است. توکنی‌سازی به ابزارهای مالی مرسوم مثل اوراق قرضه و دیگر دارایی‌های مشهود مثل مستغلات، فلزات گران‌بها و حتی مجوزها و حق تألیف‌ها و دارایی‌های معنوی قابل استفاده است. فواید توکنی‌سازی برای دارایی‌هایی که امروزه در تجارت الکترونیکی معامله نمی‌شوند، مشخص است؛ چراکه شفافیت بیشتری در پرداخت‌ها و داده‌ها ایجاد می‌کند که قابلیت تجارت و نقدشوندگی ایجاد می‌کند.

۵-۲-۲- مزایای توکنی‌سازی

توکنی‌سازی دارایی‌های فیزیکی، مزایای زیر را به مشارکت‌کنندگان در بازار عرضه می‌کند:

پایه سرمایه‌گذاری گسترده‌تر: در حال حاضر، سطح جزءکردن سهام محدودیت بسیاری دارد، ولی توکنی‌سازی، در سطح بسیار ریزتری می‌تواند مالکیت را به اشتراک بگذارد.

دسترسی جغرافیایی گسترده‌تر: زنجیر بلوکه به خودی خود، بی‌مکان و جهانی است.

کاهش زمان تراکنش: توکنی‌سازی، تراکنش ۲۴ ساعته برقرار می‌کند که قبلاً مشابهی ندارد، چراکه با قراردادهای هوشمند آن، می‌توان خود به خود تجارت را اجرا کرد.

ارتقای زیرساخت: تأمین سرمایه، کاغذبازی را سهولت می‌بخشد. هزینه مصالحه یا تسویه در تجارت اوراق را کاهش می‌دهد.

تحول تنظیم‌گری: ماندگاری داده بر روی دفاتر توزیع‌شده، نحوه تنظیم‌گری را متحول می‌کند.

بهبود مدیریت دارایی-بدهی: با بهبود شفافیت و تشدید سرعت تبادلات، مدیریت ریسک دارایی-بدهی ارتقاء می‌یابد.

افزایش وثیقه‌های در دسترس بازار: با تشدید و بهبود جزءکردن یا فرکتال‌سازی دارایی، کلاس جدیدی از دارایی‌های توکنی‌شده در دسترس قرار می‌گیرد. به نحو چشم‌گیری برای بازیگران بازار، امکان جدیدی در وثیقه دادن و امور قرض به وجود می‌آید که منافع زیادی برای کل بازار دارد.

از دیگر راه‌کارهای سطح دوم، تأکید بر حکمرانی شرکتی بخش عمومی است و مکمل آن، سیاست‌هایی است که شکل‌گیری تعاملات حرفه‌ای را ترغیب کند.

در بخش نکات راهنما، مصادیق بیشتری از راه‌کارهای سطح دوم ارائه می‌شود که در نگاه اول شاید به‌عنوان راه‌کار مولدسازی دارایی‌های عمومی، جایی نداشته باشند؛ ولی فضای لازم برای ایجاد منفعت عمومی بیشتر از

این دارایی‌ها را به دنبال دارند. باید توجه داشت مولدسازی به معنی نقد کردن یا ایجاد نقدینگی فوری نیست و مولدسازی را باید در مفهوم ایجاد خدمت و منفعت عمومی جستجو کرد.

۵-۳- نکات راهنما در مولدسازی دارایی‌های عمومی

در این بخش، نکاتی که در پژوهش به آن‌ها اشاره شد در قالب نکات راهنما خلاصه می‌شود.

- ۱- نسبت دارایی‌های دولت ایران به تولید ناخالص داخلی در ایران، با فاصله بسیار از نروژ (رتبه اول در ۲۰ کشور OECD) بالاتر است، حتی با برآوردهای محتاطانه این پژوهش نیز، این فاصله بسیار است. در این پژوهش، این نسبت را پدیده کانونی می‌نامیم.
- ۲- تجربه چهار دولت در خصوصی‌سازی ایران، نشان داد که خصوصی‌سازی به‌تنهایی کافی نیست و در شرایط حال حاضر، حتی سرمایه‌های اجتماعی کشور را هم به خطر می‌اندازد.
- ۳- مسئله دارایی‌های عمومی ایران را نباید تک‌بعدی دید و آن را به مسئله خصوصی‌سازی آنچه امروز دست دولت است، تقلیل داد. مسئله، نسبت دو تغییر ناهمگون است. از یک‌طرف دارایی دولت بسیار زیاد است و از سوی دیگر، تولید ناخالص داخلی به نسبت آن دارایی عمومی بسیار پایین است (نکته یک).
- ۴- راه‌حل آزموده شده، کاستن از دارایی عمومی و دادن به بخش خصوصی بوده است. حلقه مفقوده، غفلت از ریشه‌های سه‌گانه پدیده کانونی است. بودجه عمومی برخوردار از درآمد دارایی‌های سرمایه‌ای (نفت)، مقررات‌زایی دولت برای مدیریت تضادهای حاصله و پدیده مالکیت باید بخشی از راه‌حل آرمانی باشد.
- ۵- یک غفلت آشکار در اداره شرکت‌های ایران، نواقص حکمرانی شرکت‌های ایرانی در بخش بازار است. در مورد حکمرانی شرکت‌های دولتی ایران، اتکای بی‌ملاحظه به الگوی کنترل بیرونی است که باید با استفاده از الگوی کنترل داخلی جبران شود.
- ۶- سهم تشکیل سرمایه شرکت‌های دولتی از کل تشکیل سرمایه در آلمان، در مقایسه با ایران چهار برابر است! دارایی‌های عمومی، به‌خصوص در مورد شرکت‌های دولتی، باید با سرمایه‌گذاری به‌موقع، نگهداری و به‌روز شوند.
- ۷- هم‌زمان با نکته ۶، دقت کنید دور کردن مدیران شرکت‌های دولتی از ذخایر نقدی، یک سیاست خوب آزموده شده است.
- ۸- اجتناب از افزودن نیروی شاغل مازاد به شرکت‌های دولتی. طبق یک مطالعه خارجی، هر ۵ درصد افزایش در سهم اشتغال شرکت‌های دولتی از کل اشتغال، رشد تولید ناخالص متوالی سه سال آن کشور، حذف می‌شود.
- ۹- تحمیل نیروی مازاد در یک سیستم اجتماعی- فنی، نه‌تنها کمکی به بهره‌وری نیست، بلکه فرهنگ کار را تخریب می‌کند.

۱۰- تجربه موفق جهانی می‌گوید: «باید دارایی‌های عمومی از دسترس سیاستمداران و دولتمردان دور نگه داشته شود. تجربه اتریش، منع صریح قانون در عضویت نیروهای سیاسی و دولتی در هیئت‌مدیره‌های شرکت‌های دولتی است».

۱۱- در نمونه نیوزلند که وزیر مربوطه حق هدایت و جهت‌دهی هیئت عامل صندوق مستمری عمومی را دارد، دستورالعمل‌هایش باید مکتوب تسلیم شود، در مجلس ارائه شود و در روزنامه هم منعکس شود. در مورد ایران، در تلویزیون هم می‌تواند یک برنامه ثابت به این موضوع تخصیص داده شود.

۱۲- این امر (نکته ۱۱) به هیئت عامل صندوق باید این اطمینان را بدهد که هرگونه توصیه خارج از روال مذکور، نیازمند پاسخگویی رسمی است.

۱۳- در تجربه کانادا، یک کمیته انتصابات نامزدهایی را پیشنهاد می‌کند که وزیر مالیه و دولت‌های استانی با همکاری هم ۱۲ نفر عضو هیئت سرمایه‌گذاری برنامه مستمری کانادا را منصوب کنند.

۱۴- از تشکیل صندوق‌های ثروت حاکمیتی، به همین آسانی استقبال نکنید! در مورد سنگاپور که کشوری کوچک است، این شائبه وجود دارد که این دولت نیست که تاماسک را اداره می‌کند، بلکه این تاماسک است که دولت را هدایت می‌کند.

۱۵- فعالان حوزه سیاسی که در بند ۱۰ بحث شدند، باید از دغدغه تضاد منافع با اداره دارایی‌های عمومی خلاص شوند تا بتوانند بر وظیفه اصلی خود که تشکیل زنجیره پاسخگو کردن اداره به مردم است، متمرکز شوند.

۱۶- مرز سیاست (نیروهای آمده از اراده مردم) و اداره (نیروهای کارشناسی خبره)، در همه کشورهای مترقی، در دهه‌های متوالی، در نوسان بوده است و زورآزمایی این دو، تعادل را به کشور باز می‌گرداند.

۱۷- خصوصی‌سازی می‌تواند هزینه را هم برای عرصه عمومی و هم برای دولت افزایش دهد.

۱۸- شواهد بسیاری وجود دارد که کیفیت خدمات و کالا بعد از خصوصی‌سازی بدتر شده است (مثال ترکیه).

۱۹- خصوصی‌سازی در تجربه ترکیه، عواقب دیده‌نشده‌ای بر بودجه داشت. هزینه‌های پنهان و هزینه‌های مازاد، تصویر و انتظارات از شرایط بازار را به شدت تغییر می‌دهد.

منابع

- دانایی فرد، حسن (۱۳۹۵). *نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی*، جلد دوم، تهران: سمت.
- قاسمی‌زاده، سعید، سناریوهای نیم ملت، گزارش منتشرنشده، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- نیکوند سبیتی، علی (۱۳۹۰). «حکمرانی و توسعه: گذشته حال و آینده»، *برنامه‌ریزی و بودجه*، سال شانزدهم، شماره ۱۱۵.
- آذر، عادل، رحمت‌اله قلیپور، سیدمهدی الوانی، اکبر کمیجانی و اسفندیار محمدی (۱۳۹۰)، «طراحی مدل جامع خصوصی سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران با رویکرد خط‌مشی گذاری: صنعت پتروشیمی»، *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، سال پانزدهم، شماره ۴.
- قلی‌پور، رحمت‌اله، بی‌تا مشایخی و امین ناصری (۱۳۹۵). «حاکمیت شرکتی در بخش عمومی و نقش آن در اقتصاد مقاومتی»، *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، سال چهارم، شماره ۱۴.
- بیگی، وحید (۱۳۹۴). «تحلیل مبانی نظری حاکمیت شرکت‌های دولتی و لزوم به‌کارگیری رهنمودهای اسلامی ایرانی در منشور حاکمیت شرکت‌های دولتی ایران»، *چهارمین کنفرانس الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت*.
- علایی، آرمان (۱۳۹۸). «مانع جذب پول به بورس تهران»، *دنیای اقتصاد*، قابل دسترس در:
<https://donya-e-eqtasad.com/>
- بانک مرکزی (۱۳۹۴). *اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی*، قابل دسترس در:
<https://www.cbi.ir>
- Chun, S. Shulman, S. Sandoval, R. & Hovy, E. (2010). "Government 2.0: Making connections between citizens, data and government", *Information Polity*, Vol.15, No(1, 2), 1-9.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity*, Cambridge: Polity, 109.
- Analytica, O. (2017). Global Trends to 2035. Geo-politics and international power. European Parliamentary Research Service, *Global Trends Unit*. ([https://goo. gl/rBDBoH](https://goo.gl/rBDBoH)).
- Grant, R. M. (1991). "Porter's 'competitive advantage of nations': an assessment", *Strategic management journal*, Vol.12, No.7, 535-548.
- KPMG International. (2013). *Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments*, Mowat Centre for Policy Innovation, University of Toronto.
- Michie, J. & Smith, J. G. (Eds). (1998). *Globalization, Growth, and Governance: Towards an Innovative Economy: Towards an Innovative Economy*, Oxford University Press, USA.
<https://www.moneyadvice.service.org.uk/en/articles/being-a-trustee>

پیوست

تعاریف

تعریف شرکت دولتی در قانون محاسبات

ماده ۴- شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

تعریف دارایی در علم حسابداری و مدیریت مالی

دارایی در علم حسابداری، عبارت است از کلیه اموال و حقوقی که دارای ارزش پولی باشند. دارایی مفهومی مالی است، یعنی اموال و حقوقی که منافع آتی قابل تقویم به پول دارند و بر اثر معاملات، عملیات یا رویدادهای مشخص به مالکیت یا تسلط مالکانه یک واحد تجاری درآمده‌اند؛ دارایی آن واحد محسوب می‌شوند. از منظر مدیریت مالی دارایی‌ها به پنج دسته اصلی تقسیم می‌شوند: مشتقات، اوراق قرضه، سهام، ارز، کالاهای اولیه (کامودیتی).

حاکمیت اقتصادی

مطالعات الینور اوستروم و اولیور ویلیامسون در توسعه مباحث مربوط به حاکمیت اقتصادی^۱ نقش بسیار مهمی داشته‌اند. اولیور ویلیامسون مکانیسم حل تعارضات در بنگاه را مدل‌سازی کرده و الینور اوستروم نشان داده است که می‌توان اختیارات اداره منابع مشترک را به استفاده‌کنندگان این منابع داد. در یک نگاه، شاید به نظر برسد که مطالعات این دو به هم بی‌ارتباط است، اما هر دو این اقتصاددانان به نحوی مسائل و مشکلاتی را که در ترتیب دادن قراردادهای اجرا و آن‌ها وجود دارد، مورد مطالعه قرار داده‌اند.

اوستروم در مطالعات خود نشان می‌دهد که چه عواملی در مدیریت موفقیت‌آمیز منابع مشترک مؤثرند. برخی از عوامل مورد اشاره وی واضح به نظر می‌رسند؛ عواملی مانند این که قوانین باید دقیق باشند یا مکانیسم‌های حل و فصل اختلاف‌ها باید به‌خوبی کار کنند و وظیفه هر فرد برای حفاظت از منبع مورد نظر باید با منافی که با استفاده از این منابع حاصل می‌شود، متناسب باشد، اما عوامل دیگر این قدر بدیهی نیستند. برای مثال،

۱. Economic governance

اوستروم نشان داده که خود استفاده‌کنندگان یا کسانی که به آن‌ها پاسخگو باشند، باید وظیفه نظارت بر استفاده از منبع مشترک و مجازات خاطیان را بر عهده بگیرند یا این که مجازات باید زمانی که تخطی‌ها تکرار می‌شوند، تشدید شوند. اوستروم همچنین نشان داد زمانی که فرایند تصمیم‌گیری دموکراتیک باشد و دولت‌ها اختیارات استفاده‌کنندگان از منابع را به رسمیت بشناسند، مدیریت این منابع موفقیت‌آمیزتر خواهد بود. اوستروم مالکیت خصوصی یا دولتی این منابع را مورد بررسی قرار داده است.

ویلیامسون در نظریه خود مطرح می‌کند که بنگاه‌های اقتصادی و بازار باید به‌عنوان ساختارهای حکمرانی جایگزین یکدیگر در نظر گرفته شوند. تفاوت اصلی این دو، در چگونگی حل تعارضات احتمالی است. در حالی که در بازار مباحثات ممکن است به چانه‌زنی و ایجاد اختلاف بیانجامد، در یک بنگاه به علت امکان استفاده از قدرت حل چنین معارضاتی آسان‌تر خواهد شد. تمرکز تئوری ویلیامسون بر قاعده‌مند کردن معاملات و مراوداتی است که در قوانین رسمی تحت پوشش قرار نگرفته‌اند.

تحقیقات ویلیامسون در واقع پاسخی به چالش مطرح شده توسط رونالد کوز (۱۹۳۷-۱۹۶۰) در تئوری بنگاه است. کوز اعتقاد داشت که یک تئوری بنگاه جامع هرگز نمی‌تواند تنها با تکیه بر ویژگی‌های تکنولوژی تولید شکل گیرد؛ چراکه صرفه‌های مقیاس ممکن است حتی فراتر از حدود قانونی مورد استفاده قرار گیرند.

ویلیامسون در کتاب *بازارها و سلسله‌مراتب* در سال ۱۹۷۵ تئوری بنگاه خود را با لحاظ چالش مطرح شده از سوی کوز پایه‌ریزی کرد. وی ادعا کرد که در صورت حاکمیت قوی روابط در میان دارایی‌های انسانی و فیزیکی بنگاه و پیچیدگی مبادلات بنگاه، افراد تمایل بیشتری به ساماندهی این مبادلات در داخل بنگاه خواهند داشت. از آنجایی که پیچیدگی و همچنین وجود روابط خاص قابل اندازه‌گیری هستند، تئوری ویلیامسون در تحقیقات متعدد مورد بررسی تجربی قرار گرفته است. متأخرترین این تحقیقات که در سال ۲۰۰۷ توسط لافون تین و اسلاید انجام شد، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که تقریباً تمامی پیش‌بینی‌های تئوریک ویلیامسون با داده‌های آماری سازگاری دارد.

به طور کلی، تئوری ویلیامسون به تشریح دلایل وجود تفاوت میان بنگاه‌ها و بازارها می‌پردازد. ویلیامسون در واقع نظریه اقتصاددانان دهه ۶۰ را مبنی بر اینکه ادغام عمومی بنگاه‌ها ابزاری برای به دست آوردن قدرت بازار است، به چالش کشید. نظریه وی، تأثیر زیادی در کاهش قوانین ضدتراست، در مورد ادغام عمودی شرکت‌ها در آمریکای دهه ۷۰ و ۸۰ گذاشت. در سال ۱۹۸۴ این امر رسمی مورد پذیرش قرار گرفت که بیشتر ادغام‌های عمودی در راستای بالا بردن کارایی اتفاق می‌افتند.

تراستی‌ها و رابطه فیودیشری

تراست یک نهاد حقوقی است که برای اهداف خیرخواهانه و اغلب عام‌المنفعه به کار می‌رود. ارکان تراست، شامل تراستر (ایجادکننده تراست)، ذی‌نفع (کسی که از مال و موضوع تراست منتفع می‌شود و مالک انصافی آن است)، موضوع یا مال مورد تراست و تراستی (امین یا کسی که مدیریت تراست به او است).

تراستی عبارت است از شخصی که اداره اموال مورد تراست را در جهاتی که مالک تعیین کرده است، به عهده دارد. تراستی شباهت‌های زیادی به متولی در وقف دارد، اما در عین حال تفاوت‌هایی نیز بین این دو وجود دارد.

تراست عبارت است از رابطه‌ای که در آن شخصی که به او تراستی (امین) می‌گویند، انصافاً موظف می‌شود که مالی را (منقول یا غیرمنقول) به نفع شخص یا اشخاصی که ممکن است خود تراستی هم یکی از آن‌ها باشد؛ نگهداری و اداره کند. بدین صورت که نفع واقعی اموال، به اشخاص یا جهات ذی‌نفع می‌رسد.

تراست تعهد منصفانه‌ای است که شخصی به نام تراستی را ملزم می‌کند تا از مالی که تحت کنترل و نظارت اوست در جهت انتفاع افرادی مشخص استفاده کند.

ویژگی‌های تراست عبارتند از:

- تراست یک رابطه حقوقی است که در نتیجه اظهار و ابراز قصد موجد آن، به وجود می‌آید.
- مال موضوع تراست باید به تراستی انتقال داده شود و به عبارت دیگر او باید مالک متصرف مال موضوع تراست شود
- مال موضوع تراست باید یک منفعت مالی موجود باشد.

تراست و تراستی، زمینه نظری و حقوقی مناسبی است تا توقعات از نهادهای حرفه‌ای متولی اداره شرکت‌های دولتی را تبیین کند. در فرهنگ تمدنی ایران، وقف، یک ابزار حقوقی و اداری مهم است تا جامعه دارایی‌هایی را به مدت طولانی‌تری برای امور عمدتاً عام صرف کند. اما تولی‌گری وقف، جای کار دارد. در مفهوم تراست، مالکیت خاص به تراستی منتقل می‌شود و هدف که محل صرف منابع است، به شدت مورد تأکید قرار می‌گیرد.

در بحث تشکیل دادن صندوق‌های ثروت حاکمیتی دوگانه (بلندمدت و کوتاهمدت) و همچنین میزان اثرپذیری دولت‌های مردم‌سالار از قدرت این صندوق‌ها، این نیاز احساس می‌شود که جامعه چگونه ابزار لازم برای حفظ منافع عمومی از دست‌یازی‌ها و انحراف‌های نهادی را بازآفرینی می‌کند. تراست و تراستی یکی از دریچه‌های نظری برای توسعه یک بنیان نظری بومی برای اداره دارایی‌های عمومی است. وقتی دارایی عمومی، توسط اراده‌ای که به منافع عمومی موجه است اداره شود، به‌طور پیشینی، مولدسازی آن دارایی‌ها تضمین شده است.