

## یادداشت



## ۲ روی سکه واگذاری‌ها برای تسویه بدهی

### هادی حق‌شناس

کارشناس اقتصادی



تسویه دیون سازمان‌های بیمه‌ای کشور از سوی دولت عموماً به صورت غیرنقدی انجام می‌شود. در واقع شاید در چنین فرایندی اموال و شرکت‌های مولدی به صندوق‌ها تحویل داده شود. اگر این اتفاق بیفتد، می‌تواند مفید واقع شود؛ چون هر مؤسسه‌ای که بخواهد شرکتی بزند یا کاری را ایجاد کند، طبیعی است که زمان بر خواهد بود. دولت، شرکت‌های آماده‌ای دارد که این شرکت‌های عمدتاً کار و خدمات دولتی عرضه می‌کنند. در جامعه هم تقاضا برای خدمات آنها وجود دارد. این یک روی سکه واگذاری اموال است که می‌تواند مطلوب باشد. اما روی دوم سکه این است که معمولاً این شرکت‌ها بعد از واگذاری، توسط همان مدیران قبلی مدیریت می‌شوند.

هم‌اکنون شرکت‌هایی که وابسته به صندوق‌های سرمایه‌گذاری هستند، غالباً در دیف شرکت‌های زیانده قرار می‌گیرند. گاهی اوقات تسویه دیونی که دولت به صندوق‌ها می‌کند، به این صورت است که مدیران بنگاه‌ها تغییر نمی‌کنند؛ یعنی همان مدیران قبلی در رأس شرکت باقی می‌مانند و فقط به لحاظ حقوقی سهام این شرکت‌ها جابه‌جا می‌شود. بر اساس همین مطلب بود که اصل (۴۴) قانون اساسی تصویب و قرار شد این شرکت‌ها به بخش خصوصی واقعی واگذار شوند. اما عملاً بسیاری از شرکت‌های دولتی به‌خصوصی‌ها واگذار شد و امروز می‌بینیم بودجه کل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه برای سال آینده به ۳ میلیون و ۹۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. این رقم نسبت به سال ۸۴ که مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) حکم دادند شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شود، افزایشی قابل توجه یافته است. با وجود همه واگذاری شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، نه‌تنها بودجه این شرکت‌ها کم نشده بلکه در طول ۱۷ سال گذشته ۳۰ برابر نیز شده که این مسأله نشانه‌ای از ناکارآمدی است.

از این مسأله که بگذریم و اگر از زاویه دیگر هم به موضوع نگاه کنیم، می‌توانم بگویم چرخ را نباید از اول اختراع کرد؛ باید دید صندوق‌های بازنشتی در جهان منابع خود چگونه بر خورد می‌کنند. عمدتاً صندوق‌های بازنشتی در کشورهای توسعه‌یافته جهان منابع خود را در بورس سرمایه‌گذاری می‌کنند. اگر امروز در بازار سرمایه سهام شرکت رشد کرد، سهم آن را می‌خرند؛ اگر شرکتی به سمت افول رفت، سهامش را می‌فروشند. در واقع، دخل و تصرفی در مدیریت شرکت‌ها ندارند و فقط سهام می‌خرند. اصطلاحاً پرتفو و سبدگردانی می‌کنند. بهترین کار برای صندوق‌های بازنشتی این است که در بازار سهام فعال شوند، نه اینکه شرکت‌داری کنند. تجربه دهه گذشته ثابت کرده که این مجموعه‌ها شرکت‌ها را خوب اداره نمی‌کنند، همچنان که دولت‌ها قادر نیستند شرکت‌ها را خوب اداره کنند. اصل (۴۴) قانون اساسی به همین دلیل مطرح شد تا این اتفاق نیفتد، اما متأسفانه عملاً صندوق‌های بازنشتی درگیر شرکت‌داری شده‌اند. دولت بهتر است به جای تسوی دیون به صورت غیرنقدی، بدهی‌های خود را نقدی بدهد. شرکت‌هایش را بفروشد. اصل (۴۴) را درست اجرا کند و پول آن را در اختیار صندوق‌های بازنشتی قرار دهد.



### لیلا مرگن

روزنامه‌نگار

موضوع بدهی دولت و تسویه دیون قوه مجریه به تأمین اجتماعی محور گفت‌وگو با مدیرکل امور مجامع و شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی است. اینکه قوه مجریه تاکنون چه راهکارهایی را برای تسویه بدهی‌های خود در نظر گرفته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، شرایط چگونه است، مهمترین بخش‌های مصاحبه پیش‌رو را شامل می‌شود. آن طور که این مقام مسئول می‌گوید، دولت به تأمین اجتماعی به نوعی گرانفروشی کرده و در زمان واگذاری اموال، از فرمول‌هایی استفاده می‌کند که ارزش دارایی‌هایش را نه‌تنها بیشتر نشان می‌دهد بلکه در زمان واگذاری، در کمیته‌های تخصصی مربوطه، ضرابی‌ی راه‌ام‌اعمال می‌کند که به نفع سازمان تأمین اجتماعی نیست. شرکت‌هایی به این مجموعه واگذار می‌شود که در بیشتر موارد مشکلات عدیده‌ای دارند. مثلاً قدرت نقدشوندگی پایین داشته و عرضه آنها در بازار، به قیمت مناسب امکان‌پذیر نیست. بنابراین آنچه تأمین اجتماعی به عنوان دیون دولت دریافت می‌کند به اندازه مطالباتش نیست. محمد باقری بر این باور است که پیشنهاد لایحه بودجه سال آینده برای واگذاری نفت و میعانات گازی برای تسویه بدهی، پیشنهاد مناسبی نیست؛ زیرا سازمان باید سرمایه‌گذاری کلان بر روی میدان نفتی انجام دهد تا پنج سال دیگر عایدی آن، مرهمی بر روی زخم کسری منابع مالی سازمان باشد. او توجه جدی به راهکارهای ارائه‌شده در برنامه هفتم توسعه، تخصیص ردیف بودجه ثابت برای مطالبات جاری از دولت و واگذاری حواله‌های نفتی قابل عرضه در بازار بورس (به شرط فراهم شدن بستر عرضه این حواله‌ها)، اوراق مالی و تهران مطالبات با بدهی‌های بانکی و دیگر حقوق دولتی را بهترین راه تسویه بدهی‌های معوق دولت به سازمان تأمین اجتماعی اعلام می‌کند. در ادامه، نظرات محمد باقری مدیرکل امور مجامع و شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی در رابطه با راهکارهای حل مشکل ناترازی منابع مالی در تأمین اجتماعی می‌آید.

### دولت همواره راهکار تسویه دیون به صورت غیرنقدی را برای تسویه تعهداتش به

### قوانین بودجه سه سالانه، تکلیفی را بر تأمین اجتماعی به عنوان یک سازمان بیمه‌گر، می‌افزاید؛ وظایفی که بار مالی این صندوق بیمه‌ای را افزایش داده و تعادل منابع و مصارف آن را با مشکل مواجه می‌سازد. طبق قانون، دولت باید هزینه‌های ناشی از سیاست‌های حمایتی خود را متقبل شود، اما قوه مجریه به جای آنکه مطالبات سازمان تأمین اجتماعی را به صورت و نحوه نقد پرداخت کند، نه‌تنها پرداختی به صورت نقدی ندارد بلکه تسویه دیون را نیز به تأخیر می‌اندازد. به گفته علی سعدوندی، قوه مجریه دارایی‌های خود را به بالاترین قیمت به این صندوق بیمه‌ای واگذار می‌کند؛ به این ترتیب زمینه آب‌رفتن منابع تأمین اجتماعی فراهم می‌شود. در چنین شرایطی، چه راه‌حلی پیش‌روی تأمین اجتماعی قرار دارد؟

### گزارش

حدود دو دهه است دولت برای تسویه بدهی‌های خود به ضامن اجتماعی راهکار واگذاری اموال را در پیش گرفته است؛ اموالی که از نگاه بسیاری از کارشناسان، چندان هم ارزشمند نیست، اما به قیمت گراف برای تسویه مطالبات دولت حساب می‌شود؛ واگذاری‌هایی که باعث می‌شود منابع بیمه‌شدگان آب رود. این اتفاق چگونه می‌افتد؟ چرا دولت به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار می‌شود؟

سازمان تأمین اجتماعی بر خلاف اهداف اولیه تشکیل آن که اساساً سازمانی ارائه‌دهنده خدمات بیمه‌ای بوده، بعد از انقلاب بر اساس فرامین دولتی به سازمانی حمایتی تبدیل شد. منابع این سازمان که در چند سال اخیر به دلیل ارائه خدمات حمایتی تکلیفی، نه خدمات بیمه‌ای، بشدت مصرف شده، این روزها دچار بحران شده است. طبق قانون، دولت مکلف است پرداخت سه درصد حق بیمه سهم خود برای همه بیمه‌شدگان به موقع پرداخت کند، اما عملاً این اتفاق نمی‌افتد. بررسی‌ها نشان

## مدیرکل امور مجامع و شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی درباره راهکارهای حل مشکل ناترازی می‌گوید:

# اختصاص ردیف بودجه ثابت برای بدهی جاری دولت

شده و سپس شرکت به ما منتقل می‌شود. برای محاسبه ارزش شرکت‌ها، چند روش وجود دارد. آنچه در واگذاری اموال دولت به تأمین اجتماعی لحاظ می‌شود، روشی نیست که در بازار سرمایه کاربرد دارد. در روش سازمان خصوصی‌سازی فقط دارایی‌های شرکت را نگاه می‌کنند (خالص ارزش دارایی) شرکت را محاسبه می‌کنند و با یک قیمت مشخص به ما منتقل می‌کنند؛ در حالی که ارزش معاملاتی این شرکت عددی نیست که اعلام می‌شود. همیشه ارزش معاملاتی شرکت‌ها در بورس ۷۰ درصد (NAV) است. عملاً در این شیوه نقل و انتقال، سازمان تأمین اجتماعی یک زیان ۳۰ درصدی در محل قیمت‌گذاری متحمل می‌شود.

سال قبل اصلاً دولت مجتمع شرکت اسفراین و لوله‌گستر اسفراین را تحویل نگرفتیم؛ زیرا این شرکت‌ها علاوه بر اینکه زیانده بودند، کلی بدهی مالیاتی و بانکی داشتند. ضمن آنکه دولت قصد نداشت به قیمتی که کارشناس رسمی دادگستری احصاء و اعلام کرده بود، این شرکت‌ها را واگذار کند. لوله‌گستر طبق نظر کارشناسی ۳ هزار و ۷۰۰ میلیارد تومان می‌ارزد به ما اعلام شد که ۴۰ درصد سهام این شرکت را باید با این نرخ برداریم؛ یعنی شرکت‌هایی که به ما می‌دهند بالاتر از قیمت‌های کارشناسی واگذار می‌شود.

### یعنی دولت به شما گرانفروشی می‌کند؟

دولت می‌گوید قیمت این شرکت به لحاظ گزارش کارشناسی (A) ریال است. در هیأت واگذاری که مسأله مطرح می‌شود، این هیأت می‌گوید قیمت (A) ریال مورد قبول نیست و باید (B) به علاوه ۵ به شما واگذار شود. دولت می‌خواهد بالاتر از قیمت کارشناسی اموالش را واگذار کند که ما سال گذشته زیر بار این مسأله نرفتیم.

### وقتی دارایی‌ها غیر نقد شونده به سازمان تأمین اجتماعی تحویل شود، آیا این سازمان می‌تواند به تعهداتش به موقع عمل کند؟

وقتی دولت شرکت‌هایی را واگذار می‌کند که قابلیت نقد شدن در بازار را ندارند یا قابلیت نقدشوندگی آنها پایین است، هنگامی که شما می‌خواهید آنها را در بازار بفروشید، باید با قیمت‌هایی پایین‌تر از آنچه دولت به شما داده، واگذار کنید.

### ادامه در صفحه ۵



دولت سال ۹۹ هیکو را به قیمت هر سهم ۵۵۹ تومان به ما فروخت. اکنون هر سهم این شرکت ۲۵۰ تومان قیمت دارد و ارزش سهام آن کم شده است. شرکت‌هایی که دولت به تأمین اجتماعی می‌دهد نیاز به اصلاح ساختار دارد. هیکو نیز مشکلات کارگری و مسائل متعددی داشت. حقوق کارگران پرداخت نشده بود که ما ناگزیر به شددیم آن را پرداخت کنیم

اصلاح ساختار دارد. هیکو نیز مشکلات کارگری و مسائل متعددی داشت. حقوق کارگران پرداخت نشده بود که ما ناگزیر به شددیم آن را پرداخت کنیم. همچنین مجبور شدیم برای اصلاح ساختار مالی و ترازنامه این شرکت، ۲۰۰ میلیارد تومان تهران انجام دهیم و حدود ۳۰۰ میلیارد تومان در آن به صورت نقدی هزینه کنیم. به نوعی میتوان گفت عملاً این شرکت یک هزینه‌ای به سازمان تأمین اجتماعی اضافه کرد. شرکت‌هایی که دولت به ما در راستای رد دیون واگذار می‌کند، پول تعهداتی است که از سوی قوه مجری به عهده ما گذاشته شده است. عملاً ما با دریافت چنین شرکت‌هایی به لحاظ ارزشی زیان می‌کنیم. بعضی شرکت‌ها مثل دخانیات زیانده بوده و هیچ سودی برای ما ندارد اما به تأمین اجتماعی داده‌اند. در برخی موارد شرکت‌ها با قیمت‌هایی بالاتر از ارزش ذاتی به ما واگذار می‌شوند. هر شرکت یک قیمت کارشناسی دارد که آن قیمت هم به لحاظ کارشناسی، اشکال ماهیتی دارد؛ زیرا در محاسبات، روش سازمان خصوصی‌سازی اعمال

### تأمین اجتماعی مدنظر قرار می‌دهد. این اقدام چه مضراتی برای این سازمان در پی دارد؟

از سال ۸۶ به بعد بیشتر رد دیون غیرنقدی به شکل سهام شرکت‌هایی که دولت به ما می‌داد، انجام شد. واگذاری این سهام چند اشکال ایجاد می‌کرد. ما برای حل این مشکل پیشنهاداتی ارائه و اعلام کردیم بهتر است برای تسویه بدهی یا ارقام به صورت نقدی پرداخت شود یا در قالب اسناد خزانه که قابلیت نقدشوندگی بالایی دارند، این تسویه انجام شود. وقتی بدهی‌های دولت به صورت غیرنقدی پرداخت می‌شود و یا شرکت‌های زیانده و کم‌بازده برای تسویه بدهی به تأمین اجتماعی واگذار و یا اینکه شرکت‌هایی خارج از استراتژی این سازمان به ما واگذار می‌شود، درگیر مسائل دیگری می‌شویم. به عنوان مثال، دولت سال ۹۹ هیکو را به قیمت هر سهم ۵۵۹ تومان به ما فروخت. اکنون هر سهم این شرکت ۳۵۰ تومان قیمت دارد و ارزش سهام آن کم شده است. شرکت‌هایی که دولت به تأمین اجتماعی می‌دهد نیاز به

## تبعات تسویه بدهی‌های دولت به شیوه غیر نقدی برای صندوق‌های بیمه‌ای

روند خصوصی‌سازی رخ داده است.» او نگاه بودجه‌ای به مسأله خصوصی‌سازی را بزرگ‌ترین اشتباه معرفی می‌کند و رد دیون مطالبات دولت را علت اصلی انحراف از سیاست‌های اصل (۴۴) می‌داند. آنچه شافعی نسبت به آن هشدار می‌دهد، مسأله امروز سازمان تأمین اجتماعی است. در حالی همواره انگشت اتهام به سوی این سازمان بیمه‌ای در خصوص تمایزش به بنگاهداری دراز می‌شود، تأمین اجتماعی تمایل دارد که از جنبه بنگاهداری خلاص شود، اما آنچه دولت در سبد واگذاری به این مجموعه قرار داده، آنقدر مشکل‌دار است که به راحتی خریداری برای آن پیدانی‌شود. تأمین اجتماعی حتی قدرت انتخاب بنگاه‌های واگذار شده از سوی دولت را هم نداشته و همواره ناگزیر بوده خود را با منویات قوه مجریه همخوان و هماهنگ کند.

### بهترین راه؛ اصلاح لایحه بودجه

در حالی که سازمان تأمین اجتماعی به دلیل اجرای سیاست‌های حمایتی متعدد از دولت طلبکار است، قوه مجریه نه‌تنها مطالبات این مجموعه را نمی‌دهد بلکه اموال خود را هم به بالاترین قیمت به صندوقی که متعلق به نیمی از جمعیت ایران است، واگذار می‌کند تا از دیون خود بکاهد؛ اقدامی که این مجموعه را به مرز بحران رسانده است. بهترین راهکار برای حل مشکل این روزهای تأمین اجتماعی در نظر گرفتن یک ردیف نقدی در بودجه سال آینده برای پرداخت حداقل نیمی از دیون جاری دولت است، اما گویا قوه مجریه به این مسأله توجهی ندارد. آن طور که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارش داده، بودجه سال ۱۴۰۲ دارای یک کم‌برآوردی در میزان بدهی دولت به تأمین اجتماعی است؛ بنابر این بهتر است برای جلوگیری از مشکلات آتی، این نقیصه در لایحه بودجه جبران شود تا بودجه‌ریزی سال آینده با مشکل ناترازی جدی مواجه نشود.

به طرف‌های دیگر مثل بیمارستان‌ها، پزشکان و داروخانه‌ها با اختلال مواجه می‌شود؛ اختلالاتی که بدون شک، دولت نیز در آن بی‌تقصیر نیست و روان جامعه را می‌آزارد. معضلی که به دلیل پرداخت غیرنقدی دیون دولت ایجاد شده، قابل حل است. به اعتقاد سعدوندی کافی است دولت تعهدات خود را در همه جا به صورت نقد و شفاف به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند. اگر قادر به پرداخت نقدی نیست، اوراق هم‌گزینه مناسبی است، اما دولت تاکنون در این رابطه کوتاهی کرده است. او ایجاد الزام قانونی برای پرداخت نقدی دیون دولت در لایحه بودجه را عاملی برای حل مشکلات معرفی می‌کند اما بر این باور است که به دلیل نبود انضباط‌های این کار انجام نمی‌شود. با این وجود، به صورتی که ساختار لایحه بودجه اصلاح شود، بسیاری از مشکلات در حوزه تسویه بدهی‌های دولت حل خواهد شد.

### بنگاهداری اجباری و اخلاص در خصوصی‌سازی

مسأله رد دیون غیرنقدی، اقدامی مربوط به دیروز و امروز نیست. تقریباً تمام دولت‌ها به جای پرداخت نقدی دیون خود به سازمان تأمین اجتماعی، از روش جایگزین یعنی واگذاری اموال استفاده کرده‌اند. دولت‌ها در قالب لایحه بودجه سالیانه و با استفاده از ظرفیت اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و برنامه‌های خصوصی‌سازی، بنگاه‌هایی را به سازمان تأمین اجتماعی منتقل کرده‌اند. این رفتار آنها سبب شده که خصوصی‌سازی از روندی که قانون برای آن پیش‌بینی کرده منحرف شود و این روزها هیچکس از اجرای اصل (۴۴) راضی نباشد. غلامحسین شافعی، رییس اتاق ایران در اردیبهشت‌ماه امسال در اولین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران می‌گوید: «ما به هیچ‌یک از اهداف و سیاست‌های اصل (۴۴) حتی نزدیک هم نشده‌ایم؛ زیرا بزرگ‌ترین اشتباه در