

تأثیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بر عملکرد مالی شرکت‌های دولتی

غلامحسین محرم پور^۱، حمید فهیمی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

چکیده

با توجه به اینکه ادبیات مدیریت دولتی نوین از اواخر دهه ۱۹۹۰ وارد ادبیات اقتصادی کشور شد و در سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست‌های کلی بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی درباره توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی شکل جدی‌تری به خود گرفت. لذا این پژوهش سعی در بررسی میزان تحقق ادعاهای مطروحه استراتژی مدیریت دولتی نوین در قالب بهبود عملکرد از طریق خصوصی سازی در یکی از صنایع مهم اقتصادی کشور است. در این پژوهش ۱۴ نسبت مهم مالی به عنوان معیاری جهت تشخیص تأثیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عملکرد مالی شرکت پالایش نفت تهران (شهید تندگویان) مورد آزمون قرار گرفت. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که واگذاری شرکت به بخش خصوصی تغییر معناداری در عملکرد مالی شرکت در دوره مورد پژوهش نداشته است. هر چند هدف از واگذاری‌های صورت گرفته از اجرایی شدن سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عمدتاً شامل؛ کاهش تصدی گری دولت، افزایش رقابت پذیری، افزایش بهره‌وری و کارایی منابع مادی، انسانی و فناوری، بوده است. لیکن ما در این پژوهش تصویر معیوبی از تأثیر واگذاری (خصوصی سازی) بر مؤلفه‌های مورد سنجش داریم. علی‌رغم واگذاری ۹۰ درصدی سهام شرکت پالایش نفت تهران (شهید تندگویان) به سهام عدالت، هنوز تکلیف این سهام مشخص نشده و مدیریت این سهام کاملاً در اختیار دولت قرار دارد. در نتیجه بازنگری در ساختار و نیروی انسانی شرکت و به طور مشخص در بدنه مدیریت دولتی آن پس از واگذاری صورت نگرفته است.

واژگان کلیدی: مدیریت دولتی نوین، خصوصی سازی؛ کوچک سازی دولت؛ رقابتی کردن.

Email: moharrampour@ut.ac.ir

۱. دکتری مدیریت سیاست‌گذاری دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

Email: H.fahimi5@yahoo.com

۲ - کارشناس ارشد مدیریت دولتی دانشگاه آزاد

صحت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و بیانگر دیدگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست

مقدمه

از آغاز دهه ۱۹۹۰ الگوی جدیدی از مدیریت دولتی در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد که Pollitt آن را مدیریت‌گرایی^۱، Hood آن را مدیریت دولتی نوین^۲، Lan آن را مدیریت دولتی مبتنی بر بازار^۳، Barzelay آن را پارادایم فرابوروکراتیک^۴ و Osborne آن را بازآفرینی دولت^۵ یا دولت کارآفرین^۶ می‌نامند. علیرغم این نام‌های متفاوت، تمامی این واژه‌ها، اسم‌هایی برای یک مسمی هستند و آن تلاش جهت تحقق ارزش‌های صرفه جویی، کارآیی و اثربخشی در کلیه سطوح دولت؛ تمرکز بر ستاده‌ها به جای داده‌ها؛ تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی و ارزیابی سیستماتیک عملکرد؛ فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها، ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های بوروکراتیک؛ خصوصی سازی، استفاده از پیمانکاری؛ افزایش رقابت میان ارائه کنندگان خدمات؛ کاهش اندازه، مقیاس و دامنه فعالیت‌های دولت و غیره است. به طور کلی می‌توان آن را ضد دولت‌گرایی نامید. در واقع طی این تحولات، شکل خشک، سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک مدیریت دولتی که در اکثر سال‌های قرن بیستم حاکم بود در حال تبدیل به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار است. (وارث، ۱۳۸۰، ص ۵۹-۵۸)

در جمهوری اسلامی ایران پس از پایان جنگ تحمیلی و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در ایران، رگه‌های تفکر مدیریت دولتی نوین در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم برنامه‌های وارد سیاست‌های راهبردی دولت شد (دانایی فرد، ۱۳۸۷، ۲۸). در این میان صنعت نفت به‌عنوان یکی از مؤثرترین و بزرگترین صنایع در جهان و به‌ویژه ایران نیز به تاسی از سایر بخش‌های اقتصادی کشور اقدام به قبول عناصر بازار در بخش‌های پایین دستی خود نموده است. نفت، علاوه بر اینکه منبع عمده تأمین انرژی در دنیای امروز است، نقش مهمی نیز در تعیین میزان قدرت ملی و اعتبار بین‌المللی کشورهای مختلف ایفا می‌کند. بخش نفت در اقتصاد ایران سال‌های زیادی است که عمده درآمد ملی کشور را تأمین می‌کند و در واقع این بخش در اقتصاد کشور نقش مسلط را ایفا می‌کند. از طرفی با توجه به اینکه کشورهای در حال توسعه با منابع محدود و نیازهای نامحدود رو به رو هستند و نمی‌توانند تمام بخش‌های اقتصادی را همزمان توسعه دهند، باید به بخش‌های مهم و کلیدی خود اولویت دهند. (اسفندیاری و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۳۳). صنعت عظیم نفت برای ایفای نقش مؤثرتر در اقتصاد کشور با هدف بین‌المللی کردن شرکت ملی نفت ایران و تنظیم رابطه مالی خود با دولت، باید خود را سبک کند و این امر جز با انتقال قسمت‌هایی از

1. managerialism
2. new public management
3. market-Based public administration
4. post-Bureaucratic paradigm
5. Reinventing Government
6. Entrepreneurial Government



تصدی این صنعت به بخش خصوصی میسر نخواهد شد و واگذاری بخش‌های پایین دستی صنعت نفت و نیز سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی در این زمینه، با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام ناظر به صدر اصل ۴۴ قانون اساسی امکان پذیر است.

با توجه به اهداف تعریف شده فوق این پژوهش با انگیزه بررسی تأثیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بر قابلیت مالی شرکت پالایش نفت تهران صورت گرفته است تا بتوان اظهار نظر نمود که آیا افزایش بهره‌وری، کارایی و استفاده بهینه از منابع که جزء مهم‌ترین انتظارات واگذاری شرکت به بخش خصوصی بوده آیا توانسته است بر قابلیت مالی شرکت تأثیر معناداری داشته باشد یا خیر؟ و اگر اهداف آن محقق نشده است چه راهکارهایی می‌تواند موجب بهبود مؤثر واگذاری به بخش خصوصی بر عملکرد مالی شرکت شود.

۱. مبانی نظری

۱-۱. مدیریت دولتی نوین

استروم^۱ معتقد است نظریه دیوان سالاری آرمانی و بر کاملاً با پارادایم اداره امور سنتی هم از لحاظ شکل و هم از لحاظ روش مطابقت دارد. طرح آرمانی و بر که برآیندی از سنخ شناسی پایگاه اقتدار و قدرت بود، بر ارجحیت اقتدار قانونی یا عقلانی بود در مقایسه با اقتدار کاریزمایی و اقتدار موروثی تأکید داشت و سلسله مراتب اداری، قوانین و مقررات، رسمیت، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم کار و تخصصی شدن کارها، اشتغال تمام وقت، غیرشخصی بودن مقام سازمانی و اداره از اصول دیوان سالاری قانونی یا عقلانی و بر هستند که در پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک نیز به کار مورد تأیید هستند (Hughes, 2003). ورود به شرایطی همچون جهانی شدن، افزایش رقابت، ظهور فناوری‌های نوین و افزایش اهمیت فعالیت‌های بین‌المللی موجب پدید آمدن رویکردهای «ضد بوروکراتیک» و مبتنی بر «حکمرانی مدرن» در عرصه مدیریت دولتی گردیده است. این جنبش‌های نوین تأکید فراوانی بر بهبود کارایی و صرفه‌جویی در عملیات دولت دارند. به اعتقاد آنان دولت‌ها باید همانند بخش خصوصی عمل کرده، روش‌های آن‌ها را به کار ببندند. با وجود اذعان این رویکردها به تفاوت میان مدیریت در بخش خصوص و دولتی، آن‌ها باز هم بر تبعیت از بخش بازرگانی اصرار می‌ورزند (Kellough, 1998: 6).

با فراگیری گسترده اصلاحات مدیریت دولتی نوین در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، ظهور مدیریت دولتی نوین با چهار روند کلان اداری همراه شده که عبارتند از:

۱- تلاش برای کاهش یا معکوس کردن رشد دولت در قالب کاهش حجم مخارج و تعداد کارکنان بخش

دولتی (Rainey, 1997, pp.157-184)

۲- تغییر جهت بخش دولتی به سمت و سوی خصوصی سازی و شبه خصوصی سازی و رهایی از نهادهای اصلی دولت با تأکیدی نو بر پرداخت یارانه در تهیه و تدارک خدمات عمومی (Dunleavy, 1985, pp. 299-328)

۳- توسعه اتوماسیون اداری خصوصاً به کارگیری فناوری اطلاعات در تولید و توزیع خدمات عمومی (Hood, 1990).

۴- حرکت به سمت به کارگیری نوعی رویکرد مدیریتی در بخش عمومی که قابلیت کاربرد در بیشتر کشورها را داشته باشد. (Prasad, 1992).

۲-۱. خصوصی سازی و تحول نظام اداری

قدمت برنامه تحول نظام اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران که در جهت رفع تنگناها و کاستی‌های وضعیت موجود و نیل به نظام اداری مطلوب صورت پذیرفته است به بیش از سه دهه می‌رسد. مجموعه اقدامات صورت گرفته در قالب تحول نظام اداری کشور در همان سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی منجر به پیامدهایی همچون افزایش نهادهای دولتی، افزایش تعداد کارکنان بخش عمومی، افزایش سه برابری تعداد شرکت‌های دولتی، تحصیلات نازل نیروی انسانی بخش عمومی، افزایش سهم دولت از ظرفیت سطح اشتغال کشور، سهل تر شدن شرایط احراز مشاغل دولتی، افزایش تصدی گری دولت در حوزه های اجتماعی و اقتصادی و دولتی شدن بیشتر امور کشور گردید (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳، ص ۶). مجموعه این عوامل، منجر به تدوین سیاست اصلاح نظام اداری کشور و لزوم ایجاد تغییر در مدیریت دولتی ایران در سال‌های بعدی گردید. در این راستا "لیبرالی کردن" اداره امور عمومی به عنوان یکی از آموزه‌های مدیریت دولتی به عنوان راهبرد جدید تحول در بخش دولتی ایران به کار بسته شد. (دانایی فرد، ۱۳۸۷، ص ۱۳۲) در مدیریت دولتی نوین، مدیران دولتی با چالش اینکه یا باید روش‌های جدید و مبتکرانه‌ای برای تحقق نتایج پیدا کنند و یا وظایف قبلی فراهم شده توسط دولت را خصوصی کنند، مواجه هستند. آن‌ها وادار می‌شوند به جای پارو زدن، سکان کشتی را در دست بگیرند؛ بدین معنی که نباید تصور کنند که خودشان مسؤول ارایه خدمات هستند، بلکه هر جایی که ممکن است باید برنامه‌هایی تعریف کنند که دیگران آن را از طریق قرارداد و سایر ترتیبات مشابه انجام دهند. (دانایی فرد، ۱۳۹۱، ۱۶).

۲. سابقه تحقیقات و مطالعات انجام شده

با توجه به این که انتظار می‌رود خصوصی سازی بر عملکرد و نتایج فعالیت‌های مالی و غیرمالی شرکت‌های واگذار شده تأثیر گذاشته باشد، مطالعات و تحقیقات زیادی در داخل و خارج کشور با موضوعات مختلف و به منظور ارزیابی اولیه میزان دستیابی به اهداف خصوصی سازی انجام شده است.



جونز و دیگران (۱۹۹۹) به بررسی خصوصی‌سازی به عنوان یک ابزار مالی برای رسیدن به اهداف اقتصادی و سیاسی پرداختند. آنها نشان دادند که چگونه عوامل سیاسی و اقتصادی مختلف، نحوه قیمت‌گذاری و شیوه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با بررسی ۵۹ کشور، که حجم خصوصی‌سازی در یک دوره ۲۰ ساله بین سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۹۹۷ بالغ بر ۴۴۶ میلیارد دلار بود، به این نتیجه رسیدند که خصوصی‌سازی در این کشورها تحت تأثیر علائق سرمایه‌گذاران داخلی، اعمال محدودیت‌های مالیاتی و نظارتی برای شرکت‌های خصوصی‌سازی شده، و استفاده از قیمت‌های ثابت برای واگذاری، بدون در نظر گرفتن میزان رقابت بود.

پژوهشی درباره ارزیابی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌ها از سوی مگینسون و نتر (۲۰۰۱) صورت گرفته است. در این پژوهش عملکرد مالی و عملیاتی شرکت‌های خصوصی شده قبل و بعد از خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته در دوره زمانی بیشتر از سه سال بررسی شده است. نتیجه این پژوهش این است که از نظر آمارهای اقتصادی، افزایش چشمگیری در تولید رخ داده و همچنین کاهش قابل توجهی در نسبت بدهی به دارایی شرکت‌ها را نشان داده و مخارج برای سرمایه‌گذاری‌های عمده به آرامی افزایش یافته است.

کوسندا و اسوجنار (۲۰۰۲)، به مطالعه اثر مالکیت بر عملکرد شرکت‌ها در برنامه گسترده خصوصی‌سازی در جمهوری چک پرداختند و اثر انواع مختلف مالکیت و میزان تمرکز مالکیت را در دوره بعد از واگذاری مورد بررسی قرار دادند. متغیرهایی که مورد بررسی قرار گرفتند عبارتند از: سود عملیاتی، درآمد فروش، هزینه نیروی کار، نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام. نتایج پژوهش آنها بیانگر آن است که در دوره پس از واگذاری، مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی به عملکرد بالاتر دست می‌یابد، به عبارتی مالکیت خصوصی در مجموع عملکرد بهتری در مقایسه با مالکیت متمرکز در دست دولت دارد.

اکتن و آرین (۲۰۰۶) به بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی شرکت‌های خصوصی‌سازی شده در ترکیه پرداختند. آنها تأثیر خصوصی‌سازی بر شرکت‌ها را از دو جهت می‌دانستند. اول اینکه خصوصی‌سازی باعث تغییر در اهداف شرکت می‌شود (تأثر مالکیت) و دوم اینکه خصوصی‌سازی باعث تغییر در ساختار بازار می‌شود (تأثیر محیطی). آنها به این نتیجه رسیدند که برای بهبود کارایی شرکت‌های خصوصی شده تأثیر مالکیت کافی است.

نظری (۱۳۷۸)، در تحقیق خود به این موضوع پرداخت که آیا خصوصی‌سازی موجب بهبود عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی شده است؟ متدولوژی به کار رفته در این تحقیق، انتخاب شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی که عضو بورس اوراق بهادار تهران بوده، تأیید رابطه بین عملکرد و تصمیمات مدیریت، ارزیابی عملکرد مالی شرکت‌های مزبور طی سال‌های پس از تاریخ واگذاری (تا پایان سال ۱۳۷۵) با استفاده از نسبت‌های مالی (نسبت‌های تمام‌شده به فروش)، نسبت بازده دارایی‌ها، نسبت بازده حقوق





صاحبان سهام و مقایسه دوران پس از واگذاری با عملکرد دوران قبل از واگذاری است. وی در نهایت به این نتیجه نائل گردید که خصوصی سازی یا واگذاری سهام شرکت‌های دولتی منجر به بهبود عملکرد شرکت‌های مشمول خصوصی سازی نگردیده است.

سیلوری (۱۳۷۹)، نیز به بررسی تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد مالی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران پرداخته و از سه معیار درآمد هر سهم، بازده دارایی‌ها و بازده ارزش ویژه استفاده نموده است. وی وضعیت این سه شاخص را پنج سال قبل و بعد از خصوصی سازی برای شرکت خصوصی شده مورد بررسی قرار داده است. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که پس از خصوصی سازی عملکرد مالی شرکت‌ها تغییر معناداری نداشته است. لذا اجرای سیاست خصوصی سازی قادر به دستیابی به اهداف آن یعنی بهبود کارایی و بهره‌وری شرکت‌ها نبوده است و عمده‌ترین دلیل عدم کامیابی این سیاست را شرایط اقتصادی نامساعد ایران و فقدان بسترهای مناسب جهت دستیابی به اهداف این برنامه می‌داند.

مهدوی و میدری (۱۳۸۴)، در مقاله‌ای تحت عنوان "ساختار مالکیت و کارایی شرکت‌های فعال در بازار اوراق بهادار تهران" پس از بررسی تجربه خصوصی سازی در کشورهای سوسیالیستی به ویژه کشور چک، میزان تمرکز مالکیت در بازار اوراق بهادار را محاسبه نموده و سودآوری انواع ساختارهای مالکیت را مورد بررسی قرار می‌دهند. بر اساس یافته‌های این تحقیق در ایران همانند کشورهای چین و چک، تمرکز مالکیت، تأثیر مثبت و معناداری بر کارایی شرکت‌ها دارد.

عبدلی (۱۳۸۶)، تحقیقی با عنوان "تأثیر عرضه سهام شرکت‌های دولتی بر بازده سهام و شاخص‌های مالی آنها در بورس اوراق بهادار تهران" انجام داد. در این تحقیق با استفاده از صورت‌های مالی شرکت‌های واگذار شده و سالنامه‌های بورس، نسبت‌های مالی و بازده سهام شرکت‌هایی که تمام یا بخشی از سهام آن‌ها متعلق به دولت بوده و از طریق بورس به بخش خصوصی واگذار گردیده، برای دوره‌های قبل و بعد از واگذاری محاسبه گردیده و همچنین یک دوره مشابه برای شرکت‌هایی که در زمان قبل و بعد از واگذاری شرکت‌های گروه اول، دولتی بوده‌اند و در طی دوران مورد مطالعه سهام‌شان به بخش خصوصی واگذار نشده، محاسبه و مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج این تحقیق حاکی از آن است هر چند در حالت‌هایی از آزمون فرضیات اول و چهارم این پژوهش عرضه سهام شرکت‌های دولتی از طریق بورس به بخش خصوصی باعث افزایش بازده سهام و درآمد هر سهم شده است اما در حالت کلی همه فرضیات به صورت قاطع تأیید نمی‌شوند.

محمد فرمان‌کندر (۱۳۸۸) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان تحلیل عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی در سال ۱۳۸۸ به این نتیجه می‌رسد که در بین ۳۲ شرکت انتخاب شده واگذار شده به بخش خصوصی، مقایسه شاخص‌ها در سال واگذاری با دو سال پس از آن، نشان می‌دهد که تغییرات صورت گرفته در شرکت‌ها جزئی بوده و از لحاظ آماری نیز معنادار نبوده است. لذا نتیجه گرفته واگذاری شرکت‌های موردآزمون باعث تغییر معناداری در شاخص‌های عملکرد آنها نشده است و اجرای سیاست خصوصی سازی توجه

بیشتر مسئولان به وضع قوانین و مقررات لازم و مهیا ساختن شرایط و زیرساخت‌های لازم برای امر خصوصی سازی و همچنین استفاده از تجارب کشورهای موفق در این زمینه را می‌طلبند. فرضیه‌های پژوهش حاضر به شرح زیر است.

۱. نسبت‌های نقدینگی شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۱-۱) نسبت جاری شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۲-۱) نسبت آئی شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
۲. نسبت‌های فعالیت شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۱-۲) نسبت گردش موجودی کالای شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۲-۲) نسبت دوره وصول مطالبات شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۳-۲) نسبت دارائی‌های شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۴-۲) نسبت گردش مجموع دارائی‌های شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
۳. نسبت‌های سودآوری شرکت نسبت به قبل خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۱-۳) نسبت سود خالص به فروش شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۲-۳) نسبت سود ناخالص به فروش شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۳-۳) نسبت سود عملیاتی شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۴-۳) نسبت بازده دارایی‌ها ROA شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
 - ۵-۳) نسبت بازده حقوق صاحبان سهام ROE شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.

۴. نسبت‌های اهرمی شرکت نسبت به قبل خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.

- ۱-۴) نسبت بدهی شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
- ۲-۴) نسبت مالکانه شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.
- ۳-۴) نسبت پوشش بدهی شرکت نسبت به قبل از خصوصی‌سازی تغییر معناداری داشته است.

در این پژوهش موارد زیر در سال‌های مورد بررسی به‌صورت فرض‌های ثابت در نظر گرفته شده‌است:

- ۱- میزان کمک‌ها و سیاست‌های دولت (هدفمندی پارانه‌ها، و ..) در سال‌های قبل و بعد از واگذاری



۲- تأثیر متغیرهای کلان اقتصادی نظیر تولید ناخالص داخلی، حجم پول، تورم و نرخ ارز و... (شرایط محیطی یکسان)

۳- تأثیر سایر عوامل و متغیرهای جهانی و سیاسی مانند رکود اقتصادی جهان، تحریم و ...

۳. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش به صورت توصیفی-کاربردی است که در کنار مطالعات کتابخانه‌ای با استفاده از شاخه مطالعات پیمایشی جهت گردآوری داده‌های استفاده شده است. در این پژوهش برای بررسی تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد مالی شرکت با استفاده از روش پیش‌آزمون - پس‌آزمون (Posttest - Pretest) نسبت‌های مالی سه سال قبل از واگذاری شرکت به بخش خصوصی (۱۳۸۵، ۱۳۸۶، ۱۳۸۷) با سه سال پس از واگذاری شرکت (۱۳۸۸، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰) مقایسه شده است.

تحلیل داده‌ها به روش استنباطی صورت گرفته است. در این روش ابتدا ۱۴ نسبت مالی شرکت (به عنوان شاخص‌های عملکرد شرکت) در ۳ سال قبل از واگذاری مورد بررسی قرار گرفته و تغییرات این نسبت‌ها پس از سه سال نیز اندازه‌گیری شده است و معنادار بودن تغییرات با استفاده از نرم‌افزار Spss و انجام آزمون t برای گروه‌های وابسته مورد آزمون قرار گرفته است.

۴. تحلیل داده‌ها

نسبت‌های مالی محاسبه شده برای شرکت پالایش نفت تهران طی سال‌های مورد نظر به شرح جدول ۱ است.

جدول ۱- نسبت‌های مالی شرکت پالایش نفت تهران در دوره مورد بررسی

نام نسبت	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
نسبت‌های سودآوری						
سود ناویژه بفروش	۰/۰۶۶	۰/۰۴۶	۰/۰۴۷	۰/۰۲۹	۰/۰۲۶	۰/۰۱۹
سود عملیاتی بفروش	۰/۰۲۳	۰/۰۱۳	۰/۰۱۴	۰/۰۲۲	۰/۰۲۰	۰/۰۱۳
سود ویژه بفروش	۰/۰۲۵	۰/۰۱۵	۰/۰۱۶	۰/۰۱۰	۰/۰۲۵	۰/۰۱۹
بازده مجموع دارایی‌ها	۰/۰۶۱	۰/۰۳۹	۰/۰۴۰	۰/۰۳۰	۰/۱۴۱	۰/۱۰۲
بازده ارزش ویژه	۲/۴۹۲	۱/۸۰۲	۱/۹۶۸	۰/۳۲۰	۰/۵۸۳	۰/۲۲۲
نسبت بدهی	۰/۹۷۵	۰/۹۷۸	۰/۹۸۰	۰/۹۰۹	۰/۷۵۹	۰/۵۴۰



نسبت‌های ساختار سرمایه (اهرمی)	نسبت مالکانه	۰,۰۲۵	۰,۰۲۲	۰,۰۲۰	۰,۰۹۴	۰,۲۴۱	۰,۴۶۰
نسبت‌های نقدینگی	نسبت پوشش بدهی	۰,۰۶۳	۰,۰۵۶	۰,۰۶۳	۰,۲۶۵	۰,۷۲۱	۱,۲۹۰
نسبت‌های فعالیت	نسبت جاری	۰,۶۴۰	۰,۶۷۲	۰,۷۳۴	۰,۸۱۵	۰,۹۶۵	۱,۲۷۱
	نسبت آنی	۰,۵۲۰	۰,۵۱۷	۰,۵۴۸	۰,۴۷۸	۰,۳۳۲	۰,۵۴۲
	گردش موجودی کالا	۲۷,۸۰۲	۲۸,۸۴۷	۲۷,۰۶۸	۱۸,۲۷۳	۲۰,۴۷۱	۱۴,۹۹۸
	دوره متوسط وصول مطالبات	۵۳,۶۹۵	۴۲,۷۹۰	۴۸,۸۱۴	۲۲,۰۳۶	۶,۱۲۲	۸,۳۱۶
نسبت‌های فعالیت	گردش دارایی‌های ثابت	۹,۱۷۱	۹,۷۱۲	۱۱,۵۱۵	۱۰,۶۸۲	۲۰,۵۰۸	۱۷,۴۰۴
	گردش مجموع دارایی‌ها	۳,۳۴۴	۳,۷۶۸	۴,۰۰۷	۳,۶۱۱	۷,۰۶۴	۶,۰۰۶

براساس اطلاعات استخراج شده از صورتهای مالی شرکت در سامانه کدال

برای بررسی تأثیر خصوصی سازی بر نسبت‌های مالی شرکت پالایش نفت تهران (تغییر معنادار نسبت‌ها قبل و بعد از خصوصی سازی) از آزمون تی زوجی در محیط نرم‌افزاری اسپاس به همراه فرضیات فرعی ذیل استفاده گردیده است.

$H_0: \mu_1 = \mu_2$: میانگین مقدار نسبت مالی برای سال‌های قبل از خصوصی سازی و سال‌های بعد از خصوصی سازی یکسان است.

$H_1: \mu_1 \neq \mu_2$: میانگین مقدار نسبت مالی برای سال‌های قبل از خصوصی سازی و سال‌های بعد از خصوصی سازی متفاوت است.

با توجه به نوع فرضیات فرعی، در آزمون تی زوجی، اگر مقدار عدد معناداری (SIG) مشاهده شده، از سطح معناداری استاندارد ($\alpha=0/05$) بیشتر باشد فرض صفر تأیید و فرض مقابل رد می‌گردد که به معنای یکسان بودن میانگین نسبت مالی مورد نظر برای سال‌های قبل از خصوصی سازی و سال‌های بعد از خصوصی سازی است. در غیر این صورت فرض صفر رد و فرض مقابل تأیید می‌گردد و به معنای آن است که نسبت مالی مورد نظر برای سال‌های بعد از خصوصی سازی در مقایسه با سال‌های قبل از خصوصی سازی تغییر معناداری داشته است.

نتایج مربوط به تجزیه و تحلیل آزمون تی زوجی برای بررسی تأثیر خصوصی سازی بر هر کدام از نسبت‌های نقدینگی شرکت پالایش نفت تهران به شرح ذیل است.

جدول-۲. تجزیه و تحلیل آزمون تی زوجی

تایید یا رد فرضیه	حدود اطمینان		Sig.	t	انحراف معیار	میانگین	دوره زمانی	فرضیه	نسبت‌ها
	حد بالا	حد پایین							
رد فرضیه	۰,۱۲۴	-۰,۷۹۴	۰,۰۸۸	-۳,۱۴۳	۰,۰۴۸	۰,۶۸۲	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت جاری	نسبت‌های نقدینگی
					۰,۲۳۲	۱,۰۱۷	بعد از خصوصی‌سازی	تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۰,۳۱۳	-۰,۱۵۸	۰,۲۹۱	۱,۴۲۱	۰,۰۱۷	۰,۵۲۸	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت آنی	نسبت‌های نقدینگی
					۰,۱۰۸	۰,۴۵۱	بعد از خصوصی‌سازی	تغییر معناداری داشته است.	
تایید فرضیه	۱۴,۶۸۷	۵,۲۹۷	۰,۰۱۲	۹,۱۵۷	۲۷,۹۰۶	۰,۸۹۴	۲۷,۹۰۶	خصوصی‌سازی بر نسبت گردش موجودی کالا	نسبت‌های فعالیت
					۱۷,۹۱۴	۲,۷۵۴	۱۷,۹۱۴	تغییر معناداری داشته است.	
تایید فرضیه	۴۷,۲۸۶	۲۵,۲۶۴	۰,۰۰۵	۱۴,۱۷۵	۵,۴۶۲	۴۸,۴۳۳	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت دوره وصول مطالبات	نسبت‌های فعالیت
					۸,۶۲۵	۱۲,۱۵۸	بعد از خصوصی‌سازی	تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۵,۴۷۴	-۱۷,۶۰۴	۰,۱۵۲	-۲,۲۶۲	۱,۲۲۷	۱۰,۱۳۳	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت	



					۵,۰۲۳	۱۶,۱۹۸	بعد از خصوصی سازی	گردش دارائی‌های ثابت تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۱,۹۲۱	-۵,۶۲۹	۰,۱۶۹	-۲,۱۱۳	۰,۳۳۶	۳,۷۰۶	قبل از خصوصی سازی	خصوصی سازی بر نسبت گردش مجموع دارائی‌ها تغییر معناداری داشته است.	
					۱,۷۶۹	۵,۵۶۰	بعد از خصوصی سازی		
تایید فرضیه	۰,۰۴۹	۰,۰۰۷	۰,۰۲۹	۵,۷۷۰	۰,۰۱۱	۰,۰۵۳	قبل از خصوصی سازی	خصوصی سازی بر نسبت سود	
					۰,۰۰۵	۰,۰۲۵	بعد از خصوصی سازی	ناویژه به فروش تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۰,۰۱۰	-۰,۰۱۳	۰,۰۵۹۶	-۰,۶۲۵	۰,۰۰۶	۰,۰۱۷	قبل از خصوصی سازی	خصوصی سازی بر نسبت سود	نسبت‌های سودآوری
					۰,۰۰۵	۰,۰۱۸	بعد از خصوصی سازی	عملیاتی به فروش تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۰,۰۳۳	-۰,۰۳۱	۰,۰۹۳۷	۰,۰۹۰	۰,۰۰۶	۰,۰۱۹	قبل از خصوصی سازی	خصوصی سازی بر نسبت سود	
					۰,۰۰۸	۰,۰۱۸	بعد از خصوصی سازی	ویژه به فروش تغییر معناداری داشته است.	



رد فرضیه	۰,۱۲۵	-۰,۲۱۴	۰,۳۷۷	-۱,۱۲۵	۰,۰۱۲	۰,۰۴۷	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت بازده مجموع	نسبت‌های اهرمی
					۰,۰۵۶	۰,۰۹۱	بعد از خصوصی‌سازی	دارائی‌ها تغییر معناداری داشته است.	
تایید فرضیه	۲,۸۹۸	۰,۵۲۶	۰,۰۲۵	۶,۲۱۳	۰,۳۶۰	۲,۰۸۷	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت بازده ارزش ویژه	نسبت‌های اهرمی
					۰,۱۸۷	۰,۳۷۵	بعد از خصوصی‌سازی	تغییر معناداری داشته است.	
رد فرضیه	۰,۷۰۹	-۰,۲۳۵	۰,۱۵۶	۲,۲۲۶	۰,۰۰۳	۰,۹۷۸	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت بدهی تغییر معناداری	نسبت‌های اهرمی
					۰,۱۸۶	۰,۷۳۶	بعد از خصوصی‌سازی	داشته است.	
رد فرضیه	۰,۳۲۱	-۰,۷۰۶	۰,۱۵۳	-۲,۲۵۲	۰,۰۰۳	۰,۰۲۲	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت مالکانه تغییر	نسبت‌های اهرمی
					۰,۱۸۴	۰,۲۶۵	بعد از خصوصی‌سازی	معناداری داشته است.	



رد فرضیه	۰,۵۷۷	-۱,۹۷۳	۰,۱۴۳	-۲,۳۵۵	۰,۰۰۴	۰,۰۶۱	قبل از خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بر نسبت
					۰,۵۱۴	۰,۷۵۹	بعد از خصوصی‌سازی	پوشش بدهی تغییر معناداری داشته است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش ۱۴ نسبت مهم مالی بعنوان معیاری جهت تشخیص تأثیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عملکرد مالی شرکت پالایش نفت تهران (شهید تندگویان) مورد آزمون قرار گرفت. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که واگذاری شرکت به بخش خصوصی تغییر معناداری در عملکرد مالی شرکت در دوره مورد پژوهش نداشته است. هر چند هدف از واگذاری‌های صورت گرفته از اجرایی شدن سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عمدتاً شامل؛ کاهش تصدی‌گری دولت، افزایش رقابت‌پذیری، افزایش بهره‌وری و کارایی منابع مادی، انسانی و فناوری، بوده است لیکن ما در این پژوهش تصویر معیوبی از تأثیر واگذاری (خصوصی‌سازی) بر مؤلفه‌های ذکر شده داریم. با بررسی ترکیب سهامداران شرکت بعد از واگذاری در می‌یابیم خصوصی‌سازی صورت گرفته در چارچوب سهام عدالت به شرکت‌های شبه‌دولتی و غیرخصوصی انجام پذیرفته است. مساله و منطبق اصلی در خصوصی‌سازی، خصوصی شدن مدیریت بنگاه است اما در خصوصی‌سازی فعلی به هیچ وجه مدیریت آنها که غالباً مدیر دولتی بوده تغییر نکرده، و به صورت انتصابی از بالا به پایین است. علی‌رغم واگذاری ۹۰ درصد سهام شرکت پالایش نفت تهران (شهید تندگویان) به سهام عدالت، هنوز تکلیف این سهام مشخص نشده و مدیریت این سهام کاملاً در اختیار دولت قرار دارد. یک واکاوی ساده در اجرای قانون در طول این مدت نشان می‌دهد که بعد از گذشت یک دهه از ابلاغ اصل ۴۴، مسیر طی شده علیرغم آمارهای موجود، رضایت بخش نبوده و با مشکلات جدی همراه است. چرا که علاوه بر عدم توجه لازم به مفاد بندهای الف و ب اصل ۴۴، واگذاری شرکت‌های بزرگ دولتی همواره با روح قانون منافات داشته و بخش عمده‌ای از واگذاری‌ها با مشکلات و موانع جدی و گاه جبران ناپذیر مواجه شده است. به این ترتیب گرچه در سال‌های گذشته خشت اولیه این بنا کج نهاده شده است، اما باید راهکاری برای این بند اندیشید تا هر چه سریعتر جلوی بالا رفتن دیوار کج که در تضاد کامل با روح اصل ۴۴ است، گرفته شده و با کاهش تصدی‌گری دولت در شرکت‌ها، حضور بخش خصوصی در اقتصاد کشور



پررنگ شود تا با انجام شدن خصوصی سازی واقعی با کیفیت در کشور، اهداف سیاست‌های اصل ۴۴ به خصوص بند "ج" محقق شود.

۶. پیشنهادهای پژوهش

تجربه نشان داده است با اینکه خصوصی سازی یکی از ابزارهای لازم تبدیل اقتصادی تحت کنترل دولت به اقتصاد بازار است، اما نوش‌داروی تمامی مشکلات نیست. خصوصی سازی در شرایطی بیشترین تأثیر را دارد که بخشی از یک برنامه وسیع اصلاح اقتصادی و توسعه بخش خصوصی باشد. تعمیم و تأکید روزافزون سیاست مداران و حتی مدیران دولتی بر کارایی بازار، و عدم کارایی دولت و اینکه عملکرد بنگاه‌های خصوصی بهتر از بخش دولتی است. بر طبق یافته‌های مطالعات موردی و تطبیقی در همه بخش‌ها و در همه کشورها صحیح نیست. (دانایی فرد، ۱۳۸۵، ۱۸) لذا در نظر گرفتن نکات زیر در نحوه واگذاری بخش‌های مختلف دولتی امری ضروری و الزامی است.

الف- کالاها و خدمات عمومی که گرایش به انحصار داشته و آثار جانبی شدیدی بر جامعه دارند نظیر عرضه آب و بهداشت عمومی باید به وسیله دولت عرضه شود.

ب- کالاها و خدمات عمومی که در مقیاس کوچک عرضه شده، دارای آثار جانبی محدود هستند، نظیر راه‌های محلی و فاضلاب باید از طریق همکاری‌های مردمی فراهم شوند.

ج- کالاهای عمومی که تولید آنها قابل تقسیم است و میتوان از طریق انعقاد قراردادهایی مناسب و دقیق آنها را عرضه کرد، نظیر امور عمومی و خدمات حسابداری باید براساس مالکیت دولتی، اما تولید خصوصی باشند.

د- کالاهای استثنای پذیر که شرکت‌های خصوصی می‌توانند تولید کنند، اما کنترل دولت براساس آنها امری اساسی است، نظیر گاز و برق باید در مالکیت دولت باشند، اما بخش خصوصی آنها را تولید کند.

ه- کالاهایی که آثار جانبی مثبت دارند و اگر به وسیله بخش خصوصی تولید شوند، ممکن است کارآمدتر باشند، نظیر مسکن و آموزش عالی باید براساس پارانه دولتی برای مصرف خصوصی استوار باشند. (Bately, 1994)

با توجه به بررسی‌های انجام شده در این پژوهش پیشنهادات ذیل جهت برآورده نمودن انتظارات از خصوصی سازی از جمله در شرکت پالایش نفت تهران برآورده نماید:

- ۱- تاسیس نهاد خصوصی سازی غیر دولتی
- ۲- عرضه عمومی سهام از طریق بورس اوراق بهادار
- ۳- شفافیت در واگذاری‌ها با نظارت رسانه‌های عمومی، مطبوعات و سازمان‌های مردم نهاد بر نحوه

واگذاری‌ها

- ۴- تجدید ساختار شرکت‌ها و نیروی انسانی پس از واگذاری
۵- ایجاد محیط رقابتی و امنیت سرمایه‌گذاری در صنعت نفت



Archive of SID

منابع:

- وارث، سید حامد (۱۳۸۰). "نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی"، فصلنامه دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۵، تهران.
- دانایی فرد، حسن، الوانی، سید مهدی، استراتژی تحول در بخش دولتی ایران، دوماهنامه دانشور رفتار، شماره ۱۷، تیر ۸۵
- دانایی فرد، حسن، ۱۳۹۱، فهم انتقال ختمشی اصلاحات اداری در ایران پژوهشی بر مبنای راهبرد داده بنیاد، مجله علمی پژوهشی مدیریت فرهنگ سازمانی دوره دهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱ صفحات ۵-۲۸
- دانایی فرد، حسن، ۱۳۸۷، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، انتشارات سمت
- هیوز، آون، ۱۳۸۴، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و همکاران، انتشارات مروارید، تهران
- سیلویاری، محمدرضا (۱۳۷۹)، پایان نامه بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد مالی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، دانشگاه تهران - دانشکده مدیریت
- فرمانبردارکندر، محمد، (۱۳۸۸)، پایان نامه تحلیل عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی، دانشگاه فردوسی مشهد - دانشکده علوم اداری و اقتصادی
- عبده تبریزی، حسین، ۱۳۸۹ "موانع اصلی خصوصی‌سازی در ایران"، سایت رسمی خبر آنلاین، سه شنبه ۱۳۸۹/۳/۴. (مطالعه)
- سید مشهدی، پردیس السادات، قلمباز، فرهاد، اسفندیاری، علی اصغر، ۱۳۹۰، اهمیت صنعت نفت در ایجاد تولید و اشتغال در اقتصاد ایران و تأثیر آن بر سایر فعالیت‌های اقتصادی، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، شماره ۲، ص ۱۳۳.
- Rainey, Hal, G. (1997) Public Management: Recent Development and Current prospects, in Lynn, N.B., Wildavsky, A (eds), Public Administration: The State of The Discipline, (pp.157-184), Chatham House, Jersey.
- Dunleavy, P.J. (1985) Bureaucrats, Budgets and the Growth of the state, British Journal of Political Science, vol. 15: 299-328.
- Hood, C.C. (1990) Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in 1990 S, Inaugural Lecture, London School of Economics.
- Hughes, Owen E (2003) "Public Management and Administration: An Introduction" Third Edition, Published by Palgrave Macmillan.
- Kellough, J. E. (1998), "The reinventing government movement: A review and critique", Public Administration Quarterly. Randallstown: Vol. 22, Iss. 1 (Spring), pg. 6. 15 pgs.
- Prasad, L.M. (1992) Principles & Practice of Management, Sultan Chand & sons.



Bately, Richard (1994) The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration, Public Administration and Development, vol.14, No. 5.

Megginson, William L. and Vetter, Jeffrey M. From State to Market : A Survey Of Empirical Studies on Privation, Journal of Economic Literature , June Volume IX , Number 2, June 2001

Mahdavi, Abolghasem and Meidari, Ahmad (2005) «Owner Structure and Efficiency of Active Companies in Tehran Stock Exchange», **Journal of Economic Researches, No. 71, pp.132-103 (In Persian).**

Archive of SID



The Effect of the Implementation of Article 44 of the Constitution on the Financial Capability of Government Companies (Case Study: Tehran Oil Refining Company)

Qolamhossein Mahrampour, Hamid Fahimi

Received: 24 May 2017

Accepted: 09 January 2018

With regard to the fact that literature of new public management has come to country's economic literature since 1990 and in 1384, it got highlighted after the issuing of General policies of section c of article 44 of constitutional law in order for developing non-governmental sectors via assigning government's incumbencies. Therefore, this research is aimed at showing how much goals mentioned by new public management has been achieved in terms of performance improvement through privatization of one of important industries of Iran. In this research, 14 financial ratios have been used to measure the impact of policies of article 44 over financial performance of Tehran Oil refining company (Shahid Tondgoyan). The results show that the assigning of this company to private sector doesn't have a significant effect on its performance during research period. While the main goals of execution of article 44 policies have been: reducing the government's incumbencies, increasing competitiveness, productivity and efficiency of material, human and technological resources, this research shows that the goals of privatization have been underachieved. In spite of assigning 90 % stock of Tehran oil refinery company (Shahid Tondgoyan) to Sahame Edalat (justice stock), It is still managed by government. So, even after its assignment, its organizational restructuring, human resources and typically management body have not undergone any specific change.

Keywords: *New public management, privatization, downsizing government, competition.*