

شفافیت و حکمرانی در شرکت های دولتی

حجت میرزایی



فعالیت دولتی دارای بیشترین استعداد فساد تدارکات عمومی است.

دلایل موضوع:

حجم معاملات و منافع مالی در دسترس

و

پیچیدگی فرآیند

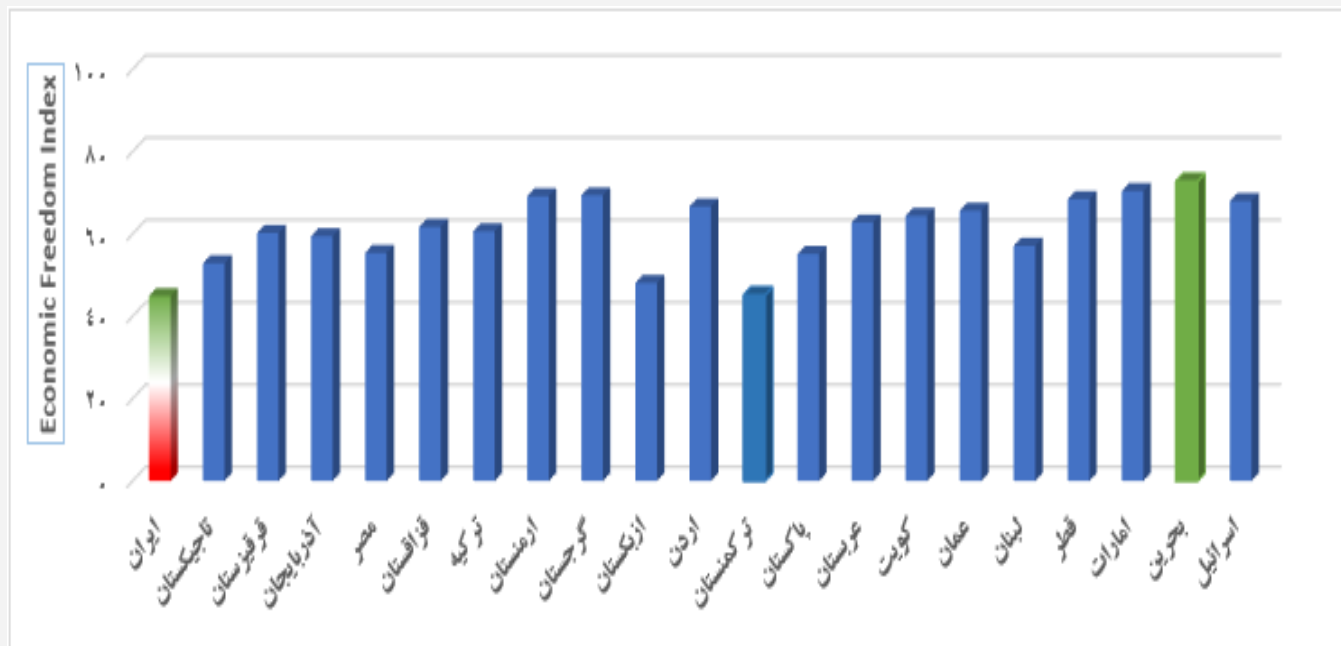
و

تعامل نزدیک مقامات دولتی با کسب و کارها

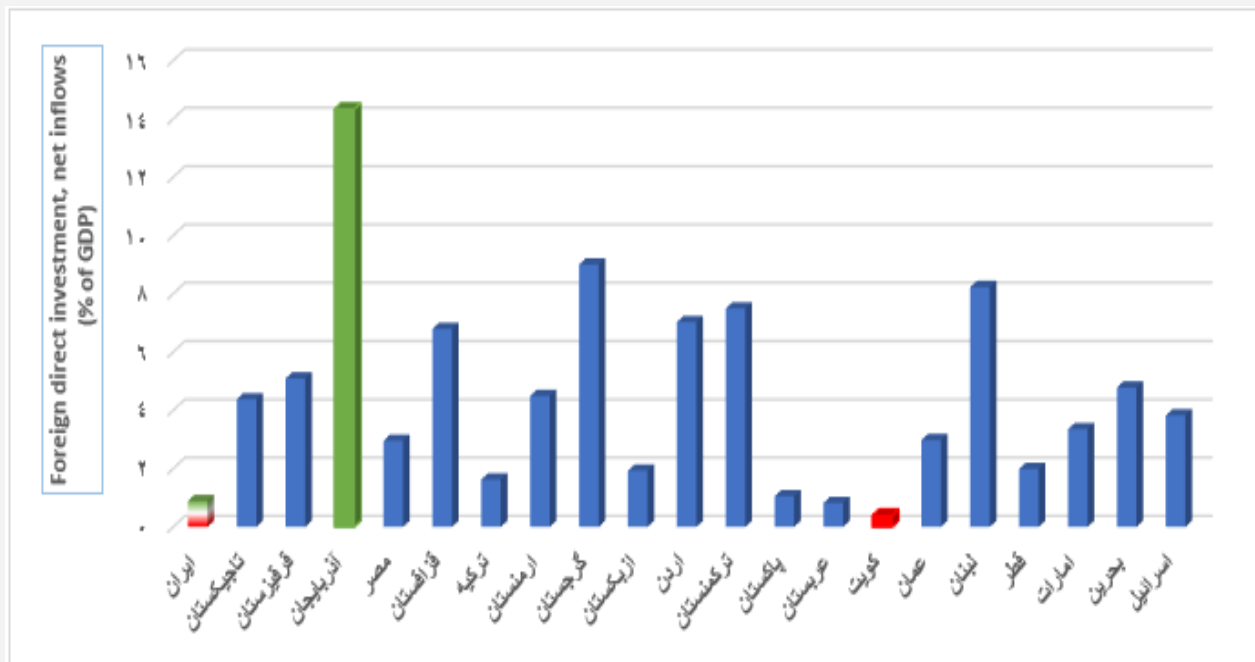
و همچنین

تعداد زیاد افراد ذی‌مدخل

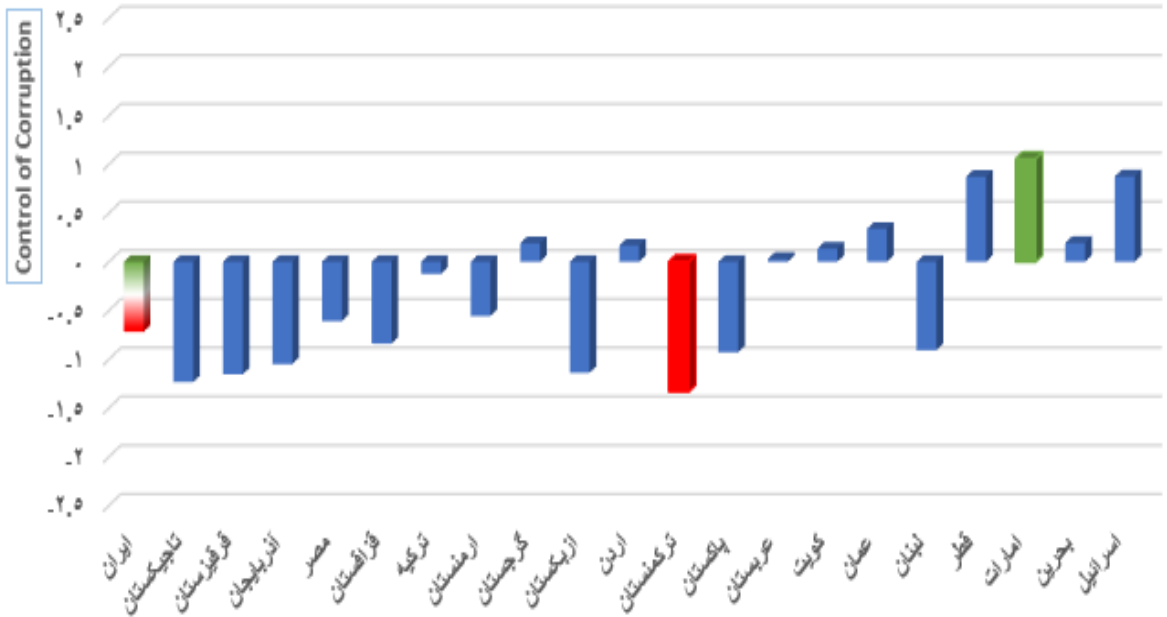
شاخص آزادی اقتصادی



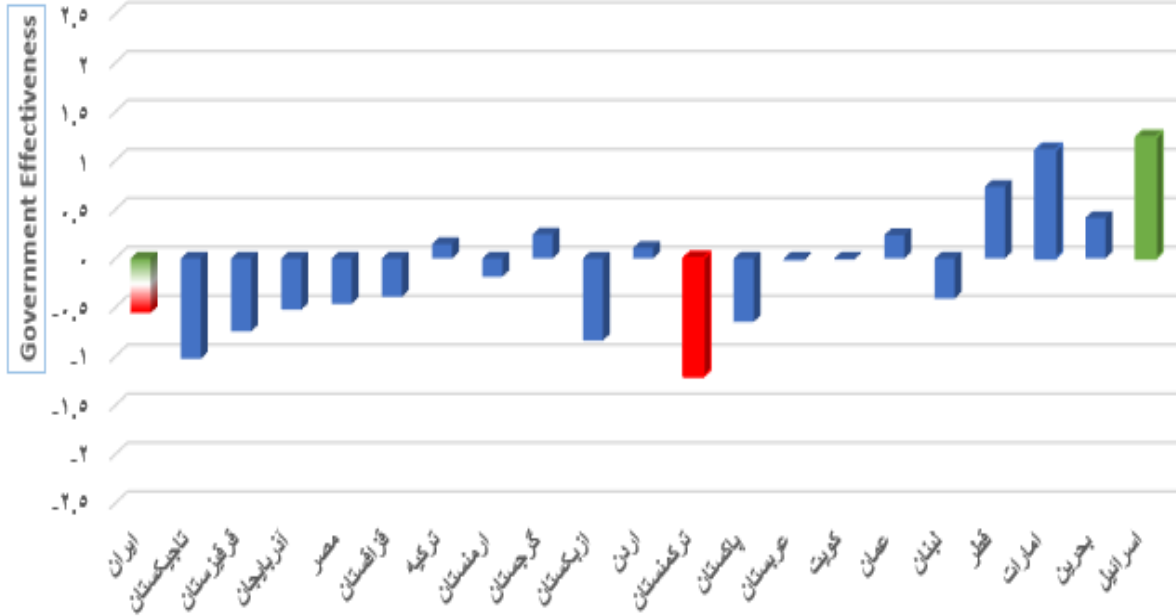
سرمایه گذاری مستقیم خارجی



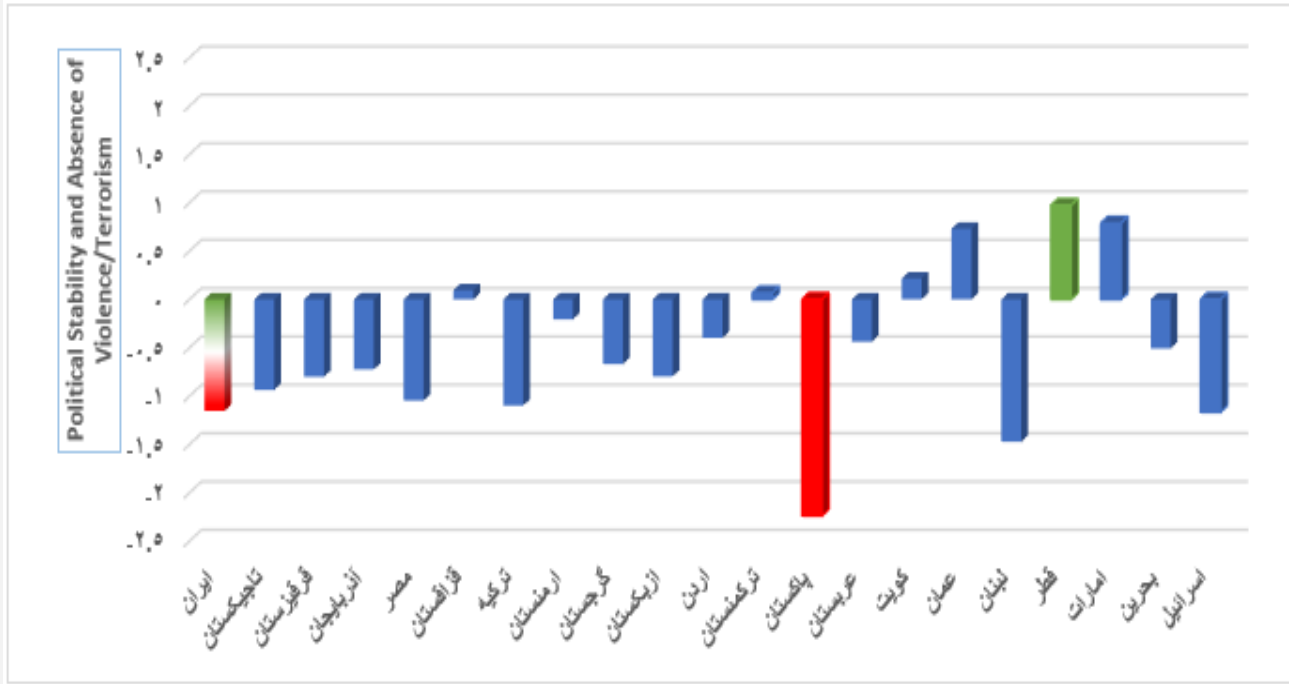
مهار فساد



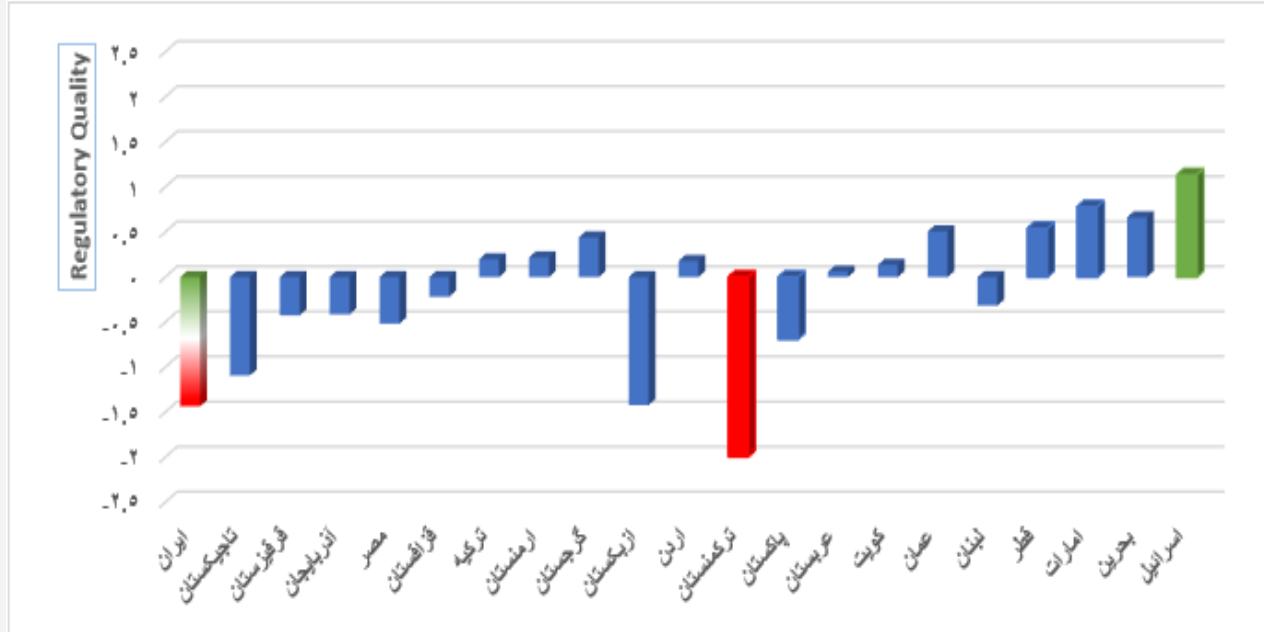
اثر بخشی دولت



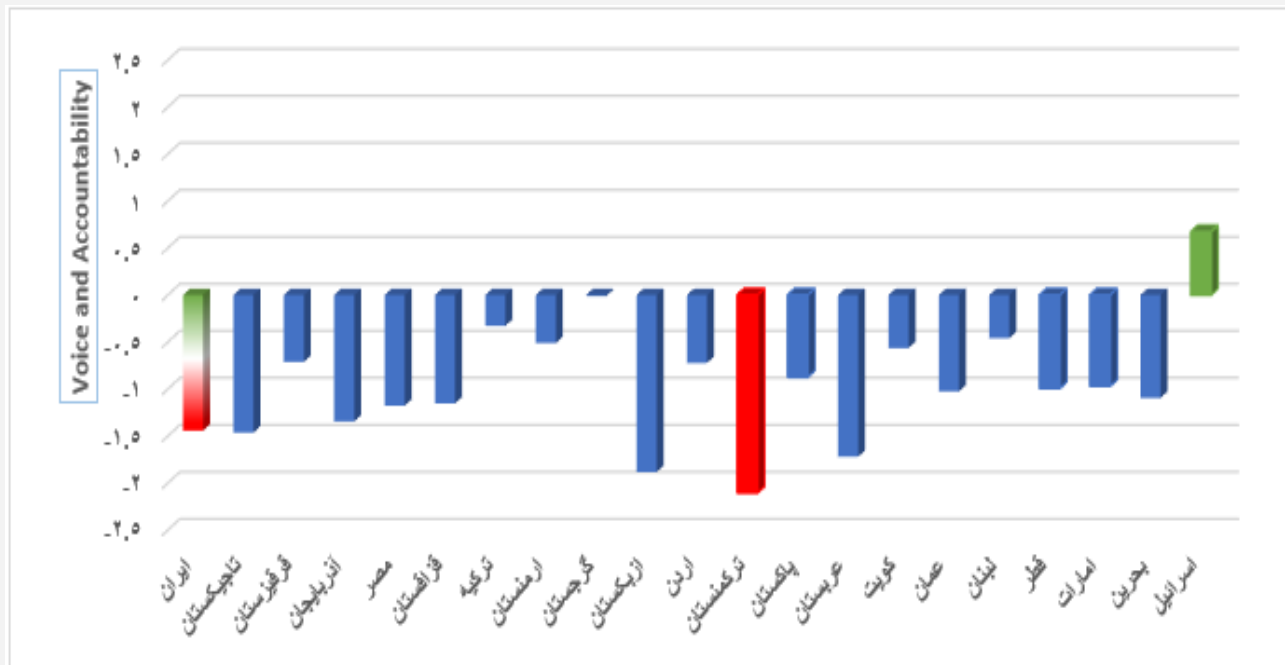
ثبات سیاسی و مهار خشونت



تنظیم گری و نظارت



آزادی بیان و نظارت پذیری



تیترا اول

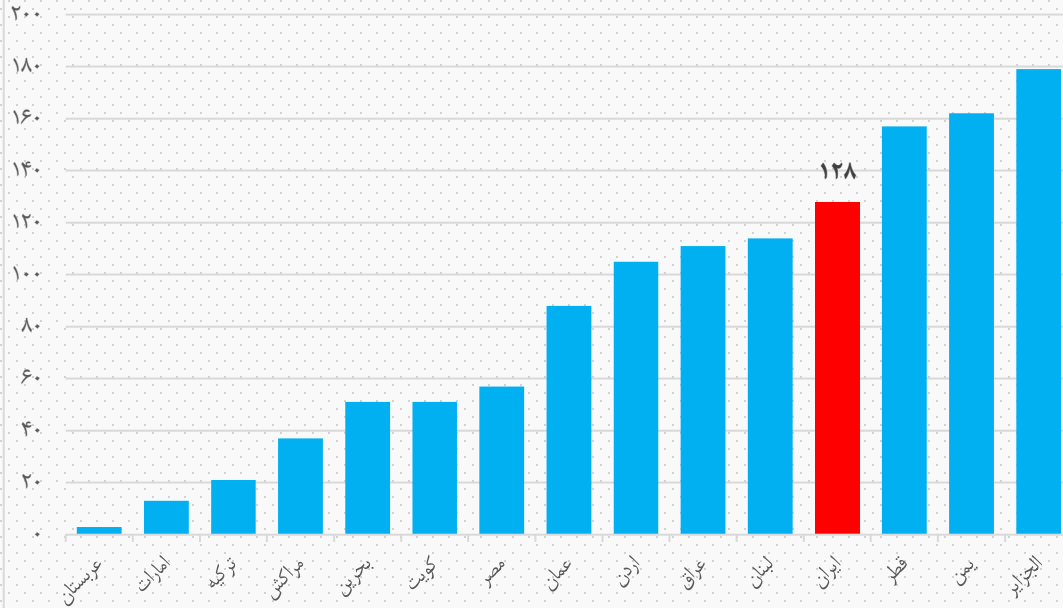
تیترا دوم

تیترا سوم

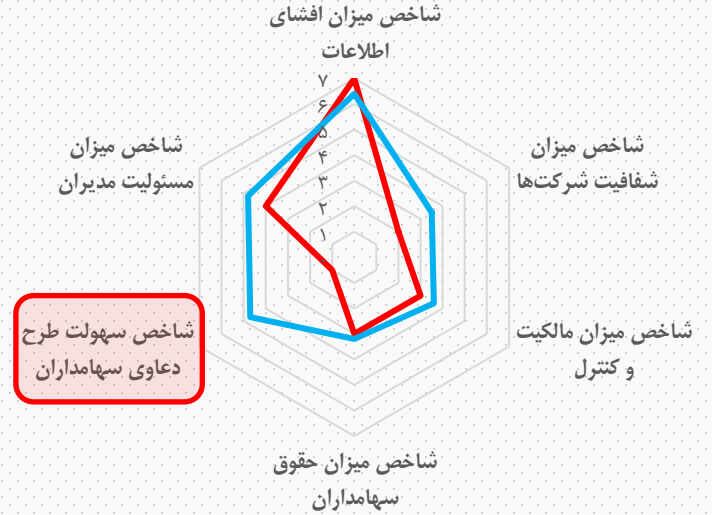


شاخص سهولت کسب و کار ۲۰۲۰

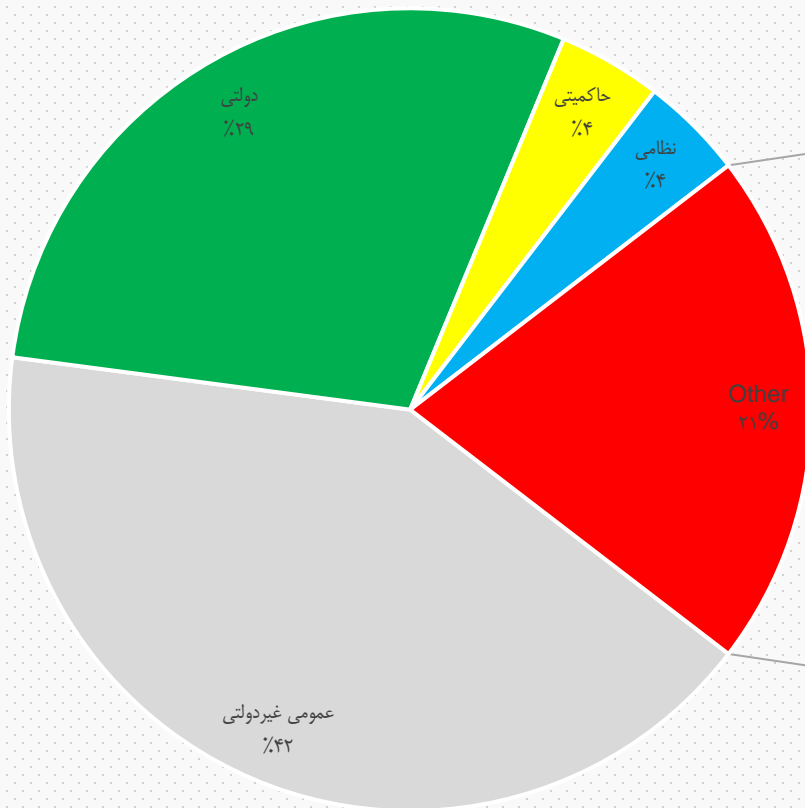
رتبه کشورهای منطقه منا در مولفه حمایت از سهامداران خرد



ایران میانگین منا



تصویر کلی بازار سرمایه (بورس و فرابورس)



بخش خصوصی

خصوصی بالای ۱۰۰ میلیارد تومان
۱۱%

بیش از ۱۱ میلیون
کد سهامداری
کمتر از ۲ میلیون
کد فعال

خصوصی ۱۰۰ تا ۱۰ میلیارد تومان
۲%

خصوصی ۱ تا ۱۰ میلیارد تومان
۳%

خصوصی زیر ۱ میلیارد تومان
۵%

وضعیت اداره ۵۰۰ شرکت بزرگ براساس مالکین

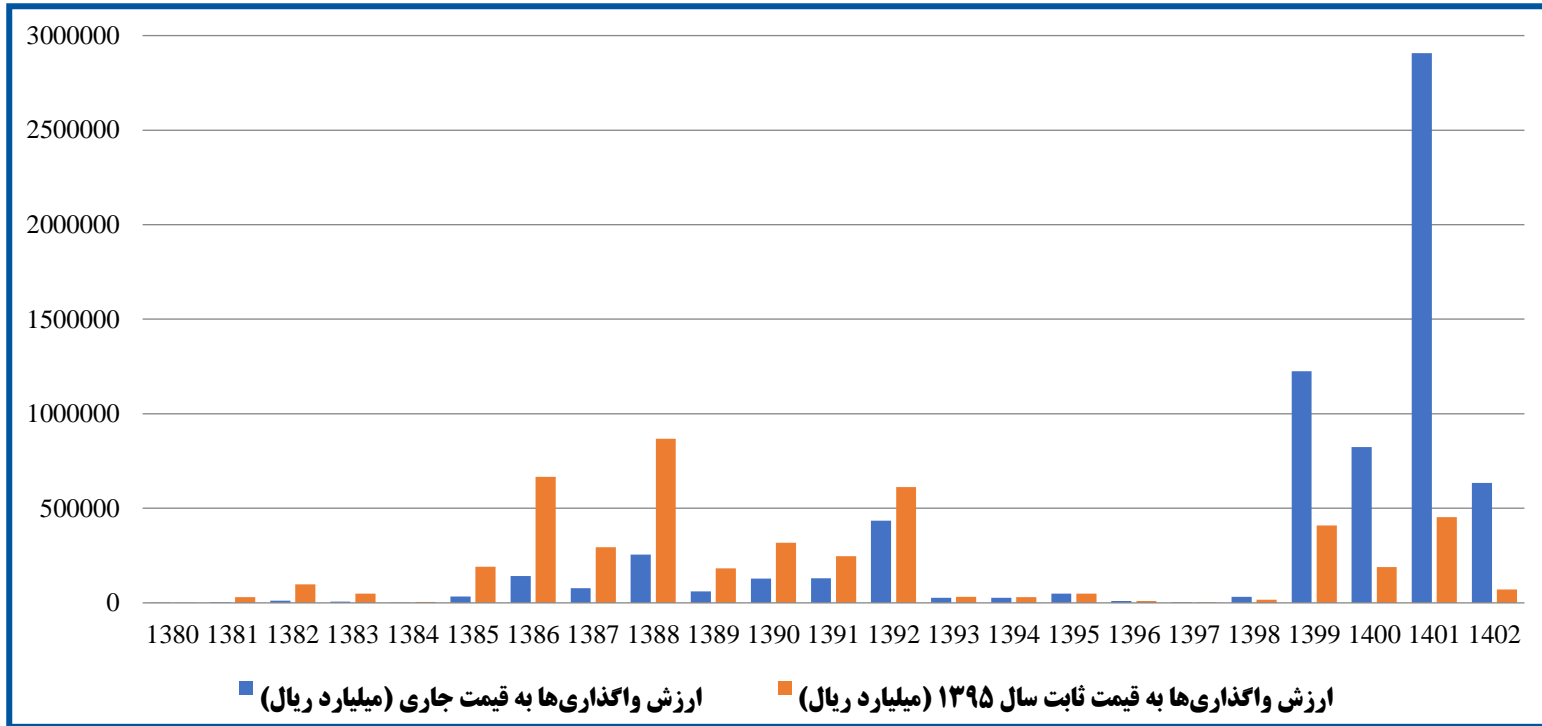
سهام	تعداد شرکتها	
۳۶.۶	۱۸۳	دولتی
۲۶.۴	۱۳۲	عمومی غیردولتی
۱۹	۹۵	خصوصی
۱۱.۲	۵۶	نهادهای حاکمیتی
۶.۸	۳۴	نظامی
۱۰۰	۵۰۰	جمع

چه مقدار واگذار شده است؟

۱

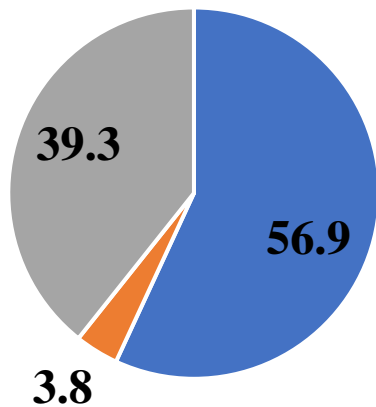
عملکرد واگذاری‌ها در طی ۳۲ سال گذشته:

- ارزش واگذاری‌ها به قیمت جاری: بالغ بر ۷۰۰ هزار همت
- ارزش واگذاری‌ها به قیمت ثابت ۱۳۹۵: بالغ بر ۴۸۰ هزار همت

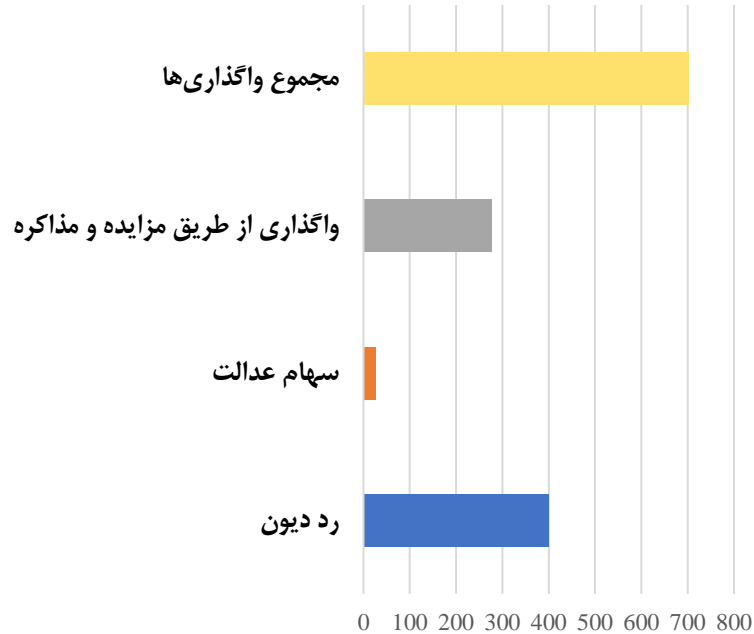


چگونه واگذار شده است؟

- بیشترین میزان واگذاری‌ها مربوط به رد دیون بوده است (۵۶ درصد).
- ۴ درصد از واگذاری‌ها به سهام عدالت بوده است (انتقال مالکیت به مردم، تثبیت مدیریت در دست دولت).
- ۳۹ درصد از واگذاری‌ها به شکل مزایده و مذاکره صورت گرفته است.

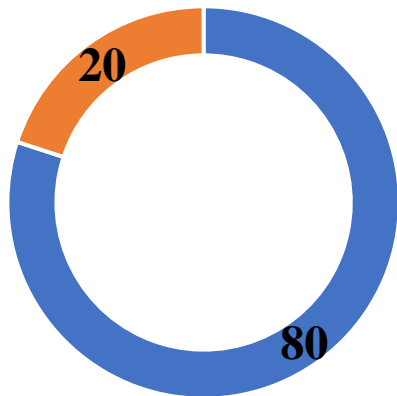


- رد دیون
- سهام عدالت
- واگذاری از طریق مزایده و مذاکره

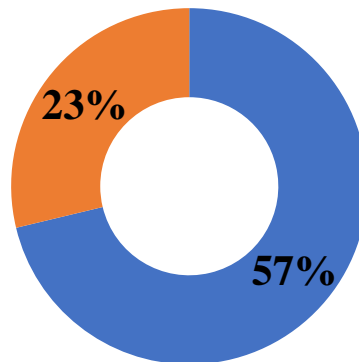


به چه کسی واگذار شده است؟

- ❑ بالغ بر ۸۰ درصد واگذاری‌ها به بخش عمومی غیر دولتی بوده است (عمدتاً صندوق‌های بازنشستگی).
- ❑ سهم بخش خصوصی واقعی کمتر از ۲۰ درصد.



- حداقل سهم بخش عمومی غیردولتی
- حداکثر سهم بخش خصوصی



- واگذاری به بخش عمومی غیردولتی از طریق رد دیون
- حداقل واگذاری به بخش عمومی غیردولتی از طریق بازار

تعریف شفافیت و ضرورت بررسی آن

در سال های اخیر، علاقه به پتانسیل شفافیت - ارائه اطلاعات به مردم - برای بهبود حکمرانی در جوامع توسعه یافته و در حال توسعه افزایش یافته است و شفافیت به عنوان یکی از شاخص های حکمروائی خوب محسوب می شود.

اگر مردم از آن چه در جامعه در حال وقوع است اطلاع نداشته باشند و اقدامات حاکمان از دیده ها پنهان باشد، قادر به ایفای نقش معنادار در امور اجتماعی نخواهند بود. دسترسی نابرابر مردم به اطلاعات می تواند یکی از مهم ترین عوامل گسترش نابرابری های اقتصادی و اجتماعی در جامعه امروز باشد. از این رو آزادی اطلاعات و حق دسترسی عموم مردم به اطلاعات موجود در نهادها و موسسات عمومی از اصلی ترین و پایه ای ترین حقوق شناخته شده مردم است. یکی از اصلی ترین ضرورت ها و کارکردهای استقرار شفافیت را می توان نقش آن در پیشگیری از و مبارزه با فساد دانست.

مطابق با تعریف سازمان بین المللی شفافیت، شفافیت عبارت است از:

«اصلی که بر اساس آن افراد بتوانند از موضوعات، تعداد و کیفیت تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه ای که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می دهد مطلع شوند. از طرفی تکلیف مستخدمین و مدیران دولتی این است که رفتار آنها قابل رؤیت، قابل پیش بینی و قابل درک باشد.»

مروری بر ادبیات موضوع شفافیت

شفافیت به سه معنا تفسیر می‌شود:

۱. ارزش عمومی: به عنوان ابزاری برای مقابله با فساد.
۲. تصمیم‌گیری باز: شفافیت مترادف با تصمیم‌گیری‌های باز دولت‌ها و سازمان‌های غیرانتفاعی.
۳. ابزار حکمرانی خوب: برای اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها

در تعریف اول، شفافیت به طور ماهرانه‌ای با مسئولیت‌پذیری در هم آمیخته است. در مورد دوم، از آنجایی که شفافیت، باز بودن را تشویق می‌کند، نگرانی در مورد رازداری و حریم خصوصی را افزایش می‌دهد. در مورد سوم، سیاست‌گذاران شفافیت را در کنار مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی ایجاد می‌کنند.

این تعابیر از شفافیت بر نحوه رفتار اعضای سازمان تأثیر می‌گذارد و آنها فعالیت‌های روزمره خود را برحسب نوع تعبیر از شفافیت انجام می‌دهند و اینکه چگونه سیاست‌ها ایجاد می‌شوند و خواهند شد.



مروری بر ادبیات موضوع شفافیت

تاریخچه شفافیت:

این مفهوم در دهه ۱۹۹۰ با ایجاد اتحادیه اروپا و سازمان‌های غیردولتی مثل "شفافیت بین‌الملل" پررنگ‌تر شد. این سازمان‌ها تلاش می‌کردند فساد را کاهش دهند و شفافیت را به عنوان یک ارزش جهانی معرفی کنند.

مشخصه‌های شفافیت:

شفافیت دارای دو شرط لازم است: قابل مشاهده بودن اطلاعات و قابل استنتاج بودن آن. این ویژگی‌ها باید از طریق افشای اطلاعات با کیفیت و بررسی دقیق تحقق یابند.

نقش شفافیت در سیاست:

شفافیت به عنوان یک ابزار دموکراسی و حکمرانی خوب شناخته می‌شود، اما می‌تواند در نظام‌های استبدادی نیز به عنوان ابزاری برای ثبات سیاسی مورد استفاده قرار گیرد.



سه تعبیر مختلف از شفافیت

۱

در تعبیر نخست، شفافیت معادل و مترادف با پاسخگویی در نظر گرفته می‌شود. سازمان‌ها متعهد می‌شوند که در قبال مشتریان خود، یا حاکمان در مقابل جوامع، پاسخگو باشند. این پاسخگویی، کفایت از شفافیت در ابتدائی‌ترین حالت آن را دارد.

۲

در تعبیر دوم از شفافیت، شفافیت مترادف با باز بودن سازمانی تعبیر می‌شود. جریان‌های اطلاعات و تصمیم‌گیری‌ها به صورت مداوم در اختیار افراد قرار می‌گیرد. هرچند، در این سطح از شفافیت، نگرانی از بابت تعدی به حریم خصوصی مورد توجه است

۳

در تعبیر سوم، شفافیت جزئی از حکمروائی است. در این تعبیر، شفافیت در مقام یکی از معرف‌های حکمرانی خوب، به معنای سهیم کردن مردم در اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی و ایجاد یک نظام نظارت عمومی است.



چالش های شفافیت و ارتباط آن با تحریم ها

شفافیت امروز با چالشی مهم روبرو است: شفافیت کاذب.

شفافیت کاذب شامل ارائه اطلاعات به صورت گزینشی و با تأخیر است که امکان تأیید و استنتاج از آن وجود ندارد و کارایی واقعی ندارد. این نوع شفافیت ممکن است به اشتباه به عنوان شفافیت حقیقی ارائه شود. برای برخورداری از مزایای شفافیت مانند کاهش فساد و افزایش کیفیت خدمات، شفافیت باید کارایی و اثربخشی داشته باشد و همراه با پاسخگویی باشد.

در ایران، با وجود برنامه‌هایی که برای افزایش شفافیت تدوین شده است، به دلیل پیچیدگی‌های این فرآیند و وجود ائتلاف‌های رانتی که به استمرار شرایط غیرشفاف کمک می‌کنند، پیشرفت قابل توجهی در این زمینه حاصل نشده است. حتی شرکت‌های بورسی که باید به دلیل ساختار قانونی خود شفافیت بالایی داشته باشند، همچنان با استانداردهای جهانی فاصله دارند. به دلیل شرایط خاص کشور در تعاملات بین‌المللی و تحریم‌ها، افشای اطلاعات تولیدی و تجاری باید با دقت و حساسیت انجام شود، زیرا این موضوع می‌تواند منجر به گسترش فساد شود. بنابراین، باید بین افزایش شفافیت برای کاهش فساد و حفظ توانایی کشور در مذاکرات بین‌المللی، تعادلی برقرار شود.

در این میان، می‌توان تمرکز بر شفافیت را به حوزه‌هایی مانند شرکت‌های دولتی که حساسیت کمتری دارند، هدایت کرد.

دلایل اهمیت شفافیت شرکت های دولتی

بیش از ۲ هزار شرکت بزرگ و کوچک تولیدی و توزیعی و خدماتی دولتی وجود دارند که از نظر افشای اطلاعات از حساسیت در سطح بین‌المللی برخوردار نیستند.

از نظر مالی، حجم گردش مالی این شرکت‌ها تا سه چهارم بودجه کشور می‌رسد.

طیف، اندازه و دامنه فعالیت و نوع این شرکت‌ها هم بسیار متنوع است. شرکت‌های بخش عمومی غیردولتی مانند شرکت‌های زیرمجموعه تأمین اجتماعی، بانک‌ها و نهادهای خاص، در کنار شرکت‌های دولتی مانند ۴ شرکت بزرگ وزارت نفت و شرکت‌های بزرگ زیر مجموعه وزارت نیرو را می‌توان نام برد.

بیش از ۸۰ درصد شرکت‌های بورسی مربوط و مرتبط با مالکیت دولتی هستند.

شفافیت شرکت
های دولتی راهی
برای رسیدن به
حکمرانی خوب
بدون حساسیت
های تحریمی

عوارض عدم شفافیت در شرکت های دولتی

- کشف فساد های بالا
- تصمیم گیری در راستای اهداف گروه های خاص
- عدم پیگیری منافع عمومی و رفاه مردم



ابزار های شفافیت

۱

اصلاح ساختار و نظام بودجه‌ریزی

۲

اصلاح فرآیندهای عملیاتی شرکت‌ها

۳

شفافیت در سیستم‌گزینش مدیران و
فرآیند افشای اطلاعات صورت جلسات و
مصوبات و دارائی‌های شرکت‌ها

۴

بورسی کردن شرکت‌ها

۵

اصلاح و ارتقاء نظام حسابرسی شرکت‌ها

۶

اصلاح نظام حسابرسی شرکت‌های دولتی

۷

حاکمیت قانون و ضرورت پایش اجرای
قانون در گزارش‌دهی به موقع و طبق
قانون شرکت‌های دولتی و غیردولتی

۸

اصلاح و بهبود ساز و کارهای مجامع

گام اول: چارچوب نهادی شفافیت شرکتها (سمت عرضه)

آسیب‌شناسی قوانین و مقررات و اقدامات انجام شده در خصوص شفافیت شرکت‌های دولتی

امکان سنجی استفاده از هوش مصنوعی در فرآیند شفافیت شرکت‌های دولتی

ارائه چارچوب نهادی - اجرائی شفافیت شرکت‌های دولتی.

تهیه چارچوب کلی سامانه‌های مورد نیاز

آسیب‌شناسی وضعیت شرکت‌های دولتی از نظر شفافیت و پاسخگویی

طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی

ارزیابی امکان‌سنجی ایجاد شفافیت در شرکت‌های دولتی به تفکیک طبقات آن‌ها

ارائه روش‌های مناسب شفافیت در هر یک از گروه‌های شرکتی



گام دوم: چارچوب نهادی مطالبه‌گری (سمت تقاضای شفافیت)

آسیب شناسی مطالبه‌گری به عنوان کنش اجتماعی جامعه

آسیب شناسی قوانین و مقررات پشتیبان مطالبه‌گری و افشای فساد

شناسایی چارچوب‌های نهادی از مبانی نظری و تجربه کشورها در خصوص مطالبه‌گری

طراحی چارچوب نهادی مطالبه‌گری از شرکت‌ها

طراحی چارچوب نهاد پایش‌گر و دیده‌بان شفافیت شرکتی



گام چهارم: ارزیابی سیستم شفافیت

شبه‌سازی دو سامانه شفافیت و مطالبه‌گری و آزمون کارائی و اثربخشی آنها



ارزیابی پیشینی اثرات بر هم و اثرات بیرونی اجتماعی - اقتصادی اجرای همزمان سیستم شفافیت و مطالبه‌گری



تدقیق و اصلاح سیستم





از حسن توجه تان سپاسگزارم

