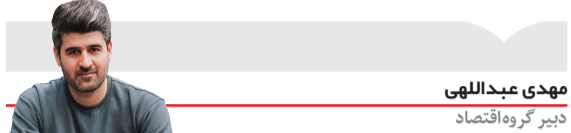




با وجود ضرب‌الاجل دولت برای خصوصی سازی ایران خودرو و سایپا تا شهریور ۱۴۰۱ چرا هنوز هیچ اتفاقی نیفتاده است

# واگذاری خودرو سازان در باتلاق ساختار هزارتو



مهدی عبدالاهی  
دبیر گروه اقتصاد

نیمه اول اسفند ۱۴۰۰ بود که سید ابراهیم رئیسی در بازدید سرزده از شرکت خودروسازی ایران خودرو، دستور هشت ماده‌ای خطاب به وزیر صمت صادر کرد. این هشت فرمان به‌منظور بهبود وضعیت صنعت خودروسازی کشور به‌طور رسمی ابلاغ شد. یکی از بندهای این هشت فرمان، تعیین تکلیف واگذاری مدیریت دولتی شرکت‌های خودروسازی ایران خودرو و سایپا حداکثر ظرف ۶ ماه آینده به بخش غیردولتی بود. به‌عبارتی، باید تا نیمه اول شهریور ۱۴۰۱ وضعیت واگذاری سهام خودروسازان به بخش غیردولتی مشخص می‌شد اما حالا بیش از ۹ ماه از ضرب‌الاجل دولت می‌گذرد اما اتفاق خاصی در این خصوص رخ نداده است. برخی از کارشناسان می‌گویند در کنار همه مشکلات پیچیده و پرابهام سهامداری آنهاست، به‌طوری که غول‌های صنعتی کشور، وضعیت پیچیده و پرابهام سهامداری آنهاست، به‌طوری که از یک طرف برخلاف رویه‌های معمول، دولت و نهادهای عمومی زیرمجموعه دولت بیش از ۵۰ درصد از سهام دو خودروساز را در اختیار دارند که به‌واسطه منافعی که برای آنها ایجاد می‌شود، قصد ندارند این منافع را از دست دهند. در سمت دیگر، خود خودروسازان با ایجاد تعداد زیادی از شرکت‌های اقماری، یک سهامداری پیچیده و چندلایه و ماتریسی ایجاد کرده‌اند که به‌واسطه موانع حقوقی که ایجاد کرده، عملاً رها شدن از دست آن دشوار است. در سمت دیگر نیز قطعه‌سازان بخشی از سهام دو خودروساز را در دست دارند که برای آنها واگذاری خودروسازان، به‌نوعی از دست رفتن موقعیت تعارض منافع است. اما بخشی از سهام خودروسازان نیز مربوط به افراد عادی است که عملاً هیچ تأثیری در تصمیمات خودروسازان ندارند. در مجموع کلاف پیچیده خصوصی سازی خودروسازان به این راحتی باز نخواهد شد و با شنیدن آن نیازمند اجرای قوانین سخت و سخت و رفع موقعیت تعارض منافع هم در سمت سهامداری دولت و هم در سمت سهامداری خودروسازان از طریق شرکت‌های زیرمجموعه است.

## کلاف پیچیده مالکیت ایران خودرو

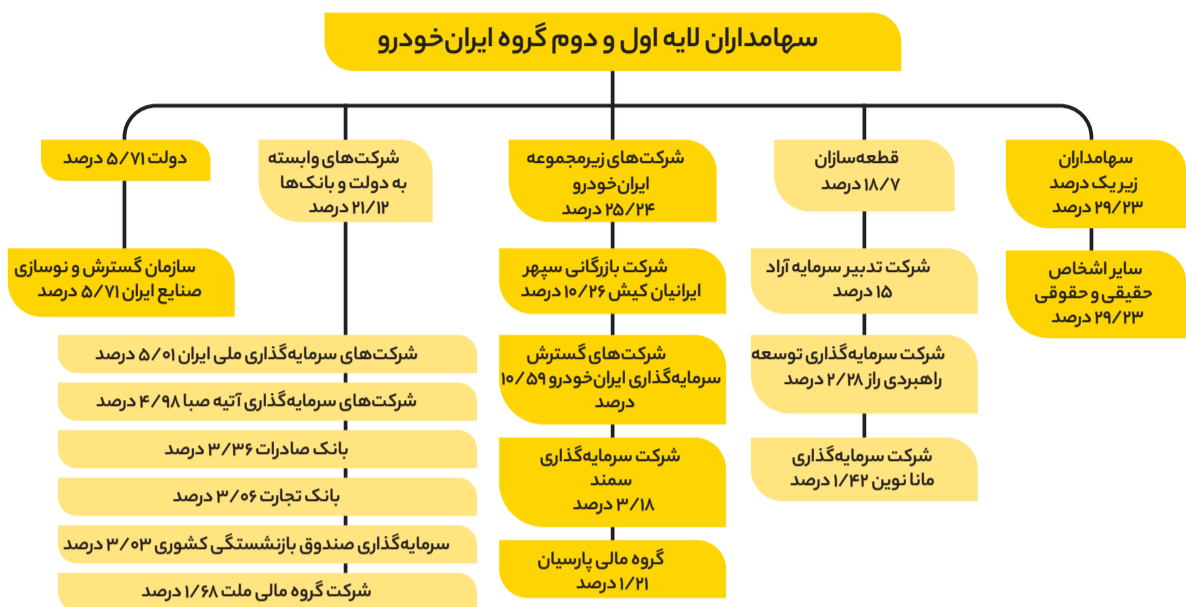
رویدادهای مالکیتی مهم در گروه ایران خودرو از سال ۱۳۴۱ تاکنون به شرح زیر است. در سال ۱۳۴۱ شرکت ایران خودرو به نام شرکت سهامی خاص کارخانجات صنعتی ایران ناسیونال در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی تهران به ثبت رسید. در سال ۱۳۵۸ مشمول بند «الف» قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران شناخته شد. در سال ۱۳۶۰ هیات مدیره منتخب سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران اداره امور آن را برعهده گرفت. در سال ۱۳۷۰ شرکت در بورس اوراق بهادار تهران در گروه صنعت خودروسازان و ساخت قطعات با نام خود درج شد. در سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹ بیش از ۱۶٫۶ درصد از سهام شرکت متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران از طریق سازمان بورس اوراق بهادار تهران به عموم عرضه شد که در نتیجه با توجه به تعلق بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت به بخش غیردولتی، شرکت از شمول شرکت‌های دولتی خارج شد. در سال ۱۳۸۹ با واگذاری بخشی از سهام شرکت ایران خودرو، سهم دولت در شرکت از ۳۹ به ۱۸٫۲ درصد کاهش یافت. در سال ۱۳۹۲ با واگذاری بخشی از سهام شرکت ایران خودرو و سهم دولت در شرکت از ۱۸٫۲ به ۱۸٫۲ درصد کاهش یافت. در سال ۱۳۹۳ با واگذاری بخشی از سهام شرکت ایران خودرو، سهم دولت در شرکت از ۱۵٫۲ درصد به حدود ۱۴ درصد کاهش یافت. اما سوال مهم اینکه، نتیجه واگذاری‌های انجام شده در ایران خودرو چیست و این غول خودروسازی کشور در دست چه کسانی است. بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس از وضعیت اطلاعات مالکیتی و مدیریتی گروه ایران خودرو نشان می‌دهد سهامداران گروه ایران خودرو را باید در ۵ بخش اصلی دسته‌بندی کرد: ۱- مالکیت مستقیم دولت، ۲- مالکیت شرکت‌های وابسته به دولت و وابسته به بانک، ۳- مالکیت تودرتو یا ماتریسی شرکت‌های زیرمجموعه ایران خودرو، ۴- مالکیت قطعه‌سازان و ۵- مالکیت سهامداران زیر یک درصد. همچنین بررسی‌های نشان می‌دهد سهم مستقیم دولت از سهام ایران خودرو ۵٫۷۱ درصد است که سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به نمایندگی از دولت آن را در اختیار دارد. سهم شرکت‌های وابسته به دولت و بانک‌ها ۲۱٫۸ درصد، سهم شرکت‌های زیرمجموعه ایران خودرو ۲۵٫۲ درصد، سهم قطعه‌سازان ۱۸٫۷ درصد و در نهایت ۲۹٫۲ درصد نیز مربوط به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی با سهامداری زیر یک درصد است.

## سهم واقعی دولت در ایران خودرو

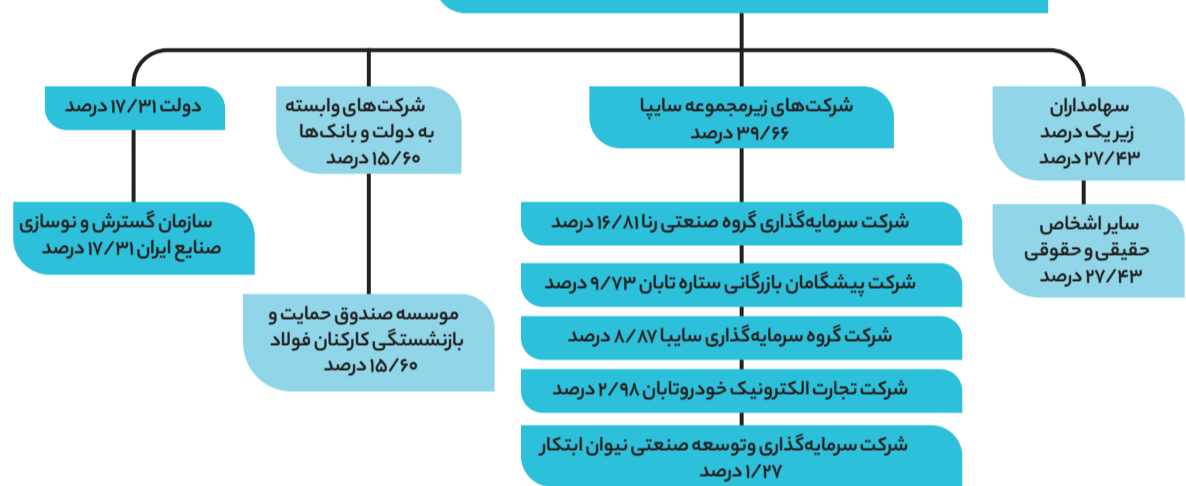
انتظار که در نمودار آمده است، سهم دولت از مالکیت و سهام‌داری گروه ایران خودرو در ظاهر حدود ۵٫۷ درصد است که سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به نمایندگی از دولت این سهام را در اختیار دارد. اما اگر سهام شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و بانک‌ها را به آن اضافه کنیم، سهم دولت افزایش خواهد یافت، به‌طوری که در حال حاضر حدود ۲۱٫۲ درصد از سهام ایران خودرو در اختیار شرکت‌های وابسته به دولت و بانک‌هاست. شرکت‌های سرمایه‌گذاری ملی ایران با سهم ۵ درصدی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری آتی‌صبا با سهم نزدیک به ۵ درصد، بانک صادرات با سهم ۳٫۴ درصد، بانک تجارت با سهم بیش از ۳ درصد، سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری با سهم بیش از ۳ درصد و شرکت گروه مالی ملت نیز با سهم نزدیک به ۱٫۷ درصدی در این گروه قرار می‌گیرند. در مجموع بخش عمده سهامداری در شرکت‌های وابسته به صندوق‌های بازنشستگی در اختیار بخش عمومی و دولت قرار دارد. با این حساب، سهم واقعی دولت در ایران خودرو نه ۵٫۷ درصد، بلکه به بیش از ۱۹ درصد می‌رسد. البته در بین سهامداران بانک‌های خصوصی شده نیز بخش عمومی و صندوق‌های بازنشستگی زیرمجموعه وزارت راه سهامدار هستند که از این طریق نیز سهم دولت در مالکیت ایران خودرو افزایش می‌یابد.

## هزارتوی شرکت‌های اقماری

یکی از پدیده‌هایی که هم‌زمان با واگذاری سهام دولت در شرکت‌های خودروسازی پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در شرکت‌های خودروسازی ایران خودرو و سایپا رخ داد، فروش سهام این خودروسازان به شرکت‌های زیرمجموعه آنها بود. شرکت‌های زیرمجموعه ایران خودرو و جمعا ۲۴٫۲ درصد سهام این شرکت را در اختیار دارند. این بخش بسیار پیچیده از سهامداری ایران خودرو، مربوط به مدیرت‌های ماتریسی، تودرتو و پیچیده خودروساز بر سهام خرد است. این موضوعی است که در گزارش تحقیق و تفحص از عملکرد صنایع خودروسازی کشور و شرکت‌های خودروساز که سال ۱۳۹۳ منتشر شد، از آن به‌عنوان یکی از موانع توسعه کیفی خودروسازی یاد شده است. در آن گزارش آمده است، «بررسی مستندات حاکی از آن می‌باشد که دو خودروساز بزرگ کشور به‌صورت دولتی و سیاسی مدیریت می‌شوند و غالب عزل و نصب‌ها در سطوح هیات مدیره و مدیران میانی، تحت فشار و یا



## سهامداران لایه اول و دوم گروه سایپا



## سایپا دولتی تر است

بررسی رویدادهای مالکیتی مهم در گروه سایپا نشان می‌دهد این شرکت در سال ۱۳۴۵ به صورت شرکت سهامی خاص به نام شرکت سهامی تولید اتومبیل سیترون ایران تأسیس شد و در اداره ثبت شرکت‌ها مالکیت صنعتی تهران به ثبت رسیده است. در سال ۱۳۵۵ به شرکت سهامی عام تبدیل شد. در سال ۱۳۵۸ به استناد تبصره ۲، قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران مشمول بند «الف» قانون مزبور شد. در سال ۱۳۶۰ تحت سرپرستی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت. در سال ۱۳۷۴ شرکت سایپا در بورس اوراق بهادار تهران در گروه وسائط نقلیه با نماد خسایا پذیرفته شده است. در سال ۱۳۷۸ به موجب تبصره ۳۵ قانون بودجه کشور ۵۱ درصد سهام شرکت در بورس اوراق بهادار تهران واگذار شد. در سال ۱۳۸۱ با واگذاری بخشی از سهام شرکت سایپا، سهم سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در سایپا به ۴۰ درصد رسید. در سال ۱۳۸۷ با واگذاری بخشی از سهام شرکت سایپا، سهم سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به ۳۷٫۸ درصد رسید. بررسی وضعیت سهامداران گروه سایپا نیز نشان می‌دهد گرچه در سهامداری بالای یک درصد این گروه برخلاف ایران خودرو، قطعه‌سازان حضور ندارند اما سبک سهامداری این گروه هم بسیار شبیه به ایران خودرو است. به‌عبارتی، سهامداری دولت و نهادهای عمومی و بانک‌ها، سهامداری ماتریسی و تودرتوی شرکت‌های زیرمجموعه سایپا و سهامداری حول و حوش ۲۷٫۵ درصدی سهامداران زیر یک درصد، عملاً مالکیت و مدیریت سایپا را نیز در مسیر ایران خودرو قرار داده است. البته تفاوت دیگر سهامداران این گروه با ایران خودرو این است که برخلاف ایران خودرو که در آن سهام مستقیم دولت ۵٫۷ درصد بود، در این گروه سهم مستقیم دولت ۱۷٫۳ درصد است. اما طبق آمارها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به نمایندگی از دولت با سهم ۱۷٫۳۱ درصدی، شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و بانک‌ها با سهم ۱۵٫۶ درصدی و شرکت‌های زیرمجموعه سایپا با سهم ۲۹٫۷ درصدی و سهامداران خرد زیر یک درصد نیز با سهم ۲۷٫۴ درصدی، سهامداران گروه سایپا هستند.

## سهم ۱۷٫۳ درصدی دولت در سایپا

همانطور که گفته شد، در گروه سایپا سهم دولت بیش از ایران خودرو بوده و ۱۷٫۳۱ درصد از سهام این گروه مستقیماً بر نظر دولت قرار دارد. البته بررسی‌های نشان می‌دهد در مجموع حدود ۲۷ درصد سهام شرکت سایپا در اختیار بخش عمومی و شرکت‌های زیرمجموعه این شرکت است، به‌طوری که حدود ۳۳ درصد از سهام شرکت سایپا به دولت و شرکت‌های عمومی وابسته به دولت اختصاص دارد. علاوه بر آن نزدیک به ۴۰ درصد از سهام شرکت سایپا متعلق به شرکت‌های زیرمجموعه آن است.

## سهم ۱۵٫۶ درصدی نهاد‌های عمومی دولتی

بخش دوم سهامداران گروه سایپا، شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و بانک‌ها هستند. این شرکت‌ها در مجموع ۱۵٫۶ درصد از سهام سایپا را در اختیار دارند و همچون گروه ایران خودرو، این شرکت‌ها نیز زیر نظر وزارت راه و دولت قرار دارند.

## ۴۰ درصد سهام سایپا تودرتو است

همه مواردی که در خصوص سهامداری تودرتوی ایران خودرو گفته شد، در خصوص سهامداری سایپا نیز صادق است. در این گروه، براساس آخرین آمارها، ۳۹٫۶۶ درصد (نزدیک به ۴۰ درصد) از سهام سایپا در اختیار شرکت‌های زیرمجموعه سایپاست. ۱- شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا، ۲- شرکت پیشگامان بازرگانی ستاره تابان، ۳- شرکت گروه سرمایه‌گذاری سایپا، ۴- شرکت تجارت الکترونیک خودرو تابان، ۵- شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا و ۶- شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه صنعتی نیوان ابتکار شامل این شرکت‌ها هستند.

## سهم ۲۷٫۵ درصدی اشخاص عادی

بخش چهارم از سهامداران سایپا، سهامداران زیر یک درصد هستند. مشابه آنچه در بخش مربوط به شرکت ایران خودرو ذکر شد این بخش از سهام شناور بوده و در اختیار

هزاران نفر قرار دارد و عملاً امکان اجماع و تصمیم‌گیری از طریق این بخش از سهام وجود ندارد. از این رو عملاً تمامی اعضای هیات مدیره شرکت سایپا متأثر از دولت تعیین و منصوب می‌شوند. در مجموع سهم این گروه نزدیک به ۲۷٫۵ درصد است.

## هزارتوی خصوصی سازی خودروسازان

براساس پژوهشی که در مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده، بررسی‌های نشان می‌دهد وضعیتی که در شرکت‌های ایران خودرو و سایپا پس از واگذاری‌های سال ۱۳۸۷ رخ داده، نه تنها این شرکت‌ها را به اهداف پیش‌بینی شده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یعنی خروج دولت از مدیریت این بنگاه‌ها و اداره شرکت توسط بخش خصوصی برای ارتقای بهره‌وری آنها رهنمون نساخته، بلکه مسائل و چالش‌های جدیدی را برای این شرکت‌ها ایجاد کرد که در ادامه به بخشی از آنها پرداخته می‌شود. ارتباط نزدیک بخش عمومی و خودروسازان؛ زمینه‌ساز ظهور روابط حامی پروری؛

روابط بیش از اندازه نزدیک بخش عمومی و خودروسازان از مهم‌ترین نتایج ساختار مالکیتی فعلی صنعت خودرو است. این نزدیکی از یک طرف به خودروسازان قدرت لابی‌گری بالایی داده و از طرف دیگر به همان اندازه خودروسازان را در برابر مداخلات دولتی آسیب‌پذیر کرده است. به‌عبارت دیگر از نگاه توسعه‌ای هم خودروسازان و هم دولت از ساختار مالکیتی فعلی به شدت متضرر می‌شوند. در ادامه به بعضی از مهم‌ترین آثار منفی نزدیکی بیش از اندازه دولت و صنعت خودروسازی پرداخته می‌شود.

الف- کاهش استقلال بنگاه: استخدام‌های سفارشی، مکان‌یابی سفارشی سایت‌های تولیدی، فروش سفارشی خودرو با زبان، مکلف شدن به تقسیم کامل سود بین سهامداران بدون توجه به لزوم سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و حتی انتخاب سفارشی همکار خارجی از جمله معضلات ۲ خودروساز بزرگ کشور است که ریشه در نفوذهای سیاسی دارد.

ب) دربهایی گردان در صنعت خودروسازی: از آثار دیگر، روابطی است که در طول زمان بین خودروسازان و مدیران دولتی ایجاد شده است. فرآیندی که به آن پدیده دره‌های گردان می‌گویند. این شرایط می‌تواند به توسعه روابط ناسالم بین بنگاه اقتصادی و دولت منجر شده و در نهایت تسخیر سیاست را در پی داشته باشد. رفت‌وآمد مداوم مدیران بین دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های خودروسازی در درآمدت می‌تواند موجب شکل‌گیری روابط ناسالم شده و توانمندی این نظام دولت‌را به شدت کاهش دهد. ج) بی‌ثباتی مدیریتی در صنعت خودروسازی: تأثیر پذیری از تحولات سیاسی که منجر به تغییرات مدیریتی در صنعت خودروسازی می‌شود از دیگر مشکلات صنعت خودروسازی است. از زمان تشکیل وزارت صنایع و معادن ایران در سال ۱۳۷۹ وزیران با میانگین ۲٫۷ سال در این سمت باقی ماندند. همچنین میانگین مدیریت رؤسای سازمان گسترش و نوسازی به‌عنوان اصلی‌ترین متولی ۲ بنگاه خودروسازی، حدود ۲ سال است. به تبع این تحولات سریع مدیریتی، شرکت‌های خودروسازی هم با تحولات مدیریتی مداوم دست‌به‌گریبان هستند. همچنین از ابتدای انقلاب تاکنون ایران خودرو ۱۲ و سایپا ۱ مدیر داشته‌است که میانگین حضور هر مدیر کمتر از ۴ سال می‌شود؛ زمانی که برای برنامه‌ریزی و ایجاد تحول در یک بنگاه خودروسازی، مناسب نیست.

## سهامداری چرخه‌ای

همان‌طور که اشاره شد شرکت‌های تابعه و وابسته ایران خودرو و سایپا، بخش قابل توجهی از سهام شرکت‌های مادر را در اختیار دارند. بنابر آنچه بیان شد شرکت‌های تابعه و وابسته ایران خودرو ۲۴٫۲ درصد سهام ایران خودرو و شرکت‌های تابعه و وابسته سایپا بیش از ۳۹٫۶ درصد سهام سایپا را در حال حاضر در اختیار دارند. از مضرات اصلی خرید سهام چرخه‌ای خرید سهام شرکت مادر توسط شرکت‌های زیرمجموعه، ایجاد دایک حلقه بسته مدیریتی در شرکت است که به‌طوری که در این حالت مدیران شرکت‌های زیرمجموعه داخل حلقه مدیران شرکت مادر و مدیران شرکت مادر نیز مدیران شرکت‌های زیرمجموعه داخل حلقه خواهند بود. وجود چرخه‌های بسته مالکیتی در شرکت‌های خودروسازی از طریق خرید سهام شرکت اصلی توسط شرکت‌های زیرمجموعه موجب شده این بخش از سهام عملاً در اختیار دولت قرار گیرد و دولت برخلاف آنکه در ظاهر حدود ۵٫۷ درصد از سهام ایران خودرو و ۱۷٫۳ درصد از سهام سایپا را در اختیار دارد اما در واقع از طریق سهام چرخه‌ای و سهام شرکت‌های عمومی غیردولتی، صاحب اختیار بیش از ۵۰ درصد از سهام این ۲ خودروساز شده و مدیریت آن را در دست بگیرد. موضوعی که در قوانین اکثر کشورهای دنیا یا غیرقانونی اعلام شده یا محدود به درصد محدودی آن هم بدون حق رأی شده است. همچنین خرید سهام شرکت ایران خودرو و سایپا توسط زیرمجموعه‌های آن عملاً منابع داخلی این دو بنگاه را صرف خرید سهام دولت در این دو شرکت کرده و باعث کمبود سرمایه در گردش شرکت ایران خودرو و سایپا شده است. سرمایه‌ای که می‌توانست صرف ارتقای ماشین‌آلات یا تحقیق و توسعه شود، برای خرید سهام خود بنگاه هزینه شده است. البته در بسیاری از کشورها، باز خرید سهام توسط شرکت تحت عنوان سهام خزانه تا اندازه مشخصی مجاز و قانونی است. ولی موضوع اصلی اینجاست که سهام خزانه حق رأی ندارد. اما سهام خریداری شده توسط شرکت‌های تابعه و وابسته دارای حق رأی است. یعنی به جز قفل شدن بخش بزرگی از سرمایه شرکت به صورت سهام، این منظر حاکمیت شرکتی هم مساله سهامداری شرکت‌های تابعه مشکل‌آفرین است.

## خطر حضور قطعه‌سازان در خودروسازی:

از آنجا که به دلیل وجود انحصار در تولید خودرو در ایران قطعه‌سازان داخلی ناچار به همکاری با شرکت‌های ایران خودرو و سایپا هستند، سهامداری یکی از قطعه‌سازان در ایران خودرو می‌تواند به صورت بالقوه موجب اختلال در تأمین قطعات و ایجاد انحصار در تزجیره تأمین از طریق تبتانی در سفارش قطعات به شرکت سهامدار شود. این مساله تاکنون نیز مناقشات زیادی میان قطعه‌سازان ایجاد کرده است.

## موانع حقوقی مالکیت پیچیده:

یکی دیگر از موانع خصوصی سازی خودروسازان، مسائل حقوقی است که از نوع مالکیت و سهامداری این شرکت‌ها نشات می‌گیرد. به‌عبارتی، مالکیت دولتی-عمومی گرچه در ظاهر می‌گوید سهامدار بزرگ نیست اما عملاً بخش عمده سهام را در دست دارد و اتفاقاً به واسطه منافی که در انحصار و عدم شفافیت خودروسازی نهفته است، بخش دولتی و عمومی نمی‌تواند از منافع این سهامداری و اعمال مالکیت دست بردارد. در سمت دیگر سهامداری پیچیده و هزارتوی خودروسازان از طریق زیرمجموعه‌ها نیز مشکلات و موانع حقوقی گسترده‌ای را در مقابل روند خصوصی سازی آنها قرار خواهد داد، موضوعی که به‌اندازه مقاومت دولتی‌ها و عمومی‌ها، برای خصوصی سازی خودروسازان مضر است.

## پی‌نوشت

گزارش تحلیلی بر ساختار مالکیت دو بنگاه خودروسازی ایران خودرو و سایپا و الزامات اصلاح آن، مرکز پژوهش‌های مجلس از جمله منابع گزارش بوده است.