

آماده‌باش برای دور تازه خصوصی‌سازی

محمدحسین دانایی

یکی از اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی هم درگردهمایی اخیر برای نقد استراتژی توسعه صنعتی در این مورد گفته است: «نسبت بخش‌های دولتی به خصوصی در دوران جنگ تحمیلی ۴۰ به ۶۰ درصد بوده که این نسبت در سال ۱۳۷۵ به ۶۵ و ۳۵ درصد رسیده و در حال حاضر نیز به همین میزان است.» وی در ادامه می‌افزاید: «پرچمی که در این مدت بلند بوده، پرچم خصوصی‌سازی [بوده است] ولی در عین حال از میدان به‌درکردن بخش خصوصی را به دنبال داشته است.»^(۲)

شاهد دیگر بر ناکامی نخستین تجربه خصوصی‌سازی در کشور، قول یکی از اعضای هیأت علمی دانشگاه تهران در همان مراسم است: «بیش از ۶۰ تا ۷۰ درصد بسیاری از واحدهایی که در بورس عرضه شده‌اند، توسط بخش‌های شبه‌دولتی، از جمله سازمان بازنشستگی و سازمان تامین اجتماعی خریداری شده است.»^(۳)

و شاهد دیگر: با وجود تاکید دولت مبنی بر خصوصی‌سازی، براساس آمارهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شرکت‌های دولتی ۲۵ درصد رشد داشته‌اند و حدود ۶۴ درصد بودجه کشور را بودجه شرکت‌های دولتی تشکیل می‌دهد^(۳).

شاهد و اقرار بر عدم توفیق در دور اول خصوصی‌سازی فراوان است، ولی نیازی به ارایه شواهد و دلایل دیگر احساس نمی‌شود و «گذشته‌ها گذشته است.» اما حال با توجه به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام که در نیمه اول مهرماه سال جاری و در قالب سیاست‌های کلی نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی شکل گرفته و منتشر شده است^(۴)، به نظر می‌رسد که

یکی از موضوعات اساسی در مجموعه تلاش‌های کشورهای در حال توسعه برای تحقق اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همانا موضوع خصوصی‌سازی و کوچک‌کردن بخش عمومی است؛ کاری نه سهل و نه ممتنع، اما نیازمند تحلیل دقیق، برنامه‌ریزی جامع و منسجم، اراده قوی و اتخاذ راهکارهایی محتاطانه، با عنایت به تجارب دیگر کشورها، و همچنین با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و الزامات بومی.

تجارب نخستین دور خصوصی‌سازی در کشورمان - که پس از تعدیل نوسانات ناشی از انقلاب و موج ملی‌کردن‌ها و مصادره‌ها و نصب مدیران دولتی، و همچنین پس از گذر از بحران‌های ناشی از جنگ تحمیلی آغاز شده بود - چندان مثبت ارزیابی نمی‌شود و تنها در حد یک تمرین یا مانور قابل‌اعتناست و به نتایج قابل‌ذکری نینجامیده است، کما این که رئیس‌جمهور کشورمان در اوایل تابستان سال جاری که سال آخر برنامه سوم است، هنوز هم «بزرگی دولت» را به عنوان یک مشکل نظام مدیریتی کشور معرفی می‌کند و معتقد است که این مشکل موجب افت کیفیت خدمات دولتی، افزایش هزینه‌های جاری، و در نهایت کاهش بهره‌وری شده است. همین مقام به عنوان بنیاد آور می‌شود که «تعداد کارکنان دولت در مقایسه با دو دهه گذشته، تقریباً چهار برابر و تعداد دستگاه‌های اجرایی بیش از سه برابر شده است که به مراتب بیش از نرخ رشد جمعیت کشور است.» سپس می‌افزاید: «همچنین نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی، فقط طی دهه اخیر، دوبرابر شده است.»^(۱)

■ ■ ■
تجارب نخستین دور خصوصی‌سازی در کشورمان، چندان مثبت ارزیابی نمی‌شود و تنها در حد یک تمرین یا مانور قابل‌اعتناست.
■ ■ ■

هاله تقدس حریم انحصارهای دولتی در بسیاری از فعالیتهای اقتصادی در حال محو شدن است و احتمالاً به زودی دور تازه خصوصی سازی آغاز خواهد شد. اگر این گمان درست باشد، می توانیم ادعا کنیم که راه صحیح را پیدا کرده ایم و مطابق یک قاعده عقلی "ملتی که راه راست را پیدا کرده باشد، هرگز به بیراهه نمی رود".

اینک این رویکرد را با توجه به چهار نکته زیر می توان مبارک دانست:

۱- بیکاری، بزرگترین مشکل و معضل اقتصادی ایران در دهه آینده خواهد بود.^(۵)

۲- توسعه مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، بهترین راه برای کاهش نرخ بیکاری در ایران است.^(۶)

۳- در ایران، قرار سرمایه ها بیش از جذب آن نمود پیدا کرده است.^(۷)

۴- ایران بیشترین مهاجرت تحصیل کرده های علمی را در میان ۶۱ کشور جهان داشته و طی دو دهه اخیر، حدود ۹۲ درصد از دارندگان مدال المپیک به خارج از کشور مهاجرت کرده اند.^(۸)

بنابراین شایسته است که قبل از آغاز این تجربه جدید، یار دیگر به اهداف و روش های مقبول در خصوصی سازی توجه کنیم و پایه های تئوریک این رویکرد را مستحکم سازیم تا امکان توفیق افزایش یابد. یادآوری چند نکته زیر در این راستاست:

۱) شالوده هرگونه اقدام برای خصوصی سازی و واگذاری تصدیات دولتی، همانا دل کندن از اصول و روش هایی است که به صورت عادت درآمده اند، همان اصول و روش هایی که به نتیجه مطلوب نرسیده اند و تأثیر مثبتی بر عملکرد نظام نداشته اند، و در نتیجه، تغییر آنها ضرورت یافته است. شایسته یادآوری است که این دل کندن باعث می شود که بسیاری از منابع و امکانات حاکمیتی نظام از شر تعهدها و مسؤولیتهای غیرمفید آزاد و به سوی خلق مناسبات تازه رهسپار شوند.

۲) تجربه هفتادساله حاکمیت دولت ها بر اقتصاد برخی جوامع، و حضور انحصاری و بلامنازع دولت ها در عرصه فعالیت های اقتصادی نشان می دهد که در اینگونه جوامع، راهنمای رفتار دولت ها ظاهراً عدالت اجتماعی است، ولی عملاً گروه های خاصی که می توانند از رانت ها برخوردار شوند، در طراحی و اجرای سیاست های اقتصادی دولت هائیکسی بسیار تعیین کننده دارند، زیرا نقش و جایگاه آنها در ساختار قدرت به گونه ای است که می توانند هرگونه سیاست گذاری و مقررات معطوف به هدف عدالت اجتماعی را مورد دستکاری قرار دهند و شرایطی را فراهم آورند که سرانجام یا فدا شدن عدالت اجتماعی، منافع خاصی آنان برآورده شود.

۳) خصوصی سازی فی نفسه یک هدف نیست، بلکه بخشی

از یک استراتژی بزرگتر است. این استراتژی هم آنچنان گسترده است که تمامی فضای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را تحت تأثیر قرار خواهد داد و پیش نیازهایی چون دموکراسی، حق انتخاب آزاد، حرمت مالکیت و حقوق خصوصی، وجود امنیت های قضایی و اقتصادی و... گریزناپذیر خواهند بود. به همین علت، برای دستیابی به اهداف مقرر در برنامه های خصوصی سازی، باید پیش از هر چیز فرهنگ بخش خصوصی را جایگزین فرهنگ بخش دولتی کرد، از جمله این بسترسازی های فرهنگی باید به طور جدی به دنبال آن بود که اولاً، به جامعه ثابت شود که اجرای برنامه خصوصی سازی در راستای منافع گروه ها و شرکت های بزرگ داخلی یا شرکت های خارجی نیست و نقش و میزان مشارکت آنها در جریان خصوصی سازی مشخص و محدود است تا این برنامه به عنوان یک راه نجات شناخته شود و مورد پذیرش و حمایت همگانی قرار گیرد؛ ثانیاً، برای جلب اعتماد عمومی و کسب اطمینان نسبت به رعایت مصالح عامه، لازم است که خصوصی سازی با روشن ترین و ساده ترین روش ها و در شفاف ترین شرایط انجام یابد.

۴) بوروکراسی متورم و فلج کننده و سازمان های دولتی مملو از کارکنان فاقد کارایی، که به قول رییس جمهور کشورمان طی دو دهه گذشته، بیش از سه برابر شده اند، میراث بازمانده از حاکمیت اقتصادی دولت ها و برنامه های توسعه تحت رهبری دولت هاست، و در برخی موارد نیز تورم کارکنان دولت که به قول همان مقام، طی همان دوره زمانی، تقریباً چهار برابر شده اند، در حال حاضر آنچنان جدی است که ممکن است به صورت یک مانع واقعی در برابر برنامه های کوچک سازی دولت ایستادگی کند و آهنگ خصوصی سازی و توالی مراحل آن را تحت تأثیر منفی قرار دهد. بنابراین، برنامه خصوصی سازی در نخستین گام باید به بازتعریف نقش دولت بپردازد و با تعیین و تبیین جایگاه سالم دولت، شرایطی را فراهم آورد که بدنه دولت امیدوار باشد که در ساختار جدید هم دارای جایگاه شایسته و بهینه ای است و می تواند به وظایف اصلی و اساسی خود بپردازد. تنها در این صورت است که می توان امیدوار بود که دولت نه تنها در جریان خصوصی سازی سنگ اندازی نکند، بلکه همکار و نقش آفرین هم باشد.

۵) اگر برنامه خصوصی سازی هدفمند و جدی است و درصدد است تا امکانات افزایش بهره‌وری بخش عمومی را فراهم آورد، بنابراین باید در درجه اول هزینه های غیرمولد را کاهش دهد، همان هزینه هایی که تحت عنوان هزینه های جاری و اداری شناخته شده اند و در حال حاضر، بخش عمده ای از بودجه کل کشور را از آن خود کرده اند.

۶) تردید نیست که "قدرت، مایه فساد است" و ایجاد

تشکیلات دولتی بزرگ و تمرکز اختیارات و اقتدارات در دست مقامات دولتی نیز زمینه‌های گسترش فساد را فراهم می‌آورد. بنابراین، شناساندن عوامل و ریشه‌های فساد در سال‌های گذشته، به صورت همزمان با شروع نهضت خصوصی‌سازی، به نوبه خود می‌تواند اطمینان خاطر و حمایت افکار عمومی را به دنبال داشته باشد و پایه‌های روند خصوصی‌سازی را تقویت کند. (۷) اگر هدف برنامه خصوصی‌سازی، همانا افزایش کارایی اقتصادی و بهره‌وری کل باشد، بنابراین، باید حجم مالی خصوصی‌سازی نسبت به تولید ناخالص داخلی کشور آنچنان باشد^{۱۰} بتواند ابعاد اقتصاد کلان را تحت‌تاثیر قرار دهد. علاوه بر این، در شرایطی که بنا به گفته رییس کل سازمان امور مالیاتی کشور، معادل ۵۰ درصد از فعالیت‌های اقتصادی کشور، از جمله فعالیت اقتصادی بنیادها و نهادهای از پرداخت مالیات معاف است^(۸)، باید روشی را اتخاذ کرد که درآمدهای ناشی از اجرای برنامه خصوصی‌سازی به نحوی سرمایه‌گذاری شود که به رشد تولید ناخالص داخلی مشمول مالیات بینجامد، وگرنه به نتیجه مطلوب نخواهیم رسید.

(۸) در شرایط انحصار، هم مصرف‌کننده زیان خواهد دید و هم تولیدکننده. این حکم در مورد شرایط انحصار پنهان که به فقدان انحصار تظاهر می‌شود نیز صادق است. بنابراین، هرگونه رفتار ریاکارانه در روند برنامه خصوصی‌سازی از آغاز حکم شکست برنامه را صادر خواهد کرد.

(۹) حضور دولت در برخی از بازارها و ایجاد انحصارهای دولتی در صورتی مطلوب است که بخش خصوصی به‌طور طبیعی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و حضور در آن بازارها نداشته باشد، نه این که دولت با اتخاذ تصمیمات و تدارک تمهیدات و تصویب قوانین جهت‌دار، شرایطی را فراهم کند که بخش خصوصی انگیزه‌های طبیعی خود را از دست بدهد و صحنه را به نفع دولت ترک کند. نقیض این قضیه هم مصداق دارد، یعنی دولت نباید با اتخاذ تصمیمات و تصویب قوانین ویژه، به تحریک یا اغوای بخش خصوصی مبادرت ورزد و بخشی از منابع ملی را دچار مهلکه سازد.

علاوه بر الزاماتی که به شرح فوق برشمرده شد، تجارب دیگر کشورها نشان می‌دهد که برای شروع برنامه خصوصی‌سازی به‌طور خاص باید مقدمات زیر فراهم شود:

- تعیین اهداف و استراتژی خصوصی‌سازی و اجزای آن.
- تعیین بازیگران اصلی صحنه خصوصی‌سازی و همچنین گروه‌هایی که از آن متأثر می‌شوند، همراه با طراحی برنامه‌های ارتباط جمعی برای مدیریت افکار عمومی از طریق اطلاع‌رسانی و اثرگذاری بر آن.

- تعیین ترتیب و توالی مراحل خصوصی‌سازی و آهنگ اجرای آن.

- اتخاذ شیوه‌های مناسب برای برقراری ارتباط بین مراحل و ارکان دخیل در فعالیت‌های خصوصی‌سازی.

- طراحی و تمهید چارچوب‌های خصوصی‌سازی، از جمله ملاحظات اقتصاد کلان و تبیین نقش خصوصی‌سازی در اصلاحات اقتصادی در سطح کلان.

- تعیین مبنای و چارچوب‌های خصوصی‌سازی مشتمل بر محیط حقوقی مناسب برای توسعه بازرگانی، توسعه بازار سرمایه و بنگاه‌های اقتصادی.

- سازماندهی عوامل و طراحی فرایند عمومی خصوصی‌سازی، شامل مراحل مقدماتی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و گزارش‌دهی^(۱۰).

نتیجه: مردی خانه‌اش آتش گرفته بود و نازه به دنبال مقتنی می‌گشت تا برایش چاه آب حفر کند! اکنون که دیوار اصل ۴۴ قانون اساسی در حال فروریختن است، باید از فرصت‌ها استفاده کرد و ریسک‌های اقتصادی - اجتماعی جامعه را به حداقل کاهش داد. ■

پانوشته‌ها

(۱) بخشنامه رییس جمهور به وزرا و معاونان محترم رییس جمهور در مورد اصلاح نظام اداری... و حذف و ادغام مدیریت‌های موازی با تاکید بر تمرکززدایی و کاهش تصدی دولت، با حضور کارآمد در قلمرو امور حاکمیتی.

(۲) نظریات فریاد مومنی و محمدرضا رضوی در میزگرد نقد استراتژی توسعه صنعتی / روزنامه‌های کیهان، همشهری، آفتاب بزد همگی مورخ ۲۴ شهریور ۱۳۸۳.

(۳) بهشتی، دبیرکل کنفدراسیون صنعت ایران در میزگرد جهانی‌شدن و پیامدهای آن بر صنایع کشور / گزارش دومین جشنواره کارآفرینان دانشگاه صنعتی شریف / روزنامه همشهری / ۲۳ مهر ۱۳۸۳.

(۴) بند دوم سیاست‌های کلی نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی، به منظور تحقق رشد و توسعه اقتصادی، جلوگیری از زیان جامعه و جلوگیری از تبدیل دولت به کارفرمای بزرگ. و با توجه به مفاد صدر و ذیل اصل ۴۴ و اصل ۴۳ قانون اساسی، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط نهادها و بنگاه‌های عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی در محدوده مجموعه بندهای مصوب این سیاست‌های کلی، مجاز است:

- صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز).

- فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور، مشروط بر آن که موجب انحصار نشود.

- بانکداری و بیمه.

- تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

- سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، با مراعات جهات ایمنی و رعایت حق‌آبه‌های مردم.

- کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر

شالوده هرگونه اقدام برای خصوصی‌سازی و واگذاری تصدیات دولتی، همانا دل‌کنند از عادات است. ■ ■ ■

در حال حاضر، بوروکراسی مستورم و فلج‌کننده و سازمان‌های دولتی مملو از کارکنان فاقد کارایی، آنچنان جدی است که می‌تواند به صورت یک مانع واقعی در برابر برنامه‌های کوچک‌سازی دولت ایستادگی کند. ■ ■ ■

مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و سادلات و توزیع خدمات پایه پستی.

- راه و راه آهن.

- هواپیمایی و کشتیرانی.

(نقل از روزنامه‌های همشهری و شرق / ۱۲ مهر ۱۳۸۳)

۵) باتریک کلاسون، معاون موسسه سیاست‌های خاور نزدیک

در واشنگتن / روزنامه شرق / ۶ مهر ۱۳۸۳.

۶) تازه‌ترین گزارش بانک جهانی درباره اقتصاد ایران / روزنامه

شرق / ۲۴ شهریور ۱۳۸۳.

۷) مصاحبه مرتضوی، مدیرکل دفتر جذب سرمایه‌گذاری در وزارت امور اقتصادی و دارایی با خبرنگاران / روزنامه آفتاب یزد / ۲ مهر ۱۳۸۳.

۸) آمار صندوق بین‌المللی پول / روزنامه آفتاب یزد / ۱۵ مهر ۱۳۸۳.

۹) مصاحبه غلامرضا حیدری کرد زنگنه / روزنامه ایران / ۵ مهر ۱۳۸۳.

۱۰) سلسله مقالات تجارب تطبیقی در زمینه خصوصی‌سازی / تازه‌های اقتصاد / شماره‌های ۶۷ تا ۷۲ / دی ۷۶ تا شهریور ۷۷.