

افسانه خصوصی سازی

دکتر امیر هوشنگ امینی

در سال‌های آغازین دهه شصت، کوتاه زمانی بعد از فروکش کردن تب و تاب ناشی از پاره‌ای افکار و اقدامات نسنجیده و ناخواسته از یک سو، و جو موجود تغییر و دگرگونی ناگهانی و شتابزده نظام اقتصادی-اجرایی آزاد و روبرو تکوین و شکل‌گیری آن از سوی دیگر، برخی از مسوولان و کارگزاران اداره امور اقتصادی کشور، با الهام از برخی نظریات سنجدیه و راستین علمی-تجربی درباره پیامدهای زیانبار اقتصاد متمرکز دولتی و آگاهی از ناکارایی اقتصاد دولتی ملهم از نظام‌های اقتصاد سوسیالیستی حاکم و رایج در اتحاد جماهیر شوروی در حال فروپاشی و به طور کلی، بلوک شرق سیاسی به ویژه چین، اروپای شرقی، کوبا در آمریکای میانه، و در نهایت، فقرآوری چنین نظامی، خواهان تجدید نظر در سیاست‌های اقتصادی منجر به پیامدهای مورد اشاره شدند.

با مرور رویدادهای مربوطه، ملاحظه می‌شود که با پایان پذیرفتن جنگ هشت ساله ایران و عراق، تجدید نظر در سیاست‌های اقتصادی کشور که طی سال‌های جنگ همراه با تالی فاسدهای مربوطه در بیشتر زمینه‌ها ریشه دوانده بود، اجزای برنامه خصوصی سازی و به بیان روشن‌تر، واگذاری کار مردم به مردم و رها سازی دولت از تحمل بار و هزینه‌های اعمال تصدی‌های اقتصادی پیشنهاد شد، اما به سبب ذهنیت دولتی حاکم بر اداره امور اقتصادی، به ویژه در بدنه دستگاه‌های برنامه ریزی-اجرایی کشور، برنامه خصوصی سازی به عنوان نخستین گام خروج از اقتصاد متمرکز دولتی، به گونه‌ای ابر و در حد واگذاری و انتقال مالکیت برخی سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات اقتصادی به غیر دولت در برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور کنجانده شد.

سیاستی که در طول دو دوره ریاست جمهوری آقای سید محمد خاتمی نیز در رأس برنامه‌های اقتصادی دولت قرار گرفت و مقرر شد که دولت، با توان هر چه بیشتر، برنامه خصوصی سازی را که محدود به واگذاری مالکیت و سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات اقتصادی و برخی موارد دیگر مانند آزاد سازی بانکداری و بیمه‌گری خصوصی خلاصه می‌شود، دنبال و اجرا کند.

عملکرد دها بر اساس همین شیوه غیر علمی-تجربی در زمینه خصوصی سازی گویای این واقعیت است که باور لازم برای انجام کار وجود ندارد و دستگاه‌های مربوط از انجام کار در همین حد نیز شانه خالی می‌کنند.

مرور بررسی حتی کوتاه و گذری حرکت آغازین این خصوصی سازی که در واقع، تنها به واگذاری محدود مالکیت و سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات اقتصادی به غیر دولت خلاصه می‌شود، گویای آنست که عملکرد اجرای این برنامه که بایستی منجر به کوچک شدن اندام فریه دولت، رها شدن دولت از تحمل بار هزینه‌های تصدی‌گری اقتصادی، کاهش کسری بودجه‌های سالانه کل کشور و به تبع آن، کاهش نرخ تورم خانمانسوز، ایجاد منابع مالی جدید و مورد نیاز برای اصلاح و واگذاری آنها به اشخاص حقیقی با حقوقی خصوصی دست اندرکار در حرفه، توسعه برنامه‌های تولیدی، ایجاد زمینه و شرایط لازم برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید توسط بخش خصوصی، به عنوان اصلی‌ترین رکن ایجادکننده فرصت‌های شغلی جدید در کلیه جامعه‌های آزاد انسانی و... شود، نه تنها تحقق نیافت، بلکه برعکس، با بهره‌گیری از شیوه ویژه واگذاری مالکیت و سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات اقتصادی از بابت استرداد وجوه استقراضی دولت در سال‌های گذشته از برخی موسسات مانند سازمان تامین اجتماعی، صندوق بازنشستگی نفت، سازمان بازنشستگی کشوری یا اخیراً صندوق ذخیره فرهنگیان و... که برای پوشش کسری بودجه‌های سالانه کل کشور ایجاد شده بود و همچنان ادامه دارد، عملاً اندام دولت بیش از پیش فریه و بخش خصوصی هم بیش از پیش کوچک‌تر و به مراتب ناتوان‌تر شده است. به بیانی، طبقه متوسط که به حکم علم و تجربه در کلیه جامعه‌های انسانی، شریف‌ترین طبقه اجتماعی

و به نسبت عاری از فساد و تباهی و طبقه مولد جامعه است، کوچک‌تر شده و به باور برخی، در مرز نابودی قرار گرفته است.

عملکرد ناموفق برنامه خصوصی دولت که اکنون به افسانه‌ای غیر قابل تصور تبدیل شده و ناشی از ذهنیت دولتی حاکم بر اقتصاد است، معلول دو علت اساسی است:

علت اول، برخورد آغازین برخی از مسئولان و کارگزاران اقتصادی و در رأس همه آنها، سازمان برنامه و بودجه سابق و اکنون سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، و وزارت امور اقتصادی و دارایی و... و در نهایت، دولت آنست که به پیشنهاد‌های اربابه شده در خصوص نحوه درست و سنجدیه خصوصی سازی، از جمله به پیشنهاد تشکیل یک هیات خصوصی سازی

مشکل از یک گروه ۱۲ نفره (به شرح زیر) بی‌توجهی کرد:

- دو نفر بازرگان سرشناس و مورد تأیید.

- دو نفر صاحب صنعت.

- دو نفر فعال در زمینه استخراج معادن.

- دو نفر اقتصاد دان آگاه از امور خصوصی سازی.

- دو نفر حقوق دان مورد تأیید.

- دو نفر حسابدار قسم خورده.

همان‌طور که پیش‌تر، این عنوان شد، این هیأت بنا به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب قوه مقننه تشکیل خواهد شد و برای مدت حداقل دو سال و تحت نظارت نمایندگان از سه قوه، به منظور انجام برنامه خصوصی سازی بر اساس روشی ساده و با مکانیزمی ویژه به کار خواهد پرداخت تا برنامه خصوصی سازی را به موقع اجرا درآورد، در حالی‌که به جای توجه به این پیشنهاد که متکی به تجارب موفق دیگر کشورهاست، موضوع ایجاد سازمان خصوصی سازی در وزارت امور اقتصادی و دارایی و تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی در برنامه قرار گرفت و مقرر شد که ۵۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری مالکیت با سهام به خزانه واریز شود و ۵۰ درصد دیگر در دستگاه یا شرکت مادر تخصصی قرار گیرد و... که بحث درباره آن فرصت مستقل دیگری را طلب می‌کند و لذا از ادامه سخن درباره آن در می‌گذریم.

شیوه اتخاذ شده از سوی دولت برای اجرای برنامه خصوصی سازی، نه تنها موجب کوچک‌تر شدن اندام فریه دولت نشد، بلکه بخش خصوصی را کوچکتر کرد و حتی در مرز نابودی قرار داد.

علت دوم اینکه، عملکرد همین شیوه منتخب نیز گویای آن است که باور لازم در انجام کار وجود ندارد، زیرا صرف نظر از آنچه به گونه‌ای غیر علمی-تجربی توسط دستگاه‌های اقتصادی برای خصوصی سازی تهیه و به تصویب رسانده شده است، دستگاه‌های مربوط از انجام کار در همین حد نیز شانه خالی می‌کنند. به طور نمونه، با مرور عملکرد برنامه واگذاری‌ها ملاحظه می‌شود که نه سازمان خصوصی سازی، به نحوی که تاکنون عمل کرده، قادر به انجام خصوصی سازی در معنای درست کلام می‌باشد، و نه اینکه شرکت‌های مادر تخصصی از توان و شرایط و امکان لازم برای به پایان بردن کار برخوردار می‌باشند، کمالاتی که تاکنون نه تنها اساسنامه شرکت‌های مادر تخصصی تهیه و به تصویب رسانده نشده است، بلکه از سوی هیچ یک از دستگاه‌های ذیربط نیز اقدام درخور توجهی در این زمینه بعمل نیامده است (که در صورت لزوم، بحث در این باره وارد فرصت مناسب دیگری مطرح می‌کنیم).

و اما عملکرد سازمان خصوصی سازی که عهده دار مسوولیت واگذاری مالکیت و سهام در اختیار دولت می‌باشد، گویای آنست که، مالکیت و سهام دولت در بیش از یکصد و پنجاه شرکت کلا بابت دیون دولت به سازمان‌های تامین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری و صندوق ذخیره فرهنگیان واگذار شده است، یعنی می‌بایستی که در سال‌های گذشته به منظور پوشش کسری بودجه‌های سالانه کل کشور استقراض شده است، راستین‌ای که در سال گذشته نیز به همین صورت انجام پذیرفت و به جای آنکه مالکیت و سهام دولت به اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) خصوصی مورد اشاره واگذار شود، روشی که در آینده نیز همچنان ادامه خواهد داشت، و اما روش واگذاری سهام و مالکیت دولت از طریق مزایده و با عرضه توسط سازمان‌های نیر به گونه ایست که تنها سازمان‌هایی مانند تامین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری و یا سایر صندوق‌ها از توان مشارکت در کسب آنها برخوردارند فعالان دست اندرکار در حرفه به علت شرایط سخت واگذاری، قادر به مشارکت در مزایده‌های مربوط نمی‌باشند، زیرا سازمان خصوصی سازی با هیات واگذاری، از فروش اسقاطی به نحو مورد پیش بینی در قانون خودداری ورزیده و در نتیجه، به جای آنکه سهام و مالکیت‌های دولتی به اشخاص خصوصی در حرفه واگذار شود، این سهام

در دید سازمان‌هایی مانند تامین اجتماعی و... قرار گرفته که در حرفه نیستند، در حالی که هدف جز این بوده است.

در هر حال، براساس گزارش‌هایی که از سوی سازمان خصوصی سازی با عنوان «آمار و آگاداری سهام شرکت‌های دولتی» از سال ۱۳۷۰ لغایت آذرماه ۱۳۸۱ ارائه شده، ملاحظه می‌شود که عملکرد برنامه خصوصی سازی کشور در طول مدت مذکور جمعاً بالغ بر ۷۸۰۰۸۳ میلیارد ریال بوده است. از سوی دیگر، عملکرد برنامه خصوصی سازی، همانگونه که اشاره شد، نشان می‌دهد که علاوه بر آنچه در سال گذشته بابت دیون دولت واگذار شده است، در سال جاری نیز براساس بند «ک» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ سهام دولت در بیش از ۱۵۵ شرکت بابت دیون دولت واگذار شده و انتقال یافته است، دیونی که کلاد در سال‌های گذشته بابت پوشش کسر بودجه‌های سالانه کل کشور استقراض شده است. به عبارت دیگر، دولت از اموال در اختیار به جای آنکه به گونه ای سنجیده برای توسعه اقتصادی کشور، بهره‌گیری کند، از آنها برای پرداخت دیون گذشته خود بهره‌جسته است. راستی‌نمایی که اساس آن همچنان ادامه دارد، به طوری که در بودجه پیشنهادی ۸۶۰ هزار میلیاردی دولت برای سال ۱۳۸۲ کل کشور که پیشنهاد شده بود با توجه به ضرورت واگذاری سهام و مالکیت دولت تا حد ۳۵ درصد کاهش یابد، در مجلس شورای اسلامی به ۹۶۰ هزار میلیارد افزایش یافت که رقم آن نزدیک به کل تولید ناخالص ملی کشور است. درحالی‌که با توجه به سیاست‌های اقتصادی اعلام شده دولت، مبنی بر خصوصی سازی و ضرورت کوچک شدن اندام دولت، حذف هزینه‌های زاید، متع‌اسراف و در نهایت، صرفه‌جویی در کلیه زمینه‌ها، حجم بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور بایستی نسبت به بودجه سال جاری کشور که بودجه ای نورم زامی باشد، دست کم در همین حد کاهش می‌یافت، اما همانگونه که اشاره شد، رقم بودجه اصلاحی مجلس شورای اسلامی براساس روش ابداعی منابع و مصارف، به جای درآمد هزینه‌های رفیقه‌های افزایش یافت که مصرف آن موکول به وصول مبالغ مورد پیشنهاد خواهد بود، راستی‌نمایی که انجام آن، غیرمقدور است. جز آنکه منابعی که جایگزین درآمدها شده است، با استقراض از داخل و خارج و انتشار اوراق مشارکت و عرضه تامین شود. و در این صورت، به نظر می‌رسد که ابداع شیوه جدید بودجه نویسی از سوی تهیه کنندگان لایحه بودجه سال آینده کل کشور، در اجرای همین هدف انجام پذیرفته است. زیرا روشن و مسلم است که دولت کسر بودجه سال آینده کشور را هم اکنون با استقراض از داخل و خارج پایه ریزی کرده است و لذا تردید نیست که مانده سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات دولتی باز به همین صورت به مصرف پوشش کسر بودجه‌های یکی دو سال آینده خواهد رسید. اما روشن نیست که تکلیف کسر بودجه سال‌های آینده کل کشور که همواره رو به افزایش خواهد داشت، چه خواهد شد؟ این پرسشی است که مدعیان شیوه جدید بودجه ریزی و تهیه کنندگان لایحه بودجه و برنامه ریزی خصوصی سازی، بایستی پاسخگویی آن باشند.

با توجه به ابداع شیوه جدید بودجه نویسی از سوی تهیه کنندگان لایحه بودجه سال آینده کل کشور، تردید نیست که مانده سهام دولت در شرکت‌ها و موسسات دولتی باز به همین صورت به مصرف پوشش کسر بودجه‌های یکی دو سال آینده خواهد رسید.

نگاهی باز هم کوتاه به عملکرد برنامه خصوصی سازی، با توجه به گزارش‌های مربوط، تا حدودی افسانه خصوصی سازی را روشن تر می‌کند: در گزارش سازمان خصوصی سازی کشور، به درستی عنوان شده است که طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۱، از مجموع وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی که ۱۵۰۰۰ میلیارد بیش بینی و تعیین شده است، مبلغ ۹۰۰۰ میلیارد آن مربوط به تهاز بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری و صندوق ذخیره فرهنگیان است. مبلغ مانده آن نیز که بالغ بر ۶۰۰۰ میلیارد خواهد بود، حداکثر ۵۰ درصد آن به خزانه واریز خواهد شد و ۵۰ درصد بقیه در اختیار واگذارنده باقی خواهد ماند. بدیهی است که این شیوه، باز هم شیوه ای نادرست، ناخوشایند و فریه ساز دستگاه و اندام دولت خواهد بود.

و اما درباره سهام ۱۲ وزارتخانه در ۶۵۰ شرکت که قابل واگذاری تشخیص و به آنان ابلاغ شده است، هنوز هیچ اقدامی از سوی وزارتخانه‌های مربوط صورت نگرفته است:

- وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، سهام شرکت‌های زیرمجموعه خود را غیرقابل واگذاری اعلام کرده است.

- با وجود آنکه برنامه زمانبندی فروش ۱۳ شرکت زیرمجموعه وزارت نفت به تصویب دولت رسیده است، اما این وزارتخانه به دلایل گوناگون،

امادگی خود را برای فروش سهام این شرکت‌های بیشتر پتروشیمی نشان نمی‌دهد. سهام ۳۰ شرکتی را هم که به طور کلی، قابل واگذاری تشخیص داده شده اند، فعلاً قابل واگذاری نمی‌دانند. تا آنکه شرایط لازم فراهم شود. - براساس تصویبنامه هیات وزیران از شرکت‌های سازمان صنایع ملی، تعداد ۵۳ شرکت بابت بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی و تعداد ۲۷ شرکت به سازمان بازنشستگی کشوری واگذار شده است و انحلال ۲۷ شرکت از شرکت‌های زیرمجموعه نیز به تأیید دولت رسیده است.

- در مورد تنظیم برنامه فروش سایر شرکت‌ها، اعم از ۱۹ شرکت زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، یا سهام ۸۱ شرکت زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که برنامه زمانبندی واگذاری آنها تا پایان سال ۱۳۸۳ به تصویب هیات دولت رسیده است، تاکنون هیچ اقدام قابل لمس انجام پذیرفته است.

به عبارت دیگر، با ملاحظه نمودارهای مربوط ملاحظه می‌شود که در انجام برنامه‌های خصوصی سازی، نه تنها موفقیتی حاصل نیامده است، بلکه هرگونه اقدامی، موجب بزرگتر شدن دولت شده است و لذا خصوصی سازی در معنای واقعی کلام، به افسانه ای تبدیل شده که حاصل آن جز اتلاف منابع نبوده است.

صرب المثلتی قدیمی می‌گوید: «هر وقت جنوی ضرر گرفته شود، در همان حد، تحصیل سود شده است» بنابراین، به نظر می‌رسد که برای جلوگیری از اتلاف بیشتر منابع و فرصت‌ها، بهتر است که دولت واگذاری‌ها را به هیاتی با اختیار نام و تحت نظارت کامل سه قوه واگذار کند تا کار واگذاری‌ها براساس تجربه دیگر کشورها و در انطباق با فرهنگ و سنت ملی خود دمان، در یک فرصت یک ساله به پایان برده شود و وجوه حاصل از فروش سهام نیز کلاً به خزانه یا به حسابی ویژه نزد خزانه واریز شود.