

موج پنجم خصوصی سازی

■ مریم شهری

پرونده خصوصی سازی در ایران فراز و فرودهای بسیاری داشته است.

بعد از پایان هشت سال جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، کشور با تهدیداتی نظیر کسری بودجه، بنیان‌های ضعیف اقتصادی، افزایش نرخ رشد جمعیت، کمبود و نارسایی‌های اجتماعی و فرهنگی ناشی از بروز جنگ روبه‌رو شد. از این رو سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران از همان مقطع زمانی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر افزایش مشارکت بخش خصوصی در حوزه‌های قابل واگذاری تاکید کرده‌اند؛ اگرچه تفاسیر متعددی از صدر و ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی وجود داشت؛ اما خصوصی سازی کم‌وبیش به پای ثابت برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت‌ها درآمد.

بازخوانی پرونده خصوصی سازی در هر یک از مقاطع تاریخی بعد از جنگ تحمیلی علیه ایران نشان می‌دهد که این برنامه اقتصادی به انحای مختلف دستخوش ناملایمات شده و از مسیر نهادی و غائی خود خارج شده است. برای ترسیم نمایی عینی از روند خصوصی سازی طی دو دهه اخیر، بهتر است که اوضاع و احوال آن را در چهار موج خصوصی سازی بررسی شود.

تجربه موج اول خصوصی سازی نشان می‌دهد با وجود این‌که مجریان تلاش کرده‌اند بر روند واگذاری واحدهای دولتی (به ویژه بنگاه‌های تولیدی و خدماتی نسل اول که فاقد تکنولوژی مدرن بوده‌اند) نظارت داشته باشند؛ اما آنچه در عمل واقع شد، انتقال واحدهای دولتی به افرادی متنفذ اقتصادی بود که به زعم منتقدان از آن مقطع زمانی، واحدهای دولتی به اشخاصی واگذار شد که از رانت ارتباطی و اطلاعاتی برخوردار بوده‌اند. همین مسائل باعث شد که برنامه خصوصی سازی در مقطعی از برنامه پنج‌ساله اول توسعه متوقف شود. موج دوم خصوصی سازی از زمانی آغاز شد که بسیاری از بنگاه‌های موجود در فهرست واگذاری، فاقد خلق مستمر ارزش بوده‌اند. این گروه از واحدهای زیان‌زده دولتی ضمن داشتن تجهیزات فرسوده، غیراقتصادی شناخته شده و از تورم نیروی انسانی رنج می‌برند؛ به ویژه واحدهای صنعت کفش و نساجی. از این رو دولت در مقطعی از تاریخ خصوصی سازی تصمیم گرفت واحدها را با قیمت ارزان و فقط در ازای پرداخت بدهی‌های هنگفت‌شان به خریداران و متقاضیان واگذار کند تا از آسیب‌ها و شر «واحدهای بودجه خور» در امان بماند.

اما از آنجایی که دولت بعد از فروش این واحدها به متقاضیان «اقدامات حمایتی بعد از واگذاری» را انجام نداد، این شیوه خصوصی سازی تبعات اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای داشت. تعدیل و اخراج کارگران، اعتصاب‌های کارگری، فروش اموال واحدها و تغییر کاربری زمین و اراضی واحدهای تولیدی از جمله نمودها و نمادهای این گونه واگذاری‌ها بود. آثار نامطلوب موج دوم خصوصی سازی موجب شد که بعدها در تکوین قوانین سیاست‌گذاران برنامه خصوصی سازی در تنظیم آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به خصوصی سازی تجدیدنظر کرده و تعهدات قابل ملاحظه‌ای را بر دوش خریداران یا خریداران یک واحد دولتی بگذارند. این شیوه خصوصی سازی هم چیزی جز انحراف از اهداف نبود. اما موج سوم خصوصی سازی از مرحله‌ای شروع شد که میزان دیون و بدهی‌های دولت به صندوق‌های بان‌نشستگی نظیر صندوق تامین اجتماعی و سازمان بان‌نشستگی کشور ... به شدت افزایش یافت. دولتمردان وقت به این نتیجه رسیدند که چاره‌ای جز بازپرداخت با «رد دیون دولت» با

روش انتقال مالکیت یا بخشی از سهام واحدهای متبوع خود (نظیر سایپا، ایران خودرو، کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و...) نداشتند. در این برهه، جلوه دیگری از خصوصی سازی در کشور به نمایش گذاشته شد؛ در واقع اقتصاد ایران از آن مقطع «شاهد عمومی سازی» و توسعه بخش عمومی در ایران بود؛ چرا که اموال دولتی از بخش دولتی روانه بخش عمومی شده و ذاتا در نحوه مالکیت و مدیریت آن تغییری حاصل نمی‌شد. اما موج چهارم خصوصی سازی طی چهار سال اخیر تجربه شده است. پس از آنکه دولت نهم با هدف گسترش عدالت اجتماعی، موضوع انتقال دارایی‌های دولت به اقتشار آسیب‌پذیر جامعه را مطرح کرد، بخشی از سهام بهترین واحدهای دولتی در یک پرتفوی یا سبد سهام قرار گرفته و برگ سهم این سبد بزرگ سهام در اختیار افراد کم‌درآمد جامعه قرار گرفت.

با وجود این‌که بخشی از سود ناشی از فعالیت واحدهای دولتی از طریق توزیع سهام عدالت به گروه‌های مخاطب

تجربه بسیاری از کشورهای در حال گذار نشان می‌دهد که خصوصی سازی فصلی از برنامه‌های تثبیت اقتصادی یک کشور است. فصلی که اگرچه دارای اهداف مالی است، اما اجرای بهینه آن (خصوصی سازی واقعی) معلول سیاست‌های منسجم اقتصادی است

پرداخت می‌شود، اما این شیوه هم که برخی از آن به عنوان «مالکیتی فراگیر» یاد می‌کنند نیز اهداف خصوصی سازی را تامین نکرد، چرا که در عمل مالکیت، مدیریت و نظارت بنگاه‌ها همچنان برعهده دولت باقی مانده و سهامداران نقشی در اداره و مدیریت بنگاه ندارند. اما موج پنجم خصوصی سازی که اقتصاد کشور طی یک سال اخیر شاهد آن است، مربوط به انتقال واحدهای دولتی به نهادها و سازمان‌های غیردولتی و غیرخصوصی است که منتقدان از آن به عنوان «شبه دولتی» ها یاد می‌کنند. نزدیک به یکسال و اندی است که نهادهای مالی قدرتمند غیردولتی و غیرخصوصی با ورود به بازار سرمایه کشور، ضمن اقدام به خرید سهام مدیریتی واحدها، در مزایده‌های بزرگ، رقیب بخش خصوصی شده و آنها را از میدان به در کرده‌اند.

اگرچه همزمانی ورود این گروه از نهادهای مالی مصادف با افزایش حجم معاملات در بورس تهران شده است، اما بازمهم بسیاری از تحلیلگران بر این باورند که روند جاری نیز در زمره تعریف خصوصی سازی نمی‌گنجد. با ادامه روند جاری بخش قابل توجهی از منابع دولتی از پیکره دولت خارج شده و به مقصدی می‌رود که نه دارای کارکرد بخش عمومی است، نه خصوصی و نه دولتی!

اما یک سؤال اساسی؛ آیا فرآیند خصوصی سازی که تاکنون اقتصاد کشور آن را تجربه کرده است، کشور را به اهداف چشم‌انداز ۲۰ ساله نظام جمهوری اسلامی سوق می‌دهد؟

واقعییت این است که یکی از مهم‌ترین دلایل تفسیر مجدد اصل ۴۴ به منظور کاهش حجم تصدی‌گری دولت و خصوصی سازی که از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ بر آن تاکید شده، توجه سیاست‌گذاران و مجریان نظام به بهره‌گیری از کل ظرفیت‌های واقعی اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرای اصل ۴۴ است. بر این اساس، دستیابی به هدف‌های ترسیم‌شده برای خصوصی سازی همچنین افزایش کارایی دولت فقط با حضور پرنشاط بخش خصوصی واقعی و تلطیف فضای کسب و کار کشور فراهم خواهد شد. هم‌اکنون یکی از مهم‌ترین موانع اجرای صحیح خصوصی سازی، نبود بسترهای لازم یا به عبارتی نبود تدابیر هموارکننده برای مشارکت بخش خصوصی در برنامه خرید واحدهای دولتی است. ابتدا به نظر می‌رسد که دولت برای تسریع در روند خصوصی سازی واقعی، باید رویکرد اساسی خود را به این حوزه تغییر دهد. تا به حال، خصوصی سازی در کشور همواره برنامه‌ای تعریف شده که در قبال اجرای آن، دولت بخشی از هزینه‌های جاری کشور را تامین کرده است. به بیان ساده‌تر، دولت همواره به خصوصی سازی نگاهی بودجه‌ای یا درآمدی داشته و دارد. این در حالی است که تجربه بسیاری از کشورهای در حال گذار نشان می‌دهد

که خصوصی سازی فصلی از برنامه‌های تثبیت اقتصادی یک کشور است. فصلی که اگرچه دارای اهداف مالی است، اما اجرای بهینه آن (خصوصی سازی واقعی) معلول سیاست‌های منسجم اقتصادی است. سیاست‌هایی نظیر مقررات‌زدایی، کاهش حجم بوروکراسی، پرهیز از امنیتی شدن فضای اقتصاد، نبود راهمه از قدرت گرفتن بخش خصوصی واقعی، هدفمند شدن یارانه‌ها، آزادسازی منابع، مدیریت بهینه ارزی، پرهیز از مداخله دولت در قیمت‌ها و قیمت‌گذاری دستوری، باور بخش خصوصی و توسعه مناسبات با سندیکاها و تشکل‌های غیردولتی، همه و همه در اجرای برنامه خصوصی سازی سالم و واقعی، موثر و الزامی است. به نظر می‌رسد سمت و سوی اجرای برنامه خصوصی سازی باید معطوف به اقداماتی باشد که ضمن ترغیب بخش خصوصی برای عرضه‌های اقتصادی، زمینه توسعه و آبادانی کشور را فراهم سازد.