

گفتاری کوتاه
درباره خصوصی سازی
در راستای سیاست های اصل ۴۴

اردیبهشت ماه ۱۳۸۶
محسن خلیلی

گفتاری کوتاه

درباره خصوصی سازی

در راستای سیاست های اصل ۴۴

گفتاری کوتاه

درباره خصوصی سازی

در راستای سیاست های اصل ۴۴

سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی به عنوان نخستین راهبرد دراز مدت نظام که از سوی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ ابلاغ گردید، آینده مطلوب اقتصاد و صنعت ایران را بر پایه دانایی و با محوریت سه اصل - پایداری - رقابت پذیری جهانی - و فناوری های پیشرفته روز - تعیین نموده است. در سند مذکور، اقتصاد توانا و رفاه عادلانه، پویایی اجتماعی، اصول اخلاقی و ارزش های فرهنگی، دانش و فناوری مولد، امنیت و اقتدار ملی، و بالاخره تعاملات سازنده و مناسب با جهان، به عنوان برجسته ترین شاخص های اهداف غایی و آینده مطلوب تبیین شده است.

برای ایجاد زمینه تحقق اهداف سند چشم انداز، تهیه سیاست های کلان اصل ۴۴ قانون اساسی به عنوان یکی از موضوعات بنیادین مورد توجه قرار گرفت که بند های الف، ب، د و ه این سیاست ها در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ و بند ج سیاست های کلی اصل ۴۴ در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید.

ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ از دو جنبه حایز اهمیت است. اول آنکه یکی از بزرگترین موانع حقوقی خصوصی سازی در حوزه های زیربنایی، نهادهای مالی و صنایع بزرگ برداشته شده است. دوم آنکه بر اساس ابلاغیه، جهت گیری رسمی نظام اقتصادی کشور می بایست به سمت توسعه بخش خصوصی باشد.

در فرمان اجرایی سیاست های کلی اصل ۴۴ بر امور نه گانه - ثبات بخشیدن به رشد اقتصاد ملی - ارتقای کارآیی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری - افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی - توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی به منظور اداره بنگاه های اقتصادی بزرگ و آماده سازی آنها جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی - ایجاد فرصت های برابر برای همگان و افزایش سطح اشتغال عمومی - کاستن بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی گری فعالیت های اقتصادی - تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت به سیاستگذاری، هدایت و نظارت - تشویق مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد

خانواده - و استفاده از روش سالم، معتبر و شفاف واگذاری و گسترش مالکیت در سطح عموم - تاکید شده است که مرکز ثقل آن، آزادی فعالیت بخش خصوصی در بخش های سابقاً انحصاری و نیز عدم تداوم فعالیت بخش دولتی در سایر بخش های اقتصادی است.

هرچند صدور فرمان اجرایی سیاستهای کلی اصل ۴۴ پس از گذشت حدود ربع قرن از انقلاب اسلامی قدم اولیه بسیار مثبت و ضروری برای برون رفت از اقتصاد ناکارآمد دولتی و نیز استقرار نظام آزاد رقابتی قابل پیوستن به نظام اقتصاد جهانی در چارچوب سازمان تجارت جهانی است ولی به تنهایی کافی نیست. امر واقع این است که باید بتوان با اجرای صحیح این سیاست ها، اصول و قانونمندیهایی که سلامت رفتاری اقتصاد را تضمین می کند، در کشور نهادینه کرد. این وظیفه بر دوش دولت گذاشته می شود که با روشن بینی و آینده نگری زمینه فعالیت سالم و رقابتی کارآفرینان را فراهم سازد تا کارآفرینان بتوانند با یک اقدام جهادی بسیاری از مشکلات اقتصادی و اجتماعی و از جمله مشکل بیکاری را رفع نمایند.

با توجه به این روند و اهمیت، در اینجا لازم است جهت ارائه راهکارهایی چند برای اجرای صحیح سیاستهای کلی اصل ۴۴ و حرکت در فضای جدیدی که به سمت خصوصی سازی کشور شکل گرفته که می تواند سرآغاز تغییری بزرگ در ساز و کارهای موجود در اقتصاد کشور باشد و موجبات جهش بزرگ اقتصاد ایران را فراهم آورد، به عنوان کسی که بیش از سه چهارم عمرش را در خدمت به صنعت و فعالیت های اجتماعی گذرانده است، به چند نکته اشاره نمایم؛

یکم؛ انتقال از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد آزاد رقابتی در مقیاس جهانی بدون فرهنگ سازی در سطح ملی میسر نیست. قدم اول فرهنگ سازی، فراخوانی و اطلاع رسانی مناسب جهت تفهیم نهضت دولت و حکومت زدایی از اقتصاد به عموم مردم مخصوصاً فرهنگیان، دانشگاهیان، دانشجویان، دانش آموزان و سایر گروه های ذینفع در مالکیت اموال عمومی و انتقال این فرهنگ از طریق آنان به سایر اقشار جامعه است. در واقع با دادن آگاهی به مردم این بینش و نگرش را در جامعه حاکمیت کنیم که به نفع همگان است که دولت از اقتصاد کنار بکشد و اقتصاد خصوصی محور مبنای کار قرار گیرد.

دوم؛ فرهنگ ارزش گذاری کارآفرینی - احترام به مالکیت - محترم شمردن سرمایه و سرمایه گذار - ارج گذاری فعالیت اقتصادی - درک ارتباط، نقش و مزیت فعالیت

بخش خصوصی در تامین نیازهای جامعه و ایجاد اشتغال و درآمد و کسب رشد و توسعه اقتصادی - و نیز آماده کردن فضای اقتصاد برای رشد بخش خصوصی - از ابزار اولیه جلب مشارکت عمومی در نهضت خصوصی سازی است.

سوم؛ خصوصی سازی یکی از مولفه های انتقال وضعیت از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد مبتنی بر ساز و کار بازار است. لذا ضرورت دارد چارچوبی فراتر از موضوع تغییر مالکیت به منظور ترسیم شفاف تفکر حاکم بر عرصه سیاستگزاری با محوریت اصالت بخش خصوصی و حفظ حریم این مالکیت تنظیم و ابلاغ شود.

چهارم؛ یکی از مهم ترین مولفه های تعیین کننده در موفقیت خصوصی سازی، ایجاد فضای کسب و کار مساعد برای توسعه بخش خصوصی است.

فضای کسب و کار نیز خود تحت تاثیر عواملی چون - گستردگی سلامت بازار های مالی - ثبات اقتصاد کلان - میزان بازبودن اقتصاد - اندازه و کارآیی دولت - زیربناهای فیزیکی - انعطاف پذیری نیروی کار - تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات - زیربناهای علمی و تکنولوژیکی - محیط سیاسی و اجتماعی - و رقابت و انحصار - است. در شرایطی که بنیاد هریتیج (به عنوان یکی از دو موسسه بین المللی فعال و معتبر در رتبه گذاری اقتصاد ها) در سال ۲۰۰۸ میلادی، ایران را از نظر آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار در بین ۱۵۷ کشور جهان در ردیف ۱۵۱ قرار داد، بخش خصوصی چگونه می تواند توسعه یابد و با توجه به اینکه این اطلاعات کارشناسی در اختیار دنیا نیز است، بخش خصوصی چه تعاملی می تواند با دنیا داشته باشد؟ این در حالی است که امروزه در فضای جهانی شدن اقتصاد، بدون جلب تکنولوژی، سرمایه، مدیریت، و بازار های جهانی، اجرای موفقیت آمیز سیاست خصوصی سازی و نیل به اهداف رشد اقتصادی مداوم و اشتغال پایدار قابل حصول نیست.

پنجم؛ اقتصاد ایران در طول ۸۰ سال گذشته همواره اقتصادی دولت سالار بوده است. این دولت سالاری اقتصاد در درجه اول و قبل از حوزه تصدی گری های دولتی، متوجه دخالت اداری دولت در امور بنگاه های اقتصادی در مواردی از قبیل قیمت محصول، دستمزد، ارتباط با سرمایه گذاران خارجی، دسترسی به تکنولوژی، دریافت تسهیلات بانکی و بسیاری موارد دیگر است. بدیهی است در چنین فضایی، خصوصی سازی نتیجه مطلوب در پی نخواهد داشت چرا که در شرایطی که نظام سیاستگزاری علامت های متناقضی را به

عاملین اقتصاد می دهد ، بسیار مشکل می توان هویت تفکر حاکم بر عرصه سیاستگزاری را شناسایی کرد. بنابراین رفع هر گونه مداخلات اداری دولت در اقتصاد پیش نیاز خصوصی سازی است.

ششم؛ در یک فرایند تدریجی حساب شده، در صورتی که خصوصی سازی از بنگاه های برخوردار از ظرفیت و توان رقابتی مناسب شروع شود، بخش خصوصی به تدریج قوت می گیرد، مراحل یادگیری را به آرامی طی می کند و با توسعه بخش خصوصی، خصوصی سازی به نحو کارآتری صورت می پذیرد. بنابراین در خصوصی سازی ملاک و معیار ما نباید ارزیابی سرعت و شتاب کار باشد بلکه خصوصی سازی به شرطی باید انجام پذیرد که تضمین شود بعد از واگذاری بنگاه های دولتی، کارآیی افزایش پیدا می کند. در واقع آثار اقتصادی و کارآمدی و عملکردی باید ملاک خصوصی سازی باشد.

هفتم؛ نکته مهم در خصوصی سازی این است که در انتقال وضعیت از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد خصوصی یعنی در فاصله زمانی که دارایی های دولتی به طور کامل واگذار شود، بنگاه های دولتی را می بایست مشمول مقرراتی کنیم که تحت آن مقررات، بنگاه های دولتی به شکل یک بنگاه خصوصی اداره شوند تا از یک سو بنگاه های جدید بخش خصوصی بتوانند به رقابت سالم با آنها بپردازند و از سوی دیگر ، بنگاه های دولتی به تدریج ظرفیت ها و توانمندیهای رقابتی را کسب کنند و بازدهی شان افزایش یابد.

هشتم؛ باید توجه داشت که فروش دارایی های دولتی برای افزایش درآمد دولت و جبران کسری بودجه نباید انجام شود بلکه عرضه دارایی های دولتی برای تاثیر بر اقتصاد کلان و افزایش رقابت و توسعه بازار است. بنابراین خصوصی سازی موفق به معنای مشاهده آثار بهبود مدیریت در اداره موسسه های اقتصادی با هدف افزایش بهره وری و کارآمدی بنگاه های اقتصادی است.

نهم؛ مسئله مهم دیگر در جریان خصوصی سازی این است که توزیع سهام بنگاه های دولتی به صورت رایگان میان مردم و یا فروش سهام بنگاه های دولتی به قیمت اندک به عموم مردم ، خصوصی سازی نیست و فقط تغییر شکل در مالکیت است که هیچ تاثیری در بهبود و ارتقای مدیریت بنگاه ها و بازار سرمایه ندارد. در واقع این روش خصوصی سازی به توسعه نظام بازار منجر نمی شود و بانکداری و سرمایه گذاری را تقویت نمی کند. اگر بخواهیم سیاست های حمایت از اقشار خاصی را دنبال کنیم، بهتر آن است که از محل

درآمدهای خصوصی سازی برای آنان هزینه کنیم و با گسترش خدمات اجتماعی، برای اقشار آسیب پذیر امکانات آموزشی و بهداشتی و تغذیه بهتر فراهم کنیم.

دهم؛ وقتی داریم بنگاهی را خصوصی سازی می کنیم در سه جنبه باید کار کنیم. اول آنکه، محصول آن بنگاه باید در بازارهای جهانی قابل فروش باشد. دوم آنکه، نیروی کار از بزرگتر شدن کارخانه و تزریق تکنولوژی جدید و فروش در بازارهای جهانی منتفع شده و سهمی از افزایش ارزش افزوده را در اختیار بگیرد تا بهترین کوشش خود را ارائه و بیشترین بازده و بهره وری را در جریان تولید داشته باشد. سوم آنکه در جریان خصوصی سازی بواسطه کاهش هزینه های تولید و کاهش قیمت و نیز بهبود کیفیت، منافعی برای مصرف کننده بوجود بیاید. بدون توجه به این مسائل نباید دنبال خصوصی سازی رفت و در این رویکرد مسئله انتقال مالکیت فرع بر این داستان است.

یازدهم؛ تجارب نشان می دهد که اگر در برخی کشورها خصوصی سازی، آسان و کم هزینه صورت پذیرفته و هدف های بهبود کارایی و رفاه جامعه را نیز تحقق بخشیده است، به این دلیل بوده که زیرساخت های یک نظام آزاد و رقابتی در آن کشورها وجود داشته است، بطوریکه بانک ها در یک نظام رقابتی کار خودشان را انجام می دهند، قوه قضائیه وظیفه خود را خوب انجام می دهد، نظام مالیاتی درست کار می کند و بورس کارایی لازم را دارد. در این صورت اگر به فرض راه آهن بخواهد به بخش خصوصی واگذار شود، خریدار می تواند اوراق قرضه منتشر کند و یا در صورت نیاز با سرمایه گذار خارجی سهمیم بشود، در هر حال نهادهای کلیدی و بنیادی برای فعالیت بخش خصوصی وجود دارد. در حالیکه در کشور ما نه تنها تاسیسات و نهادهای لازم برای خصوصی سازی شکل نگرفته است بلکه حتی نهادها و نظامات موجود نیز ذاتاً ضدبخش خصوصی و فعالیت رقابتی است. بنابراین ضرورت دارد قبل از خصوصی سازی اقتصاد به اصلاح ساختار اقتصاد بپردازیم.

دوازدهم؛ با خصوصی شدن بنگاه های دولتی وظیفه دولت به پایان نمی رسد بلکه همزمان با واگذاری فعالیت ها به بخش خصوصی وظایفی هم برای دولت می ماند که باید بتواند با کارآمدی بالایی آنها را به انجام برساند. در واقع همزمان که فعالیت ها را واگذار می کنیم دولت باید بتواند اجزای لازم و نهادهای لازم برای توانمندسازی بخش خصوصی و پشتیبانی از نظام اقتصاد بازار را شکل دهد. تامین ثبات سیاسی و امنیت اقتصادی، نهادینه

کردن قوانین و مقررات، شفاف نمودن عملکرد بنگاه‌ها، ایجاد و تقویت روحیه کسب و کار در بنگاه‌ها، استقرار نهادها و نظاماتی برای کاهش ریسک، ایجاد نهادهای مالی متناسب با شرایط بنگاه‌ها، تضمین حقوق مالکیت اعم از مادی و معنوی، رفع تبعیض و موانع رقابت، تعریف اصول و موازین ورود به کسب و کار، تدوین قوانین و مقررات ضد انحصار، از جمله وظایفی است که دولت بایستی در روند خصوصی سازی به خوبی آنها را انجام دهد.

سیزدهم؛ در تجدید ساختار اقتصاد از طریق خصوصی سازی بایستی اصل سرمایه گذاری در اقتصاد- چه داخلی و چه خارجی - را تشویق و حمایت کنیم. بویژه آنکه با بستر سازی قانونی و فرهنگی و نیز ارتقاء توان و ظرفیت سازمانی زمینه حضور بیشتر سرمایه گذاران خارجی را در کشور مهیا کنیم. با حضور سرمایه گذاران خارجی - البته با رعایت همه اصول و ارزش‌ها که ما قبول داریم - توان رقابتی و R&D اقتصاد ما افزایش می‌یابد و روند خصوصی سازی شتاب می‌گیرد.

و بالاخره چهاردهم؛ اعتقاد ما کارآفرینان و صنعتگران به عنوان بخش خصوصی از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ توسط مقام معظم رهبری به مثابه ایجاد یک انقلاب اقتصادی در کشور است. منتهی برای ایجاد انقلاب اقتصادی در کشور باید سرمایه‌های پراکنده بخش خصوصی را به میدان آورد و سپس بهره‌وری نیروی کار - به عنوان مهم‌ترین عامل رقابتی در اقتصاد امروز جهان - را بالا برد که تحقق اینها منوط به ایجاد فضای مساعد کسب و کار در کشور است. متأسفانه برغم بیش از یکصد سال سابقه ورود اقتصاد ایران به دوران مدرن هنوز بخش خصوصی در چارچوبی فعالیت می‌کند که در تعیین سرنوشت کاری خود نقش محدودی دارد، هنوز عده‌ای در کشور وجود دارند که حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را ضد عدالت می‌دانند. در حالیکه امروزه در بخش خصوصی، سرمایه‌گذارانی که اخلاق مند و ارزش مدار هستند و مقوله سرمایه‌داری و سرمایه‌گذاری را با اخلاق، منافع ملی و فرهنگ ملی پیوند می‌زنند، کم نیستند. لذا باید با فرهنگ سازی و اصلاح نگرش و بینش موجود در کشور درباره ثروت آفرینی و کارآفرینی، زمینه را برای این سرمایه‌گذاران اخلاق مند و ارزش مدار که دوست دارند با جان و دل صنعتی را توسعه دهند، فراهم کرد. باید موانع را از سر راه سرمایه‌گذاری و کارآفرینی برداریم و برای مردم توضیح دهیم که برای بالندگی اقتصادی هم کار و کارگر و هم سرمایه‌گذار و کارآفرین باید محترم شمرده شوند. باید با سرمایه‌گذاران بخش

خصوصی هم در نظر و هم در عمل مهربان باشیم و امکانات و منابع را در اختیار آنها قرار بدهیم تا بتوانند صنعت و اقتصاد کشور را شکوفا کنند. در حقیقت، کسب مقام اول اقتصادی در میان ۲۸ کشور مورد نظر سند چشم انداز ۱۴۰۴ ایجاب می کند که ما گسترش اقتصاد خصوصی محور را مبنای کار قرار بدهیم.

امید است این فرصت زمانی ارزشمند و ظرفیتی که با ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری فراهم گردیده به تحولی اساسی جهت رفع معضلات اقتصادی و اجتماعی منجر گردد و شاهد گسترش اقتصاد خصوصی محور در کشور باشیم.

محسن خلیلی