

خصوصی سازی و علل عدم توانایی دولت مجری طرح تعدیل اساسی (1370 تا 1376)

نویسنده: ابراهیم عماد
12 فوریه 2000
پاریس - فرانسه

خصوصی سازی شرکتهای دولتی بعنوان یکی از فرایندهای طرح تعدیل اساسی⁽¹⁾ طرحی که از ناحیه صندوق بین المللی پول از سال 1987 میلادی در سطح بین المللی مطرح و توسط دولت وقت جمهوری اسلامی ایران در قالب برنامه پنج ساله اول برای اجرا در نظر گرفته شده است محسوب میگردد.

هیئت وزیران وقت در اردیبهشت ماه 1370 با اختیارات حاصله از اصول 134 و 138 قانون اساسی و خطی مشی های قسمت یکم⁽²⁾ برنامه پنج ساله اول مصوب 1368 پس از گذشت دو سال از تصویب این قانون، بمنظور ارتقاء کارائی فعالیتها و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضرور به استثناء صنایع بزرگ و مادر و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور «سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمانها و شرکتهای دولتی» را به تصویب رسانیده و موارد مشول را در دو فهرست، که فهرست اول شامل 248 شرکت دولتی و فهرست دوم شامل 143 شرکت دولتی بوده⁽³⁾ طبقه بندی نموده است.

در مورد واگذاری شرکتهای مندرج در فهرست اول، نمایندگان دولت در مجامع عمومی شرکتهای مذکور مامور انجام تشریفات مربوط به واگذاری سهام گردیده اند.

در مورد واگذاری شرکتهای مندرج در فهرست دوم، ابتدا باید در کمیسیون مرکب از وزرای اقتصاد و دارائی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، به ریاست معاون اول رئیس جمهوری تشکیل میگردد، مطرح، بررسی و پس از تصویب هیئت وزیران واگذار شوند.

در راستای این تصویبنامه در جهت کمک به قشر کارگران و کارمندان واحد های تولیدی، اختصاص % 33 سهام به قیمت معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت روز به آنان پیش بینی شده است و مهلت یکساله جهت اعلام تصمیم خود از تاریخ شروع عرضه سهام واحدها در نظر گرفته شده است.

هیئت وزیران در طول سال 1370 طرح خصوصی سازی تعداد دیگری از شرکتهای دولتی علی الخصوص خودرو سازی ها را که از طریق وزارتخانه صنایع سنگین معرفی شده بودند را تصویب نموده است.

هیئت وزیران در فروردین سال 1371 نحوه واگذاری سهام شرکتهای دولتی را از سه طریق:

1. فروش در بورس
2. بصورت مزایده
3. مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید !!!

تصویب نموده و تعیین روش واگذاری را به **وزیر مسئول شرکت قابل واگذاری**، واگذار نموده است. در این سال شرکتهای جدیدی به پیشنهاد وزارتین بهداشت و درمان و معادن و فلزات 29 شرکت و وزارت نیرو و سازمان عمران کیش در لیست خصوصی سازی قرار گرفته اند. در بعضی موارد واگذاری سهام بصورت انتقال از یک وزارتخانه به سازمان دولتی یا شبه دولتی دیگر تصویب شده است.

در دیماه 1371 سیاستگزاری، برنامه ریزی و اتخاذ سایر تدابیر لازم برای پیشبرد اهداف واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمانها و شرکتهای دولتی به عهده شورای اقتصاد واگذار شده و در چهارچوب سیاستهای مصوب شورای اقتصاد، دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارائی به منظور تدوین برنامه ها، ایجاد هماهنگی بین دستگاههای واگذارنده و نظارت بر فرایند واگذاری تشکیل شده است.

در سال 1372 نیز واگذاری عاملیت صنعتی و بازرگانی شرکت دخانیات ایران به عاملین بخش خصوصی به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

در آبانماه همین سال وزیر محترم امور اقتصادی و دارائی وقت در سمینار خصوصی سازی در محل باشگاه بانک سپه تهران⁽⁴⁾ اهداف بلند مدت خصوصی سازی را بشرح زیر خلاصه نموده است:

- افزایش کارایی واحدهای تولیدی به عنوان مهمترین هدف خصوصی سازی
- تقلیل فشار بر روی بوجه دولت
- دسترسی به بازارهای خارجی سرمایه و تکنولوژی و نو کردن تکنولوژی موجود در کشور
- جذب و مشارکت سرمایه های مردمی و سهیم کردن مردم در تولید ملی
- تامین اشتغال در بلند مدت
- توجه به این مساله که ثروتها و منابع طبیعی متعلق به همه نسلهای ایرانی است و لذا استفاده از منابع حاصل از آنها صرفا برای رفع نیاز یک نسل دور از عدالت است.

از ابتدای سال 1373 تب فرآیند خصوصی سازی رو به کاهش میروید و در رسانه های گروهی و هیئت وزیران بندرت این فرایند دنبال میشود، با عنایت به فهرستهای اعلامی قبلی مواردی دیگر از ناحیه وزارتخانه های مختلف مطرح شده اندو در **مجموع نیست کاملی از کلیه شرکتهای دولتی** و اینکه مشخص باشد در کل چند شرکت در اختیار دولت و دولتی محسوب میشود به جامعه و افکار عمومی ارائه نشده و موارد ارائه شده در بورس نیز مورد توجه آنچنان مردم قرار نگرفت.

با توجه به اینکه اجرای فرآیند خصوصی سازی میبایست هماهنگ و در کنار دیگر فرایندهای طرح تعدیل اساسی مورد نظر صندوق بین المللی پول، نظیر تعیین نرخ برابری واقعی پول ملی با ارزهای بین المللی، کاهش کسربودجه، ثبات و کاهش دستمزدها، تسهیل بازرگانی خارجی آزاد، کاهش هزینه های دولتی، کاهش نقش دولت در اقتصاد، آزاد سازی بازارها، ایجاد تسهیلات برای ورود سرمایه های خارجی به کشور و غیره ... به مرحله اجرا درآید (برای فرایندهای ذکر شده خود نگارش مقاله های جدیدی را طلب میکند) و عملا این هماهنگی وجود نداشته، این فرایند بطور جدی دنبال نشده است.

با مطالعه دقیق در قوانین و مقررات مصوبه و تصویبنامه های هیئت وزیران وقت از ابتدای 1370 تا 1372 این سوال در ذهن متبادر میشود که :

- چرا دولت وقت با داشتن اختیارات لازم متکی بر قوانین اساسی و عادی و تصویب نامه های لازم در طول سه سال فوق در اجرای این فرآیند مهم طرح تعدیل اساسی موفق نبوده است؟
- آیا این عدم موفقیت نتیجه تاخیر دوساله پس از داشتن قانون برنامه پنج ساله اول و نحوه تصویب نامه ها و نحوه واگذاری مخصوصا نوع سوم آن و در مسیر اداری انداختن این فرایند و سپردن اختیار واگذاری به یک فرد بنام وزیر !!! یا ریشه در سیاستگزاری و سلیقه های شخصی افراد تصمیم گیر در رده های ریاست جمهوری وقت و وزرای مربوطه و مدیران دولتی وابسته به آنان "در محدوده خارج از تصمیم گیری بعنوان هیئت وزیران" با توجه به اختیاری که طبق تصویب نامه اصلی واگذاری سهام برای وزرای مربوطه از نظر شکلی و اختیارات نامحدود در نظر گرفته شده دارد؟

قبل از ورود به پاسخ دادن به این چراها، به مسئله ای که در ارتباط با وضعیت مالی این شرکتها مهم جلوه مینماید پرداخته میشود.

با دقت در :

- تعداد زیاد شرکتهای تحت مالکیت دولت که از ابتدا در مالکیت دولت بوده، یا بر اثر مصادره ها و یا عوامل دیگر در اختیار دولت قرار گرفته اند،
 - موضوع بودجه جاری این شرکتها و میزان رو به افزایش آن در مقایسه با بودجه سالیانه کل کشور،
 - ازدیاد روزافزون کمیته ها و مجامع مختلف دولتی در کنار این شرکتها که خود افزایش هزینه های دولت را بصورت سرسام آوری در بر داشته،
 - **دولت و بانک مرکزی وقت** بلحاظ زنده نگهداشتن فعالیتهای اقتصادی این شرکتها با علم به سوده نبودن اکثریت آنها، برخلاف فرایند های دیگر طرح تعدیل اساسی که در فوق بدانها اشاره شد، این شرکتها را در بهره وری از ارز دولتی در حد خیلی زیاد جهت تامین مایحتاج و هزینه ها و گاها فروش ارز دولتی در بازار آزاد به چندین برابر قیمت برای تامین هزینه های جاری ریالی خود، کمک شایانی نموده،
- که بلحاظ سود آور نبودن این شرکتها، این بهره وری های ناعادلانه در مقایسه با دیگر بخشهای اقتصادی نظیر بخش تعاونی و خصوصی در نهایت موجب ایجاد تعهدات مالی زیادی برای آنان در قبال بانک مرکزی بعنوان حساب تعهدات ذخیره گردیده است.

چنانچه از دید حقوقی به فرآیند خصوصی سازی بنگریم، این تعهدات جزو دیون شرکتهای دولتی در محاسبات عمومی و بانک مرکزی محسوب میگردد و این تعهدات عظیم در لحظه فروش سهام این شرکتها در نظر خریداران مهم جلوه می نماید و آنان را از خرید منصرف مینماید، چون این شرکتها از نظر حقوقی بصورت شرکت های با بدهی زیاد و زیان آور و اینکه حرکت چرخهای اقتصادیشان با **سویسدهای صد در صد دولت** در حال حرکت ناقص ادامه دارند، نمایان میشود و جایی برای خریدار داخلی یا خارجی در این فرآیند نمیتوان تصور نمود.

در مورد تعهدات این شرکتهای دولتی در قبال بانک مرکزی جمهوری اسلامی میتوان به سخنانی مقام محترم ریاست کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران آقای دکتر محسن نوربخش در هفتمین کنفرانس سیاستهای پولی و ارزی (5) در بخش عدم تعادل مالی توجه کرد.

ایشان رقم بدهی این شرکتها را به بانک مرکزی تا پایان سال 1375 رقمی در حدود **23216 میلیارد ریال** اعلام و پیش بینی نموده اند که در سالهای 1376 به این بدهی ها حدود **4383 میلیارد ریال** و در سالهای 1377 و 1378 به ترتیب **2753 میلیارد** و **977 میلیارد ریال** اضافه گردد.

حال چنانچه ارقام فوق را جمع نموده تا پایان سال جاری (1378) به رقم **31329 میلیارد ریال (31329000000000)** ریال) دست خواهیم یافت. که از تقسیم این بر ارزش برابری دلار و ریال که در زمان در اختیار دادن اعتبارات برای این شرکتها **76 ریال** بوده در نظر بگیریم به رقم دلاری **412223680000 دلار (حدود بیش از 412 میلیارد دلار)** و اگر **1750 ریال** قیمت نرخ فعلی شناور (دولتی) را در قبال دلار در نظر بگیریم به رقم دلاری **17902285710 دلار (حدود 18 میلیارد دلار)** میرسیم.

چنانچه اصل را بر صحت این ارقام که توسط مقام محترم ریاست کل بانک مرکزی اعلام گردیده بگذاریم، وضعیت شرکتهای دولتی را از نظر بدهی ها و تعهدات که در قبال بانک مرکزی دارند، را درک خواهیم کرد !!! آیا با وجود این وضعیت، توانی برای اجرای فرآیند خصوصی سازی برای دولت فعلی میتوان در نظر گرفت؟

در مقایسه ارقام 412 میلیارد دلاری و 17 میلیارد دلاری، **کاهش ارزش ریال در مقابل دلار در حدود 2300%** را نمایان میسازد.

اشاره به مورد فوق فقط بعنوان یک نمونه از عملکرد بد سیاستگزاران از رده ریاست محترم جمهور وقت و ریاست محترم بانک مرکزی بوده است که توان دولت فعلی و ریاست محترم آنرا در اجرای این فرآیند مهم اقتصادی اجتماعی به حدود صفر رسانیده و تا زمانیکه نحوه سیاستگزاریهای پولی و ارزی و افراد دست اندکار این نهاد (بانک مرکزی) همان افراد باشند که **سیاستهای چندین ساله آنها اثری جز تورم زائی و توقف امور اقتصادی و خارج کردن از گردونه اقتصاد جهانی نداشته**، امیدی به بهبود و اجرای بهینه فرآیند خصوصی سازی که دولت فعلی مجبور است بهر نحوی آنرا عملی سازد، نمی رود.

با یک نگاه دقیق به مسئله میتوان **علتهای عدم توانایی دولت قبلی را در اجرای این فرآیند** بشرح زیر خلاصه نمود:

1. افزایش سلطه بیش از حد دولت و دخالت وی در اقتصاد و تجارت علی الخصوص تجارت خارجی،
2. تبیین سیاستهای پولی و ارزی نظیر ارائه سیاست چند نرخ ارز (دولتی، ترجیحی، رقابتی، صادراتی، آزاد و ...) و تاکید بر اجرای این سیاستها با توجه به ظهور اثرات منفی اجرای این سیاستها در جامعه بلافاصله پس از شروع این سیاستها و سردرگمی عاملان اقتصادی علی الخصوص صادر کنندگان،
3. عدم تقوی بعضی از مسئولین در رده های بالای دولتی در قبال عملیات تجاری اقتصادی و اجین شدن این فعالیت ها با منافع شخصی برای آنها و وابستگان فامیلی و سیاسی،
4. عدم تصویب قوانین لازم و عدم پیگیری لازم دولت از سال 1373،
5. سردرگمی نحوه اجرای اصول طرح تعدیل اساسی مخصوصا عدم هماهنگی در اجرای اصول این طرح تعدیل اساسی از ناحیه مسئولین وزارنخانه های مرتبط با این اصول که هر یک ساز خود را زده و هماهنگی و ارتباط و همسوئی این اصول را در اجرا مد نظر نداشته اند،
6. عدم ایجاد تعادل در دادن اعتبارات ارزی لازم به بخشهای سه گانه **اصل 44 قانون اساسی** و تنگ نظری نسبت به بخش خصوصی و بهره وری بیش از حد شرکتهای دولتی با علم به عدم بهره دهی آنها در زمینه اقتصادی به عبارت دیگر تبدیل شدن رئیس بانک مرکزی به ماشینی برای رفع نیازهای نامعقول دولت برای شرکت های دولتی در اجرای دستورات ریاست دولت وقت.

7. و ...

با عنایت به موارد فوق، اجرای چشم بسته و ادامه دادن سیاستهای چند نرخی ارز از ناحیه بانک مرکزی و تاکید بر اجرای آنها و ادامه حضور افرادی در راس این بانک که عالمانه و آگاهانه به دستور ریاست جمهوری وقت، اعتبارات کلان ارزی را در اختیار شرکتهای دولتی قرار داده و از سال 1371 تا 1376 لب بر نگشوده و در هفتمین کنفرانس سیاستهای پولی و ارزی نتایج آنرا آگاهانه یا نا آگاهانه بر ملا نموده اند و اینکه این عملکرد بانک مرکزی نمیتواند بدون دخالت ریاست جمهوری وقت با تظاهر به شروع اجرای طرحهای دولتی با کلنگ زدن های روزانه سالهای 1368 تا 1376 که اکثرا نیز بصورت نیمه تمام مانده اند، انجام پذیرفته باشد.

لذا همانطور که در مقاله قبلی منتشره در روزنامه اقتصادی داخلی به چاپ رسید، **اوضاع بد اقتصادی و روز افزون کشور، ریشه در:**

- اجرای مدیریت های بد دولتی، خصوصا در سالهای 1368 تا 1376، علی الخصوص در بانک مرکزی و ارتباط مستقیم مدیریت آن با ریاست جمهور وقت،
- اجین شدن منافع بعضی از مسئولین در منافع اقتصادی شرکت های دولتی،
- **اصول 44 و 81 قانون اساسی،**
- دولتی بودن بانکها و عدم توجه آنها در دادن اعتبارات لازم به بخش خصوصی،
- وابسته بودن بانک مرکزی به دولت و دستور گرفتن مستقیم از رده های بالای دولتی در نحوه سیاستگذاریهای پولی و ارزی

داشته و علاوه بر اینکه شرکتهای دولتی خود عمل کننده های اقتصادی خوبی در صحنه های داخلی و خارجی نبوده اند **منابع رشد بخشهای دیگر موضوع اصل 44 قانون اساسی نیز شده اند.**

تا زمانیکه این اصول و مقررات اصلاح نشوند و افراد مسئول در این نهادها مخصوصا بانک مرکزی جابجا نشوند، امیدی به بهبود در اوضاع پولی و مالی شرکتهای دولتی که سهم بزرگی از بودجه دولتی را هر ساله می بلعند و بازده ندارند و در امر صادرات نیز بلحاظ گران بودن هزینه های تولید اجناس تولیدی آنان فابل رقابت در بازارهای جهانی نبوده و نخواهد بود، نمیرود.

در خاتمه میتوان اعلام نمود که خصوصی سازی زمانی به بهترین وجه صورت می گیرد که خود بعنوان زیر بخشی از یک برنامه جامع اصلاحی توسط یک دولت مقتدر بدور از بهره وری شخصی از منافع حاصله با یک برنامه زمانی استراتژیک در نظر گرفته شود.

موارد زیر را میتوان بعنوان منافع خصوصی سازی مطرح نمود:

1. رشد بخش خصوصی و ایجاد رقابت سالم در تولید و مشارکت مستقیم مردم در امور اقتصادی، ایجاد اشتغال رشد گرا بجای مشاغل کاذب،
2. افزایش کارائی تولیدی و جلوگیری از تورم
3. ایجاد جو اعتماد برای بازرگانی داخلی و بین المللی و کمک به توسعه صادرات غیر نفتی،
4. جذب سرمایه های داخلی و خارجی بصورت ارزی یا تکنولوژی جدید،
5. هماهنگی بیشتر با سیستم اقتصاد بین المللی در جهت ورود به جرگه کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی،
6. دستیابی به فنون مدیریت جدید و دوری از مدیریت های قدیمی و سنتی،
7. کاهش نقش دولت در اقتصاد، اصلاح ساختار بودجه، کاهش کسری بودجه و کاهش هزینه های دولتی،
8. بهبود سیستم مالیاتی و ایجاد منابع مالی جدید برای دولت در سرمایه گذاریهای زیر بنائی
9. ثبات و کاهش دستمزدها و ارائه کالاهای تولیدی به قیمت های مناسب تمام شده،
10. بهبود سیستم حمایت اجتماعی،
11. و غیره ...

پی نوشت:

(1) Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S.)

(2) روزنامه رسمی شماره 1369/1/19-13134

(3) روزنامه رسمی شماره 1370/4/16-13491

(4) روزنامه اطلاعات 1372/8/17-20052

(5) مجموعه مقالات هفتمین کنفرانس سیاستهای پولی و ارزی، چاپ موسسه تحقیقاتی پولی بانکی 1376 صفحه 17 و 18