

یادداشت
O P I N I O N

مرتضی دلخوش

کارشناس اقتصادی

مولدسازی در سایه تجربه خصوصی سازی

اقتصاد ایران سال هاست میان دو سیاست بزرگ برای سامان دهی دارایی های عمومی در رفت و آمد است؛ خصوصی سازی و پس از آن مولدسازی دارایی های دولت. هر دو با وعده افزایش بهره‌وری، کاهش بار مالی دولت و فعال سازی سرمایه‌های راكد آغاز شدند، اما تجربه عملی نشان داد که تغییر عنوان سیاست، لزوماً به تغییر نتیجه نمی‌انجامد. مولدسازی که از سال ۱۴۰۱ به صورت رسمی کلید خورد، قرار بود با بهره‌گیری از ابزارهایی مانند فروش، اجاره بلندمدت، مشارکت، تهاثر، تغییر کاربری و سایر شیوه‌های بهره‌برداری، دارایی‌های بلااستفاده دولت را وارد چرخه اقتصاد کند، نه اینکه صرفاً مالکیت آن‌ها را منتقل سازد. با این حال، این سیاست نیز تاکنون نتوانسته از موانعی عبور کند که پیش‌تر خصوصی سازی را از دستیابی به اهدافش بازداشت و آن را به تجربه‌ای نیمه‌تمام تبدیل کرد. واقعیت آن است که مولدسازی بیش از آنکه با کمبود ایده مواجه باشد، از ضعف زیرساخت‌ها آسیب دیده است. نبود بانک اطلاعاتی جامع از اموال دولت، همکاری محدود برخی دستگاه‌های اجرایی، مشکلات حقوقی و ثبتی املاک، ناهماهنگی میان بدهی‌های دولت و دارایی‌های دستگاه‌ها، ابهام‌های مرتبط با شفافیت، کمبود نقدینگی، رکود، تورم و تحریم‌ها، سبب مواجهه بسیاری از دارایی‌های آماده واگذاری با خریدار واقعی نداشتن باشند یا اساساً امکان فروش و بهره‌برداری اقتصادی از آن‌ها فراهم نشود. هنگامی که محیط اقتصاد کلان بی‌ثبات است، حتی ارزشمندترین دارایی‌ها نیز به سرمایه‌ای راكد تبدیل می‌شوند و سیاست‌های واگذاری، پیش از اجرا، در پیچ و خم موانع اجرایی متوقف می‌مانند. همین تصویر را می‌توان در پرونده خصوصی سازی نیز مشاهده کرد. سیاستی که از سال ۱۳۸۴ با هدف کوچک‌سازی دولت، افزایش رقابت، توسعه سرمایه‌گذاری و گسترش مالکیت عمومی آغاز شد، در عمل بیش از آنکه به تقویت بخش خصوصی واقعی بینجامد، به جابه‌جایی مالکیت میان بخش‌های مختلف حاکمیتی انجامید. کمتر از یک پنجم واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی رسید و بخش عمده دارایی‌ها به صندوق‌های بازینشتی، بانک‌ها، نهاد‌های عمومی و شرکت‌های وابسته واگذار شد. در بسیاری موارد، دولت برای تسویه بدهی‌های خود شرکت‌ها را واگذار کرد؛ اقدامی که ارتباطی با افزایش بهره‌وری نداشت. قیمت‌گذاری‌های نامتوازن، واگذاری‌های غیرمنطقی، ضعف بازار سرمایه، کمبود نهادهای مالی قدرتمند، نبود سرمایه‌گذاران خارجی، بی‌ثباتی اقتصاد، تحریم‌ها و تجربه‌های پرهزینه‌ای مانند هفت‌تپه، هپکو و آذربایلیز اعتماد عمومی و انگیزه سرمایه‌گذاری را به شدت کاهش داد. درس مشترک این دو تجربه روشن است؛ موفقیت سیاست‌های اقتصادی نه با تغییر نام، بلکه با اصلاح حکمرانی امکان پذیر می‌شود. شفافیت، بانک اطلاعاتی دقیق، تعیین تکلیف حقوقی دارایی‌ها، قیمت‌گذاری حرفه‌ای، احراز واقعی اهلیت خریداران، توسعه بازار سرمایه، تقویت نهادهای مالی، کاهش ریسک‌های اقتصادی و فراهم شدن زمینه حضور سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، پیش شرط‌های اجتناب‌ناپذیر هرگونه واگذاری موفق هستند.

مجید انتظاری

روزنامه نگار

پایدار دست‌یافتنی نیست.

گره‌های کور شفافیت

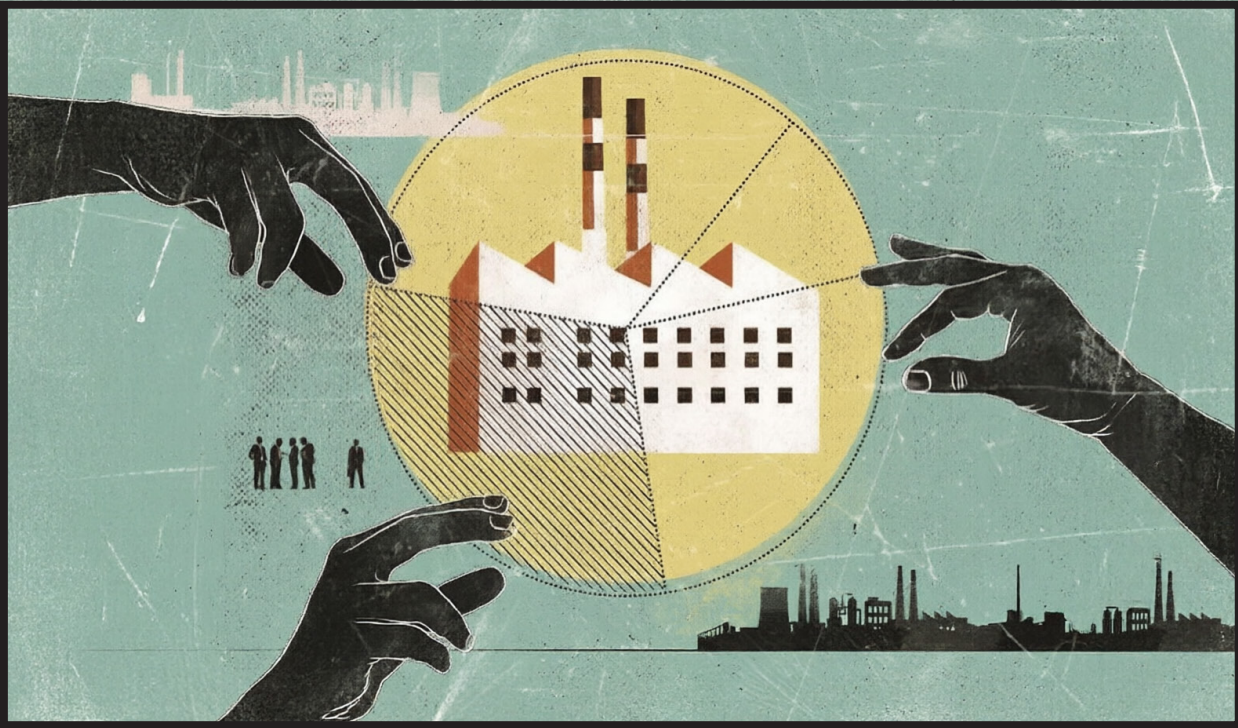
اگر قرار باشد در یک عبارت، مهم‌ترین دلیل ناکامی خصوصی سازی در ایران توصیف شود، شاید بتوان از «ضعف حکمرانی واگذاری» نام برد. نبود شفافیت، رانت‌جویی برخی مدیران، فقدان سازوکار مشخص در واگذاری‌ها و ابهام در مزایده‌ها، از جمله محورهایی است که بارها از سوی کارشناسان و مسئولان مطرح شده است. واگذاری در ذات خود نه امر مذمومی است و نه تهدید؛ تهدید زمانی شکل می‌گیرد که فرایند واگذاری از شفافیت، رقابت و پاسخگویی تهی شود. همین ضعف در سال‌های اخیر در برنامه مولدسازی نیز خود را نشان داده است. طرح مدیریت دارایی‌های غیرفعال دولت، با هدف گذار از اقتصاد متکی بر دارایی‌های ثابت و راكد به اقتصاد مبتنی بر جریان نقدینگی و سرمایه‌گذاری مولد، از اواخر سال ۱۴۰۱ آغاز شد. آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت نیز ۲۱ دی‌ماه ۱۴۰۱ در وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب رسید و دستگاه‌های مشمول را مکلف کرد اطلاعات اموال غیرمنقول خود را در سامانه سادا ثبت یا تکمیل کنند. با این حال، پیشرفت این برنامه نیز با کندی همراه بوده است. گزارش‌ها نشان می‌دهد که بخشی از دستگاه‌های اجرایی هنوز مولدسازی را به عنوان یک راهکار موثر تأمین منابع جدی نگرفته‌اند و همچنان چشم به تخصیص بودجه از مسیرهای سنتی دوخته‌اند. مقاومت دستگاه‌ها در واگذاری اموال، ضعف در بهره‌گیری از نظرات کارشناسی و نبود شفافیت کافی، مولدسازی را نیز در معرض همان آسیب‌ها قرار داده که خصوصی سازی را پیش‌تر فرسوده کرده بود. برای سال جاری، بنا بر اعلام رئیس سازمان خصوصی سازی، حدود ۵۰۰ دستگاه اقتصادی در فهرست واگذاری قرار گرفته‌اند که ۴۰ تا ۵۰ شرکت در اولویت نخست قیمت‌گذاری و واگذاری هستند. زهره عالی‌پور با اشاره به تردیدهای ماندگار در برخی دستگاه‌ها، تصریح کرده است که در حوزه‌هایی نظیر پیمانکاری و اجرای پروژه‌های عمرانی، ظرفیت لازم در بخش خصوصی وجود دارد و ادامه تصدی‌گری دولت تنها هزینه و مسئولیت آن را افزایش می‌دهد. این اظهارات، در واقع اعترافی صریح به مسئله‌ای قدیمی است: سیاست خصوصی سازی بارها تصویب شده، اما اراده اجرایی متناسب با آن شکل نگرفته است.

نفت و دولت فراگیر

بهنام ملکی، اقتصاددان، یکی از موانع مهم موفقیت خصوصی سازی و مولدسازی را تداوم اقتصاد نفتی و تمایل مدیران دولتی به حفظ نقش خود در مدیریت دستگاه‌ها می‌داند. این تحلیل، کلیدی است؛ زیرا تا زمانی که درآمدهای نفتی نقش مسکن بودجه‌ای را بازی می‌کند، فشار واقعی برای اصلاح ساختار مالکیت و کاهش تصدی‌گری دولت به تعویق می‌افتد. دولت نفتی، به طور تاریخی کمتر ناگزیر به واگذاری واقعی است، چون همواره منبعی برای پوشش نا کارآمدی‌ها در اختیار دارد. ملکی معتقد است کشور در طراحی برنامه‌های بلندمدت، کمابیش کارنامه قابل قبولی دارد، اما در مرحله اجرا دچار ضعف مزمن است. نداشتن استراتژی مشخص، بی‌وفایی به الزامات حساب ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی و شکاف میان برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سالانه، از جمله عواملی است که به اهداف توسعه‌ای لطمه زده است. به بیان دیگر، مشکل تنها در متن برنامه‌ها نیست؛ مشکل در آنجاست که سیاست‌های مترقی، یا به درستی اجرا نمی‌شوند یا در مسیر اجرا تغییر ماهیت می‌دهند. او همچنین بر ضرورت توجه به مزیت‌های نسبی کشور تأکید می‌کند. توسعه اقتصادی، به گفته ملکی، با کلی‌گویی و حرکت‌های پراکنده حاصل نمی‌شود؛ بلکه نیازمند امکان‌سنجی، تعیین اولویت و تمرکز بر ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه است. مثال کره جنوبی در این چارچوب، ناظر بر همین منطق است: تمرکز بر چند حوزه مشخص، سرمایه‌گذاری مستمر و وفاداری به یک نقشه راه روشن. این اقتصاددان، ناترازی در حوزه‌هایی چون بودجه و انرژی را نیز از جمله موانع اصلی موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای می‌داند و یادآور می‌شود که اقتصاد ایران با ده‌ها ابرچالش روبه‌روست. وقتی بودجه‌های سالانه با برنامه‌های توسعه همسو نیستند، طبیعی است که اهداف چشم‌انداز نیز آسیب ببینند. نقش تحریم و جنگ نیز در این میان قابل انکار نیست، اما آنچه بیش از همه به چشم می‌آید، شکنندگی درونی سازوکار اجراست.

خصوصی سازی ناتمام و سایه خصولتی‌ها

دو دهه پس از آغاز خصوصی سازی، مسئله اصلی اقتصاد ایران کمبود واگذاری نیست؛ مسئله کیفیت واگذاری‌ها و ماندگاری همان منطق دولتی در جامه‌ای تازه است



که باعث شده بسیاری از کارشناسان بگویند در ایران بیش از آنکه خصوصی سازی رخ داده باشد، نوعی «رها سازی» یا جابه‌جایی غیرمولد مالکیت اتفاق افتاده است. بنگاهی که باید در محیط رقابتی، با پاسخگویی روشن و مدیریت حرفه‌ای اداره شود، گاه تنها از یک چتر دولتی به چتر شبه‌دولتی دیگری منتقل شده است. نتیجه طبیعی چنین فرایندی، نه جهش در بهره‌وری است و نه گسترش رقابت، بلکه تداوم همان ساختار پیشین با ظاهری تازه است.

سایه سنگین شبه‌دولتی

برآوردها حاکی از آن است که دولت و نهادهای حاکمیتی همچنان بین ۷۰ تا ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی ایران را مدیریت می‌کنند؛ قمی که به خوبی نشان می‌دهد سلطه دولت و بخش‌های وابسته بر مهم‌ترین حوزه‌های تولیدی و صادراتی هنوز پابرجاست. محمدحسین روشنک، رئیس اتاق مشترک ایران و تاجیکستان، نیز سهم بخش خصوصی از اقتصاد کشور را حدود ۲۰ درصد می‌داند و معتقد است نزدیک به ۸۰ درصد اقتصاد همچنان در اختیار دولت، شرکت‌های عمومی و نهادهای شبه‌دولتی قرار دارد. چنین وضعیتی تنها یک مسئله آماری نیست؛ این ساختار مستقیماً بر کیفیت سرمایه‌گذاری، رشد تولید، توسعه صادرات و میزان بهره‌وری اثر می‌گذارد. هنگامی که بخش خصوصی واقعی سهم اندکی از اقتصاد دارد، انگیزه برای نوآوری، رقابت و کاهش هزینه‌ها نیز محدود می‌شود. سرمایه‌گذار مستقل، وقتی فضای مبهم، امتیازهای نابرابر و رقابت با بازیگرانی روبه‌روست که به منابع، اطلاعات یا پشتوانه‌های خاص دسترسی دارند، به سختی می‌تواند در میدان بماند. روشنک بر این باور است که سهم بخش خصوصی باید در یک برنامه پنج ساله، از حدود ۲۰ درصد کنونی به دست کم ۵۰ درصد برسد؛ پیشنه‌ای که اگرچه بلندپروازانه به نظر می‌رسد، اما معنای آن صرفاً انتقال مالکیت نیست. افزایش نقش بخش خصوصی واقعی یعنی گسترش رقابت، ارتقای بهره‌وری، جذب سرمایه‌گذاری، توسعه فناوری و حضور پررنگ‌تر بنگاه‌های ایرانی در بازارهای جهانی. تجربه اقتصادهای نوظهور نیز نشان داده که بدون حضور فعال و گسترده بخش خصوصی، رشد

سیاست‌ها روشن بود؛ تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت؛ توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی؛ حمایت از رقابت‌پذیری کالاهای ایرانی در بازارهای بین‌المللی؛ آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی برای انطباق با قواعد تجارت جهانی؛ ارتقای استانداردهای ملی؛ و در نهایت، افزایش کارایی و گسترش مالکیت عمومی. سیاست گذار در آن مقطع امید داشت این تغییر بزرگ بتواند همزمان چند هدف را محقق کند: شتاب‌بخشی به رونق اقتصادی، توسعه کشور، اجرای عدالت اجتماعی، فقرزدایی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله. مطابق همان سند که در سال ۱۳۸۴ تصویب شده بود، ایران باید به رتبه نخست علمی، اقتصادی و فناوری منطقه می‌رسید. مجموعه این اسناد، از حیث جهت‌گیری، در زمره مهم‌ترین برنامه‌های تحول‌خواه اقتصادی کشور قرار می‌گرفت. با این همه، فاصله میان قانون و اجرا، بار دیگر خود را نشان داد.

کارنامه سنگین واگذاری

آمارها نشان می‌دهد طی ۱۹ سال اخیر، در مجموع حدود یک میلیون میلیارد تومان از دارایی‌های دولت در قالب خصوصی سازی و مولدسازی واگذار شده است. بر پایه اطلاعات بارگذاری‌شده در سامانه سازمان خصوصی سازی تا ۳۱ خرداد ۱۴۰۵، ارزش کل واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا این تاریخ، بر مبنای اصل ۴۴ قانون اساسی، به همین سطح رسیده است. این واگذاری‌ها از مسیرهایی چون بورس، فرابورس، مذاکره و مزایده و نیز به صورت بلوکی یا تدریجی انجام شده‌اند. عدد، در نگاه نخست بزرگ و قابل اعتناست؛ اما مسئله اصلی تنها حجم واگذاری نیست. مسئله این است که این دارایی‌ها به چه کسانی، با چه سازوکاری و با چه پیامدی واگذار شده‌اند. تجربه دو دهه اخیر نشان می‌دهد که بخش مهمی از واگذاری‌ها به جای آنکه به تقویت بخش خصوصی مستقل بینجامد، به نوعی انتقال مالکیت در درون شبکه‌ای از نهادهای عمومی، شرکت‌های وابسته و بازیگران شبه‌دولتی منتهی شده است. در چنین الگویی، تابلو مالکیت عوض می‌شود، اما منطق اداره بنگاه، فرهنگ مدیریتی و مناسبات قدرت چندان دگرگون نمی‌شود. همین واقعیت است

خصوصی سازی در اقتصاد ایران قرار بود نقطه پایان بر یک سنت طولانی باشد؛ سنتی که دولت را نه فقط تنظیم‌گر و سیاست‌گذار، بلکه مالک، مدیر، کارفرما و تصمیم‌گیر اصلی بخش بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی می‌دانست. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و آغاز اجرای آن از سال ۱۳۸۶، با این وعده همراه بود که دولت از بنگاه‌داری فاصله بگیرد، میدان برای بخش خصوصی و تعاونی باز شود، رقابت جان بگیرد، بهره‌وری بالا برود و اقتصاد ایران برای مواجهه هوشمندانه با تجارت جهانی آماده شود. روی کاغذ، هدف روشن بود: واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های بزرگ دولتی، گسترش مالکیت عمومی، تقویت بخش‌های غیردولتی، توسعه سرمایه انسانی و حرکت به سوی اقتصادی رقابتی‌تر و چابک‌تر. با این حال، آنچه در عمل رخ داد، فاصله‌ای معنادار با آن تصویر آرمانی داشت. واگذاری‌ها پیش رفت، اما خصوصی سازی واقعی نه چندان. مالکیت جابه‌جا شد، اما اغلب نه به سمت بخش خصوصی مستقل، بلکه در مدار نهادهای عمومی، شرکت‌های وابسته و مجموعه‌های شبه‌دولتی. نتیجه آن شد که پس از نزدیک به دو دهه، هنوز هم ستون فقرات اقتصاد ایران در اختیار دولت و نهادهای حاکمیتی باقی مانده و سهم بخش خصوصی واقعی، بسیار کمتر از آن چیزی است که سیاست‌گذاران وعده داده بودند.

وعده بزرگ واگذاری

اقتصاد ایران در یک قرن گذشته عمدتاً بر مدار دولت چرخیده است. از سال ۱۳۰۰ تا ۱۳۵۷، ساختار اقتصاد اگرچه صورتی مختلط داشت، اما نقش دولت در آن غالب بود. پس از سال ۱۳۵۷ نیز تا میانه دهه ۱۳۸۰، تصدی‌گری دولت نه تنها کاهش نیافت، بلکه در بسیاری از حوزه‌ها پررنگ‌تر شد. چنین وضعیتی، به تدریج این پرسش را به مرکز بحث‌های اقتصادی برد که آیا با تداوم بنگاه‌داری دولتی می‌توان به رشد، بهره‌وری و رقابت‌پذیری دست یافت یا نه.

پاسخ رسمی نظام حکمرانی اقتصادی به این پرسش، در ابلاغ سیاست‌های کلی بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی حضرت آیت‌الله سید علی خامنه‌ای رهبر شهید انقلاب اسلامی در سال ۱۳۸۵ و ورود آن به مرحله اجرا در سال ۱۳۸۶ متبلور شد. فلسفه این

سیاست‌های کلان اصل ۴۴ قانون اساسی، تعاون را نه به عنوان یک بخش حاشیه‌ای، که به عنوان یکی از سه رکن اصلی اقتصاد ملی جایابی کرده است. با این حال، در حالی که اسناد بالادستی دستیابی به سهم ۲۵ درصدی از اقتصاد را برای این حوزه ترسیم کرده‌اند، آمارهای فعلی حکایت از سهمی کمتر از پنج درصد دارند؛ شکافی عمیق که گویای ناتوانی مزمن در اجرای هوشمندانه سیاست‌های توسعه‌محور است. نمایز بنیادین بخش تعاون با بنگاه‌های خصوصی در اولویت‌بخشی به «سرمایه انسانی» در برابر «سرمایه مالی» نهفته است. در عصر حکمرانی دانش بنیان، تعاونی‌ها بسترى منحصر به فرد برای تجمع سرمایه‌های خرد، تبدیل ایده‌ها به نوآوری‌های تجاری

رکن مغفول در نقشه اقتصاد

و اشتغال‌زایی متخصصان فراهم می‌کنند. با این همه، فقدان سازوکارهای حمایتی، در یغ‌ورزی در ارائه مشوق‌های مالیاتی و عدم تخصیص سهم عادلانه از درآمدهای حاصل از واگذاری‌های دولتی، این ظرفیت عظیم را در حاشیه نگاه داشته است. ضرورت بازآفرینی نقش تعاونی‌ها در گذار به رشد اقتصادی هشت درصدی برنامه هفتم بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. توسعه پایدار کشور نیازمند رهایی از انحصارگرایی دولتی و شبه‌دولتی است. در این مسیر، احیای بخش تعاون نه یک انتخاب، که ضرورتی استراتژیک برای پیوند زدن مشارکت هوشمندانه مردمی به ارکان تولید، صادرات و بهره‌وری است؛ تغییری که مستلزم بازگشت «تعاون» از حاشیه به متن تحولات اقتصادی کشور است.