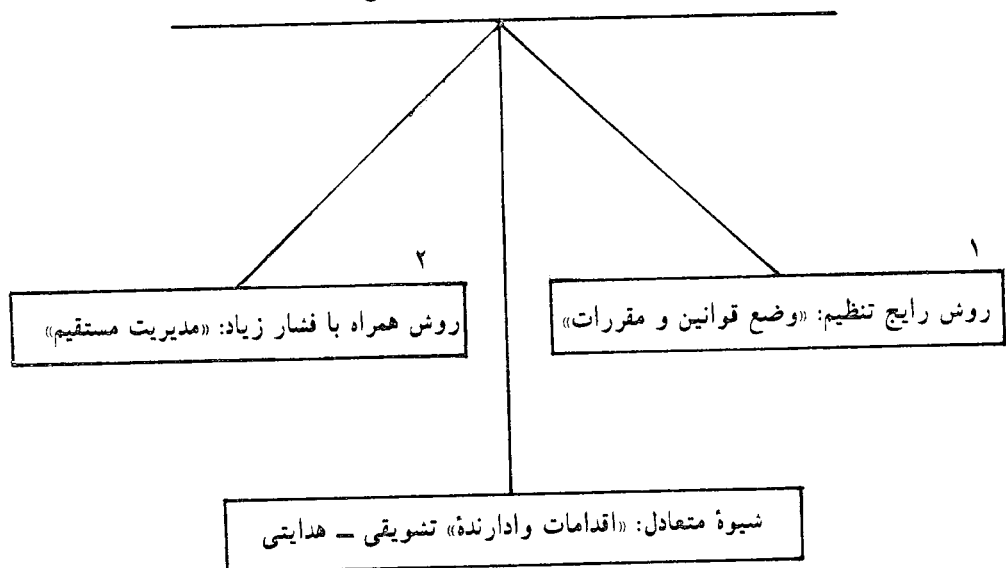


«خصوصی کردن»^۱ مؤسسات عمومی یک ضرورت است یا اجبار؟

نوشته دکتر عبدالحمید شمس

در روابط اقتصادی - اجتماعی، دولت می‌تواند به سه طریق به تنظیم فعالیتهای بپردازد: شیوه سنتی این دخالت از راه «وضع قوانین و مقررات» و روشهای دیگر آن به ترتیب از طریق «مدیریت مستقیم» بر صنایع و خدمات و «اقدامات وادارنده» تشویقی و هدایتی تحقق می‌پذیرد. هدف اصلی از «خصوصی سازی» و «مقررات زدایی»، پایان دادن به دو شیوه آغازین دخالت دولت یعنی «وضع قوانین و مقررات» زیاد از حد و «مدیریت مستقیم» و تقویت راه سوم یعنی تنظیم روابط از طریق «اقدامات وادارنده» می‌باشد.

راههای تنظیم اقتصادی - اجتماعی توسط دولت



1 - Privatisation

در پی امواج شدیدی از گرایشهای لیبرالی که از اواخر دهه هفتاد و در جریان دهه هشتاد بر اقتصاد جهانی وارد آمد، کشورهای صنعتی غرب خط مشیهای نوینی را، جهت کاهش «تورم مقررات» و حضور دولت در قلمرو اقتصادی در پیش گرفتند. اما در جریان عملیات مربوط به خصوصی سازی، افکار عمومی آشکارا دریافت که بخش خصوصی «بیش طلبی» های زیادی در جهت اعتلای صنایع ملی ندارد. به عنوان نمونه در اغلب موارد بخش خصوصی حاضر به خرید مؤسسات مربوط به صنایع کشتی سازی، راه آهن، متالوژی ... نمی شد، مگر آنکه این بخشها، پیش از واگذاری به این بخش، توسط دولت به «سودآوری» رسیده باشند. از سوی دیگر روشن بود که در چارچوب مقررات موجود و با دخالتهای مستقیم در امر بازسازی، تعیین رفتار مؤسسات و گسترش بخش عمومی و غیرمستقیم دولت چون ثابت نگاه داشتن قیمتها، اعطای کمکهای بلاعوض یا با بهره کم... صنایع بزرگ نمی توانستند قدرت رقابتی خود را افزایش دهند.

در چنین شرایطی مقاومت در مقابل یک چنین حرکتی - به ویژه برای کشورهای در حال رشد جنوب و حتی برای کشورهای سابقاً سوسیالیستی - بسیار دشوار می نمود. چرا که عوامل چندی چون رابطه با کشورهای صنعتی غرب و ژاپن، فشارهای مؤسسات پولی بین المللی و بخش خصوصی در داخل کشورها، «غیررقابتی بودن» و ضرردهی مؤسسات بخش عمومی، نهایتاً حکومتهای این مناطق را به پذیرش «خصوصی سازی» کشانده است.

در یک نگرش گذرا، خصوصی سازی برابر است با غیرملی کردن و انتقال مؤسسات بخش دولتی به بخش خصوصی، جهت «مبارزه» علیه گسترش اقتصاد مختلط، افزایش رقابت، خلافت و قدرت انتخاب. اما از آنجا که دولت حافظ «منافع عمومی» و اشاعه دهنده اصل مشارکت می باشد و برعکس، بخش خصوصی، عملاً، جز سودبری و مبارزه علیه گسترش روابط صنعتی، رسالت چندانی برای خود نمی بیند، بهتر است که راه میانگینی برای کاهش دخالتهای اقتصادی - اجتماعی دولت یافت.

گفتار اول - مفهوم خصوصی سازی

در یک تعریف خاص می توان گفت که خصوصی سازی عبارت است از مجموعه عملیات حقوقی، اقتصادی، برای انتقال داراییها و فعالیتهای عمومی به افراد، جهت استفاده خصوصی از آنها توسط یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی. این تعریف غیرپویا - که برابر است با «غیرملی کردن» مؤسسات - دو توضیح

می‌طلبید:

اول اینکه خصوصی‌سازی با این روش یعنی فروش مؤسسات دولتی به بخش خصوصی، نهایتاً موجب کاهش بوروکراسی و فشار مقرراتی نخواهد شد (همانطور که بعداً خواهیم دید، یکی از علل گرایش به انتقال این مؤسسات، مبارزه علیه دیوانسالاری می‌باشد).

به علاوه با توسعه و گسترش بورس و ادغام مؤسسات و پدیدار شدن شرکت‌های بزرگ واژه خصوصی و مالکیت خصوصی بیشتر جنبه نشانه‌ای خواهد داشت. زیرا که با ترکیب و انسجام مؤسسات و سرمایه‌ها، قدرت کنترل در شرکت‌های مورد بحث، نه به وسیله مالکین خصوصی، بلکه توسط مدیران خصوصی، که به شیوه خودگزینی عمل می‌کنند، اعمال می‌شود. این مدیران در واقع تکنوکرات‌هایی هستند که توان و قدرت عملشان را نه از حق مالکیت، بلکه از پیچیدگی نظام بدست می‌آورند.

با در نظر گرفتن دو توضیح فوق و با تلاش جهت ارائه تعریفی پویا و به هنگام می‌توان گفت که خصوصی‌سازی عبارت است از مجموعه عملیات قضایی، اقتصادی و اجتماعی مبتنی بر کاهش و حتی حذف سرکردگی دیوانسالاری و تکنوکراسی اداری بر مؤسسات بخش عمومی.

بر اساس چنین تعریفی می‌توان، ضمن تأثیرپذیری از جوهره و روح حاکم بر علل خصوصی‌سازی، از روش‌های مدیریت خصوصی در مؤسسات دولتی بدون انتقال اکثریت سهام این شرکت‌ها به بخش خصوصی استفاده کرد. در این مورد می‌توان از شرکت NTT (پست و تلفن) ژاپن نام برد که بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۸۶، هماهنگ با تعریف پویای فوق عمل نمود، به طوری که در مدت کوتاهی، این مؤسسه دولتی به سوددهی رسید و این در حالی بود که صددرد صد سرمایه آن به دولت تعلق داشت.

گفتار دوم - خصوصی‌سازی برای چه؟

معمولاً در کشورهای صنعتی، برنامه‌های خصوصی‌سازی، چه از دیدگاه دولت و چه از دیدگاه بخش خصوصی، اهداف رسمی و غیررسمی مختلفی را دنبال می‌کنند. اما فراسوی مواضع رسمی، واقعیت‌ها به گونه‌ای دیگر هستند.

بند اول: دو دیدگاه

نظر برخی از دولتمردان بر این است که:

اولاً - مؤسسات بخش عمومی، اغلب سودده نیستند و بعضاً ضرر هم می‌دهند و لذا با «غیرمملی کردن» مؤسسات این بخش، بازده آنها افزایش می‌یابد.

ثانیاً - با خصوصی سازی هزینه‌های بودجه دولت کاهش می‌یابد و هماهنگ با آن فشار مالیاتی کم می‌شود.

ثالثاً - در گذشته وجود «اقتصاد بدهی» و تکیه بر بازار پولی (بانکها و مؤسسات پولی) و فقدان یک بازار مالی قوی (بورس)، مسائل بسیاری را برای صنایع بوجود آورده‌اند. دولت با خصوصی سازی تلاش می‌کند تا با افزایش عرضه سهام مؤسسات و استفاده از ابزارهای جدید مالی چون «گواهی سرمایه‌گذاری» و «اسناد مشارکت» سرمایه ویژه مؤسسات را افزایش دهد، بدون اینکه برای آنها بدهی بانکی بوجود آورد.

می‌توان گفت که علل فوق که عمده‌تاً در سطح کشورهای صنعتی مطرح بوده است، تقریباً در مورد خصوصی سازی در کشورمان هم به استثنای قسمت سوم می‌تواند صادق باشد؛ چرا که در ایران هماهنگ با رشد خصوصی سازی و گرایش به اقتصاد آزاد، ما شاهد افزایش فشار مالیاتی نیز هستیم.

اما در سطح خرد، صاحبان صنایع و برخی از صاحبانظران معتقد هستند که:

- خصوصی سازی در جهت منافع مصرف کننده است، چرا که قدرت اینان در گزینش و انتخاب کالاها را بالا می‌برد. به عبارت روشنتر رقابت رشد می‌کند و مصرف کننده می‌تواند کالاهایی را خریداری کند که ارزان تر است.

- انتقال مؤسسات به بخش خصوصی به کارکنان آرامش می‌دهد، چرا که از این به بعد آنان در مؤسساتی قدرتمند، با اهدافی روشن کار می‌کنند.

- خصوصی سازی موجب گسترش پدیده سهامداران مردمی و مشارکت کارکنان در عملکرد مؤسسات می‌شود.^۲

- مقررات خاص حاکم بر عملکرد نظام دولتی، به آن اجازه نمی‌دهد که در دنیای بیش از پیش رقابتی کنونی، به طور مؤثری واکنش نشان دهد. دنیایی که در آن سرعت در تصمیم‌گیری، ساختار رو به تحول، قابلیت انطباق با حوادث بسیار ضروری می‌باشد.^۳

- یک دولت سهامدار، حتی زمانی که خودمختاری مؤسسات دولتی را رسماً قبول

2 - Privatalization

۳ - به نقل از کنفرانس یک دیپلمات وابسته به حزب محافظه کار انگلیس در «انستیتو بین‌المللی مدیریت عمومی» پاریس - هفته اول اکتبر ۱۹۸۶. (یادداشت‌های شخصی).

نماید، همیشه تمایل به هدایت و دخالت در او وجود دارد.^۴

بند دوم: واقعیت‌های موجود

کشورهای صنعتی که اقدام به خصوصی‌سازی نمودند، در زمینه اجرای استراتژیهای صنعتی در سطح کلان سنت دیرینه‌ای دارند، به طوری که امروز، هر یک از این کشورها دارای دهها «زنجیره کلان» و تقریباً کامل صنعتی می‌باشند. و این تکامل نسبی را - بدون هیچ تردیدی - مدیون دخالت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمومی هستند.

به عنوان نمونه پروژه‌های قطارهای تندرو در ژاپن، آلمان، فرانسه... پروژه هواپیماهای گوناگون نظیر کنکورد، توسعه صنایع الکترونیک، ماهواره‌ها،... و دهها پروژه بزرگ ناشی از سرمایه‌گذاریهای دولتی هستند.

بخش خصوصی تنها در شرایطی که این بخشها سودآور شدند، حاضر به سرمایه‌گذاری می‌شود. به عنوان مثال در مقطع کنونی، این بخش - در کشورهای پیشرفته حاضر به سرمایه‌گذاری در صنایع کشتی‌سازی و متالورژی نیست. و خوب می‌دانیم این بخشها - حتی در بحرانی‌ترین شرایط (در دهه هفتاد) از سرمایه‌گذاری عمومی، جهت نوسازی، بازسازی، پژوهش و توسعه، آموزش و غیره استفاده کرده‌اند. به طوری که با قاطعیت می‌توان گفت: تکمیل شدن زنجیره‌های صنعتی در این کشورها رابطه تنگاتنگی با دخالت و پشتیبانی دولت دارد. امروز حتی در کشور آمریکا - که خود را طلایه‌دار لیبرالیسم و عدم دخالت دولت و «سیاستهای صنعتی غیرمتمرکز» می‌داند - صنایع فلزی توسط دولت از طریق آژانسهای میانجی حمایت می‌شوند.

صنعت کشور ما در دهه‌های گذشته از پیچ و خمهای بسیاری عبور کرده است، بدون اینکه دارای استراتژی مؤثر و مفیدی برای حرکت باشد. به طوری که امروزه ما حتی دارای پنج زنجیره کلان و تکمیل شده نیز نمی‌باشیم. در شرایط کنونی ما برای بازسازی، بهینه‌سازی و تکمیل حلقه‌های هر زنجیره نیاز به سرمایه‌گذاری داریم. سرمایه‌گذاریهایی که موفقیت آنها صددرصد نیست. در چنین شرایطی بخش خصوصی این خطر را نمی‌پذیرد که در «گذرگاهی تاریک» گام بردارد. بخش خصوصی سرمایه‌گذاری در زمینه‌های آموزشی و پژوهشی را جزء «هزینه‌ای برباد رفته» قلمداد می‌کند. امروزه صنایع ما به منابع دولت برای توسعه پژوهش و آموزشهای فنی و انتقال تکنولوژی و نه خرید از نوع «کلید در دست» -

4 - "Vers La Liberte - E. Balladur. Ministre D'etat, El De - L'Economie.

احتیاج دارد.

در شرایط کنونی ممکن است ما، به تقلید از کشورهای صنعتی - که در مرحله صنعتی دیگری قرار دارند - و تحت فشارهای گوناگون، به خصوصی سازی صنایع تن در دهیم. اما نهایتاً هم خواهیم دید که دولت از جایش تکان نخورده و بخش خصوصی هم تنها به «بستن بار» خویش مشغول شده است. چرا که وقتی مثال کره جنوبی، آلمان و ژاپن را می آوریم، باید پذیرفت که نه بخش عمومی ما شبیه بخش عمومی این کشورهاست و نه بخش خصوصی. مضاف بر اینها تناقضات بسیاری در عملکردهای کنونی «قدرت عمومی» دیده می شود که گام برداشتن در بستر گشایش اقتصادی به شیوه غرب را دشوار می سازد: از جمله آنکه قانون کار جدید به پشتیبانی بیشتر از کارگران پرداخته است، در حالی که خصوصی سازی اصولاً در تضاد با توسعه روابط صنعتی می باشد. در اغلب کشورهایی که انتقال صنایع به بخش خصوصی صورت گرفته است، اولین بازندگان صحنه، کارگران بوده اند، چرا که عدم امنیت شغلی، کاهش امکانات رفاهی، فردی کردن میزان دستمزد، رکود حرکت های سندیکایی از رایج ترین سگه های جریان خصوصی سازی بوده است، که ما در مقاله ای جداگانه درباره «مقررات زدایی» صحبت خواهیم کرد.

یکی دیگر از تناقضات موجود - همان طور که در بالا اشاره شد - مسئله مالیات هاست: در کشورهایی که خصوصی گرایی مطرح شده است، هماهنگی با به اجرا در آوردن استراتژیهای مربوط به آن، از میزان مالیاتهای بر ثروت، ارث، سود شرکتها کاسته شده است. و حال آنکه کشور ما در شرایط کنونی در حال توسعه هرچه بیشتر طرحهای گوناگون مالیاتی می باشد. در این رابطه می توان نزدیک به ده نمونه دیگر را به عنوان مثال مطرح نمود.

اما به طور کلی می توان گفت که مفید بودن خصوصی سازی صنایع به عواملی چون سطح، عمر و شرایط صنعت و فرهنگ یک کشور وابسته است. به همین دلیل اعتقاد نگارنده بر این است که این استراتژی در شکل متعارف آن یعنی فروش مؤسسات عمومی به «مردم» می تواند، بعد از چند برنامه پنج ساله پویا و متکی به «استراتژی زنجیره ها» مورد آزمایش قرار گیرد. اما در مقطع کنونی، تلاش برای خصوصی سازی نه به «دخالت حداقل دولت» منتهی می شود و نه به رشد صنایع کشور و حل مشکلات فعلی و آینده. چرا که فرهنگ «دخالت محدود» هنوز جای خود را در جامعه ما باز نکرده است، و سازمانهای دولتی حتی در سطوح بالا تمایل دارند که در تمام زمینه ها تصمیم گیری کنند. اخیراً گزارشی را خواندم که بر

اساس آن آرم بانک صادرات در یک نهاد دولتی تعیین شده است. هنگامی که دولت تا این میزان تمایل به دخالت در امور اقتصادی را دارد، حتی اگر میزان دخالت و کنترل مستقیم او بر صنایع و خدمات نیز کاهش یابد، از طرق دیگر چون گسترش «پلیس اقتصادی» (وضع مقررات گوناگون) کنترل خود بر مؤسسات خصوصی شده را افزایش می‌دهد تا بدین ترتیب جایگاه مستحکم خود را حفظ کند.

حرف بایانی - از «منافع عمومی» تا «مشارکت» مردم

همان طور که بدان اشاره شد یکی از مهمترین معیارهای مشروعیت نظام دولتی در سده اخیر، تأمین و حفظ «منافع عمومی» بوده است. اما با گذشت زمان و رشد آگاهیهای سیاسی - اجتماعی ملتها، به نظر می‌رسد که دولتهای مردمی (دمکراتیک) مجبور به جایگزین نمودن گام به گام اصل «منافع عمومی» به وسیله اصل «مشارکت» شدند. چرا که حفظ منافع عمومی، حتماً به معنی احترام به آزادی و شأن انسانیت و حقوق بشر نبود. تضمین این منافع تنها برابر است با پاسخ مثبت دادن به دو نیاز آغازین «امنیتی» و «بیولوژیک».

اما مشارکت به مثابه ایدئولوژی در مفهوم عام کلمه، نیازهای برتر انسان را برآورده می‌سازد، و به همین دلیل در نظامهای دمکراتیک به نقش و دخالت مستقیم تمامی شهروندان در اداره جامعه و «حق نظارت» آنان بر عملکرد سازمانها از طریق اتحادیه‌ها، مطبوعات و احزاب اهمیت داده می‌شود.

بنابراین توسعه فرهنگ و «حق مشارکت» مردم است که زمینه لازم جهت کاهش دخالت دولت - به مثابه «قدرت حاکمه» - را فراهم می‌سازد، و نه انتقال مکانیکی برخی از داراییهای عمومی به بخش خصوصی.

خصوصی سازی یکی از ابزارهای مشارکت مردم است و تا هنگامی که جامعه از مرحله «مشروعیت دادن» به دولت به خاطر «تأمین نیازهای اولیه» فراتر نرفته است، دولت «همه جا» خواهد بود. و اگر از در بیرون رود از پنجره باز می‌گردد. ما در حالی که به اصل مشارکت مردم اعتقادی جدی نداریم، از «عدم تمرکز» صحبت می‌کنیم. و بعد متوجه می‌شویم که تصمیم گیرندگان «عدم تراکم» را با «عدم تمرکز» یکی گرفته‌اند، و تصور می‌کنند انتقال مثلاً دفاتر برخی از مؤسسات دولتی از تهران به محل استقرار کارخانه‌های وابسته به آنها در شهرستانها، یعنی «عدم تمرکز»!

اگر قبول کنیم هر سیستمی زائیده نیاز برخاسته از جامعه می‌باشد، و شکل و شیوه عملکرد آن سیستم را فرهنگ آن جامعه مشخص می‌کند، باید بپذیریم که سیستم

خصوصی سازی منبعث از نیاز جامعه ما نیست، بعلاوه حتی اگر در این رابطه نیاز ناشی از یک خلأ واقعی نیز وجود می داشت، در فقدان «فرهنگ مشارکت»، نه به گشایش سیستم و توسعه رقابت و نوآوری، بلکه به «دست گذاشتن» عده ای بر سرمایه های ملی و نهایتاً گسترش بیشتر «لیبرالیسم اقتصادی» و «وحشی» منتهی می شود.

منابع

- * Bacon and Eltis – Britain's Economic Problem: Too Pducers. Mc Millan Press Ltd, Londres, 1976.
- * Baumol, Panzar, Willig – Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, Harcourt Brace Jovanovitch, New York 1982.
- * Holz. J. – P – L'expérience Thatcher, Succès et limites de la Politique économique britannique, Economica, Paris, 1985.
- * Jacquillat. B. – Désétatiser, Robet Laffont Paris , 1985.