توسعه برنامه خصوصی سازی

صفاری (صهبا)، محمد صادق

تاریخچه

در طول تاریخ مدرن اقتصادی،واحدهای تولیدی‏ و تجاری خصوصی و عمومی بنا به ضرورت زمانی‏ و چگونگی مراحل توسعه اقتصادی در کنار یکدیگر شکل‏ گرفته و تکامل یافته‏اند.

بطور یقین وجود واحدهای خصوصی در مصنوعات- تجارت و خدمات یکی از مشخصه‏های تمدن بشری است. واحدهای مدرن تولیدی و تجاری همزمان با تحولات‏ فکری و فرهنگی،بعد از قرون وسطی در اروپا بوجود می‏آیند. مثلا"تاسیس شرکت هند شرقی و سپس در حدود سالهای‏ 1600 بانک انگلستان بصورت شرکت سهامی گسترش‏ این نوع شرکتها را عمومیت می‏بخشد.

در سال 1862 با تصویب قانون شرکتها-مفهوم جدید شرکت با مسئولیت محدود رسمیت می‏یابد.همزمان با توسعه فعالیتهای بخش خصوصی واحدهای بخش‏ عمومی نیز رشد می‏یابند.به ضرورت نیازهای مردمی‏ و اجتماعی نهادهای دولتی برای ارائه خدماتی مانند پست-آتش‏نشانی-نظامی و انتظامی و خدمات مربوط به‏ شهرداریها شکل می‏گیرند.بسیاری از خدمات عمومی‏ بویژه در کشورهای پیشرفته توسط بخش خصوصی بوجود می‏آیند و توسعه می‏یابند.

اما نکته مهم و سوال همیشگی،ترکیب مطلوب بین‏ خدمات بخش عمومی و فعالیتهای واحدهای خصوصی‏ بوده است.

اقتصاددانان عموما"حد اکثر کارایی و رفاه را دو شاخص از مطلوبترین ترکیب دولت و بازار می‏بینند.هر چند همیشه‏ قضاوتهای اقتصادی و ایده‏آلهای آن بر سرنوشت‏ اقتصادی و سیاسی جوامع حاکم نبوده است.نیروهای‏ مختلف سیاسی-اقتصادی همیشه در پی یافتن ترکیب‏ مطلوبی از دولت و بازار بوده‏اند.

موج جدید خصوصی‏سازی نیز نه اولین حرکت و نه‏ آخرین آن در تلاش به سوی ترکیب مطلوب است.آدام‏ اسمیت در یک عکس العمل نسبت به جو غالب و فلسفه‏ اقتصادی آزاد و عدم دخالت دولت را به عنوان مطلوب‏ترین‏ گزینه پایه‏گذاری می‏کند.

ایده دخالت بیشتر دولت به صورت یک تفکر غالب‏ سیاسی-اقتصادی و در یک گرایش افراطی تمامی اصول‏ و فلسفه اقتصاد آزاد را نادیده می‏گیرد و کمونیزم و اقتصاد متمرکز سرنوشت زندگی میلیونها انسان را دگرگون‏ می‏سازد.

 دلیل عمده این گرایشهای افراطی یک سونگری و عدم‏ اعتدال در تفکرات غالب سیاسی-اقتصادی بوده است.

تاریخ اقتصادی-سیاسی جهان غرب تجربه‏های‏ گرانبها و آموزنده‏ای در خصوص این گرایشها دارد.با پایان‏ یافتن جنگ جهانی اول دخالت بیشتر دولت در امور اقتصادی به مرحله عمل در می‏آید و با گسترش تقاضا و بهبود خدمات عمومی و رفاهی،از بین بردن بیکاری، ایجاد تحرک در نیروهای بالقوه اقتصادی موقعیت‏ چشم‏گیری بدست می‏آورد.

به این ترتیب حوزه مالکیت دولت گسترش می‏یابد و بسیاری از صنایع و فعالیتهای اقتصادی در اروپا و بویژه در ایتالیا ملی اعلام می‏گردد.

گرایشهای ملی کردن(بمعنی تحت مالکیت دولت در آوردن واحدها NATIONALIZATION )تعریف جدیدی از حقوق مالکیت را در کشورهای سرمایه‏داری ارائه می‏دهد. با پایان رفتن جنگ جهانی دوم بخشهای وسیعتری از صنایع و خدمات ملی می‏شوند.در ایتالیا بسیاری از بانکهای سرمایه‏گذاری و صنایع وابسته به آنها زیر نفوذ مستقیم دولت قرار می‏گیرند.

در انگلستان شرایط سیاسی بعد از جنگ دوم این فلسفه‏ را حاکم می‏سازد که نتیجه و ثمره صنایع اساسی باید فراگیر باشد و در نتیجه با عنوان تکامل سوسیالیسم بانک‏ انگلستان،صنایع ذغال سنگ-هواپیمایی-راه‏آهن- راههای ارتباطی-گاز-صنایع آهن و فولاد و الکتریسیته ملی می‏شوند و در دهه 70 دولت سهام خود را در شرکتهای ماشین‏سازی و حمل‏ونقل افزایش می‏دهد.

در فرانسه نیز ملی کردن در اواخر دهه 1930 با ملی کردن‏ کارخانه‏های اسلحه‏سازی و هواپیماسازی صورت می‏گیرد.در بین سالهای 1944-1947 برنامه اصلی ملی‏ کردن عملی می‏گردد و صنایع الکتریسیته-ذغال‏سنگ- ماشین‏سازی رنو-بانک فرانسه-بانکهای دیگر و شرکتهای بیمه ملی می‏شوند و دولت به تدریج بزرگترین‏ سهامدار در صنایع آهن-نفت-ساختمان هواپیمایی‏ و ارتباطات می‏گردد.

به این ترتیب طی سالهای پس از جنگ کشورهای‏ اروپایی تجارت کاملی از اداره شرکتهای دولتی و انحصارات‏ ملی بدست آوردند.

حاصل این تجارب که در عدم کارایی شرکتهای ملی‏ شده خلاصه می‏شد،باعث شد تا شعارهای‏"ملی کردن‏" به‏"ضد ملی کردن‏" DENATIONALIZATION و بازگشت به مکانیسم بازار تبدیل شود.

مزیت نسبی دولت در فعالیتهائی است که بطور طبیعی‏ توسط بازار صورت نمی‏گیرد و یا اصلا"از حوزه فعالیتهای‏ بازار خارج است.اشتغال دولت در غیراموری که در آن‏ مزیت نسبی دارد موجب می‏شود که از وظایف اصلی خود بازماند و منابع اتلاف گردد و حتی از فرصتهای تولید و سرمایه‏گذاری واحدهای خصوصی جلوگیری شود.

می‏بینیم که دخالت بیش از حد دولت در امور اقتصادی‏ و عدم کارایی آن در کشورهای پیشرفته در حال توسعه‏ باعث می‏شود که لیبرالیسم جدید پدیده(شکست دولت) را مطرح سازد و مکانیزم بازار را در مقابل برنامه‏ریزی‏ و محدودیتها و مقررات دست و پاگیر عرضه نماید و از حقوق‏ فردی در قبال قدرت مطالعه و انحصاری دولت حمایت‏ می‏نماید و در نهایت خصوصی‏سازی را به عنوان‏ استراتیژی مطلوب به جهان ارائه می‏کند.

موج جدید خصوصی‏سازی نتیجه شرایط و مقتضیات‏ سیاسی-اقتصادی در کشورهای اروپائی بوده است‏ و بکارگیری آن در کشورهای جهان سوم با شرایط اقتصادی‏ و سیاسی متقاوت و بایستی با احتیاط و دقت کامل صورت‏ گیرد،حتی در مورد کشورهای پیشرفته یکی‏ ازر صاحبنظران گرایش افراطی بسوی خصوصی‏سازی را هشدار می‏دهد و می‏گوید شواهد تجربی و اصول تئوریک‏ کافی هنوز وجود ندارد تا بتوان در این راه شتاب گرفت.

در فرایند خصوصی‏سازی نبایسی بخش خصوصی را به یکباره جانشین دولت بکنیم بلکه استفاده از اصول‏ اصلی مکانیزم بازار باید براساس منطق علمی و روش‏ عقلایی با این شرط که نقش تکمیلی دولت و بازار و ضرورت ابتکار عمل دولت در سازماندهی فعالیتهای‏ دنیامیک اقتصادی بصورت یک اصل مورد پذیرش قرار گیرد،بمرحله اجرا گذاشته شود.

ایده اصلی در تفکر خصوصی‏سازی این است که فضای‏ رقابت و نظام حاکم بر بازار بنگاهها و واحدهای خصوصی‏ را مجبور می‏سازد تا عملکرد کاراتری را نسبت به بخش‏ عمومی داشته باشند.

تقویت خصوصی‏سازی

خصوصی‏سازی عبارت است از واگذاری واحدهای‏ متعلق به دولت به نهادهای متمرکز غیرخصوصی و شبه‏ دولتی یا به کارگزاران بخش خصوصی به نحوی که آنان‏ بتوانند با انگیزه توسعه فعالیت خود،به بهره‏برداری بهینه‏ از منابع جامعه و رشد و توسعه آن کمک کنند.

این اصطلاح برای نخستین بار بطور رسمی در انگلستان و در دهه 1980 مطرح شد منظور از آن‏ بازگرداندن واحدهایی بود که قبلا"از بخش خصوصی‏ گرفته شده و به صورت شرکتهای ملی شده اداره می‏شد.با فروپاشی کمونیسم این سیاست جنبه جهانی یافت.

تدوین راهبردهای مشترک عمومی برای سیاست‏ خصوصی‏سازی موثر،امری ناممکن است.زیرا شرایط کشورها و واحدهای مختلف یکسان نیست.وضع کشوری‏ مانند انگلستان که در آن بخش اعظم صنایع در دست‏ بخش خصوصی است و فرهنگ سرمایه‏داری سابقه‏ای‏ طولانی دارد با کشوری چون روسیه که ناچار است تمام‏ فعالیتهای فردی از جمله تفکر اقتصادی مناسب را از پایه‏ بنا سازد،یکی نیست.

 با این همه یک چهارچوب بسیار مقدماتی می‏توان‏ مطرح کرد.

1-نخستین گام در راستای تقویت بخش خصوصی. تدوین یک سیاسنت منسجم بر پایه یک ساختار رقابتی‏ است.

سیاست خصوصی‏سازی یا مکانیزم بازار آزاد هنگامی‏ موثر و سازنده است که تمام واحدهای اقتصادی در یک‏ رقابت فشرده و آزاد درگیر باشند،برای این منظور،هیچ فرد یا واحدی نباید از امتیازات خاص برخوردار شود.

اقتصاد بازار آزاد به معنی حذف نظارت یا هدایت دولت‏ و دولتمردان صالح و متعهد به رشد و توسعه نیست.آنچه از میان می‏رود تبعیض در اعمال قوانین و توزیع محدودیتها و امکانات است.برخورداری از تسهیلات اعتباری و حمایتی، از معافیتهای و مواجهه با فشارهای مالیاتی و قانونی،باید برای همه یکسان باشد.

هرگاه فرد،شرکت و یا نهادی با اتکا به قدرت منحصر به‏ خود،درصدد پیشبرد علایق این و محدود کردن فعالیت آن‏ شرکت یا شخص برآید،آنگاه نظام سرمایه‏داری به تصویر گروه را هزنان مبدل می‏شود و خسارت این وضع سرانجام‏ متوجه همگان،حتی قدرتمندان خواهد شد.

در شرایط رقابتی که این نظام مشوق بهترین‏ها بوده‏ و با ایجاد رشد و توسعه زیان صوری ضعیف‏ترها را جبران‏ می‏کند.نظام بازار آزاد،نظامی بی‏رحمانه است درست‏ مثل همان تصویر فرشته کور عدالت.اما این نظام،غیر عادلانه نیست.زیرا مکانیزم کوربازار نمی‏تواند جزیر مبنای لیافت و فعالیت افراد داوری می‏کند.

2-دومین گام در راستای تقویت بخش خصوصی از این‏ مسئله استخراج می‏شود که برنامه خصوصی‏سازی‏ بایستی حتی المقدور جامع و وسیع باشد و عدالت و آزادی‏ عمل را در بیشترین جوانب و بخش‏های اقتصاد ملی، اعمال کند.

بنابر این ابتدا بایستی دقیقا"تعیین شود کدام‏ فعالیتها باید درست دولت باقی بماند.

اگرچه استفاده از اصل خصوصی‏سازی در تمام صنایع‏ تولیدی و خدماتی مانند آموزش و پرورش،بهداشت- خدمات رفاهی شهری و غیره-هدف نهایی سیاستگذاری‏ در این زمینه است اما باید هشدار داد جامعیت در این سطح، تنها برای جوامعی مناسب است که درآمد سرانه بالا داشته‏ باشند و همگان بتوانند از حد اقل خدمات ضروری برخوردار شوند.

مثلا"در شهری که دارای هیچ درمانگاه یا مدرسه دولتی‏ نیست خصوصی‏سازی تنها بیمارستان و مدرسه موجود و اداره آنها براساس سوددهی بازرگانی اقدامی نه تنها غیر اخلاقی بلکه غیراقتصادی است.بدیهی است عامل‏ اصلی رشد و توسعه هر جامعه،افراد سالم،فرهیخته‏ و آزاد،آن است و تقبل هزینه تحقق این اهداف هیچگاه‏ ناقص اصلی خصوصی‏سازی تلقی نمی‏شود.عنصر اصلی‏ انتقال به اقتصاد بازار آزاد خصوصی‏سازی شرکتهای‏ دولتی است.

مسأله خصوصی‏سازی تحول فرهنگی فریبنده‏ای را بوجود می‏آورد که این تحول ناشی از انتقال تجارت دولتی‏ به مالکیت خصوصی است.

دولتها بایستی نشان بدهند که منافع و مزایای‏ خصوصی‏سازی بیش از معایب و نقاط ضعف آن می‏باشد و این نکته را نیز یادآور شوند که خصوصی‏سازی نهایتا"به‏ سرمایه‏داری مردم منجر خواهد شد.

شرکتهای سرمایه‏گذاری در روسیه و انگلستان‏ تاکتیکهای جلب حمایت از امر خصوصی‏سازی را به‏ منصه ظهور می‏گذارند.

انگلستان اغلب به عنوان مهد خصوصی‏سازی تلقی‏ می‏گردد.

در مقابل روسیه در دهه 1990 به‏طور گسترده‏ای در حال‏ انجام و اجرای خصوصی‏سازی می‏باشد.در کشور روسیه‏ نخستین هدف رئیس جمهور بوریس یلتسین پیروزی بر مخالفان خصوصی‏سازی از جمله برخی از مدیران‏ و کارگران بود.

باوجوداین تلاش پیگیر،او با ادعاهای این افراد مبنی‏ بر اینکه خصوصی‏سازی مشکلاتی به همراه خواهد داشت‏ موافق بود،ولی بر این نکته تاکید کرد که ثروت و رفاه از طریق اقتصاد بازار حاصل می‏شود و این امر به دلیل‏ کارایی و بازده شرکتهای خصوصی و تخصیص مجدد منابع‏ می‏باشد.

شگردهای اصلی یلتسین توزیع سهام(اوراق بهادار) و همه پرسی از مردم بود.اما ذهن کمونیستی مفهوم ماهیت‏ خصوصی را به عنوان(دزدی)تلقی می‏کند.

تغییر این اعتقاد مدت مدیدی طول خواهد کشید.

یلتسین برای کاهش هراس مردم از خصوصی‏سازی، ابتدا بخشهای سرمایه‏گذاری کلیدی معینی نظیر جنگلها- معادن-چاههای نفت-نیروگاههای هسته‏ای- مجتمعهای کشاورزری و کارخانه‏های صنایع نظامی را از طرح خصوصی‏سازی مستثنی کرد.

در انگلستان مارگات تاچر و جان میچر در مقایسه با همتای روسی خود مخالفین کمتری در اعمال سیاست‏ خصوصی‏سازی داشتند.

دولت محافظه‏کار این کشور باید نشان می‏داد که در جهت منافع مردم عمل می‏کند نه در جهت دلالهای سهام. دولت مجبور بود وانمود کند که کشور به خارجی‏ها فروخته‏ نخواهد شد و پیشنهادات سرمایه‏گذاری خارجی در جهت‏ منافع ملی است.علی‏رغم تاکتیکهای دولت،برخی از موارد خصوصی‏سازی نظیر خصوصی‏سازی بخش آب، مورد تایید عامه مردم نبود.در حقیقت در این بخش، خصوصی‏سازی برخلاف اعتقاد راسخ مردم مبنی بر اینکه‏ آب همچون باران مجانی است تلقی می‏گردید.عده‏ای‏ بر این عقیده بودند که آب نباید دچار فرآیند خصوصی‏سازی می‏گردید،مخصوصا"به این علت که‏ هزینه‏های مصرف آب مردم افزایش چشمگیری داشته‏ است.یکی از تاکتیکهایی که دولتها برای جلب حمایت از خصوصی‏سازی بکار می‏برند این است که نشان دهند مزایای آن بر ضعفهایش می‏چربد.

رسیدن به این هدف برای دولت روسیه مشکل است‏ زیرا دولت روسیه شوروی حدود هفت دهه ه مالکیت ابزار تولید را در دست داشت.

انتقال سوسیالیسم به اقتصاد آزاد با مشکلات فراینده‏ای‏ مثل روند کند پذیرش سرمایه‏داری توسط مردم روبرو بوده‏ است.

با این وجود نتیجه‏ای که از بررسی یک نمونه از شرکتهای خصوصی شده بدست می‏آید این است که در بین شرکتهای خصوصی شده صادرات افزایش یافته است.

برای تقویت خصوصی‏سازی دولت همچنین بایستی‏ به مردم ثابت کند که از عمده مشکلات ناشی از خصوصی‏سازی مثل تورم و بیکاری بی‏می‏آید.

در انگلستان برعکس روسیه مزایای خصوصی‏سازی‏ بوضوح بر نقاط ضعف آن می‏چربد.در این کشور خصوصی‏سازی به این دلیل راحت‏تر صورت می‏گیرد که‏ مالکیت ابزارهای تولد برای مدت زمان کمتری در دست‏ دولت بوده است.

تاکتیک اصلی مورد استفاده در هر دو کشور دخیل کردن‏ هر چه بیشتر افراد در ایجاد سرمایه‏گذاری مردم است.

به منظور تشویق مشارکت داخلی در امر خصوصی‏سازی،دولتهای روسیه و انگلستان سرگرم خرید و فروش سهام شدند.اما روسها بر استفاده از اوراق بهادار نیز تاکید دارند،همانطور که گفتیم تاکتیک اصلی مورد استفاده‏ هر دو کشور دخیل نمودن هرچه بیشتر افراد توسعه‏ سرمایه‏گذاری بخش خصوصی است.یعنی آنها معتقدند که راه فروش سرمایه‏های صنعتی به مردم فروش صنایع‏ به آنهاست.

یکی از شگردهای یلتسین برای تقویت‏ خصوصی‏سازی توزیع اوراق بهادار خصوصی‏سازی در بین‏ میلیونها شهروند روسیه بود.

هدف وی این بود که مردم را به نحوی وادار نماید از اوراق بهادار خود برای خرید سهام بخشهای تجاری تحت‏ پوشش خصوصی‏سازی استفاده نمایند.

جمع‏بندی تاکتیکها و روشهای‏ تقویت خصوصی‏سازی

وقتی ه دولتی سعی در تغییر مالکیت بخشهای‏ سرمایه‏گذاری دارد،معمولا"با رقبای سیاسی دولت گذاشته‏ روبرو می‏شود که می‏خواهند اوضاع را در حالتی که هست‏ حفظ نمایند.

بنابر این دولت سعی می‏کند که بر مخالفان خصوصی‏ سازی پیروز گردیده و طرفداران آن را افزایش دهد. روشهای تقویت خصوصی‏سازی در مجموع عبارتند از:

1-وعده رفاه و افزایش بازده تولید تحت نظام جدید.

2-اثبات این نکته که مزایای این امر بر نارسایی‏های‏ آن‏که تورم و بیکاری است می‏چربد و این مشکلات قابل‏ حل می‏باشند.

3-انتخاب شیوه‏های توزیع سهام بین کارگران‏ و مدیران که منجر به سهیم نمودن آنها در فرآیند خصوصی‏ سازی گردد.

4-پیشبرد سرمایه‏گذاری خصوصی که طی آن مردم با خرید سهام و شرکت در خرید و فروش سهام به مشارکت در خصوصی‏سازی تشویق گردند و بدین طریق سعی در نظام جدید داشته باشند.

ماخذ:

1-کتاب(خصوصی‏سازی یا ترکیب مطلوب دولت‏ و بازار در توسعه اقتصادی)نوشته دکتر توسلی

2-مجله سیاسی-اقفتصادی شماره 78-77