

# «خصوصی کردن» (۱) مؤسسات عمومی یک ضرورت است یا اجبار؟

دکتر عبدالحمید شمس

مؤسسات بخش دولتی به بخش خصوصی جهت «مبارزه» علیه گسترش اقتصاد مختلط، افزایش رقابت، خلاقیت و قدرت انتخاب. اما از آنجا که دولت حافظ «منافع عمومی» و اشاعه دهنده اصل مشارکت می‌باشد و بر عکس، بخش خصوصی عملاً، جز سودبری و مبارزه علیه گسترش روابط صنعتی، رسالت چندانی برای خود نمی‌بیند، بهتر است که از راه میانگینی برای کاهش دخالت‌های اقتصادی - اجتماعی دولت یافت.

**گفتار اول - مفهوم خصوصی سازی**  
در یک تعریف خاص می‌توان گفت که خصوصی سازی عبارت است از مجموعه عملیات حقوقی، اقتصادی، برای انتقال دارائیه‌ها و فعالیت‌های عمومی به افراد، جهت استفاده خصوصی از آنها توسط یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی.  
این تعریف غیر پویا - که برابر است با «غیر ملی کردن» مؤسسات - دو توضیح می‌طلبد:

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

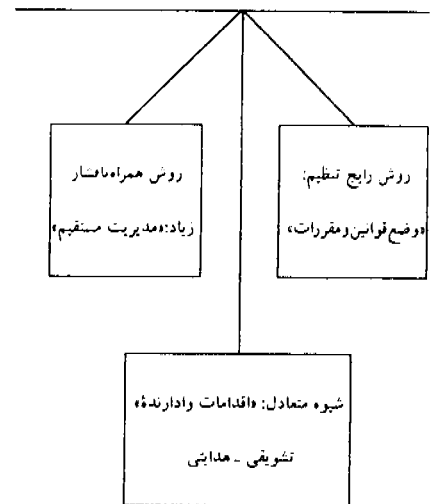
به علاوه با توسعه و گسترش بورس و ادغام مؤسسات و پدیدار شدن شرکتهای بزرگ واژه خصوصی و مالکیت خصوصی بیشتر جنبه نشانه‌ای خواهد داشت. زیرا که با ترکیب و انسجام مؤسسات و سرمایه‌ها،

حضور دولت در قلمرو اقتصادی در پیش گرفتند. اما در جریان عملیات مربوط به خصوصی سازی افکار عمومی آشکارا در یافت که بخش خصوصی «بیش‌طلبی»‌های زیادی در جهت اعتلای صنایع ملی ندارد و به عنوان نمونه در اغلب موارد بخش خصوصی حاضر به خرید مؤسسات مربوط به صنایع کشتی سازی، راه آهن، متالورژی... نمی‌شد، مگر آنکه این بخشها، پیش از واگذاری به این بخش، توسط دولت به «سودآموزی» رسیده باشند. از سوی دیگر روشن بود که در چارچوب مقررات موجود و با دخالت‌های موجود در وضع بازسازی، تعیین رفتار مؤسسات و گسترش بخش عمومی و غیر مستقیم دولت چون ثابت نگاهداشتن قیمت‌ها، اعطای کمک‌های بلاعوض یا با بهره کم... صنایع بزرگ نمی‌توانستند قدرت رقابتی خود را افزایش دهند.

در چنین شرایطی مقاومت در مقابل یک چنین حرکت‌هایی - به ویژه برای کشورهای در حال رشد جنوب و حتی برای کشورهای سابقاً سوسیالیستی - بسیار دشوار می‌نمود. چرا که عوامل چندی چون رابطه با کشورهای صنعتی غرب و ژاپن، فشار مؤسسات پولی بین المللی و بخش خصوصی در داخل کشورها، «غیر رقابتی 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 غیر ملی کردن و انتقال

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» تقویت راه سوم یعنی تنظیم روابط از طریق «اقدامات وادارنده» می‌باشد.

راههای تنظیم اقتصادی - اجتماعی توسط دولت



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

قدرت کنترل در شرکتهای مورد بحث، نه به وسیله مالکین خصوصی، بلکه توسط مدیران خصوصی که به شیوه خود گزینی عمل می‌کنند، اعمال می‌شود. این مدیران در واقع تکنوکراتهایی هستند که توان و قدرت عملشان را نه از حق مالکیت، بلکه از پیچیدگی نظام به دست می‌آورند.

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

بر اساس چنین تعریفی می‌توان، ضمن تأثیر پذیری از جوهره و روح حاکم بر علل خصوصی سازی، 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 سود دهی رسید و این در حالی بود که صددرصد سرمایه آن به دولت تعلق داشت.

**گفتار دوم - خصوصی سازی برای چه؟**  
معمولاً در کشورهای صنعتی، برنامه‌های خصوصی سازی چه از دیدگاه دولت، و چه از دیدگاه بخش خصوصی، اهداف رسمی و غیر رسمی مختلفی را دنبال می‌کنند و اما فراسوی مواضع رسمی، واقعیتها به



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 مالی به وجود آورد.

می‌توان گفت که علل فوق که عمدتاً 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 ارزانتر 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 مسردمی و مشارکت کارکنان در عملکرد مؤسسات می‌شود.<sup>(۲)</sup>  
- مقررات خاص حاکم بر عملکرد نظام دولتی، به آن اجازه نمی‌دهد که در دنیای بیش از پیش رقابتی کنونی، به طور مؤثری

گونه‌ای دیگر هستند.

#### بند اول: دودیدگاه

نظر برخی از دولتمردان بر این است که: اولاً - مؤسسات بخش عمومی اغلب سودده نیستند و بعضاً ضرر هم می‌دهند و لذا با «غیر ملی 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 به وجود

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

## 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 دارائیهای عمومی به بخش خصوصی.

بخش عمومی این کشورها است و نه بخش خصوصی.

مضاف بر اینها تناقضات بسیاری در عملکردهای کنونی «قدرت عمومی» دیده می‌شود که گام برداشتن در بستر گشایش اقتصادی به شیوه غرب را دشوار می‌سازد. 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 می‌باشد. در اغلب کشورهایی که انتقال صنایع به بخش خصوصی صورت گرفته است، اولین بازندگان صحنه، کارگران بوده‌اند، چرا که عدم امنیت شغلی، کاهش امکانات رفاهی، فردی کردن میزان دستمزد، رکود حرکت‌های سندیکایی از رایج‌ترین سکه‌های جریان خصوصی سازی بوده است.

یکی دیگر از تناقضات موجود - همان طور که در بالا بدان اشاره شد - مسئله مالیات‌هاست: در کشورهایی که خصوصی‌گرایی مطرح شده است، هماهنگ با به اجرا در آوردن استراتژیهای مربوط به آن، از میزان مالیات‌های بر ثروت، ارث و سود شرکتها کاسته شده است. و حال آنکه کشور ما در شرایط کنونی در حال توسعه هر چه بیشتر طرحهای گوناگون مالیاتی می‌باشد. در این رابطه می‌توان نزدیک به ده نمونه دیگر را به عنوان مثال مطرح نمود.

اما به طور کلی می‌توان 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» می‌تواند، بعد از چند برنامه پنج ساله پویا و متکی به «استراتژی زنجیره‌ها» مورد آزمایش قرار گیرد. اما در مقطع کنونی، تلاش برای خصوصی سازی نه به «دخالت حداقل دولت» منتهی می‌شود و نه به رشد

شدن زنجیره‌های صنعتی در این کشورها رابطه تنگاتنگی با دخالت و پشتیبانی دولت دارد. امروز حتی در کشور آمریکا - که خود را طلایه دار لیبرالیسم و عدم دخالت دولت و «سیاستهای صنعتی غیر متمرکز» 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، بهینه سازی و تکمیل حلقه‌های هر زنجیره نیاز به سرمایه گذاری داریم. سرمایه گذاریهایی که موفقیت آنها صددرصد نیست. در چنین شرایطی بخش خصوصی این خطر را نمی‌پذیرد که در «گذرگاهی تاریک» گام بردارد. بخش خصوصی سرمایه گذاری در زمینه‌های آموزشی و پژوهشی را جزء «هزینه‌های بریاد 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» - 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 می‌آوریم، باید پذیرفت که نه بخش عمومی ما شبیه

و اکثراً نشان دهد. دنیایی که در آن سرعت در تصمیم‌گیری، ساختار رویه تحول، قابلیت انطباق با حوادث بسیار ضروری می‌باشد.<sup>(۳)</sup>

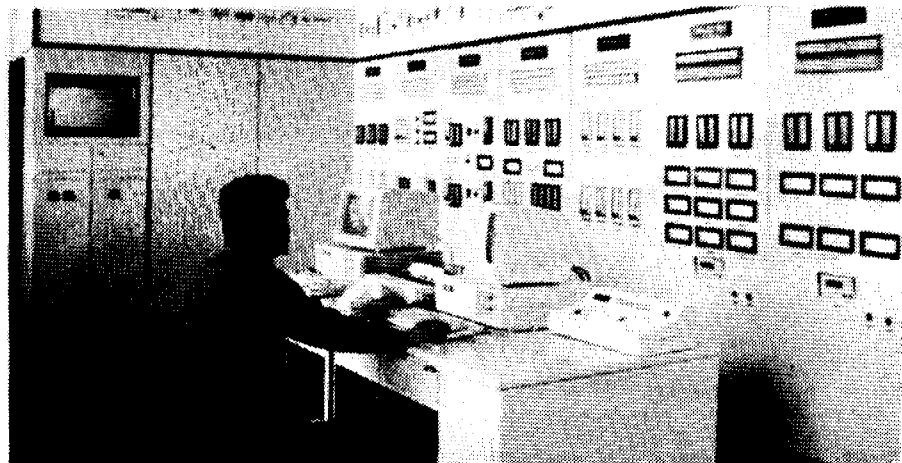
- یک دولت سهامدار، حتی زمانی که خود مختاری مؤسسات دولتی را رسماً قبول نماید، همیشه تمایل به حمایت و دخالت در او وجود دارد.<sup>(۴)</sup>

### بند دوم: واقعینهای موجود

کشورهای صنعتی که اقدام به خصوصی سازی 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 سرمایه گذاریهای عمومی هستند.

به عنوان نمونه پروژه‌های قطارهای تند رو در ژاپن، آلمان، فرانسه... پروژه هواپیماهای گوناگون نظیر کنکور، توسعه صنایع الکترونیک، ماهواره‌ها... و دهها پروژه بزرگ ناشی از سرمایه گذاریهای دولتی هستند.

بخش خصوصی تنها در شرایطی که این بخشها سود آور شدند، حاضر به سرمایه گذاری می‌شود. به عنوان مثال در مقطع کنونی، این بخش - در کشورهای پیشرفته حاضر به سرمایه گذاری در صنایع کشتی سازی و متالورژی نیست. و خوب می‌دانیم این بخشها - حتی در بحرانی‌ترین شرایط (در دهه هفتاد) از سرمایه گذاری عمومی، جهت نوسازی، بازسازی، پژوهش و توسعه، آموزش و غیره استفاده کرده‌اند. به طوری که با قاطعیت می‌توان گفت: تکمیل



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 دموکراتیک 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 است.

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 دارائیهای 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. اما 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»!

صنایع کشور و حل مشکلات فعلی و آینده. چرا که فرهنگ «دخالت محدود» هنوز جای خود را در جامعه باز نکرده است، و سازمانهای دولتی حتی در سطوح بالا تمایل دارند که در تمام زمینه‌ها تصمیم‌گیری 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 پایانی - از «منابع عمومی» تا «مشارکت» مردم**

همان طور که بدان اشاره شد یکی از مهمترین معیارهای مشروعیت نظام دولتی در سده اخیر، تأمین و حفظ «منابع عمومی» بوده است. اما با گذشت زمان و رشد آگاهیهای سیاسی - اجتماعی ملتها، به نظر می‌رسد که دولت‌های مردمی (دموکراتیک) مجبور به جایگزین نمودن گام به گام اصل «منافع عمومی» به وسیله «اصل مشارکت» شدند. چرا که حفظ منابع 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

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 مانیتست، به علاوه حتی اگر در این رابطه نیاز ناشی از یک خلأ واقعی نیز وجود می‌داشت، در فقدان «فرهنگ مشارکت»، نه به گشایش سیستم و توسعه رقابت و نوآوری، بلکه به «دست گذاشتن» عده‌ای بر سرمایه‌های ملی و نهایتاً گسترش بیشتر «لیبرالیسم اقتصادی» و «وحشی» منتهی می‌شود.

\* این مقاله قبلاً در مجله علمی کاربردی مدیریت دولتی شماره هفدهم تابستان ۱۳۷۱ به چاپ رسیده است. لیکن از آنجا که در آغاز تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، باز هم مباحث خصوصی سازی مطرح شده، ماهانه تعاون تصمیم به چاپ مجدد آن گرفته است با امید به آنکه مفید فایده واقع شود.\*

□ بی‌روشها:

1: Privatisation

2: Privalization

۳- به نقل از کنفرانس یک دیپلمات وابسته به حزب محافظه کار

انگلیس در «انستیتو بین المللی مدیریت عمومی، پاریس - هفته اول اکتبر ۱۹۸۹. (بازدانشهای شخصی)

4: VarsLaliberte \_ E.Balladur.Ministre

Detas,EIDe\_ LEconomie

□ منابع:

1: Bacon and Eltis\_Britains Economic Problem: too prducers. Mc Millan Prrss ltd.londres.1976

2: Baumol, Panzar, willing\_ Contestable markets and the theory of industry structure ,harcourt brace jovanovith ,new york 1892.

3: Holz.j\_p\_lexperrience thache r.succes et limites de la politique economique .economica ,paris.1985.

4: Jacquillat.B\_DEsetatiser.Robet Laffont paris.1985.