

اثرات خصوصی سازی و مقررات زدایی (۲)

(بحث تطبیقی)

دکتر عبدالحمید شمس

در قسمت اول این مقاله که در شماره ۲۲ دانش مدیریت به چاپ رسید مبحث خصوصی سازی مطرح گردید. در این شماره در زمینه مقررات زدایی مطالبی ارائه خواهد شد.

عدم تنظیم^۱ یعنی کاهش کنترل دولت بر فعالیتهای اجتماعی - اقتصادی. این استراتژی در جمله معروف فرانسوی «بگذار برود، بگذار بشود»^۲، خلاصه می شود.

اما ریشه گرایش به این استراتژی را باید در کتاب «ثروت ملل» (۱۷۶۶)، نوشته آدام اسمیت بنیانگذار لیبرالیسم اقتصادی جستجو کرد. به نظر این اندیشمند، دولت نباید در مکانیسم بازار دخالت کند، چرا که بازار باید به طور «خود بخود» تنظیم شود.

آقای ریگان و خانم تاچر و دیگر پیشگامان نئولیبرالیسم، ضمن تأثیر پذیری از افکار فریدمن نظریه پرداز انگلیسی چهار اصل را - در دهه هشتاد - مطرح کردند:

اولاً در مقابل بحران جهانی، که برای اولین بار در آن دو مشکل بیکاری و تورم با هم رشد یافته اند، باید تنها علیه تورم مبارزه کرد. ثانیاً باید بر یک جامعه رقابتی و نه بر یک جامعه برابر طلب تأکید کرد. چرا که در چنین جامعه ای هر کس شایسته تر است برنده می شود.

ثالثاً باید اقتصاد را غیر دولتی کرد و دخالت های دولت را کاهش داد.

رابعاً باید گذاشت که یک گزینش طبیعی میان مؤسسات صورت گیرد و اگر مؤسسات لازم دانستند، کارگران اضافی را بیرون کنند^۳ (داروینیسیم اقتصادی).

در راستای همین اصول، برخی اضافه کردند که «عدم تنظیم» قدرت بوروکراتها را کاهش می دهد و برای افراد آنقدر آزادی ایجاد می کند که بتوانند خودشان انتخاب کنند و از خودشان خلایق

نشان دهند»^۴.

بنابر این هدف نئولیبرالیسم نه تنها کاهش دخالت مستقیم دولت (از طریق خصوصی سازی) است، بلکه کاهش بوروکراسی از طریق مقررات و یا «ملایم و انعطاف پذیر و ساده کردن مقررات» نیز هست. اما بلافاصله تأکید می کنیم که کاهش کمی و کیفی مقررات در غرب، تنها در قلمرو اقتصادی و روابط کار و برای کاهش هزینه مؤسسات و بالا بردن سود دهی آنهاست. در حالی که برای مبارزه علیه بوروکراسی می توان از مقررات زدایی به گونه ای بهره جست که تمام افراد یک ملت از آن بهره مند شوند.

در این مقاله مفهوم عدم تنظیم و مقررات زدایی و گونه های آن و مقررات زدایی در کشورهای آمریکا و فرانسه و ایران مورد بحث قرار گرفته است.

مفهوم عدم تنظیم و مقررات زدایی

عدم تنظیم یا (Deregulation) به زبان فرانسه «مقررات زدایی» یا (Deregulation) معنی می شود و در مفهومی کوتاه، حذف تدریجی کنترل فعالیتهای اقتصادی است و در یک مفهوم افراطی یعنی «هر کسی می تواند هر کاری که دلش خواست انجام دهد»^۵.

اما در عمل این دو واژه کاملاً یکی نیستند، ممکن است یک دولت مقررات را در زمینه ای خاص کم کند، اما این کاهش کمی مقررات «عدم تنظیم» را به دنبال نیاورد چرا که کیفیت آنها را می تواند به گونه ای تغییر دهد که از میزان قدرت او کم نشود. به عنوان نمونه، در ایران تا قبل از سال ۱۳۴۳، کارکنان می توانستند سندیکای صنعتی داشته باشند (ماده ۲۵ قانون کار). حذف ماده قانونی که این شیوه از فعالیت سندیکایی را مجاز می شمرد، نوعی «مقررات زدایی» محسوب می شود، اما الزاماً «عدم تنظیم» نیست،

چراکه موجب تقویت حضور دولت در صحنه اجتماعی و روابط کار است، در صورتی که اگر عکس این وضعیت صورت می‌گرفت، مثلاً اگر در همان قانون گفته می‌شد «دولت ضمن مجاز شمردن سندیکاهای صنعتی و عمومی زمینه را برای گسترش پیمانهای جمعی میان سازمانهای کارگری و کارفرمایی فراهم می‌کند»، در این صورت ما، در وضعیت «عدم تنظیم» بودیم (چرا که نقش دولت کاهش یافته) و در عین حال «مقررات زدایی» کیفی نیز صورت گرفته بود.

به هر صورت، در اینجا تأکید ما بیشتر بر «عدم تنظیم» است؛ یعنی مجموعه اقداماتی که در چهارچوب یک خط مشی کلان هدفش غیر متمهد کردن دولت در برابر جامعه غیر نظامی از طریق مقررات زدایی است.^۱

نکته قابل توجه دیگر اینکه عدم تنظیم گاه مربوط به «یک بخش خاص» است، مانند هنگامی که دولت اجازه می‌دهد در یک بخش اقتصادی تنها فعالیت نکند، بلکه مؤسسات خصوصی هم بتوانند به مثابه رقیبی وارد بازار شوند؛ مثلاً در زمینه پست.

اما معمولاً این استراتژی شامل همه بخشهای اقتصادی می‌شود (نمودار شماره ۱). مانند حذف برخی از مقررات برای عمومیت دادن کار زنان در طول شب و یا حذف مقرراتی که مانع از سودبری بیشتر مؤسسات تجاری - صنعتی می‌شوند، حتی اگر این مقررات حامی «منافع عمومی» باشد.

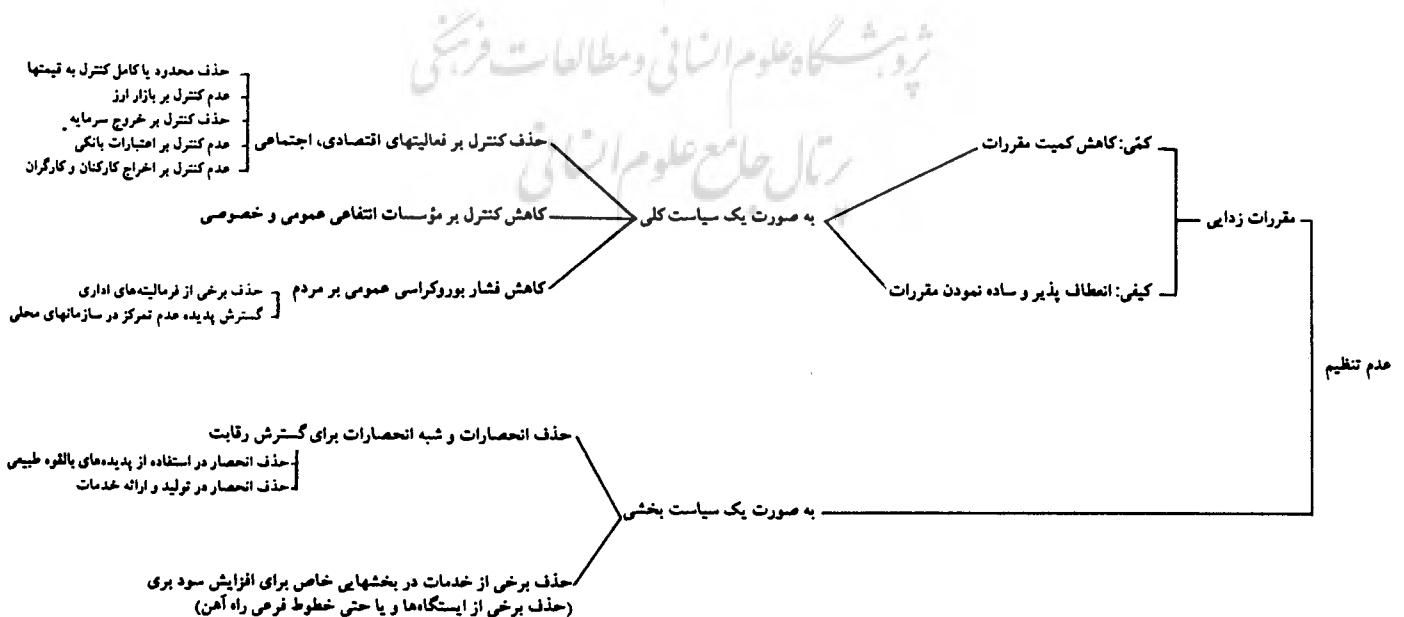
شاید بتوان عدم تنظیم را آنچنان که در عمل دیده شده به نوعی جنگ میان اصول: سود بری، خودکفایی مالی و ثمر بخشی مؤسسات از یک سو و منافع عمومی از سوی دیگر تلقی نمود؛ به عنوان نمونه، هنگامی که به نام خودکفایی مالی، کنترل بر برخی از تولیدات و فعالیتها آن چنان کاهش می‌یابد که نهایتاً به لایه آزن آسیب می‌رسد، و یا محیط زیست آلوده می‌گردد، ما کاملاً در چهارچوب منطق «عدم تنظیم» قرار داریم. وقتی به نام خودکفایی مالی فعالیت برخی از خطوط راه آهن حذف می‌شود، و یا حداقل به علت با صرفه نبودن، قطارها در برخی از ایستگاهها متوقف نمی‌کنند، ما در شرایط عدم تنظیم قرار داریم. در مجموع می‌توان گفت که عدم تنظیم به سه صورت خود را نشان می‌دهد:

۱- از طریق مبارزه علیه «تورم مقرراتی» و فرمالیته‌های دست و پاگیر اداری،

۲- ایجاد نرمش، انعطاف پذیری و ساده نمودن قوانین و مقررات و رفع برخی از ممنوعیتهای قانونی،

۳- حذف انحصارات و شبه انحصارات دولتی و گسترش رقابت.

وقتی که به این تقسیم بندی نگاه می‌کنیم، فوراً این فکر به نظر می‌آید که با این حساب، عدم تنظیم و مقررات زدایی می‌تواند مفید هم باشد؛ به عنوان مثال، چه کسی مخالف نرمش و ساده کردن مقررات می‌باشد. مگر نه این است که مقررات زیاد نشانه تحقیر،



نمودار شماره ۱

عدم اعتماد، اهانت و برتری طلبی دولت نسبت به زندگی مردم است؟ پس این واکنش فکری کاملاً بجاست، چرا که مقررات زدایی به مانند خصوصی سازی می تواند هم در خدمت منافع ملی و هم در خدمت منافع یک اقلیت بیگانه با منافع ملت قرار گیرد. برای داشتن درک عمیقتر از این استراتژی کلان و شناخت بهتر آنچه که در کشور ایران می گذرد، بی مناسبت نیست تا به تحلیل چگونگی اجرای این استراتژی در کشورهای دیگر مبادرت ورزیم.

عدم تنظیم در ایالات متحده آمریکا

رشد مقررات و قوانین در آمریکا، قبل از گسترش عدم تنظیم سه مرحله کلان را پشت سر گذاشت. در دو مرحله اول ما شاهد رشد مقررات اقتصادی هستیم و در مرحله آخر مقررات اجتماعی و اکولوژیک مشکلات گوناگونی را بر بخش خصوصی ایجاد می کند. مرحله اول به اواخر قرن نوزدهم مربوط می شود؛ یعنی عصر طلایی سرمایه داری و هنگامی که دولت تصمیم گرفت تا علیه انحصارات و بوروکراسی خصوصی مبارزه کند.

در مرحله دوم، یعنی در جریان دهه سی، آمریکا برای خروج از بحران، به وضع قوانینی برای پشتیبانی از قیمت های کشاورزی، کنترل بانکها، تنظیم فعالیتهای مالی، بورس، برقراری بیمه های اجتماعی و حداقل دستمزد و ... می پردازد.

در مرحله سوم که در اواخر دهه شصت و اوایل دهه هفتاد دیده می شود، دولت فدرال، قوانین بسیاری در زمینه های حفظ محیط زیست و مبارزه علیه آلودگی هوا، حمایت از مصرف کننده، امنیت شغلی، بهداشت و همین طور حمایت از اقلیتها وضع می کند.

این مقررات در مجموع محدودیتهایی برای صنعتگران و کارفرمایان ایجاد می کرد، چرا که حمایت از کارکنان توسط قانون کار، حفاظت از محیط زیست و دفاع از مصرف کننده، میزان سودبری مؤسسات را کاهش می داد. علاوه بر این، وجود سندیکاها و بزرگ و مقررات مربوط به کنترل کیفیت محصولات غذایی و دارویی^۷ و همینطور کنترل بر نرخ برخی از اجناس چون محصولات مربوط به سوخت، مورد پسند بخش خصوصی نبود، به همین دلیل جریان نئولیبرال و مؤسسات خصوصی، همگام با سیاسیون دو حزب بزرگ آمریکا، مخالفت وسیعی را علیه این مقررات سازماندهی نمودند.

در این میان بخشهایی بودند که بیشتر از بقیه تحت نظارت دولت فدرال و دولتهای همبسته قرار داشتند. این بخشها عبارت بودند از: حمل و نقل (هوایی، راه آهن، جاده ها)، بانکها، خدمات مالی و مؤسسات بیمه، تلفن و شرکتهای توزیع کننده گاز و الکتریسیته.

در سال ۱۹۸۰، وزنه اقتصادی این فعالیتهای تحت مقررات، برای کشوری که داعیه رهبریت لیبرالیسم اقتصادی را دارد، هنوز بسیار بود:

- ۱۰/۵٪ دارایی ملی

- ۱۵/۱٪ درآمد ملی

- ۱۸٪ حجم فروش مؤسسات

- ۲۳٪ منافع خالص تمام سازمانها و مؤسسات

لازم به تأکید است که مؤسساتی که بدین ترتیب تحت حمایت مقررات قرار داشتند، سود ده بودند، چرا که تحت کنترل قرار دادن قیمت های این مؤسسات، عملاً درآمد ثابت و تضمین شده ای را برای آنها فراهم نموده بود.

- ۱۲/۷٪ اشتغال

- ۱۹٪ کارکنان عضو سندیکاها^۸

در چنین شرایطی اول کارتر و سپس ریگان - با این استدلال که تورم مقرراتی را باید مانند تورم پولی کاهش داد - ضرباتی بر پیکره مقررات و قوانین حمایت کننده از مصرف کنندگان، کارکنان و محیط زیست و ... وارد کردند.

در این راستا بیشترین تهاجم دولت علیه فعالیتهای حمل و نقل صورت گرفت، اما در زمینه: حذف کامل نظارت بر نرخها، عدم کنترل اعتبارات بانکی، عدم رسیدگی و ایجاد تعادل در برابر مناطق عقب افتاده نیز اقداماتی برای مقررات زدایی صورت گرفت.

الف - حمل و نقل راه آهن و هوایی

در زمینه حمل و نقل راه آهن دو تغییر صورت گرفت:

اولاً قیمت بلیطها آزاد شد و بدین ترتیب مؤسسات حمل و نقل سود بسیاری عاید خود نمودند (راه آهن بین المللی).

ثانیاً به این مؤسسات اجازه داده شد تا - بر مبنای معیار سود دهی - به اختیار خود هر خط آهنی را که سود ده نیست، حذف کنند. در حالی که در گذشته برای عدم خدمت رسانی به برخی از

شهرها، اجازه اداری لازم بود. از این به بعد ادارات پاسخ منفی خود به درخواست مؤسسات حمل و نقل را باید توجیه کنند. در قلمرو حمل و نقل هوایی نیز تغییرات کمی و کیفی بوجود آمد؛ کنترل بر نرخ بلیطها کنار گذاشته شد و تنها نظارت بر تواناییهای تکنیکی و مالی مؤسسات باقی ماند.

این وضعیت موجب افزایش تعداد کمپانیهای هوایی بین ایالتی شد به گونه‌ای که تعداد آنها از ۳۶ به ۹۸ رسید. قبل از این دگرگونیها، برای پیدایش یک کمپانی هوایی مقرراتی برای در نظر گرفتن منافع عمومی وجود داشت؛ به عنوان نمونه، دولت با در نظر گرفتن نیاز مناطق، خطهای هوایی هر کمپانی و نرخ بلیط هر خط را مشخص می‌کرد. به علاوه اتحادیه‌های بانفوذ نقش بسیاری برای تعیین حقوق کارکنان و حمایت از ثبات شغلی آنان ایفا می‌کردند. به دنبال اجرای برنامه‌های «عدم تنظیم»، کمپانیها، ضمن کاهش دادن نفوذ اتحادیه‌ها، نرخ بلیط خطوط هوایی را خود، تعیین می‌نمودند.

ب - عدم کنترل بر خروج سرمایه

عدم تنظیم به مؤسسات و اشخاص حقیقی اجازه داد تا سرمایه‌های خود را آسوده به خارج انتقال دهند و هر جا که مایل بودند، سرمایه‌گذاری کنند، بدون اینکه دولت دخالت داشته باشد. بر عکس، مقررات جدیدی برای محدود کردن و کنترل سرمایه‌گذاریهای خارجی در آمریکا وضع شد.

ج - عدم کنترل بر اخراج کارکنان

یکی از تلاشهای جریان نئولیبرال، گسترش اختیار در زمینه کاهش پرسنل بوده است. امروزه در این کشور غیر از پیمانهای جمعی کار و برخی از قوانین حمایت کننده از شهروندان، عملاً هیچ مشکلی برای اخراج کارکنان وجود ندارد؛ نه بازرس کار، نه فشارهای مستقیم یا غیر مستقیم ادارات بر مؤسسات؛ به علاوه رشد دستمزدها نیز کاملاً در اختیار کارفرما قرار دارد.^۹

بایسته تأکید است که در آمریکا مقررات زدایی عمدتاً به صورت یک «خط مشی کلی» مطرح شد و تمامی اقتصاد را تحت پوشش خود قرار داد. در حالی که در اروپای غربی بیشتر تلاش بر این بوده است تا در بخشهایی خاص مقررات ساده‌تر، بهنگامتر شده و در ضمن کمیت آنها نیز کاهش یابد. به عبارت دیگر، در

آمریکا بیشتر گرایش به «مقررات زدایی کمی» بوده است، در صورتی که در اروپا «مقررات زدایی کیفی» بیشتر مورد نظر بوده است.

عدم تنظیم در فرانسه

الف - عدم تنظیم در صدا و سیما

در کشور فرانسه، استراتژی عدم تنظیم اقتصادی که از اواخر دهه هفتاد شروع شده بود با روی کار آمدن سوسیالیستها به حالت معلق درآمد و مقررات زدایی شکل تازه‌ای به خود گرفت. به گونه‌ای که در همان آغاز، دولت تصمیم می‌گیرد تا انحصار دولتی بر صدا و سیما را به تدریج و در چندین نوبت از بین ببرد.

در این راستا اولین اقدام اجازه دادن به گسترش و فراوانی رادیوهای خصوصی از طریق انتقال امواج به بخش خصوصی بود و دومین اقدام مجاز شمردن پیدایش تلویزیونهای خصوصی و سرانجام، خصوصی کردن قسمتی از شبکه تلویزیون دولتی و افزایش رقابت بیشتر در زمینه تولید و پخش برنامه بود.^{۱۰}

ب - عدم تنظیم در قلمرو پست و تلگراف

در مرحله بعد گرایشهای بسیاری به عدم تنظیم در زمینه انحصار پست و ارتباطات بوجود آمد و سرانجام، به تفکیک اداره پست از تلفن و مجاز شمردن بخش خصوصی در ایجاد رقابت برای خدمات جدید پستی انجامید.^{۱۱} اما تلفن به حالت مستقل در دست بخش عمومی باقی ماند. در همین چهارچوب بخشی از اختیارات وزیر پست و تلگراف و تلفن به شورایی به نام «کمیسیون ملی ارتباطات و آزادی» (CNCL) سپرده شد که وظیفه‌اش وضع مقررات در زمینه شبکه‌های کامل و استفاده از فرکانس است.

ج - امور پولی مالی

در زمینه امور بانکی، برداشتن محدودیت برای اعتبارات و ارائه خدمات جدید بویژه در ارتباط با بورس اوراق بهادار، شاخصترین اقدامات در زمینه عدم تنظیم بود. در این رابطه خلایقیتهایی در زمینه اوراق بهادار و ساختار بورس صورت گرفت و نهایتاً درهای بازار بورس به روی بسیاری از مؤسسات باز شد. غیر از موارد خاص فوق، «مقررات زدایی» در زمینه‌های اقتصادی و روابط

د - آزاد سازی قیمتها

در زمینه آزادی قیمتها، دولت سوسیالیست میتران در آغاز تمایل چندانی نشان نمی‌داد و ضمن کنترل قیمتها با روشهای گوناگون، تورم را از ۱۴٪ به ۲٪ رساند و سپس با آگاهی از اینکه در انتخابات مجلس (۱۹۸۶) سوسیالیستها شانس در مقابل لیبرالها نخواهند داشت، مبادرت به اجرای برخی از برنامه‌های رقابتی انتخاباتی خود نمود. در این راستا برنامه آزادی مرحله به مرحله قیمتها را از سال قبل از انتخابات شروع کردند.

باید توجه داشت که همین سیاست آزاد سازی قیمتها در زمان دولت ریمون بار (۱۹۷۹) یعنی زمانی که قیمتها در سطح بالایی قرار داشتند، چندان مؤثر نبود. بلکه چند سال بعد هنگامی که در جریان ۳ تا ۴ سال، قیمتها تحت کنترل قرار گرفت و به سطح بسیار نازلی کاهش یافت، آزادی قیمتها، آن هم در کشوری که اغلب نیازهای غذایی و صنعتی را خود تولید می‌کند، مؤثر واقع شد.

ه - مبادلات پولی

پیرامون نقل و انتقالات پولی، بسیاری از محدودیتها برداشته می‌شود (۱۹۸۶). به عنوان نمونه از این به بعد، صادر کنندگان مجبور نخواهند بود تا سودی را که از خارج کشور به دست آورده‌اند، به فرانک تبدیل کنند و یا برای پرداختهای خود در خارج و یا برای هزینه‌های استقرار در خارج از کشور شرکتها و سازمانهای تجاری - صنعتی هیچ گونه محدودیتی در زمینه خارج نمودن ارز نخواهند داشت.

و - عدم تنظیم در روابط صنعتی

مقررات زدایی موجب حذف اجازه اداری برای اخراج کارکنان می‌شود. در واقع قبل از این تغییرات، برای اخراج کارکنان، کارفرمایان مجبور بودند به: در جریان قرار دادن نمایندگان پرسنلی، گرفتن اجازه از وزارت کار و توجیه دلایل اقتصادی و تکنیکی برای اخراج کارکنان.

علاوه بر این، تحولات موجب حذف مقررات مبتنی بر اولویت برای استخدام کارکنان اخراجی شد. پیرامون ساعات کار

تغییرات گوناگونی بوجود آمد چون: ۱۲ مجاز شمردن انعطاف در ساعات کار به تناسب تغییرات در فعالیتهای (فصلی و یا علل دیگر). به عنوان نمونه یک کارگر در شرایط قانون کار حمایتی باید در هفته ۳۲ ساعت کار کند. اما ایجاد نرمش در تغییر ساعات کار ممکن است یک هفته ۲۰ ساعت و هفته بعد ۴۴ ساعت کار کند، چراکه در هفته اول کارخانه فاقد مواد اولیه کافی برای کار بیشتر از ۲۰ ساعت است.

در ارتباط با ممنوعیت کار زنان بهنگام شب، «مقررات زدایی» امکان کار شب برای آنها را گسترش می‌دهد، در حالی که در گذشته این فعالیتهای بسیار محدود بود. ۱۳

عدم تنظیم در دیگر کشورهای اروپایی

در دیگر کشورهای اروپایی تغییرات مشابه آنچه که در فرانسه صورت گرفت، پدیدار گشت و حتی در برخی از فعالیتهای، عدم تنظیم در زمینه فعالیتهای صدا و سیما، قبلاً در کشورهایی چون انگلستان و ایتالیا، مقررات زدایی انجام شده بود.

در انگلستان انحصار سنتی در زمینه صدا و سیما به وضعیت رقابتی درآمد. در این راستا از سالها قبل (۱۹۷۲) بر اساس قانونی، به انحصارات BBC خاتمه داده شد و در کنار دو کانال عمومی، دو کانال خصوصی (تلویزیونی) بوجود آمد. در ایتالیا نیز تغییرات مشابهی در زمینه گسترش تلویزیونهای خصوصی صورت گرفت. (۱۹۷۶)

عدم تنظیم در ایران

در ایران مقررات زدایی بیشتر از آنکه در قلمرو اقتصاد و رویارویی با بوروکراسی اقتصادی باشد، در زمینه اصلاحات اداری صورت گرفته است و این در حالی است که به طور «غیر رسمی» فعالیتهایی برای گسترش عدم تنظیم در روابط صنعتی انجام گرفته است.

عدم تنظیم در اصلاحات اداری

سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ضمن استفاده از پشتیبانی نهاد ریاست جمهوری، تلاش دارد تا اقداماتی وسیع را، که در زمینه اصلاحات اداری شروع کرده است، ادامه دهد. این اصلاحات در رابطه با مشکلات گوناگون اداری صورت می‌گیرد و

بعضاً بر روابط کار نیز تأثیر می‌گذارد؛ به عنوان نمونه، بندهای ۲ تا ۶، از مصوبه‌ای که توسط این سازمان انتشار یافته، برگسترش نظام عدم تمرکز، هم در سطح کشور و هم در نظام اداری تأکید دارد. تغییرات دیگری دربارهٔ سیاست کلی انقباض بودجه صورت گرفته است. در بند ۲۱ به «واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی به بخش غیر دولتی» اشاره می‌شود. این شیوه عمل در غرب «بودجه زدایی»^{۱۴} نامیده شده، و سالهای بسیاری است که از این روش برای کاهش کسری بودجه استفاده می‌شود. بر این اساس بخشی از فعالیتهای دولت (نظیر ساختن اتوبان و ...) به بخش خصوصی واگذار، و هزینه آن نیز از طریق درآمدهای خود مؤسسه یا تأسیسات ایجاد شده تأمین می‌گردد.

اما مهمترین اقداماتی که در زمینه زدودن بوروکراسی صورت گرفته، مربوط است به:

- یک روزه کردن صدور گذرنامه (سه تا پنج ماه در گذشته)
- یک روزه کردن صدور گواهینامه رانندگی (سه ماه در گذشته)
- تعویض شناسنامه در یک روز و سه روز برای صدور شناسنامه جدید.
- ترخیص کالا در گمرکات تقریباً در هشت گیشه و در یک روز
- صدور پروانه ساختمانی در ظرف دو هفته و در آینده نزدیک در طول یک هفته.
- گرفتن عدم خلاف و پایان کار ظرف ۴۸ ساعت.

به علاوه یکی از اقدامات جالبی که برای مقررات زدایی صورت گرفته، به مجتمعهای اداری (سیتی هال) مربوط است. دولت برای صورت پذیرفتن این شیوه از «مقررات زدایی»، تصمیم دارد تا اداراتی را که مشترکاً کارهای ارباب رجوع را انجام می‌دهند؛ یعنی دستگاه‌هایی که درگیر هم هستند، در یک محل اسکان دهد.^{۱۴}

سیاستهای کلی در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی

الف - امور مربوط به روابط کار

در مورد روابط کار در سیستم اداری سیاستهایی برای کاهش پرسنل پیش بینی شده است؛ به عنوان مثال، بندهای ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ از تصمیمات سازمان امور استخدامی به «کاهش پرسنل موجود»، «عدم استخدام پرسنل جدید» و تعدیل ترکیب پرسنل دستگاه به نفع نیروهای اصلی متخصص اشاره دارد.

به علاوه تصمیم کلی دولت بر این است که سیستم زمان مزدی در ادارات را به کار مزدی تبدیل نماید. اما هنوز مکانیسم روشنی برای «کارانه کردن سیستم پرداخت» در دست ندارد. ولی به نظر می‌رسد که در رابطه با کارکنانی که تحت پوشش قانون کار هستند، اقداماتی غیر رسمی در زمینه عدم تنظیم صورت گرفته است و این در حالی است که قانون کار آبان ۱۳۶۹ به میزان زیادی دولتی و حمایتی است؛ به عنوان مثال در موقعیت کنونی، در بخش صنایع دولتی، اقدامات بسیاری برای بازخرید پرسنل و کاهش تعداد کارکنان انجام می‌گیرد و این در حالی است که بعضاً از کنترل بازپرس وزارت کار، برای بررسی هماهنگی این اقدامات با قانون کار، جلوگیری بعمل آمده است.

ب - آزادی قیمتها

آزادی قیمتها در ایران در زمانی صورت می‌گیرد که تورم در سطح بالایی قرار دارد و حال آنکه «مفید بودن» و ثمر بخش بودن این آزادی در فرانسه هنگامی خود را نشان داد که قبل از آن اقدامات وسیعی برای کنترل نرخها صورت گرفته بود.

نکته قابل توجه دیگر اینکه تصور عمومی حتی برخی از مسؤولان بر این است که در رابطه با نرخ اجناس و خدمات تنها دو روش بیشتر وجود ندارد: یا کنترل و بلوکاژ کامل نرخها و یا آزادی کامل آنها (غیر از ارزاق و کالاهای ضروری و اساسی).

در حالی که تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که برای کنترل نرخ اجناس روشهای گوناگونی وجود دارد نظیر: آزادی کنترل شده^{۱۶}، آزادی تحت نظارت،^{۱۷} روشهای قراردادی چون:^{۱۸} قرارداد (با اتحادیه‌ها) برای ایجاد ثبات در نرخها،^{۱۹} قرارداد پروگرام،^{۲۰} قراردادهای ضد تورم.^{۲۱}

در ایران می‌توان به میزان بسیاری از این مکانیزمها برای کاهش تورم استفاده نمود. اما برای بهره‌گیری از این روشها، لازم است که از قبل در ساختار مدیریتی کشور تغییراتی ایجاد گردد و نظام حضور «شرکای اجتماعی» با اعتبار و قوی چون اتحادیه‌های عمومی در جوامع حرفه‌ای را مورد پذیرش قرار دهد، در غیر این صورت تنها بلوکاژ و کنترل سخت قیمتها می‌تواند موجب کاهش تورم گردد.

حرف پایانی

از نظر اقتصادی، عدم تنظیم و مقررات زدایی ظاهراً سه هدف را

دنبال می‌کند و نتیجتاً مقررات را نیز باید بر این اساس سنجید؛ این سه معیار عبارتند از: رشد رقابت، کاهش قیمتها، رشد سودآوری.

بنابر این عدم تنظیم در درجه اول باید باعث رشد رقابت و حذف انحصارات و مقررات حمایتی گردد و هماهنگ با آن قدرت انتخاب مصرف‌کننده را افزایش دهد. معمولاً شرکتهای خصوصی برای بالا بردن قدرت رقابتی خود مبادرت به مدرنیزه کردن تجهیزات خود می‌کنند.

در زمینه آزادی قیمتها برای گسترش رقابت و نهایتاً کاهش قیمتها، باید گفت که نتایج همیشه مثبت نبوده است؛ به عنوان مثال، به دنبال آزادی قیمت در بخش حمل و نقل هوایی در آمریکا، سودبری و بهره‌وری افزایش یافت اما قیمتها نیز افزایش نشان داد. به علاوه در قلمرو رقابت نیز نتایج چندان مثبت نبوده است.

چرا که اصولاً مقررات زدایی زمینه را برای رشد رقابت ناسالم و گسترش «داروینیسیم اقتصادی» آماده می‌سازد و بی سبب نیست که بسیاری از کمپانیهای هوایی در این میان ورشکست و یا مجبور به ادغام با یکدیگر شده‌اند و در این میان فشار بسیاری بر کارکنان این مؤسسات وارد آمد.^{۲۲}

از نظر تئوریک تئولبرالیسم هدفش ایجاد هماهنگی طبیعی میان منافع فردی و منافع عمومی است، اما تجربه دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که بزرگترین بازندگان استراتژی «عدم تنظیم اقتصادی» اقشار مزد بگیر پایه، مؤسسات کوچک و متوسط و اقلیتهای جنسی و نژادی هستند.

در رابطه با اقشار کارگر می‌توان از تحولاتی چون: کاهش دستمزد و یا قدرت خرید، تضعیف جایگاه پیمانهای جمعی کار به نفع قراردادهای فردی کار، تنزل کیفیت کار و شرایط کار، افت سازمانها و نهادهای مدافع کارکنان و کارمندان، کاهش تعداد پرسنل شاغل، بر باد رفتن برخی از دستاوردهای کارگری (چون «با کار برابرند مزد برابر» و یا «نظام حداقل دستمزد») و بسیاری از «هزینه‌های اجتماعی» را نام برد.

اقشار دیگری که در جریان عدم تنظیم اقتصادی متضرر می‌شوند، مؤسسات کوچک و متوسط هستند، چرا که قدرت رقابت با سازمانهای بزرگ را ندارند و چون در جریان این تغییرات مقررات حمایتی از میان می‌رود، به سختی می‌توانند در بازار مستقر شوند و یا بعد از استقرار دوام بیاورند. (در جریان دهه

هشتاد هزاران مؤسسه و شرکت تجاری - صنعتی آمریکایی و اروپایی ورشکست شدند).

اقشار اجتماعی دیگر چون زنان و بویژه اقلیتهای مذهبی و خارجی، که معمولاً از حمایت دولت برخوردار هستند، نیز بی‌پشتوانه می‌شوند. ناگفته نماند که مصرف‌کنندگان نیز، اگر گاهی از پایین آمدن نرخها سودی ببرند، در عوض از کاهش کیفی خدمات و محصولات متضرر خواهند شد.

سرانجام باید گفت که عدم تنظیم، موجب بر هم خوردن تعادل در روابط کار و رشد تنشهای اجتماعی می‌شود. چرا که مصرف‌کنندگان، کارگران و نهادهای مدافع آنها (اتحادیه‌ها) شرکتهای آسیب پذیر (بویژه آن دسته که تازه به بازار وارد شده‌اند) به دنبال گسترش نامتعادل برنامه‌های عدم تنظیم بی ثبات می‌شوند.

در جهان غرب، عمدتاً هر استراتژی کلان بوسیله چند استراتژی کوچکتر همراهی می‌شوند. به علاوه دولتهای غرب برای کنترل تنشها، ابزارهای گوناگونی در اختیار دارند. در حالی که تجربه آزادی قیمتها و «قیام نان» در تونس و مصر و مراکش نشان داد که کشورهای در حال توسعه باید با احتیاط بیشتری «کادوهای» داده شده از طرف غرب را بپذیرند. چرا که ممکن است این هدایا «زهرآگین» باشد.

چه باید کرد؟

در زمینه خصوصی سازی بهتر است که تقسیم بندی زیر صورت گیرد:

الف - بخشهایی که با استفاده از استراتژی زنجیره‌ای در بخش عمومی باید بمانند و اصول حاکم بر عملکرد آنها به ترتیب: «کارایی» و «تأمین منافع عمومی» باشد عبارتند از:

۱ - زنجیره‌های تضمین‌کننده استقلال ملی (صنایع فلزی، سنگین، انرژی اتمی و ...) و حاکمیت اقتصادی^{۲۳} (نفت، ماشین سازی، انتقال و پردازش اطلاعات و ...)

۲ - صنایعی که در آینده نزدیک ارتباط مستقیمی با استقلال ملی و حاکمیت اقتصادی خواهند داشت و به اصطلاح بخشی از «ستاره‌های» صنعت محسوب می‌شوند (الکترونیک، شیمی و ...)

ب - مؤسسات و سازمانهایی که باید در بخش عمومی باقی بمانند، اما اصول حاکم بر عملکرد آنها به سوی «خصوصی سازی در مدیریت»، تعدیل یابد. بنابر این بر اصولی چون «کارایی»،

6- La politique - de dereglementation aux etats-unis. par luc. rouban.
Institution francais-des sciences administratives 1987. p.1.

7- Teste d'admission.

8- Lavictoire de reagan, op. cite. p. 33.

9- Ibid. p. 65.

10- J. chevalier "le statut de communication audiovisuelle" a. j. d. a
1982. pp.555. ss.

11- La loi du 30 sep. 19986.

12- Michel Pepin "l'amenagement du temps de travail" les cahiers
français n 231 mai-juin 1987.

13- La documentation français "amenagement du temps de travail
les-nealites de la felexibilite in r/a n 131 mai 1987.

14- Debudgetisation.

۱۵- برای پیاده کردن این طرح اکیپهای مطالعاتی به کشورهای هلند، آلمان و
بلژیک فرستاده شد.

16- La liberte contnolee.

17- La liberte surveille.

18- Les procedures conventionnelles.

19- Les contrats de stabilite.

20- Les contrats de programme.

21- Les contrats anti-hausse.

22- Cf-cr. W. James "air line deregulation": had in workped? business
economics july 1986. p. 11 et svtes.

۲۳- استقلال به معنای حاکمیت اقتصادی نیست، یک کشور ممکن است با استفاده
از قدرت نظامی چهره‌ای مستقل در صحنه بین الملل ارائه دهد، اما در قلمرو
اقتصادی به صورت یک کشور بیمار جلوه نماید. پس بایسته است که بیشتر
سرمایه‌گذارهای پژوهشی، آموزشی و مربوط به انتقال تکنولوژی خود را به ترتیب
در صنایع تضمین‌کننده حاکمیت اقتصادی، استقلال ملی و صنایع پیشرو بکار
گیرد.

۲۴- در این زمینه بایسته است که ضمن استفاده از معیارهای نوین، تعریفی نو از
مؤسسات کوچک و متوسط ارائه شود.

«خودکفایی»، «خود مختاری نسبی» و «منافع عمومی» تأکید ورزند:
عبارتند از:

۱- مراکز پژوهشی و علمی (دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و ...)
۲- سازمانهایی که رسالتشان خدماتی و در ارتباط مستقیم با عموم
جامعه است (سازمانهای محلی و ...) به علاوه این سازمانها
می‌توانند قسمتی از فعالیتهای خود را که ماهیت تجاری - صنعتی
دارد به بخش خصوصی انتقال دهند (از طریق اجاره، اعطای
امتیاز و ...)

ج- مؤسسات تولیدی، خدماتی غیر استراتژیک که رسالت
تأمین منافع عمومی در مفهوم خاص کلمه را ندارند، اما دولت برای
انجام برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی خود، حداقل تا چند برنامه
اقتصادی آینده به کنترل آنها نیاز دارد. این صنایع و مؤسسات
می‌توانند با حفظ حق نظارت برای بخش عمومی، به شیوه مختلط
اداره شوند.

د- مؤسسات کوچک و متوسط که سهم غیر مستقیمی در تحقق
برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی کشور ایفا می‌کنند و اشخاص
خصوصی می‌توانند در این زمینه‌ها کارآیی و خلاقیت بسیاری از
خود ارائه دهند و از کنترل دولت خارج شوند.^{۲۴}

پیرامون عدم تنظیم و مقررات زدایی بایسته است که: برخی از
سازمانها و مؤسسات دولتی، از وضعیت انحصاری یا شبه
انحصاری خارج شوند (نظیر خطوط هوایی) و در زمینه‌های
اقتصادی از روشهای معتدل کنترل قیمت (چون آزادی تحت
نظارت و روشهای قراردادی و ...) بهره‌گیری شود و اما آزادی
کامل به بازار اعطا نگردد. در رابطه با اصلاحات اداری سیاستهای
«بوروکراسی زدایی» ادامه یابد و در قلمرو روابط حرفه‌ای
زمینه‌های لازم برای گسترش «پیمانهای جمعی» فراهم شود. برای
این مقصود لازم است که فعالیت اتحادیه‌های مستقل کارگری (از
نوع عمومی و صنعت) و کارمندی مجاز شمرده شود.

پانویس‌ها:

1- Deregulation.

2- Laissez-aller laissez faire

3- "Lavictoire de reagan" f. de charbonnel ed france empire 1984. p.

4- Ibid. p. 47.

5- Ibid. p. 7.