

بلای خصوصی سازی

گزارش یک سرقت از پیش طراحی شده

احمد سیف



بخش اول: درآمد نظری و تجربه‌ی جهانی



در سال‌های اخیر کم‌تر کشوری در جهان وجود داشت که به درجات گوناگون درگیر خصوصی‌کردن اموال دولتی نبوده باشد. از شرق و غرب، شمال و جنوب، خصوصی‌کردن به‌واقع مُد شده بود. اگر در شرق، هدف ایجاد اقتصادی بود بازارسالار، در بسیاری کشورهای دیگر که در این سال‌ها اقتصاد مختلط داشته‌اند، هدف - آن‌گونه که ادعا می‌شد - افزودن بر کارآیی بود و تخصیص بهینه‌ی منابع و امکانات محدود. در یک سلسله مقالات کوتاه و بلند بر آنم که گزارشی ارایه کنم از این فرایند در ایران. پیش از آن ولی باید درباره‌ی «بلا و مصیبت بودن» این سیاست اندکی توضیح بدهم.

منظورم از «بلا» این است که آن چه را که به‌عنوان حلال مشکلات و پیش‌شرط رسیدن به نیک‌بختی و رفاه ارایه داده بودند، در عمل اگرچه موجب شده تا اقلیتی بار خود را ببندند ولی باعث تضعیف توان اقتصادی کشورها شده است. در این نوشته‌ها نشان خواهم داد که این فرایند «سرق‌عمومی» که در پوشش «خصوصی‌سازی» ارایه شده است به هیچ یک از اهدافی که خود قانون‌گذاران مشخص کرده‌اند نرسیده است. پرسش اول این است که چرا هم‌چنان این سیاست «مستمندسازی گسترده» را ادامه داده و می‌دهند؟ بعلاوه، آنچه وضعیت را به‌طور جدی خطرناک می‌کند این که با وجود این سابقه‌ی رقت‌بار از اجرای این سیاست در ایران، به نظر می‌رسد که دولت آقای روحانی پس از حراج اموال دولتی - که به نمونه‌هایی خواهم پرداخت - ظاهراً برنامه دارد که «دولت» جمهوری اسلامی را هم «خصوصی» کند.^۱ آن چه که تحت عنوان «مشارکت عمومی - خصوصی» در جریان است، در عمل، چیزی غیر از ایجاد محمل‌های تازه برای رانت‌خواری بخش خصوصی از خدمات عمومی نیست که اگرچه ممکن است باعث پروارتر شدن رانت‌خواران بشود ولی هم سر دولت در این میان بی‌کلاه می‌ماند و هم کلاه‌گشادی بر سر مصرف‌کنندگان این خدمات خواهد رفت.

^۱ از جمله بنگرید به این مطلب: <https://www.alef.ir/news/3990209016.html>

تجایی که می‌دانیم استفاده از این سیاست در انگلیس از زمان نخست‌وزیری جان میجر و به‌ویژه تونی بلر به اجرا درآمد و پی‌آمدهایش به‌راستی فاجعه‌بار بوده است. اگرچه هزینه‌ی فعالیت‌های عمومی - برای مثال آموزش و بهداشت - را بدون بهبود کیفیت بالا می‌برد، در درازمدت برای بخش عمومی هزینه‌های اضافی هنگفتی هم در بردارد.^۱ به‌عنوان مثال، گزارش شده است که تا پایان ۲۰۰۵ قرار شد که در کل پروژه‌های متعددی به ارزش ۵۰ میلیارد پوند به این ترتیب اجرا شود که مالیات‌دهندگان انگلیسی باید در ۳۰ سال آینده در کل ۲۲۵ میلیارد پوند - یعنی ۴,۵ برابر بیش‌تر - به‌ازایش پردازند.^۲

بررسی نظری در دفاع از خصوصی‌کردن کم نیست که زیاد هم هست. گاه به نظر می‌رسد که باور به ماوراءالطبیعه در ذهن شماری از این سیاست‌سازان جایش را به اعتقاد به خصوصی‌کردن داده است. یعنی اگر مدیران واحدهای دولتی که با رابطه‌سالاری به جاه و مقام می‌رسند، بی‌قابلیت و فاقد مهارت‌اند و در نتیجه بیت‌المال مسلمین و غیر مسلمین را تلف می‌کنند، راه برون‌رفت نه تنبیه و یا اخراج این دسته از مدیران - در واقع بهبود عملکرد ساختار دولت - بلکه، در بعضی موارد حتی صاحب شرکت و بنگاه کردن این جماعت است.^۳ [نمونه‌ی شوروی سابق در این رهگذر بسیار آموزنده است]. و ظاهراً کسی هم کاری ندارد که این حضرات اگر قابل بودند که کارها را به این‌جا نمی‌رساندند. باری، اگر کمبود داریم و اگر ظرفیت تولیدی در اقتصاد کم است، و اگر قادر به کنترل تورم نیستیم، این‌جا هم راه برون‌رفت از شفاخانه‌ی خصوصی کردن می‌گذرد.

^۱ برای شواهدی درباره‌ی اجرا کردن این برنامه در انگلیس بنگرید به کتاب زیر، فصل چهارم

Grace Blakeley: *Stolen, How to save the world from financialisation*, Repeater Books, 2019.

^۲ بنگرید به کتاب «سرقت بزرگ مالیاتی» نوشته ریچارد بروکز، لندن ۲۰۱۶، ص ۲۱۰

^۳ البته توجه خواهید داشت که اهداف اعلام‌شده‌ی این سیاست این نخواهد بود ولی در عمل، وقتی که این سیاست را پیاده می‌کنند، اغلب این‌گونه می‌شود.

قضیه در نهایت به بازار می‌رسد که بدون ملاحظه قرار است همه‌ی کارها را سامان بدهد. نه فقط اطلاعات مفید آماده می‌کند تا به وسیله‌ی مدیران به مال و منال رسیده مورد استفاده قرار بگیرد بلکه اگر این مدیران بد عمل کنند، دست‌های نامرئی بازار چنان بلایی به سرشان خواهد آورد که دیگر از این کارها نکنند. خلاصه‌ی کلام، از خدمات بهداشتی در ساحل عاج، تا آموزش ابتدایی در زیمبابوه و آموزش و بیمه و آب و برق در ایران و بسیاری کشورهای دیگر به بخش خصوصی واگذار شده یا در حال واگذار شدن است. اگر تعداد هرروز افزون‌تری به خدمات بهداشتی دسترسی ندارند و یا تعداد هرروز افزون‌تری ناچارند که ترک تحصیل کرده، در مزرعه و کارگاه به کار پردازند، چاره چیست؟ سرمایه‌سالاری، به قول مثل خودمان، هر قدر پول بدهید آتش می‌خورد و اگر هم پول ندارید، آتش نیست. این روایت با همه‌ی سادگی، در واقع بیانگر و نشان‌دهنده‌ی منطق درونی نظام سرمایه‌سالاری است که با بقیه‌ی اجزای نظامی که با استبداد مطلق پول مشخص می‌شود، هیچ‌گونه تناقض و ناهمخوانی هم ندارد. همین.

ایران نیز، همان‌گونه که به اشاره گفته‌ام از این موج همه‌جاگیر در امان نمانده است. اگرچه در گذشته‌ای نه چندان دور همین سیاست را با پی‌آمدهای دردناک تجربه کرده بودیم - در دوران «سازندگی» - ولی بدون درس‌آموزی از تجربیات خودمان - تجربه‌ی دیگران به کنار - به گسترده‌ترین حالت در حال واگذاری مؤسسات دولتی به «بخش خصوصی» بودیم و هستیم و در کنار واگذاری‌های به شدت مشکوکی که صورت گرفته است دولت برنامه دارد که باقیمانده‌ی دارایی‌های عمومی را تحت عنوان مشارکت با بخش خصوصی واگذار نماید که به آن در پایان این مقاله خواهم پرداخت.

در این نوشته‌ی کوتاه، قصدم وارسیدن درست بودن یا نبودن سیاست خصوصی‌کردن نیست. در موارد مکرر درباره‌اش نوشته‌ام که اجرای چنین سیاستی به تعمیق مشکلات اقتصادی در ایران منجر می‌شود و امروزه دیگر این به گمان من در وضعیتی هستیم که بعید است کم‌تر کسی در ایران آن را نشناسد و با چگونگی پدیدارشدن این وضعیت ملال‌آور آشنا نباشد، با این همه چرا هم‌چنان، همان واگذاری‌ها در صدر

برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی است، پرسشی است که جواب ساده و سراسری ندارد و با مباحث صرفاً اقتصادی هم پاسخ معقول و شسته‌رفته ندارد. برای وارسیدن «اعتیاد» سیاست‌پردازان به خصوصی‌سازی باید از اقتصاد متعارف فراتر رفت. باری، این مباحث نظری می‌ماند برای فرصتی دیگر. فرض را بر این گذاشته‌ام که ما و دولت مردان ما متقاعد شده‌ایم که این همه عالم و سیاست‌پرداز که نمی‌توانند اشتباه کنند، پس، چرا ما از قافله عقب بمانیم و در نتیجه، قرار بر خصوصی کردن بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی است. پس به اشاره می‌گذرم که مثلاً، تعداد شرکت‌های دولتی را می‌دانیم، یعنی از ابعاد کار باخبریم، که بعید نیست نباشیم - واقعیت این است که در ایران از تعداد واقعی شرکت‌های دولتی خبر قابل اعتماد نداریم. به علاوه، باز هم فرض کرده‌ام که در میان راه پیشیمان نخواهیم شد - اگرچه یک‌بار دقیقاً همین کار را کرده بودیم - و برنامه را تا به آخر ادامه می‌دهیم. چون رها کردن این نوع کارها در میانه، از هر سیاستی بدتر و مخرب‌تر است. یعنی، اگر می‌خواهیم در میان راه پیشیمان بشویم، بهتر است که این کار را اصلاً شروع نکنیم.

سؤال اصلی این است که چه گونه این واحدها را به بخش خصوصی واگذار کنیم؟

ابتدا، به واریسی شیوه‌های خصوصی کردن می‌پردازم.

به طور کلی به پنج شیوه می‌توان این شرکت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کرد:

- فروش سهام در بازار سهام.

- تشویق کارگران به خرید سهام واحدهایی که در آن کار می‌کنند.

- فروش به افراد در بخش خصوصی بر اساس مذاکرات شخصی و اغلب پنهانی.

- فروش واحدها با انجام حراج [مزایده] و اعلام حراج و مزایده در رسانه‌های

عمومی و دعوت از همگان برای مشارکت و واگذاری واحد به کسی که قیمتی بیش‌تر از

دیگران پیشنهاد نماید.

- فروش به خارجی‌ها بر اساس مذاکرات شخصی و اغلب پنهانی.

از دیدگاه مقبولیت سیاسی و اقتصادی، دو شیوه‌ی اول از بقیه بهتر است ولی فروش سهام در اغلب کشورهای درحال توسعه و از جمله در ایران با همه‌ی تبلیغاتی که می‌شود، به این شیوه‌ها اغلب امکان‌پذیر نیست چون بازار سرمایه‌ای درعمل نتوانسته چنین کاری را به نحو ثمربخشی سامان بدهد. شیوه‌ی دوم نیز در عمل امکان‌پذیر نیست چون اغلب کارگران فقیرتر از آن هستند که بتوانند از عهده پرداخت بهای سهام بر آیند. این را گفتم تا برسم به این واقعیت، که آن گونه که اکنون خبرداریم، حداقل شماری از خریداران واحدهای واگذار شده هم از خود سرمایه‌ای نداشتند بلکه با رشوه دادن از بانک‌ها وام‌های کلان گرفتند و بخشی از آن وام‌ها صرف خرید این واحدها شد. به اعتقاد من، ساده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین و در عین حال مؤثرترین شیوه‌ی تخفیف مصایب ایجاد شده به وسیله‌ی این واگذاری‌های معیوب در اقتصاد ایران این است که برای توسعه‌ی بخش تعاونی در اقتصاد - که هم با قانون اساسی جمهوری اسلامی و هم با قانون اجرایی اصل ۴۴ هم‌خوان است - دولت با تهیه این وام برای نهادهای کارگری، مالکیت این کارخانه‌ها را به صورت مالکیت اشتراکی کارگرانی که در آن واحد کار می‌کنند واگذار نماید. به این مقوله بازخواهم گشت و در این باره پیش‌تر خواهم نوشت.

از آنچه که باقی می‌ماند سه شیوه‌ی دیگر است که اگرچه ممکن است به واگذاری منجر شود ولی دلیلی وجود ندارد که با این شیوه‌ها اهداف مورد انتظار مدافعان این سیاست نیز به دست آمدنی باشند. تجربه‌ی ایران در این مقوله به نحو روشنگرانه‌ای نشان می‌دهد که واگذاری‌های فله‌ای مؤثرترین شیوه برای فروپاشی اقتصاد است و اگر به آینده‌ی اقتصاد و کشور کوچک‌ترین علاقه‌ای داریم، باید از آن به هر قیمت اجتناب شود. اما به اختصار درباره‌ی این اهداف چه می‌توان گفت؟

پیش‌تر به اشاره گفتیم که مدافعان این سیاست تقریباً رفع همه‌ی مشکلات و مصایب اقتصادی و حتی اجتماعی را از طریق خصوصی‌سازی امکان‌پذیر می‌دانند و به همین منظور ادبیات روبه‌رشد در این خصوص سرشار از این ادعاهاست. جالب است که گاه این اهداف متعدد و گوناگون در بعضی از موارد با یکدیگر هم‌خوان هم نیستند. در این

یادداشت ولی خودمان را به وارسیدنی مختصر از اهداف زیر محدود می‌کنیم. ابتدا به اختصار دیدگاه نظری را بررسی می‌کنیم و بعد به ارزیابی شواهد خواهیم پرداخت. به‌طور کلی، پرسش اساسی من این است که چه شواهدی در دفاع از این ادعاها داریم؟

کارآیی بیش‌تر:

- کارآیی بیش‌تر ناشی از تخصیص بهینه‌ی منابع:

زیربنای این دیدگاه این باور است که بازار همیشه کارآ و مداخله‌ی دولت همیشه مضر است و از همین جا، روایت به این صورت ادامه می‌یابد که مداخله‌ی دولت در امور، نیروهای بازار را مختل کرده و در نتیجه به بهینه‌سازی منابع لطمه می‌زند. زمینه‌های این اختلال از جمله این است که مداخله‌ی دولت موجب می‌شود تا مسائل سیاسی و مدیریت اقتصادی این شرکت‌ها در هم تداخل پیدا نمایند که به‌نوبه موجب آهسته‌تر شدن فرایند تصمیم‌گیری شده و کارآیی و مفید بودن مدیران را کاهش می‌دهد. بعلاوه شرکت‌های دولتی به خاطر فشارهای دولت ناچارند که در هر مقطع زمانی بیش از یک هدف داشته باشند و به‌خصوص تداخل اهداف اقتصادی، مثلاً حداکثرسازی سود، و اهداف غیر اقتصادی، برای نمونه ایجاد اشتغال، برای مدیریت این بنگاه‌ها مسئله‌آفرین می‌شود. در صورت واگذاری این مؤسسات به بخش خصوصی، مدیران بخش خصوصی فقط در فکر حداکثرسازی سود بوده و با داشتن یک هدف واحد بهتر می‌توانند به آن هدف برسند. به‌ظاهر با این ادعا نمی‌توان مخالف بود ولی پرسش این است که اصولاً در مقوله‌های اقتصادی بحث بر سر چیست؟ اگر کل نظام اقتصادی موردنظر است که بر چه مبنایی حداکثرسازی سود شرکت‌ها و بنگاه‌ها نشانه‌ی کارآیی بیش‌تر در اقتصاد است؟

البته می‌دانم که مدافعان این سیاست مرا به مرور در کتاب‌های درسی اقتصاد خرد راهنمایی خواهند کرد. ولی، در همین جا، بد نیست چند نکته را یادآوری بکنم. اولاً، در دنیای واقعی کم‌تر شرکت و یا بنگاهی است که تنها یک هدف، یعنی حداکثرسازی سود، داشته باشد و این روایت را حداقل از ۱۹۳۹ که دو اقتصاددان دانشگاه اکسفورد - هال و

هیچ (Hall & Hitch) مقاله‌ی تحقیقی‌شان را چاپ کردند. می‌دانیم. یک وقتی است که شرکت با خطر ورشکستگی روبروست و در این وضعیت، هدف غایی بقای شرکت است. گاه سهم بازار می‌تواند مهم شود. واز آن گذشته، در اغلب موارد یک بنگاه موفق بنگاهی است که بین برآوردن خواسته‌های مشتری، بانک‌های طرف معامله، کارگران، عرضه‌کنندگان مواد اولیه، دولت... توازن معقول برقرار کرده باشد، یعنی، اگرچه یک بنگاه در نتیجه‌ی نداشتن اطلاعات کامل قادر به حداکثرسازی سود نیست، [پیش‌گزاره‌ی حداکثرسازی سود، داشتن اطلاعات کامل است] ولی حداقل می‌کوشد که در مجموع از دست‌آوردهای خود راضی باشد [منظورم اشاره به الگوهای بنگاه در مکتب رفتارگرایان است]. اما از آن گذشته، اگر حداکثرسازی سود به شیوه‌ای که مدافعان خصوصی‌سازی ادعا می‌کنند، به هر قیمتی خواستنی و مطلوب باشد، در آن صورت، در این جا با تناقضی در اهداف اقتصادی خُرد، وضعیت در یک شرکت و اهداف اقتصادی در سطح کلان، در سطح مملکت، روبرو خواهیم شد. البته درست است که مدیران واحدهای خصوصی هیچ مسئولیتی در راستای اشتغال‌آفرینی ندارند ولی نکته این است که اگر از پی‌آمدهای سیاستی که برای حداکثرکردن سود لازم است، از جمله بیکار کردن کارگران، به همین راحتی چشم‌پوشی کنیم، آن‌گاه مدیریت اقتصاد در سطح کلان مواجه با اشکال می‌شود و به نوبه بر مدیریت اقتصاد در سطح اقتصاد خُرد نیز تأثیرات مخرب خواهد گذاشت. یعنی، می‌خواهم بر این نکته تأکید کنم که ما گاه فراموش می‌کنیم که دولت از خود هیچ ثروت و درآمدی ندارد و به صورت‌های گوناگون این اموال عمومی است که در اختیار دولت قرار می‌گیرد. با این حساب، پرسش این است که بر سر کارگرانی که پس از واگذاری واحد به بخش خصوصی، بیکار می‌شوند چه خواهد آمد؟ اقتصاددانان نئولیبرال به این‌گونه پرسش‌ها کاری ندارند. قرار است در فرداهای نیامده و نامعلوم دست‌های نامرئی جناب آدام اسمیت اشتغال‌آفرینی کند ولی اولاً، در کجا کرده است؟ ثانیاً، تا آن موقع که بکند، مسئولیت حفظ زندگی این جماعت با کیست؟ یا این جماعت بیکار شده در جوامعی زندگی می‌کنند که نظام‌های گسترده‌ی رفاهی دارند و در آن صورت

هزینه‌های اجرای این برنامه بیش تر می‌شود، نمونه‌ی انگلستان در دوره‌ی نخست‌وزیری خانم تاچر بسیار آموزنده است، که به‌نوبه یا باید با کاستن از هزینه‌های اجتماعی دیگر، مثلاً بهداشت و آموزش و تحقیق و توسعه، بیکاری افزایش یافته تأمین مالی شود و یا این که در اغلب موارد به شیوه‌های گوناگون به افزایش مقدار مالیات، مستقیم و غیر مستقیم، منجر شود. در آن صورت آن‌چه را که اقتصاددانان نئولیبرال «افزایش بهره‌وری و یا کارآیی» می‌نامند به‌واقع ملی کردن و سرشکن کردن این هزینه‌ها روی همگان به نفع یک اقلیت ثروتمند است و چنین کاری بعید است که نشانه‌ی بهبود «کارآیی» در کل اقتصاد باشد. در کشورهایی که فاقد این برنامه‌های رفاهی هستند، بیکاران فاقد درآمد چاره‌ای ندارند غیر از این که به مشاغلی که ارزش افزوده ایجاد نمی‌کنند ولی مهم‌ترین زمینه‌ی افزایش تورم در اقتصاد است، روی بیاورند. و یا در بعضی موارد، ممکن است نه همه‌ی بیکاران ولی حداقلی بخشی از ایشان به بزهکاری و کارهای خلاف قانون دیگر متوسل بشوند تا زندگی را بگذرانند و شکم خود و وابستگان خود را سیر نمایند. البته می‌توان در ادارات مجهز و مجلل نشست و در خصوص چنین پی‌آمدهای احتمالی ادعاهای دانشمندانه داشت ولی واقعیت این است که به قول ضرب‌المثل شیرین خودمان، شکم گرسنه ایمان ندارد. به عبارت دیگر، این نیز به‌نوبه هزینه‌ی دیگری است که از این راستا به همه‌ی جامعه تحمیل می‌شود. افزایش تورم، برخلاف ادعای بعضی از اقتصاددانان برای همگان بد نیست، تنها کسانی که درآمد ثابت دارند و یا درآمدهایشان به قدر میزان تورم افزایش نمی‌یابد بازندگان اصلی این وضعیت خواهند بود. این که بر سر پس‌انداز در اقتصاد چه می‌آید، روشن تر از آن است که توضیح بیش تری بخواهد. گذشته از آن، در این جا نیز، نیازی به تکرار نیست که در کشورهای در حال توسعه اکثریت جمعیت در این دسته، درآمد پایین یا نسبتاً پایین، جا می‌گیرند. این جا نیز پرسیدنی است که خراب شدن وضع اکثریت، گیرم که با بهبود وضعیت اقلیتی ثروتمند همراه باشد، بر چه مبنایی نشانه‌ی بهبود کارآیی در اقتصاد در کلیت آن است؟

- دسترسی آسان‌تر و معقولانه‌تر به سرمایه. ادعا بر این است که سرمایه‌ای که به‌طور مصنوعی ارزان در اختیار مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد باعث می‌شود تا در اغلب موارد مدیران شرکت‌های دولتی را به انتخاب تکنیک‌های تولیدی نادرست رهنمون شود. ادعا بر این است که خصوصی‌سازی این مشکل را رفع می‌کند. از سویی، سرمایه بهای واقعی خود را می‌یابد و به همراه آن به‌طور بهینه‌ای در اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرد. بازار سرمایه با تعیین قیمت سرمایه در راستای ایجاد تعادل در این بازار به کار می‌افتد. البته محصولات تولیدی نیز از همین فرایند در بازارهای خرید و فروش کالاها می‌گذرند. بد نیست به اشاره بگذرم که چنین ادعایی در بطن خویش باور به «کامل بودن» رقابت در این بازارها را دارد.^۱ در حالی که در مورد سرمایه، برای نمونه، در اغلب کشورهای درحال توسعه بازاری نیست که کامل و یا ناکامل باشد. به علاوه، بازار تولیدات نیز به دلایل گوناگون بسیار غیرکارآعمل می‌کند. از آن گذشته، جالب است که در این جا نیز ضعف مدیریت این شرکت‌ها که نتیجه‌ی بوروکراسی فاسد حاکم بر این جوامع است به مقوله‌ی مالکیت گره می‌خورد. روشن است اگر فراهم بودن نسبتاً ارزان سرمایه به انتخاب تکنیک‌های نامناسب تولیدی منجر شود، چه گونه است که با دسترس داشتن بیش‌تر و آسان‌تر به سرمایه، همان اشتباه تکرار نمی‌شود؟ در این جا نیز یک باور ایمانی به قابلیت‌های کارساز بازار خصوصی لازم است.

«ارزان‌فروشی» عقیدتی در پیوند با واگذاری‌ها

برخلاف این ادعاهای نظری، اسناد و آمارهای موجود برای مدافعان سیاست‌های نئولیبرالی کمی مخاطره‌آمیز است. علاوه بر آنچه که در این خصوص در جای دیگر نوشته‌ام بد نیست اضافه کنم که دیوید پاتر که به بررسی خصوصی‌سازی در تانزانیا

^۱ برای اطلاع بیش‌تر در خصوص دست‌وپاگیر بودن این پیش‌گزاره بنگرید به: احمد سیف: «نگاهی به رقابت

پرداخت با ذکر آمارهای متعدد نتیجه گرفت که «هیچ شاهد و سندی وجود ندارد که نشان بدهد عملکرد بخش دولتی در تانزانیا از بخش خصوصی بدتر بوده است».^۱ جان ویس که وضعیت را در مکزیک بررسی کرد به نتیجه‌ی مشابهی رسید و نتیجه گرفت که «آنچه که روشن است این است که این نتایج حامی خصوصی‌سازی از دیدگاه افزودن بر کارآیی نیستند».^۲ جومو درباره‌ی خصوصی‌سازی در مالزی مدعی شد که نه فقط شاهدی دال بر تأثیر خصوصی‌سازی در افزودن بر رشد اقتصادی وجود ندارد بلکه «برعکس این محتمل است که خصوصی‌سازی اموال دولتی احتمالاً باعث انحراف منابع سرمایه‌گذاری شده است. این درست است که بازار سهام رشد کرده است ولی بازار سهام در تأمین مالی نیاز شرکت‌ها و بخش پویای صنعتی که در کنترل خارجی‌هاست اهمیت و تأثیر زیادی نداشته است».^۳ فونتین و جیرونیمی که به بررسی رابطه بین سرمایه‌گذاری خصوصی و خصوصی‌سازی در کشورهای افریقایی پرداختند به این نتیجه رسیدند که اگرچه کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی با یک عامل قابل توضیح نیست ولی «اغلب ناظران بر این عقیده‌اند که برنامه‌ی تعدیل ساختاری این جنبه‌های منفی را بیش‌تر کرده است».^۴

^۱ David Potts: "Nationalisation and Denationalisation of estate agriculture in Tanzania, 1967-90", in, P. Cook & C. Kirkpatrick [edit]: Privatisation Policy and Performance, London, 1995, p. 194

^۲ John Weiss: "Mexico: Comparative Performance of State and Private industrial corporations", in, Cook & Kirkpatrick, p. 222

^۳ K.S. Jomo: "Malaysia's Privatisation experience", in, Cook & Kirkpatrick, p.239

^۴ J.M. Fontaine & V. Geronimi: "Private investment and privatisation in Sub-Saharan Africa". in, Cook & Kirkpatrick, p. 157

خواننده‌ی علاقمند می‌تواند برای اطلاعات بیشتر به دو مقاله دیگر به همین قلم مراجعه نماید:

«سیاست تعدیل ساختاری - یک بررسی عام» و «بررسی مختصر سیاست تعدیل ساختاری در شیلی» در کتاب: مقدمه‌ای بر اقتصاد سیاسی، نشر نی، تهران، ۱۳۷۶.

- کارآیی تولیدی:

ابتدا اجازه بدهید ادعاها را بررسی کنیم. ادعا بر این است که مؤسسات و شرکت‌های دولتی عدم کارآیی داخلی‌شان از شرکت‌های خصوصی بیشتر است. در توضیح این ادعا به عوامل زیر اشاره می‌شود:

- شرکت‌های دولتی باید کارآیی کم‌تری داشته باشند چون در اغلب موارد در حیطه‌ی استفاده از منابع از رقابت در امان می‌مانند.
 - بر این شرکت‌ها از سوی نیروهای بازار فشاری وارد نمی‌آید تا نرخ بازگشت سرمایه‌ی مناسبی داشته باشند. مدیران این شرکت‌ها می‌دانند که در صورت لزوم دولت همیشه از کیسه‌ی مالیات‌دهندگان به کمک آنها خواهد شتافت.
 - تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاری معمولاً از سوی دولتمردان حوزه‌ی سیاست اتخاذ می‌شود و این دولتمردان در اغلب موارد مسائل اقتصادی را در نظر نمی‌گیرند و یا به آن کم بها می‌دهند.
 - به دلیل مالک نبودن، مدیران این مؤسسات انگیزه‌های لازم را برای حداقل‌سازی هزینه‌ها و حداکثرسازی سودها ندارند. از آن گذشته مدیران این واحدها نه فقط باید برای رسیدن به بیش از یک هدف فعالیت نمایند در اغلب موارد اهداف متفاوت با یکدیگر جمع‌شدنی نیستند.
 - کنترل بوروکراتیک و نبودن سهام‌داران که در سودآوری شرکت منافع مستقیم داشته باشند موجب می‌شود تا عملکرد این واحدها با دقت و دلسوزی لازم انجام نمی‌گیرد.
- خصوصی‌سازی این واحدها می‌تواند به همه‌ی این مسائل پاسخ شایسته داده و کارآیی را در واحدها بهبود بخشد.

این ادعاها را خواندیم و البته که نمی‌توان با این که به ظاهر این‌ها «تحولات» مطلوبی خواهند بود، با آنها موافق نبود. ولی سؤال اساسی این است که آیا شواهدی هم در دفاع از این ادعاها در دست هست یا تنها ادعایی است که به جای واقعیت بر فرضیات بنا شده است؟

مؤسسه‌ی دانمارکی AKF، ۸۰ پژوهش درباره‌ی واگذاری‌هایی را که در فاصله‌ی ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ انجام گرفت بررسی کرد و گزارش خود را در ۲۰۱۱ منتشر کرد و در آن نتیجه گرفت^۱ «هیچ شاهد عمومی وجود ندارد که نشان بدهد بخش خصوصی می‌تواند این خدمات را ارزان‌تر و با کیفیت بهتر از بخش عمومی ارائه نماید». در سال ۲۰۱۸، همین مؤسسه این ارزیابی را با افزودن یافته‌های ۴۹ پژوهش دیگر که در فاصله‌ی ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ منتشر شدند، به‌روزرسانی کرد و جالب این که یکی از نتایج این بررسی این بود که در اغلب این بررسی‌های تازه تغییرات در کیفیت خدمات ارائه شده منظور نشده است. بل و وارنر (۲۰۱۰) ۲۷ پژوهش درباره‌ی پی‌آمدهای خصوصی‌سازی آب و فاضلاب را در چند کشور بررسی کردند و نتیجه گرفتند «ما هیچ شواهدی مبین بر کاهش هزینه‌ی اراییه‌ی این خدمات به وسیله‌ی بخش خصوصی پیدا نکرده‌ایم».^۲ محققان پروژه‌ی پیکو PIQUE پی‌آمدهای خصوصی‌سازی و آزادسازی بازارها برای برق، گاز و پست و تلگراف را در کشورهای اتریش، بلژیک، آلمان، لهستان، سوئد و بریتانیا را در فاصله‌ی ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۴ بررسی کردند و نتیجه گرفتند که «هیچ سندی وجود ندارد که کارآیی به خاطر

^۱ به نقل از:

<https://www.psiu.org/sites/default/files/2014-07-EWGHT-efficiency.pdfv>، ص

^۲ Bel, Germà, Xavier Fageda, and Mildred E. Warner. 2010. 'Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services'. *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 553–77.

خصوصی سازی یا آزادسازی بهبود یافته باشد.^۱ در این جا به نکته‌ی جالبی اشاره می‌شود که پیش از واگذاری عامل مؤثر در بهبود بازدهی افزایش تولید بود ولی پس از اجرای این واگذاری‌ها، کاهش اشتغال در این صنایع عامل اصلی بهبود بازدهی شد. کینیازا و دیگران (۲۰۱۳) در بررسی پی‌آمد واگذاری‌ها بر فروش شرکت‌های واگذار شده نتیجه گرفتند شرکت‌های واگذار شده در مقایسه با واحدهایی که هم‌چنان در بخش دولتی هستند «کارایی کم‌تری دارند». در این پژوهش که واگذاری‌ها در طول ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۹ را بررسی کرد عملکرد شرکت‌های واگذار شده با عملکرد خودشان قبل از واگذاری و با عملکرد واحدهایی که هم‌چنان در بخش دولتی هستند مقایسه شد. با درصد اعتبار آماری بالایی نویسندگان نتیجه گرفتند که کمپانی‌های واگذار شده در مقایسه با شرکت‌هایی که هم‌چنان در بخش دولتی هستند «عملکرد به مراتب ضعیف‌تری داشته‌اند».^۲

پژوهشی که در ۲۰۱۵ منتشر شد و عمدتاً بر واگذاری در کشورهای با درآمد بالا متمرکز بود نتیجه گرفت که «پژوهش ما نشان می‌دهد که این نتیجه‌گیری که واحدهای خصوصی با کارایی بیش‌تری عمل می‌کنند با هیچ شاهد آماری تأیید نمی‌شود».^۳ در همین سال پژوهش دیگری که سازمان ملل منتشر کرد به این نتیجه‌گیری کلی رسید

^۱ PIQUE 2009 Summary report of the project ‘Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity’ (PIQUE), available at:

https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_summary_report_pique.pdf

^۲ Knyazeva, A., D.Knyazeva, and J.E. Stiglitz, “Ownership Change, Institutional Development and Performance”, *Journal of Banking & Finance* 37, no. 7 (July 2013): 2605–2627

^۳ Muhlenkamp H. (2015), “From state to market revisited: a reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately owned) enterprises”, *Annals of Public and Cooperative Economics* 86(4): 535-557

که «هیچ نوع مالکیتی فی نفسه رجحانی بر نوع دیگر ندارد»^۱ و در واقع مقوله‌ی کارآیی به میزان رقابت، مقررات، خودمختاری در استخدام و پرداخت حقوق و توسعه‌ی نهادهای توسعه و مالی در اقتصاد بستگی دارد. در انگلیس که واگذاری‌ها از زمان تاچر شروع شده بود طبیعتاً بررسی‌های بی‌نسبت بیش‌تری در اختیار داریم. پژوهشی که در ۲۰۰۴ منتشر شد یادآوری کرد «که این نتایج در واقع نتایج پژوهش‌های دیگر را تأیید می‌کند که خصوصی‌سازی فی نفسه هیچ نقش مثبتی در این تحولات نداشته است. در سطح اقتصاد خرد و کلان نتوانسته‌ام هیچ شاهدهی پیدا کنم که تولید، کار، و سرمایه و کل بهره‌وری عامل به خاطر تغییر در شیوه‌ی مالکیت در مقایسه با روند تاریخی خود تغییر محسوسی کرده باشد».^۲ در پژوهشی که بانک جهانی در ۲۰۰۵ درباره‌ی خصوصی‌سازی آب و برق در کشورهای جنوب انتشار داد می‌خوانیم «شواهد اقتصادسنجی ما نشان می‌دهد که از نظر آماری هیچ اختلاف قابل‌قبولی در کارآیی بین واحدهای دولتی و خصوصی‌شده وجود ندارد».^۳ بانک جهانی در ۲۰۰۹ پژوهش دیگری درباره‌ی پی‌آمدهای خصوصی‌سازی در کشورهای اروپای شرقی، روسیه و چین منتشر کرد که در آن آمده است «عمده‌ترین پی‌آمد بررسی ما برای سیاست‌پردازی این است که خصوصی‌سازی فی نفسه

^۱ UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2015), Is the private sector more efficient? A cautionary tale, available at: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GCPSE_Efficiency.pdf

^۲ <https://mitpress.mit.edu/books/great-divestiture>

^۳ Estache A., Perelman S., Trujillo L. (2005), Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, World Bank Policy Research Working Paper 3514

تضمين‌کننده‌ى بهبود کارآيى نيست».^۱ حتى در باره‌ى واگذارى‌ها در ايران هم پژوهشى داريم که نشان مى‌دهد در واگذارى‌هاى که در طول ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۶ انجام گرفت هيچ بهبودى در سودآورى، کارآيى و مؤثر بودن اتفاق نيفتاد البته بدهى واحدهاى واگذار شده اندکى افزايش يافت.^۲

اجازه بدهيد که به‌طور مشخص شواهد موجود در باره‌ى پى‌آمدهاى خصوصى‌سازى در بخش برق و آب را به اختصار بررسى کنيم.

^۱ Estrin S., J.Hanousek, E.Kocenda and J.Svejnar (2009), “Effects of Privatisation and Ownership in Transition Economies”, *Journal of Economic Literature* 47 (3): 699–728.

^۲ Alipour M. (2013), “Has privatisation of state-owned enterprises in Iran led to improved performance?” *International Journal of Commerce and Management*, 23(4): 281-305.

خصوصی سازی برق:

در زمینه‌ی خصوصی سازی برق هم همان ادعاهای بی اساس در این جا هم تکرار می شود یعنی با این ادعا که بخش خصوصی از بخش دولتی «کارآمدتر» است این صنایع را واگذار کرده اند ولی اولین بررسی در ۱۹۹۵ منتشر شد که در آن پولیت به بررسی بیش از ده مورد خصوصی سازی برق پرداخت و نتیجه گرفت که «هیچ اختلافی بین بخش خصوصی و دولتی در پیوند با کارآیی وجود ندارد».^۱

درباره‌ی قیمت برق پس از خصوصی سازی در کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه OECD، بررسی منتشر شده در ۲۰۱۰ نشان داد که قیمت ها پس از واگذاری افزایش یافته و به طور متوسط هم ۲۳٫۱٪ از زمانی که مالکیت در بخش دولتی بود بیش تر شده است.^۲ بررسی دیگری از قیمت برق در ۱۵ کشور اروپایی غربی در ۲۰۱۳ نتیجه گرفت که شاهد افزایش قیمت بوده ایم.^۳ پژوهشی که در ۲۰۰۷ منتشر شد و خصوصی سازی برق در ۸۳ کشور را بررسی کرد نتیجه گرفت که اگرچه بهای برق برای مصرف کنندگان صنعتی کاهش داشته ولی برای خانوارها «شاهد افزایش قیمت

^۱ Pollitt, M. (1995), *Ownership and Performance in Electric Utilities: the International Evidence on Privatisation and Efficiency*, Oxford University Press, Oxford.

^۲ Dee, P. 2010. 'Quantifying the Benefits from Structural Reforms in Electricity and Gas Markets in APEC Economies'. Contribution to the project 'The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors', commissioned by the APEC Policy Support Unit

^۳ Fiorio, C.V., and M.Florio. (2013), "Electricity Prices and Public Ownership: Evidence from the EU15 over Thirty Years", available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988313000911>

بوده‌ایم.^۱ بررسی دیگر در ۲۰۰۸ به خصوصی‌سازی برق در افریقا پرداخت و نتیجه گرفت که میزان کارآیی هیچ رابطه‌ای با وجود بخش خصوصی ندارد.^۲ بانک جهانی در ۲۰۰۵ در یک بررسی از خصوصی‌سازی برق در جهان نتیجه گرفت که پی‌آمد شیوه‌ی مالکیت بر کارآیی «برخلاف ادعایی که اغلب می‌شود اهمیت چندانی ندارد و در اغلب بررسی‌ها هیچ رابطه‌ی معنی‌داری بین کارآیی و مالکیت خصوصی آنها وجود ندارد».^۳ در ۲۰۰۹ بررسی مفصل‌تری از سوی بانک جهانی منتشر شد که در آن نشان داده شد که واحدهای واگذارشده به بخش خصوصی تمایل بیش‌تری به بیکار کردن کارگران دارند - که در نهایت موجب افزایش کارآیی می‌شود - ولی در پیوند با بهبود سرمایه‌گذاری هیچ شاهده‌ی وجود ندارد. درضمن در این واحدها شاهد افزایش قیمت برق و کاهش شمار خانوارهایی که به برق دسترسی داشته‌اند هم بوده‌ایم. به عبارت دیگر بهبود بازدهی به صورت سود بیش‌تر نصیب سرمایه‌شده است.^۴

^۱ Nagayama, Hiroaki (2007), "Effects of Regulatory Reforms in the Electricity Supply Industry on Electricity Prices in Developing Countries", *Energy Policy* 35 (6): 3440-62.

^۲ Estache A. Tovar B., Trujillo L. (2008), "How efficient are African electricity companies? Evidence from the Southern African countries", *Energy Policy* 36 (2008) 1969-1979

^۳ Estache A., Perelman S., Trujillo L. (2005), Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, World Bank Policy Research Working Paper 351

^۴ Gassner K., Popov A. and Pushak N. (2009), Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution? PPIAF

خصوصی سازی آب

در پژوهش‌های انجام گرفته هیچ سندی وجود ندارد که ارایه‌ی آب به وسیله‌ی بخش خصوصی با کارآیی بیش‌تری در مقایسه با بخش عمومی انجام می‌گیرد. یک بررسی که در ۲۰۱۰ منتشر شد و یافته‌های ۲۷ پژوهش کاربردی را خلاصه کرد نتیجه گرفت که «ارایه‌ی این خدمات به وسیله‌ی بخش خصوصی ضرورتاً به معنای کم‌هزینه‌تر بودن آنها نیست».^۱

درفرانسه که ۷۵٪ از بخش آب در آن به بخش خصوصی واگذار شده، براساس پژوهشی که در ۲۰۰۶ منتشر شد خبر داریم که بهای آب عرضه شده به وسیله‌ی بخش خصوصی ۱۶٫۶٪ از بهای آبی که به وسیله‌ی بخش دولتی عرضه می‌شود بیش‌تر است.^۲ بانک جهانی در حالی که خود مشوق خصوصی سازی آب در کشورهای جنوب بود در پژوهشی که در ۲۰۰۵ منتشر کرد نتیجه گرفت که براساس پژوهش‌های انجام گرفته هیچ اختلاف آماری معنی داری در عرصه‌ی کارآیی بین بخش خصوصی و بخش دولتی در بخش آب وجود ندارد.^۳ کرپاتریک و دیگران (۲۰۰۶) با بررسی ۱۱۰ شرکت آب در

^۱ Bel, G., X. Fageda and M.E. Warner (2010) "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3):553-77

^۲ Chong E., F. Huet, S. Saussier and F. Steiner (2006) "Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France", *Review of Industrial Organisation* Vol 29, Numbers 1-2, 149-169, available at: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11151-006-9106-8>

^۳ Estache, A., S. Perelman, L. Trujillo (2005) Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, *World Bank Policy Research Working Paper* 3514, February 2005

کشورهای آفریقایی از جمله ۱۴ شرکت خصوصی نتیجه گرفتند که هیچ اختلافی بین آنها وجود ندارد.^۱ در زمینه خصوصی سازی آب در کشورهای امریکای لاتین شواهد به همین گونه اند. یک بررسی در ۲۰۰۴ و بررسی دیگر در ۲۰۰۷ نتیجه گرفتند که از نظر کارایی هیچ تفاوتی بین شرکت های خصوصی و دولتی وجود ندارد.^۲ بررسی ای که بانک توسعه آسیا در ۲۰۰۴ انجام داد به بررسی مقوله ای آب در ۱۸ شهر آسیایی پرداخت که ترکیبی از واگذار شده و نشده را شامل می شد. براساس اغلب معیارهای به کار گرفته شده، یعنی سطح پوشش، سرمایه گذاری، اتلاف آب، هزینه واحد تولید، بهای آب، هزینه اشتراک، واحدهای خصوصی به مراتب ضعیف تر از واحدهای دولتی عمل کردند. تنها در دو مورد شرکت های خصوصی در وضعیت بهتری هستند، مورد اول کارایی در جمع آوری صورتحساب آب و دومی هم حداقل تعداد کارگران به ازای هر هزار مشترک.^۳

عدم موفقیت نظام نظارتی

با وجود همه ی شواهدی که به اختصار بررسیده ایم البته هنوز هستند کسانی که بر این عقیده اند که علت عدم موفقیت واحدهای دولتی به نظام کنترل آنها مربوط می شود. به سخن دیگر، ادعا بر این است که مقدار این کنترل زیاد و کیفیت آن نامرغوب است. یعنی،

^۱ Kirkpatrick, C., D. Parker, and Y-F. Zhang (2006) "An Empirical Analysis of State and Private-Sector Provision of Water Services in Africa", The World Bank Economic Review 20 (1): 143–63

^۲ R. Seroa da Motta and A.R. Moreira (2004) Efficiency and Regulation in the Sanitation Sector in Brazil, IPEA Discussion Paper No. 1059

^۳ Asian Development Bank, Water in Asian Cities - Utilities Performance and Civil Society Views, ADB, 2004, available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28452/water-asian-cities.pdf>

در حالی که این واحدها در گذران کارهای روزمره زیادی کنترل می‌شوند، از نظر هدایت استراتژیک کمبودهایی وجود دارد.^۱ پی‌آمد این نکته البته این است که ضررهای ناشی از مداخلات بیش از اندازه و تحمیل اهداف چندگانه از سوی دولت از ضررهای ناشی از عدم موفقیت بازار که موجب این مداخلات می‌شود، بسیار بیش‌تر است. بخشی از دلایل مدافعان خصوصی‌سازی این است که دولت نه می‌تواند همانند بازار اطلاعات مفید جمع‌آوری نماید و نه در خصوص کشورهای توسعه‌نیافته دارای منابع انسانی کافی برای اداره‌ی ثمربخش این واحدهاست. در نتیجه، واگذاری بخشی از این مؤسسات به بخش خصوصی، گذشته از رفع بسیاری از این مصایب باعث می‌شود که مسئولیت‌های دولت نیز کاهش یافته و رابطه‌ی معقول‌تری بین امکانات و مسئولیت‌های آن ایجاد شود و اداره‌ی مؤسسات باقی‌مانده در بخش دولتی بهبود یابد. البته این احتمال وجود دارد که مدیران قابل از بخش دولتی به بخش خصوصی جلب شوند و در نتیجه اداره‌ی واحدهای باقی‌مانده در بخش دولتی با مشکلات تازه روبرو شود ولی عقیده‌ی عمومی بر این است که خصوصی‌سازی با کاستن از مسئولیت‌های اقتصادی دولت، موجب کم‌تر شدن عدم موفقیت نظام نظارتی خواهد شد.

پی‌آمدهای خصوصی‌سازی بر مالیه‌ی عمومی

نکته‌ای که در مورد اغلب کشورهای در حال توسعه درست است این که اغلب کشورها کسری بودجه‌ی زیادی دارند و این کسری ادامه‌دار بودجه، بی‌گمان پی‌آمدهای اقتصادی نامطلوبی خواهد داشت. گفته می‌شود که هرگونه کاهشی در هزینه‌های دولتی برای تخفیف این کسری مؤثر خواهد بود و این پی‌آمدهای اقتصادی نامطلوب را تقلیل خواهد داد. به گفته‌ی باینون و واتربری در اغلب کشورهای در حال توسعه خصوصی‌سازی

^۱ Wortzel, L.H. & Vernon-Wortzel, H: " Privatisation: Not the only answer", in, World Develepment, No. 17, No. 5, 1989, p. 636

برای این منظور، یعنی کاستن از کسری بودجه دولت، مورد توجه قرار می‌گیرد.^۱ بد نیست اضافه کنم که چنین انگیزه‌ای از همان آغاز با تناقض و ناهمخوانی همراه است.

- اگر هدف اصلی واگذاری‌ها کسب درآمد و کاستن از کسری بودجه باشد، در آن صورت، معلوم نیست این همه ادعاهای اثبات‌نشده درباره‌ی بهبود کارایی چرا تکرار می‌شود؟

- از آن مهم‌تر، چنین کاری نمی‌تواند سیاست پایداری باشد چون اموال دولتی را یک بار بیش‌تر نمی‌شود به بخش خصوصی واگذار کرد. به عبارت دیگر، تخفیف کسری بودجه، سیاست‌پردازی متفاوتی می‌طلبد که با این شیوه‌ی شلخته و ناپایدار تفاوت دارد.

با این همه لازم به یادآوری است که در اغلب موارد این نتایج «مطلوب» به دست نمی‌آید. یعنی درعمل و در واقعیت زندگی، دولت در یک کشور درحال توسعه تنها به فروش مؤسسات و شرکت‌های سودآور موفق می‌شود و دولت می‌ماند و تعدادی شرکت‌های زیان‌ده که کسری بودجه را به جای کاهش، بیش‌تر خواهد کرد. اما مسئله‌ی مهم‌تر به اعتقاد من این است که باید پرسید که علت این کسری بودجه کدام است؟ آیا دولت‌ها در این جوامع هزینه‌ی زیادی دارند و یا این که بنیان درآمدی شان ضعیف است و برای اداره‌ی امور اقتصادی کافی نیست؟ در همین راستا بد نیست بگویم که یکی از مشکلات موجود عدم کارایی نظام مالیاتی در این کشورهاست یعنی، مالیات‌های مستقیم، به‌ویژه مالیات بر سود شرکت‌ها به‌درستی جمع‌آوری نمی‌شود. از طرفی مردم به دولت اعتماد ندارند و نپرداختن مالیات به‌غلط به صورت حرکتی سیاسی در می‌آید و از طرف دیگر، دولت‌هایی که در جمع‌آوری مالیات‌های مستقیم موفقیتی ندارند به وضع مالیات‌های غیرمستقیم می‌پردازند که کار را به‌واقع خراب می‌کند. چون برخلاف ادعای

^۱ Bienen H. & Waterbury, J.: "The Political Economy of Privatisation in Developing Countries, in, World Development, vol. 17, no. 5, 1989, p. 618

اقتصاددانان مدافع این سیاست‌ها توسل به مالیات‌های غیرمستقیم با تکیه بر برابری مصرف‌کنندگان در پرداختن مالیات، مضرترین شیوهی اعتقاد به برابری است. در این جا توان و امکانات مالی مالیات‌دهنده در نظر گرفته نمی‌شود و به همین خاطر، استفاده‌ی گسترده از این نوع مالیات‌ها با اهداف اجتماعی توسعه در تناقض قرار می‌گیرد. راه برون‌رفت از این وضع تصحیح نظام مالیاتی و ایجاد نظامی است که بر کارکرد درست آن نظارت مؤثر اعمال نماید. به سخن دیگر، علت اصلی ضعف بنیان مالی دولت، معیوب بودن نظام مالیاتی، و گستردگی فساد مالی در اداره‌ی امور دولت است و این مشکلات هم با خصوصی‌سازی برطرف نمی‌شوند بلکه همان طور که در مورد ایران نشان خواهیم داد، تشدید خواهد شد. این احتمال جدی وجود دارد که بدون انجام رفرم‌های لازم در شیوهی اداره‌ی امور دولت، خصوصی‌سازی گسترده به سر برآوردن «اقتصاد مافیایی» منجر شود که اگرچه هیچ‌یک از منافع احتمالی نظام دولتی را ندارد ولی حامل همه‌ی مضرات اقتصاد خصوصی نیز هست. نمونه‌ی روسیه و شماری دیگر از کشورها در این خصوص بسیار آموزنده است. این نیز به گفتن می‌ارزد که کاستن از بودجه دولت به هر قیمت و تحت هر شرایطی، به‌ویژه در اوضاعی که بر بسیاری از کشورهای در حال توسعه حاکم است، در عمل می‌تواند پی‌آمدهای بسیار مضر برای اقتصاد داشته باشد. برای نمونه، امروزه تقریباً ثابت شده است که آموزش ابتدایی مؤثر یکی از بهترین و در عین حال کم‌هزینه‌ترین راه‌های افزودن بر بهره‌وری کار در آینده است [نمونه‌ی کره‌ی جنوبی در این راستا بسیار مفید است]. کاستن از هزینه‌های دولت در آموزش ابتدایی و یا خصوصی‌سازی آموزش ابتدایی که در پوشش‌های مختلف صورت می‌گیرد، فداکردن اهداف درازمدت برای منافع آنی و زودگذر است.

اهداف توسعه و خصوصی سازی اموال دولتی

مدافعان خصوصی سازی در کنار همه‌ی این ادعاها، هم چنین مدعی‌اند که مداخلات گسترده‌ی دولت برای رسیدن به اهداف توسعه نیز مطلوب نیست. از جمله دلایلی که ارائه می‌شود این که این مداخلات به صورت مانعی بر سر راه رشد اقتصادی و رقابت در اقتصاد عمل می‌کند. اگرچه رشد اقتصادی با توسعه‌ی اقتصادی همسان نیست ولی رشد اقتصادی منابع لازم برای انجام پروژه‌های مربوط به توسعه را فراهم می‌کند. ادعا بر این است که مداخلات دولت هم چنین مزاحم کارآفرینی بخش خصوصی می‌شود و بالاخره، در توزیع اعتبارات در اقتصاد اختلال ایجاد می‌کند. به غیر واقعی بودن شماری از این ادعاها نمی‌پردازم ولی پرسش اساسی این است که در تاریخ معاصر جهان، کدام کشور براساس این الگوی پیشنهادی مدافعان خصوصی سازی توسعه یافته است که ایران نمونه‌ی دومش باشد؟ بعلاوه پرسشی که به همان اندازه مهم است، این که به‌واقع عامل اساسی رونق اقتصادی کدام است؟ آیا اشکال حقوقی مالکیت، یعنی خصوصی در برابر دولتی، این همه مؤثر است و یا این که آنچه که مهم است به‌واقع ساختار بازار و میزان رقابت موجود در این بازارهاست؟ یعنی اگر عامل اصلی ساختار بازار باشد که هست، در آن صورت اغلب ادعاهایی که در دفاع از خصوصی سازی گسترده در کشورهای چون ایران می‌شود مثل بنایی روی آب فرومی‌ریزد. به عبارت دیگر، با نادیده گرفتن ساختار بازار روشن است که تبدیل یک انحصار عمومی به یک انحصار خصوصی نمی‌تواند مفید باشد و نیست. تردیدی نیست که انحصار خصوصی برای سهام‌داران آن سود بیش‌تری خواهد داشت، ولی، بدون تردید چنین سرانجامی به نفع اقتصاد به‌طور کلی و به نفع مصرف‌کنندگان به‌طور خاص نخواهد بود. از سوی دیگر، در اقتصادی که نظام بازار در آن وجود ندارد و یا به‌طور ثمربخشی عمل نمی‌کند، خصوصی سازی نیز نمی‌تواند برای رفع مصایبی که وجود دارد، مؤثر باشد. آنچه که اتفاق خواهد افتاد، نابرابرتر شدن توزیع درآمدهاست و همگانی‌شدن فقر و نداری که با اهداف درازمدت توسعه تناقض آشکار دارد. به سخن دیگر، حتی اگر این ادعاهای

اثبات نشده و فاقد سند قابل قبول باشند، خصوصی سازی بدون در پیش گرفتن برنامه‌های رفرم بسیار گسترده در حوزه‌ی عملکرد بازار نمی‌تواند چنین پی‌آمدهای مثبتی داشته باشد. به سخن دیگر، خصوصی سازی باید با برنامه‌های گسترده‌ی رفرم نهادها و قوانین همراه باشد. و بعلاوه اگرچه بسیاری از انتقادات از عملکرد شرکت‌های دولتی در این کشورها درست است ولی اتفاقاً علت این امر، نه شیوه‌ی حقوقی مالکیت بلکه کمبود نهادها و به‌ویژه فقدان نهادهای مفید نظارتی است و در نتیجه با تغییر شیوه‌ی حقوقی مالکیت این مشکلات نیز نه فقط برطرف نخواهند شد بلکه تشدید می‌شوند. مدیران ناقابل و زراندوز شرکت‌های دولتی وقتی در رأس شرکت‌های خصوصی شده قرار می‌گیرند، به همان شیوه‌ی گذشته ادامه خواهند داد و تفاوت در این است که پس از واگذاری، علنی‌تر و آشکارتر به پر کردن جیب‌های خود خواهند پرداخت. به عبارت دیگر، راه مؤثرتر به گمان من افزودن بر کارآیی این شرکت‌ها و ایجاد یک مجموعه قوانین و نهادهای نظارتی کارآمد است که بتواند از سوی مردم بر این کارها نظارت مفید داشته باشد. به بیان دیگر، برای رسیدن به این اهداف باید کارهای فرهنگی و آموزشی زیادی انجام گیرد و یک‌شبه نمی‌توان صرفاً با تغییر شیوه‌ی مالکیت به این اهداف دست یافت. از جمله کارهایی که باید بشود این که اولاً باید مکانیسم‌های لازم ایجاد شود تا این نهادها به مردم پاسخ‌گو باشند و بعلاوه، انتخاب مدیران باید با حد اعلای هوشمندی و مسئولانه صورت بگیرد تا قابل‌ترین افراد در رأس امور قرار بگیرند و این مدیران نیز باید در برابر مقاماتی که به‌طور آزاد از سوی مردم انتخاب می‌شوند مسئولیت داشته و به همان مردم پاسخ‌گو باشند. مقوله‌ی حسابرسی کار این نهادها بسیار پراهمیت است تا بتوان بین مدیران بد و خوب بر اساس عملکرد آنها تفکیک قائل شد و ضمن تشویق مدیریت مؤثر و مفید، برای رفع مدیریت زیان‌بار در نهادهای دیگر اقدامات لازم در پیش گرفته شود. اما، اگر قرار باشد که این مؤسسات محل ایجاد اشتغال و درآمدهای مشروع و نامشروع برای بستگان و نزدیکان صاحبان قدرت در جامعه باشد، اهداف اقتصادی خصوصی سازی

که ادعا می‌شود، به دست نخواهند آمد و چه بسا که کار خراب تر هم بشود. در نبود این نهادهای نظارتی که در انجام وظایف مشخص شده‌ی خویش قابلیت داشته باشند، خصوصی‌سازی نیز موفقیتی نخواهد داشت.

خلاصه کنم، اگرچه کم نیستند کسانی که خصوصی‌سازی را به‌عنوان «هدف» این برنامه‌ها در نظر می‌گیرند و ظاهراً به همان راضی‌اند، ولی خصوصی‌سازی در بهترین حالت تنها «وسیله‌ای» برای رسیدن به اهدافی است که شماری از آنها را در صفحات قبل برشمرده‌ایم. از سویی نباید «هدف» و «وسیله» باهم مخلوط شوند و از سوی دیگر، باید زمینه‌های لازم برای افزودن بر احتمال موفقیت این برنامه [رفرم واقعی نهادها و قانونمند کردن امور] تهیه و تدارک شود. در غیر این صورت، یک بار دیگر زندگی مرگ میلیون‌ها بلکه صدها میلیون تن آدمی که در کشورهای در حال توسعه زندگی می‌کنند باز یچه‌ی کنجکاوی‌های تئوریک و نظری اقتصاددانان و دیگر علمای علوم اجتماعی و سیاسی خواهد شد و چنین کاری زینده‌ی بشریت در قرن بیست و یکم نیست. در بخش بعدی، نمونه‌های عملی بلای خصوصی‌سازی را بررسی خواهیم کرد.