

## بخش سوم خصوصی سازی از دیدگاه سیاسی-اقتصادی

جهت و کیفیت تغییرات بنیادی حاصل کنش‌های متقابل بین برنامه های پیشنهادی دولت و تقاضا برای مایحتاج عمومی و نیز انتقال مالکیت بین گروه‌های ذی نفع مختلف است. تشخیص اینکه تغییرات در چهار چوب تئوری انتخاب عمومی و یا گروه ذی نفع مطرح شده است بستگی به این دارد که کدامیک از گروه‌ها در جهت و کیفیت تغییرات، نفوذ بیشتری داشته اند ( آلیو ۱۹۹۷ ). هر دو شاخه تئوری ها در قالب یک مدل منظور شده است و فرض بر این است که عملاً خصوصی سازی در چهار چوب کنش بین عرضه و تقاضای برنامه های سیاسی شکل بگیرد. واضح است که تمام عواملی که در عرضه و تقاضای مربوط به اصلاحات سیاسی نفوذ دارند را نمی توان در محاسبه وارد کرد. باید توجه داشت که تحقیقات تجربی برای اقتصادهای در حال گذار، هنوز محدودیت های جدی در زمینه دسترسی به داده ها و یکسان سازی های بین المللی دارد و در نتیجه مدل پیشنهادی مدلی کاملاً ابتدائی است و به منظور تخمین حدودی، میزان پیشرفت خصوصی سازی طراحی شده است. گر چه این مدل هنوز بیشتر موارد مورد بحث در مقوله تغییر مالکیت را شامل می شود.

باتوجه به تفاوت های فراوان در تجربیات کشورهای مختلف، بنظر می رسد که رسیدن به بازدهی بیشتر، تنها عامل تعیین کننده برای تغییر در قوانین مالکیت ملی نیست. ظاهراً در کوتاه مدت نیروی بازار قادر به دگرگونی در ساختار فرسوده واحدهای غیر سود ده نیست و در نتیجه مانع بهره برداری مناسب از منابع کشور می شود و این خود در جهت مخالف رویکرد اقتصادی برای تغییرات بنیادی عمل می کند و حال آنکه دستیابی به بازدهی بیشتر دلیل اصلی تغییرات بنیادی است ( دمتسز ۱۹۶۷ نورث ۱۹۸۱ ). در نتیجه بنظر می رسد که لازم است نگاهی عمیق تر به اقتصاد سیاسی خصوصی سازی داشته باشیم. در این رابطه، شناسائی نیروهای اجتماعی و خواسته های آنان و نیز مواردی که در برابر انجامش مقاومت می کنند، اهمیت می یابد. زیرا عوامل یاد شده جهت و میزان تغییرات در مالکیت را تعیین می کنند. تئوری سیاسی، تغییرات بنیادی، بنیادهای موجود را نتیجه منافع تصمیم گیرندگان سیاسی و گروه های اصلی ذی نفع می داند. لی بی کاپ ( ۱۹۸۹ ) مذاکرات سیاسی را عامل اصلی ایجاد قانون مالکیت می داند.

۱ - دگرگونی بنیادی در دیدگاه  
تئوری انتخاب عموم تصمیمات برای  
تغییرات در بنیادهای رسمی مانند  
خصوصی سازی شرکتهای دولتی  
در سطح قوه  
مقننه و مجریه گرفته می شود و  
این به معنی آنست که  
سیاستمداران و دیوانسالاران  
تصمیم گیران و مجریان اصلی این  
تغییرات هستند. در تئوری انتخاب  
عموم در مورد تغییرات بنیادی، باور  
بر این است که سیاستمداران  
تصمیم گیرنده تنها بدنبال کسب  
بیشترین منافع برای عامه مردم  
نیستند بلکه منافع شخصی خود را  
نیز در نظر دارند ( بوکانن ۱۹۸۰ ).  
به نظر " شاپیرو " و " ویلینگ "  
سیاستمداران بدنبال تغییراتی  
هستند که ضمن تولید بیشترین  
رفاه اجتماعی منافع شخصی آنها  
را هم شامل شود. منافع شخصی  
می تواند از طریق اعمال نظر در  
مدیریت و پیداکردن منافع مستمر  
برای خود باشد. علاوه بر آن بهره  
رساندن به گروههای ذی نفع،  
حمایت سیاسی برای ایشان به  
ارمغان می آورد. شرکت های  
دولتی ابزار مهمی برای توزیع دو  
باره ثروت از اموال عمومی به افراد  
وابسته به دولت و گروههای زیر  
مجموعه آنان می باشند ( بعنوان  
مثال سیاستمداران می توانند  
دستمزدها را افزایش دهند یا مانع  
از بیکار کردن کارکنان شوند).  
کنترل کامل شرکتهای دولتی  
توسط سیاستمداران هزینه های  
سیاسی ناشی از مداخله دولت را  
پائین می آورد. زیرا از یک طرف

انتقال ثروت در مقایسه با روش  
های کلاسیک دیگر مانند مالیات و  
یارانه دادن کمتر شفاف است و با  
مقاومت سیاسی کمتری مواجه  
می شود ( ۱۹۸۵ جونز ) و از طرف  
دیگر وقتی شرکتی تحت کنترل  
کامل است فعالیتهای تجاری آن  
کمتر در دسر سیاسی درست می  
کند ( ساینگتون و استنگ  
لیتز ۱۹۸۷ ). در مجموع تقسیم  
کردن شرکتهای دولتی هزینه  
مداخلات سیاسی را افزایش می  
دهد و در نتیجه کنترل سیاسی را  
کاهش داده و منافع دولتیان و  
وابستگان آنها را محدود می کند  
( یارو  
۱۹۹۸ ). بنا بر شواهد، بنیادها  
معمولا برای سوددهی به جامعه  
به وجود نیامده اند بلکه برای نفع  
رسانی به گروههایی بوجود آمده  
اند که قدرت سیاسی بیشتری  
داشته اند ( نورث ۱۹۹۴ ). ممکن  
است به نظر برسد که  
سیاستمداران تمایلی به خصوصی  
سازی همه جانبه ندارند. در  
حقیقت مدارک مبتنی بر تجربه  
نشان می دهد که سیاستمداران  
در کشورهایی که در دوران گذار  
اقتصادی هستند به راستی علاقه  
ای به خصوصی سازی ندارند ( "  
بویکو" ، " شلیفر " و " ویشنی "  
۱۹۹۵ وینی کی ۱۹۹۰ ) و کوشش  
می کنند که در دایره تصمیم  
گیرندگان شرکتهای باقی بمانند )  
هلمن و شانکرمن ۲۰۰۰ ونگ ، اپر  
و هو ۲۰۰۴ ). شروع خصوصی  
سازی و میزان آن علیرغم این  
عدم تمایل باطنی بستگی به

هزینه های اقتصادی و سیاسی و تصمیم گیری نهائی برای تغییر ساختار سیاسی دارد. از دیدگاه دولتی ها ، خصوصی سازی با دو نوع هزینه مشخص مربوط می شود .

۱ - از دست دادن منافع سیاسی.  
۲ - از دست دادن حمایت رای دهندگان.

محاسبه هزینه ها بستگی به اکثریت حاکم دارد. منفعی که سیاست مداران می توانند در ازای فدا کردن رفاه اجتماعی عامه بدست بیاورند بستگی به اقتدار آنها در ساختار سیاسی کشور دارد. هر

چقدر اقتدار سیاسی آنها بیشتر باشد به همان میزان می توانند با اجرای سیاست های فرصت طلبانه منافع مستمر از شرکت های دولتی کسب کنند. دولتهائی که دارای اکثریت قوی هستند طبعاً دارای

اختیارات بیشتر بوده و به مراتب بهتر می توانند از امکانات شرکتهای وابسته به دولت بهره مند شوند، تا دولت هائی که با اکثریت ضعیف تر حکومت می کنند. در این صورت خصوصی سازی به معنای از دست دادن منافع بیشتر برای دولت های با اکثریت قوی می باشد. این فرضیه

بخصوص در کشورهای تک حزبی مصداق کامل دارد. به عنوان مثال در چین، اگر چه مشکلی از نظر ایدئولوژی با اقتصاد آزاد وجود ندارد معهذاً نوعی اکراه در خصوصی سازی شرکتهای دولتی دیده می

شود ( " اپر " ، " وانگ " و " هو " ۲۰۰۲ ). از سوی دیگر خصوصی سازی معمولاً سبب بیکاری گسترده در بین کارکنان شرکتهای دولتی شده که این خود سبب نارضایتی می گردد.

این هزینه ها برای دولت های حاکم با اکثریت ضعیف سنگین بوده و سبب می شود که انتخابات را در دور بعدی ببازند. برای محاسبه دو نوع هزینه یاد شده تابع چند جمله ای درجه سه پیشنهاد شده است:

۱- " دولتهای با اکثریت متوسط برنامه های خصوصی سازی را اجرا می کنند. دولتهای با اکثریت قوی و اکثریت ضعیف تمایلی به خصوصی سازی ندارند " .

ایدئولوژی حزب یا احزاب حاکم آشکارا بر کیفیت اصلاحات اثر می گذارند ( نورث ۱۹۷۱ ) نورث معتقد است که ایدئولوژی سیاسی تصمیم گیرندگان مخصوصاً بر روش جمع آوری اطلاعات برای اعمال سیاست های جایگزین، اثر می گذارد و به این ترتیب کیفیت سیاست های دولت تغییر می کند.

ایدئولوژی ها به دنبال صرفه جوئی در هزینه های اطلاعاتی هستند و طبعاً شامل هزینه های اطلاعاتی در مورد مشکلاتی که با آن دست به گریبان هستند نیز می شود ( نورث ۱۹۷۱ ) آنها به مردم نوید یک سیستم ارزشی می

دهند که در آن درآمدها یکسان توزیع خواهند شد ( لین ۱۹۸۹ ) . در حقیقت ثابت شده است که ایده توزیع عادلانه مالکیت اموال عمومی طبیعتی کاملاً ایدئولوژیک دارد. احزاب متمایل به چپ ، کارگران را نمایندگی می کنند و رابطه نزدیک با اتحادیه های کارگری دارند و پیروزی آنها در انتخابات در گرو پشتیبانی از منافع طبقه کارگر است. این مسئله نشان می دهد که چرا احزاب متمایل به چپ تمایلی به خصوصی سازی ندارند و بر عکس احزاب متمایل به راست دیدگاه مثبتی نسبت به خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصادی دارند ( "شلیفر" و "ویشنی" ۱۹۹۴ "اگت" و "لوری" ۱۹۹۴ و "بوسکس" ۱۹۹۸ ) و در نتیجه می توان انتظار داشت که:

۲- "حکومت احزاب متمایل به راست منجر به خصوصی سازی شود".

خصوصی سازی مانند سیاستهای مقطعی، پولی و مالی در کوتاه مدت منافع اقتصادی به بار نمی آورد و در نتیجه شانس پیروزی در انتخابات را افزایش نمی دهد. بر عکس در کوتاه مدت هزینه ساز است ( مانند افزایش بیکاری). نخستین نشانه های بهبود اقتصادی و باز دهی مطلوب معمولاً مدتها طول می کشد تا بروز کند. به این علت

سیاست مداران ترجیح می دهند خصوصی سازی را در اوائل دوره خود شروع کنند تا آثار بهبودی اقتصادی در پایان دوره بروز کند و در نتیجه حمایت رای دهندگان را بدست آورند. برای نشان دادن راهکار سیاست دولت بهتر است ابتدا تفاوت بین خصوصی سازی برنامه ریزی شده با خصوصی سازی هائی مقطعی که با هدف خاصی انجام می شود قائل شویم.

فرض کنیم که بیست درصد کاهش در تعداد شرکت های دولتی منجر به افزایش دو و نیم درصد نرخ بیکاری شود. این افزایش نرخ بیکاری پنج درصد کاهش آرا را سبب خواهد شد. اگر دولت برای دوره ای که قدرت را در اختیار دارد بیست درصد خصوصی سازی را پیش بینی کند دو راهکار وجود دارد.

الف: خصوصی سازی بلافاصله پس از پیروزی در انتخابات، تا بتواند از کاهش نرخ بیکاری در آخر دوره بهره برداری انتخاباتی نماید. ضمن آنکه در این شرایط رای دهندگان وضع اقتصادی موجود را با قبل از انتخابات مقایسه می کنند و نه با دوره رکود پس از شروع خصوصی سازی (نورد هاوس ۱۹۷۵).  
ب: خصوصی سازی را تا آخر دوره به تاخیر بیندازد. به امید آنکه قبل از انتخابات در نظر سنجی ها بیش از پنج درصد

جلو باشد . اگر نظر سنجی کمتر از پنج درصد باشد به احتمال زیاد دولت ها خصوصی سازی را تا بعد از انتخابات به تعویق می اندازند تا بتوانند از اکثریت ضعیف خود دفاع کنند. بنا براین برای خصوصی سازی برنامه ریزی شده امکان اینکه دولت ها در اول دوره اقدام کنند بیشتر است. ولی برای خصوصی سازی موردی زمان اهمیت کمتری دارد. اگر دولتها از انتخاب مجدد خود از پایان دوره مطمئن باشند . خصوصی سازی موردی ممکن است حتی در زمان کمی قبل از انتخابات هم اجرا شود("فری" " اشنایدر" ۱۹۷۸ و شولتز ۱۹۹۵). البته اطمینان از پیروزی مجدد در دموکراسی های جوان اروپای شرقی استثنا است وقانون نمی باشد. در این کشورها پیروزی خیره کننده احزاب مخالف دولت غیر عادی نیست. فرض کنیم که وسعت خصوصی سازی های برنامه ریزی شده، خصوصی سازی ها موردی را تحت الشعاع قرار داده و موازنه سیاسی را در دموکراسی های جوان به هم نزنند. در آن صورت باید انتظار داشت که :

۳- " دولت خصوصی سازی را به احتمال زیاد از اول دوره شروع کند ( شروع دوره چهارساله دولت) به جای آنکه از میانه دوره اقدام نماید.

وجود نیروهای سیاسی دارای حق وتو مانند شرکای ائتلاف یا نخست وزیر در سیستم پارلمانی و قوه مجریه در سیستم جمهوری می توانند قدرت اجرایی دولت و بقیه نیروهای متحد را محدود کنند و البته مانع از سوء استفاده از قدرت هم می شوند. ( پرسون ۱۹۹۷ و نورث و وینگست ۱۹۸۹ کیفر و ناک ۱۹۹۷). نکته مهم تر آنکه در مورد تغییر سیاست ها ، گروههای دارای حق وتو عمدتاً خواهان مشاوره بیشتر بین احزاب می شوند تا توافق بین گروههای ذی نفع به وجود آید. این مسئله به سادگی موجب تاخیر در تصمیم گیری نهائی می شود. بر اساس تحقیقات تجربی، زیادی نیروهای دارای حق وتو سبب کندی عکس العمل مناسب در زمان بحران شده ( روبینی و ساک ۱۹۸۹ ) و علاوه بر آن روند تغییرات بنیادی را آهسته تر می کند( هالبرگ و بسینجر ۱۹۹۸). بنا براین می توان فرض کرد که: ۴- " افزایش تعداد نیروهای دارای حق وتو در پیشرفت خصوصی سازی مانع ایجاد می کند".

نهادهای بین المللی مانند صندوق بین المللی پول و بانک جهانی برای نوسازی و توسعه در چهارچوب عرضه اطلاعات و

مشاوره بر تصمیم گیرندگان سیاسی کشورها اعمال نفوذ می نمایند. (کروگر ۱۹۹۸، گارین و رودیک ۱۹۹۵). با بهره گرفتن از نفوذ مالی خود آزادسازی بازار و سایر سیاست های اقتصادی را ترویج می کنند. این سیاست ها شامل خصوصی سازی شرکت های دولتی و حمایت از قانون مالکیت خصوصی نیز می شود. (گاوبن و رودیک ۱۹۹۵) معتقد هستند که کشورهای عضو بانک جهانی، مشاوره اقتصادی بانک راحتی بر سایر نهادهای بی طرفی که هدف اصلی آنها رفع نقص از سیستم پولی بین المللی است ترجیح می دهند. گرچه کروگر (۱۹۹۸) معتقد است عرضه اطلاعات، مشاوره سیاسی و دادن اعتبار، مکمل هم هستند. "تصمیم گیرندگان دولتی علاقه بیشتری به شنیدن توصیه ها در زمینه سیاست گذاری نشان می دهند در صورتی که احساس کنند امکان گرفتن وام وجود دارد" (گروگر ۱۹۹۹-۱۹۹۸) می توان نتیجه گرفت که اگر مجموع وامهائی که بانک جهانی و صندوق بین المللی پول به کشوری پرداخت کرده اند بصورت در صدی از تولید ناخالص داخلی در بیاوریم. این نسبت در حقیقت نمایشگر میزان نفوذ عقاید لیبرالی در سیاست های آن کشور است. نتیجه منطقی بحث بالا این است که :

۵- "وجود صندوق بین المللی پول و بانک جهانی برای نوسازی و توسعه باعث پیشرفت در خصوصی سازی می شود". مشکلات مالی می تواند محدودیت های جدی برای سیاست های ملی ایجاد کند و در نتیجه بر انتخاب سیاست ها اثر بگذارد. این مسئله بخصوص در مورد خصوصی سازی صادق است. فروش شرکت های دولتی به راحتی می تواند کمبودهای مالی دولت را بر طرف کند. بعنوان مثال مجارستان از محل فروش شرکت های دولتی ده تا سی درصد و گرجستان بیست و سه درصد و قزاقستان تقریباً نوزده درصد تولید ناخالص داخلی را به خزانه واریز کردند. (بانک نوسازی و توسعه اروپا). باعث تعجب نیست اگر دولتها در زمان بحران اقتصادی بدلیل هزینه های ناشی از بنیادهای زیان ده دست به اصلاحات بزنند (بانک جهانی ۱۹۹۵). بحران های اقتصادی در حقیقت بستری برای حمایت مردمی از خصوصی سازی مهیا می کنند (درازن و گرپلی ۱۹۹۳ و راما مورتی ۱۹۹۹). اگر شرایط اقتصادی وخیم باشد خصوصی سازی ساده ترین راه حل کوتاه مدت، برای تامین در آمد به منظور وام دادن و کاهش فشارهای مالی است (کلارک

و کول ۱۹۹۸ ، راما مورتی ۱۹۹۹ ،  
، یارو ۱۹۹۸). هم زمان هزینه  
های عمومی برای یارانه دادن  
به شرکتهای دولتی غیر کارآمد،  
کاهش می یابد و مخالفت ها با  
خصوصی سازی نیز کمتر می  
شود. ضمن آنکه شرایط سخت  
اقتصادی شرکتهای دولتی را  
و ادار می کند که هزینه های  
خود را کاهش دهند و برنامه  
های سرمایه گذاری خود را  
محدود کنند

( موریلو ۲۰۰۲ و یارو ۱۹۹۸).  
تحقیقات نشان می دهد که  
رابطه بین بدهکاری دولت و  
اشتیاق به خصوصی سازی، تا  
بدهی ها به مرحله بحرانی  
نرسد مثبت نخواهد بود. اگر  
میزان بدهی های عمومی  
افزایش بیش از حد نداشته  
باشد ، معمولا نتیجه بر عکس  
می شود. در این شرایط  
اصلاحات ساختاری لازم به  
تعویق می افتد. و چون  
شرکتهای دولتی زیان ده از  
محل یارانه های دولتی تغذیه  
می شوند نیازی به خصوصی  
سازی دیده نمی شود. چون  
اقتصادهای در حال گذار مورد  
بررسی، بدهی های زیادی  
ندارند و متوسط آن در حدود  
بیست و چهار درصد تولید  
ناخالص داخلی است در نتیجه  
انتظار می رود که :

۶- " بدهی متعادل دولت ها ،  
پیشرفت در خصوصی سازی را  
کند کند".

از آنجا که نرخ بالای بهره دولت  
را در گرفتن وام دچار مشکل  
می کند برای تامین بودجه مورد  
نیاز خود، ایده خصوصی سازی  
به عنوان راهکار عملی قوت  
می گیرد( شیب که ۲۰۰۰). و  
بر عکس نرخ پائین بهره سبب  
می شود که فشار برای اجرای  
برنامه های خصوصی سازی  
کاهش یابد در نتیجه انتظار می  
رود که :

۷- " نرخ بالای بهره پیشرفت در  
خصوصی سازی را تسریع کند".  
نرخ تورم بالا، نیز دولت را در تامین  
هزینه ها دچار مشکل می کند. هر  
چه قدر تورم بالا تر باشد به همان  
میزان دولت دچار محدودیت در اخذ  
وام و فروش اوراق بهادار در  
بازارهای بین المللی می شود.  
نرخ تورم بالا یعنی عدم تعادل  
اقتصادی، و هر چقدر کشور فقیر تر  
باشد گرفتن اعتبار خارجی مشکل  
تر می شود ( شیب که ۲۰۰۱ ،  
ویکرز و یارو ۱۹۹۱). نرخ تورم بالا،  
دولت را در دادن اعتبار به بخش  
دولتی زیان ده نیز ناتوان کرده و این  
خود به تورم بیشتر دامن می زند.  
استمرار تورم بالا وضعیت اقتصادی  
را از تعادل خارج می کند . از آنجا  
که کشورهای مورد بحث نرخ  
متوسط تورم سیصد در صد دارند در  
نتیجه انتظار می رود که :

۸- " نرخ تورم بالا ، باعث پیشرفت  
برنامه های خصوصی سازی شود.