



به نام خدا

## چالش های مدیریت دولتی در ایران

بخش دهم

فصل هشتم: جهانی سازی و مدیریت دولتی

تلخیص: سیده هدی شمس



## فصل هشتم: جهانی سازی و مدیریت دولتی

### پارادایمهای جهانی سازی

با بررسی ادبیات جهانی سازی می توان سه پارادایم فکری را پیرامون جهانی سازی دید:

#### پارادایم اول: حاکمیت منفعت طلبی شخصی ضامن منفعت عامه

در این پارادایم، راه سعادت جامعه از شاهراه منفعت طلبی شخصی می گذرد. جهانی سازی محمل شکوفایی منفعت طلبی شخصی است. جهانی سازی حاکمیت بلامنازع سرمایه را در پی دارد که ره آورد غایی آن شکوفایی کلیت جامعه است. حامیان این پارادایم جهانی سازی را امری اجتناب ناپذیر می دانند و از مزایای آن فراوان می گویند. آنان مدعی اند که رشد شرکتهای فراملیتی به سرمایه داری جهانی سرعت می بخشد، حکومتها را از درون تهی می کند (بال ۱۹۶۷)، نوعی جهان بی مرز خلق می کند (اومه ۱۹۹۰) و وابستگی متقابل، صلح و دوستی، همنوایی جهانی، همسویی، و حاکمیت بازار را تحقق و عینیت می بخشد.

به بیان حامیان این پارادایم (کئوهن و نای ۱۹۷۷ و مالر ۱۹۸۹)، ره آورد مفید جهانی سازی جهان بی مرزی است که در آن مرز بین کشورها مشخص نیست؛ حاکمیت از آن صلح، بازار و مردم سالاری است و اقتصاد کشورهای جهان همانند تور ماهی گیری به هم بافته می شود که حتی تیغ جنگ هم نمی تواند آن را پاره پاره کند و سرانجام اینکه دنیا در صلحی پایدار به سر خواهد برد که در سایه حاکمیت بازار ایجاد خواهد شد.

#### پارادایم دوم: جهانی سازی یعنی مصادره جهان به نفع سرمایه داری شرکتی

حامیان این پارادایم جهانی سازی را زمینه ساز حاکمیت بلامنازع سرمایه داری شرکتی بر گستره جهان می دانند. برخی از اندیشمندان این پارادایم (مل ۱۹۹۶ و کورتن ۱۹۹۵) مدعی اند که جهانی سازی موجب فرسایش و از دست رفتن اجتماع و ساختار قدرت شهری به نفع نخبگان شرکتی می شود. در این میان، رفکین از دست رفتن کار



و کرگل وابستگی و بحرانهای شدید مالی و دولت پذیری را در کشورهای در حال توسعه ارمغان جهانی سازی می دانند.

### پارادایم سوم: چیزهایی از دست می دهیم و چیزهایی به دست می آوریم

برخی از اندیشمندان علوم اجتماعی (هریست و تامسون ۱۹۹۶؛ بویر و دراچ ۱۹۹۶) مدعی اند که دولتها در پی جهانی سازی اهمیت خود را از دست نمی دهند و همچنان در کارویژه های حاکمیتی نقش غالب را دارند. به گفته کراسنر (۱۹۹۳: ۳۱۸)، در روابط بین المللی و در گستره جهانی سازی، حاکمیت ملی کشورها به جای آنکه تضعیف شود تقویت می شود. با این حال، واقع بینان در این باره توافق دارند که جهانی سازی آثار بسیاری در ماهیت و منش حکومت و دولتهای ملی جهان بر جای می گذارد.

در مجموع می توان چنین اظهار داشت که وابستگی و بردگی یک سر طیف است و سر دیگر طیف تقویت توانایی قدرتهای شرکتی برای دیکته کردن اهداف خود بر حکومتها و تأثیرگذاری در همه عناصر چرخه خط مشی گذاری عمومی در جوامع است.

در این فصل، با تمرکز بر خصوصی سازی به مثابه اصلی ترین رکن جهانی سازی، رابطه مستقیم خصوصی سازی و جهانی سازی را در قالب «نظریه اقتصاد سیاسی» مورد بحث قرار می دهیم. اما منظور این فصل از اقتصاد سیاسی چیست؟

### اقتصاد سیاسی: خاستگاه، تعاریف، مفاهیم

اصطلاح اقتصاد سیاسی در آغاز به مطالعه تولید، روشهای خرید و فروش، و رابطه آنها با قوانین، عوارض گمرکی و دولت اشاره داشت، اما در قرن هجدهم، در قالب مطالعه اقتصاد حکومتها توسعه یافت. همان طور که مشهود است، واژه «سیاسی» در اصطلاح «اقتصاد سیاسی» اشعار به همین نکته دارد. در تقابل با نظریه طبیعت سالاران که در آن «زمین» مأخذ همه ثروتها تصور می شد، برخی از اقتصاددانان سیاسی (نخست جان لاک و سپس آدام اسمیت و



کارل مارکس) «نظریه ارزش کار» را مطرح کردند که براساس آن «کار» منبع اصلی و واقعی ارزش به شمار می رفت.

در حال حاضر، اقتصاد سیاسی به دامنه متنوعی از رویکردهای متفاوت، اما مرتبط با هم، در مطالعه رفتارهای اقتصادی و سیاسی اشاره دارد که دامنه آن از ترکیب اقتصاد با دیگر رشته ها تا استفاده از فرضهای بنیادی متفاوت است و مبانی اقتصادهای ارتدکس را به چالش می کشد؛ یعنی:

اقتصاد سیاسی عموماً برای اشاره به مطالعات میان رشته ای است که بر علوم اقتصاد، حقوق و سیاست استوار است تا دریابد که چگونه نهادهای سیاسی، محیط سیاسی و سرمایه داری چگونه یکدیگر را تحت تأثیر قرار می دهند.

نگارنده بررسی مدیریت دولتی و خصوصی سازی را از منظر اقتصاد سیاسی بدین معنا می داند که «چه افراد، گروهها و سازمانهایی از تدوین و اجرای یک سیاست (در این فصل خصوصی سازی) منتفع و متضرر می شوند». بر این اساس، پارادایمهای اصلی و عمومی توزیع و تولید در اقتصاد سیاسی عبارت اند از پارادایمهای توزیع: لیبرالیسم، محافظه کاری، سوسیالیسم، لیبرترینیسم و کمونیسم. پارادایمهای تولید: فردگرایی، گروه گرایی، جمع گرایی. بنابراین، در پس هر یک از پارادایمهای توزیع و تولید نوعی نظریه سیاسی نهفته است که در ترکیب با مقوله اقتصاد می توان آن را اقتصاد سیاسی نامید.

اکنون، با استدلال نظری و اتکا بر تجربه دیگر کشورها می خواهیم به این پرسش پاسخ دهیم که آیا خصوصی سازی جارویی منفعت عامه را در پی دارد؟

به عبارت دیگر، در خصوصی سازی جارویی، منفعت چه پارادایم، تفکر، فرد، گروه و سازمانی تأمین می شود؟

«سپس، خوانندگان با اتکا بر این مبانی می توانند قضاوت کنند که «اجرای خصوصی سازی جارویی در ایران (بدون تقویت مدیریت دولتی و ایجاد الزامات مدیریتی) با اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی» ممکن است چه پیامدهایی برای کشور به همراه داشته باشد.



## خصوصی سازی : سیاست ارتقای جهانی سازی

خصوصی سازی ادبیات گسترده ای هم در داخل کشور و هم در خارج از کشور دارد. اگرچه تعاریف و مفاهیم گوناگونی برای آن ذکر کرده اند، برای بسیاری از اندیشمندان و حتی عامه مردم خصوصی سازی یا همان «واگذاری داراییهای عمومی به بخش خصوصی» تعریف بسیار روشنی دارد که در یکی دو دهه اخیر کم و بیش با آن روبه رو بوده اند. در این تعریف می توان واژه هایی مانند ملی زدایی، مقررات زدایی، لیبرالی کردن اقتصاد، قراردادمحوری، مناقصات رقابتی، کاهش خدمات عمومی و افزایش مالکیت خصوصی را نیز افزود. در واقع این سازوکارها، نمادهای خصوصی سازی جاویدی در بسیاری از کشورها از جمله ایران است. شاید بتوان تعریف کاوان (۱۹۹۰: ۶) را تعریف جامعی قلمداد کرد: «خصوصی سازی فرایند انتقال داراییها، سازمانها، کارویژه ها و فعالیتها از بخش عمومی به بخش خصوصی است».

## شکل های خصوصی سازی

عمده اشکال خصوصی سازی به شرح ذیل می باشد:

۱. واگذاری یا انتقال مالکیت و مدیریت عمومی به بخش خصوصی
۲. فروش سهام از طریق مناقصه یا بازار سرمایه
۳. انتقال مدیریت به بخش خصوصی بدون تغییر در مالکیت
۴. انعقاد قرارداد تولید و حفظ کارویژه های تدارکات و بازاریابی

## آثار زیانبار خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه

عمده آثار زیانبار خصوصی سازی را می توان به شرح ذیل بیان نمود:

- تأثیر خصوصی سازی جاویدی در اقتصاد داخلی: پرچم داران خصوصی سازی مدعی اند با انجام خصوصی سازی فقر رخت برمی بندد، بیکاری کاهش می یابد، رشد اقتصادی شتاب می گیرد، عدم توازن تجارتي



- برطرف می شود، و بدهیها و وابستگیهای خارجی کاهش می یابند.
- تأثیر خصوصی سازی در نظام اجتماعی کشورها: خصوصی سازی وضعیت نابرابری اجتماعی را در کشورهای در حال توسعه بدتر کرده است، زیرا وقتی بنگاههای سودده خصوصی می شوند، درآمدها از خزانه داری عمومی، که متعلق به همه شهروندان مؤدی مالیات است، به محدود سرمایه گذاران مرفه منتقل می شوند و در نتیجه اثر توزیعی معکوسی ایجاد می کند.
  - آثار ضمنی خصوصی سازی در محیط سیاسی: به نظر برخی از صاحب نظران (کلمنتر ۱۹۹۴ و رنتل ۱۹۸۷: ۲)، این دغدغه هست که سیاستهای مبتنی بر بازار نهادهای مردم سالار، کشورها را به این علت مخدوش کنند که حمایت عمومی از سیاستهایی که آثار منفی در برنامه های اجتماعی دولتی دارند، کاهش می یابد

### تبعات جهانی سازی برای مدیریت دولتی

بی تردید، مدیریت دولتی حلقه اتصال مدیریت سیاسی به بخش خصوصی است که نقش بسیار کلیدی در توسعه کشورها دارد. در عصر جهانی سازی، سیاستهای جهانی سازی تأثیرات چشمگیری در مدیریت دولتی می گذارند که می توان به صورت مثبت و منفی آنها را مشاهده کرد.

### آثار ضمنی مثبت

پیوند تنگاتنگ مردم و بازارها به کمک پیشرفت انواع فناوریها، جریان اطلاعات و ارتباطات را، که عمدتاً تک بعدی است، از قدرتهای صنعتی و جهانی به سمت دیگر افراد، گروهها و کشورها سرازیر می کند. با ارتقای توزیع اطلاعات و دانش علمی در حوزه اداره امور عمومی (به طور اعم) و مدیریت دولتی نوین (به طور اخص)، بستر مناسب فراگیری مهارتهای جدید برای تسهیل عملکرد کارآمد و انعطاف پذیر در امر تصمیم گیری، فرایندهای مدیریتی و عملکرد بر مبنای نتایج و ره آوردها در بسیاری از کشورها فراهم شده است، اگرچه این امر به بهای از دست رفتن کیفیت، عدالت و فرایندهای عادلانه دادخواهی، انصاف و پاسخگویی انجام شده و مدیران دولتی به فراگیری فنون بازاریابی و چگونگی افزایش منافع شخصی در سازمانها ترغیب شده اند.



## آثار ضمنی منفی

جهانی سازی مردم سالاری، خودحاکمیتی ملی، دولت پذیری مستقل و حاکمیت ملی را تهدید می کند؛ حاکمیت سرمایه داری شرکتی مانع مردم سالاری را، که ممکن است منافعش را تهدید کند، بر نمی تابد؛ مجلسهای ملی را بدون خواست مردم به ابزار دست خود تبدیل می کند؛ خودحاکمیتی ملی را در سایه وابستگی به نحو ظریفی مخدوش می کند؛ استقلال دولت ملی را با ابزار اقتصادی تحت تأثیر قرار می دهد و حاکمیت ملی کشورها را با شکل دهی جهان بی مرز منتفی می سازد.

### چالش مدیریت کلان ایران در مقابل موج خصوصی سازی جارویی

چرخه خط مشی گذاری عمومی (مسئله یابی، تدوین دستور کار، شکل دهی خط مشی، اجرا، ارزیابی، تغییر و خاتمه خط مشی) مدیریت سیاسی و مدیریت دولتی ایران را به هم گره می زند. مدیریت سیاسی اشعار به سطح عالی قوای مجریه، مقننه و قضائیه دارد و مدیریت دولتی به مجموعه سازمانهای عمومی (سازمانها و مؤسسه های دولتی، غیرانتفاعی و مردم نهاد) اشاره دارد که با کمک مدیریت بخش خصوصی خط مشیهای عمومی را اجرا می کند. اکنون، این چرخه معرف خواسته ها و تقاضای عامه مردم ایران است. اگر خصوصی سازی جارویی (بدون ایجاد الزامات مدیریتی) اجرا شود، ممکن است بخشهایی از چرخه خط مشی گذاری در دست عده ای از نخبگان بخش خصوصی بیفتد چه بسا این عده نخبه ممکن است نبض قانون گذاری کشور را تحت تأثیر قرار دهند.

جهانی سازی، سیاستهایی را بر کشورها دیکته می کند که راهی جز اجرای آنها ندارند. بی تردید، کشورهای در حال توسعه در این زمینه آسیب پذیرترند.

نظام سیاسی ایران نظامی است ویژه که از حمایت قشرهای متوسط به پایین جامعه برخوردار است. بنابراین، راهبرد نظام باید حفظ و نگهداشت این قشرهای عظیم باشد که پشتوانه رهبری سیاسی کشورند.



اکنون که بسیاری از شرکتهای دولتی عهده دار اجرای بخش عظیمی از کارویژه های دولتی اند کنترل دولت یا اعمال حاکمیت ضعیف است چه رسد به زمانی که دولت بخواهد بر بخش خصوصی کنترل کند.

### چه کنیم؟

- کلید اقتصاد کشور را به دست بخش خصوصی ندهیم.
- بخش دولتی با بخش خصوصی به صورت مشترک مالکیت و مدیریت مراکز کلیدی اقتصاد را عهده دار شوند، ولی لازم است بر پیوند منافع عامه و منافع خصوصی نظارت دقیق صورت گیرد
- تعاونیهای کشور را در عرصه های گوناگون تقویت کنیم تا سرمایه داری مردمی به جای سرمایه داری عده ای خاص محقق شود.
- عاقلان جامعه را بر مسند مدیریت دولتی کشور بنشانیم و بدانیم و یقین داشته باشیم که کلید پیشرفت یا پسرفت یک کشور در دست مدیران بخش دولتی آن کشور است.