



هزینه‌ها و فرصت‌های خصوصی‌سازی



نویسنده: ریچارد مک گوان
مترجم: محمد صفار

فهرست مطالب

بخش اول: مقدمه

پیشگفتار.....	۵
فصل اول	
تاریخچه بحث ملی سازی در برابر خصوصی سازی.....	۹
فصل دوم	
ارزیابی فرایند خصوصی سازی: اطمینان از منصفانه بودن «بازی».....	۲۱

بخش دوم: مثالهای بین المللی

فصل سوم	
خصوصی سازی خطا: صنعت دخانیات در قرن بیست و یکم.....	۳۷
فصل چهارم	
ملی سازی یا خصوصی سازی؟ خصوصی سازی صنعت نفت آرژانتین.....	۴۷
فصل پنجم	
چرخه بی پایان خصوصی سازی و ملی سازی: صنعت نفت ونزوئلا.....	۶۳

بخش سوم: صنایع دولتی که روزگاری موسسات خصوصی بودند

فصل ششم	
کالای عمومی یا ناکارآمدی؟ تاسیسات بندری در ایالات متحده و کانادا.....	۸۰

**بخش چهارم: صنایعی که اخیراً پیشنهاد
و به بخش خصوصی واگذار شده‌اند؟**

فصل هشتم

تطور و ابعاد خصوصی‌سازی صنعت زندانها ۱۱۵

بخش پنجم: نتیجه‌گیری

فصل نهم

جنرال موتورز و معاضدت دولت: خصوصی‌سازی ترکیبی ۱۳۸

بخش اول

مقدمه

پیشگفتار

در طول دوران فعالیت حرفه‌ای خود به تحلیل رابطه فعالیت‌های اقتصادی و فرایندهای سیاستگذاری عمومی پرداخته‌ام. همیشه این حقیقت که چرا دولت مالکیت و کنترل خود بر بخش‌هایی از صنایع را حفظ نموده و مالکیت خصوصی را بر دیگر بخش‌ها مجاز می‌شمارد، کنجکاوی مرا برانگیخته است.

فصل اول با عنوان «تاریخچه مختصر ملی کردن در برابر خصوصی‌سازی» بر دوره پس از جنگ جهانی دوم متمرکز است، زمانی که دولتها به شدت درگیر عرضه خدمات شدند. حمل و نقل عمومی و خدمات درمانی تنها دو نمونه از خدماتی هستند که دولت فرایند عرضه آنها بجای بخش خصوصی را آغاز کرد. سپس در دهه ۱۹۸۰، سنت نئولیبرال با نماد رونالد ریگان و مارگارت تاچر به دولت بزرگ و خدماتی که عرضه می‌کرد حمله‌ور شد. سوالی که در پایان فصل مطرح می‌شود این است: در کجای «چرخه حیات» خصوصی‌سازی هستیم؟ آیا پاندول مربوطه از خصوصی‌سازی به سمت دخالت بیشتر دولت در حرکت است یا جنبش خصوصی‌سازی بسوی برداشتن گامهای بلندی به پیش می‌رود؟

فصل دوم با عنوان «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی: کسب اطمینان از منصفانه بودن "بازی" مدلی را برای دستیابی به دو هدف عرضه می‌کند. اول، به خواننده امکان می‌دهد به ارزیابی این موضوع بپردازد که چرا خصوصی‌سازی یا ملی‌سازی رخ می‌دهد؟ دوم، به خواننده یک «فهرست امتیازات» می‌دهد تا میزان «موفقیت» فرایند را ارزیابی کند. این مدل تمامی ذینفعان در تصمیم‌گیری برای خصوصی‌سازی/ملی‌سازی و «مسایل» و نگرانی‌هایی که با این فرایند همراه هستند را در بر می‌گیرد. منظور از منصفانه بودن «بازی» این است که بین اهداف متعارض برابری و کارآمدی از هر دو منظر سیاسی و اقتصادی موازنه برقرار شود (برقراری موازنه نش^۱).

بخش دوم به تحلیل چهار مثال بین‌المللی متفاوت از خصوصی‌سازی اختصاص دارد. تمامی مثالها بحث برانگیز بوده‌اند و در تمامی آنها بده بستان بین کسب درآمد (کارآمدی) و دستیابی به خدمات (برابری) گریز ناپذیر بوده است. جالب آنکه کشورهای اروپایی و نیز کشورهای آمریکای جنوبی در خط مقدم مدیریت مساله خصوصی‌سازی/ملی‌سازی بوده‌اند و قهرمان فرضی سرمایه‌داری بازار آزاد یعنی ایالات متحده پیش‌قراول آنها بوده است.

فصل سوم با عنوان «خصوصی‌سازی خطا: صنعت دخانیات در قرن بیست و یکم» به بررسی وضعیت منحصر به فرد دولت اسپانیا در تصمیم برای خروج از یک صنعت بحث برانگیز اختصاص دارد. بی‌تردید باید بین مساله درآمدهای حاصل از فروش سیگار با نگرانیهای مربوط به سلامت عمومی توازنی برقرار شود. موضوع دیگری که بررسی خواهد شد، ضرورت برقراری فرایندی نظارتی از سوی دولت در مورد صنایعی است که به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

فصل چهارم به بررسی خصوصی‌سازی صنعت نفت آرژانتین اختصاص دارد. در دهه ۱۹۸۰، دولت آرژانتین با بحران مالی و نیز تورم بالا مواجه بود. در همین حال، صنعت ملی نفت این کشور نمی‌توانست به اندازه نیاز نفت تولید کند. این شرکت دولتی به دلیل کمبود سرمایه برای ادامه کار، از ناکارآمدی رقت‌انگیزی رنج می‌برد. یکی از راههایی که دولت آرژانتین برای حل هر دو مساله در اختیار داشت، خصوصی‌سازی صنعت نفت بود. در این فصل دو مساله بررسی خواهد شد: آیا خصوصی‌سازی صنعت نفت به افزایش کارآمدی آن منجر شد؟ و در نتیجه این خصوصی‌سازی چه تغییراتی در قیمت بنزین و محصولات نفتی ایجاد شد؟

فصل پنجم با موضوع صنعت نفت ونزوئلا، دیدگاه متفاوتی را عرضه می‌کند. در فوریه ۱۹۹۹ هوگو چاوز به عنوان رئیس جمهور ونزوئلا انتخاب شد و یکی از اولین اقدامات او ملی کردن صنعت نفت این کشور بود. در این فصل تلاش می‌کنیم تا همان سوالات فصل قبل را با ترتیب عکس مطرح کنیم. آیا دسترسی مردم ونزوئلا به بنزین و محصولات نفتی افزایش یافت؟ از طرف دیگر، آیا این ملی‌سازی چشم‌اندازهای بلندمدت صنعت نفت ونزوئلا را تیره کرد؟

سرانجام عنوان فصل ششم «کالای عمومی یا ناکارآمدی؟ تاسیسات بندری در ایالات متحده و کانادا» است. برخی از بزرگترین تاسیسات بندرگاهی در جهان در ایالات متحده و کانادا واقع شده‌اند. این تاسیسات برای تداوم صنایع صادراتی آنها حیاتی هستند. با این حال در ایالات متحده، مالکیت و مدیریت اکثر بنادر در دست دولت است در حالی که در کانادا، بخش خصوصی مالکیت تمامی بنادر را در اختیار دارد. در این فصل، مزایا و معایب هر دو رویکرد را بررسی خواهیم کرد.

در بخش سوم به بررسی آن دسته از صنایع دولتی می‌پردازیم که روزگاری موسسات خصوصی بودند. در این فصول تحلیل و بررسی خواهیم کرد که چرا دولتها در حالی که برخی از صنایع خاص را بصورت انحصاری در اختیار می‌گیرند، به بخش خصوصی اجازه می‌دهند تا مالکیت و عرضه کالاها و خدمات در دیگر بخش‌های اقتصاد را در اختیار بگیرد.

فصل هفتم به بررسی پدیده «موسسات حمل و نقل منطقه‌ای» مثل MTA, MBTA و SEPTA خواهیم پرداخت. در فاصله سالهای ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۵ [شهرداریهای] شهرهایی مثل نیویورک، بوستون و فیلادلفیا فرایند کسب مالکیت شرکت‌های خصوصی متعددی را آغاز کردند که شبکه حمل و نقل عمومی آنها را تشکیل می‌دادند. در بخش نخست این فصل رویداد شمار نحوه شکل‌گیری این موسسات حمل و نقل را بررسی خواهیم کرد و نقاط اشتراک و افتراق آنها را بر خواهیم شمرد. در بخش دوم وضعیت حال حاضر این موسسات را با تاکید ویژه بر رابطه آنها با نهادهای قانونگذاری مربوطه بررسی خواهیم نمود.

بخش چهارم به تحلیل طرح‌های مختلف برای خصوصی‌سازی کالاها و خدماتی که هنوز توسط دولت ارایه می‌شوند، اختصاص خواهد یافت - به ویژه این موضوع که چگونه ذینفعان «راضی» خواهند شد تا بالاخره خصوصی‌سازی محقق شود. این فصول برای بحث درباره جنبه‌های متعدد خصوصی‌سازی، بر داده‌های آماری متمرکز هستند.

فصل هشتم به خصوصی‌سازی صنعت زندانها اختصاص دارد. حرکت به سمت خصوصی‌سازی زندانها در ایالات متحده نتیجه ادغام دو عنصر است: رشد تصاعدی تعداد زندانیان در ایالات متحده و در نتیجه، انفجار هزینه‌های ادامه کار مراکز بازپروری. در سال ۱۹۸۴، اولین زندان خصوصی افتتاح شد و تا سال ۱۹۹۷ درآمد خالص صنعت خصوصی شده زندانها از مرز یک میلیارد دلار گذشت. در این فصل به بررسی موضوع رشد زندانهای خصوصی و نیز ابعاد فعلی آنها خواهیم پرداخت. به این سوال پاسخ خواهیم داد که آیا «کارآمدی» ادعایی حامیان زندانهای خصوصی بر ارزشهای عمومی امنیت، عدالت و مشروعیت که مخالفان می‌گویند زندانهای خصوصی از بین برده‌اند، پیشی می‌گیرد یا خیر.

کتاب با بررسی رابطه بحث برانگیز دولت ایالات متحده و جنرال موتورز پایان می‌یابد. بسیاری به کمک مالی دولت به جنرال موتورز برچسب «ملی‌سازی» صنعت خودروسازی ایالات متحده زده‌اند. با استفاده از معیارهایی که در بخش‌های قبلی کتاب معرفی کرده‌ایم، در این فصل به بحث درباره این موضوع خواهیم پرداخت که آیا می‌توان کمک مالی به جنرال موتورز را اینگونه توصیف کرد.

در مجموع، امیدوارم این کتاب به خواننده امکان دهد بسیاری از مسایل پیچیده‌ای که در بحث خصوصی-سازی وجود دارد را تحلیل نماید و همزمان نشان دهد که پیش‌بینی موفقیت یا شکست برنامه خصوصی‌سازی کدام دسته از خدمات دولتی امکان‌پذیر است.

فصل اول

تاریخچه بحث ملی سازی در برابر خصوصی سازی

چشم انداز صنعت هوانوردی در بریتانیا در خلال سه دهه اخیر به شدت تغییر کرده و این تغییرات چشمگیر به هزینه‌هایی که اخیراً بر کوله‌پشتی، پتو یا بطری آب مسافران تحمیل شده، ارتباطی ندارد. در واقع، دگرگونی اصلی به انتقال مالکیت شرکتهای مرتبط با هوانوردی از دولت بریتانیا به بخش خصوصی^۱ مربوط می‌شود. واگذاری دو غول صنعت هوانوردی یعنی بریتیش ایرویز^۲ و شرکت مرجع فرودگاههای بریتانیا (BAA) با مسئولیت محدود^۳ که خود را «شرکت پیشتاز هوانوردی در جهان» می‌داند^۴ و مالکیت و مدیریت هفت فرودگاه را در بریتانیا در دست دارد، دو مثال برجسته این تغییر هستند.

بریتیش ایرویز در تاریخ ۳۱ مارس ۱۹۷۴ و در نتیجه ادغام شرکت هواپیمایی بین‌المللی بریتانیا (BOAC)^۵ و شرکت هواپیمایی اروپایی بریتانیا (BEA)^۶ تأسیس شد. از آنجه که این دو شرکت در زمان ادغام دولتی بودند، بالطبع بنگاه جدیدالتأسیس نیز در مالکیت دولت بریتانیا قرار گرفت. در سال ۱۹۷۹، همزمان با آغاز تغییر فضای سیاسی در بریتانیا بر اثر روی کار آمدن حزب محافظه‌کار^۷ به رهبری خانم مارگارت تاچر، فضای کسب و کار نیز تغییر شگرفی را تجربه کرد.

اگرچه بریتیش ایرویز هدف فوری خصوصی سازی نبود، بی‌تردید ضروری بود تا تغییراتی در آن ایجاد شود. این خط هوایی در گرداب ضرردهی گرفتار آمده بود و در سال ۱۹۸۲ مبلغ ۱۷۰ میلیون دلار ضرر داد.^۸ بنابراین، دولت باید برای خصوصی سازی شرکت آماده می‌شد. همانگونه که خانم الن پینت^۹ در مقاله خود که در سال

۱. Private sector

۲. British Airways

۳. British Airports Authority Limited

۴. BAA, "Who We Are," <http://www.baa.com> (accessed May 20, 2009).

۵. British Overseas Airways Corporation

۶. British European Airways

۷. Conservative party

۸. J. Vickers and G. Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain," *European Economic Review* 32:2-3 (1988): 465-473.

۹. Ellen Pint

۱۹۹۰ در «نشریه سیاستگذاری عمومی»^۱ منتشر کرد، اشاره کرده «دولت [بریتانیا] باید سودآوری [این خط هوایی] را بهبود می‌بخشید تا آن را قابل فروش نماید»^۲. در نتیجه بیش از ۲۰/۰۰۰ تن از ۵۸/۰۰۰ کارمند بریتیش ایرویز اخراج شدند که موجب شد تا این شرکت در سال ۱۹۸۴ یعنی درست دو سال پس از آن ضرر هنگفت ۲۱۷ میلیون دلار سود به دست آورد.^۳ این خط هوایی بالاخره در ۱۱ فوریه ۱۹۸۷ خصوصی شد و همانگونه که تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهد، این خصوصی‌سازی حداقل از منظر مالی، نتایج موفقیت‌آمیزی به بار آورده است. در فاصله سالهای مالی ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۸، بریتیش ایرویز بجز یک سال هر سال به سود قبل از کسر مالیات دست یافته است.

داستان شرکت مرجع فرودگاههای بریتانیا با مسئولیت محدود، شبیه بریتیش ایرویز است. در ابتدا، شرکت مرجع فرودگاههای بریتانیا - که بعداً به مرجع فرودگاههای بریتانیا با مسئولیت محدود تغییر نام داد - یک بنگاه دولتی بود که بر اساس لایحه مرجع فرودگاهها^۴ مصوب سال ۱۹۶۵ تاسیس تاسیس شد. این بنگاه تا اواخر دهه ۱۹۸۰ همچنان به عنوان یک شرکت ملی دوام آورد تا اینکه دولت تاجر برای واگذاری آن به بخش خصوصی فشار آورد. قانون فرودگاهها^۵ مصوب ۱۹۸۶ رسماً این مرجع را منحل کرد و شرکت جدید مرجع فرودگاههای بریتانیا تاسیس شد. سپس در سال ۱۹۸۷، این شرکت خصوصی شد و سهام اولیه آن به ارزش تقریباً دو میلیارد دلار عرضه گردید.

همانگونه که دو مثال پیش گفته نشان می‌دهد، خصوصی‌سازی می‌تواند به شکلی موثر سودآوری را تقویت نموده یا منابع مالی در بازار سرمایه را افزایش دهد. اما خصوصی‌سازی فقط درآمد را افزایش نمی‌دهد؛ در واقع، اغلب به این منظور تعقیب می‌شود که «از ابعاد سیاست‌زدگی^۶ بنگاههای سابقاً دولتی کاسته شود، کارآمدتر شوند و [در نهایت] خدمات و محصولات با کیفیت‌تری ارائه کنند»^۷. اما علی‌رغم این حقیقت که به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی راه حل ساده و مناسبی به مجموعه مسائلی است که بنگاههای ملی شده با آنها رو در رو هستند، دستیابی به این هدف [خصوصی‌سازی] دشوار است. موانع مختلف در سطوح سیاستگذاری، اداری، پشتیبانی و برنامه‌ریزی بی‌شمار هستند. بعلاوه، حتی اگر این موانع و مرزها وجود نداشتند، بسیاری از کشورها همچنان گزینه بنگاههای دولتی را بجای خصوصی بر می‌گزیدند. در برخی از کشورها، برخی از شرکتهایی که قبلاً در اختیار

۱. Journal of Public Policy

۲. Ellen Pint, "Nationalization and Privatization: A Rational-Choice Perspective on Efficiency," Journal of Public Policy 10 (1990).

۳. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

۴. Airports Authority Bill

۵. Airports Act

۶. Politicized

۷. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

بخش خصوصی قرار گرفته‌اند، مجدداً به عنوان هدف ملی کردن یا بازملی کردن مطرح می‌باشند. بی‌تردید، گزینه‌های ملی‌سازی یا خصوصی‌سازی گزینه‌هایی بحث برانگیز هستند.

در ادامه این فصل، به بررسی عمیق استدلالاتی می‌پردازیم که در دفاع یا مخالفت با این دو سیاست مطرح شده‌اند. همچنین مختصراً به بیان تاریخچه بحث ملی‌سازی در برابر خصوصی‌سازی می‌پردازیم، بحث خود را با بررسی دوره بلافصل پایان جنگ جهانی دوم آغاز می‌کنیم و سپس به تغییراتی می‌نگریم که در دهه ۱۹۸۰ رخ دادند و سرانجام وضعیت فعلی امور را تحلیل خواهیم کرد.

استدلال در دفاع از ملی‌سازی

بنابر تعریفی که فرهنگ واژگان مریام وبستر^۱ ارایه داده، «ملی‌سازی»^۲ یعنی «اعطای کنترل یا مالکیت به دولت مرکزی»^۳. ملی‌سازی معمولاً به دلایل اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی صورت می‌پذیرد.

از منظر اقتصادی، ملی‌سازی می‌تواند بهترین گزینه (به ویژه در کشورهای در حال توسعه) برای سرعت بخشیدن به توسعه باشد. یکی از انگیزه‌های کلیدی در پشت ملی‌سازی بسیاری از صنایع در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین همین موضوع است. دولت می‌تواند پروژه‌هایی را اجرا کند که در عین حال که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی آنها را پرخطر می‌بینند، برای رشد ملی ضروری هستند. دولت همچنین می‌تواند آن دسته از پروژه‌های «ضروری» را که نیازهای سرمایه‌ی چشمگیری دارند و سرمایه‌گذارهای بخش خصوصی کافی نیست، ملی کند. در این مورد، خصوصی‌سازی غیرممکن خواهد بود و بنابراین ملی‌سازی تنها گزینه است. بی‌تردید دولت می‌تواند به آسانی با افزایش مالیاتها یا دریافت وام از وام‌دهندگان داخلی و خارجی سرمایه لازم را تامین کند. برای مثال، کشورهای زیادی صنایع هوانوردی خود را با هدف ارتقای توسعه، ملی کرده‌اند. برای مثال، شرکت ایر ایندیا^۴ (هواپیمایی هند) یک بنگاه کاملاً دولتی است.

تمایل دولت مرکزی به کسب کنترل صنایع سودآور دیگر محرک اقتصادی ملی‌سازی است؛ این کار موجب تضمین دستیابی به درآمدهای حاصل از صنعت مربوطه می‌شود، بجای آنکه دولت اجازه دهد سرمایه‌گذاران خصوصی داخلی یا خارجی درآمدهای آن را به جیب بزنند. به همین دلیل بود که شیلی در دوران سالوادور آلنده^۵ در سال ۱۹۷۲ صنعت مس خود را ملی اعلام کرد. دولت بر اساس این نظریه که «دارایی‌های زیرزمینی به عموم تعلق دارد و بهره‌برداری خصوصی از آنها مشروع نیست»^۶ حق کنترل خود این صنعت را توجیه کرد.

۱. Merriam-Webster

۲. Nationalization

۳. Merriam-Webster Dictionary ,

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/nationalize> (accessed May 20, 2009).

۴. Air India

۵. Salvador Allende

۶. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

برای دولت، ملی سازی به دلایل سیاسی نیز می تواند مطلوب باشد. این مجموعه «سیاسی» جنبه های مختلفی دارد. برای مثال، دولت ممکن است یک شرکت را با هدف نجات آن از خطر ورشکستگی، ملی کند. این قضیه در مورد بنگاه کونریل^۱ در ایالات متحده صادق است:

«در سال ۱۹۷۴، کنگره با طرح دولت نیکسون برای در دست گرفتن کنترل هفت شرکت راه آهن ورشکسته در شمال شرق ایالات متحده موافقت کرد. این سیاست در پاسخ به بحرانی اتخاذ شد که ورشکسته شدن شرکت راه آهن مرکزی پن^۲ در سال ۱۹۷۰ به دنبال داشت. این شرکتها در قالب یک بنگاه واحد به نام کونریل مجتمع شدند و کونریل به عنوان بنگاهی تحت حمایت دولت شکل گرفت اما قرار بود که خصوصی و جستجوگر سود باشد. اما، در نهایت به دلیل آنکه اساسنامه عملاً سودآوری کونریل را غیرممکن کرده بود، دولت به تنها «سهامدار» کونریل تبدیل شد.»^۳

بعلاوه، دولت ممکن است به دلایل امنیتی نیز به ملی سازی روی آورد چرا که خصوصی بودن شرکت می تواند خطرات امنیتی به همراه داشته باشد. برای مثال، برخی از شرکتها در آرژانتین تسلیحات نظامی و محصولات که می تواند امنیت ملی را تهدید کند، تولید می کردند و از این رو این صنعت «دست نزدنی»^۴ تلقی می شود؛ در نتیجه، این نوع شرکتها تحت مالکیت دولت درآمدند. در ایالات متحده در پاسخ به حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱، دولت فدرال «اداره امنیت حمل و نقل» (TSA)^۵ را تاسیس کرد. تاسیس این اداره به نظارت دولت بر تمامی بانه های بازرسی^۶ فرودگاهها منجر شد در حالی که قبلاً شرکتها خصوصی این گذرگاهها را کنترل می کردند. در حال حاضر، بانه های بازرسی در تعداد معدودی از فرودگاههای آمریکا توسط شرکتها خصوصی اداره می شوند ولی همچنان بر اساس برنامه نظارت مشارکتی^۷ تحت نظارت اداره امنیت حمل و نقل قرار دارند.^۸

در اغلب مواقع، ملی سازی انگیزه ای اجتماعی دارد: ایجاد برابری. اصطلاح «مال دولت» معمولاً با «مال مردم» هم معنی است و بنابراین به راحتی می توان فهمید که چرا یک بنگاه ملی شده منصف به نظر می رسد. وقتی شرکتی یا صنعتی ملی می شود، مردم یا عمومی به کالاها و خدماتی که ارائه می کند، به صورتی برابر و راحت دسترسی دارند. برای مثال، شرکتها خدمات شهری و سیستم های حمل و نقل عمومی معمولاً دولتی هستند. اگرچه وجود

۱. Conrail

۲. Penn Central Railroad

۳. Pint, "Nationalization and Privatization."

۴. Untouchable

۵. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

۶. Transportation Security Administration (TSA)

۷. Security checkpoints

۸. Screening Partnership Program

۹. Transportation Security Administration,

"Screening Partnership Program,"

http://www.tsa.gov/what_we_do/optout/index.shtm
(accessed May 20, 2009).

این نوع شرکتها برای مصلحت و رفاه عمومی بسیار حیاتی است اما شاید به اندازه کافی برای کارآفرینان بخش خصوصی جذاب نباشند.

ملی سازی در کنار ایجاد امکان دسترسی برابر برای مصرف کنندگان، می تواند برای کارکنان نیز جذاب باشد. اتحادیه های کارگری^۱ یکی از مهمترین گروه های ذینفعی هستند که به ملی شدن علاقه مندند زیرا دولت می تواند با این سیاست خود، فرصت های شغلی بیشتری با شرایط کار و دستمزد منصفانه فراهم کند. همانگونه که راه بریتیش ایرویز به خصوصی سازی نشان داد، وقتی سیاست خصوصی سازی یک بنگاه دولتی در افق پدیدار می شود، در اغلب مواقع کارمندان شرکت اولین گروهی هستند که هزینه آن را می پردازند. این موضوع به ویژه در کشورهای در حال توسعه که محیط سیاسی ناپایدارتری دارند، مساله ای حیاتی است زیرا واگذاری گسترده بنگاه های دولتی و در نتیجه از دست رفتن فرصت های شغلی می تواند به شورش های سیاسی گسترده منجر شود.

بنابراین در پایان باید گفت که انگیزه های ملی سازی متعدد هستند. معمولاً ماهیتی اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی دارند. دولت در نهایت باید بتواند سیاست ملی سازی خود را توجیه کند و اگر در نظر دارد تا از اکتساب مجدد آنها توسط بخش خصوصی جلوگیری نماید، بنگاه های دولتی را به خوبی مدیریت کند.

ملی سازی پس از جنگ جهانی دوم

مالکیت دولتی صنایع مختلف پس از جنگ جهانی دوم افزایش یافت. اگرچه تمامی انگیزه های پیش گفته برای ملی سازی می توانستند در این گرایش نقش ایفا کنند، نیروی پیش برنده موج ملی سازی صنایع احتمالاً درماندگی اقتصادی و زیرساختی ای بود که بسیاری از ملل پس از جنگ با آن مواجه شدند. شرایط اقتصادی نامطلوب پس از جنگ مشوق سرمایه گذاری بخش خصوصی نبود. بعلاوه، برخی از صنایع - مانند راه آهن در بسیاری از کشورها - تقریباً بطور کامل بر اثر جنگ تخریب شده بودند و برای آنکه با موفقیت پا بگیرند مداخله دولت ضروری می نمود.

بریتانیای کبیر از جمله یکی از کشورهایی بود که افزایش چشمگیر مالکیت دولتی را پس از جنگ جهانی دوم تجربه کرد. دولت کارگری صنایع مختلف را از جمله حمل و نقل، خدمات شهری، بانکداری و منابع طبیعی را در خلال شش سال پس از جنگ ملی اعلام کرد. خانم الن پوینت در مقاله ای که پیش تر به آن اشاره شد، به بررسی تفصیلی تاثیرات سیاست ملی سازی پرداخته است. او به ویژه تاثیر این سیاست را بر وضعیت چهار گروه خاص بررسی کرده است: سهامداران، کارکنان، مصرف کنندگان و خزانه داری^۲.

این حقیقت که بریتانیا نظامی دموکراتیک دارد، بر رویکرد دولت به ملی سازی تاثیر گذارده است. از آنجا که حداقل هر پنج سال یکبار باید انتخابات برگزار شود، دولت کارگری^۱ می خواست اطمینان حاصل کند که این سیاست خود را به لحاظ سیاسی با موفقیت اجرا خواهد کرد. می خواست تا در اسرع وقت و به شکلی اثربخش آن را اجرا کند تا گروههای ذینفعی که فکر می کرد بسیار اثرگذار باشند را خوشنود نماید و به این ترتیب حزب بتواند مجدداً در انتخابات بعدی پیروز شود. بنابراین، دولت بریتانیا در نظر داشت تا سهامداران شرکتها را خرسند سازد. در دیگر کشورها، دولت از طریق فرایندی مشهور به «مصادره»^۲ که در آن هیچ غرامتی به سهامداران پرداخت نمی شود، سیاست ملی سازی را تعقیب نمود. اما، دولت بریتانیا از قبل تصمیم گرفته بود که «سیاست مصادره مستقیم را اتخاذ ننماید»^۳. اکثر شرکتها را بر اساس ارزش آنها در بازار سهام قیمت گذاری کرد که سهامداران عموماً آن را مطلوب یافتند. تنها استثناء کسب مالکیت شرکتهای خدمات شهری بود که «بر اساس معوقات خالص شان»^۴ صورت گرفت»^۵، رویکردی که به نفع دولت بود.

همانگونه که انتظار می رفت، اگرچه سیاست ملی سازی در بریتانیا با هدف بهبود «وضعیت و شرایط کارگران»^۶ صورت گرفت اما دلیل آن فقط این نبود. دولت معمولاً افزایش دستمزدها را تضمین نمی کرد زیرا به «افزایش قیمت ها یا خسارات عملیاتی منجر می شد که می توانستند سیاست ملی سازی را به سیاستی منفور بدل کنند»^۷. اگرچه نرخ عمومی استخدام افزایش یافت ولی کارکنان شرکتها چندان از سیاست ملی سازی راضی نبودند. از طرف دیگر، مصرف کنندگان این سیاست دولت را تحسین می کردند. کاهش قیمت ها موجب می شد تا دسترسی به کالاها یا خدمات افزایش یابد و در نتیجه رضایت مشتریان بیشتر شود. برای آنکه از معکوس سازی آسان سیاست ملی سازی پس از کنار رفتن حزب کارگر از قدرت جلوگیری شود، حفظ این سطح از رضایت مشتریان ضروری بود. بعلاوه، همانگونه که خانم پینت اشاره کرده «ملی سازی یکی از تفاوت های برجسته احزاب کارگر و محافظه کار بود. اگر مردم آن را صرفاً ابزاری برای انتقال درآمد از مصرف کنندگان به کارکنان می دیدند، محبوبیت سیاست به شدت کاهش می یافت»^۸.

سرانجام، این احتمال وجود داشت که خزانه داری از سیاست ملی سازی صدمه ببیند. بالاخره دولت احتمالاً به این دلیل ناگزیر از ملی سازی بود که صنایع مربوطه به اندازه کافی برای بخش خصوصی سودآور نبودند. بنابراین، می توان نتیجه گرفت که خزانه داری برای سودآوری نیز دست و پنجه نرم می کرد زیرا تامین مالی بنگاههای دولتی را بر عهده داشت.

۱. Labor Government

۲. Expropriation

۳. Pint, "Nationalization and Privatization."

۴. Net outstanding debt

۵. Pint, "Nationalization and Privatization."

۶. Pint, "Nationalization and Privatization."

۷. Pint, "Nationalization and Privatization."

۸. Pint, "Nationalization and Privatization."

در کشورهای در حال توسعه، دولت علاوه بر توجه به تاثیر سياست ملی سازی بر هر کدام از گروههای ذینفع باید درجه دشواری معکوس سازی سياست خود در آینده را نیز مد نظر قرار می داد. ساختارهای تامین مالی مختلف هر کدام به شکل متفاوتی معکوس پذیری را تحت تاثیر قرار می دادند. ادغام شرکتهای خصوصی کوچک در درون یک بنگاه بزرگ و ملی به دولت کمک می کرد تا سياست خود را غیر قابل بازگشت نماید. همچنین شایان ذکر است که تفاوتهای نظامهای سیاسی نیز بر میزان امکان پذیری معکوس سازی سياست ملی سازی تاثیر می گذارد. برای مثال، نسبت به بریتانیا تصویب سياست ملی سازی در ایالات متحده به دلیل نظام سیاسی پیچیده قانونگذاری دو مجلسی^۱ و چارچوب سه قوه ایی آن دشوارتر است. اما معکوس سازی چنین سياستی در ایالات متحده نیز پس از تصویب دشوارتر خواهد بود.

در نیمه دوم قرن بیستم، بنگاههای ملی شده در خارج از اروپا نیز بسیار شایع بودند. برای مثال، چند کشور در سال ۱۹۸۶ یک عنصر برجسته ملی سازی در اقتصادهای خود داشتند:

«در مکزیک، تعداد بنگاههای دولتی از ۱۸۰ مورد در سال ۱۹۶۰ به ۵۰۰ مورد تا سال ۱۹۸۰ افزایش یافته بود؛ این ۵۰۰ شرکت ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی را در سال ۱۹۸۰ در اختیار داشتند ... ۷۵ درصد بنگاههای دولتی برزیل از سال ۱۹۶۰ به بعد تاسیس شدند.... تنها در عرض ۱۵ سال، تعداد بنگاههای دولتی در تانزانیا از ۵۰ مورد به بیش از ۴۰۰ مورد افزایش یافت و در حال حاضر [پاییز ۱۹۸۶] ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی را تولید می کنند... در فاصله سالهای ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۲، دولت پرتغال بیش از ۶۰ درصد ظرفیت تولید ملی خود که برابر با ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور بود را ملی کرد».^۲

علی رغم حضور برجسته صنایع ملی شده در بسیاری از کشورها در سراسر جهان، در دهه ۱۹۸۰ عملاً بسیاری از ملل با مسایل اقتصادی دست به گریبان بودند. بنگاههای دولتی موفق بسیار نادر بودند. به زبان ساده، بسیاری از بنگاههای ملی شده به لحاظ مالی ضرر می دادند. برای مثال، بر اساس مقاله ای که در سال ۱۹۸۵ در مجله اکونومیست^۳ منتشر شد، راه آهن ملی ژاپن^۴ در آن زمان روزانه ۲۰ میلیون دلار ضرر می داد.^۵ نه تنها اکثر بنگاههای ملی شده نمی توانستند اهداف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خود را محقق کنند بلکه اغلب به ناکارآمدی یا عرضه کالاها و خدمات بی کیفیت متهم می شدند. ضرورت تغییر به شدت احساس می شد و این تغییر شکل خصوصی سازی گسترده به خود گرفت.

۱. Bicameral legislature

۲. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

۳. The Economist

۴. Japan National Railway

۵. Tokyo Correspondent, "Japan; A Voice from the Past," The Economist (December 7, 1985).

استدلالات در دفاع از خصوصی سازی

بر اساس تعریفی که فرهنگ وبستر ارایه کرده، خصوصی سازی فرایند «انتقال مالکیت یا کنترل (یک بنگاه یا صنعت) از دولت به بخش خصوصی»^۱ است و در اصل عکس ملی سازی است. در اغلب مواقع انگیزه های اقتصادی محرک خصوصی سازی است. شایان ذکر است که اگرچه خصوصی سازی ظاهراً در کشورهایی محبوب است که اقتصاد سرمایه داری^۲ دارند، «حتی کشورهایی که گرایشات سرمایه داری ندارند مانند چین و مجارستان نیز [در دهه ۱۹۸۰] به خصوصی سازی واکنش مثبت نشان داده اند»^۳.

اصلی ترین استدلال در دفاع از خصوصی سازی این است که کارآمدی اقتصادی را افزایش می دهد و در نهایت نسبت به ملی سازی ظرفیت بالقوه بیشتری برای رشد اقتصادی در بلندمدت دارد. رقابت، نیروی پیش برنده ای است که به این افزایش کارآمدی منجر می شود. وقتی به بررسی این موضوع می پردازیم که در صورت نبود رقابت چه اتفاقی روی می دهد، به آسانی می توانیم بفهمیم که چرا رقابت اینقدر حیاتی است. بر اساس آنچه شورای روابط خارجی^۴ در کتاب خود با عنوان «تعهد خصوصی سازی: چالشی برای سیاستگذاری در ایالات متحده»^۵ آورده، بدون رقابت، صنایع ملی شده به «بیکاره هایی مصون»^۶ تبدیل می شوند^۷ و در بین صنایع ملی شده «یافتن نمونه هایی از بی لیاقتی محض، سیاهه های متورم حقوق و حتی چپاول آشکار چندان دشوار نیست»^۸. تحت لوای مالکیت دولتی، شرکتها مستعد فساد و کاغذبازی می شوند. دیوانسالاری از آن جهت مساله ساز است که دولت غالباً علاقه ای ندارد تا کالا یا خدمتی را ارتقاء دهد مگر آنکه عملکرد صنعت مربوطه چنان ضعیف باشد که تصویر بدی از دولت ارایه دهد. در حالت آرمانی، رقابت به حذف این عناصر منجر می شود.

همچنین رقابت در خصوصی سازی معمولاً به افزایش جریان درآمد منتهی می گردد. مدیران صنعت خصوصی شده نسبت به همتایان دولتی منصوب شده شان، احتمالاً تخصص بالاتر یا امکانات بیشتری برای اداره صنعت مربوطه دارند و بنابراین کسب و کار را رونق می دهند. همچنین، در حالی که بنگاه های دولتی به دنبال کسب سود نیستند، شرکت های خصوصی چنین هدفی را دنبال می کنند. در نتیجه، بنگاه های دولتی اغلب وقتی بحث هزینه منابع مالی مطرح می شود، سبک سرانه عمل می کنند. برای مثال، شرکت های ملی شده معمولاً تعداد زیادی نیروی کار استخدام می کنند (این نشان می دهد که چرا اتحادیه های کارگری مدافع ملی سازی هستند) اما در نتیجه

۱. Merriam-Webster Dictionary , <http://www.merriam-webster.com/dictionary/privatization> (accessed May 20, 2009).

۲. Capitalistic economy

۳. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

۴. Council on Foreign Relations

۵. The Promise of Privatization: A Challenge for U.S. Policy

۶. Privileged deadbeats

۷. Raymond Vernon, ed., The Promise of Privatization: A Challenge for U.S. Policy (New York: Council on Foreign Relations Books, 1988).

۸. Vernon, The Promise of Privatization .

کارگران بهره‌وری پایین‌تری دارند و بنابراین هزینه واقعی کالا یا خدمات افزایش می‌یابد. بعلاوه، دولت می‌تواند با افزایش مالیاتها یا انتشار اوراق قرضه یک صنعت در حال سقوط را نجات دهد، حتی اگر به لحاظ اقتصادی حفظ آن توجیه‌پذیر نباشد. از طرف دیگر، شرکت خصوصی باید با جذب سرمایه‌گذاران خصوصی یا استفاده از درآمدهای قبلی خود نیاز مالی عملیاتها را تامین کند؛ بنابراین، شرکت خصوصی انگیزه بیشتری برای عرضه کالاها و خدمات باکیفیت بالا دارد و از نقطه نظر اقتصادی بهتر است. سرانجام، بر درآمدهای بنگاههای خصوصی مالیات وضع می‌شود و از این رو وزارت دارایی از این خصوصی‌سازی منتفع می‌شود.

دولتها گزینه‌های دیگری در اختیار دارند که به آنها امکان می‌دهد بدون خصوص‌سازی کامل یک صنعت از مزایای خصوصی‌سازی بهره‌مند شوند. یکی از این گزینه‌ها برون‌سپاری^۱ عرضه کالا یا خدمتی خاص به بخش خصوصی است. اداره امنیت حمل نقل (TSA) که قبلاً ذکر آن رفت، مثال خوبی از این نوع برون‌سپاری است. جمع‌آوری زباله مثال دیگر خدمتی است که در سراسر جهان بر اساس قرارداد عرضه آن به بخش خصوصی واگذار شده است. این رویه این امکان را فراهم می‌آورد تا تیم کارآمدتری از مدیران و کارکنان به مدیریت جمع‌آوری زباله‌ها بپردازند، در عین حال که این خدمت همچنان «در مالکیت عموم» است و توسط دولت تامین مالی می‌شود. برون‌سپاری به بخش خصوصی به ویژه وقتی می‌تواند مهم جلوه کند که خدمت یا کالایی که قرار است تولید یا عرضه شود نیازمند دانش مدیریتی یا فنی گسترده است و در این صورت بخش خصوصی اغلب بهتر از دولت می‌تواند منابع لازم را تامین کند.

گزینه کارآمد بعدی بجای خصوصی‌سازی می‌تواند «اجازه ورود شرکتهای خصوصی به عرصه رقابت با بنگاههای دولتی باشد»^۲. اعطای مجوز به یک شرکت هواپیمایی برای ورود به عرصه رقابت مستقیم با یک خط هوایی دولتی یکی از مثالهای آن است. همچنین دولت بجای آن می‌تواند به چند شرکت دولتی اجازه دهد تا با یکدیگر رقابت کنند، اتفاقی که در دهه ۱۹۸۰ در چین رخ داد وقتی در حالی که یک شرکت حمل و نقل هوایی دولتی از قبل وجود داشت، دولت اجازه داد تا یک خط هوایی دولتی جدید تاسیس شود. نکته اصلی این است که تمامی این گزینه‌ها رقابت را امکان‌پذیر می‌کنند که به نوبه خود به تحقق مزایای خصوصی‌سازی کمک می‌کند. تقریباً همگان پذیرفته‌اند که نباید تمامی صنایع به بخش خصوصی واگذار شوند. وجود انحصار طبیعی^۳ برجسته‌ترین مثال زمانی است که خصوصی‌سازی عموماً سودمند تلقی نمی‌شود. بر اساس آنچه در سامانه اینترنتی *اکنومیسست* (economist.com) آمده، انحصار طبیعی وقتی «رخ می‌دهد که به دلیل صرفه ناشی از مقیاس^۴ در یک

۱. Outsourcing

۲. Vickers and Yarrow, "Regulation of Privatised Firms in Britain."

۳. Natural monopoly

۴. Economies of scale

بازار، کارآمدتر آن است که بجای دو یا چند شرکت، یک شرکت به کل بازار خدمت کند^۱. شرکتهای خدمات شهری [آب، گاز و برق] غالباً انحصار طبیعی هستند؛ زیرا هزینه اصلی به برپایی شبکه مربوط می‌شود و معمولاً کارآمدتر است که یک شرکت بر بازار مسلط باشد، چرا که این رویه میانگین هزینه را برای مصرف کننده کاهش می‌دهد. در چنین وضعی، بنگاه معمولاً در مالکیت عمومی یا دولتی است.

در بحث خصوصی‌سازی «رقابت» کلیدی است که می‌تواند به کارآمدی اقتصادی و رشد بلندمدت منجر شود. بی‌تردید، کشورهای مختلف در اطراف و اکناف جهان در آغاز دهه ۱۹۸۰ اینگونه می‌اندیشیدند و نیاز به تغییر به شدت احساس می‌شد.

دهه ۱۹۸۰: تغییر جهت به سوی خصوصی‌سازی

در دهه ۱۹۸۰ فشار زیادی برای خصوصی‌سازی وارد می‌آمد و این ایده در کشورهای مختلف فارغ از ایدئولوژیهای سیاسی و سطح توسعه اقتصادی‌شان رسوخ کرده بود. ناکارآمدیهای مالکیت دولتی بر ملا شده و اقتصادهای مختلف در سراسر جهان از آن رنج می‌بردند، به همین دو دلیل ایمان به دولتهای ملی تضعیف شده بود. افکار عمومی که نسبت به مالکیت دولتی مشکوک بود، به عنوان راه حل به بخش خصوصی روی آورد.

در این دوره گردبادهایی از شرایط مختلف به شکل‌گیری طوفانی تمامی عیار برای خصوصی‌سازی منجر گردید. در کتاب «تعهد خصوصی‌سازی» به شرایط مختلفی اشاره شده که به نفع حرکت به سمت خصوصی‌سازی بودند و بر هر دو عامل خیزش طبقه مدیران و تغییر در ساختارهای بازار^۲ تاکید شده است.^۳ اولی به ظهور دانش مدیریتی و فنی اشاره دارد که قبلاً وجود نداشت، به همراه منابع مالی که به فعالان بخش خصوصی اجازه می‌داد تا صنایع محروم از این مواهب را تحت کنترل درآورده و با موفقیت آنها را مدیریت کنند. دومی به پیشرفت‌هایی در عرصه فناوری اشاره دارد که توسعه «یک بازار سرمایه بین‌المللی^۴ را امکان‌پذیر ساختند که در آن کشورهای در حال توسعه^۵ می‌توانستند برای تامین مالی بنگاههای دولتی خود سرمایه لازم را به دست آورند»^۶.

بریتانیای کبیر و شیلی از جمله برجسته‌ترین کشورهای پیشتاز در لشکرکشی برای خصوصی‌سازی هستند. در بریتانیا، تاچر و حزب محافظه‌کارش پس از تکیه زدن بر کرسی صدارت درست پیش از آغاز سال ۱۹۸۰، تغییرات گسترده‌ای را با هدف خصوصی‌سازی معرفی کردند. تاچر درباره درستی استدلالی که پیش‌تر در این فصل مطرح شد، متقاعد شده بود و می‌خواست اندازه و قدرت دولت را کاهش دهد. گویا تصور می‌کرد که دولت

۱. Economist .com Dictionary,
http://www.economist.com/research/economics/searchActionTerms.cfm?query=natural+monopoly
(accessed May 20, 2009).

۲. Market structures

۳. Vernon, The Promise of Privatization.

۴. International capital market

۵. Developing countries

۶. Vernon, The Promise of Privatization.

بزرگتر به معنی اقتصاد ضعیف‌تر است و می‌خواست بریتانیا اقتصادی قدرتمند داشته باشد تا بتواند به عنوان یک رهبر در اقتصاد جهانی عرض اندام کند. پس از آنچه گفته شد و عملیاتی گردید، این شرکتها در بریتانیا به بخش خصوصی واگذار شدند: بریتیش تله‌کام^۱، بریتیش ایرویز (همانگونه که قبلاً اشاره شد)، بریتیش پترولیوم^۲، کابل و وایرلس^۳، رولز رویس^۴، بریتیش گاز^۵، بریتیش استیل^۶ و «۱۰ شرکت آب منطقه‌ای در انگلستان و ولز»^۷.

یکی از برجسته‌ترین پیامدهای خصوصی‌سازی بریتانیایی گسترش مالکیت سهام بود که یکی از اهداف اولیه آن را شکل می‌داد. تصور می‌شود که این خصوصی‌سازی به نفع سهام‌داران بوده، اولین گروه ذینفعی که خانم پینت در مقاله خود آنها را بررسی کرده است. وزارت دارایی نیز حداقل در کوتاه‌مدت از این خصوصی‌سازی منتفع شد به دلیل آنکه هم از شر برخی صنایع مریض خلاص شد و هم درآمد حاصل از فروش آنها موقعیت مالی خزانه‌داری را تقویت کرد. سیاست جدید خصوصی‌سازی به احتمال زیاد صدمه‌ای به کارکنان بنگاههای دولتی بود، عمدتاً به این دلیل که خصوصی‌سازی در ابعاد قابل توجهی هم از تعداد کارکنان کاست و هم اتحادیه‌های کارگری را تضعیف کرد. اما دولت مقداری پرداخت‌های انتقالی^۸ به کارکنان جدید اعطا کرد و در تلاش برای جلب رضایت کارگران، به برخی تقاضاهای کم اهمیت‌تر اتحادیه پاسخ مثبت داد. سرانجام، پیامد خصوصی‌سازی برای مصرف‌کنندگان مبهم بود. اکثر صنایع خصوصی شده رقابتی بودند و دولت به شدت بر آنها که نبودند - مانند خدمات شهری یا دیگر انحصارات طبیعی - نظارت می‌کرد. از این رو، همانگونه که پینت اشاره کرده، «مساله حمایت از مصرف‌کننده مطرح نبود»^۹. اما، اگرچه بر قیمت‌های محصولات و خدمات صنایع انحصاری نظارت می‌شد، ظاهراً کیفیت آنها به شدت کاهش یافت. این یکی از نواقص اساسی‌ای بود که مجاز دانستن انحصارات خصوصی در پی داشت.

در فاصله سالهای ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۰ در شیلی تعداد زیادی از بنگاههای دولتی در تقریباً تمامی بخش‌های اقتصاد به بخش خصوصی واگذار شدند.^{۱۰} در حالی که از منظر نوع و اندازه بنگاههای فروخته شده و تاثیرات آنها بر نقش دولت در کشورهای در حال توسعه تنوع زیادی وجود دارد، تغییر جهت شیلی به سمت خصوصی‌سازی آن را به یکی از رهبران خصوصی‌سازی در بین این دسته از کشورها تبدیل کرد. از سال ۱۹۷۳ تا سال ۱۹۸۱، دولت شیلی فرایند فروش شرکتها و بانکهای را آغاز کرد که در دولت آئنده بصورت قانونی یا غیرقانونی ملی شده

۱. British Telecom

۲. British Petroleum

۳. Cable and Wireless

۴. Rolls-Royce

۵. British Gas

۶. British Steel

۷. Pint, "Nationalization and Privatization."

۸. Transfer payments

۹. Pint, "Nationalization and Privatization."

۱۰. Barry Bosworth, Rudiger Dornbusch, and Raúl Labán, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1994).

بودند. تعداد بنگاههای دولتی از ۲۷۰ مورد در سال ۱۹۷۳ به ۴۷ مورد در سال ۱۹۸۳ کاهش یافت. اما، سرعت بالای خصوصی سازی در این دهه به تمرکز مالکیت این بنگاهها در دست مجتمع های بزرگ^۱ منتهی گردید. از آنجا که همزمان خصوصی سازی بانکها نیز صورت پذیرفت، این مجتمع ها به شدت مقروض گردیده و در نهایت همزمان با ورود شیلی به دوره رکود در پایان سال ۱۹۸۱ ورشکسته شدند. از مجموع بانکها و بنگاههای خصوصی شده، ۷۰ درصد ورشکست شدند.

در فاصله سالهای ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۶ مجدداً این بنگاهها به بخش خصوصی واگذار شدند و این بار بر اجتناب از بدهکاری تمرکز شد چرا که سری قبل شرکتهایی که ملی شدند و دستهای تامین مالی دولتی را از دست دادند، بدهکاری را تجربه کردند. این دور خصوصی سازی نسبت به خصوصی سازی دهه ۱۹۷۰ بیشتر از سرمایه گذاری خارجی^۲ بهره برد. بعلاوه، در سال ۱۹۸۵، دولت اعلام کرد که برنامه جدید خصوصی سازی را آغاز خواهد کرد که اصلی ترین بنگاههای دولتی از جمله مخابرات، شرکتهای آب و برق و ذوب آهن را در بر می گیرد. قرار بود تا سال ۱۹۸۸، تقریباً تمامی بنگاهها بطور کامل به بخش خصوصی واگذار شوند و در مجموع ۳۹ بنگاه در این برنامه گنجانیده شده بود. پشتوانه این دور از واگذاریها بسیار ایدئولوژیکی تر بود، چرا که برخی از بنگاهها از جمله بزرگترینها در کشور بوده و پیشرفت کشور در صنایع مربوطه را تسهیل کرده بودند. هرنان بوچی بوک^۳ وزیر دارایی وقت شیلی به عنوان برخی از دلایل حمایت از این تغییر جهت سریع بسوی خصوصی سازی به این موارد اشاره کرد: اهمیت دارایی های بخش خصوصی به عنوان بنیان اقتصاد بازاری، دستیابی به کارآمدی در نتیجه خصوصی سازی، خصوصی سازی مجدد و تامین مالی دوباره بانکهایی که از بحران مالی رنج می بردند و تاثیر ثبات بخش تعمیق بازار سهام در بازار سرمایه.

نتیجه گیری

مطالعات موردی بریتانیای کبیر و شیلی مثالهایی از تغییر جهت سریع بسوی خصوصی سازی ارایه می دهند و از جمله محرک ها یا اهداف، فرایند مدیریت این واگذاریها توسط دولتها و نیز نتایج حاصله را معرفی می کنند. به منظور تحلیل دقیق این اقدامات و ارزیابی کارآمدی آنها، ضروری است چارچوبی تحلیلی را پرورش دهیم که می تواند برای تمامی بحث های خصوصی سازی در برابر ملی سازی مفید باشد.

۱. Large conglomerates

۲. Foreign investment

۳. Hernán Büchi Buc

فصل دوم

ارزیابی فرایند خصوصی سازی: اطمینان از منصفانه بودن «بازی»

در خلال دهه گذشته، معرفی «نظریه بازی‌ها»^۱ یکی از جالب‌ترین تحولاتی بوده که در تکامل ادبیات مدیریت راهبردی^۲ رخ داده است. بنیانگذاران نظریه بازیها جوایز نوبل متعددی در حوزه‌های ریاضیات و اقتصاد از آن خود کردند (جان فون نومن^۳ ریاضی‌دان؛ اوسکار مورگنسترن^۴ اقتصاددان؛ و جان نش^۵ با داستان مشهور «ذهن زیبا»^۶). اما در نگاه اول به نظر می‌رسد که معرفی مفاهیم بسیار رمزی نظریه بازیها در جهت مخالف تاکید سنتی مدیریت راهبردی بر فایده‌مندی «تمرین» توسط مدیران یا سیاستگذاران است - زمانی که می‌خواهند درباره نحوه عرضه یک خدمت یا محصول به عموم مردم، تصمیم‌گیری کنند. با این حال مفهوم «بازی» ابزارهایی برای هدایت اندیشه در سیاستگذاری عمومی در اختیار می‌نهد و می‌تواند دیدگاه جامعی ارایه دهد که بی‌نهایت مفید است.

در متن مدیریت راهبردی، نظریه بازیها برای توضیح این موضوع بکار برده شده که مدیران درباره نحوه واکنش رقبا به اقدامات کلیدی آنها، چگونه باید اندیشه‌ورزی کنند. به عبارت دیگر، بین ذینفعان یا شرکت کنندگان مختلف وابستگی متقابل راهبردی وجود دارد. در نظریه سنتی اقتصاد، هر فرد انتخابهای خود را در انزوا انجام می‌دهد و از اینکه رقبا چه می‌کنند، بی‌اطلاع است. اما، در نظریه بازیها دو یا چند شرکت کننده تلاش می‌کنند تا بهره‌مندی خود را به حداکثر برسانند با اطلاع از اینکه رقبا از آنچه آنها انجام می‌دهند مطلع هستند.

اما آنچه در توسعه نظریه اقتصادی (و به نوبه خود در مدیریت راهبردی) نظریه بازیها را حتی انقلابی تر جلوه می‌دهد این است که ترجیحات ریسک^۷ شرکت کنندگان مختلف را در نظر می‌گیرد. دیگر فرض بر این نیست که

۱. Game theory

۲. Strategic management

۳. John Von Neumann

۴. Oskar Morgenstern

۵. John Nash

۶. Beautiful mind

۷. Risk preferences

همه رقبا می‌خواهند سود خود را به حداکثر برسانند یا اطلاعات کاملی درباره بازار دارند؛ بلکه، رقبا تلاش می‌کنند تا مرجح‌ترین برون‌دادهای احتمالی برای خود و دیگر بازیگران را محقق سازند. اگرچه در این محیط راهبرد مهم است اما شاید مهم‌تر از آن نشان دادن ترجیحات و رفتار خود به دیگر بازیگران به منظور دستیابی به مرجح‌ترین نتایج است.

برای تصمیم‌گیری در نظریه بازیها، ماهیت اطلاعات «احتمالی»^۱ است و هر شرکت‌کننده ترجیحات ریسک متفاوتی دارد. منبع نااطمینانی یا تردید «نیات»^۲ دیگر بازیگران است. ساختارهای ریسک و استفاده از میانگین^۳ و واریانس^۴ (به منظور تعیین احتمالات) کمک می‌کند تا شرکت‌کنندگان دریابند رقبا در بازی به جنبه‌های نامطمئن چگونه پاسخ خواهند داد. سپس شرکت‌کنندگان از تحلیل نهایی^۵ بهره می‌گیرند تا با توجه به همین محدودیت که دیگر بازیگران نیز گرفتار آن هستند، بهترین تصمیم را اتخاذ کنند.

اما اگرچه نظریه بازیها به یکی از بخش‌های اصلی برنامه درسی راهبرد تجاری تبدیل شده، در ادبیات خصوصی‌سازی کاملاً از آن غفلت شده است. در این فصل اولین قدم را برای جبران این نقیصه برمی‌داریم. همانگونه که نظریه بازیها آنچه بازیگر «منطقی»^۶ یا عاقل در یک چارچوب اقتصاد کلان بود را بازتعریف کرد، شاید این فرصت را در اختیار محققان خصوصی‌سازی نیز قرار دهد تا به ارزیابی مجدد این موضوع بپردازند که دولت، شرکتها و ذینفعان مختلف چگونه به سوالات حوزه اقتصاد سیاسی^۷ مانند خصوصی‌سازی پاسخ می‌دهند. به منظور انجام وظیفه معرفی این نظریه، این فصل به سه بخش تقسیم شده است. اولین قدم ویژگیهای یک «بازی» را توضیح داده و بر ویژگی‌هایی که به «انصاف»^۸ مربوط می‌شوند تاکید می‌کند، زیرا این ویژگی بر برون‌داد معماهای اقتصاد سیاسی مانند تصمیم به خصوصی‌سازی یا ملی‌سازی^۹ بیشترین تاثیر را دارد. در بخش دوم مدلی را با نام «عرصه بازیهای خصوصی‌سازی»^{۱۰} ارائه می‌دهیم که تلاش می‌کند چارچوبی در اختیار خوانندگان قرار دهد تا با استفاده از آن انواع مختلف «بازیهای» که می‌توانند به عنوان بخشی از فرایند «خصوصی‌سازی» به آنها وارد شوند را طبقه‌بندی کنند. بخش سوم از همین مدل بهره می‌گیرد تا راهبردهای احتمالی برای حل معماهای متعددی که مدیران احتمالاً با آنها مواجه می‌شوند را توسعه دهد.

مشخصه‌های یک بازی

۱. Probabilistic

۲. Intensions

۳. Mean

۴. Variance

۵. Marginal analysis

۶. Rational actor

۷. Political economy

۸. Fairness

۹. Nationalize

۱۰. Arena for Privatization Games

در دوران کودکی چند بار شنیدیم که «این فقط یک بازی است»؟ این عبارت برای آرام کردن بازیکنی که بازی را «پیش از حد جدی» گرفته بود، بکار برده می‌شد. هر تابستان، گزارشهای متعددی درباره والدینی منتشر می‌شود که در بازیهای بیس بال لیگ خردسالان^۱ مداخله می‌کنند. به عنوان مثال می‌توان به موردی اشاره کرد که چند سال پیش در حومه فیلادلفیا رخ داد و در آن مدیر یکی از تیم‌های لیگ خردسالان (یک پلیس) به پرتاب کننده توپ تیم خود پول داده بود تا سر بازیکن حریف را هدف بگیرد. متأسفانه او موفق شد و بازیکن حریف راهی بیمارستان گردید. اما این بازیکن به شدت نادم شده و به مقامات گفت که مدیرش به او پول داده تا چنین کند. واکنش مردم به این داستانها این است: «واقعاً جای تأسف نیست که بزرگترها نمی‌گذارند بچه‌ها بازی‌شان را بکنند؟» تاکید بر «بردن» به هر قیمتی نكوهش می‌شود و برای روزگار بی‌شيله پيله گذشته که بزرگترها در بازیهای کودکان دخالت نمی‌کردند، حس نوستالژیکی وجود دارد. بنابراین، این بزرگترها چه کرده‌اند که احساس ما درباره «بازی» را جریحه‌دار نموده‌اند؟ بی‌تردید بزرگترها بر تمامی جنبه‌های زندگی کودک نظارت می‌کنند، چرا نباید در بازی کودکان دخالت کنند؟

دلیل مخالفت با مداخله بزرگترها در بازیها این است که دنیای خاصی دارد که در آن از کودکان در برابر واقعیت دنیای بزرگترها محافظت می‌شود. در واقع، تمامی بازیها به عنوان اتفاقاتی سازماندهی می‌شوند که خارج از دنیای «عادی» رخ می‌دهند. چه چیزی دنیای بازی را تا به این حد منحصر به فرد می‌کند؟ به نظر جامعه شناس فرانسوی راجر کالووا^۲ سه ویژگی بازی را از واقعیت متمایز می‌کند: (۱) باید داوطلبانه باشد؛ (۲) باید قانون و قاعده داشته باشد؛ و (۳) باید نتیجه آن نامعلوم باشد.^۳

فعالیتی داوطلبانه

بی‌تردید «بازی» را باید فعالیتی آزاد و داوطلبانه تعریف کرد (در غیر این صورت پویایی‌های بازی و نتایج آن بسیار متفاوت خواهند بود؛ به عنوان مثال به سالن ورزش رومی و «بازیهای» آن بنگرید). فرض بر این است که وقتی بازی شروع می‌شود، می‌تواند منبع سرگرمی و پاداش برای بازیکنان، مربیان و مخاطبان باشد. در صورتی که هر کدام از شرکت کنندگان مجبور به بازی شوند، بازی جنبه سرگرمی بودن و پاداش داشتن خود را از دست می‌دهد. ارزش سرگرم کنندگی بازی برای همه از بین می‌رود. اینکه شرکت کنندگان تنها زمانی که خود بخواهند، بازی می‌کنند موجب می‌شود تا بازی فعالیتی آزاد یا داوطلبانه باشد. متأسفانه، با گذشت زمان گاهی شرکت کنندگان «فراموش می‌کنند» که بازی آزاد و داوطلبانه است و بنابراین توانایی خروج یا عقب نشینی از بین می‌رود.

۱. Little League baseball games

۲. Roger Caillois

۳. Roger Caillois, Man, Play and Games (New York: Schocken Books, 1979).

بی‌تردید، در قضیه خصوصی‌سازی یک شرکت یا صنعت، جنبه داوطلبانه بازی می‌تواند نقض شود و فرایند بسیار بحث‌برانگیزتر گردد.

همین علاقه به بازی است که آن را سرگرم‌کننده و ارزشمند می‌سازد. بر اساس توانایی بازی برای ایجاد هیجان و فرار از روزمرگی و نیز جلب توجه مخاطبان و شرکت‌کنندگان، درباره کیفیت بازی قضاوت می‌کنیم. اصلی‌ترین پاداش شرکت در یک بازی، تصدیق مهارت مربوط به بازی در آن است. این احساس آزادی به «هیجان انگیز شدن» بازی نیز کمک می‌کند. فردی که در بازی شرکت می‌کند باید در گفتن این مطلب آزاد باشد که «دیگر بازی نمی‌کنم». سرانجام، بازی چیزی است که به تولید ثروت یا کالا منجر نمی‌شود. فعالیت غیرتولیدی است که در آن شرکت‌کنندگان «به عشق بازی» بازی می‌کنند و در آن هیجان پیروزی و رنج ناشی از شکست اصلی‌ترین انگیزه‌ها هستند. به همین دلیل است که وسواسیون ورزشی ورزشکاران حرفه‌ای را بی‌قدر می‌داند: حرفه‌ای‌های حقوق بگیر دیگر به «عشق بازی» بازی نمی‌کنند.

در مثال پیش گفته درباره لیگ خردسالان، مدیر آماده بود تا برای «بردن بازی» هر کاری انجام دهد. او نمی‌خواست بازیکنانش «کودک باشند». بازیکنانش «سرگرم» نبودند و بدتر از همه، به «عشق بازی» بازی نمی‌کردند.

تحت قانون و قاعده

همچنین بازی فعالیتی است که از دنیای «واقعی» جداست و مستقل از دیگر فعالیت‌های روزمره است. آنچه بازیها را از دنیای واقعی متمایز می‌کند این است که تمامی بازیها مرزهای مکانی و زمانی دقیقی دارند. بازیکنان برای بازی نیازمند مانع، زمین، حلقه، استادیوم یا صفحه شطرنج هستند. ترک کردن «محل» که بازی در آنجا انجام می‌شود، می‌تواند به محرومیت بازیکن منجر شود.

در مورد زمانی که بازی باید انجام شود نیز مرزها و محدودیت‌هایی وجود دارد. هر بازی مانند فصل نقاط شروع و پایانی دارد (فرق آنها این است که فصل مرکب از مجموعه‌ای از بازیهاست و نتیجه یک بازی بر عملکرد بازیکنان در طول فصل تاثیر می‌گذارد). همه بازیکنان باید از قواعد بازی پیروی کنند یا حداقل تظاهر کنند که چنین می‌کنند. برای آنکه «بازی» ادامه پیدا کند، توافق می‌کنند تا از تصمیمات داور که عموماً وقایع را بر اساس قواعد از پیش تعیین شده تفسیر می‌کند، تبعیت کنند. هر بازی یک محیط محدود، بسته و حفاظت شده دارد و بسیار متفاوت از دنیای واقعی است. استفاده از فرد یا چیزی که از بیرون وارد حلقه بازی یا استادیوم می‌شود، عملی غیرورزشی و بد تلقی می‌گردد و معمولاً بازیکنی که از عوامل بیرونی استفاده کند، محروم می‌گردد.

بی‌تردید، مدیری که پول داده تا به بازیکن حریف ضربه بزنند، قوانین بازی را نقض کرده است. بزرگترهایی که خود را وارد لیگ خردسالان می‌کنند، حریم «بسته» و «حفاظت شده» بازی که باید مشخصه بازی باشد را نقض

می‌کنند. برخی از والدین بچه‌هایی که در لیگ خردسالان بازی می‌کنند، با مخالفت پیوسته با تصمیمات داور و حتی تهدید وی، دنیای «امن» و آرامی را که در نظر بوده تا بازی برای شرکت کنندگان فراهم کند، بر هم می‌زنند. به همین ترتیب، وقتی والدین مربی یکی از تیمهای لیگ خردسالان را برای برنده شدن به هر قیمت یا استفاده از فرزند آنها در بازیهای مختلف، تحت فشار می‌گذارند نیز «حرمت» قوانین بازی را زیر سوال می‌برند.

فعالیتی با نتیجه نامشخص

عدم اطمینان از نتیجه بازی، ویژگی‌ای است که باعث می‌شود تا یک بازیکن بازی کند. این گفته قدیمی در بازی بیس بال «تا آخرین ضربه نمی‌دانی چه می‌شود» معرف این خصیصه بازی است. وقتی تردیدی درباره نتیجه بازی وجود ندارد یا نتیجه بر اساس شرایط از پیش تعیین شده معلوم شد، بازی متوقف می‌شود. هر بازی «مهارتی» مشتمل بر ریسک نااطمینانی از دست دادن ضربه یا پرتاب ضعیف است. اگر تیم‌ها به شکلی غیرمنصفانه با یکدیگر افتاده باشند، بازی بین آنها خسته کننده است و هم بازیکنان و هم تماشاچیان علاقه خود را از دست می‌دهند. حتی در بازیهای «غیرمهارتی» مانند بخت آزمایی یا قمار، بازیکن باید اطمینان یابد که احتمال بردن یا باختن وجود دارد. ارزش سرگرم کنندگی بازی بخت آزمایی یا ورق بازی به این است که بازیکن معتقد باشد یا خیال کند که همه بازیکنان برای بردن شانس برابر دارند. از این رو، بازیکن یک بازی «غیرمهارتی» باید به دیگر بازیکنان تا حدی اعتماد کند. اگر این اعتماد خدشه دار شود، بازی متوقف می‌شود. (به عنوان یکی از مثالهای کاربرد این اصل در دنیای اقتصاد و تجارت می‌توان به «واگذاریهای» اخیر در صنعت نفت و نزوئلا اشاره کرد که شاهدی است بر این مدعا که «بازیکنان» [شرکتهای نفتی] وقتی به اجرای قواعد بازی دیگر اعتماد ندارند، از «بازی» خارج می‌شوند).

یک بار دیگر به مثال لیگ خردسالان اشاره کنیم که در آن مدیر یک اصل بنیادی بازی را نقض کرد. بی تردید، تمایل مدیر به بردن به هر قیمت به تلاش برای حذف «نااطمینانی» برای بازیکنانش منتهی شد. وقتی بزرگسالان متهم می‌شوند که جنبه سرگرم کنندگی بازی را از آن می‌گیرند، دقیقاً به این دلیل است که می‌خواهند نتایج را از پیش مشخص کنند. اگر تردیدی درباره نتیجه بازی وجود نداشته باشد، بازی ویژگی لذت بخشی و سرم کنندگی خود را از دست می‌دهد. می‌توانیم مدعی شویم که در این شرایط دیگر بازی نیست. کودک شرکت کننده در لیگ خردسالان نیز آزادانه نمی‌تواند به بازی وارد یا از آن خارج شود (یک بار دیگر به عنوان مشابه این وضعیت در دنیای تجارت و اقتصادی می‌توان به انحصارات اشاره کرد که در این شرایط، بازیکنان نمی‌توانند بازی سنتی «بازار» را بازی کنند زیرا تنها یک بازیگر وجود دارد و نتایج در بلند مدت قابل پیش بینی هستند).

اگرچه بی تردید بازی شرایط دیگری نیز دارد، به نظر می‌رسد این سه شاخصه بخش جدایی ناپذیر هر نوع بازی هستند. آنها با برداشت بازیکن از بازی «منصفانه» نیز منطبق هستند. بازی در صورتی «منصفانه» تلقی می‌شود

که (۱) بازیکن در ورود به بازی و خروج از آن آزاد باشد؛ (۲) قواعد حاکم بر بازی همیشه در مورد تمامی بازیکنان اعمال شود اما «تفاسیر» قوانین توسط داور می‌تواند متفاوت باشد و عنصری از نااطمینانی را که در کنترل بازیکنان نیست، تحمیل نماید؛ و (۳) نتایج بازی نمی‌تواند از پیش تعیین شود.

قواعد «انصاف» بنیان مدلی را شکل می‌دهند که در بخش بعدی ارایه خواهد شد. قرار است این مدل «اولین نگاه» به مسایل متعددی باشد که مقامات دولتی، مدیران شرکتهای، رهبران گروههای ذینفع عمومی یا سازمانهای مردم‌نهاد^۱ با آنها مواجه می‌شوند زمانی که در «بازی» خصوصی سازی بنگاههای سابقاً دولتی شرکت می‌کنند.

عرصه «بازی» خصوصی سازی

اکنون به تحلیل دقیق‌تر آنچه «بازی خصوصی سازی» می‌نامیم، خواهیم پرداخت.

این مدل یا «عرصه» در نمودار ۱-۲ به تصویر کشیده شده است. «زمین بازی خصوصی سازی» سه بخش متمایز دارد. اول، گود یا زمین جایی است مسابقه برگزار می‌شود و شامل قواعد مشارکت (رویه‌های ویژه، فرایندها و امثالهم) و نیز قواعد عموماً پذیرفته شده رفتار است (که اگرچه لزوماً مکتوب نیستند ولی همه بازیکنان از آنها اطلاع دارند). بازیکنان شامل افراد، انواع مختلف سازمانها، شبکه‌ها و دولت (که در اینجا می‌تواند نقش «داور» را نیز بازی کند) می‌شود. این گود جایی است که در آن بازی انجام می‌شود.

بخش دوم عرصه حضور مخاطبان و یا معارضان است. گزینه «و یا» مهم است زیرا دو جنبه مهم بازی را بازتاب می‌دهد. اولین جنبه این است که به مانند هر بازی دیگری مخاطب یا تماشاچی وجود دارد. مخاطبان این قدرت را دارند که بر اساس ماهیت و ابعاد مشارکت خود بر نتیجه بازی تاثیر بگذارند.^۲ این مطلب به این معنی نیست که مخاطبان باید به عنوان بازیکن یا حریف فعالانه مشارکت کنند، بلکه می‌توانند با انتخاب بازیکن مورد حمایت خود و درجه حمایت از او اعمال نفوذ نمایند. در بازی ورزشی، «مزیت تیم خانگی»^۳ مهم تلقی می‌شود؛ در هر بازی، تماشاچیان می‌توانند حمایت روانی عرضه کنند که به بازیکنان توان مبارزه می‌دهد. جنبه دوم نقش تماشاچیان این است که می‌توانند به «معارض» یا حریف تبدیل شده و به عنوان بازیکن وارد گود یا زمین شوند. برای سازمانها مهم است که فرایند و انگیزه‌های مشارکت واقعی تماشاچیان را درک کنند و از آن به عنوان سرنخ فهم این موضوع بهره بگیرند که اگر آنها وارد بازی شدند، چگونه عمل خواهند کرد.

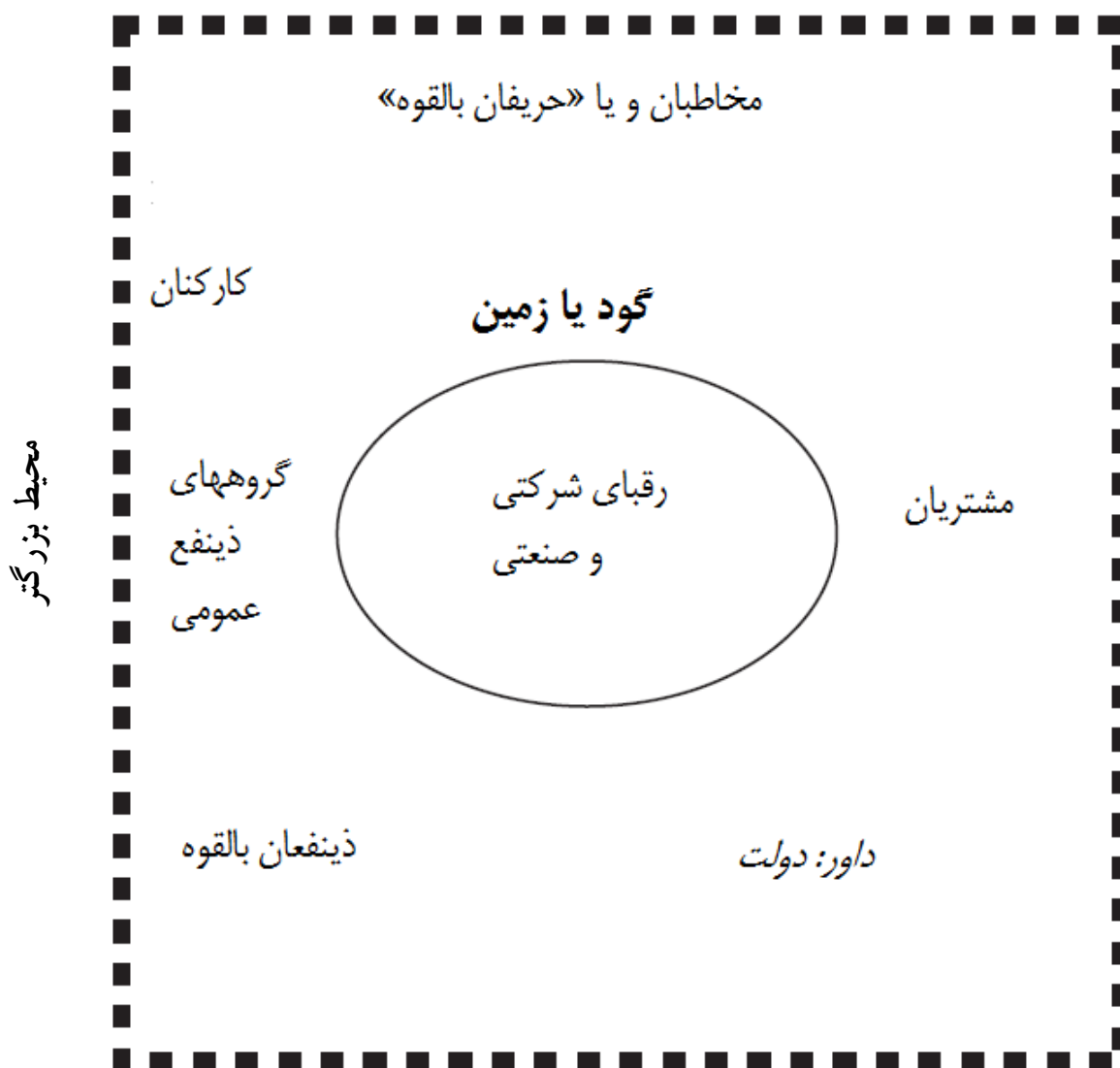
۱. Nongovernmental organizations

۳. Home team advantage

۲. E. E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People: A Realist's Guide to Democracy in America (New York: Holt, 1960).

«محیط بزرگتر» بخش سوم این مدل است. یک خط نفوذپذیر، عرصه «بازی» را از محیط بزرگتر آن جدا می‌کند. یعنی، بسیار محتمل است که دیگر بازیکنان (در جستجوی شرایط بهتر) بتوانند به عنوان مخاطب مشارکت جویند یا مستقیماً وارد زمین یا گود بازی شوند.

تحلیلی که در ادامه می‌آید، ضمن ارایه مفهومی از «بازیهای» تجاری و اجتماعی مختلفی که مدیران و شرکتهای ممکن است در آنها مشارکت جویند، راهبردهایی را برای برخورد با حریفان در گود یا زمین در اختیار آنها قرار می‌دهد. بحث خود را با تمرکز روشن‌تر بر گود یا زمین بازی آغاز می‌کنیم.



نمودار شماره ۱-۲- عرصه «بازیهای خصوصی سازی»

گود یا زمین

پیش از آغاز «فرایند» یا «بازی» خصوصی سازی، بازیکنان باید تصمیم‌گیری نموده و درباره قواعد بازی و محل آن به توافق برسند. این شرایط نشانه آغاز «بازی» نیز هستند. یک بازیکن حتی می‌تواند تعیین نماید «کجا» بازی کنند، در عین حال که دیگر بازیکنان تاکتیک‌هایی دارند که به آنها امکان می‌دهد تا بازی را به زمین دیگری منتقل نمایند. در واقع، برای تعیین «گود» یا «زمین» بازی باید به سه سوال پاسخ داده شود:

۱. بازی در چه «سطحی» انجام می‌شود؟

۲. بازی کجا آغاز می‌شود؟

۳. داور کیست؟

سطح بازی

حداقل شش سطح وجود دارد که بازی خصوصی سازی/ملی سازی می‌تواند در آن سطوح بازی شود: محلی، ایالتی، منطقه‌ای^۱، ملی، چندملیتی^۲ (اما بر بنیان منطقه‌ای) و جهانی. هر کدام از این سطوح شش‌گانه، سطح متفاوتی از مشارکت را از سازمانها می‌طلبند. در کل، اگر بازی مشتمل بر مسایل منازعه برانگیز یا ریسک «بالایی» باشد، به احتمال زیاد در سطح فدرال بازی می‌شود. بی‌تردید، هر بازیکن تلاش خواهد کرد تا سطحی را انتخاب کند که بیشتر احساس در «خانه» بودن به وی می‌دهد، به عبارت دیگر از قدرت بیشتری برخوردار است یا بالاترین مزیت را بر دیگر رقبا دارد. اما انتخاب سطح همچنان با ریسک‌هایی همراه است. ممکن است فرد در مورد توان خود در سطحی خاص اغراق کند، قدرت رقبا در آن سطح را دست کم بگیرد یا درباره ابعاد و سطح درگیری مخاطبان و مشارکت بالقوه در خود بازی تصور غلطی داشته باشد. در بازی بیس بال، سطح رقابت در دسته‌های یک، دو و لیگ برتر بسیار متفاوت است.

محل بازی

وقتی سطح بازی مشخص شد، سوال بعدی این است که محل بازی کجاست. در بحث خصوصی سازی و ملی سازی، «زمین‌های بازی» متعددی وجود دارد که هر کدام قواعد و رویه‌ها، تماشاچیان، داوران و رویه‌های استیناف خود را دارند. زمین‌های بالقوه (در تمامی سطوح پیش گفته) عبارتند از: (۱) قوه مقننه؛ (۲) قوه قضاییه (در اینجا، از جمله عرصه‌هایی مانند واسطه‌گری^۳ و داور^۴)؛ و (۳) قوه مجریه یا نهاد ناظر.

«داور» کیست؟

۱. Regional

۲. Transnational

۳. Mediation

۴. Arbitration

در تمامی بازیها و به طرق مختلف، داور نهایی مخاطبان هستند، به ویژه در مواردی که مسایل انصاف و عدالت مطرح می‌باشند. معمولاً انتخاب زمین با فرض وجود داوری همراه است که برای بازیکنان قابل قبول می‌باشد. اینکه دولت می‌تواند همزمان نقش «بازیکن» و داور را ایفا نماید، بازیها در عرصه سیاستگذاری عمومی^۱ را تا به این حد به چالشی جذاب تبدیل می‌کند.

در بازی قانونگذاری، داور می‌تواند قوه مجریه (به شکل اعمال وتو^۲) یا نظام کمیته‌ای^۳ و رهبری نهادهای قانونگذاری باشد. رهبری در انتخاب مسایل و دستورکارها، طرح مسایل و تعیین کمیته‌هایی که به بررسی موضوع خواهند پرداخت، نقشی کلیدی ایفا می‌کند.^۴ نظام کمیته‌ای از منظر بررسی مسایل و شکل و شیوه طرح آنها در قوه مقننه، قدرت زیادی به رییس کمیته و اعضای آن می‌دهد. همچنین درباره اینکه چه کسی، چگونه و چه موضوعی را می‌تواند به عنوان یک لایحه برای بررسی معرفی کند، قواعد روشنی دارد. اگر بازیکنان درباره نتیجه بازی یا تصمیمی که در آن اتخاذ شده، ناخرسند باشند می‌توانند برای فرجام‌خواهی درباره تصمیم داور به قوه قضاییه مراجعه کنند.

در بازی قضاییه، داور می‌تواند قاضی یا هیات منصفه باشد. هیات منصفه یا قاضی درباره مجرم با بی‌گناه بودن متهم و درباره میزان جریمه یا مجازاتی که مجرم باید متحمل شود، تصمیم نهایی را می‌گیرد. به مانند قوه مقننه، دستگاه قضا برای بررسی مسایلی که نزد آن آورده می‌شوند، مجموعه قواعد و رویه‌های روشنی دارد. برخلاف قوه مقننه، قوه قضاییه یک بازی زمین واکنشی^۵ است: نظام قضایی منتظر است تا بازیکنان بازی را به زمین آن بیاورند. قوه مقننه می‌تواند بازی (مساله‌ای) که قرار است بازی شود را به شیوه‌ای کنش‌گرانه‌تر انتخاب نماید.

در بازی نظارتی، داوران عضو نهاد ناظر هستند. کمیسیونرهای عضو (یا با هر عنوان دیگری) رای و تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کنند؛ اما، اعضای نهاد ناظر نفوذ نامرئی بالایی بر کمیسیونرها و نحوه طرح مسایل نزد ایشان دارند. جایگاه نهادهای نظارتی به زبان بازی بین قوای مقننه و قضاییه است. یعنی، می‌توانند منتظر بمانند تا مساله‌ای نزد آنها مطرح شود یا راساً به جستجوی مسایل بپردازند. آنها قواعد و فرایندهای خود را دارند. اگرچه

۱. Public policy

۲. Veto

۳. Committee system

۴. Roger Cobb and Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1981); John Mahon and Richard McGowan, *Industry as a Player in the Political and Social Arena: Defining the Competitive Environment* (Westport, CT: Quorum Books, 1996); John Mahon and Richard McGowan,

“Modeling Industry Political Dynamics,” *Business and Society* 37 (December 1998): 390–413; John Mahon and Richard McGowan, “How Legislation, Regulation, and Society Change Competition,” in *1999 Handbook of Business Strategy*, ed. P. Goett (New York: Faulkner and Gray, 1999), 211–222; Richard McGowan and John Mahon, “Corporate Political Competitive Analysis,” in *2000 Handbook of Business Strategy*, ed. P. Goett (New York: Faulkner and Gray, 2000), 189–203.

۵. Reactionary game field

به دلیل ماهیت بازیهای نظارتی^۱، خیلی کمتر از بازیهای گندهای قانونگذاری یا قضایی درباره آنها تبلیغات می شود و مخاطبان کمتری دارند اما مخاطبان آنها معمولاً بسیار علاقه مند و آگاه و غالباً بسیار مشتاق و متمایل به مشارکت هستند. درباره تصمیمات نهادهای نظارتی می توان به قوای قضاییه یا مقننه شکایت برد.

بر اساس تجربه عملی و نظری غنی ای که در ایالات متحده کسب شده، سازمانها گزینه های روشنی برای بازی دارند. بهترین مجموعه قواعد از منظر وضوح، اجرای یکنواخت و تفسیرپذیری در عرصه نظارت قرار دارند. به عبارت دیگر، از منظر احتمالات و نااطمینانی، ورود به بازی نظارتی بسیار پیش بینی پذیرتر از دیگر عرصه هاست. از نظر نااطمینانی به ترتیب بازیهای قضایی رتبه بعد و پس از آنها بازیهای قوه مقننه قرار دارند. بخشی از دلیل آن به محل و «قواعدی» مربوط می شود که می توان بر اساس آنها برای تصمیمات ماخوذه در بازی تقاضای استیناف کرد. در دادگاه افکار عمومی^۲، تقاضای استیناف را می توان به هر کدام از زمینهای بازی برد؛ برای مثال، در بازی قانونگذاری، استینافها را می توان به قوه قضاییه (اما تنها در مورد تعداد معدودی از تصمیمات می توان تقاضای استیناف کرد) یا قوه مجریه (اما استفاده از وتو همیشه محتمل است) برد.

اکنون که چارچوب بازی را بررسی کردیم و عناصر بازی خصوصی سازی را تشریح نمودیم، می توانیم به بررسی این موضوع بپردازیم که ذینفعان مختلف درباره فرایند خصوصی سازی چه دیدگاهی دارند.

ارزیابی ذینفعان فرایند خصوصی سازی

در بخش قبل، به کرات به واژه «انصاف» اشاره کردیم. کتابهای زیادی درباره «عدالت» یا انصاف نوشته شده است. در متن بازی خصوصی سازی، «انصاف» اصولاً موازنه بین کارآمدی و مساوات است. هر کدام از ذینفعان باید آماده باشند تا برای دستیابی به «موفقیت» در خصوصی سازی، یکی از این جنبه ها را وجه المصلحه دیگری نمایند. بی تردید، تعداد نکات مثبت باید بر نکات منفی پیشی گیرد، زیرا بازی خصوصی سازی یک بازی «با حاصل جمع صفر» نیست. به عبارت دیگر، یک ذینفع نمی تواند دستاورد خود را به هزینه دیگری محقق کند. خصوصی سازی موفق باید در کوتاه مدت و بلندمدت برای تمامی طرفها سودمند باشد. در ادامه این بخش جنبه هایی از کارآمدی و مساوات را تشریح خواهیم کرد که تعیین می کنند هر کدام از ذینفعان چگونه نتیجه خصوصی سازی کالا یا خدمتی را که سابقاً دولت عرضه می کرد، عادلانه تلقی می کنند.

کارکنان

به عنوان یک قاعده کلی باید گفت که این گروه از ذینفعان بیش از دیگران در برابر بازی یا فرایند خصوصی سازی آسیب پذیر هستند و گروهی که معمولاً مسئولیت مقاومت در برابر هرگونه تغییر در وضع موجود شرکت یا صنعت

دولتی بر عهده می‌گیرند. چرا؟ وقتی «کارآمدی» به منطق خصوصی سازی تبدیل می‌شود، معمولاً تلویحاً به این معنی است که قیمت‌ها بالا هستند. خدمت یا کالای عرضه شده خیلی گران به نظر می‌رسد که اغلب به دلیل هزینه بالای تولید است - به ویژه هزینه بالای نیروی کار از نظر دستمزدهای پرداختی به کارکنان و نیز هزینه‌های بالای امور اداری. از این رو یکی از «کارآمدهایی» که خصوصی سازی یک شرکت عملی می‌کند، کاهش هزینه نیروی کار برای کاهش قیمت‌هاست، اگرچه این راهکار به کارکنان به عنوان یک گروه صدمه وارد می‌کند.

بنابراین به نظر می‌رسد که کارکنان (یقه سفیدها و نیز یقه‌آبی‌ها) بخش عظیمی از هزینه‌های خصوصی سازی را به دوش می‌کشند. اگرچه این مطلب می‌تواند صحیح باشد، اما در بلند مدت احتمالاً فرصت‌های شغلی بیشتری در اختیار کارکنان خواهد بود، به ویژه اگر شرکت یا صنعت رشدی را تجربه نمی‌کرده یا حتی در بلندمدت رو به افول بوده است. در این صورت، شرکت جدیداً خصوصی شده احتمالاً به ارزش اقتصادی ناشی از مقیاس دست خواهد یافت یا در بازارهای سودآورتر و روبه رشد دیگری وارد خواهد شد. شرکت‌های دولتی خدمات شهری که آب، برقی و گاز طبیعی عرضه می‌کنند می‌تواند یکی از مثالها در این زمینه باشد. پس از اجرای فرایند خصوصی سازی، این شرکتها ممکن است بتوانند در یکدیگر ادغام شده و کلیه خدمات خود را بصورت متمرکز در اختیار مشتریان قرار دهند و از این رهگذر ضمن حفظ فرصت‌های شغلی، آنها را برای کارکنان افزایش دهند. اما، مثال انرون^۱ بی‌تردید نشان می‌دهد که نتایج «بازی» خصوصی سازی نامعلوم است.

گروههای ذینفع عمومی

این گروهها نیز تمایل دارند با فرایند خصوصی سازی مخالفت ورزند. البته این مخالفت بیشتر به دلایل سیاسی است تا اقتصادی. اما شدت این مخالفت نیز به این بستگی دارد که این مخالفت با شرکت یا صنعت تا چه حد «ایدولوژیکی» شده است. برای مثال، بعداً به بررسی خصوصی سازی صنعت دخانیات در اسپانیا و فرانسه خواهیم پرداخت. اگرچه این خصوصی سازی تأثیرات اقتصادی عظیمی داشت، علاقه اصلی گروههای مبارزه با مصرف دخانیات به هیچ وجه اقتصادی نبود. بی‌تردید، آنها به یک صنعت دخانیات «کارآمد» علاقه ندارند و بی‌شک به دنبال کاهش قیمت سیگار نیستند. هدف آنها مرگ صنعت دخانیات است. موضعی که یک گروه ایدولوژیک در برابر خصوصی سازی پیشنهادی اتخاذ می‌کند بستگی زیادی به این دارد که آیا خصوصی سازی مرگ صنعت یا شرکت را سرعت می‌بخشد یا خیر. گروههای طرفدار محیط زیست اغلب در این مجموعه قرار می‌گیرند زیرا نسبت به هر گونه خصوصی سازی دیدگاهی کاملاً ایدولوژیکی دارند.

دیگر گروه‌های ذینفع عمومی تمرکز اقتصادی بیشتری دارند. برای مثال، به بررسی خصوصی‌سازی یک شرکت خدمات شهری دولتی، عرضه‌کننده گاز طبیعی در یک منطقه خواهیم پرداخت. گروه‌های ذینفع عمومی متأثر از این تحولات، شاید بر دستیابی به کالا یا خدمت عرضه شده یا قیمت آن تمرکز کنند و قدرت اقتصادی^۱ را وجهه همت خود قرار دهند. شاید آنها در ابتدا با خصوصی‌سازی مخالفت نورزیده و به بقای بلندمدت بنگاه خصوصی علاقه نشان دهند. طبقه‌بندی منافع واقعی گروه‌های ذینفع عمومی علاوه بر کمک به تعیین راهبرد نحوه اجرای خصوصی‌سازی، به ما یاری می‌رساند تا دریابیم ذینفعان مختلف درباره اینکه آیا خصوصی‌سازی «موفق» بوده یا نه، چه نظری دارند.

ذینفعان بالقوه

در اینجا سوال این نیست که آیا خصوصی‌سازی باید رخ دهد یا خیر، بلکه این است که مالک صنعت یا شرکت جدیداً خصوصی شده، کیست. آیا مالکیت باید بصورت گسترده بین شهروندان کشور یا مشتریان بالقوه توزیع شود؟ آیا مالکیت باید در شرکت متمرکز باشد و شرکت به یک قهرمان «ملی» تبدیل شود؟ مردم درباره مالکیتی که خارج از کشور است چه احساسی دارند؟

پاسخ این سوالات به چند عامل بستگی دارد. اگر شرکت سابقاً ملی زیر استانداردهای صنعتی کار می‌کند یا برای تحقق الزامات زیست محیطی، نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم باشد، حجم بالای سرمایه‌گذاری مورد نیاز معمولاً مانع مالکیت گسترده^۲ است.

مجموعه دیگری از سوالات نیز وجود دارند که به صرفه اقتصادی ناشی از مقیاس و ابعاد مربوط می‌شوند. آیا شرکت خصوصی برای دستیابی به صرفه اقتصادی ناشی از مقایس باید بر ابعاد فعالیت خود بیافزاید؟ برای مثال، فرض کنید کشوری تصمیم می‌گیرد تا شرکت هواپیمایی کشوری خود را به بخش خصوصی واگذار کند. آیا این شرکت قادر خواهد بود تا خطوط ضروری را حفظ نماید و بدون حمایت دولت به پروازهای خود ادامه دهد؟ اگر نیازمند شریکی برای ادغام است، دولت چه محدودیت‌هایی در مورد این ادغام اعمال خواهد کرد؟ در کل، آیا برای دستیابی به کارآمدهای مورد نیاز جهت کاهش قیمت برای مصرف‌کنندگان، صرفه اقتصادی ناشی از مقیاس ضروری است؟

تا جایی که موضوع صرفه اقتصادی ناشی از مقیاس مطرح است، آیا شرکت جدیداً خصوصی شده نیازمند توانایی ورود به بازارهای جدید اما مرتبط است یا خیر؟ آیا شرکت گاز به منظور دستیابی به کارآمدی بیشتر باید با یک عقب‌گرد عمودی به ادغام تامین‌کنندگان گاز در خود مبادرت ورزد؟ آیا این شرکت باید خدمات یا

۱. Economic power

۲. Wide ownership

تجهیزات مربوط به تعمیر و نگهداری را نیز عرضه کند و از این رهگذر با دیگر شرکتهایی که این خدمات را عرضه می‌کنند، رقابت کند یا خیر؟ آیا بنگاه سابقاً دولتی اجازه دارد تا خود را در قالب شرکتی سازماندهی نماید که می‌تواند خدمت یا کالایی بی‌ارتباط با کالا یا خدمت اولیه خود عرضه کند؟

سرانجام، چه کسی باید تصمیم بگیرد که آیا مالکیت یک شرکت خصوصی شده به دلایل امنیتی یا غرور «ملی» باید محدود باشد یا خیر؟ آیا مالکیت خارجی^۱ یک شرکت خصوصی شده در زمان جنگ به یک تهدید تبدیل خواهد شد؟ برای مثال، اگر یک شرکت هواپیمایی برای حمل و نقل نیروهای نظامی در زمان جنگ استفاده شده باشد، چگونه می‌توان آن را به یک شرکت هواپیمایی خصوصی تبدیل کرد که دیگر دولت مدیریت آن را در دست ندارد؟

مشتریان

معمولاً مصرف کنندگان یا مشتریان از هر گونه پیشنهاد برای خصوصی‌سازی استقبال می‌کنند. خصوصی‌سازی قول محصولات یا خدمات بهتر و نیز قیمت‌های پایین‌تر می‌دهد. اما باید دلمشغول دسترسی به محصول یا خدمت در بلندمدت نیز باشند. سناریوهای زیر معمولاً تعیین کننده این دسترسی هستند:

۱. آیا به شرکت خصوصی شده همان موقعیت انحصاری که شرکت ملی از آن برخوردار بود، اعطا خواهد شد؟

۲. قوای مجریه یا مقننه، چه نوع چارچوب نظارتی^۲ ایجاد کرده‌اند؟ آیا نهادهای ناظر مرکب از ناظران مستقل هستند یا ترکیبی از منصوبان سیاسی و صنعتی دارند؟

۳. آیا شرکت جدیداً خصوصی شده بر نهاد ناظر مسلط است یا کمیسیون ناظر، قیمت‌گذاری و شرایط دسترسی به کالا یا خدمت را مدیریت می‌کند؟

بالاخره، واکنش مشتری به سیاستها و راهبرد شرکت یا صنعت جدیداً خصوصی شده تعیین کننده «موفقیت» یا شکست آن است. تمامی ذینفعان تلاش خواهند کرد تا بر واکنش مصرف کننده یا مشتری در برابر خصوصی‌سازی تاثیر بگذارند.

نحوه استفاده دولت از درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی، یکی دیگر از معیارهای «موفقیت» آن است. آیا دولت از درآمدهای حاصله برای تصفیه بدهی‌های خود استفاده کرده بجای آنکه از آنها برای سرمایه‌گذاری با هدف دستیابی به رشد اقتصادی در آینده بهره‌برداری نماید؟ به ویژه در مورد خصوصی‌سازی منابع طبیعی، آیا

۱. Foreign ownership

۲. regulatory framework

دولت از درآمدهای حاصله برای تنوع بخشیدن به اقتصاد و بنابراین افزایش فرصت‌های شغلی و رشد اقتصادی بهره برده است؟

نتیجه‌گیری

این کتاب نشان خواهد داد که وقتی بحث فرایند یا بازی خصوصی‌سازی مطرح است، وابستگی‌های راهبردی فراوانی بین ذینفعان و دیگر «بازیکنان» وجود دارد. در چنین شرایطی، خواننده باید تلاش نماید دریابد که این ذینفعان چگونه عمل خواهند کرد و چگونه به اقدامات دیگر ذینفعان واکنش نشان خواهند داد، به ویژه وقتی تعاملات در گذر زمان صورت می‌گیرند.

امید است مدلی که در این فصل مطرح شد به خواننده امکان دهد تا به شکلی ساده‌تر و دقیق‌تر به تحلیل فرایند خصوصی‌سازی بپردازد. تصمیم‌سازان به ندرت اطلاعات کافی در اختیار دارند و کم پیش می‌آید که «مساله» را بتوان به شکلی شایسته ساده کرد. بنابراین، مدلی رسمی از نظریه بازیها می‌تواند راهنمای بسیار خوبی برای اقدام شایسته در اختیار ما قرار دهد. در بسیاری از عرصه‌های خصوصی‌سازی، مفهوم «بازی» چارچوبی برای تفکر منطقی و لنزی ساختاری^۱ ارائه می‌دهد تا به بررسی پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی مانند علامت‌دهی^۲، تعهد^۳ و اعتبار^۴ بپردازیم. به عبارت دیگر، مفهوم «بازی» ابزار مفیدی در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌دهد تا به بصیرت و منطقی که برای ورود به عرصه خصوصی‌سازی نیاز دارند، دست یابند.

منابع

- American Gaming Association. State of the States: The AGA Survey of Casino Entertainment . Washington, DC, 2009.
- Cobb, R. W., and M. H. Ross, eds. Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition . Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- Ibarra, P. R., and J. I. Kitsuse. "Vernacular Constituents and Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Social Problems." In Constructionist Controversies: Issues in Social Problems Theory , ed. G. Miller and J. A. Holstein. New York: Aldine de Gruyter, 1993.
- Mahon, J. F. "Corporate Political Strategy." Business in the Contemporary World 2:1 (1989): 50-63.
- McGowan, R. States Lotteries and Legalized Gambling: Painless Revenue or Painful Mirage . Westport, CT: Quorum Books, 1994.
- McGowan, R. Business Politics and Cigarettes: Multiple Levels, Multiple Agendas. Westport, CT: Quorum Books, 1995.
- McGowan, R. The Search for Revenue and the Common Good: An Analysis of Government Regulation of the Alcohol Industry. Westport, CT: Quorum Books, 1997.
- Merrill Lynch. "Gaming Industry: Uncertainty Is the Only Sure Thing." 1999.

۱. Structured lens

۲. Signaling

۳. Commitment

۴. Reputation

- Mitnick, B. M. "The Uses of Political Markets." Paper presented at the National Meeting of the Academy of Management, August 2001, Washington, DC.
- Stone, D. Policy Paradox and Political Reason . Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988.
- U.S. Bureau of Economic Analysis. "Recreation Expenditures." 1999.

بخش دوم: مثالهای بین المللی

فصل سوم

خصوصی سازی خطا: صنعت دخانیات در قرن بیست و یکم

در خلال سه دهه گذشته، تعداد معدودی از صنایع به اندازه صنعت دخانیات تغییراتی تا به این حد سریع را تجربه کرده اند. این صنعت به حدی یکپارچه بوده است که تنها چهار بازیگران اصلی در سطح جهان دارد: فیلیپ موریس^۱، بریتیش امریکن توباکو (RJR)^۲، ژاپن توباکو^۳ و امپریال توباکو^۴. اما بی تردید این پدیده بسیار جدید است. تا دهه ۱۹۸۰، این صنعت ترکیبی از شرکتهای خصوصی مانند فیلیپ موریس، بریتیش امریکن توباکو و امریکن توباکو بود اما اصلی ترین تامین کنندگان سیگار شرکتهای ملی شده ی تاباکالرا^۵ (اسپانیا) و سیتا^۶ (فرانسه) بودند.

اکثر دولتها (بجز ایالات متحده و بریتانیا) ترجیح می دادند شرکتهای دخانیات خود را داشته باشند و در درون مرزهای خود انحصار فروش سیگار برقرار کنند. تولید، توزیع و فروش سیگار به شدت توسط یک انحصار دولتی کنترل می شد. این شرکتهای نشانهای تجاری خود را تولید می کردند و اگرچه به سیگارهای مشهور ایالات متحده مانند مالبرو^۷ نیز «مجوز می دادند» ولی به هیچ وجه تولید کنندگان آمریکایی اجازه نداشتند کنترل توزیع و قیمت گذاری محصولات خود را در دست داشته باشند. در واقع، مارکهای آمریکایی با قیمت بالاتر و با مالیات بالاتری نسبت به ارزش کالا فروخته می شدند. بنابراین محصولات داخلی ارزانتر بودند و نرخ مالیات بر مصرف بر مارکهای داخلی پایین تر از مشابههای آمریکایی بود.

این شرکتهای دخانیات ملی شده بی نهایت سودآور بودند. در حالی که شرکتهای دخانیات آمریکایی از درآمدهای نقدی چشمگیر خود برای تنوع بخشیدن به محصولاتشان استفاده می کردند (برای مثال فیلیپ موریس

۱. Philip Morris

۲. British-American Tobacco

۳. Japan Tobacco

۴. Imperial Tobacco

۵. Tabacalera

۶. Sieta

۷. Marlboro

آب جوی میلر^۱ و جنرال فودز^۲ و نیز کرافت^۳ را خریداری کرد، بخشی از این پول و نیز درآمدهای مالیاتی چشمگیر نیز مستقیماً به سمت وزارت دارایی جریان می‌یافتند. صنعت دخانیات برای بسیاری از دولتها گاو شیرده بود. بنابراین چرا دولتها باید بخواهند چنین شرکتهایی که منبع پرسود درآمد بودند را به بخش خصوصی واگذار کنند؟

بی‌تردید دود و مسایل بهداشتی اولین دلیل است. اولین اختراها درباره تاثیر دود سیگار و خطر ابتلاء به سرطان و بیماریهای قلبی در سال ۱۹۶۴ منتشر شدند. در دهه ۱۹۸۰، اثبات گردید که دود دست دوم^۴ مساله‌ای است که شرکتهای دخانیات به سختی می‌توانند آن را حل کنند. اکنون غیرسیگاریها می‌توانستند از دولت بخواهند تا مصرف سیگار را در مکانهای عمومی ممنوع اعلام کند زیرا دود سیگار نه تنها به فرد سیگاری بلکه به غیرسیگاریها نیز صدمه می‌زند. بی‌تردید در اینجا بین نیاز دولت به درآمد و حفظ سلامتی شهروندانش تعارضی برقرار است. همراه با آشکارتر شدن خطرات مصرف سیگار، گروههای مبارزه با مصرف دخانیات می‌توانستند دولتها را بیشتر تحت فشار قرار دهند تا نه تنها خود از این صنعت خارج شوند بلکه قوانینی را با هدف کنترل مصرف سیگار از تصویب بگذرانند.

با بررسی نحوه تطور صنعت سیگار اسپانیا، این موضوع را به تصویر می‌کشیم که چگونه یک شرکت دخانیات ملی شده در نهایت بخشی از یکی از چهار غول صنعت دخانیات جهان شد.

در آغاز

در سال ۱۴۹۲، کریستوف کلمب^۵ تنباکو^۶ را از آمریکا به اسپانیا آورد. اگرچه او تنباکو را به عنوان هدیه برای پادشاه و ملکه آورد، اما به زودی در دوران تفتیش عقاید به دقت موضوع مصرف تنباکو مورد بررسی قرار گرفت. یک ملوان اسپانیایی به نام رویدریگو د خرز^۷ که در واقع با کلمب سفر می‌کرد، در سال ۱۵۰۱ به دلیل مصرف آن در ملاء عام، تحت تعقیب قرار گرفت. با این حال تا این زمان، مصرف تنباکو به شدت در بین ملوانان، بازرگانان و سربازان شایع شده بود. در این زمان تنش ناشی از تفتیش عقاید پایان یافته و تا دهه ۱۵۳۰ چپق رایج شده بود. در بین طبقات پایین‌تر جامعه نیز استفاده از برگ‌های لوله شده تنباکو بسیار رواج یافته بود. در خلال دهه‌های بعد، تنباکو بخشی از فرهنگ اسپانیا شد و در نهایت حتی «فضیلت و مملو از تاثیرات دارویی»^۸ تلقی گردید.

۱. Miller Beer

۲. General Foods

۳. Kraft

۴. Second-hand smoke

۵. Columbus

۶. Tobacco

۷. Rodrigo de Jerez

۸. Nicolas Monardes, "De Hierba Panacea," 1571.

در سال ۱۶۲۰، اولین کارخانه عمل آوری تنباکو در سویل^۱ تأسیس شد و در سال ۱۶۳۶، یک جنرال اسپانیایی انحصار دولتی تولید و فروش تنباکو را در امپراطوری کاستییا^۲ و لئون^۳ ایجاد کرد. چند سال پس از اعلام این انحصار، دولت اسپانیا کارخانه رویال سویل^۴ را تأسیس کرد. این کارخانه به مدت بیش از دو قرن بزرگترین تولید کننده محصولات تنباکویی بود.

تا سال ۱۸۱۷، نظارتی بر صنعت تنباکو - کاشت، عمل آوری و فروش - وجود نداشت که موجب شد محصولات جدید و بسته‌بندی‌های تازه‌ای ظهور کند. کارخانه‌ها فرایند عمل آوری انفییه را آغاز کردند و فروش سیگار به شکل نخ‌ی و لوله‌ای آغاز شد. این کار موجب شد تا به زودی سیگار به عنوان شیوه جدید مصرف دخانیات مطرح شود. در سال ۱۸۸۷ شرکت استیجاری تنباکو (CAT)^۵ به عنوان یک شرکت استیجاری با مسئولیت محدود تأسیس شد تا درآمد حاصل از محصولات و نشان‌های تنباکو را مدیریت نماید.

تاباکالرا (۱۹۴۵ تا ۱۹۸۵)

در سال ۱۹۴۵، دولت اسپانیا کنترل صنعت تنباکو را در دست گرفت و تاباکالرا را تأسیس کرد که یک انحصار دولتی بود و به دولت اسپانیا امکان می‌داد تا به سرعت از سود حاصله برخوردار شود. تا سال ۱۹۸۴، تاباکالرا تقریباً ۴ درصد (۲/۵ میلیارد دلار) کل درآمد دولت را تأمین می‌کرد. اسپانیا در سال ۱۹۸۶ قدم بزرگ الحاق به جامعه اقتصادی اروپا (EEC)^۶، سلف اتحادیه اروپا (EU)^۷ را برداشت. اما به منظور تبعیت از الزامات قانونی ورود به جامعه اقتصادی اروپا، اسپانیا در نوامبر ۱۹۸۵ قانونی را تصویب کرد که مفاد آن عبارتند از:

۱. از ۳۱ دسامبر ۱۹۸۵ به بعد، دولت اسپانیا ۵۱ درصد سهام خود در شرکت تاباکالرا را خواهد فروخت و به مدیریت شرکت اجازه خواهد داد تا تمامی تصمیمات عملیاتی و بازاریابی را راساً اتخاذ نماید.
۲. تاباکالرا همچنان انحصار تولید تنباکو و توزیع محصولات تنباکویی کشورهای غیرعضو جامعه اقتصادی اروپا را حفظ خواهد کرد.
۳. مالیات بر تولیدات اعضای جامعه اقتصادی اروپا با محصولات تاباکالرا یکسان خواهد بود.
۴. دولت اسپانیا انحصار خود بر خرده‌فروشی محصولات تنباکویی را حفظ خواهد کرد.^۸

۱. Seville

۲. Castilla

۳. Leon

۴. Royal Factory of Seville

۵. Compañía Arrendataria de Tabacos (CAT)

۶. European Economic Community (EEC)

۷. European Union (EU)

۸. Richard McGowan, Business, Politics, and Cigarettes (Westport, CT: Quorum Books, 1995).

تاباکالرا (۱۹۸۶ تا ۱۹۹۹)

مدیریت تاباکالرا علاوه بر وظیفه انطباق با ساختار جدید مالکیت، با بازار بسیار متنوعی رو به رو بود که هرگز در تاریخ حیات خود تجربه نکرده بود. به طور سنتی، سیگارهای اسپانیا سیگارهای «بلک»^۱ که از تنباکوی ترکیه تهیه می‌شدند و طعم تندتر و نیکوتین بیشتری داشتند را ترجیح می‌دادند. اما با مطرح شدن مسایل بهداشتی، سیگارهای جوانتر اسپانیا، سیگارهای «سالم‌تری» را جستجو می‌کردند که به سیگار «بلاند»^۲ مشهور بودند و تا آن روز فقط شرکتهای دخانیات آمریکا آنها عرضه می‌کردند.

تاباکالرا دو حق انتخاب داشت. می‌توانست سیاست خود در زمینه اعطای مجوز به سیگارهای آمریکایی را ادامه دهد و به عنوان یکی از راههای تضمین سهم خود از بازار رو به رشد این نوع سیگار در اسپانیا، آنها را ترویج نماید یا می‌توانست سیگار بلاند خود را تولید کند. اگرچه این سیاست راهبرد خطرناکی بود ولی به تاباکالرا اجازه می‌داد تا به اهداف زیر دست یابد:

۱. از آنجا که دیگر لازم نبود تاباکالرا سود خود را با شرکتهای آمریکایی تقسیم کند، حاشیه سودش از فروش سیگار بلاند افزایش می‌یافت.
۲. تاباکالرا با ورود به اتحادیه اروپا می‌توانست سیگار بلاند خودش را بدون نیاز به مجوز و ارزانت‌تر در دیگر کشورهای عضو اتحادیه به فروش برساند.
۳. این سیگار بلاند ارزانت‌تر به تاباکالرا امکان می‌داد تا در بازارهای بالقوه سودآور آفریقا و آمریکای جنوبی برای خود جای پای بیابد.

تاباکالرای تازه واگذار شده راهبردی را توسعه داد که تقلیدی از راهبرد مورد استفاده شرکتهای دخانیات آمریکایی بود: مجموعه‌ای از علایم تجاری را توسعه داد که برای بازارهای مختلف جذاب بودند. همچنین درآمد نقدی حاصل از فعالیتهای دخانی خود را صرف خرید فروشگاههای مواد غذایی اسپانیا کرد درست مانند فیلیپ موریس که آب جوی میلر، جنرال فودز، کرافتس و سوچارد شکلات^۳ را خرید و بریتیش امریکن توباکو که نابیسکو^۴ را خریداری کرد. همچنین مانند پسرعموهای آمریکایی خود، تجربه کرد که این راهبرد تنوع بخشی بسیار ناموفق است. در سال ۱۹۹۵، نود و یک درصد سود تاباکالرا همچنان به تنباکو مربوط می‌شد.^۵ اما راهبرد تنوع بخشی به تاباکالرا امکان داد تا مدعی شود که دیگر یک شرکت دخانی نبوده و تولید کننده مواد مصرفی است. این ادعا به ویژه برای بزرگترین سهامدار آن یعنی دولت اسپانیا، مفید بود.

۱. Black

۲. Blond

۳. Suchard Chocolate

۴. Nabisco

۵. McGowan, Business, Politics, and Cigarettes.

دولت اسپانیا (۱۹۸۶ تا ۱۹۹۹)

سیاستگذاران اسپانیا از انتقال مالکیت یک شرکت دخانیات ملی به بخش خصوصی دو هدف را تعقیب می‌کردند: (۱) اطمینان یابند درآمد حاصل از فعالیت‌های دخانی کاهش نیافته یا حتی افزایش می‌یابد؛ و (۲) به تقاضاهای گروه‌های مخالف مصرف دخانیات برای ممنوعیت استفاده از تنباکو پاسخ گفته باشند.

در اول ژانویه ۱۹۸۷، مالیات بر مصرف سیگار در اسپانیا ۵ درصد افزایش یافت و دولت قول داد که در آینده آن را باز هم افزایش دهد. بنابراین دولت اسپانیا آشکارا در صدد بود تا درآمد تنباکوبی خود را افزایش دهد. اما دولت با خصوصی‌سازی تاباکالرا از مالیاتهای شرکتی، سهام و اجاره تاسیسات نیز سود می‌برد. از این رو، در فاصله سالهای ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۹ درآمد دولت از عملیاتهای تاباکالرا ۳۲ درصد افزایش یافت.^۱ مشخص شد که دولت اسپانیا در عین حال که فاصله خود را با فعالیت‌های تنباکوبی حفظ می‌کند، عملکرد واقعاً خوبی دارد.

دولت اسپانیا در سال ۱۹۸۸ تعدادی از ممنوعیت‌های مصرف دخانیات را برقرار کرد. اول، به منظور حفاظت از غیرسیگاریها در برابر دود دست دوم، مصرف دخانیات در محل کار و سپس در مکانهای عمومی مختلف ممنوع اعلام شد. مضحک آن که این ممنوعیت هرگز در مورد کافه‌ها یا رستورانها اعمال نشد. در سال ۱۹۹۰، قانونگذاران اسپانیا هر گونه انتشار آگهی سیگار از جمله در رادیو و تلویزیون و نیز رسانه‌ها را غیرقانونی اعلام کردند. به نظر می‌رسید که دولت اسپانیا تمایل دارد تا اجرای اکثر مفاد دستورالعمل‌های مبارزه با مصرف دخانیات را به دوران پس از خصوصی‌سازی تاباکالرا موکول نماید.

تولد آلتادیس

با ظهور جنبش مبارزه با دخانیات، کشورهای برخوردار از شرکتهای ملی دخانیات، سه گزینه در اختیار داشتند. اول، حفظ وضع موجود بود. اگرچه این تضمین می‌کند که جریان درآمد از محل فروش سیگار همچنان ادامه خواهد یافت، یک عیب بزرگ دارد: مقامات دولتی متهم خواهند شد که درآمد را به سلامت ترجیه داده‌اند. اما چگونه دولت می‌تواند بر صنعتی نظارت کند که تا بدین حد برای آن سودآور است؟ اما، اگر دولت بتواند به این دست انتقادات پاسخ گوید، این راهبرد اجرایی خواهد بود. شرکت تنباکوی ملی چین^۲ مثال عالی این راهبرد است که در حال حاضر بزرگترین تولید کننده از نظر حجم در جهان است.

البته، گزینه دیگر خصوصی‌سازی است. اما برای خصوصی‌سازی یک شرکت دخانیات دو راه وجود دارد. دیدیم که دولت اسپانیا چگونه تصمیم گرفت تا شرکت دخانیات ملی خودش را داشته باشد. اما راه دیگر هم

۱. Altadis,
<http://www.altadis.com/en/quienes/nuestrahistoria.html#beginning> (accessed January 8, 2007).

۲. China National Tobacco

وجود دارد. دولت صاحب شرکت ملی دخانیات می‌تواند کل سهام آن را به یک شرکت خارجی بفروشد. روشن شده که این شایع‌ترین راه مدیریت این مساله است. ایتالیا، مجارستان، جمهوری چک، لیتوانی، اکوادور و مالزی از جمله کشورهایی هستند که این راهبرد را در پیش گرفته‌اند.

بی‌تردید، دولتها با انتخاب این راه حل می‌توانند مدعی شوند که برای اجرای سیاستهای ضددخانی از جمله افزایش بیش از حد مالیات بر مصرف سیگار، آزادی عمل کامل ندارند. دیگر جنبه جذاب این فروش مبلغ قابل توجهی است که به یک باره از محل فروش شرکت ملی به دست می‌آید.

اما چه کسی این شرکت‌های ملی سیگار را می‌خرد؟ اکثر آنها به فیلیپ موریس (آلتريا)^۱، بریتیش آمریکن توباکو (RJR)، ژاپن توباکو یا بریتیش امپریال فروخته شدند. جالب آنکه انسجام صنعت دخانیات یکی از پیامدهای پیش بینی نشده جنبش مبارزه با دخانیات است. با توجه به قدرت روزافزون جنبش مبارزه با دخانیات، هیچ شرکتی نمی‌خواهد در این صنعت وارد شود و همانگونه که مشاهده کردیم، این جنبش دولت را ناگزیر کرد تا از این صنعت خارج شود. بنابراین وقتی دولت می‌خواهد صنعت دخانیات خود را بفروشد در واقع ناگزیر می‌شود تا آن را به یکی از چهار شرکت بزرگ دخانیات واگذار کند.

از این رو، تا سال ۱۹۹۹، دولتهای اسپانیا و فرانسه با یک معما مواجه بودند. هر دو دولت شرکت‌های ملی دخانیات تاسیس کرده بودند: تاباکالرا (اسپانیا) و سینتا (فرانسه). در حالی که بر بازارهای داخلی خود مسلط بودند، هر روز افزایش درآمدهای خود را دشوارتر می‌یافتند. بنابراین این دو شرکت ملی برای رقابت با «چهار شرکت بزرگ» صنعت سیگار و حفظ استقلال خود موافقت کردند تا در تلاش برای تسخیر بازار اروپا در هم دیگر ادغام شوند. به این ترتیب، شاهد تولد آلتادیس^۲ بودیم.^۳

گروه آلتادیس با دسترسی نامحدود خود به بازارهای اروپا به سومین شرکت بزرگ دخانیات در اروپای غربی تبدیل شد. تا سال ۲۰۰۰، کل فروش آن به ۱/۶ میلیارد یورو (۳/۸ درصد افزایش) رسید و از مرز ۱۰۰ میلیارد نخ عبور کرد. از این مجموع، توزیع بین‌المللی ۳۲ درصد حجم فروش و ۲۶ درصد ارزش آن را تشکیل می‌داد.^۴ آلتادیس پی برد که برای تداوم رشد و موفقیت خود باید در زمینه تحقیق، توسعه و افزایش کیفیت محصولات خود بیشتر سرمایه‌گذاری کند. برخی بر این اعتقاد بودند که با پیوند دانش و شیوه‌های مورد استفاده توسط فرانسه و اسپانیا، می‌توان فعالیت‌های توسعه و تحقیقی شرکت را تقویت و بهینه نمود. بنابراین آزمایشگاه ابداعات و تحقیق و توسعه شرکت بر مأموریت دو وجهی بهبود انواع تنباکو و نیز کاهش میزان نیکوتین و جرم آنها تمرکز

۱. Altria

۲. Altadis

۳. Altadis, <http://www.altadis.com/en/quienes/perfilgrupo.html> (accessed January 8, 2007).

۴. Yahoo! Finance, <http://biz.yahoo.com/p/i/ity.html> (accessed April 3, 2008).

کرد. آلتادیس همچنین امیدوار بود با بهینه‌سازی شیوه تولید، کیفیت محصولات خود را بهبود بخشد. برای بهبود بهره‌وری به سازماندهی صنعتی مجدد و اساسی واحدهای خود در فرانسه و اسپانیا دست زد. اما همچنان این سوال بی‌جواب ماند که: آیا این اقدامات نه تنها برای بقای اقتصادی آلتادیس بلکه برای جلب پشتیبانی دولتهای فرانسه و اسپانیا کافی هستند؟

مسایل حقوقی

در بحث صنعت دخانیات تمرکز اولیه نه بر فقدان رقابت که بر بسیاری از دعوای حقوقی‌ای است که این صنعت با آنها رو در روست. اگر تلاش کنید تا درباره اقتصاد جهانی بازار تنباکو آمارهای اقتصادی به دست آورید، این موضوع را به وضوح مشاهده خواهد کرد. بجای صفحات اینترنتی که سازمان و بازار فروش دخانیات را معرفی می‌کنند، صفحه مانیتور از آمارهای مربوط به مرگ و میر ناشی از مصرف دخانیات و مسایل بهداشتی مربوطه پر می‌شود. سامانه‌های اینترنتی مبارزه با مصرف دخانیات، مبارزه با آگهی‌های مربوطه و مسایل حقوقی شما را با اطلاعات مربوط به تأثیرات نیکوتین و جرم سیگار و نیز رسوایی‌های تمامی شرکتهای فعال در این زمینه ممبران می‌کنند. ادعا شده که «جهانی شدن^۱ تحقیق، تجارت، بازاریابی و نفوذ صنعت دخانیات یکی از مهمترین تهدیدات برای سلامت عمومی در سراسر جهان است»^۲. هر گونه تهدید جدید موجب می‌شود تا ماهیچه صنعتی که مملو از مراکز قدرت در سطح جهان است، منقبض شده و به تمامی آنها - قانونگذاران - حمله کند.

در حالی که درآمد خالص و ناخالص شرکتهای دخانیات رشد چشمگیری دارد، واقعیت این است که هر روز که می‌گذرد بیشتر «مصرف دخانیات به امری مربوط به گذشته تبدیل می‌شود»^۳. هر سال تعداد مصرف کنندگان کاهش می‌یابد و همراه با آن دولت و کنشگران^۴ بهداشت محدودیت‌های فروش و مصرف سیگار را بیشتر افزایش می‌دهند. اکنون مدتی است که مصرف دخانیات در ادارات ممنوع شده و نقطه تمرکز اکنون روی کافه‌ها، رستورانها و دیگر مکانهای عمومی است. برخی شهرها کلاً مصرف آن را ممنوع کرده‌اند و حتی فضاهای مخصوص سیگار کشیدن را بسته‌اند. در سال ۲۰۰۱، لایحه‌ای معرفی شد که بر اساس آن «شدیدترین مجازات مصرف سیگار» در طول تاریخ پیشنهاد شد. اگر این لایحه به تصویب رسیده بود، کسانی که در خانه خود سیگار می‌کشیدند ولی دود آن از مرز ملک آنها عبور کرده و حریم همسایگان را نقض کند، تا ۷۵۰ دلار جریمه می‌شوند.^۵ اگرچه به نظر می‌رسد این لایحه بسیار محدود کننده است، اما وقتی قوانین معاصر مبارزه با مصرف دخانیات که در کانادا اجرا می‌شوند را بنگریم، چنین ایده‌ای چندان هم دور از انتظار نیست. در اول ژانویه ۲۰۰۲، قانونی

۱. Globalization

۲. Derek Yach, "Globalization of Tobacco Industry Influence and New Global Responses," Tobacco Control 9 (2000): 206-216.

۳. Lisa Khoo, "Banning the Butt: Global Anti-Smoking Efforts," CBC News Online (May 2001).

۴. Activists

۵. Khoo, "Banning the Butt."

به تصویب رسید که بر اساس آن مصرف سیگار در فضای بسته‌ای که کودکان حضور داشته باشند، ممنوع است. چند ماه بعد، قانون دیگری به تصویب رسید که مصرف سیگار در تمامی محل‌های کار و فضاهای عمومی که اتاق مخصوص نداشته باشند، ممنوع است. در ایالت کبک^۱، فروش سیگار از طریق سفارش پستی، بر روی اینترنت، در مدارس یا در مراکز خدمات درمانی، خدمات اجتماعی یا مراقبت از کودکان ممنوع است. درست است که تمامی این قوانین در کانادا به تصویب رسیده‌اند ولی دیگر کشورهای جهان نیز همین راه را به سرعت ادامه می‌دهند.

در ماه می ۲۰۰۸، اتحادیه اروپا قانونی را از تصویب نهایی گذرانید که استفاده از اصطلاح «لایت»^۲ [سبک] و «ملایم»^۳ برای تبلیغ سیگار را ممنوع می‌کرد و اجازه می‌داد از تصاویر شش و قلب مریض بر روی بسته‌های سیگار استفاده شود.^۴ در حال حاضر، دولت هنگ کنگ در حال بررسی موضوع ممنوعیت مصرف سیگار در ادارات، مغازه‌ها و کارخانه‌هاست. حتی گفتگویی‌هایی در مورد تعیین مناطق «سیگار ممنوع» در مراکز تفریحی عمومی سربسته از جمله کافه‌های کارااکی^۵ و اتاقهای پذیرایی در جریان است. رستورانهای بزرگ در هنگ کنگ هم اکنون یک سوم فضای خود را به منطقه «سیگار ممنوع» اختصاص داده‌اند. در ماه مارس ۲۰۰۹، دولت رژیم صهیونیستی مصرف سیگار در تمامی اماکن عمومی از جمله بیمارستانها، فروشگاهها و رستورانها را ممنوع اعلام کرد (در موارد خاصی اجازه داده تا فضای مخصوص با تهویه شایسته ایجاد شود). در حالی که دیگر دولتها قوانینی برای سخت‌تر کردن مصرف سیگار به تصویب رسانده‌اند، منطقه کاتالونیای^۶ اسپانیا مشوق‌های پولی برای ترک سیگار برقرار کرده است. شهروندانی که حداقل شش ماه سیگار نکشند، دولت حدود ۴۰۰ دلار برای درمان اعتیاد به آنها پرداخت می‌کند.

بسیاری از مناطق جهان قبلاً محدودیت‌هایی برای مصرف دخانیات برقرار کرده و اکنون تمرکز خود را با بررسی آگهی دخانیات به پیشگیری معطوف نموده‌اند. در آوریل ۲۰۰۹، مصر تبلیغ سیگار را در تلویزیون دولتی ممنوع اعلام کرد. مقامات بهداشتی چند کشور آسیایی از جمله اندونزی، تایلند و نپال توافق کردند تا از طرح ممنوعیت کامل تبلیغ سیگار پشتیبانی کنند. در حالی که این حرکت بسیار رادیکال به نظر می‌رسد، کشورهای دیگر از جمله چین و فیلیپین قدمهای کوچک‌تری برداشته‌اند مانند ممنوعیت تبلیغ سیگار در یکی از رسانه‌ها. در روسیه که قبلاً تبلیغ آگهی‌های دخانیات در تلویزیون ممنوع شده، دوما^۷ در حال حاضر در حال بررسی قانونی

۱. Quebec

۲. Light

۳. Mild

۴. Joe Becker, "Global Ridicule Extinguishes Montgomery's Anti-Smoking Bill," The Washington Post (November 28, 2001), A11.

۵. Karaoke

۶. Catalonia

۷. Duma

است که بر اساس آن تبلیغ سیگار در رسانه‌های مکتوب، تابلوهای خیابانی و حمل و نقل عمومی ممنوع می‌گردد. در حالی که این کشورها از قانون به عنوان ابزاری برای جلوگیری از مصرف دخانیات استفاده می‌کنند، دولت مالزی به قدرت حتی برتری روی آورده و از رهبران مسلمان خواسته تا مصرف دخانیات را شرعاً گناه اعلام کنند (مصرف الکل و مواد مخدر قبلاً حرام دانسته شده است).^۱

سرنوشت آلتادیس

با توجه به رقابت شدیدی که آلتادیس با دیگر شرکتهای دخانیات دارد و حضور فراگیر دولت در دو سطح محلی و بین‌المللی، هیت مدیره آلتادیس با این سوال مواجه بود که: مقصد بعدی کجاست؟ آلتادیس به یک شرکت بین‌المللی تبدیل شده است. به ویژه در خلال دهه گذشته، با تعقیب راهبرد رشد و سرمایه‌گذاری در بازارهای جدید و نیز اکتساب‌ها، در ابعاد قابل ملاحظه‌ای رشد کرده است. این شرکت علام تجاری، نیروها و تمرکز لازم را برای دستیابی به رشد پایدار و تولید ارزش بلندمدت برای سهامداران خود در اختیار داشت. در حالی که بی‌تردید از ظرفیت بالقوه برای موفقیت در عرصه جهانی برخوردار بود، هنوز سوالات زیادی بی‌جواب مانده بودند. آیا هنوز فضا برای رشد جهانی وجود دارد؟ با توجه به قدرتمندتر شدن قوانین مبارزه با مصرف دخانیات و شیوع بیشتر آنها در رسانه‌ها، چگونه می‌توان فروش را تضمین نمود؟ چگونه می‌توان تبلیغ محصولات جدید را مدیریت کرد؟ هدف اصلی شرکت چیست و چگونه می‌توان به آن دست یافت؟ در سال ۲۰۰۷، آلتادیس دریافت که در بین رقبای اصلی‌اش در صنعت دخانیات موقعیت ضعیفی دارد. چگونه چنین اتفاقی روی داد؟ آلتادیس با کاهش شدید سود مواجه شد و ناگزیر شد تا هزینه‌ها را کاهش دهد زیرا در اثر قوانین مبارزه با دخانیات، رقابت بی‌امان برای کاهش قیمت و افزایش مالیاتها بازارهای دخانیات اسپانیا و فرانسه به شدت صدمه دیده بودند. گروه امپریال توباکو توانسته بود از آسیب‌پذیری آلتادیس سود ببرد. پس از آنکه هیات مدیره آلتادیس پیشنهادات متعدد خرید از سوی دیگر شرکتهای دخانیات را رد کرد، امپریال توباکو به آلتادیس پیشنهاد کرد تا هر سهم آن را به قیمت ۵۰ یورو خریداری کند. بر اساس قوانین کمیسیون بورس و اوراق بهادار اسپانیا، حداقل ۸۰ درصد سهامداران باید شرایط پیشنهاد شده را بپذیرند. سهامدارانی که تقریباً ۹۵/۸۱ درصد سهام را در کنترل خود داشتند، مفاد پیشنهاد را پذیرفتند که موجب شد پیشنهاد بدون قید و شرط پذیرفته شود و مزایده آلتادیس با موفقیت اجرا گردد. امپریال توباکو از فرایند اجبار برای کسب باقیمانده سهام آلتادیس

۱. Lisa Khoo, "Banning the Butt: Global Anti-Smoking Efforts" CBC News Online (May 2001).

۲. Spanish Securities and Exchange Commission

استفاده کرد و بنابراین آلتادیس از فهرست بازار سهام مادرید، بارسلون، بیلباو و والنسیا و نیز یورولست^۱ و یورونکس پاریس^۲ حذف شد. امروز، آلتادیس یکی از شرکتهای فرعی وابسته به امپریال توباکوست.^۳

امپریال توباکو بلافاصله پس از اکتساب آلتادیس، پیشنهاد داد تا شرکت پشتیبانی آلتادیس یعنی «شرکت توزیع و پشتیبانی داخلی»^۴ [لوجیستا] را خریداری کند. وقتی امپریال توباکو کنترل آلتادیس را در دست گرفت، ۵۶/۹۲ درصد سهام لوجیستا را نیز به دست آورد. امپریال توباکو به باقی سهامداران پیشنهاد داد هر سهم آنها را به قیمت ۵۲/۵ یورو خریداری کند. تقریباً ۳۷/۳۰ درصد سهامداران لوجیستا این پیشنهاد را پذیرفتند. بالاخره، امپریال توباکو ۹۶/۹۲ درصد سهام لوجیستا را از آن خود ساخت.^۵ امپریال توباکو در نظر داشت تا از فرایند اجبار برای به دست آوردن کنترل لوجیستا استفاده کند و سپس باقی سهام آن را خریداری نماید. لوجیستا نیز تقریباً شبیه آلتادیس به یک شرکت تابع امپریال توباکو تبدیل خواهد شد.

امپریال توباکو با اکتساب آلتادیس و لوجیستا از موقعیت بسیار خوبی برخوردار شده و به بازیگر مسلط صنعت دخانیات تبدیل شد. این شرکت که پیش از این در کشورهایی چون هلند، بلژیک، جمهوری ایرلند و فرانسه بسیار قدرتمند بود، با خرید آلتادیس سلطه خود را در فرانسه، اسپانیا و دیگر کشورهای اسپانیایی‌زبان افزایش داد. اکنون به معضلی برای دولتهای فرانسه و اسپانیا تبدیل شده بود. امپریال توباکو تقریباً کنترل کامل این بازارها را به دست آورد و می‌تواند قیمت محصولات دخانی را در این کشورها دیکته کند. اکتساب شرکت لوجیستا مساله دیگری را نیز برای دولت اسپانیا به وجود آورده است. وقتی فرایند اکتساب اجباری پایان یافت، امپریال توباکو مالکیت یکی از بزرگترین شرکتهای پشتیبانی در اروپا را به دست خواهد آورد. آنچه روزگاری یک شرکت اصولاً اسپانیایی-فرانسوی بود اکنون بخشی از یک غول دخانیات در جهان شده است. در مجموع، خرید این دو شرکت به امپریال توباکو امکان داد تا فیلیپ موریس رهبر صنعت دخانیات را به چالش بکشد. موضوعی که بی‌تردید حامیان خصوصی‌سازی شرکتهای ملی دخانیات اسپانیا و فرانسه آن را پیش‌بینی نکرده بودند.

۱. Eurolist

۲. Euronext Paris

۳. Santiago Perez, "Imperial Tobacco Secures 93.5% of Altadis Shareholders (50% of Habanos)," Havana

Journal (July 21, 2008), <http://havanajournal.com/forums/viewthread/792/>.

۴. Compañía de Distribución Integral Logista

۵. Perez, "Imperial Tobacco Secures 93.5%."

فصل چهارم

ملی سازی یا خصوصی سازی؟ خصوصی سازی صنعت نفت آرژانتین

در خلال دو دهه گذشته، دولتهای کشورهای در حال توسعه (و نیز در اقتصادهای توسعه یافته) از خصوصی سازی دارایی های دولتی به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی سیاست اقتصادی استفاده کرده اند. یکی از منحصر به فردترین موارد خصوصی سازی در سال ۱۹۹۳ رخ داد یعنی زمانی که رییس جمهور آرژانتین کارلوس سائول منم^۱ عرضه عمومی اولیه^۲ سهام شرکت نفت دولتی این کشور به نام یاسیمیتوس پترولیفرس فیسکالس (YPF)^۳ را اعلام کرد. شرکت یاسیمیتوس همیشه در خط مقدم بحث مالکیت دولتی- خصوصی در آمریکای لاتین حضور داشته است.

در حالی که بسیاری از کشورها در آمریکای لاتین صنایع دولتی مانند مخابرات و صنایع هوانوردی خود را به بخش خصوصی واگذار کرده بودند، آرژانتین اولین کشوری بود که به خصوصی سازی یک شرکت نفت دولتی روی آورد. شرکتهای نفت دولتی در آمریکای لاتین با دیگر صنایع دولتی تفاوت دارند زیرا این دولتها با استفاده از نفت به عنوان کلیدی ترین منبع صنعتی شدن^۴ و رقابت در بازار جهانی، پیوند کنترل شده ای در سطح ملی به وجود می آورند. در این فصل در نظر داریم تا با بررسی شرکت نفت یاسیمیتوس به عنوان یک مطالعه موردی، به ارزیابی مزایای اقتصادی و سیاسی و نیز محدودیت های خصوصی سازی نفت بپردازیم.

پیش زمینه

۱. Carlos Saúl Menem

۲. Initial public offering (IPO)

۳. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

۴. Industrialization

همانگونه که در فصل اول اشاره شد، خصوصی سازی را می توان هر گونه اقدام در جهت ایجاد یک اقتصاد بازاری^۱ یا هر گونه افزایش مالکیت خصوصی یا کنترل اقتصاد توسط این بخش تعریف کرد. امروزه عناصر خصوصی سازی و جهت گیری بسوی بازار آزاد^۲ را می توان در تمامی اقتصادهای جهان مشاهده کرد، از بازارهای ترکیبی^۳ اروپا و آمریکا گرفته تا اقتصادهای سابقاً کمونیست اروپای شرقی و حتی چین کمونیست که به تدریج درهای اقتصاد خود را به روی کسب و کار خصوصی باز می کند. اما امروزه دیگر خصوصی سازی نوشداروی مسایل اقتصادی تلقی نمی شود.

در دوران پس از جنگ جهانی دوم، صنایع تحت کنترل دولت از اقتصادهای سوسیالیست و ترکیبی - به ویژه در صنعت نفت - در برابر سرمایه گذاران و ذینفعان خارجی حفاظت می کردند. در مورد ملل تازه به استقلال رسیده، دولت اغلب بنگاههای دولتی را در تلاش برای انفصال خود از قدرت استعمارگر تاسیس نمود. با شیوع صناعی که تحت کنترل دولت بودند، سیاستمداران به زودی دریافتند که می توانند اقتصاد را برای دستیابی به اهداف سیاسی مختلف کنترل کنند. در نتیجه، استفاده از بنگاههای دولتی را تشویق کردند و در عین حال که این بنگاهها عملاً به تضعیف توانمندیهای رقابتی و کاهش کارآمدی اقتصادی منجر شدند، سیاستمداران مدعی شدند آنها به نفع افزایش رفاه عمومی عمل می کنند. اما تا دهه ۱۹۷۰ بسیاری از بنگاههای دولتی با دیوانسالاری متورم، ناکارآمدی در هزینه منابع و فساد هم معنی شدند.^۴

تاریخچه شرکت یاسیمیتوس پترولیفروس فیسکالس

در تاریخ شرکت یاسیمیتوس می توان چند معضل سیاسی و اقتصادی مشاهده کرد که کمبود سرمایه و مالیاتهای سنگین که شرکتهای نفت دولتی در کلیه کشورهای آمریکای لاتین با آنها رو در رو هستند از آن جمله می باشند. اما یاسیمیتوس برخلاف دیگر شرکتهای نفت دولتی در آمریکای لاتین هرگز بیش از موفقیت مالی یا عملیاتی ناچیز دستاورد دیگری نداشت. یاسیمیتوس به عنوان قدیمی ترین شرکت نفت دولتی در آمریکای لاتین با سومین ذخایر نفت در منطقه، یک مورد عالی برای بررسی هزینه ها و مزایای خصوصی سازی است.

در سال ۱۹۰۷، کارگران دولتی در منطقه کومودورو ریواداویا^۵ در پاتاگونیا^۶ نفت یافتند. در سال ۱۸۵۳، قانون اساسی آرژانتین به دولت اجازه داده بود تا تنها مدعی مالکیت آن بخش از منابع زیرزمینی شود که در مناطق ملی قرار دارند (که پاتاگونیا از آن جمله بود) و نه در استانها. در نتیجه، دولت بلافاصله این منطقه را جزء ذخایر

۱. Market-driven economy

۲. Free-market

۳. Mixed markets

۴. Daniel Yergin and Joseph Stanislaw, The Commanding Heights: The Battle between

Government and the Marketplace (New York, Simon and Schuster, 2002).

۵. Comodoro Rivadavia

۶. Patagonia

نفت دولتی اعلام کرده و اولین تلاشها برای اکتشاف و حفاری را آغاز کرد. اما، بسیاری از نخبگان آرژانتین با ایده شرکت نفت دولتی به مخالفت برخاستند زیرا به مدل سرمایه‌گذاری خارجی خصوصی مانند آنچه در انگلستان بود، عادت داشتند. این نبرد ایدئولوژیک بین نخبگان استانی و ملی‌گرایان^۱ بوئنوس آیرس^۲ از زمان تاسیس شرکت یاسیمیتوس وجود داشته و از پیش بر خصوصی‌سازی نهایی سایه افکنده بود.

در سال ۱۹۱۰، رئیس جمهور وقت روکه سائز پنیاز^۳ اداره نفت^۴ را تاسیس کرد که سلف یاسیمیتوس بود. این اداره زیر مجموعه وزارت کشاورزی بود که عملیاتهای نفتی دولت را احیا می‌کرد. اعتقاد عوام به این موضوع که کنترل ملی نفت برای حمایت از طبقه متوسط رو به رشد ضروری است، حامی این تصمیم دولت بود و تردید فزاینده شرکت‌های نفتی خارجی (به ویژه استاندارد اویل^۵ از ایالت نیو جرسی آمریکا) برای ورود به آمریکای لاتین را به دنبال داشت. در نتیجه جنگ جهانی اول، احساسات ملی‌گرایانه تقویت شد زیرا به دلیل جنگ آرژانتین دیگر نمی‌توانست به ذغال سنگ ارزان و دیگر واردات خود از شریک اقتصادی‌اش یعنی انگلیس تکیه کند.

در سوم جون ۱۹۲۲، رئیس جمهور وقت هیپولیتو ایریگوین^۶ اعلام کرد که صنعت نفت کشور را مجدداً سازماندهی خواهد کرد و شرکت یاسیمیتوس پترولیفروس فیسکالس جایگزین اداره نفت خواهد گردید. به فاصله کوتاهی پس از تاسیس یاسیمیتوس، مارسلو د‌آلوار^۷ در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۲۲ برنده شد و از یک سیاست نفتی مترقی پشتیبانی کرد. آلوار تصمیم گرفت تا صنعتی شدن را تشویق نموده و مانع از صادرات نفت آرژانتین توسط بسیاری از شرکت‌هایی شود که در مناطق استانی و بر اساس موافقتنامه‌های دو جانبه با نخبگان استانی فعالیت می‌کردند. آلوار برای این منظور کلنل انریکه موسکونی^۸ متخصص روابط عمومی و دارای تجربه مهندسی نظامی و عمران را به ریاست یاسیمیتوس منصوب کرد.

موسکونی یک ملی‌گرای راسخ بود که در عین حال که اعتقاد داشت اولین اولویت ملی توسعه صنعت نفت آرژانتین است، واقع‌گرا^۹ نیز بود. او دشواریهای سیاسی درگیر شدن در یک برنامه کامل ملی‌سازی صنعت نفت را درک می‌کرد، برنامه‌ای که مستلزم مصادره میادینی بود که قبلاً شرکت‌های نفت خارجی بصورت قانونی آنها را به دست آورده بودند. راه عملی‌تر این بود که تمامی میادین باقی مانده در درون مناطق کشوری [غیر از استانی‌ها] را ملی اعلام کند و از این رهگذر فعالیت شرکت‌های خارجی را در ابعاد موجود محدود کند. آلوار توصیه موسکونی را پذیرفت و تا سال ۱۹۲۷ اکتشاف نفت در مناطق کشوری منحصراً در اختیار دولت قرار گرفت.

۱. Nationalists

۲. Buenos Aires

۳. Roque Sáenz Peña

۴. Petroleum Bureau

۵. Standard Oil

۶. Hipólito Yrigoyen

۷. Marcelo de Alvear

۸. Colonel Enrique Mosconi

۹. Realist

موسکونی در کومودورو یک پالایشگاه احداث نموده و فعالیت‌های حفاری را گسترش داد و شرکت یاسیمیتوس از همان ابتدا سودآور ظاهر شد. اما، رشد تقاضای آرژانتین برای نفت سریع‌تر از دیگر کشورهای آمریکای لاتین بود و موسکونی می‌دانست که یاسیمیتوس باید فعالیت‌های اکتشافی و تولیدی خود را گسترش دهد. اما اکتشاف فعالیت بسیار پرهزینه‌ای است و یاسیمیتوس نمی‌توانست از محل درآمدهای خود چنین هزینه‌ای را بپردازد. وقتی موسکونی در جستجوی سرمایه بیشتر سراغ دولت رفت، جواب رد گرفت. این واقعه نشان می‌دهد که چگونه دولت آرژانتین به لحاظ ایدئولوژیکی اغلب از ملی شدن نفت حمایت کرده ولی همیشه نتوانسته به لحاظ مالی از آن پشتیبانی کند.

موسکونی می‌دانست که بدون حمایت مالی دولت از اکتشاف در مناطق کشوری، یاسیمیتوس تنها در صورتی می‌تواند به بقای خود ادامه دهد که بتواند به استانها که شرکت‌های خارجی قبلاً نفت کشف کرده بودند، دسترسی انحصاری داشته باشد. نخبگان استانی مانند سالتا^۱ و جوجوی^۲ قبلاً امتیازاتی به شرکت‌های نفتی خارجی داده بودند و موسکونی از سلطه خارجی‌ها هراس داشت. موسکونی برای بهبود تصویر یاسیمیتوس در نظر مردم و نیز آمادگی برای پیروزی در نبرد جهت کسب کنترل ملی میادین نفتی استانی، قیمت نفت را پایین‌تر از سطح بازار تعیین کرد.

موسکونی در صدد بود محتاطانه تمامی استانها را تحت کنترل در آورد و در عین حال نمی‌خواست که یاسیمیتوس به یک دستگاه دیوانی ناکارآمد تبدیل شود. او کار خود را با محدود کردن فعالیت شرکت‌های خارجی به امتیازات فعلی‌شان ادامه داد و پیشنهاد داد تا ساختار مالکیت یاسیمیتوس به یک سرمایه‌گذاری مشترک تبدیل شود: ۵۱ درصد دولت و ۴۹ درصد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی آرژانتین. اما یاسیمیتوس مثل همیشه موسسه ضعیفی بود که با کمبود منابع مالی مواجه بود، ظرفیت اداری ناچیزی داشت و هیچ شانس برای رشد بلندمدت برای آن متصور نبود. این بدان معنی بود که اجازه ورود سرمایه خصوصی به صنعت نفت آرژانتین، تنها راه برای کاهش واردات نفت (و تقویت ذخایر ارزی) است. در خلال دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰، روسای جمهور وقت خوان پرون^۳ و آرتورو فروندیزی^۴ تلاش کردند تا درهای صنعت نفت را به روی سرمایه بخش خصوصی باز کنند اما ملی‌گرایان به شدت مخالف بودند. در نتیجه، آرژانتین چاره‌ای جز تکیه بر واردات نفت نداشت.

در سال ۱۹۷۶، جنرال خورخه ویدلا^۵ با کودتای نظامی^۶ دولت را در دست گرفت. محافظه‌کاران دو آتشه که دولت نظامی را در دست داشتند بسیار مشتاق بودند کنترل دولت بر اقتصاد را کاهش دهند و سرمایه‌گذاری

۱. Salta

۲. Jujuy

۳. Juan Perón

۴. Arturo Frondizi

۵. General Jorge Videla

۶. Military coup

خارجی^۱ را تقویت نمایند. ویدلا سیاست دولت سابق برای استفاده از یاسیمیتوس به عنوان منبع درآمد را ادامه داد و در اواخر دهه ۱۹۷۰ نرخ بی‌سابقه ۶۹ درصد مالیات بر فروش را تعیین کرد.^۲ دولت همچنین به اجرای سیاست قدیمی تعیین قیمت محصولات نفتی داخلی زیر قیمت بازار جهانی ادامه داد.

دیکتاتور نظامی بعدی، جنرال لئوپولدو گالتیری^۳ همین سیاستهای نفتی را ادامه داد. با آغاز به کار رژیم گلتیری در سال ۱۹۸۱، یاسیمیتوس در مجموع ۴ میلیارد دلار بدهی داشت و به دلیل بار اضافی ناشی از سیاست نفتی دولت، یاسیمیتوس نمی‌توانست سرمایه لازم جهت دستیابی به خودکفایی را تامین کند. در سال ۱۹۸۲، قانون جدید هیدروکربنها^۴ اشعار داشت که امتیازات یاسیمیتوس به آنچه دارد محدود خواهد بود و دیگر مناطق کشور به روی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باز خواهد شد. گویا این اولین قدم به سمت خصوصی‌سازی یاسیمیتوس است. اما شکست نظامی در جنگ فارکلندز^۵ با انگلستان به نارضایتی عمومی گسترده از رژیم نظامی منجر شد و حکومت مدنی^۶ به آرژانتین باز گشت. قبل از اجرای قانون جدید هیدروکربنها، یاسیمیتوس نفس‌های آخر خود را می‌کشید.

یاسیمیتوس شصت سال پس از تاسیس، امتیاز تولید بخش اعظم نفت در آرژانتین را در اختیار داشت. اما سالها بروکراسی، دخالت‌های سیاسی و سوء مدیریت مالی موجب شد تا یاسیمیتوس فاقد سرمایه انسانی و مالی لازم برای بهره‌برداری از این حق خود باشد. در نتیجه، از دهه ۱۹۳۰ به بعد، یاسیمیتوس حتی دیگر نمی‌توانست به تقاضای داخلی نفت پاسخ گوید. اگرچه واردات پرهزینه نفت این خلاء را پر می‌کرد ولی با خالی شدن ذخایر ارزی، بر فلاکت مالی آرژانتین افزوده می‌شد.

خصوصی‌سازی یاسیمیتوس

وقتی در سال ۱۹۸۹ کارلوس سائول منم به ریاست جمهوری رسید، آرژانتین با مسایل اقتصادی جدی‌ای مواجه بود. تورم شدید، دیوانسالاریهای ناکارآمد و بنگاههای دولتی‌ای که برای بقا به یارانه دولت وابسته بودند، میراث رژیمهای نظامی و توده‌گرایی^۷ سابق بود. سیزده مورد از بزرگترین بنگاههای دولتی در مجموع ۱۱ میلیارد دلار بدهی و ۳/۸ میلیارد دلار کسری عملیاتی داشتند.^۸ نرخ تورم به ماهیانه ۲۰۰ درصد رسیده بود.^۹

۱. Foreign investment

۲. Carl E. Solberg, Oil and Nationalism in Argentina: A History (Stanford, CA: Stanford University Press, 1979).

۳. General Leopoldo Galtieri

۴. Hydrocarbons law

۵. Falklands War

۶. Civil rule

۷. Populist

۸. Myrna Alexander and Carlos Corti, "Argentina's Privatization Program: Experience, Issues, Lessons," World Bank (1993).

۹. "Q&A: Argentina's Economic Crisis," BBC News (February 12, 2003), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1721061.stm>.

منم و وزیر دارایی اش دومینگو کابایو^۱ برای کاهش تورم و نجات اقتصاد آرژانتین یک برنامه اقتصادی دو بخشی معرفی کردند. اولین بخش طرح تغییر تبدیل پول ملی از پزو^۲ به دلار بود. بخش دوم، یک برنامه متری برای خصوصی سازی بود. منم امیدوار بود که درآمد حاصل از فروش بنگاههای دولتی بزرگ بازپرداخت بدهی خارجی کشور و نیز ۲ میلیارد دلار معوقات بازنشستگی به کارگران آرژانتینی را تامین کند.^۳

منم اعلام کرد که می خواهد از نفت به عنوان «منبع اقتصادی»^۴ و نه «منبع حاکمیت»^۵ استفاده کند و این رویکرد به آنجا انجامید که شرکت یاسیمیتوس به عنوان نامزد خصوصی سازی مطرح شود. اما، هنوز مساله جلب حمایت ملی گرایانی که مخالف خصوصی سازی بودند، حل نشده بود. کارکنان یاسیمیتوس، اتحادیه ها، حزب پرونیست جوستی سیالیستا^۶ (مضحک آنکه منم عضو همین حزب بود) و آن بخش از فعالان بخش خصوصی در آرژانتین که نیازهای یاسیمیتوس را تامین می کردند، از جمله دینفعانی بودند که از یک یاسیمیتوس دولتی حمایت می کردند.

در سال ۱۹۹۰، منم اجرای طرحی دو ساله را آغاز کرد با این هدف که یاسیمیتوس را جهت عرضه عمومی سهام آماده کند. این برنامه مدیریت یاسیمیتوس را تغییر داده و آن را بازسازی کرد تا پیش از فروش شرکت بهترین وضعیت مالی و اداری را داشته باشد.^۷ منم خوزه استنسورو^۸ ریاست اسبق شرکت ابزار هاگر^۹ را برای اجرای این برنامه منصوب کرد. استنسورو برای آنکه یاسیمیتوس را با صنعت نفت جهان همسو کند، هزینه ها را کنترل کرد، مشوق های مدیریتی برقرار نمود و از انگلیسی به عنوان زبان اداری بهره گرفت. چند زیرمجموعه مرتبط مانند تجهیزات حفاری، وسایل حمل و نقل و تجهیزات لرزه نگاری را به کارکنان سابق با شرایط مناسب فروخت. سرانجام، استنسورو بخش های غیرحیاتی یا خارج از رده یاسیمیتوس مانند میادین نفت حاشیه ای، تانکرهای حمل و نقل کهنه، بیمارستانها و سینماها پیراست.^{۱۰}

سرانجام، سهام یاسیمیتوس در جولای ۱۹۹۳ در بازار سهام بوئنوس آیرس، نیویورک و لندن به سرمایه گذاران بخش خصوصی عرضه شد. فروش ۳/۰۴ میلیارد دلاری یاسیمیتوس آن را به بزرگترین پروژه خصوصی سازی تا به امروز در آرژانتین و مهمتر از آن اولین خصوصی سازی یک شرکت نفت دولتی در آمریکای لاتین

۱. Domingo Cavallo

۲. Peso

۳. "Argentina's Superior Sales," LatinFinance (July 2003).

۴. Economic resource

۵. Sovereign resource

۶. Peronist Justicialista Party

۷. Graciana del Castillo, "Privatization in Latin America: From Myth to Reality," United Nations

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1995),

<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/publicresources/privatization%20in%20Latin%20America.pdf>

۸. Jose Estenssoro

۹. Hughes Tool Corporation

۱۰. Clifford Krauss, "Argentina's Rapidly Rising Fortunes," The New York Times (April 24, 1999), C1.

تبدیل کرد. دولت آرژانتین ۱۵ درصد سهام آن را برای خود حفظ کرد و ۴۰ درصد سهام به کارکنان سابق یاسیمیتوس و اعتبار دهندگان اختصاص یافت. باقیمانده ۴۵ درصد سهام به سرمایه‌گذاران عمومی فروخته شد که از این میان ۴۶ درصد آمریکایی، ۲۵ درصد آرژانتینی و ۲۹ درصد بین‌المللی بودند.

بلافاصله پس از خصوصی‌سازی، یاسیمیتوس توجه رپسول^۱ - شرکت نفت سابقاً دولتی اسپانیا - را به خود جلب کرد. در اوایل سال ۱۹۹۹، رپسول ۱۵ درصد سهام باقیمانده دولت در شرکت یاسیمیتوس واگذار شده را خریداری کرد. سپس در آوریل همان سال، پیشنهاد داد سهام تمامی سهامداران را به قیمت ۴۴/۷۸ دلار برای هر سهم و در مجموع به قیمت ۱۳/۴ میلیارد دلار خریداری کند. پیش از این پیشنهاد، سهام یاسیمیتوس در حدود ۳۰ دلار برای هر سهم معامله می‌شد. در تاریخ دهم می، هیات مدیره یاسیمیتوس پیشنهاد اکتساب را به قیمت نهایی ۱۶ میلیارد دلار پذیرفت.^۲

شرکت جدید رپسول - یاسیمیتوس متهورانه فعالیت‌های خود را توسعه داده و طرح‌هایی برای ۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در آرژانتین در فاصله سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ ارائه داد.^۳ در سال ۲۰۰۰، این شرکت امتیاز بهره‌برداری از نفت در استان سانتا کروز^۴ را به دست آورد و به کار اکتشاف و بهره‌برداری در استان مندوزا^۵ ادامه داد.^۶ رپسول - یاسیمیتوس رقبا را غافلگیر کرد و بر صنعت نفت در آرژانتین مسلط شد. این شرکت حدود نیمی از کل ظرفیت پالایشگاهی کشور را در اختیار دارد. تا سال ۲۰۰۲، رپسول - یاسیمیتوس ۴۵ درصد کل نفت آرژانتین را تولید می‌کرد.

ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی یاسیمیتوس

یکی از چارچوبهای ارزیابی خصوصی‌سازی فرایندی چهار مرحله‌ای است. این چارچوب تأثیرات اقتصادی و سیاسی خصوصی‌سازی را در کوتاه‌مدت و بلندمدت ارزیابی می‌کند و بنابراین همانگونه که در نمودار ۱-۴ نشان داده شده، یک ماتریس دو در دو را شکل می‌دهد.^۷

یکی از مسایل عمده ساختار مالکیتی بود که در نتیجه خصوصی‌سازی یاسیمیتوس پدید آمد. به دنبال خصوصی‌سازی این شرکت در سال ۱۹۹۳، گروه متنوعی از سهامداران خرد مالکیت آن را در دست گرفتند. در

۱. Respol

۲. Beth Rubenstein and Ian Katz, "This Bid Breaks a Big Latin Taboo," Business Week (May 17, 1999).

۳. "Repsol YPF to Invest US\$700m in Mendoza from 2003-07," Business News America (February 16, 2004).

۴. Santa Cruz

۵. Mendoza

۶. "Govt. Grants Repsol-YPF Hydrocarbons Concession in Santa Cruz," ISI Emerging Markets Newswire (March 27, 2000).

۷. Richard McGowan and John Mahon, "A Framework for Evaluating Privatization Policy," Business and the Contemporary World 6 (1994).

سال ۱۹۹۹، به مالکیت یک شرکت نفتی - رپسول - درآمد. بنابراین، اکتساب یاسیمیتوس توسط رپسول را به عنوان خط مرزی بین دوره‌های کوتاه و بلندمدت در نظر می‌گیریم.

نمودار شماره ۴-۱- چارچوب ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی

اقتصادی	کوتاه مدت	بلندمدت
(۱) کارآمدی اقتصادی	(۳) گزینه‌های شرکتی	
(۲) پیامدها برای گروه‌های مختلف ذینفعان	(۴) گزینه‌های ذینفعان	
سیاسی		

خانه شماره (۱): تاثیرات اقتصادی در کوتاه مدت

آیا خصوصی‌سازی به یاسیمیتوس این امکان را داد تا دسته‌ای از راهبردهای تجاری را که می‌توانند به افزایش سهم آن در بازار یا سود آن منتهی شوند، توسعه دهد؟ آیا یاسیمیتوس بهتر می‌تواند به به صرفگی عملیاتی^۱ دست یابد و مجموع هزینه‌های خود را کاهش دهد؟

خصوصی‌سازی یاسیمیتوس به آن اجازه داد تا دسته‌ای از راهبردهای تجاری را تعقیب نماید که در طول دوره حیاتش به دلیل محدودیت‌های مالی یا سیاسی غیرممکن بود. برای مثال، خصوصی‌سازی مستقیماً بر توانایی یاسیمیتوس برای دستیابی به رشد راهبردی^۲ تاثیر گذارد. اگرچه یاسیمیتوس دولتی در مورد بخش اعظم ذخایر نفتی آرژانتین از حقوق انحصاری اکتشاف برخوردار بود، برای استفاده از این منابع سرمایه لازم را در اختیار نداشت. پس از خصوصی‌سازی، یاسیمیتوس بالاخره به این سرمایه دست یافت و از بار طاقت فرسای ناکارآمدی به دلیل مالکیت دولتی رها شد. این سرمایه اضافی به یاسیمیتوس خصوصی شده امکان داد تا فعالیتهای اکتشافی خود را گسترش دهد و تولید نفت آن در فاصله سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۶ تا ۶۰ درصد افزایش یافت.^۳ رشد سریع در کوتاه مدت به یاسیمیتوس خصوصی شده کمک کرد تا موقعیت بازاری قدرتمند خود را در برابر رقبا مستحکم کند.

همچنین جریان سرمایه ناشی از خصوصی‌سازی به یاسیمیتوس امکان داد تا فرصتهای رشد را در سراسر آمریکای لاتین و نیز دیگر مناطق جهان جستجو کند. تا پیش از خصوصی‌سازی، یاسیمیتوس تنها عملیاتیهای داخلی داشت. در سال ۱۹۹۴، دو پروژه بین‌المللی را در مرزهای شمال غربی آرژانتین آغاز کرد. یاسیمیتوس اول یک خط لوله ۲۰۰ میلیون دلاری به شیلی که ۴۰ درصد مصرف بازار نفت آن کشور را تامین می‌کرد، احداث

۱. Operating economies

۲. Strategic growth

۳. "Argentina Industry: Petroleum Extraction Up 60%," Economist Intelligence Unit (January 28, 1998).

نمود.^۱ دوم، یاسیمیتوس یک شرکت مشترک^۲ به نام یاسیمیتوس پترولیفرس فیکالس بولیوانیوس (YPFB)^۳ با شرکت نفت دولتی بولیوی تاسیس کرد که در مرز آرژانتین و بولیوی به کار اکتشاف منابع نفتی پرداخت. در سال ۱۹۹۵، یاسیمیتوس با اکتساب یک شرکت اکتشاف نفت آمریکایی مستقل به نام شرکت ماکسوس^۴ به مبلغ ۱/۷ میلیارد دلار، در ابعادی چشمگیر عملیاتهای خارجی خود را گسترش داد. وقتی شرکت رپسول در آوریل ۱۹۹۹ پیشنهاد خود را مطرح کرد، یاسیمیتوس ۱۷/۵ درصد از ذخایر نفتی خود را در خارج از کشور تولید می‌کرد.^۵ خصوصی سازی یاسیمیتوس در ابعادی چشمگیر هزینه‌های عملیاتی و کارآمدی نیروی کار را بهبود بخشید. پس از صرف ۵۶ میلیون دلار برای پالایشگاه لا پلاتای^۶ یاسیمیتوس در سال ۱۹۹۵، هزینه فرآوری یک بشکه نفت از ۴/۶۹ دلار به ۲/۶۶ دلار کاهش یافت. نیروی کار مورد نیاز برای اداره عملیاتهای پالایشگاه از ۱۳۵۰ نفر به ۶۹۰ کاهش یافت.^۷ سطح تولید نیز از روزانه ۴۸۳/۰۰۰ بشکه در سال ۱۹۹۰ به ۷۰۰/۰۰۰ بشکه در سال ۱۹۹۴ افزایش یافت.^۸ همچنین یاسیمیتوس طی فرایند خصوصی سازی، با فروش بخش‌های تجاری غیرضروری و غیرسودآور خود از جمله بیمارستانها و سینماها کارآمدی خود را افزایش داد.

خانه شماره (۲): پیامدهای سیاسی در کوتاه مدت

اصلی ترین سوالاتی که در خانه دوم بدانها پرداخته شده، عبارتند از: آیا دولت آرژانتین اکنون نسبت به زمانی که یاسیمیتوس دولتی بود، درآمد بیشتری کسب می‌کند؟ آیا اتحادیه‌ها و دیگر گروههای ذینفع معتقدند که وقتی یاسیمیتوس خصوصی شده سیاستهای کوتاه مدت اتخاذ می‌کند، منافع آنها مد نظر قرار می‌دهد؟ در نتیجه خصوصی سازی، دو نوع درآمد دولتی تولید شد: درآمد حاصل از فروش یاسیمیتوس و درآمدهای بعدی حاصل از مالیاتهای نفتی بر یاسیمیتوس خصوصی. دولت بیشتر نگران هدف کوتاه مدت ایجاد ثبات اقتصاد خراب بود که از تورم شدید و بدهی سرسام‌آور رنج می‌برد (ر.ک جدول شماره ۴-۱). در نتیجه، به لحاظ سیاسی درآمدهای بلافصل حاصل از فروش بسیار ارزشمندتر از درآمدهای مالیاتی آینده بودند. از ۹۰ درصد دارایی‌های دولت که منم خصوصی کرد، یاسیمیتوس گل سر سبد بود که به مبلغ ۳/۰۴ میلیارد دلار فروخته شد. به نظر

۱. "Directory of Innovative Financing: Argentina," Inter-American Development Bank (October 1995), http://www.iadb.org/sds/publication/publication_47_e.htm#1.

۲. Joint company

۳. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

۴. Maxus Corporation

۵. Krauss, "Argentina's Rapidly Rising Oil Fortunes."

۶. La Plata

۷. Krauss, "Argentina's Rapidly Rising Oil Fortunes."

۸. "Privatization and the Globalization of Energy Markets: Argentina," United States Energy Information Administration (August 2000), <http://www.eia.doe.gov/emeu/pgem/ch3a.html>.

دولت، با توجه به مجادله تاریخی بر سر ساختار مالکیت یاسیمیتوس، خصوصی سازی به خودی خود یک دستاورد سیاسی بزرگ بود.

جدول شماره ۴-۱- نرخ تورم در آرژانتین

۱۹۹۵	۱۹۹۴	۱۹۹۳	۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	
۱/۶۰	۳/۹۰	۷/۳۰	۱۸	۸۴	۱۳۴۴	۴۹۲۴	تورم (به درصد)

منبع: سازمان آمار آرژانتین (<http://www.indec.mecon.ar/>)

درآمد حاصل از مالیات نفتی^۱ در کوتاه مدت مساله نگران کننده ای نبود و در آینده همیشه می شد درباره آن قانونگذار کرد. بعلاوه، به نظر می رسید که درآمد حاصل از مالیات نفتی می تواند افزایش یابد زیرا انتظار می رفت که یاسیمیتوس پس از خصوصی سازی کارآمدتر و سودآورتر شود. از یاسیمیتوس خصوصی شده انتظار می رفت بتواند سود مالیات پذیر و ظرفیت تولید خود را افزایش دهد که به نوبه خود می توانست مانع از هزینه ذخایر ارزی دولت برای واردات نفت شود.

منم به منظور دستیابی به حمایت سیاسی کوتاه مدت مورد نیاز برای خصوصی سازی یاسیمیتوس، ناگزیر بود تا بین ذینفعان مخالف و فرایند خصوصی سازی پیوند برقرار کند. کارکنان یاسیمیتوس، اتحادیه ها، حزب پرونیست جوستی سیالیستا و دسته ای از شرکتهای آرژانتینی بخش خصوصی که نیازهای یاسیمیتوس را تامین می کردند از جمله این ذینفعان بودند. منم با استفاده از مجموعه ای از ترفندها از جمله فروش سهام یاسیمیتوس به قیمت زیر بازار به کارکنان شرکت، پیشنهاد بازنشستگی پیش از موعد به مدیران یاسیمیتوس، عرضه یارانه دولتی به اتحادیه هایی که سهام جدید را بین کارکنان شرکت توزیع کنند و ارایه فرصت های یارانه ای برای کارکنان جهت خرید بخش های تجاری فرعی یاسیمیتوس توانست این حمایت سیاسی کوتاه مدت را به دست آورد. منم همچنین با فروش سهام یاسیمیتوس در بازار آزاد بجای فروش آنها به یک شرکت خاص، توانست حمایت سیاسی ملی گرایان سنتی را نیز به دست آورد. پس از عرضه عمومی اولیه، دولت ۱۵ درصد از سهام یاسیمیتوس را برای خود حفظ کرد و سرمایه گذاران بخش خصوصی آرژانتین ۲۵ درصد سهام آن را به دست آوردند.

خانه شماره (۳): پیامدهای اقتصادی بلندمدت

اصلی ترین سوالاتی که در خانه سوم بررسی شده اند عبارتند از: آیا خصوصی سازی به توسعه راهبردی شرکتی که ضامن سودآوری مستمر باشد، کمک کرده است؟ آیا شرکت می تواند راهبردی متنوع را تعقیب کند، به نحوی که

دیگر به یک منبع درآمد وابسته نباشد؟ آیا خصوصی سازی به شرکت این امکان را داده تا در بازارهای جدید، خارج از آنها که بطور سنتی حضور داشته، به رقابت پردازد؟

در بلندمدت، اکتساب یاسیمیتوس توسط شرکت نفت اسپانیایی رپسول اوج خصوصی سازی این شرکت بود. در نتیجه این ادغام، رپسول- یاسیمیتوس از نظر مجموع دارایی ها به بزرگترین شرکت انرژی خصوصی در آمریکای لاتین تبدیل شد. این فرصت دقیقاً همان چیزی بود که رپسول- یاسیمیتوس به دنبال آن می گشت، تا از جای پای خود در بازار آرژانتین برای نفوذ در کل کشورهای آمریکای استفاده کند. در سال ۲۰۰۰، رپسول- یاسیمیتوس نمایشگاه بزرگی در مادرید برپا کرد و از طرح های خود برای ۱۱ میلیارد دلار سرمایه گذاری در آمریکای لاتین در خلال شش سال آینده پرده برداشت.^۱ تا سال ۲۰۰۲، رپسول- یاسیمیتوس با تولید ۴۵ درصد نفت کشور و کنترل ۵۸ درصد خرده فروشی بنزین، بر بازار داخلی آرژانتین مسلط شد.^۲ رپسول- یاسیمیتوس همچنان برای حفظ موقعیت خود در بازار آرژانتین سرمایه گذاری سنگینی می کند؛ ۲۵ درصد کل سرمایه گذاری این شرکت در جهان یا حدود ۵/۶۷ میلیارد دلار برای آرژانتین.^۳

رپسول- یاسیمیتوس عملیاتهای اکتشافی و تولید خود را در سراسر جهان گسترش داده است. ذخایر نفت و گاز شرکت در آرژانتین، بولیوی، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا، برزیل، اکوادور، کلمبیا، پرو، آفریقای شمالی، لیبی، الجزایر، اسپانیا و ایالات متحده قرار دارند. از ماه دسامبر سال ۲۰۰۷ به این سو، رپسول- یاسیمیتوس در ۲۷ کشور به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و از طریق شرکتهای تابعه خود، در اکتشاف و تولید نفت و گاز دست داشته است.

در سال ۲۰۰۰، رپسول- یاسیمیتوس برای به دست آوردن بازار برزیل یک میلیارد دلار از دارایی های خود را با شرکت نفت دولتی برزیل، پتروبراس^۴ بصورت تهاتری معامله کرد. این معامله تهاتری همچنین به رپسول- یاسیمیتوس امکان داد تا بخشی از دارایی های خود در آرژانتین را که احتمال می رفت به دلیل الزامات رقابت داخلی به بروز در دسرهای سیاسی منجر شوند، منتقل کند. در ماه جولای ۲۰۰۵، رپسول- یاسیمیتوس با خرید به شرط اختیار^۵ سه میدان نفتی و یک میدان گاز در ترینیداد و توباگو از شرکت بریتیش پترولیوم (BP)^۶ به یکی از مهمترین تولیدکنندگان نفت و گاز در کارائیب تبدیل شد. طبق تخمین ها سرمایه گذاری در این میادین تا سال ۲۰۲۵ به ۵۰۰ میلیون دلار خواهد رسید. در جولای ۲۰۰۶، رپسول- یاسیمیتوس ۲۹ درصد میدان نفتی شنزی^۷ و

۱. "Repsol-YPF Looks to Latins for Growth," Energy Argus (August 2, 2000).

۲. "Privatization and the Globalization of Energy Markets: Argentina."

۳. "Repsol-YPF to Invest US\$1.2 billion in Neuquen," Business News Americas (November 14, 2003).

۴. Petrobras

۵. Call option

۶. British Petroleum

۷. Shenzi

در ابتدای سال ۲۰۰۷، ۲۸ درصد میدان نفتی چنگیزخان^۱ را به دست آورد که هر دوی آنها در خلیج مکزیک^۲ واقع شده‌اند.^۳ شرکت امیدوار است که در اکتشاف نفت و گاز از این میادین پس‌انداز قابل توجهی در هزینه‌های خود نماید زیرا این میادین در مجاورت هم هستند و ذخایر مشترک دارند.

خانه شماره (۴): پیامدهای سیاسی در بلندمدت

آیا هنوز دولت ابزاری در اختیار دارد که بتواند بر خط تولید یاسیمیتوس خصوصی شده، رپسول- یاسیمیتوس در آینده تاثیر بگذارد؟ دولت تا چه میزان به بنگاه رپسول- یاسیمیتوس خارجی آزادی عمل داده است؟ نوسان تاریخی آرژانتین بین عوام‌گرایی و حکومت‌های نظامی^۴ به خلق گروهی ذینفع ایدئولوژیک منجر شده که نگران خصوصی‌سازی یاسیمیتوس هستند. اقتصاد بی‌نهایت ضعیف آرژانتین موجب شد تا بسیاری از ذینفعان ملی‌گرا خصوصی‌سازی یاسیمیتوس را بپذیرند. با این حال، حتی پس از خصوصی‌سازی، یاسیمیتوس همچنان نماد قدرتمند ملی‌گرایی برای مردم آرژانتین است. پس از اکتساب یاسیمیتوس به دست رپسول، ملی‌گرایان نگران بازگشت سلطه خارجی بر بازارها و منابع نفت آرژانتین بودند.

اگرچه اکنون فعالیت‌های اکتشافی و تولیدی در آرژانتین کاملاً به روی بخش خصوصی باز است، اما رپسول- یاسیمیتوس همچنان کنترل آنها را در سراسر کشور در دست دارد. تقریباً بلافاصله پس از اکتساب یاسیمیتوس توسط رپسول، کنگره آرژانتین^۵ لایحه ضدانحصار^۶ را از تصویب گذرانید که اختیارات دادگاه‌ها را در مورد تعیین اینکه آیا ادغام‌ها و اکتساب‌ها ناقض رویه‌های تجارت منصفانه^۷ است یا خیر افزایش می‌داد.^۸ این لایحه در نهایت رپسول- یاسیمیتوس را ناگزیر کرد تا برخی از دارایی‌های خود را واگذار کند. شرکت از این واگذاری به نفع خود استفاده کرد تا فعالیت منطقه‌ایش را گسترش دهد. ۷۰۰ پمپ بنزین خود را در مقابل ۳۰۰ پمپ بنزین و یک پالایشگاه در برزیل با پتروبراس برزیل بصورت تهاتری معامله کرد. انتظار می‌رود در آینده واگذاریهای بیشتری صورت پذیرد زیرا یکی از اهداف طرح راهبردی^۹ رپسول- یاسیمیتوس برای سالهای ۲۰۰۸-۲۰۱۲ تنوع بیشتر سبد سهام^{۱۰} شرکت می‌باشد.

در ماه مارس ۲۰۰۲، وزیر دارایی روبرتو لوبانیا^{۱۱} به منظور ایجاد سرمایه لازم جهت کمک به احیای نظام بانکی ورشکسته آرژانتین، برای صادرات نفت خام ۲۰ درصد مالیات تعیین نموده و قیمت نفت داخلی را ثابت

۱. Genghis Khan

۲. Gulf of Mexico

۳. Repsol YPF 's FY2007 Form 20-F filed with the United States Securities and Exchange Commission, <http://www.sec.gov/> (accessed June 25, 2009).

۴. Military government

۵. Argentine Congress

۶. Antimonopoly

۷. Fair trade

۸. Matthew Robinson, "Argentina: Giant Killer," Energy Compass (June 4, 1999).

۹. Strategic plan

۱۰. Share portfolio

۱۱. Roberto Lavagna

اعلام کرد. در ماه می ۲۰۰۴، آرژانتین عوارض صادرات نفت خام را تا ۲۵ درصد افزایش داد و در آگوست همان سال یک برنامه مالیاتی تصاعدی^۱ بر صادرات نفت که نرخ ۲۵ تا ۴۵ درصد را پوشش می‌داد، طراحی و اجرا کرد. وزیر اقتصاد و تولید^۲ در ماه نوامبر ۲۰۰۷ راهی را مطرح کرد که بار دیگر ساختار مالیات بر صادرات را تغییر داد. بر اساس برنامه مالیاتی جدید، وقتی قیمت بین‌المللی از قیمت مرجع WTI (شاخص متوسط غرب تگزاس)^۳ (قیمت ثابت ۶۰ دلار و ۹۰ سنت برای هر بشکه) بیشتر باشد، تولید کننده می‌تواند برای هر بشکه ۴۲ دلار بردارد و باقیمانده به عنوان مالیات بر صادرات به دولت آرژانتین می‌رسد. اگر قیمت WTI زیر قیمت مرجع ولی بالاتر از ۴۵ دلار باشد، ۴۵ درصد مالیات به صادرات تعلق می‌گیرد. سخنگوی ریپسول- یاسیمیتوس آقای لویز مندز^۴ اظهار داشت «این نوع مداخله دولت می‌تواند وضعیت خطیری به دنبال داشته باشد زیرا تولیدکنندگان نفت تمایل نخواهند داشت تا به پالایشگاهها نفت خام بفروشند و این می‌تواند موجب بروز مشکلات عرضه شود»^۵. در گزارش سالانه ریپسول- یاسیمیتوس مربوط به سال ۲۰۰۷، شرکت مالیاتهای سنگین صادرات که نمی‌توان آنها را با افزایش قیمت جبران کرد، به عنوان یکی از اصلی‌ترین خطرات رو در روی شرکت معرفی می‌نماید.^۶

سیاست دیگری که با انتقاد شدید مواجه شد قانون مقررات‌زدایی^۷ بود که به شرکت‌های نفتی اجازه می‌داد تا ۷۰ درصد درآمدهای خود را به کشور مادر منتقل کنند. در سال ۲۰۰۲، یکی از دادستانهای فدرال تلاش کرد تا این قانون را لغو کند تا سرمایه بیشتری در اقتصاد خراب آرژانتین باقی بماند. زیر فشارهای شدید، در اوایل سال ۲۰۰۳ رئیس جمهور وقت ادواردو دوالده^۸ با صدور فرمانی بار دیگر بر قانونی بودن حق شرکت نفت برای انتقال ۷۰ درصد درآمدهایش به کشور مادر تاکید کرد.^۹ اما بسیاری از شرکت‌های نفتی همچنان نگران هستند که دولت بتواند از حاکمیت دادستان فدرال برای تغییر این سهمیه در آینده استفاده کند.

اما اگرچه دولت آرژانتین از موقعیت انحصاری ریپسول- یاسیمیتوس برای بازی با احساسات عمومی استفاده کرده، از می ۱۹۹۹ یعنی زمان اکتساب یاسیمیتوس توسط ریپسول، هیچ تغییر آماری چشمگیری در درآمدهای مالیاتی دولت از محل نفت رخ نداده است.^{۱۰}

۱. Progressive tax scheme

۲. Ministry of Economy and Production

۳. West Texas Intermediate

۴. Luiz Mendez

۵. "Government Threatens Oil Companies with Tax Increase," Business News Americas (February 24, 2003).

۶. Repsol YPF Annual Report,

http://www.repsol.com/imagenes/es_es/Form%2020F%20Repsol%20YPF%202007_tcm7-476684.PDF (accessed June 25, 2009).

۷. Deregulatory law

۸. Eduardo Duhalde

۹. Natalie Hoare, "Argentina to Maintain Oil Revenue Export Quota," The Oil Daily (December 20, 2002).

۱۰. Richard McGowan, "Reevaluating the Privatization Process: An Analysis of the Privatization Process of Argentina's Oil Industry," Economic Annals of the University of Craiova (February 2006).

خلاصه آنکه پایایی سیاسی بلند مدت خصوصی سازی یاسیمیتوس نشان داد که اقدام موفقیت آمیزی بوده است. مزایای اقتصادی بلندمدت آن به شکل درآمد مالیاتی دولت از محل نفت از زمانی که رپسول توانست یاسیمیتوس را در خود ادغام کند، به شکل مستمر ادامه داشته است. اما اکتساب یاسیمیتوس توسط یک شرکت خارجی، یعنی رپسول، تنش های داخلی بر سر نفت که در طول تاریخ موجب بروز شکاف سیاسی در آرژانتین شده بود را مجدداً شعله ور ساخت. سقوط اقتصادی آرژانتین در سال ۲۰۰۱ موجب شد تا فشار بیشتری بر دولت وارد آید تا درآمدهای خود را افزایش دهد و برای احیای نظام بانکی ورشکسته به کسب سرمایه پردازد. این وضعیت بار دیگر رپسول- یاسیمیتوس را در مرکز توجه عموم قرار داد و موجب شد تا سیاستمداران تلاش نمایند با هدف کسب درآمد مجدداً بر کنترل انحصاری صنعت نفت آرژانتین توسط رپسول- یاسیمیتوس نظارت نمایند.

نتیجه گیری

در این فصل به بررسی تاریخ صنعت نفت آرژانتین پرداختیم از زمان تاسیس شرکت نفت دولتی یاسیمیتوس تا ۷۰ سال بعد یعنی زمانی که این شرکت به بخش خصوصی واگذار شد. در طول این تاریخ پر فراز و نشیب، فقدان اجماع سیاسی مکرراً مانع از آن شده که یاسیمیتوس بتواند به موفقیت دست یابد و این اختلافات سیاسی موجب بروز موانع مختلف بر سر راه بهره برداری تمام عیار از منابع نفت آرژانتین شده است.

در کوتاه مدت، اثبات شد که خصوصی سازی یاسیمیتوس یک موفقیت سیاسی و اقتصادی بوده است. با توجه به سالهای آشوب سیاسی^۱ بر سر ملی کردن نفت، خصوصی سازی یاسیمیتوس یک دستاورد سیاسی چشمگیر در تاریخ آرژانتین است. خصوصی سازی به افزایش منابع مالی برای سرمایه گذاری و نیز کارآمدی عملیاتی منجر شد که به توسعه منابع نفتی آرژانتین کمک کردند. مدیران یاسیمیتوس و اتحادیه ها فرصتهایی به دست آوردند تا از خصوصی سازی منتفع شوند از جمله سهام یارانه ای^۲ در شرکت خصوصی شده و فرصت های ویژه برای خرید بخش های تابعه شرکت. دولت با خصوصی سازی از طریق فروش یاسیمیتوس بلافاصله به منابع مالی قابل توجهی دست یافت که به رفع تورم شدید آرژانتین در اواخر دهه ۱۹۸۰ و ثبات اقتصادی آن کمک کرد.

در بلند مدت، اکتساب یاسیمیتوس توسط رپسول بر درآمدهای مالیاتی دولت تاثیر آماری قابل توجهی نداشت. اثبات شد که خصوصی سازی نفت به لحاظ سیاسی پایدار است، حتی در صورتی که در مالکیت خارجی

۱. Political turmoil

۲. Subsidized shares

باشد و هیچ نشانه‌ای وجود ندارد که دولت بخواهد فرایند خصوصی‌سازی را با ملی‌سازی مجدد منابع نفت آرژانتین معکوس کند. اما، دولت نشان داد که تحت فشار سیاسی یا اقتصادی تلاش می‌کند تا با افزایش مالیاتهای صنعت نفت و افزایش نظارت بر انحصار نفتی که خود به خلق آن کمک کرده - رپسول - یاسیمیتوس - در فرایند خصوصی‌سازی مداخله کند.

به رغم تردیدها درباره آینده، آرژانتین سومین ذخایر نفت آمریکای لاتین (پس از مکزیک و ونزوئلا) را در اختیار دارد و همچنان مقررات زدایی شده‌ترین بازار انرژی^۱ در آمریکای لاتین خواهد بود. در سال ۲۰۰۴، رپسول - یاسیمیتوس یک میلیارد دلار در آرژانتین سرمایه‌گذاری کرد و در فاصله سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹ شش میلیارد دیگر به آن افزود. تعهد این شرکت برای سرمایه‌گذاری بلندمدت در آرژانتین نشان از آن دارد که مطمئن است دولت یاد گرفته به سرعت مقررات صنعتی را تغییر ندهد.

در پایان باید گفت که رپسول - یاسیمیتوس در آمریکای لاتین که شرکتهای دولتی معمولاً منابع نفت را به صورت انحصاری در اختیار دارند، شرکتی منحصر به فرد است. بی‌تردید موفقیت رپسول - یاسیمیتوس در برقراری ارتباط با دولت آرژانتین می‌تواند الگویی برای خصوصی‌سازی نفت در دیگر کشورهای آمریکای لاتین باشد. دستیابی مستمر رپسول - یاسیمیتوس به مزایای اقتصادی به توانایی این شرکت در برقراری روابط سیاسی طولانی مدت با دولت آرژانتین و با منفعت متقابل برای آن دولت بستگی دارد. رپسول - یاسیمیتوس بدون پرورش بنیانی گسترده‌تر از حمایت سیاسی در بلندمدت، در خواهد یافت که درآمدها و سهم بازاری‌اش به شکل سیاسی علیه خودش مورد استفاده قرار خواهد گرفت. اگر این شرکت می‌خواهد از منابع نفت آرژانتین که در طول تاریخ «ملی» بوده، منتفع شود باید برای بهبود تصویر عمومی خود قدم بردارد و خود را بیشتر یک شرکت ملی جلوه دهد تا یک شرکت خارجی. سقوط اقتصادی آرژانتین به رپسول - یاسیمیتوس فرصتی استثنایی داده تا با ایفای نقشی عمومی در بازسازی ساختاری اقتصاد این کشور، تصویر ملی خود را بهبود بخشد.

تحولات اخیر

در ماه دسامبر ۲۰۰۴، حدود یک دهه پس از خصوصی‌سازی، دولت آرژانتین به منظور توسعه اکتشاف، استخراج و تولید نفت و گاز در کشور، یک شرکت دولتی به نام انارسا^۲ تاسیس کرد. عمده‌ترین دلیل تاسیس شرکت کاهش مستمر عرضه انرژی و تضعیف مستمر ظرفیت‌های زیرساختی بود که به بروز کمبودهایی در کشور منجر شده بود. انارسا به تنهایی یا با همکاری دیگر شرکتها در تلاش است تا مناطق نفت و گاز را توسعه دهد و به احداث خطوط لوله و نیروگاههای برق بپردازد. انارسا از زمان تاسیس، بیشتر درگیر اکتشاف و استخراج منابع انرژی

فراساحلی^۱ بوده است. همچنین اطلاعاتی را برای دولت جمع‌آوری می‌کند تا در تدوین سیاست انرژی و جلب سرمایه‌های مربوطه به دولت کمک کند.

بعلاوه، در دسامبر ۲۰۰۷، رپسول- یاسیمیتوس با شرکت پیترسن انرژی^۲ آرژانتین که رپسول ۱۴/۹ درصد سهام خود در یاسیمیتوس را به آن فروخته یک یادداشت تفاهم امضا کرد و به این شرکت اجازه داد تا در عرض چهار سال بعد سهم خود را به ۲۵ درصد افزایش دهد. علاوه بر این، رپسول در نظر دارد تا ۲۰ درصد دیگر از سهام شرکت را در پاییز ۲۰۰۸ به سرمایه‌گذاران غیرنهادی^۳ واگذار کند، ولی اکثریت سهام شرکت یاسیمیتوس را برای خود حفظ خواهد کرد.

۱. Offshore

۲. Petersen Energia

۳. Noninstitutional investors

فصل پنجم

چرخه بی‌پایان خصوصی‌سازی و ملی‌سازی: صنعت نفت ونزوئلا

حتی پیش از استیلای اسپانیایی‌ها، بومیان ونزوئلا از وفور منابع نفتی این کشور اطلاع داشتند. آنها از نفت خام^۱ که به سطح زمین تراوش می‌کرد، برای مصارف دارویی و غیره استفاده می‌کردند. شرکت نفت کارائیب^۲ اولین چاه تجاری نفت را در ونزوئلا در سال ۱۹۱۳ حفر کرد. به فاصله کوتاهی پس از این واقعه، شرکت‌های رویال داچ شل^۳ و استاندارد اویل راکفلر^۴ به اصلی‌ترین تولیدکنندگان نفت کشور تبدیل شدند. تا سال ۱۹۲۹، ونزوئلا پس از ایالات متحده به دومین تولیدکننده نفت جهان و نیز بزرگترین صادرکننده این ماده تبدیل شد. از سال ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۷، ونزوئلا به تنهایی بیش از مجموع کشورهای خاورمیانه^۵ نفت تولید می‌کرد.^۶

ونزوئلا اکنون یکی از تولید کنندگان نفت در کلاس جهانی است و صاحب آنچه می‌توان بزرگترین استان نفت‌خیز در جهان نامید یعنی کمربند نفتی اورینوکو^۷ (بر اساس آمار اداره اطلاعات انرژی ایالات متحده^۸، تخمین زده می‌ود منابع قابل استحصال این استان بین ۱۰۰ تا ۲۷۰ میلیارد بشکه است). در سال ۲۰۰۶، ونزوئلا ششمین صادرکننده نفت خالص^۹ در جهان بود و نفت بیش از ۷۵ درصد درآمد صادراتی کشور، نیمی از کل درآمدهای دولت و حدود یک سوم کل تولید ناخالص داخلی این کشور را به خود اختصاص می‌داد.^{۱۰} صنعت نفت برای اقتصاد ونزوئلا اهمیت حیاتی دارد و اغلب به عنوان ابزار سیاست خارجی مورد استفاده قرار گرفته است.

از زمان آغاز فعالیت تجاری نفت در ونزوئلا، این صنعت بارها «ملی‌سازی» و «خصوصی‌سازی» را تجربه کرده است. شرکت‌های نفت خارجی تقریباً تمامی صنعت نفت این کشور را تا دهه ۱۹۶۰ در اختیار داشتند، در این

۱. Crude oil

۲. Caribbean Petroleum Company

۳. Royal Dutch Shell

۴. Rockefeller's Standard Oil

۵. Middle East

۶. Juan Carlos Boué, Venezuela: The Political Economy of Oil (Oxford: Oxford University Press, 1993).

۷. Orinoco Oil Belt

۸. U.S. Energy Information Administration

۹. Net oil

۱۰. United States Energy Information Administration, "Country Analysis Briefs: Venezuela," <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Venezuela/pdf.pdf> (2007).

زمان بود که به تدریج دولت به سمت ملی کردن نفت رفت. ملی سازی رسمی صنعت نفت در سال ۱۹۷۶ و با تاسیس شرکت نفت دولتی «نفت ونزوئلا» (PDVSA)^۱ رخ داد. اما در آغاز سال ۱۹۸۹، دولت ونزوئلا سیاست نفتی مشهور به «آپرتورا پترولرا»^۲ را در پیش گرفت و میداین نفت حاشیه ای کشور را به روی سرمایه گذاران خصوصی خارجی باز کرد. وقتی هوگو چاوز^۳ در سال ۱۹۹۹ به مقام ریسات جمهوری رسید، فرایند «ملی سازی مجدد» صنعت نفت و در دست گرفتن کنترل مجدد شرکت نفت ونزوئلا را آغاز کرد. همانگونه که در فصل قبل بحث شد، دولت آرژانتین برعکس هرگز تلاش نکرد پس از خصوصی سازی یاسیمیتوس در دهه ۱۹۹۰ مجدداً آن را ملی کند. چاوز اما می خواست سیاست «آپرتورا» را معکوس نماید.

تاریخ صنعت نفت ونزوئلا

تاریخ نفتی ونزوئلا با اکتشاف اولین میدان نفتی در این کشور در سال ۱۹۱۳ توسط شرکت نفت کارائیب آغاز می شود؛ این شرکت بعداً ۵۱ درصد سهام خود را به رویال داچ شل فروخت. در سال ۱۹۱۷، اولین پالایشگاه نفت در این کشور تاسیس و اولین کشتی نفت صادر شد. پس از جنگ جهانی اول، موجی از شرکتهای نفتی خارجی به ونزوئلا رسیدند و کشفیات نفتی عظیمی کردند. در سال ۱۹۲۹، ونزوئلا ۱۳۷ میلیون بشکه نفت تولید کرد که آن را به بزرگترین تولید کننده نفت پس از ایالات متحده تبدیل نمود.^۴

تا سال ۱۹۳۵، ونزوئلا با تولید روزانه ۴۰۰/۰۰۰ بشکه نفت واقعاً یک کشور تولید کننده نفت بود. اما واکنش شدید علیه شرکتهای نفتی خارجی آغاز شده بود و مردم ونزوئلا آنها را «فاتحان جدید سنگدل»^۵ می نامیدند.^۶ در واقع، در فاصله سالهای ۱۹۲۰ تا ۱۹۴۰، رمان نویس های ونزوئلا رهبری واکنش به سرمایه خارجی را در دست داشتند. دلیل این احساسات همکاری شرکتهای خارجی با دولتهای دیکتاتور ونزوئلا، سودهای کلانی که می بردند و سرمایه گذاری ناچیزشان برای حفظ میداین نفتی بود.

در دوران ریاست جمهوری ایایس مدینا آنگاریتا^۷، دولت قانون هیدروکربن های ۱۹۴۳ را اجرا کرد. این قانون امتیازات قدیمی را به مدت ۴۰ سال دیگر تمدید کرد اما با شرایط مطلوب تری برای دولت ونزوئلا. همچنین نرخ حق الامتیاز را ۱۶/۶ درصد برای هر بشکه نفتی که شرکت خارجی استخراج می کند تعیین کرد و نرخ مالیات را در مناطق انحصاری افزایش داد. این مالیاتهای جدید به زودی به مهمترین منبع درآمد دولت تبدیل شدند. در سال ۱۹۴۵، یک حزب سیاسی تندرو به نام «اکسیون دمکراتیکا»^۸ [اقدام دمکراتیک] آنگاریتا را کنار زد و خوان پابلو

۱. Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA)

۲. Apertura Petrolera

۳. Hugo Chávez

۴. Boué, Venezuela: The Political Economy of Oil .

۵. Heartless new conquerors

۶. Gustavo Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry (Lexington, MA: Lexington Books, 1983).

۷. Isaias Medina Angarita

۸. Accion Democratica

پرز آلفونزو^۱ به عنوان وزیر توسعه منصوب شد. آلفونزو در تلاش برای افزایش کنترل دولت بر صنعت نفت، برای تقسیم پنجاه-پنجاه سود بین دولت و شرکتهای خارجی فشار وارد آورد. در سال ۱۹۴۸، دولت قانونی را به تصویب رسانید که به موافقتنامه پنجاه-پنجاه^۲ مشهور شد و دولت را در تمامی فعالیتهای شرکتهای بزرگ نفتی شریک می‌کرد.

در سال ۱۹۵۶، رییس جمهور وقت مارکوس پرز خیمنز^۳ برخلاف سیاستهای حزب اکسیون دمکراتیکا به شرکتهای نفت خارجی مالیاتهای پایین، مداخله ناچیز دولت و دستیابی به سودهای بالا پیشنهاد داد. خیمنز می‌خواست تا رشد تولید و صادرات نفت ونزوئلا ادامه یابد و برای پروژههای عظیم ساخت و ساز خود درآمد کسب نماید. در دوران خیمنز، دولت حدود ۱/۶ میلیارد هکتار زمین جدید در اختیار ۱۴ شرکت نفتی خارجی قرار داد و تولید و صادرات نفت در ابعاد قابل توجهی افزایش یافت.^۴ علاوه، امتیازات جدید حدود ۶۰۰ میلیون دلار درآمد برای دولت ونزوئلا در پی داشت. دولتهای دمکراتیک ونزوئلا پس از خیمنز نوعی سیاست نفتی تعقیب کردند که در نظر داشت تا درآمد دولت از محل این صنعت را افزایش دهد.

اکسیون دمکراتیکا در سال ۱۹۵۸ به قدرت بازگشت با یک سیاست نفتی روشن که به «پنتاگون پترولرو»^۵ مشهور بود. دولت جدید اعطای امتیازات نفتی به شرکتهای خارجی را متوقف کرد و نتیجه بلافاصله آن کاهش اکتشاف در ونزوئلا و تخریب ظرفیت تولید نفت آن بود. در سال ۱۹۶۰، دولت شرکت نفت دولتی خودش به نام «شرکت نفت ونزوئلا» (CVP) را تاسیس کرد تا در تمامی فعالیتهای مربوط به نفت مشارکت جوید و مزایای بیشتری از اکتشاف نفت برای کشور به ارمغان آورد. اما شرکت نفت ونزوئلا بدان حد که دولت پیش بینی کرده بود شرکت ملی نفت قدرتمندی از آب در نیامد. در واقع، مانند یک شرکت نفت کوچک عمل کرد و هرگز بیش از ۱۰۰/۰۰۰ بشکه در روز تولید نداشت.^۶ این کشور همزمان با تاسیس شرکت نفت ونزوئلا، تاسیس سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک)^۷ را با هدف هماهنگ کردن سیاستهای کشورهای صادرکننده نفت و دفاع از قیمت نفت تعقیب کرد.

در کلیه سالهای دهه ۱۹۶۰، دولت ونزوئلا سهم خود از سود شرکت نفت را افزایش داد و توانایی آن برای کنترل قیمت نفت صادراتی را تقویت نمود. در سال ۱۹۷۱، دولت در اولین تغییر جهت بسوی ملی‌سازی، «قانون بازگشت به هیدروکربنها»^۸ را از تصویب گذراند. بر اساس این قانون، در سال ۱۹۸۳ تمامی دارایی‌ها، کارگاهها و

۱. Juan Pablo Pérez Alfonzo

۲. Fifty-Fifty Agreement

۳. Marcos Pérez Jiménez

۴. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۵. Pentagon Petrolero

۶. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۷. Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC)

۸. Hydrocarbons Reversion Law

تجهیزات متعلق به شرکت‌های نفتی خارجی در داخل یا خارج از مناطق انحصاری بدون پرداخت غرامت به دولت باز خواهد گشت.^۱ فرمان ۸۳۲ به سال ۱۹۷۲ شرکت‌های خارجی را ملزم می‌کند تا هر سال طرح‌های اکتشاف، تولید، پالایش و صادرات خود را برای تایید به دولت تقدیم کنند. تا اوایل سال ۱۹۷۳، «در عمل، صنعت نفت ونزوئلا در دست دولت خواهد بود».^۲

تا ماه مارس ۱۹۷۴، دو طرح متفاوت برای لایحه ملی کردن نفت در کنگره ونزوئلا مطرح شد. در ماه می همین سال، رئیس جمهور کارلوس آندرس پرز^۳ «کمسیون ملی‌سازی»^۴ را تشکیل داد تا به تحلیل این موضوع بپردازد که برای ملی کردن صنعت نفت ونزوئلا چه چیزی لازم است. پرز از کمسیون خواست تا فرمولی برای پرداخت غرامت به صاحبان امتیازها، طرحی برای اداره صنعت در دوران گذار به مالکیت دولتی و نیز رویه‌های تضمین پرداخت‌های قانونی به کارگران تهیه کند. پرز روشن کرد که هدف از ملی کردن، دارایی‌های شرکت‌ها و نه خود آنهاست. شرکت‌های جدیدی تاسیس خواهند شد و ونزوئلایی‌هایی که در حال حاضر مدیریت شرکت‌های چند ملیتی^۵ را بر عهده دارند، برای تضمین ادامه کار پست‌های مدیریتی خود را حفظ خواهند کرد.

قانون ملی‌سازی در آگوست ۱۹۷۵ اعلام و در ژانویه ۱۹۷۶ اجرایی شد. شرکت نفت ونزوئلا (PDVSA) مالک تمامی سهام ۱۴ شرکت - وارثان شرکت‌های خارجی سابق - فعال شد. به لحاظ اداری این شرکت‌های جدید، شبیه شرکت‌های صاحب امتیاز پیشین باقی ماندند. اجازه کار به شرکت‌ها بر اساس ساختار مدیریتی موجود به شرکت نفت ونزوئلا امکان داد تا از وقفه در تولید که می‌توانست در نتیجه ادغام پیش آید، اجتناب ورزد. اما با گذشت زمان شرکت نفت ونزوئلا تعداد شرکت‌های فعال را به چهار مورد کاهش داد.

پس از ملی‌سازی، ساختار سازمانی صنعت نفت تغییر کرد. مسئولیت تعیین و تدوین اهداف و سیاست‌های کلی بر عهده وزیر انرژی و معادن (MEM)^۶ گذارده شد. شرکت نفت برای دستیابی به این اهداف و نظارت بر اجرای آنها توسط شرکت‌های فرعی، برنامه‌ها و طرح‌های ویژه‌ای را تهیه کرد و مسئولیت اجرای آنها بر عهده شرکت‌های عامل گذارده شد. اما، فقدان شفافیت در مورد مسئولیت‌های اداری به برخوردهایی بین وزارت انرژی و معاون و شرکت نفت منتهی گردید.

وقتی شرکت نفت ونزوئلا تاسیس شد، اجازه یافت تا مانند یک شرکت خصوصی و سودمحور^۷ و فارغ از مداخله سیاسی فعالیت کند. اما از همان ابتدای کار، شرکت نفت و دولت ونزوئلا به کرات اهداف سیاسی و اقتصادی ناسازگاری را تعقیب می‌کردند. این موضوع در سپتامبر ۱۹۸۲ به یک معضل تبدیل شد، یعنی زمانی که

۱. Boué, Venezuela: The Political Economy of Oil .

۲. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry .

۳. Carlos Andrés Pérez

۴. Nationalization Commission

۵. Multinational companies

۶. Ministry of Energy and Mines (MEM)

۷. Profit-oriented company

دولت ورشکسته لویس هراره کمپینس^۱ موافقتنامه مورد اتفاق تمامی طرفها در زمان ملی سازی را نقض و ۱۸ میلیارد دلار سرمایه این شرکت را مصادره کرد و به این ترتیب، به شکلی موثر به استقلال شرکت نفت در تامین مالی خاتمه داد.

تولید نفت در ونزوئلا مرتباً از سال ۱۹۷۳ تا سال ۱۹۸۵ کاهش یافت و روشن شد (به ویژه پس از مصادره سرمایه های شرکت) که شرکت نفت ونزوئلا سرمایه کافی برای توسعه ذخایر کشور در اختیار ندارد. در نتیجه، در اوایل دهه ۱۹۹۰، شرکت نفت اکتشاف و بهره برداری از میدان نفتی حاشیه ای و غیرفعال را یکی از اولویت های برنامه کاری خود قرار داد. شرکت برای این منظور سرمایه لازم داشت ولی به دلیل رابطه تنش آلود شرکت با دولت تامین سرمایه از طریق کاهش مالیات یا حق امتیاز یا از طریق دریافت وام غیرممکن بود. در نتیجه، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، شرکت نفت ونزوئلا از سیاستی پیروی کرد که به «آپرتورا پترولرا» یا «باز کردن [درهای] نفت»^۲ برای جذب سرمایه خارجی مشهور شد.

سیاست آپرتورا موجب شد تا ۳۳ موافقتنامه خدمات عملیاتی با ۲۲ شرکت نفتی خارجی مختلف و چهار انجمن راهبردی^۳ برای تولید نفت خام فوق سنگین^۴ در کمربند نفتی اورینوکو به امضاء برسد.^۵ شرکت نفت ونزوئلا در مورد برخی از پروژه ها و میداین نفتی حاشیه ای با وزیر نیرو و معادن مذاکره کرد تا شرکت های خارجی فقط یک درصد حق امتیاز بجای رقم مرسوم ۱۶/۶ درصد را بپردازند.^۶ از آنجا که قراردادهای اجرایی بار مالیاتی سرمایه گذاران خصوصی را کاهش داد، بخش ناچیزی از سودهای حاصل از سرمایه گذاری های جدید به جیب دولت سرازیر شد. اما، پروژه هایی که در نتیجه سیاست آپرتورا اجرا شدند، روند نزولی تولید نفت را معکوس ساخته و ذخایر کشور را افزایش دادند.

در مبارزات انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۹۸، هوگو چاوز عملکرد شرکت نفت ونزوئلا و ائتلاف درآمد های نفتی توسط دولت را به باد انتقاد گرفت. چاوز پیروز انتخابات شد و علی رودریگز^۷ را به عنوان وزیر انرژی و معادن منصوب کرد تا سیاست آپرتورا را معکوس سازد و در مورد سهمیه ها و قیمت بین اعضای اوپک تفاهم به وجود آورد. در سال های اجرای آپرتورا، شرکت نفت ونزوئلا تمرکز خود را از درآمد مالی به تولید تغییر داد و بر کمیّت و نه قیمت تمرکز نمود. در نتیجه، از سال ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۹، ونزوئلا به سهمیه های اوپک وفادار

۱. Luis Herrera Campíns

۲. Oil opening

۳. Strategic associations

۴. Extra-heavy crude oil

۵. United States Energy Information Administration, "Country Analysis Briefs: Venezuela."

۶. Bernard Mommer, "Oxford Energy Comment: Venezuelan Oil Politics at the Crossroads," Oxford Institute for Energy Studies (March 2001).

۷. Ali Rodriguez

نماند.^۱ چاوز پس از به قدرت رسیدن، چاوز از شرکت نفت خواست تا تولید خود را کاهش دهد و از سهمیه‌بندی اوپک تبعیت کند.

در سال ۲۰۰۱، قانون جدید هیدروکربنها اجرا شد و جایگزین قانون هیدروکربنهای سال ۱۹۴۳ و قانون ملی‌سازی سال ۱۹۷۵ شد. بر اساس قانون جدید، حق امتیاز پرداختی توسط شرکتهای خصوصی از یک درصد (یا گاهی ۱۶/۶ درصد) به ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش یافت. بعلاوه، بر اساس قانون تمامی سرمایه‌گذاریهای خارجی در آینده بجای موافقتنامه‌های خدمات اجرایی، تقسیم سود یا انجمن‌های راهبردی، به شکل سرمایه‌گذاری مشترک^۲ با شرکت نفت ونزوئلا خواهد بود.^۳ این قانون تضمین کرد که شرکت نفت ونزوئلا در تمامی پروژه‌های نفتی جدید، اکثریت سهام را در اختیار خواهد داشت.

یک سال بعد از تصویب قانون جدید هیدروکربنها، چاوز هیات مدیره جدید شرکت نفت ونزوئلا را منصوب کرد. این اقدام نقض فرایند شایسته‌سالاری^۴ سنتی شرکت بود. این تغییر در کنار سیاستهای نفتی جدید چاوز، موجب برپایی یک اعتصاب کارگری در شرکت شد که در ماه دسامبر ۲۰۰۲ شروع شد و دو ماه به طول کشید. پیش از این اعتصاب، تولید حدود ۳/۲ میلیون بشکه در روز بود در حالی که در خلال این اعتصاب به کمتر از ۴۰/۰۰۰ بشکه در روز کاهش یافت.^۵ دولت ۱۸۰۰۰ کارگر شرکت را اخراج کرد که در نتیجه آن تولید، درآمد نفتی و تخصص و دانش فنی از دست رفت.

در سال ۲۰۰۶، چاوز اعلام کرد که دولت چند عملیات نفتی بزرگ که (در نتیجه سیاست آپرتورا) توسط شرکتهای خارجی کنترل می‌شد را در دست خواهد گرفت. بر اساس قراردادهای جدید با شرکتهای خارجی، مالیات بر درآمد سودهای بادآورده از ۳۴ درصد به ۵۰ درصد افزایش یافت. بعلاوه، چاوز مقرر کرد که شرکت نفت ونزوئلا حداقل ۶۰ درصد مالکیت این عملیاتها و تمامی پروژه‌های جدید را در اختیار خواهد داشت. چاوز در ادامه این طرح ملی‌سازی در ژانویه ۲۰۰۷ اعلام کرد که دولت کنترل پروژه‌های نفت سنگین در کمربند اورینوکو را در دست خواهد گرفت. این اقدام به آن دسته از شرکتهای خارجی که بر روی پروژه‌ها کار می‌کردند اجازه می‌داد تا شرکای کمتر بمانند.^۶ از شش شرکت بزرگ درگیر در پروژه‌های اورینوکو، توتال^۷ و استت‌اویل^۸

۱. Bernard Mommer, "Oxford Energy Comment: Changing Venezuelan Oil Policy," Oxford Institute for Energy Studies (April 1999).

۲. Joint venture

۳. United States Energy Information Administration, "Country Analysis Briefs: Venezuela."

۴. Meritocracy process

۵. Toyin Falola and Ann Genova, The Politics of the Global Oil Industry (Westport, CT: Praeger Publishers, 2005).

۶. "Exxon Seeks Deal on Venezuela Oil," BBC News (September 13, 2007), <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/6992487.stm>

۷. Total

۸. Statoil

دارایی‌های خود را کاهش دادند تا شرکت نفت ونزوئلا بتواند سهام بیشتر را در اختیار داشته باشد، شورون^۱ و بریتیش پترولیوم سهام سابق خود را حفظ کردند و کونوکوفیلپس^۲ و اکسون‌موبیل^۳ پروژه‌ها را ترک کردند.

ارزیابی فرایند ملی‌سازی

از ماتریس مورد استفاده برای ارزیابی خصوصی‌سازی صنعت نفت آرژانتین (ر.ک نمودار شماره ۱-۳) برای تعیین پیامدهای سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت و بلندمدت ملی‌سازی صنعت نفت ونزوئلا نیز بهره خواهیم گرفت. اگرچه ارزیابی پیامدهای کوتاه مدت و بلندمدت سیاست ملی‌سازی چاوز امکان‌پذیر است، اما از آنجا که این اجرای سیاست تنها از سال ۱۹۹۹ آغاز شده و تا به امروز ادامه دارد، شناسایی و بحث درباره تأثیرات کوتاه‌مدت آن آسان‌تر است. در ادامه خواهیم دید که ونزوئلا به کرات در کوتاه مدت و بلندمدت با بده بستان مواجه بوده است. وقتی دولت کنترل خود بر صنعت نفت را تقویت کرد، مانند سالهای ۱۹۷۶ و ۱۹۹۹، با هدف دستیابی به اهداف کوتاه مدت تامین درآمد بیشتر نفتی بود. اما در بلندمدت، این کشور تلاش کرده تا اقتصاد خود را که به شکل فزاینده به نفت وابسته شده، تنوع بخشیده و توسعه دهد.

پیامدهای اقتصادی در کوتاه مدت

پس از ملی‌سازی صنعت نفت در سال ۱۹۷۶، وزارت انرژی و معادن و شرکت نفت ونزوئلا چند هدف کوتاه مدت برای خود تعیین کردند که جستجوی ذخایر جدید، افزایش ظرفیت بالقوه تولید، به روز کردن پالایشگاهها و دستیابی به بازارهای جدید صادرات از آن جمله بودند. این صنعت موفق شد تا به برخی از این اهداف دست یابد. پروژه‌های عظیم نفت سنگیم کمر بند اورینوکو آغاز شد و مشتریان بین‌المللی پیدا شدند. اما، اکثر ذخایر جدید نفت سنگین و گاز بود و ظرفیت بالقوه تولید افزایش نیافت. افزایش هزینه‌ها نیز یکی از نگرانی‌ها بود زیرا هزینه‌های تولید از ۱/۲۱ دلار در هر بشکه در سال ۱۹۷۶ به ۲/۱۲ دلار در سال ۱۹۷۹ افزایش یافت (ر.ک جدول ۱-۵) (بر اساس اظهار نظر یکی از مقامات شرکت نفت ونزوئلا که در مصاحبه با تری لین کارل^۴ در سال ۱۹۹۱ بیان داشته، هزینه تولید یک بشکه نفت در سال ۱۹۷۶ یک دلار و هشتاد سنت بود و در سال ۱۹۷۹ بالای سه دلار و در اواخر دهه ۱۹۸۰ به شش دلار رسید؛ علی‌رغم اختلافی که این ارقام دارند، بی‌تردید هزینه‌ها در خلال سالهای یاد شده افزایش یافتند). با اشاره به این حقیقت که تعداد زیادی از چاههای نفت نیاز به تعمیر داشتند (حدود ۱۵۰۰ حلقه در سال ۱۹۷۹ در مقایسه با ۸۷۶ حلقه در سال ۱۹۷۶) و برای این تعمیرات زمان بیشتری

۱. Chevron

۲. ConocoPhillips

۳. ExxonMobil

۴. Terry Lynn Karl

لازم بود (بطور متوسط نه روز در سال ۱۹۷۹ در مقایسه با شش روز در سال ۱۹۷۶) می‌توان این افزایش هزینه‌ها را توضیح داد.^۱ بعلاوه، فناوری مورد نیاز برای استحصال نفت خام بسیار هزینه‌بر بود.

اثبات شد که وظیفه ثابت نگه داشتن تولید برای شرکت نفت جدیدالتاسیس ونزوئلا کار دشواری است زیرا اکثر میادین نفتی به بلوغ رسیده و اکتشاف و سرمایه‌گذاری پیش از ملی‌سازی کاهش یافته بود. نرخ نزولی ظرفیت بالقوه تولید بسیار بالا و حدود ۲۵ درصد در سال بود. در نتیجه، هزینه حفظ تولید در سطح ۲/۲ میلیون بشکه در روز به طور مستمر افزایش می‌یافت. اما صنعت نفت توانست با دشواریهایی این سطح تولید را در فاصله سالهای ۱۹۷۶ تا ۱۹۷۹ حفظ کند.^۲ هم کاهش طبیعی در بهره‌وری میادین و هم هجوم پرسنل جوان و آموزش ندیده به صنعت نفت در دشواری نبرد برای حفظ سطح تولید نقش داشتند.

جدول شماره ۵- ۱- نتایج اولیه صنعت نفت ملی شده ونزوئلا

۱۹۷۹	۱۹۷۸	۱۹۷۷	۱۹۷۶	
۱۴۷۰	۱۰۷۹	۹۱۶	۸۷۶	تعداد حلقه‌های چاه تعمیر شده
۳۸۸۳	۳۲۵۹	۲۸۳۵	۲۳۲۲	هزینه‌های عملیاتی (میلیون بولیوار)
۲/۱۲	۱/۹۲	۱/۴۸	۱/۲۱	هزینه تولید هر بشکه (بشکه/دلار)
۳۱۰	۳۵۰	۳۹۰	۴۳۰	بهره‌وری به هر چاه حفر شده (بشکه در روز)
۹	۸	۷	۶	زمان صرف شده برای تعمیر (روز برای هر چاه)
۱۶۳۱	۱۷۸۹	۱۷۳۳	۱۸۷۹	ظرفیت بالقوه تولید نفت خام سبک/متوسط (هزار بشکه در روز)

منبع: ملی‌سازی صنعت نفت ونزوئلا (لکسینگتون، ام‌ای: لس‌آنجلس بوکز، ۱۹۸۳)، ص. ۷۴.

از آنجا که شرکتهای نفتی خارجی پیش از ملی‌سازی می‌دانستند که با لغو امتیازاتشان در سال ۱۹۸۳ مواجه خواهند شد، بنابراین از سرمایه‌گذاری و اکتشاف سر باز زده و در عوض بر تولید با کمترین هزینه تمرکز کردند. از ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۵، سرمایه‌گذاری در صنعت نفت ونزوئلا در سطح نازل سالانه یک میلیارد دلار بود. فقدان سرمایه‌گذاری و فعالیت اکتشافی باعث شد تا حفظ به روز بودن و کارآمدی صنعت نفت کشور دشوار گردد. دانش فنی و تخصص نیز کاهش یافت. در حالی که در دهه ۱۹۵۰ حدود ۸۰۰ زمین‌شناس و متخصص ژئوفیزیک در صنعت نفت ونزوئلا کار می‌کردند، در سال ۱۹۷۶ کمتر از ۴۰ نفر از آنها درگیر فعالیتهای اکتشافی بودند.^۳

پس از آنکه دولت کنترل صنعت نفت را به دست گرفت، سرمایه‌گذاری در تولید و اکتشاف به سرعت افزایش یافت. در اولین سال پس از ملی‌سازی، سرمایه‌گذاری در همان سطح سالهای پیش از ملی کردن^۴ بود اما

۱. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۲. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۳. Lexington Books

۴. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۵. Prenationalization

در سال ۱۹۷۷ دو برابر و در سال ۱۹۷۸ مجدداً دو برابر شد. سطح سرمایه‌گذاری در سال ۱۹۸۱ نسبت به سال ۱۹۷۶ سیزده برابر افزایش یافته بود.^۱ افزایش سرمایه‌گذاری در توسعه عملیاتیهای شرکت نفت ونزوئلا نقشی کلیدی ایفا نمود. اما، این اختلاف به معنی افزایش هزینه‌ها و مخارج عملیاتی نیز بود. در واقع، به زبان آمار، مخارج عملیاتی در سال ۱۹۸۰ به سه برابر سطح سال ۱۹۷۵ رسید.

پیامدهای سیاسی در کوتاه مدت

در طول فرایند ملی‌سازی، منافع ذینفعان مختلف مد نظر قرار گرفت. کمیسیون ملی‌سازی مرکب از نمایندگان از کابینه، احزاب سیاسی^۲، اتحادیه‌های کارگری، دانشگاه‌ها و گروههای اقتصادی^۳ بود. در پاییز ۱۹۷۴، کمیسیون از کارگران صنعت نفت نظر سنجی کرد. از آنجا که اکثر کارگران با مفهوم بنیادی ملی‌سازی (اما نه تمامی رویه‌های مربوطه) موافق بودند، می‌توان نتیجه گرفت که اکثریت تمایل دارند تا همچنان پس از ملی شدن آن در این صنعت خدمت کنند. کارکنان شرکت نفت گروهی به نام «انجمن هدایت نفت» (AGROPET)^۴ تشکیل دادند تا فعالانه و همکارانه در فرایند ملی‌سازی مشارکت جویند. در اوایل سال ۱۹۷۵، این انجمن چند گزارش درباره ملی کردن به رییس جمهور وقت پرز و کابینه‌اش تقدیم کرد. این گزارشها درباره نحوه ساختار بندی این صنعت پس از ملی کردن آن، اطلاعات مهمی ارائه می‌داد.

دولت ونزوئلا و کمیسیون ملی‌سازی می‌دانستند که اگر می‌خواهند بحث ملی کردن به موفقیت دست یابد باید از طریق فرایندی مشارکتی^۵ باشد. با مشارکت کارگران و دیگر طرفهای ذینفع در فرایند ملی‌سازی، گذار به یک صنعت نفت دولتی گذاری نسبتاً آرام خواهد بود. مفاد مختلف قانون ملی‌سازی اشعار داشت که کارگران صنعت نفت تمامی امتیازات و مزایای پیشین خود را حفظ خواهند کرد که آنها را راضی می‌کرد. بعلاوه، اکثر کارکنان صنعت نفت ونزوئلایی‌هایی بودند که از لحاظ سیاسی از تصمیم به ملی‌سازی حمایت می‌کردند که موجب شد تا گذار به مالکیت دولتی تسهیل گردد.

دولت ونزوئلا در فرایند ملی کردن صنعت نفت خود، به سرعت با شرکتهای نفتی خارجی به توافق رسید. گفتگو با این شرکتهای درباره غرامت و موافقتنامه‌های فنی و بازاریابی احتمالی، ماهها پیش از اجرای قانون ملی کردن در جریان بود. اما دولت در مورد بازاریابی و فناوری، از موضع ضعف مذاکره می‌کرد. شرکتهای چند ملیتی بخش اعظم بازاریابی را کنترل می‌کردند و ونزوئلا برای صادرات نفت خود به کانالهای تجاری آنها نیاز داشت.

۱. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۲. Political parties

۳. Economic groups

۴. Agrupación de Orientación Petrolera (AGROPET)

۵. Participatory process

با این حال تا سال ۱۹۷۹، بیش از نیمی از صادرات نفت ونزوئلا خارج از سیستم تجارت شرکتهای خارجی صورت می‌پذیرفت. بعلاوه، شرکتهای خارجی دانش فنی لازم برای فعالیت روان و موثر صنعت را در اختیار داشتند. بر اساس موافقتنامه‌ها، حدود ۳۰۰ متخصص خارجی همچنان به عنوان مشاور به کار خود در صنعت نفت ونزوئلا ادامه دادند.

در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، مسایل کنترلی کم کم نمودار شدند. صنعت نفت همچنان برای دولت منبع درآمد بود اما هزینه‌ها و مخارج عملیاتی آن رو به افزایش بودند. دولت درباره میزان کنترلی که باید بر شرکت نفت ونزوئلا داشته باشد، هر روز بیشتر دچار تردید می‌شد. در دوران ریاست جمهوری پرز، این صنعت از استقلال^۱ تقریباً کاملی برخوردار بود اما خلف او کالدرون برتی^۲ به سرعت کنترل بیشتری در اختیار وزیر نیرو و معادن گذارد. بعلاوه، کمیته‌های کنگره و گروههای ویژه^۳ نیز نظارت و پایش خود بر فعالیت‌ها، پروژه‌ها و تصمیمات صنعت را افزایش دادند.

حتی پیش از ملی کردن نیز دولت ونزوئلا بسیار به درآمدهای نفتی بسیار وابسته بود. بحران بزرگ نفت در سالهای ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ موجب خیزش عظمی در درآمد ونزوئلا شد و به دولت پرز امکان داد تا برنامه توسعه اقتصادی^۴ را آغاز کند. اما این برنامه به تورم^۵، کسری موازنه پرداختها، یک بدهی ملی عظیم^۶ و سقوط خدمات اجتماعی منجر شد. قبلاً اقتصاد علایمی از اعوجاج به دلیل تغییر درآمدهای نفتی نشان داده بود. دولت همچنان به قرض کردن و هزینه کردن ادامه داد تا وقتی کنترل خود بر این فرایند را از دست داد و اقتصاد در رکود سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۸۱ غرق شد. روشن شد که درآمد نفتی به تنهایی نمی‌تواند جوابگوی افزایش هزینه‌های مالی باشد. در این سالها، دولت ونزوئلا با یک معما رو به رو بود: افزایش سرمایه‌گذاری برای استخراج نفت سنگین در کمر بند اورینوکو ضروری بود تا تضمین شود که این صنعت می‌تواند درآمد مورد نیاز کشور را تامین کند اما این سرمایه باید از دیگر بخش‌های اقتصاد رو به موت تامین می‌شد.

به دنبال ملی شدن صنعت نفت، «صندوق صنعت نفت»^۷ تاسیس شد تا استقلال شرکت نفت ونزوئلا در تامین مالی تضمین شود. قانون ملی کردن دولت را ملزم می‌کرد تا ۱۰ درصد ارزش خالص^۸ صادرات نفت را برای تامین مالی پروژه‌ها در اختیار شرکت نفت قرار دهد. تا سال ۱۹۸۱، این صندوق ۸ میلیارد دلار سرمایه اندخته بود و کم کم رهبران سیاسی به این منبع پولی به عنوان راه حل مسایل پولی دولت چشم طمع دوختند. در ابتدا، تا حدی در نتیجه دفاع «اکسیون دمکراتیکا» از سازوکار تامین مالی مستقل شرکت نفت، سیاستمداران به

۱. Autonomy

۲. Calderón Berti

۳. Task forces

۴. Economic development

۵. Inflation

۶. Huge national debt

۷. Oil Industry Fund

۸. Net value

این صندوق متعرض نشدند. گونزالو باریوس^۱ رهبر وقت حزب معتقد بود «بی‌نهایت خطرناک است که کشور برای پوشش اسراف و ناکارآمدی واحدهای دولتی مقروض، از منابع مالی صنعت نفت استفاده کند»^۲.

تا ماه آگوست سال ۱۹۸۲، در نتیجه هزینه بی‌مهابای دخایر بین‌المللی ونزوئلا و خروج سریع سرمایه‌ها از کشور، بحران اقتصادی بسیار عمیق شد. در ۲۸ سپتامبر، بانک مرکزی ونزوئلا^۳ کنترل صندوق سرمایه‌گذاری شرکت نفت را در دست گرفت و به استقلال سرمایه‌گذاری این شرکت خاتمه داد. این اقدام نشان دهنده وابستگی شدید هزینه‌های عمومی به درآمد نفت است. از دهه ۱۹۶۰ به بعد، دولت تقریباً همیشه تمامی درآمد حاصل از نفت را هزینه کرده و الگوی مصرفی را نهادینه کرده که تغییر آن سخت بوده است. برای مثال، در سال ۱۹۷۴، وقتی درآمد نفت سه برابر شد، هزینه‌ها نیز سه برابر شد ولی وقتی این درآمدها در اوایل دهه ۱۹۸۰ کاهش یافت، دولت هزینه‌های خود را کنترل نکرد.

پیامدهای اقتصادی در بلندمدت

تا اواخر دهه ۱۹۸۰، درآمدهای نفتی دیگر جوابگوی نیازهای شرکت نفت ونزوئلا برای سرمایه‌گذاری و دیگر نیازهای سرمایه‌ای دولت نبود. شرکت نفت نه سرمایه کافی برای توسعه ذخایر کشور یا پرداختن به عملیاتهای اکتشافی در اختیار داشت و نه سرمایه لازم برای سرمایه‌گذاری در توسعه اقتصادی کشور که به شدت ضروری بود. صنعت نفت برای حفظ سطح تولید به شکلی فزاینده نیازمند سرمایه‌گذاری بود و دریافت مالیاتهای داخلی جایگزین منطقی افزایش درآمدهای دولت از طریق فروش نفت بود. اما، وابستگی دولتهای پیشین ونزوئلا به دلارهای نفتی توانایی کشور برای توسعه بنیان مالیاتی داخلی^۴ و کسب درآمد از مردم را تضعیف کرده بود. شرکت نفت با اطلاع از این موضوع، از سیاست آپرتورا پشتیبانی کرد که به شرکتهای خصوصی خارجی اجازه می‌داد تا منابع انرژی کشور را توسعه دهند.

پروژه‌هایی که در سالهای آپرتورا اجرا شدند فرایند نزولی تولید نفت کشور را معکوس کردند. در فاصله سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۸، تولید نفت ونزوئلا تقریباً ۷۰ درصد افزایش یافت و از رقم روزانه ۲/۰۲ میلیون بشکه در سال ۱۹۸۹ به ۳/۴۱ میلیون بشکه در سال ۱۹۹۸ رسید.^۵ سطح تولید در خلال این سالها اغلب با نقض سهمیه-بندیهای اوپک همراه بود. در خلال سالهای آپرتورا، در عین حال که تولید افزایش یافت هزینه‌های عملیاتی شرکت نفت ونزوئلا نیز ۱۷۵ درصد افزایش یافت و به این ترتیب شرکت تقریباً هیچگونه افزایش سودی نداشت.^۶

۱. Gonzalo Barrios

۲. Coronel, The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry.

۳. Venezuelan Central Bank

۴. Domestic tax base

۵. United States Energy Information Administration, "Country Energy Profiles: Venezuela,"

http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fi ps=VE (August 2007).

۶. Petroleos de Venezuela, S.A.,

<http://www.pdvsa.com/> (accessed June 15, 2008).

نتیجه آپرتورا عقد قراردادهای عملیاتی و تشکیل انجمن‌های راهبردی با ۲۲ شرکت نفتی مختلف بود. در ابتدا، این سیاست با ۲ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی برای صنعت نفت کشور همراه بود. بخش اعظم این سرمایه‌گذاری در بخش اکتشاف متمرکز بود و نتیجه آن حیرت در اثر کشف ذخایر عظیم نفت ونزوئلا بود. ذخایر تایید شده از ۲۵ میلیارد بشکه در سال ۱۹۸۷ به ۷۱/۷ میلیارد بشکه در سال ۱۹۹۸ - رشد ۱۸۷ درصدی - افزایش یافت.^۱

وقتی چاوز به ریاست جمهوری رسید، بلافاصله دستور داد تا شرکت نفت تولید خود را ۵۲۵/۰۰۰ بشکه در روز کاهش دهد و از سهمیه اوپک پیروی کند (شرکت نفت ونزوئلا از سال ۲۰۰۴ به این سو، اظهارنامه‌های مالی به کمیسیون بورس و اوراق بهادار ایالات متحده^۲ تحویل نداده و بنابراین تحلیل‌گران صنعتی و اقتصاددانان درباره سطح تولید دچار تردید هستند). اعتصاب ماه دسامبر ۲۰۰۲ به شدت بر ظرفیت تولید نفت ونزوئلا تأثیر گذارد و بسیاری از تحلیل‌گران صنعتی این اعتصاب را عاملی موثر در کاهش اخیر تولید می‌دانند. در نتیجه این اعتصاب، تولید از روزانه ۳ میلیون بشکه به کمتر از ۵۰۰/۰۰۰ بشکه در ماه ژانویه ۲۰۰۳ کاهش یافت. بر اساس آمارهای شرکت نفت ونزوئلا، مجموع ضرر حادثه در فروش بر اثر اعتصاب به حدود ۱۴/۴۳ میلیارد دلار رسید. بین ربع آخر سال ۲۰۰۲ و ربع اول سال ۲۰۰۳، تولید ناخالص داخلی ونزوئلا تقریباً ۲۴ درصد سقوط کرد.^۳

بر اساس تخمین‌های صنعتی، آن دسته از میادین نفتی ونزوئلا که اخیراً با سرمایه‌گذاری مشترک به تولید رسیده‌اند روزانه حدود ۴۰۰/۰۰۰ بشکه نفت تولید می‌کنند.^۴ اما بسیاری از این میادین حاشیه‌ای هستند و نرخ تولید در آنها به شدت نزولی است. در سالهای بعد، ونزوئلا متهورانه منابع انرژی خود در کمربند اورینوکو را توسعه داد. این کشور برنامه‌ای به نام «مگنا زروا»^۵ [ذخیره کبیر] را طراحی کرد تا حجم منابع تایید شده خود در این منطقه را افزایش دهد. شرکت نفت به همکاری با دیگر شرکتهای نفتی ملی مانند برزیل پتروبراس، پتروپارس ایران، سی.ان.پی.سی چین و او.ان.جی.سی هند روی آورده و تخمین می‌زند که برنامه می‌تواند به تایید ۲۶۰ میلیارد بشکه نفت منتهی شود.

در سال ۲۰۰۴، شرکت نفت ونزوئلا سودی بیش از پیش بینی‌ها کسب کرد که به این معنی بود درآمد بیشتری برای حمایت از هزینه‌های عمومی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در دسترس است. دولت با استفاده از بخشی از این درآمدها و به عنوان بخشی از طرح ملی توسعه^۶ خود، سه اتحادیه برای سرمایه‌گذاری عمومی تاسیس کرد. یکی

۱. United States Energy Information Administration, "Country Energy Profiles: Venezuela."

۲. U.S. Securities and Exchange Commission

۳. Información Estadística, Banco Central de Venezuela, <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> (accessed July 1, 2008).

۴. United States Energy Information Administration, "Country Analysis Briefs: Venezuela."

۵. Magna Reserva

۶. National development plan

از این اتحادیه‌ها (با دو میلیارد دلار سرمایه) با هدف ساخت نیروگاههای برق آبی و گرمایشی و تامین مالی یک خط هوایی ملی تاسیس شد. اتحادیه دیگر با هدف سرمایه‌گذاری در مسکن و توسعه زیرساختها و سومی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های توسعه کشاورزی طراحی شدند. بعلاوه، دایره مدیریت توسعه اجتماعی^۱ شرکت نفت ونزوئلا از برنامه‌های آموزشی، مراقبت‌های درمانی و تولید حمایت می‌کند. این شرکت سالانه میلیاردها دلار سرمایه در اختیار این اتحادیه‌ها قرار می‌دهد که موجب می‌شود مبالغ متنابهی پول از سرمایه‌گذاری در فعالیتهای نفتی دور شود.

در سال ۲۰۰۷، ونزوئلا ۸۰ میلیارد بشکه ذخایر نفتی داشت که در بین کشورهای آمریکای جنوبی بزرگترین بود. در سال ۲۰۰۶، صادرات خالص کشور روزانه ۲/۲ میلیارد بشکه بود که ششمین کشور در جهان محسوب می‌شد.^۲ اما در سالهای اخیر این کشور بسیار تلاش کرده تا سطح تولید خود را حفظ کند، چرا که به دلیل کاهش طبیعی سطح تولید میادین نفتی موجود و تاثیرات بلندمدت اعتصاب ماه دسامبر ۲۰۰۲ رو به افول بوده است. اکثر میادین نفتی شرکت نفت ونزوئلا نرخ کاهش سالانه ۲۵ درصد را تجربه می‌کنند و تحلیل‌گران صنعتی^۳ تخمین می‌زنند که شرکت برای حفظ سطح تولید در این میادین باید سالانه حدود ۳ میلیارد دلار هزینه کند. از زمانی که چاوز قدرت را به دست گرفت، تولید بین روزانه حداقل ۲/۵۸ میلیون بشکه در سال ۲۰۰۳ تا حداکثر ۳/۴۶ میلیون بشکه در سال ۲۰۰۰ در نوسان بوده است.^۴

پیامدهای سیاسی در بلندمدت

یکی از چشم‌گیرترین پیامدهای سیاسی بلند مدت ملی‌سازی صنعت نفت در سال ۱۹۷۶ ناشی از ماده ۵ قانون ملی‌سازی است که به طرح اولیه اضافه شده و اشعار می‌دارد: «در موارد خاص و وقتی برای منفعت عمومی مفید است، هیات اجرایی ملی^۵ یا نهادهای پیش‌گفته اجازه دارند تا موافقتنامه‌های انجمنی با موسسات خصوصی امضا کنند، البته به نحوی که کنترل دولتی تضمین شود و تنها برای مدتی کوتاه باشد. اجرای چنین موافقتنامه‌ای منوط به تایید هر دو اتاق کنگره است». ماده ۵ همکاری دولت با شرکتهای خصوصی را وقتی مجاز می‌داند که قبلاً به تایید کنگره رسیده باشد. اگرچه در بحبوحه بحث ملی‌سازی، افزودن این ماده بحث‌های سیاسی زیادی را برانگیخت اما تاثیرات آن تا اواخر دهه ۱۹۸۰ احساس نشد، یعنی زمانی که میادین حاشیه‌ای به روی سرمایه‌گذاران خارجی باز شدند. اصولاً ریشه‌ها و توجیهات سیاست آپرتورا را می‌توان در این ماده یافت.

۱. Social Development Management Department
۲. United States Energy Information Administration,
“Country Analysis Briefs: Venezuela.”
۳. Industrial analysts

۴. United States Energy Information Administration,
“Country Analysis Briefs: Venezuela.”
۵. National Executive Board

سیاست نفتی محور بحث‌های انتخابات ریاست جمهوری ونزوئلا در سال ۱۹۹۸ بود که چاوز در آن به قدرت رسید. چاوز در طول مبارزات انتخاباتی خود سیاستهای شرکت نفت ونزوئلا و استفاده از درآمدهای نفتی را به باد انتقاد گرفت و معتقد بود که حق امتیاز سهل‌گیرانه و ساختار مالیاتی به نفع شرکتهای نفتی خارجی و به ضرر ونزوئلاست. همچنین نسبت به کنترل فزاینده شرکت نفت بر تدوین سیاست نفتی اعتراض کرده و این شرکت را «دولت در دولت» نامید. در سالهای آرتورا، شرکت نفت نقطه تمرکز خود را از درآمدهای مالی به بیشینه‌سازی حجم تولید تغییر داد و چاوز معتقد بود که افزایش تولید در نتیجه این تغییر مستقیماً به سقوط قیمت نفت در سال ۱۹۹۸ کمک کرده است. شرکت نفت نه تنها سهمیه‌بندیهای اوپک را نادیده گرفته بود بلکه به دولت فشار می‌آورد تا از سازمان خارج شود. وقتی چاوز در انتخابات پیروز شد، علی رودریگز را به عنوان وزیر انرژی و معدن منصوب کرد و تعهد کرد که با همکاری، سیاستهای آرتورا را معکوس ساخته و نقش کشور در اوپک را احیا می‌کند.

به نظر می‌رسید که درگیری بین چاوز و شرکت نفت گریزناپذیر است زیرا چاوز به سرعت کنترل دولت بر صنعت نفت را احیا کرد. در سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، سه بار رییس شرکت نفت را عوض کرد. قبلاً دیدیم که این مداخله موجب برپایی یک اعتصاب ۶۵ روزه شد که در نتیجه آن تولید به شدت کاهش یافت و چاوز ۱۸/۰۰۰ تن از کارگران شرکت نفت را اخراج کرد.

تا سال ۲۰۰۰، چاوز کاهش تولید نفت را مدیریت کرده و برای ارتقای تفاهم مشترک درباره سهمیه‌بندیها و قیمتها، دومین اجلاس سران در تاریخ اوپک را میزبانی کرد. در نتیجه سیاستهای جدید، درآمدهای ونزوئلا از صادرات هیدروکربن در مقایسه با ۱۹/۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۱ به ۲۷/۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ رسید. در حالی که در سال ۱۹۸۱، ۱۳/۹ میلیارد دلار از درآمدهای صادراتی مربوط به حق امتیازها و مالیات بر درآمد بود در سال ۲۰۰۰، از ۲۷/۳ میلیارد دلار درآمدهای صادراتی تنها ۱۱/۳ میلیارد مربوط به حق امتیازها و مالیات بر درآمد بودند. در فاصله سالهای ۱۹۷۶ و ۱۹۹۲، به طور متوسط ۷۱ درصد درآمدهای صادراتی ناشی از حق امتیازها و مالیات بر درآمد بودند. بین سالهای ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۰، این رقم بطور متوسط تنها ۳۶ درصد بوده است.^۱ سقوط درآمدهای مالی را می‌توان به اقتباس شیوه جهانی حسابرسی برای گزارش سود و زیان و قراردادهایی نسبت داد که شرکت نفت در طول سالهای آرتورا با شرکتهای خارجی منعقد کرده است. در سال ۱۹۸۹، ونزوئلا شیوه حسابرسی جدیدی برگزید که بر اساس آن هزینه‌های تحمیل شده در خارج را به ونزوئلا منتقل می‌کرد و به این ترتیب سودی که در خارج از کشور حاصل می‌شد را افزایش می‌داد. این حرکت به نفع شرکت نفت تمام

۱. Mommer, "Oxford Energy Comment: Changing Venezuelan Oil Policy."

شد زیرا برای مثال باید در ونزوئلا ۶۷/۷ درصد مالیات بر درآمد می‌پرداخت در حالی که در مقایسه مالیات بر درآمد در ایالات متحده تنها ۳۴ درصد است. اما این به معنی کاهش سهم دولت از درآمدهای شرکت نفت از طریق دریافت مالیات نیز بود. و بالاخره، در طول سالهای آپرتورا، بسیاری از شرکتها بجای نرخ معمول ۱۶/۶ درصد حق امتیاز، تنها یک درصد می‌پرداختند که به کاهش بیشتر درآمدهای مالی دولت می‌انجامید.

همانگونه که قبلاً اشاره شد، قانون هیدروکربن‌های سال ۲۰۰۱ حق امتیاز پرداختی را از یک درصد (اگرچه برخی از شرکت‌های خارجی ۱۶/۶ درصد می‌پرداختند) به ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش داد. همزمان، درآمد مالیاتی از محل استحصال نفت از ۶۷/۷ درصد به ۵۰ درصد کاهش یافت. دلیل افزایش نرخ حق امتیاز و کاهش مالیات بر درآمد این بود که حق امتیاز اول پرداخت می‌شود ولی مالیات بر درآمد تنها به سودی تعلق می‌گیرد که حاصل شده باشد. بنابراین، این سیاست به دولت امکان داد تا تلاش نماید درآمد خود از محل این صنعت و به ویژه شرکت‌های خارجی افزایش دهد.^۱ وزیر انرژی و معادن روشن کرد که حق امتیازها اصلی‌ترین منبع درآمد دولت هستند زیرا شیوه جهانی حسابرسی تحمیل نرخ‌های بالاتر مالیات بر درآمد را دشوار می‌کند.

در سالهای پس از ملی کردن صنعت نفت ونزوئلا در سال ۱۹۷۶، اقتصاد این کشور بحران عمیقی را تجربه کرد که در نهایت به باز شدن مجدد درهای این صنعت به روی سرمایه‌گذاران خارجی منجر شد. اما به نظر می‌رسد که ملی‌سازی مجدد این صنعت توسط چاوز پایدارتر از ملی‌سازی پیشین است. او نه تنها صنعت نفت که مخابرات، برق، آهن و سیمان را نیز ملی کرد. در اوایل سال ۲۰۰۸، چاوز سیلی دیگری به گوش شرکت‌های نفت خارجی نواخت و مالیات بر صادرات (خالص) نفت خام را افزایش داد. شرکتها باید وقتی میانگین قیمت نفت خام برنت^۲ از ۷۰ دلار برای هر بشکه تجاوز می‌کند ۵۰ درصد مالیات برای هر بشکه نفت بپردازند و این نرخ به ۶۰ درصد افزایش می‌یابد وقتی قیمت نفت برنت از ۱۰۰ دلار برای هر بشکه عبور کند.^۳ این سیاست مالیاتی جدید می‌تواند بالقوه بیش از ۲ میلیارد دلار درآمد مازاد برای دولت به همراه داشته باشد.

نتیجه‌گیری

از زمان آغاز فعالیت نفتی تجاری در ونزوئلا، نفت نقطه تمرکز اقتصاد کشور بوده است. بلافاصله پس از کشف اصلی‌ترین میادین نفت، نفت به عنوان مهمترین کالای صادراتی ونزوئلا جایگزین قهوه شد. امروزه، ونزوئلا یکی از بزرگترین عرضه کنندگان نفت در جهان است و بالقوه میلیاردها بشکه ذخایر نفت سنگین در کمر بند اورینوکو دارد. مشخصه سیاست نفتی ونزوئلا «ملی‌سازی» و «خصوصی‌سازی» نفت بوده است و شرکت‌های نفتی خارجی

۱. Lus Giusti, "Venezuela's Energy Opportunities Rest on Political Climate, New Legislation," Oil & Gas Journal (January 2001).

۲. Brent crude

۳. "Venezuela Hits Exported Oil with New Tax," Oil & Gas Journal (April 28, 2008).

تا زمان ملی‌سازی رسمی این صنعت در سال ۱۹۷۶ و به دنبال آن بازگشایی میادین نفتی به روی سرمایه‌گذاران خارجی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ بر آن مسلط بوده‌اند. وقتی هوگو چاوز به قدرت رسید، این صنعت را دوباره ملی، سیاستهای آپرتورا را متوقف و نقش ونزوئلا در بازار جهانی نفت را مجدداً تثبیت کرد. اخیراً چاوز از درآمدهای شرکت نفت برای تامین مالی برنامه‌های بهداشتی، آموزشی و غذایی جهت بازتوزیع ثروت در بین فقرا استفاده کرده است. همزمان با در دست گرفتن کنترل چند میدان نفتی که در سالهای آپرتورا به روی شرکتهای خارجی باز بودند، حاکمیت ونزوئلا بر آنها را مجدد برقرار کرده است. در حالی که برخی از برنامه‌های اجتماعی که با درآمدهای نفتی تامین مالی می‌شوند خوب کار می‌کنند، کشور در آینده با خطر وابستگی بیشتر به صادرات نفت - که اکنون نیز بدان وابسته است - مواجه می‌شود. ملی کردن به دولت ونزوئلا اجازه می‌دهد تا از نفت خود برای اهداف دیگری استفاده کند ولی ماهیت چرخشی^۱ اقتصاد را نیز تشدید می‌کند. در گذشته، وابستگی ونزوئلا به دلارهای نفتی به آشوبهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منجر شده و باید منتظر باشیم ببینیم سیاستهای نفتی چاوز می‌تواند مانع از بروز چنین مسایلی در آینده شود یا خیر.

بخش سوم: صنایع دولتی که روزگاری موسسات خصوصی بودند

فصل ششم

کالای عمومی یا ناکارآمدی؟

تاسیسات بندری در ایالات متحده و کانادا

در طول تاریخ، بنادر در تبادُل فرهنگ‌ها، ایده‌ها و عوامل اقتصادی^۱ نقش مهمی ایفا کرده‌اند. در عصر حاضر به دلیل جهانی شدن فزاینده، حتی به مراکز مهم‌تری برای فعالیت مالی بدل شده‌اند. بخش اعظم تجارت بین‌المللی که برای اقتصاد بسیاری از کشورها حیاتی است، از طریق حمل و نقل دریایی^۲ صورت می‌پذیرد. تنها بخش کوچکی از تجارت بین‌المللی از طریق هوایی انجام می‌شود. بی‌تردید، در رشد و رفاه اقتصادی، تجارت نقش مهمی ایفا می‌کند (ر.ک جدول ۶-۱).

بنادر، علاوه بر تسهیل تجارت محرک اقتصاد محلی هستند و برای سکنه شغل ایجاد می‌کنند. در گذشته، بنادر تعداد زیادی نیرو استخدام می‌کردند زیرا برای بارگیری و تخلیه محوله‌های کشتی‌ها بدانها نیاز داشتند. مشاغلی که به واسطه بنادر ایجاد می‌شد مقوم توسعه اقتصادی و رونق محلی بودند. اما توسعه کانتینرهای^۳ باربری عظیم در ابعادی چشمگیر نیاز به نیروی کار انسانی را کاهش داد. در خلال چند دهه گذشته، بنادر در اطراف و اکثاف جهان بیشتر سرمایه‌بر^۴ شده و در نتیجه با معضل مازاد نیروی کار مواجه شدند.^۵

استفاده گسترده از کانتینرها همچنین به افزایش اندازه کشتی‌ها منجر شد که موجب بروز مسایل مالی و زیست محیطی برای بنادر شده است. از آنجا که اندازه کشتی‌ها با سرعتی باور نکردنی رو به تزاید است، بنادر

۱. Economic factors
۲. Maritime transport
۳. Containers
۴. Capital intensive

۵. Lourdes Trujillo and Gustavo Nombela,
“Privatization and Regulation of the Seaport
Industry,” World Bank Policy Research Working
Paper No. 2181 (November 1999),
<http://ssrn.com/abstract=623975>.

باید با سرمایه‌گذاری در زیرساختهای جدید خود را با آن تطبیق دهند. بعلاوه، بنادری که لنگرگاههای نسبتاً کم عمقی دارند باید برای تعمیق آن لارویی کنند که اقدامی بسیار هزینه‌بر و مخرب زیست بوم محل است. علی‌رغم هزینه‌های گزاف، صنعت بنادر^۱ همچنان فعالیت سودآوری است. در واقع شرکت «دنیای بنادر دبی»^۲ که یک شرکت دولتی است در سال ۲۰۰۶ پیشنهاد داد آماده است شرکت بریتانیایی «دریانوردی بخاری خاوری و شبه‌جزیره‌ای»^۳ را که در بنادر مختلفی در اطراف جهان فعالیت می‌کند، به قیمت ۶/۸ میلیارد خریداری کند. اگرچه کنگره ایالات متحده با استناد به اینکه سر گرفتن چنین معامله‌ای به شدت امنیت ملی را به مخاطره می‌اندازد، آن را ممنوع کرد ولی این مثال سودآوری این صنعت را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۶-۱- واردات و صادرات ایالات متحده (به میلیارد دلار آمریکا)

صادرات	واردات	تاریخ
۵۵۲/۱	۶۲۹/۸	ژانویه ۱۹۹۰
۵۹۶/۶	۶۲۳/۶	ژانویه ۱۹۹۱
۶۳۵	۶۶۷/۸	ژانویه ۱۹۹۲
۶۵۵/۶	۷۲۰	ژانویه ۱۹۹۳
۷۲۰/۷	۸۱۳/۵	ژانویه ۱۹۹۴
۸۱۱/۹	۹۰۲/۶	ژانویه ۱۹۹۵
۸۶۷/۷	۹۴۶	ژانویه ۱۹۹۶
۹۵۴/۴	۱۰۵۵/۸	ژانویه ۱۹۹۷
۹۵۳/۹	۱۱۱۵/۷	ژانویه ۱۹۹۸
۹۸۹/۳	۱۲۵۱/۴	ژانویه ۱۹۹۹
۱۰۹۳/۲	۱۴۷۵/۳	ژانویه ۲۰۰۰
۱۰۲۷/۷	۱۳۹۸/۷	ژانویه ۲۰۰۱
۱۰۰۳	۱۴۳۰/۲	ژانویه ۲۰۰۲
۱۰۴۱	۱۵۴۵/۲	ژانویه ۲۰۰۳
۱۱۸۰/۲	۱۷۹۸/۹	ژانویه ۲۰۰۴
۱۳۰۵/۱	۲۰۲۷/۸	ژانویه ۲۰۰۵
۱۴۷۱/۱	۲۲۴۰/۴	ژانویه ۲۰۰۶
۱۶۶۱/۷	۲۳۷۵/۷	ژانویه ۲۰۰۷
۱۸۴۳/۴	۲۵۵۳/۸	ژانویه ۲۰۰۸

منبع: «راهنمای گزارشهای تولید و درآمد ملی ایالات متحده»^۴ (NIPA)، (<http://www.bea.gov/national/pdf/nipaguid.pdf>)

۱. port industry

۲. Dubai Ports World

۳. Peninsular & Oriental Steam Navigation

۴. A Guide to the National Income and Product Accounts of the United States

بنادر ایالات متحده

بر اساس اطلاعات «انجمن آمریکایی نهادهای بندری»^۱، ۱۸۳ بندر تجاری در سرزمین قاره‌ای^۲ ایالات متحده و اراضی^۳ آن وجود دارد. نهادهای بندری این موسسات را مدیریت می‌کنند و حکومت‌های شهری یا ایالتی موسس این نهادهای بندری می‌باشند. دولت فدرال هیچ جنبه‌ای از این بنادر را کنترل نمی‌کند: در واقع «حوزه صلاحیت فدرال در مورد بنادر در لب آب متوقف می‌شود»^۴.

اگرچه نهادهای بندری ایالات متحده همگی نهادهایی ایالتی یا محلی هستند، به لحاظ درجه استقلال از نظارت دولتی تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند. برای مثال، نهاد بندری ماساچوست^۵ و نهاد بندری نیویورک و نیو جرسی^۶ (هر دو ایالت یک نهاد بندری مشترک دارند) مستقل هستند و نسبت به بسیاری از نهادهای بندری کمتر تحت نظارت حکومت ایالتی قرار دارند. از طرف دیگر، نهادهای بندری در هاوایی، مریلند و ویرجینیا بخشی از دولت ایالتی تلقی می‌شوند و بنابراین بیشتر بر آنها نظارت می‌شود.

مسئولیت‌ها و اختیارات نهادهای بندری نیز منطقه به منطقه متفاوت است. در حالی که اکثر آنها مسئولیت مدیریت و حفظ بندر را بر عهده دارند، برخی اجازه دارند تا کنترل خود را به «فرودگاه‌ها، پلها، تونل‌ها، سیستم‌های ریلی محلی، لاروبی، تفرجگاه‌های ساحلی و دیگر تسهیلات تفریحی عمومی» گسترش دهند. بعلاوه، برخی نهادهای بندری می‌توانند مالیات وضع کنند و امنیت را در منطقه تحت نفوذ برقرار نمایند.^۷

خود تعداد بنادر ایالات متحده نیز موضوع مهمی است زیرا موجب ایجاد رقابتی است که صنایع بندری در دیگر کشورها فاقد آن هستند.^۸ اگر یک شرکت کشتی‌رانی بخواهد کالاهای عمومی به یکی از مناطق در طول سواحل شرقی ایالات متحده بفرستد، گزینه‌های مختلفی در اختیار دارد: ماساچوست، نیویورک، نیو جرسی، بالتیمور و غیره. این عامل رقابت نه تنها کارآمدی صنعت را ارتقاء می‌دهد بلکه ضرورت انطباق‌پذیری سریع بنادر را افزایش می‌دهد.

۱. American Association of Port Authorities

۲. Continental

۳. Territories

۴. Rexford B. Sherman, "Seaport Governance in the United States and Canada," American Association of Port Authorities, http://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance_uscan.pdf (accessed June 25, 2009).

۵. Massachusetts Port Authority

۶. Port Authority of New York and New Jersey

۷. American Association of Port Authorities, U.S.

Port Industry, "America's Ports: Gateways to Global Trade," <http://www.aapa-ports.org/industry/content.cfm?itemnumber=1022&navitemnumber=901>.

۸. Alga D. Foschi, "The Coast Port Industry in the U.S.A. A Key Factor in the Process of Economic Growth," Discussion Papers—Department of Economics No. 46 (December 2004), <http://ssrn.com/abstract=720265>.

بنادر کانادا

در سال ۱۹۹۹، پارلمان کانادا^۱ با تصویب قانون دریانوردی کانادا^۲ تغییرات شگرفی در نظام مدیریتی بندرهای کشور به وجود آورد. این قانون ۱۸ بندر ارزشمند کشور را هدف گرفته و یک هویت مدیریتی مستقل برای هر کدام ایجاد کرد. این هویتها که در مجموع «نهادهای بندری کانادا» (سی پاهای)^۳ نام گرفتند، بخش اعظم «تجارت خارجی آبی کانادا و عملاً تمامی بارهای عمومی کانتینری و بسته بندی نشده»^۴ را مدیریت می کنند. این قانون همچنین به دولت فدرال اجازه داد تا بندری که اهمیت راهبردی نداشتند را واگذار کند. اگرچه در ابتدا ۱۸ بندر در فهرست سی پاهای بودند، قانون اجازه داد تا بنادر دیگر نیز به این مجموعه اضافه شوند. در حال حاضر، ۲۰ بندر به عنوان سی پاهای شناخته می شوند (ر.ک جدول ۵-۲).

شایان ذکر است که اگرچه مدیریت سی پاهای مستقل است، هویت هایی فدرال^۵ تلقی می شوند. اگرچه به دولت فدرال هزینه سالانه می پردازند ولی نمی توانند از آن پول دریافت کنند؛ تمامی وامهای دریافتی باید از بخش خصوصی تامین شود. از آنجا که سی پاهای خودکفا^۶ و مستقل از یکدیگر هستند، هر گونه سودی مجدداً در خود بنادر سرمایه گذاری می شود - برای مثال از طریق خرید تجهیزات پیشرفته تر یا احداث پایانه های جدید.

جدول ۶-۲- نهادهای بندری کانادا

۱. ونکوور	۱۱. کبک
۲. مونترال	۱۲. ساگنای ^۷
۳. هالیفاکس	۱۳. سنت جان
۴. فریزر	۱۴. ست ایلز
۵. هامیلتون	۱۵. سنت جانز
۶. نانایمو	۱۶. ثاندربگی
۷. فریزر شمالی	۱۷. تورنتو
۸. اوشاوا	۱۸. تروا ریویرز ^۸
۹. بندر آلبرنی	۱۹. ویندسور
۱۰. پرنس روپرت	۲۰. بله دون ^۹

تفاوت دیگری که بین نظام بندری ایالات متحده و کانادا وجود دارد این است که فعالیتهای سی پاهای فراتر از امور مربوط به بندر نمی رود. به عبارت دیگر، سی پاهای نمی توانند فرودگاهها، پلها و تونلها را مدیریت کنند. همچنین،

۱. Canadian Parliamnets

۲. Canada Marine Act

۳. Canada Port Authorities (CPAs)

۴. American Association of Port Authorities, U.S. Port Industry.

۵. Federal entities

۶. Self-sufficient

۷. Saguenay

۸. trois-Rivieres

۹. Belledune

علی رغم اینکه سی‌پاها هیچگونه سهامداری ندارند، باید اظهارنامه‌های مالی سالانه ارائه دهند و از بالاترین سطوح شفافیت^۱ برخوردار باشند.^۲

مسایل

در ادامه فصل با تمرکز بر نظام‌های بندری کانادا و ایالات متحده به طور مفصل به مسایل و مشکلات این صنعت می‌پردازیم. با استفاده از مدلی که در فصل دوم معرفی کردیم احتمال خصوصی‌سازی این صنعت را بررسی خواهیم کرد و تاثیر خصوصی‌سازی بر ذینفعان را تحلیل خواهیم کرد.

تغییرات فنی

نوآوری کشتی‌رانی کانتینری به صورتی چشمگیر صنعت حمل و نقل دریایی را دگرگون کرده است. با کانتینرها، اقلام را می‌توان برای مدت زمان بیشتری بسته‌بندی و ذخیره کرد و این امکان می‌دهد تا آنها را به مکانهایی فرستاد که قبلاً از نظر اقتصادی غیرممکن تلقی می‌شد. کانتینرها کارآمدی را ارتقا داده و هزینه‌های کشتی‌رانی را کاهش داده‌اند. متأسفانه، این تحول به نفع کارگران بنادر نبوده است.

این تغییر قابل توجه در کشتی‌رانی کانتینری عملیاتیهای بندری را بیش از گذشته سرمایه‌بر^۳ کرده است. نتیجه بروز نوعی ناکارآمدی است که نتیجه وجود مازاد نیروست. اینکه کارگران بنادر عضو اتحادیه‌ها هستند مشکل ساز شده است. در نتیجه، این نیروی مازاد در هزینه‌های عملیاتی بنادر منعکس و به مشتریان (شرکتهای کشتی‌رانی) منتقل می‌شود. ناتوانی در حذف این ناکارآمدی به رقابت‌پذیری بندر ضربه می‌زند و موجب می‌شود تا مشتریان بالفعل و بالقوه خود را از دست بدهد.

در نتیجه کانتینری‌سازی^۴، شرکتها می‌توانند با ساخت کشتی‌های بزرگتر و تحمیل بار بیشتر، از به صرفگی ناشی از مقیاس سود ببرند. این کشتی‌های عظیم باربری به شرکتهای کشتی‌رانی کمک می‌کنند ولی به نهادهای بندری صدمه می‌زنند. تصور کنید که مدیر یک بندر هستید و برای مثال، عمق لنگرگاه ۳۰ فوت است. یکی از مشتریان قدیمی شما سراغتان می‌آید و می‌گوید که شرکتش قرار است از این کشتی‌های غول پیکر استفاده کند؛ اما این مستلزم آن است که لنگرگاه ۴۰ فوت عمق داشته باشد. اگر بخواهید این مشتری و جریان درآمدی حاصله را حفظ کنید، چاره‌ای ندارید جز اینکه بندر را لارویی کنید اما این کار مستلزم منابع فراوانی - زمان، پول و تدبیر - است. اگر بندر را لارویی نکنید، مشتری کار خود را به بندر دیگری خواهد برد.

۱. Transparency

۲. American Association of Port Authorities, Canadian Port Industry (AAPACanada), "Public Seaport Governance in the United States and Canada,"

<http://www.aapa-ports.org/Industry/content.cfm?ItemNumber=993&navItemNumber=902> .

۳. Capital-intensive

۴. Containerization

این مساله فنی بنادر آمریکایی را بیش از بنادر کانادایی تحت تاثیر قرار می دهد. اگرچه سی پاهای کارگزاران دولتی^۱ هستند اما به عنوان شرکتهای خصوصی فعالیت می کنند. یعنی خودکفا هستند، از بخش خصوصی و به نام خودشان وام می گیرند و حتی اظهارنامه های مالی سالانه منتشر می کنند. وضعیت مالی آنها به لطف پول مالیات دهندگان و اینکه دولت محلی یا ایالتی آنها چقدر می خواهد سرمایه به آنها اختصاص دهد، بستگی ندارد. اگر لازم باشد به منظور عمیق تر کردن لنگرگاه آن را لاروبی کنند، می توانند از پول خودشان استفاده کنند یا از یک موسسه مالی وام بگیرند.

وضعیت بنادر ایالات متحده متفاوت است زیرا دولتهای محلی یا ایالتی مالک بسیاری از بنادر هستند. بنابراین، نهادهای بندری در این مناطق باید درآمدهای مالیاتی دولت را پیش از اتخاذ هرگونه تصمیم مد نظر قرار دهند. وقتی بندر به یک شرکت خصوصی اجازه داده می شود یا وقتی درآمد کافی برای پوشش هزینه هایش به دست می آورد، از اهمیت این مساله کمی کاسته می شود. اگر بندر اجازه داده شود، در حالی که دولت به عنوان صاحب ملک عمل می کند، شرکت خصوصی تمامی هزینه های تاسیس زیرساخت جدید برای تطابق با تغییرات در فناوریها - مانند بزرگتر شدن کشتی - را می پردازد.

حفاظت از محیط زیست

لاروبی در کنار مساله مالی خود یک مشکل زیست محیطی نیز ایجاد می کند. لاروبی که حفاری زیر آب است، رسوبات و دیگر موادی که در کف لنگرگاه ته نشین شده اند را پاک می کند. لاروبی دوره های موجب حفظ عمق لنگرگاه می شود و گاهی لاروبی ضروری است تا لنگرگاه بتواند پذیرای کشتی های بزرگتر شود. متأسفانه، این فرایند به تخریب زیستگاه طبیعی آن دسته از موجودات دریایی منجر می شود که در زیست بوم آبی زندگی می کنند. این به نوبه خود، مسایل بزرگتری را ایجاد می کند زیرا اورگانسیم هایی که به این این گروه از آبزیان وابسته هستند نیز در معرض خطر قرار می گیرند. این فرایند می تواند انسانها را نیز تحت تاثیر قرار دهد زیرا املاحی را از بستر جدا می کند که می توانند مواد شیمیایی سمی را به سطح آب بیاورند. بنابراین، «ملاحظات زیست محیطی اکنون از جمله مهمترین محدودیت ها در توسعه بندری است»^۲.

بنادر کانادا و آمریکا هر دو با این مساله زیست محیطی مواجه هستند. در کنار ضرورت لاروبی مستمر، استفاده روز افزون از کشتی های غول پیکر بنادر را ناگزیر می کند تا از هر دو منظر مالی و فیزیکی به گودبرداری

۱. State agents

۲. Brian Slack, "Globalisation in Maritime Transportation: Competition, Uncertainty and

Implications for Port Development Strategy," FEEM WorkingPaper No. 8. (January 2001), <http://ssrn.com/abstract=272131>.

عمیق‌تر روی آورند. اگر بنادر نتوانند در موقع لزوم گودبرداری عمیق‌تر انجام دهند - به رغم آنکه به محیط زیست آسیب می‌زند - با این خطر مواجه می‌شوند که مشتریان خود را در مقابل بنادر رقیب از دست بدهند.

امنیت ملی^۱

از زمان حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، آمریکایی‌ها بسیار نگران امنیت ملی خود بوده‌اند و دولت نیز بر همین اساس عمل کرده است. بنادر آمریکا به دلیل موقعیت استراتژیک و مناطق اطرافشان، اهداف آسیب‌پذیری^۲ به نظر می‌رسند. بنادر به راحتی قابل دسترس هستند زیرا بر لبه آب واقع شده‌اند و شهرهای بزرگ یا کوچک آنها را محاصره کرده‌اند. میلیون‌ها نفر در مجاورت بنادر تجاری بزرگ زندگی می‌کنند. برخی نگرانند که تروریست‌ها از طریق یک بندر اسلحه مرگبار خود را جابجا کنند. بنابراین بسیاری معتقدند که بنادر مسئول هستند تا از جدیدترین فناوریهایی که می‌توانند مواد رادیواکتیو و دیگر اسلحه‌های خطرناک را شناسایی کنند، استفاده نمایند؛ اما این امر هزینه‌بر است.

به مانند مساله محیط زیست که در نتیجه لارویی حادث می‌شود، نگرانیهای مربوط به امنیت ملی نیز هم ایالات متحده و هم کانادا را تحت تاثیر قرار می‌دهند. اما، تروریسم^۳ به مانند لارویی یک مساله محلی مربوط به یک بندر خاص نیست زیرا برای آنکه امنیت یک منطقه حفظ شود باید امنیت تمامی بنادر آن حفظ گردد. برای مثال، اگر یک تروریست موفق شود اسلحه خود را از طریق یکی از بنادر حفاظت نشده در کانادا وارد کند، می‌تواند آن را به ایالات متحده و کل آمریکای شمالی حمل کند.

بودجه عمومی^۴

یکی از پیامدهای آشکار این مسایل، نیاز به منابع بیشتر برای حل آنهاست. بنادر برای مدیریت کشتی‌های بزرگتر و انبارهای بزرگتر برای ذخیره تعداد بیشماری کانتینر، به تجهیزات جدید نیاز دارند. برای لارویی و انجام این فرایندها به طرقي که با طبیعت سازگارتر باشند، نیازمند پول هستند. اگر این تقاضاها کافی نیستند، بنادر نیازمند امنیت شدیدتر نیز می‌باشند. پول لازم قرار است از کجا تامین شود؟

در کانادا، راه حل از قبل وجود دارد. سی‌پاها خودکفا هستند و باید هرگونه سرمایه لازم را از طریق وام از بخش خصوصی تامین کنند. بعلاوه، بنداری که جزء سی‌پاها نیستند منابع لازم را از دولت فدرال یا هویت‌های شهری، استانی یا خصوصی تامین می‌کنند. این رویه نه تنها باعث افزایش کارآمدی بنادر می‌شود که از حیف و میل پول مالیات دهندگان نیز جلوگیری می‌کند. در واقع، از تاریخ ۳۱ مارس ۲۰۰۶، دولت کانادا با استفاده از

۱. National security

۲. Vulnerable targets

۳. Terrorism

۴. Public budget

سیستم سی‌پا و با انتقال سهام یا خاتمه دادن به منافع خود «در ۶۶۶ محل از ۵۴۹ محلی که در ابتدای برنامه شناسایی شد» (AAPA)، بیش از ۲۱۰ میلیون دلار از پول مالیات دهندگان را پس انداز کرده است.

از آنجا که کنترل بنادر ایالات متحده ترکیبی بین دولتهای محلی یا ایالتی و شرکتهای خصوصی است، سرمایه از هر دو بخش خصوصی و دولتی می‌آید. بنادری که بصورت خصوصی اداره می‌شوند می‌توانند از بخش خصوصی وام بگیرند و آن را در فناوری و تجهیزات جدید سرمایه‌گذاری کنند. اما بنادر دولتی برای تامین مالی باید بر دولتهای محلی یا ایالتی مربوطه خود تکیه کنند مگر آنکه به اندازه‌ای درآمد داشته باشند که بتوانند خودکفا باشند. در سالهای اخیر، دولتهای محلی و ایالتی بسیار بیش از آنچه از طریق مالیات درآمد داشته‌اند، هزینه کرده‌اند. این آمار خبر خوشی برای بنادر دولتی نیست که برای اجرای پروژه‌های توسعه خود و تامین تجهیزات جدید، نیازمند سرمایه دولتی هستند.

این ناهماهنگی بین منبع حیات و منابع سرمایه‌ای و گاهی عدم وجود چنین منابعی، این سوال را به ذهن متبادر می‌کند که آیا راه بهتری برای مدیریت صنعت بنادر وجود دارد؟ شاید برخی دولتهای محلی و ایالتی بتوانند از نظام کانادایی کپی‌برداری کنند و ای‌پاها (نهادهای بندی آمریکا)^۱ را برای مدیریت بنادر تاسیس کنند. اما این مستلزم آن است که بنادر در مناطق استراتژیک باشند که عملاً بتوانند درآمد کافی برای خودکافی به دست آورند. اما بنادر آبراههای ارزشمند قبلاً با موفقیت تاسیس شده‌اند. در عوض دولتها می‌توانند برای دریافت برخی انواع کمک به بخش خصوصی روی آورند.

خصوصی‌سازی

با استفاده از مدلی که در فصل دوم ارایه کردیم، سه سوال مربوط به بازی عبارتند از: (۱) آیا داوطلبانه^۲ است؟ (۲) آیا محدودیتی^۳ وجود دارد؟ و (۳) آیا نتیجه نامعلوم^۴ است؟ خصوصی‌سازی در صنعت بنادر یک بازی با حاصل جمع صفر^۵ (همه یا هیچ)^۶ نیست. به عبارت دیگر، سطوح مختلفی از خصوصی‌سازی وجود دارد و هر کدام مزایا و معایب خود را دارند. در حالی که برخی دولتها شاید به این نتیجه برسند که خصوصی‌سازی تمام عیار به بیشینه‌سازی مزایای اقتصادی در منطقه‌شان منجر می‌شود، برخی دیگر تنها به دنبال اجاره بندر برای مدت زمان خاصی هستند.

خود فرایند کاملاً داوطلبانه است. یک شرکت خصوصی تنها در صورتی در بازی شرکت می‌کند که فرصتی برای سودبری یا افزایش سهم بازاریش وجود داشته باشد. در کانادا، فرصتهای خصوصی‌سازی وجود دارند ولی

۱. American port authorities (APAs)

۲. Voluntary

۳. Boundaries

۴. Uncertain

۵. Zero-sum game

۶. All-or-nothing

به اندازه ایالات متحده سودآور نیستند. آن دسته از بنادر کانادا که بیشترین سهم را از فعالیت تجاری می‌برند جزء سی‌پاها محسوب می‌شوند و دولت عجله‌ایی ندارد از شر آنها خلاص شود یا آنها را اجاره دهد زیرا منبع درآمد دولت فدرال هستند و مالیات‌های واصله را مصرف نمی‌کنند. بنداری در کانادا که برای فروش گذاشته شده‌اند، بندرهای کوچکتر هستند. در حالی که معمولاً به انداز سی‌پاها درآمد کسب نمی‌کنند، بازارهای خوبی هستند که شرکت خصوصی می‌تواند از آنها بهره‌برداری کند.

اما در ایالات متحده، برنامه‌ای شبیه سی‌پا وجود ندارد و بنابراین دولت یا شهر درباره فروش بندر خود تصمیم می‌گیرد. اگرچه هیچ کدام از بنادر بطور کامل خصوصی نیستند، شرکت‌های خصوصی بسیاری از آنها را اجاره کرده‌اند. شرکت‌ها درآمدهای عملیاتی را برای خود نگه می‌دارند ولی باید اجاره مشخصی بپردازند و به طور منظم بازرسی می‌شوند. فرصت مدیریت یک بندر تجاری بزرگ برای شرکت‌های داخلی و نیز بین‌المللی بسیار اغوا کننده است.

هیچ دولتی [ایالتی یا فدرال] نمی‌تواند هیچ شرکتی را مجبور به شرکت در مناقصه یکی از بنادر خود نماید. اما، دولت می‌تواند از عملیاتی شدن یک پیشنهاد پیشگیری کند که نشان می‌دهد برای بازیگران^۱ قواعدی وجود دارد ولی برای داور^۲ نه. در این مورد، قواعد محدودیت یا مرزها هستند؛ شرکت، بازیگر است؛ و دولت، داور. شکست معامله شرکت «دنیای بنادر دبی»، یک مثال خوب این سناریو است.

در سال ۲۰۰۶، «دنیای بنادر دبی» شرکت خارجی «دریانوردی بخاری خاوری و شبه جزیره‌ای» (P&O) را به قیمت ۶/۸ میلیارد دلار خریداری کرد. دریانوردی بخاری چند بندر آمریکایی را در اجاره خود داشت که بنادر نیویورک، بالتیمور و میامی از آن جمله بودند. از آنجا که این شرکت پیشنهاد مطرح شده را پذیرفته بود، اجاره‌ها قاعداً باید به دنیای بنادر منتقل می‌شدند. وقتی رسانه‌ها این خبر را منتشر کردند، گزارش مثل باد پخش شد و سیاستمداران هر دو حزب با جار و جنجال فراوان خواستار فسخ این معامله شدند. دنیای بنادر تحت فشار سیاسی شدید عقب نشینی کرد و در نهایت اجاره‌ها را به یک شرکت آمریکایی فروخت. بی‌تردید مخاطبان درباره این وضعیت بلوا به راه انداختند و موفق شدند داور را مجبور به نقض قواعد کنند.

اصلی‌ترین استدلال اکثر منتقدین این معامله این بود که بنادر مکان‌های استراتژیکی برای ایالات متحده هستند و باید برای تضمین حداکثر امنیت، در مالکیت شرکت‌های آمریکایی بمانند و توسط آنها مدیریت شوند. شایان ذکر است که شرکت خارجی دریانوردی خاوری پیش از فروش آن به دنیای بنادر آنها را در اجاره داشت. تنها تفاوت در این است که دریانوردی خاوری یک شرکت بریتانیایی و دنیای بنادر یک شرکت دولتی عربی است.

در این بازی خصوصی سازی، شرکتهای خصوصی اجازه دارند تا برای دستیابی به بزرگترین جایزه که به بالاترین پیشنهاد می‌رسد، با یکدیگر رقابت کنند. در واقع، دنیای بنادر یک شرکت سنگاپوری را در مزایده برای خرید شرکت دریانوردی خاوری و اجاره نامه‌های بی‌شمار آن شکست داده بود. اما درست مانند داوران در بازیهای ورزشی، داوران یک بازی خصوصی سازی نیز می‌توانند بی‌طرف نباشند. دیگر به اندازه قبل، برون داد یک جنگ مزایده بین یک شرکت بریتانیایی و شرکت عرب نامعلوم نیست. پس از حماسه بحث‌برانگیز دنیای بنادر، کاملاً روشن است که شرکت بریتانیایی از امتیازی شبیه امتیاز بازی در زمین خود برخوردار است. اگرچه شرکت عرب غرامت مالی بالاتری پیشنهاد می‌دهد، ممکن است ببازد. همچنان با توسل به مثال ورزشی باید بگوییم، حتی اگر تیم رقیب در خارج از خانه بهتر بازی کند، ممکن است به دلیل داوری جانبدارانه ببازد (این سناریو برای ورزش دوستان عجیب نیست).

در سایه نگرانیهای فزاینده آمریکایی‌ها درباره امنیت ملی، این فرایند نامتوازن‌تر شده است. این تحول می‌تواند بازیگران بالقوه را بترساند، موضوعی که برای صنعتی که می‌تواند از موج فناوری جدید و راهبردهای مدیریت سود ببرد، مایوس کننده است.

ذینفعان

کارآمدی بالا و فعالیت اقتصادی گسترده عوامل جذابی در خصوصی سازی هستند. اما نسبت به بازی تعداد محدودیت‌ها، بازیگران و داوران آن بیشتر است. همچنین باید کارگران بندر، گروههای حامی محیط زیست، شهروندان، دولت و شرکتهای کشتی‌رانی را نیز مد نظر قرار داد.

کارکنان

معمولاً در تمامی خصوصی سازی‌ها، کارکنان رهبری مبارزه علیه فرایند را در دست دارند. آنها می‌دانند که یک شرکت خصوصی شده تعدادی از کارکنان را اخراج می‌کند تا در عین کاهش هزینه‌ها، کارآمدی را بهبود بخشد. هر چه صنعت بنادر سرمایه‌برتر می‌شود، مجموعه نیروی مازاد بزرگتر می‌شود. کارگران عرشه دیگر لازم نیستند تا بار سنگین بار زدن و خالی کردن محموله‌های کشتی‌ها را بر دوش بکشند. امروزه، جرثقیل‌های بزرگ و دیگر ابزارهای مکانیکی که توسط مشتی کارگر استفاده می‌شوند، کانتینرها را خالی می‌کنند. این مساله بر گروه مدیریت نیز تاثیر می‌گذارد. اگر بندر در مالکیت و مدیریت دولت باشد، مدیران به اندازه کسانی که در شرکت خصوصی فعالیت می‌کنند، انگیزه کار ندارند.

یک نکته جالب که در فصل دوم گذرا به آن اشاره شد این است که کارگران در بلندمدت سود می‌برند اگر بندر خصوصی شود، با این فرض که این اقدام به رشد این صنعت منجر شود. یک شرکت خصوصی سودآور و

کارآمدتر می‌تواند در بندر سرمایه‌گذاری بیشتری کند و از این رهگذر مجموع سرمایه بندر را افزایش داده و مشتریان بیشتری جلب نماید. همگام با افزایش جریان تجارت دریایی از طریق بنادر، اقتصاد محلی رشد می‌کند که در نهایت به افزایش فرصت‌های شغلی در منطقه می‌انجامد.

منفعت عمومی

گروههایی که نگران محیط زیست و امنیت ملی هستند، ترجیح می‌دهند تا بنادر تحت کنترل دولت باشند. دلیل آن ساده است. دولت در برابر شهروندان پاسخگوست؛ شرکت خصوصی به مشتریان و سهامداران پاسخ می‌دهد. در این صنعت، کارگزار بندر خصوصی عمدتاً به شرکتهای کشتی‌رانی بزرگ و نه سکنه محل خدمات می‌دهد. فرض کنیم که یک بندر دولتی در صدد است تا یک پروژه عظیم لارویی را به انجام برساند که به صورتی چشمگیر بر زیست بوم بندر تاثیر می‌گذارد. یک گروه زیست محیطی می‌تواند حمایت کافی جلب کند و به مقامات دولتی بگوید که یا پروژه را متوقف کنند یا دیگر به آنها رای نخواهند داد. این دلیل بسیار قانع کننده‌ای برای سیاستمداران است تا به نفع گروههای حامی محیط زیست عمل کنند. گروه احتمالاً دشوارتر می‌تواند یک کارگزار خصوصی را برای توقف پروژه قانع کند.

اصلی‌ترین مساله خصوصی‌سازی در این سناریو، بروز اثرات جانبی است. شرکت خصوصی انگیزه ناچیزی برای ملاحظه رفاه سکنه محل دارد یا اصولاً چنین ملاحظاتی ندارد. در این مثال، اثر جانبی تخریبی است که لارویی بندر به محیط زیست وارد می‌کند. از آنجا که لارویی می‌تواند موجب آزاد شدن مواد سمی شود، برخی از سکنه ممکن است صدمه ببینند. شرکت خصوصی دلمشغول بیشینه‌سازی سود خود یا توسعه سهم بازاریش است. سکنه مالک شرکتهای کشتی‌رانی خصوصی عظیم می‌ستند و بنابراین نمی‌توانند چندان اعمال نفوذ کنند. بنابراین شهروندان امیدوارند که دولت همچنان مسئولیت بنادر را بر عهده داشته باشد.

شرکت تنها هزینه‌های عملیاتی خود در بندر را مد نظر قرار می‌دهد. صرفاً دلمشغول هزینه نهایی^۱ بجای مجموع هزینه‌های اجتماعی^۲ و نهایی است. این اتفاق بدان دلیل روی می‌دهد که شرکت در تلاش است تا سود اقتصادی خود را بیشینه سازد، بنابراین برای بیشینه‌سازی سود اجتماعی و اقتصادی که می‌تواند هزینه بیشتری داشته باشد، انگیزه‌ای ندارد. برونداد آرمانی وقتی به دست می‌آید که عرضه کننده (مدیر بندر) تاثیرات اجتماعی را با تاثیرات اقتصادی (یعنی، عمل بر اساس منحنی عرضه اجتماعی)^۳ جمع می‌کند. به عبارت دیگر، مالک به

۱. Marginal costs

۲. Social costs

۳. Social supply curve

محیط اطراف محل لارویی و ضررهای احتمالی توجه می‌کند. گروههای ذینفع ترجیح می‌دهند دولت این خدمات را عرضه کند زیرا دولت رفاه اجتماعی^۱ را در کنار رفاه اقتصادی^۲ مد نظر قرار می‌دهد.

دولت

نقش دولت در این فرایند منحصر به فرد است زیرا خصوصی‌سازی بازی همه یا هیچ^۳ نیست. اگر دولت ایالتی یا محلی بخواهد بندر خود را خصوصی کند، لازم نیست آن را تمام و کمال بفروشد. می‌تواند با اجاره آن به یک شرکت از مزایای خصوصی‌سازی بهره‌مند شود. با این کار، دولت از شرکت مربوطه بطور مرتب اجاره می‌گیرد و کارآمدی و رشد اقتصادی را تجربه می‌کند.

جدول ۳-۶ ده بندر برتر ایالات متحده از سال ۲۰۰۶ را نشان می‌دهد که بر اساس حجم کل تجارت رتبه‌بندی شده‌اند. جالب است که هیچ کدام از این ده بندر برتر کاملاً خصوصی نشده‌اند. در واقع، اکثر آنها کاملاً دولتی هستند و دولتهای ایالتی یا محلی آن را مدیریت می‌کنند. همچنین موقعیت جغرافیایی این بنادر بسیار عالی است که باعث می‌شود تا اولین مقصد کشتی‌ها باشند. به دلیل حجم بالای تجارتی که در آنها صورت می‌پذیرد و بنابراین به واسطه درآمد بالای خود، خودکفا هستند.

جدول شماره ۳-۶- بنادر ایالات متحده، رتبه‌بندی شده بر اساس حجم تجارت

رتبه	ده بندر برتر	کل حجم تجارت (تن)	دولتی	خصوصی	اشتراکی
۱	لویزیانای جنوبی، ایالت لویزیانا	۲۲۵/۴۸۹/۴۹۹	*		
۲	هوستون، تگزاس	۲۲۲/۱۴۶/۷۵۰			*
۳	نیویورک/نیوجرسی	۱۵۷/۶۳۰/۰۹۹	*		
۴	لانگ بیچ، کالیفرنیا	۸۴/۳۹۳/۷۹۵			*
۵	بومونت ^۴ ، تگزاس	۷۹/۴۸۵/۷۰۴	*		
۶	کورپوس کریستی ^۵ ، تگزاس	۷۷/۵۵۷/۴۷۸	*		
۷	هانتینگتون، تری استیت ^۶ ، ویرجینیای غربی	۷۷/۱۵۷/۸۰۹			*
۸	نیو اورلئان، ایالت لویزیانا	۷۶/۹۰۱/۳۲۷			*
۹	لس آنجلس، کالیفرنیا	۶۵/۹۷۸/۲۳۸	*		
۱۰	موبایل، آلاباما	۵۹/۸۳۲/۱۹۷	*		

از آنجا که ده بندر برتر خودکفا هستند، مقامات محلی یا ایالتی مربوطه، برای فروش یا حتی اجاره دارایی‌ها یا مدیریت آنها به شرکتهای خصوصی انگیزه چندانی ندارند. این مطلب تلویحاً به این معنی نیست که مقامات بندری

۱. Social well-being

۲. Economic well-being

۳. All-or-nothing game

۴. Beaumont

۵. Corpus Christi

۶. Tri-State

تا حد ممکن کارآمد عمل می‌کنند بلکه کار خود را به اندازه کافی خوب انجام می‌دهند. انگیزه برای خصوصی‌سازی بندری که چنین حجم تجارتی ندارند، بالاست زیرا این بنادر بیشتر به سرمایه دولتی وابسته هستند. با توجه به حجم بدهی‌هایی که اخیراً دولتهای ایالتی و محلی بالا آورده‌اند، انگیزه برای خصوصی‌سازی بسیار بالاست.

کارآمدی

در برخی موارد، بنادر دولتی فاقد اهداف و طرح‌های توسعه روشن هستند، از مدیریت ضعیف یا فاقد تجربه رنج می‌برند، حتی اگر طرح‌های روشنی داشته باشند، نمی‌توانند سرمایه لازم را برای اجرای آنها تامین کنند و نیروی کار مازاد دارند.^۱ باز کردن درهای آنها به روی رقابت بازاری از طریق خصوصی‌سازی می‌تواند این مسایل را حل نموده یا از شدت آنها بکاهد.

هدف بنادر دریایی این است که با حداکثر کارآمدی فعالیت کنند. به این ترتیب، می‌توانند به شرکتهای کشتی‌رانی بیشتری خدمات داده و حجم تجارت خود را افزایش دهند که به نوبه خود به دستیابی به درآمد بیشتر منتهی می‌شود. اما، دو مساله درباره هدف کارآمدی مطرح می‌شود. اول اینکه خصوصی‌سازی چگونه موجب افزایش کارآمدی است؟ و دوم اینکه کارآمدی در افزایش حجم تجارت چقدر نقش دارد؟

اول، مالکان شخصی وقتی در مناقصه بنادر شرکت می‌کنند، معمولاً اهداف و مقاصد روشنی در ذهن دارند. این شرکتها می‌خواهند سود ببرند و فعالیت‌های تجاری خود را توسعه دهند، بنابراین مساله نداشتن طرح‌های روشن وجود ندارد. برای مثال، اگر بندر کوچک و فاقد تجهیزات است و حجم تجارت ناچیزی دارد، شرکت جدید طرح‌های توسعه را طراحی و اجرا خواهد کرد. هدف کوتاه مدت می‌تواند توسعه انبار برای کانتینرهای باری باشد، سپس لارویی لنگرگاه تا کشتی‌های بزرگ بتوانند پهلو بگیرند و سرانجام حجم مشخصی از تجارت که از تاریخ مشخصی به بعد جریان می‌یابد.

شرکت به واسطه برخورداری از مدیریت عملیاتی بر بندر دولتی ارجحیت دارد. در کل، شرکتهای فعال در صنعت بنادر و کشتی‌رانی به شکل کارآمدتری سرمایه‌های خود را افزایش می‌دهند و مقدار قابل توجهی از درآمدها را صرف تحقیق و توسعه می‌کنند. در نتیجه، نسبت به بندر دولتی می‌توانند از فناوریهای پیشرفته‌تر و راهبردهای مدیریتی بهتری بهره بگیرند.

دلیل اصلی اینکه کارکنان معمولاً از خصوصی‌سازی پشتیبانی نمی‌کنند، واژه «مازاد»^۲ است که بلافاصله پس از نیروی کار می‌آید. بندر دولتی مساله نیروی مازاد را تشدید می‌کند زیرا مدیریت انگیزه کمتری دارد تا این نیروها را اخراج کند، بنابراین فرایند تعدیل با سرعتی حلزونی پیگیری می‌شود. بعلاوه، این کارگران عضو

۱. Trujillo and Nombela, "Privatization and Regulation of the Seaport Industry."

۲. Excess

اتحادیه‌ها هستند و بنابراین می‌توانند بر سیاستمداران فشار وارد کنند تا از آنها حمایت نمایند. در عوض، به آنها قول می‌دهند در انتخابات بعدی از آنها حمایت مادی و معنوی کنند. در مقابل، شرکت رقابتی نیروی مازاد را اخراج می‌کند زیرا هزینه‌های آن مانع از دستیابی شرکت به سهم بازاریش و بیشینه‌سازی سود می‌شود.

در کانادا و آمریکا مساله نیروی مازاد چندان جدی نیست زیرا انگیزه‌های زیادی برای اجتناب از هزینه‌های غیرضروری وجود دارد. در کانادا، الزام خودکفایی سی‌پاها تلویحاً می‌گوید که مدیریت باید موضوع کاهش هزینه‌های نیروی کار را در نظر بگیرد. اگرچه قانون بنادر ایالات متحده را ملزم نمی‌کند که خودکفا باشند، فشارهای رقابتی از سوی دیگر بنادر ایالتی یا محلی بر آنها تحمیل می‌شود. شرکت‌های کشتی‌رانی به آسانی می‌توانند سراغ بندر رقیب بروند، حتی اگر در فاصله دورتری باشد و خدمات بهتری دریافت کنند.

مردم اغلب می‌گویند که «چیز مفت جایی نیست». بی‌شک دستیابی به این دستاوردها در زمینه کارآمدی هزینه دارند. گروه‌هایی که درگیر مسایل زیست محیطی و امنیت ملی هستند شاید نخواهند آنها را وجه‌المصالحه افزایش فعالیت اقتصادی در بنادر خود نمایند. آنها احتمالاً ترجیح می‌دهند تا به لحاظ عملیاتی نارکارآمدتر باشند بجای اینکه زیست بوم‌های طبیعی تخریب شوند. همچنین، شرکتی که به دنبال دستیابی به حداکثر سود است، ممکن است آنقدر دلمشغول کارآمدی باشد که امنیت را وجه‌المصالحه قرار دهد و امنیت ملی به مخاطره افتد.^۱ برای مثال، شرکت طمّاع ممکن است کشتی را با حداکثر سرعت ممکن بارگیری و تخلیه نماید بدون اینکه زمان کافی به کنترل بار اختصاص دهد یا امنیت کارگران و خدمه را تضمین کند.

اگرچه تمامی این راه‌حلهای خصوصی‌سازی جذاب هستند، اما آیا واقعاً بجای افزایش بده بستان، افزایش کارآمدی لازم است؟ پاسخ اقتصادی «مثبت» است. اقتصاد بین‌الملل بر اهمیت کارآمدی تاکید دارد. به قول پیترو جونز «برای اکثر کشورهای آمریکای لاتین، هزینه‌های حمل و نقل بیش از تعرفه‌های واردات^۲ مانع دستیابی به بازارهای ایالات متحده هستند»^۳. کارآمدی فی‌نفسه، موضوع بسیار قانع‌کننده‌ای است تا دولتهای محلی یا ایالتی موضوع اجاره بخشی از عملیاتهای بندری به شرکتهای خصوصی را بررسی کنند.

یکی از مدل‌های برجسته در نظریه تجارت بین‌الملل «مدل جاذبه»^۴ است که می‌گوید تجارت دو جانبه بین دو کشور نسبتی از اندازه آنهاست - از منظر تولید ناخالص داخلی - و فاصله بین آنها حجم تجارت دو جانبه را کاهش می‌دهد. بخش دوم اظهار نظر به بحث ما مربوط است چرا که ۱۲ درصد کاهش هزینه‌های کشتی‌رانی به واسطه افزایش کارایی مساوی است با کاهش فاصله بین دو کشور تا ۵۰۰۰ مایل.^۵ این نتیجه‌گیری خیره‌کننده

۱. Trujillo and Nombela, "Privatization and Regulation of the Seaport Industry."

۲. Import tariffs

۳. Peter W. Jones, "Maritime Transport Costs and Port Efficiency: A Historical Perspective"

(November 10, 2005),
<http://ssrn.com/abstract=898468> .

۴. Gravity model

۵. Peter W. Jones, "Maritime Transport Costs and Port Efficiency: A Historical Perspective"

تلویحاً می‌گوید که شرکت کشتی‌رانی ترجیح می‌دهد به بندری که کارآمدتر است برود اگرچه خیلی دورتر از مقصدش باشد تا بندری که به نسبت ناکارآمدتر، ولی نزدیک‌تر است. این نتیجه‌گیری بیشتر شهودی است. برای مثال، مشتری ترجیح می‌دهد در صورتی که خرید از مغازه‌های دور دست‌تر از نظر قیمت و کیفیت به صرفه‌تر باشد، آنها را به مغازه‌های دم دست‌تر ترجیح دهد.

بر اساس این تحلیل می‌توان گفت که افزایش کارآمدی بندری به افزایش حجم تجارت و شکوفایی بیشتر اقتصاد منجر می‌شود. اما داستان در اینجا پایان نمی‌پذیرد. باید مسایل عدالت^۱ را که در نتیجه خصوصی‌سازی افزایش می‌یابند را نیز مد نظر قرار داد.

عدالت

یکی از مهمترین نگرانیهای منتقدان این است که خصوصی‌سازی به شرکت قدرت انحصاری^۲ می‌دهد و بنابراین امکان می‌یابد تا برای خدمات خود هزینه بیشتری دریافت کند. با فرض اینکه هدف بندر بیشینه‌سازی سود است، برای دستیابی به این هدف، برونداد را کاهش و قیمت‌ها را افزایش می‌دهد. بر اساس این فرضیه، اگرچه ممکن است مشتریان محصولات کارآمدتری دریافت کنند اما باید پول بیشتری بپردازند و شاید نسبت به گذشته به نسبتی نامتعادل‌تر باید هزینه کنند. در حالی که این نگرانی مشروع است، رقابت در ایالات متحده و کانادا چنان شدید است که خصوصی‌سازی احتمالاً قدرت انحصاری به شرکتها نمی‌دهد.

هر دو کشور سیستم حمل و نقل زمینی پیشرفته‌ای دارند، بنابراین اگر بندری قیمت‌های بالا و غیرمنصفانه‌ای داشته باشد، شرکت‌های کشتی‌رانی در رجوع به بنادر دیگر تردید نمی‌کنند. اما، این گزینه در کشورهای در حال توسعه یا کشورهایی که مرزهای آبی چندانی نداشته و تنها تعداد معدودی بندر فعال دارند، چندان عملی نیست. بعلاوه، چند بندر در ایالات متحده در درون هر بندر رقابت وجود دارد. اگر بندر به اندازه کافی بزرگ باشد که چند پایانه داشته باشد، نهاد بندری می‌تواند برای هر کدام از آنها مناقصه برگزار کند. می‌تواند دو یا چند شرکت مختلف در یک بندر با یکدیگر رقابت کنند. در چنین وضعیتی مساله قیمت‌گذاری کلاً پاک می‌شود.

نتیجه‌گیری

یک بندر تجاری پویا در توسعه اقتصادی محل نقش مهمی ایفا می‌کند. نه تنها تجارت بین‌المللی بیشتری را به خود جذب می‌کند بلکه صنایع دیگر مانند گردشگری^۳ و مالی را نیز تقویت می‌نماید. متأسفانه تمامی شهرها بندر ندارند و حتی آنها که دارند گاهی فاقد ابزارهای لازم برای موفق و جذاب جلوه دادن آنها نزد سرمایه‌گذاران

۱. Equality

۲. Monopoly

۳. Tourism

خصوصی هستند. هزینه بالای نیروی کار، سرمایه‌گذاری ناکافی برای به روز کردن بنادر، انگیزه ناچیز یا دیگر اشکال ناکارآمدی از جمله عوامل بروز این مساله هستند.

یک راهکار اجاره دادن بخش‌هایی از بندر یا عملیاتهای روزمره آن به یک شرکت خصوصی است. برخی از بنادر ایالات متحده این راهبرد را برگزیده‌اند و نتیجه گرفته‌اند زیرا دولتهای محلی یا ایالتی اجاره می‌گیرند و از کارآمدی که محصول کار شرکت‌های خصوصی است بهره می‌برند. شرکت‌های خصوصی راهبردهای مدیریتی بهتری داشته و برای سرمایه‌گذاری در بندر منابع بیشتری در اختیار دارند. اگرچه قواعد روشن هستند اما آشفتگی‌هایی مثل مداخله دولت (داور) به نفع گروه‌های ذینفع عمومی یا مخاطبان، می‌تواند رخ دهد. تلاش ناموفق شرکت «دنیای بنادر دبی» برای اجاره چند بندر کلیدی ایالات متحده یکی از مثالهای آن است - البته پس از جار و جنجالی که افکار عمومی درباره دولتی و عرب بودن شرکت به راه انداخت.

خصوصی‌سازی تنها گزینه ممکن نیست. کانادا گزینه تاسیس کارگزاریهای دولتی برای مدیریت بنادر خود را برگزید. «نهادهای بندری کانادا» (CBAs) به شکل شرکت‌های خصوصی مدیریت می‌شوند اما هویت‌هایی فدرال هستند و باید سالانه مبالغی به دولت بپردازند. بعلاوه، این راهبرد مانع بروز برخی معایب خصوصی‌سازی مانند کم‌توجهی به ملاحظات اجتماعی و به ویژه مسایل زیست محیطی و امنیت ملی، می‌شود. بنابراین خصوصی‌سازی پاسخ مشکلات تمامی بنادر نیست و باید به صورت موردی درباره آنها تصمیم گرفت.

سامانه‌هایی مفید برای مطالعه بیشتر

“A Guide to the National Income and Product Accounts of the United States” (NIPA),
<http://www.bea.gov/national/pdf/nipaguid.pdf>.
 American Association of Port Authorities. “Port Industry Statistics—2006 U.S. Port Cargo Tonnage Rankings.”
<http://www.aapa-ports.org/Industry/content.cfm?ItemNumber=900&navItemNumber=551>.
 Association of Canadian Port Authorities. “CPA Facts.” <http://www.acpa-ports.net/industry/cpafacts.html>.

فصل هفتم

موسسات حمل و نقل منطقه‌ای عمومی: آیا سیستمهای بوستون، فیلادلفیا و نیویورک سیتی باید خصوصی شوند؟

اگرچه اخیراً به دلیل افزایش قیمت بنزین هزاران تن به جمع کاربران سیستم حمل و نقل شهری انبوه^۱ افزوده شده‌اند، بسیاری از موسسات ترانزیت انبوه^۲ همچنان با مساله ناکارآمدی و کمبودهای فزاینده مواجه هستند. گذار از اتومبیل در جستجوی جایگزینی ارزانتر برای جابجایی، اهمیت شیوه‌های مالکیت و مدیریت حمل و نقل انبوه را دو چندان کرده است. برای مثال، تعداد مسافران موسسه حمل و نقل خلیج ماساچوست (مبتا)^۳ بوستون در سال مالی ۲۰۰۸، تقریباً ۶/۱ درصد افزایش یافت،^۴ با این حال به دلیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و برق، به احتمال زیاد کسریهای آن همچنان افزایش خواهند یافت. از آنجا که مردم رانندگی را ترک کرده و به دنبال شیوه‌های دیگر حمل و نقل هستند، بسیاری از سیستمهای حمل و نقل شهری انبوه با یک مساله جدی مواجه هستند: ناسودآوری ذاتی^۵ حمل و نقل عمومی انبوه.

موسسات حمل و نقل عمومی انبوه با هزینه‌های بالای ساخت، بهره‌برداری و نگهداری مواجه هستند اما با کرایه‌های پایین، تنها درآمد ناچیزی حاصل می‌شود.^۶ به مانند تمامی خدمات عمومی، از آنجا که موسسات حمل و نقل عمومی انبوه با نظارت دولتی فشرده و مذاکره با اتحادیه‌ها دست و پنجه نرم می‌کنند باید حداکثر منفعت عمومی را در نظر بگیرند و در نتیجه اغلب مسیرهای ناسودآور را اداره می‌کنند. گویا به منظور کمک به جامعه، موسسات حمل و نقل عمومی انبوه در حالی که با ناکارآمدی مدیریت می‌شوند، ضرر می‌دهند. اما بی‌شک کنترل

۱. Urban mass transportation

۲. Mass transit authorities

۳. Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)

۴. Noah Bierman, "T Warns of Fare Hike If Agency Is Not Rescued," The Boston Globe (August 5, 2008), A1.

۵. Inherent unprofitability

۶. Sock-Yong Phang, "Urban Rail Transit PPPs: Survey and Risk Assessment of Recent Strategies," Transport Policy 14 (2007): 214-231.

دولتی سیستمهای حمل و نقل انبوه به فقرا امکان می‌دهد تا به امکانات حمل و نقل دسترسی داشته باشند، امکانی که کنترل خصوصی آن را می‌گیرد و در بحث تغییر احتمالی در مالکیت و مدیریت حمل و نقل انبوه این مساله باید مد نظر قرار گیرد. اما گذار از کنترل و مدیریت دولتی به احتمال زیاد کارایی را افزایش و هزینه‌ها را کاهش می‌دهد. بنابراین آیا منطقی است دوباره به کنترل خصوصی باز گردیم یا راهی وجود دارد که بین مسایل کارآمدی و عدالت^۱ توازن برقرار کنیم؟ در این نقطه سرنوشت‌ساز تاریخ حمل و نقل انبوه - تاریخی که در خلال صدها سال تحول یافته - این صنعت باید مزایا و معایب حمل و نقل انبوه خصوصی و عمومی را با یکدیگر مقابله دهد و تصمیم بگیرد که کدام شیوه مالکیت و مدیریت در عین حال که امروز بیشتر به نفع عموم است، مقدمات آینده موفق را فراهم می‌آورد.

تاریخ

پیش از تعیین اینکه آیا سیستمهای حمل و نقل انبوه می‌توانند در آینده به سمت خصوصی‌سازی تغییر مسیر دهند، ضروری است موضوع تکامل این سیستمها را بررسی کرده و درباره موفقیت‌ها و شکست‌های آنها بحث و گفتگو کنیم. به عنوان یک گرایش عمومی در ایالات متحده، در اوایل دهه ۱۹۶۰، مالکیت و مدیریت از بخش خصوصی به کنترل دولتی تغییر یافت.^۲ همزمان شرکتهای خصوصی دچار مسایل مالی شدند زیرا تعداد رو به رشدی از ساکنان حواشی شهرها به استفاده از اتومبیل شخصی روی آوردند.^۳ برای مثال سیستمهای ترانزیت انبوه بوستون، فیلادلفیا و نیویورک گذارهای مشابهی از مالکیت و مدیریت خصوصی به ساختارهای معاصر دولتی را تجربه کردند. ریشه‌های مساله خصوصی‌سازی، در این نبرد برای برقراری توازن بین خصوصی و دولتی نهفته است.

بوستون

شهر رو به رشد بوستون در سالهای اولیه خود، انواع مختلفی از حمل و نقل عمومی را تجربه کرده که با قایق شروع شده و با مینی‌بوس، گاری و ماشین‌های کابلی ادامه یافته است.^۴ اما این انواع مختلف حمل و نقل همگی یک وجه مشترک دارند: همگی در مالکیت بخش خصوصی بوده‌اند.

افزایش فزاینده جمعیت به تاسیس «شرکت راه آهن هوایی بوستون»^۵ (ال) با مالکیت خصوصی در سال ۱۸۹۴ منجر شد که در نوع خود اولین شرکتی بود که به بوستون می‌رسید. به زودی بزرگترین شرکت تواموای

۱. Equity concerns

۲. Matthew Karlaftis and Patrick McCarthy, "The Effect of Privatization on Public Transit Costs," *Journal of Regulatory Economics* 16 (1999): 27-43.

۳. Karlaftis and McCarthy, "The Effect of Privatization on Public Transit Costs."

۴. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History," http://www.mbta.com/about_the_mbta/history/ (accessed June 24, 2009).

۵. Boston Elevated Railway Company

شهری بوستون را که با مسایل مالی مواجه شده بود، خریداری کرد.^۱ اگرچه شرکت ال در طول نیم قرن بعد توسعه یافت اما در نهایت خودش با مسایل مالی مواجه شد و نهایتاً به عنوان یک راه حل آزمایشی به «قیمومت عمومی موقت»^۲ تغییر ماهیت داد.^۳ اما ورود اتومبیل به زندگی آمریکایی‌ها تکیه بر حمل و نقل عمومی انبوه را کاهش داد و شرکت ال صدمه دید.^۴

در سال ۱۹۴۷، ماساچوست موسسه ترانزیت متروپولیتن (متا)^۵ را تاسیس کرد که به عنوان یک دایره سیاسی^۶ ماساچوست خدمت می‌کرد. متا شرکت راه آهن هوایی بوستون (ال) را خریداری کرد و عصر جدیدی از کنترل دولتی حمل و نقل انبوه آغاز شد. دولت برای تشویق متا به ادامه فعالیت در حرفه ترانزیت انبوه به این شرکت یارانه می‌داد.^۷ در مقابل، شرکتهای ترانزیت خصوصی سابق که بسیاری از آنها در نهایت گرفتار مسایل مالی شدند، کمک مالی دریافت نکردند.

با تاسیس موسسه حمل و نقل خلیج ماساچوست (مبتا)^۸ در سال ۱۹۶۴ تغییر نهایی عمده در حمل و نقل انبوه شهری بوستون رخ داد. مبتا به مانند سلف خود متا به عنوان یکی از دواير سیاسی ماساچوست خدمت می‌کرد.^۹ مبتا به سرعت توسعه یافت تا تعداد مسافران را افزایش دهد و تلاش کرد تا مساله‌ای که سیستم ترانزیت انبوه را از زمان خیزش موج استفاده از خودرو شخصی گرفتار کرده بود، حل کند. همچنین در سال ۱۹۶۴، اداره حمل و نقل شهری انبوه (اومتا)^{۱۰} سرمایه‌گذاری برای بهبود عملکرد کارگزاریهای ترانزیت عمومی انبوه را آغاز کرد. مبتا از این فرصت به نفع خویش بهره گرفت؛ بلافاصله ۱۰ ایستگاه ترانزیت انبوه خود را به روز کرد و امروز نیز همچنان به استفاده از سرمایه‌های اومتا ادامه می‌دهد.^{۱۱} این سرمایه‌گذاریهای اومتا به مبتا یاری رساند تا شبکه‌ای از خطوط ریلی ترددی^{۱۲} را خریداری کند که به تشکیل شبکه‌ای از این خطوط که هنوز فعال هستند، کمک کرد.^{۱۳} دولت به مبتا کمک کرد تا مساله کسری مالی‌اش را حل کند و «۹۰ درصد هزینه سرمایه‌ای برای توسعه ترانزیت

۱. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History."

۲. temporary public trusteeship

۳. Jose A. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics," *Journal of the American Planning Association* 62 (1996): 30.

۴. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History."

۵. Metropolitan Transit Authority (MTA)

۶. Political subdivision

۷. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History."

۸. Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)

۹. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History."

۱۰. Urban Mass Transportation Administration (UMTA)

۱۱. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History."

۱۲. Commuter rail network. خطوط ریلی که معمولاً افراد برای رفتن به سر کار و بازگشت به منزل از آن بهره می‌گیرند. م.

۱۳. Alan Black, *Urban Mass Transportation Planning* (New York: McGraw-Hill, 1995).

جدید و نیز بخشی از یارانه خط ترددی را پرداخت کرد.^۱ این سرمایه‌گذاری دولتی به مبتا امکان داد تا جایگاه خود به عنوان یکی از پنج سیستم ترانزیت عمومی در ایالات متحده را حفظ کند.

فیلادلفیا

فیلادلفیا نیز در نیمه اول قرن بیستم رشد خطوط مترو و تراموای خصوصی را تجربه کرد.^۲ پنج شرکت خصوصی مختلف در خلال سالهای جنگ جهانی دوم توسعه یافتند و تعداد زیاد مسافران به سودآوری بالا منتهی شد. پس از جنگ جهانی دوم، حواشی فیلادلفیا نیز به مانند بوستون گسترش یافت و استفاده از خودروی شخصی نیز به سرعت افزایش یافت. تعداد مسافران و در نتیجه سود حاصله کاهش یافت.

شرکتهای خصوصی نمی‌توانستند در چنین محیطی به حیات خود ادامه دهند، حداقل با ارایه خدمات مسافربری نمی‌توانستند. بسیاری از شرکتهای به این فکر افتادند به انواع دیگری از خدمات ریلی روی آورند^۳، فعالیت‌هایی که با سود بیشتری همراه بودند. این وضعیت دولت را ناگزیر کرد تا برای تضمین آنکه فیلادلفیا حداقل بخشی از خدمات مسافربری خود را خواهد داشت، به مداخله روی آورد. در سال ۱۹۶۳، موسسه ترانزیت جنوب شرق فیلادلفیا (سپتا)^۴ اولین اجلاس^۵ خود برای «هماهنگی در پرداخت یارانه‌های دولتی به راه‌آهن‌ها و شرکتهای ترانزیت»^۶ را برگزار کرد. در خلال سالهای بعد، سپتا چند شرکت راه‌آهن را اکتساب کرد^۷ و دو شرکت ریلی ترددی زیر نظر آن فعالیت می‌کردند. تا سال ۱۹۸۳، سپتا این خطوط ترددی را خریداری کرد و سیستم ترانزیت محلی فیلادلفیا را یکپارچه نمود. به مانند مبتای بوستون، سپتا یکی از پنج سیستم ترانزیت انبوه حال حاضر در ایالات متحده است.

نیویورک

نیویورک سیتی به مانند بوستون و فیلادلفیا، کار خود را با حمل و نقل عمومی تحت مدیریت بخش خصوصی آغاز کرد. این کار به شکل کالسکه، مینی‌بوس، واگن برقی و سرانجام در سال ۱۹۰۴ با مترو انجام می‌گرفت.

۱. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۲. The Philadelphia Chapter of the National Railway Historical Society, "SEPTA History," <http://www.trainweb.org/phillynrhs/septa.html> (accessed June 25, 2009).

۳. The Philadelphia Chapter of the National Railway Historical Society, "SEPTA History."

۴. Southeastern Pennsylvania Transit Authority (SEPTA)

۵. SEPTA, "History of SEPTA," http://home.comcast.net/~trolleydriver/history_of_septa.htm (accessed June 25, 2009).

۶. The Philadelphia Chapter of the National Railway Historical Society, "SEPTA History."

۷. SEPTA, "History of SEPTA."

شرکتهای منفرد در بخش‌های مختلف شهر خطوط مجزا را مدیریت می‌کردند. تا سال ۱۹۱۵، خدمات - که در ابتدا به منهن^۱ محدود بود - گسترش یافت و برونکس^۲، بروکلین و کوینز را نیز در بر گیرد.^۳

در سال ۱۹۳۲، دولت نیویورک سیتی که تنها مالک و مدیر متروی نیویورک سیتی و خطوط راه آهن هوایی بود، یک خط متروی شهری احداث کرد. در سال ۱۹۵۳، دولت ایالتی نیویورک با تأسیس موسسه ترانزیت نیویورک سیتی^۴ «به عنوان یک شرکت دولتی مستقل» که تمامی بخش‌های حمل و نقل عمومی در شهر را مدیریت می‌کرد، این تحول را یک قدم به پیش برد.^۵ «موسسه ترانزیت متروپولیتن» (متا) که دولت در سال ۱۹۶۸ با هدف نظارت بر موسسه ترانزیت نیویورک سیتی تأسیس کرد، سیستمی است که همچنان دولت مالکیت و آن مدیریت آن را در نیویورک در دست دارد. متا در حال حاضر بزرگترین ناوگان واگن‌های مترو را در جهان در اختیار دارد. سیستم متروی آن بزرگترین سیستم مترو در جهان است^۶ و بودجه عملیاتی متا از متا و سپتا بیشتر است.

متا علاوه بر شبکه بزرگ متروی شهری، یک شبکه ریلی ترددی نیز دارد. اما این شبکه با شبکه‌های ریلی ترددی متا و سپتا کمی تفاوت دارد زیرا چند ایالت را پوشش می‌دهد عرضه‌کنندگان خدمات آن متعدد هستند. متا تنها ورود مختصری به رود آیلند^۷ دارد تا به پروویدنس^۸ خدمات ارائه کند. سپتا همین گونه است با عبور از رودخانه، به نیوجرسی می‌رود تا به ترنتون^۹ خدمات ارائه دهد. شرکت ترانزیت بندری (پاتکو)^{۱۰} نیز مکمل خدمات سپتاست. پاتکو یک سیستم ریلی ترددی مستقل است که مسافران را از مناطق مختلف نیوجرسی به فیلادلفیا می‌آورد. متا با استفاده از شرکتهای تابعه خود - راه آهن لانگ آیلند^{۱۱} و راه آهن مترو شمال^{۱۲} - خدمات ترددی به اهالی نیویورک و کنتیکت^{۱۳} ارائه می‌دهد، اما این خدمات شامل حال سکنه نیوجرسی در آن سوی رودخانه نمی‌شود. موسسه ترانزیت نیوجرسی^{۱۴} - آن جی ترانزیت - کنترل خطوط ریلی ترددی خارج از نیویورک را در اختیار دارد و خدمات گسترده‌ای ارائه می‌دهد.^{۱۵}

۱. Manhattan

۲. Bronx

۳. MTA New York City Transit, "New York City Transit—History and Chronology," <http://mta.info/nyct/facts/ffhist.htm> (accessed June 23, 2009).

۴. New York City Transit Authority

۵. MTA New York City Transit, "New York City Transit—History and Chronology."

۶. Charles A. M. de Bartolome and James B. Ramsey, "Privatizing the New York City Subway," in *Privatizing Transportation Systems*, ed. Simon Hakim, Paul Seidenstat, and Gary W. Bowman (Westport, CT: Praeger Publishers, 1996), 285–315.

۷. Rhode Island

۸. Providence

۹. Trenton

۱۰. Port Authority Transit Corporation (PATCO)

۱۱. Long Island Rail Road

۱۲. Metro-North Railroad

۱۳. Connecticut

۱۴. New Jersey Transit Authority

۱۵. NJ Transit, "Rail System Map," http://www.njtransit.com/pdf/rail/Rail_System_Map.pdf (accessed June 25, 2009).

مساله عمومی

این موسسات حمل و نقل انبوه که در مالکیت و مدیریت دولت هستند با مساله‌ای مواجهند که هر روز حل آن دشوارتر می‌شود و آن این است؛ کاهش تعداد مسافران به بروز کسری فزاینده منجر می‌شود. این صنعت به دلیل همین ضررها به کنترل دولتی درآمد زیرا شرکتهای خصوصی نمی‌توانستند بدهی فزاینده را مدیریت کنند. برای مثال، کمک‌های مالی دولت فدرال در اختیار شرکت‌ال در بوستون قرار نمی‌گرفت اما بخش‌هایی که مبتا مدیریت و مالکیت آنها را در دست داشت آنها را دریافت می‌کردند.^۱ در واقع، مبتا در فاصله سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۹۹۰ تنها باید یک چهارم سرمایه‌گذاریهای مالی^۲ خود را تامین می‌کرد و دولت فدرال^۳ مابقی آن را می‌پرداخت.^۴ اگرچه توسعه و بهبود با استفاده از سرمایه‌های دولتی کمک کرد تا کاهش تعداد مسافران جبران شود اما با هزینه بالایی همراه بود و کسری‌ای را به دنبال داشت که هر سال بیشتر می‌شود.

دلیل بروز این مساله آن است که کنترل کسری به هزینه از دست دادن حمایت سیاسی^۵ انجام می‌شود.^۶ بی‌تردید کنترل کسری امکان‌پذیر است و بسیاری از راهکارهای ساده می‌توانند در ابعادی چشمگیر آن را کاهش دهند؛ اما، اکثر راهکارها هزینه‌های بسیار ملموسی دارند. برای مثال، عوارض جاده‌ای تردد کنندگان را تشویق می‌کند تا از حمل و نقل عمومی موجود استفاده کنند و بنابراین تعداد مسافران افزایش می‌یابد؛ کنترل هزینه‌های نیروی کار، هزینه‌ها و کسری‌ها را کاهش خواهد داد؛ تعطیلی خدمات کمتر بازده یا افزایش کرایه‌ها موجب کاهش کسری می‌شود. اما هر کدام از این تغییرات برون‌دادهای ملموسی دارند که موجب می‌شود تا سیاستمداران در انتخابات بعدی آرای خود را از دست بدهند؛ در نتیجه، هزینه‌های تصویب قوانین برای سیاستمداران از مزایای کاهش کسری پیشی می‌گیرد. دستاوردهای ناشی از کاهش کسری بسیار ناملموس و نامتمرکز هستند.^۷

از آنجا که کاهش کسری با استفاده از راهکارهای پیش گفته احتمالاً با مخالفت‌های گسترده همراه خواهد شد و فاقد پشتیبانی سیاسی است، موسسات حمل و نقل باید دنبال راهکارهای دیگری باشند. یک راه حل احتمالی کاهش خدمات به مناطق کمتر سودآور است. بی‌تردید شرکت خصوصی می‌تواند این کار را انجام دهد اما از آنجا که موسسه‌ایی مانند مبتا یک شرکت دولتی است، نمی‌تواند چنین کند.^۸ خطوطی از سیستم حمل و نقل عمومی که کمترین سودآوری را دارند، معمولاً در بخش‌هایی از شهر واقع شده‌اند که «مسافران کم درآمد

۱. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۲. Capital investments

۳. Federal government

۴. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۵. Political support

۶. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۷. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۸. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

حضور دارند و بیشتر از هر گروه دیگری به این خدمات وابسته هستند»^۱. کاهش یا تعطیلی این خدمات به شدت توانایی این دسته از شهروندان را برای کار و بهبود شرایط زندگی شان محدود می‌کند. در اینجا گزینه پرداخت یارانه پیگیری می‌شود زیرا ارزش حمل و نقل عمومی برای جامعه از آنچه مسافران برای این خدمات می‌پردازند پیشی می‌گیرد. یارانه‌ها این امکان را فراهم می‌آورند تا ارایه خدمات در مناطق فقیرنشین شهر ادامه یابد، مناطقی که مسافران نمی‌توانند از پس پرداخت کرایه‌های بالاتر برای پوشش هزینه‌های سیستم برآیند. از آنجا که این موسسات ترانزیت نمی‌توانند کرایه‌ها را در این مناطق افزایش دهند و اکراه دارند از اینکه در عوض کرایه‌های مناطق دیگر را افزایش دهند، دولت باید به این سیستم‌ها یارانه بدهد و کسری حمل و نقل حتی بیشتر افزایش می‌یابد.

نیروهای سیاسی نیز موسسات ترانزیت را از کاهش خدمات و افزایش قابل ملاحظه کرایه‌ها باز می‌دارند. سیاست عموماً مانع تغییراتی است که به بهبود کارآمدی منجر می‌شوند.^۲ بنابراین به منظور بهبود کارآمدی سیستم، ضروری است تا از آن در برابر دنیای سیاست محافظ نمود زیرا سیاستگذاران بیشتر تمایل دارند تا به نیروهای سیاسی و نه نیروهای بازاری^۳ پاسخ گویند.^۴ با وجود کنترل دولتی سیستمهای حمل و نقل، نیروهای سیاسی همیشه بر تصمیمات اعمال نفوذ می‌کنند و مانع از آن می‌شوند که سیستم در بالاترین حد ممکن بهینه عمل کند. اصلی‌ترین مشساله سیستمهای حمل و نقل در ایالات متحده، کارآمدی پایین در نتیجه مالکیت و مدیریت دولتی است. سیستمهایی که دولت مالکیت و مدیریت آنها را در دست دارد از استقلال مدیریتی^۵ پایینی برخوردارند، تصمیم‌سازان با کاربران تعامل^۶ ناچیزی دارند و با عقب‌ماندگی‌های دولتی^۷ بلندمدتی مواجه هستند.^۸ بعلاوه، آنها فاقد اهداف سودآور هستند زیرا دولت می‌تواند یارانه‌های پرداختی را افزایش یا کسری آنها را کاهش دهد و بنابراین سیستم انگیزه‌چندانی برای کسب سود ندارد.^۹ سیستمهای دولتی اغلب مدیریت ضعیفی نیز دارند: برای مثال، سپتا منابع کافی در اختیار دارد ولی سالیان متمادی مصرف مازاد^{۱۰} داشته است.^{۱۱} به محض آنکه سپتا ارزیابان بیرونی را به عنوان مشاور به خدمت گرفت، ۱۲۰۰ پست را ملغی و بنابراین سالانه ۶۰ میلیون دلار

۱. Alan Altshuler, James P. Womack, and John R. Pucher, *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1979).

۲. Clifford Winston, "Government Failure in Urban Transportation," *Fiscal Studies* 21 (2000): 403–425.

۳. Market forces

۴. Winston, "Government Failure in Urban Transportation."

۵. Managerial autonomy

۶. Interaction

۷. Governmental lags

۸. Priyanka Jain, Sharon Cullinane, and Kevin Cullinane, "The Impact of Governance Development Models on Urban Rail Efficiency," in *Transportation Research Part A: Policy and Practice* (in press).

۹. Jain, Cullinane, and Cullinane, "The Impact of Governance Development Models on Urban Rail Efficiency."

۱۰. Excessive spending

۱۱. Wally Nunn, "When the Public Trust Runs off the Rails," *Policy Review* 91 (1998): 9.

صرفه‌جویی کرد. ارزیابان بیرونی به این نتیجه رسیدند که سپتا می‌تواند با مدیریت بهتر، حداقل سالی ۱۵۰ میلیون دلار صرفه‌جویی کند.^۱ سپتا برای بهبود کارآمدی خود ابتکاراتی به خرج داده و بهره‌فراوانی برده است؛ ولی این نمونه نشان می‌دهد که تا چه حد بسیاری از موسسات حمل و نقل عمومی می‌توانند مدیریت ضعیفی داشته باشند. سرانجام آنکه، بسیاری از سیستمهای حمل و نقل عمومی که دولت مالکیت و مدیریت آنها را در اختیار دارد از انحصار ترانزیت انبوه در شهرهای خود برخوردارند و بنابراین فقدان رقابت نیز انگیزه بهبود عملکرد را از بین می‌برد. این وضعیت انحصاری و فقدان انگیزه کارآمدی را بیشتر کاهش می‌دهد و به سیستمهای حمل و نقل عمومی دولتی ضربه می‌زند.^۲

تجربه عمومی

مبتا در طول حیات خود و در مواجهه با مسایل مالی حمل و نقل عمومی، از راهکارهای مختلفی برای بقا استفاده کرده است. مبتا در سال ۱۹۷۶ زمانی که به دلیل کاهش تعداد مسافران در ساعات غیروج^۳ با احتمال از دست دادن سیستم ریل ترددی خود در مناطق اطراف کلان شهر بوستون مواجه شد، بخش اعظم سیستم ریلی ترددی که در منطقه بوستون و مین^۴ بود را خریداری کرد.^۵ این اقدام موجب جلب رضایت ترددکنندگان مناطق حومه شد، اگرچه مبتا نتوانست مساله ساعات غیروج را حل کند. در عوض، مبتا تا به امروزه از یارانه‌های دولتی برای ادامه فعالیت این ریل ترددی استفاده کرده است.

همچنین در دهه ۱۹۷۰، مبتا به بررسی این موضوع پرداخت که به مناطق حاشیه‌ای امکان دهد تصمیم بگیرند چقدر خدمات می‌خواهند و سپس از هر منطقه به نسبت خدمات عرضه شده، هزینه دریافت کند^۶؛ هر منطقه حاشیه‌ای هزینه خدمات دریافتی خود را پرداخت خواهد کرد. به دلیل ماهیت بین منطقه‌ای و بین‌اجتماعی^۷ خطوط مبتا، این ایده به شکست انجامید. به دلیل دشواری تقسیم خطوط بر اساس منطقه یا اجتماع، اجتماعات بوستون نمی‌توانستند به شکل منصفانه‌ای هزینه‌ها را تقسیم کنند. حتی اگر برنامه تقسیم هزینه‌ها موفق می‌شد، مبتا همچنان با مساله عرضه خدمات در جایی که هزینه‌های بالا دستیابی به کارآمدی را غیرممکن می‌کنند، مواجه بود. در چنین وضعیتی، مناطق فقیرنشین با اینکه بیشترین نیاز را به خدمات دارند نمی‌توانند هزینه آن را بپردازند.

۱. Nunn, "When the Public Trust Runs off the Rails."

۲. George M. Smerk, "Urban Mass Transportation: From Private to Public to Privatization," Transportation Journal 26 (1986): 83-91.

۳. Off-peak hours

۴. Maine

۵. Massachusetts Bay Transportation Authority, "History"; Donald V. Harper, Transportation in

America: Users, Carriers, Government, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982).

۶. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics"; Robert G. Smith, "Reorganization of Regional Transportation Authorities to Maintain Urban/Suburban Constituency Balance," Public Administration Review 47 (1987): 171.

۷. Intercommunity

این مساله هنوز هم وجود دارد و مبتا باید بین عدالت و کارآمدی توازن برقرار کند. افزایش کسریها نشان می‌دهد که مبتا باید هزینه‌ها را کاهش دهد^۱ تا بتواند کارآمدی خود را بهبود بخشد، با این حال کاهش خدمات برای این منظور، به بروز یک مساله سیاسی و معضل نقض عدالت اجتماعی^۲ منجر می‌شود.

اخیراً، مبتا با اتحادیه‌های کارگری قدرتمند منطقه درگیری داشت. مذاکرات به نتایجی مانند «مستمریهای مادام‌العمر پس از ۲۳ سال خدمت، فارغ از سن در زمان بازنشستگی»^۳ منجر شد. فردی که کار خود را در سن ۱۸ سالگی شروع کرده در سن ۴۱ سالگی با مستمری مادام‌العمر بازنشسته می‌شود. فیلادلفیا نیز اخیراً با اتحادیه‌های کارگری مساله داشت^۴ و در عین حال که هزینه نیروی کار به شدت افزایش یافته، تعداد مسافران رو به افول بوده است.^۵ خصوصی‌سازی می‌تواند به افزایش کارآمدی شرکت منجر شود، نیروی کار مورد نیاز را کاهش دهد و فارغ از نظارتهای دولتی شدید که شرکتهای دولتی تحمل می‌کنند، برای دستیابی به معاملات بهتر، مذاکره کند. قبلاً در باره مساله هزینه‌های سپتا بحث کردیم که نشان می‌دهد این کارگزاریهای بزرگ برای بهبود کارآمدی و کاهش کسری باید سخت‌کوش‌تر باشند. از آنجا که هزینه نیروی کار یکی از اصلی‌ترین هزینه‌های عملیاتی است^۶، خصوصی‌سازی این صنعت و اعطای امتیازات به نیروی کار منطقاً به بهبود کارآمدی و کاهش کسری منجر می‌شود.

سپتا برخلاف مبتا در زمینه خدمات ریلی ترددی رقبایی دارد. شکرت ترانزیت بندری (پاتکو) که در حد فاصل بین فیلادلفیا و نیوجرسی خدمات ارایه می‌دهد، ارزانتر است و بیش از خطوط ریلی ترددی سپتا تردد می‌کند.^۷ اجتماعات سپتا نسبت به اجتماعات پاتکو درآمد بالاتری دارند^۸ که با نسبت بالاتر مسافران پاتکو همخوانی دارد. خودروسواران نیوجرسی باید برای عبور از یک پل نیز عوارض پردازند که ترددکنندگان پنسیلوانیا چنین هزینه‌ای ندارند. این هزینه بیشتر ترددکنندگان را تشویق می‌کند تا از پاتکو استفاده کنند. این مثال نشان می‌دهد که راه حل‌ها جایگزین مانند افزایش عوارض می‌تواند به افزایش تعداد مسافران کمک کند و به موسسات ترانزیت عمومی یاری رساند تا به سودآوری ادامه دهند.

اگرچه «موسسه ترانزیت نیویورک سیتی» به دلیل اندازه خود با سیستم حمل و نقل بوستون و فیلادلفیا تفاوت زیادی دارد اما با مسایل عمومی مشابهی مواجه است. متا مانند مبتا و سپتا، خدمات ریلی ترددی را خریداری کرد

۱. Gomez-Ibanez, "Big-City Transit Ridership, Deficits, and Politics."

۲. Social equity

۳. Yvonne Abraham, "Big Mess at the T," The Boston Globe (August 6, 2008), B1.

۴. Michael H. Cimini and Charles J. Muhl, "Transit Settlements," Monthly Labor Review 118 (1995): 74.

۵. Nunn, "When the Public Trust Runs off the Rails."

۶ Daniel Kruger and Arleen Jacobius, "Philadelphia's SEPTA Talks Seen as Indicative of Big-City Transit Problems," Bond Buyer 323 (1998): 3.

۷. Richard Voith, "Public Transit: Realizing Its Potential," Business Review (Federal Reserve Bank of Philadelphia) (1994): 15.

۸. Voith, "Public Transit: Realizing Its Potential."

تا آنها به ارایه خدمات ادامه دهند، اگرچه ارایه این خدمات با ضرر همراه است.^۱ «موسسه ترانزیت نیویورک سیتی» متروی شهر را در نیز در شرایط نامطلوبی اداره می‌کند و شاید دلیل آن کنترل دولتی باشد که سیستم را خراب کرده است.^۲ با این حال متا هیچ دلیلی نمی‌بیند که کیفیت کار خود را ارتقاء دهد زیرا از انحصار ترانزیت تندرو ریلی در منطقه برخوردار است^۳؛ این عدم وجود رقابت مستقیم به سیستم امکان می‌دهد تا بدون از دست دادن تمامی مشتریانش افول کند.

نیویورک سیتی به انداز شهرهای دیگر مانند بوستون و فیلادلفیا با مشکل ساعات غیرواح مواجه نیست زیرا سیستم نیویورک سیتی جریان مستمر مسافر دارد ولی با مساله کرایه‌های ثابت^۴ مواجه است زیرا مسافران برای فواصل طولانی می‌توانند از سیستم استفاده کنند. کرایه ثابت سفرهای کوتاه که برای سیستم سودآور هستند را تشویق نمی‌کند بلکه مشوق سفرهای طولانی است که برای سیستم به معنی از دست دادن پول است.^۵ این انتخاب عدالت بجای کارآمدی برای سیستم مترو هزینه‌بر است و مانع توسعه آن می‌شود زیرا توسعه تنها معنی به افزایش سفرهای طولانی است که برای سیستم به معنی هزینه بیشتر است.^۶ سیاستمداران کرایه پایین ثابت را برای جلب حمایت مردم تشویق می‌کنند اما این برای دولت هزینه دارد و از طریق پرداخت یارانه محقق می‌شود. اگرچه این یارانه‌ها نسبت به افزایش کرایه برای جامعه هزینه بیشتری دارد اما افکار عمومی با رضایت کارآمدی را فدای هزینه مالیاتی پرداخت یارانه می‌کند. این ترجیح عدالت به کارآمدی بار دیگر فقدان توازن بین این دو را نشان می‌دهد، عدم موازنه‌ای که به هنگام نگهداری سیستم ترانزیت عمومی مانند متا رخ می‌دهد.

احتمال خصوصی‌سازی

بی‌تردید، مالکیت و مدیریت دولتی سیستم ترانزیت انبوه می‌تواند کارآمدی را کاهش داده و به خلق مسایل مالی منجر گردد. اما آیا سیستم خصوصی به حل این مسایل منجر می‌شود یا مسایل جدیدی ایجاد می‌کند؟ تاریخ ترانزیت انبوه نشان می‌دهد که سیستم خصوصی نواقص خود را دارد؛ به همین دلیل است که سیستمهای آمریکایی هنوز دولتی هستند. شهرها رویکرد خصوصی‌سازی را امتحان کردند و به شکست انجامید. اما اگر سیستمهای خصوصی یارانه و کمک دولتی‌ای که سیستمهای موجود دولتی دریافت می‌کنند، دریافت می‌کردند باز هم شکست می‌خوردند؟ بی‌تردید در سطح نظری تفکر درباره خصوصی‌سازی صنعت ترانزیت انبوه عملی است اما احتمال انجام آن در دنیای واقعی همچنان یک مساله غامض است.

۱. Harper, Transportation in America: Users, Government.

۲. John Hibbs, "Sell the Tubes," Journal of Economic Affairs 3 (1983): 173.

۳. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۴. Flat fares

۵. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۶. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

بازی

برای آنکه فرایند خصوصی سازی منصفانه رخ دهد، شرکتها باید بتوانند برای کسب حقوق مربوط به کل سیستم، بخشی از سیستم یا خدمتی که می خواهند در کنترل داشته باشند، در مناقصه شرکت نمایند. با استفاده از شکل موجود چنین اتفاقی نمی تواند روی دهد زیرا دولتهای ایالتی نمی خواهند برای انحصارات خود رقیب بتراشند، انحصاراتی که بدون رقابت هم مشهود است که ضرر می دهند. خصوصی سازی هر بخشی از این صنعت صرفاً به ایجاد رقابت با سهم دولت از آن منجر می شود و فشار بیشتری بر انحصار دولتی وارد می کند، بنابراین این رویکرد غیرمحتمل است. بعلاوه، بجای اینکه به انحصارات بزرگی که از قبل در کار هستند یارانه پرداخت شود، قانون باید شرکتهای خصوصی را تشویق کند تا به شکلی از اشکال وارد صنعت شوند. دولت می تواند تخفیف مالیاتی، پرداخت یارانه یا هر شکلی از کمک را برای تشویق رقابت بجای فرار از آن تعقیب کند.

شرکت خصوصی در رقابت با شرکتهایی که از موقعیت انحصاری برخوردار بوده اند، با چالشی اساسی رو در روست. یارانه های عظیم دولت موجب می شود تا نرخ کرایه سیستمهای حمل و نقل موجود به صورت تصنعی پایین باشد و بنابراین شرکتهای خصوصی برای ورود به صنعت برای رقابت با دشواریهایی مواجه هستند. اما حذف این یارانه ها سیستمها را ناگزیر می کند تا کرایه ها را افزایش دهند و بازارهای فقیرتری را که نمی توانند کرایه های بالاتر را بپردازند، رها کنند. گذار به خصوصی سازی کامل بدون هر گونه یارانه شرکتهای خصوصی را ناگزیر می کند این بازارها را ترک کنند. آنها گریزی از ترجیح کارآمدی بر عدالت ندارند صرفاً به این دلیل که در بازار بمانند و مناطق فقیرتر از این فقدان عدالت رنج خواهند برد.

راه حل ساده این فقدان عدالت پرداخت یارانه به مناطقی است که بدون یارانه نمی توانند به بقای خود ادامه دهند و در عین حال همزمان خصوصی سازی هر بخشی از سیستم است که بدون یارانه دوام می آورد. این رویکرد به ارتقای عدالت کمک می کند و در عین حال کارآمدی را برای سیستم در کل بهبود می بخشد. اگرچه راه حل ایجاد موازنه بین کارآمدی و عدالت در سطح نظری بسیار عالی به نظر می رسد اما به دلیل حمایت «قانون حمل و نقل انبوه شهری»^۱ از کارگران، کارگزاریهای ترانزیت محلی به دشواری می توانند با شرکتهای خصوصی وارد در قرارداد شوند.^۲ سطوح مختلفی از خصوصی سازی وجود دارد از جمله اجاره، برون سپاری رقابتی و خصوصی سازی کامل و ضروری است برای تعیین بهترین و عملی ترین گزینه، هر کدام از آنها به نوبه خود بررسی شوند.

۱. Urban Mass Transportation Act

۲ Michael I. Luger and Harvey A. Goldstein,

“Federal Labor Protections and the Privatization of

Public Transit,” Journal of Policy Analysis & Management 8 (1989): 229–250.

مؤسسات ترانزیت انبوه باید به عنوان اولین قدم در جهت خصوصی سازی، بخش هایی از سیستم های خود را اجاره دهند.^۱ برای مثال، متا می تواند برخی از خطوط متروی نیویورک سیتی خود را به شرکت های خصوصی اجاره داده ولی به کنترل دیگر خطوط ادامه دهد. متا می تواند به مدیریت برخی از خطوط ادامه دهد و از یارانه های دولتی برای ادامه کار خطوطی که برای بخش خصوصی سودآور نیستند استفاده نماید. این رویه به بهبود کارآمدی سیستم از طریق خصوصی سازی بخشی^۲ منجر می شود. همزمان، متا با استفاده از یارانه برای مدیریت خطوطی که در غیر این صورت شرکت های خصوصی آنها را تعطیل می کردند، به نگرانی ها درباره عدالت پاسخ می گوید.

مؤسسات ترانزیت انبوه می توانند به اجاره داران انگیزه بدهند.^۳ برای مثال، متا می تواند به چند شرکت مختلف هر کدام یک خط اجاره دهد و سپس به شرکت های موفق تر و کارآمدتر خطوط بیشتری را به عنوان جایزه تقدیم کند. این رقابت بی تردید کارآمدی سیستم را ارتقا می دهد. در سطح بنیادی تر، موسسه ترانزیت عمومی می تواند در صورتی که شرکت خصوصی به لحاظ عملکرد شرکت دولتی را پشت سر گذاشت، مشوق^۴ بدهد.^۵ این رویه در عین حال که شرکت خصوصی را ناگزیر از همکاری می کند، موجب می شود تا شرکت دولتی نیز کارآمدی خود را برای هماهنگی با بخش خصوصی بهبود بخشد.^۶ در نتیجه، کل سیستم کارآمدتر خواهد شد در عین حال که همچنان به نگرانی های مربوط به عدالت پاسخ می گوید.

اما بخش خصوصی برای ورود بر اساس این سناریو با موانع چشمگیری مواجه است که هزینه های بالای دسترسی به سرمایه و محیط تحت نظارت از آن جمله هستند. دولت می تواند برای کاهش مقررات و اعطای آزادی های اساسی به شرکت های خصوصی در عملیات هایشان، قوانین جدیدی از تصویب بگذرانند. شرکت های خصوصی می توانند به نرخ بازاری یا با قیمت منصفانه و تخفیف برای تشویق آنها به مشارکت در بخش، سرمایه لازم را تامین کنند. اجاره^۷ به شرکت ها امکان می دهد تا بر موانع ورود به بخش و آغاز خصوصی سازی فائق آیند. اگر اجاره موفقیت آمیز باشد، می تواند به عنوان راه حل نهایی^۸ عمل کند؛ اما، اگر شکست بخورد، حمل و نقل انبوه شهری می تواند همیشه به مدیریت دولتی بازگردانده شود یا مقامات می توانند نوع دیگری از خصوصی سازی را تجربه کنند.

صنعت حمل و نقل انبوه می تواند به خصوصی سازی از طریق پیمانکاری رقابتی^۹ نیز روی آورد.^{۱۰} در این سناریو، اگر کارگزار ترانزیت بتواند هر کدام از خدمات خود را از یک شرکت خصوصی با هزینه کمتر از آنچه

۱. David Osmon, "The Future of the Tube," New Economy 7 (2000): 59.

۲. Partial privatization

۳. Osmon, "The Future of the Tube."

۴. Incentives

۵. Osmon, "The Future of the Tube."

۶. Osmon, "The Future of the Tube."

۷. Leasing

۸. Ultimate solution

۹. Competitive contracting

۱۰. Wendell Cox and Jean Love, "Applying Competitive Incentives to Public Transit," in

خودش عرضه می‌کند، تامین نماید باید چنین کند.^۱ برای مثال، اگر چهار شرکت خصوصی مختلف بتوانند خدمات نگهداری واگن‌های مترو را ارزانتر از کارگزار ترانزیت ارائه کنند، کارگزاری باید با استفاده از یک فرایند منطقی گزینش مانند مناقصه، یکی از آنها را برای عرضه خدمات انتخاب نماید. معرفی این انگیزه‌های رقابتی به صنعت به کاهش هزینه‌ها و خدمات بهتر و افزون‌تر منجر می‌شود.

انحصاراتی که امروز وجود دارند موجب افزایش هزینه‌ها و کاهش بروندها شده‌اند و پیمانکاری رقابتی این جریان را معکوس می‌کند. این رویه صرفاً به کنترل خصوصی عملیات سیستم ترانزیت انبوه منجر می‌شود و مالکیت صنعت را به بخش خصوصی منتقل نمی‌کند. موسسه ترانزیت می‌تواند با خصوصی‌سازی عملیات در سیستم ترانزیت انبوه، در عین حفظ کنترل فرایند تصمیم‌گیری عمومی، با استخدام پیمانکاران خصوصی کارآمدی را ارتقا دهد. از آنجا که سیستم هنوز در مالکیت عمومی است، هرگونه ریسک به مخاطره افتادن عدالت از بین می‌رود. کنترل دولتی سیستم باقی خواهد ماند بنابراین هیچ کس نباید نگران مسایل خصوصی مانند تعطیلی خطوط ناسودآور باشد. سیستم ترانزیت عمومی همچنان به عنوان یک خدمت دولتی اما با کارآمدی بیشتر، اداره خواهد شد. توازن بین عدالت و کارآمدی برقرار خواهد بود، توازنی که اکثر سیستمهای موجود فاقد آن هستند. پیمانکاری رقابتی، کارآمدی را ارتقا داده و در عین حال به دولت امکان می‌دهد بین هزینه و خدمات موازنه برقرار کند.

در مقابل، خصوصی‌سازی تمام عیار می‌تواند سازمان سیستمهای حمل و نقل عمومی انبوه را به طور کامل دگرگون کند. هر گونه کنترل دولتی را از بین می‌برد و به مدلی که در نیمه اول قرن بیستم شکست خورد، نزدیک‌تر می‌شود. بی‌تردید، سیستمها برای پیشگیری از بروز مجدد آن شکست، باید تغییراتی بنیادین ایجاد کنند اما این گزینه همچنان نسبت به گزینه‌های دیگر ریسک بالاتری دارد. اما آیا پاداش‌های بالقوه بیشتری نیز دارد؟

با خصوصی‌سازی تمام عیار، سیستمهای ترانزیت عمومی می‌توانند هر خط را به عنوان یک شرکت مستقل به فروش برسانند.^۲ برای مثال، متای نیویورک سیتی می‌تواند هر کدام از خطوط متعدد خود را به یک شرکت بفروشد و خود را از کنترل آنها به طور کامل رها سازد. سپس شرکتهای خصوصی می‌توانند کرایه‌ها را به منظور جبران هزینه‌های هر خط افزایش دهند و به این ترتیب آنها هر چه بیشتر تشویق می‌شوند تا هزینه‌ها را کنترل نمایند.^۳ همچنین شرکتهای خصوصی می‌توانند برای کاهش هزینه‌ها کارگرانی را استخدام کنند که عضو اتحادیه-های کارگری نیستند.^۴ حتی اگر چنین گزینه‌ای را انتخاب نکنند، صرفاً تهدید به استخدام کارگران غیرعضو اتحادیه

Privatizing Transportation Systems, ed. Simon Hakim, Paul Seidenstat, and Gary W. Bowman (Westport, CT: Praeger Publishers, 1996), 257-267.

۱. Cox and Love, "Applying Competitive Incentives to Public Transit."

۲. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۳. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۴. Black, Urban Mass Transportation Planning.

توانایی کارگران برای اعتصاب^۱ را به دلیل وجود گزینه‌های دیگر از بین می‌برد؛^۲ در نتیجه، هزینه‌های نیروی کار کاهش خواهد یافت و سیستم کارآمدی خود را افزایش خواهد داد.

بعلاوه، یک سیستم متروی رقابتی بهتر می‌تواند با عرضه و تقاضا^۳ برای بیشینه‌سازی سود منطبق شود.^۴ به ویژه در مثال نیویورک سیستمی، قرابت خطوط به رقابت بهتر نیز منجر می‌شود. به دلیل انگیزه کسب سود که در نتیجه خصوصی‌سازی کامل ایجاد می‌شود، سیستم مترو به شدت کارآمدی خود را افزایش می‌دهد. به این دلیل که هر شرکت تلاش می‌کند تا برای خط خود جایی در بازار بیابد و تعداد مسافران و سودآوری آن را افزایش دهد، تنوع خدمات و قیمت‌ها افزایش می‌یابد و از این رهگذر عدالت بهتر محقق می‌شود.^۵ تقسیم سود^۶ می‌تواند خصوصی‌سازی کامل را کاملاً عملی سازد چرا که مزایایی که برخی از شرکتها به دلیل سودآوری متفاوت خطوط بر دیگران دارند را کاهش می‌دهد، اما باید گفت که این وضعیت بسیار غیرمحتمل است. در گذشته موفقیت‌آمیز نبوده و گذار از مالکیت و مدیریت خصوصی را گریزناپذیر ساخته است؛ در حال حاضر نیز غیرمحتمل است موفق شود، زیرا همان نگرانیها درباره سودآوری بدون پرداخت یارانه‌های هنگفت، مالکیت خصوصی را غیرممکن می‌سازد.

بازیگران

بی‌تردید، تغییر جهت بسوی هر نوع خصوصی‌سازی تاثیر شگرفی بر «بازیگران»^۷ می‌گذارد که به نوبه خود می‌تواند بر احتمال تکمیل این تغییر جهت اثرگذار باشند. بی‌تردید کارکنان صنعت ترانزیت انبوه به شدت نسبت به این تغییر جهت واکنش نشان می‌دهند زیرا شرکت خصوصی تلاش خواهد کرد تا با اخراج نیروها، کارآمدی خود را افزایش داده و عملیاتهایش را بهینه کند، همانگونه که مثال کاهش هزینه‌ها توسط سپتا که قبلاً درباره آن بحث کردیم، نشان می‌دهد. این تغییر جهت بسوی خصوصی‌سازی تاثیر چشمگیری بر کارکنان این صنعت دارد. از آنجا که سیستمهای خصوصی به راحتی می‌توانند کارگر ارزان و غیرعضو اتحادیه کارگری بیابند، این تغییر جهت به سمت خصوصی‌سازی به کاهش حقوق و پاداش کارگران منجر می‌شود. کارگران با گزینه واگذاری شغل خود به کسانی مواجه هستند که تمایل دارند تا با ساعات متفاوتی کار کنند و دستمزد و مزایای کمتری بگیرند. سیستمها فقط در صورتی که خدمات خود را گسترش دهند، همان تعداد نیرو را به خدمت می‌گیرند؛ اما شرکتها

۱. Strike

۲. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۳. Supply and demand

۴. De Bartolome and Ramsey, "Privatizing the New York City Subway."

۵. Charles A. Lave, "The Private Challenge to Public Transportation—an Overview," in Urban Transit: The Private Challenge to Public Transportation, ed. Charles A. Lave and John Meyer (San Francisco: Pacific Institute for Public Policy Research, 1985), 1–29.

۶. Profit-sharing

۷. Players

اگر بخواهند به کار خود وسعت دهند، با مسایل مالی مواجه می‌شوند. از آنجا که شرکتهای خصوصی احتمالاً توسعه نمی‌یابند و حتی شاید نتوانند چنین کنند، کارکنان احتمال قریب به یقین شغل خود را از دست می‌دهند. کارکنان بیش از همه از فرایند خصوصی‌سازی متضرر می‌شوند، زیرا تاکید بر کارآمدی به بهینه‌سازی نیروی کار توسط شرکتهای خصوصی منجر می‌شود. بنابراین، کارکنان بی‌تردید حمل و نقل دولتی را به شکل موجود آن، ترجیح می‌دهند.

گروههای ذینفع عمومی^۱ نیز با خصوصی‌سازی - به ویژه خصوصی‌سازی کامل - مخالفت خواهند ورزید. با خصوصی‌سازی کامل بسیاری از افراد خدمات ترانزیت خود را از دست می‌دهند به این دلیل ساده که شرکت خصوصی ممکن است آن را سودآور نبیند. برای مثال، اگر شرکتی که خط آبی مبتا در بوستون را خریداری می‌کند دریابد که تعدا مسافران چند ایستگاه آخر بی‌نهایت ناچیز است و سود حاصله را کاهش می‌دهد، به راحتی می‌تواند آنها را از خط حذف کند. گروههایی که از این ایستگاهها استفاده می‌کردند به احتمال زیاد در قالب یک گروه ذینفع عمومی خود را سازماندهی کرده و هدف ارایه خدمات در ایستگاههایشان را تعقیب می‌کنند. مردم می‌دانند که خصوصی‌سازی کامل به احتمال زیاد به تغییراتی مانند حذف ایستگاهها یا کاهش خدمات با هدف کاهش هزینه‌ها منجر می‌شود. سیاستمداران^۲ در مواجهه با احتمال از دست دادن طرفداران سیاسی‌شان در صورت موفقیت پروژه خصوصی‌سازی و سازماندهی این گروهها، به نفع رای دهندگان حوزه انتخابیه خود با خصوصی‌سازی مخالفت خواهند کرد. کاهش یا تعطیلی خدمات و نیز افزایش کرایه‌ها، بر جایگاه سیاستمداران در حوزه‌های انتخابیه‌شان تاثیر منفی می‌گذارد. سیاستمداران از شرکتهای خصوصی بیش از همتایان دولتی‌شان رانده می‌شوند و احتمالاً بر تصمیمات سیستم حمل و نقل انبوه عمومی به طریقی می‌توانند تاثیر بگذارند که حمل و نقل انبوه خصوصی اجازه نمی‌دهد. بنابراین، سیاستمداران به تلاشهای گروههای ذینفع عمومی برای مخالفت با خصوصی‌سازی کامل می‌پیوندند.

شرکتها و صنایع از فرایند خصوصی‌سازی کاملاً حمایت می‌کنند. در حال حاضر، ماهیت دولتی صنعت حمل و نقل انبوه فضای ناچیزی برای دیگر شرکتها باز می‌گذارد تا به این بازار وارد شوند و با سیستمی که در مالکیت دولت است رقابت کنند. فرایند خصوصی‌سازی به شرکتها امکان می‌دهد تا برای کنترل خدمات یا اجاره خطوط مختلف با یکدیگر رقابت کنند. برای مثال، شرکتهای مختلف این فرصت را دارند تا با استفاده از پیمانکاری رقابتی به کارگزاری حمل و نقل انبوه خدمات ارایه دهند. اگر شرکت بتواند واگن‌های مترو را با هزینه‌ای کمتر از کارگزاری دولتی بازرسی کند، این فرصت را خواهد داشت تا وظایف مربوطه را بر عهده گیرد. شرکتها حتی می‌توانند برخی از خطوط را با استفاده از شیوه اجاره مدیریت کنند، بنابراین بی‌تردید از فرایند اجاره پشتیبانی

۱. Public interest groups

۲. Politicians

می‌کنند زیرا موفقیت می‌تواند به افزایش کنترل و دستیابی به سود بیشتر منتهی شود. سرانجام، فرایند خصوصی-سازی کامل به شرکتها امکان می‌دهد تا کنترل تمام عیار بخشی از سیستم را به دست گیرند و به آنها اجازه می‌دهد تا به صنعت حمل و نقل انبوه شهری وارد شوند. شرکتها از این فرصت استقبال می‌کنند حتی اگر در شرایط رقابتی باشد. دولت اساساً انحصار خود را در هم می‌شکند تا از طریق شیوه‌های منصفانه رقابت ایجاد کند. امکان مناقصه برای خدمات را فراهم می‌آورد که به هر شرکت اجازه می‌دهد قیمت منصفانه و سودآوری را برای اداره هر بخش از سیستم که در مناقصه آن برنده شده، تعیین نماید.

در کل، اگرچه برخی از مشتریان با خصوصی‌سازی مخالفت می‌ورزند، اما اکثراً از آن حمایت می‌کنند. مشتریان اغلب به دلیل تاثیراتی که خصوصی‌سازی بر کرایه‌ها دارد، با آن مخالفت می‌کنند. اگرچه هزینه کل ترانزیت دولتی بالاست، دولت بخش اعظم هزینه‌ها را از طریق پرداخت یارانه متقبل می‌شود. یک دلار و هفتاد سنت کرایه از مرکز شهر بوستون به حاشیه شهر هزینه واقعی سفر در این سیستم نیست. هزینه‌های اداره سیستم حمل و نقل عمومی بسیار بیشتر از درآمدی است که از محل کرایه‌ها حاصل می‌شود و دولت بخش اعظم این هزینه مازاد را متقبل می‌شود. با خصوصی‌سازی، بی‌تردید سهم تردکندگان از این هزینه افزایش می‌یابد. دیگر دولت یارانه‌های هنگفت پرداخت نمی‌کند و شرکتها با میل و رغبت کرایه‌ها را پایین نگه نمی‌دارند تا ضرر بدهند. اما مجبور نیستند که همه کرایه‌ها را افزایش دهند. می‌توانند کرایه ساعات اوج مسافر را افزایش دهند یا کرایه‌های متفاوتی را بر اساس طول مسیر تعیین نمایند. این اقدام به تامین هدف عدالت کمک می‌کند، زیرا کسی که دو ایستگاه سفر می‌کند مجبور نیست همان کرایه‌ای راپردازد که فردی که از حومه شهر به مرکز می‌رود، می‌پردازد. تغییر نرخ کرایه بر اساس ساعات شبانه روز - کرایه بالاتر برای ساعات اوج و کرایه کمتر برای ساعات عادی - نیز می‌تواند سفر در ساعات غیراوج را افزایش دهد. مسافران ساعات اوج و مسیرهای طولانی با این تغییرات مخالف هستند اما با فرایند خصوصی‌سازی نیز احتمالاً مخالفند. ممکن است از دسترسی به خدمات محروم شوند یا هزینه بالاتری را برای دسترسی به آنها پردازند، بنابراین در حالی که خصوصی‌سازی می‌تواند در کل کارآمد باشد، می‌تواند برای برخی هزینه‌های بالاتری به همراه داشته باشد.

اما بسیاری از مشتریان از خصوصی‌سازی دفاع می‌کنند زیرا افزایش کارآمدی و در نتیجه کاهش یارانه‌ها به دولت اجازه می‌دهد تا دلارهای مالیاتی را به حوزه‌های دیگر اختصاص دهد. ممکن است کاربران را ناگزیر کند تا هزینه‌های بیشتری برای خدمات دریافتی خود پردازند ولی غیرکاربران به افزایش کرایه‌ها اهمیت نمی‌دهند. اکثر مردم به سیستمهای حمل و نقل عمومی تکیه ندارند و بنابراین از افزایش هزینه‌ها برای افرادی که بیشتر از آنها استفاده می‌کنند، حمایت می‌نمایند. به دلیل افزایش رقابت و بهبود کارآمدی، هزینه عمومی برای جامعه کاهش

خواهد یافت و خدمات سیستمهای حمل و نقل عمومی عادلانه‌تر می‌شود به این مفهوم که غیرکاربران نباید برای خدمتی که از آن بهره نمی‌برند، پولی بپردازند.

سرانجام، دولت به احتمال زیاد از نوعی خصوصی‌سازی حمایت می‌کند. با خصوصی‌سازی و بهبود کارآمدی سیستم، دولت می‌تواند یارانه‌های پرداختی را در ابعاد قابل ملاحظه‌ای کاهش داده و از میزان کسری‌های خود بکاهد. بعلاوه، می‌تواند سرمایه‌ای را که برای پرداخت یارانه صرف می‌کرد، در دیگر بخش‌های اقتصاد سرمایه‌گذاری کند. دولت به احتمال زیاد تمایل دارد بجای اینکه به صنعتی باز گردد که مملو از شرکتهای صرفاً سودجوست، نوعی اهرم کنترلی در اختیار داشته باشد. در صورتی که دولت بخواهد نوعی کنترل اعمال کند، صنعت حمل و نقل عمومی نمی‌تواند به خصوصی‌سازی تمام عیار که تمامی جنبه‌های کنترل دولتی را حذف می‌کند، روی آورد. خصوصی‌سازی کامل می‌تواند دولت را از پرداخت یارانه رها کند و وضعیت مالی دولت را بهبود بخشد اما فقدان کنترل دولتی به شرکتهای اجازه می‌دهد تا در بخش بزرگی از منطقه کلان شهر به عرضه خدمات خاتمه دهد، امری که مردم آن را نمی‌خواهند.

دولت می‌تواند در عوض انواع دیگر خصوصی‌سازی را تجربه کند. اجازه خطوط به شرکتهای خصوصی می‌تواند دولت، مردم و شرکتهای را راضی کند و در عین حال کنترل دولتی سیستم را حفظ نماید. پیمانکاری رقابتی نیز می‌تواند مفید واقع شود، چرا که در عین حال که از بار مسئولیت‌های دولت می‌کاهد، هزینه‌ها را کاهش و کارآمدی را افزایش می‌دهد. علاوه بر اجازه یا پیمانکاری رقابتی، دولت می‌تواند خطوطی که نیازمند کمک یا کنترل دولتی هستند را اداره یا حمایت کند. برای مثال، شرکتهای خصوصی به احتمال زیاد از شرکت در مناقصه برای خطوطی که در مناطق فقیرنشین واقع شده‌اند، اجتناب می‌ورزند. اگر شرکتهای خصوصی کرایه‌های موجود را تغییر ندهند، این خطوط ضرر می‌دهند اما دولت می‌تواند اداره این خطوط را حفظ کند یا به شرکتهای خصوصی یارانه پرداخت کند تا این خطوط را اجازه کنند و در عین حال که کارآمدی را ارتقا می‌دهند، سود ببرند. همچنین دولت می‌تواند در عین حال که مسئولیت خط را حفظ می‌کند، برخی از خدمات را برون‌سپاری کند. خط ضرر می‌دهد ولی پیمانکاران خصوصی منتفع می‌شود و در عین حال کارآمدی بهبود می‌یابد و با ارایه خدمات در مناطقی که نمی‌توانند بدون کمک دولت سودآور باشند، عدالت رعایت می‌شود.

نتیجه‌گیری

آیا بازگشت به حمل و نقل انبوه شهری تحت مالکیت یا مدیریت بخش خصوصی امکان‌پذیر است؟ سری اول که موفقیت‌آمیز نبود، بنابراین هیچ تضمینی وجود ندارد که اگر بار دیگر آزمایش شود، موفق از آب درآید. در دهه‌های گذشته، تعداد مسافران به شدت کاهش یافته است، بنابراین سیستم قدیمی مالکیت و مدیریت تمام عیار بخش خصوصی موفق نخواهد بود. اما با توجه به افزایش قیمت بنزین و خیزش اخیر شمار مسافران، بی‌تردید

دولت باید از بهبود وضعیت حمل و نقل انبوه حمایت کند. روشن است که سیستم موجود حمل و نقل عمومی انبوه مشکلاتی دارد و اداره آن همچنان با هزینه مالی بالایی برای دولت همراه است. در این سیستم چیزی باید تغییر کند و جستجوی حد واسطی بین مالکیت و مدیریت دولتی و خصوصی اولین قدم برای افزایش کارآمدی و بهبود حمل و نقل انبوه شهری است.

مدلهای اجاره و پیمانکاری رقابتی به بهبود این سیستمها کمک می‌کند و در عین حال رعایت عدالت را نیز ممکن می‌سازد. با اجتناب از خصوصی‌سازی تمام عیار، این سیستمها می‌توانند همچنان به مناطق فقیرنشین که در غیر این صورت محروم می‌شدند، خدمات ارایه کنند. حفظ نوعی کنترل دولتی تضمین می‌کند که کرایه‌ها همچنان منطقی خواهند بود؛ همچنین به دولت اجازه می‌دهد تا هر کجا برای حفظ ارایه خدمات پرداخت یارانه لازم است، آن راپردازد. بنابراین این مدلها به دولت امکان می‌دهند تا همزمان با تعقیب بهبود کارآمدی و کاهش هزینه‌ها از طریق ایجاد انگیزه برای بهترین عملکرد، تا حدی نیز به رعایت عدالت کمک کند. این صنعت می‌تواند از طریق تعقیب این انگیزه‌ها، هدف دستیابی به کارآمدی را پیگیری نماید. از آنجا که مالکیت و مدیریت دولتی همچنان به افزایش کسری‌ها دامن می‌زند، موسسات حمل و نقل انبوه هر روز بیشتر متقاضی دریافت یارانه هستند. این صنعت باید در عین حال که همچنان از تعداد بالای مسافران فعلی برای ساخت بنیان مستحکمی برای آینده بهره می‌برد، تغییر جهت بسوی خصوصی‌سازی را آغاز کند.

**بخش چهارم: صنایعی که اخیراً پیشنهاد
و به بخش خصوصی واگذار شده‌اند؟**

فصل هشتم

تطور و ابعاد خصوصی سازی صنعت زندانها

رئیس جمهور وقت ایالات متحده رونالد ریگان^۱ در سال ۱۹۸۲ «کمسیون اقبال»^۲ را تشکیل داد تا درباره ناکارآمدی دولت فدرال و ائتلاف منابع تحقیق کند. اگرچه در پایان، یعنی در سال ۱۹۸۴ کنگره تصمیم گرفت تا توصیه های این هیات را نادیده بگیرد، یافته های هیات نشان داد که دولت ایالات متحده نیازمند تغییراتی بنیادین است. سالها بود که دولتهای ایالتی و فدرال تنها عرضه کننده بسیاری از خدمات اجتماعی از جمله حمل و نقل عمومی، مسکن یاری^۳ و تسهیلات بازپروری^۴ بودند. در نتیجه، بودجه های فدرال و ایالتی در ابعاد چشمگیری افزایش یافته و در برخی موارد به بروز بحران بودجه منجر شده بودند. از آنجا که بسیاری از این خدمات ضروری به نظر می رسیدند، دولتها راه حل هایی غیر از صرف تعطیلی برنامه ها یا افزایش مالیاتها را جستجو می کردند. هر روز بر تعداد کسانی که معتقد بودند بخش خصوصی بهتر از دولت می تواند همین خدمات را ارزان تر یا کارآمدتر (یا هر دو) عرضه کند، افزوده می شد. بنابراین، خصوصی سازی بسیاری از خدمات اجتماعی^۵ به ویژه در حوزه اداره تسهیلات بازپروری، بسیار شایع تر شد.

در سال ۱۹۸۳ اولین شرکت خصوصی بازپروری در ایالات متحده یعنی «شرکت بازپروری آمریکا» (CCA)^۶ در تنسی تاسیس شد. یک سال بعد، بر اساس قرارداد با وزارت دادگستری برای نگهداری از بازداشتی های اداره «خدمات ملی مهاجرت» (INS)^۷ اولین مرکز بازداشت خود را خارج از هوستون راه اندازی کرد. در سال ۱۹۸۴، همچنین اولین قرارداد مدیریت یک مرکز بازپروری دولتی در شهرک هامپلتون تنسی را به دست آورد. شرکت

۱. Ronald Reagan

۲. Grace Commission

۳. Housing assistance

۴. Correctional facilities

۵. Social services

۶. Corrections Corporation of America (CCA)

۷. Immigration National Services (INS)

بازپروری ایالات متحده^۱ یک شرکت جدیدالتاسیس دیگر در این زمینه بود که اولین قرارداد مدیریت بازپروری ایالتی خود را در سال ۱۹۸۵ به دست آورد.^۲ شرکت بازپروری واکنها^۳ (که به جئو گروپ^۴ مشهور است) نیز تاسیس شد و صنعت مدیریت بازپروری خصوصی رشد خود را آغاز کرد. پس از آن که تقاضا برای تخت زندان از توانایی دولت برای تامین آنها پیشی گرفت، رقبای دیگری نیز به این بازار وارد شدند که «شرکت بازپروری کورنل»^۵ و «شرکت مدیریت و آموزش»^۶ از آن جمله هستند.

امروزه، ۳۴ ایالت و تعداد بیشماری کارگزاریهای محلی و فدرال با شرکتهای خصوصی مدیریت بازپروری قرارداد دارند. در اواسط سال ۲۰۰۷، تسهیلات بازپروری با درجات مختلفی از امنیت به ۷/۴ درصد از حدود ۱/۵۹ میلیون زندانی در ایالات متحده خدمات ارایه می‌دادند.^۷ شرکت بازپروری آمریکا (CCA) به تنهایی ۴۶ مرکز بازپروری دارد و ۲۰ مورد دیگر را بر اساس قرارداد با کارگزاریهای دولتی اداره می‌کند.^۸ این شرکت پس از اداره فدرال زندانها (FBOP)^۹ و سیستمهای بازپروری کالیفرنیا، فلوریدا، تگزاس و نیویورک، بیشترین زندانی را در اختیار دارد.^{۱۰} این شرکت در کنار جئو گروپ سالانه بیش از یک میلیارد دلار درآمد دارد. نشانه‌های بسیاری از رشد مستمر این صنعت وجود دارد، زیرا قوانین مبارزه با جرایم و هزینه‌های بازپروری افزایش می‌یابند و فشارهای بودجه‌ای برای کاهش هزینه‌ها تشدید می‌شود. از آنجا که پیمانکاران زندان خصوصی و حامیان آنها مدعی هستند می‌توانند ارزاتر و بصورتی کارآمدتر از دولت، خدمات اصلاحی ارایه کنند، خصوصی‌سازی تسهیلات بازپروری همچنان جایگزین جذابی برای تسهیلات دولتی به نظر می‌رسد.

اما، آیا زندانهای خصوصی عملاً به تعهدات خود در مورد هزینه کمتر و خدمات موثرتر عمل می‌کنند؟ آیا خصوصی‌سازی در هر شرایطی جذاب‌تر است؟ در حالی که برخی از شواهد نشان می‌دهند تسهیلاتی که توسط بخش خصوصی اداره می‌شوند به تعهدات خود عمل می‌نمایند، شواهد دیگری هستند که می‌گویند برون‌سپاری خدمات بازپروری می‌تواند هزینه‌های پیش‌بینی نشده و ناخواسته‌ای داشته باشد که می‌تواند هزینه کل برون‌سپاری خدمات را از هزینه‌های اولیه اداره یک زندان دولتی فراتر برند. منتقدان همچنین به هزینه فرصت‌هایی^{۱۱} اشاره

۱. U.S. Corrections Corporation

۲. Charles W. Thomas, "Correctional Privatization in America: An Assessment of Its Historical Origins, Present Status, and Future Prospects," in *Changing the Guard: Private Prisons and the Control of Crime*, ed. Alexander Taborrak (Oakland, CA: The Independent Institute, 2003), 57-124.

۳. Wackenhut Corrections Corporation

۴. Geo Group

۵. Cornell Corrections Corp.

۶. Management and Training Corporation

۷. Stephanie Chen, "Larger Inmate Population Is Boon to Private Prisons," *The Wall Street Journal* (November 19, 2008).

۸. Corrections Corporation of America, Form 10-K for the fiscal year ended on December 31, 2008, filed with the United States Securities and Exchange Commission, Washington, DC.

۹. Federal Bureau of Prisons (FBOP)

۱۰. Thomas, "Correctional Privatization in America."

۱۱. Opportunity costs

می‌کنند که اغلب در فرایند تصمیم‌گیری برای برون‌سپاری نادیده گرفته می‌شوند. علاوه بر این، مخالفان خصوصی‌سازی بازپروورها به برخی مسایل اجتماعی و اخلاقی نیز اشاره می‌کنند. بسیاری از منتقدین مدعی هستند که خدمات زندانهای خصوصی بیشتر از تسهیلات دولتی نیست و در خلال چند سال گذشته، پرونده‌هایی علیه این صنعت مطرح شده است. اگرچه در نگاه اول، به نظر می‌رسد که خصوصی‌سازی برخی از مسایل مبتلا به عرضه خدمات اصلاحی را حل می‌کند، در بسیاری از سطوح موجب طرح مسایل جدید و بسیار بحث‌برانگیزی می‌شود. در این فصل در صدد هستیم تا درباره این موضوع که آیا خصوصی‌سازی تسهیلات بازپروری جایگزین پایداری برای مدیریت دولتی این تسهیلات هست یا خیر، بینش جامع‌تری به دست دهیم. بحث خود را با بررسی نیروهای پیش برنده خصوصی‌سازی تمامی خدمات دولتی آغاز می‌کنیم. راههای مختلف سازماندهی تلاشهای خصوصی‌سازی را بررسی نموده و کاربرد آنها برای خصوصی‌سازی خدمات بازپروری را به تصویر می‌کشیم. همچنین با نگاهی به استدلالاتی که در دفاع از خصوصی‌سازی زندانها مطرح شده، به عوامل ویژه‌ای که بر تصمیم به خصوصی‌سازی تأثیر می‌گذارند توجهی ویژه خواهیم کرد و ادعاهای شرکتهای خصوصی بازپروری در مورد نفع‌رسانی به کارگزارهای طرف قرارداد خود را بررسی خواهیم نمود. سرانجام، داده‌های مربوط به هزینه‌های زندانهای دولتی را بررسی کرده و به ارزیابی این موضوع خواهیم پرداخت که آیا عرضه کنندگان خدمات بازپروری خصوصی می‌توانند عملاً ادعای خود درباره کاهش هزینه‌های اصلاحی را محقق کنند.

بررسی خصوصی‌سازی در ایالات متحده و صنعت زندان خصوصی

همانگونه که قبلاً اشاره شد، خصوصی‌سازی فعالیت‌های دولت پدیده‌ای مربوط به سه دهه اخیر است. عمدتاً در دوران ریگان و با فروش بسیاری از بنگاههای دولتی در سطح فدرال آغاز شد و در دوران کلینتون ادامه یافت. شرکت کورنیل^۱ و شرکت غنی‌سازی ایالات متحده^۲ دو مورد از مشهودترین نمونه‌های آن هستند. اما احتمال به یقین، خصوصی‌سازی در سطوح ایالتی و شهری مفیدتر بوده است. از آنجا که ایالتها و شهرها با خطر ورشکستگی مواجه هستند، نمی‌توانند همان کسری‌های دولت فدرال را داشته باشند. بنابراین، ضروری است در زمینه خدمات، بیشترین خدمات با کمترین هزینه ارایه شود. بعلاوه، تقاضا برای پاسخگویی در مورد نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی در سطح ایالتی بیشتر است زیرا به شهروندان نزدیک‌تر است و مستقیم‌تر بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد.^۳ به این دلایل، در عین حال که به بازپروری‌های خصوصی شده در سطح فدرال نظر می‌کنیم، تمرکز اصلی ما روی خصوصی‌سازی بازپروورها در سطح ایالتی خواهد بود.

۱. Cornail

۲. U.S. Enrichment Corporation

۳. Fred W. Becker, Problems in Privatization Theory and Practice in State and Local Governments (Lewiston, NY: The Edwin Mellon Press, 2001).

نیروهای مختلفی موجب شهرت فزاینده خصوصی سازی شده‌اند. اگرچه هیچ کدام از آنها به تنهایی نمی‌توانند چرایی خیزش خصوصی سازی را شرح دهند، هر کدام درباره منطق ترویج خصوصی سازی به عنوان جایگزین پایدار خدمات دولتی بینشی در اختیار ما می‌گذارند. به نظر ایی. اس. ساواس^۱، چهار نیروی برجسته نهفته در پشت خصوصی سازی عبارتند از:^۲

- عملگرایی^۳
- بازرگانی^۴
- ایدئولوژی^۵
- عوام‌گرایی^۶

اگرچه در بسیاری از موارد، دو یا چند مورد از این نیروها می‌توانند تصمیم به خصوصی سازی را به پیش برانند، غیرمحمتمل است که هر چهار نیرو همزمان در یک مورد خاص مجتمع شوند. عموماً در قلب رویکردهای عملگرا به خصوصی سازی، علاقه به حکومت بهتر نهفته است. اعتقاد اصلی این است که رقابت در عرضه خدمات عمومی بین کارگزاریهای دولتی و خصوصی یا به عرضه همان سطح از خدمات با هزینه کمتر و یا خدمات بیشتر با همان مقدار هزینه منجر می‌شود. این نظریه بر این ایده مبتنی است که خصوصی سازی با ایجاد فشارهای بازاری ای همراه است که قبلاً وجود نداشت و بنابراین به کارگزاریهای دولتی انگیزه می‌دهد تا سطح خدمات خود را بهبود بخشند و گر نه به نفع شرکتهای خصوصی حذف خواهند شد. اگر کارگزاریهای دولتی بهبود یابند، عرضه خدمات احتمالاً ترکیبی از خصوصی و دولتی خواهد بود، اما اگر چنین نشوند، به احتمال زیاد کلاً عرضه خدمت منظوره به بخش خصوصی واگذار خواهد شد. رویکرد عملگرا به ویژه به سطوح ایالتی و شهری مربوط است اگرچه در مورد دولت فدرال نیز کاربرد دارد.

اگرچه رویکرد بازرگانی به سلسله دلایلی مشابه رویکرد عملگرا متوسل می‌شود اما جهت‌گیری اصلی آن خلق فرصتهای بیشتر برای کسب و کار خصوصی است. از آنجا که هزینه دولت بخش بزرگی از اقتصاد را شکل می‌دهد، برخی بر این اعتقادند که بهتر است این پول بجای کارگزاریهای دولتی به شرکتهای خصوصی داده شود. این مطلب تلویحاً بدین معنی است که شرکتهای خصوصی از پول و دارایی‌های دولت بهتر از خودش استفاده می‌کنند. در واگذاری بنگاههای تحت حمایت دولت در سطح فدرال، این ایده منعکس است و همچنین تا حدی

۱. E. S. Savas

۲. E. S. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships (New York: Chatham House Publishers, 2000).

۳. Pragmatism

۴. Commerce

۵. Ideology

۶. Populism

حمایت از تسهیلات بازپروری خصوصی را توجیه می‌کند. فشارهای اقتصادی برای خصوصی‌سازی از این ایده تبعیت می‌کند که رفاه فزاینده باعث می‌شود تا مردم برای رفع نیازهایشان کمتر به دولت وابسته باشند. بنابراین، هر چه تکیه مردم به دولت کمتر می‌شود، باید عرضه خدمات بیشتر به بخش خصوصی واگذار شود تا شهروندان هر وقت لازم داشتند از آنها استفاده کنند. در نتیجه، این دیدگاه اغلب به رویکردهایی منتهی می‌شود که در صدد کاهش ابعاد دولت «رفاه»^۱ هستند.

نتیجه استدلال ایدئولوژیکی خصوصی‌سازی اغلب مشابه استدالات اقتصادی است ولی منطق آن کمی متفاوت است. ایدئولوژی با تمایل به کاهش دخالت دولت ربط وثیق‌تری دارد و دولت را خیلی بزرگ و بسیار مداخله‌گر در زندگی مردم می‌بیند. خصوصی‌سازی ابعاد دولت را کاهش می‌دهد و به حل این مساله کمک می‌کند. به همین ترتیب، اعتقاد مردم‌گرایانه این است که مردم باید بتوانند آزادانه نیازهای اجتماعی خود را ارزیابی کنند و برای بهترین شکل پاسخگویی به آنها راهی را طراحی کنند، بجای اینکه دولت دیکته کند که به کدام نیازها پاسخ داده شود. اساساً، این دیدگاه می‌گوید که مردم و نه دولت، بهتر می‌دانند چگونه بهترین جامعه را خلق کنند. اما، شایان ذکر است که این دو رویکرد استدالاتی مخالف خصوصی‌سازی نیز دارند و برخی افراد مدافع دولت بزرگتر و خصوصی‌سازی کمتر هستند و معتقدند دولت بهتر می‌تواند نیازهای مردم را هدایت کند.

بررسی صنعت زندان خصوصی^۲ و تعامل آن با کارگزاریهای بازپروری دولتی نشان می‌دهد که رویکردهای عملگرا و بازرگانی نیروهای پیش برنده خصوصی‌سازی مستمر هستند. در حالی که رویکرد ایدئولوژیکی را احتمالاً می‌توان به عنوان نیروی محرکه اصیل خلق این صنعت تلقی نمود، واقعیات بودجه‌ای و کمبودهای ظرفیتی ضرورت یافتن راه‌حلهای عملگرایانه را پدید آورده‌اند. رشد هزینه‌های دولت^۳ دلایل متعددی دارد که برای درک این نکته که چگونه نیروهای پشت خصوصی‌سازی توانسته‌اند جای پای محکمی بیابند، ضروری است فشارهایی که بر بودجه دولت وارد شده را بررسی کنیم.

در خلال قرن بیستم هزینه کل در تمامی سطوح دولت بطور مرتب افزایش یافته است. در حالی که در سال ۱۹۶۰ سهم دولت از تولید ناخالص داخلی ۲۳/۱ درصد بود در سال ۲۰۰۶ به رقم ۳۶/۱ درصد رسید.^۴ سه دلیل عمده افزایش هزینه‌های دولت با چنین نرخ عباترند از: افزایش تقاضا برای خدمات دولتی، افزایش عرضه این خدمات و افزایش ناکارآمدی. افزایش تقاضا به خیزش هزینه‌ها منجر شد زیرا انتظار مردم از دولت برای عرضه خدمات ضروری^۵ هر روز بیشتر می‌شد. از طرف دیگر، بروز پدیده‌هایی در درون دولت نیز عرضه خدمات را افزایش می‌داد. بعلاوه، دولت وقتی کارمندان مازاد دارد و حقوق بالایی به کارکنان خود می‌دهد، ناکارآمد است و

۱. Welfare state

۲. Private prison industry

۳. Government expenditures

۴. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships.

۵. Necessary services

اغلب در حالی که مقدار پولی که هزینه می‌کند افزایش می‌یابد، مزایای نهایی آن روند نزولی دارد. از آنجا که این سه شاخص همزمان افزایش می‌یابند، هیچ محرکی برای کاهش هزینه‌ها وجود ندارد. بنابراین، هر کدام از این دلایل در هدایت دولتها به سمت خصوصی‌سازی تسهیلات بازپروری نقش برجسته‌ای دارند.

گستره متنوعی از عوامل وجود دارند که تقاضای فزاینده برای خدمات دولتی را هدایت می‌کنند. تغییرات مردم‌شناختی^۱ به افزایش گرایش به خصوصی‌سازی بازداشت مجرمان منتهی می‌شود. ساواس اشاره می‌کند که تغییر مردم‌شناختی رشد شهرنشینی به افزایش تقاضا برای خدمات دولتی منجر می‌گردد زیرا برای تنظیم و تخفیف ضرر بالقوه‌ای که اقدامات افراد می‌تواند به دنبال داشته باشد، اقدام دولت ضروری است.^۲ به احتمال زیاد به عنوان یکی از پیامدهای مستقیم رشد شهرنشینی، نرخ جرایم افزایش می‌یابد، ضرورت حضور نیروی پلیس بیشتر می‌شود، نظام‌های قضایی باید توسعه یابند و ظرفیت زندانها برای اسکان تعداد رو به رشد مجرمان افزایش یابد. بعلاوه، تاثیر شهرنشینی می‌تواند با تغییرات اقتصادی- اجتماعی^۳ ترکیب شود؛ در حالی که افراد متمول‌تر معمولاً طرفدار مجازاتهای سنگین‌تر برای دور کردن مجرمان از خیابانها هستند، مستمندترها به احتمال زیاد زمانی به ارتکاب جرم روی می‌آورند که شرایط زندگی بسیار سخت شود. بنابراین، تغییر ترکیب جمعیت به هر کدام از این طرف‌ها بصورت بالقوه می‌تواند تقاضای اجرای قانون و حفظ امنیت از دولت را افزایش دهد. فرد بکر^۴ اشاره می‌کند که مردم «اکراه دارند در مورد خدماتی که برای امنیت و ایمنی جامعه حیاتی است به سازمانهای خصوصی تکیه کنند»^۵. در عین حال که او در این مشاهده به هر دو موضوع گشت پلیس و حبس مجرمان اشاره می‌کند، باید توجه داشت نظر به اینکه زندانهای خصوصی گسترش یافته‌اند و نیروی پلیس خصوصی چنین نیست، مردم از خصوصی‌سازی زندانها نسبت به خصوصی‌سازی پلیس بیشتر استقبال می‌کنند. وقتی بودجه‌های عدالت کیفری و اجرای قوانین ایالتی و محلی روندی به شدت نزولی دارند، برای کاهش هزینه‌ها خصوصی‌سازی زندانها نسبت به خصوصی‌سازی نیروی پلیس محلی و ایالتی، گزینه مطلوب‌تری است.

از آنجا که خدمات عمومی رو به افزایش است، کم نیستند گروهها و افرادی که آماده افزایش عرضه برای برطرف کردن تقاضا هستند. اگرچه ساواس به دلایل مختلفی برای خصوصی‌سازی زندانها اشاره می‌کند^۶ از جمله گسترش بروکراسی، انحصارات دولتی و تولید مازاد^۷، اما شاید هیچ کدام به اندازه «کسب رای»^۸ تاثیر مستقیم نداشته باشند. این گفته در واقع بیان دیگر این مطلب است که فشارهای سیاسی به افزایش عرضه خدمات دولتی

۱. Demographic changes

۲. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships.

۳. Socio-economic changes

۴. Fred Becker

۵. Becker, Problems in Privatization Theory and Practice in State and Local Governments .

۶. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

۷. Overproduction

۸. Gaining votes

منجر می‌شوند. سیاستمداران معمولاً با اصلاحاتی در تمایلات (افزایش عرضه) به خواسته‌های رای دهندگان خود (افزایش تقاضا) پاسخ می‌دهند. این تحول می‌تواند به طرق مختلفی صورت پذیرد، مانند فشار برای بهبود وضعیت مدارس به افزایش سرمایه‌گذاری منجر می‌شود یا فشار برای زیباسازی شهر به افزایش پروژه‌های مربوط به کارهای عام‌المنفعه. سیاستمداران در پاسخ به خواست خصوصی‌سازی زندانها می‌توانند قوانین سخت‌گیرانه‌تری به اجرا بگذارند و ابزارهای بیشتری برای اجرای این قوانین ارایه نمایند.

سیاستمداران به منظور کسب رای، در صدد جلب خشنودی کسانی هستند که با تصویب سیاستهای جدید در زمینه حفظ نظم و قانون به دنبال اصلاحاتی در زمینه افزایش دایره جرایم می‌باشند. این سیاستها به نوبه خود نرخ بازداشت را افزایش می‌دهند و تاسیس زندانهای بیشتر را گریزناپذیر می‌سازند. جودیت گرین^۱ اشاره می‌کند «مجازاتهای بی‌رحمانه و سیاستهای سختگیرانه بازپروری به افزایش بی‌سابقه تعداد زندانها منجر شده است و موجب شده تا نرخ زندانیان ایالات متحده نسبت به دیگر کشورهای پیشرفته یک سر و گردن بالاتر باشد»^۲. بی‌تردید، هر گونه افزایش نرخ زندانی‌ها، لطف بالقوه‌ای برای صنعت زندان خصوصی است. حتی در فرم ده-کی ۲۰۰۸ شرکت بازپروری آمریکا (CCA) می‌خوانیم: «در نتیجه‌ی افزایش تقاضا برای تخت زندان از سوی مشتریان فدرال و ایالتی و اشغال بخش قابل توجهی از تخت‌هایمان، به شدت تلاش داریم تا در پاسخ به کمبود تختی که مشتریان بالقوه و بالفعل مان تجربه می‌کنند، ظرفیت‌های جدیدی ایجاد کنیم»^۳. به دلایلی که بطور مفصل در ادامه شرح خواهیم داد، زندانهای خصوصی راه حل زود بازدهی برای افزایش عرضه هستند. وقتی سیاستمداران عمداً قوانین سخت‌گیرانه‌تری اجرا می‌کنند، دولتهای فدرال و محلی ناگزیر می‌شوند تا به منظور تامین هزینه‌های رو به رشد تخت‌های بیشتر و جلوگیری از ازدحام در زندانها - که هر دو نتیجه احکام طولانی‌تر و افزایش تعداد متهمان است - به خصوصی‌سازی تسهیلات بازپروری روی آورند.

در مطالعات متعددی بین افزایش عرضه و تقاضا برای خدمات دولتی و افزایش هزینه‌های دولت در زمینه تسهیلات بازپروری، رابطه آماری مهمی مشاهده شده است. جان دبلیو الود^۴ و جاشوا کوتزکوف^۵ در مطالعه خود دریافتند که مجموع هزینه‌های دولت برای بازپرورها در فاصله سالهای ۱۹۷۷ تا ۱۹۹۸ به نرخ جاری^۶ و ثابت^۷ دلار، هر دو افزایش یافته است. بعلاوه، هزینه‌های بازپروری به عنوان درصدی از بودجه کل دولت نیز افزایش

۱. Judith Greene

۲. Judith Greene, "Banking on the Prison Boom," in Prison Profiteers, ed. Tara Herivel and Paul Wright (New York: W.W. Norton and Company, 2007), 3-26.

۳. Corrections Corporation of America, 2008 Form 10-K.

۴. John W. Ellwood

۵. Joshua Guetzkow

۶. Current

۷. Constant

یافته است.^۱ اساساً نرخ حبس‌کشی^۲ - که تابعی از نرخ جرایم^۳ است - گرایش عمومی را هدایت کرده است. اما، باید اشاره کرد که این نرخ‌ها از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت هستند. سطح درآمد فردی^۴ ایالت در ابعادی چشمگیر تنوع هزینه کل بازپروری را توضیح می‌دهد. نرخ رشد هزینه‌های بازپروری رابطه مثبتی با افزایش شاخص قیمت^۵ و رشد نرخ زندانها دارد. آنها در مطالعه خود همچنین دریافته‌اند که رشد هزینه‌ها با رشد عمومی سطح درآمد افراد، رابطه منفی دارد.^۶ از آنجا که نرخ حبس‌کشی تابعی از افزایش نرخ جرایم و نیز تعدادی عوامل اقتصادی و اجتماعی دیگر است، رشد نرخ جرایم محرک تقاضا برای حبس بیشتر برای حل مساله می‌باشد. به دلیل آنکه هزینه‌های بازپروری تا حدی با افزایش نرخ حبس هدایت می‌شود، افزایش تقاضا برای خدمات دولتی مانند حبس به وضوح در افزایش هزینه‌های دولت برای بازپروری نقش ایفا می‌کند.

الوود و گوتزکوف در مطالعه خود در صدد بودند دریابند آیا بین افزایش هزینه‌های بازپروری و کاهش نسبی^۷ هزینه‌ها در دیگر بخش‌ها، رابطه‌ای وجود دارد یا خیر. آنها نتیجه گرفتند که رابطه آماری چشمگیری وجود ندارد؛ تمامی هزینه‌ها در این دوره افزایش یافته‌اند.^۸ اما، این مطلب لزوماً به این معنی نیست که هیچ تاثیری نداشته است. هر دلاری که برای بازپروری هزینه می‌شود به معنی کاهش همان میزان دلار برای امور دیگر است. به نظر می‌رسد که سرمایه‌های جدید، دلیل اکثر افزایش هزینه‌ها بوده است. با وجود آنکه این مطالعه ایراداتی دارد اما نشان می‌دهد که اگرچه هزینه‌های بازپروری به عنوان درصدی از کل بودجه افزایش یافته، اما این مطلب لزوماً به این معنی نیست که این افزایش به هزینه کاهش سرمایه برای دیگر اقلام بودجه بوده است. در این مطالعه دقت نشده که اقلام بودجه را قانون معین می‌کند و بنابراین نمی‌توانند از کاهش در دیگر حوزه‌ها تاثیر بپذیرند. همچنین با هدف ساده‌سازی، بودجه‌های دولت را در شش مجموعه طبقه‌بندی کرده و در نتیجه، اطلاعات احتمالاً به اندازه کافی کامل نبوده‌اند تا بتوان هیچ گونه نتیجه‌گیری واقعی کرد. بالاخره، این مدلهای توجه نداشتند که درآمدهای دولت ممکن است با هزینه‌ها منطبق نباشند. در واقع، به احتمال زیاد آنچه بیشترین تاثیر را بر کاهش هزینه‌ها دارد، دسترسی به منابع است و نه افزایش حوزه‌های خاص بودجه. اما وقتی هزینه‌ها بر درآمدها پیشی می‌گیرد و با توجه به رشد نسبی هزینه‌های بازپروری به عنوان درصدی از هزینه‌های دولت، خصوصی‌سازی تسهیلات بازپروری می‌تواند گزینه‌ی مناسبی برای کاهش هزینه‌ها باشد.

۱. John W. Ellwood and Joshua Guetzkow, "Causes and Budgetary Consequences of State Spending on Corrections," in Do Prisons Make Us Safer? ed. Stephen Raphael and Michael A. Stoll (New York: Russell Sage Foundation, 2009).

۲. Incarceration rates

۳. Crime rates

۴. Personal income level

۵. Price index

۶. Ellwood and Guetzkow, "Causes and Budgetary Consequences of State Spending on Corrections."

۷. Relative reduction

۸. Ellwood and Guetzkow, "Causes and Budgetary Consequences of State Spending on Corrections."

ناکارآمدی، آخرین عامل پیش برنده افزایش هزینه‌های دولت است. دو عامل اصلی ناکارآمدی، کارمند مازاد^۱ و حقوق مازاد^۲ است. در سطوح پایین، کارمندان دولت نسبت به کارمندان بخش خصوصی که کار مشابهی انجام می‌دهند، حقوق بالاتری دریافت می‌کنند اگرچه شایان ذکر است که کارمندان سطوح بالاتر در بخش خصوصی نسبت به هم‌تایان خود در بخش دولتی حقوق بالاتری دریافت می‌کنند.^۳ بطور متوسط، مزایای بهداشتی و بازنشستگی نیز در بخش دولتی بسیار سخاوتمندانه‌تر هستند و بنابراین به افزایش هزینه دولت برای عرضه همان سطح از خدماتی منتهی می‌شود که یک شرکت خصوصی ارایه می‌دهد.^۴ بنابراین نباید تعجب کنیم که یکی از استدلالاتی که غالباً در دفاع از برنامه‌های خصوصی‌سازی مطرح می‌شود، کاهش هزینه‌های نیروی کار است. کارمند مازاد عموماً در نتیجه بزرگ شدن بروکراسی ایجاد می‌شود که افراد بیشتری برای مدیریت آن لازم هستند و تا حدی دوباره‌کاری گریزناپذیر است. در سطوح پایین‌تر حقوق بگیران، افزایش هزینه‌ها را می‌توان به مازاد حقوق پرداختی به کارمندان دولت نسبت داد. بعلاوه، کارمندان مازاد در برخی مواقع می‌تواند نتیجه الزامات نظارتی باشد که تعداد افرادی که در هر زمان باید به خدمت گرفته شوند را تعیین می‌کنند.^۵

در مواجهه با محدودیت بودجه، کنترل مسایل هزینه‌ای ناشی از کارمند مازاد و حقوق مازاد بسیار دشوارتر از تصمیم به خصوصی‌سازی تمام و کمال یک دپارتمان است. بسیاری از کارمندان دولت عضو اتحادیه‌ها هستند که کاهش حقوق و حذف پست‌های خاص را بسیار دشوار می‌سازد. بنابراین، در برخی مواقع، خصوصی‌سازی می‌تواند تنها راه کنترل یا کاهش هزینه‌ها باشد. یکی از بحث‌های حیاتی در اینجا، توانایی کاهش هزینه‌های نیروی کار است. در عین حال که بعداً درباره تاثیر کاهش هزینه‌های نیروی کار بطور مفصل بحث خواهیم کرد، بد نیست اشاره کنیم که حتی مایکل هالت^۶ به عنوان یکی از مخالفان خصوصی‌سازی زندانها، اشاره می‌کند که «استخدام تعداد کمتری نیرو با مزایای کمتر»^۷ یکی از محدود جاهایی است که زندانهای خصوصی نسبت به تسهیلات بازپروری دولتی می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد.

استدلالات و رویکردها

افزایش هزینه‌ها یکی از اصلی‌ترین دلایل فشار برای خصوصی‌سازی زندانهاست اما بازپروورها چه چیزی دارند که خصوصی‌سازی آنها را جذاب می‌کند؟ به ویژه، چرا خصوصی‌سازی در این حوزه جایگزین مناسبی برای

۱. Overstaffing

۲. Overpaying

۳. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

۴. Becker, Problems in Privatization Theory and Practice in State and Local Governments .

۵. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

۶. Michael A. Hallet

۷. Michael A. Hallett, Private Prisons in America: A Critical Race Perspective (Chicago: University of Illinois Press, 2006).

خصوصی‌سازی جمع‌آوری مالیات یا دپارتمانهای کارهای عام‌المنفعه است؟ ساواس به دو اصل عمده اشاره می‌کند که به واسطه آنها به آزمون کالاها و خدمات بپردازیم. یکی از این اصول «محرومیت»^۱ است یا این احتمال که عرضه‌کننده بتواند یک کاربر بالقوه را در صورتی که معیارهای تعیین شده از سوی عرضه‌کننده را رعایت نکند، وی را از برخورداری از آن کالا یا خدمت محروم نماید. اصل دیگر «مصرف»^۲ است یا درجه‌ای است که کالا یا خدمت بین یک یا چند نفر تقسیم می‌شود. در کنار این دو بعد، کالاها و خدمات را می‌توان در چهار مجموعه اصلی طبقه‌بندی کرد:^۳

- کالاها و خدمات انفرادی^۴: قابل محروم‌سازی، مصرف بصورت انفرادی (برای مثال، کالاهای بازاری)
- کالاها و خدمات عوارضی^۵: قابل محروم‌سازی، مصرف اشتراکی (مثل خدمات شهری)
- کالاها و خدمات اشتراکی^۶: غیرقابل محروم‌سازی، مصرف انفرادی (مانند رودخانه‌ها و دریاچه‌ها)
- کالاها و خدمات جمعی^۷: غیرقابل محروم‌سازی، مصرف اشتراکی (مانند دفاع ملی^۸).

از این چهار مجموعه، بازپروری مجرمان در دسته کالاها و خدمات جمعی قرار می‌گیرد. تمامی شهروندان از این خدمات که توسط تسهیلات بازپروری ارایه می‌شود، بهره می‌برند اما تسهیلات بازپروری - خصوصی یا دولتی - نمی‌توانند هیچ کدام از شهروندان را از این مزایا محروم کنند. بنابراین بیش از سه مجموعه دیگر به بررسی دقیق کالاها و خدمات جمعی خواهیم پرداخت.

ابعاد کالاها و خدمات جمعی در طول زمان گسترش یافته است و در اغلب مواقع، عرضه آنها در کنترل دولت بوده است. برخی از کالاها و خدمات جمعی مانند ادارات پلیس و آتش‌نشانی، نمی‌توانند منحصراً توسط سازمانهای خصوصی ارایه شود؛ بنابراین، دولت بی‌تردید نقشی برای ایفا کردن دارد. با این حال، اگرچه دولت نیز می‌تواند در عرضه آنها نقشی چشمگیر داشته باشد، بازیگران خصوصی با انگیزه سودجویی می‌توانند بخشی از این کالاها و خدمات را ارایه کنند. برای مثال، ادارات پلیس مسئولیت حفظ امنیت و ایمنی عموم مردم را بر عهده دارند، اکثر ساختمانهای اداری برای تضمین ایمنی از نیروهای امنیتی خصوصی بهره می‌گیرند. بنابراین، دولت و بازیگران خصوصی می‌توانند یک کالای جمعی را با هم ارایه نمایند. بعلاوه، هر گونه رقابت بین بازیگران خصوصی و دولت برای عرضه کالاها و خدمات عملاً می‌تواند کیفیت عمومی کالا یا خدمت مورد نظر را بهبود بخشد.

۱. Exclusion
 ۲. Consumption
 ۳. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .
 ۴. Individual goods and services

۵. Toll goods and services
 ۶. Common-pool goods and services
 ۷. Collective goods and services
 ۸. National defense

مشکل عرضه انحصاری کالاها و خدمات جمعی توسط دولت این است که تصمیمات به واسطه فرایند بودجه‌بندیهای سیاسی^۱ و نه انتخابهای بازاری^۲ اتخاذ می‌شوند.^۳ افراد برای دستیابی به منابع با یکدیگر رقابت می‌کنند و بنابراین به احتمال زیاد بهترین گزینه را برای عرضه کالا و خدمات انتخاب می‌نمایند. در حالی که مفهوم رقابت طبعاً تمام و کمال در مورد کالاها یا خدمات جمعی کاربرد ندارد، فقدان هر گونه رقابت برای دستیابی به منابع موجب می‌شود تا دولت به دلیل عدم وجود جایگزین مناسب، آنها را به شکلی ناکارآمد عرضه نماید. بدون جایگزین، انگیزه‌ای برای تخصیص بهینه منابع وجود ندارد. اما، بخش خصوصی می‌تواند به شکلی مناسب تسهیلات بازپروری را عرضه نماید. اگر شرکتهای خصوصی نتوانند چنین کنند، سرمایه‌گذاران سهامی^۴ آماده نخواهند بود تا باقیمانده مطالبات عرضه این خدمت را متقبل شوند. بنابراین، صرف حضور آنها نشان می‌دهد که بخش خصوصی می‌تواند تسهیلات بازپروری ارایه نماید.^۵ همچنین حضور آنها به لحاظ نظری باید دولت را ناگزیر نماید تا این کالا را حداقل به خوبی شرکتهای خصوصی ارایه دهد. بدون وجود گزینه‌های بازاری که به یافتن کارآمدترین راه نگهداری از زندانیان کمک می‌کنند، غیرمحتمل است دولتهای ایالتی هرگز عملکرد خود را بهبود بخشند. اما، کلید دستیابی عملی به هرگونه منفعت بالقوه حضور بخش خصوصی، در ساختار رابطه موجود بین بخش‌های خصوصی و دولتی ریشه دارد.

کالاهای جمعی را به شکل موثر می‌توان به یکی از این چهار روش عرضه کرد: عرضه دولتی^۶، ترتیبات درون دولتی^۷، برون‌سپاری^۸ و عرضه داوطلبانه^۹.^{۱۰} از این میان، برون‌سپاری تنها جایگزین قابل قبول برای عرضه خصوصی خدمات بازپروری است. عرضه دولتی و ترتیبات درون دولتی هر دو کارکردهای بخش دولتی هستند و ضرورت وجود نوعی اقتدار برای استفاده از زور جهت زندانی کردن فرد، استفاده از هرگونه ترتیبات داوطلبانه را غیرممکن می‌سازد. در نتیجه، اکثریت بزرگی از تسهیلات بازپروری خصوصی شده بر اساس قرارداد با دولتهای ایالتی و محلی فعالیت می‌کنند. تنها در صورتی قراردادها رقابت را به اداره تسهیلات بازپروری وارد می‌کنند که شرکتهای متعدد برای دستیابی به یک قرارداد با یکدیگر رقابت کنند. در عین حال که شرکتهای خصوصی رقابت با عرضه کنندگان دولتی کالا و خدمات جمعی را تقویت می‌کنند، بدون وجود رقابت اساسی بین شرکتهای تاثیر عمومی معرفی رقابت می‌تواند کاهش یابد. بنابراین، اگر تنها یک یا دو بازیگر مسلط وجود داشته باشد، تاثیر

۱. Political appropriations

۲. Market choices

۳. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships.

۴. Equity investors

۵. Bruce L. Benson, "Do We Want the Production of Prison Services to Be More Efficient?" in *Changing the Guard: Private Prisons and the Control of Crime*,

ed. Alexander Taborrak (Oakland, CA: The Independent Institute, 2003), 163-216.

۶. Government provision

۷. Intergovernment agreements

۸. Contracting

۹. Voluntarily

۱۰. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

رقابت بسیار ناچیز است. بعلاوه، اگر قراردادهای غیرمناقصه‌ای شایع باشند، برون‌سپاری به اندازه بازار آزاد مقوم رقابت نخواهد بود.

خصوصی‌سازی از طریق برون‌سپاری علاوه بر معرفی رقابت به یک انحصار سابقاً دولتی، می‌تواند نسبت به عرضه دولتی کالاها و خدمات مزیت‌های دیگری نیز داشته باشد. دولتها وقتی از برون‌سپاری استفاده می‌کنند، می‌توانند به سرعت به نیازهای متغیر پاسخ گویند. این انعطاف به آنها امکان می‌دهد تا با توجه به تغییراتی که برای عرضه کالا یا خدمت ضروری است یا تغییراتی که در دسترسی به منابع حادث می‌شود، اندازه و ابعاد برنامه را تعدیل کنند. به استثنای مساله رییس-کارگزار^۱ برای شرکتها، قراردادهای تصمیمات هزینه-فایده^۲ را به دست کسانی می‌سپارند که در اداره موثر نفع مستقیم دارند و این عامل تصمیم‌گیری بر قیمت‌گذاری در مناقصه‌ها تاثیر می‌گذارد. بنابراین، هزینه‌های واقعی عرضه یک خدمت یا کالا احتمالاً شفاف‌تر از زمانی می‌شود که بر اساس انحصار دولتی ارایه می‌شد و همچنین سازوکاری در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا هزینه جدید عرضه را با هزینه‌های خودش مقایسه کند.^۳ بعلاوه، شرکت‌های خصوصی اغلب با همان محدودیت‌های بنگاه‌های دولتی مواجه نیستند و بنابراین می‌توانند مبدع ابداعاتی باشند که در انحصار دولتی رخ نمی‌دهند.^۴

حامیان تسهیلات بازپروری خصوصی به بسیاری از مزیت‌های پیش گفته درباره برون‌سپاری به عنوان شرایطی اشاره می‌کنند که آن را به ترتیباتی آرمانی تبدیل می‌کند. تعیین دقیق و اندازه‌گیری مزایای خدمات کار آسانی است و شرکتها می‌توانند برای کاهش هزینه‌ها گاهی از نیروی کار پاره وقت استفاده کنند، مزیتی که دولت در اختیار ندارد. بعلاوه، شرکت‌های خصوصی می‌توانند در حالی که همچنان از روش‌های موجود بهره می‌گیرند، روش‌های جدیدتر را برای مدیریت زندانها امتحان کنند. تسهیلات بازپروری هزینه‌های زیادی نیز دارند که مستقیماً بر بودجه‌های عملیاتی^۵ آنها تاثیر نمی‌گذارد. در زندانهای دولتی، هزینه‌های ساخت و نگهداری زیرساختها، مزایای جانبی^۶ برای کارکنان، هزینه‌های عمومی و بیمه شخص ثالث^۷ می‌تواند بخشی از بودجه‌های دیگر باشد و بنابراین هزینه کل واقعی اداره زندان را نامشخص سازد. از آنجا که همچنان دولت باید این هزینه‌ها را پوشش دهد گذشته از اینکه در کدام ردیف بودجه آمده باشند، ظرفیت بالقوه برای افزایش هزینه‌های عمومی افزایش می‌یابد. عاملان زندانهای خصوصی انگیزه دارند تا تمامی این هزینه‌های غیرمستقیم^۸ را در قراردادهای مناقصه خود بگنجانند تا ضمن ارایه شایسته خدمات، به سود منظوره دست یابند. اما، شایان ذکر است که بسیاری از این هزینه‌های

۱. Principal-agent problem

۲. Cost-benefit decisions

۳. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

۴. Becker, Problems in Privatization Theory and Practice in State and Local Governments .

۵. Operating budgets

۶. Fringe benefits

۷. Liability insurance

۸. Indirect costs

غیرمستقیم - به ویژه مزایای جانبی - احتمالاً برای شرکتهای بخش خصوصی بسیار کمتر خواهد بود و بنابراین برای بخش خصوصی مزیت‌های هزینه‌ای به همراه دارد.

قراردادهای زندانها معمولاً بر اساس تسهیلات ساختار بندی می‌شوند. اگر تسهیلات موجود در مالکیت و مدیریت دولتی است، معمولاً دو گونه ترتیبات قراردادی مورد استفاده قرار می‌گیرد که در آنها مالکیت دولتی همچنان حفظ می‌شود. شایع‌ترین آنها قرارداد عملیات و نگهداری (O&M)^۱ است که بر اساس آن دولت به شرکت خصوصی هزینه عملیات و نگهداری تاسیسات موجود را می‌پردازد. ضرورتی ندارد که دولت مالکیت دارایی سرمایه‌ای^۲ موجود خود را واگذار کند و در عین حال می‌تواند از مزایای هزینه‌های کمتر از طریق این نوع خصوصی‌سازی بهره‌مند شود. ترتیبات دیگری که مورد استفاده قرار می‌گیرد قراردادهای اجاره-ساخت-عملیات (LBO)^۳ است که در آنها عرضه کننده خصوصی خدمات بازپروری برای ارتقا و اداره تسهیلات بصورت بلند مدت آنها را اجاره می‌کند.^۴ این روش کمتر شایع است زیرا دولت همزمان پول اجاره را می‌گیرد و بلافاصله آن را در قالب هزینه اجرای قرارداد به پیمانکار باز می‌گرداند؛ از این روش تنها در مواقعی استفاده می‌شود که تسهیلات موجود نیازمند ارتقای چشمگیر هستند.

یکی از برجسته‌ترین دلایل شهرت خصوصی‌سازی زندانها این است که تسهیلات خصوصی را سریع‌تر و ارزان‌تر از نوع دولتی آن می‌توان ساخت. تخمین زده می‌شود که صرفه‌جویی هزینه‌ای^۵ سیستم‌های بازپروری خصوصی بین ۱۵ تا ۲۵ درصد بیش از پروژه‌های دولتی است. صرفه‌جویی زمانی^۶ چشمگیرتر است زیرا شرکتهای خصوصی می‌توانند کل فرایند ساخت را در مدت زمانی معادل نصف مدت زمانی طی کنند که دولت برای ساخت تاسیسات مشابه صرف می‌کند.^۷ این صرفه‌جویی‌ها دلایل متعددی دارد. اول، از آنجا که سرمایه خصوصی در خطر است، ساخت و ساز شروع نمی‌شود مگر آنها شرکت آن را به لحاظ اقتصادی عملی بدانند، در حالی که دولت ممکن است با بی‌احتیاطی بیشتری پروژه را آغاز کند. همچنین، عرضه کنندگان سرمایه خصوصی امیدوارند که در اسرع وقت به بازگشت سرمایه خود دست یابند، بنابراین اطمینان حاصل می‌کنند که به لحاظ زمانی و اقتصادی به موقع ساخت و ساز به اتمام می‌رسد تا در اسرع وقت درآمدزایی آغاز شود. برای دولت، ریسک‌ها بیشتر هستند و انگیزه توسعه مصلحتی و کارآمد وجود ندارد. سرانجام، مقررات خرید دولتی توسعه را کند کرده و انعطاف را کاهش می‌دهد، بنابراین هزینه‌ها و زمان اجرای پروژه نسبت به بخش خصوصی افزایش می‌یابد.^۸ علاوه بر این،

۱. Operate and maintain

۲. Capital asset

۳. Lease-bulid-operate (LBO)

۴. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

۵. Cost saving

۶. Time saving

۷. Thomas, "Correctional Privatization in America."

۸. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

شرکتهای خصوصی با محدودیت‌های تامین مالی دولتی مانند سازماندهی اوراق قرضه شهری^۱ یا تامین مالی از محل درآمدهای عمومی مواجه نیستند. شرکتهای خصوصی به بازارهای سرمایه سهامی^۲ و وام برای تامین نیازهای ساخت و ساز خود دسترسی دارند.

خیزش خصوصی سازی زندانها را می توان مستقیماً به توانایی شرکتهای خصوصی برای ساخت سریع و ارزان نسبت داد. در حالی که کارآمدی هزینه عملیاتی افزایش می یابد و موضوع مهمی است، یکی از اصلی ترین محرک ها به نفع خصوصی سازی ناشی از همین مزیت متمایز ساخت و ساز خصوصی بر دولتی است. این موضوع را حتی در بودجه زندان ایالتی می توان مشاهده کرد؛ اداره دادگستری^۳ گزارش می کند که هزینه های سرمایه ای دولت برای زندانها در فاصله سالهای ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱ حدود ۲۵ درصد کاهش یافته است.^۴ افزایش هزینه های سرمایه ای زندان خصوصی می تواند حداقل بخشی از این کاهش هزینه دولت را توضیح دهد. بخش اعظم فرصت های اولیه زندانهای خصوصی نتیجه مستقیم ازدحام بیش از حد در زندانها بود. مایکل هالت می نویسد:

«اگرچه احتمالاً برای توجیه خصوصی سازی زندانها بیشتر به صرفه جویی های هزینه ای اشاره می شود ولی در واقع شلوغی بیش از حد زندانها بود که این فرصت بازاری^۵ را به وجود آورد: تقاضای بالا و عرضه پایین. بر اساس فرضیه کلاسیک عرضه و تقاضا، کارآفرینان در صدد برآمدند تا به آنچه می دانستند تقاضایی رو به رشد و مستمر است، پاسخ گویند؛ در حالی که نرخ بازداشت ها و دوره حبس ها ازدیاد می یافت، عرضه تخت زندان محدود بود»^۶.

این مساله با افزایش هزینه های عملیاتی - در نتیجه ازدحام - کاهش درآمدهای مالیاتی و دیگر محدودیت های بودجه ترکیب شد که منابع مالی ناچیزی را برای افزایش ظرفیت از طریق ساخت و سازهای جدید بر جای گذارد. بنابراین کارآفرینان می توانستند از مزیت های هزینه ای و زمانی قابل ملاحظه ای که خصوصی سازی به آنها می داد بهره برداری نمایند تا یکی از مسایل حیاتی بسیاری از ایالت ها را حل کنند. علاوه بر این، ایالت ها از مزیت افزوده^۷ کاهش هزینه های عملیاتی خود برخوردار گشتند - این کاهش از طریق عقد قرارداد با شرکتهای خصوصی جهت اداره تسهیلات جدید حاصل شد. همراه با افزایش ظرفیت ها، هزینه عمومی اداره کاهش می یابد، با فرض اینکه تقاضا نسبتاً ثابت بماند.^۸

۱. Municipal bonds

۲. Equity capital markets

۳. Bureau of Justice

۴. United States Department of Justice, State Prison Expenditure (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2001).

۵. Market opportunity

۶. Byron Eugene Price, Merchandizing Prisoners: Who Really Pays for Private Prisons? (Westport, CT: Praeger Publishers, 2006).

۷. Added advantage

۸. Benson, "Do We Want the Production of Prison Services to Be More Efficient?"

با استفاده از شرکت‌های خصوصی، این ظرفیت را می‌توان به طرق مختلفی افزایش داد: (۱) اجاره تاسیسات؛ (۲) عقد قرارداد برای ساخت و اداره با دولت ایالتی پیش از آغاز ساخت و ساز؛ یا (۳) ساخت زندانهای قماری^۱. از آنجا که مالکیت این تاسیسات همچنان در دست دولت باقی می‌ماند، برای ساخت تاسیسات جدید می‌توان ترتیبات قراردادی متعددی بهره گرفت. قرارداد ساخت- انتقال- عملیات (BTO)^۲ شایع‌تر است. شرکت خصوصی تاسیسات را بنا می‌کند و پس از تکمیل ساخت، مالکیت آن را به دولت منتقل می‌نماید؛ سپس شرکت اداره آن را بر اساس قرارداد بر عهده می‌گیرد و از طریق دریافت هزینه اداره، هزینه‌های سرمایه‌گذاری خود را پوشش می‌دهد. این روش در عین حال که به دولت مزیت‌های ساخت و ساز توسط بخش خصوصی را می‌دهد، مالکیت دولتی تسهیلات را ممکن می‌سازد. روش ساخت- عملیات- انتقال (BOT)^۳ شبیه روش قبلی (BTO) است اما انتقال پس از آن رخ می‌دهد که شرکت خصوصی مدتی زندان را اداره کرد؛ از آنجا که انتقال مالکیت در آینده رخ می‌دهد، تسهیلات برای مدتی به شکلی موثر در مالکیت شرکت خصوصی قرار خواهد داشت.

با وجود تسهیلاتی که نیازمند ساخت و سازهای جدید هستند، قرارداد آرمانی خصوصی‌سازی روش «خرید- ساخت- عملیات» (BBO)^۴ است. بر اساس این روش، تسهیلات موجود به شرکت خصوصی فروخته می‌شود، با استفاده از کارآمدهای ساخت و ساز خصوصی تعمیر می‌گردد و سپس بر اساس قرارداد با شرکت خصوصی بازپروری اداره می‌گردد.

اما، در اغلب مواقع از روش «ساخت- مالکیت- عملیات» (BOO)^۵ استفاده می‌شود. شرکت خصوصی زندان را بر اساس این قرارداد ساخته و توسعه می‌بخشد، سپس مالکیت آن را در دست می‌گیرد و بر اساس قرارداد - معمولاً به صورت دائمی - به نمایندگی از سازمان زندانها به اداره آن می‌پردازد.^۶ این روش شایع‌ترین روش خصوصی‌سازی زندان است وقتی تاسیسات جدیدی ساخته می‌شود و معمولاً بهترین روش برای افزایش سریع ظرفیت زندانهاست.

اگرچه زندانهای قماری بسیار بحث برانگیز هستند ولی منطق نهفته در پشت آنها تا حدی پذیرفتنی است. بجای عقد قرارداد پیش از آغاز ساخت، شرکت یک زندان می‌سازد، بدون اینکه بداند آیا به زندان تبدیل خواهد شد یا خیر. پس از تکمیل فرایند ساخت، شرکت خصوصی با مقامات زندانها برای استفاده از آن جهت نگهداری زندانیان مذاکره می‌کند. این خالص‌ترین شکل خصوصی‌سازی زندانهاست، چرا که مقامات زندانها در تصمیم

۱. Speculative prisons

۲. Build-transfer-operate (BTO)

۳. Build-operate-transfer (BOT)

۴. Buy-build-operate (BBO)

۵. Build-own-operate (BOO)

۶. Savas, Privatization and Public-Private Partnerships .

برای طراحی ساختمانها هیچگونه دخالتی ندارند. از آنجا که تقاضا برای افزایش ظرفیت زندانها ادامه دارد، زندانهای قماري آنچه اکثر دولتهای ایالتی جستجو می کنند را در اختیار آنها قرار می دهد.

تا اینجا روشن شد که خصوصی سازی زندانها مزیتهاي متعددی دارد، اما ساده انگاری است که فرض کنیم برون سپاری همه این مزیتها را محقق می کند. بی تردید با خصوصی سازی هزینه های عملیات و ساخت کاهش می یابند ولی منتقدان مدعی هستند که این مطلب بدین معنی نیست که خصوصی سازی زندانها به صورت خودکار به پس انداز هنگفتی برای سازمان زندانها منجر می شود، اگر اصولاً صرفه جویی به دنبال داشته باشد. بنابراین، در بخش های بعدی با انجام چند آزمون می خواهیم ببینیم از طریق خصوصی سازی زندانها چه مزایای بالقوه ای محقق می شود.

آزمون ایده خصوصی سازی

داده ها

داده های مورد استفاده برای این آزمون از سه منبع به دست آمده اند: گزارش سال ۲۰۰۱ درباره هزینه زندانهای دولتی که توسط اداره آمار دادگستری منتشر شده، گزارش سال ۲۰۰۶ درباره زندانیان تحت نظر مقامات دولتی و گزارش سال ۲۰۰۶ شرکت بازپروری آمریکا (CCA). برای انجام این آزمون، عملکرد شرکت بازپروری آمریکا به عنوان نماینده صنعت زندان خصوصی مورد استفاده قرار خواهد گرفت، چرا که تقریباً ۵۰ درصد بازار را در اختیار دارد. بر اساس گزارش این شرکت، متوسط درآمدها و هزینه های عملیاتی روزانه برای هر زندانی در تسهیلاتی که مالکیت و مدیریت آنها را در اختیار داشته، به ترتیب ۶۱ دلار و ۳ سنت و ۴۱ دلار و ۴۷ سنت بوده است.^۱ یعنی درآمد سالانه برای هر زندانی ۲۲/۲۷۶ دلار و هزینه سالانه برای هر کدام ۱۵/۱۳۷ دلار بوده است. در تسهیلاتی که اجاره و مدیریت آنها را در اختیار داشته، متوسط درآمدها و هزینه های عملیاتی روزانه برای هر زندانی به ترتیب ۳۸ دلار و ۳۹ سنت و ۳۲ دلار و ۸۶ سنت بوده است^۲ و این یعنی درآمد سالانه ۱۴/۱۰۲ دلار و هزینه عملیاتی سالانه ۱۱/۹۹۴ دلار برای هر زندانی.

۱. Corrections Corporation of America, Form 10-K for the fiscal year ended on December 31, 2006. Filed with the United States Securities and Exchange Commission, Washington, DC.

۲. Corrections Corporation of America, 2006 Form 10-K.

از آنجا که هزینه‌های زندان دولتی برای سال ۲۰۰۶ وجود نداشت، هزینه‌های کل سال ۲۰۰۱ با نرخ تورم سالانه دو درصد برای تخمین سال ۲۰۰۶ مورد استفاده قرار گرفت. سپس کل هزینه تخمینی به جمعیت زندانیان سال ۲۰۰۶ تقسیم شد تا سرانه هزینه هر زندانی بصورت تخمینی محاسبه شود.

نتایج

بی‌تردید، «مساله» اصلی در بازی خصوصی‌سازی^۱ زندانها آن است که آیا آنها می‌توانند شیوه ارزان‌تری برای نگهداری از زندانیان ارایه دهند. بررسی جداول شماره ۱-۸ و ۲-۸ نشان می‌دهد که هزینه‌های زندانهای خصوصی در مقایسه با هزینه‌های عملیاتی موسسات بازپروری دولتی در ابعاد چشمگیری کمتر است. این یافته تایید می‌کند که بخش خصوصی بهتر می‌تواند از نیروی کار ارزانتر بهره برده و با استفاده از مقررات سهل‌گیرانه‌تر خرید پس انداز کند، دو دلیلی که بیش از همه در دفاع از خصوصی‌سازی به آنها اشاره می‌شود. در هر دو مورد، اهمیت آماری نتایج چشمگیر است.

جدول شماره ۱-۸- مقایسه هزینه‌های عملیاتی زندانهای خصوصی و دولتی

۲۳/۱۵۵	میانگین هزینه دولت (به هزار دلار)
۱۵/۱۳۷	میانگین خطای استاندارد ^۲ هزینه‌های زندان خصوصی

جدول ۱-۸- مقایسه هزینه‌های عملیاتی زندانهای دولتی با زندانهای استیجاری و با مدیریت بخش خصوصی

۲۳/۱۵۵	میانگین هزینه دولت (به هزار دلار)
۱۱/۹۹۴	میانگین خطای استاندارد هزینه‌های زندان خصوصی

اما تصویر چندان روشنی در دست نیست که آیا زندانهای خصوصی برای سازمان زندانها هزینه کمتری به همراه دارند یا خیر. جدول ۳-۸ پرداخت‌های موسسات بازپروری ایالتی برای حبس زندانیان به شرکتهای بازپروری خصوصی را نشان می‌دهد. بنابراین، هرگونه مزیت هزینه‌ای^۳ اثبات‌پذیر در عقد قرارداد با زندانهای خصوصی در صورتی مشهود خواهد بود که درآمدها در ابعاد چشمگیری کمتر از هزینه‌های ایالتی باشد. تسهیلاتی که مالکیت و مدیریت آنها را بخش خصوصی در اختیار داشته، صرفه‌جویی هزینه‌ای چشمگیری برای سازمان زندانهای ایالتی به دنبال نداشته‌اند. اگر سرانه درآمدهای مالکیتی و مدیریتی برای هر زندانی سالانه به ۲۱/۳۳۱ دلار کاهش یابد، صرفه‌جویی هزینه‌ای آماری چشمگیری برای ایالت‌ها پدید خواهد آمد.

۱. Privatization game

۲. Standard error

۳. Cost advantage

از طرف دیگر، همانگونه که جدول ۸-۴ نشان می‌دهد، تفاوت آماری چشمگیری بین درآمدهای پرداختی به تسهیلات اجاره‌ای و مدیریتی و هزینه بازپروری ایالتی وجود دارد و در ابعاد قابل ملاحظه‌ای کمتر از آزمون آماری است و بنابراین نشان می‌دهد به این یافته اهمیت زیادی داده شده است. این مطلب به لحاظ شهودی معنی‌دار است چرا که درآمدهای حاصله توسط تسهیلات اجاره‌ای کمتر از هزینه‌های عملیاتی برای هر زندانی از تسهیلاتی است که بخش خصوصی مالکیت و مدیریت آنها را در دست دارد.

شایان ذکر است که در این داده‌ها اختلافاتی وجود دارد که می‌تواند برخی از یافته‌ها را به طرق مختلفی تحت تاثیر قرار دهند. هزینه‌های عملیاتی دولت به وضوح به دستمزدها/حقوق/مزایا و دیگر هزینه‌ها - از جمله خدمات درمانی، غذا و خدمات شهری - تقسیم می‌شود. اما، مجموع هزینه‌های عملیاتی شرکت بازپروری آمریکا (CCA) حتی از این هم غیرشفاف‌تر است. این احتمال وجود دارد که این دو گروه اختلافاتی با یکدیگر داشته باشند؛ در صورت امکان، هزینه‌های خاصی حذف می‌شوند تا حفظ تناسب با هدف مقایسه تضمین گردد. بعلاوه، همچنان مبهم است که دلیل اختلاف درآمد شرکت‌های خصوصی که تسهیلات را اجاره می‌کنند با آنها که مالکیت این تاسیسات را در دست می‌گیرند، چیست. اگر کنترل این تفاوتها امکان‌پذیر می‌بود، این بررسی به نتایج قطعی‌تری می‌رسید. در پایان فصل برای علاقه‌مندان، جدول ۸-۵ در واقع تمامی داده‌های مورد استفاده در تهیه جداول ۸-۱، ۸-۲، ۸-۳ و ۸-۴ ارایه می‌دهد.

جدول ۸-۳- مقایسه هزینه‌های عملیاتی زندانهای دولتی با خصوصی

۲۳/۱۵۵	میانگین هزینه دولت (به هزار دلار)
۲۲/۲۷۶	میانگین خطای استاندارد هزینه‌های زندان خصوصی

جدول ۸-۴- مقایسه هزینه‌های عملیاتی زندانهای دولتی با زندانهای استیجاری و با مدیریت بخش خصوصی

۲۳/۱۵۵	میانگین هزینه دولت (به هزار دلار)
۱۴/۰۱۲	میانگین خطای استاندارد هزینه‌های زندان خصوصی

نتیجه‌گیری

در مجموع به نظر می‌رسد که زندانهای خصوصی از نظر هزینه - کارآمدی^۱ از زندانهای دولتی کارآمدتر هستند. ساختارهای هزینه‌ای^۲ زندان خصوصی بسیار پایین‌تر از ساختارهای هزینه‌ای بازپروری دولتی هستند؛ اما، این وضعیت می‌تواند بسته به این که تا چه میزان شرکت‌های خصوصی برای خدمات خود هزینه دریافت کنند، تغییر کند. سود ناخالص عملیات^۳ تسهیلاتی که در مالکیت و مدیریت شرکت‌های خصوصی قرار دارند بسیار بالاتر از

۱. Cost-effective

۲. Cost structures

۳. Operating margins

تسهیلاتی است که توسط بخش خصوصی اجاره و مدیریت می‌شود. احتمالاً این سود ناخالص عملیاتی را می‌توان در حد نازلی کاهش داد تا مالکیت و مدیریت خصوصی زندانها - حداقل بر بنیان هزینه‌ها - گزینه جذاب‌تری برای ایالت‌ها شود، زیرا ملاحظات دیگری نیز در تصمیم‌گیریها وجود دارند.

به هر تقدیر، ایالت‌های مختلف از نظر سرانه هزینه‌های عملیاتی برای هر زندانی تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند. نمی‌توان به طور قطع گفت که خصوصی‌سازی زندانها به پس‌انداز پولی منجر خواهد شد اما بهتر است ایالتها وقتی درباره سیستمهای بازپروری خود تصمیم‌گیری می‌کنند، حداقل گزینه خصوصی‌سازی را به صورت موردی بررسی نمایند. در برخی موارد مناسب و در برخی دیگر نامناسب خواهد بود.

هنوز از این مطالعه می‌توان بینش‌های بنیادی‌تری برگرفت. در آینده ازدحام زندانیان همچنان ادامه خواهد یافت. بنابراین به احتمال زیاد در آینده نظام بازپروری خصوصی‌سازی زندانها صاحب نقش خواهد بود، حتی اگر این نقش به استفاده از مزیت بخش خصوصی در ساخت و ساز که افزایش سریع ظرفیت‌ها را امکان‌پذیر می‌سازد، محدود شود. اما یافته‌های این تحقیق تلویحاً نشان می‌دهند که اگر دلیل اصلی خصوصی‌سازی ازدحام در زندانها باشد، ایالتها شاید بخواهند بیشتر از قراردادهای ساخت-انتقال-عملیات (BTO) استفاده کنند. این روش به ایالتها امکان می‌دهد تا در عین حال که از مزیت سرعت ساخت و ساز توسط بخش خصوصی بهره می‌برند، از هزینه پایین‌تر اجاره تسهیلات به شرکت‌های خصوصی استفاده کنند. اگرچه شاید بخش خصوصی به دلیل سود ناخالص پایین‌تر قراردادهای «ساخت-انتقال-عملیات» (BTO)، دیگر انواع قراردادها را ترجیح دهد، مقامات زندانها از اهرمهایی برخوردارند که می‌توانند قراردادها را به نحوی که خوشایند خودشان است تنظیم کنند، چرا که عاملان زندان خصوصی تمام و کمال برای کسب درآمد به آنها وابسته هستند.

همچنین باید به جز مسایل هزینه و ظرفیت، دیگر مسایل همراه با خصوصی‌سازی زندانها مد نظر قرار گیرند. اول، زندانهای خصوصی متهم به «خوشه‌چینی»^۱ هستند یا تنها پذیرش زندانیانی که کمترین هزینه را دارند (مجرمان غیرخشن و زندانیانی که مسایل جدی در زمینه سلامتی ندارند). این مساله می‌تواند به افزایش هزینه‌های ایالتها منجر شود، اگر تنها نگهداری زندانیان پرخرج بر عهده آنها قرار گیرد.^۲ مساله پایش زندانهای خصوصی نیز خطر دیگری است که ایالتها را تهدید می‌کند، زیرا در صورتی که این زندانها در فاصله دوری واقع شده باشند، هزینه کنترل آنها می‌تواند به سرعت افزایش یابد. همچنین، به دلیل حقوق و دستمزدهای پایین‌تر، نقل و انتقال نیروی کار نیز بسیار بالاست و در نتیجه ورود کارکنان بی‌تجربه ریسک افزایش می‌یابد. سرانجام، تأثیرات مالیاتی^۳ نیز وجود دارد. دستمزد پایین‌تر کارکنان، درآمدهای حاصل از مالیات بر درآمد را نیز کاهش می‌دهد و زندانهای

۱. Cherry-picking

۳. Tax implications

۲. Hallett, Private Prisons in America: A Critical Race Perspective .

خصوصی اغلب برای کمک به فرار از پرداخت مالیات از «انحصارات سرمایه‌گذاری املاک» (REITs)^۱ استفاده می‌کنند.^۲ بسیاری از این هزینه‌های مخفی^۳ می‌توانند به سرعت مزایای زندانهای خصوصی را محو نمایند. علاوه بر این، به عنوان یکی از مسایل مربوط به سیاست اجتماعی^۴ باید پرسید که آیا آمریکایی‌ها می‌خواهند در جامعه‌ای زندگی کنند که مجازات جرم یک فرصت بازاری^۵ است؟ آیا موردی هست که نابسامانی اجتماعی^۶ به موضوعی غیر از کاهش هزینه‌ها ارتباط یابد؟ این مسایل بخشی از دلایلی هستند که بکر (در ابتدای مقاله از او نام بردیم) به واسطه آنها معتقد است خدماتی که نیازمند استفاده از زور هستند نامزدهای ایده‌آلی برای خصوصی سازی نمی‌باشند. حتی تاسیس مجتمع «صنعت- زندان»^۷ را نیز غیرمحمول می‌داند. اگر زندانهای خصوصی ظرفیت مازاد زیادی ایجاد کنند، فشار برای پر کردن زندانها به بروز مسایل جدی منجر خواهد شد. اول، بستن زندانها به دلایل مختلف دشوار خواهد شد از جمله مسایل حقوقی^۸ و این احتمال که زندگی مردم به مشاغلی وابسته می‌شود که زندانها عرضه می‌کنند. بنابراین، ولو آنکه زندان موثرترین راه برای بازپروری خلافکاران و جلوگیری از وقوع مجدد جرم نباشد، به شکل فزاینده‌ای می‌تواند به عنوان یک راه‌حل دیده شود، صرفاً به این دلیل که ضروری است زندانها پر شوند.

جدول ۸-۵- زندانهای ایالتی

هزینه‌های عملیاتی							
هزینه‌های عملیاتی سال ۲۰۰۶ (به هزار دلار)							
	کل زندانیان	مجموع	سرانه هر زندانی	دستمزدها	سرانه هر زندانی	دیگر هزینه‌ها	سرانه هر زندانی
آلاباما	۲۸/۲۴۱	۲۴۴/۸۵۶	۸/۷	۱۶۹/۰۰۹	۶	۷۵/۸۴۷	۲/۷
آلاسکا	۵/۰۶۹	۱۷۰/۲۰۱	۳۳/۶	۸۹/۹۹۱	۱۷/۸	۸۰/۲۰۹	۱۵/۸
آریزونا	۳۵/۸۹۲	۶۷۳/۳۹۰	۱۸/۸	۴۵۱/۰۸۱	۱۲/۶	۲۲۲/۳۰۹	۶/۲
آرکانزاس	۱۳/۷۲۹	۲۱۲/۶۵۸	۱۵/۵	۱۲۰/۳۰۱	۸/۸	۹۲/۳۵۷	۶/۷
کالیفرنیا	۱۷۵/۵۱۲	۴/۵۳۵/۳۹۲	۲۵/۸	۳/۱۷۲/۰۹۶	۱۸/۱	۱/۳۶۳/۲۹۵	۷/۸
کلرادو	۲۲/۴۸۱	۴۸۰/۳۱۶	۲۱/۴	۳۰۳/۷۲۷	۱۳/۵	۱۷۶/۵۸۹	۷/۹
کنتیکت	۲۰/۵۶۶	۵۵۹/۶۶۴	۲۷/۲	۳۴۹/۴۳۸	۱۷	۲۱۰/۲۲۶	۱۰/۲
دلور ^۹	۷/۲۰۶	۱۷۹/۲۹۹	۲۴/۹	۱۲۲/۲۷۸	۱۷	۵۷/۰۲۱	۷/۹
فلوریدا	۹۲/۹۶۹	۱/۶۰۵/۱۱۲	۱۷/۳	۱/۰۵۵/۲۷۰	۱۱/۴	۵۴۹/۸۴۱	۵/۹

۱. real estate investment trusts (REITs)

۲. Price, Merchandizing Prisoners: Who Really Pays for Private Prisons?

۳. Hidden costs

۴. Social policy

۵. Market opportunity

۶. Social disorganization

۷. Prison-industrial complex

۸. Kevin Pranis, "Doing Borrowed Time: The High Cost of Backdoor Prison Finance," in Prison Profiteers, ed. Tara Herivel and Paul Wright (New York: W.W.Norton and Company, 2007), 36-51.

۹. Delaware

۴/۶	۲۴۵/۰۵۵	۱۴/۲	۷۴۹/۶۳۱	۱۸/۸	۹۹۴/۶۸۶	۵۲/۷۹۲	جورجیا
۹/۷	۵۷/۷۳۰	۱۲	۷۱/۵۵۹	۲۱/۷	۱۲۹/۲۸۹	۵/۹۶۷	هاوایی
۶/۳	۴۴/۶۲۷	۸/۱	۵۷/۸۵۵	۱۴/۴	۱۰۲/۴۸۲	۷/۱۲۴	آیداهو
۶/۹	۳۱۲/۳۹۵	۱۷/۵	۷۸۷/۵۸۴	۲۴/۴	۱/۱۰۰/۴۷۹	۴۵/۱۰۶	ایلینوی
۶/۱	۱۶۰/۱۹۸	۱۲/۹	۳۵۵/۹۸۳	۱۹	۴۹۶/۱۸۱	۲۶/۰۹۱	ایندیانا
۴/۶	۴۱/۱۳۸	۱۸/۵	۱۶۴/۵۵۱	۲۳/۲	۲۰۵/۶۸۸	۸/۸۷۵	آیووا
۹/۴	۸۲/۷۳۳	۱۳/۵	۱۱۸/۹۳۳	۲۲/۹	۲۰۱/۶۶۶	۸/۸۱۶	کانزاس
۸/۳	۱۶۵/۱۸۹	۶/۹	۱۳۷/۷۷۵	۱۵/۱	۳۰۲/۹۶۴	۲۰/۰۰۰	کنتاکی
۷/۹	۲۹۱/۰۴۶	۵/۸	۲۱۶/۴۸۶	۱۳/۷	۵۰۷/۵۳۰	۳۷/۰۱۲	لویزیانا
۱۲/۵	۲۶/۴۸۲	۲۶/۶	۵۶/۴۷۰	۳۹/۱	۸۲/۹۵۳	۲/۱۲۰	مین
۱۳/۵	۳۱۰/۱۱۳	۱۶/۹	۳۸۸/۴۹۳	۳۰/۴	۶۹۸/۶۰۶	۲۲/۹۴۵	مربلند
۷/۳	۱۵۳/۹۷۳	۶/۶	۱۳۸/۰۶۰	۱۳/۹	۲۹۲/۰۳۳	۲۱/۰۶۸	میسسیسیپی
۵/۲	۱۵۶/۳۸۱	۸/۱	۲۴۳/۷۷۰	۱۳/۳	۴۰۰/۱۵۱	۳۰/۱۶۷	میسوری
۱۱	۳۹/۱۸۶	۱۱	۳۹/۳۹۰	۲۲	۷۸/۵۷۶	۳/۵۷۲	مونتانا
۸/۹	۳۹/۲۳۷	۱۶/۱	۷۱/۰۲۲	۲۵	۱۱۰/۲۵۹	۴/۴۰۷	نبراسکا
۴/۹	۶۳/۸۱۴	۱۰/۵	۱۳۵/۸۴۳	۱۵/۵	۱۹۹/۶۵۵	۱۲/۹۰۱	نوادا
۷	۱۹/۶۵۶	۱۶/۷	۴۶/۸۹۷	۲۳/۷	۶۶/۵۵۳	۲/۸۰۵	نیوهمپشایر
۱۳/۱	۳۵۹/۲۹۷	۱۷/۹	۴۸۹/۳۶۷	۳۱	۸۴۸/۶۶۴	۲۷/۳۷۱	نیوجرسی
۱۲/۱	۸۰/۲۹۲	۱۲/۶	۸۳/۳۸۸	۲۴/۷	۱۶۳/۶۷۹	۶/۶۳۹	نیومکزیکو
۱۰/۱	۶۳۷/۸۳۰	۳۴/۳	۲/۱۷۴/۷۶۳	۴۴/۴	۲/۸۱۲/۵۹۳	۶۳/۳۱۵	نیویورک
۷	۲۶۱/۰۲۱	۱۷/۸	۶۶۶/۷۹۰	۲۴/۸	۹۷۲/۸۱۱	۳۷/۴۶۰	کارولینای شمالی
۸/۵	۱۱/۵۷۶	۱۱/۱	۱۵/۱۶۳	۱۹/۶	۲۶/۷۴۰	۱/۳۶۳	داکوتای شمالی
۹/۹	۴۸۶/۴۵۹	۱۷/۱	۸۳۹/۸۳۹	۲۷	۱/۳۲۶/۲۹۸	۴۹/۱۶۶	اوهایو
۷/۹	۲۰۷/۵۰۸	۸	۲۰۹/۱۴۸	۱۵/۹	۴۱۶/۵۶۵	۲۶/۲۴۳	اکلاهما
۱۶/۳	۲۲۳/۲۱۳	۱۵/۹	۲۱۷/۷۹۶	۳۲/۲	۴۴۱/۰۱۰	۱۳/۷۰۷	اورگان
۱۰/۴	۴۶۲/۲۰۰	۱۹	۸۴۴/۶۶۴	۲۹/۴	۱/۳۰۶/۸۶۵	۴۴/۳۹۷	پنسیلوانیا
۵/۳	۲۱/۱۶۳	۲۸/۲	۱۱۲/۶۱۵	۳۳/۵	۱۳۳/۷۷۸	۳/۹۹۶	رود آیلند
۵	۱۱۷/۸۴۱	۱۲/۵	۲۹۴/۲۵۷	۱۷/۴	۴۱۲/۰۹۷	۲۳/۶۱۶	کارولینای جنوبی
۵/۶	۱۸/۸۵۱	۶/۶	۲۲/۰۳۳	۱۲/۲	۴۰/۸۸۴	۳/۳۵۹	داکوتای جنوبی
۱۰/۹	۲۷۹/۸۹۷	۷/۲	۱۸۵/۸۱۱	۱۸/۱	۴۶۵/۷۰۹	۲۵/۷۴۵	تنسی
۵/۹	۱/۰۲۴/۰۳۵	۸/۶	۱/۴۸۳/۲۸۷	۱۴/۶	۲/۵۰۷/۳۲۲	۱۷۲/۱۱۶	تگزاس
۸/۸	۵۶/۸۹۴	۱۴/۱	۹۰/۷۰۲	۲۳	۱۴۷/۵۹۷	۶/۴۳۰	یوتا
۹/۱	۲۰/۱۲۱	۱۳/۳	۲۹/۴۱۶	۲۲/۴	۴۹/۵۳۷	۲/۲۱۵	ورمونت
۴/۸	۱۷۶/۱۱۶	۱۶/۲	۵۹۵/۷۵۱	۲۱	۷۷۱/۸۶۷	۳۶/۶۸۸	ویرجینیا
۱۰/۱	۱۷۷/۱۲۰	۱۸/۸	۳۳۰/۵۵۲	۲۸/۹	۵۰۷/۶۷۲	۱۷/۵۶۱	واشینگتن
۴/۶	۲۶/۶۵۵	۷۱/۱	۴۰/۹۰۸	۱۱/۸	۶۷/۵۶۳	۵/۷۳۳	ویرجینای غربی
۱۲/۷	۲۹۷/۰۵۸	۱۵/۶	۳۶۴/۳۷۴	۲۸/۲	۶۶۱/۴۳۳	۲۳/۴۳۱	وست ایندین

۱۳/۱	۲۷/۷۱۸	۱۲/۲	۲۵/۷۵۴	۲۵/۳	۵۳/۴۷۲	۲/۱۱۴	وایومینگ
------	--------	------	--------	------	--------	-------	----------

منبع: شرکت بازپروری آمریکا. فرم ۱۰-کی برای سال مالی منتهی به ۳۱ دسامبر ۲۰۰۸. بایگانی کمیسیون بورس و اوراق بهادار ایالات متحده، واشینگتن دی.سی.

اگرچه پیش از آنکه وارد بحث خصوصی سازی زندانها شویم، بی تردید تعمق درباره این مسایل ضروری است، از بحث خصوصی سازی زندانها می توانیم نکاتی بیاموزیم. غیرمحمتمل است در آینده تمامی تسهیلات بازپروری در ایالات متحده به بخش خصوصی واگذار شود اما ترکیبی از زندانهای خصوصی و دولتی به ایجاد سطحی از رقابت منجر می شود که موسسات بازپروری ایالتی و فدرال را کارآمدتر می سازد. همچنین تسهیلات خصوصی فضای ایده آلی برای تعقیب فنون جدیدتری هستند که بازپروری را بهبود می بخشند و بعداً مقامات دولتی فرصت دارند تا این تکنیکها را تقلید کنند. به هر تقدیر، ازدحام در زندانها و فشارها روی بودجه به احتمال زیاد ادامه خواهد یافت و بنابراین احتمالاً خصوصی سازی زندانها همچنان رشد صعودی خواهد داشت. اگرچه نتیجه گیری قطعی درباره امکان پذیری عمومی آن غیرممکن است اما بی تردید در شرایطی، خصوصی سازی تسهیلات بازپروری نکات مثبتی به همراه دارد.

منابع برای مطالعه بیشتر

Dyer, Joel. The Perpetual Prison Machine . Boulder, CO: Westview Press, 2000.

بخش پنجم: نتیجه گیری

فصل نهم

جنرال موتورز و معاضدت دولت: خصوصی سازی ترکیبی

در این فصل پایانی درباره یکی از جدیدترین و بحث‌برانگیزترین ابزارهای سیاستگذاری عمومی یعنی نجات جنرال موتورز (GM)^۱ توسط دولت فدرال بحث و گفتگو خواهیم کرد. در حالی که به نظر طرفداران بازار آزاد^۲، این اقدام نشانگر «ملی سازی» صنعت خودروی ایالات متحده بود، برخی حامی کنترل تمام عیار صنعت با هدف حفظ فرصت‌های شغلی بودند. این مثال به طور خلاصه مسایل متعددی را که سیاستگذاران در زمان تلاش برای خصوصی سازی یا ملی سازی یک شرکت یا صنعت با آنها رو در رو هستند، معرفی می‌کند. مورد جنرال موتورز به ویژه برای به تصویر کشیدن آن دسته از نیروهای سیاسی و اقتصادی ثمربخش است که «رضایت‌شان» برای رسیدن به هر گونه راه حلی ضروری است. اگرچه مصالحه نهایی بین جنرال موتورز و دولت فدرال ایدولوگ‌های چپ و راست را راضی نکرد ولی تمامی شرایطی را به تصویر کشید که برای خصوصی سازی یا ملی سازی «موفق» ضروری است محقق شوند.

تاریخچه

به مدت نزدیک به هشت دهه در فاصله سالهای ۱۹۳۱ تا ۲۰۰۸، جنرال موتورز ساختار خود به عنوان بزرگترین تولید کننده خودرو در جهان را حفظ کرد.^۳ این شرکت در سال ۱۹۰۸ توسط یک دبیرستانی اخراجی به نام ویلیام «بیلی» کراپو دورانت^۴ به عنوان یک شرکت مادر^۵ تاسیس شد و در سالهای اولیه تاسیس خود با اکتساب

۱. General motors

۲. Free-market

۳. John D. Stoll, Kevin Helliker, and Neal E.

Boudette, "A Saga of Decline and Denial," The Wall Street Journal (June 2, 2009).

۴. William "Billy" Crapo Durant

۵. Holding company

اولدزموبیل^۱، کادیلاک^۲، اوکلند^۳ (بعداً به پونتیاک^۴ تغییر نام داد) و شورلت^۵ توسعه یافت. این اکتسابها آلفرد اسلوان جونیور^۶ - مهندس و فارغ التحصیل موسسه تکنولوژی ماساچوست^۷ - را در موقعیتی قرار داد تا بتواند در طول ۲۳ سالی که به عنوان مدیر اجرایی این شرکت از سال ۱۹۲۳ خدمت کرد، سهم جنرال موتورز از بازار را مرتباً افزایش دهد.

اسلوان با این راهبرد که جنرال موتورز باید «ماشینی برای هر جیب و منظوری»^۸ عرضه کند، شرکت را بسوی دستیابی به موفقیتی بزرگ هدایت کرد. سلوان هماهنگ با استنباط سستی از «رویای آمریکایی»^۹، جنرال موتورز را به سمتی هدایت کرد که بین «نردبان موفقیت» و محصولاتش پیوند برقرار کند به نحوی که همگام با بالا رفتن مشتریان از نردبان درآمد، با خرید یک نشان بالاتر که در خانواده جنرال موتورز عرضه می‌شد، ماشین خود را ارتقاء دهند. در پایین نردبان، جنرال موتورز شورلت را عرضه می‌کرد که ارزان‌ترین نشان آن بود. سپس پونیاک و اولدزموبیل بودند و بیوک و کادیلاک همچنان باکیفیت‌ترین و لوکس‌ترین محصول بودند.^{۱۰}

اسلوان در سال ۱۹۴۶ زمام امور شرکت را رها کرد و به فاصله ناچیزی پس از آن، یعنی در دهه ۱۹۵۰، جنرال موتورز ۴۶ درصد بازار خودروی ایالات متحده را در اختیار داشت. فورد^{۱۱} و کرایسلر^{۱۲} نزدیک‌ترین رقبای آن، در مجموع ۴۴ درصد و باقی رقبا در مجموع ۱۰ درصد این بازار را در اختیار داشتند. سهم جنرال موتورز از بازار در سال ۱۹۶۲ به اوج خود رسید و این شرکت ۵۱ درصد فروش خودروی سواری و کامیون در ایالات متحده را به خود اختصاص داد^{۱۳} و دولت بحث اجرای قوانین ضدتراست^{۱۴} را برای تجزیه شرکت مطرح کرد.^{۱۵} اما حضور جنرال موتورز در قله صنعت خودرو دوامی نداشت. موفقیت این خودروساز به تمیز محصولاتش از یکدیگر بستگی داشت. اما در دهه ۱۹۸۰ وقتی از این راهبرد خود دست برداشت و با هدف کاهش هزینه‌ها، طرح‌های بنیادی را در محصولات جدید تمامی نشان‌هایش بکار برد، شکست خورد. با مبهم شدن مرزهای نشان‌های مختلف آن و فشار فزاینده خودروسازان خارجی، جنرال موتورز در صدد برآمد تا با تولید یک نشان

۱. oldsmobile

۲. Cadillac

۳. Oakland

۴. Pontiac

۵. Chevrolet

۶. Alfred P. Sloan Jr.

۷. Massachusetts Institute of Technology

۸. "General Motors Corporation," The New York Times ,

<http://topics.nytimes.com/top/news/business/compani>

[es/general_motors_corporation/index.html?scp=1-spot&sq=gm&st=cse](http://www.gm.com/es/general_motors_corporation/index.html?scp=1-spot&sq=gm&st=cse) (accessed June 16, 2009).

۹. American dream

۱۰. Stoll et al., "A Saga of Decline and Denial."

۱۱. Ford

۱۲. Chrysler

۱۳. "General Motors Corporation."

۱۴. Antitrust laws

۱۵. Stoll et al., "A Saga of Decline and Denial."

جدید به نام ساتورن^۱ - که افتتاح آن چند میلیارد دلار هزینه داشت - و خرید ساب^۲ و هامر^۳، به محصولات خود تنوع بخشید. در طول دهه ۱۹۹۰ که شرکت در تولید بسیاری از نشان‌های خود با مشکل مالی مواجه بود، تلاش کرد تا برای هر کدام، مدل‌های ابداعی جدیدتری تولید کند. شرکت برای مدل‌های جدیدتری که به بازار عرضه نکرد، راهبرد «آغاز و ترک»^۴ را اجرا کرد که بر اساس آن محصولات جدید را با هزینه‌های اولیه عظیم به بازار معرفی و سپس بدون حمایت از تبلیغات مناسب، آنها را رها می‌کرد. همزمان، تویوتا و هوندا با عرضه مدل‌های کمتر ولی در نتیجه توسعه و بازاریابی ذکاوت‌مندانه و متعهدانه کم‌ری^۵ و آکورد^۶ از فروش موفق بهره‌مند شدند.^۷ در دهه ۱۹۹۰، به ویژه در نتیجه پایین بودن قیمت بنزین، شاهد شهرت خودروی ورزشی (SUV)^۸ بودیم. جنرال موتورز در این زمینه نیز نتوانست ابداعی صورت دهد؛ در زمینه معرفی یک مدل موفق ماشین ورزشی (SUV) پنج سال از فورد و کرایسلر عقب‌تر بود. در سال ۱۹۹۸، جنرال موتورز هامر را به خود محلق کرد که ماشین‌هایش حتی گنده‌تر و به لحاظ هزینه سوخت وحشتناک‌تر از خودروهای ورزشی معمول بودند. اما وقتی در سال ۱۹۹۹ روند سعودی افزایش قیمت بنزین آغاز شد، جنرال موتورز در گذار از اس‌یو‌وی‌های پرخرج به ماشین‌های کوچک‌تر و کم‌خرج‌تر تعلل ورزید.^۹

جنرال موتورز در سال ۲۰۰۵ در اثر فروش کمتر از حد مطلوب محصولات خود و نیز مشوق‌های سخاوتمندانه فروش که سود نهایی شرکت را کاهش می‌داد، ۸/۶۵ میلیارد دلار ضرر داد.^{۱۰} در سالهای بعد و در نتیجه افزایش قیمت بنزین و در نهایت بحران مالی فراگیری که بسیاری از مشتریان بالقوه را به عقب‌نشینی اقتصادی^{۱۱} وا داشت، سود خالص شرکت همچنان روند نزولی خود را حفظ کرد.^{۱۲} حتی پیش از آن، در فاصله سالهای ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷ نیز هامر، ساب و ساترن در مجموع ۱/۱ میلیارد دلار ضرر سالانه پیش از کسر مالیات داشتند.^{۱۳} وقتی مدیر عامل جنرال موتورز ریک واگنر^{۱۴} کنترل فعالیت‌های شرکت در آمریکای شمالی را در سال ۱۹۹۴ در دست گرفت، جنرال موتورز ۳۳/۴ درصد بازار خودروی ایالات متحده را در اختیار داشت. در ماه فوریه سال ۲۰۰۹، سهم شرکت به ۱۸/۸ درصد سقوط کرده بود.

۱. Saturn

۲. Saab

۳. Hummer

۴. Launch and leave

۵. Camry

۶. Accord

۷. "General Motors Corporation."

۸. Sport utility vehicle (SUV)

۹. "General Motors Corporation."

۱۰. Stoll et al., "A Saga of Decline and Denial."

۱۱. Economic retreat

۱۲. Financial Information: General Motors Financials, Hoovers, http://www.hoovers.com/general-motors/--ID_10640,target_fi_nancial_information--/free-co-samples-index.xhtml (accessed June 6, 2009).

۱۳. Stoll et al., "A Saga of Decline and Denial."

۱۴. Rick Wagoner

فروش جنرال موتورز در نیمه اول سال ۲۰۰۸ نسبت به زمان مشابه سال قبل ۲۰ درصد کاهش یافته بود. در جولای ۲۰۰۸، طرح‌هایی را برای تعطیلی کارخانه‌هایی که SUV و وانت تولید می‌کردند و افزایش شیف‌های کار کارخانه‌هایی که خودروهای کوچک‌تر می‌ساختند، ارایه داد. روشن شد که این تغییر خیلی ناچیز و خیلی دیر هنگام بوده است، به ویژه در بزنگاه کاهش فروش صنعت که در نتیجه رکود عمومی اقتصاد حادث شده بود. در اواسط سپتامبر ۲۰۰۸، مدیر عامل جنرال موتورز، ریک واگنر به سران کرایسلر و فورد پیوست تا به واشنگتن دی‌سی پرواز کنند و تقاضای ۷/۵ میلیارد دلار بخشودگی^۱ نمایند.^۲

اگرچه با تقاضای سران این «سه غول» موافقت شد، اما سقوط مستمر فروش کل صنعت خودروسازی، چند ماه بعد آنها را به نزد کنگره^۳ آورد و این بار ۲۵ میلیارد دلار تقاضای کمک^۴ داشتند. جمهوری خواهان سنا با تصویب لایحه «معاذت»^۵ مخالفت ورزیدند اما جورج دبلیو بوش از اختیار اجرایی خود استفاده کرده و ۱۳/۴ میلیارد دلار به جنرال موتورز و کرایسلر کمک کرد. دولت به خودروسازان گفت که جهت دریافت سرمایه بیشتر باید طرح‌هایی را برای سودآوری بلندمدت تقدیم دولت کنند که مشتمل بر «رضایت اتحادیه‌ها، اعتباردهندگان، تامین کنندگان و فروشندگان»^۶ نیز باشد.

در فوریه سال ۲۰۰۹، جنرال موتورز با طرح‌های خود برای بازسازی ساختاری به واشنگتن بازگشت. اگرچه طرح شرکت مشتمل بر کوچک‌سازیهای عظیم و اخراج گسترده نیروی کار بود، همچنان برای اجتناب از ورشکستگی به میلیاردها دلار کمک دولت نیاز داشت. گروه ویژه اوپاما برای بررسی وضعیت صنعت خودرو موافقت کرد تا به مدت ۶۰ روز برای تامین مالی شرکت و جهت جلوگیری از ورشکستگی آن، از پول مالیات دهندگان استفاده کند. یکی از شروط تامین مالی در این بازه زمانی این بود که ریک واگنر از پست مدیر عاملی^۷ استعفا دهد. او به سرعت به این خواسته پاسخ مثبت داد و پس از تغییر نام این پست به مدیر عملیاتی^۸، فريتز هندرسون^۹ مسئولیت آن را بر عهده گرفت.^{۱۰}

جنرال موتورز در ماه آوریل با یک طرح بازبینی شده و تقاضای ۱۱/۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری بیشتر دولت بازگشت و - می‌گفت که اگر قرار است این شرکت از ورشکستگی نجات یابد - باید امتیازات چشمگیری از صاحبان اوراق قرض شرکت دریافت می‌کرد. جنرال موتورز نیازمند آن بود که صاحبان حداقل ۹۰ درصد اوراق قرضه شرکت هر ۱۰۰۰ دلار اوراقی که در اختیار دارند را با ۴۱۴ دلار از سهام آن معاوضه کنند. تا ۲۶ می، جنرال

۱. Relief

۲. "General Motors Corporation."

۳. Congress

۴. Aid

۵. Bailout

۶. "General Motors Corporation."

۷. Chief Executive Officer (CEO)

۸. Chief Operating Officer (COO)

۹. Fritz Henderson

۱۰. "General Motors Corporation."

موتورز به امتیازاتی که نیاز داشت دست نیافت و در ۳۱ می ۲۰۰۹، اسناد شرکت بر اساس فصل ۱۱ اساسنامه آن - در مورد ورشکستگی - در نیویورک بایگانی شد.^۱

این بایگانی یکی از بزرگترین و مهم‌ترین بایگانی‌های تاریخ بود. تا سال ۲۰۰۸ که تویوتا جانشین جنرال موتورز - شرکتی ۱۰۱ ساله - شد، این شرکت به مدت ۷۷ سال بزرگترین شرکت خودروسازی در جهان بود. در سالهای پیش از بایگانی شدن ورشکستگی آن، سالانه ۹ میلیون دستگاه خودروی سواری و کامیون در ۳۴ کشور تولید می‌کرد. نشریه اکونومیست^۲ در زمان بایگانی شدن فصل ۱۱ آن، گزارش داد:

«۶۳ شرکت وابسته و ۲۳۴/۵۰۰ نفر نیرو دارد که ۹۱/۰۰۰ تن آنها در آمریکا هستند. همچنین به ۴۹۳/۰۰۰ نیروی بازنشسته خود در آمریکا خدمات درمانی و مستمری می‌دهد. تنها در آمریکا، برای خرید قطعات و خدمات از شبکه‌ای متشکل از ۱۱/۵۰۰ فروشنده، سالانه ۵۰ میلیارد دلار هزینه می‌کند و ماهیانه ۴۷۶ میلیون دلار حقوق می‌دهد».

همچنین ۱۷۲ میلیارد دلار بدهی و تنها ۸۲/۲ میلیارد دلار دارایی داشت. سقوط جنرال موتورز بزرگترین ورشکستگی صنعتی تاریخ بود.^۳

مرگ جنرال موتورز نه تنها سیلی دردناکی برای مدیران، سهامداران و دارندگان اوراق قرضه شرکت بود، بلکه این حادثه برای تعدادی از ذینفعان که بسیاری از آنها پیوند رسمی با این هیولای در حال سقوط نداشتند نیز بسیار دردناک بود. مرکز تحقیقات خودرو^۴ در آن اربور^۵ میشیگان، به همین موضوع این گونه اشاره می‌کند:

«بایگانی شدن جنرال موتورز به معنی از دست رفتن ۲۰۰/۰۰۰ شغلی است که در اثر از هم گسیختن زنجیره عرضه به کارخانه‌های ایالات متحده توسط شرکت فورد و برخی خودروسازان خارجی از دست می‌روند؛ ۶۶۰/۰۰۰ شغل در کارخانه‌هایی از دست می‌روند که کالا و خدمات به خودروسازان و قطعه سازان عرضه می‌کنند؛ و تقریباً ۶۶۰/۰۰۰ شغل در نتیجه کاهش مصرف کارگران اخراجی از بین می‌روند»^۶

بی‌تردید جنرال موتورز تنها بازیگر این عرصه نبود که در اثر ورشکستگی و حذف از بازار به شدت صدمه می‌دید. دولت ایالات متحده با معمای دشواری مواجه بود. اوبا، گروه ویژه خودروسازی‌اش و خزانه‌داری آمریکا باید به سرعت تصمیم می‌گرفتند که آیا در سرنوشت این شرکت خصوصی مداخله نمایند و از سرمایه‌های مالیات

۱. "General Motors Corporation."

۲. The Economist

۳. "A Giant Falls," The Economist (June 4, 2009).

۴. Center for Automotive Research

۵. Ann Arbor

۶. Justin Lahart, "Filing Has Potential to Lift Economy in Long Term," The Wall Street Journal (May 31, 2009).

دهندگان برای نجات جنرال موتورز از ورشکستگی استفاده کنند یا خیر، در فرایندی که بر اثر آن دولت به شکلی اثربخش به بزرگترین سهامدار و کنترل کننده شرکت تبدیل می‌شد. دولت از یک طرف با مصیبت اقتصادی تقریباً گریزناپذیری مواجه بود که در صورت اجازه محو کامل جنرال موتورز به وقوع می‌پیوست. از طرف دیگر، باید باید به نقض اصول اساسی اقتصاد نئولیبرال^۱ رضایت می‌داد؛ ریسک آنچه ممکن بود استفاده نادرست یا حتی سوء استفاده از پول مالیات دهندگان نامیده شود را بپذیرد؛ احتمالاً به شکلی منفی و ناعادلانه - به ویژه برای شرکت فورد - در رقابت‌های صنعت خودرو مداخله کند؛ و به شکلی غیرمسئولانه فرایند تکامل صنعت خودروسازی ایالات متحده را مختل نماید.

دولت اوپاما خود را در میانه بازی‌ای دید که هرگز نمی‌خواست بازی کند: با این سوال مواجه بود که آیا رویکرد عدم مداخله^۲ را بپذیرد و اجازه دهد تا نیروهای بازار فرایند تخریب و سپس ان‌شالله حیات‌بخشی را طی کنند یا با ارایه حمایت ملی^۳ از یک بنگاه خصوصی در بازار مداخله کند. آیا باید دولت اجازه می‌داد تا جنرال موتورز سقوط کند و به عنوان یک شرکت خصوصی مضمحل شود یا باید به طریقی آن را ملی کند؟

برخی از تماشاچیان که در قسمتی از جایگاه نشسته بودند که معمولاً مخصوص چپ افراطی است متقاضی ملی‌سازی تمام عیار جنرال موتورز بودند.^۴ برخی نیز در صندلی‌های خود در سمت راست افراطی فریاد می‌زدند که دولت به عنوان داور «فقط اجازه دهد آنها بازی کنند» و به هر قیمتی شده، از ورود به بازی به عنوان بازیکن اجتناب ورزد و فریاد می‌زدند این اقدام به معنی نقض قواعد بازی است.^۵

در واقع، دولت خود را محصور بین ذینفعان مختلف و نیز نیروهای مخالف از هر دو سر طیف می‌دید. فریادهای آتشینی از هر طرف گود می‌آمد و تهدید می‌کرد در صورتی که دولت دیدگاه افراطی طرف مقابل را بپذیرد: یعنی، اجازه سقوط و اضمحلال تمام عیار جنرال موتورز یا بر عهده گرفتن مسئولیت کامل این شرکت عظیم که نتوانسته بود در بازار زنده بماند، شورش بپا خواهد کرد.

تصمیم

در نهایت دولت به این جمع‌بندی رسید که کمک به احیای جنرال موتورز از طریق بازسازی فصل ۱۱ در کوتاه‌ترین زمان ممکن بهترین گزینه است. برای آنکه جنرال موتورز بتواند دوباره فعالیت کند، دولت ایالات متحده باید اجازه یک بازسازی عمده را صادر می‌کرد و به بزرگترین سهامدار شرکت تبدیل می‌شد.

۱. Neoliberal economics

۲. laissez faire approach

۳. National support

۴. Robert Weissman, "GM Nationalization: The Path Not Taken, Choices Still Ahead," The Huffington Post (June 3, 2009).

۵. "The Obama Motor Co.," The Wall Street Journal (June 2, 2009).

علاوه بر ۲۰ میلیارد دلار پیشین، قرار شد خزانه‌داری ایالات متحده ۳۰/۱ میلیارد دلار دیگر سرمایه‌گذاری کند. در عوض، ۸/۸ میلیارد دلار دیون و سهام ترجیحی^۱ و ۶۰/۸ درصد از کل سهام جدید جنرال موتورز را دریافت می‌کرد.^۲

دولتهای کانادا و اونتاریو^۳ نیز با ۹/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری، ۱/۷ میلیارد دلار دیون و سهام ترجیحی و ۱۱/۷ درصد از سهام شرکت جدید را دریافت می‌کردند.^۴ سنت مالکیت دولتی در کانادا نسبت به ایالات متحده ریشه‌دارتر بود. شرکت رسانه‌ای کانادا^۵ و انرژی اتمی کانادا^۶، «شرکتهای تاج»^۷ یا به عبارتی برترین شرکتهای کانادا هستند.^۸ در ذهن مالیات دهندگان کانادایی که شرکتهای ملی چندان برایشان غیرعادی نیست، تصمیم به خرید سهام شرکت جنرال موتورز توسط دولت شاید کمتر بحث‌برانگیز بود.

به هم پیوستن دولتهای ایالات متحده، کانادا و اونتاریو به عنوان سهامدار به شکل‌گیری «کارگران متحد خودرو» (UAW)^۹ منجر شد و آنها مالکان اوراق قرضه جنرال موتورز در زمان ورود آن به ورطه ورشکستگی شدند. هر دو گروه باید امتیازات چشمگیری می‌دادند. مزایای خدمات درمانی برای نیروهای بازنشسته جنرال موتورز اکنون توسط یک صندوق جدیدالتاسیس تامین می‌شد که ۱۷/۵ درصد از سهام جنرال موتورز جدید را در اختیار داشت. مالکان اوراق قرضه شرکتی که ۵۴ درصد یا تقریباً ۱۵ میلیارد دلار بدهی ضمانت نشده جنرال موتورز را در اختیار داشتند، اوراق خود را با ۱۰ درصد سهام جنرال موتورز جدید معاوضه می‌کردند.^{۱۰}

بر اساس طرح بازسازی جنرال موتورز که از دل فصل ۱۱ بیرون آمد، قرار بود در عرض سه ماه - تا سپتامبر ۲۰۰۹ - بسیار نحیف‌تر و رقابتی‌تر شود. در فرایند بازسازی، جنرال موتورز هدف تولید و فروش خود در بازار داخلی را از سالانه ۱۶ میلیون دستگاه خودرو به تنها ۱۰ میلیون کاهش داد. برای این منظور، جنرال موتورز باید عملیتهای کارخانه‌ای خود را نیز کاهش می‌داد، ۱۱ کارخانه را می‌بست و ۳ تای دیگر را موقتاً تعطیل می‌کرد،^{۱۱} ۲۴۰۰ نمایندگی را می‌بست و ۲۱۰۰۰ شغل ساعتی و ۸۰۰۰ شغل یقه سفیدها را حذف می‌کرد.^{۱۲} با این حال، این فرصت‌های شغلی از دست رفته در مقایسه با آنچه در نتیجه عدم مداخله دولت رخ می‌داد، چندان زیاد نبود.

۱. Preferred stock

۲. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative General Motors Restructuring," The White House Briefing Room , http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-on-Obama-Administration-Auto-Restructuring-Initiative-for-General-Motors/ (accessed June 23, 2009).

۳. Ontario

۴. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۵. Canadian Broadcasting Corporation

۶. Atomic Energy of Canada

۷. Crown corporations

۸. Micheline Maynard, "G.M. 's Chief Promises Full Details of Restructuring," The New York Times (June 3, 2009).

۹. United Auto Workers (UAW)

۱۰. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۱۱. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۱۲. "A Giant Falls."

دولت کانادا و «کارگران متحد خودرو» (UAW) در کنار سهامی که مالک شدند، حق انتصاب یک مدیر در هیات مدیره جدید جنرال موتورز جدید به دست آوردند و دولت ایالات متحده - بزرگترین سهامدار - تمامی دیگر مدیران باقیمانده را منصوب می‌نمود.^۱

اما همچنان این سوال بی‌جواب ماند که: دولت ایالات متحده در ایفای نقش خود به عنوان سهامدار اصلی تا چه میزان اعمال نفوذ خواهد کرد؟ اوپاما برای کمک به یافتن پاسخ این سوال، یک گروه ویژه درون‌سازمانی تشکیل داد که به صورت غیررسمی «دولت در هیات سهامدار»^۲ نامیده شد و ریاست آن را دینا فارل^۳ بر عهده داشت. دینا فارل معاون وقت مدیر «شواری ملی اقتصاد»^۴ بود و ریاست «موسسه جهانی مک کنزی»^۵ را در پرونده خود داشت. کارگزاری «دولت در هیات سهامدار» به ریاست فارل چهار اصل بنیادی را اعلام کرد که گفته می‌شد سرمایه‌گذاری‌های دولت در جنرال موتورز، گروه اینترنت‌شنال امریکن (AIG)^۶، سیتی گروپ^۷ و دیگر بانکهایی که دولت به آنها معاضدت مالی کرده بود را هدایت می‌کند.^۸

اولین اصل مالکیت برای دولت ایالات متحده به عنوان یک «سهامدار بی‌میل اما حافظ دقیق منابع مالیات دهندگان» این است که در عین حال که در صدد است «شرکتهایی قدرتمند و ماندگاری را ترویج کند که می‌توانند به سرعت به سودآوری برسند و در رشد اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی، بدون دخالت دولت نقش ایفا کنند»، تمایل ندارد تا بیش از زمان لازم سهامدار شرکتها باشد.^۹ به همین ترتیب، «کارگران متحد خودرو» (UAW) و دولت کانادا نیز اعلام کردند که در صدد هستند در اسرع وقت سهام خود را به فروش برسانند.^{۱۰}

اصل دوم اشاره می‌کند در مورد شرکتهایی که نیاز جدی به کمک مالی دارند - مانند جنرال موتورز - «دولت حق تعیین پیش شرط برای حفاظت از حقوق مالیات دهندگان، ترویج ثبات مالی^{۱۱} و تشویق رشد را برای خود محفوظ می‌دارد». اصل سوم می‌گوید که در چنین شرایطی، دولت «با مدیریت سهام به شیوه‌ای تجاری و بدون مداخله، از سرمایه‌گذاری مالیات دهندگان حفاظت خواهد کرد» و «در عملیاتی‌های روزمره شرکت مداخله نکرده و در صدد کنترل آنها بر نخواهد آمد». علاوه بر این، «هیچ کدام از مستخدمین دولت در هیات مدیره خدمت

۱. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۲. The Government as Shareholder

۳. Diana Farrell

۴. National Economic Council

۵. McKinsey Global Institute

۶. American International Group (AIG)

۷. Citigroup

۸. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۹. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

۱۰. "GM Goes Bust: Bankruptcy, at Last," The Economist (June 1, 2009).

۱۱. Financial stability

نخواهند کرد یا توسط این شرکتها استخدام نخواهند شد». سرانجام، اصل چهارم اشعار دارد که دولت به عنوان سهامدار، تنها در مورد اصلی‌ترین مسایل حکمرانی^۱ یا مدیریت شرکت رای خواهد داد.

در حالی که دولت ایالات متحده در صدد است تا در اسرع وقت سهام خود در جنرال موتورز را به فروش برساند، درباره اینکه کی و با چه میزان موفقیت می‌تواند چنین کند، تردیدهایی وجود دارد. نیویورک تایمز گزارش داد که گروه ویژه خودروی اوپاما به وی اخطار کرده است که «هر چه دولت در فروش سهام خود به سرمایه‌گذاران خصوصی بیشتر شتاب کند، احتمال از بین رفتن بیش از ۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری دولت در شرکت بیشتر افزایش می‌یابد». از طرف دیگر هر چه دولت مدت زمان بیشتری مالکیت سهام قابل توجه خود در جنرال موتورز را حفظ کند، وسوسه مداخله در عملیتهای شرکت و نیز فشارها برای مداخله افزایش می‌یابد.^۲

شکاگان مدعی هستند که بی‌شک منافع سیاسی دولت با منافع اقتصادی شرکت جنرال موتورز یکی نیست، مالکیت «بدون مداخله»^۳ دولت غیرممکن و احتمالاً تا کنون نقض شده است. آنها برای مثال به انتصاب هندرسون بجای واگونر به عنوان مدیر عامل، فشار دولت بر مالکان اوراق قرضه شرکت برای واگذاری اوراق خود در مقابل دریافت سهام و الزام شرکت به تولید خودروهای کوچک و کم‌سوخت اشاره می‌کنند.^۴ منتقدان مشارکت دولت به ویژه نگران این نکته آخر هستند: اینکه دولت جنرال موتورز را مجبور به تولید ماشین‌های «سبز»^۵، کم‌سوخت و کوچکی نماید که برای آنها احتمالاً تقاضای کافی از سوی مصرف‌کنندگان وجود ندارد.^۶ با گذشت زمان ممکن است موانع متعددی بر سر راه سرنوشت جنرال موتورز پدیدار شود و دولت ایالات متحده به آسانی با معماهای متعدد مداخله در برابر عدم اقدام مواجه گردد. منافع متعدد دولت به عنوان سهامدار جنرال موتورز، حافظ منافع مالیات دهندگان، حامی رفاه اجتماعی و اقتصاد ایالات متحده و خالق رویه‌های سیاسی و حقوقی می‌توانند بار دیگر در تقابل قرار گیرند.

با توجه به تعریف خصوصی‌سازی یا ملی‌سازی موفق به عنوان امری که در کوتاه مدت و نیز بلند مدت به نفع تمامی ذینفعان است، به نظر می‌رسد سرمایه‌گذاری موقت دولت در جنرال موتورز و در نتیجه کنترل آن - حداقل در این مرحله اولیه - این الزام را محقق می‌کند. رییس جمهور اوپاما اظهار داشت که در فرایند بازسازی از تمامی ذینفعان انتظار می‌رود تا از خود گذشتگی نشان ده‌د^۷ و هیچکدام امتیاز ویژه‌ای دریافت نخواهد کرد،^۸ با این حال به نظر می‌رسد که تمامی آنها از مداخله دولت منتفع می‌شوند.

۱. Governance

۲. David E. Sanger, "Obama's Test: Restoring GM at Arm's Length," The New York Times (June 1, 2009).

۳. Hands-off ownership

۴. "The Obama Motor Co.," The Wall Street Journal (June 2, 2009).

۵. Green cars

۶. "A Giant Falls."

۷. "The Obama Administration Auto Restructuring Initiative."

اگرچه کارکنان فعلی و بازنشسته «کارگران متحد خودرو» (UAW) باید از دریافت مزایای درمانی و بازنشستگی خاصی چشم پوشی کنند اما اتحادیه از ابتلاء به خطر از دست رفتن هزاران شغل نجات یافت. برای «کارگران متحد خودرو» مداخله دولت بی‌تردید بهتر از مرگ فراگیرتر اعضایش بود.

دارندگان اوراق قرضه شرکتی در هر صورت ضرر بزرگی می‌کردند. حداقل با کمک نجات‌بخش دولت از طریق فرایند احیاء بر اساس فصل یازدهم، آنها به مقداری سهام دست می‌یافتند؛ اگرچه ارزش آنها از دینی که شرکت در مقابل آنها داشت کمتر بود، به هر حال از هیچی بهتر بود - که احتمالاً در صورتی که جنرال موتورز نمی‌توانست دوباره روی پای خود بایستد، نصیب‌شان می‌شد.

مالیات دهندگان در کل در سرمایه‌گذاری‌ای شرکت کردند که بازگشت آن هنوز ضمانت نشده بود، اما دلارهایشان به پیشگیری از سقوط ابدی جنرال موتور کمک کرد، اتفاقی که می‌توانست اقتصاد آمریکا را در پریشانی معاصرش بیشتر مستغرق سازد، بیکاری را افزایش دهد و آغازگر تأثیر فزونگر^۱ صنعت اثرگذار خودروسازی در دیگر بخش‌های اقتصاد آمریکا باشد.

بی‌تردید برای عرضه کنندگان، مداخله دولت تنها امید برای دوام یک منبع حیاتی و - در بسیاری از مواقع - عالی درآمد بود.

رقبا به ویژه فوراً شاید به واسطه آنچه به آسانی می‌شد رفتار ترجیحی دولت نسبت به جنرال موتورز تلقی کرد، صدمه دیدند. برعکس، فوراً شاید به واسطه اینکه بسیاری از تامین کنندگانش حفظ شدند، متفع شده باشد. این تامین کنندگان ممکن بود در صورتی که یک مشتری اثرگذار مانند جنرال موتورز دیگر سفارش ندهد، تعطیل شوند. با این حال، احتمالاً رقبا بدترین نتیجه را از این ماجرا گرفتند، به ویژه به نظر نئولیبرالها که سرسختانه از ذهنیت اقتصادی بقای اصلح^۲ دفاع می‌کنند.

در مجموع می‌توان نتیجه گرفت که برونداد حاصله - حداقل در این مرحله - برای هیچکدام از ذینفعان ایده‌آل نیست، اگرچه هنوز با بدترین سناریوی احتمالی بسیار فاصله دارد. این برونداد میانه راهی^۳ برای ذینفعان نتیجه تصمیم میانه طیفی^۴ دولت بود: مداخله با استفاده از سرمایه‌های عمومی اما خودداری از کنترل کامل یا فعال جنرال موتورز جدید. در واقع، این احتمال وجود دارد که این نوع ملی‌سازی ناقص و عمدی - نوع ملایم اقدام با توجه به گزینه‌های افراطی ملی‌سازی تمام عیار یا خصوصی‌سازی پایدار - تنها نتیجه‌گیری منطقی بود که افکار عمومی و نظام سیاسی دو حزبی اجازه می‌داد.

نکات پایانی

۱. Ripple effect

۲. Survival-of-the-fittest economic mentality

۳. Middle-of-the-road outcome

۴. Middle-of-the-spectrum decision

وضعیت جنرال موتورز (در کنار دیگر فصول کتاب) پیش‌زمینه لازم را برای بیان چند نکته پایانی درباره سه پیش شرط اساسی خصوصی‌سازی فراهم می‌آورد.

۱. *ایدولوژی بازاری*^۱: خصوصی‌سازی به محیط اقتصادی و سیاسی‌ای بستگی دارد که برای مالکیت خصوصی مساعد است و نیز یک نظام حقوقی که حقوق مالکیت خصوصی را به اجرا می‌گذارد. در ایالات متحده، نمونه جنرال موتورز نشان می‌دهد که ملی‌سازی یک شرکت سابقاً خصوصی به لحاظ سیاسی غیرممکن است. در همین حال، در ونزوئلا به همان اندازه خصوصی‌سازی صنعت نفت غیرقابل قبول است. در مثالهای دیگر مانند بخت آزمایی، ایدولوژی بازاری خصوصی‌سازی را امکان‌پذیر می‌سازد ولی به نظر می‌رسد که ایدولوژی بازاری کافی برای خصوصی‌سازی حمل و نقل عمومی وجود ندارد. شاید پیش شرط دوم که در ادامه می‌آید، توضیح دهد که چرا ایدولوژی به تنهایی شرط کافی برای اجرای خصوصی‌سازی نیست.

۲. *پایایی اقتصادی*^۲: نقطه تمرکز ما در این فصل رویارویی دولت اوپاما با این چالش بود که جنرال موتورز همچنان از نظر اقتصادی بنگاهی بادوام است اما به کمک نیاز دارد. در ۲۵ می ۲۰۱۰، اسناد جنرال موتورز نشان داد که این شرکت در ربع اول سال ۲۰۱۰ سودآوری داشته، اما هنوز خیلی زود است که بگوئیم معاضدت دولت موفقیت‌آمیز بوده است. در یکی از مطالعات موردی (کارخانه دخانیات) مشاهده کردیم که بی‌تردید این شرکت سودآور است و این سودآوری، خصوصی‌سازی آن را به گزینه‌ای واقع‌گرایانه تبدیل می‌کند. در همین حال، تلاش برای خصوصی‌سازی بنادر و حمل و نقل عمومی در بهترین حالت به لحاظ اقتصادی با ریسک‌هایی همراه است و شرکت‌های خصوصی همچنان متقاضی تامین مالی دولتی این بنگاه‌ها هستند یا بی‌شک از دولت می‌خواهند سرمایه‌گذاریهای اساسی در این تسهیلات صورت دهد پیش از آنکه این شرکت‌ها مسئولیت عملیاتیهای این بنگاه‌ها را بر عهده بگیرند. سرانجام، در قضیه صنعت نفت به نظر می‌رسد که بین ملی‌سازی و خصوصی‌سازی درگیری وجود دارد. در حالی که بی‌تردید این صنعت برای هر شرکت نفتی سودآور است، به عاملی نهایی اشاره شد که در برنامه خصوصی‌سازی باید مد نظر قرار گیرد، به عبارت دیگر این موضوع که آیا شرکت یا صنعت منبع درآمد موثقی برای دولت هست یا خیر؟

۳. *منبع درآمد*^۳: اگر دولت به درآمد کوتاه مدت^۴ نیاز داشته باشد، احتمال خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی افزایش می‌یابد. این مطلب بی‌تردید در مورد صنعت نفت صادق بوده است. این شرکت‌ها زمانی که دولت

۱. Market ideology

۲. Economic viability

۳. Source of revenue

۴. Short-term revenue

به این نتیجه می‌رسد این صنعت می‌تواند سرمایه لازم برای تغییر اقتصادی بلندمدت را فراهم کند، ملی می‌شوند. وقتی دولت به درآمد فوری نیاز دارد، شرکت‌های نفت به بخش خصوصی واگذار می‌شوند. در همین حال، در مورد خصوصی‌سازی یک شرکت دخانیات ملی که منبع انصافاً پایدار درآمد بوده، تردید زیادی وجود دارد. از این رو، در صورتی که این شرکتها خصوصی شوند، این سوال مطرح می‌شود که برای تضمین حفظ این جریان درآمد، به نحوی که در عین حال شرکت خصوصی نیز بتواند برای پایداری بلندمدت در بنگاه سرمایه‌گذاری کند، نرخ مالیات مناسب کدام است؟ نیازهای درآمدی دولت بسته به شرایط اقتصادی تغییر می‌کند و جذابیت خصوصی‌سازی یک صنعت یا شرکت نیز با امواج اقتصادی فرصت دچار تغییر می‌شود.

نکته پایانی

برای تضمین اینکه خصوصی‌سازی رخ می‌دهد یا خیر یا اینکه دولت یک شرکت یا صنعت را ملی می‌کند یا نه، هیچ کدام از سه مورد پیش گفته - ایدولوژی بازاری، پایایی اقتصادی یا منبع درآمد - ضروری یا کافی نیست. در پایان، تأثیرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خصوصی‌سازی اهمیت برابر دارند و هیچکدام عوامل دیگر را از میدان به در نمی‌کند. «بازی» خصوصی‌سازی آنگونه که در فصل دوم تعریف کردیم، نوعی از بازی است که ذینفعان زیادی را درگیر می‌کند و هر کدام دستورکارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متفاوتی دارند. امید است این کتاب با مثالهای متعدد و متنوع خود به خواننده امکان دهد تا آنچه بنگاههای دولتی می‌توانند برای خصوصی‌سازی پیشنهاد دهند را پیش‌بینی نماید؛ گروههایی که هر گونه تلاش برای خصوصی‌سازی یک بنگاه دولتی را به چالش می‌کشند، شناسایی نماید؛ و سرانجام، نیازهای درآمدی دولت از هر مورد خصوصی‌سازی را پیش‌بینی کند. یک راهبرد «موفق» برای خصوصی‌سازی وجود ندارد و در هر خصوصی‌سازی بالقوه، تمامی ذینفعان باید نوعی از خود گذشتگی نشان دهند.