

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر

نویسندگان:

سونیتا کیکری و آیشیتو فاطیما کولو

نوع مقاله:

مطالعه راهبردی

توسط:

بانک جهانی

ترجمه:

سازمان خصوصی سازی

معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی

سرشناسه:	کیکری، مونبتا، ۱۹۵۶ - م.
عنوان و نام پدیدآور:	خصوصی سازی: روند و تحولات، اخیراً نویسنده گان مونبتا کیکری و آیشو فاطیما کولو، ترجمه سازمان خصوصی سازی؛ معاونت مطالعات برنامه ریزی و ارزیابی مدیریت مطالعات و برنامه ریزی.
وضعیت فهرست نویسی:	فیب
موضوع:	خصوصی سازی -- کشور های در حال رشد -- نمونه پژوهی
شماره افزوده:	کولو، آیشو
شماره افزوده:	Kolo, Aishetu
شماره افزوده:	سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی.
ردیفی کنگره:	۱۳۸۷ ک ۹ ی ۲ : ۸۸۱ TTG
ردیفی دیویی:	۳۳۸ / ۹۰۰۹۷۱۲۴
شماره کتابشناسی ملی:	۰۵۹۶۶۹۷

نام اثر:

خصوصی سازی، روندها و تحولات اخیر

نوع اثر: مقاله

نویسنده: مونبتا کیکری و آیشو فاطیما کولو

تاریخ انتشار: زمستان ۱۳۸۷

چاپ و صحافی: مؤسسه اوستا

صفحه بندی و طرح جلد: طایه همتی

ناظر چاپ: هادی عباسی

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	پیشگفتار
۱۱	۱. مقدمه
۱۷	۲. روند خصوصی سازی ۱۹۹۰-۲۰۰۳
۱۸	۱-۲- نمایش از روندها در کشورهای در حال توسعه
۲۸	۲ ۲ روندهای منطقه ی
۲۸	آمریکای لاتین
۳۲	روپا و آسیای مرکزی
۳۵	شرق آسیا و اقیانوسیه
۳۷	خاورمیانه و شمال آفریقا
۳۸	آسیای جنوبی
۳۹	حاشیه صحرای آفریقا
۴۰	۳-۲- روندهای بحثی
۴۴	بخش زیرساخت
۴۷	بخش مالی
۴۷	بخش رقابتی
۴۸	سایر بخش ها
۴۹	۳. مالکیت دولت به کجا رسیده است
۵۰	۱-۳- ویژگی های منطقه ای

۵۰	حاشیه صحرای آفریقا
۵۱	خاورمیانه و شمال آفریقا
۵۴	آسیا-چین و هند
۵۶	اروپا و آسیای مرکزی
۵۷	آمریکای لاتین
۶۰	۲-۳- ویژگیهای بخشی
۶۱	زیر ساخت
۶۳	بخش مالی
۶۶	انرژی
۶۸	۴- مسائل در حال ظهور
۷۶	۱-۴ استمرار بهبود سیاستها و فرایندهای خصوصی سازی
۷۶	بخش رقابتی
۷۷	بخشهای زیرساختی
۸۱	بخش مالی
۸۳	بخشهای اجتماعی
۸۶	۲-۴- انضباط بازار را بر بنگاههای دولتی حاکم کنید
۸۸	۳-۴ به اندازه گیری و بایش نتایج بیشتر توجه کنید
۹۱	فهرست موضوعات مرتبط

پیش‌گفتار

خصوصی‌سازی بستر ظهور ایده‌ها و خلاقیت‌های مردم یک کشور است که موجب می‌شود با افزایش کارایی‌ها و انعطاف‌پذیری‌ها در سازمان‌های یک کشور، اقتصاد آن توانایی حضور مستمر در بازارهای پر رقابت جهانی را داشته باشد. اما تجارب چندین سال گذشته نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی نه مرهمی جادویی است و نه یک راه حل جهان‌شمول که به سهولت در همه کشورها و در همه بخشها قابل اجرا باشد. در این کار رویکرد واحدی وجود ندارد. در عوض، سیاستها و رویکردها باید با در نظر گرفتن شرایط خاص هر بخش و کشور، علی‌الخصوص ساختار بازار و سطح توسعه نهادی، تغییر یابند. سازمان خصوصی‌سازی نیز با در نظر گرفتن این مهم، بر آن است تا با تألیف یا ترجمه کتب، مقالات و گزارشات، نسبت به فراهم آمدن بستر بهره‌گیری از تجارب سایر کشورهای جهان در امر خصوصی‌سازی و پیشبرد اهداف آن گام برداشته و با تغییر نگرش و باور تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در فرآیند خصوصی‌سازی، موجب عملکرد بهتر و کارآمدتر این فرآیند در کشور باشد.

مقاله خصوصی سازی؛ روندها و تحولات اخیر که یکی از مقالات کارشناسی تحقیقات راهبردی منتشر شده توسط بانک جهانی در نوامبر ۲۰۰۵ می باشد، از جمله مطالعاتی است که به خوبی توانسته است با در نظر گرفتن عوامل فوق الذکر و با استفاده از شیوه های تجزیه منطقه ای و بخشی در مناطق مختلف جهان در کشورهای در حال توسعه، تغییر و تحولات جدید و روندهای خصوصی سازی را تشریح کرده و به موضوعاتی از قبیل: وسعت کنونی غلبه مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه، مسائل در حال ظهور از خصوصی سازی که موجب پیشرفت در بازسازی ساختاری مجدد بنگاه های دولتی و خصوصی شده و در بخش های مختلف به انجام رسیده است، پردازد. همچنین نوشتار حاضر با هدف ارائه مطالبی از قبیل قراردادن بنگاه های دولتی در معرض انضباط بازار، خروج شرکت های دولتی فاقد توجیه اقتصادی از بازار، بهبود اداره سازمان ها و ساختاردهی مجدد و غیره به منظور بهبود عملکرد بنگاه های دولتی، تدوین شده است.

امید است مجموعه پیش رو در جهت تبادل آراء با صاحب نظران، متخصصان خصوصی سازی و پژوهشگران، شمرثمر واقع گردد و پیشنهادات ارزنده آنان در تعاملات بعدی، ما را در پیمودن این راه پر فراز و نشیب یاری رسان باشد.

در خاتمه لازم می‌دانم از زحمات معاون محترم مطالعات، برنامه‌ریزی و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی و کلیه همکاران مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی این سازمان که با دقت نظر وافر در راستای امور مربوط به ترجمه، تدوین، ویرایش، چاپ و انتشار این مقاله، تلاش‌های فراوانی را مبذول داشته‌اند؛ و با کوشش خود موجب شده‌اند این امر به انجام برسد، هم‌چنانچه قدردانی نموده و برای ایشان از درگاه ایزد متعال سلامت، سعادت و موفقیت روزافزون آرزو نمایم.

غلامرضا حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارائی و

رئیس هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی

1. مقدمه

در مقاله حاضر روندهای اخیر خصوصی سازی و وسعت کنونی غلبه مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه مورد بررسی قرار گرفته و مسائل در حال ظهور در پیشرفت بازسازی ساختار بنگاه های دولتی و خصوصی سازی به اختصار تشریح شده است. در این مقاله مطالب ذیل نشان داده می شوند:

- به طور کلی فعالیت خصوصی سازی برای کشورهای در حال توسعه از اواخر دهه 1990 کاهش یافت. اما ضمن آن که هنوز از نظر کلی در سطح پایینی قرار دارد، به آهستگی شروع به افزایش به سمت سطح رایج و معمول قبل از اوج یکباره فعالیت در سال 1997، کرده است؛
- به رغم سابقه بیش از 15 ساله فعالیت خصوصی سازی، هنوز مالکیت دولتی در برخی از مناطق و کشورها؛ و در برخی از بخش های خاص، عملاً در تمام مناطق دنیا غالب است؛
- به رغم شواهد جدید که نشان دهنده کاهش حمایت عمومی از خصوصی سازی است، شواهد موجود موفقیت خصوصی سازی در بخش های رقابتی را نشان می دهد. در

بخش زیرساختها، نتایج تا حدودی مختلف است. نتایج مثبت در مواردی حاصل شده که مشارکت خصوصی با ساختار بازار مناسب، چارچوبهای نظارتی صحیح و طراحی منطقی قراردادها ترکیب شده است؛

- برای بهبود عملکرد بنگاههای دولتی لازم است تلاشهای مستمری از طرق ذیل به عمل آید: بهبود سیاستها و نهادهای خصوصی سازی؛ اتخاذ رویکرد مورد به مورد برای بخشها و کشورهای پیچیده تر؛ و قرار دادن بنگاههای دولتی در معرض انضباط بازار از طریق تحمل ورود بنگاههای خصوصی جدید و خروج شرکت های دولتی فاقد توجیه اقتصادی و بهبود اداره سازمانی آنها.

در تحلیل مقاله حاضر از برآورد وجوه حاصل از معاملات خصوصی سازی انجام شده طی سالهای 1990 و 2003 به عنوان یک شاخص فعالیت خصوصی سازی استفاده شده است. وجوه مذکور به نحوی تعریف شده اند که مشتمل بر تمام دریافتیهای مالی دولت در نتیجه واگذاریهای جزئی و کلی (از طریق فروش دارائی یا فروش سهام)، امتیازات، اجاره ها و ترتیبات دیگر، باشد. به این ترتیب اطلاعات مذکور موارد ذیل را پوشش نمی دهند: قراردادهای

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/13

مدیریتی؛ سرمایه گذاری های جدید در کمریند سبز (برون شهری)¹؛ سرمایه گذاری های تعهد شده توسط بهره برداران جدید خصوصی در چارچوب موافقتنامه های واگذاری امتیاز؛ و انتقالات متعدد ناشی از خصوصی سازی توده ای یا "کوپنی"² در اروپای شرقی، به این علت که این روشها درآمدی برای دولت ایجاد نکردند.

داده ها از منابع متعدد جمع آوری شدند. برای دوره اول، یعنی 1990 تا 1999، داده ها از پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی³ که قیمت فروش هر معامله خصوصی سازی و سال خصوصی سازی را ارائه می کند، استخراج شدند. با توجه به این که قیمت فروش بر اساس "اعلام" به جای دریافت واقعی ثبت می شود، وجوه دریافت شده لزوماً منعکس کننده دریافتی ها در یک سال معین نیست چون بهای معاملات ممکن است طی چند سال پرداخت شود. داده های مربوط به سالهای اخیر، 2000 تا 2003، از منابع ذیل جمع آوری شده اند: (1) پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی درباره مشارکت خصوصی در زیرساختها⁴؛ (2) پایگاه اطلاعاتی

۱- New Green Field Investments

۲- Mass or Voucher Privatization

۳- World Bank Privatization Database

۴- The World Bank's Private Participation in Infrastructure, PPI database

بانک جهانی درباره خصوصی سازی در منطقه آفریقا¹؛ (3) پایگاه اطلاعاتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی درباره خصوصی سازی در آفریقا²؛ (4) داده های موجود در پایگاه اطلاعاتی بانک اروپایی بازسازی و توسعه³ درباره خصوصی سازی در اروپا و آسیای مرکزی (دهها هزار بنگاه خصوصی سازی شده از طریق طرحهای خصوصی سازی توده ای یا کوپنی در این پایگاه پوشش داده نشده اند)؛ (5) بارومتر خصوصی سازی⁴ برای منتخبی از کشورهای اروپایی؛ (6) منابع مختلف دیگر مثل فایننس لاتین⁵ و خصوصی سازی بین الملل⁶؛ و (7) پایگاههای مختلف دولتی و غیردولتی. مبلغ همه ارقام به دلار جاری آمریکاست.

در کنار عواید حاصل از خصوصی سازی که معمولاً برای اندازه گیری روند خصوصی سازی مورد استفاده قرار می گیرد، لازم است برخی معایب این کار نیز ذکر شود. اولاً، ناهمگنی (عدم تجانس) میان منابع اطلاعاتی پوشش دهنده یک دوره زمانی طولانی

۱- The World Bank Africa Region's Privatization Database

۲- (Organization of Economic Cooperation and Development) OECD's database on privatization in Africa

۳- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) data on privatization in Europe and Central Asia

۴- Privatization Barometer

۵- Latin Finance

۶- Privatization International

که ممکن است الزاماً به مغایرت اطلاعات منجر شود، هرچند که حداکثر تلاش برای حصول اطمینان از تجانس اطلاعات به عمل آمده است. ثانیاً، در برخی از کشورها ممکن است به علت فقدان یا کیفیت نامطلوب اطلاعات، عواید حاصل از خصوصی سازی کمتر از حد واقعی گزارش شود. ثالثاً، اطلاعات مربوط به روشهای خصوصی سازی، درصد سهام واگذار شده و وسعت مشارکت خارجی در مقایسه با مشارکت داخلی، فقط در موارد بسیار محدود، یا برای دوره های اولیه در دسترس هستند و در نتیجه این عوامل به تفصیل در تحلیل پوشش داده نشده اند. رابعاً، وجوه حاصل از فروش سهام اقلیتی شاید موجب افزایش درآمد شوند اما لزوماً به معنای تحقق تغییرات عمده در کنترل بنگاه های دولتی یا در بهبود کارایی آنها نیست. خامساً، عواید حاصله ممکن است ناشی از تعداد خیلی کمی معامله بزرگ در تعداد اندکی از کشورها باشد و در نتیجه الزاماً نشانگر فعالیت گسترده یا بازسازی شدید ساختاری در بخش دولتی در یک کشور یا منطقه خاص نباشند. سادساً، تعاریف مختلفی از عواید حاصل وجود دارد اما در بیشتر موارد اطلاعات مبتنی بر عواید ناخالص به جای عواید خالص دولت است که احتمالاً بعد از پوشش همه هزینه های خصوصی سازی رقم کمتری خواهد بود؛ و بالاخره، تحلیل انجام شده فقط مشتمل بر بنگاه های سطح (دولت) مرکزی با تعدادی استثناء در بخش خدمات عمومی

سطح ایالتی یا استانی در تعداد اندکی از کشورهای بزرگ است که اینگونه اطلاعات در آنها در دسترس بوده است. بنابراین، با توجه به معایب مذکور، مجموعه اعداد ارائه شده در اینجا نباید فهرست کامل و جامع همه و تک تک معاملات در کشورهای در حال توسعه تلقی شوند بلکه صرفاً نشانگر روندهای کلی و تقریبی در این کشورها هستند.

در بخش دوم مقاله حاضر ابتدا روندهای خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه به طور کلی و سپس تجزیه منطقه ای و بخشی آنها نشان داده شده است. در بخش سوم وسعت غلبه مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه بر حسب منطقه و بخش مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش چهارم خلاصه ای از تحولات اخیر و مسائل جاری در انتهای مقاله ارائه شده است.

2. روند خصوصی سازی: 1990 الی 2003

دلایل خصوصی سازی کاملاً روشن است، بنابراین در اینجا لازم نیست به تفصیل درباره آنها سخن گفته شود. کشورهای در حال توسعه از خصوصی سازی به عنوان ابزاری برای دستیابی به مقاصد ذیل استفاده کرده اند: بهبود بهره وری در بنگاههای دولتی که معمولاً یک دوم تا یک سوم بهره وری در شرکت های خصوصی و در برخی موارد نیز حتی بسیار پایین تر از آن است؛ دسترسی به سرمایه مورد نیاز برای سرمایه گذاری، بهبود ارائه خدمات در بخش های حیاتی پرهزینه که به طور کلی بر اقتصاد تأثیر می گذارند؛ و کاهش بار مالی شرکت های زیان ده.

تعداد 120 کشور در حال توسعه با در نظر داشتن این اهداف اقدام به 7.860 معامله طی سالهای 1990 تا 2003 کردند که باعث تولید درآمدی نزدیک به 410 میلیارد دلار ناشی از عواید خصوصی سازی شد که معادل 0/5 درصد تولید ناخالص داخلی کل کشورهای در حال توسعه در همان دوره زمانی بود.¹ نمای

۱- طی دوره 2003 - 1990 تولید ناخالص داخلی مجموع شش منطقه بالغ بر 75/8 هزار میلیارد دلار (به قیمت جاری دلار آمریکا) و 75/7 هزار میلیارد دلار (به قیمت ثابت دلار در سال 2000) بود. با استفاده از قیمت جاری دلار، عواید حاصل از خصوصی سازی به عنوان سهمی از کل تولید ناخالص داخلی (هر شش منطقه کشورهای در حال توسعه) معادل 0/54% است.

روندهای کلی در آن دوره زمانی برحسب منطقه و بخش ذیلاً ارائه می شود.

1- 2- نمائی از روندها در کشورهای در حال توسعه

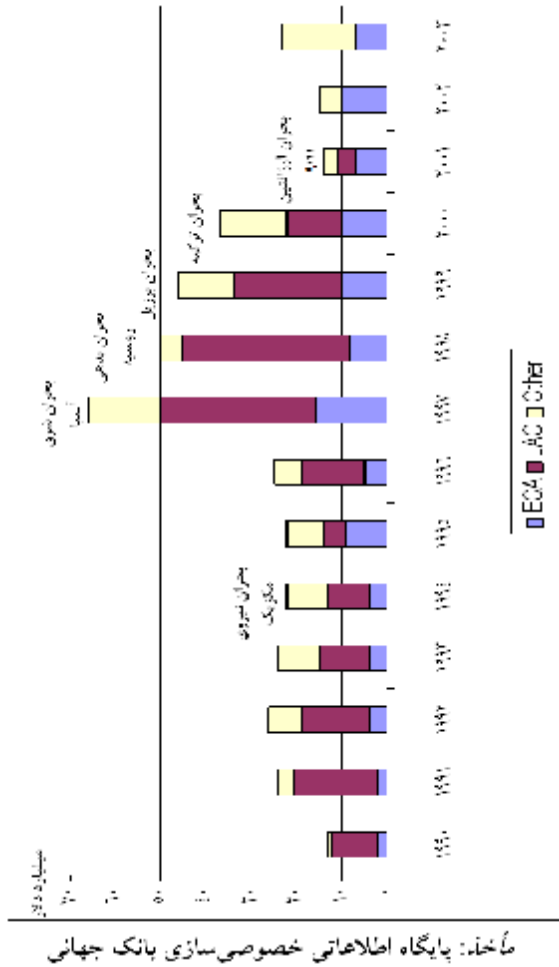
تحلیل روندهای کلی کشورهای در حال توسعه نشان می دهد که: (1) فعالیت خصوصی سازی بعد از سال 1997 راکد شد اما در سالهای اخیر به تدریج و آرام افزایش یافته است؛ (2) با حرکت کشورها به سمت خصوصی سازی شرکت های بزرگتر، میانگین اندازه معاملات به تدریج بزرگتر شده است؛ و (3) در حالی که تعداد زیادی از کشورها در حال خصوصی سازی می باشند، اما عواید آن در تعداد اندکی از کشورها متمرکز شده است.

از اوایل تا اواسط دهه 1990 میانگین عواید خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه سالانه بین 20 تا 30 میلیارد دلار بود (شکل 1). این مبلغ در سال 1997 به اوج خود و به حدود 70 میلیارد دلار رسید. این جهش ناگهانی و یکباره ناشی از افزایش فعالیت در معاملات بزرگ زیرساختی و انرژی (نفت و گاز) و تقریباً در تمام مناطق بود و سه کشور منطقه آمریکای لاتین (آرژانتین، برزیل، مکزیک)، قزاقستان، روسیه و چین بیشترین سهم را در آن داشتند. اما از آن به بعد درآمدها کاهش یافت زیرا از تعداد بنگاههای آرژانتین کاسته شد و فعالیت در آسیا و اروپا در پی

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/19

بحران مالی سال 1997 شرق آسیا و بحران بدهیهای روسیه در سال 1998 کند شد. در سال 2001 سطح فعالیت به سطح سال 1990 رسید اما عواید حاصله از سال 2002 رشد آهسته‌ای را شروع کرده و به تدریج در حال حرکت به سمت سطوح قبل از سال 1997 است. افزایشهای اخیر عمدتاً ناشی از فروش سهام در مخابرات، نیرو (برق) و بانکداری در کشورهایی مثل چین (افزایش عرضه سهام مخابرات چین)، جمهوری چک (فروش جزئی ترانسگاز)، اسلواکی (فروش جزئی شرکت برق)، هند (مخابرات)، پاکستان (یونایتد بانک) و عربستان سعودی (مخابرات) است.

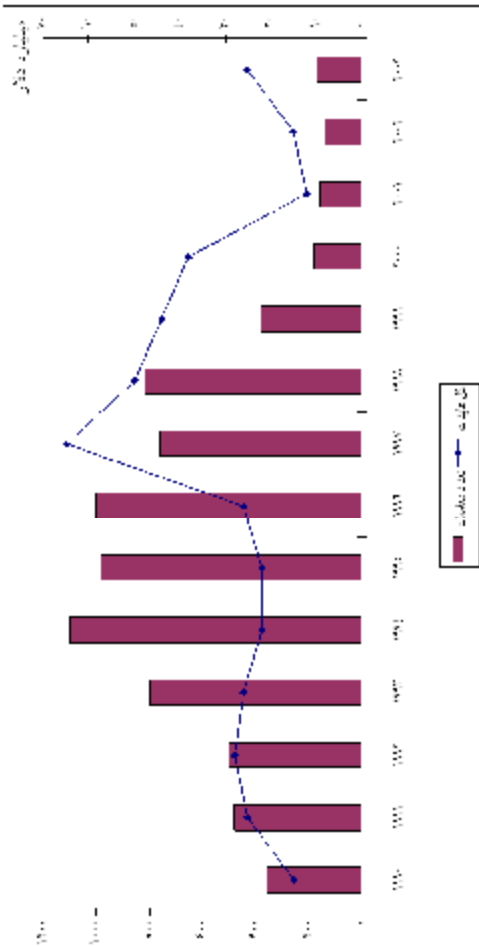
شکل 1: عایدات خصوصی سازی جهانی¹



1. اروپا و آسیای مرکزی (Europe and Central Asia, ECA)، کشورهای آمریکای لاتین (Latin American Countries, LAC)، سایر (Others)

میانگین مبلغ معاملات با خصوصی سازی شرکت های بزرگتر در طول دوره افزایش یافت. در حالی که نزدیک به 70 درصد از مجموع بیش از 7,800 معامله، قبل از سال 1997 انجام شده، اما اکثر آنها مربوط به شرکت های متوسط و کوچک بود که میانگین ارزش معاملات آنها 30 میلیون دلار بوده است (شکل 2). بخش عمده معاملات در اروپا و آسیای مرکزی که سالهای اولیه گذار در آن با حجم انبوه انتقال شرکت های کوچک به بخش خصوصی همراه بود، انجام شده است و آمریکای لاتین و کشورهای حاشیه صحرا در آفریقا نیز بعد از آنها قرار دارند. برعکس، بعد از سال 1997 تعداد شرکت های خصوصی سازی شده در مناطق مذکور و سایر مناطق (علی الخصوص شرق آسیا) بسیار کمتر است اما شرکت ها بزرگ بوده اند که در نتیجه باعث افزایش میانگین اندازه معاملات به 96 میلیون دلار شده است. یک شاخص دیگر افزایش میانگین اندازه معاملات نشان می دهد که ده معامله بزرگ در دوره 99 - 1990 معادل 16 درصد کل عایدات بوده در حالی که این رقم در دوره 2003 - 2000 به 40 درصد رسیده است.

شکل 2: تعداد معاملات و عایدات¹



منبع: پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی

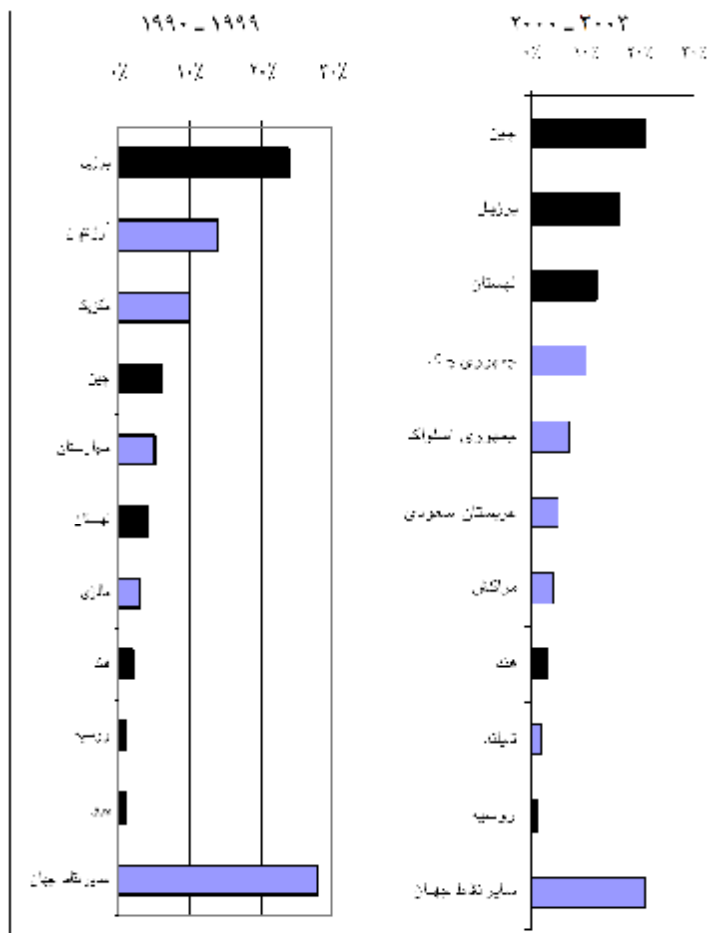
1. تعداد معاملات (Number of transactions)، کل عایدات (Total proceeds).

در حالی که 120 کشور طی 14 سال گذشته دست به خصوصی سازی زده اند، عایدات حاصله به شدت در تعداد اندکی از این کشورها متمرکز است: بیش از دو سوم کل عایدات کشورهای در حال توسعه در تمام طول دوره مذکور فقط در ده کشور - به عبارت دیگر فقط در 8 درصد از کل کشورهای در حال توسعه - و بیش از نیمی از تمام عایدات فقط در پنج کشور تولید شده است. اگرچه بخش عمده عایدات مرتباً در ده کشور تولید شده است، اما ترکیب این گروه در طی دوره تغییر کرده است (شکل 3). دهه 1990 تحت سیطره برزیل، آرژانتین و مکزیک قرار داشت و این سه کشور به تنهایی بیش از نیمی از تمام عایدات را تولید کردند. آرژانتین و مکزیک با نزدیک شدن به خاتمه کار خصوصی سازی در سالهای اخیر، از فهرست مذکور خارج شدند، اما برزیل همچنان در فهرست مذکور باقی ماند و همراه با چین، لهستان و جمهوری چک تقریباً 60 درصد کل عایدات را از سال 2000 به بعد تولید کردند. برای اولین بار دو کشور از منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نیز به علت فروش جزئی مخابرات سعودی¹ و فروش شرکت دخانیات مراکش² به فهرست مذکور وارد شدند. پنج کشور برزیل، چین، هند، لهستان و روسیه در هر دو دوره در فهرست مذکور قرار داشته و 41/3 درصد کل عایدات را طی سالهای 2003 - 1990 به خود اختصاص داده اند.

¹ - Saudi Telecom

² - Moraco Regie de Tabac

شکل 3: ده کشور اول درآمدزا



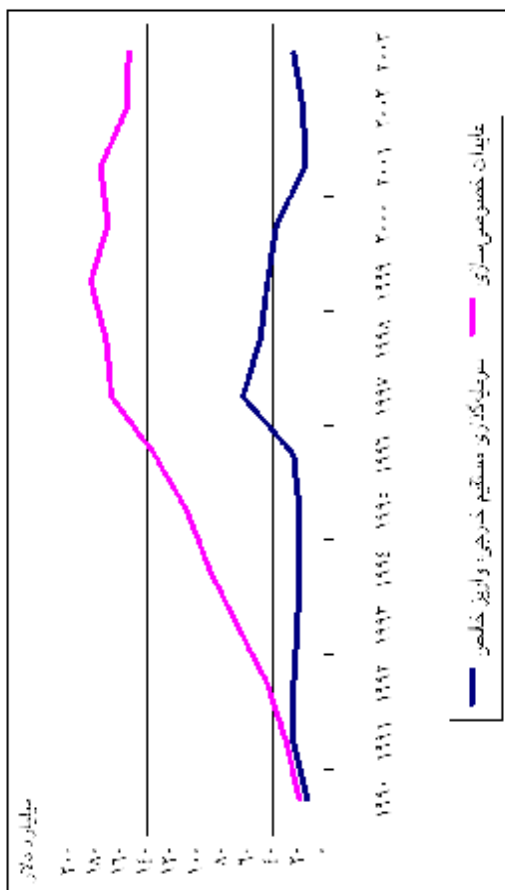
منبع: پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی

اطلاعات درآمدهای خارجی خصوصی سازی در مقایسه با درآمدهای داخلی آن فقط برای دوره اول، یعنی 1999 - 1990، در دسترس است. درآمدهای خارجی 50 درصد کل عایدات خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه را تشکیل می داد؛ سه چهارم درآمدهای خارجی از طریق سرمایه گذاری مستقیم و مابقی از طریق گردش پورتهوی یا خرید و فروش اوراق بهادار تأمین شده است.¹ منطقه آمریکای لاتین به علت فروشهای انجام شده در مخابرات، بانکداری، نفت و گاز 56 درصد کل سرمایه گذاری خارجی را به خود اختصاص داد و اروپا و آسیای مرکزی (23 درصد) و شرق آسیا (15 درصد) در رده های بعدی قرار گرفتند. در شرق آسیا و اقیانوسیه، چین بیشترین سرمایه گذاری خارجی را به خود اختصاص داد و تایلند، اندونزی و مالزی در رده های بعد قرار گرفتند. به رغم تنزل کل عایدات خصوصی سازی بعد از اوج آن در سال 1997، سرمایه گذاری خارجی در خصوصی سازی همچنان ثابت ماند و در سال 1999 به علت انجام معاملات بزرگ در شرق آسیا و آمریکای لاتین افزایش یافت. اطلاعات مربوط به سهم سرمایه گذاری مستقیم خارجی در خصوصی سازی برای دوره 2000-2003 در دسترس نیست. معذالک، مقایسه روندهای کلی سرمایه گذاری مستقیم خارجی و خصوصی سازی (شکل 4) نشان

می دهد که ضمن آن که کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی از سال 2001 به بعد کاهش یافته، عایدات خصوصی سازی عمدتاً به علت فروش سهام تعدادی از شرکت های بزرگ از طریق بازارهای داخلی سهام- به آرامی شروع به افزایش کرده است.

شکل 4: کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی و عایدات خصوصی سازی¹

کل کشورهای در حال توسعه، 1990 – 2003



مأخذ: مجرن اطلاعات توسعه و پایگاه اطلاعاتی سرمایه گذاری مستقیم خارجی بانک جهانی

1 - سرمایه گذاری مستقیم خارجی، ورودی خالص (Foreign Direct Investment, FDI, net inflows)، عایدات خصوصی سازی (Privatization Proceeds).

2-2 - روندهای منطقه‌ای

عایدات در تعداد اندکی از کشورها در سه منطقه به شدت متمرکز است اما سهم مناطق مذکور در طول دوره زمانی تغییر یافته است. سهم آمریکای لاتین شدیداً کاهش یافته و اروپا، آسیای مرکزی و شرق آسیا سهم خود را در سالهای اخیر افزایش داده‌اند.

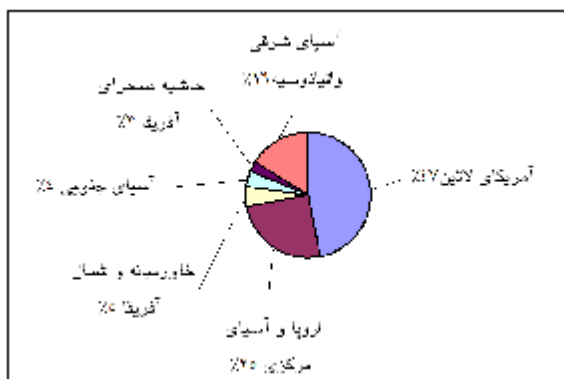
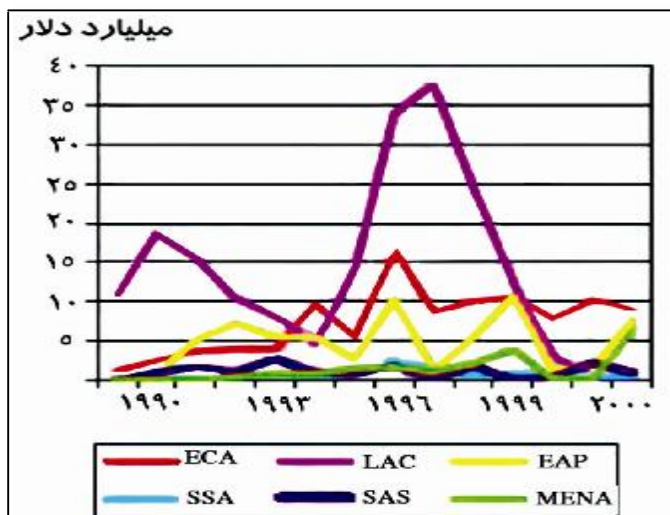
آمریکای لاتین

آمریکای لاتین با ایجاد 195 میلیارد دلار عایدی معادل 47 درصد کل عایدات حاصل از 1300 معامله در تمامی طول دوره، دارای بیشترین سهم در عایدات کشورهای در حال توسعه بوده است (شکل 5). اما سهم این منطقه طی دوره زمانی مذکور به شدت تنزل یافته و از حدود 60 درصد در دهه 1990 به کمتر از 20 درصد در فاصله سالهای 2000 تا 2003 (شکل 6) و به پایین‌ترین سطح خود، یعنی 2 درصد، در سال 2003 رسیده است. این تنزل عمدتاً ناشی از کاهش فعالیت در آرژانتین و مکزیک است که همراه با برزیل بیش از 80 درصد عایدات منطقه‌ای در دهه 1990 را عمدتاً از بخش‌های مخابرات و برق (65 درصد عایدات منطقه‌ای) و انرژی (20 درصد) در اختیار داشتند. با کندی فعالیت در آرژانتین و مکزیک به علت تقلیل تعداد بنگاهها (ی قابل عرضه) و یا اراده سیاسی، برزیل کم و بیش به تنها کشور فعال آمریکای لاتین بعد از سال 2000 تبدیل شد. معاملات بزرگ در بخش برق (CELPE)، انرژی (Petrobras)

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/29

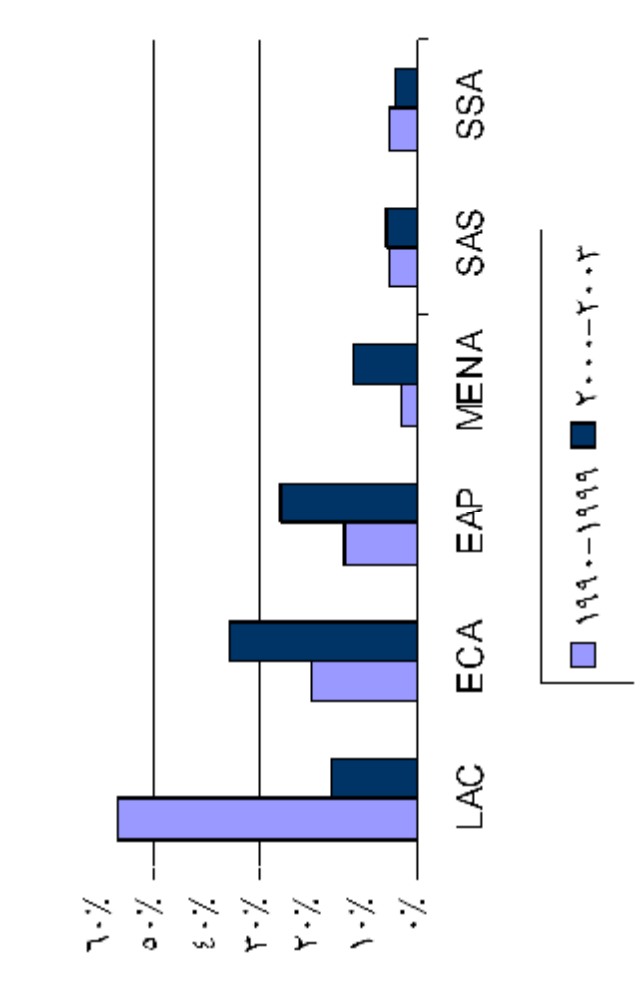
و بانکداری (Banespa) نقش عمده را در تأمین سهم 85 درصدی آن از کل عایدات منطقه ای داشته و این کشور را از سال 2000 به بعد به دومین کشور درآمدزا در تمام کشورهای در حال توسعه تبدیل کرده است.

شکل 5: توزیع منطقه‌ای عایدات خصوصی سازی، 1990-2003¹



1. کشورهای آمریکای لاتین (LAC)، اروپا و آسیای مرکزی (ECA)، شرق آسیا و اقیانوسیه (EAP)، خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)، جنوب آسیا (SAS)، کشورهای زیر صحرای آفریقا (SSA).

شکل 6: توزیع منطقه‌ای عایدات خصوصی سازی، 1990-1999 و 2000-2003



اروپا و آسیای مرکزی

اروپا و آسیای مرکزی - با 101 میلیارد دلار عایدی معادل 25 درصد کل عایدات از 4.620 معامله - سهم خود را در طول دوره مذکور افزایش داده و از سال 2000 عایدات خود را به دو برابر عایدات آمریکای لاتین رساند و به این ترتیب از آن زمان به بعد به اولین منطقه درآمدزا تبدیل شده است. از اوایل تا اواسط دهه 1990 عمده فعالیت این منطقه بر خصوصی سازیهای کوچک متمرکز بود و معاملات بزرگ در مخابرات، نیرو و نفت و گاز در اواسط دهه 1990 فقط در تعداد خیلی از کشورهای منطقه (مجارستان و روسیه) انجام می شد. در طی این دوره دهها هزار بنگاه با استفاده از روش معاملات کوچک یا "کوپنی" یا از طریق خرید توسط مدیران/کارکنان، واگذار شدند (باتوجه به این که اینگونه معاملات مشتمل بر انتقال وجه نقد نبوده یا شامل انتقال مبالغ بسیار ناچیزی در روش اخیر بوده است، در مقاله حاضر لحاظ نشده اند). این شکل‌های واگذاری اساساً ساختار مالکیت در اقتصادهای اتحاد شوروی سابق را دگرگون کرد. فقط در روسیه به تنهایی بیش از 15,000 شرکت با استفاده از روش خصوصی سازی انبوه، خصوصی سازی شد (کادر 1). اما در نیمه دوم دهه مذکور و سالهای بعد از آن، فعالیت‌ها به سمت بخش‌های زیرساختی تغییر جهت داد. امروزه معاملات مخابرات و برق دو سوم عایدات منطقه

را تشکیل می دهند در حالی که این رقم در دهه 1990 کمتر از 50 درصد بود. خصوصی سازی بانک ها نیز با فعالیت هایی که اخیراً در آلبانی، بلغارستان، جمهوری چک، لاتویا، روسیه و اسلواکی صورت گرفته، در حال رشد است و از سال 2000 به بعد 10 درصد درآمدهای منطقه را تشکیل داده است. رشد اخیر منطقه را می توان به فعالیت در این بخش های تازه متناسب نمود که عمدتاً در سه کشور- لهستان، جمهوری چک و اسلواکی- متمرکز بوده و مجموعاً 70 درصد از کل عایدات منطقه را از سال 2000 به بعد به خود اختصاص داده است.

کادر 1: خصوصی سازی در روسیه

حرکت خصوصی سازی در روسیه به سرعت پس از سقوط اتحاد جماهیر شوروی و اقتصاد با برنامه متمرکز آن در سال 1991 شروع شد. در اواخر سال 1992، حدود 150 میلیون گواهی (کوپن) خصوصی سازی توزیع شد که به دارنده آن اجازه می داد علاوه بر استفاده از آن برای پرداخت هزینه محل سکونت خود، بنگاه های تجاری کوچک یا سهام را در مزایده ها خریداری نماید. برای فراهم کردن امکان تصویب طرح در پارلمان، متولیان اصلاحات با امکان خرید 51 درصد از سهام بنگاه ها توسط مدیران و کارگران به جای حداکثر 40 درصد پیشنهادی اولیه موافقت کردند. این کار باعث شد که بنگاه ها غالباً در اختیار "خودیه ها" یعنی رؤسای آن دوره شوروی که اطلاع زیادی از نحوه اداره بنگاه های خصوصی نداشتند باقی بماند که نتیجه آن تأخیر در ورود مدیریت جدید و تسویه شرکت های ناکارآمد بود. طرح کوپنی در اواسط سال 1994 به پایان رسید که شروع

مرحله دوم فرآیند خصوصی سازی یعنی طرح پرداخت وام برای سهام بود. تا آن هنگام 75 درصد از بنگاههای کوچک همراه با 80 درصد از نیروی کار صنعتی خصوصی سازی شده بود. به طور کلی، 15,000 شرکت که 60 درصد داراییهای صنعتی را تشکیل می دادند، با استفاده از کوپن خصوصی سازی شد. خصوصی سازی نقدی یا طرح پرداخت وام برای سهام به این توافق انجامید که تجار و صاحبان صنایع در ازاء پرداخت وام به دولت، سهام بنگاههای بزرگ را به عنوان وثیقه دریافت نمایند. این طرح به دلیل آن که بسیاری از بنگاههای ارزشمند صنعت روسیه - شرکت های نفتی، کارخانجات ذوب فلز و معادن - از طرح خصوصی سازی کوپنی مستثنی شده بودند، جذاب بود. در سال 1997 فرآیند خصوصی سازی وارد فاز سوم خود شد که خصوصی سازی مورد به مورد بود. در این فاز، شرکت های مالی، بیمه، آلومینیوم و ذغال سنگ فروخته شد. تا پایان سال 2001 تعداد 129,811 بنگاه فروخته شد که معادل حدود 60 درصد کل بنگاههای موجود در شروع خصوصی سازی بود. حدود 700 بنگاه و بلوک سهام در سال 2001 فروخته شد.

اخیراً، توجهات بین المللی به ملی سازی جزئی دوباره یوکوس¹ (غول نفت و گازی) که به عنوان بخشی از برنامه دهه 1990 در فروش اکثر سهام بنگاههای معدنی و انرژی، خصوصی سازی شده بود معطوف شده است. این امر زمانی اتفاق افتاد که بزرگترین شرکت وابسته به یوکوس یعنی یوگانسک نفت گاز² در یک مزایده به یک شرکت ناشناخته فروخته شد که بلافاصله توسط یک شرکت دولتی یعنی روس نفت³ خریداری

۱- Yukos

۲- Yuganskneftegaz

۳- Rosneft

شد. آینده خود یوکوس به علت بدهیهای بزرگ مالیاتی که مقامات روسیه به شکل مالیاتهای عطف به ماسبق به آن تحمیل کرده اند، نامعلوم است. رئیس جمهور روسیه قول داد که به چالشهای حقوقی مطروحه نسبت به نتایج برنامه خصوصی سازی خاتمه دهد که معنای آن این است که مورد یوکوس که باعث لطمه به رشد سرمایه گذاری و اقتصادی شده است، تکرار نخواهد شد.

مأخذ: Privatization Link. com و Financial Times.com مورخ ۶ May

۲۰۰۵

شرق آسیا و اقیانوسیه

شرق آسیا و اقیانوسیه — با 66 میلیارد دلار عایدی معادل 16 درصد کل عایدات از 420 معامله — نیز سهم خود را طی دوره مورد نظر افزایش داد و درآمد خود را بین دو دوره 99_1990 تا 2003 - 2000 تقریباً به دو برابر رساند. یک کشور - چین - به تنهایی تقریباً 90 درصد عایدات منطقه طی چهار سال گذشته را به خود اختصاص داده است در حالی که این رقم در دهه 1990 که طی آن اندونزی و مالزی (با انجام معامله در بخش حمل و نقل، برق، انرژی و مخابرات) دیگر بازیگران عمده در این منطقه بودند، 50 درصد بود. فروشهای اخیر سهام شرکت های بزرگ مخابرات و برق دولت مرکزی چین این کشور را به بزرگترین کشور درآمدزا در بین تمام کشورهای در حال توسعه بعد از سال 2000 تبدیل کرده است (کادر 2).

کادر 2: مروری بر اصلاحات بنگاههای دولتی در چین

اصلاحات بنگاههای دولتی¹ چین یکی از اهداف عمده آن کشور بعد از شروع اصلاحات شهری در سال 1984 بوده است. اگرچه درخواستهایی برای خصوصی سازی بنگاههای دولتی نیز وجود داشت اما تأکید اولیه دولت بر بهبود عملکرد آنها از طریق تغییر حاکمیت داخلی آنها و بهبود فضای بازار محل فعالیت آنها بود. در انتهای دهه 1980 دولت به این تصمیم رسید که بهترین راه اصلاح بنگاههای دولتی کوچک، اجاره دادن آنها به صورت پرداخت یک سهم ثابت از سود شرکت به دولت توسط مدیر شرکت بود. ادغام نیز اقدام مهم دیگری بود که به خصوصی سازی منجر شد.

از شروع قرن حاضر اصلاحات بخش بنگاههای دولتی چین سرعت یافته و از ویژگیهای کیفی جدیدی برخوردار شده است. اولاً، میزان تغییر به حدی گسترش یافته که تقریباً بر تمام انواع بنگاههای دولتی - کوچک، متوسط، بزرگ و بسیار بزرگ - تحت کنترل (دولت) مرکزی و محلی تأثیر می گذارد. ثانیاً، تنوع مالکیت به حدی گسترده شده که شرکت کاملاً دولتی غیرمالی به یک گونه در حال انقراض در چین، تبدیل شده است. ثالثاً، طیف راهکارهای مورد استفاده برای بازسازی به حدی گسترش یافته که شامل ورشکستگی، انحلال و تسویه، ثبت و اخراج از بورس، تعویض بدهی با سهام، فروش به طرفهای خصوصی (داخلی و خارجی)، مزایده شرکت های دولتی و دارائی یا بدهیهای آنها، تکنیکهای استاندارد حاکمیت سازمانی و غیره نیز شده است. و بالاخره اخراج توده ای کارگران که تا چهار پنج سال پیش حتی کسی نشنیده بود، به یک پدیده کاملاً رایج تبدیل شده است.

بخشی از بازسازی بنگاههای دولتی از طریق چهار شرکت دولتی مدیریت دارائی² که برای وصول بیش از 170 میلیارد دلار وام بازپرداخت نشده چهار بانک

۱- State Owned Enterprises (SOEs)

۲- Asset Management Companies (AMCs)

بزرگ دولتی تأسیس شده‌اند، انجام می‌شود. انتخاب 580 شرکت دولتی دارای حدود 40 درصد دارائی و فروش بخش دولتی برای تعویض بدهی با سهام، بخشی از برنامه‌های این چهار شرکت بوده است. این چهار شرکت اکنون به سهامدار با اهمیت و غالباً دارای اکثریت سهام در تعدادی از شرکت‌های بزرگ دولتی تبدیل شده‌اند.

در بخش‌های زیرساختی و انرژی که دارای اهمیت استراتژیک هستند و چارچوب نظارتی در آنها هنوز در حال تکوین است، انحصارات شکسته شده و رقابت وارد شده است. بسیاری از شرکت‌ها تابع مقررات تجاری شده و برخی از آنها در بورسهای محلی و بین‌المللی ثبت شده‌اند. چین بیش از 20 شرکت و مجموعه بسیار بزرگ پرورش داده که نشان داده‌اند در بازار بین‌المللی قادر به رقابت هستند. برخی از این شرکت‌ها در حال اخراج ده‌ها و بلکه صدها هزار کارمند هستند که علت آن گرفتاری مالی نیست (تعدادی از آنها دارای سودهای کلان هستند) بلکه خواستار تثبیت جایگاه خود به عنوان بازیگران مهم بین‌المللی هستند. از سال 2002 تعداد 12 شرکت بزرگ فراملی چین که عمدتاً شرکت‌های دولتی هستند، کنترل بیش از 30 میلیارد دلار دارائی خارجی را به دست داشته، دارای 20.000 کارمند خارجی بوده و 33 میلیارد دلار فروش خارجی داشته‌اند.

مأخذ: Garnaut et al ۲۰۰۵

خاورمیانه و شمال آفریقا

منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا با 310 معامله، 19 میلیارد دلار کسب کرده است که معادل 5 درصد کل عایدات است. در دهه 1990 فعالیت عمدتاً در دو کشور مصر (با 50 درصد عایدات منطقه‌ای) و مراکش (حدود 40 درصد) متمرکز بود. اگرچه برنامه

مراکش به علت معامله در بخش سوخت (پالایش نفت) و بانکداری متنوع تر بود، اما معاملات در هر دو کشور عمدتاً در بخش تولید انجام می شد. فروش مخابرات مراکش¹ در سال 2000، اولین خصوصی سازی مخابرات در منطقه بود که درآمدی بالغ بر 1/4 میلیارد دلار داشت. این معامله همراه با فروش جزئی مخابرات اردن (508 میلیون دلار) در اواخر همان سال و فروش جزئی مخابرات سعودی² در سال 2003 (به قیمت 4/1 میلیارد دلار)، بخش مخابرات را به درآمدزاترین بخش منطقه در سالهای اخیر تبدیل نمود که حدود 65 درصد عایدات منطقه ای را از سال 2000 به بعد (در مقایسه با کمتر از 1 درصد در دهه 1990) به خود اختصاص داده است. موارد ذیل نیز از جمله معاملات بزرگ اخیر در منطقه بوده اند: فروش شرکت دخانیات مراکش³ (تولید دخانیات) در سال 2003 به قیمت 1/6 میلیارد دلار و شرکت های مواد شیمیایی و سیمان در مصر.

آسیای جنوبی

آسیای جنوبی - با 4 درصد کل عایدات یا 15 میلیارد دلار از تقریباً 400 معامله - در همان سطح گذشته باقی مانده است. هند و پاکستان

۱- Maroc Telecom

۲- Saudi Telecom

۳- Regie de Tabac

به ترتیب 75 و 15 درصد عایدات آسیای جنوبی را به خود اختصاص داده‌اند درآمد هند عمدتاً از فروش سهام اقلیتی در بانکداری و نفت و گاز حاصل شد و فقط تعداد اندکی از فروشهای اخیر در بخش تولید و واگذاری شرکت مخابرات در سال 2002 باعث انتقال کنترل استراتژیک از طریق فروش اکثریت یا تمام سهام شد. پاکستان بنگاههای مختلفی را در طیف وسیعی از بخش‌ها از جمله مخابرات، بانکداری و تولید خصوصی سازی کرد. سریلانکا دارای برنامه فعالی بود اما سهم آن از درآمدهای منطقه‌ای با توجه به اندازه اقتصاد آن همچنان اندک باقی ماند. بنگلادش در حالی که اخیراً تعدادی از کارخانه‌های بزرگ گونی بافی و نساجی زیان ده را تعطیل کرد، اما فروش بنگاههایش با سرعت کندتری پیش رفت (انحلال یکی از ابعاد با اهمیت است که با تفصیل بیشتری در بخش سوم به آن پرداخته می شود).

حاشیه صحرای آفریقا

حاشیه صحرای آفریقا- با 11 میلیارد دلار یا 3 درصد عایدات و حدود 960 معامله- دارای رتبه سوم از نظر تعداد معاملات (بعد از اروپای شرقی و آمریکای لاتین) است، اما 70 درصد از این معاملات عمدتاً مربوط به شرکت‌های کوچک کم ارزش در بخش‌های رقابتی بوده است. در حالی که 37 کشور در این منطقه به خصوصی سازی اشتغال داشته‌اند، اما بخش اعظم درآمد منطقه‌ای

در دهه 1990 از تعدادی معامله بزرگ در غنا (معادن طلای آشنانتی و معادن متحد الماس)، آفریقای جنوبی (مخابرات، فولاد، پتروشیمی)، و نیجریه (منتخبی از میادین نفتی) حاصل شد. از سال 2000 فاصله سهم آفریقای جنوبی در درآمد منطقه‌ای با دیگران بسیار زیاد شد و این کشور با سهمی حدود نیمی از کل عایدات منطقه‌ای که عمدتاً از فروش سهام بیشتر در مخابرات، فروش خط هوایی آفریقای جنوبی و فروشهای مختلف در بخش پتروشیمی حاصل شد، دارای بیشترین سهم در عایدات منطقه‌ای شد. سایر معاملات بزرگ اخیر در منطقه، واگذاری جزئی مخابرات موریتانی¹ (261 میلیون دلار) و شرکت پنبه زیمبابوه² (93 میلیون دلار) بوده است.

3 - 2 - روندهای بخشی

زیرساختها (مخابرات، برق/گاز طبیعی، حمل و نقل و آب) نیمی از تمام عایدات کشورهای در حال توسعه را بین سال 1990 و 2003 به خود اختصاص داد و بخش‌های رقابتی (تولید، خدمات، گردشگری و سایر شرکت‌ها)، انرژی (نفت و گاز، پتروشیمی، هیدروکربن)، بانکداری و بخش کالاهای اساسی در رتبه‌های بعد از آن قرار گرفتند (شکل 7). در حالی که سهم عایدات بخش رقابتی

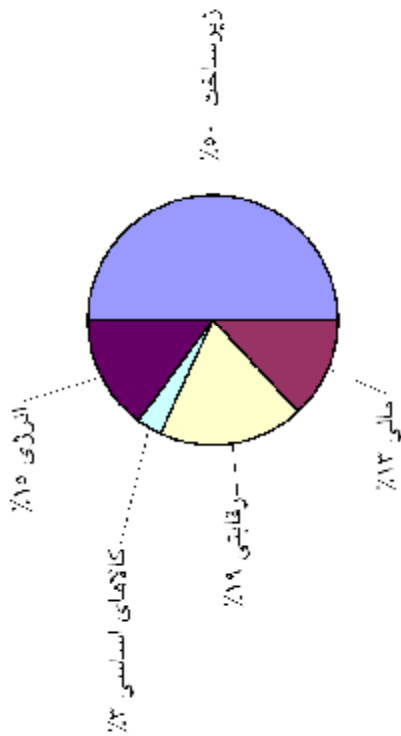
۱- Mauritius telecom

۲- Cotton Company of Zimbabwe

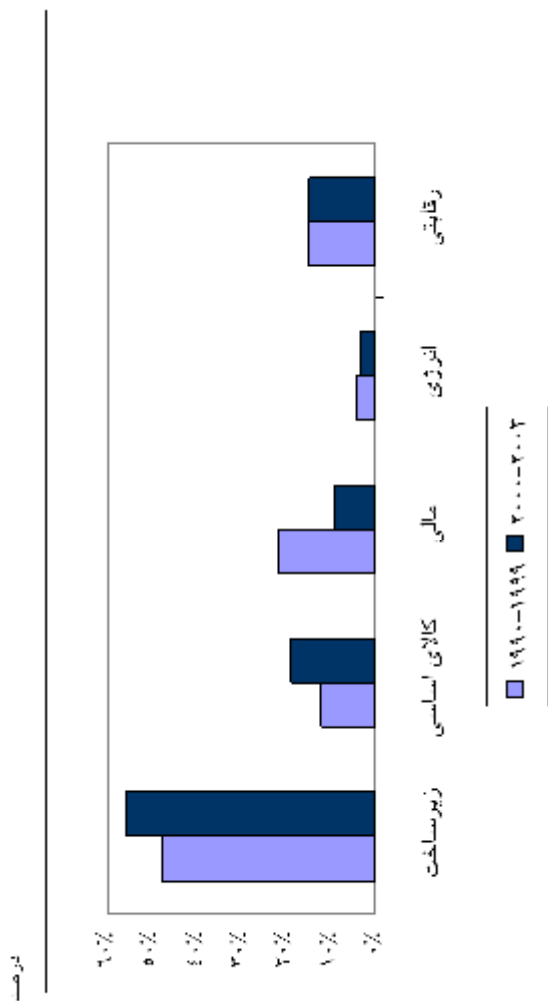
خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/41

در طول دوره تنزل کرد و سهم بخش های کالاهای اساسی و سوخت کم و بیش ثابت ماند، سهم بخش زیرساخت و مالی در سالهای اخیر افزایش یافت و جمعاً به حدود سه چهارم کل عایدات در مقایسه با 60 درصد در دهه 1990 رسید (شکل 8).

شکل 7: توزیع بخشی عایدات خصوصی سازی: 1990 – 2003



شکل 8: توزیع بخشی عایدات خصوصی سازی: 1999-1990 و 2003-2000



بخش زیرساخت

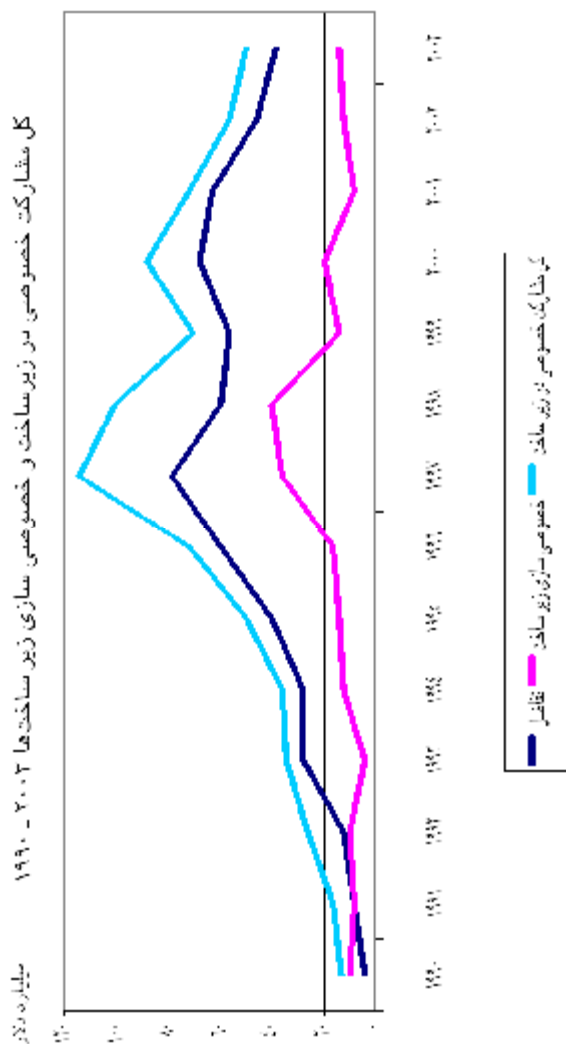
باتوجه به این که کشورهای بیشتری در این بخش‌ها در اواخر دهه 1990 شروع به فعالیت کردند، عایدات زیرساخت در طول دوره رشد کرد. محور غالب این بخش مخابرات و برق است که به ترتیب بالغ بر 50 و 36 درصد کل عایدات زیرساخت بین 1990 و 2003 است. تقریباً 65 کشور در حال توسعه (یا 42 درصد از کشورهای در حال توسعه ثبت شده در پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی درباره مشارکت خصوصی در زیرساختها) به‌نحوی از مشارکت خصوصی در مخابرات درآمد کسب نموده‌اند که تمرکز آن در آمریکای لاتین، اروپا/آسیای مرکزی، آسیای شرقی و اخیراً در خاورمیانه و شمال آفریقا بوده است. در برق و گاز طبیعی، 72 کشور (یا 46 درصد کل کشورهای در حال توسعه) دارای نوعی مشارکت خصوصی در تأسیسات موجود بوده‌اند و تمرکز آن عمدتاً در آمریکای لاتین، اروپا/آسیای مرکزی و آسیای شرقی بوده است. سهم مخابرات در طول دوره کم و بیش ثابت باقی ماند اما سهم برق اندکی رشد کرد که دلیل عمده آن فروش یا واگذاری امتیاز در اروپا/آسیای مرکزی در سالهای اخیر بوده است. عایدات بخش حمل و نقل از 14 درصد در دهه 1990 (عمدتاً آمریکای لاتین) به 8 درصد بین سالهای 2000 و 2003 (در چین و مالزی) تنزل کرد. اگرچه فعالیت در بخش آب از 1 درصد به 3 درصد رشد کرد

اما هنوز همچنان سهم کوچکی از مجموع عایدات زیرساختها را به خود اختصاص داده است که تمرکز این بخش نیز مانند موارد قبلی عمدتاً در آمریکای لاتین بوده است (قراردادهای مدیریتی که در این مقاله لحاظ نشده‌اند، روش رایج جلب مشارکت بخش خصوصی در بخش آب بوده است).

به‌طور کلی، درآمد ناشی از خصوصی سازی دارائیهای زیرساختی موجود از سال 1990 بالغ بر 204 میلیارد دلار بوده است در حالی که سرمایه‌گذاری‌ها در منطقه سبز جدید¹، بسیار بالاتر از آن و بالغ بر 350 میلیارد دلار بوده است (شکل 9).

شکل 9: مجموع مشارکت خصوصی در زیر ساختها و خصوصی سازی زیر ساختها،

1990 - 2003



مأخذ: پایگاههای اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیر ساختها و بانک جهانی

بخش مالی

سهام درآمد بخش مالی از دهه 1990 به بعد تقریباً دو برابر شده و از 12 درصد به 19 درصد کل عایدات در سالهای اخیر بالغ شده است. شرکت های بانکداری و سایر خدمات مالی 88 درصد درآمد بخش مالی را تأمین کردند و شرکت های بیمه 10 درصد؛ و مستغلات مابقی درآمد را به خود اختصاص دادند. افزایش درآمدهای بخش مالی عمدتاً ناشی از معاملات بانکی در اروپای شرقی و مرکزی بود که با انگیزه عضویت در اتحادیه اروپا در کشورهایی مانند لهستان، ترکیه، جمهوری چک، بلغارستان، اسلواکی و کرواسی انجام می شد. خصوصی سازی بانک ها در آمریکای لاتین (مکزیک و برزیل)، آسیای شرقی (چین، فیلیپین، اندونزی و تایلند)، آسیای جنوبی (پاکستان) و حاشیه صحرای آفریقا (نیجریه، اوگاندا) نیز انجام شد.

بخش رقابتی

عایدات در بخش های رقابتی که عمدتاً متشکل از شرکت های تولیدی و خدماتی است، ناشی از بالاترین تعداد معامله به میزان 6.000 معامله ثبت شده، بود. شرکت های تولیدی به طور کلی بیش از دو سوم عایدات بخش رقابتی را در طول دوره به خود اختصاص دادند در حالی که بخش خدمات و سایر بخش ها، مابقی آن را ایجاد کردند. بزرگترین معاملات بخش تولید در فولاد، سیمان، کود

و سایر زیربخش های شیمیایی صورت گرفت. کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی فعالترین کشورها در بخش تولید بودند در حالی که کشورهای آمریکای لاتین بیشترین سهم را در واگذاریهای بخش خدمات و سایر زیربخش ها داشتند. عایدات در بخش های رقابتی از 22 درصد کل عایدات در دوره 1999-1990 به 9 درصد در دوره 2003-2000 تنزل یافت که عمدتاً نشان دهنده تغییر جهت به سمت فعالیت در زیرساختها و مالیه است.

سایر بخش ها

عایدات بخش انرژی (نفت و گاز، پتروشیمی) کم و بیش ثابت باقی ماند: معاملات در تمام طول دوره در تعداد اندکی از کشورها- آرژانتین، برزیل، چین، آفریقای جنوبی، قزاقستان، روسیه و لهستان- متمرکز بود. بخش کالاهای اساسی اندکی تنزل یافت و بخش عمده درآمدها در آمریکای لاتین، اروپا و آسیای مرکزی و حاشیه صحرای آفریقا متمرکز بود.

3. مالکیت دولت: به کجا رسیده است؟

خصوصی سازی هرچه بیشتر بنگاههای با اهمیت تر علی القاعده این تصور را القا می کند که مالکیت دولت طی سالهای گذشته کاهش یافته است. اما در غیاب وجود اطلاعات مربوط به بخش بنگاههای دولتی، به ویژه سهم آنها در تولید ناخالص داخلی، سرمایه گذاری، اعتبارات داخلی، اشتغال در بخش رسمی و امثالهم، امکان یک ارزیابی نظام مند دشوار است. آخرین مرتبه ای که چنین اطلاعاتی برای کشورهای صنعتی و در حال توسعه جمع آوری شد، گزارش بانک جهانی تحت عنوان بوروکراتها در تجارت¹ برای دوره 1978-91 بود. از آن زمان به بعد فقط برخی از شاخصها برای تعداد اندکی از کشورها در گزارش شاخصهای توسعه جهانی 2000 که دوره 1990-97 را پوشش می داد، به روز شد. اما تحلیل نظام مند اطلاعات پراکنده و نسبتاً قدیمی نیز دشوار است.

با این حال، همین اطلاعات تمثیلی نشان می دهد که در حالی که خصوصی سازی رشد کرده است، اما نسبت حاصل جمع آن به تعداد بنگاههای دولتی هنوز اندک است. از سال 1990 به بعد میانگین تعداد معامله سالانه هر کشور عدد پنج بوده است، در حالی که این رقم برای دوره زمانی قبل از آن، یعنی 1980 تا 1993، سه

1 - به نقل از: Bureaucrats in Business, ۱۹۹۵

بوده است.¹ این رقم کوچک در حالی تحقق یافته که تعداد بسیار زیادی بنگاه تقریباً در تمامی کشورها وجود داشته که می توانستند واگذار شوند. علاوه بر آن، با توجه به تمرکز معاملات در تعداد اندکی از کشورها، معاملات انجام شده در اکثر کشورها کمتر از رقم میانگین بوده است. معنای این مطلب آن است که بعد از بیست و چند سال خصوصی سازی، مالکیت دولت هنوز در بسیاری از مناطق در حال توسعه و در بخش های خاص اقتصاد تقریباً در تمام مناطق جهان، غالب است.

1-3 - ویژگیهای منطقه ای

حاشیه صحرای آفریقا

مالکیت دولتی در حاشیه صحرای آفریقا هم در بخش رقابتی و هم سایر بخش ها- بسیار رایج است. در حالی که سهم بنگاههای دولتی در تولید ناخالص داخلی کشورهای آفریقایی در سال 1991 بالغ بر 17/3 درصد بود (بانک جهانی، 1995)، کل عایدات خصوصی سازی از سال 1990 به بعد فقط معادل 0/2 درصد تولید ناخالص داخلی منطقه بود. یک برآورد دیگر نشان می دهد که بنگاههای دولتی در آفریقا هنوز به طور متوسط دارای سهمی بیش از 15 درصد در تولید ناخالص داخلی هستند.² در بخش های رقابتی،

1. به نقل از: بانک جهانی 1995

2. به نقل از: Chong and Lopez -de- Silanes ۲۰۰۴

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/51

بیش از 300 بنگاه در 30 کشور که مدتهاست در فهرست خصوصی سازی قرار گرفته اند، هنوز در انتظار فروش هستند¹؛ و در اکثر کشورهای منطقه، بخش های آب، برق، مخابرات، راه آهن، خطوط هوایی و توزیع فراورده های نفتی هنوز در مالکیت دولت بوده و توسط آن اداره می شوند.

خاورمیانه و شمال آفریقا

در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نقش اقتصادی دولت بسیار گسترده است. بخش خصوصی به طور متوسط کمتر از 50 درصد تولید ناخالص داخلی منطقه را به خود اختصاص می دهد در حالی که سهم بخش عمومی (شامل بنگاه های دولتی) در اشتغال رسمی در مقایسه با 18 درصد نرخ جهانی بدون احتساب چین، بیش از یک سوم برآورد می شود (بانک جهانی 2005). در کشورهای مانند الجزایر، ایران و سوریه مالکیت دولتی کاملاً فائق است: سهم بزرگی از بخش صنعت در اختیار دولت است (مثلاً در سوریه 80 درصد)؛ بانک های دولتی هنوز 95 درصد از دارایی های بانکی را در اختیار دارند²؛ و بسیاری از این کشورها سهم بزرگی از درآمدهای دولت را از بنگاه های دولتی تأمین می کنند (شکل 10). در کشورهای

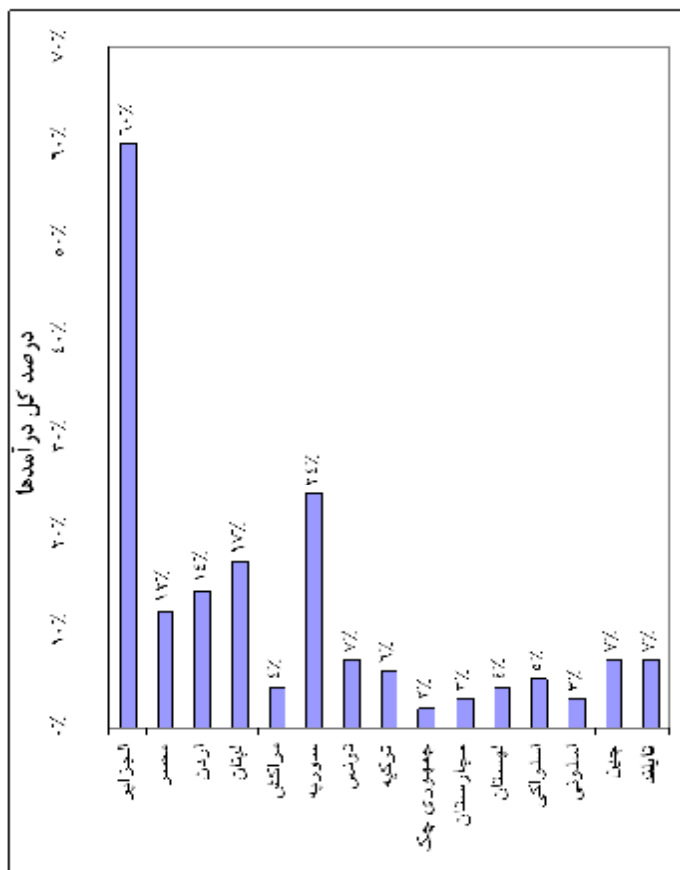
1 - به نقل از: OECD ۲۰۰۴

2 - به نقل از: بانک جهانی 2003

حاشیه خلیج (فارس) اکثر صنایع بزرگ غیر نفتی در مالکیت دولت قرار دارد.¹ در بسیاری از کشورهای این منطقه و شاید حتی در اکثر آنها، خدمات حیاتی (در حمل و نقل، نیرو و مالیه) هنوز عمدتاً توسط بخش عمومی ارائه می شود.

1. به نقل از: بانک جهانی 2003

شکل 10: سهم درآمدهای دولت از نگاههای عمومی¹



ANIMA _ EuroMediterranean Network of Investment Promotion Agencies

1- عمدتاً شامل درآمدهای مرتبط با پرداخت عوارض املاک و مالیات به عنوان درصدی از کل درآمد است. اطلاعات مورد استفاده مربوط به آخرین سالی است که اطلاعات آن در طی دوره مورد بررسی در اختیار بوده است.

آسیا - چین و هند

در چین، نقش اقتصادی دولت به شدت کاهش یافته و از 80 درصد تولید ناخالص داخلی در سال 1978 به 17 درصد در سال 2003 رسید، اما بنگاههای دولتی همچنان یک نیروی اقتصادی غالب باقی مانده اند به طوری که تقریباً نیمی از 750 میلیون کارگر این کشور را به خدمت گرفته، 57 درصد از دارائیهای صنعتی آن را کنترل می کنند و برخی صنایع کلیدی مانند خدمات مالی، نیرو و مخابرات را در اختیار دارند¹. چین به تازگی بازسازی بنگاههای دولتی متوسط و بزرگ خود را شروع کرده است، اما این کار را عمدتاً از طریق فروش سهام اقلیتی یا عرضه سهام جدید از طریق بازار سرمایه انجام می دهد که با توجه به محدودیتهای فزاینده در بخش بانکی یک منبع جدید تأمین مالی برای شرکتهای دولتی محسوب می شود. مالکیت دولتی هنوز در این شرکتها غالب است. سهام غیرقابل معامله دولتی حدود دو سوم سهام شرکتهای دولتی ثبت شده در بورس را تشکیل می دهد².

1. به نقل از: McKinsey Quarterly October ۲۰۰۴

2. به نقل از: Financial Times, March ۲۹, ۲۰۰۵

دولت هند نیز به همین ترتیب سیاست "سرمایه گذاری منفی"¹ خود را در سال 1991 که مجموع زیان بنگاههای غیرمالی عمومی باعث افزایش کسر بودجه عمومی، به میزان حدود 2 تا 3 درصد تولید ناخالص داخلی شد، آغاز کرد. سرمایه گذاری منفی در دهه 1990 عمدتاً شامل فروش سهام اقلیتی برای ایجاد درآمد بود. از اواخر دهه 1990 و اوایل دهه 2000، تعداد اندکی از بنگاههای تحت مالکیت دولت مرکزی به طور کامل و یا از طریق اکثریت سهام به سرمایه گذاران خصوصی واگذار شد، اما این موارد در مقایسه با ارزش داراییهای بخش عمومی اندک بود. این روند با فروش سهام مخابرات به یک شریک استراتژیک در سال 2002 شتاب گرفت، اما سیاست مذکور با توقف پیشنهاد فروش دو شرکت نفتی در اواخر همان سال به حال تعطیل در آمد. یک تحلیل اخیر نشان می دهد که بین سالهای 1991 و 2004 فقط 28 درصد از خصوصی سازی برنامه ریزی شده تحقق یافته است و در فاصله سالهای 2002 - 2001 که طی آن 47 درصد اهداف خصوصی سازی تحقق یافت، موفقترین سال آن بوده است.² به علاوه، بیش از 40 درصد سهام سرمایه کشور هنوز در مالکیت دولت است.³ در سطح

زیر ملی¹ هم تعداد زیادی بنگاه در بخش های مختلفی چون تولید، صنایع فرآوری کشاورزی، نیرو و حمل و نقل وجود دارد که همچنان در دست دولت باقی مانده اند.

اروپا و آسیای مرکزی

نقش بنگاه های دولتی در اروپا و آسیای مرکزی امروزه در مقایسه با دهه 1990 کمرنگ شده است. تا شروع سال 2003 همه کشورهای منطقه به غیر از دو کشور، کار خصوصی سازی بنگاه های کوچک را به پایان رسانده و یا در شرف اتمام آن بودند، ضمن آن که 20 کشور منطقه هم حداقل 25 درصد از بنگاه های بزرگ خود را خصوصی سازی کرده بودند. سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی در شروع سال 2003 به بیش از 50 درصد در 22 کشور منطقه رسید در حالی که این رقم در سال 1994 صرفاً 9 درصد و سهم 11 کشور از 22 کشور مذکور در آن 70 درصد و بیشتر بود.²

با این حال، بسیاری از کشورها، از جمله کشورهای متقاضی عضویت در اتحادیه اروپا و دارای برنامه های خصوصی سازی طولانی و معطل مانده، مثل لهستان، هنوز دارای شرکت های

"استراتژیک" بزرگی در بخش های رقابتی مانند فولاد، پتروشیمی و تولید هستند که متعلق به دولت است. مالکیت دولتی بویژه در آسیای مرکزی کاملاً غالب است: در سال 2002 بنگاههای دولتی بیش از 50 درصد تولید ناخالص داخلی در بلاروس، مولداوی، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان را به خود اختصاص دادند¹. در بالکان، کشورهای نظیر کوزوو و صربستان هزاران شرکت "تحت مالکیت اجتماعی" را در اختیار دارند. به طور کلی باقی مانده مالکیت دولت در بنگاههای خصوصی سازی شده در منطقه نیز به طور کل بالا است²؛ و در تمام منطقه، به رغم پیشرفت های اخیر در بخش هایی مانند مخابرات، هنوز مقادیر زیادی از خدمات عمومی (خصوصاً برق و آب)، بانک ها و مؤسسات مالی غیربانکی مانند شرکت های بیمه در مالکیت دولت قرار دارند.

آمریکای لاتین

خصوصی سازی در آمریکای لاتین، کاری اصلی و عمده بوده است. اما این فعالیت در سه کشور بزرگ منطقه - آرژانتین، مکزیک، برزیل - و تعداد اندکی از کشورهای کوچک مانند بولیوی و پرو متمرکز بوده است. در واقع، این کشورها نقش بنگاههای دولتی را به طور اساسی تنزل داده اند؛ مثلاً در مکزیک، سهم بنگاههای عمومی

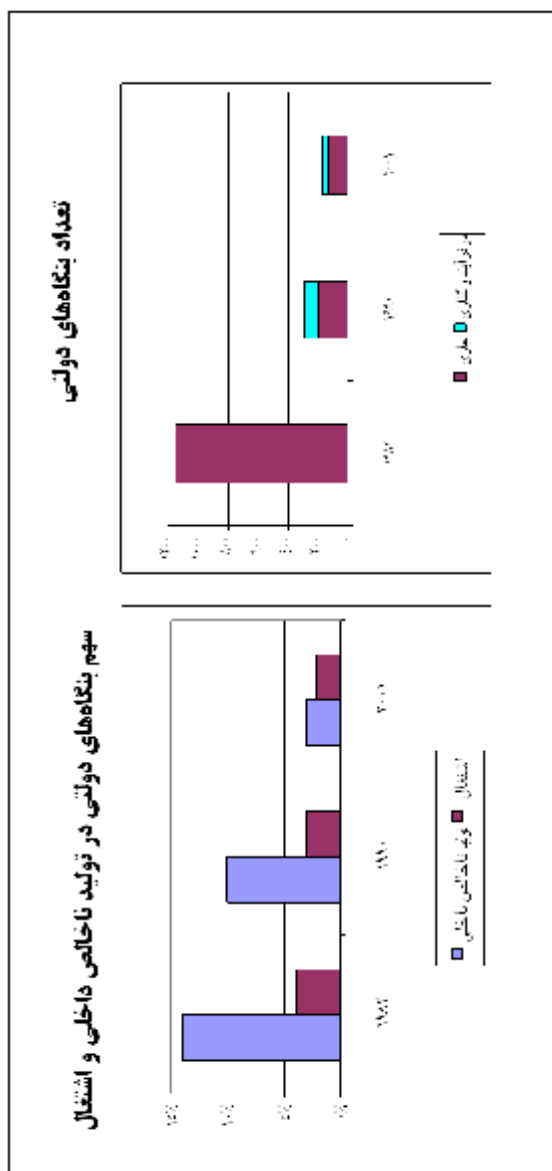
1- به نقل از: بانک جهانی، 2004

2- به نقل از: Lieberman ۲۰۰۳

در تولید ناخالص داخلی از 15 درصد در سال 1982 به کمتر از 5 درصد در سال 2001 کاهش یافت (کادر 3). اما در اکثر کشورهای دیگر منطقه بنگاههای دولتی همچنان مشغول فعالیت هستند.

کادر 3: بنگاههای دولتی در مکزیک

نقش بنگاههای دولتی در اقتصاد مکزیک طی دو دهه گذشته به شدت کاهش یافته است. در سال 1982 تعداد 1.155 بنگاه دولتی در مکزیک وجود داشت که 4/4 درصد نیروی کار و 14 درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور را به خود اختصاص داده بود. تا سال 1990 تعداد بنگاههای مذکور به 418 بنگاه با 3/7 درصد از اشتغال و 10/1 درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. با استمرار خروج دولت از بسیاری از فعالیتهای اقتصادی از جمله بخشهای استراتژیک و کالاهای اولیه، این رقم در دهه 1990 باز هم کاهش یافت. بنادر، چندین فرودگاه و راه آهن نیز مشمول فرآیند خصوصی سازی شدند. در مشارکت خصوصی در شرکتهای درجه دو پتروشیمی و تولید برق نیز پیشرفتهایی حاصل شد.



در سال 2001 تعداد بنگاههای دولتی به 205 بنگاه رسید که 3 درصد از تولید ناخالص داخلی و 1/5 درصد از اشتغال را در اختیار داشتند. در همین سال 20/3 درصد از بودجه دولت مرکزی به یارانه‌ها و سایر انتقال‌ها تخصیص یافت که از این رقم 31/4 درصد برای بنگاههای دولتی بود. سه بنگاه دولتی اصلی در بخش انرژی 2/9 درصد تولید ناخالص داخلی و 0/62 درصد اشتغال را در اختیار داشتند و حدود 55/9 درصد از درآمد بودجه دولت مرکزی را تأمین می‌کردند. در پایان سال 2003 حدود 80 بنگاه از مجموع 210 بنگاه دولتی باقی‌مانده به فعالیت‌های تجاری در حوزه‌های ذیل اشتغال داشتند: نفت، برق، حمل و نقل، مخابرات، خدمات پستی و تجاری‌سازی محصولات مصرفی اساسی یا انبوه. مابقی آنها مؤسسات مالی و اجتماعی دارای برنامه‌های بهداشت، مسکن، آموزش، فرهنگ، مواد غذایی و سایر محصولات و خدمات بودند. بنگاههای دولتی هنوز کنترل صنایع مهم مانند نفت (Pemex) و برق (CFE, LFC) را که حوزه‌های اختصاصی دولت هستند، در اختیار دارند.

مأخذ: *Regulating Market Activities by Public Sector*, (•) February ۲۰۰۵, Organization for Economic Co-operation and Development

2-3 - ویژگیهای بخشی

مالکیت دولت در زیرساختهای موجود و مؤسسات بخش مالی، به رغم تأکید فزاینده بر مشارکت بخش خصوصی طی یک دهه گذشته، همچنان وجود دارد.

زیرساخت

تأسیسات نیرو تقریباً در 85 کشور در حال توسعه یا 55 درصد از همه کشورهای در حال توسعه در پایگاه اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیرساخت- هنوز در تملک دولت بوده و توسط دولت اداره می شود. نتیجه بررسی 52 کشور در حال توسعه دارای ظرفیت تولید بین 29 مگاوات (گامبیا) و 318 گیگاوات (چین) آن بود که تقریباً 70 درصد از آنها فرآیند جلب مشارکت بخش خصوصی در این بخش را یا شروع نکرده و یا به پایان نرسانده بودند و 18 درصد دیگر فرآیند را تازه شروع کرده بودند؛ برعکس، تأمین کنندگان مستقل نیرو در 67 درصد این کشورها تأسیس شده و 21 درصد دیگر از این کشورها نیز در حال برنامه ریزی برای باز کردن بازار برق به روی تأمین کنندگان مستقل بودند¹. مالکیت دولت بیش از همه جا در کشورهای کم درآمد دارای ظرفیتهای ضعیف نهادی و نظارتی غالب است. مثلاً، تأسیسات نیرو در 32 کشور از 47 کشور حاشیه صحرای آفریقا به طور کامل در تملک دولت بوده و توسط دولت اداره می شوند در حالی که 8 کشور دارای قراردادهای واگذاری امتیاز و 7 کشور دیگر دارای قراردادهای مدیریت یا اجاره بودند². اما مالکیت دولت فقط در آفریقا غالب

1- به نقل از: بانک جهانی 2004

2- به نقل از: Gokgur ۲۰۰۴

نیست: یک تحقیق اخیر در تقریباً 20 کشور کم درآمد در مناطق مختلف از جمله 11 کشور در آسیای جنوبی، آسیای شرقی و اروپا و آسیای مرکزی- نشان می دهد که ضمن آنکه بسیاری از آنها شرکت های دولتی خود را تجاری سازی کرده و یا از طریق جلب مشارکت خصوصی، بخش خصوصی را در آنها وارد کرده اند، فقط یک کشور (مالی) دارای مشارکت خصوصی در بخش توزیع بوده (در حالی که چهار کشور در مراحل پیشرفته این فرآیند هستند) و فقط چهار کشور دارای مشارکت خصوصی در بخش تولید هستند¹. به همین ترتیب، تأسیسات مخابراتی نیز هنوز در 60 درصد کشورهای در حال توسعه ثبت شده در پایگاه اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیرساخت در مالکیت دولت قرار دارد و توسط دولت اداره می شود. مالکیت دولتی عملاً در تمام مناطق وجود دارد. در حالی که کشورهای حاشیه صحرای آفریقا موفقیت هایی در جلب مشارکت خصوصی داشته اند (موریتانی و اوگاندا به طور مثال)، اپراتور اصلی در 27 کشور کاملاً دولتی است که از این تعداد 17 کشور اصلاً اصلاحاتی را شروع نکرده اند و 10 کشور دیگر به دلایل سیاسی و یا وضعیت بازار، متوقف شده و یا کار را به تأخیر انداخته اند². 20 کشور دیگر این منطقه دارای سطوح

1. به نقل از: Briceno-Garmendia et al ۲۰۰۴

1. به نقل از: بانک جهانی 2005

مختلفی از مشارکت خصوصی هستند: یک کشور (سومالی) کاملاً خصوصی سازی شده، 13 کشور دارای مشارکت خصوصی اکثریتی هستند و شش کشور نیز اقدام به فروش سهام اقلیتی کرده اند. در آمریکای لاتین، اپراتورهای مخابراتی در 40 درصد از کشورها هنوز کاملاً دولتی هستند و توسط دولت اداره می شوند در حالی که در خاورمیانه، آسیای جنوبی و اروپا و آسیای مرکزی ارقام به ترتیب عبارت از 60، 65 و 30 درصد¹ است.

ارقام برای حمل و نقل و آب بسیار بالاتر است چون تقریباً 60 و 70 درصد کشورهای در حال توسعه به ترتیب هیچ نوع مشارکت خصوصی در این بخش ها ندارند. در حمل و نقل واگذاری حق امتیاز در آمریکای لاتین و آسیای شرقی متمرکز بوده است و سایر مناطق دارای فعالیت ناچیزی بوده اند.

بخش مالی

خصوصی سازی باعث کاهش مالکیت دولت در بخش بانکی شده است: در اروپا و آسیای مرکزی، به طور مثال، سهم داراییهای کل در بانکهای دولتی از تقریباً نصف در سال 1995 به کمتر از 20 درصد در سال 2003 رسید که سهم بیشتر در این کاهش متعلق به کشورهای متقاضی عضویت در اتحادیه اروپا در مقایسه با

کشورهای آسیای مرکزی بود. به طور مثال در بلغارستان 85 درصد نظام بانکی خصوصی سازی شده است.¹

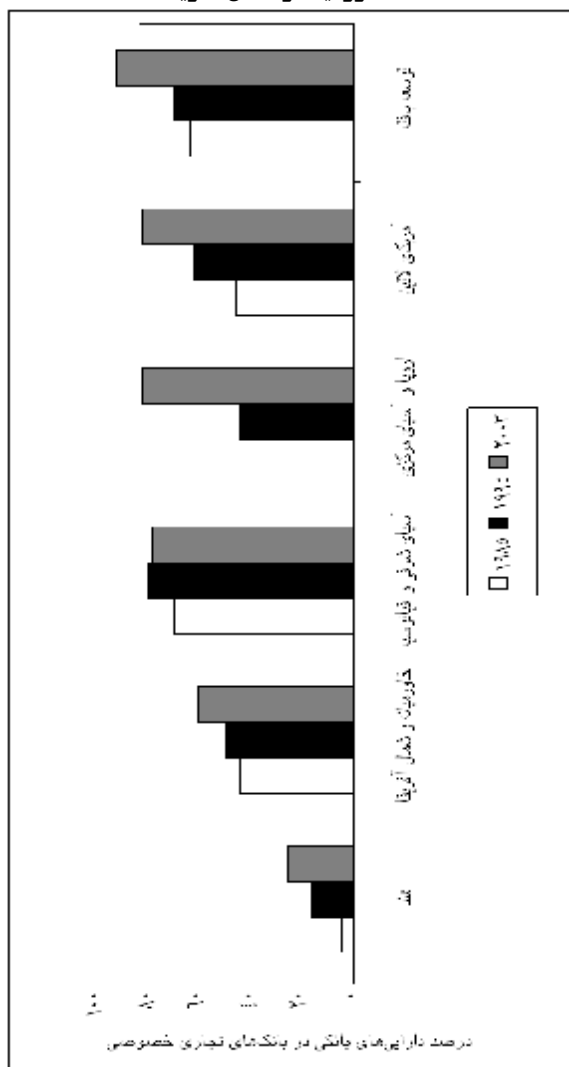
اما مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه به سطحی کاهش نیافته است که قابل اغماض باشد: در آسیای جنوبی، هند - که دارای نیمی از فعالیت های منطقه است - هنوز بیش از 70 درصد از کل دارائیه‌ها در بانک های تجاری عمومی (دولتی) را در اختیار دارد در حالی که در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به طور کلی 40 درصد کل دارائیه‌ها متعلق به بانک های دولتی است (شکل 11). در بسیاری از کشورهای در حال توسعه سایر مناطق نیز هنوز سهمی حداقل بالغ بر 30 درصد از دارائیه‌های بانکی، در کنترل دولت قرار دارد. آلبانی، آرژانتین، بلاروس، برزیل، کاستاریکا، رومانی، روسیه، تایلند، ترکمنستان و اروگوئه از جمله این کشورها هستند.² در چین، بانک های دولتی همچنان یک بار عمده هستند: وامهای بازپرداخت نشده مؤسسات بزرگ مالی در انتهای سال 2003 حدود 18 درصد کل وامهای اعطایی بانکها و 21 درصد تولید ناخالص داخلی بود، ضمن آن که 90 درصد این وامها بدهیهای تکلیفی دولت محسوب می شوند.³

1. به نقل از: Lieberman ۲۰۰۳

2. به نقل از: Clarke, Cull and Shirley ۲۰۰۳

3. به نقل از: Caprio et al ۲۰۰۴

شکل 11: بانک‌های دولتی هنوز پا بر جا هستند، به خصوص در هند و منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا



انرژی

در بخش انرژی، مسائل سیاسی حاکم بر سرمایه گذاری خصوصی و بویژه خارجی در بخش هایی چون نفت و گاز بسیار زیاد است و در نتیجه بسیاری از این شرکت ها هنوز یا کاملاً دولتی هستند و یا اکثریت سهام آنها متعلق به دولت است. البته پیشرفت هایی هم در جریان است: به طور مثال، در مکزیک، ضرورت تزریق پول به شرکت به شدت بدهکار پِمکس^۱، شرکت نفتی دولتی که 36 درصد درآمد دولت را تأمین می کند، سیاستگذاران را وادار کرد "مدل جدیدی" را برای شرکت مورد بررسی قرار دهند که رفع ممنوعیت صریح سرمایه گذاری خصوصی و امکان عرضه سهم از سهام موجود در بازار بورس داخلی، از جمله آنها بوده است.

خلاصه، تحلیل فوق الذکر حاکی از آن است که به رغم وجود سابقه طولانی بیش از یک دهه خصوصی سازی، به نظر می رسد که مالکیت دولتی هنوز در بسیاری از مناطق و بخش ها غالب است.

هزینه های عدم اصلاح بنگاه های دولتی بسیار بالاست: بهره وری بنگاه های دولتی علی الاصول دو تا سه برابر کمتر از شرکت های خصوصی است و در برخی موارد حتی از آن هم کمتر است؛ این بنگاه ها همچنان یک بار مالی هستند؛ فقدان سرمایه برای سرمایه گذاری منجر به ارائه خدمات ضعیف در بخش های مهمی

۱- Pemex

شده است که به طور کلی بر اقتصاد تأثیر می گذارند. درصد بالایی از شرکت های کشورهای حاشیه صحرای آفریقا و آسیای جنوبی خدمات ضعیف زیرساختی در مخابرات و برق را یک مانع عمده یا اصلی برای توسعه و رشد بخش خصوصی می دانند¹. در نتیجه دولت ها هرچه بیشتر برای حل مسائل مذکور تأخیر کنند، بار اقتصادی و مالی آن و موانع دستیابی به رشد اقتصادی نیز بیشتر خواهد شد.

1 - به نقل از: World Bank Investment Climate Database

4. مسائل در حال ظهور

حجم فراوانی از کارهای تجربی درباره آثار خصوصی سازی که در منابع دیگر به تفصیل گردآوری شده اند، نشان می دهد که در بخش های رقابتی خصوصی سازی باعث بهبود عملکرد شرکت ها شده است (آخرین بررسیها در مگینسون و نتر، 2003 و کیکری و نلیس، 2004 ارائه شده است)¹. نتایج تحقیقات موجود نشان می دهد که خصوصی سازی در این بخش ها باعث بهبود عملکرد و افزایش بازگشت (سرمایه) به مالکان و سهامداران جدید می شود. یافته های مذکور در مورد کشورهای دارای درآمد بالا و متوسط بیش از کشورهای دارای درآمد پایین صادق است.

در بخش های زیرساختی، شواهد مختلف است: بررسی های جدید نشان می دهند که مشارکت خصوصی در صورتی مزیت به همراه خواهد داشت که با چارچوبهای سیاستی و نظارتی متناسب همراه باشد². علاوه بر آن به نظر می رسد که مزیت های کارایی در مناطق (آمریکای لاتین و آسیای شرقی) و بخش های (مخابرات و برق) خاص متمرکز هستند و تمرکز این مزیتها در مناطق شهری معمولاً بیش از مناطق روستائی است؛ به طور مثال، نرخ دسترسی

1 - به نقل از: Megginson and Netter ۲۰۰۳ and Kikeri and Nellis ۲۰۰۴

2 - به نقل از: Estache ۲۰۰۴, Harris ۲۰۰۴

مناطق شهری دارای سکنه کمتر از 30 درصد کل جمعیت در کشورهای دارای درآمد پایین و متوسط، 70 درصد بالاتر از هموطنان روستائی آنهاست¹. در کل، دستیابی به مزیتها و استمرار آنها در کشورهای کم درآمد و ضعیف از نظر نهادی دشوارتر بوده است و در بخش هایی نظیر آب، تبعات اجتماعی تعدیل تعرفه به حدی است که مشارکت بخش خصوصی را تقریباً به یک چالش تبدیل می کند.

مذاکره مجدد برای عقد قرارداد بسیار رایج است. مثلاً در آمریکای لاتین، نیمی از همه قراردادهای واگذاری امتیاز زیرساختها، دوباره مورد مذاکره قرار گرفته اند و بخش های حمل و نقل و آب دارای بالاترین نرخ در این کار هستند². مذاکره مجدد همیشه نامطلوب نیست و گاهی مواقع برای قراردادهایی که ناقص طراحی شده اند لازم است، اما فسخ قرارداد یا وارد کردن فشار در نتیجه مذاکرات مجدد ناموفق در حال افزایش است و به 140 مورد یا 9/7 درصد مجموع طرحهای زیرساختی تا پایان سال 2003 رسیده است³. بخش های آب و فاضلاب بیش از همه تحت تأثیر این روند قرار گرفته اند؛ به طور مثال، اجرای واگذاری امتیاز آب در

1. به نقل از: Briceno- Garmendia et al ۲۰۰۵

2. به نقل از: Guasch ۲۰۰۴

3. به نقل از: Izaguirre ۲۰۰۴

بوئنوس آیرس و مانیل در زمانی که کاهش ارزش پول به افزایش شدید تعرفه ها منجر شد، از نظر سیاسی بسیار دشوار شد. در کشورهای حاشیه صحرای آفریقا دشواری در مذاکره و اجرای قراردادهای معتبر باعث شده است واگذاری امتیاز در بخش آب دچار مشکل شده و در برخی موارد (مثل اوگاندا و موزامبیک) لغو شود.

در مقایسه با کثرت معاملات خصوصی سازی، موارد کاملاً معکوس یا ملی سازی مجدد، اندک بوده است. این موارد نیز معمولاً به علت شکست شرکت های بزرگ خصوصی سازی شده به شدت بدهکار و یا در اثر وقوع بحران یا تغییرات سیاسی رخ داده اند. موارد ذیل از نمونه های بارز هستند: راه آهن¹ در انگلستان (در نتیجه ورشکستگی)، هواپیمایی نیوزیلند² (یک کمک مالی 300 میلیون دلاری برای نجات از ورشکستگی)، واگذاری امتیاز آب لا پاز³ و ال آلتو⁴ در بولیوی و بانک های شیلی و مکزیک که از طریق حفاظت از رقابت خارجی در دور اول به طور ناقص خصوصی سازی شدند، سپس دوباره ملی شدند و نهایتاً دوباره خصوصی سازی شدند.

۱- Rail Track

۲- Air New Zealand

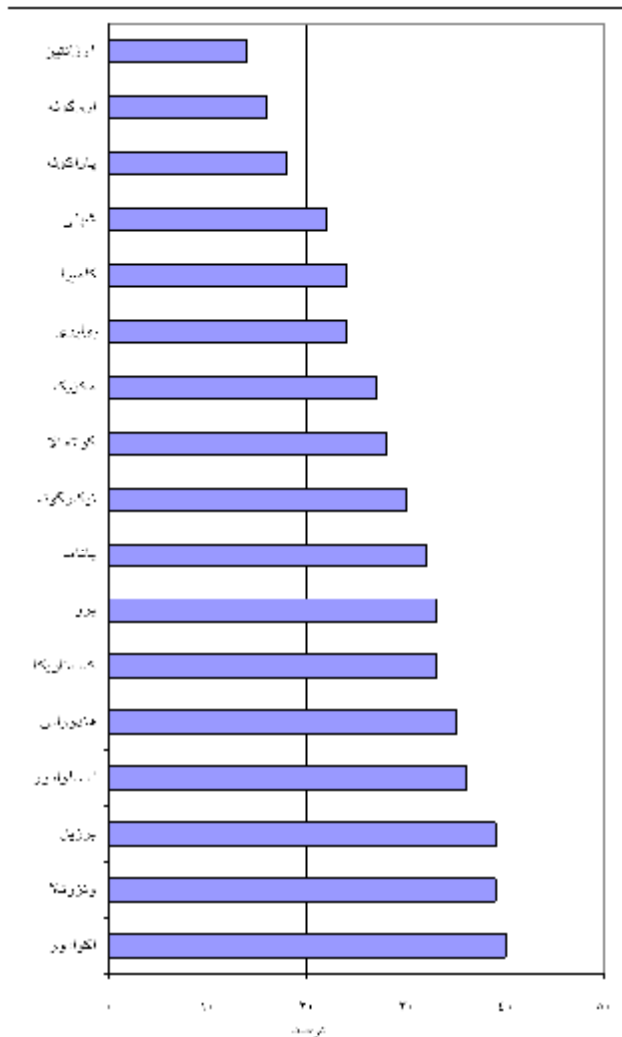
۳- La Paz

۴- El Alto

موارد مذکور اگرچه از نظر تعداد اندک بوده اما همراه با برخی معاملات دیگر که اخیراً دچار مشکل شده‌اند به کاهش حمایت عمومی از خصوصی سازی در سراسر جهان، کمک کرده‌اند. نظرسنجیهای عمومی اخیر مطالب ذیل را نشان می‌دهند:

- در آمریکای لاتین، حدود 75 درصد از جمعیت در سال 1995 موافق خصوصی سازی بودند¹، اما یک نظرسنجی اخیر توسط مؤسسه لاتینوبارومترو² نشان می‌دهد که درصد افراد معتقد به واگذاری فعالیت‌های تولیدی دولت به اشخاص خصوصی بین سالهای 1998 و 2002 از 51 درصد به 35 درصد کاهش یافته است. در طی همین دوره درصد افراد معتقد به مفید بودن خصوصی سازی برای کشورشان از 46 درصد به 28 درصد کاهش یافته است (شکل 12)؛ و زمانی که به طور مشخص سؤال شد به نظر آنها از بین دولت یا بخش خصوصی کدامیک باید مسئولیت ارائه خدمات در بخش‌های آب و برق را به عهده بگیرند، 70 درصد از پاسخ‌دهندگان مایل بودند دولت این مسئولیت را به عهده بگیرد.

شکل 12: اعتقاد به این که خصوصی سازی برای کشورشان مفید است (%)



منبع: Latinobarometro, 2002

- در کشورهای حاشیه صحرای آفریقا، یک نظرسنجی اخیر مؤسسه آفروبارومتر^۱ از 15 کشور عمده اجراکننده اصلاحات اقتصادی بین سالهای 1999 و 2001 نشان داد که کمتر از 35 درصد جمعیت - که طیف آن از 30 درصد و کمتر در غنا، لسوتو، مالی، اوگاندا و زامبیا شروع و به 40 درصد و بیشتر در بوتسوانا، آفریقای جنوبی و تانزانیا می‌رسد- خصوصی سازی را به مالکیت دولت ترجیح می‌دهند.^۲ در غنا، به طور مثال، 70 درصد پاسخ دهندگان به طور کلی مخالف خصوصی سازی بنگاههای عمومی بودند در حالی که 50 درصد "شدیداً" مخالف بودند. در زامبیا، محققان گروه فوکوس^۳ به این نتیجه رسیدند که مردم "عمیقاً به مالکیت عمومی و ارائه اشتغال عمومی اعتقاد دارند"^۴؛
- در اروپای شرقی و مرکزی، نظرسنجی انجام شده در 16 کشور (غیر از کشورهای آسیای مرکزی) نشان می‌دهد که 52 درصد جمعیت بین سالهای 1998 و 2001 مالکیت خصوصی را بر مالکیت دولتی ترجیح می‌دادند و این

۱- Afro Barometer

2- به نقل از ۱۹۹۹/۲۰۰۱ AfroBarometer

۳- Focus

4- به نقل از: ۲۰۰۴ Slattery

پشتیبانی در کشورهای بالتیک (با بیش از 80 درصد) بیش از سایر کشورها بود¹. با این حال، در روسیه، احساس 70 درصد از جمعیت سؤال شونده آن بود که وضعشان بعد از خصوصی سازی بدتر شده و آنها مالکیت دولتی را ترجیح می دهند درحالی که در کشورهای نظیر بلاروس، مولداوی و اوکراین کمتر از 40 درصد مردم موافق خصوصی سازی بودند؛

- در آسیای شرقی نظرسنجی در هشت کشور (به غیر از ویتنام، لائوس و کامبوج) نشان می دهد که فقط یک سوم افراد سؤال شونده با خصوصی سازی در برابر مالکیت دولتی موافق بودند². در حالی که پشتیبانی در کره تقریباً بالا بود (60 درصد)، در حالیکه در چین (17 درصد)، تایلند (33 درصد) و فیلیپین (39 درصد)، این پشتیبانی کم بود؛

- در آسیای جنوبی نظرسنجی منطقه ای انجام نشده است اما یک نظرسنجی انجام شده اخیراً در سریلانکا نشان می دهد که 60 تا 80 درصد مردم احساس می کردند که وضعیت زندگیشان بعد از خصوصی سازی بدتر شده است.

1- به نقل از: ۱۹۹۸، ۲۰۰۰ New Democracies Barometer

۲- به نقل از: ۲۰۰۱-۰۲ Asia Barometer

چندین عامل باعث این کاهش پشتیبانی عمومی شده است: سستهای طولانی مالکیت عمومی در بسیاری از کشورها و مناطق؛ تبلیغ بیش از حد مزایای خصوصی سازی و ایجاد انتظارات غیرواقعی؛ خرابی عمومی وضعیت اقتصادی و انجام اصلاحات دردناک آزادسازی که ملازم خصوصی سازی تصور شده است؛ عدم اطلاع عمومی و طراحی نادرست فرآیندهای خصوصی سازی که به نتایج ضعیف و مناقشات مختلف در مورد قیمتها، خصوصاً در بخش هایی مانند آب و برق، منجر شد¹.

ضمناً، هزینه های عدم اصلاح بنگاههای دولتی در بخش های مهمی چون زیرساختها و مالیه نیز گزاف است. بنابراین انجام کدام کار ضروری است؟ پاسخ تفصیلی به سؤال مذکور فراتر از موضوع مورد بررسی در مقاله حاضر است. به این دلیل در مقاله حاضر فقط به نکات اصلی یک چارچوب کلی برای پیشرفت در موضوع اصلاح بنگاههای دولتی، از جمله ضرورت: (1) استمرار بهبود سیاستها و فرآیندهای خصوصی سازی؛ (2) وارد کردن انضباط بازار به شرکت های دولتی؛ و (3) توجه بیشتر به اندازه گیری نتایج حاصله، پرداخته شده است.

1- برای اطلاع از کلیات شواهد در بخش های مذکور به Harris ۲۰۰۴ مراجعه شود.

1- 4 - استمرار بهبود سیاستها و فرآیندهای خصوصی سازی

تجارب چندین سال گذشته نشان می دهد که خصوصی سازی نه یک مرهم جادویی است و نه یک راه حل جهان شمول که به سهولت در همه کشورها و در همه بخش ها قابل اجرا باشد. در این کار رویکرد "تک سایز اندازه همه"¹ وجود ندارد. در عوض، سیاستها و رویکردها باید با در نظر گرفتن شرایط خاص هر بخش و کشور، علی الخصوص ساختار بازار و سطح توسعه نهادی، تغییر یابد.

بخش های رقابتی

در بخش های رقابتی اکنون دیگر مناقشه ای درباره خصوصی سازی و آثار آن وجود ندارد؛ بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا قبلاً خصوصی سازی در بخش های رقابتی را به انجام رسانده اند و یا پیشرفت های فراوانی در آن داشته اند، ضمن آن که در سایر کشورها نیز این شرکت ها می توانند و باید به سرعت خصوصی سازی شوند. ملاحظات غالب درباره خصوصی سازی، عموماً شامل قیمت گذاری داراییها، شفافیت و تأثیر آن بر نیروی کار است. تجربه نشان می دهد که با استفاده از تکنیکهای مناسب ارزیابی، برگزاری و اجرای

1. "one size fits all" approach. مؤلف برای انتقال این مفهوم که یک رویکرد واحد مناسب همه کشورها و بخش ها وجود ندارد از این عبارت مورد استفاده در تولید و فروش پوشاک استفاده کرده است.

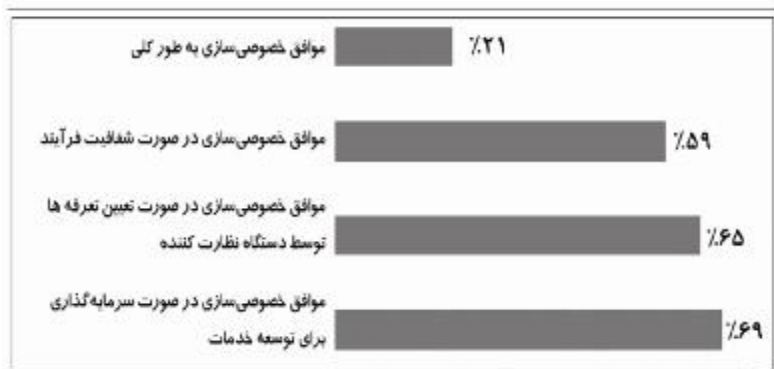
فرآیندهای مزایده رقابتی، ایجاد ترتیبات صحیح سازمانی و تصمیم‌گیری و ایجاد برنامه‌های کاری و تورهای گسترده‌تر تأمین اجتماعی برای کارگران تحت تأثیر تبعات منفی خصوصی سازی، می‌توان ملاحظات و دغدغه‌های مذکور را رفع نمود. همان طور که با تفصیل بیشتر در ادامه مقاله نشان داده شده، کار در بخش زیرساختها و مالیه دشوارتر و مستلزم توجه بسیار بیشتر به تدوین سیاستهای رقابتی و چارچوبهای نظارتی است.

بخش‌های زیرساختی

بخش‌های زیرساختی-که مشتمل بر موضوعات پیچیده‌ای چون قیمت، دسترسی و کیفیت خدمات است- نیازمند یک رویکرد مورد به موردی با در نظر گرفتن ساختارهای غالب بازار و ظرفیتهای قانونگذاری است. چالشهای کار بویژه در بخش‌های شبکه‌ای مانند آب و برق؛ و در کشورهای کم درآمد، بیشتر و بزرگتر است. لازم است دقت کافی به عمل آید تا مشارکت خصوصی در زیرساختها با سیاستها و نهادهای مروج اصلاحات گسترده‌تر تمام بخشی از طریق تحقق رقابت، رسیدگی به اصلاح تعرفه‌ها، ایجاد چارچوبها و ظرفیتهای نظارتی، حصول اطمینان از طراحی و اجرای بهتر قراردادها و ایجاد شفافیت همراه شود. هر یک از این موضوعات به‌طور عمیق در ادبیات وسیع و به سرعت در حال رشد مشارکت خصوصی در زیرساختها پوشش داده شده است. تحقیقات نشان

می دهد که در صورت انجام اقدامات مذکور، نتایج حاصله بهتر— و مردم راضی به حمایت از مشارکت خصوصی— می شوند (شکل 13).

شکل 13: نظرسنجی - خصوصی سازی تولید برق در پرو



مأخذ: Apoyo ۲۰۰۲

علاوه بر آن، با توجه به سرمایه گذاری وسیع مورد نیاز در زیرساختها (کادر 4) موضوع اصلی عمومی یا خصوصی بودن آن نیست. تأمین نیازهای وسیع مالی مستلزم فراهم کردن آن از همه منابع ممکن از جمله از طریق مشارکتهای عمومی - خصوصی دارای طراحی مناسب، برنامه های کمکی مبتنی بر ستانده، توسعه بازارهای مالی محلی و استفاده بهینه از محصولات کاهش دهنده ریسک است.¹ بازکردن مشارکت خصوصی به روی گروه گسترده تری از بازیگران نیز می تواند مفید باشد. سرمایه گذاران جهانی شاید به دلیل دشواریهای سیاسی و بازاری در حال عقب نشینی و یا تصمیم گیریهای گزینشی تر باشند، اما روند صعودی مشارکت

سرمایه‌گذاران منطقه‌ای و محلی در حال جبران آن است. مثلاً⁴ شرکت از 10 شرکت اول حمایت‌کننده¹ برق در سالهای 2001-2003، شرکت‌های مالزیایی، برزیلی، هنگ کنگی و تایلندی بودند.² مشارکت ارائه‌کنندگان کوچک خدمات نیز یک راه دیگر است. این گروه در برخی موارد مکمل ارائه‌کنندگان سستی خدمات هم در مناطق روستائی و هم در مناطق شهری در حوزه‌هایی مانند آب و فاضلاب هستند.³

کادر 4: سرمایه‌گذاری در زیرساختها

بهبود شبکه زیرساختها و ارائه خدمت در کشورهای در حال توسعه مستلزم سرمایه‌گذاری مبالغ گزافی است که برای کشورهای کم درآمد طی پنج سال آینده حدود 7/5 تا 9 درصد تولید ناخالص داخلی برآورد شده است. تأمین نیازهای مذکور، بودجه‌های بیشتری از آنچه هم اکنون تخصیص داده می‌شود لازم دارد. در کشورهای کم درآمد و با دارای درآمد متوسط رو به پایین، سطح مخارج تا 3 درصد کمتر از نیازهای برآورد شده است. سهم بخش خصوصی در هزینه‌های زیرساختی حدود 20 درصد است که معادل فقط 10 تا 15 درصد برآورد نیازهای سالانه است. بخش عمومی (دولت، خدمات عمومی) دارای بیشترین سهم است و رقمی بین 2 تا 4 درصد تولید ناخالص داخلی را صرف می‌کند که معادل حدود 70 درصد هزینه‌های زیرساختی است. در

۱- Ponsors

2. به نقل از: Izaguirre ۲۰۰۴

3. به نقل از: McIntosh ۲۰۰۳

سالهای اخیر سرمایه گذاری عمومی به علت انتظار مشارکت بخش خصوصی، برنامه های تنظیم مالی و تمرکززدایی کاهش یافته است. به طور مثال، هشت کشور آمریکای لاتین شاهد کاهشی از 3 درصد تا 0/8 درصد تولید ناخالص داخلی طی دهه 1990 بوده اند. کاهش سرمایه گذاری های عمومی به علت کاهش شدید کمک های رسمی توسعه ای¹ که 10 درصد باقی مانده هزینه های سرمایه گذاری را به خود اختصاص می دهد، تشدید شده است. کمک های رسمی توسعه ای با انتظار بیش از حد خوش بینانه نسبت به مشارکت بخش خصوصی از دهه 1990 رو به کاهش نهاد؛ تعهدات زیرساختی از بانک های چند جانبه (بین المللی) از 18 میلیارد دلار در سال 1996 به 13/5 میلیارد دلار در سال 1999 تنزل کرد که البته تا سال 2002 به رقم 16 میلیارد دلار افزایش یافت.

مأخذ: ۲۰۰۴؛ Briceno-Garmandia et al ۲۰۰۴؛ Estache ۲۰۰۴؛ Izaguirre ۲۰۰۴

بخش مالی

در بخش های مالی، خصوصی سازی مطلوب است اما تأثیر آن بر شرکت های دیگر و اقتصاد به طور کلی به معنای آن است که لازم است این کار در مقایسه با خصوصی سازی شرکت های تجاری معمولی با دقت بیشتری انجام شود. تجربه کشورهای مانند آرژانتین، شیلی و مکزیک، ضرورت زمانبندی ترتیب لغو مالکیت دولتی به مرور زمان و همراه با ورود مالکیت خصوصی جدید و بهبود فضای قانون گذاری را نشان می دهد. وارد کردن مالکان خارجی دارای حسن شهرت و تجربه نیز غالباً بخشی از استراتژی

۱- Official Development Assistance, ODA

وفق است چون آنها می توانند مهارت‌ها، محصولات و آموزشهای لازم را وارد کشور میزبان کنند و تصمیمات بهتری را در تخصیص منابع ارائه کنند.¹ به حداقل رساندن مالکیت دولت در بانک‌های خصوصی سازی شده نیز مهم به نظر می‌رسد. یک تحقیق اخیر درباره خصوصی سازی بانک‌ها در نیجریه، به طور مثال، تأثیرات منفی مالکیت اقلیتی دولت بر عملکرد بسیاری از بانک‌های خصوصی سازی شده را نشان می‌دهد.² در بخش بانکداری به طور کلی، تحقیق کلارک، کول و شرلی (2005)³ نشان می‌دهد که وقتی دولت بخشی از سهام، علی‌الخصوص اکثریت سهام، را نگه می‌دارد بانک همچنان به عملکرد ضعیف خود ادامه می‌دهد. استمرار مالکیت دولت، اعتبار (بانک) را نیز کاهش می‌دهد و فشارهای مستمری برای اعطاء تسهیلات به وام گیران سفارشی ایجاد می‌کند که دارای تأثیر منفی بر درآمدهای آتی بانک‌ها خواهد بود که به نوبه خود باعث آسیب زدن به سرمایه گذاران و مالیات دهندگان می‌شود.⁴

1- به نقل از: بانک جهانی 2001

2- به نقل از: Beck et al ۲۰۰۵

۳- Clarke, Cull and Shirley (۲۰۰۵)

4- به نقل از: Caprio ۲۰۰۴

بخش های اجتماعی

مشارکت عمومی - خصوصی¹ در بخش های اجتماعی مثل بهداشت بهداشت و آموزش، به دلیل تصور ناکارآمدیهای بخش دولتی و مزایای متصوره از ورود بخش خصوصی از نظر افزایش رقابت، مهارت های تخصصی و انعطاف و نوآوری، در حال افزایش است. معذالک، ارزیابیهای چندانی از آثار و عواقب مشارکت عمومی-خصوصی در بخش های اجتماعی که بیشتر در بخش بهداشت مشاهده می شود، به عمل نیامده است. یافته های بررسیهای اخیر به طور خلاصه در کادر 5 جمع بندی شده اند.

کادر 5: مشارکتهای عمومی - خصوصی در بخش های اجتماعی

لاوینسون و هاردینگ (2004)² تجربه رویکردهای قراردادی (عمدتاً قراردادهای مدیریت و ارائه خدمات) را در مراقبتهای بهداشتی اولیه یا خدمات تغذیه با مشارکت سازمان های غیرانتفاعی را مورد بررسی قرار داده اند. آنها بر اساس ده مطالعه در کشورهای عمدتاً کم درآمد نشان می دهند که بهبود سریع در انواع خدمات و شرایط حاصل شده است. چهار مورد دارای ارزشیابی کنترل شده قبل و بعد با میانه تفاضل مضاعف³ بین 9 تا 26 درصد، تأثیر زیادی از خود نشان دادند. برای پارامترهای سهل التغییر، مثل واکسیناسیون، تفاضل مضاعف بزرگتری مشاهده شد. شش تحقیق از ده تحقیق انجام شده به مقایسه عملکرد پیمانکار، با

۱- Public-Private Partnership, PPP

۲- Loevinsohn and Harding (۲۰۰۴)

۳- Median double differences

(ارائه) خدمات دولت پرداخته و همگی به این نتیجه رسیده‌اند که پیمانکاران هم از نظر کیفیت مراقبت‌ها و هم از نظر پوشش خدمات کارآمدتر هستند. این ملاحظه که قراردادهای امکان ارائه خدمات را در مقیاس وسیع فراهم نمی‌کنند، بروز داده نشد؛ چهار مورد نمونه مشتمل بر میلیون‌ها هزینه بود. از نظر هزینه، مؤسسات غیردولتی حتی وقتی که مبالغ مشابهی هم به نهادهای عمومی تخصیص داده شد، باز هم بهتر عمل کردند. برنامه‌ها مستمر بودند؛ از 9 برنامه، هفت برنامه ادامه و توسعه یافته است. تنها تحقیقی که به بررسی عدالت و انصاف پرداخته به این نتیجه رسیده است که پیمانکاران توانسته‌اند خدمات بهداشتی برای افرادی بضاعت را به میزان قابل توجهی بهبود بخشیده و در عمل برای آنها صرفه‌جویی نمایند و در مقایسه با خدمات دولت در این زمینه بهتر کار کرده‌اند.

تیلر و بلر¹ (2002) تجربه مشارکت عمومی-خصوصی در مدیریت و ساخت بیمارستانهای عمومی را مورد بررسی قرار داده است. در استرالیا، دولت‌های فدرال و ایالتی از طرق مختلف، از جمله از طریق معاملات ساخت، تملک و بهره‌برداری² بهره‌برداری² تبدیل، فروش بیمارستان به یک اپراتور خصوصی، مدیریت خصوصی بیمارستان عمومی، ترتیبات ساخت، تملک، اجاره و همجواری که در آن یک بال خصوصی در درون یا در جوار یک بیمارستان عمومی ایجاد می‌شود، مشارکت خصوصی را در بیش از 50 بیمارستان عمومی وارد کرده‌اند. یک نمونه دارای نتایج مثبت قرارداد ساخت، تملک و بهره‌برداری بیمارستان میلدورا³ است که در سال 1999 منعقد شد. هزینه‌های سرمایه‌ای این بیمارستان جدید 20 درصد کمتر از هزینه ساخت بیمارستانهای دولتی بوده است. همه اهداف عملکردی تحقق یافته، تعداد بیماران مراجعه کننده در سال اول 30 درصد افزایش یافته،

۱-Taylor and Blair (۲۰۰۲)

۲- Build-own-operate, BOO

۳-Mildura

خدمات درمانگاهی با هزینه پایینتر ارائه می شود و بهره بردار هم سود کرده است. در سوئد، شهرداری استکهلم یک بیمارستان عمومی 240 تختخوابی را بعد از انجام مجموعه ای از اصلاحات اولیه در سال 1994 به یک بهره بردار خصوصی اجاره داد. از آن زمان به بعد، هزینه واحد به میزان 30 درصد کاهش داده شده و بیمارستان اکنون می تواند با همان منابع قبلی سالانه 100.000 بیمار دیگر را نیز مداوا کند. تیلر و بلر نشان می دهند که مشارکت عمومی - خصوصی راههای مبتکرانه ای را برای کنترل هزینه ها و بهبود خدمات ارائه می کند، اما آنها هم تأکید می کنند که مزیت صرفاً زمانی حاصل می شود که سیاستگذاران ساختار دقیقی را برای معاملات تدوین و ترتیبات منطقی قانونگذاری برای حصول اطمینان از دسترسی همگانی، مراقبتهای با کیفیت و بهبود کارایی ایجاد کنند.

لازک¹ تأثیر ابتکارات خصوصی در بخش آموزش را که یک حوزه دارای تحلیل محدود است مورد بررسی قرار می دهد. مطالعات انجام شده در انگلستان نشان می دهد که ابتکارات خصوصی در تأمین مالی ظاهراً در امر ارائه زیرساختهای عمومی به هنگام و مقرون به صرفه، موفق بوده است. تجربه ایالات متحده با مدارس قراردادی نامتوازن بوده و نتیجه کار سازمان های مدیریت آموزش² آموزه های از شکست و موفقیت بوده است. مطالعات اولیه نشان می داد که این مدارس ضمن آنکه مزایایی برای محصلین به شکل تعلیمات فردی، افزایش حضور و دسترسی بیشتر آنها به کامپیوتر داشته، تأثیر چندان منظمی بر موفقیت تحصیلی نداشته اند. شواهد جدیدتر خوشبینانه ترند: یک تحقیق اخیر نشان می دهد که مدارس اجاره ای تحت اداره سازمان های مدیریت آموزش پیشرفت هایی را در نمرات امتحانی سالهای 2002 ثبت کرده اند و به میزان قابل توجهی از مدارس اجاره ای دارای مشخصات جمعیتی مشابه که تحت اداره سازمان های مدیریت آموزش نیستند،

۱- LaRouque (۲۰۰۴)

۲- Education Management Organizations, EMOs

پیشی گرفته‌اند. شواهد موجود درباره تأثیر انتخاب و رقابت بر عملکرد محصل، نتایج متضادی را نشان می‌دهد: (1) برخی از تحقیقات نشان می‌دهند که عملکرد محصلین در مدارس اجاره‌ای بهتر از عملکرد محصلین در مدارس دولتی است در حالی که تحقیقات دیگر خلاف این را نشان می‌دهند؛ و (2) رقابت مدارس خصوصی باعث بهبود نتیجه در مدارس دولتی می‌شود، در حالی که تحقیقات دیگر نشان می‌دهند که این امر تأثیری نداشته یا دارای تأثیر ناچیزی است.

همانند بخش بهداشت، تجربه در بخش آموزش نشان می‌دهد که طراحی صحیح قرارداد و فرآیند عقد قرارداد صحیح طراحی شده در دستیابی به نتایج موفقیت‌آمیز بسیار با اهمیت است.

مأخذ: ۲۰۰۴ LaRocque؛ ۲۰۰۲ Taylor and Balir؛ ۲۰۰۴ Loevinsohn and Harding

2-4 - انضباط بازار را بر بنگاههای دولتی حاکم کنید

سیاستهای قرار دادن بنگاههای دولتی در معرض رقابت از طریق مقررات زدایی و محدودیتهای شدید بودجه‌ای یکی از عناصر مهم همه برنامه‌های اصلاح بنگاههای دولتی است. اجازه ورود به اشخاص خصوصی جدید، شرکت‌ها را مجبور به بهبود عملکرد خود می‌کند. به‌طور مثال، در اصلاح بخش بنادر در بمبئی هند، مقامات تصمیم گرفتند به‌جای انجام اصلاحات مناقشه‌انگیز با جلب مشارکت خصوصی در تراست بندری JNPT، یک بندر خصوصی جدید تأسیس کنند. عملکرد عملیاتی تراست مذکور در نتیجه رقابت - و یادگیری - از بندر بخش خصوصی به میزان قابل توجهی بهبود یافت که به‌نوبه خود باعث کمک به ایجاد عوامل دیگری در زیرمجموعه آن برای انجام اصلاحات اساسی‌تر در JNPT از جمله

امکان مشارکت بخش خصوصی در تمام امور زیرمجموعه آن شده است.¹ خطر شکست و خروج از بازار، بنگاههای دولتی را وادار به بازسازی و ایجاد انضبط بیشتر می کند. به علاوه، تعهد دولت به سیاستهای ممانعت از حمایت مستمر از شرکت های ناکارآمد دولتی را نیز نشان می دهد. به طور مثال، در بنگلادش، تعطیلیهای اخیر کارخانجات بزرگ گونی بافی زیان ده، تعهد قدرتمندانه دولت به این امر را در مقایسه با خصوصی سازی تعداد اندکی از شرکت های کوچکتر طی چند سال گذشته، نشان داد. در نیجریه، بعد از چند بار تلاش ناموفق برای خصوصی سازی خط هواپیمایی ملی (نیجیریا ایرویز)²، دولت تصمیم به انحلال شرکت مذکور گرفت.

بهبود حاکمیت سازمانی بنگاههای دولتی یکی دیگر از راههایی است که در چند مورد نتایج موفقیت آمیزی به همراه داشته است. شرکت های برق زلاندنو و آفریقای جنوبی که در آنها اصول حاکمیت سازمانی از سیاستهای بخش خصوصی الگوبرداری شده از جمله این موارد هستند.³ سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی،⁴ دستورالعمل هایی را برای حاکمیت سازمانی بنگاههای دولتی تدوین نموده است که محور آن ایجاد یک چارچوب حقوقی و

1- به نقل از: Ray ۲۰۰۳

۲- Nigeria Airways

3- به نقل از: Irwin ۲۰۰۴

۴- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD

قانونگذاری مؤثر، سیاستهای مالکیت مشتمل بر شفافیت و مسئولیت پذیری و رفتار و رابطه عادلانه با سهامداران است. البته، تجارب طولانی نشان می‌دهند که باتوجه به امکان مداخله سیاسی مستمر، دستیابی به تحقق چنین اقداماتی و مهمتر از آن استمرار آنها می‌تواند دشوار باشد. علاوه بر آن، اصلاح مؤثر بنگاههای تحت مالکیت دولت، در صورتی که قرار باشد کارایی و ارائه خدمات بهبود یابند، مستلزم آن است که موضوعات حساس تعرفه‌ها و اشتغال که در بحث خصوصی سازی هم وجود دارند، ذیل مالکیت دولتی مورد رسیدگی قرار گیرند.

3-4 - به اندازه گیری و پایش نتایج بیشتر توجه کنید

ضمن آنکه تحقیقات فراوانی درخصوص ارزیابی آثار خصوصی سازی بر عملکرد بنگاه و آثار رفاهی آن انجام شده، اما اطلاعات منظم و منسجمی درباره اندازه و عملکرد بخش بنگاههای دولتی برحسب سهم آن در تولید ناخالص داخلی کل یا بخشی، سهم دارائیهای خصوصی سازی شده بنگاههای دولتی، سهم زیانهای بنگاههای دولتی، سهم وجوه انتقالی یا یارانه‌ها، سهم اعتبارات داخلی و امثال آن وجود ندارد. علاوه بر آن ارزیابی‌هایی انجام شده از نتایج اصلاحات به عمل آمده در مالکیت دولتی نیز اندک است. در غیاب این اطلاعات، ارزیابی گسترش و عملکرد مالکیت دولتی دشوار است. اندازه گیری نتایج برحسب این عوامل به ارزیابی

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/ 89

وضعیت تحقق اهداف، افزایش شفافیت و پاسخگویی، ارائه بازخورد برای انجام اصلاحات مورد نیاز مسیر انتخاب شده؛ و نهایتاً ایفای یک نقش مهم در تصدیق لزوم اصلاح بنگاه دولتی، کمک می کند.

فهرست موضوعات مرتبط

- Andrews, Michael, ۲۰۰۵. "State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof." IMF Working Paper.
- Beck, Thorsten, Robert Cull, and Afeikehna Jerome. ۲۰۰۵. *Bank Privatization and Performance: Empirical Evidence from Nigeria*. World Bank Policy Research Working Paper No. ۳۵۱۱.
- Briceno-Garmendia, C, Antonio Estache, and Nemat Shafik. *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*. INFVP paper.
- Caprio, Gerard, Jonathan Fiechter, Robert Litan and Michael Pomerleano. ۲۰۰۴. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. The Brookings Institution. Conference Report No. ۱۸.
- Chong, Alberto and Florencio Lopez-de Silanes. ۲۰۰۳. "The Truth About Privatization in Latin America." Inter-American Development Bank, Working Paper No. R-۴۸۶.
- Chong, Alberto and Florencio Lopez-de Silanes. ۲۰۰۴. "Privatization in Mexico." Inter - American Development Bank.
- Clarke, George, Robert Cull, and Mary Shirley. ۲۰۰۳. "Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview."
- Estache, Antonio. ۲۰۰۴. *Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature*. Background Paper for the October ۲۰۰۴ Berlin meeting of the POVNET Infrastructure Working Group.
- Estache, Antonio. ۲۰۰۵. "PPI partnerships versus PPI divorces in LDCs." World Bank Policy Research Working Paper ۳۴۷۰.
- Garnaut, Ross, Ligang Song, Stoyan Tenev, and Yang Yao. ۲۰۰۵. *China's Ownership Transformation: Process, Outcomes, Prospects*. IFC Washington D.C.
- Gökgür, Nilgün. ۲۰۰۴. *Assessing Trends and Outcomes of Private Participation in Infrastructure in sub-Saharan Africa*. Draft paper prepared for PPI Conference in Africa, ۳۰.
- International Telecommunication Union. ۲۰۰۳.
- Izaguirre, Ada Karina, ۲۰۰۴. "Private Infrastructure." World Bank Viewpoint Note No. ۲۷۴.

- Izaguirre, Ada Karina. ۲۰۰۴. *Private Power Projects*. World Bank Public Policy for the Private Sector Note No. ۲۸۱.
- Kikeri, Sunita and John Nellis, ۲۰۰۴. *An Assessment of Privatization*. World Bank Research Observer Vol. ۱۹, No. ۱.
- Latin Finance.com. ۲۰۰۴.
- Lieberman, Ira, Mario Gobbo, Anna Sukiasyan, Sumter Lee Travers and James R. Dick Welch. ۲۰۰۳. "*Privatization Practice Note: Europe and Central Asia Region*." World Bank.
- McKinsey Global Institute. ۲۰۰۱. *India Country Study*
- McKinsey Quarterly. ۲۰۰۴. *Corporate Governance in China*.
- Nellis, John, ۲۰۰۳. "*Privatization in Latin America*." Center for Global Development.
- Working Paper ۳۱. ۲۰۰۳.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). ۲۰۰۱. "*Recent Trends in Privatization*."
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Financial Market Trends, No. ۸۲. ۲۰۰۲.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). ۲۰۰۴. "*Privatization in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand?*"
- Privatisation and Public Private Partnership Review ۲۰۰۳ – ۲۰۰۴. Euromoney.

PRIVATIZATION: TRENDS AND RECENT DEVELOPMENTS

Authors:

Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo

World Bank

**World Bank Policy Research Working Paper ३११॥,
November २००॥**

