

خصوصی سازی و توسعه

نظریه، خط مشی و شواهد

نویسنده: کلود وی. چانگ



سازمان خصوصی سازی
معاونت مطالعات
برنامه ریزی و ارزیابی

Privatisation and Development
Theory, Policy and Evidence



سنو سناسه	: چانگ، گلود وی، ۱۹۴۱-م
عنوان و نام پدیدآور	: خصوصی سازی و توسعه : نظریه، عمل، متنی و شواهد / نویسنده گلود وی- چانگ : مترجم محمد صفار
مشخصات نشر	: تهران : نشر نو، ۱۳۸۸
مشخصات ظاهری	: ۳۹۲ ص: جدول، نمودار
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۹۱۰۵۲-۵-۵
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
یادداشت	: عنوان اصلی: Privatisation and development: theory, policy and evidence, ©2006
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۳۷۹-۳۹۲، همچنین به صورت زیر نویس
موضوع	: خصوصی سازی
موضوع	: رشد اقتصادی
سناسه افزوده	: صفار، محمد، ۱۳۵۶-، مترجم
رده بندی کنگره	: ۱۳۸۸ ج۲/ HD ۳۸۵۰
رده بندی دیویی	: ۳۳۸/۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۷۵۳۶۴۶

خصوصی سازی و توسعه:

نظریه، خط مشی و شواهد

نویسنده:

کلود وی. چانگ

زمستان ۱۳۸۷

با همکاری و مساعدت سازمان خصوصی سازی

خصوصی سازی و توسعه

نویسنده: کلود وی. چانگ

مترجم: محمد صفار

ناشر: عتروت نو

چاپ: عتروت چاپ

چاپ اول: زمستان ۱۳۸۷

شمارگان: ۱۰۰۰

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۱۰۵۲-۵-۰

قیمت: ۴۰۰۰ تومان

نشانی: خ انقلاب، خ فخررازی، خ وحید نظری غربی، کوچه فرزانه پلاک ۱، واحد ۱۳
تلفن: ۶۶۴۸۱۶۳۸-۹ فکس: ۶۶۹۵۳۱۷۴

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیش‌گفتار سازمان خصوصی‌سازی	۱۱
قدردانی	۱۴
مقدمه	۱۶

بخش اول

خصوصی‌سازی و توسعه

فصل اول: چشم‌انداز خصوصی‌سازی و توسعه

۱-۱- چارچوب ایدئولوژیکی	۲۱
۱-۲- تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی جهان	۲۴
۱-۲-۱- رکود تورمی و تغییر جهت بسوی اقتصاد بازار	۲۴
۱-۲-۲- بحران بدهی	۲۶
۱-۲-۳- تغییر دیدگاه سرمایه‌گذاران	۳۴
۱-۳- خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه فقیرتر	۳۷
۱-۴- مفهومی ناآزموده	۴۳
۱-۵- هدف و چارچوب کتاب	۴۶

بخش دوم

لیبرالیسم و پیامدهای آن

فصل دوم: لیبرالیسم و جبرگرایی اقتصادی

۲-۱- مقدمه	۵۵
۲-۲- همبستگی اجتماعی: شیوه‌های تولید	۵۷
۲-۲-۱- تهاتر و بازتوزیع	۵۷
۲-۲-۲- جامعه تحت سلطه سیاست	۶۰
۲-۲-۳- دموکراسی‌های اجتماعی	۶۳
۲-۲-۴- اقتصاد بازاری	۶۳
۲-۲-۵- نقش بخش کشاورزی	۶۵
۲-۳- جبرگرایی اقتصادی	۶۷
۲-۴- حقوق مالکیت	۶۸
۲-۵- فعالیت‌های چندملیتی	۷۲

۷۵	۲-۶- قدرت برتر
۸۵	۲-۷- گسترش دموکراسی و فعالیت‌های چندملیتی‌ها
۸۸	۲-۸- بحران مالی جنوب شرق آسیا
۹۵	۲-۹- کارکرد فرهنگی - ایدئولوژیکی
۹۵	۲-۱۰- الگوی تحکیم بازار
۹۹	۲-۱۱- ساختار اقتصادی - اجتماعی و سیاسی بریتانیا
۱۰۱	۲-۱۱-۱- نهادهای حقوقی و سیاسی
۱۰۱	۲-۱۱-۲- نهادهای مالی
۱۰۳	۲-۱۲- نهادها در کشورهای در حال توسعه
۱۰۴	۲-۱۲-۱- نهادها در کشورهای در حال توسعه بزرگ‌تر
۱۰۵	۲-۱۲-۲- نهادها در کشورهای در حال توسعه کوچک‌تر
۱۱۰	۲-۱۳- نتیجه گیری

فصل سوم: نابرابری و پیامدهای آن

۱۱۳	۳-۱- مقدمه
۱۱۵	۳-۲- بسوی نگرش «تک قطبی»
۱۱۶	۳-۳- محدودیت‌های توسعه
۱۱۶	۳-۳-۱- نابرابری
۱۲۲	۳-۳-۲- حکمرانی و فساد
۱۲۸	۳-۳-۳- بار طاقت فرسای بدهی
۱۳۲	۳-۴- پیوند خصوصی‌سازی و توسعه
۱۳۲	۳-۴-۱- تأثیر بر برنامه‌های دولتی
۱۳۳	۳-۴-۲- تأثیر بر اشتغال
۱۳۴	۳-۵- رقابت به عنوان بهترین گزینه
۱۳۵	۳-۵-۱- عدالت اجتماعی یا طبیعی
۱۳۶	۳-۵-۲- بررسی دوره‌ای
۱۳۸	۳-۶- چارچوب نظارتی و حقوقی
۱۴۰	۳-۶-۱- قواعد بازی
۱۴۰	۳-۷- پوشش کامل هزینه‌ها
۱۴۱	۳-۸- دیگر محدودیت‌های پوشش هزینه‌ها
۱۴۲	۳-۸-۱- ناکارآمدی عملیاتی
۱۴۳	۳-۸-۲- نیروی کار مازاد
۱۴۴	۳-۹- انتظارات سرمایه‌گذار و مزیت نامتقارن
۱۴۷	۳-۱۰- نتیجه گیری

بخش سوم خصوصی سازی و توسعه با اهداف متعدد

فصل چهارم: اهداف خصوصی سازی

۱۵۱	۴-۱- مقدمه
۱۵۲	۴-۲- مفهوم نظری
۱۵۳	۴-۲-۱- اثر جایگزینی
۱۵۶	۴-۲-۲- توانمندسازی افراد
۱۵۷	۴-۳- بهبود کارایی
۱۵۷	۴-۳-۱- عدم تقارن اطلاعاتی
۱۵۹	۴-۳-۲- فلج سازمانی و سردرگمی سیاستی
۱۶۰	۴-۳-۳- ناکارآمدی ایکس
۱۶۲	۴-۳-۴- رقابت
۱۶۴	۴-۳-۵- کاهش بار بودجه‌ای دولت
۱۶۵	۴-۴- چشم انداز ایالات متحده
۱۶۶	۴-۴-۱- مقررات زدایی
۱۶۷	۴-۴-۲- افزایش حق انتخاب
۱۶۸	۴-۴-۳- عقد قرارداد
۱۷۰	۴-۵- چشم انداز بریتانیا
۱۷۰	۴-۵-۱- خلق فرهنگ شرکتی جدید
۱۷۱	۴-۵-۲- فرصت طلبی سیاسی؟
۱۷۴	۴-۶- چشم انداز اروپای غربی
۱۷۵	۴-۷- چشم انداز اروپای شرقی
۱۷۸	۴-۸- چشم انداز کشورهای در حال توسعه
۱۷۹	۴-۸-۱- اصلاحات ساختاری بنیادی
۱۸۲	۴-۸-۲- اصلاح یا تقسیم دارایی؟
۱۸۳	۴-۸-۳- تغییر جهت بسوی دموکراسی
۱۸۳	۴-۸-۴- دیگر اهداف
۱۸۴	۴-۸-۵- تجربه چند کشور
۱۹۵	۴-۹- نتیجه گیری

فصل پنجم: فنون خصوصی سازی

۱۹۷	۵-۱- مقدمه
-----	------------------

۱۹۸	۵-۲- چارچوب نظری
۱۹۹	۵-۲-۱- واگذاری
۲۰۰	۵-۲-۲- عرضه عمومی سهام
۲۰۴	۵-۲-۳- فروش خصوصی
۲۰۴	۵-۲-۴- تزریق سرمایه جدید
۲۰۵	۵-۲-۵- فروش دارایی ها
۲۰۶	۵-۲-۶- سازماندهی مجدد در قالب واحدهای کوچکتر
۲۰۸	۵-۲-۷- فروش به مدیران یا کارمندان
۲۰۹	۵-۲-۸- سرمایه‌گذاری مشترک
۲۱۰	۵-۲-۹- اجاره و قراردادهای مدیریتی
۲۱۱	۵-۲-۱۰- برنامه‌های گسترش پایه‌های مالکیت
۲۱۵	۵-۲-۱۱- سیستم سهام یارانه‌ای
۲۱۵	۵-۳- تجارت کشوری (در استفاده از روش‌های خصوصی‌سازی)
۲۱۵	۵-۳-۱- تجربه بریتانیا
۲۲۲	۵-۳-۲- تجربه کشورهای در حال توسعه
۲۳۳	۵-۳-۳- خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه بزرگتر
۲۳۹	۵-۴- نتیجه‌گیری

فصل ششم: کشورهای اروپای شرقی و روسیه

۲۴۱	۶-۱- مقدمه
۲۴۲	۶-۲- چشم‌انداز تاریخی
۲۴۴	۶-۲-۱- چکسلواکی
۲۴۶	۶-۲-۲- مجارستان
۲۴۸	۶-۲-۳- لهستان
۲۴۹	۶-۲-۴- روسیه
۲۵۳	۶-۳- پیش‌درآمد گذار: مسائل مشترک
۲۵۴	۶-۳-۱- شرکت‌ها در نقش نهادهای اجتماعی
۲۵۴	۶-۳-۲- اصلاح و بازسازی ساختاری
۲۵۵	۶-۳-۳- رابطه با غرب
۲۵۷	۶-۳-۴- هسته‌ای برای بازار سرمایه
۲۵۸	۶-۳-۵- حکمرانی شرکتی
۲۵۹	۶-۴- فرآیند خصوصی‌سازی
۲۶۰	۶-۴-۱- سیستم سهام یارانه‌ای
۲۶۲	۶-۵- جمهوری چک

۲۶۲	 ۶-۵-۱- اعاده مالکیت
۲۶۳	 ۶-۵-۲- خصوصی سازی در مقیاس کوچک
۲۶۳	 ۶-۵-۲- خصوصی سازی در مقیاس وسیع
۲۶۵	 ۶-۵-۳- صندوق های سرمایه گذاری مشترک
۲۶۷	 ۶-۶- مجارستان
۲۶۸	 ۶-۶-۱- مشارکت سرمایه گذار خارجی در برابر مالکیت محلی
۲۷۰	 ۶-۶-۲- اعاده مالکیت
۲۷۱	 ۶-۷- لهستان
۲۷۱	 ۶-۷-۱- چارچوب خصوصی سازی
۲۷۳	 ۶-۷-۲- فرآیند
۲۷۴	 ۶-۷-۲- نتایج نسبی
۲۷۵	 ۶-۸- خصوصی سازی در روسیه
۲۷۶	 ۶-۸-۱- خصوصی سازی انبوه به عنوان یک اولویت
۲۷۷	 ۶-۸-۲- چارچوب نهادین
۲۷۸	 ۶-۸-۳- فرآیند
۲۷۹	 ۶-۸-۴- خصوصی سازی محدود
۲۸۰	 ۶-۸-۵- شرکتی سازی و توزیع بین کارکنان
۲۸۱	 ۶-۸-۶- عرضه به کارکنان و مدیران
۲۸۲	 ۶-۸-۷- تصرف باقیمانده ها
۲۸۳	 ۶-۸-۸- برنامه سهام یارانهای
۲۸۵	 ۶-۹- نتیجه گیری

بخش چهارم

تجربه گویان؛ مطالعه موردی کشوری

فصل هفتم: گویان؛ از تجدید حیات تا رسیدن به «نقطه سرنوشت ساز»

۲۸۹	 ۷-۱- مقدمه
۲۹۵	 ۷-۲- زمینه های تاریخی
۲۹۶	 ۷-۲-۱- نظام اقتصادی پس از استقلال
۲۹۸	 ۷-۲-۲- فروپاشی اقتصادی
۳۰۰	 ۷-۲-۳- بازپرداخت بدهی خارجی
۳۰۱	 ۷-۲-۴- شیوه بقا
۳۰۲	 ۷-۲-۵- رکود اقتصادی و طفره روی از پرداخت مالیات

۳۰۴	 پیامدهای اجتماعی	۷-۲-۶
۳۰۵	 فساد دولتی	۷-۲-۷
۳۰۷	 بهبود وضعیت اقتصادی	۷-۲-۸
۳۰۷	 برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری	۷-۳
۳۰۸	 خصوصی سازی در لوای برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری	۷-۳-۱
۳۰۹	 پیروی دولت	۷-۳-۲
۳۱۰	 اولین برنامه خصوصی سازی	۷-۳-۳
۳۱۲	 دولت حزب مترقی خلق و صندوق بین المللی پول	۷-۴
۳۱۳	 تعلیق اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی	۷-۴-۱
۳۱۵	 بازگشت به پیروی	۷-۴-۲
۳۱۷	 خصوصی سازی از سال ۱۹۹۴	۷-۵
۳۱۸	 شرکت هایی که قرار شد به بخش خصوصی واگذار شوند	۷-۵-۱
۳۲۰	 خصوصی سازی در سال های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵	۷-۵-۲
۳۲۲	 توقف خصوصی سازی	۷-۵-۳
۳۲۲	 تلاش برای خصوصی سازی صنعت بوکسیت	۷-۵-۴
۳۲۳	 استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی	۷-۵-۵
۳۲۴	 نظام سیاسی دو گانه	۷-۶
۳۲۴	 پروژه های دولتی	۷-۶-۱
۳۲۵	 یک بام و دو هوا	۷-۶-۲
۳۲۶	 تأثیر تهویه مطبوع	۷-۶-۳
۳۲۷	 نتیجه گیری	۷-۷

فصل هشتم: شرکت برق گویان؛ شرحی بر خصوصی سازی شکست خورده

۳۲۹	 مقدمه	۸-۱
۳۳۱	 مسائل	۸-۲
۳۳۲	 بنیان نظری خصوصی سازی	۸-۳
۳۳۳	 دستورالعمل سیاستی خصوصی سازی	۸-۴
۳۲۴	 خصوصی سازی شرکت برق گویان	۸-۵
۳۲۴	 مزایده و گزینش	۸-۵-۱
۳۳۶	 انتخاب ای سی پاور	۸-۵-۲
۳۳۷	 نگرانی درباره شفافیت و پاسخگویی	۸-۵-۳
۳۳۸	 قرارداد خدمات مدیریتی	۸-۵-۴
۳۳۸	 موضوع نظارت بر اجرای قرارداد	۸-۵-۵
۳۳۸	 نرخ بازگشت غیرموجه	۸-۵-۶

۳۳۹	 قانون اصلاحات بخش برق ۱۹۹۹
۳۴۰	 انتصابات مشکوک
۳۴۲	 نتایج
۳۴۳	 تعهدات سرمایه‌گذار
۳۴۵	 عدم دستیابی به هدف کاهش اتلاف انرژی
۳۴۶	 عدم توفیق در دستیابی به سرمایه‌گذاری بیرونی
۳۴۶	 مجموعه مطالبات دریافتی
۳۴۷	 فقدان نظارت مؤثر
۳۴۸	 تأثیرات محاسبه تخمینی مصرف در قبوض بر توسعه
۳۴۹	 تأثیرات اجتماعی صدور اینگونه قبوض
۳۵۰	 تأثیرات محاسبه تخمینی مصرف در قبوض بر اقتصاد کلان
۳۵۱	 یارانه‌ها
۳۵۲	 پایان ماجرا
۳۵۲	 نتیجه‌گیری

بخش پنجم چشم‌انداز سیاستی

فصل نهم: در ستایش رویکرد جامع

۳۵۹	 مقدمه
۳۶۰	 نارسایی خصوصی‌سازی
۳۶۰	 ۹-۲-۱ چندبعدی، چندشاخه‌ای
۳۶۱	 ۹-۲-۲ حفظ همبستگی اجتماعی
۳۶۲	 ۹-۲-۳ خصوصی‌سازی؛ بازی با حاصل جمع صفر
۳۶۳	 رویکرد جامع
۳۶۵	 ۹-۳-۱ تأثیرگذاری بر بودجه
۳۶۸	 ۹-۳-۲ درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی و نحوه هزینه آنها
۳۷۰	 ۹-۳-۳ آزادی بیان و مشارکت مدنی
۳۷۰	 ۹-۳-۴ ضرورت نظرسنجی عمومی
۳۷۱	 ۹-۳-۵ تعیین سطح و ماهیت مشارکت بخش خصوصی
۳۷۵	 ۹-۴ بسوی نظریه‌ای جدید در خصوصی‌سازی
۳۷۹	 فهرست منابع

پیش گفتار

خصوصی سازی ابزاری برای توسعه است. تجارب دو دهه اخیر به کرات لزوم استفاده از مکانیزم بازار و پتانسیل های بخش خصوصی جهت تحکیم رشد در فرایند توسعه کشورهای در حال توسعه را به اثبات رسانده است. توجه و تعمق در الگوی موفق توسعه برخی کشورهای در حال توسعه با تکیه بر نیروهای بخش خصوصی مؤید این موضوع و مبین ارجحیت این الگو در مقام مقایسه با سایر الگوهاست. خصوصی سازی به عنوان یکی از عوامل برقراری مکانیزم بازار در اقتصادهای ملی و رهاسازی پتانسیل بخش خصوصی برای رشد، از مهمترین عوامل توانمندی اقتصادی کشورهاست؛ این که بسیاری از کشورها با انجام برنامه های خصوصی سازی به مرحله توسعه یافتگی دست یافته اند نیز مصداقی بر این مدعاست. از این رو است که انگاره خصوصی سازی هدفمند و هوشمند، برای رشد و توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه یک ضرورت اجتناب ناپذیر است که باید محور راهبردها و سرلوحه طرحها و برنامه های اقتصادی و توسعه ای قرار گیرد. از سوی دیگر همانطور که می دانیم اتلاف و کمبود منابع دو معضل بنگاههای دولتی در کشورهای در حال توسعه اند. در حالیکه این کشورها با انواع محدودیت های منابع مواجهند، اقتصاد دولتی آنها از منابع محدود بصورت کارا استفاده نمی کند. یکی از بهترین راهکارهای حل توأمان دو ایراد مزبور، خصوصی سازی است. خصوصی سازی ضمن برطرف نمودن مشکل محدودیت منابع و کارا نمودن استفاده از این منابع،

موجب چالاک‌تری بیشتر دولت‌ها می‌شود که تمامی این موارد به توسعه کشورها ختم می‌شود.

با نگاه از منظری دیگر به دو مقوله توسعه و خصوصی‌سازی، می‌توان ادعا نمود اهداف در نظر گرفته شده برای خصوصی‌سازی، ویژگی‌های یک کشور توسعه یافته را ترسیم می‌کنند. نیل به کارایی اقتصادی، افزایش بهره‌وری منابع، توسعه بازار سرمایه، ارتقاء سطح تکنولوژیکی، افزایش اشتغال و سرمایه‌گذاری، بهبود وضعیت توزیع درآمد، کاهش فشار و کسری بودجه دولتی و آثار سوء آن و افزایش کمی و کیفی تولیدات همگی ضمن آنکه از اهداف خصوصی‌سازی هستند، مشخصه‌هایی هستند که توسعه یافتگی یک کشور را تعریف می‌کنند. به همین دلیل می‌توانیم خصوصی‌سازی را یکی از ارکان اصلی توسعه کشورها بدانیم.

در ایران نیز، طرح موارد مربوط به واگذاری امور به بخش خصوصی در سیر تکامل مبانی حقوقی خصوصی‌سازی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ناشی از دیدگاه لزوم خصوصی‌سازی برای توسعه است. خصوصی‌سازی که در بند «ج» سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی منظور گردیده است، به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها انجام شده است که این اهداف بیشترین قرابت را با مفهوم توسعه همه جانبه دارند.

کشور ایران در مقایسه با سایر کشورها، جزء متأخرین اجراکننده برنامه‌های خصوصی‌سازی است. این امر موجب گردیده اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی و به ویژه بعد از پایان جنگ تحمیلی با تجارب فراوان اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی در سایر کشورها همراه باشد که استفاده از تجارب سایر کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته از منظر

عملکرد، نتایج، الزامات، چالشها و راهکارها نیز می تواند دست آوردهای زیادی برای کشور به همراه داشته باشد. در این راستا سازمان خصوصی سازی به عنوان متولی امر خطیر خصوصی سازی در کشور که جایگاه ویژه ای در اجرای سیاستهای کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد، جهت افزایش سرمایه اطلاعاتی پشتیبان اجرای برنامه خصوصی سازی، در کنار سایر اقدامات در این خصوص، اقدام به ترجمه و انتشار کتب متعددی نموده است. به همین جهت، کتاب حاضر که در برگیرنده مطالب متنوعی پیرامون خصوصی سازی و توسعه می باشد و توسط آقای دکتر کلود وی. چانگ مشاور برنامه توسعه سازمان ملل در کشور گویان نوشته شده و در سال ۲۰۰۶ منتشر شده، انتخاب و انتشار یافته است.

در این کتاب پایه های تئوریک خصوصی سازی در ادبیات اقتصادی، وجوه مختلف برنامه های خصوصی سازی از جمله اهداف، دلائل، روشها و نتایج، کارائی و محدودیت های اجتماعی اجرای برنامه های خصوصی سازی، خصوصی سازی انبوه، تجارب کشورهای بلوک شرق و توسعه یافته در کنار سایر ابعاد توسعه ای خصوصی سازی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است که می تواند تجارب مفیدی در دسترس قرار دهد.

امید است کتاب حاضر مرجع مفیدی برای علاقه مندان، محققان و دست اندر- کاران برنامه خصوصی سازی کشور باشد. در پایان لازم است از زحمات معاون مطالعات، ارزیابی و برنامه ریزی و همکاران مدیریت مطالعات و برنامه ریزی این سازمان که در گزینش کتاب حاضر و نظارت بر امور ترجمه، ویرایش و انتشار آن نهایت مساعی خود را مبذول داشته اند سپاسگزاری نمایم.

حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و

رئیس هیات عامل سازمان خصوصی سازی

قدردانی

کتابی که پیش رو دارید از تجربه شخصی اینجانب به عنوان مشاور «برنامه توسعه سازمان ملل متحد» (UNDP) در جمهوری تعاون گویان^۱ نشأت گرفته است. همچنین از گذشت زمان و نظریات ارائه شده در کنفرانس‌های مختلف بهره می‌برد. از جمله تجارب شخصی خود می‌توانم به شرکت در همایش‌های بین‌المللی متعدد؛ تعامل با کسانی که با عموم مردم سر و کار دارند؛ دوستان و همکاران سابقم در تمامی سطوح دولتی در گویان و گفت و شنود با رؤسای جمهور اسبق و فعلی گویان، اعضای پارلمان و جامعه بین‌المللی اشاره کنم. به مدد این تجارب توانمند گشته‌ام و از تمامی کسانی که در این راه مرا یاری داده‌اند بی‌نهایت سپاسگزارم، به ویژه رئیس جمهور محترم، دسموند اچ. هایت به خاطر در میان گذاردن نقطه نظراتش درباره فضای سیاسی گویان و نیز رئیس جمهور اسبق، دکتر چدی جاگان به خاطر اعتمادی که نسبت به بنده داشتند.

کسان دیگری نیز هستند که با تأثیرگذاریهای حرفه‌ای خود در تدوین و انتشار این کتاب نقش داشته‌اند. برخورد لازم می‌دانم از متئو مارتین از سازمان بین‌المللی کاهش بدهی سپاسگزاری کنم، چرا که فرصتی در اختیارم نهاد تا در سمینار «سرمایه‌گذاری برای رشد و توسعه پایدار در آمریکای لاتین» شرکت

۱. Co-operative Republic of Guyana، گویان کشوری است در آمریکای جنوبی که پایتخت آن جورج تاون است.

کنم و همچنین از پروفیسور کلین کرک پاتریک به خاطر توصیه‌های ارزشمندی که ارائه دادند و مساعدت ایشان برای شرکت در «برنامه تحقیق در باب نظارت» را که با توسط دپارتمان توسعه بین‌الملل انگلستان^۱ در منچستر برگزار گردید، تشکر کنم. به علاوه بی‌نهایت قدردان پروفیسور اریک رادفورد ای.ایی از دانشگاه آکسفورد هستم، چرا که ایشان فوق‌العاده بر علایق علمی من و نیز رویکردی که برای نوشتن کتاب اتخاذ کردم، تأثیر داشت.

در پایان برخود لازم می‌دانم از چند تن از کارمندان انتشاراتی اشگیت سپاسگزاری کنم، چرا که تخصص و کمک ایشان برای آماده‌سازی این متن، قوت قلب من بود. در این میان به ویژه باید به برندان جورج و تیم بازنگری او اشاره کنم که نکات ویراستاری متذکر شده ایشان برای ایجاد توازن و انسجام در متن بی‌نهایت مفید واقع شد. به ویژه به خاطر شکیبایی و ارائه پاسخ‌های دقیق به سؤالات متعدد، خود را مدیون زحمات نیکی دانیز مدیر بخش ویراستاری و نیز نیکلا نیوت ویرایشگر ارشد می‌دانم، چرا که راهنمایی‌های بی‌نهایت مفیدی ارائه نمود و صبر و حوصله فراوانی به خرج داد.

البته به رغم قدردانی از زحمات همه دوستان، مسئولیت تمامی متن را به دیده منت می‌پذیرم و در پایان ناسپاسی خواهد بود اگر از همسر مهربانم به خاطر حمایت دائمی و تشویق‌های مکررشان سپاسگزاری نکنم.

کلود وی. چانگ

1 .UK Department for International Development

مقدمه

از مرد یک کتابی می ترسم.
توماس آکویناس

«گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۶: برابری و توسعه» تقریباً به طور کامل به بررسی مسائل برابری و نابرابری اختصاص یافته است. اما نظریه‌های برابری و حکمرانی خوب^۱ مفاهیمی هستند که حداقل از قرن سیزدهم مطرح بوده‌اند و در تامیسم^۲ و اخیراً در نئوتامیسم^۳ ریشه دارند. مفهوم نئوتامیسم توسط پاپ جان پل سیزدهم در یکی از آخرین سخنرانی‌های رسمی‌اش با عنوان «صلح در زمین» در سال ۱۹۶۳ مطرح شد. نئوتامیسم، گذشته از منشأ آن پدیده‌ای است که به ویژه با استقبال کسانی مواجه شد که طی سالیان متمادی مستمراً استنباط‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را به چالش می‌طلبیدند.

این گذار بانک از «تعدیل ساختاری»^۴ به هر قیمتی» در دهه ۱۹۸۰ به این نقطه در قرن بیست و یکم که «کاهش نابرابری یک مسئله اخلاقی است» (نظریه‌ای که توسط جیمز ولفنسون رئیس اسبق بانک مطرح شد) یک فرآیند کامل برای بانک جهانی و همچنین مشتریان آن، به ویژه برای کشورهای در حال

1. Good Governance
2. Thomism
3. Neo-Thomism
4. Structural Adjustment

توسعه که قرار بود بدهی‌های رسمی آنها به نهادهای مالی بین‌المللی تا سال ۲۰۰۵ بخشیده شود، می‌باشد.

از منظر زمان، این کتاب بر حسب اتفاق (که تقریر آن چند سال به طول انجامید) به تفصیل به بررسی بخش‌هایی از این فرآیند از زاویه علل و معلول با امعان نظر به پدیده خصوصی‌سازی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ می‌پردازد و سنگ بنایی برای تحقیق و تفحص دقیق‌تر در این فرآیند تحول فکری در بانک خواهد بود. اگرچه کتاب راهنمایی برای دانشجویان خصوصی‌سازی و توسعه است، اما رویکردی عمدتاً تجویزی را اختیار کرده تا به سیاست‌گذاران و فعالان امکان دهد تا در برابر قدم‌های اشتباهی که در برنامه‌های خصوصی‌سازی در گذشته برداشته شده است موضع‌گیری کنند.

کلود وی. چانگ (۲۰۰۶)

بخش اول

خصوصی سازی و توسعه

فصل اول

چشم انداز خصوصی سازی و توسعه

۱-۱- چارچوب ایدئولوژیکی

علت‌العلل خصوصی سازی از عقاید اقتصادی سرچشمه می‌گیرد و از دوگانگی بین اقتصاد بازار آزاد و اقتصاد دولتی سر بر می‌آورد. کنفرانس یالتا^۱ (۱۹۴۶) سنگ بنای تقسیم اروپا بر پایه ایدئولوژی و آغازگر دوران جنگ سرد بود. همانگونه که تجربه مجارستان در سال ۱۹۵۶ و چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ نشان داد، «دیوار برلین» به عنوان سمبل «پرده آهنین» مرز این تقسیم ایدئولوژیکی را مشخص می‌کرد که مانعی بر سر راه ورود به نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود که توسط اتحاد جماهیر شوروی کنترل می‌شد. اتحاد جماهیر شوروی به رقیب آشکار سرمایه‌داری بدل شد و به عنوان ابزاری برای ارتقاء کمونیسم در هیأت یک ایدئولوژی جایگزین، شورای همیاری اقتصادی متقابل (CEMA)^۲ تأسیس شد.

1. Yalta Conference

۲. Council for Mutual Economic Aid، این سازمان که بیشتر به نام «کومکون» شهرت یافته در سال ۱۹۴۹ از سوی کشورهای کمونیست اروپای شرقی به وجود آمد. م.

در سوی دیگر این طیف ایدئولوژیکی، پیمان برتون وودز^۱ (۱۹۴۴) سیستم اقتصادی پس از جنگ را بر اساس دکترین اقتصاد کینزی^۲ استوار ساخت. این دکترین که مبلغ مداخله دولت^۳ است به مدت سی سال سیاستهای اقتصادی پس از جنگ را در اروپا توجیه می کرد. دولتهای قدرتمندتر تلاش می کردند تا در چارچوب همکاری و توسعه اقتصادی بین المللی به سلطه اقتصادی^۴ و مزیت نامتقارن^۵ دست یابند. در حالی که در این چارچوب ایالات متحده به برترین قدرت اقتصادی تبدیل شد، اتحادیه اروپا در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به عنوان یک بلوک تجاری منطقه ای^۶ نوپا عمل می نمود. در این زمان، از اتحادیه اروپا بیشتر به عنوان یک ضربه گیر در برابر گسترش کمونیسم حمایت می شد، نه به عنوان ایفاگر نقشی مثبت در ترویج نظریه اقتصاد بازار آزاد و به همین دلیل به آن امتیاز مجعول «اروپای امن»^۷ بخشیده شد.

در چارچوب پیمان برتون وودز، تعداد قابل ملاحظه ای از دولتها به رهبری بریتانیا (که در سال ۱۹۴۵ بسیاری از بخش های اصلی اقتصاد خود را ملی کرده بود) اقتصاد رفاهی^۸ و کنترل دولتی^۹ بخش های اصلی اقتصادشان را تعقیب کردند. بسیاری از کشورها استراتژی، جایگزینی واردات^{۱۰} را همانگونه که مکتب آمریکای لاتین بر آن تأکید کرده بود، به عنوان ابزاری برای توسعه اقتصادی برگزیدند (Prebisch 1982). دولتهای ثروتمند نفت خیز خارج از این چارچوبهای اقتصادی اهداف ملی خود را در قالب یک کارتل تعیین می کردند؛ به عبارتی تنها وقتی با یکدیگر همکاری می کردند که چنین کاری به نفعشان باشد (Ehteshami 2003). همزمان ایالات متحده که مقام خود را به عنوان قدرت اقتصادی پیشرو تثبیت کرده بود، اگرچه در ابتدا از تأثیرات دولت رفاه به

-
1. Bertton Woods Agreement
 2. Kenesian Economic Doctorine
 3. State Intervention
 4. Economic Dominance
 5. Asymmetric Advantage
 6. Regional Trading Bloc
 7. Fortress Europe
 8. Welfare Economics
 9. State Control
 10. Import Substitution

عنوان یک دکترین اقتصادی بی اطلاع نبود، اما خود را چندان نگران آن یا توسعه نفوذ ایدئولوژی سوسیالیستی نشان نمی داد. پس از جنگ برای سیاستگذاران آمریکایی رفاه اقتصادی در اولویت بود و در نهایت دستیابی به رفاه به انگیزه‌ای برای دیگر کشورها تبدیل شد تا به جبهه تقویت اقتصاد جهانی بر اساس ساز و کار بازار پیوندند.

واقعیت چیز دیگری بود. سی سال تعقیب مدل اقتصاد دولتی توسط اغلب دولتهای غربی موجب گردید تا تقسیم‌بندی بین اقتصادهای سرمایه‌داری و برنامه‌ریزی شده محو شود. همزمان به رغم مزیت‌های منطقی یک اقتصاد آزاد^۱، کشورهای آمریکای لاتین (ر.ک به Prebisch 1984) و آسیایی همچنان شیوه جایگزینی واردات را به عنوان راهبرد توسعه^۲ تعقیب کردند. پس از گذشت یک دوره کوتاه ژاپن و ببرهای آسیا با مدل آسیایی اقتصاد به عنوان رقبای منافع غرب سر بر آوردند. این مدل آسیایی بر اساس افزایش قدرت بازار استوار بود (ر.ک به Amsden 1989). به علاوه بسیاری از دولتهای تازه استقلال یافته که محصول امحاء استعمار بودند و علاقه‌ای به همکاری با استعمارگران سابق خود نداشتند در واکنشی انقلابی، برنامه‌ریزی متمرکز را با تمامی پیامدهای (سیاسی و اقتصادی) آن به عنوان سیستم اقتصادی ترجیحی خود برگزیدند. بنابراین در اغلب سالهای نیمه دوم قرن بیستم، ایدئولوژی سیاسی و اقتصادی دیگر معرف غرب و شرق جغرافیایی نبود و از آنجا که جهان تغییری در چشم‌اندازها را تجربه می‌کرد، برنامه‌ریزی متمرکز به گفتمان مسلط^۳ تبدیل شد. با بروز بحران بدهی^۴ در اواسط دهه ۱۹۸۰ و تصمیم رئیس جمهور ایالات متحده برای رویارویی مستقیم با چالش کمونیسم، تعقیب گفتمان برنامه‌ریزی متمرکز اجتناب ناپذیر گردید.

1. Open Economy
2. Development Strategy
3. Dominant Discourse
4. Debt Crisis

۲-۱- تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی جهان

تغییر شرایط اقتصادی جهان پس از سی سال تعقیب سیاستهای رفاهی را می توان در سه علت ریشه یابی نمود: علت اول، بروز رکود تورمی^۱ در دهه ۱۹۸۰ که راه را برای بازگشت به عقاید اقتصادی ارتدکس هموار نمود؛ علت دوم، سقوط گسترده اقتصادها به دلیل بحران بدهی اوائل دهه ۱۹۷۰ که توجیه لازم برای بازنگری در سوسیالیسم و گسترش بنیادگرایی بازاری را برای کشورهای در حال توسعه فراهم آورد؛ و علت سوم، پذیرش اقتصاد بازاری از سوی کشورهای اروپای شرقی و سقوط عملی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ بود.

۱-۲-۱- رکورد تورمی و تغییر جهت به سوی اقتصاد بازار

به رغم نگرانیهای فردریش فون هایک^۲ و میلتون فریدمن^۳، نظریه اقتصاد کینزی به مدت بیش از سی سال سیاستهای اقتصادی غرب را شکل می داد. هایک و فریدمن هر دو به سازوکار بازار با دولت حداقلی^۴ معتقد بودند. در واقع هایک مداخله دولت در اقتصاد را تهدیدی برای آزادی می دانست در حالیکه هم عصرانش در اغلب سالهای دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ نظریه های او رد می کردند. حتی در اوائل دهه ۱۹۷۰ دولت محافظه کار بریتانیا متقاعد شده بود که اتخاذ یک سیاست مداخله جویانه برای مقابله با افزایش قیمت ها و بیکاری مناسب است. این رویه تا سال ۱۹۷۹ که خانم مارگارت تاچر به مقام نخست وزیری رسید ادامه داشت. خانم تاچر رویکرد سیاستی جدیدی را بر اساس اصول بازار به اجرا درآورد که به زودی نتایج مثبت آن آشکار گردید. در ایالات متحده نیز گرایش به نفع مداخله دولت وجود داشت، اگرچه این گرایش ابعاد محدودتری داشت. در اوائل دهه ۱۹۶۰ پرزیدنت کندی نیز «وفاق

1. Stagflation
2. Friedrich Von Hayek
3. Milton Friedman
4. Minimal Government

کینزی^۱ را شیوه عملی مدیریت اقتصاد می دید. برای جانشین او پرزیدنت جانسون^۲، «جنگ علیه فقر»^۳ تنها در صورتی به پیروزی می رسید که دولت مرکزی شکوفا باشد و در نتیجه دولت بتواند برای برنامه های اجتماعی بیشتر هزینه کند. اما به مانند بریتانیا رکود اقتصادی دهه ۱۹۷۰ در ایالات متحده نیز با مشخصه های افزایش نرخ تورم و بیکاری همراه بود. این رکود به واسطه اولین شوک نفتی در سال ۱۹۷۳ پدید آمد و تا اوائل دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت. در دوران پرزیدنت نیکسون^۴، سیاست افزایش هزینه ها و کنترل قیمت و دستمزد (به عبارت بهتر پاسخ های کینزی) که بازتاب گزینه های سیاستی شکست خورده بریتانیا بود، در ایالات متحده نیز شکست خورد و پس از آن تلاش های دولت کارتر نیز پیامدهای مشابهی به دنبال داشت.

شکست عمومی مداخله دولت برای حفظ اقتصادهای غربی از فرو افتادن در گرداب رکود در دهه ۱۹۷۰، به توجیه نظریات هایک و تعقیب سیاست های بازاری توسط دولتهای محافظه کار مارگارت تاچر^۵ و رونالد ریگان^۶ کمک کرد. مارگارت تاچر نیز به مانند ریگان (متأثر از نظریه های هایک و سر کیث جوزف^۷) متقاعد شده بود که دولت بزرگ (فراگیر)^۸ علت العلل مشکلات است و راه حل آن کاهش هزینه های دولت با تغییر جهت بسوی اقتصاد بازار می باشد (ر.ک به Thatcher 1993, 6-15). بنابراین لیبرالیسم بازار آزاد^۹ به عنوان مبنای سیاست اقتصادی در دو سوی آتلانتیک جایگزین اقتصاد کینزی شد.

مقاله با کمونیسم

در همین زمان پاسخ ایالات متحده به سیستم اقتصادی نه چندان شکوفای

-
1. Keynesian Consensus
 2. President Johnson
 3. War On Poverty
 4. President Nixon
 5. Margaret Thatcher
 6. Ronald Reygan
 7. Sir Keith Joseph
 8. Big Government
 9. Free-Market Liberalism

مدل شوروی، فراتر رفتن از قدرت نرم^۱ آن و مواجهه مستقیم با چالش کمونیزم بود. چالشی که توسط اتحاد جماهیر شوروی ستیزه‌جو هدایت می‌شد. این مقابله برای ریگان نه تنها به معنی صیانت از دموکراسی در ایالات متحده، بلکه به معنی گسترش آن در اقصی نقاط جهان بود (ر.ک به Kaldor 2003, 1-22). ایالات متحده در سیاستهای خود در زمینه اعطای کمک به منظور دستیابی به هدف گسترش دموکراسی در جهان، از توسعه-محوری^۲ به نظامی-محوری^۳ و از کمک‌های چند جانبه^۴ به کمک دو جانبه^۵ با پیش شرط انجام اصلاحات اقتصادی روی آورد. مؤسسات برتون وودز^۶ به ابزارهای تعقیب سیاست خارجی آمریکا تبدیل شدند که از آنها به عنوان ابزاری برای تضمین رهبری بیرونی تعقیب اهداف تأمین امنیت ملی، منافع اقتصادی و سیستم اقتصادی بازار محور استفاده می‌شد. ایالات متحده در این تلاش از حمایت کامل انگلستان برخوردار بود. از این رو، میزان سرمایه‌گذاری ایالات متحده و بریتانیا در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به واسطه اتخاذ رویکردی کاملاً ایدئولوژیکی به کمک خارجی^۷، کاهش یافت.

۲-۲-۱- بحران بدهی

آنچه به بحران بدهی مشهور است در سال ۱۹۸۲ زمانی سر بر آورد که دولت مکزیک دریافت نمی‌تواند بدهی خود به بانکها، که عمدتاً در ایالات متحده بودند، تصفیه کند. بانکهای سرشار از سپرده‌های منتج از افزایش قیمت نفت در سالهای ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴، پروژه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه که عمدتاً در آمریکای لاتین بودند را زمینه جذابی برای به جریان انداختن دلارهای نفتی یافتند، بنابراین تا سال ۱۹۷۹ جریان کمکهای مالی دولتی و خصوصی بسوی کشورهای در حال توسعه با شتابی باور نکردنی سرازیر شده

-
1. Soft Power
 2. Development-Oriented
 3. Military-Oriented
 4. Multilateral
 5. Bilateral
 6. Bretton Woods Institution
 7. Foreign Aid

بودند. در واقع آمریکای لاتین مسئول حدود نیمی از بدهی های جهان سوم بود و از این مجموع، دوسوم آن توسط بانکها تأمین شده بودند (رک به Edelman Spero 1992). در سوی دیگر این رابطه، کشورهای در حال توسعه متقاضی مشتاق وام بودند و این اشتیاق به واسطه پدیده نرخ های بهره واقعی منفی^۱ تشدید شده بود. مشخصه بحران بدهی سه پدیده متمایز شوک های خارجی، تغییر رویکرد نسبت به اعطای کمک برای توسعه و طرح بیکر^۲ بود که در ادامه به تشریح مختصر این پدیده ها می پردازیم.

شوک های خارجی

در بین سالهای ۱۹۷۹ و ۱۹۸۱ جهان شاهد چند شوک اقتصادی بود که اغلب کشورهای در حال توسعه را دچار سردرگمی کرد. شوک اول، شوک نفتی ۱۹۷۹-۱۹۸۰ که موجب شد تا قیمت نفت از مرز بشکه ای ۳۵ دلار در سال ۱۹۸۱ بگذرد و بسیاری از کشورها را با بدهی های عظیم خارجی مواجه سازد، بدهی هایی که غیرقابل پرداخت گردید. شوک دوم، سیاست های ضد تورمی^۳ کشورهای توسعه یافته و بروز رکود وحشتناک در سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ بود که موجب کاهش شدید اجازه ورود کالاهای صادراتی کشورهای در حال توسعه به کشورهای پیشرفته گردید. شوک سوم آنکه در اوایل دهه ۱۹۸۰ ایالات متحده سیاست پولی انقباضی^۴ را به عنوان ابزاری برای کاهش نرخ بالای تورم داخلی اتخاذ کرد. این سیاست موجب شد تا نرخ های بهره خارجی تا متوسط ۱۳ درصد در خلال سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۴ افزایش یابد که باعث شد نرخ بهره واقعی منفی ۱/۱ درصدی که وام گیرندگان در دوره ۱۹۷۵-۱۹۷۹ از آن برخوردار بودند، معکوس گردد (رک به Krugman 1988, 62).

1. Negative Real Interest Rate

2. Baker Plan

3. Anti-Inflation Policies

4. Tight Monetary Policy

تأثیر افزایش قیمت نفت و بهره بر کشورهای در حال توسعه تقریباً آنی بود که همزمان با کاهش صادرات این کشورها همراه شد. مجموع کسری موازنه تجاری شان از ۲۲/۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۷۹ به ۹۱/۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۱ رسید؛ بازپرداخت بهره در همین دوره از ۲۴/۳ میلیارد دلار به ۴۱/۸ میلیارد دلار افزایش یافت. تا سال ۱۹۸۲، بهره وامها ۳/۵ میلیارد دلار از میزان وامهایی که بخش خصوصی در اختیار این کشورها می گذاشت پیشی گرفت (ر.ک به Edelman Spero 1992, 175) و تبدیل به پر کاهی شد که پشت شتر را شکست.

رویکرد جدید برای کمک به توسعه

گرفتاری کشورهای در حال توسعه با تغییر سیاست کمک رسمی^۱ (دولتی) تشدید شد. همانگونه که قبلاً بحث شد، دولتهای ایالات متحده و بریتانیا راه حل بهبود وضعیت اقتصادی را در بازگشت به بنیادگرایی بازاری^۲ یافتند، به عبارت روشن تر کاهش مالیاتها تا حد ممکن آن گونه که توسط اقتصاددانان ارتدکس رسماً اعلام شده بود. این دیدگاه قویاً توسط رونالد ریگان (حتی به رغم توصیه کارشناسان کاخ سفید) و مارگارت تاچر که به همان اندازه علاقه مند ظاهر شده بود، پذیرفته شد. در نتیجه، کشورهای در حال توسعه ناگزیر گردیدند تکیه خود بر کمک رسمی را کاهش دهند و بر نیروهای بازار از جمله از طریق ایجاد فرصتهای تجاری و مشوقهایی برای سرمایه گذاری بنگاههای داخلی و خارجی تکیه کنند.

ایالات متحده و سپس بریتانیا در انطباق با این تغییر در سیاست اعطای کمک خارجی، حجم کمکهای خود به کشورهای در حال توسعه را کاهش دادند. به علاوه ایالات متحده با تعیین بودجه فدرال بر محور مسائل امنیتی و

1. Official Aid
2. Market Fundamentalism

دفاعی که هدفی جز شکستن کمر نظام اقتصادی شوروی^۱ را دنبال نمی کرد، رویکرد دو جانبه به کمک را به عنوان ابزار اصلی اعمال فشار برای انجام اصلاحات سیاسی در کشورهای وابسته به کمک برگزید. پیام روشن بود: «در صورتی که کشورهای در حال توسعه نخواهند اصول دموکراتیک را بپذیرند و اصلاحات سیاسی و اقتصادی را تعقیب نمایند، کمک های ایالات متحده به نحو چشمگیری کاهش یافته یا قطع خواهد شد». همانگونه که قبلاً اشاره شد به منظور تقویت هر چه بیشتر این راه حل، ایالات متحده و بریتانیا سهم خود در صندوق بین المللی پول و بانک جهانی را کاهش دادند. همزمان کمک های سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک)^۲ نیز به سرعت کاهش یافت، به گونه ای که بسیاری از کشورهای در حال توسعه را از دستیابی به آنچه که به منبع اصلی تأمین مالی اغلب آنها بدل شده بود، محروم ساخت.

صندوق بین المللی پول و بانک جهانی با پذیرش طرح بیکر (در ادامه تشریح خواهد شد) در چارچوبهای خود برای اعطای وام، مسئولیت تضمین اجرای یک دستورالعمل آنگلو- امریکن^۳ برای سیاست اعطای کمک را عهده دار شدند. در این دستورالعمل، «کشورهای در حال توسعه باید تلاش کنند تا اقتصادی مبتنی بر اصول بازار آزاد ایجاد نمایند، فرصتهایی برای سرمایه گذاری خارجی فراهم آورند و وابستگی خود به کمک رسمی را کاهش دهند».

طرح بیکر

بسیاری از کشورهای بزرگتر در حال توسعه (برای مثال مکزیک) که از مدیریت ضعیف اقتصاد رنج می بردند دریافتند که نمی توانند بدهی خود به دولتهای خارجی را آن هم عمدتاً با کمک بانکهایی که به هیچ وجه برای مواجهه با بحرانی که در پیش بود آمادگی نداشتند، بپردازند. اما آن گونه که

۱. این نظریه پرزیدنت ریگان و رئیس سازمان سیا ویلیام کیسی بود که اقتصاد شوروی نمی تواند از عهده یک رقابت تسلیحاتی برآید و اگر بر این نقطه ضعف آن انگشت گذارده شود، فرو خواهد پاشید.

2. Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC)

3. Anglo-American

اسپیرو (۱۹۹۲) نشان می‌دهد وام‌های این بانکها عمدتاً به کشورهای بزرگ آمریکای لاتین و مکزیک پرداخت شد که جمعاً به ۱۸۲ میلیارد دلار می‌رسید. این واقعیت که سقوط سیستم بانکی غربی^۱ حتمی است، موجب شد تا دولتهای کشورهای وام‌دهنده^۲ به اقدامات پیشگیرانه متوسل شوند. مدیریت بحران بدهی به یک امر اجتناب ناپذیر در سیاست خارجی آمریکا بدل شد که از دل آن طرح بیکر سر بر آورد. طرح بیکر به منظور توجیه تغییرات ساختاری^۳ بنیادی در سیستم اقتصادی کشورهای در حال توسعه، بحران را ناشی از سیاستهای غلط کشورهای در حال توسعه، و نه محصول شوک‌های بیرونی یا سیاستهای نامناسب بانکها برای اعطای وام ارزیابی کرد.^۴ این طرح، ماهیت و ابعاد اصلاحات ابلاغی از سوی دولت ایالات متحده که باید توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به عنوان پیش شرط اعطای وام مطرح می‌شدند، را نشان داد.

طرح بیکر بر سه هدف متمرکز بود. هدف اول، انجام تغییرات ساختاری توسط کشورهای بدهکار که بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تأکید داشت؛ هدف دوم، انجام اصلاحاتی در نظام مالیاتی، بازار کار، سازوکار بازار و مؤسسات مالی؛ و هدف سوم، آزاد سازی تجاری^۵ بود. بیکر در این مورد اظهار می‌دارد:

«بسیاری از کشورهای بدهکار قدم‌های قابل توجهی را به سوی افزایش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، کارآیی اقتصادی، تشویق بازگشت سرمایه در حال فرار و خصوصی‌سازی بنگاههای دولتی برداشته‌اند. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نقش مهمی را در این فرآیند بازی می‌کنند. آنها می‌توانند به ترویج

1. Western Banking System

2. Lending Countries

3. Structural Change

۴. همین منطق را در پاسخ به بحران مالی آسیا در سالهای ۱۹۹۷-۱۹۹۸ مطرح شد.

5. Trade Liberalization

سیاستهای تعدیلی^۱ و تغییرات ساختاری بلند مدت در کشورهای بدهکار کمک کنند.» (Baker 1984, 354).

بنابراین بحران بدهی فرصتی فراهم آورد تا ضرورت انجام تغییرات ساختاری بنیادی در کشورهای درحال توسعه کوچک، گسترده و عمیق تر گردد. ساز و کارهای سیاستی تعریف شده توسط صندوق بین المللی پول و بانک جهانی این تغییرات را تعریف می کردند. به علاوه نقش اصلی بانک و صندوق در همگامی با راه حل ایدئولوژیکی ایالات متحده و بریتانیا، گسترش سرمایه داری و دموکراسی بود. تعهد بانک نسبت به تأمین مالی «بخش برنامه ریزی و تعدیل»^۲ که یکی از وظائف آن برنامه ریزی برای کاهش بدهی ها بود، از چهار درصد کل تعهدات در سالهای ۱۹۷۹-۱۹۷۰ به ۱۸ درصد در سالهای ۱۹۸۹-۱۹۸۰ و به ۲۳ درصد در سالهای ۱۹۹۵-۱۹۹۰ افزایش یافت (Kapur 1997, 130). در طی همین دوره همانگونه که خانه آزادی^۳ در گزارش بررسی وضعیت «آزادی در جهان»^۴ بیان می کند، شمار کشورهایی که دموکراسی را به عنوان یکی از اصول حکومتی تعقیب می کنند از ۶۹ مورد در سال ۱۹۸۷ به ۹۱ مورد در سال ۱۹۹۲ رسیده است. در سال ۱۹۹۷ این رقم به ۱۱۸ مورد افزایش یافت. پس از آن چهار کشور از جمله افغانستان و عراق به این فهرست دموکراسی های نوپا اضافه شدند.

پیامدها

در طرح بیکر (که اکنون در قلب توصیه های سیاستی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول برای اعطای وام قرار گرفته است)، خصوصی سازی بنگاههای دولتی و تحت کنترل دولت که همگام با نظریه سرمایه داری دولتی تأسیس شده بودند، اجباری گردید. در واقع خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه به

1. Adjustment Policies
2. Program And Adjustment Sector
3. Freedom House
4. Freedom in The World

عنوان گسترش منطقی فرآیندی دیده شد که اولین بار در بریتانیا در اواخر دهه ۱۹۷۰ شروع شده بود.

با توجه به تغییر ایدئولوژیکی در ایالات متحده و بریتانیا و نیز بحران بدهی، محور تعدیل ساختاری به منظور حل مسائل پرداخت بدهی در دهه ۱۹۷۰ از سیاستهای مالی و تجاری به خصوصی سازی بنگاههای دولتی تغییر یافت و خصوصی سازی به عنوان مکانیسم اصلاحی اصلی در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تعقیب گردید.

درآمدهای حاصل از خصوصی سازی بین سالهای ۱۹۹۴ تا ۱۹۸۸ در مجموع به ۱۱۲ میلیارد دلار آمریکا می رسد که ۴۰ درصد آن سرمایه گذاری مستقیم خارجی (FDI) است^۱ (Megyery and Sadar 1977, 1). اما همانگونه که داده های منطقه ای نمودار ۱-۱ نشان می دهد، در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۹۲ در مجموع ۶۷/۸ درصد درآمدهای حاصل از خصوصی سازی در آمریکای لاتین در واقع شکلی از بازپرداخت بدهی به بانکها بوده اند، در عین حال ۱۷/۶ درصد نشان داده شده برای اروپا و آسیای مرکزی سالهای اولیه گذار به اقتصاد بازاری را به تصویر می کشند. در همین حال تنها نیم درصد از کل فروش ناشی از خصوصی سازی متعلق به آفریقای زیر صحرای بوده است.

به علاوه در حالی که سرمایه گذاری مستقیم خارجی به عنوان درصدی از فروش ناشی از خصوصی سازی در اروپا و آسیای مرکزی ۵۵/۳ درصد است، در آمریکای لاتین و کارائیب به ۱۹/۸ درصد می باشد که این دو منطقه ۹۶/۱ درصد از کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی حاصل از خصوصی سازی در این دوره را به خود اختصاص می دهند. کمتر از یک درصد از کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی به منطقه آفریقای زیر صحرای سرانجام شده است. بررسی دقیق تر داده ها نشان می دهد که از مجموع ۵/۸۶۹ میلیارد دلار سرمایه گذاری مستقیم خارجی در آمریکای لاتین، ۵ میلیارد دلار به مکزیک سرانجام شده است (Sader 1993). بر

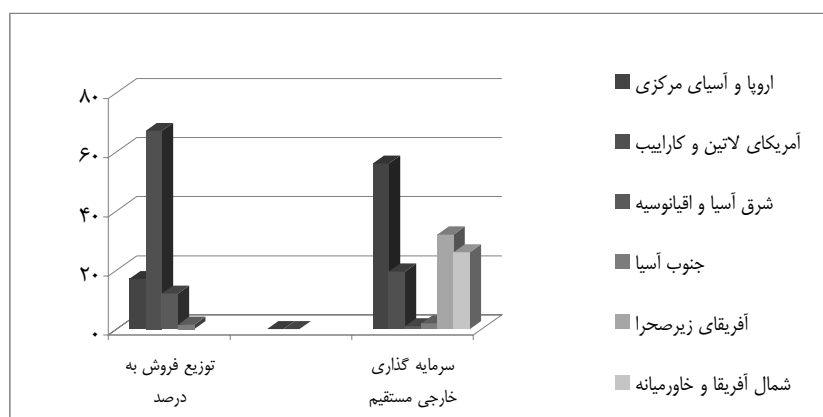
1. Foreign Direct Investment

اساس این آمارها، در سرمایه گذاری مستقیم خارجی، کشورهای در حال توسعه کوچکتر نادیده گرفته شده اند.

همانگونه که قبلاً اشاره شد خصوصی سازی در مجارستان، جمهوری چک و لهستان (EEC-3)^۱ پیش از هر چیز با جریان سرمایه های خصوصی^۲ (به عبارت دیگر جریانهای غیررسمی) همراه بوده است.

نمودار ۱-۱- فروش با هدف خصوصی سازی و سهم سرمایه گذاری مستقیم خارجی:

۱۹۸۸-۱۹۹۲



منبع: برگرفته از؛ Sader, F. 1993, 16, 22.

همانگونه که جدول ۱-۱ نشان می دهد، خصوصی سازی در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۹۲ در مجموع ۷۳/۴۱ درصد از کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی در جمهوری چک و ۶۴/۸۴ درصد از کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی در لهستان را جذب کرده است. در مجارستان بین سالهای ۱۹۸۹-۱۹۹۲ در مجموع ۸۶/۲۴ درصد از سرمایه گذاری مستقیم خارجی حاصل خصوصی سازی بوده است. برای تمامی دیگر کشورهای جدول ۱-۱ به استثنای پرو (۴۱/۸۶ درصد)، ونزوئلا (۴۱/۲۵ درصد)، آرژانتین (۳۵/۵۵ درصد) و جامائیکا (۳۳/۶۰ درصد) سرمایه گذاری

1. Hungary, Czech Republic And Poland (EEC-3)
2. Private Capital Flows

مستقیم خارجی، اساساً به دلائلی غیر از خصوصی سازی بنگاههای دولتی بوده است. برای مثال در مورد مکزیک، اگرچه ۱۰۴۸/۵ میلیون دلار سرمایه گذاری مستقیم خارجی از فروش بنگاههای دولتی پیشی می گیرد اما تنها ۵/۴۵ درصد از کل این نوع سرمایه گذاری به این بخش سرازیر شده است.

جدول ۱-۱- سرمایه گذاری مستقیم خارجی در خصوصی سازی ۱۹۸۸-۱۹۹۲

کشورها	میلیون دلار آمریکا	درصد از سرمایه گذاری مستقیم خارجی از مجموع سرمایه گذاریها در کشور
چکسلواکی*	۱۸۸۲/۳	۷۳/۴۱
مجارستان**	۲۲۹۵/۷	۸۶/۲۴
لهستان*	۴۹۰/۲	۶۴/۸۴
آرژانتین	۴۰۲۲/۱	۳۵/۵۵
ونزوئلا	۱۵۱۲/۸	۴۱/۲۵
مکزیک	۱۰۴۸/۵	۵/۴۵
ترکیه	۳۷۳/۳	۱۰/۳۴
شیلی	۲۵۴	۱۴/۱۹
پرو	۱۳۹/۸	۴۱/۸۶
فیلیپین	۲۸۷/۴	۸/۸۵
سری لانکا	۳۶/۷	۱۳/۰۱
جامائیکا	۱۲۶	۳۳/۶۰

فرآیند در کشورهای تک ستاره از سال ۱۹۹۰ و دو ستاره از سال ۱۹۸۹ آغاز شده است.

منبع: Sader 1993, 60.

۳-۲-۱- تغییر دیدگاه سرمایه گذاران

همانگونه که جدول ۱-۱ نشان می دهد در اواسط دهه ۱۹۹۰ خصوصی سازی در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه به کانون توجه سرمایه گذاران غربی تبدیل گردیدند و این تغییر بی تردید موجب عدم سرمایه گذاری در

کشورهای در حال توسعه کوچکتر شد. در واقع به نظر می رسد خصوصی سازی در این کشورها نیز شاهی بر این ادعا باشد.

مجارستان

تا اواسط سال ۱۹۹۵، مجارستان ۵۳۶ شرکت را منحل، ۶۲۰ مورد را واگذار و ۹۲۴ شرکت بزرگتر را نیمه خصوصی کرد. در مجموع ۳/۵ میلیارد دلار از ۱۰ میلیارد دلار دارایی فروخته شد. همانگونه که قبلاً اشاره شد، دولت تقریباً ۱۰/۵ میلیارد دلار از سهام ۷۴۰ شرکت نیمه خصوصی شده را حفظ کرد. حجم قابل توجهی از سهام این شرکتها توسط دولت، نگرانیهای گسترده ای را برانگیخت. به نظر بوریش و نوئل (Borish and Noël 1996, 66-8) حکمرانی شرکتی به دلایل مختلفی وجه المصالحه قرار گرفت که از آن جمله می توان به پرداخت یارانه به «شرکتهای زیان ده»؛^۱ مداخله در تصمیم گیری برای بازسازی ساختاری که اغلب با اخطار برای عدم اخراج نیروی کار و بخشودگی بدهی توسط بانکهای دولتی یا تحت کنترل دولت اشاره کرد.

اما در قانون خصوصی سازی مصوب می ۱۹۹۵، به این نگرانیها و دیگر موانع موجود بر سر راه این فرآیند پاسخ گفته شد. برنامه خصوصی سازی طراحی شده از سوی دولت مجارستان تا پایان سال ۱۹۹۷ واگذاری نیمی از سهام باقی مانده در ۷۴۰ شرکت؛ همچنین اکثر سهام دولتی شرکت های رسانه ای؛ چهار شرکت توزیع گاز و پنج شرکت توزیع برق را در بر می گرفت. در مجموع ارزش این دارایی ها تقریباً ۵ میلیارد دلار برآورد شد که موجب تقویت جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی به مجارستان تا پایان سال ۱۹۹۷ گردید.

جمهوری چک

در جمهوری چک، در مرحله دوم برنامه شاهد تکمیل خصوصی سازی در

مقیاس محدود در پایان سال ۱۹۹۴ بودیم و واگذاری ۸۰ درصد از سهام بیش از ۳۰۰۰ شرکت بزرگ تا مارس ۱۹۹۴ کامل شد. از ۲۰۰ شرکت باقیمانده که قرار بود خصوصی شوند، دو سوم به صورت بخشی خصوصی شدند.

لهستان

فرآیند خصوصی سازی در لهستان نسبت به مجارستان و جمهوری چک بسیار کندتر بود، چرا که دولت لهستان تمایل داشت تا فرآیند شکلی تکاملی به خود بگیرد، نه آنکه به صورت اجباری اجرا شود. در نتیجه ۱۳۵ شرکت (۲۵ مورد بیش از ۱۱۰ مورد پیش بینی شده) تا پایان سال ۱۹۹۴ فروخته شد. خصوصی سازی انبوه^۱ در این کشور صورت پذیرفت (۴۰۰ تا ۶۰۰ مورد برنامه ریزی شده بود) و شرکت های واگذار شده به ۲۲۸۹ مورد، یعنی حدود ۸۰۰ مورد کمتر از تعداد تعیین شده محدود می شدند. شایان ذکر است موارد واگذاری به شرکت های اشاره دارد که سهام آنها به صورت بخشی عرضه شده و یا عمدتاً به کارکنان فروخته شدند.

روسیه

با خصوصی سازی بیش از ۱۴۰۰۰ شرکت روسی در فاصله بین دسامبر ۱۹۹۲ تا ژوئن ۱۹۹۴ (Boycko 1995, 105) روسیه تاکنون خیره کننده ترین نمونه در خصوصی سازی بوده است، تا جایی که مارتین فلدشتاین اظهار می دارد:

«خصوصی سازی تمامی شرکتها و منازل دولتی در روسیه یکی از بزرگترین دستاوردهای اواخر قرن بیستم در سراسر جهان بوده است... به رغم وجود برخی اشتباهات سیاستی^۲ و جنجال های سیاسی این فرآیند بی نهایت خیره کننده است»^۳.

1. Mass Privatization

2. Policy Mistakes

3. Feldstein, M., 'Russia's Rebirth', *The Wall Street Journal*, 8 September 1997, P. A22.

اما گزارشهای رسمی بعدی تصویر متفاوتی ارائه می دهند. بر اساس گزارش دفتر حسابرسی عمومی ایالات متحده^۱ (۲۰۰۰): «هیچ جنبه‌ای از گذار اقتصادی^۲ روسیه بحث برانگیزتر از خصوصی سازی شرکتها نبوده است» (Goldman 2003). بی تردید پیدایش الیگارش‌ها^۳ (چشمگیرتر از همه یوکوس^۴) که در پاسخ به ضرورت‌های سیاسی شکل گرفتند، در بروز این جنجال‌ها دخیل بوده است. گذشته از پیامد برنامه خصوصی سازی در روسیه، این اقدام آشکارا به نفع تأمین امنیت مالی، به ویژه برای ایالات متحده و اروپا در کل بود. این برنامه تضمین نمود که نه تنها گذار ایدئولوژیکی سریع در اروپای شرقی و مرکزی به وقوع می پیوندد بلکه با هرگونه رستاخیز ناسیونالیسم روسی مقابله می شود. ناسیونالیسم روسی که به صورت بنیادی تری آنرا از غرب متمایز می ساخت، بی تردید نسبت به کمونیسم مسئله برانگیزتر بود (ر.ک به Huntington 1996).

۳-۱- خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه فقیرتر

بی تردید، در حالی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه بزرگ از موقعیت مناسب تری برای تطابق با دستورالعمل‌های اصلاحی کشورهای وام دهنده برخوردار بودند و در واقع با موفقیت بازسازی ساختارهای اقتصادی خود را بر این مبنا پیش بردند، برای اغلب کشورهای در حال توسعه فقیرتر (به قول رستو^۵ (۱۹۶۱) معمولاً نیمه سستی در زنجیره توسعه) چنین اصلاحاتی ناعادلانه به نظر می رسید که حتی برخی آنها را ویرانگر تصور می کردند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه چنین موضع گیری کردند که واشنگتن درصدد است تا با اعطای کمک برای توسعه به شرط انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی، دموکراسی را بر آنها تحمیل کند (Klick 1995).

1. US General Accounting Office Report
2. Economic Transition
3. Oligarchies
4. Yukos
5. Rostow

اما نه واشنگتن و نه لندن توجهی به این حرفها نداشتند. در واقع گویی دولتهای محافظه کار بریتانیا و ایالات متحده به طور فزاینده ای نگران گسترش ایدئولوژی سوسیالیستی در بین کشورهای تازه استقلال یافته بودند و تمرکز اصلی این دولتهای محافظه کار بر احیای اقتصادهای ضعیف شان قرار داشت. آنها با نادیده گرفتن مضیقه ها و نگرانیهای کشورهای در حال توسعه، در صدد تحمیل اصول بازار بر این کشورها برآمدند و امحای مؤسساتی را که بر اساس اصول اقتصاد دولتی فعالیت می کردند، تعقیب نمودند. از این رو مستعمره های بریتانیا که برخی از آنها متعاقب کسب استقلال سیاسی، اقتصادشان را بر اساس مدل پیچیده بریتانیا استوار کرده بودند، دریافتند که باید راهبردهای اقتصادی خود را از نو تعریف کنند. برای برخی دیگر از این کشورها که مدل اقتصادی نوع شوروی را اتخاذ کرده و بی نهایت مقروض بودند، پذیرش اصول اقتصاد بازار دشوارتر بود.

بنابراین تعجب آور نیست که به رغم آنکه شمار کشورهای تعقیب کننده برنامه خصوصی سازی از سال ۱۹۸۸ به این سو افزایش یافت، نتایج حاصل از خصوصی سازی مربوط به کشورهای در حال توسعه به ویژه منطقه آفریقای زیر صحرای در مقایسه با نتایج در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه، مایوس کننده است. تعداد شرکتهای خصوصی شده در کشورهای در حال توسعه بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۴ جمعاً حدود ۳۳۰۰ مورد است که هم بر حسب تعداد و هم درآمد حاصله که در نمودار ۱-۱ و جدول ۱-۱ نشان داده شده، عقب تر از کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان است.

بی تردید، بسیاری از برنامه های خصوصی سازی در آفریقای زیر صحرای به دلایل مختلف به تأخیر افتاده اند. اگر از منظر شرکتهای خصوصی شده بنگریم، ارقام گویای این تأخیر هستند: کشور بنین بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ از ۵۷ شرکت دولتی هشت مورد را به مبلغ ۵۳ میلیون دلار فروخت و غنا بین سالهای ۱۹۸۹ تا مارس ۱۹۹۳ از ۳۴۵ شرکت دولتی، ۳۴ مورد را به مبلغ ۳۷/۵ میلیون

دلار فروخت و ۲۶ مورد را در همین مدت واگذار کرد. در حالی که نیجریه بین سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲، از مجموع ۱۴۰ شرکت دولتی، ۲۹ مورد را به مبلغ ۱۱۰ میلیون دلار، و کشور توگو شش شرکت دولتی را به مبلغ ۲۸ میلیون دلار به فروش رسانیدند (ر.ک به ۲-۴۱, Sader 1993). اگر مقایسه‌ای صورت دهیم مجموع فروش منطقه از نصف میزان فروش در لهستان هم کمتر بوده است، در حالی که بسیاری از ناظران معتقد بودند که این منطقه عاری از بنگاههای دولتی خواهد شد.

به نظر می‌رسد در مقایسه با دیگر مناطق جهان، تمامی اشکال جریان سرمایه به آفریقا دچار رکود گشته و یا آفریقا نتوانسته است به افزایش نسبی دست یابد. این مسئله در کنار دیگر مسائل بانک جهانی را ناگزیر ساخت تا در سال ۱۹۸۹ به وضوح ناتوانی منطقه در همگامی با دیگر کشورهای در حال توسعه را به «بحران حکمرانی»^۱ نسبت دهد (Kapur 1997, 129). اما عوامل دیگری در کنار حکمرانی وجود دارند که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

ابعاد سرمایه‌گذاری دولتی. بی‌شک، تأثیر ایدئولوژیکی خصوصی سازی بر آفریقا مشابه دیگر مناطق نبوده است و در نتیجه به دلیل تفاوت‌های فاحش فرهنگی و شیوه تولید پذیرش آن به طول انجامیده است. به علاوه بخش دولتی در اغلب کشورهای آفریقایی بسیاری از بخش‌های تجاری و بدون استثناء تمامی تأسیسات زیرساختی (مخابرات، برق، حمل و نقل و آب و فاضلاب) را در بر می‌گرفت، بخش‌هایی که به نظر اغلب رهبران آفریقایی «خط مقدم»^۲ اقتصادشان بودند. در واقع تخمین زده می‌شد که در دوره تحت بررسی، زیرساختها حدود یک سوم تا نیمی از سرمایه‌گذاری دولتی و حدود سه تا شش درصد تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص دهند (Glen and Sumlinski 1998; Kessides 1993). به علاوه، ویژگی‌های خاص سرمایه‌ای تأسیسات زیرساختی آنها را فراتر از ظرفیت بخش خصوصی قرار داده و به آنها وضعیتی انحصاری می‌دهد که نه آفریقایی‌ها و نه

1. Crisis in Governance
2. Commanding Heights

دیگران علاقه‌ای به واگذاری آنها به خارجی‌ها ندارند.

تجاری سازی^۱ به عنوان گزینه مرجع. مطالعات انجام شده از سوی بانک جهانی و دیگران به این نتیجه رسید که به دلیل وجود پیوندهای متعدد بین تأسیسات زیرساختی، رشد اقتصادی به شکل مثبت یا منفی از ویژگی و وضعیت زیرساختهای کشور تأثیر می‌پذیرد و بهتر است کنترل آن در دست آفریقایی‌ها باقی بماند و این امر موجب تقویت موضع آفریقایی‌ها شد. از این رو موضع آفریقا راجع به خصوصی سازی انعکاسی از این اعتقاد عمومی بود که سرمایه‌داری دولتی در آفریقا به معنی محدود ساختن نفوذ خارجی بر انسجام اقتصاد ملی است (Lewis 1994). در واقع در طی دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ اغلب کشورهای آفریقایی ترجیح دادند که به ویژه در حوزه زیرساختها، تجاری سازی را به عنوان جایگزین خصوصی سازی تعقیب کنند (AFDB, 1999). اما عملکرد نسبتاً ضعیف بخش‌های زیرساختی تحت لوای تجاری سازی در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ بسیاری از کشورهای آفریقایی را ناگزیر ساخت تا در تلاش برای بهبود عملکرد و مشارکت در آزادسازی اقتصادهایشان به اجرای اصلاحات نظارتی^۲ و خصوصی سازی پرداخته یا در این اندیشه فرو روند.

رویکردهای ضعیف. بر طبق اسناد بانک جهانی^۳ طراحی ضعیف رویکردها و فقدان اولویت‌بندی، دو مشخصه خصوصی سازی در کشورهای آفریقایی است. دو امری که نیازمند دستیابی به وفاق، هماهنگی مرکزی^۴، اختیارات وسیع‌تر سازمان خصوصی سازی و شفافیت^۵ می‌باشند. در واقع عدم شفافیت شاید یکی از مهم‌ترین انتقاداتی است که به دولتهای آفریقایی وارد است، به ویژه در مواردی که قیمت‌گذاری‌ها به شکل قابل ملاحظه‌ای پایین‌تر از انتظارات عمومی هستند. در حالی که دو کشور ساحل عاج و توگو به شدت به خاطر عدم شفافیت در فروش

1. Commercialization

2. Regulatory Reforms

3. World Bank, 1997 Abstract of Current Studies: "Private Sector Development And Public Sector Management".

4. Centralized Coordination

5. Transparency

اموال دولتی مورد انتقاد واقع شدند (Campbell White and Bhatia 1998; Dzisah 1996)، سازمان خصوصی سازی زامبیا به عنوان الگوی پاسخگویی و شفافیت معرفی می شود (Campbell White *et al.* 1998).

تجربه ساختار شرکتی. کشورهای غرب آفریقا به دلیل داشتن «... رویه های بینهایت پیچیده در برقراری و اداره ساختارهای شرکتی» (Vuylsteke 1988, 92) مشهور هستند. در مورد زیرساختها باید گفت که با توجه به ماهیت انحصاری خدمات و سرمایه بری آنها، علاوه بر مسائل مطرح شده از سوی بانک جهانی، معمولاً عملکرد ابداعی و ساختارهای مالی مناسب جنبه های ضروری خصوصی سازی هستند. به علاوه به دلیل الزامات اجتماعی^۱ و فقدان نهادهای بازارمحور^۲ این فرآیند پیچیده تر شده است. با این وجود همگام با گسترش و تعمیق تجارب، در اواسط دهه ۱۹۹۰ خصوصی سازی زیرساختها سرعت گرفت و این فرآیند در چارچوب گسترده تر مدرنیزاسیون و ارتقاء رشد اقتصادی پیگیری شد.

جریان سرمایه. داده های صندوق بین المللی پول (به نقل از هلینر ۱۹۹۷، ۴) نشان می دهند که جریان سرمایه بخش خصوصی (به عبارت دیگر جریانهای غیررسمی) به کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی، افزایش قابل توجهی یافته است. این ارقام از متوسط ۱۱/۶ میلیارد دلار در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ به ۱۱۴/۳ میلیارد دلار در سالهای ۱۹۹۳-۱۹۸۹ رسیدند که در سال ۱۹۹۵ از مرز ۱۶۶/۴ میلیارد دلار گذشتند. همزمان جریانهای رسمی^۳ (کمک ها و وام های دولتهای پیشرفته) از ۲۹/۵ میلیارد دلار در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ به ۱۱/۷ میلیارد دلار تقلیل یافت. اگرچه جریانهای رسمی در سال ۱۹۹۵ به سطح ۲۷/۳ میلیارد دلار بازگشتند، اما تنها ۱۴/۱ درصد از کل جریان سرمایه را در مقایسه با ۷۱/۸ درصد در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ تشکیل می دادند. بنابراین آشکارا شاهد تغییر جهت از

1. Social Obligations
2. Market-Oriented Institutions
3. Official Flows

جریانهای رسمی (دولتی) به جریانهای غیررسمی (خصوصی) با تأثیر منفی بر آفریقای زیرصحرا هستیم. در واقع همانگونه که نشان داده شد در حالی که جریانهای رسمی از ۲۹/۵ میلیارد در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ به ۲۷/۳ میلیارد در سال ۱۹۹۵ کاهش یافت، طی همین دوره جریان سرمایه به آمریکای لاتین و کارائیب از ۵/۱ میلیارد دلار به ۲۲/۴ میلیارد دلار افزایش یافت. جریان سرمایه به آسیا نیز به اشکال سرمایه گذاری مستقیم خارجی یا خرید سهام چه به شکل مطلق و چه به عنوان بخشی از کل سرمایه گذاری افزایش یافت و بی تردید در بحران مالی آسیا در سالهای ۱۹۹۷-۱۹۹۸ تأثیرگذار بود.

سرمایه گذاری مستقیم خارجی. اگرچه سرمایه گذاری مستقیم خارجی در آفریقا به نسبت کل جریان سرمایه افزایش یافت، اما به دلایل پیش گفته و نیز بالا بودن نرخ جایزه ریسک پذیری^۱ (ریسکی که سرمایه گذاران خارجی به آفریقا نسبت می دادند) در کل پایین بود و به شش کشور صحرای زیر آفریقا محدود شد. همچنین در حالی که سرمایه گذاری از طریق خرید سهام^۲ از توسعه جهانی سیستم سرمایه گذاری مستقیم خارجی منتفع می شد، سهم آفریقا همچنان ناچیز بود. همانگونه که کاس کند (Kasekende et al. 1997, 63) نشان می دهد، این سهم در مقایسه با چند میلیارد سرمایه گذاری از طریق عرضه سهام در آسیا و آمریکای لاتین در خلال سالهای ۱۹۹۳-۱۹۹۰، کمتر از ۱۲۰ میلیون دلار بود. علاوه بر حجم نسبتاً ناچیز ورود سرمایه بخش خصوصی، خروج سرمایه از صحرای زیر آفریقا بر خلاف دیگر مناطق بیشتر از سرمایه گذاری مستقیم خارجی بوده است. همانگونه که داده های ارائه شده توسط کاس کند نشان می دهد، حتی اگر فرض کنیم که وام های کوتاه مدت تماماً صرف بازپرداخت وام های بلندمدت شده باشند، هنوز هم نسبت قابل توجهی از وام های بلندمدت باقی مانده اند که باید با استفاده از سرمایه گذاری مستقیم خارجی تأمین مالی

۱. High Risk Reward Ratio، منظور پادشاهی است که سرمایه گذاران با ادعای وجود ریسک در کشور میزبان بر طبق قرارداد دریافت می کنند. م.

شوند. بر عکس، وام‌های کوتاه‌مدت آمریکای لاتین تقریباً با حجم بازپرداخت وام‌های بلندمدت برابرند و حتی در آسیا بر آنها پیشی نیز می‌گیرند. بی‌تردید، این فرار سرمایه‌ها تأثیری منفی بر رشد اقتصادی آفریقای زیر صحرای داشته است. به علاوه، تغییر شرایط در آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۴ موجب گردید تا بی‌تردید به ضرر دیگر کشورهای منطقه، حجم بیشتری از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را به خود جلب کند.

۴-۱- مفهومی ناآزموده

به نظر والراشتاین (Wallerstein, 2004, 21) توسعه به عنوان یک مفهوم پس از سال ۱۹۴۵ پدیدار شد. این مفهوم که براساس «تئوری مراحل»^۱ استوار بود، اشعار می‌داشت که تفاوت‌هایی در رشد وجود دارد. این تفاوتها مشخصاً به نظریه‌های مختلف از کارآیی و کارآمدی در استفاده از منابع ارتباط می‌یابد. مفهوم توسعه همچنین این نظریه را مطرح می‌کرد که پیشرفته‌ترین کشورها می‌توانند به عنوان مدلی برای کشورهای کمتر توسعه یافته عمل کنند. در واقع از منظر مدل، شواهد نشان می‌دهند که تا اواسط دهه ۱۹۸۰ به بسیاری از کشورهای در حال توسعه توصیه می‌شد (اگر نگوئیم حکم) تا به یکی از دو اردوگاه سرمایه‌داری یا کمونیسم، که به گفتمان مسلط سیاستهای دوران جنگ سرد بدل شده بودند، پیوندند. گفتمان مسلط توسعه در آن زمان بر محور روابط مرکز- پیرامون^۲ بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای پیشرفته استوار بود و در این روابط تصور می‌شد که دولتهای ضعیف به واسطه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و انتقال تکنولوژی وابسته نگه داشته می‌شوند و منابع و بازارها اغلب توسط کشورهای مرکز به دلیل گرانی نیروی کار، استثمار می‌گردند (Sklair 1995, Prebisch 1982, Wallerstein 1974).^۳

1. Theory of Stages

2. Core-Priphery Relationship

۳. در حالی که تمایز بین مرکز و پیرامون با گذشت سالیان متمادی و پیدایش کشورهای در حال توسعه بزرگتر به عنوان رقیب در سیستمی که در آن قواعد رفتاری دچار دگرگونی شده، کمرنگ شده است اما کنترل

به دنبال طرح تئوری مراحل، کمیسیون برونلند^۱ در سال ۱۹۸۷ توسعه پایدار را «برآوردن نیازهای نسل فعلی بدون چشم‌پوشی از نیازهای نسل‌های آینده»، تعریف کرد (Serageldin 1993, 6). بعداً تعریف توسعه پایدار گسترش یافت تا به آن حد که «اقدامی چند جانبه برای دستیابی به بالاترین کیفیت زندگی برای همگان» (United Nations, 1997) و از جمله آزادی (Sen, 1999) را در بر گرفت. در دنیایی که مردم‌شناسی، جغرافیا و نمادها تعیین‌کننده کارایی توسعه‌ای هستند، همه این مسائل و به ویژه نظریه «سودمند و ضروری بودن آزادی» به گفتمان توسعه ارتباط می‌یابند؛ به عبارت دیگر تمامی این امور با ارزیابی کارایی خصوصی‌سازی به ویژه در کشورهای در حال توسعه مرتبط هستند.

خانم تاجر از منظر بازسازی مدل اقتصادی، اجتماعی و نظام سیاسی در اندیشه خلق طبقه‌ای جدید از رای‌دهندگان در بریتانیا به نام «طبقه شرکت‌ها»^۲، از طریق خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی بود. بسیاری از این شرکت‌ها، همانگونه که قبلاً عنوان شد توسط اولین دولت کارگری در اواسط دهه ۱۹۴۰ ملی شده بودند. این در حالی بود که اروپایی‌ها در این اندیشه بودند که اگر اصولاً تصمیم به چنین اقدامی گرفتند این کار را محتاطانه صورت دهند. بسیاری از تحلیل‌های صورت گرفته توسط نهادهای مسلط از فرصت‌هایی که به واسطه خصوصی‌سازی بوجود آمده و نیز تأثیر سودمند آن بر جریان درآمدهای ملی صحبت می‌کردند. ادبیات اثرگذار در آن زمان، از مزایای خصوصی‌سازی به دلیل ریشه داشتن آن در نظریه‌های ارتدکسی اقتصاد سخن می‌راند. «تغییر مالکیت»^۳ به عنوان تنها راه دستیابی به کارایی شرکتی و استفاده موثر از منابع معرفی شد و موفقیت برنامه

منابع با داراییهای خاص و استراتژیک همچنان در کنترل کشورهای پیشرفته قرار دارد. در همین حال «منابع» مجدداً تعریف شده تا منابع مالی کشورهای در حال توسعه را برای جبران نواقص بودجه بر بنیانی برابر در بر گیرد.

1. Bruntland Commission
2. Enterprise Class
3. Change in Ownership

خصوصی سازی در بریتانیا به عنوان شاهدهی بر این مدعا معرفی می گردید (ر.ک به Vickers and Yarrow 1995).

بنابراین در اغلب سالهای دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ کارآیی خصوصی سازی که بر اساس معیارهای توسعه ارزیابی می شد، مفهومی ناآزموده در کشورهای در حال توسعه بود. برخی از محققان و فعالان عرصه خصوصی سازی به پیروی از بانک جهانی و صندوق بین المللی پول تمایل داشتند تا به موضوع درمان تأثیرات اقتصادی - اجتماعی گسترده تر تعدیل ساختاری^۱ در کشورهای فقیرتر بپردازند، عده کمتری به دنبال یافتن قواعد عام خصوصی سازی بودند، ولی وجه مشترک همه محققان و فعالان یادشده این بود که پرداختن به مسئله اختلال اجتماعی^۲ را به آینده موکول کرده بودند. در واقع به نظر ادواردو آنینات، معاون مدیر اجرایی صندوق بین المللی پول، پیمان نامه واشنگتن^۳ که غالب دستورالعمل های سیاستی این دوره را شکل می داد، هیچگونه «... نظریه قابل توجهی را برای گنجاندن مسائل اجتماعی در جریان اصلی خصوصی سازی ارائه نمی داد، مسائلی که ما بسیار دل نگران آنها بودیم»^۴ به علاوه، به دو دلیل تقاضا برای اساس نهادن بازار به عنوان اولین سازوکار نظام بخش تقویت گردید و خصوصی سازی در سایه حمایت صندوق بین المللی پول و بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه تعمیم یافت؛ دلیل اول، تغییر سیاست اعطای کمک به کشورهای جهان سوم بود و دلیل دوم این اعتقاد است که بحران بدهی یک دغلکاری بوده و «... نتیجه عدم رغبت کشورهای در حال توسعه برای تسویه وام هایشان» می باشد (Bauer 1991, 61).

پیمان نامه واشنگتن جانشین طرح بیکر شد و سیاستهای بانک جهانی و صندوق بین المللی پول را هدایت نمود و همانگونه که تظاهرات های متعدد در کشورهای میزبان یعنی در اجلاس آرژانتین در نوامبر ۲۰۰۵ و اجتماع طرفداران

1. Structural Adjustment

2. Social Disruption

3. Washington Consensus

4. 'IMF Support Focuses On Participatory Approach, 'Inclusive Growth', *IMF Survey*, Vol 29, No 12, 19 June 2000.

ضد جهانی شدن در ونزوئلا در ژانویه ۲۰۰۶ نشان داد، توافق نامه واشنگتن کشورهای در حال توسعه را پس از دو دهه حتی ناامیدتر کرد. به رغم این انتقادات، پس از پایان جنگ سرد و هدایت سیاست‌های توسعه در بانک جهانی توسط جیمز ولفنسون^۱ در اغلب سالهای دهه ۱۹۹۰، جامعه کمک‌دهندگان^۲ و صندوق بین‌المللی پول از پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و اخلاقی نابرابری به صورتی فزاینده آگاه شدند و این آگاهی در رویکرد سیاستی‌های این دو نهاد برای کمک منعکس شد. در واقع این نظریه آرتور لویس که نابرابری برای رشد خوب است و ریشه در نظریات ارتدوکسی اقتصاد دارد، با این نظریه که نابرابری برای دستیابی به رشد پایدار در دنیای سرمایه‌داری که مصرف‌گراست و در آن «کاهش فقر یک مسئله اخلاقی است»^۳، مضر است، جایگزین شد. در فصل سوم به تفصیل به این مسئله و دیگر مسائل توسعه می‌پردازیم.

۵-۱- هدف و چارچوب کتاب

هدف اصلی کتاب در این گفته والرشتاین (۱، ۲۰۰۵) به خوبی منعکس است:

«ما نیازمند بازنگری عمیق در شیوه اندیشیدن خود هستیم به نحوی که بتوانیم به صورتی متقاعدکننده و مفید مسائل بغرنج عصرمان را تجزیه و تحلیل کنیم».

بنابراین این کتاب در صدد است تا خصوصی‌سازی را بر حسب کارایی آن در مقایسه با اهداف تعریف شده‌اش و به صورتی بنیادی‌تر بر حسب نقش آن در توسعه کشورهای در حال توسعه بازنگری کند. همچنین این کتاب در صدد است تشریح کند که چرا خصوصی‌سازی در بریتانیا و دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی (OECD) تا به این حد موفق بوده، در

1. James Wolfensohn

2. Donor Community

3. Wolfensohn, J., National Press Club Address, Washington, DC, 29 October 2003.

حالی که به موفقیتی برابر در کشورهای در حال توسعه دست نیافته است. از این منظر، کتاب تلاش می کند تا با پرسش گری درباره دستورالعمل های سیاستی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی و مقابله مسائل با مزایای مفهومی و پیش فرض های تئوریک پستیبان آنها، پوسته چرایی گرایش برخی از افراد به خصوصی سازی در سطح کشورهای در حال توسعه را بشکافد و بررسی کند تا چه میزان فرهنگ و عرف محلی (در واقع شیوه تولید) با اهداف، فنون و برون دادهای این فرآیند رابطه دارند. همچنین کتاب به آزمون این مسئله می پردازد که در تعقیب ضرورت ایدئولوژیکی نهفته در پیمان نامه واشنگتن تا چه میزان پیامدهای سیاسی- اجتماعی و اخلاقی خصوصی سازی به فراموشی سپرده شده اند.

در سوی دیگر این معادله، با بررسی تجربه گویان نشان داده خواهد شد که در شرایطی که کمک دهندگان چارچوب منسجمی برای کنترل و ارزیابی در دست ندارند، چگونه بسیاری از کشورهای فقیرتر خود را موجه جلوه می دهند و در اجرای نمایش تأسیس نهادهای بازاری به عنوان بخشی از راهبردشان برای جذب کمک و وامهایی با شرایط مناسب استاد شده اند و در عین حال پارتی بازی به عنوان شیوه پذیرفته شده حکمرانی در آنها پرورش می یابد. در ادامه به عنوان بخشی از فرآیند، نقش صندوق بین المللی پول و سرمایه گذاران خارجی مورد نقد و بررسی قرار می گیرد، در بطن یک بازار مالی جهانی لیبرال و نظریه کسب حداکثر سود که در دل اقتصاد بازاری نهفته است.

اگرچه اغلب مسائلی که در این کتاب بحث می شوند در عناوین مربوطه به طور مشروح بررسی شده اند، اما برخی نیز از پیوند لغوی بین خصوصی سازی و توسعه مایه می گیرند. در واقع به رغم آنکه تجارب کشورهای در حال توسعه در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ وجود رابطه ای علی^۱ بین پیمان نامه واشنگتن و نابرابری اجتماعی^۲ در سر دیگر طیف توسعه را گوشزد می کند، عدم پیوند بین اقتصاد

1. Causal Relationship
2. Social Inequality

ارتدکس و آگاهی اجتماعی در اصلاح بخش خصوصی همچنان در قرن بیست و یکم ادامه می یابد. از این رو در کتاب دو هدف تأکید بر ضرورت تفکر انتقادی که بی تردید عنصر اعتبار بخش (شرط اساسی) هر تئوری است و ارائه بنیانی برای دستیابی به تئوری متوازن و به لحاظ تجربی معتبری از خصوصی سازی دنبال می شود.

سازماندهی کتاب

کتاب مشتمل بر نه فصل است که در قالب پنج بخش سازماندهی شده است و این مقدمه بخش اول آنرا تشکیل می دهد. مطالب کتاب به نحوی سازماندهی شده اند که به عنوان یک متن بالقوه برای هدایت اندیشه بسوی درک رویکردی جامع از خصوصی سازی مفید واقع گردد. این هدایت از طریق ارائه بینشی روایتی از خصوصی سازی و توسعه که با ارائه تجارب بدست آمده در مراحل سیاستگذاری، اجرا و اثرات در سطح توده ها انباشته شده، صورت می گیرد. به علاوه متن کتاب تحلیل گران و آن دسته از مقامات دولتی را مورد خطاب قرار می دهد که به لحاظ جایگاهشان از آنها انتظار می رود تا خصوصی سازی و توسعه را با توجه دقیق به نظریه های کارآیی، تخصص، شفافیت و پاسخگویی^۱ تعقیب کنند.

بخش دوم کتاب به بررسی روابط در شیوه تولید^۲ می پردازد. در فصل دوم نظریه جبرگرایی اقتصادی^۳ مورد بررسی قرار می گیرد. به این منظور شواهد مربوط به اقتباس از اقتصاد سرمایه داری بررسی و با دیگر نظام های اقتصادی که بر اساس شیوه تولید تشریح شده خود در مراحل نابرابر توسعه قرار دارند، مقایسه می شود. همچنین در این فصل، به بررسی دقیق بنیانهای تئوریکی

1. Accountability

2. Mode of Production

۳. Economic Determinism. جبرگرایی اقتصادی نشان می دهد که ساز و کار بازار تعیین کننده شیوه زندگی یک جامعه است. م.

خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته از یک سو و محدودیت های ذاتی اقتباس جهانی آن از دیگر سو می پردازد.

در فصل سوم کتاب حاضر کارآیی توسعه از منظر گسترش آزادی ارزیابی می شود (ر.ک به Sen 1999). همچنین ماهیت، علت و پیامدهای نابرابری اجتماعی و هرگونه رابطه بین خصوصی سازی و نابرابری اجتماعی بررسی می شود و یا به بیانی دیگر کاهش نابرابری اجتماعی مورد تأکید قرار می گیرد.

فصول بخش سوم کتاب حاضر به بررسی خصوصی سازی از منظر نظریات ارتدکسی اقتصاد می پردازد. در این فصول برون دادها و تحلیل های برگرفته از گزارش های منتخب و دیگر منابع منتشره بصورت سنتز^۱ (حاصل برخورد تز و آنتی تز) ارائه می شوند. همچنین این موضوع بررسی می شود که کشورهای برخوردار از نهادهای بازاری در همین چارچوب تا چه اندازه آسان از مزایای خصوصی سازی برخوردار می شوند در حالی که جوامع سنتی فقیرتر مفهوم نظام جهانی سرمایه داری را اگر نگوییم یغماگر، ویرانگر می بینند.

در فصل چهارم کتاب اهداف خصوصی سازی مورد نقد و بررسی قرار می گیرند و اساس آنها بر اساس تئوری پشتیبان آنها و نیز کارآیی آزموده می شود. چشم اندازهای مختلف مربوط به ایالات متحده، بریتانیا، کشورهای اروپای غربی، کشورهای اروپای شرقی (مجارستان، جمهوری چک و لهستان) و روسیه و نیز کشورهای در حال توسعه با یکدیگر مقایسه می شوند. نقش بانک جهانی و صندوق بین المللی پول از منظر تناسب دستورالعمل های سیاستی شان بررسی و نتایج حاصله در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی و چند کشور در حال توسعه با یکدیگر تطبیق داده می شود. در این ارتباط برون دادها مقایسه شده و به منظور نشان دادن تفاوت های موجود در کارآیی خصوصی سازی، کشورها و مناطق مختلف با یکدیگر مقایسه می شوند.

در فصل پنجم کتاب روشهای خصوصی سازی بررسی می شوند. این بررسی با توجه به اهدافی صورت می پذیرد که برای فرآیند خصوصی سازی در پیمان نامه واشنگتن تعریف شده است و همچنین به محدودیت های ذاتی نهفته در فرآیند و اختلالات اجتماعی منتج از آن توجه می شود. این اختلالات نسبت به اهدافی چون بازپرداخت بدهی ها، جبران خسارات و خلق فرصت های جدید برای سرمایه گذاران خارجی در اولویت ثانویه قرار گرفته اند. همچنین تناقضات و تمایزات در جریان سرمایه خارجی و اولویت بخشی به جلب سرمایه های بخش خصوصی بررسی می شوند.

با هدف نتیجه گیری از بخش سوم کتاب در فصل ششم آن، تفاوت های ظریف موجود بین تجربه خصوصی سازی در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه مورد نقد و بررسی قرار می گیرند. انگیزه های نهفته در پس ابتکارات خصوصی سازی در این کشورها و نیز رویکردها و نقش سرمایه گذاران غربی تحلیل می شود. تجربه روسیه از منظر برچیدن یک مدل اقتصاد سوسیالیستی در مقایسه با بازگشت به نظام اقتصاد بازار در کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان، نقد و بررسی می گردد. تمایزی بین رویکرد کترلی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در مجارستان و لهستان با رویکرد خصوصی سازی انبوه در جمهوری چک (چکسلواکی سابق) و روسیه ترسیم می شود.

بخش چهارم کتاب مشتمل بر دو فصل است که تجربه کشور گویان به عنوان یک مطالعه موردی را ارائه می دهند: با استفاده از چارچوب ارائه شده در بخش دوم کتاب، خصوصی سازی و توسعه و نیز کارایی آنها مورد بررسی قرار می گیرد. توسعه در بطن کشوری فقیر و عمیقاً مقروض که در آن کمک خارجی به عنوان نشانه ای از توسعه ملی و معیار عملکرد تصور می شود و فساد فراگیر است. محدودیت های یک برنامه موثر خصوصی سازی در کشور در حال توسعه کوچکی مورد بررسی قرار می گیرد که عدم تمایل سیاسی به انجام اصلاحات فراگیر بوده و پارتی بازی به مشخصه معرف آن بدل شده است، تحلیل می گردد.

این عدم تمایل سیاسی و پارتی بازی به دلائلی چون سلطه ایدئولوژی مارکسیستی-لنینیستی و بی اعتمادی نژادی نهاده شده، بروز یافته اند. این تحلیل از تجربه و تحقیقات شخصی نویسنده به عنوان مشاور برنامه توسعه ملل متحد (UNDP)^۱ در گویان در اولین سالهای اجرای برنامه بازسازی اقتصادی^۲ و نیز خدمت به عنوان مدیر مالی شرکت

شکر گویان و وزیر دارایی دولت «حزب مترقی خلق»^۳ سرچشمه می گیرد. مطالب فصل هفتم کتاب، خواننده را برای مطالعه موردی ارائه شده در فصل هشتم آماده می کند. چارچوب اجتماعی، اقتصادی و سیاسی از منظر تحمیل تغییری بنیادین مورد نقد و بررسی قرار می گیرد. تغییر بنیادین مورد نظر گذار از یک مدل اقتصادی توسعه به سبک سوسیالیستی به مدلی مبتنی بر اقتصاد بازاری، و همچنین چالش های همراه با حکمرانی سیاسی که عمدتاً بر اساس عدم اعتماد و نسبت نژادی جمعیت استوار است، می باشد. با توجه به این پیش زمینه، نقش بانک جهانی و صندوق بین المللی پول از منظر رهنمودهای سیاستی بررسی می شود. این رهنمودها، با هدف ذاتی جبران خسارات و سپس ایجاد یک بخش خصوصی پویا با حضور دولت به عنوان یک تسهیل گر^۴ ارائه شده اند. خصوصی سازی شرکت برق گویان در فصل هشتم کتاب بررسی می شود. به عنوان یک مطالعه موردی، شرایطی که منجر به کناره گیری سرمایه گذار از پروژه بازسازی در آوریل ۲۰۰۳ شد، به صورت همه جانبه مورد بحث و بررسی قرار می گیرد. سرمایه گذار با گفتن این جمله که: «ریسک بالای همراه با سرمایه گذاری در شرکت برق گویان موجب شده تا کناره گیری برای شرکت توسعه کامون ولث (CDC)^۵ جذاب تر از ادامه سرمایه گذاری باشد»^۶، به کار خود

1. United Nations Development Program

2. Economic Recovery Programme

3. Peoples Progressive Party

4. Facilitator

5. Commonwealth Development Corporation (CDC)

6. Singh, G., 'CDC Open To Selling Its Stake in GPL', Stabroek News, 28 February 2003.

پایان داد. این مطالعه موردی به جهت گیری کتاب و روشن شدن هدف آن بسیار کمک می کند.

در بخش پنجم این کتاب چشم اندازی سیاستی^۱ ارائه می شود. در فصل نهم توصیه هایی که در این ادبیات ارائه شده است در کنار یافته ها و تجارب نویسنده، به صورت سنتز ارائه می شوند. این تجارب حاصل حضور در هر دو سر طیف خصوصی سازی و نظارت می باشند.

بخش دوم

لیبرالیزم و پیامدهای آن

فصل دوم

لیبرالیسم و جبرگرایی اقتصادی

چیزی به اسم جامعه وجود ندارد. آنچه هست مردان و زنان و خانواده‌هاست.
(تاچر، ۱۹۸۷)

۱-۲- مقدمه

اقتصاد جهانی، از سیستم بین‌المللی نهادینه شده در پیمان وست فالیا^۱ سرچشمه می‌گیرد. با گذشت زمان پس از تصویب این پیمان در سال ۱۶۴۸، قواعد رفتار بین‌المللی که در زمینه‌های مشترک اخلاقی ریشه داشتند، در چارچوبی مشهود از استدلالات حقوقی، سیاسی و اخلاقی توسعه یافتند. در درون این چارچوب از حقوق و روابط بین‌الملل، اقتصاد جهانی سرمایه‌داری چند کشوری تکامل یافت. این اقتصاد جهانی که نظریه جبرگرایی اقتصادی در همبستگی اجتماعی^۲ را پرورش

1. Treaty of Westphalia
2. Social Integration

می‌داد، بر پایه سیستمی خود نظارتی^۱ از بازارها با قوانین خاص خود اداره می‌شد (ر.ک به ۷۰، ۱۹۶۸ Dalton and ۴۷، ۱۹۷۷ Polanyi و ۲، ۲۰۰۴ Wallerstein).

نتیجه «کالایی سازی حقوق مالکیت»^۲ (استفاده از حقوق مالکیت به عنوان یک کالا و امکان مبادله آن) در درون این نظام «مبادله مبتنی بر قیمت»^۳ به اندازه کارآیی تقسیم نیروی کار که توسط آدام اسمیت در سال ۱۷۷۶ مطرح شد، می‌باشد (ر.ک به ۱۹۷۶ Campbell et al.). نهاد حقوق مالکیت نیز به مانند نیروی کار نیازمند سیستمی حقوقی برای حمایت و اجرا می‌باشد. بنابراین در چارچوب معامله پولی حقوق مالکیت و نیروی کار، خصوصی سازی به عنوان ابزار حفاظت و گسترش اقتصاد جهانی سرمایه‌داری درک شده است. اما ابعاد حضور این دو نهاد اساساً به اساس همبستگی اجتماعی که در ادامه بررسی می‌شود، بستگی دارد.

با توجه به اهمیت نهادها برای توسعه و خصوصی سازی می‌خواهیم از اشاره صرف فراتر رفته و تکامل آنها را به عنوان منطق پشتیبان اقتصاد بازار (مهم‌ترین شکل همبستگی اجتماعی آن گونه که توسط پولانی^۴ (۱۹۷۷) مفهوم-پردازی شده است) بررسی کنیم. همچنین در نظر داریم به این موضوع بپردازیم که تا چه میزان تولید منعکس‌کننده توسعه است و بنابراین با برون‌دادهای خصوصی سازی رابطه‌ای تعیین‌کننده دارد. از منظر موضوع دوم، بریتانیا به عنوان جامعه‌ای انسجام یافته بر بنیان سازوکار بازار بررسی می‌شود، زیرا این جامعه در طول تاریخ به عنوان یک جامعه معیار (دارای تمامی عناصر ضروری مردم-شناختی، جغرافیایی و نهادی) پذیرفته شده است. سپس آنرا با منتخبی از کشورهای در حال توسعه مقایسه می‌کنیم.

1. Self-Regulating System
2. Commoditizing of Property Right
3. Price-Determining Exchange
4. Polanyi

۲-۲- همبستگی اجتماعی؛ شیوه‌های تولید

معمولاً در صورت تمایل می‌توان جوامع را به واسطه فرآیندهای همبستگی، شیوه‌های تولید یا تعامل‌شان از یکدیگر تمیز داد. چیس دان (Chase-Dunn 1989, 15) بر اساس مفهوم ارائه شده از سوی پولانی (۱۹۷۷) در ارتباط با همبستگی اجتماعی، شیوه تولید را اینگونه تعریف می‌کند: «... منطق بنیادینی که هر نظام اجتماعی^۱ به نمایش می‌گذارد». در مفهوم پردازی پولانی، سه شیوه تولید یا تعامل در همبستگی اجتماعی قابل تشخیص است، که این سه شیوه تهاتر^۲، بازتوزیع^۳ و مبادله^۴ می‌باشند. آخرین مورد که به عنوان معامله مبتنی بر قیمت در اقتصاد بازار تفسیر شده است، به مدل اقتصادی مبادله بازاری اشاره دارد (Dalton 1968, 30) و دو مورد اول در جوامع «بدوی»^۵ یافت می‌شوند. هنگامی که از این منظر نگریسته می‌شود، آشکار است که رشد اقتصادی که بر حسب سرانه تولید ناخالص داخلی اندازه‌گیری می‌شود، از مبادله بازاری متأثر از ویژگی‌های مردم‌شناختی، جغرافیا و نهادهاست، سرچشمه می‌گیرد. نهادهای جایگاه جامعه را از منظر میزان یشرفت یا وضعیت آن در دنیای اقتصاد سرمایه‌داری را منعکس می‌کنند. همچنین این مسئله که آیا جایگزینی نهادهای بومی پیش شرط گذار بسوی اقتصاد بازاری است یا خیر، بحث برانگیز است.

۱-۲-۲- تهاتر و بازتوزیع

در حالی که اولین مشخصه کشورهای پیشرفته انجام فعالیت‌های چند ملیتی در چارچوب یک اقتصاد جهانی سرمایه‌داری است (در ادامه به تفصیل بحث می‌شود)، کشورهای در حال توسعه عمدتاً در مجموعه اقتصادهای غیرصنعتی جای می‌گیرند. در این اقتصادها، تهاتر و بازتوزیع تعیین‌کننده همبستگی است یا

-
1. Social System
 2. Reciprocity
 3. Redistribution
 4. Exchange
 5. Primitive

مانند اقتصادهای تحت سلطه دولت شیوه تولید در آنها اساساً در هماهنگی با ایدئولوژی بازتوزیعی مارکسیستی-لنینیستی است.

در جایی که شیوه تولید آشکارا تهاثری یا بازتوزیعی است، منابع بر اساس آن دسته مشخصه‌های فرهنگی سازماندهی یا بازتوزیع می‌شوند که از سوی یک جمع (خانواده، روستا یا امثالهم) مورد توافق قرار گرفته‌اند. تهاثر که در اقتصادهای بازاری یا دولتی کما بیش وجود دارد، در جوامع خویشاوندی یا اشتراکی در بسیاری از مناطق جهان مسلط است و پیش از توزیع در بین اعضای یک مجموعه، در بین گروهها صورت می‌پذیرد (ر.ک به Polanyi 1977, 36). از این رو جنبه‌هایی از درجات مختلف عرف بومی^۱ در بسیاری از جوامع آسیایی و آفریقایی (بسیاری از جوامع دارای تعارض بسته به نفوذ استعمارگران اروپایی) مشهود است. در کشورهایی که مدل اقتصاد سوسیالیستی (یا به عبارتی اقتصاد قهری سیاسی)^۲ را در آغوش کشیده‌اند، یا اصولاً نهادهای حامی بازار وجود ندارند و یا اگر در برخی مناطق از دوران استعمار به ارث رسیده‌اند، در گذر زمان وجه‌المصالحه قرار گرفته‌اند.

نمونه هند: بی‌تردید هند یکی از نمونه‌های مهم جامعه دچار تعارض فرهنگی است، تا آن حد که همزمان دو مدل متعارض از همبستگی اجتماعی را در خود نهفته دارد، به عبارت دیگر یک اقتصاد بازاری که در دل یک جامعه اساساً سنتی قرار گرفته است. هند که به مدت تقریباً دویست سال مستعمره بریتانیا بود از بسیاری جهات بین دو مدل کاملاً متعارض از تولید تقسیم شده است. این تعارض فرهنگی در استراتژی‌هایی که هند پس از استقلال برای تولید برگزیده مشهود است. به رغم اتخاذ سیاست عدم تعهد^۳ پس از کسب استقلال در سال ۱۹۴۸، شیوه تولید در این کشور از مدل اتحاد جماهیر شوروی الگوبرداری شد و به عنوان ابزاری برای احیای سنن و غرور ملی تعقیب گردید. این سیاست موجب شد تا هند درونگرا شده و درصدد برآید تا به مدت تقریباً

1. Indigenous Customs
2. Politically-Coercive
3. Nonalignment

چهار دهه در برابر نفوذ خارجی بر توسعه اقتصادی اش مقاومت کند. تنها پس از مشاهده پیشرفت اعجاب آور چین از اواسط دهه ۱۹۷۰ بود که هند پیگیری سیستم اقتصاد بازار آزاد را تعقیب کرد و با موفقیتی برابر با چین جلب سرمایه خارجی به ویژه در زمینه فناوری را تشویق نمود. اما به نظر بسیاری از کارشناسان نظام کاستی هند^۱ به عنوان منبع تعارض و مانع کاهش نابرابری و بنابراین گذار سریع آن بسوی اقتصاد بازاری مدرن عمل می نماید.

نمونه آفریقا: در آفریقا استعمارگران یک قدم فراتر نهادند. در این قاره استعمارگران برای متمدن سازی آفریقائیان بوسیله تخریب فرهنگ ها و سنن بومی که هنوز در خاطره آنها زنده است، تلاش کردند. اما آفریقا تا حدودی به دلائل جغرافیایی زنده ماند: جوامع اشتراکی و خویشاوندی همچنان حضور دارند و بر تعاملات اقتصادی بیش از هر منطقه دیگری در جهان اثر گذارند. به علاوه بسیاری از کشورهای آفریقایی پس از رهایی از استعمار و به ویژه پس از سقوط اقتصادهایشان در دهه ۱۹۸۰ تلاش کردند تا جنبه هایی از فرهنگ خود را بازیابند که البته در همه موارد با نتایج سودمند همراه نبوده است؛ امحاء نهادهای غربی بسیاری از کشورهای آفریقایی را دچار تعارضات قومی نمود؛ انتخاب رئیس جمهوری مسلمان در نیجریه در سال ۱۹۸۹، بازگشت به سنن اسلامی و از جمله تغییر حقوق زنان را در زمانی به دنبال داشت که مسائل جنسیتی به کانون توجه کشورهای کمک دهنده دوجانبه و چندجانبه بدل شده بود. همچنین اکراه عمومی در زمینه استفاده از وسایل پیشگیری همانند بسیاری از نظریه های قومی مربوط به توانایی های جنسی مردانه، به شیوع ایدز در آفریقای جنوبی کمک نمود.

۱. India's Cast System، نظام کاستی هند به طبقه بندی اجتماعی و محدودیت های اجتماعی در شبه قاره هند اشاره دارد. م

۲-۲-۲- جامعه تحت سلطه سیاست

در جامعه‌ای که تحت سلطه سیاست قرار دارد و دولت تعیین‌کننده رابطه بین منابع تولیدی و جامعه است، شیوه تولید بیش از هر چیز بازتوزیعی است. نظام اقتصادی مدل شوروی چنین سیستمی را به تصویر می‌کشد، نظامی که بر بنیان نظریه نه چندان جدی مساوات‌طلبی^۱ و کنترل مرکزی استوار بود و بدون آن نمی‌توانست به حیات خود ادامه دهد.

تا قبل از سال ۱۹۸۹ که سقوط اقتصادهای دولتی در اروپای مرکزی با مجارستان شروع شد، نظام اقتصادی مدل شوروی در کشورهای متعددی حکمفرما بود که در مجموع یک سوم جمعیت جهان را در خود جای می‌دادند (ر.ک به Carson 1997, 37). اگر هند را نیز به عنوان کشوری که اقتصادش توسط دولت برنامه‌ریزی می‌شد به حساب آوریم، این درصد حتی بالاتر خواهد رفت. در واقع هند برنامه‌ریزی شده‌ترین اقتصاد را در خارج از حلقه بلوک کمونیسم داشت. به علاوه بسیاری از مستعمرات سابق شکلی از کنترل مرکزی اقتصاد را تعقیب می‌کردند. به همین دلیل، بررسی مختصر نظام اقتصادی مدل شوروی به تشریح چرایی اکراه و یا دشواریهای پیش روی بسیاری از کشورهای در حال توسعه کوچکتر برای تعقیب یک نظام اقتصادی بازاری کمک خواهد کرد.

برنامه‌ریزی^۲. در نظام اقتصادی مدل شوروی، اولویت‌های تولیدی برای یک دوره پانزده ساله تعیین می‌شد. برنامه‌های کوتاه‌مدت‌تر دیگری، منجمله برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله و کوتاه‌مدت یک ساله یا کمتر نیز وجود داشتند. به جای آنکه میزان تقاضا محور برنامه‌ریزی باشد، برنامه‌ریزی بر اساس تعیین داده و ستانده در فرآیند تولید استوار بود. در حالی که در برنامه‌ریزی بلندمدت به موضوعاتی چون توسعه اقتصادی، گسترش فناوری و تأمین منابع پرداخته

1. Egalitarianism
2. Planning

می‌شد، در دو نوع دیگر برنامه بیشتر بر اهداف کوتاه مدت تمرکز می‌گردید (ر.ک به Carson 1997).

سازمان. از منظر ساختار سازمانی، رویکرد مأخوذه کاملاً از بالا به پایین و دستوری بود و کمیته مرکزی (پولیت بورو)^۱ و شورای وزیران^۲ تعیین‌کننده سیاستها بودند. رهنمودهای هیأت امناء برای عامل برنامه‌ریزی ارسال می‌شد. این عامل برنامه‌ریزی مرکب از عده‌ای متخصص بود که مسئولیت تعیین دستورالعمل‌های اقتصادی با جزئیات کامل را بر عهده داشت. در مرحله بعد این دستورالعمل‌ها برای وزارتخانه‌های اقتصادی مربوطه فرستاده می‌شد. هر وزارتخانه مسئولیت بخشی از اقتصاد یا گروهی از صنایع را بر عهده داشت. طرح‌های وزارتخانه‌ها از طریق مسئولان منطقه‌ای و صنعتی برای شرکتها فرستاده می‌شد. این رویکرد موجب بروز حالتی از خودشیفتگی شد که مشخصه بسیاری از رهبران کشورهای در حال توسعه است و همچنان برای حاکمان موروثی آنها جذاب است.

منابع انحصاری عرضه. بر خلاف اقتصاد بازار، شرکتها برای عرضه رقابت نمی‌کنند چرا که برای محصول خود با یک عرضه‌کننده قرارداد دارند و عرضه‌کنندگان نیز در فعالیت‌های خود محدود به شرکتی هستند که با آن قرارداد بسته‌اند. بعدها مشخص شد که این پدیده استفاده موثر از منابع در برخی از کشورهای در حال توسعه را محدود می‌ساخته است. معیارهای ارزیابی عملکرد، اهداف ستانده و عرضه‌ای تعیین شده از سوی برنامه‌ریزان بودند و هزینه یا دیگر معیارهای برآمده از کارآیی شاخصهای ارزیابی نبودند. در حالی که شرکتها و مزارع بزرگتر توسط دولت سازماندهی و اداره می‌شدند، سازماندهی مزارع کوچکتر به صورت جمعی و غیرمتمرکز بود که در سازمانهای نوع دوم، اشکالی از مالکیت و کنترل غیرمرکزی مشاهده می‌شود.

1. Politburo
2. Council of Ministers

بازتوزیع. سهمیه عمدتاً بر اساس سطح مشارکت در تولید تعیین می‌شد. سهمیه‌بندی^۱ و تشکیل صف^۲ عام‌ترین شیوه‌های توزیع بودند، چرا که تقاضا همیشه بر عرضه پیشی می‌گرفت. قیمت نه در فرآیند توزیع عنصری تعیین‌کننده و نه حتی در یک کارخانه انعکاسی از هزینه تولید بود. افراد ذی نفوذ درآمد بیشتری نداشتند بلکه به مراکز توزیعی خاص و حوزه گسترده‌تری از کالاها و خدمات دسترسی داشتند.

خارج از اتحاد جماهیر شوروی. کشورهای در حال توسعه‌ای که بخش صنعتی قابل ملاحظه‌ای داشتند اما نظام اقتصادی مدل شوروی را برگزیده بودند، به دلیل برگزیدن نظریه‌های سوسیالیسم اتوپیایی^۳ و یا به دلیل واکنشهای شتابزده پس از کسب استقلال، گروهی خارج از اتحاد جماهیر شوروی با اقتصادی دستوری را شکل دادند. چند کشور در حال توسعه آفریقایی با عقب نشینی از اقتصاد بازار در این گروه جای گرفتند. بسیاری از کشورهای یادشده به درجات متفاوتی از شیوه‌های برنامه‌ریزی مرکزی تکیه کردند و همانگونه که ملی‌سازی‌های دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نشان می‌دهند، در این فرآیند نهادهای حامی بازار بر جای مانده از نظام سابق را منحل ساختند. بسیاری «بومی‌سازی»^۴ را به عنوان ابزاری برای محدودسازی هدف توسعه اقتصادی در آفریقا تعقیب کردند. از آنجا که اغلب این کشورها پس از کسب استقلال یا دچار رکود شده یا فروپاشیدند، تا حدی ناگزیر شدند به سوی مکانیسم‌های تهاتری و بازتوزیعی بازگردند و نهادهای حامی بازار را به عنوان پیش شرط برخورداری از یک اقتصاد بازاری برقرار یا احیا کنند. اما همانگونه که شواهد نشان می‌دهند فرآیند خصوصی‌سازی به رغم فقدان نهادهای حامی بازار برای هر دو گروه تجویز شده است.

1. Rationing
2. Queuing
3. Utopian Socialism
4. Indigenization

۳-۲-۲- دموکراسی های اجتماعی

اولین کارکرد برنامه ریزی دولتی در اقتصادهایی که کمونیست نبوده، اما برخی اشکال برنامه ریزی مرکزی را داشتند و معمولاً خود را سوسیال دموکرات می نامیدند، «... جبران شکستهای آشکار بازار از منظر رشد، کارآیی و توزیع بود، در حالی که بخش اعظم نظام بازاری را دست نخورده باقی می گذاشتند» (Carson 1997, 37). با این وجود تصمیمات مأخوذه توسط دولت اغلب توسعه بخش خصوصی را با مانع مواجه نموده و برای مقامات دولتی و سیاستمداران فاسد فرصتی فراهم می آورند تا به نفع خود عمل کنند. در نتیجه در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ قیمت های غیررقابتی پرداخت شده از سوی هیأت های بازاریابی دولتی^۱ برای محصولات کشاورزی در اغلب دموکراسی های سوسیالیستی موجب گردید بسیاری از کشاورزان مزارع خود را رها کرده و برای کار به شهرها روی آورند، تنها به این امید که با افرادی که پارتی دارند جایگزین شوند. شاید به همین دلیل بود که رئیس جمهوری گویان در برابر پیشنهاد مکرر صندوق بین-المللی پول برای ارائه خدمات مشاوره ای کامل به دولت در حوزه برنامه ریزی در وزارت دارایی مقاومت می کرد. در واقع با وجود اینکه دبیرخانه برنامه ریزی دولتی در وزارت دارایی مستقر است و وانمود می شود که ریاست آن زیر نظر وزیر دارایی فعالیت می کند، اما در عمل این دبیرخانه مستقل بوده و مستقیماً به رئیس جمهور گزارش می دهد.

۴-۲-۲- اقتصاد بازاری

اقتصاد بازاری سومین شیوه تولیدی است که در دنیای سرمایه داری مستقر است و در آن تولید با استفاده از مکانیسم قیمت تعیین می شود. در یک اقتصاد بازاری و بنابراین دنیای اقتصاد سرمایه داری، جبرگرایی اقتصادی جامعه را هدایت می کند (ر.ک به Wallerstein 2004, 24; Dalton 1968, 70 and Polanyi 1944).

1. State Marketing Boards

اما همانگونه که همگان به خوبی مطلع‌اند، به دلیل تمایل کوتاه‌نظرانه به حفظ مزیت‌های نامتقارن در بازرگانی و تجارت جهانی درجاتی از مداخله دولت در برخی بازارها وجود دارد، از دولت رفاهی سوئد و دیگر کشورهای اروپایی گرفته تا ایالات متحده که دغدغه ارائه حداقل خدمات اجتماعی دارد. همچنین با جمع شدن این بازیگران بین‌المللی (کشورهای اروپایی و ایالات متحده که بدنبال حفظ مزیت‌های نامتقارن در بازرگانی و تجارت جهانی هستند) است که سلطه^۱ اقتصادی و سیاسی شکل می‌گیرد. همچنین اما از درون همین چارچوب چندجانبه‌گرایی برآمده از نظام بین‌المللی است که هنجارهای ریشه‌دار در زمینه‌های اخلاقی به چارچوبی ملموس از حقوق بین‌الملل و سازمان‌های بین‌المللی تبدیل می‌شوند و این چارچوب به عنوان ابزار تبدیل سلطه به رهبری عمل می‌کند. این موضوع در هیچ زمانی به اندازه اوائل قرن بیست و یکم مشهود نبوده است.

اقتصادهای ترکیبی^۲. دولتهای رفاهی که اصولاً بازارمحور بوده‌اند، اکنون به عنوان اقتصادهای ترکیبی یا اقتصادهای بازاری تحت نفوذ دولت در اقتصاد شناخته می‌شوند. در حالی که بازارها قدمتی به اندازه شهرها دارند، از آنجا که در ارائه کالاها و خدمات غیررقابتی شکست خورده‌اند دولت در فرآیند توزیع وارد می‌شود. اما نظریات ارتدوکسی اقتصاد، عرضه دولتی را تنها به ارائه خدمات و تولید کالاهایی که ماهیتاً عمومی هستند و غیررقابتی تصور می‌شوند، محدود می‌کند. خدمات پلیس، آتش‌نشانی، پارک‌ها و جاده‌ها از آن جمله هستند. با این وجود عرضه حداقل خدمات مدنی نیازمند مداخله‌ای فراتر از تأمین کالاها و خدمات غیررقابتی است و ممکن است اشکال متنوعی به خود بگیرد. بنابراین کارآیی خصوصی‌سازی باید در چارچوب این همبستگی اجتماعی که در آن شاخص‌های مردم‌شناختی، جغرافیایی و نهادی مهم هستند، آزمایش شود.

1. Hegemony

2. Mixed Economies

۵-۲-۲- نقش بخش کشاورزی

یکی دیگر از شاخص‌های رشد و بنابراین شیوه تولید یا تعامل، جایگاه بخش کشاورزی است. در اقتصاد تهاتری و احتمالاً بازتوزیعی، کشاورزی با هدف تأمین معاش صورت می‌پذیرد و هنگامی که برای کسب درآمد تعقیب شود مبادله‌ای می‌گردد (ر.ک به 1, Polanyi 1944). شاید توجه به این نکته آموزنده باشد که همانگونه که در جدول ۱-۲ نشان داده شده، در حالی که کشورهای مکزیک، کره، تایلند و کشورهای آمریکای جنوبی توجه خود را از کشاورزی به تولید معطوف داشتند، کشورهای فلیپین، بنگلادش و اغلب کشورهای آفریقایی عامداً یا به دلیل شرایط به چنین کاری مبادرت نورزیدند. کشورهایی که همچنان کشاورزی را به شکل سنتی و به عنوان ابزار امرار معاش تعقیب می‌کنند و در عین حال مشخصه فرآیند تولید در آنها عموماً ترکیبی از سنن محلی با مداخله دولت و نه لزوماً ملاحظات اقتصادی است، جایگاهی بین مدل‌های تهاتری و بازتوزیعی تولید دارند (ر.ک به 128, Dalton 1968). در اغلب موارد این چنینی، برای اینکه خصوصی سازی بتواند کاملاً موثر واقع گردد، در ابتدا باید این اقتصادهای کوچک یا کشاورزی محور را به مرحله «خیزش»^۱ رسانید (ر.ک به 1961, Rostow).

همچنین همانگونه که شواهد نشان می‌دهند این کشورها مجبور شده‌اند تا در بسیاری از موارد، ابزارهای را که موجب همبستگی ملی و یا محور ثقل حرکت بسوی توسعه و رشد اقتصادی می‌دانند را، خصوصی کنند. بسیاری از این کشورها، به ویژه در آفریقا در عین حال که در تلاش برای دوری از متأثر شدن شاخصه‌های مردم‌شناختی و جغرافیایی، بدهی‌های خارجی کمرشکن خود را افزایش داده‌اند، همچنان آگاهانه یا ناآگاهانه با تسلیم کامل در برابر سازوکار بازار به عنوان تعیین‌کننده شرایط اجتماعی مخالفت می‌ورزند و اقتصاد خود را به عنوان یکی از ویژگی‌های جوامع‌شان حفظ می‌نمایند.

1. Take-Off

جدول ۱-۲- ساختارهای تولید چند کشور نمونه، توزیع GDP به صورت بخشی (درصد)

کشور	کشاورزی			صنعت			تولید صنعتی			خدمات		
	۱۹۹۵	۱۹۸۹	۱۹۶۵	۱۹۹۵	۱۹۸۹	۱۹۶۵	۱۹۹۵	۱۹۸۹	۱۹۶۵	۱۹۹۵	۱۹۸۹	۱۹۶۵
مکزیک	۸	۹	۱۴	۲۷	۲۸	۲۸	۲۰	۲۰	۲۰	۵۹	۵۹	۶۴
آرژانتین	۵	۱۴	۱۷	۴۲	۳۳	۳۰	۲۰	۲۰	۳۳	۵۳	۵۳	۶۵
کره جنوبی	۷	۱۰	۳۸	۲۵	۴۴	۴۳	۲۶	۲۶	۱۸	۴۶	۴۶	۵۰
اندونزی	۱۷	۲۳	۵۶	۱۳	۳۷	۴۱	۱۷	۱۷	۸	۳۹	۳۹	۴۲
فیلیپین	۲۲	۲۴	۲۶	۲۸	۳۳	۳۳	۲۲	۲۲	۲۰	۴۳	۴۳	۴۵
پرو	۷	۸	۱۸	۳۰	۳۰	۳۷	۱۷	۲۱	۱۷	۴۳	۴۳	۴۵
تایلند	۱۰	۱۵	۳۲	۲۳	۳۸	۳۹	۲۱	۲۱	۱۴	۴۷	۴۷	۵۰
نیجریه	۴۳	۳۱	۵۴	۱۳	۴۴	۳۲	۱۰	۱۰	۶	۲۵	۲۵	۲۵
غنا	۴۶	۴۹	۴۴	۱۹	۱۷	۱۶	۱۰	۱۰	۱۰	۳۴	۳۴	۳۹
ترینیداد	۳	۳	۸	۴۸	۴۱	۴۶	۸	۸	-	۵۶	۵۶	۵۱
توگو	۳۸	۳۳	۴۵	۲۱	۲۳	۲۱	۱۰	۸	۱۰	۴۴	۴۴	۴۱
بنگلادش	۳۰	۴۴	۵۳	۱۱	۱۴	۱۸	۷	۷	۵	۴۱	۴۱	۵۲
مالاوی	۳۱	۳۵	۵۰	۱۳	۱۹	۲۱	۱۱	۱۱	-	۴۵	۴۵	۴۷
بنین	۳۴	۴۶	۵۹	۸	۱۲	۱۲	۵	۷	-	۴۲	۴۲	۵۳

منبع: گردآوری از: گزارشهای توسعه جهانی سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۶

به جز چند استثناء، اغلب اقتصادهای کوچکتر به رغم تلاش برای اساس گذاری یک سازوکار تولیدی سبک از طریق ارتقاء مناطق توسعه صادراتی^۱، به عبارتی ترکیب شیوههای تولید، در طبقه تهاتری- بازتوزیعی قرار می گیرند. در جایی که مناطق توسعه صادراتی برقرار شده اند، شرکتهای چندملیتی در عرصه تعریف شده در درون چارچوب عام اقتصاد کشور نفوذ خاصی می یابند. مناطق توسعه صادراتی در ابتدا با هدف استفاده از نیروی کار ارزان و نه چندان ماهر که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یافت می شود ایجاد شدند. در حالی که برخی از کشورها ایجاد این مناطق را قدم اول در فرآیند یادگیری در عمل می دیدند (از طریق این فرآیند بود که جزیره موریس صنعت پوشاک خود را

1. Export Processing Zone (EPZ)

توسعه داد)، برخی دیگر از کشورها به قول یکی از وزرای آفریقایی، این مرحله از توسعه را به این دلیل که نظریه تمامی کشورها برای صنعتی شدن نیست، رد می-کردند.

۳-۲- جبرگرایی اقتصادی

همانگونه که قبلاً مطرح شد، جبرگرایی اقتصادی نشان می دهد که سازوکار بازار تعیین کننده شیوه زندگی در یک جامعه است. از این رو هنگامی که «دست نامرئی»^۱ آدام اسمیت به حال خود رها می شود (Campbell et al. 1996, 477) خارج از چارچوب رفتار معمول عمل می کند، به این معنی که با مجموعه بزرگتر احساس نزدیکی نکرده و فردگرایی را در درون نظام سرمایه داری ترویج می کند. در واقع همانگونه که والرشتاین^۲ مشاهده کرده است (2004, 24) نهادهای بزرگتر از سطح خانواده که منبع درآمد هستند برای نظام سرمایه داری ناکارآمد تصور می شوند و یک نظام سرمایه داری تنها زمانی که سیستم به انباشت بی پایان سرمایه اولویت می بخشد، به وجود می آید. بنابراین، بازار بر نظریه ترجیحات فردی تکیه دارد و عملیاتی سازی این نظریه به وسیله تبدیل عوامل تولید به کالا (یا به قولی تقسیم کار) تسهیل شده و سودمندی هر کالا بر اساس قیمت اندازه گیری می شود. بر این اساس بازار در کارکرد خود به عنوان سازوکار توزیع منابع تولیدی لزوماً نیازمند خلق شبکه ای منسجم از نهادهای اجتماعی، سیاسی و حقوقی حامی این کارکرد است. همانگونه که می دانیم، این نهادها که هم فرهنگی- ایدئولوژیکی و هم زیرساختی هستند در چارچوب سیستم بین المللی هدایت می شوند. از این منظر است که جبرگرایی اقتصادی به عنوان عنصری فراگیر در اقتصاد جهانی سرمایه داری دیده می شود و در فرآیند آزادسازی توسط پیمان نامه واشنگتن توصیه و توسط بانک جهانی و صندوق بین المللی پول تبلیغ می گردد.

1. Invisible Hand
2. Wallerstein

۴-۲- حقوق مالکیت

همانگونه که قبلاً اشاره شد یکی از مهم‌ترین نهادهای حامی بازار و نیاز اولیه یک اقتصاد بازاری وجود نهاد حقوق مالکیت است. در واقع بدون حقوق مالکیت هیچگونه مبادله‌ای نمی‌تواند وجود داشته باشد. حقوق مالکیت در یک اقتصاد بازاری حقوق افراد، شرکتها و دولتها برای دستیابی به کالاها و خدمات و استفاده از آنها و از طرف دیگر بازداري ديگران از استفاده از آنها؛ کسب درآمد از دارایی‌ها و حق جایگزینی یا تغییر شکل مالکیت و از آن جمله حق انتقال یا تبادل مالکیت را در بر می‌گیرد. بنابراین حقوق مالکیت بر رفتار کاربران حکمفرماست، چه به صورت ضمنی از طریق سنن و چه آشکارا به شکل قوانین مکتوب که به وسیله دادگاهها اجرا می‌شود. در یک جامعه سرمایه‌داری این حقوق غالباً به افراد یا طبقه‌ای از افراد به عنوان یک گروه تعلق می‌گیرد و همانگونه که قبلاً بحث شد مالکیت اموال عمومی مانند پارک‌ها و دیگر اماکن عمومی متعلق به دولت است. در حالیکه در یک جامعه کمونیستی حقوق مالکیت منحصرأ در دست دولت یا جامعه است.

تصور بر این است که حقوق مالکیت نظریه انتخاب را ارتقاء می‌بخشد، زیرا حق استفاده را به صاحب خود می‌دهد. به دلیل فرآیند رقابت در یک سیستم اقتصادی بازاری، نظریه انتخاب تحت تأثیر قیمت است. بنابراین هر چه حقوق مالکیت کامل‌تر باشد، رقابت هم بیشتر و در نتیجه نظام سرمایه‌داری حجیم‌تر و مستحکم‌تر خواهد بود. بی‌تردید خانم تاچر، کسی که شناخت وی از اهمیت حقوق مالکیت برای یک نظام اقتصادی بازاری و بنابراین برای بریتانیا به ملی‌زدایی^۱ و خصوصی‌سازی گسترده در این کشور منجر شد، از این مفهوم به خوبی آگاه بوده است.

در سطح فردی، در یک اقتصاد سرمایه‌داری افراد برای دستیابی به حقوق مالکیت و نیز کاربری همراه با آن با یکدیگر رقابت می‌کنند. از این منظر آنها

1. Denationalization

تلاش می کنند تا دستیابی خود را از طریق کسب آموزش و دیگر طرق بهبود بخشند، البته برخی از این راه ها به لحاظ اجتماعی مقبولیت کمتری نسبت به دیگران دارند. خصوصی سازی که خارج از این استنباط و شناخت تبیین شده صورت پذیرد فاقد کارآیی خواهد بود.

در جایی که حقوق مالکیت وجود دارد و نسل های متمادی آنها را تقویت نموده اند، خصوصی سازی به دلائلی که در ادامه می آید موفق بوده است، همانگونه که تجربه بریتانیا و کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی نشان می دهد.

حقوق مالکیت در کشورهای در حال توسعه

در کشورهای در حال توسعه به ویژه در کشورهای زیر صحرای آفریقا، در بسیاری از موارد در طی دهه های «تجدید حیات ملی گرایی»^۱، حقوق مالکیت مربوط به زمین به شدت آسیب دید. همانگونه که در تجربه زیمبابوه شاهد بودیم، این خیزش در نظریه هایی چون بومی سازی تبلور یافت. به علاوه همانگونه که کمبل وایت و باتیا^۲ (۱۹۹۸) اظهار می دارند، در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ چند کشور آفریقایی قوانینی را برای ممانعت از مالکیت خارجی ها بر زمین و نیز قوانینی را در ارتباط با ممانعت از مشارکت برخی شرکتها در معاملات خاص به تصویب رساندند. این قوانین از بسیاری جهات انکار اقتصاد بازار به عنوان اولین شیوه همبستگی اجتماعی را به نمایش می گذارند.

در حالی که پس از خیزش بحران بدهی، اکثر کشورهای آفریقایی در اندیشه برچیدن موانع شکل گیری اقتصاد بازاری فرو رفتند، همچنان قوانینی محدود کننده از این دست، به عنوان موانع حقوقی مشارکت بخش خصوصی برقرار می باشند. بسیاری از دولتها قدمهایی را به عنوان ابزاری برای فائق آمدن بر این موانع، برای محافظت از سرمایه گذاران در برابر این قوانین نامربوط برداشته-

1. Reactive Nationalization
2. Campbell White and Bhatia

اند. برای مثال در کشور ماداگاسکار در حالی که قوانین مربوط به ممانعت از مالکیت زمین توسط خارجی‌ان همچنان برقرار است، در سال ۱۹۹۵ دولت تبصره‌ای ارائه داد که به خارجی‌ها امکان می‌دهد تا برای یک دوره پنجاه ساله زمین را اجاره کنند (ر.ک به Campbell White and Bhatia 1998).

گذشته از مسئله مالکیت زمین، پذیرش تمام عیار یک نظام اقتصادی سوسیالیستی در برخی از کشورهای در حال توسعه به مدت زمان تقریبی یک نسل، پذیرش قوانین حامی اقتصاد بازار را برای بسیاری از آنها به تجربه‌ای جدید بدل نموده است. در واقع در بسیاری از این کشورها همگام با سر بر آوردن بخش خصوصی، چارچوبهای حقوقی اقتصادی جدید دارای مبانی تجربی لازم برای اجرای قراردادهای و حل اختلافات به وجود نیامده است. به علاوه در مورد پروژه‌های زیربنایی که ضرورتاً قراردادی هستند و معمولاً دولت یا بنگاههای دولتی به عنوان شریک در آنها حضور دارند، موضوع برابری در مقابل قانون احتمالاً بسیار مطرح خواهد بود، مگر زمانی که توسط تصمیمات قضایی برای همیشه حل و فصل شود. در همین بین بسیاری از مقامات دولتی و سیاستمداران تمایل دارند تا نظریه دولت تام‌الاختیار را احیاء کنند. ملغی شدن توافقنامه همکاری بین NITEL نیجریه و شرکت ارتباطات دیجیتال^۱ در سال ۱۹۹۵ به دنبال مشاجره‌ای بین شرکاء، بر ضرورت وجود قوانین متقن تأکید دارد. لغو قرارداد با شرکت مستقل برق تانزانیا برای ساخت یک سیستم برق ۱۰۰ مگاواتی در آوریل ۱۹۹۸ از سوی شرکت دولتی برق تانزانیا^۲ شاهد دیگری بر این مدعاست. هر دو مورد رویکرد ضعیف کشور به حل اختلافات که یکی از نگرانیهای اصلی سرمایه‌گذاران خارجی است را به تصویر می‌کشند.

اما این مسئله تنها به آفریقا محدود نمی‌شود. در گویان، یکی از نگرانیهای اصلی سرمایه‌گذاران خارجی و حتی محلی، مسئله مالکیت است. شکست خصوصی سازی بانک تعاون گویان^۳ به رغم تعداد قابل توجه مشتریان پیامد

1. Digital Commuincation Limited

2. Business Africa, 1-15 May 1998, (London: IC Publications Limited).

3. National Cooperation Bank

مالکیت ناقص دارایی‌هایی است که به عنوان ضمانت برای وام‌ها و دیگر تسهیلات بانکی گرو گذارده شده‌اند، در مورد این اشکال، اغلب یک دارایی برای تضمین دو یا چند اعتبار بانکی ارائه شده که ناکارآمدی اسناد رسمی و نگهداری اسناد را نشان می‌دهد.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ چند کشور آفریقایی فرآیند بازبینی در قوانین پیش گفته را به عنوان اقدامی اساسی در جوامع‌شان آغاز کردند. برای برخی از این کشورها مسئله صرفاً حذف قوانینی بود که مانع مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی بودند. برای برخی کشورهای دیگر این فرآیند، حذف محدودیت‌های تحمیل شده بر مشارکت بخش خصوصی خارجی و حقوق پرسنل خارجی را نیز در بر می‌گرفت. از منظر سرمایه‌گذاری خارجی، مسئله حق بازگرداندن سرمایه و درآمدهای حاصله به کشور مادر بدون هیچگونه مانعی و نیز حق اقامه دعوا در محاکم بین‌المللی نیز مطرح بود، البته در جایی که تفاوت‌های چشمگیری در فرآیند رسیدگی به دعاوی بین محاکم داخلی و بین‌المللی وجود داشت. در چند مورد، برخی کشورهای آفریقایی علاوه بر امضای پیمانهای دوجانبه با کشور موطن سرمایه‌گذار به منظور افزایش جلب اطمینان وی، به میگا^۱ [احتمالاً مجموعه‌ای از قوانین بین‌المللی در حمایت از حقوق مالکیت مد نظر است. م]، نیز پیوستند. در سال ۱۹۹۷ شانزده کشور فرانسه زبان^۲ در صدد برآمدند تا از طریق تأسیس سازمان هماهنگ‌سازی حقوق تجاری (OHADA)^۳ قوانین بازرگانی خود را یکدست سازند و به این ترتیب تعهد خود را نسبت به مفهوم حقوق مالکیت و توسعه بخش خصوصی، آشکار سازند.

این بار نیز مشاهدات پیش گفته منحصر به آفریقای زیر صحرای نیستند. در گویان نگرانی‌هایی در مورد امکان اجرایی بودن موافقت‌نامه‌ها و تعیین فرآیند مناسب وجود دارد. همانگونه که در فصل هشتم به تفصیل بحث می‌شود، به

1. MIGA

2. Francophone

3. Organization For Harmonization of Commercial Law

رغم مفاد موافقتنامه‌هایی که مداخله کمیسیون خدمات دولتی (PUC)^۱ محلی را در تعیین نرخ خدمات برق ممنوع می‌کند، رئیس‌جمهور به کمیسیون دستور مداخله می‌دهد. همچنین علی‌رغم وجود مجوز معتبری (به عنوان سند معتبر. م) که شرکت خدمات تلفن و موبایل را ارائه کننده انحصاری خدمات مربوطه می‌سازد، نخست وزیر که وزیر مخابرات و صادرکننده مجوز است، اجرای بندهای مجوز مربوطه را صلاح نمی‌بیند (Chang 2004, 432). همچنین در سال ۲۰۰۵ رئیس‌جمهور درصدد برآمد تا دستگاه قضایی را برای اقدام علیه شرکت شکر گویان تحت فشار قرار دهد.^۲ چهار سال قبل از آن نیز رئیس‌جمهور تلاش نمود تا نتیجه تحقیقات بانک مرکزی درباره رسیدگی به موضوع ورشکستگی شرکت سرمایه‌گذاری انحصاری و چندجانبه با مسئولیت محدود (GTICL)^۳ را به نفع خود تغییر دهد. این مداخلات از سوی رئیس‌دولت در تعارض با سیاست اعلامی «فرآیند مطلوب»^۴ (برای خصوصی‌سازی) قرار داشته و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را نگران ساخت، همانگونه که شواهد مربوط به کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و افزایش حجم پاداش ریسک در قراردادهای می‌باشد.

۵-۲- فعالیت‌های چند ملیتی

یکی دیگر از تغییراتی که بررسی آن در اقتصاد بازار ضروری است، تعامل شرکتها و دیگر بازیگران فعال در یک محیط بی‌مرز مجازی^۵ است، آنچه لسلر اسکالر (Leslie Sklair 1995) آن را فعالیت‌های چندملیتی می‌نامد. همانگونه که اسکالر تعریف می‌کند فعالیت‌های چندملیتی به دلیل سه کارکرد متمایز خود در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی- ایدئولوژیکی که توسط نهادهای مختلفی به نمایش گذارده می‌شوند، قابل تمیز هستند. در حالی که در حوزه

1. Public Utilities Commission

2. Davidson, W. 'Big Fat Cats Can Not Go Free', *Guyana Chronicle*, 4 August 2001.

3. Globe Trust And Investment Company Limited

4. Due Process

5. Virtual Borderless Invirnment

اقتصاد شرکتهای چندملیتی در مرکز فعالیت اقتصادی بین‌المللی قرار دارند، طبقه سرمایه‌دار چندملیتی اصلی‌ترین بازیگر عرصه سیاسی است. همانگونه که استفاده روزافزون از اینترنت به عنوان ابزار خرید نشان می‌دهد، کارکرد فرهنگی-ایدئولوژیکی جزء حوزه مسئولیت‌های بازاریابان و عوامل تبلیغات^۱ برای بسط فرهنگ مصرف‌گرایی در سطح جهان است که تمامی مرزهای سیاسی را در می‌نوردد.

پیدایش شرکتهای چندملیتی نتیجه افزایش رقابت برای کسب حقوق مالکیت یا انباشت ارزش مازاد^۲ در اقتصاد سرمایه‌داری است. اولین هدف این شرکتها افزایش حقوق مالکیت خود به وسیله تعقیب مزیت رقابتی در تولید و توزیع محصولات در عرصه بازار بین‌المللی است. در نتیجه بخش قابل توجهی از حقوق مالکیت به آن دسته شرکتهای چندملیتی تعلق می‌گیرد که در اقتصادهای بازاری نهادینه شده^۳ قرار دارند.

مفهوم تکوینی داروینی^۴ تجارت

در بطن نظام اقتصاد جهانی، نظریه فعالیت‌های چندملیتی در تحلیل نظام چند فرهنگی^۵ اهمیت می‌یابد. در حالی که در یک نظام اقتصادی تحت سلطه قدرت سیاسی هیچگونه رقابتی بین شرکتها و افراد وجود ندارد، در یک نظام اقتصادی بازاری رقابت ترویج می‌شود و شدت کالایی‌سازی حقوق مالکیت در بالاترین درجه خود است. چنین رقابتی در شکل داروینی اتفاق می‌افتد، چرا که نظام سرمایه‌داری به تکامل خود تا جایی که همه چیز را دربرگیرد ادامه می‌دهد. از این رو علاوه بر والرش‌تاین (۳۴، ۲۰۰۴) که شکست مکرر شرکتها را یکی از

1. Advertising Agencies

۲. Surplus Value. تفاوت میان مزد کارگر و ارزش کالایی که طی یک دوره معین تولید می‌شود. م

3. Established Market Economies

4. Darwinian Conception

5. Cross-Cultural System

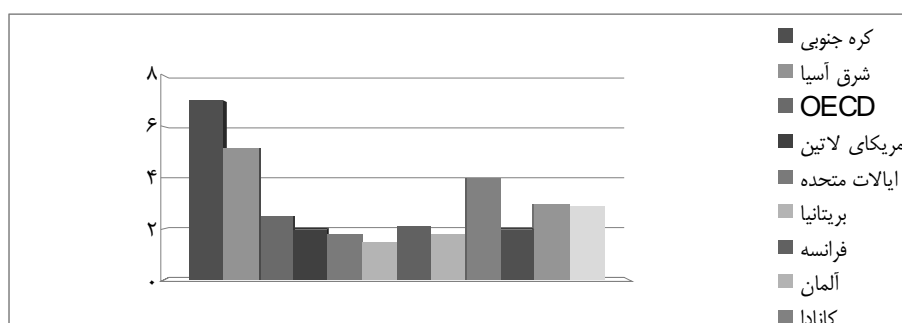
شروط اساسی انباشت بی پایان سرمایه در نظام جهانی سرمایه داری می بیند، باواتی^۱ (Bhagwati 1988, 38) معتقد است که:

«... تنها زمانی تجارت آزاد به ترجیحات سیاستی و ایدئولوژیکی فرد تبدیل می شود که وی قوی باشد و... برای آنها که انتظار می رود برنده شوند جذاب باشد، بنابراین مللی آنرا ترجیح می دهند که صلاحیت های لازم یا عملی را برای برنده شدن داشته باشند».

با پیدایش برخی از کشورهای آسیایی به عنوان قدرت های اقتصادی رقیب، همانگونه که بیش از دو برابر شدن متوسط تولید ناخالص داخلی سرانه آنها به عنوان یک گروه نشان می دهد (ر.ک به نمودار ۱-۲)، به جای تأکید بر تلاش برای برنده شدن که در دهه ۱۹۸۰ شاهد بودیم، در دهه ۲۰۰۰ بر حمایت از صلاحیت عملی یا مشهود تأکید می گردد و بنابراین بر تحمیل ناامنی^۲ از سوی اقتصادهای نهادینه شده، شهادت می دهد.

نمودار ۱-۲- متوسط نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه:

۱۹۸۹-۱۹۶۵ به درصد



منبع داده ها از: گزارش توسعه جهانی (۲۰۰۴، ۵-۱۹۹۲) استخراج شده است.

این چشم انداز جدید درباره تجارت را به نحو احسن این گونه می توان تفسیر کرد که هر زمان کشوری نسبت به توانایی خود برای رقابت موثر مردد باشد و نخواهد به راحتی توسط کسانی که رژیم تجاری نهادینه شده شان به

شدت به وجود اشکالی از مزیت نامتقارن بستگی دارد حذف شود، به اعمال سیاستهای حمایتی متوسل می گردد. بنابراین اگر لفاظی ها را کنار بزنیم، همانگونه که در بحث بعدی که راجع به قدرت برتر^۱ است عمل می کنیم، در سطح جهان این حمایت گری^۲ است که اقتصاد جهانی سرمایه داری را تهدید می کند و نه علاقه به یغماگری.

۶-۲- قدرت برتر

از آنجا که شرکت های چندملیتی تمایل سیری ناپذیری برای انباشت ارزش افزوده دارند، هیچگونه مرزی نمی شناسند و به منابع خارجی و اموال دولتهای بیگانه به عنوان فرصتی برای افزایش سهم خود از حقوق مالکیت در فراسوی مرزها می نگرند. بنابراین شرکتهای چندملیتی، در چارچوب سرمایه داری چندملیتی برای کسب سلطه با یکدیگر رقابت می کنند و این رقابت در کشورهای پیشرفته تر برای کسب برتری منعکس است. در واقع کارکرد اولیه دولت در دنیای سرمایه داری، تسهیل انباشت ارزش افزوده برای شهروندان متبوعش می باشد. در این ارتباط شرکت چندملیتی قدرت برتر خود را از طریق نفوذ در فرآیند سیاسی در دولت متبوع خود به کار می گیرد تا به منظور دستیابی به منابع و بازارهای خارجی در مرزها نفوذ کند. به این منظور شرکتهای چندملیتی و دیگر گروههای ذینفع نیازمند یک سیستم سیاسی هستند که به آنها امکان دهد تا در بازارهای بین المللی مداخله کنند. بدون وجود این سیستم سیاسی، نظام سرمایه داری نمی تواند رشد نماید و ادامه حیات دهد. در واقع سرعت سازماندهی مجدد اتحادیه های سیاسی و اقتصادی در آستانه قرن بیستم حکایت از تلاش برای کند کردن اگر نگوییم متوقف کردن روند تاریخ دارد. اما سفر تاریخی پادشاه عربستان در ژانویه ۲۰۰۶ به چین (که چهارمین اقتصاد بزرگ دنیا یعنی بریتانیا را پشت سر گذارده است) و به دنبال آن سفر رئیس جمهور روسیه پوتین در

1. First-Order Power
2. Protectionism

مارس ۲۰۰۶ و امضای موافقتنامه‌های همکاری درباره انرژی به وضوح نشان می‌دهند که تاریخ متوقف نخواهد شد. میزبانی ملکه الیزابت دوم از مقامات چینی در کاخ باکینگهام در سال ۲۰۰۶ شاهد دیگری بر نفوذ شرکتهای چندملیتی است. رشد سریع اقتصاد هند و در نتیجه افزایش جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و همچنین دیدار بوش از هند در سال ۲۰۰۶ شواهد دیگری دال بر این تغییر مسیر می‌باشند.

بی‌تردید، شرکتهای چندملیتی و گروههای ذی نفع قدرتمند بر فرآیندهای سیاسی در کشورهای خود اثرگذارند و در نتیجه سیاست خارجی کشورها را شکل می‌دهند که این امر شاهدهی بر وجود روابط ویژه بین قدرتمندان سیاسی و رویه‌های اقتصادی است. با بررسی این فرآیند در ایالات متحده و اتحادیه اروپا این رابطه آشکارتر می‌شود.

قدرت برتر در ایالات متحده

در ایالات متحده آمریکا، بخش ۳۰۱ قانون تعرفه و تجارت سال ۱۹۷۴ که در سال ۱۹۸۸ مورد بازنگری قرار گرفت، ابعاد حمایت فرآیند سیاسی از «اقتصاد بزرگ» را نشان می‌دهد: ایجاد محدودیت برای صادرات اتومبیل ژاپنی به ایالات متحده از طریق محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه^۱ (ر.ک به Bhagwati 1988) و همچنین در نتیجه سیاست شکر در سال ۱۹۸۲، صادرات شکر از کشورهای حوزه کارائیب به ایالات متحده تا بیش از ۸۴ درصد کاهش یافت (ر.ک به Krueger 1993; Strange 1987) مثالهایی از این دست هستند. به علاوه در مورد شکر به یاد داشته باشیم که سلطان‌نشین هاوایی در سال ۱۸۹۳ به منظور کمک به صاحبان مزارع شکر ایالات متحده ساقط شد. همچنین به یاد داشته باشیم که قانون هلمز برتون^۲ در سال ۱۹۹۵ توسط کنگره ایالات متحده با هدف منزوی ساختن بیشتر کوبا به تصویب رسید. این هدف از طریق اعمال

1. Voluntary Export Restraints

2. Helms-Burton Law

اقدامات تنبیهی علیه اعضای از سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی که از اموال مصادره شده آمریکا در کوبا استفاده کرده یا آنها را خریداری می کردند، تعقیب شد. به عنوان مثال دیگری در این زمینه می توان به سخنان وزیر خارجه کالین پاول^۱ در مورد بازسازی عراق اشاره کرد. وی اظهار می دارد که تنها با شرکت هایی که داوطلبانه در «ائتلاف» برای جنگ علیه رژیم صدام شرکت کرده اند، و در مورد شرکتهای غیرآمریکایی، تنها پس از آنکه بتوانند موانع عقد قرارداد را پشت سر بگذارند، برای مشارکت در بازسازی عراق قرارداد بسته خواهد شد. بسیاری از کارشناسان به نفوذ هالیبرتون^۲، یکی از شرکتهای بزرگ نفتی آمریکا، در دفتر معاون رئیس جمهور به عنوان شاهدهی بر نفوذ سیاسی شرکتهای چندملیتی اشاره می کنند. همچنین ممکن است بسیاری به این سخن مشاور امنیت ملی سابق خانم کندولیزا رایس^۳ که «روسیه را فراموش کنید، آلمان را نادیده بگیرید و فرانسه را مجازات کنید» به عنوان شاهد دیگری دال بر نفوذ سیاسی شرکتهای چندملیتی اشاره کنند.

شاهد دیگر نفوذ گروههای ذینفع در نظام تصمیم گیری ایالات متحده آمریکا، تلاش برای اجبار چین به افزایش ارزش یوان و به عبارتی عدم تثبیت آن در برابر دلار است. بر اساس این استدلال در اثر رشد سریع و مستمر اقتصاد چین و البته عدم توازن تجاری رو به رشد به نفع چین، از ارزش یوان کاسته شده است. در این ارتباط به یاد داشته باشیم که در اواخر دهه ۱۹۸۰ ایالات متحده در تلاش برای متوقف ساختن جریان صادرات ژاپن به آمریکا و کاهش عدم توازن تجاری اش با ژاپن سیاست کاهش ارزش دلار در برابر ین را تعقیب کرد. به نظر لارنس سامرز^۴ استاد اقتصاد دانشگاه هاروارد، در مقایسه با ده درصد کاهش واردات، ده درصد کاهش ارزش دلار به کاهش عدم توازن تجاری (برای ایالات متحده) بیشتر کمک می کند. همچنین همانگونه که وزیر اسبق خزانه-

1. Colin Powell

2. Halliberton

3. Condolisa Rice

4. Lawrence Summers

داری ایالات متحده جان کونالی^۱ اظهار داشته است «دلار پول ما، اما مسئله آنهاست»^۲. اما به یاد داریم که رئیس بانک مرکزی آمریکا، آلن گرین اسپن^۳ کشورهای جنوب آسیا بویژه مالزی را به دلیل عدم تثبیت پول ملی شان نسبت به دلار آمریکا سرزنش می کرد، چرا که ارزش اسمی پول آنها، صندوق های احتیاطی^۴ مانند مدیریت بلندمدت سرمایه (LTCM)^۵ (یک صندوق احتیاطی آمریکایی) و جورج سورس^۶ را تحریک به سرمایه گذاری می کرد. سورس به دلیل اعتبارش به صورت محدود مسئولیت مشارکت در بحران مالی آسیا را پذیرفت اما به درستی مسئولیت سقوط را متوجه بی کفایتی نظام کنترل مالی بین المللی^۷ نمود، از طرف دیگر LTCM باید از طریق مداخله سیستم بانکی ایالات متحده کمک مالی دریافت می کرد و رئیس بانک فدرال ایالات متحده با اشاره به سوءاستفاده مقامات هنگ کنگی، در اندیشه توجیه این اقدام بود.^۸

تحمیل محدودیت های سهمیه ای بر صادرات گوشت گوسفند از نیوزیلند و فلزات از برزیل و اروپا به ایالات متحده شواهد دیگری دال بر احیای موانع غیرتعرفه ای^۹ بوده و دلخواهی بودن مفهوم تجارت آزاد را به نمایش می گذارد. در واقع، فشار ایالات متحده برای حذف یارانه های کشاورزی و تعرفه های موجود بر کالاهای صنعتی در جلسه مذاکرات وزیران دور دوحه^{۱۰} در هنگ کنگ در دسامبر ۲۰۰۵ از این ارزیابی نشأت می گیرد که ایالات متحده نسبت به اروپایی ها بیشتر از آزادسازی تجارت متفع می شود. به علاوه تجارب گذشته نشان می دهند که اعمال تحریم از سوی سازمان تجارت جهانی به دلیل نادیده

1. John Connally

2. 'Dornbush Offers Advice On Role of Countries' Exchange Rate Policies', IMF Survey, Volume 29, Number 15, 31 July 2000, P. 250.

3. Alan Greenspan

4. Hedge Funds

5. Long-Term Capital Management

6. George Soros

7. International Financial Monitoring System

۸. در واقع مقامات هنگ کنگی در حمایت از دلار هنگ کنگ وارد بازار شدند و تهدید می کردند در صورت لزوم از تمامی ۹۶ میلیارد دلار آمریکا که در صندوق ذخیره خود دارند استفاده خواهند کرد.

9. Non-Tariff Barriers

10. Doha Development Round

گرفتن قواعد این سازمان (با توجه به کندی سیستم اداری که ملازم با فرآیند تحریم است) و همچنین ماهیت و ارزش چنین تحریم‌هایی (وقتی در نهایت تعیین و تحمیل می‌گردند) تأثیر کمتری بر اقتصاد و تعهد سیاسی ایالات متحده دارند.

سیاست مشترک کشاورزی در اتحادیه اروپا

سیاست مشترک کشاورزی (CAP)^۱ اتحادیه اروپا (EU)^۲ مثال دیگری از استفاده از فرآیند سیاسی برای پشتیبانی از منافع سیاسی و اقتصادی نهادینه شده است. اهمیت کشاورزی برای جامعه اروپا (EC)^۳ از همان آغاز آشکار بود: اولین شش کشور امضاء کننده پیمان رم ۱۹۵۷ به منظور ایجاد جامعه صنعتی اروپا، که تحت سلطه تولیدات صنعتی آلمان تصور می‌شد، ضروری می‌دیدند بخش‌های کشاورزی خود را در یکدیگر ادغام نمایند. در نتیجه فرانسه، ایتالیا و هلند تلاش می‌کردند تا در داخل و خارج از چارچوب اتحادیه گمرکات،^۴ بین واردات صنعتی‌شان از آلمان و صادرات محصولات کشاورزی‌شان به این کشور توازن برقرار نمایند. به علاوه بر سر این موضوع توافق وجود داشت که رقابت صنعتی اتحادیه منوط به قیمت ثابت محصولات کشاورزی است و دستیابی به کارایی در درون جامعه در صورتی امکان‌پذیر است که تولید محصولات کشاورزی بر پایه‌ای رقابتی صورت پذیرد. در نتیجه سیاست مشترک کشاورزی در سال ۱۹۶۱ مورد توافق قرار گرفت (ر.ک به Koester and Bale 1990). از آن پس اتحادیه اروپا سیستمی از یارانه‌ها، تعرفه‌ها و سهمیه‌بندی‌ها را، با این استدلال که آنها بخشی از موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT)^۵ و سازگار با ماده ۲۴ گات هستند، برقرار نمود (ر.ک به Pelkmans 1992, 10). البته این سیستم نه

1 . Common Agricultural Policy

2. European Union

3 . European Community

4. Customs Union

5 . General Agreement On Tariff And Trade

به واسطه تائید آشکار بلکه «... به منظور نكوهش هرگونه موافقت‌نامه‌ای که در تعارض با گات قرار دارد» (de Melo and Panagarya 1992, 12) برقرار شد.

این پندار سازگار با گات به کرات به عنوان فرضیه‌ای که در تضاد با «اروپای امن»^۱ است مورد انتقاد قرار گرفت. به علاوه، اگرچه اتحادیه اروپا از همان ابتدا ماهیت تبعیض آمیز بودن «هرم‌های ترجیحی»^۲ خود را پذیرفت (ترجیحاتی که بوسیله سیاستهای ادغام اقتصادی آن دیکته شده است) ولی با گذشت زمان در اندیشه توجیه غیرمداخله‌ای بودن آن برآمد. این توجیه در مرحله اول از طریق پذیرش عضویت دیگر کشورها در گات و در مرحله دوم طرح آن به عنوان ابزاری برای اعطای انگیزه به دیگر کشوره، جهت تعقیب کارایی اقتصادی از طریق ترتیبات مشابه صورت پذیرفت.

با این وجود از دهه ۱۹۸۰ به این سو حذف هرمهای ترجیحی اتحادیه اروپا از طریق مذاکرات گات و بعداً سازمان تجارت جهانی فرآیندی مستمر بوده است. برزیل، تایلند، استرالیا و اتحادیه اروپا شخصیت‌های اصلی داستان حمایت مستقیم از بخش کشاورزی بوده‌اند، به ویژه، حمایت مستقیم اتحادیه اروپا در قضیه سیاست شکر که به نظر می‌رسد اعطای چنین حمایتی بیش از کالاهای دیگر برای سایر کشورها دور از دسترس باشد (رک به Borrell and Duncan 1992; Koester and Bale 1990; Kelly *et al.* 1998). شرکتهای آمریکایی به عنوان بزرگترین تولیدکنندگان موز در آمریکای لاتین و نیز کشاورزان محلی کارائیبی، به مخالفت با دیگر موانع موجود برخاستند. در درون خود اتحادیه اروپا نیز تقاضا برای انجام اصلاحات وجود دارد. برای مثال هلند بر این اعتقاد است که توسعه اروپا به هزینه این کشور صورت گرفته است در حالی که بریتانیا درصدد است تا به منظور مقابله بهتر با چالش‌های اقتصادی تحمیل شده از سوی چین و اخیراً هند در اقتصادهای اروپایی، آزادسازی بیشتری صورت دهد.

1. Fortress Europe
2. Pyramid of Preferences

در «اروپای مرکزی»^۱ در مقابل تلاش برای حذف سیاست مشترک کشاورزی به شدت مقاومت می‌شود و بروز واکنش‌های شدیدی را در سطح توده‌ها در فرانسه (که بیشترین منفعت را از این سیاست می‌برند) به دنبال داشته است، همانگونه که عدم پذیرش قانون اساسی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۵ نشان می‌دهد. مخالفت فرانسه با هرگونه تلاش به منظور حذف یارانه‌های کشاورزی در مقیاسی که توسط بریتانیا مطرح شده به وضوح آشکار است: کریستین لاگارد^۲ وزیر بازرگانی دولت فرانسه، پتر مندلسن^۳ کمیسر بازرگانی اتحادیه اروپا را متهم کرد که در پاسخ به پیشنهاد ایالات متحده برای حذف بیشتر یارانه‌ها در اتحادیه اروپا «جهت کاهش ۶۰ درصدی یارانه‌های کشاورزی و مالیات بر واردات محصولات کشاورزی از ۵۵ تا ۹۰ درصد، از محدوده اختیارات قانونی خود برای مذاکره فراتر رفته است»^۴. همزمان دبیرکل سازمان تجارت جهانی چین را به دلیل عدم گشودن بازارهایش به روی محصولات آمریکایی مورد انتقاد قرار داد.

نوزده کشور از آفریقا، کارائیب و اقیانوسیه (ACP)^۵ که پروتکل شکر ACP را با اتحادیه اروپا در سال ۱۹۷۵ امضاء کرده بودند، از فرانسه و دیگر اعضای اتحادیه اروپا که مخالف حذف یارانه‌های کشاورزی بودند حمایت کردند که این امر غیر منتظره نبود، زیرا برخی پیشنهاد اتحادیه اروپا برای اعطای کمک تعدیلی را پذیرفتند. برخی از این کشورها مدعی بودند که بوسیله اتحادیه اروپا گمراه شده‌اند و این ادعا به منظور بهره‌برداری از عرضه مستمر شکر تحت پروتکل شکر ACP مطرح می‌شد. ماریان فیشر بول مسئول کمیسیون اروپایی توسعه روستایی و کشاورزی در مخالفت با این ادعا اظهار می‌دارد:

«... این پروتکل از زمان عقد قرارداد تاکنون صادرات میلیون‌ها تن شکر از

1. Core Europe

2. Christian Lagarde

3. Peter Manelson

4. Wright, T., 'Global Trade Talks End Early With No Progress Made', New York Times, 2 October 2005, P. C2.

5. African Caribbean And Pacific (ACP)

این کشورها و جذب میلیاردها یورو توسط آنها را به دنبال داشته است ... نمی‌توانیم اجازه دهیم این سیاست سی و پنج ساله شکر فراموش شود ... اگر درباره شکل جدیدی از سیاست شکر تصمیم‌گیری نکنیم، نیروی‌های خارجی با منطقی‌ناخوشایندتر از آن چه مورد پذیرش ماست، برای ما تصمیم می‌گیرند»^۱.

جالب است که فعالیت برخی از کشورهای ACP برای تداوم یارانه‌های شکر اتحادیه اروپا و پروتکل شکر ACP ادامه یافت، اگرچه این به معنی حذف کشورهای در حال توسعه فقیرتری بود که انتظار داشتند تا از ابتکار «همه چیز به جز تسلیحات»^۲ اتحادیه منتفع گردند. به این ترتیب این مسئله نشان می‌دهد که تا چه میزان گروه‌های ذینفع (و نه نظریه‌های خیر یا شر) می‌توانند خطرناک باشند و مسئولیت اخلاقی، مفهومی دلبخواهی است.

موافقتنامه‌های مولتی فایبر (MFA)^۳

موافقتنامه مولتی فایبر که مذاکرات بر سر آنها در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ صورت گرفت، مثال دیگر استفاده از قدرت برتر بوسیله گروه‌های ذینفع و این بار به صورت گروهی (ایالات متحده و اتحادیه اروپا) در برابر رقبای مشترک که عمدتاً کشورهای در حال توسعه شرق آسیا می‌باشند. به رغم نظریه شایع تجارت آزاد و مطالعاتی که نشان می‌دهند کاهش درآمد به شدت دستیابی به توسعه در کشورهای در حال رشد را با محدودیت مواجه خواهد نمود، صادرات پارچه و منسوجات آسیایی به اروپا و آمریکا به واسطه تصویب موافقتنامه‌های مولتی فایبر محدود شد (ر.ک به Goto 1989, 25; Trela and Whalley 1990, 30; Page et al. 1991).

پیش از موافقتنامه‌های مولتی فایبر، موافقت ژاپن با محدودیت داوطلبانه صادرات (VER)^۴ به عنوان پیش شرط عضویت این کشور در گات مطرح شد

1. Boel, M., 'Sugar's Role in Development Policy', German Marshal Fund, Brussels, Hotel Dorint Novotel, 30 May 2005, Speech 05/341 (10 July 05).

2. Every Thing But Arms' Initiative

3 . Multifibre Agreements

4 Valuntary Export Restraints

(ر.ک به Sampson and Takacs 1990; Trela and Whalley 1990). موافقت ژاپن با کاهش داوطلبانه صادرات پارچه و منسوجات سهم این کشور در صادرات پارچه به ایالات متحده را از ۶۳ درصد کل واردات در سال ۱۹۵۸ به ۲۶ درصد در سال ۱۹۶۰ کاهش داد (Tussie 1987, 76). این خلاء به سرعت توسط هنگ کنگ پر شد و سهم این کشور از ۱۴ درصد به ۲۷/۵ درصد افزایش یافت.

شکست مذاکرت VER با هنگ کنگ و دیگر تولیدکنندگان منسوجات عمدتاً آسیایی، با کمک گات به اجرای موافقتنامه کوتاه مدت (STA)^۱ بین کشورهای صادرکننده و واردکننده در سال ۱۹۶۱ منجر شد و با امضای موافقتنامه بلند مدت (LTA)^۲ (طلایه دار موافقتنامه های مولتی فایبر در سال ۱۹۶۲) پیگیری گردید. موافقتنامه بلند مدت، در نسخه های موفق موافقتنامه های مولتی فایبر در سال ۱۹۷۴ گنجانیده شد و چنان توسعه یافت که تمامی صادرکنندگان پارچه و منسوجات به ایالات متحده، بریتانیا و جامعه اروپای وقت از جمله پارچه های دستبافت که در موافقتنامه بلند مدت گنجانیده نشده بود را در برگرفت (ر.ک به Tussie 1987).

شاید چشمگیرترین جنبه های موافقتنامه های مولتی فایبر، لحاظ مفاهیم «اختلال بازاری»^۳ و «پروتکل الحاقی»^۴ در «موافقتنامه های مولتی فایبر دو» در سال ۱۹۷۸ به اصرار جامعه اروپا باشد (ر.ک به Goto 1987). از منظر اختلال بازاری، استفاده از سهمیه بندی برای توسعه «منطقی و منظم» تجارت پارچه به نحوی که بتوان از تأثیرات مخرب بر بازارهای منفرد جلوگیری کرد، ضروری تصور می شد. اگرچه هنوز مفهوم اختلال بازاری سطح حمایتی مورد نظر اروپایی ها را ارائه نمی داد اما به رغم آن، طرح مربوطه به عنوان ابزاری موقتی برای فراهم آوردن امکان انجام تغییرات ساختاری، گسترش یافت. گسترش با این نظریه که

1. Short Term Agreement
2. Long Term Agreement
3. Market Disruption
4. Protocol of Extention

«... کاهش نرخ رشد مصرف سرانه پارچه و منسوجات وضعیتی است که می تواند به تکرار یا تشدید اختلال بازار مربوط باشد»، صورت پذیرفت.

پروتکل الحاقی «مقصودی منطقی و مقبول» برای گذار از ترتیبات خاصی که در موافقتنامه های مولتی فایبر دو پیش بینی شده بود، فراهم آورد و اعمال محدودیت بیشتر بر محصولاتی که «حساس» تصور می شدند را مجاز شمرد؛ اصطلاح «حساس» با عبارت «مکانیسم فوران»^۱ در موافقتنامه های مولتی فایبر سه در سال ۱۹۸۲ جایگزین شد (ر.ک به Bank 1987).

به دلیل لابی های موفق گات و خلفش سازمان تجارت جهانی با کشورهای متأثر، موافقتنامه های مولتی فایبر در سال ۲۰۰۵ به نتیجه رسیدند. اما با وجود این که هم ایالات متحده و هم اروپا ده سال فرصت داشتند تا خود را برای حذف محدودیت بر واردات منسوجات از کشورهایی که از مزیت های رقابتی چشمگیری برخوردار بودند آماده سازند، دریافتند که ضروری است تا به دلیل ناتوانی تولیدکنندگان متبوع شان برای سازگاری با واقعیت جدید فقدان موافقتنامه های مولتی فایبر، محدودیت هایی را بر کمیت واردات از چین اعمال نمایند. همانگونه که سردبیر روزنامه نیویورک تایمز اظهار می دارد:

«واقعاً ناامید کننده است که رهبران سیاسی حاضر نیستند بپذیرند که تمامی سیاستهای حمایتی طراحی شده در ۴۰ سال گذشته برای حفاظت از صنعت منسوجات کشور در برابر رقبای خارجی به شکست انجامیده است».^۲

این مشاهده والراشتاین (۲۰۰۴) که شیوه های مداخله دولتها در بازارهای مجازی تا بدان حد گسترده است که عاملی اساسی در تعیین قیمت و سود را شکل می دهند، با مثال های پیش گفته درباره اقدامات قدرت برتر کاملاً تأیید می شود.

1. Surge Mechanism

2. 'The History of Trade Part 2', New York Times, 12 November 2005, P. A26.

۷-۲- گسترش دموکراسی و فعالیت های چندملیتی

گسترش فردگرایی^۱ و مادی گرایی^۲ نهفته در ذات نظام سرمایه داری به کشورهای در حال توسعه امری مطلوب است، زیرا موجب حذف نظام های خودکامه، فساد و پارتی بازی می گردد و شاهدهی دال بر جبرگرایی اقتصادی است. اما همانگونه که توماس دونالدسون (Donaldson 1984, 4) اشاره می کند «حق مشروع یک ملت (کوچک یا بزرگ) برای تعیین سرنوشت اقتصادی خود و تهدیدی که دائماً از سوی قدرتهای برتر بر حاکمیت ملی اعمال می شود» منشأ نگرانی است. مشارکت ایالات متحده در سقوط دولت های قانونی مصدق در سال ۱۹۵۳ در ایران، آئنده در شیلی، نوریثگا^۳ در پاناما و گیری^۴ در گرانادا در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ از این نگرانی می گویند. یکی از نمونه های جدیدتر این مداخلات، عملکرد دولت بوش است که سیاست خارجی وی در خاورمیانه از سوی برخی از صاحب نظران به عنوان یکی از عوامل بی ثباتی در منطقه شمرده می شود که هدف بازسازی کشورهای منطقه به شکل دموکراتیک را تعقیب می کند.^۵ همچنین در مورد ایران، ایالات متحده در سال ۱۹۹۶، مجدداً تهدید کرد تمامی کشورهایی را که سالیانه بیش از ۲۰ میلیون دلار در صنعت نفت و گاز ایران سرمایه گذاری کنند، تحریم خواهد کرد. چین به رغم این تهدید نه تنها به سرمایه گذاری بیشتری در بخش انرژی ایران دست زد، بلکه بدون توجه به ناخرسندی ایالات متحده از رئیس جمهور ایران دعوت کرد تا در اجلاس سازمان همکاریهای شانگهای در سال ۲۰۰۶ به عنوان ناظر شرکت کند. فراتر از خط مشی دموکراتیک سازی^۶ که در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا تعقیب می شود، بسیاری از کارشناسان در دموکراسی های غربی این

1. Individualism

2. Materialism

3. Manuel Antonio Noriega

4. Gairy

5. A View Articulated By The Mclaughlin Group, Public Broadcasting Service, 11 November 2005.

6. Democratization

فرآیند را خیزش سرمایه‌داری چندملیتی، یا به عبارتی جهانی شدن از طریق فعالیت‌های شرکت‌های چندملیتی و مرگ دولت-ملت می‌نامند (ر.ک به Greider 1998; Rohwer 1995; Sklair 1995). همانگونه که سکلیر^۱ (۱۹۹۵) بیان می‌دارد طبقه سرمایه‌دار چندملیتی (TCC)^۲ مرزهای ملی را پشت سر می‌گذارد و برای حمایت از منافع خود در هر کجا و هر زمان که تهدیدی نسبت به آنها وجود داشته باشد از طریق کنترل فرآیند سیاسی عمل می‌کند. کارکرد این طبقه سرمایه‌دار ترویج و حمایت از مفهوم اقتصاد جهانی سرمایه‌داری که از آن منتفع می‌گردد، می‌باشد.

با این تعریف طبقه سرمایه‌دار چندملیتی در درون مرزهای کشورهای در حال توسعه نیز وجود دارد و در ترویج سرمایه‌داری در درون کشورهای در حال توسعه حتی اگر در تعارض با خواست توده‌های مردم باشد، با دیگران هم عقیده است. برای مثال به نظر می‌رسید که طبقه متوسط در شیلی موافق برکناری آلنده است و آوارگان کوبایی از برکناری فیدل کاسترو حمایت می‌کنند. این سناریو در بخش‌های دیگری از جهان از جمله ونزوئلا، اوکراین، بلاروس و بولیوی نیز اجرا می‌شود. در مورد کشورهای آمریکای لاتین بازگشت بسوی نسخه دیگری از ایدئولوژی سوسیالیستی مشاهده می‌شود.

همچنین صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در تعریفی گسترده‌تر از طبقه سرمایه‌دار چندملیتی، به این دلیل که آماده‌اند تا تحت نفوذ شرکت‌های چندملیتی قرار گیرند، جای می‌گیرند. شرکت‌های چندملیتی در کشورهای واقع شده‌اند که سهم آنها در این سازمانها به آنها اجازه می‌دهد تا سیاست‌های آنها را شکل دهند (ر.ک به Donaldson 1989, 3). در تحقیقی که از سوی کنگره ایالات متحده درباره نقش صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به عمل آمده نتیجه‌گیری شده است که صندوق بین‌المللی پول به:

1. Sklair

2. Transnational Capitalist Class

«منع وام‌های بلند مدت مشروطی^۱ بدل شده است که ملل فقیر را به طور فزاینده به صندوق بین‌المللی پول وابسته می‌کنند و این صندوق به درجه‌ای از نفوذ بر سیاستگذاری در کشورهای عضو دست یافته که برای یک نهاد بین‌المللی بی‌سابقه است»^۲.

این استدلال که بزرگترین کمک‌دهندگان به صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بیشترین کنترل را بر آنها دارند، بی‌دلیل نیست. شواهدی وجود دارند که نشان می‌دهند که کمک‌دهندگان، صندوق بین‌المللی پول را تهدید کرده‌اند تا پرداخت وام به کنیا را به دلیل مخالفت با اخراج کمیسر گمرکات و مالیات این کشور به تأخیر بیاندازد^۳ و توسل به این ابزارها توسط آن سازمان همچنان ادامه دارد.^۴ از سوی دیگر هنگامی که پرزیدنت یلتسین تمامی اعضای کابینه‌اش را اخراج کرد، چنین تصمیمی علیه روسیه اتخاذ نگردید.

وقتی که می‌بینیم سنای ایالات متحده به عنوان شرط افزایش سرمایه‌گذاری این کشور در صندوق بین‌المللی پول می‌خواست پیش‌شرط‌هایی را به شرایط اعطای وام از سوی صندوق بین‌المللی پول به کشورهای در حال توسعه اضافه کند، این استدلال قوت بیشتری می‌گیرد. همانگونه که گزارش شده است حفاظت از محیط زیست و حفظ استانداردهای کار در فهرست شروطی که از کشورهای در حال توسعه انتظار می‌رود تا از آنها تبعیت کنند، گنجانیده شد.^۵ همچنین برخی از طرحهای موافقتنامه سرمایه‌گذاری چندجانبه (MIA)^۶ که در اوائل سال ۱۹۹۸ در سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی مورد بحث و بررسی قرار گرفتند نیز از آن جمله‌اند. بی‌تردید، افزودن این شروط و امثال آنها

1. Conditional Loan

2. 'Report From The International Financial Institution Advisory Commission Presented To The Senate Banking Committee in March 2000', *US Congress*, P. 18.

3. Holman M., And Wrong M., 'Western Donors May Block Aid To Kenya Over Sacking', *Financial Times*, 29 July, 1997.

4. Holman M., And Wrong M., 'IMF Drops Loan To Kenya After Row Over Terms', *Financial Times*, 1 August, 1997, P. 12.

5. Rogers D., 'IMF Funds Approved By Senate', *The Wall Street Journal*, 27 March 1998, P. A2.

6. Multilateral Investment Agreement

با هدف حفظ مزیت نامتقارن به نفع ایالات متحده در بازار جهانی صورت می - پذیرد، هدفی که از طریق تحمیل استانداردهای جهان اول بر فرآیندهای تولید در جهان سوم تعقیب می شود.

۸-۲- بحران مالی جنوب شرق آسیا

تلاش برای حل بحران مالی جنوب شرق آسیا در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ نیز شاهدی بر وجود رابطه بین ایالات متحده و صندوق بین المللی پول است. فشار برای تحمیل اصلاحات اقتصادی به نفع اقتصادهای غربی بدون آنکه در ابتدا ریشه های بحران و تأثیرات مستقیم اقدامات آنها شناسایی شوند، بسیاری را به تردید نسبت به اعتبار صندوق بین المللی پول به عنوان یک نهاد چندجانبه بی طرف واداشت (ر.ک به Stiglitz 2002). بی تردید بسیاری از مدعوان (از جمله از صندوق بین المللی پول و بانک جهانی) در دهمین کنفرانس سالیانه بانک با موضوع اقتصادهای توسعه در واشنگتن دی. سی در آوریل ۱۹۹۸ به اقدامی متوسل شدند که برنده جایزه نوبل جیمز توپین در نوشته خود با عنوان «درخواست فروتنی»^۱ آنرا اینگونه تشریح می کند:

«... مفسران آمریکایی سرمست از ارائه تفسیر وقایع به گونه ای بودند که پوچی «مدل آسیایی» سرمایه داری را نشان می داد... بدون توجه به این نکته که ممکن است شوق بی حد و حصر فعالان عرصه جهانی امور مالی، نقشی در این بحران داشته باشد». (Tobin 1998, 20)

دو سال طول کشید تا صندوق بین المللی پول اگرچه به طور ضمنی و به صورت محدود مسئولیت بحران را بپذیرد. اولین معاون مدیرکل صندوق بین المللی پول در سخنرانی خود در کنفرانس دوسالانه انجمن حقوق بین الملل در تاریخ ۲۶ جولای ۲۰۰۰ در لندن^۲ به ضرورت برقراری مجدد «سه گانه

1. Plea For Humility

2. 'Private Sector Involvement Is Important Element in Reform of International Monetary System', *IKF Survey*, Volume 29, Number 15, 31 July 2000, P. 241.

غیرممکن^۱: نرخ ارز ثابت^۲، حساب سرمایه نامحدود^۳ و سیاست پولی دیکته شده برای اهداف اقتصادی داخلی» همگام با توسعه تجارت خارجی اشاره کرد. همچنین خواستار «توسعه حتی فراگیرتر جریان سرمایه خارجی» بعنوان موضوعی که در اولین ارزیابی های رسمی از بحران کاملاً از قلم افتاده بود، شد. مهم تر آن که سرمایه گذاران و نهادهای مالی در تضمین گردش روان نظام پولی بین المللی نقش آفرین هستند و باید توجه داشته باشند که وام دهندگان بین المللی و از جمله صندوق بین المللی پول:

«... باید براساس قواعدی عمل کنند که اقدامات غیراخلاقی را محدود می سازد. در غیر این صورت نهادها و سوسه می شوند تا بدون پذیرش مسئولیت خطرات نهفته در فعالیت های اقتصادی به اعطای وام مبادرت ورزند، با این تصور که آنها در صورت وخامت شرایط سرمایه های خود را خارج خواهند نمود» (p. 246)

در واقع با توجه به عکس العمل های اولیه، نه صندوق بین المللی پول و نه دولت کلیتون این بحران را پیش بینی نکرده بودند و بنابراین در این اندیشه بودند که آنها مشخصه بازارهای محدود و سرمایه داری رفاقتی^۴ در کشورهای جنوب شرق آسیا بنامند (Stiglitz 2002). از این رو به رغم درسهای آموخته شده از دهه ۱۹۸۰ درباره نتایج سیاست های ریاضتی^۵ تحمیلی از سوی کارشناسان صندوق بین المللی پول پس از بروز بحران بدهی و درسهای عواقب سوء سرخوشی مقطعی در سال ۱۹۹۵، توصیه های سیاستی تغییر نیافتند و توجهی به بی ارتباط بودن آنها با شرایط موجود نگردید. برای مثال تعطیلی بانکهای داخلی اندونزی ناشی از کاهش ارزش روپیه اندونزی نبود، بلکه بر اثر

1. Impossible Trinity
2. Fixed Exchange Rate
3. Open Capital Account
4. Crony- Capitalism

۵. سیاست های ریاضتی که با هدف بهبود تراز پرداخت ها طراحی شده بودند به نحو چشمگیری تقاضا و واردات را کاهش داده و با کاهش میزان سرمایه گذاری توسعه را با مانع مواجه ساختند. به علاوه، کاهش ارزش پول داخلی بازپرداخت وامهای خارجی را پرهزینه تر ساخت و وضعیت را وخیم تر نمود.

اجبار موافقتنامه وام صندوق بین‌المللی پول صورت گرفت و با ایجاد وحشت در بین سپرده‌گذاران اوضاع را وخیم‌تر ساخت. همانگونه که در گزارش‌ها آمده است صندوق بین‌المللی پول ناگزیر شد تا بپذیرد که «این تعطیلی‌ها اصولاً موجب کاهش اعتماد عمومی نسبت به نظام بانکی گردید و انتقال منابع مالی به مکانهای امن‌تر را موجب شد».^۱ بنابراین در پایان فوریه ۱۹۹۸ تا ۸۰ درصد از ارزش رویه کاسته شد و تورم به بالاترین حد خود طی سی سال رسید. شورشها در کشور آغاز شد و به دلیل اجرای توصیه‌های سیاستی سرسختانه که تحمل شنیدن هیچگونه انتقادی را نداشتند، آنچه به عنوان یک بحران مالی سر بر آورده بود به یک بحران اقتصادی تمام عیار بدل شد.

شگفتا که بحران مالی آسیا وجوه مشترک بسیاری با مستی تکیلا در سال ۱۹۹۵ داشت. بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری سهامی در آسیا به ویژه مالزی و دیگر کشورهای جنوب شرق آسیا از اوائل تا اواسط دهه ۱۹۹۰ از طریق بورس بودند. به علاوه، مطالعه‌ای که توسط چونان و همکاران (Chunan, et al. 1996, 23) انجام شد نشان داد که در واقع جریانهای سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تفاوت دارد و دلیل آن ویژگی‌های فسخ شوندگی آنها در نتیجه افسارگسیختگی‌شان در مقایسه با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است. این مشاهده توسط جی کی هلینر (G, K, Helleiner 1997, 4) تأیید گردید. این سرمایه‌داری افسارگسیخته^۲ چالش آشکاری را بر مدیریت پول، حفظ پس‌اندازهای ارزی و نرخ حقیقی ارز تحمیل می‌نماید، به ویژه در کشورهایی که توسط بورس‌بازان پولی^۳ هدف گرفته می‌شود. همانگونه که در مورد کشورهای جنوب شرق آسیا در سالهای ۱۹۹۳-۱۹۹۰ شاهد بودیم، این چالش در کشورهایی که رژیم نرخ ارز ثابت دارند تشدید می‌شود. در واقع همانگونه که در

1. Sanger, D., 'IMF Now Admits Tactics in Indonesia Deepened The Crises', The Wall Street Journal, 13 January 1998.

2. Foot-Loose Capitalism

۳. Currency Speculators. خرید مالی در زمان معین و فروش آن در زمانی دیگر به منظور سودجویی از تغییرات قیمت که در این فاصله زمانی رخ می‌دهد را بورس‌بازی پولی گویند. م

مورد بحران جنوب شرق آسیا به درستی گفته شده است، اعطای ارزش اضافی به پول ملی نیز وام‌دهندگان خارجی را تشویق به سرمایه‌داری رفاقتی و بورس‌بازی در اقتصاد داخلی می‌کند. بنابراین همانگونه که کاسکند (Kasekende *et al.*, 1997, 63) نشان داده است، در حالی که کشورهای آفریقایی و آمریکای لاتین نسبت به جریانهای کوتاه‌مدت، از حجم وام‌های بلندمدت خود بیشتر کاستند، کشورهای آسیایی در خلال سالهای ۱۹۹۰-۱۹۹۳ بدهی‌های بلندمدت خود را ۲۱/۷ درصد افزایش دادند. در نتیجه اقتصادهای جنوب شرق آسیا و کره جنوبی در برابر ناآرامی جریانهای مالی خارجی^۱ به هر دو شکل جریانهای سرمایه‌ای سهامی^۲ و اعتبارهای کوتاه مدت^۳ از بانکهای خارجی، آسیب‌پذیر گشتند.

به رغم مطالب پیش گفته نکته اصلی در این بین این است که جریان سرمایه بخش خصوصی جذب کشورهای می‌شود که قطع نظر از پیامدهای اقتصادی و اجتماعی، بهترین فرصت را برای افزایش کسب سود به هر دو شکل کوتاه مدت و بلند مدت آن فراهم می‌آورند. این یکی از کارکردهای نیروهای پویای بازار است که توسط نظام سرمایه‌داری جهانی آزاد می‌گردد، نظامی که حامی بورس‌بازی پولی است و آنرا برای حفظ صداقت دولتها ضروری می‌بیند. به عبارت دیگر به نظر این حامیان، این اساسها ضرورتاً باید به منظور حمایت از پول ملی وجود داشته باشند. در مورد اقتصادهای آسیایی به واسطه ارزش-گذاری بیش از حد بر پول ملی در نتیجه سنجش آن با دلار آمریکا که در سالهای منتهی به بحران ارزش آن افزایش می‌یافت، بی‌ثباتی و فساد تشدید گردید.^۴

به علاوه هنگامی که نرخ رشد اقتصادی کشور به جریان مداوم وام‌های خارجی کوتاه مدت و سرمایه‌گذاری سهامی وابسته است، هرگونه کاهش در ورود جریانهای مالی خارجی به کشور احتمالاً در کاهش نرخ رشد تولید ناخالص

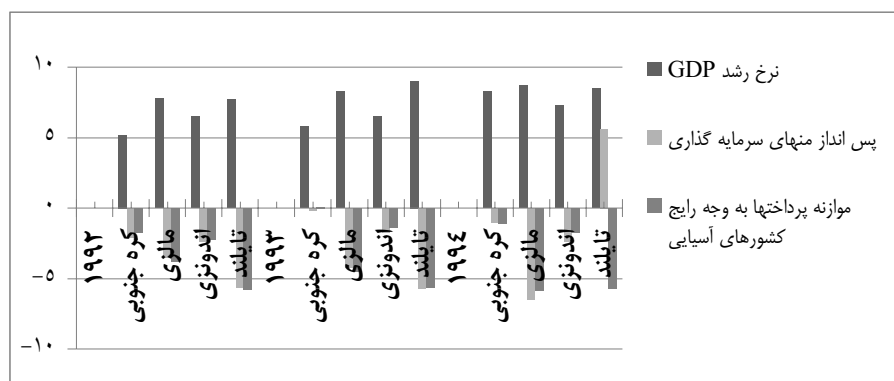
1. External Financial Flows
2. Portfolio Investment Flows
3. Short Term Credits

۴. عکس این قضیه نیز می‌تواند صادق باشد که دلائل فشار به چین برای شناور ساختن یوان را روشن می‌سازد.

داخلی انعکاس می یابد و موجب معکوس شدن جریانهای مالی (خروج سرمایه) و کسری پس اندازهای ارزی می گردد. این وابستگی که در کشورهای جنوب آسیا مشهود بود، به شکل کسری موازنه پرداختها در نمودار ۲-۲ نشان داده شده و رابطه مستقیمی با شکاف سرمایه گذاری- پس انداز دارد. بورس یازان بین المللی که از پیروزی خود در مکزیک و فیلیپین در سالهای ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ سرمست بودند، به خوبی از این موضوع آگاهی داشتند. این شکاف سرمایه گذاری- پس انداز که در این چهار کشور (به ویژه مالزی و تایلند) عمیق تر بود در نمودار ۲-۲ به تصویر کشیده شده است.

در تحلیل های اولیه از بحران، علاوه بر کسری ارزی و وابستگی آشکار به جریان مداوم سرمایه کوتاه مدت به منظور تطبیق تقاضای داخلی با مبادله خارجی، این نکته نیز فراموش شده بود که حجم اعتبار عرضه شده به کشورهای آسیایی از سوی بانکهای ژاپنی و آمریکایی در ماههای منتهی به بحران مالی کاهش یافت. این موضوع را بانک مرکزی آمریکا در فوریه ۱۹۹۸ اعلام کرد. از این منظر، شباهت- هایی با تجربه آمریکای لاتین در یک و نیم دهه قبل مشاهده می گردد.

نمودار ۲-۲- شاخص های اقتصادی منتخب کشورهای جنوب شرق آسیا ۱۹۹۲-۱۹۹۴



منبع: داده ها برگرفته از؛ Park and Song, 1997, 101, 104, 106, 111

همچنین صندوق بین‌المللی پول در نوامبر ۱۹۹۵ به این نکته اشاره کرد که «با توجه به فقدان نقدینگی ضروری در بازارهای بیمه اغلب کشورهای در حال توسعه، حرکت هماهنگ سرمایه‌گذاران، به بی‌ثباتی بازار دامن زده است»، نکته - ای که در تحلیل‌های اولیه فراموش شده بود و از آنجا که سرمایه‌گذاران نهادی^۱ به بازیگران مهم بازارهای نوظهور بدل شدند که «... نقش چشم‌گیری در مسری شدن تأثیرات ایفا نمودند».^۲ به علاوه، تأثیر معکوس سیاست پولی انقباضی ایالات متحده در اوائل سال ۱۹۹۴ پوشیده نماند. در سال ۱۹۹۵ صندوق بین‌المللی پول تأیید کرد که دیگر عوامل تأثیرگذار بر کاهش جریان سرمایه بخش خصوصی به کشورهای در حال توسعه عبارتند از؛ افزایش نرخ بهره در ایالات متحده و کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران که ناشی از کاهش ارزش پیروی مکزیکی در دسامبر ۱۹۹۴ بود.^۳

بنابراین کشورهای جنوب شرق آسیا با نادیده گرفتن درسهای دهه ۱۹۸۰ و علایم هشداردهنده بحران مالی مکزیکی در سال ۱۹۸۵ خواسته یا ناخواسته اقتصاد خود را به ورطه سقوط کشانیدند. از این رو اتهامات وارده به دلیل مدیریت نالایق اقتصادی و سرمایه‌داری رفاقتی که علیه دولتهای این کشورها مطرح شد چندان هم غیرمنصفانه نیست.

با این وجود نسبت دادن بحران به بازارهای بسته، فساد و پارتی‌بازی در این کشورها و ضرورت دستیابی بیشتر نیروهای خارجی به این بازارها تفسیر بی‌نهایت ناقصی بود که از سوی صندوق بین‌المللی پول و شرکای اصلی آن ارائه شد و آنها آشکارا در اندیشه کم‌رنگ جلوه دادن نقش طمع سرمایه‌گذاران غربی و اقدامات غیرمسئولانه بانکهای ژاپنی و غربی بودند. به علاوه، با هدف توجیه مالیات‌دهندگان غربی، این وام‌ها به عنوان کمک مالی به کشورهای جنوب شرق آسیا معرفی می‌شدند، در حالی که در واقع اکثر وام‌های صندوق

1. Institutional Investors

2. 'Private Capital Flows To Developing Countries Suffer Setbacks, But Recover', *IMF Survey*, 20 November 1995, 365.

3. Ibid., Pp.364-365.

بین‌المللی پول با هدف کمک به بازپرداخت سرمایه‌ها و وام‌های سرمایه‌گذاران و بانکهای غربی و ژاپنی ارائه گردید و به همین دلیل مسئله نادیده گرفتن اصول اخلاقی مطرح شد. تنها در اندونزی بدهی شرکتهای خصوصی^۱ ۷۴ میلیارد دلار تخمین زده می‌شد^۲، که صندوق بین‌المللی پول در این اندیشه بود تا آنرا با مدل مکزیکی اوائل دهه ۱۹۸۰ تسویه کند. در مورد تایلند بدهی بخش خصوصی تا اواخر سال ۱۹۹۷، بالغ بر ۶۳/۳ میلیارد دلار بود.^۳ بنابراین به رغم انکار وزیر امور خارجه، بسیاری از اعضای کنگره ایالات متحده این کمک مالی را به عنوان کمک مالی وال استریت و بانکداران که به بورس بازی در اقتصادهای آسیایی مشغول بودند می‌دیدند. از این رو در حالی که وزیر دارایی ایالات متحده در گزارش خود به کنگره در ۳۰ ژانویه ۱۹۹۸ در حمایت از افزایش سرمایه‌گذاری صندوق بین‌المللی پول از ۱۴/۵ به ۱۸ میلیارد دلار سخن می‌راند مشخصه این کمک را «خودخواهی آگاهانه»^۴ نامید.

به عنوان آخرین نکته خوب است به اخطار توبین (Tobin 1998, 18) اشاره کنیم:

«... تاریخ ایالات متحده مملو از قوانین نامناسبی است که با هدف حمایت از گروههای ذینفع در برابر رقابت، ممنوعیت ورود به بازارهای خاص، تعیین قیمت و نرخ بهره، تحریف برونادهای بازار با استفاده از مالیاتها و یارانه‌ها طراحی شده‌اند. فرض بر این است که دوست داریم کشورهای در حال توسعه از اقدامات خوب ما پیروی کنند و نه از اقدامات بد ما. اجازه دهید آنها را تشویق کنیم تا به ایجاد نظامهای مالی ملی خوب و نه فقط گشودن بیشتر درهایشان روی آورند».

1. Private Corporate Debt

2. Ali, M., 'No Plan To Transfer US\$74.0 Billion Private Corporate Debt To Government', Reuters, 3 April 1998.

3. Sherer, P.M., 'World Bank Tricky Task in Thailand: Mine Into Mountains Debt', *The Wall Street Journal*, 1 April 1998, P. A16.

4. Enlightend Self-Interest

۹-۲- کارکرد فرهنگی ایدئولوژیکی

کارکرد فرهنگی- ایدئولوژیکی هم می تواند آشکار باشد، همانگونه که در مورد بازاریابی مستقیم (پخش آگهی و دیگر ابزارهای تبلیغی) شاهد هستیم و هم می تواند بصورت ضمنی یا تلویحی باشد. در مورد کارکرد اولی این یک نوع اثرگذاری آشکار است که به منظور ایجاد تقاضا برای کالاهای خارجی اعمال می- گردد و اغلب «امپریالیسم فرهنگی»^۱ نامیده می شود. این فرآیندی است که از طریق آن فقرا در کشورهای کم درآمد تحت تأثیر الگوی مصرف در کشورهای پیشرفته قرار می گیرند که این موضوع یکی از نگرانیهای اشخاصی چون پریش (Prebisch 1984 and 1982) در دهه ۱۹۶۰ بود. در دهه ۱۹۹۰ گرایش بسوی استفاده از روشهای پیچیده تر بازاریابی بود. از گسترش تصاویری (از اسلوب زندگی و فردی) که برای میلیونها جوان در کشورهای در حال توسعه جذاب هستند، به عنوان روشهای افزایش حق انتخاب^۲ یاد می شود. این روشها به عنوان ساز و کار ایجاد بازار طراحی شده اند و تلویزیونهای ماهواره ای و رسانه های الکترونیکی به منظور ایجاد دگرگونی فرهنگی بسوی مصرف گرایی بیشتر به آنها کمک می کنند و این به نظر اسکالر (Sklair, 1995, 45-48) از آنجا ناشی می شود که: «سرمایه داری جهانی اجازه بی طرفی فرهنگی^۳ نمی دهد. آن دسته از فعالیت های فرهنگی که نتوانند در ایدئولوژی - فرهنگ مصرف گرایی ادغام شوند به نیروهایی ضد برتری طلبی تبدیل می شوند که باید مهار شده یا به حاشیه رانده شوند و اگر این اقدامات موثر واقع نشد، فعالیت های فرهنگی یاد شده می بایست به صورت فیزیکی ویران گردند».

۱۰-۲- الگوی تحکیم بازار

بجز نظام اقتصادی بازاری و اقتصاد دستوری که نظام اقتصادی شوروی

1. Cultural Amperialism
2. Techniques of Choice
3. Cultural Neutrality

سابق الگوی آن بود، مدل اقتصادی دیگری وجود دارد که به نام مدل آسیایی مشهور است و امزدن (Amsden 1989, 146) آنرا مدل اقتصادی تحکیم بازار^۱ می نامند. در این مدل اقتصادی، دولت به منظور هدایت منابع بسوی پروژه های خاصی که برای توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور ضروری می بیند دست به مداخله می زند و همکاری شهروندانش را با طراحی راهبردهای اقتصادی در بطن هنجارهای فرهنگی تضمین می کند. این موضوع به ویژه در مورد ژاپن به عنوان کشوری که جدیداً صنعتی شده و پس از آن کره جنوبی که راهبرد توسعه اقتصادی مشابهی را اتخاذ نمود، صادق است.

در مورد کره جنوبی فرآیند مأخوذه عبارت بود از پرداخت یارانه به شرط اعمال استانداردهای عملکرد^۲ در صنایعی که دولت تمایل داشت تا آنها را تشویق کند. بر اساس همین نظریه مداخله دولت بود که شرکت آهن و فلزات پوهانگ با مسئولیت محدود تأسیس شد. همچنین شرکتهایی چون (غول الکتریکی) سامسونگ و گروه هیوندای مشول این فرآیند بودند. مهم تر از همه، همانگونه که شواهد مربوط به رقابت پذیری محصولات این کشورها نشان می دهد، دولت با تأکید بر آموزش به عنوان یکی از اولویتهای توسعه ملی، مسئولیت نهادهای سازی موفق فناوری وارداتی^۳ در فرآیندهای تولیدی در کشور را تقبل کرد.

ژاپن به عنوان یکی از اعضای سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی و کره جنوبی در چارچوب الگوی تحکیم بازار که انعکاسی از فرهنگ و سنن مورد احترام آنهاست، به سرعت صنعتی شدند. شیوه مأخوذه این کشورها یک مدل اقتصادی بود که بر اساس آن برخی از کارکردهای سازوکار نظم دهنده درونی^۴ توسط دولت انجام می شد. کره جنوبی علاوه بر تضمین دسترسی صنایع منتخب به وام کم بهره، نظام مبادله چند نرخ را به عنوان ابزاری برای عرضه یارانه به بخش کالاهای تجاری به کار گرفت. این سیاست در هر کجا که در مفاهیم

1. Market Augmenting
2. Performance Standards
3. Borrowed Technology
4. Internal Disciplinary Mechanism

بازاری، سازوکار توزیعی کارآیی دیده شد، به عنوان مثال در بخش کالاهای تجاری با موفقیت تعقیب شد. در نتیجه همانگونه که در نمودار ۱-۲ نشان داده شده است، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی کره جنوبی در سالهای ۱۹۶۵-۱۹۸۸ از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی پیشی گرفت. غالباً رشد سریع کره جنوبی را به تعقیب یک راهبرد اقتصادی برون-نگر^۱ نسبت می دهند و بانک جهانی آنرا به عنوان الگویی برای کشورهای در حال توسعه در اوائل دهه ۱۹۹۰ معرفی کرد. اما همانگونه که تحقیق امزدن (۱۹۹۸) نشان می دهد در هر دو کشور (ژاپن و کره جنوبی) مداخله دولت در اقتصاد با هدف هدایت منابع تولیدی، جهت دستیابی به نرخ بالاتر رشد صورت گرفت. نرخ رشدی که قابل مقایسه با نرخ رشد اکثر اقتصادهای پیشرفته تر غربی (به لحاظ تکنولوژیکی) یا بهتر از آنها باشد.

همانگونه که تجربه کره جنوبی نشان می دهد سازوکارهای بازار را می توان با موفقیت در رابطه ای مکمل با سازوکارهای تحکیم بازار (یا به عبارت دیگر جنبه-هایی از بازتوزیع) به کار برد. در واقع حتی می تواند رابطه ای علی بین این دو سازوکار وجود داشته باشد. برای مثال در مورد صادرات کالاهای تولیدی در جایی که در اثر اجرای الگوی نهادینه سازی نظام بازاری، مزیت نسبی^۲ اگر نه رقابتی^۳ تا آخرین حد در بخش کالاهای تجاری عملی شده است. از این منظر امزدن (۱۹۸۹) ویژگی های مثبت چشمگیری در توانایی کره جنوبی برای افزایش سرمایه از طریق صادرات کالاهای صنعتی سبک می بیند و از این رهگذر، آن گونه که حامیان روایت ارتدوکسی تصور می کنند، این نکته را اثبات می کند که آزادسازی می تواند بصورت بخشی تعقیب شود و بدون خصوصی سازی تمام عیار عملی گردد.

1. Outward-Oriented

۲. Comparative Advantage. هر گاه یک کشور یا یک منطقه بتواند دو کالا را در مقایسه با کشور یا منطقه ای دیگر به قیمت مایه نسبتاً کمتری تولید کند و صرفه نسبی در مورد یکی از دو کالا نسبت به سود کالای دیگر بیشتر باشد، این حالت را مزیت نسبی گویند. م

3. Competitive

البته نمی‌خواهیم بگوییم که در مدل کره جنوبی هیچگونه نقطه ضعفی وجود ندارد، در واقع بحران مالی این نکته را اثبات می‌کند. همانگونه که بنگ (Bang 1990, 353) اظهار می‌دارد از آنجا که بخش مالی در نتیجه کنترل دولت بر نرخ بهره از انگیزه کسب سود محروم بوده، نتوانسته است به نرخ رشدی هم‌تراز با دیگر بخش‌ها دست یابد. کمک مالی اجتناب‌ناپذیر به بانکهای کره جنوبی که متعاقب بحران مالی آسیا صورت گرفت نشان از این بی‌توجهی دارد.^۱ همچنین نبرد قدرت بین دیوانسالاران و سیاستمداران در اواخر دهه ۱۹۹۰ تأثیری منفی بر نرخ رشد داشته است.^۲

علاوه بر کره جنوبی، نمونه‌های دیگری از کارایی مدل آسیایی وجود دارند. برای مثال در خلال همین دوره همانگونه که در نمودار ۱-۲ نشان داده شده است، متوسط نرخ رشد تولید ناخالص داخلی گروه کشورهای جنوب شرق آسیا، بیش از دو برابر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی و تقریباً سه برابر کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب را بوده است. آنچه سوخت این جهش را فراهم نمود، هنجارهای فرهنگی ریشه‌دار کشورهای آسیایی است که خود را بخشی از یک کل می‌بینند. همانگونه که دای جیانگ‌لانگ^۳ رئیس بانک مرکزی چین اظهار می‌دارد: «بی‌ثباتی مالی به تمامی کشورهای آسیایی لطمه می‌زند»^۴ نگرانی که وزیر دارایی ایالات متحده جان اسنو^۵ در بازدید سال ۲۰۰۵ خود از چین آنرا بازگو کرد. جالب است که برخلاف اظهار نظرهای اولیه گروههای ذینفع، پرزیدنت بوش با اعلام این نکته که انگیزه چین از دستکاری پول خود دستیابی به مزایای تجاری نبوده است، بر روی مسئله سرپوش گذارد. با این وجود، پس‌انداز ارزی ۸۳۸ میلیارد دلاری رو به رشد چین در پایان سال

1. Schuman, M., 'Korea's Banks Take A Turn For The Worse', The Wall Street Journal, 15 August 1997, P. A20.

2. Glain, S., 'South Korean Leader Struggles To Free Up A Regulated Economy', The Wall Street Journal, 30 March 1994.

3. Dai Xianglong

4. Ap-Dow Jones News Service, The Wall Street Journal, 15 August 1997, P. A20.

5. John Snow

۲۰۰۵ چالش دیگری در برابر ایالات متحده و اتحادیه اروپاست که آشکارا درصدد کنترل توسعه چین هستند.

با این وجود همگام با بلوغ این اقتصادها و ادغام آنها در دنیای سرمایه داری از آنها انتظار می رود تا بر طبق قواعدی عمل کنند که توسط اعضای مسلط تعیین شده اند. در صورتی که اعضای مسلط وجود عناصری چون مقررات دست و پا گیر، رقابت نامناسب و مانع تراشی برای فعالیت بازارهای سرمایه را مشاهده کنند، اقتصادهای کشورهای شرق آسیا باید بصورت داوطلبانه یا به اجبار اصلاح شوند. بحران مالی سالهای ۱۹۹۷-۱۹۹۸ از این سازوکارهای اصلاحی سخن می گوید. این موضوع در مسئله کاهش فشار بر چین برای شناور کردن^۱ پول خود قبل از سفر جان اسنو به این کشور آشکار است. در آن ملاقات بر خلاف انتظار، که کاملاً نشان دهنده تکیه بر چین برای جبران کسری بودجه ایالات متحده بود، وزیر دارایی آمریکا اظهار داشت که: «حرکت بسوی یک رژیم ارزی واقعاً منعطف نیازمند برداشتن قدمهای متعددی است و ما تصدیق می کنیم که این اقدام زمان بر است».^۲

۱۱-۲- ساختار اقتصادی اجتماعی و سیاسی بریتانیا

اقتصاد جهانی در نتیجه عقد پیمان وستفاليا در سال ۱۶۴۸ به وجود آمد و در هیچ منطقه ای از جهان نهادهای سیاسی و اقتصادی- اجتماعی به اندازه بریتانیا به عنوان یک اقتصاد سرمایه داری تکامل نیافت. بنابراین در عین حال که خصوصی سازی در دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی رخ داده، اما بریتانیا نمونه کامل آن است. این فرآیند در بریتانیا به گسترده ترین و دور از دسترس ترین شکل آن تعقیب شد. بین سالهای ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۷ سیزده شرکت جدید تأسیس و بیش از ۱۳ میلیارد پوند سهم جدید به

1. Float

2. Andrews, E., 'Snow Shifts His Demands On China', New York Times, 18 October 2005.

بازار اوراق بهادار^۱ و تقریباً ۲۵ میلیارد پوند به خزانه دولت بریتانیا افزوده شد. همچنین خصوصی سازی به کاهش سهم بخش دولتی از ۱۱/۵ درصد در سال ۱۹۷۷ به ۵/۵ تا ۷/۵ درصد (برآوردها مختلف هستند) در سال ۱۹۸۷ منتهی شد (ر.ک به Vickers and Yarrow 1995).

در عین حال که نگرانیهایی درباره کارایی در انحصارات خصوصی ایجاد شده به واسطه خصوصی سازی (برای مثال بریتیش تله کام^۲ و بریتیش گاز^۳) و نوپایی نهاد نظارتی^۴ ابراز می شد، اما این فرآیند بدون بروز فساد اقتصادی و اجتماعی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی تجربه شد، به انجام رسید. در واقع بیست سال پس از خصوصی سازی بریتیش تله کام در نوامبر ۱۹۸۴ ارزیابی ها حکایت از تکامل آن به عنوان یک عرضه کننده کارای خدمات مخابراتی داشتند:

«قیمت ها کاهش یافت، فهرست منتظران انشعاب تلفن در اوائل دهه ۱۹۸۰ از بین رفت و هرگز تکرار نشد، اکثر نواقص به سرعت رفع شدند و حتی تلفن های عمومی پیش از آنکه ناظر کار خود را آغاز کند، شروع به کار کردند».^۵ اما موفقیت بریتانیا در خصوصی سازی نه اتفاقی و نه نتیجه آزمون و خطا بلکه بازتابی از برنامه ای بود که تماماً در چارچوب یک الگوی بازاری طراحی شد. بریتانیا از زمان پیدایش عصر بازرگانی بجز دوره ای کوتاه از اعمال سیاستهای حمایتی، همیشه مفهوم اقتصاد بازاری را پذیرفته بود. اما این گذار به همان اندازه برای شهروندان بریتانیا ناگوار بود که برای جوامع سستی جهان سوم تلخ است. در واقع آنچه که همیشه فراموش شده این است که «راهی که جامعه را بسوی بازار آزاد هدایت می کند با افزایش چشمگیر مداخله برنامه ریزی و کنترل شده توسط دولت باز شده و همچنان باز می ماند» (Polanyi 1944, 140).

1. Security Market

2. British Telecom

3. British Gas

4. Regulatory Institution

5. Foreman-Peck, J., 'How Privatization Has Changed Britain', BBC News, 3 December 2004, <http://Nesw.Bbc.Co.Uk/2/Hi/Business/4061613.Stm>.

ساختار سنتی جامعه، قربانی اقتصادی بازاری که امروز جامعه بریتانیا بر محور آن می چرخد، شد. آشوب اجتماعی^۱ که به دلیل اساس گذاری بازار آزاد نیروی کار در حمایت از انقلاب صنعتی به وجود آمد به رغم قانون سپین‌هاملند^۲ مصوب سال ۱۷۹۵، یکی از پیامدهای گریزناپذیر اقتصاد بازاری بود (ر.ک به Polanyi 1944). الغای قوانین کرن^۳ در سال ۱۸۴۶، اقتصاد بریتانیا را به بازترین اقتصاد زمانه تبدیل کرد. به این ترتیب انقلاب صنعتی مورد حمایت قرار گرفت و در نتیجه به واسطه این فرآیند نهادهای حامی بازار بیشتر تقویت گردیدند.

۱-۱۱-۲- نهادهای حقوقی و سیاسی

از منظر حکمرانی، از زمان تصویب مگنا کارتا^۴ در سال ۱۲۱۵ در انگلستان، حکومت مشروطه برقرار شد و نظریه آزادی فردی^۵ مورد حمایت قرار گرفت. نظام حقوقی انگلیس بر مبنای حقوقی که قانون مگنا کارتا به رسمیت شناخته بود نظریه حقوق مالکیت را تقویت و اجرایی نمود. قانون مالکیت زمین در انگلیس ریشه در قوانین روم دارد و الزامی شدن اسناد مکتوب به سال ۱۶۷۷ باز می گردد. حقوق عمومی^۶ انگلیس از طریق سیستمی از مصوبات و قوانین موردی در طی قرن‌ها تکامل یافته و گذار آن از عرف محلی به قرن سیزدهم باز می گردد. قوانین مربوط به مؤسسات شرکتی (از تأسیس تا تعطیل) و معاملات آنها در گذر زمان شکل گرفتند و از طریق آن دسته نهادهای حرفه‌ای که بریتانیا می تواند در داخل و خارج به آنها ببالد، به روح و روان انگلیسی‌ها القاء شدند.

۲-۱۱-۲- نهادهای مالی

علاوه بر نهادهای حقوقی و سیاسی، نهادهای زیرساختی دیگری نیز مدتها پیش از اتخاذ تصمیم سیاسی برای ملی‌زدایی بنگاههای دولتی در بریتانیا وجود

1. Social Distruction
2. Speenhamland Law
3. Corn Laws
4. Magna Carta
5. Individual Freedom
6. Common Law

داشته‌اند. بانک انگلیس علاوه بر ایفای نقش به عنوان بانک مرکزی بریتانیا برای بسیاری از کشورهای سابقاً مستعمره نیز همین نقش را ایفا کرده است. لندن به عنوان بزرگترین مرکز مالی همچنان از بسیاری جهات بی‌همتاست. بازار بورس لندن که در سال ۱۸۰۱ اساس نهاده شد، دهه‌های متمادی مرکز امور مالی جهان بوده است. شعار آن «Dictum Meum Pactum» (حرف من سند است)، به جامعه سرمایه‌گذار قدرتمندانه اهمیت صداقت در معاملات مالی را گوشزد می‌کند، به همان اندازه که دادگاه الد بیلی^۱ بر اهمیت حاکمیت قانون و اجرای عدالت بر اساس قانون تأکید می‌ورزد.

خدمات مالی نهادینه شده، بانکهای بازرگانی و سرمایه‌گذاری، مراکز دلالی و بیمه و مشاوره در امور مالی همگی جمع شده‌اند تا چارچوب ایده‌آلی برای خصوصی‌سازی فراهم آورند. بنابراین خصوصی‌سازی در بریتانیا در چارچوب شیوه‌ای از تولید پیگیری شد که به برخورداری از نهادهای حامی بازار می‌بالد. به علاوه بریتانیا به عنوان یکی از کشورهای عمیقاً صنعتی در جهان با درآمد سرانه‌ای ده بار بیشتر از اغلب کشورهای در حال توسعه رده‌بندی می‌شود.

بنابراین همانگونه که جدول ۲-۲ نشان می‌دهد، در بریتانیا با وجود درآمد خالصی بیش از تولید ناخالص ملی اغلب کشورهای در حال توسعه (۵۷/۲) میلیون نفر جمعیت با متوسط درآمد سرانه ۱۸/۳۴۰ دلار آمریکا در پایان سال (۱۹۹۴) و با وجود سطح بالایی از تجربه مالی، ظرفیت جذب بخش خصوصی هرگز به عنوان یک مشکل مطرح نبوده است.

1. Old Bailey

جدول ۲-۲- سرانه تولید ناخالص ملی چندین کشور

کشور	جمعیت اواسط ۱۹۸۹ (میلیون)	سرانه تولید ناخالص ملی ۱۹۸۹	۱۹۹۴
بنین	۴/۶	۳۸۰	۳۷۰
نیجریه	۱۱۳/۸	۲۵۰	۲۸۰
مالاوی	۸/۲	۱۸۰	۱۶۰
بنگلادش	۱۱۰/۷	۱۸۰	۲۲۰
غنا	۱۴/۴	۳۹۰	۴۱۰
توگو	۳/۵	۳۹۰	۳۲۰
پرو	۲۱/۲	۱/۲۸۵	۲/۱۱۰
جامایکا	۲/۴	۱/۲۶۰	۱/۵۴۰
شیلی	۱۳	۱/۷۷۰	۳/۹۹۶
ونزوئلا	۱۹/۲	۲/۴۵۰	۲/۷۶۰
مکزیکو	۸۴/۶	۱/۹۵۹	۴/۱۸۰
ترینیداد و توباگو	۱/۳	۳/۲۳۰	۳/۷۴۰
مجارستان	۱۰/۶	۲/۵۹۰	۳/۸۴۰
چکسلواکی	۱۵/۶	۳/۴۵۰	۳/۲۰۰
لهستان	۳۷/۹	۱/۷۹۰	۲/۴۱۰
بریتانیا	۵۷/۲	۱۴/۶۱۰	۱۸/۳۴۰

منبع: استخراج از: WDR: 1991, 204-05; 1996, Table 1.

۱۲-۲- نهادها در کشورهای در حال توسعه

همانگونه که قبلاً مطرح شد، دلیل عمده تجربه موفق بریتانیا در زمینه خصوصی سازی هدایت فرآیند در چارچوب حقوقی و نهادی است که بر جوهر سرمایه داری استوار است. جامعه و اقتصاد بریتانیا در پایان انقلاب صنعتی یکی شدند و جبرگرایی اقتصادی آشکار گردید. همچنین اگرچه در اواسط قرن بیستم

به اقتصاد بریتانیا به عنوان یک اقتصاد ترکیبی نگریسته می‌شد، اما در همان زمان در مقایسه با اکثر کشورهای در حال توسعه سهم بخش دولتی در تولید ناخالص داخلی نسبتاً کم بود. بنابراین بازار سرمایه خصوصی قادر بود تا ۱۳ میلیارد سهم جدید حاصل از فرآیند ملی‌زدایی را جذب کند. به علاوه در نتیجه سطح اعتماد خارجی‌ها به سیستم بریتانیا سهام بریتانیایی در سراسر جهان خرید و فروش می‌شود. موضوع دیگری که به همین اندازه اهمیت دارد آن است که بی‌تردید تغییر مالکیت هیچ‌گونه تغییر منفی محسوسی در سطح رفاه عمومی در پی نداشت.

۱-۱۲-۲- نهادها در کشورهای در حال توسعه بزرگ‌تر

از طرف دیگر در مورد کشورهای در حال توسعه وضعیت بسیار متفاوت است. نمونه‌هایی از خصوصی‌سازی در سطح کشورهای در حال توسعه که اغلب حامیان به آنها به عنوان نمونه‌های موفق اشاره می‌کنند عمدتاً به کشورهای در حال توسعه بزرگ‌تر، برای نمونه مکزیک، پرو، آرژانتین، مالزی، سنگاپور و برزیل مربوط شده و برای ترویج یک رویکرد «یکی مناسب برای همه»^۱ در کشورهای جهان سوم استفاده می‌شود. اگرچه در حالی که بسیاری از این کشورها از منظر نهادها، به ویژه در عرصه حکمرانی با یکدیگر تفاوت دارند، طی چند دهه گذشته کما بیش تحت تأثیر سرمایه‌داری غربی بوده‌اند. اغلب آنها بسیاری از نهادهای حامی بازار را که از گذشته مستعمره‌ای خود به ارث برده و نیز پیوندهای فرهنگی خود با اروپای غربی را حفظ نموده‌اند. به علاوه همانگونه که جدول ۱-۲ نشان می‌دهد در حالی که اکثر کشورهای در حال توسعه کوچک‌تر بر ساختار تولید کشاورزی تأکید کرده‌اند، کشورهای در حال توسعه بزرگ‌تر بویژه در آسیا بخش-های تولیدات صنعتی و خدماتی خود را گسترش داده‌اند. به این ترتیب اقتصاد آنها به منظور حمایت از مرحله اول برنامه خصوصی‌سازی از ظرفیت جذب برخوردار گشته است. بر خلاف کشورهای در حال توسعه بزرگ‌تر، بسیاری از

1. One-Size-Fits-All Approach

کشورهای آفریقایی (برای مثال ماداگاسکار، تانزانیا و سیرالئون) به دلائلی که لزوماً اقتصادی نیستند یا بسوی تقویت تولیدات کشاورزی بازگشته یا حداقل کشاورزی را به عنوان اولین منبع درآمد خود در دهه ۱۹۹۰ برگزیدند.

به علاوه بسیاری از کشورهای در حال توسعه بزرگتر قادر بودند تا بازارهای سرمایه خصوصی خود را که به توسعه بخش خصوصی شان کمک مالی می کرد را به وجود آورند. در نتیجه بازارهای سهام آنها بخشی از شبکه بازار سرمایه جهانی شد و سهام شرکتهای داخلی آنها در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه بصورتی گسترده مبادله می گردد. در واقع شمار رو به رشد عوامل ایالات متحده که در کشورهای نوظهور سرمایه گذاری می کنند، از افزایش اعتماد به این اقتصادها سخن می گوید. به علاوه، همانگونه که شواهد مربوط به هجوم جریان سرمایه بخش خصوصی به کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نشان می دهد، شرکتهای چندملیتی که در جستجوی فرصتی برای کسب سود هستند، ادغام کشورهای در حال توسعه بزرگتر در اقتصاد جهانی سرمایه داری را ثروتی بادآورده می بینند. بنابراین، این نمونه های «شبه پیرامونی»^۱ کشورهای در حال توسعه مد نظر این کتاب نیستند. اشاره به آنها صرفاً با هدف توجه به طیف توسعه و نیز این نظریه صورت می پذیرد که میزان موفقیت در خصوصی سازی عمدتاً منوط به جایگاه کشور بر روی این طیف است. کشورهای در حال توسعه-ای که در مرکز توجه این کتاب قرار دارند آنهایی هستند که با درآمد زیر خط فقر^۲، کانون فعالیت اقتصادی آنها خانواده یا اجتماع، به ویژه کشاورزی است به رغم آنکه در شهرهایشان فرهنگ غربی را به نمایش می گذارند.

۲-۱۲-۲- نهادها در کشورهای در حال توسعه کوچک تر

شواهد بیشماری نشان از آن دارند که بسیاری از اقتصادهای مضمحل^۳ که

1. Semi-Periphery
2. Sub-Poverty Income
3. Collapsed Economies

عمدتاً در آفریقا متمرکز می‌باشند، دارای اقتصادهایی کوچک هستند که بازارهای سرمایه خصوصی نهادینه شده در ابعادی که بتوانند سرمایه‌گذاران خارجی را به خود جلب نمایند، ندارند. همچنین این اقتصادها از ظرفیت لازم برای حمایت از واگذاری اموال دولتی و جذب آنها برخوردار نیستند.

در این جوامع کوچکتر و مبتلا به پسرفت اقتصادی، شیوه تولید بازتابی از فشارها برای ادغام گروههای فرهنگی مختلف قومیتها (که به دلیل فرآیند استعمار آواره شده‌اند) در چارچوب اقتصادی- اجتماعی است. همچنین این چارچوب، فاقد یک اقتصاد بازاری نهادینه شده می‌باشد و بر اساس فعالیتهای فرهنگی بومی متعارض و یا سنن اقتصادی- اجتماعی خاص استوار است. بنگاههای دولتی در اکثر موارد نه ذاتاً به عنوان بنگاههایی تجاری، بلکه به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف اجتماعی مانند تأمین دستیابی به خدمات اولیه سازماندهی شده‌اند (ر.ک به 6, 1992, Katz). حضور بیش از ۳۰۰۰ شرکت دولتی در ۳۱ کشور آفریقای زیر صحرای که در سال ۱۹۸۶ حدوداً ۱/۵ میلیون نفر را در استخدام خود داشتند (تقریباً ۲۵ درصد نیروی کار رسمی) منعکس کننده این اهداف اجتماعی است (ر.ک به 3, 1992, Katz).

در خارج از آفریقا، در جوامع دارای گروههای فرهنگی- قومیتی متکثر مانند ترینیداد و توباگو، مالزی و گویان احتمالاً محرک مداخله دولت ضرورت اصلاح عدم توازنهای اقتصادی- اجتماعی^۱ یا ارتقاء وضعیت اقتصادی و اجتماعی گروهی خاص بوده است (ر.ک به 251, 1990, Ralph Henry). بنابراین همانگونه که در نمونه‌های کشوری که بر اساس وجوه تشابه و تمایزشان برگزیده شده‌اند و در ادامه می‌آید نشان داده شده است، زیرساختهای نهادی به جای آنکه بسوی نظام بازار آزاد جهت‌گیری کنند، رویکرد مداخله دولت را برگزیده‌اند.

1. Socioeconomic Imbalances

نیجریه

به رغم تلاشهای اولیه برای هدایت نیجریه‌ای‌ها بسوی نهادهای پشتیبان بازار که پیش از کسب استقلال سیاسی در سال ۱۹۶۰ صورت گرفت، بسیاری از نهادهای بازمانده از دوران استعمار به یک سری زیرساختهای اقتصادی تبدیل شدند که به بهترین وجه جامعه بومی نیجریه را منعکس می‌کردند. در نتیجه یک دهه پس از کسب استقلال منافع بخشی و جمعی به اصلی‌ترین عامل تعیین کننده چگونگی اختصاص منابع تبدیل شد. مدل شایع توزیع، اساساً مدلی بازتوزیعی بود که بازتوزیع غیرعادلانه منابع دولتی را برای تعقیب منافع شخصی تحکیم می‌بخشید (ر.ک به Lewis 1990, 278).

نیجریه به عنوان یکی از بزرگترین اقتصادهای آفریقای زیرصحرای یکی از معدود کشورهایی است که بازار سرمایه خصوصی رسمی را در این منطقه از جهان تقویت نمود. اما به رغم موفقیت‌های اقتصادی اولیه، تعداد شرکت‌هایی که در بازار بورس ثبت شدند کمتر از ۱۰۰ مورد شد که اغلب آنها به لحاظ تجاری کم کارکرد بودند. این عدم فعالیت بیش از آنکه در نقدینگی آنها منعکس شود، در فقدان اعتماد به اقتصاد نیجریه بازتاب یافت. در این شرایط برعکس اقتصادهای آسیای شرقی و آمریکای لاتین بازار سرمایه نیجریه تلاش چندانی برای تسهیل فرآیند خصوصی سازی صورت نداد.

علاوه بر عدم اعتماد نسبت به اقتصاد نیجریه، آشکار گردید که ساختار سیاسی در سالهای اولیه پس از استقلال مروج بخش‌گرایی و بی‌اعتمادی در بین گروههای قومی؛ ایالات و مناطق است. همچنین مسئله حقوق مالکیت مطرح بود. همانگونه که قبلاً اشاره شد کاهش حقوق مالکیت (به دلیل اخذ مالیاتهای سنگین، هزینه‌های اعطای امتیاز و دیگر کنترل‌های دولتی و فساد اداری) در بالاترین درجه خود بود و بازارهای غیررسمی یا موازی در نیجریه نیز به مانند دیگر کشورهای آفریقایی مثل قارچ همه جا سر بر آورده بودند. تأثیر جمعی این دشواریها که با درآمد سرانه ۲۸۰ دلار تشدید شده بود، در بازگشت نیجریه

بسوی کشاورزی (پیش از گشودن صنعت نفت به روی شرکای خارجی در اواسط دهه ۱۹۹۰) به عنوان اساسی اقتصادی که در آن زمین و نیروی کار عوامل اولیه تولید هستند، منعکس شد. همانگونه که در جدول ۱-۲ نشان داده شده است، در حالی که سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی ۳۱ درصد در سال ۱۹۸۹ بود در سال ۱۹۹۴ به ۴۳ درصد رسید. در همین دوره سهم صنعت و تولید صنعتی از تولید ناخالص داخلی ۱۵ درصد کاهش یافت و از ۵۴ درصد به ۳۹ درصد رسید. اما همانگونه که پیشتر عنوان شد بخش کشاورزی از کنترل دولت بر قیمت‌ها رنج می‌برد که با انحلال هیأت بازاریابی دولتی به واسطه برنامه تعدیل ساختاری بانک جهانی، قیمت محصولات کشاورزی رقابتی شده و از این رهگذر به این فرآیند کمک شد.

ترینیداد و توباگو

اما نیجریه در این تجربه تنها نیست. بسیاری از شرایطی که تشریح گردید در برخی از کشورهای آفریقای زیرصحرا و کشورهای سایر مناطق آفریقا قابل رویت هستند. برای مثال ترینیداد و توباگو اگرچه تلاش نمود تا نهادهایی را که در زمان استقلال در سال ۱۹۵۶ به ارث برده بود حفظ نماید، اما مغلوب فشارهای سیاسی که با هدف ارتقای وضعیت اقتصادی- اجتماعی گروههای خاص بر بنیان نظریه برابری در جامعه متکثر اعمال می‌شد، گردید. در این کشور سیاستهایی که در اندیشه مشارکت دهی به گروههای قومی سابقاً مطرود در فعالیت تولیدی کشور بودند به شدت تعقیب شدند. در نتیجه این سیاستها بخش بنگاههای دولتی عمدتاً نفت- محور گسترش یافت. این شرکتها به توزیع درآمد و گسترش دسترسی به منابع تولیدی و ارتقاء تنوع فعالیتها کمک می- کردند. اما رکود اقتصادی کشورهای صنعتی در دهه ۱۹۸۰ و پیدایش مشکلاتی در صنعت نفت، بنگاههای دولتی را به کمک دولت وابسته کرد.

پول داخلی به مدد صادرات نفت تا به آن حد ارزش یافته بود که محصولات غیرنفتی غیررقابتی شدند (تأثیر بیماری هلندی)^۱، همچنین دستمزد نیروی کار بر اساس دریافتی کارگران صنعت نفت، محاسبه می گردید که موجب غیر رقابتی شدن بیشتر محصولات غیر نفتی گردید. واردات نیز در اثر قدرت پول ملی افزایش یافت. اما همراه با کاهش چشمگیر قیمت نفت و پذیرش سیاستهای ریاضتی از سوی کشورهای پیشرفته در اوایل دهه ۱۹۸۰، رشد تولید ناخالص داخلی در ترینیداد و توباگو ناپایدار شد. دوران کاهش سطح تولید ناخالص داخلی به قیمت های بازار و حقیقی آغاز گردید، بعد از اوجی که در سال ۱۹۸۳ گرفته بود و به پایین ترین سطح خود در سال ۱۹۸۹ رسید (رک به Adam et al. 1988).

از منظر زیرساختهای سیاسی و نهادها، ترینیداد و توباگو به مانند اکثر دیگر کشورهای کارائیبی مستعمره بریتانیا نظام سیاسی پارلمانی را پس از کسب استقلال ادامه داد. همچنین سیستم حقوقی خود را که از سیستم حقوق انگلیس پیروی می کرد، حفظ نمود. در نتیجه، حقوق مالکیت که مبتنی بر سیستم قضایی انگلیس بود هرگز به اندازه دیگر کشورها حتی کشورهای منطقه در معرض خطر قرار نگرفت.

بر خلاف نیجریه، ترینیداد و توباگو به عنوان صادرکننده نفت به جامعه کارائیب یکی از کشورهای صاحب اعتبار در چارچوب کلپ پاریس^۲ بود. بنابراین در ماه می ۱۹۹۶ موافقت نمود تا ۶۷ درصد از ۵۳۶ میلیون دلار طلب خود از گویان را ببخشد و باقیمانده را بر اساس یک برنامه بازپرداخت ۲۳ ساله با نرخ بهره ای بر اساس قانون ناپل^۳ دریافت کند. ترینیداد و توباگو در اکتبر ۲۰۰۵ به دنبال ابتکار گروه هشت در گلن ایگل^۴ در جولای ۲۰۰۵ موافقت نمود تا ۳۳ درصد باقیمانده طلب خود از گویان را نیز ببخشد.

1. Dutch Disease Effect

2. Paris Club

3. Naples Terms

4. Gléneagles

ترینیداد و توباگو از منظر بازارهای سرمایه خصوصی یکی از دو بازار عمده مالی در منطقه کارائیب است. همچنین بالاترین درآمد سرانه را در منطقه دارد. همانگونه که جدول ۲-۲ نشان می‌دهد در پایان سال ۱۹۹۴ درآمد سرانه ترینیداد و توباگو ۳۵ درصد بیشتر از ونزوئلا و بیش از دو برابر جامائیکا بود. اما به مانند نیجریه بازار بورسی با سهام ناچیز داشت که در سال ۱۹۸۵ تنها ۳۸ شرکت در آن حضور داشتند و این تعداد طی دهه ۱۹۹۰ ثابت ماند. همچنین به رغم درآمد سرانه نسبتاً بالا آشکار گردید که ظرفیت جذب بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی که قرار بود خصوصی شود نسبتاً ناچیز بود (ر.ک به Adam et al. 1992, 176). از این رو در عین حال که نهادهای حامی بازار در ترینیداد و توباگو بهتر از بسیاری از کشورهای در حال توسعه حضور دارند، اما هنوز این نهادها بطور کامل حامی خصوصی سازی در مقیاسی که صندوق بین‌المللی پول در نظر دارد نیستند.

۱۳-۲- نتیجه‌گیری

در این فصل زیرساخت نهادینی که در حمایت از اقتصاد جهانی سرمایه‌داری تکامل یافته مورد بررسی قرار گرفت. این زیرساخت از یک طیف توسعه که شاخص‌های فرهنگی تعیین‌کننده آن است نشأت می‌گیرد. همانگونه که قبلاً بحث شد، نظریه رشد که به عنوان یک مفهوم مطرح شد عمدتاً بر اساس تئوری مراحل (ر.ک به Rostow 1961) استوار است و براساس آن اقتصادهای بازاری پیشرفته به عنوان مدلی برای کشورهای کمتر توسعه یافته پیشنهاد می‌شوند. به علاوه، دولت‌های قدرتمندتر تمایل دارند تا قواعد بازی را اغلب به نفع خود تعریف کنند، آنچه بصورتی گسترده به عنوان رابطه «مرکز - پیرامونی» نگریسته می‌شود. از این رو جایگاه یک کشور به لحاظ معیارهای مردم‌شناختی، جغرافیایی و نهادی، توانایی آن، و بنابراین تمایل آن برای تطابق با تغییرات، بویژه وقتی از خارج تحمیل شده باشند را تعیین می‌کند. بنابراین هر چه یک

جامعه ستی تر باشد نیاز آن به اتخاذ رویکردی کشور-محورتر^۱ به خصوصی-سازی بیشتر می شود.

فصل سوم

نابرابری و پیامدهای آن

۱-۳- مقدمه

به مانند مدل جنگ سرد که با حضور چهل ساله خود سیاستهای جهانی و نیز تمایز دوگانه بین نظامهای سرمایه داری و کمونیسم را شکل می داد و به دنبال سقوط اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ منسوخ شد، مدل ارتدکسی خصوصی سازی نیز بی تردید منسوخ شده و نیازمند بازتعریف در جهانی است که در آن کاهش فقر به مسئله ای اخلاقی بدل شده است. در واقع بر اساس مفهومی که والرشتاین (۱۹۷۴) از دنیای مدرن ارائه می دهد کشورها بر حسب معیارهای تولید ناخالص داخلی، نهادهای بازاری و دیگر شاخصه های افزاینده ظرفیت رفاهی در وضعیت یکسانی نیستند. به همین ترتیب ضروری است ارزیابی خصوصی سازی در کشورهای در حال رشد بر اساس تعریف گسترده ای که سن (Sen 1999) از توسعه ارائه می دهد صورت پذیرد. در واقع همانگونه که

در بخش سوم نشان داده شده است، در حالی که برون دادهای خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته تقریباً قابل پیش بینی هستند و به اعتبار چارچوبهای نظری آن کمک می کنند، پیامدهای آن در کشورهای در حال توسعه بیش از هر چیز به دلیل عوامل مردم شناسختی، جغرافیایی و نهادی چندان روشن و قابل تشخیص نیستند. از این رو تحقیق درباره این پیوندها که لزوماً در سطح کشورهای در حال توسعه تجربی و علی هستند، ضروری و مرتبط بوده و نیازمند برخورداری از دیدگاهی مجزاست.

خصوصی سازی، فراسوی هدف گسترش دموکراسی و سرمایه داری (علت وجودی ایدئولوژیکی و شاخصه های آن) و بازپرداخت بدهی ها، تنها وقتی به توسعه می انجامد که اولاً افزایش ظرفیت های انسانی از طریق تقسیم فرصت ها و مزایا به یکی از اهداف بنیادین آن تبدیل شود و ثانیاً دولتها در برابر شهروندان در مورد نحوه مصرف سرمایه های عمومی پاسخگو باشند. تمرکز فزاینده بانک جهانی در سیاست های خود در زمینه اعطای وام بر توانمندسازی^۱ فقرا و تأکید بر این نکته که بازتوزیع منابع، برابری، شفافیت و پاسخگویی، مشارکت عمومی و ثبات عناصر اصلی این توانمندسازی هستند، مهر تأییدی بر این نظریه است (ر.ک به Bank 2006; Narayan 2002). اما نباید فراموش کنیم که اینها نه مفاهیمی جدید هستند (ر.ک به Chang 1997) که در اقتصاد ریشه ندارند بلکه از نئوتامیسم سرچشمه می گیرند و توسط پاپ جان پل سیزدهم در سخنرانی خود در سال ۱۹۶۳ با عنوان «صلح در زمین»^۲ در ۱۹۶۳ ایراد کرد، بیان شده اند (ر.ک به Sigmund 1988). گذشته از منشأ مفاهیم یادشده، از سال ۲۰۰۰ حکمرانی خوب و کارآیی توسعه سرمایه گذاری های دولتی (از جمله کمک خارجی)، همانگونه که تأکید بانک بر حکمرانی خوب در «گزارش سیاست گذاری توسعه»^۳ خود درباره گویان نشان می دهد، به یکی از نگرانیهای اصلی صندوق بین المللی پول بدل شده است. از آنجا که بی تردید عواید حاصل

1. Empowerment

2. Pacem in Terris

3. Development Policy Review

از خصوصی سازی سرمایه های دولتی هستند، لزوماً بخشی از اعتبار خصوصی سازی، کارآیی توسعه چنین سرمایه هایی است.

۲-۳- بسوی نگرش «تک قطبی»^۱

یکی از نقاط ضعف آشکار گزارش سیاستگذاری برای توسعه درباره گویان عدم هماهنگی در پرداختن به مسائل متعددی است که در گزارش به آنها اشاره شده است. «گزارش سالانه کارآیی توسعه»^۲ که از سوی دپارتمان ارزیابی عملیاتهای بانک جهانی در سال ۲۰۰۴ منتشر شد، مهر تائیدی بر این استنباط است، زیرا در آن اشاره شده، مدل دو قطبی بانک «... تمایل دارد تا تعامل بین رشد و جنبه های اجتماعی کاهش فقر را که می توانند تأثیر مهمی بر پیامدهای فقر داشته باشند، نادیده بگیرد» (Bank 2005: xii).

به علاوه، بر اساس گزارش سیاستگذاری برای توسعه «در تحلیلی ترین کار بانک جهانی، صرفاً بر بخش های اجتماعی تمرکز شده و بخش های تولیدی و مسائل حکمرانی نادیده گرفته شده اند» و «ضروری است تا به تعامل بین رشد و جنبه های اجتماعی کاهش فقر توجه بیشتری مبذول گردد...» (Bank 2005: xiv). همچنین گزارش سیاستگذاری برای توسعه استدلال می کند که ماهیت هم پوشان توسعه بخش خصوصی و اصلاح بخش دولتی را در صورتی که تحت لوای یک «قطب منفرد» قرار گیرند و در یک مرکز هماهنگ گردند، بهتر می توان درک نمود. همچنین این گزارش از چشم انداز کارآیی توسعه، «تمایل و توانایی هر کشور برای اجرای اصلاحات» را مورد بررسی قرار داده و دریافت که افزایش توسعه انسانی «... زمانی با نتایج بهتر همراه بوده که مداخلات در پیوند با اصلاحات نهادین و حمایت از ظرفیت سازی صورت پذیرفته است».

از این رو نسخه «قطب منفرد» بر اساس این مشاهدات استوار است: «برای سرمایه گذاری بخش خصوصی، ضروری است بخش دولتی کارا و پاسخگو

1. Sigle Pillar

2. Annual Review of Development Effectiveness (ARDE)

وجود داشته باشد تا در عین حافظت از حقوق مالکیت، تضمین نماید که با همه منصفانه و مبتنی بر قانون رفتار خواهد شد» (Bank 2005: xiv)؛ ثبات سیاسی، محیط توانمندساز برای کسب موفقیت را ایجاد می کند؛ احساس مالکیت قوی نسبت به اصلاحات در دستیابی به نتایج موفق دخیل است؛ قوای مقننه و مجریه و دستگاه اداری باید برای دستیابی به اهداف مشترک همکاری کنند؛ و وجود ظرفیت اداری برای اجرا ضروری است. اگرچه این مشاهدات حرف جدیدی نیستند، اما اولین بار است که نه به عنوان مسائلی مجزا بلکه به عنوان عناصری مرتبط که نیازمند همکاری اداری نزدیکتر هستند مشاهده می شوند.

۳-۳- محدودیت های توسعه

مشاهدات «گزارش سالانه کارآیی توسعه» نشان از آگاهی فزاینده از تعامل مسائل توسعه با یکدیگر دارد، مسائلی که تا این زمان به صورت مستقل تصور می شدند. بی تردید توسعه با محدودیت هایی مواجه است و بسیاری از آنها ربط مستقیمی با خصوصی سازی ندارند، اما با این وجود دستیابی به منافع خصوصی سازی را در کشورهای در حال توسعه محدود می کنند که در این قسمت به بررسی این موانع می پردازیم.

۱-۳-۳- نابرابری^۱

در اقتصاد سرمایه داری مصرف محور این نظریه آرتور لوئیس^۲ که نابرابری مشوق رشد است به دو دلیل اعتبار خود را از دست داده است: دلیل اول اینکه، در حالی که تصور می شد نابرابری فرصت لازم برای سرمایه گذاری را فراهم می کند [یک دیدگاه ارتدکسی و از این رو نظریه لوئیس (ر.ک به Lewis 1955)]، توزیع برابر درآمد موجب افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات می شود و این افزایش تقاضا به نوبه خود از تولید در مقیاس وسیع که به توسعه فنی و گسترده منتهی می شود حمایت می کند؛ دلیل دوم اینکه، از آنجا که جامعه کمک دهندگان

1. Inequality

2. Arthur Lewis

و صندوق بین‌المللی پول از لزوم کاهش نابرابری آگاه گشته‌اند، اکنون مفهوم برابری در چارچوب گسترده‌تر رشد و توسعه جای گرفته و به یکی از شاخص‌های کارآیی توسعه بدل شده است. از این منظر، برابری برای دستیابی به رشد مفید است و یا به عبارت دیگر نابرابری در یک اقتصاد سرمایه‌داری رشد اقتصادی را محدود می‌کند.

به علاوه، با توجه به شواهدی که نشان می‌دهند کاهش نابرابری با رشد همگام نبوده، از اعتبار این نظریه که رشد برای دستیابی به برابری خوب است، کاسته است. در واقع مطالعات و گزارشهای مختلف به افزایش نابرابری در بین کشورها و در درون آنها اشاره دارند. در حالی که در سال ۱۹۶۰، ۲۰ درصد از اغنیای کشورهای ثروتمند ۳۰ برابر ۲۰ درصد فقرای آنها درآمد داشته‌اند، این رقم در سال ۱۹۹۷ به ۷۴ برابر رسیده است (ر.ک به Wermuth 2003). به رغم رشد اقتصادی و اجرای ابتکارات اصلاحی اجتماعی، فقر در مناطق روستایی آفریقا افزایش یافته است: تعداد فقرای شهری در نتیجه مهاجرت به شهرها اوج گرفته است (WHO 1998, 166) و درآمد سرانه در آفریقای زیرصحرای در سال ۱۹۹۹ پایین‌تر از سال ۱۹۷۰ بوده است (UNDP 1999, 3). برنامه جهانی غذا^۱ در سال ۲۰۰۵ با شناسایی ۳۰ کشور آفریقایی نیازمند به کمک‌های غذایی بر این گرایش صحه گذارد و به رغم تلاشهای باب گلدوف^۲ و بونو^۳ برای افزایش آگاهی غرب از مصائب کشورهای فقیرتر در خلال بیست سال فاصله زمانی بین تأسیس سازمان «Band Aid» تا برگزاری کنسرت «Live Aid»، فقر در آفریقا دو برابر شده است.

اکنون دیر زمانی است که روند افزایش فقر در حال تداوم است: شکاف بین کشورهای غنی و فقیر از زمان جنگ جهانی اول گسترده‌تر شده است و

1. World Food Programme
2. Bob Geldof
3. Bono

همانگونه که جدول ۳-۱ نشان می‌دهد از زمان بروز بحران بدهی در اوائل دهه ۱۹۸۰ سرانه تولید ناخالص ملی در حال کاهش یا دچار رکود بوده است.

جدول ۳-۱- رشد سرانه تولید ناخالص ملی (به درصد)

کشور	۱۹۸۵-۱۹۸۱	۱۹۹۰-۱۹۸۵	۱۹۹۵-۱۹۹۰
بنین	۰/۶	-۲/۴	-۰/۳
بورکینافاسو	۱/۸	۱/۷	۰/۲
ساحل عاج	-۲/۷	-۸/۳	-
کامرون	۱/۱	۰/۰	-۶/۶
کنگو	۶	-۹/۵	-۳/۲
گابن	-۶/۳	-۱۸/۴	۸/۲
غنا	-۳/۲	۱/۸	۱/۴
گامبیا	-۳/۴	۱/۲	-
کنیا	-۲/۸	۲/۲	۰/۱
مالی	-۱/۲	۴/۵	۰/۸
مالاوی	۰/۰	-۲/۴	-۰/۷
ماداگاسکار	-۲	-۱/۱	-۲/۲
جزیره موریس	۲/۵	۸/۱	۵/۴
موزامبیک	-۸	۰/۰	۳/۶
نیجریه	-۹/۱	-۵/۲	۱/۲
تانزانیا	-۱/۷	-۳/۰	-۰/۳
سودان	-۳/۰	۰/۳	-
زیمبابوه	۲/۵	۰/۳	-۰/۶

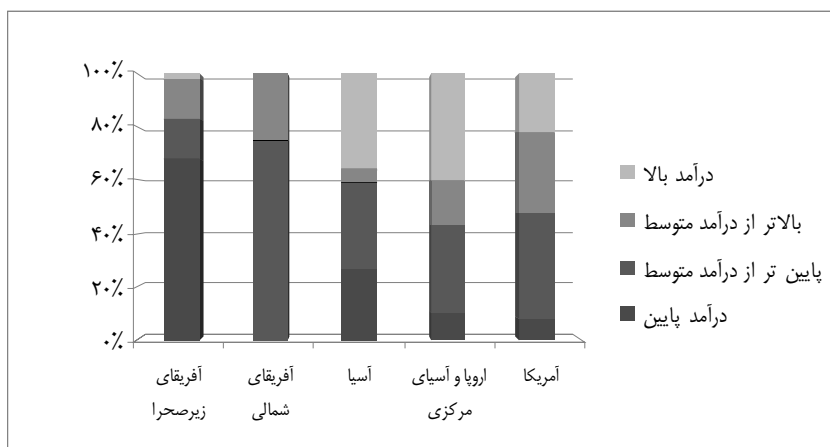
منبع: Stewart & Basu 1995; WDR 1997, 215.

کاهش تدریجی سرانه تولید ناخالص ملی در آفریقای زیرصحرایین سالهای ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۹ بیست و یک درصد برآورد شده است (Basu and Stewart, 1995, 135). به علاوه تحقیقات نشان می‌دهند که در همین دوره چند کشور از این مجموعه از کاهش بیش از ۴۰ درصد سرانه تولید ناخالص ملی خود رنج می‌بردند و بنابراین نیازمند سرمایه‌گذاری در برنامه‌های کاهش فقر می‌باشند. در واقع همانگونه که در

جدول ۳-۱ نشان داده شده است، براساس دسته‌بندی‌های بانک جهانی ۷۶ درصد کشورهای آفریقایی زیرصحرای، در مقایسه با ۳۱ درصد کشورهای آسیایی، ۱۳ درصد کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی و ۱۰ درصد کشورهای آمریکایی، در مجموعه کشورهای با درآمد زیر خط فقر قرار دارند. از نظر رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی، تعداد کشورهای آفریقایی برخوردار از نرخ رشد بالای ۵ درصد از ۲۴ مورد در سال ۱۹۹۶ به ۱۳ مورد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافته است. در همین دوره تعداد کشورهایی که نرخ رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی آنها منفی بوده از ۱۰ مورد در سال ۱۹۹۶ به ۲۳ مورد در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته است (AFDB 1999, 3).

در خارج از آفریقا، فقر در کشورهای دارای «اقتصاد در حال گذار»^۱ اروپای شرقی و روسیه در سالهای ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵ افزایش یافته است و مسئله‌ای را نشان می‌دهد که برخی از محققان و ناظران آنرا ناتوانی یا بی‌میلی دولتهای این کشورها برای پرداختن به مسئله نابرابری اجتماعی همراه با خصوصی سازی می‌نامند (ر.ک به Stiglitz 2002; Grootaert and Braithwaite 1998).

نمودار ۳-۱- طبقه‌بندی اقتصادها بر اساس درآمد و منطقه



منبع: بر اساس گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷.

رابطه بین توزیع درآمد و نابرابری اجتماعی

مطالعات متعددی در مورد رابطه توزیع منابع با نابرابری اجتماعی صورت پذیرفته که به منظور تأیید این تأثیر می‌توان به آنها استناد کرد. در سطح کشورهای پیشرفته اگرچه ایالات متحده بر اساس معیار سرانه بیش از دو برابر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی و یا ۱۵/۲ درصد تولید ناخالص داخلی خود را صرف مسائل بهداشتی می‌کند، اما به دلیل وجود نابرابری اجتماعی بیشتر، امید به زندگی در ایالات متحده نسبت به سوئد پایین‌تر است. این موضوع را می‌توان در شمار رو به رشد افراد فاقد بیمه‌های درمانی (طبق آمارها ۴۳/۶ میلیون نفر در سال ۲۰۰۳) و همچنین افزایش شمار آمریکایی‌هایی که زیر خط فقر زندگی می‌کنند (طبق برآوردها ۳۳ میلیون نفر در سه ماهه آخر سال ۲۰۰۳) مشاهده نمود. همزمان تعداد ثروتمندان و ارزش خالص دارایی‌های آمریکایی‌های ثروتمند در ابعادی باورنکردنی در دهه ۱۹۹۰ افزایش یافته است. همچنین آشکار شده است که نابرابری در درآمد نه تنها با مرگ و میر ناشی از بیماری، بلکه با قتل و روابط خانوادگی متشنج نیز رابطه مستقیم دارد.

این شکاف بی‌سابقه بین فقرا و اغنیا در کشورهای پیشرفته، هم بر حسب درآمد و هم بر مبنای عزت نفس^۱ یا جایگاه اجتماعی^۲ در جامعه احتمالاً در فقدان اعتماد و از دست دادن سرمایه اجتماعی و سیاسی^۳ نقش دارد. در واقع برای ایالات متحده و پرزیدنت بوش که در داخل با طرح خصوصی‌سازی سیستم تأمین اجتماعی و مراقبت‌های بهداشتی بر خلق «جامعه‌ای مالک»^۴ تمرکز نموده است، این طوفان کاترینا در آگوست ۲۰۰۵ بود که حجاب ثروت، تنوع و برخورداری^۵ را درید؛ برای فرانسه که در گرداب نرخ بالای بیکاری و منازعه بر سر یارانه‌های کشاورزی گرفتار شده است، دو هفته شورش نسل دوم جوانان

1. Self-Worth

2. Social Standing

3. Social And Political Capital

4. Ownership Society

5. Inclusion

مهاجر ناراضی در اواخر اکتبر و اوائل نوامبر ۲۰۰۵ و شورش های کارگران جوان در اعتراض به اصلاح قانون کار در مارس ۲۰۰۶ بود که شعار «آزادی، برابری و برادری» جمهوری را به چالش کشید.

رابطه ای که در بالا مورد بحث و بررسی قرار گرفت منحصر به کشورهای توسعه یافته نیست. قتل در برزیل در خلال سالهای ۱۹۷۷ تا ۱۹۹۴ تا ۱۶۰ درصد افزایش یافته و این افزایش به بی ثباتی اقتصادی برزیل و نابرابری اجتماعی فزاینده نسبت داده می شود (Wermuth 2003, 185). به همین ترتیب آرژانتین در حال تجربه نابرابری و فقری وحشتناک بدون حفاظ امنیتی برای کسانی است که در شکاف خصوصی سازی فرو می افتند. به همین گونه افزایش آمار قتل و جنایت از سال ۲۰۰۱ به این سو در گویان به افزایش نابرابری اجتماعی نسبت داده می شود. این نابرابری در اثر محرومیت اجتماعی^۱ بر اساس وابستگی نژادی و حزبی به وقوع پیوسته است. بر عکس، شیلی وضعیت بهتری را به نمایش می گذارد. در این کشور رویکرد «سرمایه داری مردمی»^۲ به خصوصی سازی، فقرا را هدف گرفت (Nankani 1988, 30)؛ کاهش امتیازات طبقه مرفه و تاجر در دهه ۱۹۹۰ و استفاده از ابزار افزایش مالیاتها برای ثروتمندان به منظور تأمین مالی برنامه های برقراری عدالت اجتماعی به کاهش فقر منتهی شد که از ۴۴ درصد پیش از سال ۱۹۹۰ به ۲۲ درصد رسید؛ سرمایه گذاری در سال ۱۹۹۳ بیش از ۲۵ درصد افزایش یافت و متوسط نرخ رشد از ۲ درصد در زمان پینوشه به ۶ درصد رسید (Wermuth 2003, 188-9). به همین ترتیب برای مثال در سنگاپور، مالزی، جزیره موریس و آفریقای جنوبی شاخص های رفاهی بسوی تدوین سیاستهای معتبر با هدف کاهش نابرابری اجتماعی گرایش دارند.

1. Social Exclusion
2. Popular Capitalism

براساس این یافته‌ها، غیرمنطقی نخواهد بود اگر فرض کنیم که حتی اگر تمرکز اصلی ابتکارات کشورهای فقیر عمیقاً بدهکار (HIPC)^۱ بر کاهش فقر باشد، جامعه‌سازی^۲ و بنابراین توسعه نمی‌تواند کاملاً محقق شود، مگر آنکه مسئله عمیق‌تر نابرابری اجتماعی از سوی دولت‌ها چه در بودجه‌های مالی که سیاست‌های توزیعی را منعکس می‌کنند و چه از طریق سیاست‌هایی که افزایش توانمندی و مشارکت مدنی^۳ را تعقیب می‌نماید، کاملاً هدف گرفته شود. به علاوه، همانگونه که بسیاری از اقتصاددانان و محققان آفریقایی اظهار می‌دارند به دلیل وجود فساد، کمک خارجی به ندرت به دست پایین‌ترین سطوح، یعنی جایی که بیشترین نیاز به آن وجود دارد، می‌رسد.

۲-۳-۳- حکمرانی و فساد

اگرچه دهه‌های متمادی است که مسئله فساد مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، اما از منظر شناسایی روابط علی در سطح جهان، پیشرفت ناچیزی حاصل شده است. برای مثال مینوگ^۴ (1973, 2004) بر این اعتقاد است که ضروری است به جای محکومیت فساد فراگیر آنرا به عنوان شکلی از رفتار، آن گونه که برینکنوف^۵ پیشنهاد کرده در بطن شرایط سیاسی، اجتماعی و نهادینی که در آن رخ می‌دهد، درک کنیم. در واقع تجربه گویان [به رغم آنکه تجربه‌ای تک کشوری است (که در فصل هفتم به تفصیل از آن سخن خواهیم گفت)] تا حدودی به ضرورت توانمندی اجتماعی، به ویژه مشارکت در فرآیندهای سیاسی و اقتصادی، به عنوان ابزاری برای کاهش یکی از جنبه‌های فساد، اشاره دارد. اما همانگونه که مینوگ تشخیص می‌دهد فساد چند بعدی است و وقتی وقیحانه تعقیب شود از ارزش توسعه می‌کاهد و توسعه دیگر نمی‌تواند در زمینه‌های اجتماعی تمام و کمال اجرا شود (همچنین ر.ک به

1. Highly Indebted Poor Country

2. Social-Bulding

3. Civic Involvement

4. Minogue

5. Brinkenhoff

از (Rondienlli et al. 2003, 101; Narayan 2002, xix; Hellman et al. 2000). این منظر جالب است که بانک جهانی در سال ۲۰۰۴ فساد در کشورهای در حال توسعه را ۱۰۰ میلیارد دلار تخمین زد. در سال ۲۰۰۶ رئیس جمهور نیجریه تخمین زد که ۲۵ درصد تولید ناخالص ملی در آفریقای زیر صحرای بر اثر فساد ناپدید می شود. بنابراین تصادفی نیست که پل ولفوویتز^۱ رئیس بانک جهانی معتقد است که باید فساد در کشورهای مشتری بانک جهانی با تمام قوا متوقف شود. در ادامه چند نمونه از مظاهر آشکار فساد مورد بحث و بررسی قرار می گیرند.

بی تردید برخورداری از امتیاز «انحصار اطلاعات»^۲ ضمن آنکه به تقویت نابرابری اجتماعی کمک می کند، تقویت کننده سوء استفاده است و از حکمرانی خوب و بنابراین توسعه می کاهد (ر.ک به Kaufman 2000). به علاوه، «سطوح بالای فساد مانع سرمایه گذاری بخش خصوصی است...» (Bank 1997, 21)؛ و «نفوذ در دولت»^۳ (توانایی شرکت های بزرگ در خرید نفوذ سیاسی، اداری و قضایی) یکی از جنبه های حکمرانی ضعیف و فساد است (Hellman et al. 2000). به علاوه همانگونه که مطالعات انجام شده توسط بانک جهانی به خوبی نشان می دهد، صلاح دید موردی در تشویق انگیزه های سرمایه گذاری به نفوذ در دولت و فساد می انجامد و حق دریافت ریسک توسط شرکتها را که شهروندان باید هزینه آن را تقبل کنند افزایش می دهد. به همین ترتیب سرمایه گذار بخش خصوصی که به طور صریح یا ضمنی نفوذ و معافیت از قوانین موضوعه و مالیاتها را می خرد (همانگونه که در موافقتنامه های خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شایع است)، توزیع عادلانه منابع را به شکلی اساسی به خطر می اندازد و نابرابری اجتماعی را تقویت می کند.

1. Paul Wolfowitz
2. Monopoly On Information
3. State-Capture

به رغم این یافته‌ها و دیگر یافته‌های تأیید شده درباره فساد، شواهد موجود حاکی از آن است که همچنان در بسیاری از کشورها بالاترین سطوح حکومت به شکلی سیری ناپذیر به اقدامات فاسد خویش ادامه می‌دهند و این اقدامات به ویژه با خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه پیوند خورده است. در واقع اثبات شده است که خصوصی سازی شرکت‌های دولتی، پروژه‌های عظیم دولتی، امضای قرارداد به عنوان نوعی پاداش و توزیع زمین، بزرگترین زمینه‌های فساد اداری و سیاسی هستند (ر.ک به Rondinelli et al. 2003). از این رو همانگونه که «گزارش سالانه کارآیی توسعه» سال ۲۰۰۴ بیان می‌دارد: «شواهد چندانی که نشان دهند حکمرانی در حال ارتقاء یا فساد در حال کاهش است و نیز اصلاحاتی که طراحی شده‌اند تا تغییراتی را در قدرت و نفوذ در کشور در پی آورند وجود ندارد». مشاهدات ارائه شده در گزارش سال ۲۰۰۵ سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ این یافته‌ها را تأیید می‌کنند. به نظر پتر ایگن^۲، رئیس سازمان شفافیت بین‌الملل: «فساد یکی از دلایل فقر و همچنین مانعی برای فائق آمدن بر آن است. این دو یکدیگر را تغذیه و مردم را در چرخه مصیبت گرفتار می‌کنند. اگر می‌خواهیم کمک موجب ایجاد تغییری حقیقی در آزادسازی مردم از فقر شود، فساد باید قویاً رفع گردد».^۳

اما دو مسئله حکمرانی و فساد چندین دهه است که دانشگاهیان و ناظران را به خود مشغول داشته است. به نظر هانتینگتن^۴ (۱۹۶۸. ۱) «مهم‌ترین وجه تمایز سیاسی کشورها از یکدیگر نه شیوه حکمرانی‌شان که درجه حکومت^۵ آنها است». برای میگدال^۶ (۱۹۶۸) «تنازعی دائمی بین دولت و بازیگران اجتماعی وجود دارد. دولت حق و توان این را دارد که قواعدی را تعیین کند که رفتار اجتماعی بازیگران اجتماعی و مردم را هدایت می‌کنند. ولی وجود قوانین دولتی

1. Transparency International

2. Peter Eigen

3. Guyana Gets Poor Rating in Corruption Survey', Stabroek News, 19 October 2005.

4. Huntington

5. Degree of Government

6. Migdal

لزوماً به معنی اجرای آنها نیست». در واقع حدود ۳۵ سال پس از این مشاهدات و در عین حال افزایش اعمال کنترل از سوی جامعه کمک‌دهنده، فساد در گویان فراگیر شده و اجرای قوانین و نظارتها طبق صلاحدید دولت نیز، توسعه بخش خصوصی را به طور جدی با مانع مواجه نموده است (ر.ک به Bank 2003, 28). پاسخ سیاستی دولت اعلامیه‌ای عمومی بود که اشعار می‌داشت: «دارایی و پول مردم باید به کاراترین شیوه استفاده گردد و فساد ریشه‌کن شود»^۱. اما در عمل فساد به اقدامات مجرمانه قابل تعقیب توسط دادگاه محدود شده و فساد سیاسی و اداری و همچنین نفوذ در دولت قلم گرفته شده است.

همچنین خصوصی سازی شرکت تلفن گویان و شرکت برق گویان (فصل هشتم) تجربه گویان در زمینه نفوذ در دولت توسط سرمایه‌گذاران خارجی هستند. در مورد شرکت تلفن گویان سرمایه‌گذار مربوطه از منابع خود به شکل موثری برای حفظ موقعیت انحصاری، سد کردن راه نظارت و جلوگیری از ایجاد رقابت و غلبه بر فرآیندهای سیاسی و حقوقی به نفع خود استفاده کرد (Chang 2004; Bank 2003, 32-33). شرکت در تلاش برای افزایش کنترل خود در این اندیشه بود تا وام بانک توسعه ایتراامریکن به دولت گویان را در یکی از دادگاههای محلی ایالات متحده بلوکه کند. از طرف دیگر سرمایه‌گذار تأسیسات برق، ناتوان از کسب سود از مزیت نامتقارن خود که در مذاکره و امضای موافقتنامه‌های متعدد با دولت به دست آورده بود، دارایی‌های خود را در آوریل سال ۲۰۰۳ به دولت گویان به ۱ دلار پس داد (ر.ک به فصل هشتم).

نشانه‌های فساد

بی‌شک «گزارش سیاستگذاری توسعه» درباره گویان توصیه به سرمایه‌گذاران خارجی برای سرمایه گذاری نیست و به آن باید صرفاً به عنوان گزارشی انتقادی درباره حکمرانی در این کشور نگریست. در واقع «گزارش سالانه کارآیی توسعه»

1. 'Corruption Must Be Weeded Out', Stabroek News, 1 January 2004.

در سال ۲۰۰۴ و گزارش شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۵ نیز راهنمای سرمایه‌گذاران خارجی در کشورهای در حال توسعه نیست. اما وجه مشترک تمامی این گزارشها این است که دولتها توان شکست حلقه فساد را دارند و در صورت تمایل می‌توانند از دو روش به این منظور دست یابند. در روش اول، از طریق ارتقاء حکمرانی خوب از طریق قانونگذاری، اجرا و رهبری در سطح سیاستگذاری، و در روش دوم از طریق شفافیت و پاسخگویی به افکار عمومی در سطح اجرایی با شناسایی اقدامات فاسد، می‌توانند حلقه فساد را بشکنند. (ر.ک به Narayan 2002; and Stiglitz 2002; Hellman 2000; Kaufmann *et al.* 2000). از این منظر دیدگاه سن^۱ (1999, 277) آنجا که می‌گوید: «نهادینه شدن قواعد رفتار، به ویژه به هدایت صاحبان قدرت و اقتدار وابسته هستند» به همین میزان سازنده است.

حتی وقتی معیارهای اصلاحی به کار گرفته شوند، باز هم معمولاً سرمایه‌گذاران حتی بدون وجود اطلاعات تجربی قابل قبول که بتوان بر آن تکیه کرد، نسبت به سرمایه‌گذاری تردید دارند. تحقیقی که از سوی تحلیل‌گران ریسک، عوامل بیمه^۲ و ماموران اعتباری بانک^۳ در سال ۱۹۹۶ صورت گرفت، به این نتیجه رسید که به استثنای جزیره موریس، بوتسوانا و آفریقای جنوبی، در کشورهای آفریقایی به دلیل عدم پرداخت هزینه کالاها و خدمات، عدم بازپرداخت وام‌ها و عدم بازگشت سرمایه، میزان ریسک (با شانس کمتر از ۵۰ درصد بر اساس معیارهای تعیین شده) بالاست (ر.ک به Kerf and Smith 1996). همچنین به رغم معیارهایی که در اواسط دهه ۱۹۹۰ با هدف حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی اتخاذ شدند، به دلیل محدودیت‌هایی که از قبل در برخی از این کشورها وجود داشته و دشواریهایی که دیگر کشورها در نتیجه اصلاحات تجربه کرده‌اند، مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساختها در آفریقا توسعه چندانی نیافته است. برای مثال دولت غنا تا سال ۱۹۹۵ قادر نبود تا به تعهدات

1. Sen

2. Insurance Brokers

3. Bank Credit Officers

خود در زمینه حمایت از جمع آوری درآمدها و هزینه های خدمات برق جامه عمل بپوشانند. همچنین به موقع نتوانست به تعهدات خود در ارتباط با تصویب تعرفه های خدمات برق و مخابرات و پرداخت قبوض آب خود عمل کند. آشکار شد که سنگال نیز به همین میزان در انجام تعهدات خود بی مبالا است. پس از آن غنا با کمک بانک جهانی ابزارهایی اصلاحی را به کار گرفت که به آن امکان داد تا شبکه مخابرات خود را با مشارکت شرکتهای خارجی، خصوصی کند.

به عنوان راهی برای شکستن زنجیره فساد و جلب اعتماد مردم، سرمایه گذاران خارجی و جامعه کمک دهنده ترجیح داده شد، مقامات سودجو به جای ارتقاء یا جابجایی اخراج گردند، همانگونه که در مورد نظام مالیاتی عمل شد و صلاح دید دولت در تعیین مالیات حذف گردید. مطالعه ای که زیر نظر پوارسون (Poirson 1998) درباره ۵۳ کشور در حال توسعه صورت گرفت به این نتیجه رسید که می توان سرمایه گذاری خصوصی را تشویق کرد و «ارتقاء امنیت اقتصادی»^۱ می تواند در کوتاه مدت یا میان مدت به رشد تولید ناخالص داخلی بین نیم تا یک درصد منجر شود. در اشاره به چالش های رو به روی کشورهای آفریقایی، سه اولویت برای دولتهای آفریقایی تشخیص داده شد:

- کاهش خطر مصادره^۲ اموال به نحوی که سطح سرمایه گذاری خصوصی افزایش و کارایی در تخصیص منابع ارتقاء یابد؛
- کاهش فساد و ریسک ناشی از فسخ قرارداد توسط دولت به منظور ارتقاء چشم اندازهای رشد در بلند مدت؛
- افزایش آزادی های مدنی^۳ و کیفیت عملکرد دستگاه اداری به نحوی که اعتماد بخش خصوصی جلب گردد.

نیازی به گفتن نیست که این اولویت ها به دولتهای آفریقایی محدود نمی شوند. در بسیاری از موارد مقامات دولتی و مشاوران آنها خصوصی سازی را به عنوان

1. Economic Security Improvement

2. Expropriation

3. Civil Liberties

فرصتی برای افزایش ثروت دیده‌اند: صفت بارز برنامه‌های خصوصی سازی در مجارستان (ر.ک به Csepi and Lukacs 1995, 189-90; Fletcher 1995, 113)، روسیه (ر.ک به Goldman 2003; Rutland 1995, 301) و گویان، همانگونه که به تفصیل در فصول هفتم و هشتم آمده است. همچنان مقامات اداری و سیاستمداران فاسد از صلاحدید دولت در تعیین مالیات به عنوان ابزاری برای تأمین مالی مبارزات سیاسی و افزایش ثروت خود استفاده می‌کنند.

به همین ترتیب دستیابی ذینفعان به اطلاعات و امکان اظهار نظر درباره نحوه مصرف سرمایه‌های عمومی، اجرای برنامه و کنترل بروندها به عنوان ابزار کاهش فرصت برای فساد (ر.ک به Kaufmann *et al.* 2000) مطرح است و نیز ابزاری که به افزایش کارایی ابتکارات مربوط به کاهش فقر و از آن جمله خصوصی سازی منجر می‌شود. اما مجدداً شواهد موجود حاکی از آن است که دولت‌ها اکراه دارند که تغییر رویه داده و از سرکوب به جلب مشارکت روی آورند و از کنترل مرکزی و اعطای مزایا به نخبگان حزبی و طرفداران حزب دوری کنند.

۳-۳-۳- بار طاقت‌فرسای بدهی

محققانی چون باب گلدوف و بونو تأثیر مهلک بدهی بر کشورهای درحال توسعه فقیرتر را چنان بر سر زبانها انداختند که به رغم تلاشهای چشمگیر مؤسسات مالی، صندوق بین‌المللی پول و کشورهای پیشرفته موجبات شرمندگی آنها را فراهم آورد.

از منظر هزینه بازپرداخت بدهی‌ها همانگونه که جدول ۲-۳ نشان می‌دهد، میزان بدهی‌های خارجی اغلب کشورهایی که مورد بررسی قرار گرفته‌اند (حدوداً ده سال پس از آغاز خصوصی سازی) بالاتر از تولید ناخالص ملی سالانه آنها بوده و حتی پس از تجدید نظر در برنامه‌های مربوط به بازپرداخت بدهی‌ها، این مبالغ در اغلب موارد بیش از ۲۰ درصد صادرات این کشورها را شامل می‌شده است.

جدول ۲-۳ - مجموع بدهی خارجی و نرخ بازپرداخت چند کشور کم درآمد

کشور	کل بدهی خارجی مقدار (میلیون دلار آمریکا) به عنوان درصدی از GNP			بازپرداخت بدهی به عنوان درصدی از صادرات		
	۱۹۸۳	۱۹۸۹	۱۹۹۴	۱۹۸۳	۱۹۸۹	۱۹۹۴
بنگلادش	۴۱۸۵	۱۰۷۱۷	۱۶۵۶۹	۳۷/۷	۵۳/۳	۶۳/۴
بروندی	۲۸۴	۸۶۷	۱۱۲۵	۲۶/۲	۸۱/۹	۱۱۳/۸
مالاوی	۷۱۹	۱۳۹۴	۲۰۱۵	۵۵/۲	۹۱/۴	۱۶۰/۳
گینه	۱۲۱۶	۲۱۷۶	۳۱۰۴	۶۹/۲	۸۵/۳	۹۴/۷
غنا	۱۰۹۵	۳۰۷۸	۵۳۸۹	۲۸/۳	۵۹/۹	۱۰۱/۵
ماداگاسکار	۱۴۹۰	۳۶۰۷	۴۱۳۴	۵۲/۳	۱۵۴/۱	۲۲۵/۳
سريلانكا	۲۲۰۵	۵۱۰۱	۷۸۱۱	۴۳/۷	۷۳/۵	۶۷/۶
کنیا	۲۳۸۴	۵۶۹۰	۷۲۷۳	۴۳/۱	۷۱/۷	۱۱۲/۴
تانزانیا	۲۵۴۸	۴۹۱۸	۷۴۴۱	۵۸/۹	۱۸۶/۱	۲۲۹/۵
سیرالیون	۳۵۹	۱۰۵۷	۱۳۹۲	۳۴/۵	۱۱۹/۵	۱۸۷/۳
نیجریه	۱۱۵۷۵	۳۲۸۳۲	۳۳۴۸۵	۱۷/۷	۱۱۹/۳	۱۰۲/۵
ترینیداد	۸۸۷	۲۰۱۲	۲۲۱۸	۱۰/۷	۵۳/۹	۵۰/۳
پاکستان	۹۷۵۵	۱۸۵۰۹	۲۹۵۷۹	۳۱/۳	۴۶/۹	۵۶/۶

منبع: برگرفته از: DWR, 1985, 204; 1991, 244-250; 1996, 220-221

همچنین شایان ذکر است که:

- در مورد کشورهایی که در جدول فهرست شده‌اند، ۵۷ درصد خروج سرمایه در سال ۱۹۸۹ در واقع سود وام‌ها بوده است؛
- افزایش بدهی‌ها بین سالهای ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۹ نتیجه ورود سرمایه به شکل وام‌های بی‌دردسر^۱ از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است که از سال ۱۹۸۴ بیش از دو برابر شده و در عین حال بازپرداخت اصل و سود وام‌ها به

۱. Soft Loans. وامی که بهره به آن تعلق نمی‌گیرد یا اندازه بهره آن کمتر از هزینه‌ای است که به وام داده شده است. وام خارجی قابل پرداخت به پول ضعیف خود کشور دریافت کننده. م.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و انتقال‌های «خصوصی»^۱ به طرز چشمگیری افزایش یافته است (ر.ک به Helleiner 1992)؛ و

• براساس اسناد سازمان جهانی بهداشت^۲، ۲۱ کشور در سالهای ۱۹۹۵-۱۹۹۱ نرخ رشد پایین‌تری نسبت به سالهای ۱۹۸۵-۱۹۸۰ داشته‌اند (WHO 1998, 166). این پیامدها و دیگر علل به این نتیجه‌گیری ختم می‌شوند که صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به:

«منبع وام‌های بلند مدت مشروطی بدل شده‌اند که ملل فقیرتر را به طور روز افزون به صندوق وابسته می‌کنند و صندوق به درجه‌ای از نفوذ بر سیاستگذاری در کشورهای عضو دست یافته که برای یک نهاد بین‌المللی بی‌سابقه است» (Meltzer et al. 2000, 18).

اما با اتخاذ دیدگاهی چندجانبه به توسعه در کشورهای فقیر، فشار بازپرداخت بدهی با دقت بیشتری مورد بررسی قرار گرفت. در نتیجه در سال ۱۹۹۷ مقداری از فشار بار بدهی چند کشور کم درآمد برای نخستین بار و بر اساس ابتکار «کشورهای فقیر عمیقاً مقروض»^۳ (HIPC) کاسته شد، ابتکاری که به عنوان تلاش مشترک بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۹۶ عملی گردید. بر اساس این برنامه، کاهش بدهی کشورهای عمیقاً مقروضی که به نظر می‌رسد بار بدهی‌شان کمرشکن است و سابقه خوبی در اصلاحات اقتصادی پایدار دارند، به صورت موردی با همکاری اعتباردهندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد. بر اساس این ابتکار حدود ۴۰ کشور که اکثراً آفریقایی هستند برای کاهش بار بدهی شناسایی شدند. برای مثال در حالی که در آوریل ۱۹۹۷ تأیید شد که ۳۴۰ میلیون دلار از بدهی‌های اوگاندا بخشیده شود، در سپتامبر ۱۹۹۷ فقط ۱۰ میلیون دلار از بدهی‌های بورکینافاسو بخشیده شد. ابتکار کشورهای فقیر عمیقاً مقروض دوشادوش برنامه تسهیل کاهش بدهی^۴ عمل

1. Private Transfers

2. World Health Organization

3. Highly Indebted Poor Countries Initiative

4. Debt Reduction Facility

می‌کند. این برنامه در سال ۱۹۸۹ طراحی شد تا با تخفیف‌های بالا سرمایه‌های بلاعوضی را در اختیار کشورهای در حال توسعه برای بازپرداخت بدهی‌های تجاری‌شان قرار دهد.

علاوه بر این دو برنامه، چندین کشور در حال توسعه (اوگاندا، گینه، توگو، بولیوی و گویان) از عضویت در کلوپ پاریس که امکان کاهش بدهی تا ۶۷ درصد را فراهم آورده سود می‌برند. دیگر کشورها به راههای دیگری متوسل شدند که خرید بدهی خارجی را با تخفیف‌های چشمگیر در بر می‌گرفت. همچنین در سالهای ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ تقریباً سه میلیارد دلار از بدهی‌های برخی کشورهای آفریقایی بخشیده شد. الجزایر نیز در ژوئن ۱۹۹۷ موافقتنامه تغییر برنامه نحوه بازپرداخت ۳/۲ میلیارد دلار را با بانکهای بازرگانی به امضا رسانید.

در سال ۲۰۰۰ در پاسخ به بی‌ثباتی فزاینده در پرداخت بدهی‌ها در بسیاری از کشورهای بدهکار، نسخه بهتری از ابتکار کشورهای فقیر عمیقاً مقروض ارائه شد. در جولای ۲۰۰۵، کشورهای صنعتی در اجلاس گروه هشت در گلن ایلگز^۱ اسکاتلند به تشویق فعالان و لابی‌گران فعال به نمایندگی از ۴۰ مورد فقیرترین کشور در حال توسعه، موافقت نمودند تا بدهی‌های چندجانبه نوزده مورد از این کشورها را ببخشند. این ابتکارات و برنامه‌های کاهش بدهی دو هدف را دنبال می‌کنند که هدف اول، کاهش فشار بر بودجه این کشورها و هدف دوم، تشویق اصلاحات اقتصادی و از جمله خصوصی سازی و حکمرانی خوب می‌باشد.

اما بسیاری از ناظران بر این اعتقادند که بخشش بدهی در مقیاسی که گروه هشت مقرر داشته علاجی موقتی است و کشورهای فاسد را به دریافت کمک‌های بیشتر به نام کاهش فقر دعوت می‌کند. بسیاری از فعالان، حتی در درون کشورهای ذی‌نفع، به جای دریافت «صدقه» آن گونه که در اهداف توسعه هزاره سازمان ملل پیش بینی شده، متقاضی دستیابی بیشتر محصولاتشان به

1. Gleneagles

بازارهای کشورهای پیشرفته به قیمتی منصفانه هستند. همچنین بسیاری حمایت از کارآفرینی بومی^۱ و نه حذف دولتهای فاسد را کلید کاهش فقر می بینند. از این منظر رویکرد بانک گرامین^۲ به اعطای کمک مالی به صنایع روستایی به عنوان یک نمونه مثالی مطرح است. در واقع مزیت هدایت کمک خارجی از طریق سازمانهای غیردولتی مردمی^۳ حذف سیاستمداران فاسدی است که سخترانی هایشان فقط برای جامعه بین المللی مصرف دارد، جامعه ای که قربانی خودخواسته «اخاذی اخلاقی»^۴ در ابعادی حماسی یا به عبارتی کلاه برداری قرن^۵ است (Buchanan 2002, 58).

۳-۴- پیوند خصوصی سازی و توسعه

در چارچوب تعریفی گسترده تر از خصوصی سازی، به آسانی می توان این پیوند را شناسایی کرد و از آنجا که بطور کامل از سوی برخی از کشورها درک شده به یکی از جنبه های درونی توسعه تبدیل شده است. با توجه به اینکه این پیوند چندلایه و متنوع است، بخش هایی که ممکن است بر جریان درآمد دولت تأثیر گذار باشند نیازمند توجه ویژه هستند.

۳-۴-۱- تأثیر بر برنامه های دولتی

پیش از هر چیز باید توجه داشته باشیم که آن دسته خدمات اجتماعی که دولت تأمین کننده سرمایه لازم برای آنهاست (آموزش، بهداشت و آموزش های شغلی)، به عنوان سیاست هایی تعقیب می شوند که هدفشان ارتقاء ظرفیت های افراد و کاهش نسبی فقر است. از آنجا که این برنامه ها با سرمایه گذاری دولت اجرا می شوند احتمالاً تحت تأثیر هرگونه افزایش یا کاهش در بودجه دولت قرار خواهند گرفت و بودجه دولت به نوبه خود به شکل مثبت یا منفی متأثر از خصوصی سازی است. در واقع به نظر می رسد دولتهایی که نسبت به کاهش فقر

1. Indigenous Entrepreneurship
2. Grameen Bank
3. Grassroots Non-Profit Organizations
4. Moral Extortion
5. Melinium Shakedown

یا جبران خطاهای گذشته متعهد هستند، به رغم دریافت کمک خارجی تمایل کمتری به تعقیب خصوصی سازی بر اساس نظریات قدیمی اقتصاد دارند. دلیل این عدم تمایل پیامدهای اجتماعی خصوصی سازی و تأثیر آن بر توانایی شان برای تأمین مالی برنامه های کاهش فقر است که ممکن است در نتیجه خصوصی سازی تقویت شده، یا افزایش یابد. به همین دلیل کشورهایی که به لحاظ اقتصادی مستقل تر هستند، برای مثال مالزی، جزیره موریس و آفریقای جنوبی برنامه های خصوصی سازی را مشروط به توانایی خود برای جذب کارکنانی نموده اند که طی این فرآیند بیکار شده اند.

۲-۴-۳- تأثیر بر اشتغال

از طرف دیگر خصوصی سازی بنگاه های دولتی تجاری در کشورهای در حال توسعه فقیرتر یعنی در محیطی که در آن ظرفیت جذب یا وجود ندارد یا پایین است، اغلب به کاهش اشتغال در محیط منجر می شود. برای مثال، در بنین خصوصی سازی هشت شرکت به بیکاری ۳۶ درصد از شاغلان منجر شد. همچنین در غنا خصوصی سازی هفت شرکت بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵ به بیکاری ۱۷/۳ درصد از شاغلان پیشین منتهی شد، در زامبیا با خصوصی سازی ده شرکت بین سالهای ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶، این آمار ۶۷ درصد بود (Campbell White and Bhatia 1998, 94). معمولاً به این بیکاران مشاغلی در دیگر بنگاه های دولتی داده شد.

در جایی که سیاست جذب کارکنان بیکار شده در اثر خصوصی سازی در دیگر بنگاه های دولتی تعقیب می شود، سیاست حفظ وضع موجود به عنوان اولویت اول در تلاش برای ایجاد فرصت های شغلی و حفظ موقعیت سیاسی در بین مردم، جایگزین افزایش سرمایه می گردد. از این منظر تجربه شرکت شکر گویان نمونه خوبی است. بر عکس صنعت شکر سوایزیلند که ۶۰۰۰ نیروی کار را برای تولید ۳۶۰۰۰۰ تن شکر به کار می گیرد، شرکت شکر گویان ۲۰۰۰۰ کارگر را برای تولید ۳۲۵۰۰۰ تن شکر در اختیار دارد و نیروی کار ۵۸/۸ درصد

از هزینه تولید هر تن شکر را به خود اختصاص می‌دهد.^۱ علی رغم این نابرابری، دولت گویان پیش از هر چیز به عنوان ابزار حفظ موقعیت سیاسی خود و با این اعتقاد که جامعه کمک‌دهندگان در پوشش دادن نواقص بودجه و برنامه‌های کاهش فقر در دسترس خواهد بود، قاطعانه از افزایش تولید حمایت می‌کند.

بی تردید، در جایی که تعقیب الزامات سیاسی مقدم بر همه چیز است، ملاحظات یادشده مانعی برای خصوصی سازی [بر اساس کارآیی شرکتی طبق تعریف مری شیرلی (ر.ک به Berg and Shirley 1988)] و در واقع مانع کارآیی نظارت و رقابت هستند. این مطلب مؤید آن است که ضروری است اساس‌های نظارت و رقابت به منظور درک نقش‌شان در خصوصی سازی آزموده شوند.

۵-۳- رقابت به عنوان بهترین گزینه

همانگونه که ویکرز و یارو (Wickers and Yarrow 1995, 246) اشاره کرده‌اند: «... اقتصاد خصوصی سازی را نمی‌توان از اقتصاد رقابت و نظارت جدا کرد». مکاف (Metcalf *et al.* 2004, 59) اظهار می‌دارد: «... رقابت که عنصر خودجوش تغییر است را نمی‌توان به آسانی با تئوریهای سازگار نمود که بر بنیان نظریه برابری ارائه می‌شوند». همانگونه که مثالهای کشوری که در ادامه می‌آیند به خوبی نشان می‌دهند، در واقع رقابت و نظارت در عرضه خدمات زیربنایی اغلب تحت‌الشعاع دیگر ملاحظات قرار می‌گیرند. از این رو رویکرد ارتدکسی به رقابت و رقابت‌پذیری و رویکرد واقع‌گرایانه^۲ (آنگونه که توسط مکاف (۲۰۰۴) معرفی می‌شود) معمولاً با جلوه اخیر عملگرایی تفاوت دارند. به علاوه، نظریه عدالت اجتماعی که معتقد است اقتصادهای ارتدکسی (که برای مفهوم توسعه و بنابراین نظارت کارآمد اساسی هستند) باید بنا به تعریف فراموش شوند، بین دو موضع ارتدکسی و واقع‌گرایانه قرار می‌گیرد (ر.ک به Kirkpatrick 2001). به همین دلیل

1. Boast, M., 'Sugar Will Survive', Stabroek Business, October 2003.

2. Realistic Approach

در این باره اتفاق نظر وجود دارد که با معرفی رقابت به عنوان بهترین گزینه (تا جایی که شرایط کشور و صنعت اجازه می‌دهند) منفعت مشتری به بهترین شکل حفاظت خواهد شد.

۱-۵-۳- عدالت اجتماعی یا طبیعی

با اضافه شدن نظریه عدالت اجتماعی یا طبیعی^۱ به کاهش نابرابری، رقابت و رقابت‌پذیری از بعد تأثیری که بر توسعه می‌توانند داشته باشند مطرح شدند. برای مثال، آیا یک شرکت یا کشور واقعاً رقابتی است، در واقع آیا در سایه میلیاردها دلار یارانه که هر سال برای حفظ مزیت رقابتی صرف می‌شود، رقابتی وجود دارد؟ آیا محصولات کشورهای در حال توسعه واقعاً غیررقابتی هستند وقتی به دلیل وجود رژیم‌های حمایتی^۲ دستیابی آنها به بازارها محدود شده است؟ آیا این سازوکارها با هدف حفظ مزیت نامتقارن طراحی نشده‌اند؟ بی‌تردید پاسخگویی به این سؤالات و سؤالات مشابه، بستگی زیادی به این دارد که در کدام طرف شکاف توسعه قرار داشته باشیم.

رقابت علاوه بر تقویت دائمی نوآوری، ابزاری است که در عین جلب اعتماد مشتریان، انتخاب به قیمتی معقول را برای آنها امکان‌پذیر می‌کند. کارایی اصل رقابت از سوی کمیسیون ارتباطات فدرال ایالات متحده و به طبع آن از سوی کشورهای در حال توسعه پذیرفته شده است. به عنوان توصیه باید گفت که اولین اولویت در ایجاد رقابت در خدمات زیربنایی باید توجه به تقویت رقابت پایدار در تمامی عرصه‌های خدماتی باشد و از توسل به رفتارهای ضدرقابتی توسط عرضه‌کننده مسلط ممانعت به عمل آید. برای مثال، جلوگیری از تبعیض در دستیابی به جدیدترین خدمات مخابراتی، نه تنها در سرعت رقابت بین خدمات تجاری و مسکونی بلکه در توسعه جغرافیایی آن، مستلزم توجهی ویژه است. نظریه ارائه خدمات سراسری، دسترسی تمامی مشتریان از جمله

1. Natural Justice

2. Protectionist Regimes

ساکنان کم درآمد روستاها و مناطق پرهزینه را به نرخ هایی که در مقایسه با مناطق شهری به قیمتی منطقی ارائه شوند، ضروری می سازد. این اصول تا حدود زیادی از سوی کشورهای در حال توسعه پذیرفته شده اند و در چارچوبهای نظارتی بخش مخابرات بیان می گردند، اما از آنجا که اجرای آنها به ویژه در دولتهای ضعیف محل تردید است، بررسی های دوره ای ضروری می نماید.

۲-۵-۳- بررسی دوره ای

بررسی دوره ای^۱ تضمین می کند که رقابت موثر و پیشرفتهای تکنولوژیکی توسط گروه ذینفع به گروگان گرفته نشده، بلکه به نفع تمامی ذینفعان تعقیب می گردند. همانگونه که استیگلitz (2002, 56) اشاره می کند:

«هنگامی که گروهی ذینفع شکل می گیرد از انگیزه و سرمایه کافی برخوردار است تا انحصار را تداوم بخشد، راه نظارت و رقابت را سد کند و رویه های سیاسی و قضایی را تحریف نماید».

در اینجا نیز تجربه گویان مؤید این برداشت است. هنگامی که شرکت سل استار^۲ مجوز عرضه خدمات مخابراتی GSM در گویان را گرفت، شرکت انحصاری عرضه کننده خدمات TDMA نیز پیشنهاد ارائه خدمات مشابه را مطرح کرد و زمانی این شرکت به شرکت سل استار برای ارائه خدمات یادشده اتصال داد که توانست از طریق رای یک دادگاه ناصالح^۳ فرصت لازم برای عرضه GSM را به دست آورد. در همین حال به نظر می رسد نخست وزیر که ریاست شرکت مخابرات را بر عهده داشت و مجوز را صادر کرده بود یا از قدرت کافی برخوردار نبود یا اکراه داشت به نفع سل استار وارد عمل شود. کمیسون تأسیسات دولتی (PUC)^۴ نیز در حالی که در تلاش است تا خدمات خود را به روز کند، در مورد رفع شبهه از انحصارگر در مورد عدم ارائه اتصال

1. Periodical Reviews

2. Cel*Star

3. See 'GT&T Suspends All Dealing With Cel*Star', Stabroek News, 12 November 2003.

4. Public Utilities Commission

به سل استار اقدامی نکرد. به نظر می‌رسد به ندرت چنین بی‌اعتنایی از سوی یک سازمان ناظر در کشورهای پیشرفته مقبول واقع شود.

اما شرکت تلفن گویان در سوء استفاده از موقعیت انحصاری خویش تنها نیست. شرکت TSTT (که ۵۱ درصد سهام آن دولتی است و ۴۹ درصد باقیمانده را شرکت کابل و وایرلس از طریق خصوصی سازی در اختیار گرفته است) عرضه کننده انحصاری خدمات مخابراتی در ترینیداد و توباگو است و به قول رقیب آن دیجی سل^۱ «کل فرآیند خصوصی سازی را بی اعتبار ساخته است»^۲. طبق گزارش‌ها، شرکت TSTT مدعی شده بود که تجهیزات لازم برای اعطای اتصال به دیجی سل را حداقل تا پنج ماه پس از تاریخ پیشنهادی دیجی سل برای عرضه خدمات موبایل در اختیار ندارد. در همین اثناء، شرکت TTST به مانند عرضه کننده انحصاری خدمات در گویان برای فروش خدمات تلفن همراه خود پیش از شروع رقابت به بازار هجوم برد و برای مشتریانی که ممکن بود هنگامی که به شرکت دیجی سل اتصال به شبکه TTST داده شود به این شرکت روی آورند، مجازات تعیین نمود. اقدامی که با توجه به معیارهای بین‌المللی بهترین عملکرد^۳ رفتاری غیر قابل قبول است، اما به نظر می‌رسد در سطح کشورهای در حال توسعه مجاز باشد.

بر عکس تجربه گویان و ترینیداد، انحصارزدایی از خدمات مخابراتی در نیوزیلند به مانند سنگاپور، اهمیت آزادسازی توسعه فنی از کنترل انحصاری را آشکار ساخت. همچنین از سوءاستفاده عرضه کنندگان انحصاری خدمات در چندین کشور آفریقایی (برای مثال آفریقای جنوبی، بوتسوانا و جزیره موریس) رفع شبهه شد و ملزم شدند تا همانگونه که در مجوزهای عملیاتی‌شان منعکس شده، مفهوم خدمات سراسری را در مقابل دسترسی سراسری بپذیرند.

1. Digicell

2. Plummer R., 'Caribbean Phone Wars Hit Trinidad', BBC News, 11 January 2006.

3. International Best Practice

۶-۳- چارچوب نظارتی و حقوقی

در کشورهای پیشرفته تلویحاً توجه به عدالت اجتماعی در مقررات الزامی شده است تا از افزایش نابرابری در نتیجه نقص سازوکار خودنظارتی در اقتصاد بازار جلوگیری شود. از این رو در هر کجا که گزینه رقابت وجود ندارد یا یک بازیگر بر بازار مسلط است، به نظارت به عنوان گزینه دوم نگریسته می شود. اقدامات دولت بریتانیا راهنمای خوبی درباره آنچه یک چارچوب حقوقی و نظارتی باید شامل شود، می باشد. بی تردید، هدف نظارت، حمایت از حقوق مشتری در برابر سوءاستفاده بازار و ارتقاء اعتماد متقابل و همکاری بین ذینفعان، بدون آنکه بر سر راه ابداع یا سرمایه گذاری های بعدی عرضه کننده خدمات مانع ایجاد گردد، می باشد (ر.ک به Kirkpatrick 2001). به این منظور، مشارکت عمومی به عنوان یکی از جنبه های ذاتی فرآیند قانونگذاری مطرح است. به علاوه، ایجاد ترتیبات همکاری بین دولت، عرضه کننده، ناظر و مصرف کننده برای تقسیم منافع در بین ذینفعان ضروری تصور می شود و از این منظر در کارآیی خصوصی سازی نقش دارد. اما این رویکرد سیاستی احتمالاً شمار سرمایه گذاران بالقوه را به آنهایی که اصولاً به مشارکت در توسعه کشور میزبان علاقه مند هستند، محدود می کند. یکی از شرکت کنندگان در مزایده خصوصی سازی مخابرات غنا به دلیل فقدان دوره ای محدود از ارائه خدمات به صورت انحصاری، از ادامه شرکت در مزایده منصرف شد.

همچنین، روشن است که عرضه کننده انحصاری به عنوان بهترین گزینه برای خود ترجیح می دهد که به جای نظارت همه جانبه، چارچوبی نظارتی وجود داشته باشد تا در عین تقویت رقابت، مسائل مربوط به شکست بازار و توزیع درآمد را حل کند. چارچوبهای نظارتی مأخوذه در سنگاپور و نیوزیلند با هدف ایجاد رقابت تدریجی و همزمان حذف نظارت (وقتی رقابت عمل می کند) یا به عبارتی نظارت «محدود»، ایجاد شده اند. در چنین چارچوبی نظریه های برابری، برابری فرصت ها و عدالت اجتماعی (توانمندسازی) هم سنگ با اقتصاد نظارت دیده می -

شود و خصوصی سازی نه صرفاً به عنوان یک سازوکار اصلاحی، بلکه بیشتر به عنوان عنصر صاحب نقش در توسعه دیده می شود.

در کنار نظارت برای ورود به بازار و خروج از آن و پایین نگه داشتن قیمت‌ها در حداقل ممکن، ضروری است تا از طریق بررسی دوره‌ای و تجدید نظر به عنوان بخشی از فرآیند خصوصی سازی (که به اندازه تعیین تعرفه اهمیت دارد) آیین‌نامه‌های خصوصی سازی با تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی هماهنگ گردند. از این منظر کسب مزیت نامتقارن به انگیزه کمرنگ‌تری در مذاکرات خصوصی سازی تبدیل می شود که به نوبه خود فرصت لازم برای سودجویی مقامات دولتی را کاهش می دهد. در حالی که این سیاست در سنگاپور و کشورهای پیشرفته تعقیب می شود، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه حتی وقتی ملاحظات یادشده به صورت قانون در آمده است از طرف دولت یا ناظر به طور موثر اجرا نمی شود.

در ادبیات مربوط به نظارت، اهمیت وجود یک سازمان ناظر مستقل بسیار مورد تأکید قرار گرفته است. این نکات مورد تأکید قرار گرفته اند: سازمان ناظر باید از عرضه کنندگان جدا بوده و نباید به هیچ کدام از آنها پاسخگو باشد، باید در برابر هرگونه کنترل یا مداخله سیاسی محافظت شود، باید نظارت را یک وظیفه دائمی بدون هیچگونه حب و بغضی ببیند و فرآیند نظارت باید باز و پیش‌بینی پذیر باشد.

به رغم این اصول شناخته شده، نظارت در دولتهای واپس‌گرا و سودجو اگرچه به عنوان جنبه‌ای از یک وظیفه عقلانی حقوقی دیده می شود، اما توسط سیاستمداران اجرا می گردد و به این ترتیب اعمال نفوذ و در عمل فرار از قوانین امکان پذیر می گردد.

۱-۶-۳- قواعد بازی

برای اغلب کشورهای در حال توسعه یادگیری تعامل بین قواعد بازی به عنوان بخشی از فرآیند، به اندازه تدوین این قواعد اهمیت دارد. بنابراین از مدیران بخش دولتی انتظار می‌رود تا نقش‌های متغیر دولت در اقتصاد بازاری را درک کنند. به منظور تضمین دستیابی و نه فقط ارائه خدمات، یافتن راههای موثر تقویت همکاری با مدیران بخش خصوصی، ضروری است. از این منظر است که جهت‌گیری مقامات دولتی بسوی نظریه ایفای نقش تسهیل‌گر در مقابل ذینفعان متعدد و جایگزینی وفاق به جای دیکته کردن نظر خود در مورد اقدامات جمعی، به عنوان قدم‌های ضروری بسوی فرآیند دگرگونی مورد تأکید قرار می‌گیرد. در چنین محیطی سرمایه‌گذار نیز به همان اندازه برای کارآیی توسعه خصوصی سازی مسئول شناخته می‌شود.

به لحاظ نظری هنگامی که این نقش‌های جدید از سوی شرکا (عرضه‌کننده، دولت و مصرف‌کننده) درک شد، تدابیر نظارتی ضروری و ابزارهای اجرای آنها از سوی ذینفعان بهتر پذیرفته می‌شود و این پذیرش باید با افزایش سرمایه‌گذاری و کاهش میزان پاداش مبتنی بر ریسک در کشورهای در حال توسعه نشان داده شود. در عمل، سرمایه‌گذار استراتژیک با همکاری مقامات سودجو اغلب در تلاش خواهند بود تا در فرآیند شکل‌گیری قواعد بازی به نفع خود نفوذ کنند، از این رو غالباً شاهد هستیم که عرضه‌کننده انحصاری در کشورهای در حال توسعه بیش از کشورهای پیشرفته از مزیت‌های نامتقارن برخوردار است.

۷-۳- پوشش کامل هزینه‌ها

در بخش اعظم ادبیات موجود، به مسئله پوشش هزینه‌ها از زاویه دید سرمایه‌گذار یا به عبارتی آنچه باید به منظور جذب سرمایه عمده‌تاً خارجی در کشورهای در حال توسعه انجام شود، پرداخته شده است، اما پوشش هزینه‌ها پیامدهایی

اجتماعی و اقتصادی برای کشور میزبان نیز به همراه دارد که در این قسمت به آن می پردازیم.

بی تردید الزام به بازپرداخت وام در دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰، رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای فقیر عمیقاً مقروض را با مانع مواجه ساخت و همانگونه که شواهد مربوط به نرخ بدهی هایشان نشان می دهد، آنها را مستحق رفتاری ویژه نمود. در حالی که بسیاری از کشورهای «فقیر عمیقاً مقروض» از ابتکاری به همین نام منتفع شدند، کشورهای برخوردار از سرانه تولید ناخالص داخلی کمتر از ۳۶۵ دلار، خصوصی سازی خدمات زیربنایی بر اساس پوشش کامل هزینه ها را غیر قابل دفاع یافتند. در کشورهایی با سرانه تولید ناخالص داخلی کمتر از ۳۶۵ دلار، اکثر افراد زیر خط فقر بوده که این کشورها قادر نخواهند بود از سیاست پوشش کامل هزینه ها حمایت کنند. در چنین شرایطی و یا در جایی که نابرابری درآمد^۱ شایع است، همانگونه که ژاسکو (Juskow 1988) پیشنهاد کرده، به مسئله بازتوزیع، از طریق سازوکار بودجه و نه فرآیند نظارت پرداخته می شود. در نتیجه بسیاری از کشورهایی که خصوصی سازی را در چنین شرایط سخت اقتصادی دنبال کردند ناگزیر شدند تا به منظور پرداخت یارانه با هدف پوشش دادن هزینه ها بر بار بدهی های خارجی خود بیافزایند. اما برای بسیاری از کشورها چگونگی هزینه این وام ها به نفع مصرف کنندگان کم درآمد چالش بسیار بزرگی است.

۸-۳- دیگر محدودیت های پوشش هزینه ها

حتی در صورتی که تحمیل تعرفه های پوشش دهنده هزینه^۲ (یا به عبارتی تعرفه هایی که موجب می گردد هزینه ها تأمین گردند) قانونی باشد، علاوه بر درآمد سرانه پایین محدودیت های دیگری نیز برای پوشش کامل هزینه ها وجود دارد. ناکارآمدی عملیاتی و نیروی کار مازاد دو مورد از این محدودیت ها می باشند.

1. Income Inequality
2. Cost-Covering Tariffs

۱-۸-۳- ناکارآمدی عملیاتی^۱

معمولاً به سطح پایین کارایی عملیاتی به عنوان عامل محدودکننده پوشش موثر هزینه‌ها اشاره می‌شود. این مسئله بغرنج به خوبی در سیستم راه‌آهن آفریقا مشهود است. پرداخت یارانه‌های دولتی و یارانه‌دهی متقاطع^۲ یا به عبارتی افزایش کرایه بار با هدف پایین نگه داشتن کرایه مسافر در سطحی که به لحاظ سیاسی قابل قبول باشد موثر واقع نشد و به دلیل ناکارآمدی‌های ذاتی نهفته در این گونه اقدامات صادرات آفریقا گران‌تر شد.

در ادامه به وضعیت حمل و نقل در آفریقا نگاهی می‌اندازیم. در آفریقا معمولاً مسافران در برابر افزایش کرایه مقاومت کرده و به شیوه‌های دیگر حمل و نقل متوسل می‌شوند. برای مثال شرکت راه‌آهن کنیا^۳ در تلاش برای حفظ موقعیت خود در بازار، کرایه مسافران را به عنوان بخشی از اختیارات خود طبق قرارداد اجرایی^۴ افزایش داد. نتیجه، کاهش ۳۵ درصدی تعداد مسافران بود (ر.ک به UNDP 1995, 174). شرکت راه‌آهن اوگاندا رویکرد بنیادی‌تری را برگزید و خدمات مسافری را در سپتامبر ۱۹۹۶ معلق کرد (ر.ک به Williams). به علاوه نهادهای دولتی که اصلی‌ترین کاربران حمل و نقل ریلی هستند، در برابر افزایش کرایه بار مقاومت کردند (ر.ک به Geggie 1991). اما در مورد راه‌آهن کامرون که در ماه می ۱۹۹۸ خصوصی شد باید گفت بجز چند خط که همچنان از یارانه-های دولتی برخوردار بودند، صاحب امتیاز اجازه داشت تا هم برای خدمات مسافری و هم باری تعرفه‌هایی برقرار کند که هزینه‌ها را پوشش دهند. اما مسئله از منظر پوشش کارآمد هزینه‌ها، اینکه آیا افزایش کرایه به کاهش تعداد مسافران ریلی منتهی می‌شود یا خیر تنها سؤال نیست، بلکه اصولاً پاسخگویی اساسی به ساختار متغیر تقاضا مطرح است؛ برای توگو نوزده سال طول کشید تا دو مورد از خطوط کوتاه خود را تعطیل کند (ر.ک به Geggie 1991).

1. Operating Inefficiency
2. Cross-Subsidisation
3. Kenya Railways Corporation (KRC)
4. Performance Contract

۲-۸-۳- نیروی کار مازاد

مجدداً تأثیر نیروی کار مازاد^۱ را به بهترین شکل می توان با اشاره به راه آهن در آفریقا تشریح کرد. در حالی که غالباً بستن خطوط ابزار موثر کاهش هزینه هاست، شرکت های راه آهن در آفریقا منبع بزرگ فرصت های شغلی برای کارکنان بیکار شده بخش کشاورزی و دیگر بخش ها بوده اند. در نتیجه مشخص است که نیروی کار مازاد بزرگترین مانع بر سر راه پوشش هزینه ها در راه آهن آفریقا است. برای مثال سیستم راه آهن تانزانیا در مقایسه با یک سیستم راه آهن اروپایی دو برابر نیرو دارد. اما راه آهن تانزانیا به رغم هزینه های نسبتاً بالای ناشی از نیروی کار مازاد، در سالهای ۱۹۸۹-۱۹۹۳ با تعیین تعرفه هایی که هزینه ها را بطور کامل پوشش می داد (تعرفه های - پوشش دهنده هزینه) و نیز کاهش تعداد واگن های اضافی حمل بار، در طبقه بندی شرکت های سودآور قرار داشت. بر عکس، شرکت راه آهن تانزانیا - زامبیا که اصلی ترین دلیل وجودی آن جایگزینی شبکه راه آهن آفریقای جنوبی نژادپرست در جابجایی صادرات و واردات زامبیا بود، در نتیجه نیاز به عرضه خدمات باری، مدیریت ضعیف و کنترل اداری گسترده، گرفتار طولانی بودن فرآیند ثبت و انبارداری بود. به علاوه، مشکل نیروی کار مازاد در این شرکت به دلیل کاهش تقاضا برای حمل بار به دنبال امحاء نظام تبعیض نژادی تشدید شده بود. همچنین به دلیل کیفیت پایین، خدمات این شرکت به نفع حمل و نقل جاده ای کنار گذاشته شد، اگرچه هزینه های دومی به نسبت بالاتر بود.

به جز تانزانیا و کنیا سیستم های راه آهن دیگری نیز وجود دارند که تلاش نموده اند تا از طریق بازسازی ساختاری به جایگاه رقابتی دست یابند. برای مثال، در موافقتنامه اعطای امتیاز بهره برداری از راه آهن کامرون، تقاضای انفصال از خدمت ۴۵۰ نفر به هزینه تقریبی ۳ میلیارد CFA مطرح شد. پیمانکار موافقت کرد تا از این مقدار یک ششم آن را تقبل کند. به علاوه به عامل اجازه داده شد تا برای تمامی خدمات به جز دو خط که به دلایل اجتماعی همچنان از یارانه -

1. Labour Redundancy

های دولتی برخوردار بودند تعرفه‌هایی هزینه‌پوش برقرار کند. در گویان سیستم راه‌آهن کنار نهاده شده و حمل و نقل جاده‌ای جایگزین آن شد. آنچه در مورد راه‌آهن گفته شد در مورد دیگر خدمات زیربنایی یا در مورد صنعت شکر گویان نیز صادق است که در مقایسه با سوازیلند برای تولید یک تن شکر تقریباً سه برابر نیروی کار دارد.

۹-۳- انتظارات سرمایه‌گذار و مزیت نامتقارن

عرضه‌کننده انحصاری خدمات بدون امید به پوشش تمامی هزینه‌ها تمایلی ندارد تا نسبت به توسعه خدمات یا ارتقاء آنها با توجه به هزینه‌های سرسام‌آوری که دارند یا حتی عرضه آنها در مناطق فقیرنشین متعهد شود. در صورتی که بازار چنان کوچک باشد که نتواند سرمایه‌گذاری را توجیه کند، سرمایه‌گذاران جدید بدون برخورداری از حق امتیاز انحصاری برای مدتی محدود اقدام به مشارکت نخواهند کرد، همانگونه که در مورد خصوصی‌سازی تله‌کام غنا شاهد بودیم.^۱ در مواردی که یارانه‌ها مستقیماً به عرضه‌کننده خصوصی داده می‌شود اعضای متمکن جامعه به صورتی ناعادلانه از آن منتفع خواهند شد مگر آنکه به برنامه‌های خاصی که برای خدمت به فقرا و محرومان مرتبط است اختصاص یابد.

همچنین شواهد تجربی نشان می‌دهند در مواردی که سرمایه‌گذاران خارجی احساس کنند که میزان ریسک سرمایه‌گذاری بالا است، مشارکت آنها در خصوصی‌سازی معمولاً بر اساس شروطی صورت می‌پذیرد که به آنها اجازه می‌دهد تا در کوتاه‌مدت سرمایه خود را بازیابند. در نتیجه بسیاری از کشورها خدمات زیربنایی خود مانند مخابرات و برق را بر اساس موافقتنامه نرخ بازگشت (ROR)^۲ و دیگر برنامه‌های درآمدزا برای سرمایه‌گذار، خصوصی کرده‌اند. این شیوه‌ها تنها به این دلیل مقبول واقع شدند که کشورها دریافتند به لحاظ سیاسی تعیین تعرفه‌های پوشش دهنده هزینه طبق موافقتنامه خصوصی‌سازی دشوار

1. See Eade, P., Telecom Leads The Way, Euromoney, N335, March, 1997 Isse.

2 . Rate of Return

است. بار دیگر به تجربه گویان رجوع می‌کنیم، سرمایه‌گذار خارجی خصوصی سازی تأسیسات مخابرات در سال ۱۹۹۱ دو درخواست را مطرح کرد: اول، انحصار بیست ساله و دوم یک قرارداد خدمات مشورتی که شش درصد از درآمد خالص شرکت را معاف از مالیات می‌کرد (ر.ک به Chang 2004, 420). این شروط حدود ده سال در سایه نیازهای ملی، پیشرفت فناوری و البته نظریه عدالت طبیعی در مرکز بحث و گفتگوها قرار داشتند.

با توجه به تجارب مشابه برخی نتیجه می‌گیرند که دولتهای کشورهای در حال توسعه در مورد عمل به موافقتنامه‌ها قابل اعتماد نیستند. اما در اغلب مواردی از این دست، پوشش هزینه‌ها آن گونه که توسط سرمایه‌گذار پیشنهاد شده، اغلب سرپوشی برای استفاده از مزیت نامتقارنی است که سرمایه‌گذار در مذاکره با تیم ناآگاه دولتی و یا تیمی که تمایلات سودجویانه دارد به دست آورده است. برای مثال در خصوصی سازی شرکت مخابرات گویان درحالیکه سرمایه‌گذار حداقل نرخ بازگشت را مطالبه کرده بود، هیچگونه سقفی تعیین نگردید و بنابراین انحراف آشکار از معیارهای بین‌المللی بهترین عملکرد را نشان می‌دهد. این رویکرد نامحدود به پوشش هزینه‌ها به سرمایه‌گذار امکان داد تا از محل عرضه خدمات مکالمه ای و پیامک با استفاده از تأسیسات گویان (علی‌الظاهر بدون نیت قبلی سرمایه‌گذار در زمان انجام مذاکرات) درآمد قابل توجهی را بدون تقسیم منافع مالی آن با کشور میزبان نصیب خود سازد.

مثال دیگر مشکوک بودن رویکرد مأخوذه در پوشش هزینه‌ها، نادیده گرفتن میزان سرمایه شرکت و هزینه سرمایه در تعیین تعرفه‌هاست، شاخصه‌ای که در موافقتنامه‌های خصوصی سازی برخی از کشورهای در حال توسعه آشکار است. اما در مورد نظارت بر نرخ بازگشت آن گونه که در کشورهای پیشرفته عمل می‌شود، شیوه پذیرفته شده تعیین تعرفه‌ها بر اساس متوسط هزینه سرمایه به علاوه هزینه‌های عملیاتی است. تجربه ایالات متحده در این زمینه یک مرجع است. در جایی که بهترین عملکرد بین‌المللی نادیده گرفته می‌شود کارایی

خصوصی سازی کمتر از حد مطلوب است و به نوبه خود به عنوان مانعی بر سر راه توسعه عمل می کند.

نگرانی دیگر به مسئله تعریف هزینه های عملیاتی مجاز مربوط می شود. بار دیگر تجربه ایالات متحده نشان دهنده دسته ای از تصمیمات نظارتی است که می توان از آن درس گرفت. بی تردید هر سرمایه گذاری در ایالات متحده در مواردی که بخواهد به جای مواجهه با نوسان رقابت آزاد از نرخ قانونی بازگشت مطلع گردد می تواند به اطلاعات جامعی در مورد محدودیت های تحمیلی از سوی دولت فدرال و مقررات ایالتی دسترسی داشته باشد. حتی در مواردی که رویکرد تعیین سقف قیمت تعقیب می شود، تنها دریافت آن دسته از هزینه های عملیاتی که برای عرضه خدمات ضروری به نظر می رسد مجاز دانسته می شوند، به علاوه پس اندازها بر اساس فرمول RPI-X با مصرف کننده تقسیم می شوند. در سطح کشورهای در حال توسعه شواهدی دال بر اقدام به قیمت گذاری انتقالی^۱، یارانه دهی متقاطع و محاسبه نابسامانی ها وجود دارد. این نابسامانی ها از اعتبار رویکردی نظام مند به پوشش هزینه ها و همچنین بهترین عملکرد بین المللی، اعتمادسازی در کشور میزبان و توسعه می کاهد.

بی تردید اگر پوشش هزینه ها به وضوح تعریف نشده باشد، فرآیند ناقص است و نه تنها انسجام موافقتنامه های خصوصی سازی را از بین می برد بلکه در عین مردد ساختن سرمایه گذار خارجی، خصومت نسبت به وی را به وجود می آورد. همچنین احتمال تکیه بیش از حد بر فناوری موجود را افزایش می دهد چرا که فرصت بهره برداری از مزیت نامتقارنی که به دلیل بی اطلاعی نسبی هیأت مذاکره کننده از طرف دولت حاصل آمده، نسبت به کارآیی شرکت در اولویت بالاتر قرار می گیرد.

1. Transfer-Pricing

۱۰-۳- نتیجه گیری

در این فصل تاحدودی به شیوه توصیفی، مسئله کارآیی توسعه خصوصی سازی بررسی شد. این توصیف بر اساس مطالعات و گزارش های معتبر صندوق بین المللی پول، بانک جهانی و دیگر نهادها و نیز شواهد تجربی جمع آوری شده توسط نویسنده استوار است. همچنین از تجربه شخصی نویسنده در مورد رقابت و نظارت در صنعت مخابرات (از هر دو سوی طیف نظارت) استفاده شده است که بنیانی را برای ارزیابی اهداف، روشها و برون دادهای خصوصی سازی که به طور مشروح در فصول بعد ارائه خواهند شد فراهم می آورند.

بخش سوم

خصوصی سازی و توسعه با اهداف متعدد

فصل چهارم

اهداف خصوصی سازی

۱-۴- مقدمه

با توجه به شکست اقتصاد کینزی در ارائه راه حل موثری برای پدیده‌های رکود و تورم دهه ۱۹۷۰ و ذهنیت پرزیدنت ریگان و مارگارت تاچر در تعقیب اقتصاد بازاری و مواجهه با اتحاد جماهیر شوروی ستیزه‌جو، اهداف خصوصی سازی بر اساس بنیادگرایی بازاری^۱ استوار گشتند. بحران بدهی فرصتی فراهم آورد تا براساس طرح بیکراصلاحات اقتصادی نظام‌مند و گسترده‌ای در کشورهای در حال توسعه تعقیب شوند. خلق فرصت سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران غربی از جمله تعدیل‌هایی بود که طرح بیکر در عین افزایش نقدینگی برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی دنبال می‌کرد (Baker III 1987). در اواسط دهه ۱۹۸۰ صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی این تجویزها را به طور کامل در سیاستهای پرداخت وام خود گنجانیدند.

1. Market Fundamentalism

از سال ۱۹۷۹ به این سو همیشه نظریه‌های ریشه‌دار در نظریات ارتدکسی اقتصاد به ویژه این نظریه که دولت فراگیر مشکل اصلی است و بخش خصوصی لزوماً کارآمدتر از بخش دولتی می باشد، به عنوان حقایق محض مطرح شدند.

به مانند بحث زیرساختها، اهداف نهفته در خصوصی سازی از دید کشورهای در حال توسعه و کشورهای پیشرفته برای تطبیق و مقایسه به بحث گذارده می شوند. اما پیش از آنکه به بررسی چشم اندازهای کشوری پردازیم، منطق نظری را تحلیل می کنیم تا زمینه‌ای برای بحث درباره تفاوتها در اهداف فراهم آید.

۲-۴- مفهوم نظری

همانگونه که در فصل اول اشاره شد، این اعتقاد که دولت در ابعاد مدیریت ناپذیری رشد کرده، به ضرورت کاهش محدودیت‌ها بر سر راه رشد اقتصادی و فراهم آوردن فرصت برای حضور بخش خصوصی اشاره دارد. بنابراین این نظریه مطرح بود که از منظر دسترسی به پس اندازها دولت اثر جایگزینی^۱ دارد. به این ترتیب درحالی که استدلالات دیگری در ارتباط با کاهش ابعاد دولت وجود دارد در اینجا به عنوان مهمترین استدلال تأثیر بازدارنده آن مورد بحث قرار می گیرد.

در رویکرد جدید کمبریج که کسری بودجه با تراز پرداختها شناسایی می شود، مفهوم «صفر بودن حاصل جمع مانده بخش‌ها»^۲ مطرح شده است و با گنجاندن تجارت خارجی در مجموعه منابع درآمد ملی، معادله زیر پدید می آید:

$$(M) \text{ واردات} + (S) \text{ پس اندازها} + (T) \text{ مالیاتها} = (X) \text{ صادرات} + (G) \text{ هزینه های دولت} + (I) \text{ سرمایه گذاری خصوصی} \quad (۴)$$

۱. Crowding-Out Effect. در این پدیده، با وامداری بسیار زیاد دولت، از وجوه در دسترس وام گیرندگان

خصوصی کاسته می شود و بر میزان بهره می افزاید و سبب کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی در اقتصاد می شود. م.

2. Zero-Sum of Sector Balances

3. Government Expenditure

4. Private Investment

که می توان به این شکل نوشت:

$$(T-G) + (S-I) + (X-M) = 0$$

فرضیه بنیادی این معادله این است که از آنجا که آنچه مصرف نمی شود پس - انداز می گردد، مازاد در یک بخش به بدهکاری^۱ دیگر بخش ها تبدیل می شود و وقتی با یکدیگر جمع می شوند باید نتیجه معادله صفر باشد. بنابراین تمامی (مازاد) کسری بودجه دولت باید به عنوان یک عدم موازنه در یکی از دو بخش دیگر یا هر دوی آنها منعکس شود، به این شکل؛ $(T < G) = (S - I) + (X - M)$. به این ترتیب وقتی کسری بودجه وجود دارد $(T < G)$ باید توسط پس اندازهای خصوصی یا واردات یا ترکیبی از آنها جبران گردد.

در حاشیه می توان گفت که کسری بودجه بی سابقه و بدهی خارجی ایالات متحده به این معادله اعتبار می بخشد. به دلیل نرخ پس انداز ملی منفی در سال ۲۰۰۵ (اولین بار پس از رکود بزرگ) آشکارا از سرمایه خارجی برای تأمین مالی بخش های خصوصی و دولتی استفاده می شود. به قول مارتین ولف «آمریکا اکنون در جاده هموار تباهی گام بر می دارد»^۲.

۱-۲-۴- اثر جایگزینی

به نظر فعالان بخش خصوصی، دولت با تعیین نرخ بهره بالاتر از بازار برای سرمایه های داخلی، خود را از تلاش برای دستیابی به بازار پس اندازهای خصوصی بی نیاز می کند و مانع سرمایه گذاری بخش خصوصی می شود. دولت با انتشار اوراق قرضه یا واسطه گری سیستم بانکی به وام گیری داخلی^۳ مبادرت می ورزد. در مدل نئوکلاسیک بر اساس فرضیه بنیادی اشتغال کامل، سیاست مالی نمی تواند سطح برون داد حقیقی و نشتی ها^۴ را تغییر دهد، یا به عبارتی پس اندازها (S)، مالیاتها (T) و واردات (M) معادل ارزش فرضی درآمد

1. Liability

2. Wolf, M., 'America Is Now On The Comfortable Path To Ruin', in Financial Times, 18 August 2004, P.17.

3. Domestic Borrowing

4. Leakages

هستند. بنابراین دولت با وام‌گیری از طریق فروش اوراق قرضه بر نرخ بهره و سطح قیمت‌ها و نه درآمد حقیقی تأثیر می‌گذارد. نرخ بالاتر بهره به هزینه بیشتر و بنابراین سود کمتر برای بخش خصوصی منجر می‌شود.

همچنین اثر جایگزینی زمانی رخ می‌دهد که دولت به منظور تأمین کسری بودجه خود به افزایش عرضه پول یا به عبارتی پولی‌سازی^۱ کسری روی می‌آورد. با پولی‌سازی کسری بودجه، سطح عمومی قیمت‌ها افزایش می‌یابد تا جایی که به رغم سطح بالای قیمت‌ها مردم همچنان ترجیح می‌دهند بخشی از دارایی خود را به شکل پول پس‌انداز نمایند. روی آوردن به انتشار اوراق قرضه نرخ بهره را کاهش می‌دهد. کاهش نرخ بهره تقاضای بیشتر را تحریک می‌کند و از این رهگذر سطح قیمت‌ها افزایش می‌یابد.

معمولاً بر بنیان نظریه انتظارات منطقی، روابط تئوریکی پیش گفته تا جایی حکمفرما هستند که یا تورم حاد مشاهده شود یا افراد و شرکتها سیاست روشنی در زمینه تورم پایدار^۲ مشاهده کنند. در غیر این صورت افزایش قیمت لزوماً افزایش پس‌انداز برای سطح مشخصی از سرمایه‌گذاری را الزامی خواهد ساخت و از این رهگذر تأثیر جایگزینی خلق می‌گردد.

همچنین اثر جایگزینی در نتیجه کاهش مصرف خصوصی^۳ به دنبال افزایش سطح قیمت‌ها رخ می‌دهد. بنابراین دولت کوچکتر نیاز کمتری به توسل به پولی‌سازی کسری بودجه یا تأمین آن از منابع بیرونی خواهد داشت، مگر آنکه چنین کسری‌هایی به دلایلی غیر از اهداف اقتصادی ملی حادث شده باشند. بنابراین بر اساس مدل آماری نئوکلاسیک در جایی که تصور می‌شود اشتغال کامل به افزایش عرضه پول منتهی می‌شود، این افزایش عرضه با افزایش سطح قیمت‌ها جذب می‌گردد. اما در دوره‌های عدم اشتغال کامل، پولی‌سازی کسری بودجه ناموفق‌تر بوده و احتمالاً مسئله اثر جایگزینی مطرح نخواهد بود.

1. Moneterizing
2. Sustained Inflation
3. Private Consumption

دلیل دیگر اثر جایگزینی، برآورد نرخ ارز بیش از ارزش واقعی آن است که منتج از وجود کسری در موازنه پرداختها به پول ملی می باشد. نرخ ارز واقعی (RER)^۱ به صورت تقسیم قیمت کالاهای غیرتجاری بر قیمت کالاهای تجاری تعریف می شود، به این شکل:

$$\text{قیمت کالاهای غیرتجاری} / \text{قیمت کالاهای تجاری} = \text{نرخ ارز واقعی}$$

کالاهای غیرتجاری کالاها و خدماتی هستند که در داخل تولید شده اند و در بازار داخلی مصرف می شوند. کالاهای تجاری کالاهایی هستند که برای صادرات تولید شده اند ولی وقتی نرخ ارز بیش از ارزش واقعی محاسبه شود، با کالاهای غیرتجاری در بازار داخلی رقابت می کنند و در نتیجه صادرات نسبت به واردات کمتر خواهد بود.

از این رو هرگونه افزایش در عرضه پول برای تأمین کسری بودجه دولت احتمالاً به افزایش سطح قیمت ها و در نتیجه به گسترش تقاضای داخلی برای کالاهای تجاری منجر خواهد شد. افزایش واردات به کاهش درآمدهای صادراتی منتهی می گردد، زیرا رقابت پذیری صنعت داخلی در بازارهای جهانی کاهش می یابد. همچنین به دلیل افزایش هزینه داخلی تولید که بازتابی از افزایش سطح عمومی قیمت ها است واردات به نسبت ارزان تر می شود. بنابراین تولید داخلی برای صادرات کاهش می یابد. آزادسازی منابع برای بخش خصوصی با کاهش تقاضا از دولت (برای مثال با محول کردن بار هزینه های مراقبت های بهداشتی و بازنشستگی بر عهده افراد) تلاشی در جهت تغییر این روابط است.

در جایی که ارزش پول بسیار بیشتر از حد واقعی آن ارزیابی شود، بورس بازی به چالش اقتصاد لیبرال بدل می گردد، همانگونه که در مورد کشورهای جنوب شرق آسیا و اندونزی از اواسط تا اواخر دهه ۱۹۹۰ شاهد بودیم. برای مثال مانده کسری پرداختها^۲ به حساب جاری^۳ در این کشورها

1. Real Exchange Rate
2. Payments Dificit
3. Current Account

تقریباً در تمامی موارد تفاوت بین پس انداز و سرمایه گذاری را نشان می دهد (ر.ک به نمودار ۲-۲). همچنین کسری تراز پرداختها به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی در تایلند، مالزی و اندونزی معمولاً بیش از نرخ رشد حقیقی تولید ناخالص داخلی شان بوده است. به عبارتی حتی پس از تعدیل تورم، فشارهای تورمی همچنان از محل کسری حساب جاری به وجود می آید. در مورد اندونزی، فیلیپین و مالزی که پشتوانه پولشان دلار آمریکاست، می توان گفت که تورم پایین در ایالات متحده به تشدید تورم آنها کمک کرده است، همانگونه که شواهد موجود دال بر کسری دائمی در حساب جاریشان و نرخ تورم داخلی بالا نشان می دهد (ر.ک به Park and Song 1997) و بنابراین پایین بودن ارزش حقیقی پولشان مشوق بورس بازی بوده است.

۲-۲-۴- توانمندسازی افراد

کاهش ابعاد دولت علاوه بر کاهش یا حذف تأثیر اثر جایگزینی، به نفع توانمندسازی افراد عمل می کند. به عبارت دیگر به افراد به این دلیل که باید مالیات کمتری به دولت بپردازند، آزادی بیشتری در زمینه نحوه مصرف درآمدشان می دهد. این استدلال که مشخصه دولت محافظه کار ریگان در دهه ۱۹۸۰ بود توسط دولت بوش با طرح ایجاد «جامعه مالک» احیا شد. همانگونه که در فصل دوم بحث و بررسی شد این یکی از اهداف شرکتهای چندملیتی نیز می باشد؛ بی تردید کاهش ابعاد دولت به بازگشت حقوق مالکیت در دست افراد به شکل مالیاتهای کمتر کمک می کند. از آنجا که عموماً افراد درآمدهای مختلفی دارند، با توجه به گرایش بیشتر به پس انداز با درآمدهای بالاتر، پس اندازها افزایش خواهد یافت. این پس اندازها سرمایه گذاری خصوصی را در نتیجه نرخ بهره پایین تر تشویق خواهد نمود و از این رهگذر به رقابت پذیری شرکتهای چندملیتی می افزاید. این مفهوم نظری از پس انداز و سرمایه گذاری، نظریه آرتور لوئیس که نابرابری برای رشد مفید است را تقویت می کند.

از آنجا که اصولاً سطح درآمد در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای توسعه یافته بسیار پایین تر است، گرایش به مصرف در این سطوح پایین درآمد بیشتر و به عبارتی حجم پس انداز بسیار پایین است. در این شرایط هرگونه افزایشی در سطوح درآمد (دستیابی به حقوق مالکیت) که از کاهش هزینه های دولت حاصل آمده است، فرصت های بازاری در اختیار شرکتهای چندملیتی قرار می دهد. بنابراین از آنجا که کاهش ابعاد دولت از طریق خصوصی سازی به ترویج انباشت بی پایان سرمایه و از این رو تقویت اقتصاد سرمایه داری منجر می شود، به توصیه سیاستی آشکاری حتی برای کشورهای فقیر تبدیل شده است. اما به رغم این استدلالات، دولت ایالات متحده پیش از هر چیز به دلیل نفوذ رای دهندگان هم از نظر ابعاد و هم بودجه بزرگتر شده است.

۳-۴- بهبود کارایی

دیگر استدلالات حامی خصوصی سازی تقریباً منحصرأ بر بهبود کارایی^۱ شرکتی استوار هستند. بنگاههای دولتی کمابیش به سه دلیل ناکارا تصور می شوند. دلیل اول عدم تقارن اطلاعاتی^۲، دلیل دوم سردرگمی سیاستی^۳ و فلج سازمانی^۴ و دلیل سوم ناکارایی در نتیجه مدیریت ضعیف^۵ می باشد.

۱-۳-۴- عدم تقارن اطلاعاتی

عدم تقارن اطلاعاتی در بخش بنگاههای دولتی اصولاً به دو دلیل به وجود می آید که دلیل اول، اختلاف بین اهداف رئیس (دولت) و عامل (مدیر شرکت) و دلیل دوم، سیستم کنترلی نامناسب می باشد. در عین حال که تعارض اهداف بین مالک و مدیران در شرکتهای خصوصی نیز وجود دارد، اما اصولاً این اختلافات محدود هستند و معمولاً توسط هیأت مدیره حل و رفع می شوند.

1. Efficiency
2. Information Asymetries
3. Policy Drift
4. Organization Paralysis
5. Poor Management

تصمیمات هیأت مدیره، اهداف شرکت را مشخص می‌کند و وظیفه مدیر اجرای آنها به شیوه‌ای موثر و کارآمد است، که معمولاً با توجه به سودآوری آن برای هر سهم اندازه‌گیری می‌شود. از طرف دیگر در بخش بنگاههای دولتی تعارض اهداف آشکارتر هستند. حوزه مانور مدیر اغلب به واسطه تعامل سیاستها و تعدد اهداف مقامات دولتی محدود می‌شود. برای مثال ممکن است به لحاظ عملیاتی شرکت بخشی از وزارتخانه‌ای خاص باشد، اما از آنجا که وزارت دارایی به جریان سرمایه شرکت دسترسی دارد، اغلب تحت فرامین وزارت دارایی قرار می‌گیرد. شرکت شکر گویان یکی از این نمونه‌هاست که اگرچه زیرمجموعه وزارت کشاورزی است اما تحت نظارت وزارت دارایی فعالیت می‌کند. به علاوه در مقایسه با شرکتهای خصوصی که با انگیزه کسب سود مدیریت می‌شوند، بنگاههای دولتی با ملاحظه هزینه‌ها و منافع اجتماعی هدایت می‌گردند (ر.ک به Henry 1990, 250). این وضعیت معمولاً به انتشار سیگنال‌های متعارض از سوی مقامات به مدیران که در تلاشند تا به مانند هم‌تایانشان در بخش خصوصی کارآمد باشند، منتهی می‌گردد. همزمان این استنباط متعارض وجود دارد که دولت مردان به جای کارآیی عملیاتی بر تبعیت از رویه‌ها و الزامات سیاسی متمرکز هستند. شواهد موجود دال بر این برداشت از سوی بانک جهانی ارائه شده است:

«برخی معتقدند که اکراه دولت مردان از طراحی سیستم‌های انگیزشی^۱ و کنترلی موثر اصولاً از تمایل آنها برای تداوم ابهام سرچشمه می‌گیرد به نحوی که بتوانند کنترل خود را حفظ نمایند، از زیر بار پاسخگویی شانه خالی کنند و احتمالاً با مدیران بنگاههای دولتی به منظور تأمین حقوق، نفوذ و پرستیژ بالاتر دست به ائتلاف بزنند». (Galal 1989, 5)

1. Incentive Systems

۲-۳-۴- فلج سازمانی و سردرگمی سیاستی

محققان در عملیات بنگاههای دولتی، ناکارایی سیستماتیک به شکل فلج سازمانی و سردرگمی سیاستی مشاهده کرده‌اند. فلج سازمانی زمانی رخ می‌دهد که اجرای پیشنهاداتی که بالقوه برای سیاستمدار جذاب نیست به تأخیر می‌افتد یا وقتی دستورالعمل مقام دولتی، به او اجازه می‌دهد تا بخشی از معادله باشد. سردرگمی سیاستی زمانی است که دولت از طرح‌های پیشنهادی راضی نیست و بنابراین فرآیند تصمیم‌گیری را چنان طولانی می‌کند که از حیز انتفاع خالی شود. برای مثال بازنگری گسترده در طرح‌های پیشنهادی برای سرمایه‌گذاری و تدارک دولتی در گویان از مسئله سردرگمی سیاستی سخن می‌گوید.

در شرایط عملیاتی پیش گفته، اغلب مدیر شرکت دولتی انگیزه‌ای برای عملکرد بهتر ندارد. بنابراین یکی از اهداف خصوصی‌سازی، روشن ساختن اهداف شرکت و بهبود شبکه اطلاعات مدیریتی و سیاستی است. به این ترتیب اهدافی که به روشنی توسط هیأت حاکمه تعریف شده‌اند به مدیر منتقل می‌شوند و او مسئول اجرای آنهاست. این شرایط به نوبه خود موجب شکل‌گیری زنجیره پاسخگویی می‌گردد و زنجیره بر اساس ابزارهای سنجش عملکرد برای کنترل موثر استوار است. در عمل رئیس هیأت که معمولاً منافع سیاسی دولت را نمایندگی می‌کند، درصدد است تا به منظور پیشبرد اهداف سیاسی یا فردی به مدیریت خرد شرکت پردازد.

در مورد بنگاههای دولتی تجاری، هدف پیشنهادی به مانند شرکت‌های خصوصی دستیابی به حداکثر سود است. اما چنین هدفی ضرورتاً مستلزم آن است که شرکت از بار طاقت فرسای هزینه‌های غیرعملیاتی^۱ رها شود. همچنین نیازمند آن است که مدیر از کنترل کامل منابع شرکت، به نحوی که بتواند به اهداف تعیین شده از سوی مقامات دست یابد، برخوردار باشد. همچنین مدیر باید بتواند آزادانه نیروها را استخدام یا اخراج کند و قیمت‌های رقابتی وضع

1. Non-Operating Burden

نماید. نقش مقامات نیز باید به روشنی تعریف شود و به تعیین سیاستها محدود گردد. بدون وجود چنین اهداف روشنی، همانگونه که تجربه صناعی که با اهداف سیاسی ملی شده‌اند نشان می‌دهد، یک شرکت کارا و سودآور به دلیل سیاستهای کتتری دولتی زیان‌ده و ناکارآمد می‌گردد. این مسئله به ویژه در مواردی وجود دارد که ضروری است در تأسیسات زیربنایی سرمایه‌گذاری‌های عظیمی صورت پذیرد اما این منابع از طریق سیستم بودجه دولتی تأمین نمی‌گردد. در واقع جهان سوم مملو از طرح‌ها و تأسیساتی است که در نتیجه گزینه‌های سیاستی نامناسب در حال تخریب هستند.

اینکه آیا برای اجرای اصلاحات پیش گفته ضروری است تغییری در مالکیت صورت پذیرد یا خیر به صورتی گسترده حتی در بین کارشناسان بانک جهانی مورد بحث و گفتگو قرار گرفته است. شاهد این ادعا آن‌که: «... تجربه نشان می‌دهد که مسئله مالکیت اگر چه مهم و یکی از عوامل عمده تعیین‌کننده عملکرد اقتصادی است، اما احتمالاً همیشه مهم‌ترین نیست. اغلب مسئله اصلی وجود بازار رقابتی و نه مالکیت خصوصی است» (Israel 1990, 6). از طرف دیگر تجربه گویان در نمونه تجاری‌سازی شرکت شکر گویان نشان می‌دهد که در صورت عدم وجود یک قرارداد مدیریتی قوی، به ویژه وقتی حمایت سیاسی صنعت را هدایت می‌کند، منصوب شدگان سیاسی در اغلب موارد راه خود را ادامه خواهند داد. به علاوه همانگونه که تجربه گویان نشان می‌دهد ائتلاف بین منصوبان سیاسی و اتحادیه‌ای که به حزب سیاسی حاکم وابسته است، یکی از موانع اصلی دستیابی به عملکرد موثر است.

۳-۳-۴- ناکارآمدی ایکس^۱

اعتقاد بر این است که ناکارآمدی در سطح شرکتی به دلیل وجود ناکارآمدی ایکس در تمامی شرکتهای تجاری است. بر بنیان نظریه ناکارآمدی ایکس، به

1. X-Inefficiency

دلیل جدایی بین مالکیت و مدیریت و اختلافات بین آنها، اهداف در تعارض قرار دارند.^۱

در حالی که مالکان تمایل دارند تا به حداکثر سود دست یابند، مدیران ممکن است کاملاً با هدف دستیابی به حداکثر سود به عنوان تنها علت وجودی موافق نباشند. بنابراین از آنجا که مالکان نمی‌توانند به آسانی مدیران را جایگزین کنند، چرا که می‌تواند برای شرکت هزینه‌های بالایی به همراه داشته باشد، آماده هستند تا به وی اختیارات مشخصی را اعطا کنند. با اعطای این اختیارات این احتمال وجود دارد که در جهت کسب حداکثر سود تلاش تمام عیاری صورت نپذیرد. در نتیجه نتایج حاصله کمتر از حد مطلوب خواهد بود و مسئله ناکارآمدی ایکس مطرح می‌گردد.

در ادبیات موجود استدلال شده است که بسته به سطح ابتکارات ارائه شده توسط مدیر بر درجه خاصی از ناکارآمدی ایکس می‌توان غلبه نمود. این استدلال موضوع پرداخت پاداش و ارتقاء شغلی را به عنوان محرک تولید، به مانند بخشی از سیستم مشوق‌ها در بخش خصوصی مطرح کرده است. به علاوه استدلال شده است که در جایی که در بین رقبا مؤلفه هزینه بیرونی مشترک^۲ قابل اندازه‌گیری وجود دارد که می‌توان بر اساس آن سیستمی از مشوق‌ها را بنیان نهاد، رقابت بازاری می‌تواند به عنوان ابزاری برای کاهش عملکرد ضعیف مدیران و ناکارآمدی ایکس استفاده شود (Vickers and Yarrow 1996, 66). برای نمونه می‌توان به کنترل ضایعات در تولید برق اشاره کرد. همچنین استدلال شده است که سیستم مشوق‌ها و کنترل عملکرد را برای مدیران بنگاههای دولتی نیز می‌توان طراحی کرد و از آن پس می‌توانند بر اساس عملکرد پاداش دریافت کنند. در نمونه صنعت شکر گویان به منظور ایجاد انگیزه برای مدیر قراردادی، تولید بیش از ۲۵۰۰۰۰ تن شکر که در زمان اجرای قرارداد اولیه تولید شده بود،

1. See Liebenstein, H., 'Allocative Efficiency Vs. X-Efficiency', in American Economic Review.

2. Common Exogenous Cost Element

پیشنهاد شد و پاداش توافقی فعلی مبتنی بر سطح تولید است و کنترل دولت برآمده از حزب ترقی خواه مردمی حاکم را منعکس می کند.

۴-۳-۴ رقابت

رقابت^۱ به عنوان مرکز ثقل بهبود کارایی در سطح شرکتی معرفی می شود. اما در مورد بنگاههای دولتی مشاهده می کنیم آن است که تا حدودی به دلیل نبود رقابت و فقدان نظم بازار مالی، مدیران این بنگاهها نسبت به شرکتهای خصوصی انگیزه کمتری برای دستیابی به کارآمدی دارند. اغلب بنگاههای دولتی در بازارهای حفاظت شده^۲ در برابر رقبا فعالیت می کنند و به سرمایه های دولتی و اعتبارات خارجی با نرخ پایینی تر از نرخهای بازار داخلی دسترسی دارند. در این میان تنها استثناء از قاعده یادشده، بنگاههای دولتی کشورهای هستند که دولتهایشان به دلیل امضای موافقتنامه وام با صندوق بین المللی پول و بانک جهانی محدود شده اند، مانند کشورهای که بر اساس برنامه تسهیل رشد کاهش فقر (PRGF)^۳ یا به عنوان کشورهای فقیر عمیقاً مقروض (HIPC) به سرمایه دست یافته اند. به علاوه هیچگونه خطری بنگاههای دولتی را از منظر فروش یا واگذاری به دلیل عملکرد ضعیف تهدید نمی کند، در حالی که این خطر یکی از انگیزه های کارایی در بخش خصوصی است. به این ترتیب بانک جهانی عمیقاً به این موضوع اعتقاد دارد در جایی دستیابی به کارایی امکان پذیر است که بنگاههای دولتی ناگزیر باشند تا در بازارهای رقابتی فعالیت کنند.

بازار رقابتی

یک بازار وقتی رقابتی است که ورود یا خروج با الزامات ناشی از هزینه های انجام شده^۴ (مانند کارخانه ها و طرحهای تولیدی) در مقابل هزینه های ثابت^۵،

1. Competition

2. Sheltered Markets

3 . Poverty Reduction Growth Facility

۴ . Sunken Costs، هزینه های خرید داراییهای ثابت در یک واحد اقتصادی. م.

5. Fixed Costs

محدود نشده باشد. در چنین بازاری فرصت کسب سود صرفاً متعلق به شرکتهایی خواهد بود که به عنوان جدیدالورود، متوسط هزینه ای کمتر از قیمت رایج بازار داشته باشد (ر.ک به Baumol et al., 1988). به همین ترتیب، به نظر اقتصاددانان ارتدکس، وقتی متوسط هزینه های این شرکتها بالاتر از قیمت باشد، به همان سرعتی که به بازار وارد شده اند از آن خارج می شوند، به عبارتی سود بازار نصیب شرکتهای سابقه داری می شود که هزینه های جانبی^۱ تولید در آنها کمتر از متوسط هزینه رقبایشان و پایین تر از قیمت بازاری محصول است. در این شرایط شرکت دولتی تجاری ناگزیر است کارآمد باشد در غیر این صورت تعطیل خواهد شد. اما در عمل همانگونه که تجربه نشنال اکسپرس^۲ در بریتانیا نشان می دهد مقررات زدایی همیشه به خلق محیطی رقابتی منتهی نمی شود. «شرکت موجود ممکن است از قدرت بازاری چشمگیری برخوردار باشد که به ویژه برآمده از مزیت های فنی، مالی و نشان تجاری آن است و ممکن است مانع ورود شرکتهای جدید شده یا ورود را برای آنها ناخوشایند سازد» (OECD 1992, 36).

در مورد نشنال اکسپرس باید گفت که این شرکت با اتخاذ سیاست قیمت گذاری تهاجمی^۳، استفاده موثر از شبکه ملی خود و توانمندی در بازاریابی به دلیل برخورداری از موقعیتی مسلط در بازار مانع ورود دیگران به بخش خدمات پستی شد. شرکت بزرگ مخابراتی AT&T در ایالات متحده تجربه ای بر عکس نشنال اکسپرس دارد. به رغم نشان تجاری و دیگر مزیت های ذاتی در محیطی بی نهایت رقابتی، با مشخصه قیمت گذاری تهاجمی، برای بقا تلاش می کرد و در نهایت توسط یکی از زیرمجموعه های خود به نام شرکت ارتباطات SBC در اواخر سال ۲۰۰۵ خریداری شد. شاهد دیگر، ورشکستگی MCI است که حامی رقابت در بازار مخابرات بود و در نهایت قربانی آن شد. در آن زمان

1. Marginal Costs
2. National Express
3. Aggressive Pricing

بازار تحت سلطه AT&T قرار داشت تا اینکه در سال ۱۹۸۴ وزارت دادگستری موافقت خود را با رقابتی شدن بازار اعلام کرد.

نظریه نهفته در رقابتی کردن بنگاههای دولتی و استفاده از استانداردهای اجرایی برای آنها، توانمندسازی آنها برای مدیریت هزینه است. اما همانگونه که در ادبیات مربوطه به خوبی بیان شده است به ندرت بنگاههای دولتی آزاد هستند تا به مانند یک شرکت خصوصی در بازار رقابتی فعالیت کنند. همانگونه که در فصل سوم اشاره شد، در اکثر موارد از بنگاههای دولتی به عنوان ابزاری برای رفع و رجوع نابرابریهای اجتماعی استفاده می شود. پارتی بازی، نیروی مازاد، دستکاری قیمت ها و هزینه های مالی نامربوط، یافته های مشترک مطالعات مربوط به بنگاههای دولتی تجاری هستند (ر.ک به فصل سوم). بنابراین اگر قرار است بنگاههای دولتی کارآمد باشند و به صورتی کارا در محیطی رقابتی عمل کنند در وهله اول باید از شر این بارهای طاقت فرسای اضافی خلاص شوند.

۵-۳-۴- کاهش بار بودجه ای دولت

در حالی که برخی از بنگاههای دولتی به دلیل مشکلات مالی دولت در تنگنا قرار دارند، برخی دیگر خود باری بر دوش بودجه دولت می باشند. بحث این است که پرداخت یارانه به بنگاههای دولتی ناکارآمد مانعی بر سر راه دستیابی به رشد اقتصادی است. همانگونه که در فصل سوم اشاره شد با کاهش پرداخت یارانه به این بنگاههای دولتی ناکارآمد، بار مالیاتی کاهش خواهد یافت یا به شرط آنکه بودجه متوازن باشد از پس اندازها در امور تولیدی تر استفاده خواهد شد. به دلیل تأکیدات اخیر سیاستگذاران بر کاهش ابعاد دولت، بسیاری کاهش پرداخت یارانه را ترجیح می دهند. این موضوع به ویژه در اوائل دهه ۱۹۸۰ در بریتانیا و ایالات متحده مطرح بود. برای مثال یک نظریه مشهور اقتصاددانان و دولتمردان محافظه کار در دهه ۱۹۸۰ ماهیت رگرسیونی مالیات^۱

1. Regression Nature of Taxation

بود. همانگونه که در «منحنی لافر»^۱ ترسیم شده است، پس از رسیدن به سطح مشخصی از درآمد هرگونه افزایشی در نرخ مالیات به کاهش درآمد مالیات پذیر^۲ منتهی می شود. در ایالات متحده این استدلال توسط دولت ریگان به عنوان اساسی برای کاهش مالیات بر درآمد و مالیات بر دارایی مورد استفاده قرار گرفت و دولت بوش در سال ۲۰۰۰ در تلاش برای کاهش هزینه های بخش خصوصی و افزایش دسترسی این بخش به سرمایه، آنرا احیا کرد. با این طرح مباحث مختصر قبلی درباره اساس های نظری به عنوان پیش زمینه، به بررسی انتقادی چشم اندازهای اصلاحی در ایالات متحده، بریتانیا و تأثیر آنها بر بازسازی ساختاری و خصوصی سازی در اروپای شرقی، مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه و نیز کشورهای در حال توسعه می پردازیم.

۴-۴- چشم انداز ایالات متحده

در ایالات متحده، بی تردید نگرانی فزاینده محافظه کاران درباره شمار و ابعاد برنامه های اجتماعی که برآمده از برنامه «جنگ علیه فقر» دولت جانسون بودند، جنجال برای بازگشت به بنیادگرایی بازاری در دولت ریگان را شعله ور ساخت و موجب گردید خصوصی سازی به عنوان راهبرد اصلی پذیرفته شود. ریگان مخالفت دیرینه ای با برنامه های اجتماعی گسترده داشت و در نتیجه در اوائل دهه ۱۹۶۰ از حزب دموکرات شکست خورد. وی به عنوان فرماندار جمهوری-خواه کالیفرنیا در سال ۱۹۶۴ اولین فردی بود که مفهوم پوشش هزینه ها^۳ را در دانشگاه های دولتی مطرح کرد.

۱. منحنی لافر توسط آرتور لافر ارائه شد. او استدلال می کند که افزایش نرخ مالیات موجب می گردد تا افراد به دنبال کسب درآمد مالیات پذیر بیشتر نروند. به عبارت دیگر مالیات بندی به ضدمحرک برای افزایش یا حتی حفظ سطحی از درآمد تبدیل می شود. م.

2. Taxable Income
3. Cost Recovery

بنابراین خصوصی سازی در ایالات متحده به عنوان یکی از جنبه های بنیادگرایی بازاری و با توجه به ضرورت «بازسازی دولت»^۱ و کمک به رقابت پذیری بخش خصوصی پیگیری شد. در این میان راهبردهای برتر افزایش حق انتخاب فردی، کاهش عرضه دولتی کالاها و خدمات و ایجاد رقابت از طریق مقررات زدایی و انحصار زدایی از عرضه کنندگان خدمات بودند (ر.ک به Starr 1989, 52). همچنین عقد قرارداد برای عرضه خدماتی که به نظر می رسید بخش خصوصی بهتر می تواند ارائه دهد نیز از جمله راهبردها بود. کاهش مالیات به عنوان یکی از محورهای اصلی اقتصادهای بازاری، دستورالعمل اقتصادی رئیس جمهور ریگان را شکل می داد. بنابراین از دست نامرئی آدام اسمیت کمک گرفته شد تا به برچیدن بساط برنامه های اجتماعی کمک کند، برنامه هایی که تصور می شد راهی برای گسترش ایدئولوژی سوسیالیستی هستند. این استدلالات توسط بوش در سال ۲۰۰۰ در حمایت از سیاست کاهش مالیات دوباره احیا شد که به نظر دموکراتها به نفع طبقه مرفه جامعه است. به علاوه همانگونه که بسیاری از ناظران در ایالات متحده اشاره کرده اند در طول تاریخ این اولین بار است که طرح کاهش مالیاتها همزمان با رهبری یک جنگ پیشنهاد می شود.

۱-۴-۴- مقررات زدایی

مقررات زدایی از خطوط هوایی در سال ۱۹۷۸ و به دنبال آن مقررات زدایی از حمل و نقل بین ایالتی و بخشهای مخابرات و انرژی در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و ایجاد رقابت در این صنایع به مانند خصوصی سازی خدمات هواپیمایی کشوری شاهی بر فرآیند کاهش نقش دولت و معرفی رقابت است. سیستمهای حمل و نقل عمومی خصوصی نشده به جز آمترک^۲ (خدمات راه آهن ملی) باری بر دوش منابع دولتی بوده اند.

1. Reinvent Government
2. Amtrack

به دنبال شکل گیری بحران انرژی کالیفرنیا در اواخر دهه ۱۹۹۰ که بسیاری از تحلیل گران آنرا به نواقص بازار و ضرورت اعمال شکلی از نظارت نسبت دادند، فرآیند خصوصی سازی تا حدودی کند شد. ورشکستگی شرکت انرون^۱ و ورلداکام^۲ از فرصت ایجاد شده برای سوءاستفاده از قدرت بازار در شرایط فقدان نظارت دقیق در بخش های مخابرات و انرژی سخن می گویند. ورشکستگی چندین شرکت هواپیمایی از نیروی مخرب رقابت بدون نظارت سخن می گوید و به قول آلفرد خان، مسئول مقررات زدایی از خطوط هوایی در ایالات متحده، نشانه ای از ضرورت برقراری شکلی از نظارت در این بخش بر خلاف طرح رقابت افسار گسیخته^۳ دهه ۱۹۸۰ است. به علاوه با ورشکستگی خطوط متحد هوایی (UAL)^۴، دلتا، خطوط هوایی یو. اس و خطوط هوایی نورث وست (به عنوان یکی از پیامدهای مقررات زدایی) شرکت تضمین سود مستمری^۵ به عنوان یک عامل فدرال، در قبال دریافت پاداش از این شرکتها، مسئولیت امور مستمری این خطوط را بر عهده گرفت. همچنین در نتیجه حملات تروریستی یازده سپتامبر به ایالات متحده از خصوصی سازی خدماتی که برای امنیت ملی راهبردی تصور می شدند، همانند خدمات ایمنی هوایی پرهیز گردید.

۲-۴-۴- افزایش حق انتخاب

گذشته از نقطه ضعفها، افزایش حق انتخاب همچنان بنیادی ترین دلیل حمایت از خصوصی سازی در ایالات متحده، به ویژه در حوزه تأمین خدمات آموزش ابتدایی و متوسطه، درمان، بازنشستگی و تأمین اجتماعی است. در واقع هدف اعلامی پرزیدنت بوش خلق «جامعه مالک» است که با هدف ۲۵ سال قبل خانم تاچر مبنی بر خلق «طبقه رای دهنده»^۶ متفاوت است (ر.ک به Thatcher 1993; Moore 1986). اما به رغم استدلالات قوی ارائه شده در دفاع از

1. Enron Corporation
 2. Worldcom Inc.
 3. Unbridled Competition
 4. United Air Lines
 5. Pension Benefit Guarantee Corporation
 6. Investor Class

«حسابهای شخصی»^۱ به عنوان یک انتخاب در برنامه بازنشستگی، طرح بوش با مخالفت گسترده مردم مواجه شد. مخالفان آشکارا این حرکت را تلاشی در راستای کاهش مزایای بازنشستگی و انتقال ریسک به افراد قلمداد کردند. به علاوه، بسیاری از ناظران بنیان نظری ارائه شده در دفاع از افزایش حق انتخاب را غلط می‌دانند (ر.ک به Polanyi 1977, 24).

شایان ذکر است که افزایش حق انتخاب در ایالات متحده نه به توانایی افراد برای انتخاب (یکی از کارکردهای توانمندی)، بلکه بیشتر به افزایش گزینه‌های در دسترس افراد اشاره دارد، اگرچه بی‌تردید حتی در کشوری بسیار پیشرفته این دو مکمل یکدیگرند.

۳-۴-۴- عقد قرارداد

علاوه بر کاهش بار مالیات، این اعتقاد در حال ریشه دوانیدن است که دولت باید عرضه کالاها و خدمات عمومی خاصی را از طریق عقد قرارداد برون‌سپاری^۲ به بخش خصوصی واگذار کند. همانگونه که در فصل اول بحث و بررسی شد طرح خصوصی‌سازی تأمین خدمات آموزشی، مراقبت‌های بهداشتی، مدیریت زندانها و دیگر خدمات مشابه در ایالات متحده بر بنیان نظریه کارآیی نسبی بخش خصوصی توجیه گردید. بسیاری از خدماتی که اخیراً توسط دولت ایالات متحده ارائه می‌شوند در نتیجه نیازشان به دستگاه اداری و مسائل مدیریتی پیش گفته بسیار هزینه‌بر ارزیابی شده‌اند. حامیان تأمین خدمات از طریق عقد قرارداد استدلال می‌کنند که با این کار از منابع به شکل موثرتری استفاده خواهد شد و هزینه‌ها اگر قطع نشوند حداقل کاهش می‌یابند و از این رهگذر بار بودجه دولت سبک خواهد شد. در نتیجه تمامی سطوح دولت گزینه عقد قرارداد را تعقیب می‌کنند، با این فرض که کارآمدتر است چرا که علاوه بر انتقال فرآیند تصمیم‌گیری مدیریتی به مدیرانی که با انگیزه کسب سود فعالیت

1. Private Accounts
2. Contracting Out

می کنند سختی کار بر عهده عرضه کنندگان (در این مورد کارکنان) قرار خواهد گرفت.

اما عقد قرارداد از بار مسئولیت دولت برای تصمیم گیری در این باره که آیا اصولاً باید خدمت مورد نظر ارائه گردد یا خیر و اگر جواب مثبت است، به چه میزان و به چه کسانی باید ارائه شود، نمی گاهد چرا که اینها تصمیماتی سیاسی هستند. در واقع طرح گنجاندن «حسابهای شخصی» به عنوان بخشی از اصلاحات پیشنهادی در سیستم تأمین اجتماعی ایالات متحده تلاش برای ترکیب عقد قرارداد با انتقال مسئولیت از دولت به افراد است.

در اینگونه طرحها، علاوه بر ناتوانی در انتقال مسئولیت، مسائل غیراقتصادی نیز وجود دارند. برای مثال همانگونه که رسانه های گروهی ایالات متحده در ۱۵ آگوست ۱۹۹۷ گزارش دادند، زندانیانی که از یکی از زندانهای دولتی به زندانی خصوصی در تگزاس منتقل شده بودند مورد سوءاستفاده فیزیکی نگهبانان زندان قرار گرفته و حقوق مدنی شان نقض شده است. این حادثه یادآور این موضوع بود که در تصمیم برای خصوصی سازی، شاخص های دیگری غیر از معیارهای اقتصادی نیز باید مد نظر قرار گیرد. این مطلب به ویژه در مورد جوامعی صادق است که حقوق افراد همیشه در اولویت قرار دارد. شاهد دیگر، پذیرش مسئولیت تأمین ایمنی فرودگاهها توسط دولت فدرال ایالات متحده پس از حملات یازده سپتامبر است که پیش از آن به دلیل ناکافی بودن خدمات به پیمانکاران خصوصی واگذار شده و مسئولیت آن بر عهده شهروندان ایالات متحده بود.

اگرچه عقد قرارداد بصورتی گسترده به عنوان روشی برای خصوصی سازی در ایالات متحده تعقیب شد اما استفاده از این شیوه به آمریکا محدود نمی شود و بسیاری از کشورها بویژه کشورهای توسعه یافته به عقد قرارداد به عنوان ابزاری برای کنترل هزینه ها متوسل شدند. اما همانگونه که قبلاً اشاره شد این شیوه با ریسک سیاسی^۱ همراه است.

1. Political Risk

۵-۴- چشم انداز بریتانیا

از منظر اهداف، اکثر ناظران اتفاق نظر دارند که برنامه خصوصی سازی بریتانیا اولین و برجسته ترین برنامه ای است که با هدایت خانم تاچر، دکترین اقتصاد محافظه کارانه را تعقیب نمود. این اتفاق درست در زمانی روی داد که اقتصادهای غربی به دلیل نرخ بالای بهره، تورم افسارگسیخته و بیکاری گسترده با معضل رکود فراگیر دست به گریبان بودند. همچنین چالش های مربوط به توانایی دولت در اقتباس اصول بازار آزاد بدون مانع تراشی برای فعالیت بخش خصوصی و سرمایه گذاری در صنایع ملی شده، به اندازه نرخ بالای بهره و رکود جهانی^۱ مشوق خصوصی سازی بودند.

در نتیجه و برخلاف فرآیند خصوصی سازی در ایالات متحده، خصوصی سازی در بریتانیا بر بنیان نظریه گشودن درهای بنگاه های دولتی به روی نظم بازار آزاد به نفع کارکنان، مدیران و مصرف کنندگان و نیز کاهش تکیه بر دولت استوار بود (رک به Moore 1986, 93). به این منظور بریتانیا در فاصله سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۷ از طریق عرضه عمومی سهام و استفاده از زیربنای نهادینه شده عرضه خدمات مالی، اغلب بنگاه های دولتی را خصوصی نمود.

۱-۵-۴- خلق فرهنگ شرکتی جدید

فضا برای تغییر گرایشات در زمان خانم تاچر جهت خلق یک «فرهنگ شرکتی»^۲ جدید بر اساس مشارکت گسترده در مالکیت خصوصی منابع تولیدی کشور و خلق طبقه جدیدی از رای دهندگان مساعد بود. به بیان اقتصادی همانگونه که جان مور، معاون امور مالی خزانه داری بریتانیا بیان داشته، هدف اولیه گشودن درهای بنگاه های دولتی به روی نظم بازار به نفع کارکنان، مدیران و مشتریان و کاهش تکیه بر دولت بود (Moore 1986, 93). این هدف عموماً این گونه تفسیر شد: بهبود کارایی درونی و تخصیصی؛ کاهش نیاز دولت به

1. Global Recession
2. Enterprise Culture

گرفتن وام؛ کاهش محدودیت بر سر راه اصلاح کارمندان و گسترش مالکیت سهامی^۱ در بین مردم و کارکنان.

از منظر کارآیی درونی، شرکتهای خصوصی شده کوچکتر پیش از واگذاری نیز در محیطی رقابتی فعالیت می کردند. اما از منظر انحصارات دولتی، این انحصارات در ابعادی به انحصارات خصوصی تبدیل شدند که نظارت پذیر باشند. همچنین قرار بود کارآیی درونی از طریق رقابت بین عرضه کنندگان و رژیم نظارتی که نظم مالی و عملیاتی را مورد تأکید قرار می داد، حاصل شود (Moore 1986, 97). بنابراین اختلافات از این انحصارات سرچشمه می گیرد. علی رغم تصمیم اولیه که قرار بود این انحصارات حداقل در خطوط منطقه ای خرد شوند، هر شرکت به عنوان یک واحد مستقل خصوصی شد. این به آن دلیل بود که هم مدیران و هم کارمندان با خرد شدن شرکتهای مخالف بودند.

شکست در تعقیب کارآیی درونی، از طریق معرفی رقابت به بروز تعارض بین انگیزه های سیاسی برنامه کمک کرد. به علاوه بسیاری از ناظران بر این اعتقاد بودند که رژیم نظارتی مأخوذه در مقایسه با نظم رقابتی سازوکار نظام-بخش ضعیف تری است. طبق گزارشها، شکست در تشویق رقابت در انحصارات خصوصی شده به افزایش هزینه های برخی از خدمات بویژه در عرصه مخابرات منتهی شد. از این رو در سالهای اولیه چندان پذیرفتنی نبود که در دفاع از دستاوردها در زمینه کارآیی در سطح شرکتی به خصوصی سازی خدمات و تأسیسات مخابراتی اشاره شود.

۲-۵-۴- فرصت طلبی سیاسی؟

دولت تاجر به اشکال مختلف از فرصت های سیاسی برآمده از خصوصی سازی بهره برد و استادانه آنها را سرمایه ای قرار داد تا بر نتایج انتخاباتی در جهتی خاص تأثیر گذارد. در واقع کسانی که از فروش خانه های دولتی در سال ۱۹۷۹ و سهام

1. Share Ownership

زیر قیمت بازار منتفع شده بودند، حمایت خود را در سال ۱۹۸۴ با انتخاب مجدد خانم تاچر برای بار دوم نشان دادند.

همانگونه که پیش از این بیان شد، بی تردید فروش دارایی‌های دولتی ۲۵ میلیارد پوند را به خزانه سرازیر و سود چشمگیری را نصیب اولین خریداران سهام به قیمت مقطوع کرد. در واقع در سال ۱۹۸۷، بسیاری از سهام شرکتها تنها یک روز پس از عرضه بیش از ۵۰ درصد سود نصیب صاحبان خود کردند. برای مثال ارزش سهام شرکت رولز رویس در روز تجاری پس از عرضه، ۷۰ درصد رشد کرد (ر.ک به Vickers and Yarrow 1995). به دنبال این جابجایی‌ها، منازل دولتی در سال ۱۹۷۹ به فروش رسید که با استقبال رای دهنده‌گانی مواجه شد که خود را ذینفع می‌دانستند. همچنین خصوصی سازی با انتقال کارکنان بخش دولتی به بخش خصوصی و شکل گیری «بازار سرمایه مردمی»^۱، موجب کاهش قدرت اتحادیه‌های کارگری^۲ یعنی پایگاه اصلی حزب کارگر گردید و به این ترتیب یکی از اهداف اعلامی خانم تاچر جامه عمل پوشید (ر.ک به Thatcher 1993).

ترکیب انتفاع طبقه‌ای خاص به هزینه ملت و تضعیف اتحادیه‌های کارگری در این فرآیند برخی از ناظران را به این نتیجه رسانید که برنامه خصوصی سازی با اهداف سیاسی شکل گرفته است. به نظر دوبک (Dobek 1993, 64):

«هنگامی که به محتوای سیاستهای انتخاباتی نظر می‌کنیم، برنامه خصوصی سازی خانم تاچر مبارزه‌ای با اهداف سیاسی برای گسترش طرفداران حزب حاکم به هزینه حزب مخالف است».

در نتیجه، حمایت از خصوصی سازی از رقم چشمگیر ۲۱ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۴ درصد در سال ۱۹۸۷ کاهش یافت (Crewe 1989, 249). همزمان حمایت از اتحادیه‌های کارگری از ۵۶ درصد در سالهای ۱۹۸۲-۱۹۷۹ به ۷۰

1. Peoples' Capital Market
2. Trade Union

درصد در سالهای ۱۹۸۷-۱۹۸۸ افزایش یافت.^۱ اما حمایت عمومی از اتحادیه‌های کارگری از سال ۱۹۸۸ به این سو به شدت کاهش یافته است. گذشته از واریز ۲۵ میلیارد پوند استرلینگ به خزانه بریتانیا، هنگامی که از چشم‌انداز سیاسی به مسئله می‌نگریم، از آنجا که این فرآیند موجب تغییر گرایش‌ها، خلق «فرهنگ شرکتی» جدید و طبقه‌ای جدید از رای‌دهندگان بر اساس مشارکت گسترده‌تر در مالکیت خصوصی منابع تولیدی کشور گردید، بسیار فرخنده بود. اما خصوصی سازی به رغم تحکیم اساس‌های سیاسی قدرت محافظه‌کاران، توسط دولت کارگری نیز پیگیری شد، همانگونه که شواهد مربوط به طرح‌های اعلامی دولت در سال ۱۹۹۸ برای فروش ۴/۹ میلیارد دلار دارایی‌های دولت نشان می‌دهند.^۲

اهداف برنامه خصوصی سازی در بریتانیا در محیط سیاسی آن زمان عملی شدند. به رغم مخالفت‌های اتحادیه‌های کارگری و دیگرانی که فرآیند را تقسیم دارایی می‌دیدند، یا در مواردی که به انحصارات دولتی مربوط می‌شد، خصوصی سازی را ناکارآمد تصویر می‌کردند، برنامه عموماً موفق بود. انتخاب مجدد خانم تاچر برای سومین بار نشان از اعتبار سیاستهای او داشت. اما مهم‌تر از همه این حقیقت بود که اهداف خصوصی سازی در چارچوب ظرفیت جذب اقتصادی بودند و بدون اختلالات اجتماعی که در کشورهای در حال توسعه با این فرآیند همراه بود، اجرا گردیدند. از این رو ۴۲ شرکت با ۹۰۰۰۰۰ نیروی کار تا سال ۱۹۹۰ خصوصی شدند و تا سال ۱۹۹۷ معادن ذغال سنگ، شرکت-های راه‌آهن و طرح‌های نیروگاه اتمی کاملاً در دل بخش خصوصی قرار گرفتند. خصوصی سازی بریتیش تله‌کام در تاریخ ۲۰ نوامبر ۱۹۸۴ ثابت کرد که انتقادات مطرح شده بی‌مورد هستند. به نظر فورمن پک:

1. Gallup Political Index 337, September 1988, 14.

2. Bray, N., 'Britain's Labr, Miming Tories, Unveils 3-Yer Privatization Plan', The Wall Street Journal, 12 June 1998, P. A9.

«قیمت‌ها کاهش یافتند، در اوایل دهه ۱۹۸۰ صف‌های ثبت نام تلفن محو شده و دیگر هرگز تشکیل نشدند و حتی تلفن‌های عمومی به کار افتادند پیش از آنکه ناظر شلاق خود را بکشد».^۱

۶-۴- چشم انداز اروپای غربی

مزایای اقتصادی و سیاسی همراه با خصوصی سازی در بریتانیا در اروپا نیز به بار آمد. کشورهای اروپای غربی نیز با اجرای برنامه‌های خصوصی سازی در اندیشه گسترش اساس مالکیت از طریق عرضه سهام بنگاههای دولتی همراه با اعمال نظارت در مورد عرضه‌کنندگان انحصاری خدمات بودند. در نتیجه به رغم مشکلات همراه با خصوصی سازی گروه بیمه‌گران ملی (GAN)^۲ و ناکامی شرکت رنو در تأمین سود سریع برای سرمایه‌گذاران پس از خصوصی سازی، فرانسه بلافاصله پس از بریتانیا قرار می‌گیرد.^۳ همچنین فرانسه مفهوم خصوصی سازی براساس حفظ سرمایه‌گذاران اصلی^۴ یا شرکای استراتژیک را مطرح کرد و در خصوصی سازی شرکتهای فرانسوی سوئز، پاریباس، مانترا و بانک بتی مون به کار برد. خصوصی سازی فرانس تلکام نیز یکی از این پروژه‌های عظیم بود. خصوصی سازی دوچ تلکام^۵ آلمان در نوامبر ۱۹۹۶ و استه^۶، شبکه مخابرات ایتالیا در ۱۹۹۷ به گسترش این فرآیند در اروپا کمک کرد.^۷ دیگر نمونه مهم در اروپای غربی، بزرگترین مورد خصوصی سازی در اسپانیا یعنی عرضه عمومی سهام شرکت ناسیونال الکتریسیته اسپانیاست که ما حاصل آن دستیابی دولت به تقریباً ۷/۲ میلیارد دلار سرمایه بود. پیش از آن، در ژانویه ۱۹۹۷ دولت اسپانیا از محل فروش ۲۱ درصد از سهام شرکت تلفونیکا در بازار سهام، ۶۰۷ میلیارد پزو نصیب خود کرده بود.

1. 'How Privatization Has Changed Britain', BBC News, December 3, 2004.

2. Groupe Des Assurances Nationales (GAN)

3. 'Privatization in Europe: Is The Price Right?', The Economist, 23 November 1996. P. 87.

4. Core Investors

5. Deutch Telekom

6. Stet

7. 'Privatization: A Soory Way To Sell The State', The Economist, 18 January 1997. P.72.

بی تردید، در مجموع کل اروپای غربی نمی توانست به سرعت و موفقیتی که بریتانیا به دست آورده بود، دست یابد. اگرچه اروپای غربی و بریتانیا هر دو سیاست رفاه اجتماعی را تعقیب کرده بودند اما آشکار است در حالی که تجربه بریتانیا در مورد رفاه اجتماعی در واقع با ملی سازی بزرگترین شرکتها در سال ۱۹۴۸ آغاز شد، در اروپا این مفهوم مهر تأییدی بر ساختار اقتصادی-اجتماعی اروپای مدرن بود. از این رو برنامه بریتانیا آشکارا بازگشت به بنیادگرایی بازاری یا به عبارت دیگر معکوس سازی فرآیند ملی سازی بود. از این منظر هر چقدر برای بریتانیا همگامی با ایالات متحده در ترویج بنیادگرایی بازاری آسان بود، فرانسه و آلمان با توجه به وجود دولتهای رفاه باید برنامه را با احتیاط پیگیری می کردند. این تعارض به ویژه زمانی آشکار شد که تونی بلر به عنوان رئیس دوره ای اتحادیه اروپا در نیمه دوم سال ۲۰۰۵ تقاضای اصلاح سیاست کشاورزی اتحادیه اروپا در حمایت از طرح ایالات متحده برای حذف یارانه های این بخش را مطرح و رئیس جمهور فرانسه ژاک شیراک با آن مخالفت کرد. همزمان اعلام طرح اخراج ۳۲۰۰۰ کارمند شرکت دوچ تله کام در اوائل نوامبر ۲۰۰۵ در طی سه سال در پاسخ به «رقابت شدید در این بخش» شاهی بر اعتبار خصوصی سازی در اروپاست.

۷-۴- چشم انداز اروپای شرقی

همانگونه که قبلاً عنوان شد هنگامی که مجارستان، لهستان و چکسلواکی (اکنون جمهوری چک) (EEC-3) با انگیزه پیوستن به اتحادیه اروپا، و مجارستان و لهستان با بخشش چشمگیر بدهی هایشان پذیرفتند به دنبال تقاضای انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی از سوی گورباچف در سال ۱۹۸۷ به الگوی اقتصاد بازار روی آوردند، بنیان نظری خصوصی سازی آن گونه که در ابتدا درک شده بود بسیار تقویت گردید. گورباچف فرآیند بازسازی ساختاری (پرسترویکا)^۱ را به عنوان مفهومی از مدرن سازی نظام اقتصادی بر اساس الگوی

1. Perestroika

کشوری در منطقه و در فضای گلاسنوست^۱ و دمکراتیزاسیون^۲ اساس نهاد (Gorbachev 1987, 63) و به این ترتیب ندانسته راه را برای تغییر جهت کامل بسوی نظام اقتصادی بازاری توسط اغلب این کشورها هموار کرد. روسیه به دنبال سقوط اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ آنها را بار دیگر متحد کرد. از منظر رویکرد، برنامه خصوصی سازی مجارستان از جمهوری چک و لهستان پیشی گرفت و رویکرد متخذه این کشور بیش از دو کشور دیگر بازار محور^۳ بود. با این وجود همگی آنها رویکردی مرحله ای را برگزیدند. مجارستان و لهستان در طول اجرای برنامه توسط صندوق بین المللی پول و بانک جهانی هدایت شدند. همانگونه که در فصل ششم تشریح گردیده است، جمهوری چک و روسیه راه گسترش پایه های مالکیت^۴ را عمدتاً از طریق توزیع پی گرفتند.

از نظر تعداد نقل و انتقالات، مجارستان با خصوصی سازی ۱۴۰ شرکت در فاصله سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲ از جمهوری چک و لهستان پیشی گرفت و اجرای برنامه را تا اواخر دهه ۱۹۹۰ به خوبی ادامه داد. در حالی که لهستان با ۶۷ مورد خصوصی سازی در مرتبه بعدی قرار گرفت، جمهوری چک با ترجیح دادن رویکردی کمتر تهاجمی به فرآیند و تلاش برای جلب مشارکت بیشتر مردم محلی با خصوصی سازی ۵۵ شرکت (۱۴ مورد در سال ۱۹۹۱ و ۴۱ مورد در سال ۱۹۹۲) مرتبه سوم را به خود اختصاص داد. همچنین از آنجا که جمهوری چک در جستجوی بخشش بدهی از سوی اعتباردهندگان غربی نبود، رویکردی فراگیرتر را با استفاده از سیستم توزیع کوپن سهام^۵ تعقیب نمود.

1. Glasnost

2. Demokratizacya

3. Market-Oriented

۴. Broad-Based Ownership، مراد گسترش بنیانهای مالکیت در بین اقشار مختلف مردم از طریق عرضه

عمومی سهام است. م.

۵. Voucher System، یکی از اشکال خصوصی سازی مردمی است که سهام به شکل یارانه های رایگان یا با بهایی ناچیز در اختیار مردم قرار می گیرد و هدف گسترش بنیانهای مالکیت را تعقیب می کند. م.

از نظر عواید حاصل از فروش، مجارستان در مجموع تقریباً ۲/۵ میلیارد دلار، جمهوری چک ۱/۹ میلیارد دلار و لهستان ۷۱۴ میلیون دلار به دست آوردند (Sader 1993, 21).

گذار بسوی اقتصاد بازاری

نباید از آسانی گذار این کشورها به اقتصاد بازار متعجب شد. این سه کشور پیش از آنکه ناگزیر گردند تا نظام اقتصادی مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز^۱ را در سال ۱۹۴۸ بپذیرند، اقتصاد بازاری نهادینه شده داشتند. این کشورها در واقع به عنوان بخشی از امپراطوری اطریش-مجارستان نمونه‌هایی از سرمایه‌داری اروپایی بودند که قوانین بازرگانی و دیگر قوانین حامی حقوق مالکیت فردی و نهادهای اقتصاد بازاری در این کشور تأسیس شده بودند. اما با آزادی اروپای شرقی به دست ارتش شوروی و موافقتنامه‌های بعدی بین متفقین پیروز در یالتا، این کشورها تحت نفوذ اتحاد جماهیر شوروی قرار گرفتند. ملی‌سازی، مالکیت اشتراکی^۲ و اقتصاد برنامه‌ریزی شده با تانکهای شوروی در بوداپست در سال ۱۹۵۶، در پراگ در ۱۹۶۸ و توسط دولتهای دست‌نشانده در آلمان شرقی و دیگر کشورهای اروپای شرقی تحمیل گردیدند.

عدم قطع روابط تجاری با غرب به ویژه با آلمان غربی شاخص دیگر تأثیر گذار در آسانی گذار این کشورها به نظام اقتصاد بازاری بود. پس از سال ۱۹۷۰، در نتیجه سیاست «اوست‌پلتیک بن»^۳ و نارضایتی رو به رشد از سیاستهای سرکوبگرانه شوروی، در اغلب موارد مراودات تجاری با غرب به ویژه با آلمان غربی بیش از سه برابر شد (ر.ک به Rutland 1997, 301). بر اساس اسناد موجود، دولت بن(آلمان. م) با اوست‌پلتیک اصولاً به دنبال کاهش وابستگی امنیتی خود به متحدین و همکاری اقتصادی با کشورهای اروپای شرقی را در

1. Central-Planning Economic System

2. Collectivization

۳. Bonn's Ostpolitik، سیاست گرایش به بلوک شرق است که در دهه ۷۰ میلادی توسط ویلی برانت صدر اعظم آلمان غربی مطرح شد و ایجاد روابط حسنه با آلمان شرقی را دنبال می‌کرد.

سر می‌پرورانید، به ویژه با آلمان شرقی که اتحاد مجدد آرزوی همیشگی بن بود (ر.ک به Jofe 1989, 119). از این رو در اغلب سالهای بین بهار پراگ^۱ (۱۹۶۸) و پرسترویکای گورباچف، این کشورها خاطره میراث تاریخی خود را از طریق تماس با غرب حفظ کردند.

۸-۴- چشم انداز کشورهای در حال توسعه

یکی از ویژگی‌های بارز خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه آن است که اهداف در ابعاد قابل توجهی از یک طرف بوسیله نقش بنگاههای دولتی در تولید ناخالص داخلی و از سوی دیگر با سطح بدهی خارجی تعیین گردیده‌اند. به نظر گلال (Galal 1991, ix) از منظر سهم بنگاههای دولتی در تولید ناخالص داخلی تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای بین کشورها وجود دارد: به استثنای چین، این سهم در اواخر دهه ۱۹۸۰ به طور متوسط در آسیا ۳ درصد، در آفریقا ۱۷ درصد و در آمریکای لاتین ۱۲ درصد بوده است. در مورد آفریقا درصد سهم این شرکتها از حداکثر ۴۰ درصد در سودان و ۳۷/۸ درصد در زامبیا تا حداقل ۸/۱ درصد در کنیا و ۶/۸ درصد در لیبیا در نوسان است (Nellis 1986, 7). از منظر سطح بدهی خارجی همانگونه که جدول ۲-۳ نشان می‌دهد در حالی که در سال ۱۹۸۳ بدهی خارجی کشورهای پیش گفته به جز چند استثناء کمتر از ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی بوده، بدهی خارجی تا سال ۱۹۹۴ هم به طور مطلق و هم به عنوان درصدی از تولید ناخالص ملی بیش از دو برابر شده است. بنابراین موضوع مشترک ادبیات مربوطه از منظر اهداف خصوصی سازی، ضرورت کاهش ابعاد دولت و بدهی کمرشکن خارجی است.

خصوصی سازی به عنوان اولین ابزار اصلاحات اقتصادی در کشورهای در حال توسعه بوسیله از پدیده بحران بدهی و افزایش این بار طاقت فرسا حمایت گردید. برنامه خصوصی سازی بریتانیا به عنوان الگو پذیرفته شده و شرایط خاص کشورها نادیده گرفته شد. از این رو چشم اندازهای خصوصی سازی در

1. Prugue Spring

کشورهای در حال توسعه بازتابی از تعصب نسبت به اقتصاد سستی بود و همانگونه که توسط پیمان نامه واشنگتن طراحی شده بود قاطعانه توسط مؤسسات مالی بین‌المللی تعقیب گردید. بویژه تلاش گردید تا فرصت لازم برای سرمایه‌گذاری از سوی سرمایه‌گذاران غربی فراهم آید و بازپرداخت بدهی خارجی که عمدتاً از مؤسسات و بانکهای غربی به شکل وام دریافت شده بود امکان‌پذیر گردد. بنابراین خصوصی‌سازی نه یک انتخاب، بلکه بر اساس برنامه «تسهیل تعدیل ساختاری پیشرفته»^۱ صندوق بین‌المللی پول، یک الزام بود. در واقع برای کشورهای بدهکاری که در اندیشه خلاصی از بار بدهی‌ها بر اساس ترتیبات کلپ پاریس^۲ بودند یکی از پیش‌شرطهای مهم برای مشارکت، پذیرش ابزارهای بازسازی ساختاری از جمله خصوصی‌سازی بود. بنابراین خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه دو مشخصه متمایز داشت، یک ویژگی حاکمیت بازار^۳ با شور ایدئولوژیکی (Stiglitz 2002, 73) و ویژگی دیگر گرایش بسوی دموکراسی است.

۱-۸-۴- اصلاحات ساختاری بنیادی

خصوصی‌سازی با پیمان نامه واشنگتن به عنوان دکترین، در پی انجام اصلاحات ساختاری بنیادینی بود که با هدایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی صورت می‌گرفت. سختگیری این نهادها در تغییر سیاست برای همگامی با طرح بیکر (به عنوان پیش‌درآمد پیمان نامه واشنگتن) منعکس است. بنابراین استنباط استاندارد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی واگذاری بنگاههای دولتی غیرخودکفا و فروش آنهایی بود که تصور می‌شد به دست بخش خصوصی بهتر اداره می‌شوند. همچنین ترمیم و بازسازی ساختاری به مواردی که «عملکردشان برای موفقیت یا شکست دیگر بازیگران اقتصادی حیاتی است»

1. Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)

۲. کلپ پاریس عمدتاً متشکل از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی است که هدف اجتناب از قصور در پرداخت وام توسط دولتهای عضو به کشورهای فقیر عمیقاً مقروض را تعقیب می‌کند.

3. Market Supremacy

(Galal 1991, 1)، محدود شد. به علاوه این اعتقاد که نهادهای ضروری بی تردید در پی اساس نهادن حقوق مالکیت خواهند رفت و هرگونه اختلافی در آینده باید به سرعت حل و رفع شود به تقویت رویکرد «یکی مناسب برای همه» در فرآیند خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه کمک کرد.

به علاوه این اعتقاد که «... نظریاتی که تمامی علل را به عوامل خارجی نسبت می دهند» نیروهای تسهیل گر داخلی این کشورها را فراموش کرده اند، رویکرد تهاجمی صندوق بین المللی پول به خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه (Husain 1994, 5) را توجیه می کرد. در نتیجه از ۱۴۷ مورد پروژه اصلاح بنگاههای دولتی مورد حمایت بانک که تا پایان ژوئن ۱۹۸۹ انجام گرفت، ۶۷ مورد تعدیل ساختاری بود که ۳۶ مورد از این ۶۷ مورد در آفریقا بوده است. همچنین ۸۰ مورد از مجموع پروژهها در آفریقا بوده اند (ر.ک به Galal 1991, 14). به علاوه، ۷۴ مورد از پروژههای بانک عنصری از واگذاری داشته اند که از این میان، ۴۵ مورد در ۲۲ کشور آفریقایی، ۱۸ مورد در ۹ کشور آمریکای لاتین (از جمله ۵ مورد در جامائیکا) و ۷ مورد در ۴ کشور آسیایی بوده اند.

رویکرد دسته بندی خودکار^۱ به خصوصی سازی بر اساس امضای موافقتنامه وام با صندوق بین المللی پول و ترتیبات کلپ پاریس، به این نتیجه گیری منجر شد که «توانایی نهادهای بین المللی برای اعمال فشار با هدف خصوصی سازی با سطح استیصال وام گیرنده رابطه مستقیم دارد» (Babai 1988, 268). در واقع بسیاری بر این اعتقاد هستند که صندوق و بانک جهانی نهادهایی هستند که سیاستهای بازسازی ساختاری را به منظور تضمین بازپرداخت بدهیهای کشورهای جهان سوم^۲ بر آنها تحمیل می کنند.

بی تردید، بسیاری از تغییرات در برنامه بازپرداخت وامها پیش از هر چیز با هدف بازپرداخت بدهیهای قدیمی و وامهای بانکهای تجاری انجام شد. همانگونه که هلیئر (Helleiner 1992) نشان داده است در مواردی که درآمدهای

1. Automatic Resort
2. Third World

حاصل از خصوصی سازی ناکافی تشخیص داده شده، وام‌هایی با شرایط مناسب پرداخت گردیده است. همانگونه که در جدول ۲-۳ آمده، حتی بدهی خارجی به صورت مطلق و همچنین به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی برای اغلب کشورهایی که در فهرست آمده‌اند بیش از سه برابر شده است.

به علاوه همانگونه که هلینر نشان می‌دهد از سال ۱۹۸۴ به این سو حجم وام‌های پرداختی انجمن بین‌المللی توسعه (IDA)^۱ سالانه بیش از دو برابر شده و همزمان، به ویژه بین سالهای ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۷ بدهی‌های خصوصی بازپرداخت شده‌اند، به همین دلیل رابطه مثبتی بین این وام‌ها با تغییر وضعیت بانکها در سال ۱۹۸۷ (ر.ک به فصل اول) و افزایش بدهی خارجی کشورهای در حال توسعه وجود دارد.

بی‌تردید تغییر جهت از وام‌های بانکهای تجاری به وام‌های انجمن بین‌المللی توسعه رخ داده است. به علاوه از آنجا که بازپرداخت و نرخ بهره از سال ۱۹۸۴ به این سو سالانه بیش از دو برابر شده است، در سال ۱۹۸۷ سرمایه‌ها به صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی سرازیر شدند. همزمان در نتیجه آزادسازی بازارهای مالی جهانی و ظرفیت بالقوه آسیا و آمریکای لاتین برای کسب سود، سرمایه‌های بخش خصوصی بسوی این مناطق روانه شدند.

همانگونه که در فصل اول عنوان شد به رغم فشارهای صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به جز خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه بزرگتر آمریکای لاتین و شرق آسیا، این فرآیند در طول این سالها در همه کشورها با موفقیت یکسانی همراه نبوده است. تعداد شرکتهای خصوصی شده در کشورهای در حال توسعه بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۴ جمعاً حدود ۳۳۰۰ مورد با درآمد ۱۱۲ میلیارد دلار بوده که عمدتاً متعلق به آمریکای لاتین می‌باشند.

1 . International Development Association

۲-۸-۴- اصلاح یا تقسیم دارایی؟

تحمیل خصوصی سازی بر کشورهای در حال توسعه فقیر خصوصاً آفریقایی، این استنباط را در بین بسیاری از رهبران آنها تقویت کرد که برنامه های خصوصی سازی اصولاً «تقسیم منابع»^۱ به نفع سرمایه گذاران خارجی است که به تفسیر رئیس جمهور اسبق تانزانیا «تاراج منابع عمومی»^۲ می باشد. بسیاری از این رهبران به قیمت های حراجی اشاره کرده اند که بر اساس آنها دارایی های کشورشان به خارجی ها فروخته شده است. همزمان همانگونه که در ادبیات مربوطه بطور مستند بیان گردیده است، فساد فراگیر در کشورهای در حال توسعه نیز به تقویت این استنباط نه از سوی سیاستمداران که از سوی شهروندان کمک کرده است: سرمایه گذاران مشتاق اند تا دارایی های تولیدی را به زیر قیمت بازار کسب کنند یا مجدداً به دارایی هایی دست یابند که قبلاً مصادره شده و با کمال میل در اختیار مقامات دولتی سودجو قرار داده شده بود. در مورد خصوصی سازی مجدد اموال مصادره شده، مؤسسات مالی بین المللی نه تنها چشمان خود را بر روی فساد بستند بلکه با میل و رغبت نگرانیهای سرمایه گذاران خارجی را مدنظر قرار دادند. در نتیجه، مقامات دولتی و سیاستمداران در «بازی» چیره دست شدند و غنایم در بین مفسدان تقسیم گردید. اقدامی که زنگ خطر را برای جامعه بین المللی کمک-دهندگان به صدا درآورد و به هماهنگی بیشتر سازمانهای کمک دهنده در کنترل استفاده از منابع کمک دهنندگان منجر شد.

اما سرمایه گذاران خارجی تنها کسانی نبودند که از خصوصی سازی در این دوره منتفع گردیدند. پیدایش طبقه ای از الیگارش ها در روسیه شاهدهی بر تلاش بورس بازان محلی برای کسب حقوق مالکیت در شرکتهای سابقاً دولتی است. در گویان سرمایه گذاران محلی نیز از رویکرد فروش اموال منتفع شدند و شرکتهایی که به لحاظ تجاری ارزشمند بودند را به قیمتی زیر ارزش بازاری آن به دست آوردند. درواقع، درمورد گویان گذشته از نگرانیهایی که در مورد

1. Asset-Stripping
2. Looting Public Resources

خصوصی سازی های قبلی بیان شده بود، شرکت گویانا استورز با مسئولیت محدود^۱ بر اساس مبلغ چشمگیری ودیعه به دلار آمریکا خصوصی شد. این مبلغ توسط خریدار محلی و با یک چمدان پول از آمریکا، بدون پرسش درباره منشأ آن آورده شده بود و هنوز هم دولت گویان کل مبلغ را دریافت نکرده است.

۳-۸-۴- تغییر جهت بسوی دموکراسی

از منظر اصلاحات سیاسی همانگونه که در ادبیات مربوطه آمده است به رغم آنکه بر طبق منشورهای صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، از آنها خواسته شده تا به لحاظ سیاسی بی طرف باشند و از مداخله در امور سیاسی کشورهای عضو پرهیز نمایند،^۲ در سالهای اخیر این نهادها به شکل برجسته تری مسائل حکمرانی را در تصمیم گیری های خود وارد کرده اند. بی تردید، این نهادها بر این عقیده اند که پیشرفت اقتصادی و اجتماعی بدون وجود نهادهای دولتی کارآمد و قابل اعتماد ممکن نیست. به قول جیمز ولفنسون ریاست اسبق بانک جهانی «تاریخ به کرات نشان داده است که حکمرانی خوب نه یک کالای لوکس بلکه که یک ضرورت است. بدون وجود دولتی کارآمد، دستیابی به توسعه، در ابعاد اقتصادی و اجتماعی غیرممکن است». از اواخر دهه ۱۹۸۰ تعداد کشورهایی که دموکراسی را تعقیب می کنند رو به افزایش است و این نشان دهنده تأکید بر حکمرانی سیاسی است.

۴-۸-۴- دیگر اهداف

در خصوصی سازی به جز اهداف ضمنی دستیابی به وامهای تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول و عضویت در کلوپ پاریس، اهداف عملی آشکار دیگری نیز تعقیب می شود. در مورد منطق نظری این اهداف قبلاً بحث و بررسی

1. Guyana Stores Limited

2. See Article III, Section 5b of The World Bank's Articles of Agreement

شد. به منظور دستیابی به این اهداف ترکیبی از سیاستهای اصلاحی^۱ (از جمله واگذاری) طراحی و اجرا شدند که با موفقیت‌هایی نیز همراه بوده‌اند. در هر کجا اصلاحات اجرا شده‌اند، نتیجه همانگونه که تجربه تایلند و ترکیه نشان می‌دهد افزایش سودآوری در شرکتها بوده است و یا مانند کشورهای جزیره موریس، نیجر و مالی نتیجه کاهش ضررها بوده است. اما حتی در خود بانک جهانی نگرانیهایی در این باره ابراز می‌شد که «در بحث ضرورت کاهش چشمگیر ابعاد بخش دولتی، بدون تحلیل پیامدهای آن تندروی شده است. اغلب برچیدن برخی از کارکردها انجام کارکردهای دیگری را اجتناب ناپذیر می‌سازد» (Galal 1991, 3). در واقع، از آنجا که بنگاههای دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نقش برجسته‌ای را در ایجاد همبستگی اجتماعی ایفا می‌کنند، سازوکارهای اصلاحات اقتصادی به بروز اختلالات اجتماعی منجر شده که پیمان‌نامه واشنگتن پاسخی برای آنها ندارد. نکات بالا با بررسی بیشتر تجارب متعارض چند کشور در حال توسعه آشکارتر می‌شود.

۵-۸-۴- تجربه چند کشور

تجارب که در ادامه می‌آیند، تفاوت میان اهداف و در واقع نتایج خصوصی سازی را در بین چند کشور در حال توسعه نشان می‌دهند.

نیجریه

نیجریه نیز به مانند اغلب کشورهای آفریقایی تازه استقلال یافته به فاصله کوتاهی پس از کسب استقلال کنترل نهادهای پیشرو اقتصادی خود را در دست گرفت. به پشتوانه درآمد بادآورده نفت پس از اولین شوک نفتی در سال ۱۹۷۳ به بزرگترین اقتصاد دولتی در آفریقای زیر صحرای بدل شد. بخش دولتی با ۲۷۵ شرکت فدرال و ۶۰۰ شرکت دولتی ایالتی، ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی را در اختیار داشت. دو سوم شرکتهای فدرال در بخش بازرگانی فعال بودند که به عقیده بسیاری از ناظران معتقد بودند که بهتر است به بخش خصوصی واگذار

1. Reform Policies

شوند. به علاوه نیجریه به مانند اغلب کشورهای آفریقای زیر صحرای، به جای سیاست های متغیر روابط اقتصادی بین الملل اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوائل دهه ۱۹۸۰ بیشتر بر «بومی سازی» متمرکز شده بود. عوامل خارجی پیش بینی نشده (سقوط قیمت کالاها و نرخ بهره بالا) که پیش بینی نشده و بنابراین تمهیداتی در برابر آنها تدارک دیده نشده بود که در کنار بی تجربگی یک دولت تازه استقلال یافته بر عوامل درون کشوری ناکارآمدی افزوده شدند.

در شرایطی که بخش دولتی نیجریه متورم و بخش صنعتی آن تنها از ۳۵ درصد ظرفیت خود استفاده می کرد (Lewis 1990, 278)، هدف از خصوصی سازی، افزایش فرصت های شغلی یا منفعت مصرف کنندگان و یا در واقع تعمیق یا گسترش تعداد ذینفعان محلی نبود. بلکه ضرورت خصوصی سازی از شکست در توسعه سازوکارهای انتظام بخش^۱ برای مدیریت صحیح اقتصاد مدرن و همچنین فساد فراگیر نشأت می گرفت. با بخش دولتی که طبق برآوردها متحمل سالانه ۲ میلیارد دلار ضرر می شد (Lewis 1990, 279)، هدف خصوصی سازی صرفاً بهینه سازی بخش بود. این اقدام تا ۴۰ درصد هزینه بخش دولتی برای مصرف بودجه غیر حقوقی^۲ دولت را کاهش می داد و از این رهگذر منابع برای بازپرداخت بدهی ها، هدف اصلی طرح بیکر، آزاد می گردید. در این ارتباط نیجریه برخلاف اغلب دیگر کشورهای در حال توسعه که برنامه های تعدیل ساختاری را اجرا کردند، در سال ۱۹۸۵ تصمیم گرفت تا بدون بهره گیری از وام تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول به تعقیب برنامه خود با کمک بانک جهانی مبادرت ورزد.

اما شرایط تعقیب اهداف خصوصی سازی در نیجریه با بریتانیا بسیار تفاوت داشتند. علاوه بر زیرساخت های خراب، ناتوانی بخش خصوصی برای جذب و عدم تمایل این بخش به پذیرش خطرات، وضعیت بخش کشاورزی نیز تاسف بار بود. همانگونه که در فصل اول اشاره شد، از زمان رکود بزرگ، قیمت جهانی

1. Disciplinary Mechanism
2. Non-Salary Budget

کالاها در پایین ترین حد خود بود و خشکسالی فراگیر در منطقه تلفات فراوانی بر جای گذارده بود. به علاوه نیجریه، بار بدهی خارجی بزرگی داشت که باید بازپرداخت می شد. همانگونه که جدول ۲-۳ نشان می دهد، بدهی خارجی نیجریه از ۱۱/۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۳ با رشد ۱۸۰/۳ درصدی به ۳۲/۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۹ رسیده بود. در نتیجه، به رغم بازسازی ساختاری و برنامه ریزی مجدد، بازپرداخت بدهی خارجی به عنوان درصدی از صادرات از ۱۸/۶ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۲۱/۳ درصد صادرات در سال ۱۹۸۹ افزایش یافت و به رقم ۳۳/۴۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۴ رسید. به علاوه پرداخت بهره به عنوان قسمتی از خروج سرمایه، به ۷۸/۵ درصد در سال ۱۹۸۹ رسید. بنابراین در حالی که ضرورت انجام اصلاحات از اکثر کشورها بیشتر بود، به دلیل پیامدهای اقتصادی و اختلالات اجتماعی هزینه اصلاحات نیز بیشتر از کشورهای دیگر بود. با این وجود با فروش ۲۹ شرکت دولتی از مجموع ۱۴۰ مورد به ارزش ۱۱۰ میلیون دلار بین سالهای ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲، سابقه نیجریه در خصوصی سازی از اکثر کشورهای آفریقایی زیر صحرای بهتر است. یکی از این ۲۹ مورد، ۵۰ میلیون دلار یا ۴۵ درصد از عواید حاصل از کل فروش را به خود اختصاص می دهد. بانک جهانی نیجریه را در زمره کشورهایی قرار داد که نسبتاً در اجرای برنامه خصوصی سازی موفق بوده اند (Megyery & Sader 1997, 6). در واقع اگر چه در سال ۱۹۹۴ حجم بدهی خارجی نیجریه به ۳۳/۴۸ میلیارد دلار رسید اما به عنوان درصد تولید ناخالص داخلی نسبت به سال ۱۹۸۹ کاهش یافت. در واقع نیجریه یکی از معدود کشورهایی است که کاهش بدهی هم به نسبت تولید ناخالص داخلی و هم صادرات را تجربه کرد. به رغم این شاخص های مثبت همانگونه که در اکونومیست گزارش شده است دولت نیجریه نسبت به خصوصی سازی بیشتر موضعی اعتراضی اتخاذ کرد. گفته می شود یکی از وزرای دولت اظهار داشته است: «آنقدر نفت داریم که بدون پول یا مشورت با شما بتوانیم کار خود را انجام دهیم»^۱.

1. 'Nigeria: Privatization? Forget It', in *The Economist*, 18 January 1997.

آفریقای جنوبی

اگرچه آفریقای جنوبی یک کشور در حال توسعه به مفهوم عام آن نیست اما نمونه‌ای منحصر به فرد از نحوه فائق آمدن بر موانع ساختاری مشارکت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که انرژیهای ملی برای ملت سازی را در چارچوب نهادهای حامی بازار متمرکز نموده است. در این نمونه، احقاق حقوق سیاه پوستان با ویران سازی نهادهای مالی همراه نبود. اینکه این هدف چگونه محقق شد نیازمند آزمون و بررسی دقیق است، اگر می‌خواهیم الگویی بالقوه برای کسانی باشد که همچنان مفهوم مشارکت را مفهومی چالش برانگیز می‌دانند.

برنامه توسعه و بازسازی ساختاری

پس از دهه‌ها حاکمیت نظام تبعیض نژادی^۱، در اولین روز ماه می سال ۱۹۹۴ نلسون ماندلا از طریق انتخابات ارکان حکومت آفریقای جنوبی را در دست گرفت. در ابتدا تمرکز نه بر انتقام بلکه بر صلح، بازسازی و توسعه قرار داشت. از این رو در همین سال دولت به دنبال تصویب قانون تأسیس «صندوق برنامه توسعه و بازسازی»^۲ آن را تأسیس کرد. اهداف این صندوق که زیر نظر وزارت دارایی قرار داشت عبارت بودند از: آغاز برنامه‌های کلیدی؛ انعکاس برنامه توسعه و بازسازی در بودجه؛ ترویج اصلاحات نهادی و تسهیل بازسازی ساختاری بخش دولتی که همه اهداف با تمرکز بر جبران مظالم دوران آپارتاید صورت گرفته بودند.^۳

در ۲۶ جولای ۱۹۹۵ کابینه دولت منتخب کمیته‌ای را برای تهیه طرحی با هدف دستیابی به رشد اقتصادی تشکیل داد. از جمله اختیارات کمیته تعیین جایگاه اقتصادی تا سال ۱۹۹۴، شناسایی موانع رشد و دستیابی به طرحی بود که اقتصاد کشور را از طریق سیاستهایی که منعکس کننده تنوع قومی و مشوق

1. Apartheid Rule

2. Reconstruction And Development Programme Fund

3. Government of South Africa, 'Financing The RDP',
[Http://www.Southafrica.Net/Economy/Finance/Rdp.Html](http://www.Southafrica.Net/Economy/Finance/Rdp.Html).

مشارکت تمام عیار تمامی اتباع کشور هستند، توسعه بخشد. هدف بنیادی برنامه توسعه و بازسازی در آفریقای جنوبی، دستیابی به وحدت از طریق برنامه‌ای جامع برای اصلاحات اقتصادی و اجتماعی بوده و هست.

در هشتم ماه می ۱۹۹۶ قانون اساسی آفریقای جنوبی به تصویب رسید و در سوم فوریه ۱۹۹۷ اجرایی شد. قانون اساسی بازتاب اهداف و آرزوهای ملتی است که با الهام از «... صلح، وحدت ملی^۱ و اعتقاد به جمهوری» دوباره متولد شده است. در سال ۱۹۹۷ بودجه دولت بازتاب کامل اهداف برنامه توسعه و بازسازی به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر سیاست دولت بود. به همین ترتیب این برنامه هنوز هم معرف توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور و نهادهای آن در قرن بیست و یکم است.

یکی از اهداف اصلی برنامه توسعه و بازسازی تسهیل نرخ رشد سالانه کشور تا ۶ درصد بود که بهبود رقابت‌پذیری^۲ کشور در بازار جهانی را به عنوان یک راهبرد، الزامی می‌ساخت. این سیاست مستلزم کاهش ارزش پول کشور بود (که در فوریه ۱۹۹۶ عملی شد) و اگرچه فرصتی برای تولیدکنندگان کالاهای تجاری فراهم آورد، موجب گردید تا قیمت کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای نیز افزایش یابد. همزمان کنترل تورم دو پیامد در پی داشت؛ یکی دولت را ملزم ساخت تا هزینه‌های خود را کاهش دهد و دوم نرخ بهره را بالا نگه داشت. تا آوریل ۱۹۹۶ نرخ بهره از ۱۲ درصد سال ۱۹۹۳ به ۱۶ درصد افزایش یافت. این افزایش به صورت مرحله‌ای بود. در سپتامبر ۱۹۹۴ یک درصد و سپس در سه نوبت هر بار یک درصد دیگر افزایش یافت. همانگونه که دولت آفریقای جنوبی گزارش داده «حفظ نرخ بهره حقیقی در چند سال گذشته نه تنها تورم را در سطح تک رقمی نگه داشته، بلکه به استثنای پیشرفت‌های اخیر بی‌ثباتی شماری از متغیرهای مالی را نیز کاهش داده است».^۳

1. National Unity

2. Competitiveness

3. Government of South Africa, 'Review of Economic Developments Since 1994',
[Http://www.Css.Gov.Za/Economy/Finance/App1.Html](http://www.css.gov.za/economy/finance/app1.html).

در کنار تسهیل کناره گیری رزرو بانک^۱ از بازار مبادلات ارزی، آزادسازی کنترل بودجه و حذف «راند مالی»^۲ از دیگر اصلاحات سیاستی پولی بود که در سال ۱۹۹۵ به اجرا گذارده شد.^۳ استریل سازی^۴ جریانهای مالی عظیم به داخل کشور از سال ۱۹۹۴ دولت را قادر ساخت تا حدودی کنترل خود بر گرایش راند به صعود را کنترل کند، گرایی که در سال ۱۹۹۵ در نتیجه جریان سرمایه کوتاه مدت به داخل مشاهده شد. ذخیره طلا و ارز خارجی بانک تا ۹/۱ میلیارد راند در خلال سال ۱۹۹۵ افزایش یافت.^۵

دولت علاوه بر سیاستهای پولی اجرا شده از سال ۱۹۹۵ در تعقیب اهداف برنامه توسعه و بازسازی، قدمهایی را در راه آزادسازی تجارت^۶ برداشت. حذف تحریمهای تجاری^۷ علیه آفریقای جنوبی که توسط سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی برقرار شده بود، دولت وحدت ملی^۸ را قادر ساخت تا از معضل محدودیت بر واردات آزاد گردد. تعرفهها جایگزین محدودیتهای کمی شدند. با حذف تقریباً نیمی از خطوط تعرفه ای^۹ ساختار تعرفه ای موجود منطقی گردید و تعرفه های باقی مانده در سال ۱۹۹۵ حذف گردیدند. در اکتبر ۱۹۹۵ هزینه های اضافی بر واردات کاملاً حذف گردیدند و در سال ۱۹۹۷ برنامه عمومی مشوق صادرات به طور کامل کنار گذارده شد.

در تلاش برای بازسازی اقتصاد کشور، مشوقهای مالیاتی از جمله تخفیف استهلاك به کارخانه داران پیشنهاد شد. از اول جولای ۱۹۹۶ به کارخانه ها اجازه داده شد تا پس از سه سال ماشین آلات خود را مستهلك اعلام کنند. این تخفیف مالیاتی جدید به ماشین آلاتی تعلق می گرفت که بین اول جولای ۱۹۹۶ تا سی و

1. Reserve Bank

۲. راند (واحد پول آفریقای جنوبی) مالی یکی از رژیمهای ارز دو سیستمی بود که دولت آفریقای جنوبی به منظور تمایزگذاری بین معاملات ارزی خارجیان مقیم و غیرمقیم به کار می گرفت.

۳. پس از کاهش ارزش راند، رزرو بانک مجدداً به بازار مبادلات ارزی بازگشت.

4. Sterilization

۵. دولت آفریقای جنوبی، «توسعه نرخ مبادله»، به نقل از گزارش؛ بررسی پیشرفتهای اقتصادی.

6. Trade Liberalization

7. Trade Sanctions

8. African National Union Government

9. Tariff Lines

یک سپتامبر ۱۹۹۹ به کار گرفته شده بودند. به علاوه به کارخانه‌داران اجازه داده شد تا پس از گذشت ده سال ساختمانها را نیز مستهلک اعلام کنند. به منظور تقویت سرمایه‌گذاری خارجی از اول اکتبر ۱۹۹۵ سهام‌داران غیرمقیم از پرداخت مالیات معاف شدند.^۱

برنامه تخفیف مالیاتی که بر اساس ماهیت پروژه‌ها استوار بود منعکس‌کننده یکی دیگر از اهداف برنامه توسعه و بازسازی است. مهمترین معیارهای آن سطح ارزش افزوده داخلی، ذخیره مبادله ارزی، جذب نیرو و موقعیت منطقه‌ای بود که به عنوان «مناطق توسعه صنعتی»^۲ نامیده می‌شد.

خصوصی سازی

یکی از جنبه‌های مهم برنامه توسعه و بازسازی، خصوصی سازی بنگاههای دولتی بود. به عنوان بخشی از فرآیند ارزیابی و مشاوره در مورد خصوصی سازی، شش کارگروه موظف بخشی^۳ تشکیل شد تا در باب بازسازی ساختاری بنگاههای دولتی به تدوین اصول راهنما مبادرت ورزند. قرار بود گروه‌ها بر اساس بهترین راه دستیابی به اهداف اعلامی دولت و با توجه به فهرستی از مؤلفه‌هایی همچون؛ خصوصی سازی بخشی تا کامل، سرمایه‌گذاران استراتژیک، فروش امتیاز و عقد قرارداد با بخش خصوصی، بهترین طرح خصوصی سازی را شناسایی کنند. مشارکت بخش خصوصی یکی از جنبه‌های ضروری فرآیند بود و به این منظور دولت در سپتامبر ۱۹۹۵ مجموعه‌ای از رهنمودها را به تصویب رسانید.

بر اساس مشاوره‌های گروههای شش‌گانه، بنگاههای دولتی به سه مجموعه اصلی تقسیم شدند: مجموعه اول متشکل از شرکتهایی بود که برای «تأمین نیازهای اولیه»^۴ ضروری تشخیص داده شدند و تمامی تأسیسات زیربنایی را در بر می‌گرفت؛ مجموعه دوم شرکتهایی را شامل می‌شد که اگر چه برای منافع

۱. رک به بودجه سال ۱۹۹۵ دولت آفریقای جنوبی

2. Manufacturing Development Zones

3. Sectoral Task Groups

4. Providing Basic Needs

عمومی یا سیاستگذاری دولتی تقریباً مهم بودند اما زیربنایی تشخیص داده نشدند؛ و مجموعه سوم شامل شرکتهایی می شد که هیچگونه توجیه منطقی برای گنجاندن آنها در بخش دولتی وجود نداشت. بر این اساس، خصوصی سازی به یکی از مؤلفه های درونی بازسازی ساختاری در آفریقای جنوبی تبدیل شد.

اهداف اصلی برنامه بازسازی ساختاری عبارت بودند از:

«... تسهیل رشد اقتصادی، اجرای برنامه توسعه و بازسازی، گسترش ابعاد مالکیت شهروندان در اقتصاد آفریقای جنوبی، بسیج منابع بخش خصوصی، کاهش بدهی های دولت، ارتقاء رقابت پذیری شرکتهای دولتی، ترویج رقابت منصفانه و تأمین مالی رشد و الزامات رقابت پذیری».^۱

اگرچه این اهداف سیاستی در تمامی اصلاحات زیربنایی آفریقای جنوبی مشترک بودند، اما به دلیل الزامات خاص و بسته به اهمیت بخش مربوط به شیوه های مختلفی اجرا شدند. برای مثال منابع بخش آب از دیگر برنامه های دولت که قبل از تصویب و اجرای برنامه توسعه و بازسازی وجود داشتند، تأمین شدند. این یک تصمیم سیاستی آشکار برای تأمین بخشی از سرمایه برنامه بازسازی ساختاری زیرساختها^۲ و مشوق فعالیت اقتصادی و افزایش اشتغال در شهرها و شهرستانهای دوردستی بود که در زمان رژیم آپارتاید فراموش شده بودند.

ترینیداد و توباگو

می توان بین ترینیداد و توباگو و نیجریه شباهتهایی یافت: هیچکدام نمی توانستند تأثیرات پول بادآورده نفت را کنترل کنند؛ هر دو بنگاههای دولتی مخصوص خود را با اعطای کمک های فراوان توسعه دادند؛ و هر دو از سقوط قیمت نفت در دهه ۱۹۸۰ خسارت دیدند. اما بر خلاف نیجریه، محرکه توسعه

1. Government of South Africa, 'Privatization',
Http://:Www.Southafrica.Net/Economy/Profile/Private.Html.

۲. سخنرانی وزیر دارایی در ۱۸ فوریه ۱۹۹۷.

بخش دولتی در ترینیداد و توباگو میراث برده‌داری^۱ و نیروی کار قراردادی در دوران استعمار بود. این کشور در تلاش برای اجرای سیاست در بر گیرندگی بر خلاف بومی سازی، بخش دولتی خود را بدون توجه به نسبت آن با بخش خصوصی گسترش داد. از این رو تا سال ۱۹۸۵ بنگاه‌های دولتی تقریباً ۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی، ۱۳ درصد از نیروی کار شاغل و ۲۶ درصد از سرمایه‌گذاری ملی را به خود اختصاص می‌دادند (Adam et al., 1992, 182). همچنین دولت علاوه بر هزینه‌های کمرشکن، یارانه‌های سنگینی را به بنگاه‌های دولتی ناکارآمد که نواقص عملیاتی چشمگیری داشتند، ارائه می‌داد. با سقوط قیمت نفت در اواسط دهه ۱۹۸۰، این شرکتها به نقل و انتقالات دولتی وابسته شدند. ترینیداد و توباگو از این منظر نه با نیجریه و نه با هیچ کشور در حال توسعه دیگری تفاوت نداشت. در سال ۱۹۸۵ این کشور به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه در آن زمان، با فروپاشی اقتصاد کلان مواجه شد.

ترینیداد و توباگو نیز به اندازه نیجریه از بهینه‌سازی بخش دولتی خود اکراه داشت و در عوض ترجیح می‌داد تا با بازسازی ساختاری و نیز عرضه یارانه صرفاً به شرکتهایی که از توان تأثیر گذاری بر اقتصاد داخلی برخوردارند، کارایی داخلی را به اجبار بالا ببرد. تا سال ۱۹۸۶ یارانه‌های بنگاه‌های دولتی نسبت به سال ۱۹۸۴ به نصف تقلیل یافت. اما تغییر دولت در سال ۱۹۸۶ به اتخاذ سیاست اصلاحی جدید و عمل‌گراتری در مورد بنگاه‌های دولتی منتهی شد.

هدف اولیه سیاست جدید، بهینه‌سازی بخش دولتی از طریق خصوصی سازی شرکتهایی بود که با مدیریت بخش خصوصی کارا تر عمل می‌کردند و نیز تعطیلی شرکتهایی که به نظر می‌رسید ناتوان از دستیابی به خودکفایی هستند، به عبارتی این کشور رویکرد استاندارد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را اتخاذ کرد. به علاوه دولت تصمیم گرفت تا بخش خدمات را نیز بهینه سازد و در عین حال شرکتهایی را که اهمیت راهبردی دارند حفظ کند، ولی در آنها

1. Legacy of Slavery

بازسازی‌های ساختاری صورت دهد (Adam et al. 1992, 186). این برنامه شباهت بسیاری با برنامه‌ای داشت که برای جامائیکا طراحی شده بود و در واقع با رویکرد بانک جهانی به خصوصی سازی همگام بود. اما این کشور نیز به رغم این تلاشهای اصلاحی، به مانند بسیاری از همتایان کوچکترش، خود را در دام بدهی گرفتار دید. همانگونه که آدام^۱ نشان داده است، بدهی خارجی ترینیداد و توباگو با رشد ۱۲۶/۸ درصدی از ۸۷۷ میلیون دلار در سال ۱۹۸۳ به ۲۰۱۲ میلیون دلار در سال ۱۹۸۹ رسید. در نتیجه بازپرداخت بدهی به عنوان درصدی از صادرات از ۲/۸ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۱۲/۳ درصد در سال ۱۹۸۹ رسید. همچنین ۶۸ درصد خروج ارز در سال ۱۹۸۹ را بهره بدهی‌ها تشکیل می‌داد. ترینیداد و توباگو در این شرایط برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی خود به وام روی آورد.

به نظر می‌رسد که به دنبال اجرای برنامه اصلاحات که دولت «اتحاد ملی برای بازسازی»^۲ آغاز کرد، جایگاه بنگاههای دولتی ترینیداد و توباگو در سبد درآمد ملی بهبود یافت. تا پایان سال ۱۹۹۴ تولید ناخالص داخلی به ۴/۸ میلیارد دلار رسید، اگر چه هنوز در مقایسه با رقم ۶/۲ میلیارد سال ۱۹۸۰ کاهش چشمگیری بود. اما همانگونه که در جدول ۲-۳ نشان داده شده به رغم بهبود تولید ناخالص داخلی بین سالهای ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۴ بدهی خارجی تا ۱۰/۲ درصد رشد کرده و به ۲۲۱۸ میلیون دلار رسید.

به رغم تلاش ترینیداد و توباگو برای دستیابی به سطح درآمد سرانه سابق خود، یکی از شاخصه‌های اصلی برنامه اصلاح بنگاههای دولتی آن بود که به منظور دربرگیری تمامی بنگاههای دولتی به کندی تعقیب شد. همچنین این برنامه در نتیجه آگاهی از ضرورت تنوع در جامعه چند قومیتی اجرا شد.

اما ترینیداد و توباگو در این رویکرد تنها نبود و اهداف خصوصی سازی به بازپرداخت بدهی که مشخصه فرآیند در دهه ۱۹۸۰ بود، محدود نشد. در واقع

1. Adam

2. National Alliance For Reconstruction

در آفریقا در عین حال که واگذاری چندان مورد توجه نبود، توسل به شیوه تأسیس، مالکیت و عملیات (BOO)^۱ در بخش های برق و مخابرات رایج بود و قرارداد مدیریتی و اعطای امتیاز دو گزینه بعدی بودند (ر.ک به AFDB 1999). حتی وقتی واگذاری تعقیب شد، بر اساس سرمایه گذاری مشترک بود و دولت همچنان بخشی از سهام شرکت را یا به شکل ذخیره برای سرمایه گذاران محلی یا به عنوان ابزاری برای اظهار نظر درباره جهت گیری شرکت در آینده حفظ می کرد، به ویژه اگر بخش انحصاری بود. بوتسوانا و جزیره موریس که به عنوان باثبات ترین کشورها به لحاظ سیاسی در آفریقا شناخته شده اند، شاهی بر موفقیت الگوی تأسیس، مالکیت و انتقال (BOT)^۲ هستند و در واقع استانداردهای آنرا در آفریقا معین می کنند.

مالزی

مالزی نمونه دیگری از تعقیب خصوصی سازی بر اساس سود رسانی (حمایت) به بخش خاصی از جامعه است. هدف از خصوصی سازی در مالزی صرفاً افزایش درآمد دولت یا القاء کارایی بخش خصوصی نبوده و یکی از اهداف دولت، توزیع گسترده تر ثروت در کشور به ویژه در بین «بومی پاتراها»^۳ بود. از این رو ۲۹/۴ درصد سهام شرکت بین المللی کشتیرانی مالزی (MISC)^۴ به نهادهای بومی پاترای واکذار شد. با این کار روش سرمایه گذاری جمعی برای محرومان، اجرایی گردید. به علاوه ۳/۵ درصد از سهام برای کارکنان شرکت ذخیره و باقیمانده در بازار سهام عرضه شد. حتی در عرضه عمومی، ۳۰ درصد از سهام برای نهادهای بومی پاترای محفوظ ماند. دولت مالزی با اتخاذ این شیوه در واگذاری این شرکت و در واقع بسیاری دیگر از بنگاه های دولتی بر ضرورت احترام به تنوع قومی^۵ کشور و حمایت از آن مهر تأیید زد.

^۱ . Build, Own And Operate
^۲ . Build, Operat and Transfer

۳. بومیان مالایی

۴ . Malaysian International Shipping Corporation Bhd
۵. Ethnic Diversity

هدف گرفتن نهادهای بومی پاترایی و مالایی‌ها خالی از جنجال نبود. تن وویی سین (Tan Wooi Syn, 374, 2004) علاوه بر به چالش کشیدن نحوه انتخاب کاندیداهای خصوصی سازی، مطرح می‌کند که پارتی بازی به شاخصه کلیدی فرآیند تبدیل شده است. همچنین به ضعف نهادها و «... فرآیند بی-نهایت متمرکز و مستبدانه^۱ تصمیم‌گیری در واکنش نسبت به رقابت فزاینده در حزب حاکم مالایی» اشاره می‌کند و به شکست دولت در اقدام علیه شرکت‌های خصوصی شده ناکارآمد، برای مثال شرکت MAS که در سال ۲۰۰۰ مجدداً به دولت فروخته شد به عنوان شاهدهی بر اینکه برنامه خصوصی سازی بر مبنای فکری اصولی استوار نبوده است، اشاره می‌شود (Tan Wooi Syn 2004, 374). اما مشکلات مالی رودرروی MAS در سال ۲۰۰۰ برای خطوط هوایی در سراسر جهان پیش آمد و پیامد افزایش قیمت سوخت بود. نمی‌خواهیم انکار کنیم که MAS ناکارآمد نبوده یا خصوصی سازی با فساد همراه نبوده است.

۹-۴- نتیجه‌گیری

در این فصل با دیدی انتقادی اهداف خصوصی سازی از منظر کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بررسی شدند. همانگونه که نشان داده شد اهداف خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه عمدتاً با تأکید بر باز پرداخت بدهی خارجی و جهت‌گیری مجدد بسوی اقتصاد بازار و بدون توجه به ویژگیهای مردم‌شناختی، جغرافیایی و فقدان نهادهای ضروری تعیین گردیدند. در مورد کشورهای توسعه یافته همانگونه که نمونه‌های ایالات متحده و بریتانیا نشان می‌دهند هدف، تغییر جهت از عرضه دولتی کالاها و خدمات عمومی بود. اینکه این اهداف چگونه تعقیب شدند موضوع تجزیه و تحلیل فصل بعد است.

1. Autocratic

فصل پنجم

فنون خصوصی سازی

۱-۵- مقدمه

راهبرد یا فنون مأخوذه یکی از عناصر کلیدی دستیابی به موفقیت در خصوصی سازی است. اصولاً سه رویکرد نسبت به فرآیند خصوصی سازی وجود دارد. رویکرد اول، مقررات زدایی یا به عبارتی حذف کنترل دولت بر عرضه خصوصی کالاها و خدمات است. رویکرد دوم به خصوصی سازی، عقد قرارداد با بخش خصوصی است. این دو رویکرد در ایالات متحده در ابعاد گسترده ای تعقیب شده و اکنون رویکرد دومی در تمامی سطوح حکومتی اجرا می شود. سومین رویکرد، منطقی سازی^۱ اندازه دولت است، به نحوی که با استفاده صحیح و کارآمد از منابع سیستم اقتصاد بازاری، آن گونه که اقتصادانان ارتدکس شرح داده اند، حداکثر بهره مندی حاصل گردد. از منظر بهینه سازی، خصوصی سازی می تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد و معمولاً اهداف برنامه این اشکال را تعیین می کنند.

1. Rationalization

همانگونه که در فصل چهارم مورد بحث و بررسی قرار گرفت، با توجه به تجربه کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان (EEC-3) و روسیه در زمینه خصوصی سازی که بر بنیان نظریه گذار کامل^۱ جامعه استوار بود، آشکار گردید که تفاوت های قابل ملاحظه ای بین اهداف خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته وجود دارد و حتی در بین کشورهای در حال توسعه نیز بر اساس حجم بدهی هایشان به کشورهای توسعه یافته و شکل حکمرانی شان تفاوت وجود دارد. به علاوه، حتی در کشورهای پیشرفته نیز فرآیند خصوصی سازی رو به تکامل بوده است و تا حدودی جنبه هایی از مصلحت سیاسی^۲ را منعکس می کند. در دیگر موارد، رویکرد مأخوذه بیشترین تناسب را با استنباط دولت از راهبرد موثر^۳ دارد. برای مثال در ایالات متحده همانگونه که در فصل سوم بررسی شد، هدف رونالد ریگان از تعقیب این فرآیند مقررات زدایی همراه با کاهش ابعاد و هزینه های عرضه دولتی به نفع بخش خصوصی بود. در مورد فرانسه، بر خلاف دیگر کشورها، درآمدهای حاصل از فروش بنگاه های دولتی در بودجه وارد نگردیده، بلکه برای کاهش بدهی های دولت یا آماده سازی دیگر بنگاه های دولتی برای خصوصی سازی مورد استفاده قرار گرفت.

۲-۵- چارچوب نظری

همانگونه که انتظار می رود روش های مختلف خصوصی سازی در فعالیت های اقتصادی دنیای سرمایه داری ریشه دارند و در کشورهای در حال توسعه به عنوان مدلی از کشورهای توسعه یافته منعکس شده اند. روش های اتخاذ شده کارکردی از اهداف بررسی شده در فصل چهارم را دارا هستند که در مورد کشورهای در حال توسعه معمولاً توسط صندوق بین المللی پول تجویز شده اند و با توجه به شرایط شرکتی که قرار است خصوصی شود، ظرفیت جذب

1. Complete Transformation
2. Political Expediency
3. Effective Strategy

بازارهای سرمایه داخلی و استنباطهای سرمایه‌گذاران خارجی، تعدیل گردیده‌اند (رک به Poirson 1998, Serven 1997; Vuylsteke 1988; and Nankani 1988).

یکی از پیش‌فرض‌های نظری، وجود زیرساختهای نهادی ضروری است که در فصل دوم بررسی شدند. به معنای دقیق کلمه پیش از سال ۱۹۸۹ و قبل از آنکه کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان گذار خود به سیستم اقتصاد بازاری را آغاز کنند، خصوصی‌سازی به شکل یکی از روشهای مالی نهادینه شده و یا ترکیبی از آنها تعقیب می‌شد: واگذاری مالکیت، سرمایه‌گذاری مشترک^۱ با بخش خصوصی، اجاره^۲ یا قرارداد مدیریتی^۳ روشهای مالی نهادینه شده خصوصی‌سازی هستند که در ادامه به بررسی این شیوه‌ها می‌پردازیم.

۱-۲-۵- واگذاری

واگذاری عرضه کالاها و خدمات، گذشته از آنکه تا چه میزان عملی عقلانی است، موجب کاهش عرضه دولتی آنها می‌شود. همچنین بنا بر توصیه‌های سیاستی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به ویژه پس از بحران بدهی، یکی از شیوه‌های برتر خصوصی‌سازی است. بنابراین، در اغلب موارد واگذاری به فروش شرکتهایی اشاره دارد که دولت کاملاً مالک آنها است و بایه‌صورت کامل یا بخشی از حقوق مالکیت برخوردار است و شیوه منتخب فروش منعکس‌کننده اهداف نهفته در واگذاری است. به این ترتیب واگذاری بنگاههای دولتی ممکن است به شیوه‌های زیر صورت پذیرد:

- عرضه عمومی سهام^۴؛
- فروش خصوصی سهام^۵؛
- تزریق^۶ سرمایه بخش خصوصی؛

1. Joint Venture
2. Lease
3. Management Contract
4. Public Offering of Shares
5. Private Sale of Shares
6. Infusion

- فروش دارایی ها^۱؛
- سازماندهی مجدد^۲ در قالب واحدهای کوچک تر؛ و
- فروش سهام به مدیران یا کارکنان^۳.

این روشها در فرهنگ تجاری دنیای سرمایه داری نهفته است که طی قرنهای تکامل یافته و در فصل دوم مورد بحث و بررسی قرار گرفت. بنابراین کارآیی آنها منوط به وجود چارچوب نهادین و ایدئولوژیکی نظام بازاری از یک طرف و ظرفیت جذب^۴ از طرف دیگر است.

برای آنکه واگذاری در جایی که نااطمینانی حول مالکیت وجود دارد کارآمد باشد، مردم باید نسبت به تمایل و توان دولت برای حمایت از حقوق مالکیت آنها در برابر هرگونه ادعایی نسبت به دارایی های شرکت مطمئن باشند، همچنین فرض بر این است که نظام حقوقی قابل اعتمادی وجود دارد.

۲-۲-۵- عرضه عمومی سهام

عرضه عمومی سهام یکی از روشهای مورد استفاده در مواقعی است که هدف گسترش اساس مالکیت شرکت با استفاد از بازار سرمایه می باشد. نهاد حقوق مالکیت در این مفهوم جایگاه کانونی دارد و مستلزم وجود زیرساخت های اقتصادی، حقوقی و نظارتی نظام سرمایه داری است. از این رو، علاوه بر وجود نهاد مالی معتبری چون بازار سهام لندن، عرضه عمومی سهام باید از هنجارهای پذیرفته شده بین المللی برای افشای اسناد حقوقی و مالی تبعیت کند. برای مثال از آنجا که ارزش سهام بازگو کننده دارایی ها و دیون، هر دو می باشد و ضروری است که در هنگام عرضه تمامی دیون معرفی گردد، هزینه ها یا ادعاهای پنهان، شفافیت عرضه را لکه دار و اعتبار دولت را زیر سوال می برد. بنابراین فرآیند واگذاری بر محور وجود شفافیت در نهادها، قوانین موضوعه و نظارتهای نهادینه شده حاکم بر عرضه عمومی سهام می چرخد.

1. Sale of Assets
2. Reorganization
3. Management/Employee Bye-Out
4. Absorbative Capacity

در جایی که چنین زیر ساختهایی وجود دارند، شرکت دولتی می تواند به یک شرکت سهامی عام با مسئولیت محدود تبدیل شود که معمولاً آنرا شرکت سهامی تضامنی^۱ می نامند. در اینگونه شرکتها معمولاً توزیع مجدد سهام به صورت عرضه عمومی صورت می پذیرد. این عرضه می تواند کامل یا ناقص باشد. در عرضه ناقص دولت بخشی از سهام را برای فروش در آینده یا تداوم کنترل خود بر شرکت حفظ می کند.

در این روش سهام ممکن است به قیمت مقطوع یا به صورت مزایده ای عرضه گردد. در مواردی که قیمت قطعی است، مردم از ارزش یا قیمت سهام آگاه هستند که ممکن است در ابعاد قابل توجهی پایین تر از ارزش بازاری آن باشد، همانگونه که در مورد خصوصی سازی در بریتانیا شاهد بودیم. راهبرد قیمت گذاری کمتر از قیمت بازار معمولاً زمانی اتخاذ می شود که هدف جلب مشارکت عمومی به صورتی گسترده است. در همین رابطه شیوه قیمت از پیش تعیین شده که توسط دولت بریتانیا اتخاذ گردید، به عنوان شیوه استاندارد از سوی کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی پذیرفته شد. برای مثال عرضه سهام دوچ تله کام در نوامبر ۱۹۹۶ به عنوان اقدامی موفق ارزیابی شد، چرا که قیمت بازاری سهام در اولین روز تجاری ۱۹ درصد رشد کرد و این نشان داد که قیمت تعیین شده پایین تر از ارزش بازاری آن بوده است.

بر عکس بریتانیا و آلمان، برنامه خصوصی سازی فرانسه در اواخر دهه ۱۹۸۰ اگرچه شروع بسیار خوبی داشت، اما دچار گرفتاریهایی، به ویژه حول محور راهبرد تعیین قیمت شکل گرفتند، شد. به نظر می رسد که سرمایه گذاران انتظار داشته اند که قیمت تعیین شده کمتر از قیمت بازار باشد و تمامی ارزیابی های دولت را جلوه ای از «دولت طماع»^۲ می دیدند. به علاوه به نظر می رسد که خریداران انتظار داشتند تا ارزش سهام شرکت خصوصی شده حتی سالها پس از خصوصی سازی در بازار حفظ گردد، همانگونه که شواهد مربوط به عکس العمل

1. Joint-Stock Company
2. Greedy State

آنها به سهام رنو که در سال ۱۹۹۴ عرضه شد نشان می‌دهد. به گزارش اکونومیست ارزش سهام رنو در نوامبر ۱۹۹۶ در بورس فرانسه ۴۱ درصد کاهش یافت که نارضایتی از قیمت اولیه را نشان می‌دهد.^۱ از طرف دیگر تعیین قیمت پایین برای سهام شرکتها ممکن است ترفندی سیاسی از سوی دولت وقت تلقی شود.

برگزاری مزایده^۲. از روش برگزاری مزایده تنها در مواردی استفاده می‌شود که ماهیت و عملکرد شرکت معرف ارزشمندی آن باشد یا در مواردی که دولت در جستجوی یک شریک استراتژیک است، مگر آنکه مهم نباشد که قیمت سهام به طور کامل تقبل می‌شود یا خیر. در این روش تمامی تضمین‌هایی که برای عرضه عمومی ضروری است اعمال می‌گردد.

تضمین خرید سهام^۳. در مواردی که هدف افزایش درآمد از طریق فروش نقدی تعقیب می‌شود، خرید سهام ممکن است توسط بانکهای سرمایه‌گذاری یا اتحادیه‌ای از سرمایه‌گذاران محلی یا خارجی تضمین گردد. دولت با تضمین خرید، از فروش به قیمت توافقی و با هزینه کمتر مطمئن می‌گردد. از طرف دیگر در مواردی که هدف بهره‌مند نمودن بخش خاصی از جامعه، مانند اقلیت-های قومی، کارکنان یا دیگر گروههای خاص است، قیمت ممکن است در ابعاد قابل توجهی کمتر از قیمت بازار و همراه با اعمال محدودیت‌هایی تعیین گردد. برای مثال ممکن است بخشی از سهام برای این گروهها حفظ گردد و یا محدودیت‌هایی (معمولاً کمی) برای دیگران در تملک برقرار شود. روش دیگر می‌تواند ارائه مشوق‌هایی به گروههای هدف به منظور تضمین مشارکت آنها باشد، برای نمونه می‌توان به تخفیف به کارکنان و مستمری بگیران و خانواده‌هایشان اشاره کرد (ر.ک به Vuylsteke 1988).

پیش‌فرض نقدینگی بازار^۴. علاوه بر چارچوب حقوقی و نظارتی مورد نیاز برای موفقیت عرضه عمومی سهام، باید نقدینگی در بازار محلی (پیش‌فرض

1. 'Privatization in Europe: Is The Price Right?', The Economist, 23 November 1996, 87.

2. Invitation To Tender

3. Underwriting The Offer

4. Market Liquidity

اقتصاد بازاری) وجود داشته باشد. اگر هدف گسترش مالکیت باشد دولت می تواند با پرداخت وام به گروههای هدف آنها را یاری کند. در حالی که این روش امکان فروش سهام را فراهم می آورد، شکل گیری بازار را تضمین نمی کند. یکی از عناصر ضروری بازار آن است که در هر زمان شمار قابل توجهی فروشنده و خریدار وجود داشته باشد، در غیر این صورت عرضه عمومی شرایط را برای ایجاد یک بازار سهام^۱ فراهم می کند.

گروه سرمایه گذار اصلی^۲. همچنین در اقتصادهای بازاری این پیش فرض وجود دارد که یک گروه سرمایه گذار اصلی در هر شرکت سهامی تضامنی، کارایی شرکت را تسهیل می کند. منطق نهفته در پشت آن این است که این گروه نظم مالی برقرار می کند، مجرب است، شرکت را هدایت می کند و روح رقابت را به شرکت می دمد. به همین دلیل است که فرانسه این راهبرد را در برنامه خصوصی سازی خود گنجانیده است، همانگونه که شواهد مربوط به واگذاری شرکت سرمایه گذاری سوئز نشان می دهد. در این مورد گروهی از سهامداران اصلی از پیش انتخاب شدند و ۳۶/۹ درصد از سهام را پیش از آنکه بصورت عمومی عرضه شود خریداری کردند. شواهد دیگر مربوط به خصوصی سازی پارلیاس، مانترا و بانک دو بتیمون هستند. در سطح کشورهای در حال توسعه این گروهها اغلب در پی کسب سکان کنترل شرکت می باشند.

اهمیت زمان بندی^۳. قطع نظر از شیوه تعیین قیمت^۴، فروش از طریق عرضه عمومی از مزیت دستیابی به سرمایه های عمومی و افزایش گستره مالکیت سهام برخوردار است. اما اثبات گردیده که مهم ترین عنصر موفقیت یا شکست عرضه سهام، زمان بندی آن است. همانگونه که تجربه برزیل و اسپانیا در پیش خرید

1. Equity Market
2. Core Investor Group
3. Timing
4. Pricing Methodology

بیش از حد^۱ سهام در اواخر دهه ۱۹۹۰ نشان می‌دهد. پیش‌خرید بیش از حد در خصوصی سازی تله‌براس^۲ (برزیل) از مرز میلیونها دلار گذشت.

۳-۲-۵- فروش خصوصی

فروش خصوصی اصولاً معامله‌ی است که بر اساس مذاکره بین دولت و خریدار استوار است. این شیوه در مواردی ترجیح داده می‌شود که شرکت دولتی ضعیف و هدف، یافتن مالکانی توانمند برای گرداندن کارآمد شرکت است. بنابراین خریدار بر اساس تجربه، توان مالی و مهارت‌های مدیریتی انتخاب می‌شود. استفاده از این شیوه در بین کشورهای در حال توسعه فقیر رایج است. به مانند عرضه عمومی، اطلاع رسانی کل دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت ضروری است چرا که خریدار عموماً انتظار دارد شرکت پر رونق باشد. این روش از فقدان شفافیت شایع در عرضه عمومی رنج می‌برد و بیش از موارد عرضه عمومی امکان بحث بر سر قیمت وجود دارد. با این وجود در مواردی که بازار مناسبی وجود ندارد، یا اندازه شرکت هزینه عرضه عمومی را پوشش نمی‌دهد این شیوه مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین ابزاری است که بواسطه آن می‌توان مجموعه‌ای از سهامداران را که به خاطر تخصص‌شان در این حوزه شناخته شده هستند گرد هم آورد، همانگونه که در فرانسه این روش بکار رفته است. در سطح کشورهای در حال توسعه تخصص سرمایه‌گذار خصوصی که در جستجوی فرصتی برای کسب حداکثر سود می‌تواند به دستیابی به مزیت نامتقارن براساس همین تخصص و موافقتنامه‌هایی منتهی شود که دیگر به نیازهای کشور پاسخ نمی‌دهند، همانگونه که خصوصی سازی مخابرات در گویان نشان می‌دهد (ر.ک به Chang 2004).

۴-۲-۵- تزریق سرمایه جدید

تزریق سرمایه خصوصی جدید، روش دیگر واگذاری است. با این سرمایه

1. Oversubscription
2. TELEBRAS

جدید، فروش شرکت با تغییر در ترکیب مالکیت شرکت جایگزین می شود. این عرضه جدید می تواند برای مثال به افزایش سرمایه برای بازسازی و ترمیم شرکت دولتی کمک کند. برای مثال ۳۰ درصد سهام تله کام غنا به تله کام مالزی به عنوان سرمایه گذار استراتژیک فروخته شد، به شرط آنکه با مدیریت ۳۸ میلیون دلار در عرض ۵ سال ۲۲۵ هزار خط جدید را واگذار کند.^۱ خصوصی سازی اغلب شرکت های برق بر اساس این نظریه صورت پذیرفت که ضروری است تا سرمایه های جدیدی با هدف ترمیم و توسعه در کالبد آنها دمیده شود (ر.ک به این Covarrubias 1996; World Bank 1994; Sader 1993; Vuylsteke 1988). شیوه، مالکیت دولت را کم رنگ و برای اهداف خاص سرمایه تأمین می کند. در شکل خاص خود، به مانند عرضه عمومی یا فروش خصوصی، سرمایه ها از محل فروش شرکت افزایش نمی دهد، اما سازوکاری برای کاهش ابعاد بخش دولتی و انتقال هزینه های ترمیم و توسعه به سرمایه گذار استراتژیک است. همانگونه که در فصل هشتم نشان داده شده است مشکل اینجاست که مغایرت اهداف دولت با اهداف سرمایه گذار ممکن است موجب گردد تا شرایط سرمایه گذار را برای سرمایه گذاری بیشتر مناسب نبیند.

۵-۲-۵- فروش دارایی ها

معمولاً فروش دارایی ها آخرین راه حل است و هنگامی از این شیوه استفاده می شود که شرکت را به دلیل شرایط آن یا به خاطر ماهیتش نمی توان به عنوان یک شرکت پررونق فروخت. همچنین از فروش دارایی ها به عنوان ابزار بازسازی ساختاری پیش از عرضه عمومی یا فروش خصوصی استفاده می شود. برای مثال به لحاظ فنی فروش دارایی های یک شرکت دولتی (انتقال) به یک شرکت سهامی و سپس فروش آن از طریق عرضه عمومی یا خصوصی سهام امکان پذیر است. از طرف دیگر می تواند ابزاری برای بهبود شرکت و فروش

1. Alde-Loha, A., (1997), 'A Leap of Fath', *Project And Trade Finance*, No 167, (London: Euronomey Publications) March 1997, 33.

دارایی‌های آن باشد. بسیاری از بنگاههای دولتی به این طریق در روزهای اوج خصوصی سازی بهبود یافته‌اند.

در این مورد خریداران هیچگونه بدهی معوق^۱ را نمی‌پذیرند. اما مطالبات گذشته^۲ می‌تواند در مورد دارایی‌های آنها وجود داشته باشد، در صورتی که به عنوان پشتوانه وام مورد استفاده قرار گرفته یا مالکیت آنها کامل نشده باشد. رویکرد اتخاذی می‌تواند حراج عمومی^۳ یا مزایده رقابتی^۴ باشد. وجود شفافیت در مورد مزایده رقابتی ضروری است. اطلاعات کامل باید در دسترس بوده و رویه‌های انتخاب روشن باشد و به عنوان بخشی از فرآیند تعقیب گردد. شکست در برآورده نمودن هر کدام از این ضروریات احتمالاً به بی‌اعتباری دولت منتهی می‌شود.

در اینجا نیز خریدار انتظار دارد تا از دولت غرامت دریافت کند. مسائل مربوط به امنیت سرمایه‌گذاری، کشورهای در حال توسعه را تشویق کرد تا به عنوان راهی برای نشان دادن تمایل خود به حمایت از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به سازمان تضمین سرمایه‌گذاری چندجانبه (MIGA)^۵ بپیوندند. پس از برگزاری سمیناری با حمایت بانک جهانی در هنگ کنگ در سپتامبر ۱۹۹۷ اکثر کشورهای در حال توسعه به این سازمان پیوستند و بسیاری از آنها اساسنامه آنرا به عنوان قانون داخلی پذیرفته و به منظور هماهنگ نمودن خود با انتظارات سرمایه‌گذاران به انجام اصلاحات مبادرت ورزیدند.

۶-۲-۵- سازماندهی مجدد در قالب واحدهای کوچک‌تر

همانگونه که آشکار گردیده، اغلب بنگاههای دولتی، بزرگ هستند و محصولات یا خدمات متعددی را عرضه می‌کنند. درحالی که برخی انحصارات طبیعی، تصور می‌شوند عده‌ای انحصاراتی هستند که در نتیجه محدودیت‌های تحمیلی از سوی

1. Prior Liability

2. Prior Claims

3. Public Auction

4. Competitive Bid

5. Multilateral Investment Guarantee Agency

دولت پدید آمده‌اند. برای مثال نظارت بر قیمت‌ها می‌تواند با غیررقابتی کردن بازار، مانع ورود شرکتهای خصوصی شود. یا در مورد واردات، تعرفه‌های بالا یا محدودیت‌های کمی می‌تواند راه رقابت خارجی‌ها را مسدود سازد. شواهد مربوط به این گونه اقدامات در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته به وفور یافت می‌شود ولی تمرکز بر کشورهای در حال توسعه بیشتر است. با این وجود در مواردی که بنگاههای دولتی بزرگتر از آن هستند که بتوان آنها را به عنوان یک واحد منفرد فروخت یا در صورتی که فعالیتهای عملیاتی آنها در بین واحدهای متعددی تقسیم شده باشد، سازماندهی مجدد در قالب چند واحد مجزا می‌تواند فرآیند خصوصی سازی را تسهیل کند. این راهبرد در مورد مخابرات در برزیل به کار برده شد.

در مواردی که سازماندهی مجدد صورت می‌پذیرد، واحدهایی که سودآور هستند یا عملکرد بهتری دارند را می‌توان به شکل عرضه عمومی سهام یا فروش به بخش خصوصی واگذار کرد. سپس واحدهای ضعیف‌تر را می‌توان از طریق تزریق سرمایه‌های تازه به کالبدشان، به عنوان یکی از راهبردهای خصوصی سازی تقویت نمود. همانگونه که در فصل هشتم مورد بحث و بررسی قرار گرفته، رویکرد اخیر که اغلب کوتاه مدت می‌باشد نیازمند اعتماد و احترام متقابل بین دو طرف است بدون آنکه در جستجوی مزیت نامتقارن باشند.

نمونه مخابرات در ایالات متحده. برخی از ناظران بر این اعتقادند که در مورد تأسیسات برق و شرکت‌های مخابرات، با ایجاد رقابت از طریق تجزیه شرکت^۱ به واحدهای عملیاتی کوچکتر، دستیابی به کارایی بیشتر امکان پذیر است. در واقع تجزیه AT&T بر اساس دستورالعمل دادگستری در سال ۱۹۸۴ و با این اعتقاد صورت گرفت که شواهد موجود حاکی است که به چند دلیل نتایج عرضه خدمات تلفن ثابت روشن نیستند. قبل از هر چیز خدمات تلفن ثابت سرمایه‌بر^۲ بوده و در عرضه آنها بر اساس هزینه‌های جانبی^۳ عمل می‌شود. ثانیاً

1. Break-Up
2. Capital Intensive
3. Marginal Cost

بی تردید دستیابی به بازار محلی به اندازه بازار تأسیسات^۱ جدال برانگیز نیست؛ اگرچه فناوری بی سیم طی سالیان گذشته این مسئله را کمرنگ نموده است اما حتی در مورد تلفن همراه نیز اعطای امتیاز انحصاری به ایجاد مانع بر سر راه ورود دیگران عمل می کند. اما مهم تر از همه این واقعیت است که پیش از واگذاری شرکتهای عملیاتی محلی AT&T، شرکتهای فعال در عرصه صنعت مخابرات در خلال چند دهه ادغام شده بودند. پویایی فرآیند همچنان حتی پس از واگذاری با ادغام مجدد حفظ گردید. آخرین ادغام (یا به قولی مضحک ترین مورد) خرید AT&T توسط یکی از زیرمجموعه های خود به نام SBC در نوامبر ۲۰۰۵ است. بنابراین SBC جای AT&T را در عرضه خدمات مخابرات در سطح ملی گرفت یا به عبارتی دوباره واحدهای مجزا به شکلی در کنار یکدیگر جمع شدند. به همین اندازه مسخره است که شرکتی (MIC) که در دهه ۱۹۸۰ برای تجزیه و رقابت تلاش می کرد در سال ۲۰۰۰ توسط رقبا ورشکست شد و شرکت وریزون^۲ در اواخر سال ۲۰۰۵ آنرا خریداری کرد.

۷-۲-۵- فروش به مدیران یا کارمندان

مشخصه این شیوه آن است که گروهی از مدیران کنترل شرکت را در دست می گیرند. در اغلب موارد از دارایی های شرکت برای تأمین مالی خرید استفاده می شود. از آنجا که منبع بازپرداخت یکی از نگرانیهای اصلی سرمایه گذاران است به نظر می رسد، در این مدل جریان نقدی از اهمیت بیشتری برخوردار باشد. در مورد شرکت دولتی، دولت می تواند با پذیرش دیون شرکت و تخفیف ارزش اسمی دارایی ها به این فرآیند کمک کند. بنابراین این یکی از ابزارهای ارائه پاداش به گروههای خاص می باشد که در این مورد، گروه خاص مدیران یا کارکنان هستند. از آنجا که این روش نشان دهنده مرجح دانستن منافع گروهی خاص است، این احتمال وجود دارد که مالیات دهندگان و رای دهندگان آنرا مورد انتقاد قرار دهند.

1. Facility-Based
2. Verison Company

۸-۲-۵- سرمایه گذاری مشترک

ایجاد شرکتهای سهامی تضامنی یکی دیگر از روشهای خصوصی سازی است و بسیاری از کشورهای در حال توسعه آن را ترجیح می دهند زیرا به دولت امکان می دهد تا منافع خود را در شرکت حفظ کند. همچنین به لحاظ فنی از آنجا که مالکیت دولتی را رقیق می نماید شکلی از واگذاری است. این راهبرد را می توان از طریق تزریق سرمایه های بخش خصوصی، همانگونه که قبلاً بحث شد یا از طریق عرضه خصوصی سهام یا ترکیبی از آن دو عملی نمود. همچنین دولت می تواند مالک اصلی یا فرعی باشد. در صورت موافقت دولت، مالک خصوصی حتی در صورتی که سهام کمتر را در اختیار داشته باشد می تواند مدیریت شرکت را بر عهده بگیرد.

برخورداری از حداقل سهام توسط مالک خصوصی با این خطر همراه است که سیاستمداران با هدف تعقیب دستورالعمل های سیاستی خود، همچنان به اعمال نفوذ در فرآیندهای سیاستگذاری و عملیاتی شرکت ادامه می دهند. همانگونه که شواهد مربوط به مطالعه موردی فصل هشتم نشان می دهد، حتی وقتی دولت مالک حداقل سهام است اغلب تلاش خواهد نمود تا قطع نظر از هزینه های قدامات خود برای شریک خصوصی، به اعمال نفوذ برای تغییر نتایج ادامه دهد.

ساختار دقیق سرمایه گذاری مشترک به تمایل دولت بستگی خواهد داشت. در کشورهای پیشرفته از ساختار تضامنی به عنوان ابزاری برای جذب مهارت های مدیریتی و نیز سرمایه استفاده می شود و در زمینه تبدیل انحصارات دولتی به شرکتهای رقابتی پویا بسیار موفق ظاهر شده است. در کشورهای در حال توسعه به دولت امکان می دهد تا در مواجهه با وام گیری مشروط در جایگاه هدایت کننده کشور ظاهر شود و در جریان انتصاب اعضای هیأت مدیره و مدیران اعمال نفوذ کند. در کشورهای توسعه نیافته، در اکثر موارد موضوع

مهارت‌های مدیریتی شرکت خارجی فرع بر تمایل دولت به هدایت سیاسی قرار می‌گیرد.^۱

۹-۲-۵- اجاره و قراردادهای مدیریتی

یکی دیگر از شیوه‌های بسیار رایج واگذاری، اجاره دادن دارایی‌های دولتی به یک پیمانکار خصوصی است. در این شیوه در حالی که دولت از محل مورد اجاره سود می‌برد، پیمانکار از استفاده از دارایی منتفع می‌گردد. معمولاً فارغ از اینکه پیمانکار سود یا زیان ببیند اجاره‌بها باید پرداخت شود. به همین ترتیب دولت هیچگونه ادعایی نسبت به درآمد حاصل از استفاده از این اموال به جز مالیات ندارد. بسته به ماهیت دارایی دولت ممکن است محدودیت‌هایی بر نحوه استفاده از آنها تحمیل کند. همچنین احتمالاً اجاره‌دار در مورد نگهداری و حفاظت از اموال مسئول است.

در مورد قرارداد مدیریتی باید گفت دولت از این روش در مواردی استفاده می‌کند که تمایل به مشارکت دهی بخش خصوصی در مالکیت نداشته باشد و تنها تمایل دارد شرکت را کارآمد نموده یا شرایط اخذ وام را مهیا کند. معمولاً این شرایط در مواردی وجود دارد که شرکت یک بنگاه انحصار طبیعی مهم است و یا به دلایل سیاسی اجتماعی حفظ مالکیت برای دولت حیاتی است، برای نمونه می‌توان به مورد شرکت شکر گویان اشاره کرد.

گذشته از میزان منطقی بودن، قراردادهای مدیریتی مشخصه‌های معرفی کننده‌ای دارند. مشخصه اول اینکه حاکمیت از قرارداد ناشی می‌شود. مشخصه دوم قراردادهای مدیریتی آن است که هزینه‌ها قطع نظر از اینکه شرکت سودآور است یا نه به طرف قرارداد پرداخت می‌شود. مشخصه سوم آنکه دولت مسئولیت و کنترل شرکت را همچنان بر عهده خواهد داشت. مشخصه چهارم این است که شیوه تشویق معمولاً در بر گیرنده مشوق‌های تولیدی است که دستیابی به آنها منوط به عملیاتی نمودن نتایج مشخص یا عملکرد مالی تعریف

1. See Williams, N., 'Baksh Blasts Management of Water Utility', in *Stabroek News*, 28 June 2003.

شده است. و سرانجام آنکه پیمانکار مدیریتی معمولاً اجازه دارد در راستای دستیابی به اهدافی که معمولاً با هیأت نماینده دولت که این هیأت بطور مشترک (بوسیله دولت و پیمانکار) تعیین گردیده به استخدام یا اخراج نیرو مبادرت ورزد.

شرکت احتمالاً از مدیریت حرفه‌ای مستقل^۱ منتفع می‌گردد و در عین حال که این مدیریت عامل نسبتاً مهمی در موفقیت شرکت است هزینه آن باری کوتاه مدت بر دوش شرکت می‌باشد. علاوه بر این قراردادهای خدمات مدیریتی در کشورهای در حال توسعه به عنوان ابزار اعاده دارایی‌هایی بکار می‌رود که به دلیل ملی سازی، پدیده رایج در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در کشورهای تازه استقلال یافته، مصادره شده بودند.

۱۰-۲-۵- برنامه‌های گسترش پایه‌های مالکیت

پس از تجربه کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه در زمینه خصوصی سازی انبوه^۲ در سالهای ۱۹۸۹-۱۹۹۲ استنباط بانک از خصوصی سازی تا حدودی به منظور هماهنگی با روش گسترش پایه‌های مالکیت تغییر یافت. تفاوت عملکرد در بین مناطق مختلف به ویژه از منظر جریان سرمایه خصوصی بسیار فاحش گردید و دیگر نادیده گرفتن آن غیر ممکن بود. به علاوه فرآیند بیشتر حول محور توسعه و نه نظریات ارتدکسی اقتصاد شکل گرفت، به عبارت دیگر اولویت اول، دستیابی به کارآیی شرکتی نبود. در نتیجه عرضه عمومی سهام با تخفیف، برنامه‌های سرمایه‌گذاری اشتراکی^۳ و نظام‌های سهام یارانه ای^۴ در دایره‌المعارف خصوصی سازی بانک در اوائل دهه ۱۹۹۰ وارد شد.

1. Independent Profational Management

2. Mass Privatization

3. Collective Investment Programmes

4. Voucher Based Systems

در مورد عرضه با تخفیف باید گفت که همانگونه که در بررسی برنامه خصوصی سازی بریتانیا نشان داده شد، این نوع عرضه اصولاً بر اساس گسترش مالکیت سهام استوار است. همچنین اگرچه کره جنوبی در اوائل دهه ۱۹۸۰ از سیستم سهام یارانه‌ای استفاده نمود، اما بانک جهانی آنرا به عنوان یک روش مناسب خصوصی سازی برای کشورهای در حال توسعه محسوب نکرد. به این دلیل که اگر چه هر دو روش تخفیف و یارانه، به خلق مالکیت گسترده کمک می‌کردند، اما دو مورد از الزامات طرح بیکر را نادیده می‌گرفتند که مورد اول کاهش حجم بدهی‌های خارجی و مورد دوم فراهم آوردن فرصت مناسب برای حضور «سرمایه‌گذاران استراتژیک» بخش خصوصی داخلی و خارجی است. بنابراین تمرکز بر خصوصی سازی به عنوان ابزاری برای افزایش درآمد در دست دولت همچنان ادامه یافت و گسترش پایه‌های مالکیت در اولویت ثانویه قرار گرفت.

اما مالکیت گسترده از منظر شرایط کشورها در بلند مدت چندین مزیت دارد:

- از شکل‌گیری هسته^۱ بازار سرمایه و نهادهای مرتبط در جایی که وجود ندارند جلوگیری می‌کند. همانگونه که در فصل دوم نشان داده شد دست نامرئی آدام اسمیت بدون وجود زیرساختهای ایدئولوژیکی و نهادی ضروری نمی‌تواند موفق عمل کند. کالایی سازی^۲ بنگاههای دولتی و انتقال حقوق مالکیت مربوطه به مردم، اساسی را برای ایجاد جامعه سرمایه‌دار فراهم می‌کند.
- از تمرکز قدرت اقتصادی در دستان تعداد معدودی خانواده محلی یا شرکتهای مسلط جلوگیری می‌کند آن گونه که در شیلی رخ داد و تقریباً ۲۰ گروه بانکی و صنعتی کنترل اقتصاد را در دست گرفتند (Berg and Shirley 1988, 8). (ر.ک به ۸)
- به علاوه ممکن است در نتیجه تجارت در بازارهای سازماندهی شده باگذشت زمان، روش گسترش پایه‌های مالکیت به شکل‌گیری پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری‌های شخصی منتهی شود.

1. Nucleus

2. Commoditizing

• در اقتصادهایی که بر اساس مدل شوروی نیستند، سیستم سهام یارانه‌ای به خلق اساسی برای عرضه سهام در آینده و شکل‌گیری برنامه‌های سرمایه‌گذاری اشتراکی (ایجاد انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک^۱ و امثالهم) منتهی می‌شود.

برنامه سرمایه‌گذاری اشتراکی

برنامه سرمایه‌گذاری اشتراکی، به اشکال مختلفی به عنوان سازوکار افزایش مالکیت گسترده در کشورهای مختلف، مانند زامبیا، بولیوی و مالزی، بکار گرفته شده است. بنابراین پویایی‌های برنامه‌های مختلف را بررسی می‌کنیم. در ابتدا باید گفت که برنامه‌های سرمایه‌گذاری اشتراکی مرحله میانی پدیده واگذاری را شکل می‌دهند. به جای واگذاری دارایی‌های ملی به سرمایه‌گذاران خارجی، دارایی‌های بنگاه‌های دولتی یا سهام آنها به یک یا چند عامل یا شرکت سرمایه‌گذاری منتقل می‌شود. همگام با نهادینه شدن این ساختار، آشنایی مردم با شیوه‌های سرمایه‌داری و سرمایه‌گذاری و افزایش توانمندی آنها برای مشارکت در این فرآیند، حقوق مالکیت برای خرید عمومی عرضه می‌شوند.

صندوق سرمایه‌گذاری مشترک

مدیریت صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک^۲ به عنوان گونه‌ای از برنامه سرمایه‌گذاری اشتراکی ساده‌تر است چرا که نیازمند عرضه سهام یارانه‌ای نیست. برای مثال، صندوق سرمایه‌گذاری مشترک زامبیا از طریق انتقال سهام دولتی بنگاه‌های دولتی تأسیس شدند و دلیل تأسیس صندوق سرمایه‌گذاری مشترک مالزی و بنیاد سرمایه‌گذاری بومی پاترا^۳ نیز سهامی بود که دولت به آنها اختصاص

۱. Mutual Funds، این اصطلاح در انگلیس برای نهادی مانند تراست سرمایه‌گذاری به کار می‌رود که سرمایه‌گذاران را قادر می‌سازد تا با خرید سهمی از موجود اوراق بهادار خطرهای احتمالی را تقسیم کنند. م
۲. Investment Trust، مؤسسه‌ای که سرمایه خود را در اوراق بهادار به کار اندازد و این سرمایه را نیز از طریق فروش اوراق بهادار خود به دست آورد و از درآمد سرمایه‌گذاری خود برای پرداخت مخارج اداری و توزیع سود میان سهامداران استفاده کند. م.

3. Bumipatra Investment Foundation

داد. در بولیوی، سرمایه برنامه‌های مستمری با درآمدهای حاصل از فروش سهام بنگاههای دولتی تأمین گردید. به علاوه به عنوان بخشی از فرآیند، انتخاب اعضای هیأت مدیره این مؤسسات امانی از بخش خصوصی امکان‌پذیر است و می‌توانند در فرآیند مدیریت نقش‌آفرینی کنند.

یکی از شاخص‌های معرف صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک، امنیتی است که به اعضا ارائه می‌دهند. برای مثال در مورد برنامه‌های مستمری اعضا تا زمان بازنشستگی به سرمایه‌ها دسترسی نخواهند داشت یا در مورد بیماری طبق آنچه در اساسنامه صندوق سرمایه‌گذاری مشترک پیش بینی شده است عمل می‌شود. معمولاً به منظور حمایت از ذینفعان اقدام به تجارت محدود می‌گردد: در مواردی که مؤسسه یک صندوق با سرمایه باز^۱ است فعالیت تجاری در بازار ثانویه مجاز است. در مواردی که صندوق با سرمایه بسته^۲ است و معمولاً صندوق سرمایه‌گذاری مشترک اینگونه‌اند، تجارت غیرقانونی است. اما این صندوق‌ها می‌توانند در شرکتهای تجاری مختلف سهام داشته یا در بازار ثانویه گسترده‌تر به نمایندگی از اعضای خود فعالیت کنند.

صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک خصوصی

در صورتی دارایی‌ها به صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک خصوصی منتقل می‌شوند که ساختارهای آنها توسط دولت تعیین شده باشد. در این مدل از صندوق‌ها دارایی‌ها توسط دولت منتقل می‌شوند و مالکیت آنها در دست شهروندان و به نفع آنهاست.

مدیریت خصوصی می‌تواند یکی از ویژگی‌های برنامه آنها باشد که از طریق هیأت مدیره اجرایی می‌شود. اما از آنجا که این صندوق‌ها در کنترل دولت باقی می‌مانند معمولاً فاقد اعتبار بوده و به آنها به عنوان ابزاری برای اجتناب از واگذاری آشکار نگریسته می‌شود. به مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک که توسط دولت تأسیس شده‌اند، انتقال دارایی‌ها باعث کاهش ابعاد

1. Open-End Unit
2. Closed-End Fund

دولت می گردد. اما این فرآیند به مانند فروش خصوصی یا عمومی دارایی ها موجب افزایش نقدینگی دولت نمی گردد.

۱۱-۲-۵- سیستم سهام سرمایه ای^۱

از آنجا که سیستم سهام یارانه ای به شکلی گسترده در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه بکار برده شده است بحث و بررسی عمقی درباره این مفهوم را به فصل ششم موکول می کنیم.

۳-۵- تجارب کشوری (در استفاده از روش های خصوصی سازی)

همانگونه که نشان داده شد روشهای خصوصی سازی در آن دسته فعالیت های مالی شرکتی ریشه دارند که نوعاً در اقتصاد سرمایه داری یافت می شود. آنها طی چند قرن گذشته فرآیندهای ادغام- اکتساب- واگذاری^۲ را در بخش خصوصی اغلب کشورهای توسعه یافته هدایت نموده و به عنوان معیار نگرینسته می شوند. در جایی که نهادهای مورد نیاز وجود نداشته یا جدیدالتأسیس هستند، سازوکارهای جایگزین به کار گرفته شده اند. در اینجا به بررسی این موضوع می پردازیم که چگونه این روشها برای خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بر حسب کارایی خصوصی سازی، آن گونه که در فصل دوم در چارچوب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه مورد بحث و بررسی قرار گرفت، به کار گرفته شده اند.

۱-۳-۵- تجربه بریتانیا

در اینجا تجربه بریتانیا به عنوان یک معیار^۳ بکار می رود و تجارب دیگران بر حسب روشها و نتایج آن سنجیده می شود. در واقع براساس تجربه بریتانیا بود که تلاش گردید تا نظریه خصوصی سازی بر اساس نظریات ارتدکسی اقتصاد تدوین گردد که در ایالات متحده، همانگونه که در فصل چهارم به تفصیل مورد

1. Voucher System

2. Merger-Acquisition-Divestment Processes

3. Benchmark

بحث و بررسی قرار گرفت، این نظریه با توسل به نظریه‌های بنیادگرایی بازاری شکل گرفت. به علاوه در حالی که درآمد سرانه اغلب کشورهای در حال توسعه کمتر از هزینه آنهاست (ر.ک به جدول ۲-۲) ظرفیت جذب در بریتانیا در بالاترین جایگاه طیف رشد-توسعه^۱ قرار دارد.

بنابراین همانگونه که انتظار می‌رود راهبرد بکار گرفته شده توسط بریتانیا عموماً منبعث از اهدافی بود که در چارچوب زیرساخت نهادی و ایدئولوژیکی ریشه‌دار در این کشور تعیین شده بودند. برخورداری از یکی از پیشرفته‌ترین بازارهای سرمایه در جهان، مجموعه متنوعی از گزینه‌ها را در اختیار دولت بریتانیا قرار داد. با وجود لندن به عنوان یکی از بزرگترین مراکز سرمایه‌داری در جهان، درباره شیوه توزیع سهام بحث چندانی نبود. بنابراین بسیاری از شرکتها از طریق عرضه عمومی سهام با استفاده از ساختار نهادی موجود خصوصی شدند. از این رو سهام بسیاری از شرکتها به قیمت‌هایی برای عموم عرضه شدند، که بر اساس ارزش مالی و نه اقتصادی (به رغم توصیه‌ها برای ارزش‌گذاری اقتصادی) تعیین شده بودند.

شیوه قیمت‌گذاری بازتابی از اهداف اجتماعی و سیاسی برنامه بود. بی‌تردید همانگونه که قیمت بازاری سهام در روز بعد از عرضه نشان داد بسیاری از عرضه‌های عمومی زیر قیمت بازار بودند (Vickers and Yarrow 1995, 177) اما هدف ما در اینجا اقامه دلائل موافق و مخالف شیوه‌ای خاص از قیمت‌گذاری سهام نیست.

علاوه بر دستاوردهای مالی‌ای که قرار بود از پذیره‌نویسی^۲ سهام حاصل شود، مزایای دیگری نیز وجود داشت، برای نمونه ویکر و یارو (همان) در مورد شرکت بریتیش گاز تخمین می‌زنند که بازگشت سرمایه پس از کسر مالیات، بیش از بیست درصد در شش ماهه اول بوده است. سود مشابهی به پذیره‌نویسان سهام TSB و بریتیش ایرویز داده شد.

1. Growth-Development Continuum
2. Subscribing

سود باد آورده‌ای که با خصوصی سازی همراه بود نصیب مردم نیز شد. برای مثال اگرچه تنها ۴۰ درصد از سهام بریتیش گاز برای پذیرهنویسی عمومی ارائه شده بود، اما پذیرهنویسی مردم بیش از حد بود و دولت با هدف تقسیم سهام بین سرمایه‌گذاران نهادی به بازپس‌گیری عرضه توسل جست. در مورد بریتیش اویوز پذیرهنویسی ۳۲ برابر عرضه اولیه برای عموم بود. عرضه زیر قیمت در بازار سهام لندن به این نتیجه‌گیری از سوی ناظران منتهی شد که «... دلائل خوبی وجود دارد که بپذیریم دولت می‌توانست سهام را به طریقی می‌فروخت که به افزایش قیمت اولیه‌ای کمتر از آنچه که در عرضه‌های خصوصی رخ داد بیانجامد و می‌بایست این کار را انجام می‌داد» (Vickers and Yarrow, 1995, 178).

اما وقتی دولت تلاش کرد تا از طریق برگزاری مزایده^۱، به خصوصی سازی مبادرت ورزد پذیرهنویسی بسیار پایین بود. برای نمونه می‌توان به بریتویل^۲ اشاره کرد که پذیرهنویسی برای آن ۷۰ درصد کمتر از میزان پیش‌بینی شده بود. دیگر نمونه‌ها از این دست شرکت کابل و وایرلس^۳ در سال ۱۹۸۳ و شرکت نفت در سال ۱۹۸۴ بودند.

تجربه ناموفق درباره عرضه به شیوه مزایده‌ای فرصت بیشتری را در اختیار دولت نهاد تا در برنامه‌های بعدی خصوصی سازی، گروههای خاص را هدف گیرد. در مواردی که در مورد حفظ سهام توسط پذیرهنویسان اولیه نگرانی‌هایی وجود داشت، به عنوان مشوقی برای حفظ سهام تا مدت زمان معین، سهام فوق‌العاده رایگان^۴ در اختیار آنها قرار گرفت.

فروش به کارمندان

اما دولت بریتانیا تنها به شیوه عرضه عمومی سهام اکتفا نکرد. سهام شرکت

1. Invitation-To-Tender
2. Britoil Company
3. Cable And Wireless Company
4. Free Bonus Shares

ملی باربری با مسئولیت محدود^۱ به کارمندان آن فروخته شد. در این مورد ۸۰ درصد سهام که توسط کنسرسیوم دولت- کارکنان عرضه شد در اختیار کارمندان، مستمری بگیران و خانواده‌هایشان قرار گرفت. دولت با مستهلک کردن بدهی‌های معوقه شرکت و تأمین یک وام ۵۱ میلیون پوندی در مقابل فروش ۵۳/۵ میلیون پوندی شرکت، فرآیند واگذاری را تسهیل کرد. به علاوه به منظور جبران نواقص مالی شرکت ۴۷ میلیون پوند به صندوق بازنشستگان آن پرداخت شد. اگرچه رسماً اعلام نشده است اما به نظر می‌رسد تأمین مالی این ابتکارات از محل درآمدهای حاصل از خصوصی سازی‌های پیشین بوده است.

با توجه به نه برابر شدن سود حاصله شرکت ملی باربری پیش از کسر مالیات، از ۴/۳ میلیون پوند در سال ۱۹۸۱ به ۳۷ میلیون پوند در سال ۱۹۸۶، فروش این شرکت به کارکنان به عنوان «بزرگترین نمونه موفق برنامه خصوصی سازی» ستایش شده است (Vickers and Yarrow 1995, 164).

فروش شرکت ویکتولاتیک^۲، یکی از زیرمجموعه‌های شرکت بریتیش استیل^۳، در سال ۱۹۸۳؛ شرکت کشتی سازی واسپر سورنی کرافت^۴ در سال ۱۹۸۵ و شرکت املاک ویکرز و کمل^۵ در همین سال، از دیگر نمونه‌های این شیوه واگذاری هستند. به منظور تسهیل خرید شرکت کشتی سازی توسط کارکنان، به هر کدام از آنها یک وام ۵۰۰ پوندی بدون بهره اعطا شد. همچنین پس از بازسازی ساختاری، شرکت‌های بریتیش لی‌لاند، لی‌لاند باس و یونی‌پارت به شکل فروش به مدیران واگذار شدند.

سازماندهی مجدد

علاوه بر روشهای پیش گفته از روشهای دیگری نیز برای واگذاری، اگر چه نه به اندازه عرضه عمومی سهام، استفاده شد. برای مثال هر دو شرکت بریتیش لی‌لاند و بریتیش ریل پیش از واگذاری، مجدداً سازماندهی شدند. در مورد

1. National Freight Company Limited
2. Victulatic Company
3. British Steel Corporation
4. Vosper Thoreny Craft Shipyard
5. Vickers And Cammell Laird

شرکت دوم، شرکت سرمایه‌گذاری بریتیش ریل با مسئولیت محدود به منظور انجام فعالیت‌های غیرریلی تأسیس شد و هتل‌ها با عرضه عمومی به بخش خصوصی فروخته شد؛ سی‌لینک از طریق مزایده رقابتی فروخته شد و شرکت بریتیش ریل و هاورکرافت با مسئولیت محدود در یک شرکت سوئدی ادغام شدند. شرکت بریتیش لی‌لاند نیز به همین طریق مجدداً سازماندهی شد. در فرایند سازماندهی مجدد، در حالی که شرکت جگوار که اکنون آمریکایی است، از طریق عرضه عمومی سهام فروخته شد، شرکت لی‌لاند تراکس با شرکت داف هلند یک شرکت سهامی تضامنی را تشکیل دادند (Vickers and Yarrow, 1995).

نظارت قبل از رقابت

دولت بریتانیا به جای واگذاری شرکتهای تولیدی بازرگانی ترجیح داد تا ساختار انحصارات دولتی را حفظ نموده و رژیم نظارتی^۱ را به عنوان سازوکار^۲ کنترل برگزیند. بسیاری از ناظران استدلال کرده‌اند که این رویه بر خلاف توصیه‌های مشاوران دولت است که «... خالص ارزش افزوده برای مصرف-کنندگان بریتانیایی» (Kay et al, 1986, 6) را معیار خصوصی سازی می‌دانند. به نظر منتقدان برنامه دولت بریتانیا، همانگونه که برای مثال در مورد AT&T در ایالات متحده شاهد بودیم، اگر انحصارات خصوصی به واحدهای کوچکتر تقسیم شوند و اجازه یابند تا با یکدیگر رقابت کنند، کارآمدتر خواهند بود. اما همانگونه که قبلاً اشاره شد حذف اکثر محدودیت‌های «بی‌بی بلز»^۳ و شدت رقابت در عرصه مخابرات در سطح جهان به حمایت از حفظ ساختار بریتیش تله‌کام (و نه تبدیل آن به واحدهای کوچکتر) اعتبار بخشید. علاوه بر این ناظران بریتانیایی مفهوم نظارت RPI-X^۴ (شاخص قیمت خرده‌فروشی منهای ارزش یکس) را که تصور می‌شد مقدم بر شیوه «نرخ بازگشت سرمایه»^۵ آمریکایی-

1. Regulatory Regime

2. Monitoring Mechanism

3. Baby Bells

4. Retail Price Index, Minus A Value of X

5. Rate of Return On Assets

هاست و شرکت را برای کارآمد بودن تحت فشار می گذارد، پذیرفتند. در واقع این مفهوم بریتانیایی به عنوان اساسی برای نظارت بر بخش مخابرات در بسیاری از کشورهای در حال توسعه پذیرفته شد.

همچنین اگر بریتیش تله کام ساختار خود را حفظ نکرده بود نمی توانست در مذاکرات مربوط به ادغام با دیگر عرضه کنندگان خارج از بریتانیا موفق ظاهر شود. ساختارهای این شرکت به آن امکان داد تا دارایی هایی را حتی در آنسوی جهان مانند نیوزیلند به دست آورد. به علاوه مقررات زدایی فزاینده از این صنعت در ایالات متحده محرکی برای ادغام چندین واحد مجزا و پیدایش مجدد عرضه کنندگانی که خدمات متعددی ارائه می دهند، فراهم آورد. بنابراین هنوز این بحث که آیا تجزیه AT&T به افزایش ارزش خالص کل^۱ برای مصرف کنندگان آمریکایی منجر شده است یا خیر، در ایالات متحده وجود دارد. علی رغم این بحث ها در آن زمان خلل هایی به اعتبار این شیوه وارد شد چرا که به نظر می رسید دولت بریتانیا در برابر فشارهای مدیران و اتحادیه برای خصوصی سازی بریتیش تله کام به عنوان یک انحصار خصوصی بدون بازسازی ساختاری تسلیم شده است.

در مورد دیگر انحصارات در بریتانیا باید گفت که بر عکس بریتیش تله کام، تأسیسات برق به دلیل ماهیت سرمایه برشان (حداقل در حوزه توزیع) انحصارات طبیعی شاخته شده اند. اما از آنجا که این تأسیسات به جای دو یا سه شرکت بزرگ به عنوان شرکتهای منطقه ای یا محلی سازماندهی شده اند، مستعد تملک غارتگرانه^۲ از سوی بازیگران بیرونی بودند. دارایی های انتقالی و توزیعی بسیاری از تأسیسات برق به اهداف جذابی برای خلق شبکه هایی گسترده و حامی تولید در مقیاس وسیع تبدیل شده بودند. اکتساب چند مورد از این تأسیسات توسط شرکتهای آمریکایی نشان از این گرایش دارد. این شرکتهای کوچکتر پس از اکتساب، به عنوان بخشی از ساختار شرکتی بزرگتر به نفع سهامداران آمریکایی TNC در انباشت بی پایان سرمایه عمل نمودند. در واقع

1. Aggregate Net Value
2. Predatory Acquisition

شرکتهای آمریکایی که از پشتوانه چندین دهه تجربه نظارتی گسترده برخوردار بودند برای سوء استفاده از ضعف بریتانیا در حوزه نظارت فرصت را مناسب دیدند.

مثال دیگر شکست در تجزیه که بسیاری آنرا انحصار غیرطبیعی می‌دیدند واگذاری مجوز شرکت بریتیش ایرپورت (BAA)^۱ است. این شرکت به رغم تنوع فعالیت‌ها و عرضه اکثر خدمات از طریق عقد قرارداد با بخش خصوصی به شکل یک واحد منفرد واگذار گردید. به علاوه کمتر از ده درصد نیروی کار عملاً کارمند شرکت بریتیش ایرپورت بودند. بنابراین به فروش شرکت بریتیش ایرپورت به عنوان ابزار افزایش نقدینگی و نه نظریه ایجاد رقابت نگریسته می‌شد.

به مانند بریتیش تله‌کام و بریتیش گاز، مدیریت شرکت با تجزیه آن مخالف کرد و به نظر می‌رسید دولت کوتاه آمده است. از طرف دیگر ناظران بریتانیایی انتظار داشتند که با تجزیه شرکت بریتیش ایرپورت و پایان بخشیدن به انحصار بریتیش ایرویز در هیشرو^۲ رقابت در بین فرودگاههای محلی ایجاد شود.

در حالی که در بالا نمونه‌هایی از ناکامی در ایجاد رقابت به دلیل فشار گروههای ذینفع ارائه شد، شواهدی دال بر سازماندهی مجدد پیش از پیشنهاد فروش وجود دارد. همانگونه که اشاره شد هم در بریتیش ریل و هم بریتیش لی‌لاند پیش از واگذاری بازسازی ساختاری صورت گرفت. به رغم تلاش برای آرام کردن اعتراضات عمومی نسبت به برنامه خصوصی سازی بریتانیا، به این برنامه همچنان به عنوان طرحی برای بهره‌مند ساختن گروههای ذینفع خاص نگریسته می‌شد، بگذریم که از بعد عرضه سهام همه حق پذیره نویسی داشتند. همچنین همانگونه که قبلاً اشاره شد و در نظرسنجی‌ای که توسط سازمان نظرسنجی بریتانیا^۳ در اکتبر ۱۹۸۷ انجام شد آمده است، شواهد مربوط به تغییر گرایش رای‌دهندگان نشان می‌دهد که مردم نسبت به فرآیند مشکوک بودند.

1. British Airport Authority

2. Heathrow

3. British Public Opinion

۲-۳-۵- تجربه کشورهای در حال توسعه

در مورد کشورهای در حال توسعه باید گفت به رغم آنکه بانک جهانی از هرگونه اشاره مستقیم به شرایط وام صندوق بین‌المللی پول یا پیش‌شرط‌های کلوپ پاریس اجتناب می‌ورزد، در توصیه‌های خود در باب راهبردهای خصوصی‌سازی، بیش از هر چیز به بازپرداخت بدهی خارجی نظر دارد. از این منظر، بانک جهانی به عنوان عامل طلبکاران در برچیدن و فروش بنگاههای دولتی در این کشورها عمل می‌کند. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی برای کشورهای در حال توسعه‌ای که در پی کاهش بار بدهی‌هایشان بودند، یک سازوکار اصلاحی اجباری بود (ر.ک به Berg and Shirley 1988). اما بسیاری از کشورهای در حال توسعه بویژه در آفریقای زیرصحرای تمایل چندانی به داشتن شریک در منابع قدرت خود نداشتند و بازسازی ساختاری (تجاری‌سازی) را بر واگذاری ترجیح می‌دادند. بانک جهانی در پاسخ، رویکرد بخشی^۱ به اصلاح بنگاههای دولتی را در اواخر دهه ۱۹۸۰ پذیرفت. این رویکرد موجب گردید تا ترمیم و بازسازی ساختاری به عنوان یک رویکرد اصلاحی تنها به آن دسته از شرکتهای دولتی که «عملکردشان برای موفقیت یا شکست دیگر بازیگران عرصه اقتصاد حیاتی است»، محدود گردد (Galal 1989, 1). همچنین در رویکرد یادشده بر تعطیلی شرکتهای غیرخودکفا و فروش شرکتهایی که به نظر می‌رسید توسط بخش خصوصی بهتر اداره می‌شوند تأکید گردید. ماری شیرلی^۲ از بانک جهانی بنیان نظری این رویکرد را اینگونه تشریح می‌کند:

«هنگامی یک شرکت (دولتی یا خصوصی) بالاترین میزان کارایی را دارد که برای کسب حداکثر سود در یک بازار رقابتی مبارزه می‌کند. همچنین شرکت مدیرانی دارد که از استقلال، ظرفیت وانگیزه کافی برای پاسخگویی به رقابت

1. Sector-Wide Approach
2. Mary Shirley

برخورد دارند. شرکت هایی که نمی توانند رقابت کنند از گردونه حذف می شوند.^۱ (ر.ک به Galal 1989,2)

پیام روشن است. بانک جهانی نسبت به میزان پیشرفت و نتایج برنامه های خصوصی سازی بویژه در کشورهای در حال توسعه کوچکتر ناخرسند است. شمار پروژه های بانک با عنصر واگذاری تا پایان ژوئن ۱۹۸۹ جمعاً به ۷۴ مورد می رسد و این یکی از پیامدهای مستقیم رویکردی است که مری شیرلی بیان می دارد. نحوه توزیع وام بین این پروژه ها به نحوی است که در جدول ۵-۱ نشان داده شده که به شکل منطقه ای و شمار کشورها در هر منطقه است.

از ۱۹۶۵/۱ میلیون دلار وام اختصاص یافته به کشورهای آمریکای لاتین، ۵۰۰ میلیون به مکزیک و ۴۰۲ میلیون به ونزوئلا و در مورد آسیا از ۸۷۰ میلیون دلار وام اختصاص یافته، ۵۰۰ میلیون به فیلیپین و ۲۲۰ میلیون به پاکستان منتقل شد. همچنین ترکیه، مراکش و تونس سه کشور اروپای مدیترانه ای و شمال آفریقا را تشکیل می دهند. ضرورت حفظ عضویت در کلوپ پاریس و احراز شرایط وام بانک جهانی، هدایت گر خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه بوده اند.

جدول ۵-۱- پروژه های بانک جهانی با عنصر واگذاری

منطقه	تعداد کشورها	تعداد پروژه ها	میزان وام به میلیون دلار آمریکا
آفریقا	۲۲	۴۵	۱۶۸۷/۱
آمریکای لاتین	۹	۱۸	۱۹۶۵/۱
آسیا	۴	۷	۸۷۰
اروپای مدیترانه ای و شمال آفریقا	۳	۴	۸۳۰

منبع: برگرفته از؛ Galal 1991, 56.

۱. هنگامی که به دستاوردهای کشورهای در حال توسعه می نگریم بی اساس بودن رویکرد بانک آشکار می شود، همانگونه که مورد AMTRAK در ایالات متحده نشان می دهد. همچنین پرداخت یارانه برای تولید پنبه و منسوجات در اروپا و ایالات متحده به کشاورزانی که نمی توانند هزینه های خود را پوشش دهند به ضرر کشورهای در حال توسعه، نشانی بر غرض ورزی علیه این کشورهاست.

آفریقای زیر صحرای

به دلائلی که در فصول پیشین آمد کشورهای در حال توسعه آفریقایی زیر صحرای در مجموع نسبت به کشورهای توسعه یافته حق انتخاب کمتری داشتند. همچنین خصوصی سازی در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه، کمتر از خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه فقیرتر مسئله برانگیز بوده است. شاید تنها به دلائل جغرافیایی سرمایه گذاران غربی مشتاقانه از ادغام این اقتصادها در دنیای سرمایه داری حمایت کردند.

علاوه بر محدودیت های ایدئولوژیکی و نهادی، فقدان نقدینگی در بازارهای مالی اغلب کشورهای آفریقایی و نیز ضعف شرکتها، عرضه عمومی سهام به عنوان یکی از شیوه های خصوصی سازی را محدود کرد. به علاوه آشکار گردید که بسیاری از بنگاه های دولتی آفریقایی در ثبت اسناد بسیار عقب افتاده هستند و به این ترتیب اعتبار تمامی اسناد مربوط به اطلاعات تاریخی زیر سوال بود. در نتیجه عرضه عمومی سهام در آفریقای زیر صحرای به رغم موفقیت های محدود برای نمونه در کنیا و زامبیا، جای خود را به دیگر روشها داد. برای مثال از ۱۱ شرکت خصوصی شده در توگو تا سال ۱۹۹۵، پنج مورد با فروش اموال، دو مورد با سرمایه گذاری خصوصی و چهار مورد باقی مانده با اجاره به پیمانکاران، خصوصی شد. در بسیاری از موارد، برای مثال مخابرات در گویان، شرکت باید بطور کامل بازسازی می شد.

دولت تمامی دیون شرکتها را با هدف فروش به بخش خصوصی، تقبل کرد. دستیابی به این هدف از طریق فرآیند کسب نقدینگی از طریق فروش شرکتها و به ویژه هماهنگ با تجویزهای صندوق بین المللی پول امکان پذیر شد. در موارد دیگر برای مثال در کشور گینه، فروش خصوصی با مشارکت سهامی به عنوان راهبرد اصلی ترکیب شد. یکی از پیامدهای این رویکرد آن است که دیون مفروض فروش خصوصی به افزوده شدن بر بار بودجه دولت منتهی می شود و بنابراین کارایی توسعه ای دیگر برنامه های بودجه ای کاهش می یابد.

در مواردی که اجاره به عنوان یکی از گزینه‌ها تعقیب شد، با توجه به سرمایه‌گذاری اولیه در شرکت درآمدهای حاصله اغلب بسیار پایین‌تر از پوشش الزامات بازپرداخت وام بود که برای نمونه می‌توان به توگو اشاره کرد. همانگونه که «گزارش توسعه آفریقا»^۱ در سال ۱۹۹۹ نشان می‌دهد، اکثر کشورهای آفریقایی گزینه‌های؛ اعطای امتیاز بهره‌برداری^۲ و انحصار زدایی / تأسیس، مالکیت و عملیات^۳ را به عنوان شیوه مرجع خصوصی سازی برگزیدند (ر.ک به AFDB 1999, 142, 145, 149, 154 and 156).

نیجریه

همانند تجربه بریتانیا، روشهای مأخوذه خصوصی سازی در نیجریه عمدتاً از اهداف برنامه الهام گرفته بودند. اما در مورد نیجریه به مانند اغلب کشورهای در حال توسعه پیش از هر چیز هدف بازپرداخت بدهی‌های خارجی مطرح بود. این بدهی‌ها در سال ۱۹۹۵ به مرز ۳۵ میلیارد دلار رسید اگر چه هزینه بازپرداخت بدهی به عنوان درصدی از صادرات یکی از پایین‌ترین‌ها آمارها در منطقه یعنی ۱۲/۳ درصد بود (Bank 1997, 246).

گذشته از اهداف، برنامه خصوصی سازی در نیجریه از همان ابتدای کار در اوائل دهه ۱۹۸۰ با مسائل قومی و جار و جنجال‌های مختلف به چالش کشیده شد. رژیم بوهاری^۴ در سالهای ۱۹۷۹-۸۳ در برابر فشار برای خصوصی سازی مقاومت کرد و ترجیح می‌داد تجاری سازی را به عنوان یک سازوکار اصلاحی تعقیب کند. دلیل این انتخاب شاید شکاف قومی^۵ در نیجریه و نابرابری ثروت بین مناطق شمالی مسلمان نشین و مناطق جنوبی مسیحی نشین که دارای سرمایه بیشتری هستند، باشد (ر.ک به Lewis 1994). بنابراین در حالی که نیجریه یکی از معدود کشورهای آفریقایی زیرصحراست که در آن زمان بازار سرمایه فعال داشت، در برابر خصوصی سازی از طریق عرضه عمومی سهام مقاومت می کرد

1. African Development Report
2. Concessions
3. De-Monopolization/BOO
4. Buhary Regime
5. Ethnic Devision

چرا که راهی برای افزایش ثروت طبقه سرمایه دار جنوبی تصور می گردید (ر.ک به Zayyad 1996).

دولت بابانجیا به رغم ادعای خصوصی سازی همچنان سیاست تجاری سازی را تعقیب نمود. در سال ۱۹۸۸ دولت فهرستی از ۷۱ شرکت دولتی را برای خصوصی سازی منتشر کرد. اینها اغلب بنگاههای تجاری دولتی بودند که قرار بود فروخته یا تجاری شوند. بسیاری از فروشهایی که در این دوره انجام شد انتقال از دولت به دیگر نهادهای دولتی بود تا هنگامی که زمان و شرایط برای عرضه عمومی مناسب گردد که این امر به دلیل سرازیر شدن جریان تازه درآمدهای نفتی عملی نشد. بنابراین در مورد مخابرات گزینه انتخاب شده، قرارداد اجرایی^۱ با هدف «... تضمین عدم سوءاستفاده از استقلال فراینده (در نتیجه حذف کنترل مستقیم دولت) ... تشویق پاسخگویی ... و تضمین تبعیت نیجریه تله کام (نیتل) از اهداف اجرایی تعریف شده»، بود. همچنین طرح ایجاد یک شرکت سهامی تضامنی با حضور شرکت نیتل، انحصار دولتی خطوط تلفن ثابت و شرکت مخابرات دیجیتال با مسئولیت محدود تعقیب شد که در نتیجه آشوبهای سیاسی سال ۱۹۹۳ این همکاری به شکست منجر شد. همچنین بانک جهانی پرداخت وام ۲۲۵ میلیون دلاری خود برای اجرای پروژههای مخابراتی را ملغی کرد. اتحادیه اروپا نیز از پرداخت هدیه ده میلیونی خود برای آموزش کارمندان نیتل سر باز زد. در نتیجه پایین بودن کیفیت خدمات مخابرات، خدمات خصوصی توسط بزرگترین شرکتهای بخش خصوصی در نیجریه اساس نهاده شد.

نیجریه نیز به مانند بسیاری از کشورهای آفریقایی در آن زمان سیاست بومی سازی را تعقیب نمود. فرمان ارتقاء شرایط شرکتی در نیجریه^۲ به سال ۱۹۸۹ و قانون نظارت بر ارز^۳ سال ۱۹۶۲ رشد و سرمایه گذاری را محدود می کردند. این قوانین با طرح بودجه ۱۹۹۵ و فرمان شماره ۱۶ کمیسیون ارتقاء

1. Performance Contract
2. Nigerian Enterprise Promotion Decree
3. Exchange Control Act

سرمایه گذاری نیجریه در سال ۱۹۹۵ جایگزین شدند. دومین قانون در حالی که به خارجی ها اجازه سرمایه گذاری می داد، سرمایه گذاری در شرکت های نفتی را محدود می ساخت. اما بعداً این قوانین حذف و سرمایه های خارجی بسوی صنایع نفت نیجریه سرازیر شدند.

آفریقای جنوبی

همانگونه که در فصل پیش اشاره شد آفریقای جنوبی بر خلاف نیجریه، خصوصی سازی را با هدف حذف محرومیت ها و بی عدالتی های اجتماعی تعقیب کرد. برنامه خصوصی سازی در این کشور بر گسترش تأمین خدمات اولیه (آب و فاضلاب، برق و مخابرات) و رشد اقتصادی متمرکز بود و بنابراین از رابطه مستقیم خصوصی سازی و توسعه سخن می گفت. در این مورد در واقع روش های مأخوذه رابطه مستقیمی با کارآیی توسعه و بویژه با توزیع آب داشتند که در اصول ۱۲، ۱۳، ۱۴ و ۲۵ قانون اساسی آفریقای جنوبی به آن اشاره شده بود.^۱ در مورد مخابرات، مجوزها بر اساس شرایطی که به نفع تولید ناخالص داخلی باشد استوار بودند؛ بویژه صاحبان امتیاز ملزم بودند «در عرضه خدمات اجتماعی، ایجاد فرصت های شغلی، تأمین خط تلفن برای مناطق محروم و ... عرضه سهام به گروه های سیاه پوست» مشارکت جویند.^۲ از این رو کارآیی خصوصی سازی در آفریقای جنوبی بر حسب توسعه سنجیده می شد و بنابراین چارچوب ارزیابی از بازپرداخت بدهی جدا شد.

رویکرد آفریقای جنوبی به خصوصی سازی عمدتاً واگذاری به یک شریک استراتژیک همراه با شروطی برای سرمایه گذاری و استخدام بود. به منظور افزایش رقابت پذیری اقتصادی کشور سرمایه گذاری بخش خصوصی در خدمات ضروری تشویق شد. اصلاحات در بخش های مخابرات و بنادر، چشم اندازی از رویکرد آفریقای جنوبی به برنامه خصوصی سازی را ارائه می دهد.

1. See Also *White Paper On Water Policy 199*, Government of South Africa,

[http://www.policy.org.za/Govdocs/White Paper/ Water2.html](http://www.policy.org.za/Govdocs/White%20Paper/Water2.html)

2. See Government of South Africa, *Telecommunications Green Paper*, July 1995,

[http://www.policy.org.za/ Govdocs/Green-Paper/Telcoms.html](http://www.policy.org.za/Govdocs/Green-Paper/Telcoms.html).

اگرچه واگذاری به یک شریک استراتژیک به عنوان رویکرد اصلی تعقیب می‌شد، اما انحصارزدایی یکی از شاخصه‌های غالب در بازسازی ساختاری بخش مخابرات بود که با توسل به شیوه تأسیس، مالکیت و انتقال (BOT) به عنوان سازوکار منتخب بویژه در حوزه ارائه خدمات تلفن همراه عملیاتی گردید.^۱

تأسیس شرکت تله‌کام آفریقای جنوبی با مسئولیت محدود در سال ۱۹۹۱، جدایی خدمات تلفن از پست و رسانه و نیز عدم توسل به سرمایه‌های دولتی برای پوشش هزینه‌ها را آشکار ساخت. علاوه بر شرکت تله‌کام دو عرضه‌کننده دیگر در بازار به نام‌های وداکام^۲ و موبایل تلفن نت‌ورک (MTN)^۳ که در بخش تلفن همراه فعالیت می‌کردند، حضور داشتند. شرکت تله‌کام ۵۰ درصد سهام شرکت وداکام را در اختیار داشت. مالکیت MTN در اختیار بخش خصوصی بود و در همان زمان مالکیت آن بین شرکت کابل و وایرلس (۲۵ درصد)، شرکت M-Cell (۲۹/۵ درصد)، شرکت ارتباطات SBC (۱۵/۵ درصد)، شرکت ترانستل (۲۰ درصد) و شرکت نافتل (۱۰ درصد) تقسیم شده بود. هر دو شرکت وداکام و MTN برای جلب مشتری با تله‌کام رقابت می‌کردند. قانون مخابرات سال ۱۹۹۶ که به دنبال تغییر دولت در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید، سیاست دولت را در زمینه بازتوزیع اجتماعی^۴، توسعه اقتصادی و توسعه انسانی^۵ از جمله در مورد مسائل جنسیتی را مشخص می‌کرد، چرا که آنها به عرضه خدمات مخابراتی در آفریقای جنوبی وابسته بودند. این سیاست اصل مشارکت بخش خصوصی در عرضه این خدمات را در بر می‌گرفت، که در سیاست جستجوی یک شریک استراتژیک و نیز در اهداف اعلامی برای ترویج مالکیت عمومی سهام عامل انحصاری شبکه منعکس شده است.^۶ از این منظر

1. See Government of South Africa, *Cellular Telephone Network*, [Http://www.Southafrica.Net/Economy/Telecom/Celtel.Html](http://www.Southafrica.Net/Economy/Telecom/Celtel.Html).

2. Vodacom

3. Mobile Telephone Network

4. Social Redistribution

5. Human Development

6. Government of South Africa, *White Paper On Telecommunication Policy* 1996, [Http://www.Policy.Org.Za/Govdocs/Whitepapers/Telewp.Html](http://www.Policy.Org.Za/Govdocs/Whitepapers/Telewp.Html)

قانون مخابرات جنبه‌هایی از RDP را در بر گرفته و برای اصلاح بخش مخابرات رویکرد مرحله‌ای را برگزید.

همچنین آفریقای جنوبی درصدد برآمد تا پس از حذف تحریم‌های تجاری به دنبال تغییر رژیم در این کشور در سال ۱۹۹۴، برنامه اصلاحات در بنادر خود را اجرا کند. در آن زمان به بنادر به عنوان بخشی از سیستم حمل و نقل عمومی کشور نگریسته می‌شد. بنابراین اصلاح بنادر بخشی از طرح اصلاحات صنعت حمل و نقل بر اساس توصیه‌های کمیته‌ای ویژه بود. یکی از توصیه‌های این تیم به منظور بهبود کارایی و کارآمدی پیش از خصوصی سازی، تمرکز بر بازسازی ساختاری شرکت‌هایی خاص از جمله پورت نت^۱ (نام اداری بنادر) بود. بنابراین بر خلاف پروژه‌های اصلاحات زیربنایی به اصلاح بنادر در آفریقای جنوبی بیشتر به عنوان مشوقی برای مشارکت بخش خصوصی در عرضه برخی از خدمات و جلب مجدد ترافیک بار در منطقه از طریق بنادر آفریقای جنوبی و نه ابزاری برای اصلاح مسائل اجتماعی نگریسته می‌شد.

سری لانکا

پیش از دهه ۱۹۹۰، خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه سستی و فقیر بیش از هر چیز بر تجارب کشورهای در حال توسعه بزرگ استوار بود، در حالی که «این سؤالات که "آیا" خصوصی سازی باید صورت پذیرد یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ "چگونه" انجام شود، در اغلب موارد و شاید بیش از آنچه تاکنون در شماری از اقتصادها بوده است، تصمیماتی مرتبط هستند».

(Vuylsteke 1988: xi)

به رغم مشاهدات ویستک، رویکرد بانک جهانی به خصوصی سازی در دهه ۱۹۸۰ همچنان تعطیلی شرکت‌های غیرخودکفا و فروش شرکت‌های سودآور به بخش خصوصی داخلی یا خارجی بود. در جوامع سستی تر که بنگاه‌های دولتی

1. Portnet

ابزارهای حکمرانی بودند، مانند مورد کشور سری لانکا، تعارض بین نظریه و واقعیت کاملاً آشکار بود.

در سری لانکا وجود گونه‌های متعدد بنگاههای دولتی (مشاوران پنج گونه را شناسایی کردند) و اعمال کنترل شدید از سوی دولت، بهینه‌سازی بخش دولتی را دشوار ساخته بود. علاوه بر مداخله سیاسی گسترده در مدیریت شرکتهای دولتی، بخش خصوصی عمدتاً خانوادگی و فاقد تنوع مالکیتی بود که برای مثال در آمریکای لاتین یا سنگاپور وجود داشت. از این رو فرآیند مأخوذه تبدیل بنگاههای دولتی به شرکتهای سهامی عام^۱ بود و دولت سهام‌دار اصلی آنها به شمار می‌آمد.

پس از تشکیل کمیته‌های ارزیابی و نظارت^۲، کمیته دیران توسعه^۳ (معادل کمیته خصوصی‌سازی) مجموعه‌هایی از بنگاههای دولتی را به قرار زیر شناسایی کرد:

- شرکتهای دولتی که به دلیل اهمیت استراتژیک آنها همچنان باید در اختیار دولت باقی بمانند؛
 - شرکتهای سودآور؛
 - شرکتهایی که برای سودآوری نیازمند بازسازی هستند؛
 - شرکتهایی که باید تعطیل شوند.
- روشهای بکار گرفته شده شامل انتقال کامل یا بخشی مالکیت، سرمایه‌گذاری مشترک و قراردادهای مدیریتی بود (ر.ک به Nankani 1988, 117).
- نتایج بدست آمده پیچیده بود. از مجموع شرکتهای خصوصی شده، تنها سه مورد (شرکتهای کاشی‌سازی) به بخش خصوصی فروخته شد، که تمایل به مخفی‌کاری خانواده‌هایی را نشان می‌دهد که آنها را اداره می‌کردند. پیوندهای بخش‌های خصوصی و دولتی بر اساس سودجویی استوار بود. در دیگر مواردی که تلاش شد تا از طریق مزایده رقابتی واگذاری صورت پذیرد، گنجاندن

1. Public Company
2. Evaluation And Oversight Committees
3. Committee of Development Secretariat

شرایطی مانند عدم اخراج کارکنان موجب گردید مزایده‌هایی صورت پذیرد که بهترین لقب برای آنها مصادره است، به قیمت حدود بیست درصد از ارزیابی‌های دولتی.

در مورد شرکت تولید لاستیک، تلاش برای جلب مشارکت کارکنان به نتایج مایوس کننده‌ای منتهی شد. از ۴۰ درصد سهام شرکت بازسازی شده برای مشارکت کارکنان و مردم، پذیره‌نویسی تنها یک درصد از آنها توسط کارکنان صورت پذیرفت. در تمامی مواردی که تلاش‌ها به شکست انجامید شواهدی دال بر مداخله دولت در فرآیند یا تمایل دولت به حفظ کنترل بر شرکت وجود دارد.

گذشته از موارد پیش گفته، کشور سری لانکا از طریق عقد قراردادهای مدیریتی به موفقیت‌های دست یافت که مهم‌ترین آنها شرکت ملی منسوجات^۱، شرکت سیمان^۲ و لانکا سیمان^۳ بودند. موفقیت این نوع قراردادها به عنوان شیوه خصوصی سازی از اقتدار آشکار برآمده از قراردادهای نشأت می‌گرفت. به رغم آن که برخی از صاحب منصبان نسبت به این قراردادها معترض بودند اما این قراردادها به لحاظ حقوقی قابل اجرا بوده و بنابراین مداخله دولت را محدود می‌کردند.

ترینیداد و توباگو

تا حدودی به مانند آفریقای جنوبی و مالزی، در برنامه خصوصی سازی ترینیداد و توباگو نیز این نظریه حاکم بود که بخش خصوصی به عنوان امانت‌دار دارایی‌های عمومی برای شهروندان عمل کند تا وقتی که از توان لازم برای خرید آنها برخوردار گردند. بنابراین تأکید اصلی بر بهبود عملکرد عملیاتی بنگاههای دولتی از طریق مدیریت بخش خصوصی به صورت موقت بود. برنامه خصوصی سازی ترینیداد و توباگو آینه تمام نمای برنامه‌های کشور جامائیکا بود

1. National Textile Corporation
2. Cement Company
3. Lanka Cement

که در آن بنگاههای دولتی در سه گروه مجزا طبقه بندی شده بودند: مجموعه اول شرکتی را در بر می گرفت که قرار بود واگذار شوند؛ مجموعه دوم شامل فهرستی از شرکتی بود که به دلیل اهمیت استراتژیک آنها قرار نبود واگذار گردند؛ گروه سوم شرکتی بودند که هنوز تصمیمی در مورد آنها گرفته نشده بود یا به این دلیل که طبقه بندی آنها در دو گروه اول امکان پذیر نبود و یا به این دلیل که قبل از آنکه تصمیم نهایی در مورد آنها گرفته شود باید آماده می شدند. معیارهای واگذاری به این قرار بودند:

• برخورداری از دارایی چشمگیر که قیمت خرید بالایی را در پی داشته باشد؛

• وجود بازار رقابتی برای تولید محصول؛

• کاهش چشم گیر بار طاقت فرسای بدهی در نتیجه فروش؛

• حداقل از دست رفتن فرصت های شغلی^۱؛

• حداقل مسئولیت دولت در برابر بدهی؛ و

• حداقل نیاز به سرمایه گذاری مستقیم خارجی.

بر اساس این معیارها ۱۲ شرکت برای واگذاری شناسایی شدند. در پایان سال ۱۹۹۲ فروش ۵ مورد کامل شد. بانک ملی بازرگانی^۲، شرکت سیمان ترینیداد با مسئولیت محدود و شرکت مخابرات سه مورد از مهم ترین های آنها بودند. در مورد بانک ملی بازرگانی فرآیند مأخوذه آزادسازی تدریجی سهام برای خرید توسط شهروندان بود. تا سال ۱۹۸۸ میزان سهام دولت به نصف تقلیل یافت. در سال ۱۹۸۹، ده درصد دیگر برای خرید عمومی به شیوه کنترل شده^۳ عرضه شد. از مجموع سهام عرضه شده، ۲۰ درصد برای کارمندان بانک، ۱۰ درصد برای صندوق های سرمایه گذاری مشترک و الباقی برای عموم بود. در مورد مخابرات ۴۹ درصد سهام به شرکت کابل و وایرلس فروخته شد و مابقی در کنترل دولت باقی ماند.

1. Job Losses

2. National Commercial Bank

3. Contoroled Fashion

۳-۳-۵- خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه بزرگ تر

خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه بزرگتر که با مشکلات اقتصادی کمتری مواجه بودند، شاخصه های متفاوتی به خود گرفته است. برای مثال اغلب کشورهای عمیقاً مقروض بزرگتر برای مثال آرژانتین، برزیل، شیلی، مکزیک و فیلیپین از روش «معاوضه بدهی با سهام»^۱ را به عنوان ابزار زودبازده کاهش بار بدهی استفاده کردند. در عین حال که هدف این روش کاهش بدهی بود اما از آنجا که در برخی موارد سرمایه گذاری در بنگاه های دولتی تعقیب شد، این فرآیند به تسهیل خصوصی سازی آنها کمک کرد. اما به استثنای شیلی و مکزیک اغلب معاوضه ها با هدف سرمایه گذاری جدید در کشور مقروض صورت پذیرفت. برای مثال آرژانتین از استفاده از تبدیل بدهی به عنوان ابزاری برای کسب سهام در بنگاه های دولتی موجود ممانعت به عمل آورد. همانگونه که بررسی تجربه مالزی، شیلی و برزیل نشان می دهد به جز هجوم اولیه برای معاوضه بدهی با سهام، روش های سستی تری نیز به کار گرفته شدند.

مالزی

همانگونه که در فصل چهارم اشاره شد، در مورد خصوصی سازی در مالزی نگرانی هایی ابراز شده است. تردیدی وجود ندارد که گروه های ذینفع خاصی هدف گرفته شدند. در واقع این یکی از سیاست های اعلامی دولت برای استفاده از این فرآیند در جهت جبران شکست بازار بود. همزمان دانسته یا ندانسته پارتی-بازی در اجرای فرآیند رایج شد، همانگونه که بصورت مبسوط تای ووی سین (Tai Wooi Syn 2004) استدلال کرده است. برای مثال واگذاری بخش ترمینال کانتینر^۲ شرکت بندر کلانگ (KPA)^۳ دلیل ضرردهی شرکت نبود. شرکت از زمان تأسیس در سال ۱۹۶۳ هرگز ضرردهی نداشته و به مانند تمامی شرکتهای

1. Debt-Equity Swap

2. Container Terminal

3 . Kelang Port Authority (KPA)

خصوصی سودآور، مالیات درآمد و توسعه^۱ ۴۵ درصدی را پرداخت کرده بود. بخش ترمینال کانتینر در سال ۱۹۷۳ تأسیس شده و حدود ۶۰ درصد سود خالص شرکت را تأمین می کرد. به علاوه درآمدهای شرکت از ۲۰۴/۳ میلیون رینگیت در سال ۱۹۸۳ به ۹۸۶/۷ میلیون دلار در سال ۱۹۸۵ افزایش یافته بود (ر.ک به Nankani 1988, 84).

بنابراین درباره منطقی بودن این خصوصی سازی تردیدهایی ابراز شد. به رغم آنکه به نظر می رسید عملکرد ترمینال کانتینر مطلوب باشد، تصمیم گرفته شد تا خصوصی شود. به علاوه خصوصی سازی با هدف بازپرداخت بدهی تعقیب نشد. شاید دلیل خصوصی سازی در معاملات صورت گرفته نهفته باشد به این صورت که ترمینال کانتینر کلانگ (KCT)^۲، به عنوان شرکتی با مسئولیت محدود سازماندهی شد و دارایی های آن بر اساس قرارداد اجاره از شرکت بندر کلانگ (KPA) به ترمینال کانتینر کلانگ (KCT) منتقل شد. ۵۱ درصد سهام ترمینال کانتینر کلانگ به کوناس ترمینال کلانگ (KTK)^۳، شرکت سهامی تضامنی کونتنا نشنال^۴ و شرکت P&O استرالیا فروخته شد. ۴۹ درصد باقی مانده در اختیار شرکت بندر کلانگ باقی ماند (KPA) تا در آینده عرضه شود. از درآمد حاصل از فروش اموال منقول به ترمینال کانتینر کلانگ (KCT) برای تصفیه وام های معوقه پروژه شرکت بندر کلانگ (KPA) استفاده شد.

به زبان فنی، مالزی در کل راهبرد ترکیب عرضه ثانویه^۵ سهام با تزریق سرمایه سهامی به کالبد شرکتها را تعقیب کرد. این شیوه به کاهش سهم دولت از شرکت سیستم خطوط هوایی مالزی کمک کرد، راهبرد مأخوذه مشابه خصوصی سازی خطوط هوایی بین المللی سنگاپور بود. در سال ۱۹۸۵ هفتاد میلیون سهم از سهام این شرکت به ارزش هر سهم ۱/۸۰ رینگیت برای خرید عموم عرضه شد. همزمان دولت ۳۵ میلیون سهم از سهام خود در شرکت را برای پذیرهنویسی

1. Income And Development Tax

2 . Kelang Container Terminal (KCT)

3 . Konas Terminal Kelang (KTK)

4. Kontena National

5. Secondary Offering of Shares

عمومی عرضه نمود. عرضه از طریق بازار بورس کوالا لامپور صورت گرفت و خرید آنها تنها برای شهروندان مالزی مجاز بود. هر دو مورد ۶ برابر میزان عرضه شده پذیره نویسی شدند. این اولین موردی بود که دولت مالزی خصوصی سازی را از طریق سازوکار عرضه عمومی سهام انجام می داد. در نتیجه فعالیت های تجاری در بازار سهام، در پایان سال ۱۹۸۷ دولت مالزی ۴۲ درصد سهام را در اختیار داشت، در حالی که پیش از اجرای برنامه خصوصی سازی ۹۰ درصد سهام از آن دولت بود. شرکت به بخش خصوصی واگذار شد اما در این مورد نیز نگرانی هایی درباره معاملات صورت گرفته وجود داشت (ر.ک به Tai Wooi Syn 2004).

در مورد خصوصی سازی ترانزیت قطارهای برقی نیز رویکرد مشابهی اتخاذ شد، انتظار می رفت که پیمانکاران بخش خصوصی سرمایه لازم را فراهم کنند. پروژه ترانزیت نیز به مانند شرکت خطوط هوایی برای پیمانکاران خصوصی بسیار هزینه بر بود و در نتیجه مجدداً ملی شد.

شیلی

هدف اصلی در مراحل اولیه اجرای برنامه خصوصی سازی در شیلی افزایش وجوه نقد دولت بود، اما رویکرد مأخوذه تعارض قابل ملاحظه ای با راهکارهای کشورهایی داشت که در مورد آنها بحث شد.

به عنوان اولین قدم پیش از فروش سهام بنگاه های دولتی تقریباً ۲۴۰ شرکت که توسط رژیم آلنده مصادره شده بود به صاحبان سابق آنها بازگردانده شد، در واقع به یکی از الزامات نانوشته صندوق بین المللی پول و بانک جهانی عمل شد. اما در نتیجه بحران مالی سالهای ۸۳-۱۹۸۲ در شیلی، دولت ناگزیر شد تا بسیاری از شرکتهایی که فروخته یا برگشت داده شده بودند را از ورشکستگی نجات دهد. بسیاری توسط صاحبانشان به حال خود رها شده و بنابراین باید مجدداً از طریق گسترش اساس مالکیت خصوصی می شدند.

در فرآیند خصوصی سازی مجدد شرکت هایی که به دولت بازگردانده شده بودند کارکنان و صندوق های بازنشستگی^۱ به عنوان مالکان بالقوه هدف گرفته شدند. برای مثال سهام شرکت ENDESA^۲ (شرکت تأسیسات برق) از طریق فرآیند «سرمایه داری مردمی»^۳ به صندوق های بازنشستگی و کارکنان واگذار شد. این فرآیند به فروش اجباری سهام به ساکنان محلی به جای فروش از طریق بازار سهام اشاره دارد. در مواردی که هدف جلب گروه کوچکی از سرمایه گذاران بود تنها پیش نیاز ارائه یک ودیعه ۵ درصدی بود. شرکت CORFO بازوی کارآفرین دولت شیلی، یک وام ۱۵ ساله بدون بهره^۴ را برای تأمین کسری قیمت خرید ارائه داد. به علاوه، ۳۰ درصد تخفیف برای اولین پرداخت در نظر گرفته شد و ۲۰ درصد از کل سرمایه گذاری می توانست به عنوان اعتبار مالیاتی^۵ در برابر مالیات بر درآمدهای بعدی مورد استفاده قرار گیرد (Nankani 1988, 30). دولت شیلی در این اندیشه بود که با این رویکرد مالکیت گسترده دارایی های تولیدی کشور را ایجاد نماید و بی تردید این اقدام بر رویکرد مأخوذه در جمهوری چک و روسیه اثرگذار بوده است.

در حالی که در اغلب موارد گروه هدف ترکیبی از کارکنان، صندوق های بازنشستگی، سرمایه گذاران داخلی و خارجی را شامل می شد، فروش کامل به کارکنان روشی بود که دولت شیلی بکار برد. برای مثال واگذاری شرکت تولید برق EMEL به شکل فروش به کارکنان بود. دیگر فروش موفق از این دست فروش شرکت بزرگ رایانه ای ECOM بود. در اینجا کارکنان انجمن SAECOM را برای دریافت دارایی های ۱/۵ میلیون دلاری ECOM تشکیل دادند. شرکت دولتی CORFO ۹۰ درصد از این مبلغ را از محل انتقال دارایی های ECOM و سهام SAECOM فراهم نمود. بازپرداخت ده ساله با نرخ بهره ۵ درصد از دیگر

1. Pension Funds

۲. در اواخر دهه ۱۹۹۰ این شرکت تأسیساتی اسپانیایی خصوصی شده ۵۵ درصد از سهام گروه برق شیلی را خریداری کرد.

3. Popular Capitalism

4. No-Interest Loan

5. Tax Credit

شرایط وام بود. در حالی که دو نمونه پیش گفته موفق بودند، ترتیبات قبلی فروش به کارکنان شکست خورده و شرکتها به ناگزیر به بخش خصوصی فروخته شدند.

پس از بحران مالی سالهای ۸۳-۱۹۸۲ شیوه‌های بکار گرفته شده، عمدتاً عرضه عمومی ثانویه و مشارکت کارکنان بوده‌اند. واگذاری TELEX شیلی، ENAEX و EMEC از طریق مزایده رقابتی بود. فروش به کارکنان از طریق مذاکره بود و مشارکتی گسترده داشتند. بر اساس گزارش‌ها ۳۵ درصد از نیروی کار بخش دولتی به صورت فردی یا گروهی به خرید سهام مبادرت ورزیدند. در تمامی موارد دارایی‌های فردی یا گروهی به ۲۰ درصد ارزش سهام عرضه شده محدود می‌شد. برخلاف مالزی هیچگونه محدودیت آشکاری بر مالکیت سهام از سوی خارجی‌ها وجود نداشت.

برزیل

همانگونه که در فصل چهارم اشاره شد، جریان سرمایه بخش خصوصی به کشورهای توسعه یافته‌تر از مجموعه کشورهای در حال توسعه، در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت. این افزایش کشورهای آمریکای لاتین را تشویق کرد تا با توجه به علاقه روز افزون سرمایه‌گذاران غربی بیشتر به سیستم بازاری روی آورند و واگذاری بنگاههای دولتی، عمدتاً دارایی‌های زیربنایی خود را آغاز کنند. از این رو همانگونه که فایننشال تایمز گزارش داده است^۱ ایالت ریو گراند دو سل^۲ در جنوب برزیل دو شرکت توزیع برق خود را به ارزش ۱ میلیارد دلار برای پیشنهاد قیمت عرضه کرد. ۱۵ بانک و شرکت برق داخلی و خارجی که یکی از آنها متعلق به آرژانتین و یکی دیگر متعلق به ونزوئلا بود، به سرمایه‌گذاری در این تأسیسات تمایل نشان دادند. فروش دو شرکت یاد شده در اواخر سال ۱۹۹۷ کامل شد. شرکت مالک شرکت CEEE به سه واحد مجزا

1. Wheatley, J., 'Interest Shown in Brazil Power Sale', in *Financial Times*, 29 August, 1997.

2. Rio Grande De Sul

تقسیم شد. دولت محلی مالکیت نیروگاه تولید برق آبی^۱ را حفظ و مالکیت نیروگاه برق گرمایشی^۲ را به دولت فدرال در عوض بدهی‌های معوقه منتقل کرد، دولت این دارایی را برای فروش در آینده حفظ کرد. دولت محلی علاوه بر فروش دارایی‌های الکتریکی در اوائل سال ۱۹۹۷ سی و پنج درصد سهام شرکت مخابرات را به سوئ و سترن بل^۳ فروخت.

خرید ۶۵/۶ درصد از سهام شرکت برق باهیا^۴ (کولبا)^۵ در جولای ۱۹۹۷، به مبلغ ۱/۶ میلیارد دلار توسط کنسرسیومی به رهبری شرکت برق اسپانیایی ایبردرولا^۶، مورد دیگری در خصوصی سازی برزیل بود.^۷ قیمت فروش ۷۷ درصد بالاتر از حداقل قیمت اولیه مزایده بود که علاقه سرمایه‌گذاران خارجی به دارایی‌های زیربنایی آمریکای لاتین را نشان داد.

پیش از آن شرکت برق برزیلی دیگری به نام کوپل از ایالت پارانا عرضه ثانویه سهام موفق به ارزش ۵۰۰ میلیون دلار داشت. پدیده جالبی که رخ داد، مزایده بین ایالتی برای دارایی‌های زیربنایی توسط شرکتهای سابقاً دولتی بود. علاوه بر واگذاری شرکتهای برزیلی خرید سهام در دیگر بخش‌ها و کشورهای منطقه به هدایت جریان سرمایه بخش خصوصی به آمریکای لاتین کمک کرد. برای مثال طبق گزارشها، شرکت سیتی کرپ ۴۰ درصد سهام کابل ویزن آرژانتین را خریداری کرد.^۸ در آوریل ۱۹۹۸ شرکت برق اندسای اسپانیا با همراهی شرکت انرسیس آمریکای لاتین، شرکت توزیع برق کوئلک برزیل را به ارزش ۸۷۳ میلیون دلار خریداری کرد. این خرید جدید سهام اندسا (مستقیم و غیرمستقیم) از کوئلک را به ۴۱ درصد رسانید.^۹ شایان ذکر است که قیمت سهام اندسا در بازار به ۴۰۰۰ پزو رسید و شاخص سهام IBEX اسپانیا در سه ماهه

1. Hydroelectric Power Station

2. Thermoelectric Power Station

3. South Western Bell

4. Companhia De Electricidade Da Bahia

5. Coleba

6. Iberdrola

7. Dyer, G., 'Brazil Power Sale Nets \$1.6 Bn', in *Financial Times*, 1 August 1997.

8. Campbell, A., 'Citicorp in Talks On Cable Vision Stake', in *Financial Times*, 1 August 1997.

9. Reuters News Wire, 3 April 1998.

اول سال ۱۹۹۸، تا ۴۰ درصد رشد کرد و این نشانی از اهمیت زمان بندی بازاری^۱ در خصوصی سازی بنگاه های دولتی است.

۴-۵- نتیجه گیری

روش های خصوصی سازی به عنوان سازوکار اصلاحی از چشم انداز کشورهای که در مراحل مختلف توسعه قرار دارند بررسی شد. همانگونه که نشان داده شد کشورهای توسعه یافته تر که در چارچوب دنیای سرمایه داری فعالیت می کنند فنونی را طراحی کردند که در عین انطباق با نهادهای سیاسی و اقتصادی شان، بیشترین منفعت را از فرآیند بدست آورند. موفقیت در سطح کشورهای توسعه یافته تجویزهای سیاستی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی برای کشورهای در حال توسعه را شکل دادند، اما این تجویزها با نتایج درخشان کمتری در سطح کشورهای در حال توسعه فقیرتر همراه بودند. به علاوه همانگونه که شواهد موجود نشان می دهند زمانی که بازار اجازه می یابد تا جریان سرمایه بخش خصوصی را هدایت کند، انتخاب بهترین چشم انداز برای انباشت سرمایه را فراهم آورد اغلب بر عهده کشورها است. در واقع، برای مثال در حالی که برای مثال برزیل حجم قابل توجهی سرمایه را جذب می کرد، در آفریقای زیر صحرای دیگر کشورهایی فاقد نهادهای اقتصادی و سیاسی کارآمد، قحطی سرمایه وجود داشت. به علاوه در جوامع سستی تر سستهای محلی روش و نتایج را تعیین می کردند.

فصل ششم

کشورهای اروپای شرقی و روسیه

۱-۶- مقدمه

در فصول پیشین به بحث درباره فرآیند خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته پرداختیم. همانگونه که نشان داده شد به جز چند استثناء، فرآیند خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه عمدتاً با هدف افزایش نقدینگی دولت برای بازپرداخت بدهی های خارجی، فراهم آوردن فرصت برای سرمایه گذاری خارجی و کاهش بار بدهی دولت تعقیب شد. اما از سال ۱۹۸۹ به منظور هماهنگی با ضرورت تأثیر گذاری بر گذار سریع کشورهای اروپای شرقی (EEC-3) و روسیه از نظام اقتصادی مدل شوروی به نظام اقتصادی بازاری رویکرد جدیدی به خصوصی سازی شکل گرفت.

گذار کل جامعه از یک نظام به نظامی دیگر، چالش بزرگی بود که تا این زمان فرآیند خصوصی سازی تجربه نکرده بود. از این رو در این فصل به بررسی ابعاد دستیابی به این هدف در کشورهای مجارستان، چکسلواکی (اکنون جمهوری چک) و لهستان (EEC-3) و روسیه، همچنین چالش هایی که در نتیجه

تعقیب این فرآیند بروز یافتند و نیز چشم انداز دیگری از خصوصی سازی که فرضیات نظری اولیه آنرا به چالش می کشد، می پردازیم.

۲-۶- چشم انداز تاریخی

کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان در سال ۱۹۴۸ و به عنوان یکی از پیامدهای کنفرانس یالتا، زیر سلطه نظام کمونیستی قرار گرفتند و از آن پس مدل تولید دستوری^۱ را تعقیب نمودند. این کشورها پیش از جنگ جهانی دوم اقتصادهایی بازاری تقریباً شبیه بریتانیا داشتند. در واقع این منطقه به عنوان بخشی از امپراطوری اتریش-مجارستان تجلی سرمایه داری اروپای شرقی بود. در نتیجه حضور در عرصه بین المللی به عنوان بخشی از سیستم بین المللی برآمده از پیمان وست فالیا قوانین بازرگانی و دیگر قوانین حامی اقتصاد بازار بخشی از زیرساخت نهادی منطقه بود. اما آزادسازی اروپای شرقی به دست ارتش شوروی در پایان جنگ جهانی دوم و موافقتنامه های بعدی بین متفقین پیروز سرنوشت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی این کشورها را برای دهه های بعد معین نمود. ملی سازی، اقتصاد اشتراکی، برنامه ریزی مرکزی و بازتوزیع جایگزین حقوق مالکیت، فردگرایی و قیمت های بازاری شدند.

حذف نهادهای بازاری و همچنین بی توجهی به خدمات مالی و تجاری و تولید کالاهای مشتری پسند که مشخصه اقتصاد بازاری است، وجه مشترک فرآیند ادغام در نظام شوروی بود. این شرایط به کاهش عمومی تجارت با غرب منتهی شد. اما همانگونه که در جدول ۶-۱ نشان داده شده تجارت با کشورهای صنعتی غرب بویژه آلمان غربی در پاسخ به بن اُست پولیتیک و نارضایتی کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان از سرکوب شوروی، در اغلب موارد پس از سال ۱۹۷۰ بیش از سه برابر شده است.

هدف اصلی «بن اُست پللیتیک» کاهش وابستگی آلمان غربی به متحدان خود برای تأمین امنیت از طریق تجارت با کشورهای اروپای شرقی به ویژه آلمان

1. Politically-Coersive Model of Production

شرقی بود. فلسفه سیاست آن بود که «ضرورت کمتری برای پرداخت حق بیمه به غرب وجود خواهد داشت اگر سیاست برقراری امنیت مجدد با شرق اتخاذ شود» (Joffe, 1989, 119). بنابراین همانگونه که جدول ۱-۶ نشان می دهد تقریباً دو سوم تجارت آلمان شرقی با غرب، با آلمان غربی بود. به علاوه صادرات کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه به آلمان غربی هم بصورت مطلق و هم به عنوان درصدی از کل صادرات افزایش یافت.

جدول ۱-۶- تجارت مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه با غرب

کشور	کل واردات	واردات از آلمان غربی به میلیون دلار به درصد	کل صادرات	صادرات به آلمان غربی به میلیون دلار به درصد	
۱۹۷۰					
چکسلواکی	۷۲۵	۲۸۹	۳۹/۸	۶۶۴	۱۹۹
مجارستان	۵۷۳۴	۱۴۳	۲۴/۹	۴۹۷	۱۳۴
لهستان	۸۰۳	۱۸۰	۲۲/۴	۹۴۶	۲۰۳
آلمان شرقی	۱۰۴۳	۶۶۰	۶۳/۳	۹۱۱	۵۴۶
روسیه	۲۳۸۷	۴۲۲	۱۷/۷	۲۲۱۹	۳۴۲
۱۹۷۵					
چکسلواکی	۱۸۴۸	۶۷۹	۳۶/۷	۱۵۹۵	۴۶۹
مجارستان	۱۸۱۹	۵۸۲	۳۱/۹	۱۲۲۲	۳۶۵
لهستان	۵۴۶۱	۱۳۰۱	۲۳/۸	۳۱۲۲	۵۸۲
آلمان شرقی	۹۵ ۲۶	۱۵۹۴	۵۹/۱	۲۳۴۶	۱۳۵۹
روسیه	۱۲۳۹۵	۲۸۲۴	۲۲/۸	۸۶۷۵	۱۳۱۳
۱۹۸۰					
چکسلواکی	۲۸۲۸	۱۰۳۶	۳۶/۶	۳۰۷۶	۱۰۴۵
مجارستان	۳۱۷۸	۱۲۰۷	۳۸	۲۶۹۸	۹۹۹
لهستان	۶۳۳۵	۱۴۵۹	۲۳	۵۵۳۵	۱۳۷۶
آلمان شرقی	۵۳۳۱	۲۹۰۸	۵۴/۵	۵۰۶۲	۳۰۶۵
روسیه	۲۱۵۲۶	۴۳۷۳	۲۰/۳	۲۳۶۱۶	۴۰۷۶

منبع: برگرفته از؛ Lincoln Gordon 1987: 334 and 336

۱-۲-۶- چکسلواکی

در مورد جمهوری چک اطلاعات موجود حاکی از آن است که گذار به سیستم دستوری هرگز کامل نشده است. پیوند جغرافیایی با آلمان غربی و اطیش، رسوخ نظریه‌های غربی و یاد و خاطره اقتصاد بازاری را تقویت می‌نمود. همچنین جریان مداوم بازدیدکنندگان غربی به تقویت بیشتر فرآیند پاسداری از میراث سرمایه‌داری^۱ در ذهن شهروندان کمک می‌کرد (ر.ک به Joffe 1989).

گذشته از تأثیرات غرب، جمهوری چک در سال ۱۹۵۹ که فرآیند ملی-سازی را کامل کرد، رسماً به جرگه سیستم‌های اقتصاد متمرکز و برنامه‌ریزی شده درآمد. در پایان این گذار رسمی، سهم بخش خصوصی از تولید خالص داخلی (NNP)^۲ از ۳۳/۴ درصد در سال ۱۹۴۸ به ۱/۶ درصد در سال ۱۹۶۰ کاهش یافت. در همین دوره سهم بخش دولتی از NNP از ۶۵/۶ درصد به ۹۳/۴ درصد افزایش یافت. از آنجا که افزایش تولید خالص داخلی جزء وظائف بنگاههای دولتی و مزارع کشت و صنعت بود، بخش دولتی سهم بزرگتری را بر عهده گرفت. بنابراین در حالی که تا سال ۱۹۸۰ این سهم به بیش از ۹۷/۴ افزایش یافت، همانگونه که نمودار ۱-۶ نشان می‌دهد سهم بخش خصوصی با کاهش بیشتر به ۰/۵ درصد رسید. سهم بنگاههای دولتی از ۶۲/۹ درصد در سال ۱۹۴۸ به ۸۷/۵ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید، در حالی که سهم شرکتهای تعاونی کشاورزی^۳ در همین دوره سه برابر شد.

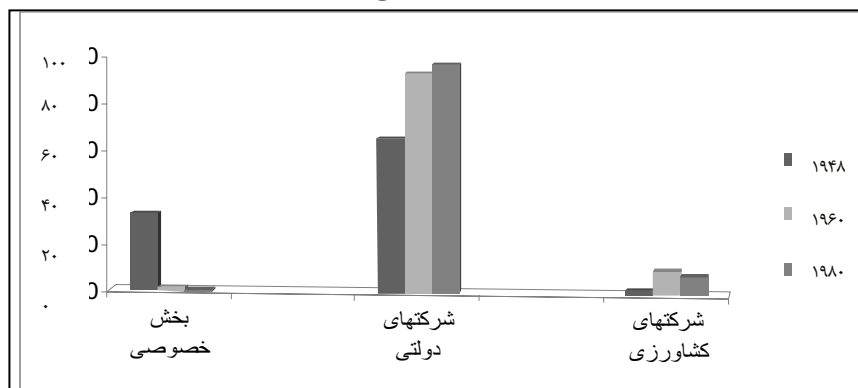
علاوه بر تغییر در مالکیت، جهت‌گیری تولید نیز از تولید برای صادرات به اروپای غربی به حمایت از اقتصاد اتحاد جماهیر شوروی که بطوری روزافزون نظامی می‌شد، تغییر یافت. این جهت‌گیری با اشغال کشور در سال ۱۹۶۸ که به اصلاحات اقتصادی «بهار پراگ» پایان داد، تقویت گردید. در نتیجه بسیاری از شرکتهای کوچکتر یا حذف یا در واحدهای بزرگتر ادغام شدند.

1. Capitalist Heritage

2. Net National Production (NNP)

3. Agricultural Co-Operative

نمودار ۱-۶- جمهوری چک توزیع بخشی تولید خالص ملی



منبع: داده‌ها استخراج از؛ Halavàcek and Mejstrik 1997,5.

به نظر هالاوک و مجستریک (Halavàcek and Mejstrik 1997,6) تعداد شرکتهای دولتی کمتر از ۵۰۰ نفر کارکن، از ۱۳ درصد در سال ۱۹۵۸ به ۱/۴ درصد در سال ۱۹۸۰ کاهش یافت. این شرکتها با صنایع سنگین جایگزین شدند و بر تولید مواد شیمیایی، فلزات، سوخت، ماشین‌آلات سنگین و تسلیحات نظامی تأکید گردید که با متوسط نیروی کار ۳۴۰۰ نفر تقریباً نیمی از نیروی کار را به خود اختصاص می‌دادند. در این ساختار جمهوری چک بلافاصله پس از روسیه قرار می‌گرفت.

از منظر مدیریت بنگاههای دولتی، تمرکز اصلی مدیران بر متقاعد نمودن کمیته مرکزی برنامه‌ریزی^۱ درباره ماهیت بی‌همتای تولیداتشان و ضرورت افزایش کمک برای حفظ آنها قرار داشت (Halavàcek and Mejstrik 1997,9). در سر دیگر این طیف عدم تقارن اطلاعات رئیس-عامل، دیوانسالارانی قرار داشتند که منفعت اصلی‌شان تضمین دستیابی به اهداف تولید و افزایش اعمال قدرت بر مدیران شرکتها بود. در نتیجه کارآیی شرکتی و کنترل کیفی برای مدیران بنگاههای دولتی و مرکز مفاهیمی بی‌معنی بود (ر.ک به Carson 1997).

1. Central Planning Committee

اشغال کشور به دست شوروی در سال ۱۹۶۸ به سردی بیشتر روابط با غرب منجر شد. روابط سیاسی، فرهنگی و اقتصادی با غرب تا اواسط دهه ۱۹۸۰ در حداقل ممکن بود. در این زمان طرح سرمایه‌گذاری مشترک به منظور جلب سرمایه‌های غرب ارائه شد. همانگونه که جدول ۱-۶ نشان می‌دهد، به رغم اعمال کنترل تجارت با کشورهای صنعتی غرب از سال ۱۹۷۵ به این سو، واردات و صادرات به کشورهای غربی به ترتیب تا ۱۸۴۸ و ۱۵۹۵ میلیون دلار افزایش یافت. آلمان غربی بزرگترین شریک تجاری چک بود و ۶۷۹ میلیون دلار واردات و ۴۶۹ میلیون دلار صادرات را به خود اختصاص می‌داد. تا سال ۱۹۸۰ تجارت با غرب بویژه آلمان غربی تقریباً ۵۰ درصد رشد کرد (ر.ک به Rutland 1997).

۲-۲-۶- مجارستان

در مجارستان نیز به مانند جمهوری چک در سال ۱۹۴۸ حزب کمونیست^۱ کنترل منابع تولید را در دست گرفت و پس از آن روشهای برنامه‌ریزی مرکزی به کار گرفته شدند. پیش از جنگ جهانی دوم، مجارستان دارای اقتصادی بازاری بود و یکی از توسعه یافته‌ترین بازارهای سرمایه در اروپا را در اختیار داشت. از دل فرمان ملوکانه ۱۸۶۰ مبنی بر تأسیس بازار مبادلات کالا در سراسر امپراطوری اتریش-مجارستان، در سال ۱۸۶۴ «بازار مبادلات کالا و سرمایه بوداپست»^۲ سر بر آورد. قوانین مبادله، در مفهوم «عوامل قسم خورده»^۳ ریشه داشت که توسط اتاق بازرگانی بوداپست حدود بیست سال پیشتر اساس نهاده شده بود. این عامل تا سال ۱۸۷۵ که پارلمان مجارستان این مفهوم را بی‌اعتبار ساخت اجازه نداشتند تا به نفع خود تجارت کنند. تا سال ۱۹۰۵ «... ۶۱ شرکت صنعتی، ۵۱ مؤسسه مالی و ۳۸ شرکت سهامی دیگر در این بازار حضور داشتند» (Fletcher 1995, 113). مهم-تر از همه آنکه بازار بورس بوداپست در سرازیر کردن سرمایه‌های اروپایی

1. Communist Party
2. Budapest Chamber of Commerce
3. Sworn Brokers

بسوی ایالات متحده برای ساخت راه آهن نقش داشت و نیز از تقاضای منتج از آن برای مس منتفع گردید. این بازار در سال ۱۹۴۸ و پس از آنکه کشور زیر سلطه کمونیست ها درآمد بسته شد.

از منظر برون داد، تولید ناخالص داخلی مجارستان حدود دو سوم جمهوری چک و بخش خصوصی آن در ابعاد قابل توجهی بزرگتر بود. در حالی که بخش دولتی در جمهوری چک ۹۷/۴ درصد از تولید را در سال ۱۹۸۰ به خود اختصاص می داد، مشارکت بخش دولتی مجارستان در تولید ناخالص داخلی ۶۵/۲ درصد در سال ۱۹۸۴ بود. به علاوه، مجارستان با آنکه تحت سلطه شوروی قرار داشت، به روابط خود با غرب، ادامه داد. بازدیدهای سطح بالای رهبران اروپای غربی امری دائمی بود، همانگونه که آقای کدر پس از سال ۱۹۶۸ به کرات از غرب دیدن می کرد.

اگرچه مجارستان تنها حدود دو سوم تولید جمهوری چک را داشت اما تجارت آن با غرب تقریباً برابر بود. در واقع در سال ۱۹۸۰ همانگونه که در جدول ۱-۶ نشان داده شده، واردات این کشور از غرب از جمهوری چک پیشی گرفت. همچنین شکاف آن با لهستان از منظر تجارت با غرب به نحو چشمگیری کاهش یافت. بنابراین، تجارت مجارستان با غرب حدود نیمی از کل صادرات را شکل می داد که و ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور بود. این ابعاد گسترده ناشی از دسترسی به ذغال ارزان و «سازوکار جدید اقتصادی» رژیم کدر بود که در سال ۱۹۶۸ آغاز شد.

در مورد بخش کشاورزی باید گفت تا پیش از ۱۹۶۸ اشتراکی بودن بخش باعث گردیده بود تا ۹۰ درصد مزارع و ۹۴ درصد نیروی کار این بخش تحت کنترل دولت مرکزی قرار گیرند. به علاوه مجارستان برای صادرات محصولات کشاورزی خود به کشورهای عضو شورای همیاری اقتصادی (بلوک شرق) بویژه روسیه وابسته بود (Berry 1997, 375). پس از سال ۱۹۶۸، ۱۲۶۰ مزرعه تعاونی که سه چهارم محصولات کشاورزی کشور را تولید می کردند از درجه

بالایی از استقلال برخوردار گشتند. همچنین تقریباً ۱۲۰ مزرعه دولتی مسئول برقراری توازن در محصولات تولیدی بودند.

۳-۲-۶- لهستان

لهستان حلقه کشورهای EEC-3 را کامل می‌کند. تاریخ آن بی‌شبهات به جمهوری چک و مجارستان نیست. لهستان بخشی از امپراطوری اتریش-مجارستان بود که به دلیل سلطه روس‌ها در پایان جنگ جهانی دوم، از پذیرش کمک‌های طرح مارشال امتناع ورزید.

از منظر سیاسی، لهستان دومین کشور بعد از جمهوری چک است که از تکرگرایی سازماندهی شده^۱ و سوسیالیسم دموکراتیک^۲ برخوردار بود، این در حالی است که هیچ کدام از این ویژگیها در مجارستان ریشه نگرفتند. اما تکرگرایی لهستان به لحاظ تاریخی در حضور قدرتمندانه کلیسای کاتولیک رم، و به همان میزان در پیوندهای عمیقش با غرب ریشه داشت که توسط پاپ جان پل دوم تقویت گردید. بنابراین در سپتامبر ۱۹۳۸ بی‌تردید تجاوز به لهستان و نه اشغال سودتن‌لند^۳ بود که اتحاد نظامی غرب علیه آلمان نازی را رقم زد.

در سال ۱۹۸۵، لهستان از منظر مشارکت بخش دولتی در تولید با ۸۱/۷ درصد بین مجارستان و جمهوری چک قرار می‌گیرد. بر حسب تجارت با غرب در سال ۱۹۷۵ صادرات و واردات لهستان بیش از دو برابر مجارستان و یک و نیم برابر جمهوری چک بود. بنابراین لهستان بالاترین سطح تجارت و بنابراین تماس با غرب را در بین کشورهای گروه مجارستان، جمهوری چک و لهستان داشت. همچنین به مانند جمهوری چک و مجارستان، آلمان غربی بزرگترین شریک تجاری لهستان بود و بیش از یک پنجم تجارت آن با غرب را به خود اختصاص می‌داد و این شاهدهی بر تعهد دولت آلمان غربی نسبت به اجرای سیاست اُست پلنیک است.

1. Organized Pluralism
2. Democratic Socialism
3. Sudetenland

کارگران لهستانی به مانند همتایان مجاری و چک خود با مسکو و دولت دست نشانده آن مخالف بودند و این مخالفت با جنبش وحدت^۱ در سال ۱۹۸۰ به اوج خود رسید. این دومین بار بود که لهستانی‌ها در اندیشه رهایی خود از استبداد سیستم سیاسی دستوری بودند. از نظر لهستانی‌ها نیز مانند مجارها و چک‌ها، تعهد سوسیالیسم در عمل به تعهد تاریخی خود برای ایجاد رفاه اقتصادی در کنار ایجاد برابری برای همگان، شکست خورده بود. هنوز آنها قادر بودند تا کاهش استاندارد زندگی، بدبختی همراه با آن و سرکوب سوسیالیسم را با گذشته نه چندان دور خود و در واقع با پیشرفت غرب مقایسه کنند. در نتیجه ادعای ایدئولوژیکی سوسیالیسم در مورد برخورداری از مشروعیت مردمی به دلیل شکست در عمل به تعهداتش رو به زوال بود. اما بر خلاف انقلابهای مجارستان (۱۹۵۶) و جمهوری چک (۱۹۶۸)، انقلاب ۸۱-۱۹۸۰ لهستان انقلابی مردمی یا کارگری و از پایین بود و به همین دلیل در نهایت به جایگزینی رژیم جاروزلسکی^۲ با لخ والسا^۳ منتهی شد. همچنین سیاستهای گلاسنوست و پرسترویکای میخائیل گورباچف به کمک آنها آمد. این سیاستها بر اساس این واقعیت استوار بودند که تنها در صورتی اقتصاد راکد شوروی می‌تواند به حرکت درآید که از بار طاقت فرسای امپراطوری بیمار خلاصی یابد (ر.ک به Gorbachev 1987). بنابراین به جای آنکه تانکهای روسی در خیابانهای ورشو به مانند دیگر اقمار شوروی به حرکت درآیند، یافتن راه حل برون رفت از بحران اقتصادی و نارضایتی اجتماعی همراه با آن، بر عهده خود آنها گذارده شد. با طرح گلاسنوست مدل سوسیالیستی تک‌بعدی جای خود را به «تکثرگرایی سوسیالیستی»^۴ داد.

۴-۲-۶- روسیه

در حالی که در سال ۱۹۴۸ نظام اقتصاد دستوری جای نظام اقتصاد بازاری

1. Solidarity Movement
2. Jaruzelski
3. Lech Walesa
4. Socialist Pluralism

را در کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان غصب کرد، اجرای آن در روسیه از سال ۱۹۱۷ آغاز شده بود و در اواخر دهه ۱۹۲۰ نظام اقتصاد توسط جوزف استالین تمام و کمال اجرایی شد. پیش از روی کار آمدن استالین در سال ۱۹۲۸، برخی از وجوه اقتصاد بازاری با «سیاست اقتصادی جدید»^۱ لنین احیا شده بود (ر.ک به Carson 1997). بلشویکها^۲ به این رویه پایان دادند زیرا آن را تهدیدی علیه ارکان قدرت خویش می‌دیدند. در نتیجه استالین مشتاقانه برنامه-ریزی متمرکز را تعقیب نمود و در مقایسه با کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان، با روح روسی عجین گردید. این وضعیت از آنجا ناشی می‌شد که روسیه در آن زمان اساساً جامعه‌ای کشاورزی بود و مالکیت اشتراکی بخش بزرگتری از جامعه را در بر می‌گرفت و بنابراین اجرای کار آسان‌تر بود.

دیگر شاخصه متمایز روسیه از کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان آن بود که صنعتی شدن روسیه با برنامه‌ریزی متمرکز رخ داد و پس از سال ۱۹۴۸ به منابع این کشورها بسیار وابسته گشت. در واقع می‌توان گفت که دلیل وجودی شورای همیاری اقتصادی (بلوک شرق) پیش از هر چیز آن بود که منابع اولیه ضروری را برای اقتصاد شوروی فراهم آورد. اما هنوز برنامه‌ریزی متمرکز روشی رو به تکامل بود بویژه آنجا که به صنعتی‌سازی کاپیتالیستی دولتی^۳ تا سال ۱۹۴۱ و پس از جنگ ارتباط می‌یافت.

پس از جنگ، نظام‌های اقتصادی صنعتی از فناوری بدست آمده بر اثر تجربه جنگ و مجموعه متصرفات، بهره‌مند شدند. اما روشن گردید که برنامه‌ریزی متمرکز به عنوان راهبرد صنعتی‌سازی مانعی بر سر راه دستیابی به کارایی و کارآمدی شرکتی است و بنابراین ضرورت تمرکززدایی از مدیریت بخش صنعتی آشکار شد. در نتیجه نیکیتا خورشچف^۴ بین سالهای ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۴ در تلاش برای قوت بخشیدن به اقتصاد شوروی در دوران پس از جنگ،

1. New Economic Policy

2. Bolsheviks

3. State-Capitalist Industrialization

4. Nikita Khrushchev

راهبردهایی را برای تمرکززدایی تعقیب کرد. اما پس از سال ۱۹۶۴ هم برژنف^۱ و هم جانشین وی کاسکین^۲ مجدداً تلاش‌هایی را برای احیای مدل سستی استالینی آغاز کردند. در نتیجه تا دهه ۱۹۸۰ تعقیب فرآیند تمرکززدایی به تعویق افتاد.

در بحبوحه نزاع بر سر کسب قدرت سیاسی بین «نخبگان اداری صنعتی»^۳ که حامی برنامه‌ریزی مرکزی بودند و رهبری شوروی بویژه خورشچف، اقتصاد شوروی به سرعت رشد کرد. اما ارزیابی‌های بعدی آشکار ساخت که این رشد به هزینه از دست رفتن محیط زیست، منابع طبیعی و رفاه انسانی حاصل شده است (Clawson 1995, 17). اگرچه این موضوع ارتباطی به دوران خورشچف ندارد، اما تنها پس از سال ۱۹۹۲ بود که آشکار گردید بین سالهای ۱۹۳۳ تا ۱۹۵۵ تا چه میزان از نیروی کار بصورت برده در معادن اورانیوم سیبری استفاده شده است. بسیاری از این نیروی کار از زندانیان مخالف سیاسی بودند که تخمین زده می‌شود سه میلیون نفر در این اردوگاه‌ها جان باخته‌اند.

فشار برای دستیابی به رشد اقتصادی از تعهد ضمنی رهبری سیاسی نشأت می‌گرفت که متعهد بود تا برای مهار مضار برنامه‌ریزی مرکزی با استفاده از ابزار تأمین اجتماعی (با ابعادی تقریباً از گهواره تا گور) تلاش کند. اما به جای افزودن بر تنوع کالاهای تولیدی، فرآیند با تولید بیشتر همان کالاها با بهبود ناچیز در کیفیت یا افزایش حق انتخاب مشتریان همراه بود. در نتیجه محصولات بی-کیفیت کارخانه‌های شوروی رقیب کالاهای غربی در بازارهای جهانی نبودند.

خطرات سیاسی همراه با بهبود کارایی شرکتی از طریق کاهش نیروی کار یا تعطیلی طرح‌ها خطرانی نبودند که رهبران سیاسی روسی پیش از گورباچف بخواهند به جان بخرند. اما شایان ذکر است که گورباچف توسط آندروپوف در جریان فرآیند اصلاح قرار گرفت. آندروپوف توانایی اقتصاد شوروی را برای پاسخگویی به چالش‌های تحمیلی از سوی ایالات متحده را که در دوران ریگان

1. Brezhnev

2. Kosygin

3. Industrial Administrative Elite

در پی دستیابی به برتری نظامی بود، مورد تردید قرار داد. این آندروپوف بود که در نظر داشت تا از طریق ایجاد تغییراتی در فرآیند تولید، اقتصاد شوروی را کارآمدتر سازد. همچنین در دوران آندروپوف و بعداً چرنیکوف بود که گورباچف پیش از کسب قدرت در سال ۱۹۸۵ نظریات اصلاح سیستم را تجربه کرد (Clawson 1995, 29).

گورباچف با رسیدن به قدرت در سال ۱۹۸۵ اصلاحات سیستمی را آغاز کرد. به نظر گورباچف مشکل روسیه و اتحاد جماهیر شوروی از «ارزیابی‌های غلط احزاب حاکم» نشأت می‌گرفت (Gorbachev 1987, 163). بازسازی ساختاری (پرسترویکا) به عنوان یکی از جنبه‌های روزآمدسازی سیستم اقتصادی باید در فضای گلاسنوست و دمکراتیزاسیا توسط خود کشورهای منطقه تعقیب می‌شد. اما حتی پیش از کسب قدرت توسط گورباچف شواهدی دال بر پذیرش مفاهیم بازاری در کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان وجود داشت. برای مثال در سال ۱۹۸۲ شرکتهای مجار اجازه یافتند تا به منظور افزایش سرمایه‌های خویش به انتشار سهام مبادرت ورزند. حتی در روسیه شواهدی دال بر تلاش برای اصلاح سیستم از طریق ایجاد تغییراتی در سیستم انگیزه‌ها، برای مثال پیوند عملکرد شرکت با ارائه سرمایه وجود دارد. به شرکتهایی که درآمدی بیش از هزینه‌هایشان داشتند اجازه داده شد تا از این درآمد اضافی به جای ارسال به مرکز برای توزیع مجدد برای ارتقاء وضعیت رفاهی کارکنان خود استفاده کنند. از این رو با سیاست پرسترویکای گورباچف که درصدد بود تا در بطن یک نظام سیاسی تک حزبی و در واقع مارکسیسم لنینیسم، به رغم مخالفت‌های برخی از اعضای سخت‌گیر حزب اصلاحاتی بوجود آورد، اساس‌های گذار روسیه به اقتصاد بازاری ناخواسته گذارده شد.

همانگونه که مارگارت تاچر (۲۰۰۲) اشاره می‌کند نظریه‌های گورباچف درباره اصلاحات «... صرفاً به معنی کارآمدترسازی نظام مارکسیسم لنینیسم و نه ایجاد سیستمی متفاوت بود». ناامیدی او از گورباچف به عنوان یک اصلاح-طلب آشکار بود:

«همیشه از نیاز به نواندیشی سخن می‌گفت اما هیچ وقت نتوانست آنرا عملی کند. هنگامی که در سال ۱۹۹۱ باید بین تداوم تغییرات بنیادین از یک طرف و بازگشت به کمونیسم سرکوبگر از طرف دیگر دست به انتخاب می‌زد، دچار تردید شد». (Thatcher 2002, 77)

بنابراین رهبری نبرد برای ایجاد دموکراسی روسی در روسیه که در خلال هفتاد سال از مردم خود مستبدتر شده و باز به قول تاچر (۲۰۰۲) «تنها اصل حاکم در آن خودخواهی چپاولگرانه^۱ بود» را بر عهده یلتسین گذارده شد. اما در زمان پوتین بود که روسیه حدود ۲۲ میلیارد دلار بدهی‌های خارجی خود را پیش از سر رسید تصفیه کرد، ذخیره ارزی را تقویت نمود و از این رهگذر نفوذ قدرتهای غربی را محدود ساخت.

۳-۶- پیش درآمد گذار: مسائل مشترک

از نظر کاخ کرملین و دقیق‌تر بگوییم، گورباچف ماشین اصلاحات که با گلاسنوست به حرکت درآمد از کنترل خارج شده بود و اگرچه بسیاری از اقدار شوروی همچنان وفاداری حزبی خود را حفظ نمودند فرآیند دیگر برگشت‌ناپذیر بود و در نهایت به برکناری گورباچف و کسب قدرت توسط یلتسین در سال ۱۹۹۱ منتهی شد و او بلادرنگ حزب کمونیست و اتحاد جماهیر شوروی را منحل اعلام کرد.

اما حتی پیش از گورباچف اقتصاد آلمان شرقی که از روابط تجاری منحصر به فرد خود با آلمان غربی سود می‌برد با استفاده از قدرت نسبی خود فشار غیرمستقیم بر کرملین را آغاز کرده بود. در واقع تا سال ۱۹۸۰ آلمان شرقی، جمهوری چک و مجارستان درآمد سرانه‌ای بیش از روسیه داشتند. از جمله دیگر عوامل صاحب نقش، تلاش‌های خستگی‌ناپذیر مجارستان و لهستان برای خلاصی از بدهی‌های خود به غرب من جمله صندوق بین‌المللی پول بود. از آنجا که مجارستان و لهستان به بانک‌های غربی بدهکار بودند، در برنامه‌های کاهش بدهی

1. Predatory Egotism

آن دوره گنجانیده شدند. از طرف دیگر جمهوری چک به مانند آلمان شرقی اصولاً خودکفا بود و در آن زمان علاقه‌ای به سرمایه‌گذاری غربی نشان نداد. علاوه بر موارد پیش گفته، وجوه مشترک خاصی در بین کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه وجود داشت که شناسایی شده و بنابراین در ادامه تشریح می‌گردند.

۱-۳-۶- شرکت‌ها در نقش نهادهای اجتماعی

همانگونه که قبلاً اشاره شد بسیاری از شرکتهای کوچکتر در واحدهای تولیدی بزرگتر (عمدتاً صنایع سنگین) ادغام شدند. بنگاههای دولتی بزرگتری که در نتیجه این فرآیند بوجود آمدند به عنوان نهادهای اجتماعی^۱ عمل نموده و نیازهای جوامع خود را بر طبق الزامات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مرتفع می‌ساختند و همانگونه که در فصل سوم اشاره شد این الگو به عنوان مدلی برای کشورهای در حال توسعه‌ای که در تلاش برای فرار از گذشته تاریخی خویش بودند عمل کردند. یکی از مسئولیت‌های اولیه این شرکتها ایجاد شغل برای نیروی کار محلی بود. از جمله دیگر وظائف این شرکتها، تأسیس مدرسه و بیمارستان بود که در اقتصادهای بازاری معمولاً توسط دولت مرکزی یا محلی صورت می‌پذیرد. به دلیل مسئولیت‌های رفاهی و اجتماعی متعدد و در عین حال ناکارآمدی، نیروی کار مازاد و هزینه‌بری بالای آنها قرار شد تا بسیاری از این شرکتهای بزرگ تا پایان سال ۱۹۹۴ به بخش خصوصی واگذار شوند. بنابراین چالش‌های رودرروی خصوصی‌سازی در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه چندان بی‌شبهت به چالش‌های مبتلابه کشورهای در حال توسعه نبود.

۲-۳-۶- اصلاح و بازسازی ساختاری

به دلیل وجود ساختاری که شرح آن رفت، هدف اصلی فرآیند گذار، بهبود

1. Social Institutions

کارآیی شرکتها به عنوان یک گروه بود در عین حال که عوامل تولید (عمدتاً نیروی کار) بطور کامل بکار گرفته می‌شوند. بنابراین از منظر خصوصی سازی شرکت‌های بزرگ آشکار بود که ضروری است پیش از هرگونه اقدام به خصوصی سازی اصلاح و بازسازی صورت پذیرد، وضعیتی که باز هم بی-شبهت به شرایط کشورهای در حال توسعه نبود. به علاوه جهت‌گیری نظامی این شرکتها در روسیه و تا حد کمتری در جمهوری چک به عنوان عامل محدودکننده خصوصی سازی عمل می‌کرد. بنابراین بسیاری از شرکت‌های بزرگتر در میان مدت از بانک‌های دولتی تسهیلات به شکل هدیه^۱ و وام‌های ترجیحی^۲ دریافت نمودند و اجازه یافتند تا پرداخت دیون گمرکی، حقوق کارمندان و مالیات‌های تأمین اجتماعی را تعویق اندازند. به لحاظ سیاسی تعطیلی کارخانه‌ها که ممکن بود به بیکاری گسترده منجر شود، گزینه‌ای پذیرفتنی نبود.

۳-۳-۶- رابطه با غرب

همانگونه که جدول ۱-۶ نشان می‌دهد با آغاز سال ۱۹۷۰ تجارت این کشورها با کشورهای صنعتی غرب سه برابر شد (در مورد روسیه پس از ۱۹۷۵) و آنها را در برابر نظریات غربی آسیب‌پذیر نمود و به تجارت با آن وابسته ساخت. در مورد جمهوری چک، شرکت‌هایی که سابقاً به بازار روسیه وابسته بودند فعالانه با توجه به «تولیدات ارزان قیمت» خود در جستجوی بازارهایی برای محصولاتشان در کشورهای در حال توسعه و اتحادیه اروپا برآمدند (Rutland 1997, 301).

تأثیر ترکیبی انتقال بدهی به بانک‌های دولتی و جستجوی بازارهای صادرات باعث شد تا ۸۰ درصد شرکت‌های بزرگ دولتی (که اکنون بسیاری خصوصی شده بودند) در پایان سال ۱۹۹۴ سودآور باشند، در حالی که در سال ۱۹۹۲ این رقم ۶۰ درصد بود. در سال ۱۹۹۵ آلمان شریک تجاری اصلی جمهوری چک

1. Grants
2. Preferential Loans

بود و ۲۵/۸ درصد واردات و ۳۱/۸ درصد صادرات این کشور را به خود اختصاص می داد. این نتایج را تا حدودی می توان به «عضویت ناظر»^۱ اعطایی به کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان که توسط اتحادیه اروپا در دسامبر ۱۹۹۲ عملی شده بود و نیز روابط تجاری بلند مدتی که بر اساس سیاست اوست پلتیک بن توسعه یافته بود، نسبت داد. اما پس از سال ۱۹۹۴ واردات چک با سرعتی بیش از صادراتش توسعه یافت. دلیل اصلی این وضعیت را می توان در کاهش موانع تعرفه ای در تلاش برای کوتاه کردن زمان عضویت کامل در اتحادیه اروپا، که با نومییدی به آن می اندیشید و فقدان رقابت پذیری تولیداتش جستجو کرد. پیامدهای بلا فصل این رویکرد تأخیر بیشتر در بهبود کارایی شرکتهای بزرگتر و در نهایت خصوصی سازی آنها بودند (ر.ک به Rutland 1997).

مجارستان نیز به مانند جمهوری چک به تجارت خارجی وابسته بود. اما برخلاف چک تولیدات صنعتی مجارستان به واردات مواد خام بستگی داشت. مهم تر از همه آنکه صادرات مجارستان اصولاً محصولات کشاورزی بودند که در اوائل دهه ۱۹۹۰ یک چهارم درآمدهای ارزی را شکل می دادند. حمایت از بخش کشاورزی ضروری و ۱۵ درصد ارزش تولیدات آنرا تشکیل می داد. به علاوه صادرات محصولات کشاورزی به اتحادیه اروپا محدود بود به دلیل یارانه های سنگینی که به کشاورزان اتحادیه ارائه می شد و استفاده گسترده آن از موانع غیر تعرفه ای در برابر محصولات کشاورزی دیگر کشورها که با توجه به سیاست مشترک کشاورزی (CAP) وجهه ای قانونی داشت. فروپاشی CMEA که صادرات مجارستان به آن وابسته بود وابستگی این کشور به غرب را تشدید کرد.

وابستگی لهستان به غرب کمتر از دو عضو دیگر گروه مجارستان، جمهوری چک و لهستان نبود اگرچه تجارت این کشور با آلمان غربی^۲ به عنوان درصدی

1. Associate Member

۲. در سال ۱۹۹۵ تجارت با آلمان متحد به ۳۵/۷ درصد صادرات به غرب و ۲۷/۵ درصد از واردات از آن افزایش یافت و آلمان به بزرگترین شریک تجاری این کشور تبدیل شد.

از کل صادرات به شکل قابل ملاحظه‌ای کمتر از جمهوری چک و مجارستان بود. مهم‌تر آنکه لهستان به شدت به تجدید نظر در برنامه بازپرداخت بدهی وابسته بود و بی‌تردید بصورتی آشکارتر باید جهت‌گیری بیرونی می‌داشت تا بخشودگی بدهی که بر اساس ابتکار کلپ پاریس دریافت کرده بود حفظ گردد.

۴-۳-۶- هسته‌ای برای بازار سرمایه

کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان به رغم حفظ تماس با غرب به دلیل امحای نهادهای بازاری خود پس از سال ۱۹۴۸ توان فعالیت در محیطی رقابتی را از دست داده بودند. از این منظر وضعیتی بهتر از روسیه که به عنوان یکی از جنبه‌های ضروری گذار خود ناگزیر بود تا نهادهای حامی بازار را بوجود آورد، نداشتند. اما به مانند بازسازی اقتصادهای اروپای غربی و ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، این کشورها نیز فرصت بی‌نظیری برای اجرای برنامه‌های بازسازی ساختاری بازار محور داشتند، به جای آنکه ناگزیر باشند تا از نظام‌های موجود و منسوخ را که توسط نهادهای مالی بین‌المللی (مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) تحمیل می‌شدند، بپذیرند. بنابراین در عین حال که ضرورت وجود بازارهای سرمایه را نمی‌توان انکار کرد، اما نظریه‌های جدید خصوصی سازی از نیازهای خاص آنها سرچشمه گرفتند و بنابراین قوانین و رویه‌ها نیز می‌توانستند به شکل منحصر به فردی خودی باشند.

همانگونه که در فصل پنجم اشاره شد، یکی از مزیت‌های بکارگیری روش گسترش پایه‌های مالکیت آن است که به رغم فقدان درآمد برای دولت در کوتاه مدت و نگرانی‌هایی درباره حکمرانی شرکتی، هسته بازار سرمایه را فراهم می‌آورد. اینکه تا چه حد بتوان چنین نظریه‌های تازه‌ای را بصورت مستقل تعقیب کرد اصولاً به میزان بدهی‌های خارجی و سطح استیصال اقتصادی کشور بستگی دارد.

۵-۳-۶- حکمرانی شرکتی

همانگونه که اشاره شد، حکمرانی شرکتی یکی از نگرانیهای مشترک کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه بوده است. علاوه بر این موضوع که «خصوصی سازی به خودی خود ضامن کارایی درونی^۱ نیست و ضروری است انحصارات طبیعی به صورتی شایسته تحت نظارت باشند» (Marial 1996, 142)، عدم حضور مدیران بخش خصوصی یکی دیگر از عوامل محدودکننده فرآیند است. اما همانگونه که به خوبی در اقتصادهای توسعه یافته نهاده شده است، بازار سهام به نظارت بر عملکرد مدیریت که در قیمت سهام منعکس می شود کمک می کند. بنابراین یکی از ابزارهای دستیابی به کارایی درونی، اساس گذاری بازارهای سرمایه در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه است. از این رو به رغم محدودیت های زمانی برای دستیابی به کارایی در بازارهای سرمایه، تأسیس آنها در جمهوری چک و روسیه به تشویق تجارت سهام کمک نمود و هسته بازار سرمایه را در هر دو کشور فراهم آورد. در نتیجه درجه ای از تمرکز مالکیت سهام در دستان ثروتمندان که منحصراً روسی نبودند، به وجود آمد. باز هم این نظریه که کارایی شرکتی لزوماً از رویکردی بالا به پایین به مدیریت نشأت می گیرد، با نظریه ژاپنی مشارکت کارکنان در فرآیند تصمیم گیری به چالش کشیده شد. با این وجود به عنوان ابزاری موقتی برای جبران کمبود مدیران خصوصی محلی و ساکت کردن صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، از مدیران غربی به صورت قراردادی در هر دو کشور لهستان و مجارستان استفاده شد و این موضوع یادآور این نکته است که حوزه نفوذ پیمان نامه واشنگتن به مرزهای این دو کشور و تا حدودی جمهوری چک و روسیه نیز کشیده شد و در توصیه اگر نگوییم دستور به این کشورها نمود یافت.

به رغم استفاده از این ابزارها برای جبران نواقص حکمرانی شرکتی، به نظر حامیان رویکرد برش سریع در اقتصادهای در حال گذار، مداخله دولت در فرآیند تصمیم گیری بویژه در مورد حفظ شرکتهای ناکارآمد مانع بزرگی بر سر

1. Internal Efficiency

راه فرآیند اصلاحات است. اما همانگونه که قبلاً اشاره شد شرکت‌های بزرگتر به رغم ناکارآمدی بیشتر به عنوان نهادهای اجتماعی و نه بازیگران اقتصادی عمل می‌کردند. از این رو همچنان زیر نظر دولت باقی ماندند تا جایگزین‌های آنها برقرار و توسعه یابند.

به رغم وجود تفاوتها، هدف مشترک کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان پیوستن به اتحادیه اروپا و قرار گرفتن در زیر چتر حمایتی ناتو بود. از این منظر این کشورها در دسامبر ۱۹۹۲ موافقتنامه‌ای را با اتحادیه اروپا امضا کردند که براساس آن تا زمان برخورداری از عضویت کامل به عنوان عضو ناظر در این اتحادیه حضور داشته باشند. براساس این موافقتنامه، دولت‌های چک، مجارستان و لهستان کاهش میزان تعرفه بر صادرات کالاهای اتحادیه را به کشور‌هایشان را پذیرفتند. در عوض پذیرش این امر، تعرفه‌های اتحادیه اروپا بر کالاهای این کشورها در یک دوره هشت ساله کاهش خواهد یافت و در پایان این دوره از حق عضویت کامل برخوردار خواهند شد. کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان همزمان با برخورداری از عضویت کامل در اتحادیه اروپا موافقتنامه تجارت آزاد اروپای مرکزی (CEFTA)^۱ را امضا کردند و از این رهگذر منطقه تجارت آزاد^۲ بین خود را بین خود، به عنوان اولین قدم بسوی الحاق کامل در اتحادیه اروپا تشکیل دادند. این حرکت از سوی این کشورها، به معنی بازگویی آشکار تعهدشان نسبت به خصوصی سازی باقیمانده بنگاههای دولتی بود.

بنابراین منتقدان با توجه به تجربه این کشورها و روسیه، در حوزه برنامه-ریزی مرکزی و پرسترویکا، خصوصی سازی به شیوه اتخاذ راهبردی مرکزی در گذار بسوی اقتصاد بازاری را مورد انتقاد قرار می‌دهند.

۴-۶- فرآیند خصوصی سازی

برای کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه خصوصی

1. Central Europe Free Trade Agreement (CEFTA)
2. Free-Trade Zone

سازی مفهوم بارز فرآیند گذار^۱ بود. همانگونه که قبلاً اشاره شد، هدف اصلی این کشورها پیوستن به اروپای بزرگ و ثروتمند بود و دستیابی به این هدف تنها از طریق بازگشت به اقتصاد بازاری امکان پذیر بود. همچنین از آنجا که تجربه سیستم دستوری چیزی جز سرکوب نبود، حفاظت از آن ارزش چندانی نداشت. با این وجود نگرانی اصلی این بود که اطمینان حاصل گردد فرآیند گذار اقتصادی امکان تطابق به مردم را می دهد و همزمان حمایت کامل آنها را جلب می کند. بنابراین با توجه به فقدان کامل زیرساختهای نهادی و ایدئولوژیکی مورد نیاز، چالش اصلی طراحی برنامه ای بود که هر دو نیاز را مرتفع کند. در نتیجه مشخصه برنامه جمهوری چک خصوصی سازی انبوه بود که در اولین قدم و به عنوان اولین هدف روش گسترش پایه های مالکیت و به عنوان دومین هدف بازسازی ساختاری را به منظور دستیابی به حکمرانی شرکتی کارآمد پس از خصوصی سازی تعقیب می کرد. از طرف دیگر مجارستان و لهستان به منظور همگامی با الزامات اعتباردهندگان و توصیه های صندوق بین المللی پول و بانک جهانی رویکردی سستی تر را تعقیب می کردند. اما در اینجا قبل از تحلیل و بررسی تجارب این کشورها در طی این فرآیند، توصیفی از سیستم سهام یارانه ای که در فصل پنجم به آن اشاره شد را ارائه می دهیم.

۱-۴-۶- سیستم سهام یارانه ای

جمهوری چک و روسیه درصدد برآمدند تا در برنامه های خصوصی سازی خود از مزایای آشکار روش گسترش پایه های مالکیت که در فصول چهارم و پنجم مورد بحث قرار گرفت، بهره برداری کنند. در نتیجه اولین روش مورد استفاده آنها برای خصوصی سازی سیستم سهام یارانه ای بود.

براساس این سیستم، سهام یارانه ای بین افراد مستحق (معمولاً تمامی جوانان جامعه) بصورت رایگان یا به قیمتی ناچیز توزیع می گردد. هدف اصلی جلب حمایت عمومی برای گذار به نظام بازاری از طریق ایجاد واحدهایی از حقوق

1. Transformation Process

مالکیت و سپس توزیع آنها در جامعه است (ر.ک به Gary 1996). این یارانه‌ها را می‌توان با سهام بنگاههای دولتی خاص تعویض یا در واسطه‌های مالی (صندوق سرمایه‌گذاری مشترک) سرمایه‌گذاری کرد. هنگامی که یارانه‌ها در مؤسسات امانی، سرمایه‌گذاری می‌شوند این مؤسسات با استفاده از یارانه‌های اعضا در حراج برای کسب سهام شرکتهای مختلف شرکت می‌کنند.

استفاده از یارانه‌ها، امکان قیمت‌گذاری منصفانه سهام بر اساس ارزش شرکتها را فراهم می‌کند. همچنین می‌توان با تجارت با آنها بازارهای ثانویه را خلق نمود که به صاحبان آنها تجربه حضور در بازارهای سرمایه را می‌بخشید. مهم‌تر آنکه وجود بازارهای مالی سرمایه همچون بازارهای سهام به عنوان یک پیش شرط مطرح نیست و این بازارها می‌توانند در نتیجه تجارت سهام از سوی مردم خلق گردند.

در جایی که نگرانی‌هایی درباره حکمرانی شرکتی وجود دارد و نه مشکلی به نام وجود یک سهام‌دار اصلی یا مجموعه‌ای از سهام‌داران، می‌توان به این صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک، مشوق‌های مالی ارائه داد تا نقش رهبری در مدیریت شرکت را بر عهده گیرند. اما حتی در صورت عدم وجود چنین مشوق‌هایی، انباشت یارانه‌ها از ظرفیت بالقوه خلق گروهی مرکزی از سرمایه‌گذاران برخوردار است و دستیابی به این هدف به دلیل توان بالقوه‌ای که این یارانه‌ها برای افزایش سود دارند، از طریق تجارت این یارانه‌ها در بازار آزاد امکان‌پذیر است (ر.ک به Gray 1996). نقطه ضعف این رویکرد دشواری و ریسک همراه با جمع شدن سهام در دست یک سرمایه‌گذار استراتژیک خارجی است، اگر دولت چنین چیزی را نخواهد (ر.ک به Megyery and Sader 1997, 15). به علاوه اگرچه سیستم سهام یارانه‌ای، آن گونه که توسط روسیه بکار گرفته شده، هیچگونه درآمدی برای دولت به همراه ندارد، اما این لزوماً به این معنی نیست که یارانه‌ها باید حتماً بصورت رایگان ارائه شوند.

۵-۶- جمهوری چک

همانگونه که نمودار ۱-۶- نشان می دهد بخش دولتی جمهوری چک تولید ۹۷/۴ درصد تولید خالص داخلی را در سال ۱۹۸۰ بر عهده داشت. تا سال ۱۹۸۹ این رقم به تقریباً ۱۰۰ درصد رسید. بنابراین اگرچه جمهوری چک نسبت به کشورهای مجارستان و لهستان باید اقدامات بیشتری را به منظور واگذاری نقش خود در تولید ناخالص داخلی صورت می داد، اما در بین این سه کشور از منظر سنت کارآفرینی و حکمرانی سیاسی قویترین بود.

دولت چک در اجرای برنامه خصوصی سازی ثابت قدم بود. همانگونه که ارنست و همکارانش (Ernst et al. 1996, 52) اظهار می دارند «هدف اصلی، واگذاری دارایی ها و مسئولیت های دولت به هر میزان ممکن و در اسرع وقت بود». به همین دلیل برنامه خصوصی سازی این کشور منحصرأ از طریق سیستم سهام یارانه ای نبود، بلکه این برنامه در پی اعاده اموال مصادره شده به صاحبان قبلی، خصوصی سازی در مقیاس کوچک^۱، حذف محدودیت های تأسیس شرکتهای خصوصی و خصوصی سازی شرکتهای بزرگ بود.

۱-۵-۶- اعاده مالکیت^۲

به مانند شیلی، بازگرداندن اموال به صاحبان سابق شان یکی از جنبه های مهم برنامه دولت بود. اما به صاحبان قبلی مدت زمان مشخصی مهلت داده شد تا ادعای خود را اثبات کنند. به نظر روتلند (Rutland 1997, 302) بر اساس این برنامه تقریباً ۱۰۰۰۰۰ قلم دارایی به مالکان سابق آنها بازگردانده شد که خانه، مغازه و کارخانه های کوچک را در بر می گرفت. همچنین فرآیند شامل بازگرداندن حدود ۸۰۰ قلم دارایی کلیسا نیز می شد که توسط رژیم کمونیستی در اوائل دهه ۱۹۵۰ مصادره شده بود. به عقیده ملادک (Mladek 1997, 46) در سال ۱۹۹۱ بر اساس قانون شماره ۲۹۸/۱۹۹۰ جمهوری چک ۷۴ قلم دارایی، و ۱۷۶ قلم دیگر طبق قانون شماره ۳۳۸/۱۹۹۱ به کلیسای کاتولیک بازگردانده شد.

1. Small-Scale Privatization
2. Restitution

در مورد ۵۵۰ قلم دیگر که نیاز به تعمیرات اساسی داشته یا کاملاً ویران شده بودند هیچگونه ادعایی مطرح نشد. همچنین به ادعای کلیسا درباره زمین و جنگل‌های ملی شده در اوایل دهه ۱۹۵۰ پاسخ مثبت داده نشد. به علاوه تا اواسط سال ۱۹۹۳ کشاورزانی که در تلاش برای اعاده زمین‌های خود بودند ۴۰۴۰۰۰ عرض حال را تقدیم دادگاه‌ها کردند. در دیگر موارد، سهام شرکت‌های بزرگتر یا اوراق قرضه دولتی به مدعیان عرضه شد. هیچگونه وجه نقدی پرداخت نگردید (ر.ک به Rutland 1997; Mladek 1997).

۲-۵-۶- خصوصی سازی در مقیاس کوچک

در فوریه ۱۹۹۱ اجرای برنامه خصوصی سازی در مقیاس کوچک آغاز گردید. مسئولیت اجرای فرآیند بر عهده مقامات محلی گذارده شد و آنها حدود ۲۲۳۰۰ مغازه، رستوران و کارگاه را از طریق مزایده به بخش خصوصی واگذار کردند. بر اساس گزارش ارنست و همکاران (Ernst et al. 1996, 56) دولت هیچگونه علاقه‌ای به اجاره به عنوان شیوه کار نداشت و با اعطای وام‌های بانکی با نرخ بهره نزدیک به بازار، فروش سریع را تسهیل می‌کرد. همچنین تمامی دیون شرکتها را پیش از به حراج گذاردن بر عهده گرفت. برنامه موفق ارزیابی شد، به عبارت دیگر تمامی شرکتها به قیمتی بالاتر از قیمت پایه فروخته شدند و درآمدهای حاصله به پس‌اندازهای صندوق دارایی ملی (NPF)^۱ افزوده گردید. بنابراین موفقیت برنامه‌های اعاده و خصوصی سازی در مقیاس کوچک‌آهنگ خصوصی سازی در مقیاس وسیع‌تر را که در پی آمد تعیین نمودند.

۳-۵-۶- خصوصی سازی در مقیاس وسیع^۲

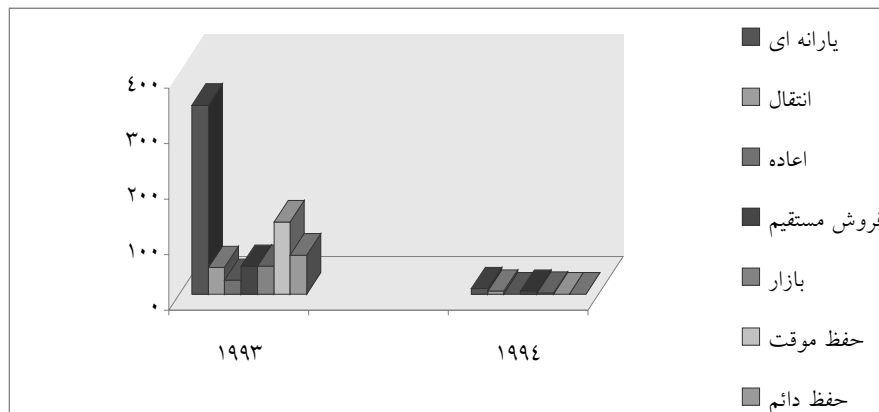
برنامه خصوصی سازی شرکت‌های بزرگتر مستلزم آن بود که هر کدام طرح مورد نظر خود را آماده سازند و یکی از شیوه‌های فروش مستقیم به خریداران داخلی یا خارجی، حراج یا فروش یارانه‌ای را برگزینند. برنامه خصوصی سازی

1. National Property Found (NPF)
2. Large-Scale Privatization

جمهوری چک به دو بخش تقسیم شد. موج اول برنامه که در ماه می ۱۹۹۲ آغاز شد و یک چهارم تا نیمی از بنگاههای دولتی جمهوری چک را در بر می-گرفت و تا ژانویه ۱۹۹۳ تکمیل شد و موج دوم خصوصی سازی که در اکتبر ۱۹۹۳ آغاز و در اوانل ۱۹۹۵ پایان یافت.

فروش مستقیم^۱. همانگونه که نمودار ۲-۶ نشان می دهد در موج های اول و دوم برنامه خصوصی سازی، جزء ناچیزی از کل سهام شرکتهای سهامی عام به شکل فروش مستقیم عرضه شد. در سال ۱۹۹۳ فروش مستقیم ۷ درصد سهام عرضه شده و حدود نیمی از سهامی که سرمایه گذاران خارجی از طریق شرکت در مزایده به دست آورده بودند را شامل می شد (Ernst et al., 1996, 57). اما در سال ۱۹۹۴ فروش مستقیم ۲۳ درصد سهام فروخته شده در آن سال را در بر می گرفت اما همانگونه که از نمودار ۲-۶ می توان دریافت این تنها پس از آن بود که ۹۷/۸ درصد کل سهام در سال ۱۹۹۳ فروخته شده بود. فروش مستقیم اکثراً به بخش کشاورزی و فعالیتهای حرفه ای مانند پلی کلینیک ها، درمانگاهها و امثالهم مربوط می شد. همانگونه که قبلاً نیز اشاره شد بخشی از برنامه اعاده اموال شامل عرضه سهام با هدف جبران خسارت بود. این قسمت ۳ درصد سهام عرضه شده در سال ۱۹۹۳ و ۴ درصد در سال ۱۹۹۴ را در بر می گرفت. خارجی ها اجازه داشتند تا در خرید و فروش در بازار سرمایه مشارکت کنند و حدود نیمی از فروش در این مجموعه را به خود اختصاص می دادند. همانگونه که در نمودار ۲-۶ نشان داده شده، خصوصی سازی یارانه ای ۵۱ درصد ارزش سهام در سال ۱۹۹۳ و ۴۹ درصد ارزش سهام را در سال ۱۹۹۴ شامل می شد و در مجموع ۵۰/۷ درصد از ارزش فروش سهام شرکتهای سهامی عام را به خود اختصاص می داد (Ceska 1995, 113).

نمودار ۲-۶- جمهوری چک شیوه های خصوصی سازی ۱۹۹۳-۱۹۹۴ (به میلیون کرون)



منبع: با استفاده از داده های کتاب Ceska, R., 1995, 11

۴-۵-۶- صندوق های سرمایه گذاری مشترک

بی تردید خصوصی سازی یارانه ای روش مرجح در طی دو سال بوده و ۵۰/۷ درصد شیوه واگذاری را به خود اختصاص داده است. تقریباً ۸۰ درصد مردم یارانه ها را خریدند که ۷۲ درصد آنها در ۲۲۰ صندوق سرمایه گذاری مشترک شد و این مؤسسات تعهد کردند که در عرض یک سال سرمایه شان را ده برابر کنند. پس از ماه می ۱۹۹۳ که اغلب سهام عرضه شده بودند، تجارت در بازار ثانویه آغاز شد. این فعالیت به شکل گیری ۱۲۰ صندوق سرمایه گذاری مشترک بزرگ منتهی شد که مالکیت آنها اغلب در دست بانکها بود و ۶۰ درصد سهام عرضه شده را در کنترل داشتند. کنترل حدود ده درصد کل سهام عرضه شده در دست بانکهای چک بود. بر اساس قوانین جمهوری چک، هیچ صندوقی به تنهایی نمی تواند بیش از ۲۰ درصد سهام یک شرکت را در اختیار داشته باشد (ر.ک به Ernst et al. 1996; Rutland 1997).

رسوایی های صندوق های سرمایه گذاری مشترک. کاهش ارزش سهام به کسری نقدینگی منتهی شد و هیچکدام از این مؤسسات به جز «بانک پس انداز چک» به تعهد خود برای ده برابر کردن سرمایه مشتریان در عرض یک سال

عمل نکردند. بر اساس اطلاعاتی که روتلند (Rutland 1997, 303) ارائه می دهد صندوق هاروارد به عنوان بزرگترین صندوق سرمایه گذاری مشترک با وجود آنکه ۸۲۰۰۰۰ سهم را به نرخ ۴۵ به ۱ مبادله کرد اما فاقد نقدینگی کافی برای عمل نمودن به تعهدات خود در برابر سهامداران بود. در نتیجه در اندیشه برآمد تا با طرح این ادعا که پرداخت سود یک سال پس از کسب سهام شرکتها خواهد بود و نه آن گونه که عموم تصور می کنند یک سال پس از دریافت یارانه ها، از پرداخت سود طفره رود.

دیگر رسوایی ها. در سال ۱۹۹۷ مسائل دیگری در ارتباط با صندوق های سرمایه گذاری مشترک خصوصی در کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه بر سر زبانها افتاد. برای مثال دو مقام سازمان خیریه (AID) در مسکو به سوءاستفاده از کمک های دولت ایالات متحده برای کسب منافع شخصی متهم شدند. همچنین گزارش شد که ظاهراً دو مقام دولتی از منابع مالی ایالات متحده به نفع یکی دیگر از مقامات دولتی استفاده کرده اند.^۱

در پایان سال ۱۹۹۵ حدود ۷۱ درصد از شرکت های بزرگ دولتی خصوصی شده بودند. علاوه بر ۷/۲ درصد سهامی که به شهرداری ها منتقل شد (برای مثال برای عرضه خدمات آتش نشانی و بیمارستانی)، ۹/۸ درصد کل دارایی هایی که برای واگذاری معرفی شده بودند، برای همیشه در اختیار دولت باقی ماند. نگهداری موقت^۲، کنترل دولت بر شرکتهایی را در بر می گرفت که برای خصوصی سازی کامل آمادگی نداشتند.

مالکیت متقاطع.^۳ یکی از ویژگی های بارز برنامه خصوصی سازی در جمهوری چک ابعاد مالکیت متقاطع در آن بود. بسیاری از صندوق های سرمایه گذاری مشترک در مالکیت بانکها بودند و برخی از این بانکها خود در فرآیند خصوصی سازی قرار داشتند. در نتیجه این صندوق های سرمایه گذاری مشترک همگام با پیشرفت فرآیند، خصوصی سازی برخی از سهام والدین خود

1. Robbins, C., And Liesman, S., 'How An Aid Program Vital To New Economy of Russia Collapsed', in *The Wall Street Journal*, 13 August 1997.

2. Temporary Holding

3. Cross-Ownership

را می خریدند. از این رو اعتقاد بر این است که به دلیل این مالکیت غیرمستقیم، ارزش دارایی های دولت در شرکتهای خصوصی شده زیر قیمت بازار برآورد شده اند. در واقع اگرچه بازسازی ساختاری در بخش بانکی به کاهش شمار بانکهای دولتی به یک عدد منجر شد اما صندوق دارایی ملی NPF در پایان سال ۱۹۹۶ همچنان بین ۴۰ تا ۵۰ درصد سهام بانکهای خصوصی را در اختیار داشت (ر.ک به Ernst et al. 1996).

فقدان انگیزه برای سرمایه گذاران خارجی. دیگر ویژگی متمایز برنامه چک فقدان انگیزه برای جذب سرمایه گذاران خارجی بود، در عوض ترجیح داده شد تا در خلال این دوره منافع تجاری شهروندان چک نهادینه گردد.^۱

۶-۶- مجارستان

برنامه خصوصی سازی مجارستان تقریباً برعکس جمهوری چک بود. هدف اولیه، جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی بود و بنابراین از سیستم سهام یارانه ای که برای ایجاد گسترش پایه های مالکیت مردم را هدف قرار می دهد، اجتناب شد. به علاوه با توجه به بزرگتر بودن بخش خصوصی که در مقایسه با ۱ درصد جمهوری چک حدود یک چهارم تولید ناخالص داخلی را تولید می کرد، مجارستان تا سال ۱۹۹۰ راه بیشتری را برای بازسازی نهادهای بازاری خود پیموده بود. قوانین بازرگانی اجرا می شدند، سرمایه گذاری خارجی مجاز بود و شرکتهای خصوصی از حقوقی همسان با بنگاههای دولتی برخوردار بودند. همچنین به یاد داشته باشیم که مجارستان پایگاه سرمایه داری اروپای شرقی بود پیش از آنکه در سیستم شوروی ادغام گردد.

مجارستان به دلیل برخورداری از نهادهای بازارمحور، برنامه خصوصی سازی خود را بر اساس برنامه بریتانیا استوار ساخت. در نتیجه پس از آنکه موجی از فروش های سوال برانگیز به خارجی ها به راه افتاد، فروش عمومی سهام و مزایده

1. Frank, R., 'Czech Join Rivalry in Eastern Europe To Lure Foreign Firms With Incentives', in *The Wall Street Journal*, 25 September 1997, A18.

رقابتی، فنونی بودند که دولت مجارستان تحت آنچه به آن «خصوصی سازی خودجوش»^۱ گفته می شود، بکار گرفت (ر.ک به Csepi and Lukacs 1994). سوءاستفاده رژیم قبلی از قدرت در مراحل اولیه خصوصی سازی به متمرکزسازی فرآیند در ماه مارس ۱۹۹۰ زیر نظر سازمان اموال دولتی (SPA)^۲ منجر شد. فروش از طریق مزایده یک ضرورت قانونی بود و خارجی ها هدف گرفته شدند. تمامی مراحل آماده سازی شرکت برای خصوصی سازی و مذاکرات توسط این سازمان صورت می پذیرفت. تا اکتبر ۱۹۹۴ فروش به خارجی ها به مرز ۲/۹ میلیارد دلار برای ۳۸۵ شرکت از مجموع ۸۷۱ شرکتی رسید که توسط سازمان اموال دولتی برای خصوصی سازی آماده شده بودند (Csepi and Lukacs 1995, 189-90). با این وجود، شرکتهای خارجی در مذاکره با سازمان اموال دولتی در سالهای اولیه فعالیت این سازمان که به عنوان نهاد مرکزی خصوصی سازی عمل می کرد، با تأخیرهای اداری زیادی مواجه شدند.

۱-۶-۶- مشارکت سرمایه گذار خارجی در برابر مالکیت محلی

به رغم وجود فساد و تأخیر، گزارش ها حاکی از آن است که مجارستان تا سال ۱۹۹۲ اکثر شرکتهایی را که به لحاظ مالی جذابیت داشته اند، فروخته است. از آنجا که این فروش ها اکثراً به خارجی ها بوده بسیاری از مجارها فرآیند را فروش «جواهرات تاج»^۳ مجارستان می بینند. به نظر فلشر (Fletcher 1995, 56) بیست مورد از بهترین شرکتها با مجموع دارایی ۱۱۲۳ میلیون دلار و فروش ۱۴۳۱ میلیون دلار برای مرحله اول برنامه در سال ۱۹۹۰ انتخاب شدند. در نتیجه در پایان سال ۱۹۹۴ بخش خصوصی مسئولیت تولید ۶۵ درصد تولید ناخالص داخلی را بر عهده داشت و بی تردید با این میزان توسعه، اقتصاد سرمایه داری جای پای مستحکمی در اروپای شرقی در مدت زمانی کوتاه یافت.

1. Spontaneous Privatization
2. State Property Agency (SPA)
3. The Crown Jewels

در پایان سال ۱۹۹۲، با پایان یافتن فروش بهترین‌ها، تقاضای خارجی برای در اختیار گرفتن شرکت‌های مجار فروکش کرد. به عنوان اقدامی جهت استحکام بخشیدن به فرآیند، در سال ۱۹۹۲، شرکت دارایی‌های دولت مجارستان (HSHC)^۱ با هدف مدیریت شرکت‌های باقیمانده زیر نظر مستقیم دولت تأسیس شد. در پایان سال ۱۹۹۴ تعداد این شرکت‌ها در مجموع به ۱۵۸ مورد می‌رسید. سازمان اموال دولتی به مخالفت برخاست و در نتیجه فرآیند کندتر از قبل شد. در سال ۱۹۹۳، دولت مجارستان در تلاش برای تقویت برنامه خصوصی سازی و آرام کردن مخالفان راهبرد خود را تغییر داده و واگذاری هدفمند به مدیران و کارکنان شرکت‌ها را آغاز کرد. در کنار اجاره به مدیران، شیوه فروش به کارکنان با شرایط آسان و به صورت قسطی^۲ با نرخ بهره زیر قیمت بازار معرفی شد.

اما در سال ۱۹۹۵ دولت جدیدی بر سر کار آمد. به دنبال آن در ماه می ۱۹۹۵ قانون خصوصی سازی به تصویب رسید. بر اساس این قانون سازمان اموال دولتی و شرکت دارایی‌های دولت مجارستان در یکدیگر ادغام شدند و شرکت اموال و دارایی‌های دولت مجارستان (APVrt.)^۳ تأسیس گردید. همچنین قانون سال ۱۹۹۵ مجدداً بر فروش بصورت نقدی به عنوان رویکرد مرجح تأکید کرد و این تأکید عمدتاً به دلایل بودجه‌ای، ضرورت تعدیل پرداخت‌ها و بدهی‌های معوقه خارجی چشمگیر صورت پذیرفت. در نتیجه انتقاد از دولت قبلی و اظهار تردید نسبت به سهام یارانه‌ای، تأکید بر فروش بصورت نقدی با ضرورت آشکار با نادیده گرفتن رویکرد فروش به کارکنان و فروش قسطی با نرخ بهره پایین همزمان شد.

از آنجا که برنامه خصوصی سازی مجارستان، خارجی‌ها و نه مجارها را هدف گرفته بود، به اندازه برنامه جمهوری چک از حمایت مردم برخوردار نشد. نگرانی‌هایی درباره رعایت عدالت و انصاف در اجرای فرآیند بویژه درباره

1. Hungarian State Holding Company (HSHC)

2. Instalment Sales

3. Hungarian State Property And Holding Company (Apvrt.)

خصوصی سازی بنگاههای دولتی بزرگتر و فرصت های شغلی ابراز شد (Ernst et al. 1996, 49). به علاوه رفتار تهاجمی شرکتهای غربی در کسب سهام بازار داخلی برای مجارها که به کارکرد دست نامرئی اقتصادی خو نکرده بودند، رعب انگیز بود.

به رغم این نگرانیها، در پایان سال ۱۹۹۴ مالکیت ساختار تولید مجارستان نشان داد که مالکیت کارکنان دو برابر شده و به ۴/۳۹ درصد رسیده است و دارایی های سرمایه گذاران داخلی از ۱۷/۳۲ درصد در سال ۱۹۹۳ به ۳۰/۰۴ درصد افزایش یافته است. در حالی که دارایی های سازمان اموال دولتی ۵۳/۴۸ درصد بود، مالکیت خارجی در همان سطح ۱۲/۰۹ درصد سابق باقی ماند. به علاوه توسعه بخش خصوصی از جریان سرمایه خصوصی که با حذف محدودیت بر این بخش همراه بود، منتفع گردید. همچنین، بویژه در بخش بانکی اینکه خارجی ها «... تقریباً ۵۰ درصد دارایی های سیستم بانکی کشور را کنترل می کردند و خرید همچنان ادامه داشت»، قابل توجه بود.^۱ به هر ترتیب، با وجود مزیت های رقابتی پیشین مجارستان در فرآیند گذار که از «محیط تجاری»^۲ و «ذکاوت تجارت خارجی»^۳ ناشی می شد، این کشور در پایان سال ۱۹۹۵، از منظر جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی با فاصله بسیار دوری در رتبه دوم پس از جمهوری چک قرار داشت.

۲-۶-۶- اعاده مالکیت

مجارستان به مانند جمهوری چک سیاست اعاده اموال به مخالفان سیاسی^۴ را اتخاذ کرد. کسانی که می توانستند ادعای خود درباره زمین و دیگر اموالی که در زمان حاکمیت کمونیسم مصادره شده بود را اثبات نمایند، سهام یارانه ای دریافت می کردند. این سهام مربوط به شرکتهای خاصی بودند. اما شکست در تعیین شرکتهای مربوطه به عنوان راهی برای اعتباربخشی به این یارانه ها، به

1. Reed, J., 'Foreigners Transform Hungary's Banks', in *The Wall Street Journal*, 24 September 1997, A18.

2. Business Environment

3. Foreign Business Perception

4. Political Dissidents

کاهش ارزش آنها که آزادانه معامله می شدند، منجر شد. همچنین سهام یارانه ای زمین تنها با زمین قابل معاوضه بود و تنها مالکان اسبق اجازه داشتند که ادعای زمین نمایند.

۶-۷- لهستان

لهستان به مانند مجارستان روشهای نهادینه تر خصوصی سازی را برگزید با این نگرانی که خصوصی سازی مردمی ممکن است به فقدان حکمرانی موثر و عدم افزایش درآمد دولت منجر شود. به یاد داشته باشیم که هدف لهستان پیوستن به اتحادیه اروپا و بخشیده شدن بدهی های خارجی چشمگیرش بود. از این رو برنامه خصوصی سازی لهستان بر خلاف جمهوری چک، با برنامه تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول و ترتیبات کلوپ پاریس پیوند داشت و لهستان در اندیشه بود تا از این طریق برنامه بدهی های خود به کشورهای غربی را تغییر داده و آنها را کاهش دهد. مجارستان نیز یکی از مشتریان صندوق بین المللی پول در این دوره بود و نیز در این اندیشه که برنامه بازپرداخت ۲۰ میلیارد دلار بدهی خود را بر اساس همین ترتیبات تغییر دهد. با این رویکرد مشترک به صندوق بین المللی پول، جای تعجب نیست که رویکردهایشان به خصوصی سازی مشابه باشد.

۶-۷-۱- چارچوب خصوصی سازی

«خصوصی سازی غیررسمی»^۱ لهستان به مانند جمهوری چک و مجارستان در سالهای ۸۹-۱۹۸۸ به نفع مدیران شرکتی و سیاستمداران حزبی که در راس کار بودند، تمام شد. این افراد کسانی بودند که برنامه اولیه خصوصی سازی را به نفع خود ساماندهی کردند. به دلیل سوءاستفاده از قدرت و ضرورت رسمی سازی برنامه خصوصی سازی، در جولای سال ۱۹۹۰ «قانون خصوصی سازی شرکتهای دولتی»^۲ به تصویب رسید. این قانون ناظر بر واگذاری بنگاههای دولتی به بخش

1. Informal Privatization

2. Law On The Privatization of Stste-Owned Enterprises

خصوصی و فروش سهام این بنگاهها بود. همچنین رویه‌های خصوصی سازی به روش کسب نقدینگی را مشخص می‌کرد (ر.ک به Krzysztof).

علاوه بر قوانین جدید ویژه فرآیند خصوصی سازی، «قانون ورشکستگی»^۱ و «قانون تجارت لهستان»^۲ که هر دو در سال ۱۹۳۴ اجرایی شده بودند، با اصلاحاتی احیا گردیدند. از این منظر لهستان صرفاً آن دسته از قوانین تجاری را که در دوره کمونیسم به کناری نهاده شده بودند، احیاء و به روز کرد. نهاد مسئول فرآیند خصوصی سازی، وزارت خصوصی سازی بود که در جولای ۱۹۹۰ تأسیس شد.

رویه عمومی آن بود که شرکتی که قرار بود به یک شرکت سهامی تبدیل شود، خود فرآیند را آغاز کند. سپس درباره امکان‌پذیری خصوصی سازی مطالعاتی صورت می‌گرفت و بر اساس نتایج این مطالعات تصمیم‌گیری می‌شد. مرحله بعد بررسی اسناد بود که شامل دریافت گزارش‌هایی از سازمانهای دولتی مختلف درباره موضوعات اثرگذار بر شرکت، برای مثال تأثیر زیست‌محیطی و فرصت‌های شغلی می‌شد. از این رو، از منظر فرآیند، خصوصی سازی لهستان مدلی بود که هدف اصلی در آن، تأمین شرایط مورد نیاز برای بخشودگی بدهی-ها بر اساس ترتیبات کلوپ پاریس و کلوپ لندن بود. اما در نتیجه پیگیری رویه‌هایی که در ادامه تشریح خواهند شد، فرآیند بی‌نهایت طولانی گردید و یک دوره ۱۸ ماهه را شامل می‌شد.

کاهش بدهی. به رغم ماهیت کند رویه‌های خصوصی سازی در لهستان، این رویه‌ها از منظر کشوری به نیازهای عمومی کشور پاسخ گفتند. بنابراین در حالی که سرمایه‌گذاران خارجی فرآیند را کند یافتند، دولت لهستان قادر گردید تا بدهی تقریباً ۴۹ میلیارد دلاری خود را که تا سال ۱۹۹۱ معوق مانده بود، صرفاً با تبعیت از دستورات صندوق بین‌المللی پول در ابعاد چشمگیری کاهش دهد. به علاوه در سال ۱۹۹۴ لهستان با کمک کلوپ لندن با بانک‌های بازرگانی غربی

1. Bankruptcy Law
2. Polish Commercial Code

برای بخشودگی حدود ۱۳ میلیارد دلار از بدهی های خود یا به عبارتی ۴۵/۲ درصد بدهی ها، و پرداخت باقیمانده به صورتی متوازن در یک دوره سی ساله به تفاهم رسید (Krzysztof 1995, 302). همزمان اتهاماتی درباره عرضه سهام زیر قیمت بویژه در مورد خصوصی سازی بانک سلاسکی^۱ در دسامبر ۱۹۹۳ مطرح شد که به استعفای وزیر دارایی منتهی گردید (Sword 1997, 547-8).

۲-۷-۶- فرآیند

از منظر اجرای برنامه، ۲۸۶۲ شرکت دولتی از ۸۴۴۱ مورد که در سال ۱۹۹۰ ثبت شده بودند تا پایان ربع سوم سال ۱۹۹۴ واگذار گردیدند. البته ۱۰۰۴ شرکت بر اساس قانون حاکم بر خصوصی سازی به کارکنان و مدیران فروخته شدند، چرا که لهستان بر عکس مجارستان ناگزیر بود تا به دلیل نفوذ سیاسی داخلی ها (عمدتاً کارکنان) با آنها بیشتر هماهنگ باشد. به منظور تسهیل اجرای فرآیند ترتیبات اجاره به شرط تملیک^۲ یا گزینه های خرید پیش روی کارکنان یا پیمانکاران گذارده شد. در نتیجه بسیاری از شرکت هایی که برای کسب نقدینگی شناسایی شده بودند در اوائل سال ۱۹۹۱ به کارکنان یا پیمانکاران وقت فروخته شدند. علاوه بر رستورانها، خرده فروشی ها و واحدهای خدماتی، واحدهای کوچکی از شرکتهای بزرگ جدا گردیده و به کارکنان یا پیمانکاران فروخته شد. **اعاده اموال.** از منظر اعاده اموال به مالکان سابق به عنوان یکی از شیوه های کار، لهستان برنامه اعاده مستقیم مانند جمهوری چک و تا حدودی مجارستان نداشت. در عوض لهستان در نظر گرفت تا بخشی از درآمدهای خصوصی سازی را برای جبران در آینده به جای اعاده اموال از طریق قانونی کنار بگذارد. **خصوصی سازی انبوه.** به رغم اکراه در تعقیب خصوصی سازی انبوه، در نهایت در نوامبر ۱۹۹۵ سیستم سهام یارانه ای به کار گرفته شد. امروزه نتایج سیستم سهام یارانه ای در جمهوری چک و روسیه بر همگان آشکار است. در

1. Selaski Bank
2. Lease-Buy Arrangements

واقع حتی بانک جهانی استفاده از این سیستم را پذیرفته و به عنوان یکی از روشهای قابل قبول به مشتریان خود توصیه می‌کند. بر اساس این برنامه، تمامی شهروندان اجازه دارند تا به قیمت ناچیز سهام یارانه‌ای بخرند. این یارانه‌ها را می‌توان برای کسب سهام در ۱۵ صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک ملی که حدود ۴۰۰ شرکت دولتی به آنها واگذار شده است، معاوضه کرد. تعلق ۱۹ درصد سهام شرکت‌های واگذار شده به این مؤسسات به کارکنانشان و حق برخورداری از نماینده در هیأت ناظر برای آنها تضمین شده است. این مؤسسات توسط مدیران غربی و بر اساس قرارداد مدیریت می‌شوند.

۳-۷-۶- نتایج نسبی

به رغم دستیابی لهستان به موفقیت‌های یاد شده، وقتی در پایان سال ۱۹۹۴ معیار سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی را وارد کار می‌کنیم، این کشور در مقایسه با کشورهای مجارستان، جمهوری چک و کمترین موفقیت را در فرآیندگذار بدست آورده است. در پایان سال ۱۹۹۴ مشارکت بخش خصوصی لهستان در کل تولید ناخالص داخلی کمتر از ۵۰ درصد بوده است در حالیکه این نسبت در مورد مجارستان ۵۵ درصد، و در جمهوری چک که اگر به خاطر داشته باشیم راهبرد صندوق بین‌المللی پول را تعقیب نکرد این نسبت ۷۰ درصد بوده است. از منظر بیکاری نیز باز لهستان با نرخ ۱۶ درصد در مقایسه به مجارستان ۱۰ درصد و جمهوری چک ۳ درصد بالاترین آمار بیکاران را داشته است (Ernst et al. 1996, 168).

تفاوت‌های مشابهی در مورد نرخ تورم وجود دارد. نرخ تورم در لهستان ۳۲ درصد و در مقایسه مجارستان ۱۹ درصد و جمهوری چک ۱۰ درصد بود. همچنین هم مجارستان و هم جمهوری چک نسبت به لهستان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بیشتری را (هم بر اساس ارزش و هم درصد) جذب کردند، که این امر از اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی‌شان نشأت می‌گرفت. پس از آن

اطلاعات منتشره از سوی بانک اروپایی^۱ درباره «بازسازی و توسعه»^۲ نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جمهوری چک ۱/۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۶ بوده که در مقایسه با ۲/۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۵ کاهش یافته است. مجارستان کاهش چشمگیرتری در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را شاهد بود و در مقایسه با ۴/۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۵ در سال ۱۹۹۶، رقم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به ۱/۹ میلیارد کاهش یافت. از طرف دیگر لهستان شاهد افزایش جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از ۱/۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۵ به ۲/۳ میلیارد در سال ۱۹۹۶ بود.

از منظر درآمد سرانه^۳ همانگونه که جدول ۲-۳ نشان می‌دهد، لهستان در پایان سال ۱۹۹۴ از هر دو کشور جمهوری چک و مجارستان عقب‌تر بود، به رغم آنکه جمهوری چک بر خصوصی‌سازی انبوه تأکید کرده بود و عموماً تصور می‌شود که این شیوه خصوصی‌سازی مانعی بر سر راه دستیابی به کارایی شرکتی است و برای اعمال حکمرانی شرکتی مسئله برانگیز است (Borish and Noël 1996, 9). در حالیکه لهستان به اندازه جمهوری چک درگیر خصوصی‌سازی انبوه و مشارکت کارکنان نشد، حکمرانی شرکتی تقریباً به همان اندازه با چالش مواجه بود. این نکته را هم اضافه کنیم که همانگونه که جدول ۲-۳ نشان می‌دهد، درآمد سرانه در لهستان تا ۳۴ درصد رشد کرد در حالی که در جمهوری چک ۷/۳ درصد کاهش یافت.

۸-۶- خصوصی سازی در روسیه

تاکنون مهم‌ترین برنامه خصوصی‌سازی اجرا شده در این چهار کشور، برنامه روسیه بوده است. این اهمیت نه تنها به خاطر ابعاد گسترده برنامه خصوصی سازی در روسیه، بلکه به این دلیل که گذار از یک مدل دستوری نهادینه شده تولید به یک اقتصاد بازاری را در مدت زمانی اندک نمایندگی می‌کند، می‌باشد.

1. Euroean Bank
2. Restructure And Development
3. Per Capit Income

همانگونه که مارتین فلدشتاین زبان به تمجید می‌گشاید برنامه خصوصی سازی در روسیه «یکی از بزرگترین دستاوردهای قرن بیستم»^۱ است. در حالی که بی-تردید زیرساخت نهادی بازاری ضروری (چارچوب حقوقی اجرای سیستم حقوق مالکیت، چارچوب نظارتی برای انحصارات خصوصی شده و همه نوع بازار) در کشورهای مجارستان، جمهوری چک و لهستان به کناری نهاده شده بودند و تنها باید در دوران گذار مجدداً احیا می‌شدند، در روسیه همگی بدون هیچگونه پشتوانه تاریخی معاصر نوزاده بودند. روسیه مدتهای مدید دولتی کمونیستی داشت. همین وضعیت در مورد نظریه حکمرانی شرکتی صادق است. این نظریه در حالیکه در برنامه‌ریزی مرکزی راه یافته بود بخشی از دایره واژگان روسی نبود. نوزادگی و بیریشگی این نهادها به عنوان مانعی بر سر راه کارآیی خصوصی سازی عمل می‌کرد (ر.ک به Desai and Goldberg 2000).

۱-۸-۶- خصوصی سازی انبوه به عنوان یک اولویت

تصمیم دولت روسیه را برای فراتر رفتن از آنچه که جمهوری چک اساس نهاده بود و همچنین اولویت بخشیدن به خصوصی سازی انبوه به جای حکمرانی شرکتی را باید به کیفیت منحصر به فرد برنامه روسی اضافه نمود (Stardodubrovskya 1996, 57; Gray 1996). منطق نهفته در پشت این اقدام آن بود که حقوق مالکیت نهاده شده شود و از طریق سیستم توزیعی که همه گیر بود به شهروندان روسی منتقل گردد. به این ترتیب حمایت مردم که به نظر می‌رسید برای فرآیند گذار ضروری باشد بیشتر حاصل می‌شد.

برعکس، فرآیند نهاده شده بانک (۱۹۹۶-۱۹۹۵) صریحاً اشعار داشت که «اولین قدم در فرآیند گذار، حرکت از نظام برنامه‌ریزی مرکزی توزیع و پرداخت یارانه به نظامی است که امکان ریسک‌پذیری را فراهم می‌آورد، وجود نظم مالی را تضمین می‌کند و انگیزه‌های قوی سودطلبی را به وجود می‌آورد». منطق نهفته در پشت این اعتقاد آن است که شرکتها قطع نظر از مالکیت «برای نجات

1. Feldstein, M., 'Russia Rebirth', in *The Wall Street Journal*, 8 September 1997, A22.

خویش تلاش خواهند کرد اگر خیابانهای نجات‌شان بسته و رقابت آزاد باشد» (Bank 1996, 45). اما این اعتقاد در بطن تجربه روسیه، ابداً از کارکردهای رفاهی - اجتماعی منتسب به بنگاههای دولتی در جامعه آگاهی نداشت، جامعه‌ای که مشخصه معرف آن مدل بازتوزیعی تولید بود، همانگونه که در فصل دوم بررسی شد و در واقع اکراه «داخلی‌ها» برای مشارکت در کنترل که به دلیل دستیابی به تقریباً ۶۵ درصد سهام تسهیل گشته بود (ر.ک به Blasi and Shleifer 1996). همچنین شاهدی بر رویکرد مکانیکی^۱ بانک به اصلاحات بود که در دهه ۱۹۸۰ به شدت مورد انتقاد قرار گرفت. به علاوه برای سیاستگذاران روسی تجربه مجارستان و لهستان در زمینه خصوصی سازی نمونه‌هایی از اقتصاد ارتدکسی بود که در تعارض آشکار با تجربه جمهوری چک قرار داشت که خصوصی سازی را اصولاً بر اساس سیستم سهام یارانه‌ای تعقیب می‌کرد. بنابراین با توجه به این پیش زمینه رویکردهای متعارض است که تجربه روسیه مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

۲-۸-۶- چارچوب نهادین

با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، دارایی‌های دولتی مجدداً در چهار دسته طبقه‌بندی شد که عبارتند از دارایی‌های انحصاری دولت فدرال، دارایی‌های شهرداری‌ها، دارایی‌های قابل انتقال فدرال، و دارایی‌های خصوصی که در دست مردم بود. این طبقه‌بندی مقدم بر فرآیند خصوصی سازی بود که در سال ۱۹۹۲ آغاز گردید. همچنین نحوه اعمال حق درباره این دارایی‌ها توسط شورای عالی روسیه^۲ تعریف شده بود و کمیته دارایی‌های دولت (GKI)^۳ نقش اعمال کنترل بر دارایی‌ها یا سهام دولتی را بر عهده گرفت. بنابراین نقش کمیته دارایی‌های دولت، نظارت بر انتقال دارایی‌ها به دیگر شرکت‌ها، عقد قراردادهای

1. Mechanical Approach

2. Superim Soviet of Russia

3. State Property Committee (GKI)

اجاره یا دیگر قراردادهای برای استفاده از دارایی‌های دولت و نمایندگی دولت در شرکتهایی بود که دولت سهام‌دار اصلی آنها بود.

علاوه بر کمیته دارایی‌های دولت دو نهاد دولتی دیگر وجود داشتند که بازیگران اصلی در فرآیند گذار بودند. صندوق دارایی‌های فدرال^۱ و سازمان فدرال ورشکستگی^۲ این دو نهاد هستند. نقش صندوق دارایی‌های فدرال نمایندگی سهام دولت در شرکتهایی بود که بصورت بخشی خصوصی شده بودند و دولت سهام‌دار اصلی آنها نبود، قرار بر این بود که این شرکتها بعداً بطور کامل خصوصی گردند. همچنین این صندوق مسئولیت فروش دارایی‌های دولت را بر اساس طرح خصوصی سازی که توسط کمیته دارایی‌های دولت تهیه شده بود، بر عهده داشت. سازمان فدرال ورشکستگی مسئولیت شرکتهایی را پذیرفته بود که براساس فرمان ۴۹۷ دولت به تاریخ ۲۰ می ۱۹۹۴ به عنوان ورشکسته تلقی می شدند.

۳-۸-۶- فرآیند

خصوصی سازی بر چارچوب نهادین موجود، از جمله قوانین و فرامینی استوار شد که واگذاری اموال دولتی را مجاز می ساخت و در نتیجه از حقوق برآمده از آن حمایت می کرد. دولت برنامه خصوصی سازی خود را در سال ۱۹۹۲ آغاز کرد. این برنامه دو هدف اصلی داشت که هدف اول، خصوصی سازی بخش بزرگی از اموال دولتی و شهرداری‌ها در اسرع وقت و در چارچوب توزیع آزاد از طریق عرضه سهام یارانه‌ای برای کارکنان و شهروندان و هدف دوم بازسازی ساختاری شرکتها پیش از خصوصی سازی، بود.

برنامه خصوصی سازی به صورت مرحله‌ای اجرا شد که مرحله اول آن «خصوصی سازی محدود» بود که به واسطه آن بنگاههای کوچک مانند رستورانها، مغازه‌ها، مراکز خدماتی و امثالهم فروخته شدند. مرحله دوم برنامه

1. Federal Property Fund
2. Federal Agency of Bankruptcy

«شرکتی سازی»^۱ بنگاههای بزرگ و متوسط بود و در مرحله سوم خصوصی سازی در مقیاس وسیع که از طریق توزیع سهام یارانه ای عملی شد.

۴-۸-۶- خصوصی سازی محدود

قانون خصوصی سازی مصوب سال ۱۹۹۱، خصوصی سازی شرکت های کوچک را که در آوریل ۱۹۹۲ آغاز شد را بر عهده شهرداریها گذارده بود. این قانون تصریح می کرد که این شرکتها باید از طریق مزایده یا حراج نقداً فروخته شوند.

کمیته دارایی های دولت تخمین زد که ۲۷۰۰۰۰ بنگاه کوچک در آغاز سال ۱۹۹۲ وجود داشته است که از این میان ۹۴۳۰۰ مورد در زیرمجموعه برنامه خصوصی سازی قرار می گیرند. بقیه تحت کنترل شهرداریها باقی ماندند و از نظر بانک جهانی این یکی از جنبه های منفی برنامه بود. بنابراین به نظر لیبرمن و روجا (Lieberman and Rahuja 1995, 25) تا ماه مارس ۱۹۹۴ تنها ۷۵ درصد از واحدهای کوچکی که قانوناً فروش آنها مجاز بود فروخته شدند.

شیوه دسترسی. روش های مأخوذه شامل مزایده (۵۰ درصد)، حراج (۲۰ درصد) و اجاره به شرط تملیک (۳۰ درصد) بود. به علاوه بر خلاف انتظار شرکت بین المللی سرمایه گذاری (IFC)^۲ بیش از نود درصد فروش از طریق ترکیبی از مزایده و حراج «مؤسسات فعال» اغلب به انجمن های کارکنان بود که دو سوم دارایی های واگذار شده را در اختیار داشتند. با توجه به اینکه شرکت بین المللی سرمایه گذاری ترجیح می داد تا در شرکت های بزرگ سرمایه گذاری کند^۳ این برنامه فرصت ناچیزی برای سرمایه گذاری در اختیار می نهاد. با این وجود از طبقه سرمایه دار چندملیتی مضایقه نشد به ویژه در سنت پترزبورگ و نیزنی

1. Corporatization

2. International Finance Corporation

3. Millman, J. And Friedland, J., 'World Bank Finance Arm Tends To Aid Least Needy', in *The Wall Street Journal*, 23 September 1997, A16.

نوگرد^۱ که تصور می شود حدود ۹۰ درصد فروش به کارکنان توسط بیرونی ها تأمین مالی شده است (Vassilyev 1995, 335).

فساد^۲. دیمتری واسیلیف معاون اول کمیته دولتی «مدیریت دارایی های دولتی فدراسیون روسیه» در پاسخ به ایرادات مطرح شده از سوی شرکت بین-المللی سرمایه گذاری به فرآیند خصوصی سازی در روسیه، اظهار می دارد که «خصوصی سازی، عرضه خدمات توسط بسیاری از بنگاه های کوچک را بهبود بخشیده و کارآیی آنها را نیز افزایش داده است» (Vassilyev 1995, 355). دیگران مانند ارنست (Ernst et al. 1996, 224) در عین حال که تأیید می کنند فساد، بی قانونی، پارتی بازی و امثالهم ناچاراً با انجام فعالیت هایی با این گستردگی همراه هستند، ترجیح می دهند که بر چارچوب رسمی و نتایج اصلی متمرکز شوند. اما بی تردید فرآیند با فساد همراه بوده است، درستی فرآیند مزایده شرکت مخابرات سویازینونت^۳ و غول فلزات نوریسک نیکل^۴ از سوی بازندگان مزایده مورد تردید قرار گرفت؛^۵ در این بین از شش مقام عالی رتبه بانک خواسته شد تا شفاف عمل کنند و همچنین آقای کویاس^۶ تهدید به مرگ شد. به علاوه مسائلی که قبلاً در مورد یکی از اعضای تیم مشاور آمریکایی دولت روسیه مطرح شد موجب گردید تا اتهام فساد دامن غیر روسی ها را نیز بگیرد.

۵-۸-۶- شرکتی سازی و توزیع بین کارکنان

اولین قدم برای خصوصی سازی بنگاه های دولتی، تبدیل بنگاه های دولتی به شرکت های سهامی متوسط و بزرگ بود که در جولای ۱۹۹۲ آغاز شد. یکی از ویژگی های مهم فرآیند، تبدیل اجباری بنگاه های دولتی به شرکت های سهامی متوسط و بزرگ و مشارکت کارکنان و مدیران در این فرآیند بود. به علاوه تا سال ۱۹۹۴ ارزش سهام شرکتهایی که قرار بود خصوصی شوند، بر اساس

1. Nizhniy Novgorod

2. Corruption

3. Svyazinvest

4. Norilsk Nickel

5. Staff Reporter, *The Wall Street Journal*, 16 September 1997, A16.

6. Chubias

دارایی هایشان تعیین گردید. از آنجا که خصوصی سازی این شرکتها مشروط به تبدیل آنها به شرکتهای سهامی بود، اکثریت بر طبق چارچوب زمانی مشخص شده عمل نمودند، در حالی که برخی از مدیران فرآیند تبدیل را به تأخیر انداختند. (ر.ک به Vassilyev 1995; Lieberman and Rahuja 1995).

۶-۸-۶- عرضه به کارکنان و مدیران

مدیران و کارکنان سه گزینه پیش رو داشتند. اولین گزینه ۲۵ درصد سهام را بصورت رایگان اما بدون حق رای در اختیار کارکنان می نهاد. کارکنان حق داشتند تا ۱۰ درصد دیگر سهام را با ۳۰ درصد تخفیف به ارزش اسمی^۱ خریداری کنند. به مدیران نیز حق داده شد تا ۵ درصد سهام را به ارزش اسمی خریداری نمایند. بنابراین در مجموع کارکنان و مدیران می توانستند بیش از ۴۰ درصد سهام شرکت را بر اساس گزینه اول از آن خود کنند. خرید بر اساس گزینه اول قسطی بود. بر اساس گزینه دوم، کارکنان اجازه داشتند تا سقف ۵۱ درصد سهام را قبل از پذیره نویسی عمومی، خریداری نمایند. همچنین اجازه یافتند تا ۵ درصد دیگر را بر اساس طرح سهام کارکنان، پس از خصوصی سازی بخرند. گزینه دوم نیازمند توافق حداقل دو سوم کارکنان شرکت بود. گزینه سوم اصولاً بر اساس ترتیباتی قسطی بین کارکنان و کمیته دارایی های دولت و مشروط به دستیابی به سطح مشخصی از عملکرد در یک چارچوب زمانی مشخص بود. اگر سطح عملکرد مورد نظر تحقق می یافت، کارکنان اجازه می یافتند تا ۲۰ درصد سهام را به ارزش اسمی آن خریداری کنند. همچنین اجازه خرید ۲۰ درصد دیگر را با ۳۰ درصد تخفیف با مدت زمان سه ساله برای پرداخت به دست خواهند آورد. از بین سه گزینه، در حالی که ۷۵ درصد مدیران و کارکنان شرکتها گزینه دوم را ترجیح دادند ۲۵ درصد باقیمانده گزینه اول را برگزیدند (ر.ک به Boycko et al. 1995).

۱. Face Value، مبلغی است که برای اوراق بهادار تعیین گردیده و روی خود آنها درج شده است. م.

دسای و گلدبرگ^۱ (5, 2000) بر این شیوه خرده گرفتند، چرا که ظاهراً «به تمرکز مالکیت از طریق واسطه‌های مالی مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک منجر می‌شود ... [و طراحان معتقدند] ... این پدیده فوراً رخ می‌دهد زیرا این صندوقها [خارجی] یارانه‌ها را از کارکنان می‌گیرند و از آنها برای کسب قدرت در شرکت‌های خصوصی شده استفاده می‌کنند». اما به یاد داشته باشیم که فعالیت‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری خارجی در تلاش برای کسب یارانه‌ها نیز مشکوک است.

۷-۸-۶- تصرف باقیمانده‌ها

سهام باقیمانده پس از توزیع بین کارکنان، طبق توصیه مدیران و کارکنان شرکت به کمیته دارایی‌های دولت یا دیگر کمیته‌های منطقه‌ای طراح شده برای فروش عمومی منتقل می‌شود. از این سهام باقیمانده درصد مشخصی باید از طریق حراج یارانه‌ای فروخته شود، یعنی درصد سهامی که به طریق یارانه‌ای فروخته می‌شود باید باقیمانده یارانه‌هایی باشد که به کارکنان با این فرض داده شده بود که بین آنها توزیع می‌گردد. از آنجا که کارکنان از تمامی یارانه‌های خود برای خرید سهام با تخفیف استفاده نکرده بودند، یارانه‌های آنها به عنوان بخشی از این مجموعه در نظر گرفته شد.

از آنجا که ۷۵ درصد مدیران و کارکنان شرکتها گزینه دوم را برگزیدند، این قشر اهرم‌های کنترلی شرکتها را پیش از هرگونه فروش در بازار ثانویه بدست آوردند. در پایان سپتامبر ۱۹۹۴ حدود ۳۱۷۰۰ شرکت ثبت شده وجود داشت که از این میان ۲۴۰۰۰ مورد به عنوان «شرکت‌های سهامی با سرمایه باز»^۲ که سهام-شان در بازار ثانویه قابل خرید و فروش است طبقه بندی شدند.

1. Desai and Goldberg

۲. Open Joint-Stock Companies، شرکتی سهامی با سهامداران نامحدود که می‌تواند سرمایه خود را بصورت نامحدود افزایش دهد و امکان مبادله آزادانه سهام برای سهامداران وجود دارد، م.

۸-۸-۶- برنامه سهام یارانه‌ای

برنامه سهام یارانه‌ای روسیه از تجربه جمهوری چک بهره‌مند بود. اما در حالی که جمهوری چک قیمت ناچیزی برای یارانه‌ها تعیین کرد در روسیه این سهام‌های یارانه ای بصورت رایگان در بین مردم توزیع شدند. این مرحله از برنامه با هدف تکمیل مشارکت بخشی از شهروندان طراحی شد که شریک شرکتهای خصوصی شده به عنوان بخشی از سیاست دولت برای گذار همگانی، نبودند. آغاز توزیع سهام‌های یارانه‌دار آگوست ۱۹۹۲ بود و تا پایان ژانویه ۱۹۹۳ حدود ۱۴۴ میلیون سهم یارانه‌ای در اختیار مردم قرار گرفت (ر.ک به Boycko et al. 1995).

عرضه سهام یارانه‌ی، شهروندان روسی را به دنیای سرمایه‌داری چندملیتی وارد کرد و آنها عضوی از اعضای طبقه سرمایه‌دار شدند. پیدایش بازار برای مبادله سهام یارانه ای تقریباً یک شبه بود. سهام‌های یارانه‌ای که در پذیرهنویسی انحصاری برای سهام در توزیع بین کارکنان استفاده نشده بودند (که قبلاً توضیح داده شد)، یا با وجه نقد معاوضه شده یا در یکی از بیش از ۶۰۰ صندوق سرمایه‌گذاری مشترک تازه تأسیس، سرمایه‌گذاری شدند. در حالی که برخی از این مؤسسات توسط مدیران شرکتهای بزرگتر برای خرید سهام بیشتر در دیگر شرکتهای تأسیس شده بودند، اکثریت آنها خصوصی بودند و همگی هدف کسب سود از فرآیند خصوصی‌سازی را تعقیب می‌کردند.

به عنوان یکی از پیامدهای تجارت آزاد سهام یارانه ای، بسیاری از روسها از فرصت برخورداری از سهام در بیش از ۱۴۰۰۰ شرکتی که بین دسامبر ۱۹۹۲ تا ژوئن ۱۹۹۴ از طریق حراج یارانه‌ای فروخته شدند، محروم گشتند (Boycko et al. 1995, 106-107). بسیاری سهام یارانه‌دار خود را به دلیل کلاهبرداری‌های همراه با فرآیند از دست دادند. همچنین به دلیل جریان آزاد سهام یارانه‌ها در سطح کشور و توزیع نابرابر شرکتهای در کشور سهام‌های یارانه‌ای

عمدتاً در شهرها و مناطق ثروتمندتر متمرکز شدند. وجود شش الیگارش‌ی قدرتمند از این وضعیت حکایت می‌کند.

از منظر کنترل مالکیت، تخمین زده می‌شود که کارکنان بر اساس پذیره‌نویسی انحصاری ۳۰ درصد یارانه‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. از ۷۰ درصد باقیمانده، حدود ۴۵ میلیون سهم در ۶۳۰ صندوق سرمایه‌گذاری مشترک شد که ۲۵ میلیون نفر به عنوان سهامدار در آنها حضور داشتند. اگرچه این مؤسسات اجازه نداشتند بیش از ۲۰ درصد سهام یک شرکت را در اختیار داشته باشند، ولی می‌توانستند به دلیل قدرت نسبی‌شان در حراج‌ها در شرکت‌های جذاب‌تر بصورت موثرتری سرمایه‌گذاری کنند. اکثریت این مؤسسات در سه شهر مسکو، سن پترزبورگ و سورلفسک^۱ واقع شده بودند.

به دلیل توسل به فرآیند خصوصی‌سازی انبوه سرمایه‌داران روسی و سرمایه‌گذاران خارجی از شرکت در فرآیند محروم ماندند. اگرچه برنامه عرضه سهام یارانه‌ای شیوه کارآمدی برای خصوصی‌سازی بود اما به عنوان یکی از دلایل اصلی بروز مشکلات در حکمرانی شرکتی دیده می‌شود. به نظر دسای و گلدبرگ (2000, 2) «حکمرانی شرکتی ناکارآمد، سرمایه‌گذاری ناچیز و مداخله مستمر دولت به اشکال مختلف» مشخصه برنامه خصوصی‌سازی انبوه هستند. گذشته از ارزیابی‌هایی که بعداً صورت پذیرفت، برنامه توزیع سهام یارانه‌ای به اهداف تعیین شده دست یافت، این برنامه روسیه را به دنیای اقتصاد سرمایه‌داری وارد کرد و مشارکت شهروندان روسی را در فرآیند گذار عملی ساخت. در عین حال که بی‌شک کنترل شرکت به انحصار مدیران درآمد، پرزیدنت بوریس یلتسین بر ضرورت دستیابی عموم مردم به مزایای گذار روسیه به اقتصاد بازار تأکید کرد.^۲ او امیدوار بود که با اعمال نظارت بر انحصارات خصوصی شده، تصویب قانون املاک جدیدی که امکان خرید و فروش آزادانه زمین را فراهم

1. Sverdlovsk

2. Brzezinski, M., 'Yeltsin Calls For Reform in Economy', in *The Wall Street Journal*, 25 September 1997, A16.

می آورد، حجم بودجه کمتر و قانون مالیاتی که بار مالیاتی شرکتها را کاهش می داد، دستیابی به این اهداف عملی گردد.

۹-۶- نتیجه گیری

در این فصل به شکلی اختصاصی تر به فرآیند خصوصی سازی کشورهای مجارستان، جمهوری چک، لهستان و روسیه به عنوان جنبه ای از گذار آنها به اقتصادهای بازاری پرداختیم و آنها را با برنامه های خصوصی سازی قدیمی تر در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مقایسه کردیم. همانگونه که نشان داده شد عمدتاً اهداف فرآیند که به شکل قابل ملاحظه ای با اهداف برنامه خصوصی سازی در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی و کشورهای در حال توسعه متفاوت بودند، روش های مأخوذه را دیکته می کردند. در مواردی که بدهی خارجی یکی از نگرانی های اصلی بود (در مجارستان و لهستان) از دستورات صندوق بین المللی پول و بانک جهانی پیروی می شد، در دیگر موارد نگرانی ها بر تداوم انسجام ملی^۱ از طریق خصوصی سازی انبوه متمرکز بود که از تجارب مربوطه می توان درس گرفت.

1. National Cohesion

بخش چهارم

تجربه گویان؛ مطالعه موردی کشوری

فصل هفتم

گویان؛ از تجدید حیات تا رسیدن به «نقطه سرنوشت ساز»

چگونه برای مخفی کردن به دور خود تار می‌تنیم، هنگامی که می‌خواهیم حقه‌ای سوار کنیم!
(دبلیو. اسکات)

۱-۷- مقدمه

بانک جهانی در طرح مقدماتی گزارش سیاست توسعه (DPR)^۱ خود که در ۲۳ ژوئن ۲۰۰۳ منتشر شد، دولت گویان را به دلیل حرکت به سمت و سویی که در نهایت چیزی جز سقوط به «قعر یک دولت شکست خورده» نیست، مورد انتقاد قرار داد. این تعبیر بعداً برای خشنود کردن دولت گویان در گزارش نهایی منتشره به تاریخ دسامبر ۲۰۰۳ به دولتی که در حال «عقبگرد» است تغییر یافت. گذشته از الفاظ به کار برده شده، در هر دو نسخه مقدماتی و نهایی گزارش، به کندی قابل ملاحظه رشد اقتصادی و «بحران حکمرانی»^۲ به عنوان نگرانیهای

1. Development Policy Review
2. Crisis of Governance

عمده اشاره شده است. پاسخ دولت گویان فوری و صریح بود که در آن بانک جهانی را به جانبداری از حزب مخالف متهم می‌کرد و به گزارش لقب «سیاسی، مملو از اتهامات و شکایات و فاقد تحلیل‌های کمی و کیفی»^۱ داد. همچنین به برخی از دستاوردهای دولت حزب مرفقی خلق از زمان قدرت گرفتن در سال ۱۹۹۲ به عنوان شاهی بر حکمرانی خوب اشاره کرد.

از دید دولت حزب مرفقی خلق، کاهش بار بدهی خارجی از ۲/۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۲ (که عمدتاً ناشی از هزینه بازپرداخت بدهی و نرخ بهره بود)^۲ به کمتر از ۱ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۳، اگرچه این کاهش عمدتاً به دلیل ابتکارات کاهش بدهی در سطح بین‌المللی به دست آمده بود؛ همچنین کاهش آمار فقر به کمتر از ۳۵ درصد جمعیت؛ تورم تک رقمی؛ افزایش درآمد سرانه از ۳۵۰ دلار در سال ۱۹۸۸ به ۷۸۳ دلار در سال ۲۰۰۳ که به این کشور امکان داد تا از سوی دولت بریتانیا در سال ۲۰۰۴ به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط طبقه‌بندی شود^۳، از افتخارات دولت بود. به علاوه این کشور در فهرست مربوط به «ابتکار کشورهای عمیقاً مقروض مرفقی» (EHIPC)^۴ جای گرفت و در نتیجه مستحق کاهش ۳۳۴ میلیون دلار بدهی‌های خود در خلال ۲۰ سال گردید، که بعداً در نتیجه تصمیمی که در گلن ایگلز توسط اتخاذ شد، بدهی‌ها کاملاً مستهلک گردیده است. بی‌تردید عملکرد گویان، شاهکار کوچکی نبود چرا که دولت ناگزیر بود تا اقداماتی جدی بر حسب عملکرد اقتصاد کلان به انجام رساند و برنامه راهبرد کاهش فقر (PSRP)^۵ مورد قبول جامعه کمک‌دهندگان را بپذیرد. بنابراین چرا بانک جهانی با وجود این دستاوردها، با ارائه این گزارش انتقادی از گویان خود را در مظان اتهام قرار داد؟

1. Singh, G., 'Word Bank Says Guyana Suffering A "Crisis of Governance"- Government Takes Umbrage', *Stabroek News*, 14 September 2003.

2. Lowe, S., 'The 1992 US\$2.1 Billion Debt Consisted Largely of Interest On Arrears', *Stabroek News*, 8 July 2005.

3. 'UK Cuts Guyana Funding - in Favour of "Low-Income" Countries', *Stabroek News*, 31 March 2004.

4. Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative (EHIPC)

5. Poverty Reduction Strategy Programme (PSRP)

شواهد. به رغم ادعاهای دولت گویان از سال ۱۹۹۸ به این سو به جای تداوم حرکتی که در اوائل دهه ۱۹۹۰ آغاز گردید، اقتصاد دچار رکود بیشتری شده و به نظر می‌رسد کنترل از دست دولت خارج گشته است. به عبارت دیگر ادامه بی‌توجهی به فرسودگی ساختارهای حکمرانی و رشد اقتصادی که از سال ۱۹۹۸ آشکار گردید برای خشی کردن پیشرفت‌هایی که در خلال سالهای ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۸ به دست آمده کافی است. مهم‌تر از همه ناهنجاری‌هایی است که در مدیریت اقتصاد و حکمرانی پدیدار گشتند.

ناهنجاری اول آنکه بخش خصوصی که رسماً به عنوان موتور رشد^۱ پذیرفته شده، در عمل توسط رئیس جمهور که بین حرف و عملش شکاف قابل ملاحظه‌ای وجود دارد کنترل می‌شود. با اجرای اصل پنجم قانون مؤسسات مالی مصوب ۱۹۹۵ دستیابی به سرمایه محدود شد. همانگونه که در نمودار ۱-۷ نشاد داده شده است این اصل، بانکهای بازرگانی را ملزم به حفظ مازاد نقدینگی و سرمایه‌گذاری در اسناد خزانه کوتاه مدت^۲ برای تأمین مالی موثر بدهی داخلی^۳ رو به رشد دولت می‌کند و این یکی از نگرانیهای بانک جهانی است.

همزمان ارائه مشوق‌ها و امتیازات سرمایه‌گذاری بر اساس «تمایلات فردی»^۴ نهاده شد.^۵ در نتیجه ۲۱ شرکت که بسیاری از آنها شرکتهای خصوصی ریشه‌داری بودند، در عرض کمتر از دو سال اعلام ورشکستگی کردند.

ناهنجاری دوم اینکه همانگونه که نمودار ۲-۷ نشان می‌دهد، رشد واقعی تولید ناخالص داخلی از متوسط ۷/۱ درصد در سالهای ۱۹۹۱-۱۹۹۸ به منفی ۱/۴ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت و همچنان ادامه یافت تا به منفی ۳

1. Engine of Growth

۲. Treasury Bills، سند بدهکاری کوتاه مدت دولت که معمولاً در کمتر از یک سال به سر می‌رسد (ایالات متحده). اسناد بهادار کوتاه مدتی که معمولاً سر رسید آنها ۹۱ روز است و خزانه‌داری صادر می‌کند (انگلیس).

۳. م

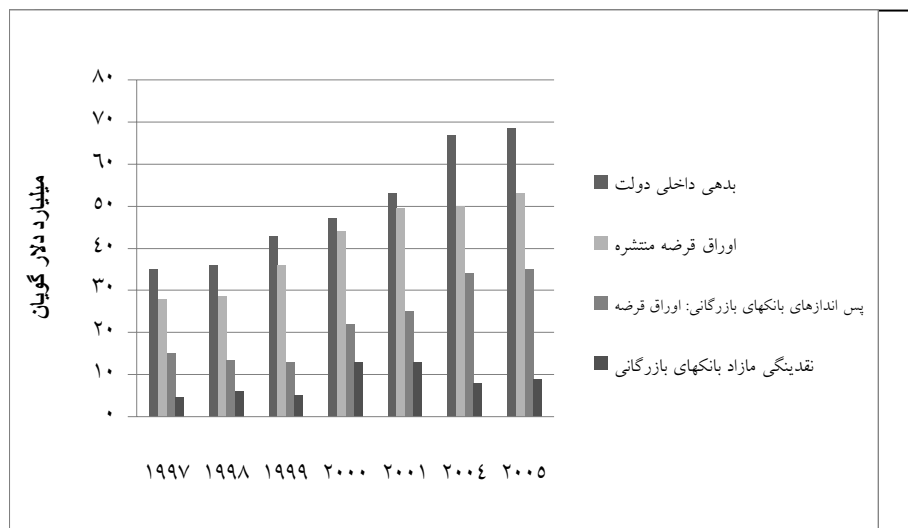
3. Domestic Debt

4. Personal Likes And Dislikes

5. Narain, D., 'In Answer To Query Dy Former CEO, Go-Invest Says It Recommends Projects On Government's Ge', *Stabroek News*, 15 November 2003.

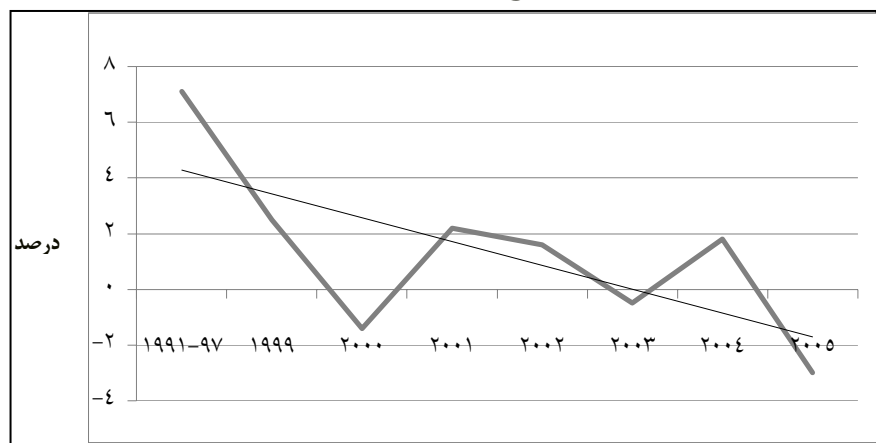
درصد در سال ۲۰۰۵ رسید. با این وجود دولت همچنان بر حفظ بخش دولتی به عنوان هدایت‌گر اصلی اقتصاد اصرار دارد.^۱

نمودار ۱-۷- بدهی داخلی دولت و اسناد منتشره؛ پس‌اندازهای بانک‌های بزرگانی بر اساس اسناد خزانه و نقدینگی مازاد



منبع: بانک گویان؛ بولتن آماری (۴۵-۴۹، ۲۰۰۵).

نمودار ۲-۷- نرخ رشد تولید ناخالص داخلی



منبع: دولت گویان؛ گزارش بودجه سال‌های ۲۰۰۰، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵.

1. 'Poverty Report: Low Growth Key Problem – Negative Growth Seen This Year: 2006', *Stabroek News*, 27 June 2005.

ناهنجاری سوم آنکه به نظر می‌رسد که نه تنها فساد فراگیر باشد، بلکه بر اساس «گزارش راهبرد جهانی کنترل مواد مخدر»^۱ که از سوی وزارت امور خارجه ایالات متحده در سال ۲۰۰۳ منتشر شده است «اتهام به فساد فراگیر است و با آنکه فساد به سطوح بالای حکومت می‌رسد، همچنان به حال خود رها شده است». به علاوه، جرائم در خلال سالهای ۱۹۹۸-۲۰۰۲ به نحو چشمگیری افزایش یافته و قاچاق مواد مخدر درصد قابل توجهی از مجرمین را به خود اختصاص داده است. همانگونه که گزارش وزارت خارجه ایالات متحده شرح می‌دهد گویان «مرکز ترانزیت کوکائین از آمریکای لاتین به آمریکای شمالی و اروپاست». همچنین گزارش سال ۲۰۰۶ وزارت خارجه ایالات متحده آندسته پروژه‌های دولتی که قاچاق‌چیان بزرگ مواد در آنها مشارکت دارند را شناسایی می‌کند که برای نمونه به امتیازات بهره‌برداری از جنگلها و زمینها اشاره می‌کند. پیوندهای این افراد با دولت چنان آشکار است که وزیر کشور آشکارا از این موضوع اظهار نگرانی می‌کند.

ناهنجاری چهارم که یکی از نگرانی‌های جامعه مدنی و بین‌المللی می‌باشد اتهاماتی است که به دلیل حمایت که از «جوخه مرگ»^۲ و کشتارهای خارج از دادگاه به عمل می‌آورد و وزیر کشور متهم به دست داشتن در آنهاست، متوجه دولت گویان است. از منظر کشتارهایی که پلیس مرتکب می‌شود، باید گفت که بر طبق اسناد انجمن حقوق بشر گویان «به ندرت تحقیقات دولتی درباره چنین قتل‌هایی صورت می‌پذیرد و عموماً پلیس با مصونیت به چنین اقداماتی مبادرت می‌ورزد».

آخرین مورد از ناهنجاریها اما نه کم اهمیت‌ترین آنها، وجود جنبه‌های کلیدی سه گانه منازعه مستمر، شکست دولت و سقوط سیاسی به عنوان جایگزین‌های وضعیت فعلی هستند که نشان می‌دهد در «نظامی که به دلائل

1. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)
2. Death Squad

قومی قطبی شده» و «اصلاح حکمرانی را از سه جنبه کلیدی محدود می‌کند»، تقسیم قدرت سیاسی وجود ندارد (Word Bank, 2003).

خلاصه آنکه با توجه به آنچه گفته شد بانک جهانی دولت گویان را به عنوان «دولتی ضعیف و ناتوان معرفی می‌کند که از برخورد با فساد و جرائم نهاده‌ها شده عاجز است»، «از منابع کمک‌دهندگان بصورتی موثر استفاده نمی‌کند»، «کسری بودجه رو به رشدی دارد» و «از قوانین موجود درباره هزینه‌ها سرپیچی می‌کند و فاقد سازوکارهای نظارتی موثر است» معرفی می‌کند. به علاوه بانک دریافت که نهادهای سیاسی گویان و گروههای جامعه مدنی آن فاقد «مشروعیت فراقومی»^۱ هستند که «... درعین تشدیدناتوانی آنها، مانع مشارکت موثرشان در اقدامات اجتماعی می‌گردد» و نیازمند «سیاستهایی برای ایجاد انسجام اجتماعی و تقویت مشارکت سیاسی» است.

بانک توسعه اینتر امریکن^۲ نیز به همین ترتیب دریافت که «دشواری دستیابی به مشارکت گسترده ذینفعان، وفاق درباره سیاستهای اصلی و اخیراً افزایش جرائم چالش‌های عمده توسعه ملی هستند».

گزارش پارلمانی توسعه. مؤسسات مالی بین‌المللی تنها منتقدان دولت گویان نیستند. گزارش پارلمانی توسعه^۳ که توسط سر مایکل دیویس^۴ به عنوان بخشی از پروژه «اداره حکمرانی و توسعه نهادین»^۵ و با سرمایه‌گذاری «صندوق کشورهای مشترک‌المنافع برای همکاری فنی»^۶ تهیه شده بود در اوائل مارس ۲۰۰۵ منتشر گردید نیز شامل ایراد انتقاداتی علیه دولت گویان است. گزارش آشکار ساخت که پارلمان، آن گونه که در قانونی اساسی پیش بینی شده در حکمرانی کشور نقش ایفا نمی‌کند و این محدودیت تا حدودی به دلیل عدم استقلال از کنترل قوه مجریه است. بر اساس این گزارش قوه مجریه درباره زمان تشکیل جلسات مجلس و مسائلی که باید به آن پرداخته شود تصمیم می‌گیرد:

1. Cross-Ethnic Legitimacy
2. Inter-American Development Bank
3. The Parliament Rform Report
4. Sir Michael Davies
5. Governance And Institutional Development Division
6. Commonwealth Fund For Technical Co-Operation

«نباید زمان تشکیل جلسات به میل دولت واگذار شود...»

دولت این گزارش را با برچسب «یک طرفه»^۱ بودن رد کرد. پاسخ دولت به رغم یافته‌ها و شواهد موجود، رهبر حزب مترقی خلق (که البته رئیس جمهور نیست) قاطعانه به این نظریه اشاره کرد که «تقسیم قدرت»^۲ در هیچ شکلی، گزینه منتخب یک نظام سیاسی اکثریت نسبی نیست و به این ترتیب گرایش حزبی و بنابراین دولت را به حفظ کنترل بر سطح مشارکت محرومان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطوح محلی و ملی، تکرار کرد. در ژوئن ۲۰۰۵ وزیر تجارت خارجی و همکاری بین‌الملل که یکی از اعضای کمیته مرکزی حزب حاکم است این دیدگاهها را مجدداً تکرار کرد.^۳ اینکه چگونه گویان به این وضعیت دچار شد موضوع ادامه بحث این فصل است.

۷-۲- زمینه‌های تاریخی

گویان با ۸۳۰۰۰ مایل مربع مساحت در شمال شرقی آمریکای لاتین واقع شده است. جمعیت آن که مرکب از بومیان شرقی^۴ (ایندوگویانی)^۵ و درصد قابل توجهی آفریقایی (آفروگویانی)^۶ است در سال ۱۹۹۰ تقریباً ۷۵۴۴۰۰ نفر تخمین زده می‌شد (این رقم تا سال ۲۰۰۰ به دلیل مهاجرت ثابت بود) که عمدتاً در طول نوار ساحلی ساکن هستند. گویان به عنوان یکی از کشورهای حوزه دریای کارائیب با برخورداری از تنوع فراوان، از نظر منابع طبیعی غنی است که جنگل‌های دست نخورده ۷۵ درصد اراضی آن را پوشش می‌دهند. اما از نظر درآمد سرانه همانگونه که جدول ۱-۷ نشان می‌دهد از دیگر کشورهای منطقه بسیار عقب مانده‌تر است و حرکت رو به رشد آن در دهه ۱۹۸۰ متوقف شد.

1. One-Sided

2. Power-Sharing

3. Rohee, C., 'The NPC Has A Great Deal To Apologise For', *Stabroek News*, 2 June 2005.

4. East-Indian

5. Indo-Guyanese

6. Afro-Guyanese

جدول ۱-۷- دولتهای عضو جامعه کشورهای کارائیب: آمارهای منتخب: ۱۹۹۰

کشور	سرانه تولید ناخالص داخلی	جمعیت تقریبی (۱۰۰۰)
آنتی گوا و بارباردا	۴۹۸۵	۸۴
باهاما	۱۱۰۹۶	۲۵۳/۳
باربادوس	۶۶۴۵	۲۵۷/۴
بلیز	۱۹۷۳	۱۸۴/۹
دومینیک	۲۰۵۰	۸۳/۵
گویان	۳۴۰	۷۵۴/۴
جامائیکا	۱۶۶۲	۲۴۰۳/۵
مونت سرات	۶۱۳۳	۱۲
سنت کیس و نویس	۳۵۶۰	۴۲/۹
سنت لویس	۲۴۱۵	۱۵۱/۳
سنت وینسنت	۱۶۲۰	۱۱۸
ترینیداد و توباگو	۴۰۶۰	۱۲۲۷/۴

منبع: استخراج از: اسناد آماری جامعه کارائیب، کمیسیون وست ایندین، ۱۹۹۲، ص ۱.

۱-۲-۷- نظام اقتصادی پس از استقلال

دولت کنگره ملی خلق (PNC)^۱ گویان پس از کسب استقلال از بریتانیا در ماه می ۱۹۶۶ به تأسی از «ملی گرایی واکنشی»^۲ (در مقابل استعمار سابق) و نظریه های سوسیالیسم یوتوپایی^۳ که مشخصه ملت های نوظهور دهه ۱۹۶۰ است، سیاست مالکیت دولتی را تعقیب کرد. با تعقیب این سیاست تمامی شرکتهای تجاری بریتانیایی (هلدینگ برادران بوکر، مک کنل و جسل^۴) که اقتصاد این کشور را در دوران استعمار کنترل می کردند، به همراه شعبه شرکت کانادایی آلکان^۵ و شرکت بوکسیت دمرارا با مسئولیت محدود^۶ در اواسط دهه ۱۹۷۰ ملی شدند. همچنین شعب رویال بانک کانادا و بارکلیز بانک با مسئولیت

1. Peoples National Congress
2. Reactive Nationalism
3. Utopian Socialism
4. Booker Bros. Mcconnell And Jessel Holdings
5. Alkan
6. Demrara Bauxite Company Limited

محدود^۱ که مشترکاً بخش مالی گویان را در کنترل داشتند و یک شرکت برق کانادایی به سرنوشت مشابهی دچار شدند. بنابراین در پایان سال ۱۹۸۹ دولت کنترل تمامی زیرساختهای خدمات عمومی، صنایع بوکسیت و شکر، بخش بانکی و هیأت‌های بازاری مختلف را در کنترل داشت. به علاوه، دبیرخانه بنگاههای دولتی^۲ به عنوان یک سازمان کنترل کننده مرکزی تأسیس شد و بر ۳۲ شرکت که در گستره متنوعی از فعالیت‌های اقتصادی فعالیت داشتند، نظارت داشت. آنچه در دست بخش خصوصی باقی ماند شرکتهای کوچکی بودند که برای دستورالعمل اقتصادی دولت کنگره ملی خلق تهدیدی به حساب نمی‌آمدند. مالکیت این شرکتها اغلب در دست بازرگانان ایندوگویانی بود.

گویان همراه با ملی سازی، استراتژی جایگزینی واردات را به عنوان بخشی از استراتژی اقتصادی خود تعقیب کرد. افزایش درآمد حاصل از فروش شکر که در نتیجه پروتکل شکر سیاست کشاورزی جامعه اروپا حاصل آمد، موجب تقویت پیگیری این سیاست گردید. بر اساس این پروتکل، دستیابی به بازار جامعه اروپا در سال ۱۹۷۵، که در سال ۱۹۷۴ بریتانیا به عضویت آن درآمده بود، تضمین گردید و این دستیابی با افزایش قابل توجه قیمت شکر همراه بود. در واقع همانگونه که ماریان فیشر بوئل اشاره می‌کند «بریتانیا با خود سستی ریشه‌دار از خرید محصولات کشاورزی و از آن جمله حجم انبوهی شکر را از امپراطوری اسبق خود به همراه آورد. به جای قطع این پیوند در سال ۱۹۷۵ اتحادیه اروپا با ۱۹ کشور آفریقایی، کارایی و اقیانوسیه یک پروتکل شکر به امضا رساند».^۳ به عنوان یکی از پیامدهای برنامه جایگزینی واردات، ورود بسیاری از اقلام برای مثال آرد گندم، سیب، سیگار خارجی، نوشیدنی‌های الکلی و غیرالکلی ممنوع گردید و مالیاتهای سنگینی بر برخی اقلام بسته شد. این سیاست به طبقه متوسط ضربه زد و مانند سیاستهای بود

1. Barclays Bank Limited

2. Public Corporation Secretariat

3. Boel, M., 'Sugar' September Role in Development Policy', *German Marshall Fund*, Brussels, Hotel Dorint Novotel, 30 May 2005, Speech 05/341 (10 July 2005).

که در بسیاری از کشورهای تازه استقلال یافته آفریقایی و کشورهای خاصی در آمریکای لاتین مانند شیلی در دهه‌های ۱۹۶۰ تا اوائل دهه ۱۹۹۰ تعقیب گردید.

۲-۲-۷- فروپاشی اقتصادی

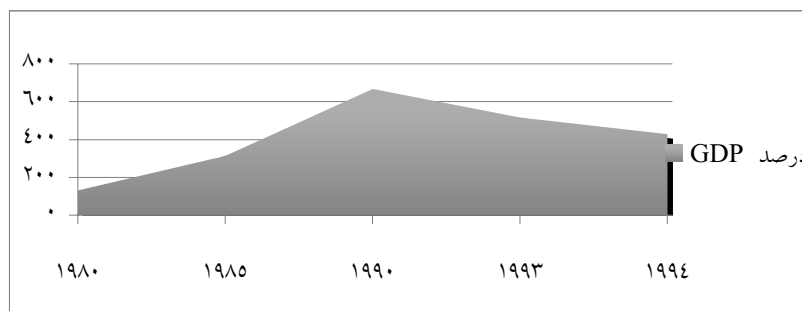
از آنجا که گویان به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه کوچک سوخت خود را وارد می‌کند، دو شوک نفتی سالهای ۷۴-۱۹۷۳ و ۸۰-۱۹۷۹ تأثیر ویرانگری بر اقتصاد شکننده آن گذارد که بیش از حد تحت نفوذ دولت قرار داشت. این وضعیت با نرخ بهره خارجی^۱ بالایی که از سیاستهای ایالات متحده در اوائل دهه ۱۹۸۰ سرچشمه می‌گرفت، بدتر شد. همچنین کشور دست خوش ناآرامی‌های سیاسی و اجتماعی بود که توسط حزب مترقی خلق و اتحادیه کشاورزان گویان^۲، به عنوان از پشتوانه‌های اصلی حزب هدایت می‌شد و تأثیر مخربی بر تولید شکر در دهه ۱۹۸۰ داشت. این ناآرامی‌ها بی‌تردید به حرکت تا سرآشویی سقوط این صنعت منتهی شد.

بنابراین تا سال ۱۹۸۵ گویان به مانند بسیاری از هم‌تایان خود در آفریقا گرفتار بحران تراز پرداخت‌ها^۳ و ناتوان از بازپرداخت بدهی‌ها بود که تا این زمان، همانگونه که نمودار ۳-۷ نشان می‌دهد، با هر استاندارد که سنجیده شود از کنترل خارج شده بود. در واقع با تولید ناخالص داخلی ۳۴۰/۲ میلیون دلار آمریکا در پایان سال ۱۹۹۴ تخمین زده می‌شد یکی از کشورهای است که بار بدهی خارجی آن پنج برابر تولید ناخالص داخلی است.

اقتصاد گویان در سال ۱۹۸۹ به دلیل زیرساختهای اقتصادی فاسد و بدهی ناپایداری که ۶۱/۱ درصد کل صادرات این کشور را دربر می‌گرفت، در حال فروپاشی بود.

1. External Interest Rate
2. Guyana Agricultural Workers Union
3. Balance of Payments Crisis

نمودار ۷-۳- بدهی خارجی دولت گویان؛ (۱۹۸۰-۱۹۹۴)



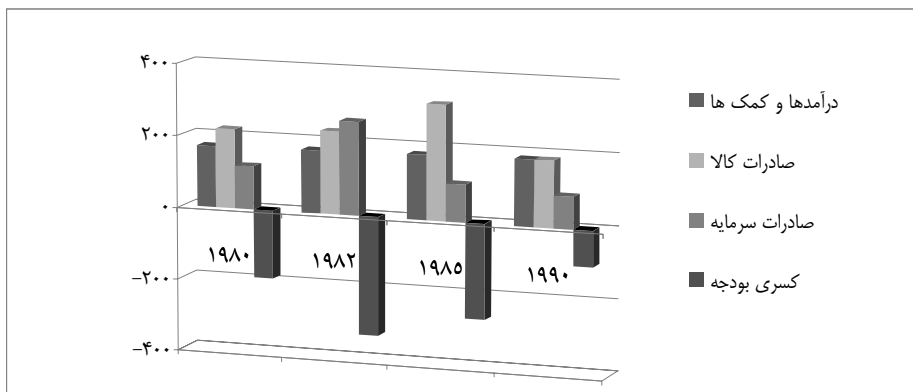
منبع: دبیرخانه کمیسیون وست ایندین (۲، ۱۹۹۲)؛ بودجه گویان (۵۹، ۳۷، ۱۹۹۵)؛
بودجه گویان (۳، ۱۹۹۷).

علاوه بر ناتوانی در بازپرداخت بدهی های خارجی از آسیب پذیری پول ملی (بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ تا ۱۷۰۰ درصد از ارزش پول ملی کاسته شد)؛ نرخ بالای بیکاری؛ نرخ تورم ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۰؛ و درآمد سرانه زیر خط فقر رنج می برد. بر اساس اسناد منتشره کمیسیون وست ایندین^۱ (WIC 1992, 2) تولید ناخالص داخلی گویان بر اساس گزارش ها در سال ۱۹۹۰، ۲۵۶/۳ میلیون دلار بوده که عمدتاً از محل تولید محصولات کشاورزی (۲۷/۶ درصد)؛ معدن (۱۶/۴)؛ تولیدات صنعتی (۱۱/۵ درصد)؛ ساختمان (۶/۵ درصد)؛ دولت (۱۴/۶ درصد) و خدمات (۲۳/۴) حاصل شده است.

همانگونه که نمودار ۷-۴- نشان می دهد، از سال ۱۹۸۰ به این سو دولت به طور مستمر دچار کسری بودجه بوده که بین حداکثر ۳۱۳/۳ میلیون دلار در سال ۱۹۸۲ تا حداقل ۲۵ میلیون دلار در سال ۱۹۸۹ در نوسان بوده است. در سال ۱۹۹۰ مجدداً به رقم چشمگیر ۹۰/۷ میلیارد دلار آمریکا (۴۶/۸ درصد درآمدها و کمک ها) یا ۳۵/۸ درصد تولید ناخالص داخلی بازگشت.

1. West Indian Commission

نمودار ۷-۴- کسری بودجه گویان (میلیارد دلار گویان): ۱۹۸۰-۱۹۹۰



منبع: استخراج از؛ West Commission Secreteriat 1992, 10.

۷-۲-۳- بازپرداخت بدهی خارجی

بازپرداخت بدهی خارجی^۱ یکی از چالش‌های اصلی مبتلا به گویان در دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ بود. دلیل اصلی بروز این چالش در سال ۱۹۹۰ آن بود که نسبت بدهی خارجی به تولید ناخالص داخلی تقریباً ۶ به ۱ بود (ر.ک به نمودار ۷-۳) که در نتیجه افزایش کسری بودجه (ر.ک به نمودار ۷-۴) و بالا بودن نرخ بهره بدهی خارجی تشدید شد. بنابراین در حالی که بدهی خارجی واقعی تا ۸۸/۱ درصد در سال ۱۹۸۵ نسبت به سال ۱۹۸۰ و تا ۱۵/۵ درصد در سال ۱۹۹۱ نسبت به سال ۱۹۸۵ افزایش یافت وقتی این افزایش‌ها را بر حسب درصد بدهی نسبت به تولید ناخالص داخلی در همین دوره در نظر می‌گیریم نتایج حاصله به ترتیب ۱۴۰/۸ درصد و ۱۰۸/۴ درصد هستند. در واقع تردیدی وجود ندارد که بین بدهی خارجی و کسری بودجه رابطه‌ای مثبت وجود دارد. بنابراین در اوائل سال ۱۹۸۲ شواهد موجود حکایت از اقتصادی داشت که با بار طاقت فرسای بدهی ناپایدار خارجی به چالش کشیده شده است، چرا که همانگونه که نمودار ۷-۴ نشان می‌دهد درصدد بود تا حجم سرمایه‌گذاری‌های

1. Servicing External Debt

آنها کاهش دهد. بنابراین گویان با توجه به تمامی شاخص‌های اقتصادی در سالهای ۱۹۸۹-۱۹۹۰ در بدترین وضعیت قرار داشت.

۴-۲-۷- شیوه بقا

طی دهه ۱۹۹۰ بقای اقتصادی شکل اقتصادی غیررسمی^۱ را به خود گرفت که با قاچاق و آنچه که به نام «تجارت بشکه»^۲ معروف شد، تغذیه می‌شد. همانگونه که رئیس سازمان آمار گویان در مصاحبه‌ای اظهار داشت تجارت بشکه حدود یک سوم واردات غیرنفتی را در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ شامل می‌شد و حامی اقتصاد غیررسمی بود که در تار و پود جامعه آن زمان گویان تنیده شده بود.

به مانند اقتصاد غیررسمی پرو (De Soto, 1989)، دستفروشان پیاده‌روهای خیابانهای اصلی و در اغلب موارد روبروی فروشگاههای دولتی را که اغلب قفسه-هایشان خالی بود، اشغال کردند. اغلب گذرهای خیابانهای اصلی مناطق اقتصادی توسط خرده‌فروشان اشغال شده و در واقع اموال خصوصی بدون مرز و محدوده بودند، پدیده‌ای که اگرچه نه در آن ابعاد اما تا اوایل دهه اول قرن بیست و یکم ادامه داشت. اغلب دستفروشان خیابانی بدون هیچگونه مجوز یا پرداخت مالیاتی فعالیت می‌کردند و به نظر می‌رسد که توسط ماموران شهرداری که اغلب آفروگویانی بودند مورد سوءاستفاده قرار می‌گرفتند. بر اساس شهادت شاهدان عینی تهدید دستفروشان و اعمال خشونت علیه آنها، اغلب در بازارهای دولتی و یا تحت کنترل دولت، بسیار شایع بود و اصولاً به دلایل نژادی صورت می‌پذیرفت.

علاوه بر دستفروشی که به تسکین مصائب اقتصادی کمک می‌کرد، دولت وقت در تلاش برای انحراف توجهات از شدت مشکلات اقتصادی زمانه، از اشغال اموال خصوصی و دولتی بلا استفاده چشم پوشی می‌کرد. در نتیجه بسیاری از دارایی‌ها توسط فقرا برای کارهای کشاورزی و ساخت و ساز مسکن

1. Informal Economy

۲. Barrel Trade، تجارت بشکه به کالاهایی اشاره دارد که توسط خویشاوندانی که در خارج از کشور زندگی می‌کردند به گویان فرستاده می‌شد. از آنجا که کالاهای فرستاده شده برای مصرف شخصی عموماً معاف از مالیات بودند این فرآیند به یکی از مهم‌ترین ابزارهای فرار از مالیات بدل شد.

اشغال گردید. همچنین زمینهای دولتی توسط برخی از نخبگان مرتبط با سیاسیون اشغال شد. بنابراین نسلی از گویانی‌ها با اعتقاد به حق اشغال^۱ (اموال بلااستفاده) بزرگ شدند و آشکارا در برابر مالکان قانونی و از جمله دولت مقاومت می‌کردند.

۵-۲-۷- رکود اقتصادی و طفره‌روی از پرداخت مالیات

منبع درآمد مالیات سستی دولت، به دلیل عدم حضور طبقه متوسط^۲ تقریباً در حال از بین رفتن بود. ناتوانی دولت در تحمیل و جمع‌آوری مالیات بر درآمد به تحمیل مالیات مستقیم بر واردات و بر تولیدات داخلی؛ افزایش مالیات بر شکر (به‌رغم کاهش چشمگیر تولید شکر در سال ۱۹۸۹ که عمدتاً از اقدامات سیاسی نشأت می‌گرفت) و افزایش مالیاتهای غیرمستقیم^۳ منتهی شد. به دلیل ایجاد مراکز جمع‌آوری، مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم به منابع اصلی درآمد دولت تبدیل شدند و همانگونه که نمودار ۵-۷ نشان می‌دهد، در سال ۱۹۸۹ تقریباً ۱۵/۳ درصد و در سال ۱۹۹۰ تقریباً ۲۷/۲ درصد درآمدهای جاری^۴ دولت را تشکیل می‌دادند.

بخش خصوصی گویان که پس از ملی‌سازی عموماً متشکل از بومیان این کشور بود، تحمیل مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم را تلاشی از سوی دولت وقت برای محدودسازی ایجاد رفاه و انتقال بار مالیاتی بر دوش خود تفسیر کرد. براساس این استنباط و به دلیل تحمیل مالیاتهای متعدد بر بخش خصوصی و تأثیر جانبی آن بر مالیات مستقیم بسیاری از بازرگانان به سلاح «عدم گزارش درآمدهای حاصل از فروش» روی آوردند.

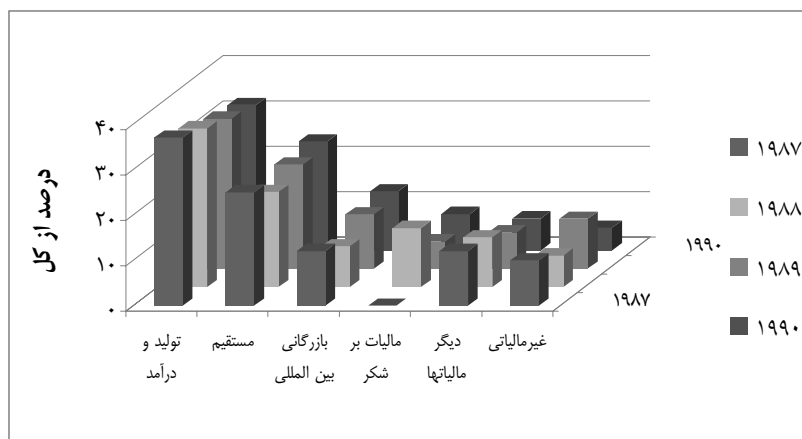
1. Squatters' Rights

۲. مهاجرت گسترده (براساس ارزیابی‌های بانک جهانی حدود ۵۰۰۰۰۰ نفر) که در اوایل دهه ۱۹۹۰ رخ داد عمدتاً طبقه متوسط و اغلب اروپایی‌ها را در بر می‌گرفت. از آن پس جمعیت گویان تقریباً بطور مساوی بین بومیان گویان و افروگویانی‌ها تقسیم شد.

3. Excise Tax

4. Current Revenues

نمودار ۵-۷- منابع درآمد دولت گویان: ۱۹۸۷-۱۹۹۰



منبع: استخراج از؛ گزارش بانک جهانی درباره بخش دولتی گویان، ۱۹۹۳، ۲۹۲.

این کار به دلیل وجود فساد فراگیر در ادارات مالیاتی تسهیل گردید. همزمان «... مشکل سالها عمده فروشی محصول نیشکر، ویرانی سیستم‌های آبرسانی در این مزارع و انفجارها در کارخانه‌های نیشکر»^۱ که در بی‌ثباتی اقتصادی و اجتماعی زمان نقش داشت و بنابراین به وخامت اوضاع اقتصادی گویان دامن می‌زد، غیرمستقیم به حزب مترقی خلق که حزب مخالف اکثریت را در پارلمان تشکیل می‌داد نسبت داده می‌شد. تولید شکر از رقم چشمگیر ۳۴۰۸۱۵ تن در سال ۱۹۷۴ به ۱۶۴۸۰۰ تن در سال ۱۹۸۹ و صادرات از ۲۹۲۵۵۵ تن در سال ۱۹۷۸ به ۱۶۰۹۷۹ تن در سال ۱۹۸۹ کاهش یافت.^۲ به عبارت دیگر از ۲/۳۶ تن در هر هکتار در سال ۱۹۷۸ به ۱/۹۱ تن در سال ۱۹۸۹ رسید. با مدیریت بخش خصوصی تولید شکر مجدداً از ۸۴۶۳۷ در سال ۱۹۸۰ به ۷۳۷۸۰۸ تن در سال ۱۹۹۵ افزایش یافت و در همین سال به ۲/۴۱ تن در هر هکتار رسید.

1. Wallerson, W., 'Burnham Had A Vision And A Plan', *Stabroek News*, 13 September 2005.

۲. ر.ک به گزارش و حسابرسی‌های شرکت شکر گویان، شماره‌های ۱۹۷۸-۱۹۸۹.

فرار سرمایه^۱ همراه با تورم افسارگسیخته و کنترل ارز نیز شایع بود. علاوه بر قاچاق ارزهای معتبر در بازار سیاه، راههایی نیز برای خروج قانونی ارز از کشور ابداع گردید. برای مثال بر اساس تحقیقی که با سرمایه بانک جهانی در سال ۱۹۹۱ درباره مالیاتهای مستقیم صورت گرفت^۲، چندین شرکت خصوصی که به وام‌دهندگان خارجی بهره می‌دادند، در واقع بیش از همه به اعضای فامیل که در دهه ۱۹۷۰ جلای وطن کرده بودند، بهره می‌دادند. تأسیس شرکتهای برون مرزی واسطه یا جعلی که تمامی خریدها را صورت داده و حمل و نقل و دیگر خدمات مورد نیاز را ارائه می‌دادند و چندین شرکت محلی آنها را هدایت می‌کردند، از دیگر روشهای بکار رفته بود. از این طریق سود حاصله با ارز خارجی به عنوان هزینه خدمات برای این شرکتها حواله می‌شد. از این رو در حالی که مالیات مستقیم بر کالاهای وارداتی افزایش یافت مالیات بر درآمد تقریباً ناچیز بود.

۶-۲-۷- پیامدهای اجتماعی

جامعه گویان به بهانه ملی‌گرایی و ایجاد برابری، به واژگون‌سازی هنجارها و قواعدی پرداخت که توسط اربابان استعمارگر سابق نهاده شده بود که در نتیجه دچار آشوب شد. مفاهیم ملی‌گرایی و برابری به دلیل دسترسی آشکار به سرمایه خارجی با نرخ بهره حقیقی منفی و دستیابی به رشد با پیگیری راهبرد اقتصادی نگاه به داخل^۳ معنی داشتند. قاچاق آرد، سوخت، سیگار و دیگر کالاهای مصرفی ممنوعه به سطح فردی رسید. اختلالات اجتماعی همراه با تورم افسارگسیخته^۴ و فقر مطلق^۵ به دلیل بیکاری فراگیر در اواسط دهه ۱۹۸۰ که به ویژه در مناطق شهری آشکار بود تشدید گردید. جرائم پیش‌بینی نشده هم به لحاظ شکل و هم تعداد جامعه را فرا گرفته بودند. مجرمان که عمدتاً

1. Capital Flight

۲. نویسنده یکی از اعضای تیم برنامه توسعه ملل متحد در این پروژه بود.

3. Inward-Oriented Economic Strategy

۴. تخمین زده می‌شود که در سال ۱۹۸۹ نرخ تورم ۶۱/۱ درصد بوده است.

۵. بر اساس برآوردها ۷۰ درصد جمعیت در سال ۱۹۹۴ زیر خط فقر زندگی می‌کردند (1994, Budget, P. 27). اما این رقم حدوداً ۴۶ درصد است.

آفروگوییانی بودند وحشیانه در خیابانهای پایتخت به دزدی و غارت مشغول بودند که این روند زمانی که پرزیدنت هایت^۱ که برای این گونه جرائم مجازات مرگ در نظر گرفت، متوقف گردید. این مسائل، پیشرفتهایی را که در زمینه آموزش، تأمین مسکن برای فقرا و بهبود زیرساختهای حمل و نقل بدست آمده بود، تحت الشعاع قرار داده و زمینه را برای تغییر دولت در سال ۱۹۹۱ فراهم آوردند.

۷-۲-۷- فساد دولتی

در چارچوب سیاسی نظام اقتصادی سوسیالیستی، مدیران بنگاههای دولتی تشویق گردیدند تا از شرکتها به عنوان ابزاری برای تکمیل دستمزد اندک خود و تقویت نظریه خودیاری^۲ استفاده کنند. پس از مدتی مشخص شد که برخی از مقامات ارشد یکی از بانکهای دولتی، نظریه خودیاری را به تصویب وام‌هایشان و تعویق بازپرداخت آنها تا زمان سوددهی شرکت یا بخشودگی وام و یا گم شدن اسناد به دلیل وجود ابهام در ثبت اسناد تعبیر کرده‌اند. کارمندان جزء نیز به حال خود رها شدند تا منبع دومی برای کسب درآمد بیابند. فساد در درون بانک فراگیر شد. هیچگونه دفترچه پس‌اندازی برای سپرده گذاران و وام گیرندگان وجود نداشت و در موارد موجود اطلاعات مربوطه مبهم بوده یا در گذار به سیستم رایانه‌ای که با چالش‌های مربوط به داده‌ها دست به گریبان بود گم شدند. معیارهای بانک برای اعطای وام اغلب به صورت دلبخواهی اجرا می‌شدند. از این رو وام‌هایی که بازپرداخت نمی‌شدند درصد قابل توجهی از وام‌های بانک را شامل می‌شد. در نتیجه در تلاش‌های بعدی برای انجام اصلاحاتی در بانک پیش از خصوصی‌سازی در دوران حکومت حزب مترقی خلق بسیاری از وام‌ها قلم گرفته شده یا هزینه‌های قانونی مربوطه بخشوده شدند. در واقع بر اساس قانون مؤسسات مالی تعاونی^۳ ۱۹۷۶ که صرفاً در مورد مؤسسات مالی دولتی قابل اجرا

1. President Hoyte

2. Self-Helping

3. Co-Operative Financial Institutions Act

بود، بانک مرکزی موظف گردید تا ۷ میلیارد دلار برای جبران این گونه وام‌ها اختصاص دهد، که اکثراً به برنج‌کاران اعطا شده بود و قرار بود به منظور تسهیل فرآیند خصوصی سازی بخشوده شوند.

فساد در شرکت شکر گویان. شواهدی وجود دارند که نشان می‌دهند دست‌کاری سیستم^۱ که از اختلالات سیستمی نشأت می‌گرفت، در دیگر بنگاه‌های دولتی نیز شایع بوده است. اگرچه در بزرگترین شرکت دولتی (شرکت شکر گویان) فساد آشکار نبود، اما حتی در بین مدیران قراردادی نیز که از تجربه مدیریت مالی و شرکتی گسترده در بخش خصوصی برخوردار بودند، وجود داشت. آنچه در نگاه اول می‌توان به فقدان کارایی داخلی نسبت داد، در واقع دستکاری سیستم به منظور هماهنگ‌سازی معاملات بزرگ و از جمله قیمت‌گذاری از یک طرف با برنامه‌های خرد طراحی شده توسط کارمندان جزء از طرف دیگر بود. آشکار گردید که حساب بدهکاران و طلبکاران شرکت شکر گویان به طور یکسان ناقص است. هیچگونه دفتر مجزا و دقیقی وجود نداشت. اسناد مربوط به کارمندان بدهکار با بدهکاران و طلبکاران غیرکارمند در هم آمیخته و به دلیل وجود ضعف‌هایی در زمینه ثبت و نگهداری اسناد، تمیز آنها اغلب غیرممکن بود. به جای مراجعه به دفترچه به سپرده‌گذاران بر اساس اظهاراتشان پول پرداخت می‌شد. در مواردی که از دفترچه استفاده می‌شد اغلب به شکل فتوکپی بودند. علاوه بر این پیش از اواسط سال ۱۹۹۴ جزئیات پرداخت در حوالجات همراه با چکی که باید توسط مدیر امور مالی امضا می‌شد وارد نمی‌گردید. در پرداختها حتی در برخی موارد آشکارا سوء استفاده می‌گردید. در نتیجه به دلیل وجود برنامه‌های پیچیده‌ای که توسط کارمندان طراحی شده بود بسیاری از تأمین‌کنندگان بیش از یک بار هزینه دریافت می‌کردند. چک‌ها هرگز پست نمی‌شدند و تأمین‌کنندگان باید آنها را حضوراً دریافت می‌کردند. این فرآیند به برخی از کارمندان امور مالی امکان می‌داد تا پرداخت چک‌ها را تا زمان لبریز شدن کاسه صبر تأمین‌کنندگان کالاها و خدمات به تعویق

1. System Manipulation

بیاندازند. همچنین شواهد موجود نشان می‌دهند که فساد به کارمندان دون پایه^۱ و کسانی که به درستی از لحاظ مالی تأمین نشده^۲ و بقای آنها به توانایی‌شان برای دستکاری سیستم به شیوه‌ای بنیادین وابسته بود محدود نمی‌شد. قواعد و مقررات پرسنلی به شکل ناهماهنگ اجرا می‌شد و تبعیت کارمندان دون پایه از طریق ارباب تأمین می‌گردید.

۸-۲-۷- بهبود وضعیت اقتصادی

در چنین شرایط اقتصادی و اجتماعی اسفناکی بود که دولت گویان پذیرفت تا اصلاحاتی ساختاری را تحت نظارت برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری (ESAF)^۳ صندوق بین‌المللی پول به اجرا گذارد. بر اساس این برنامه، دولت گویان یک سند چارچوب سیاستی^۴ را امضا و موافقت کرد تا در کنار دیگر اصلاحات ساختاری، به خصوصی سازی بنگاههای دولتی و ارزیابی میزان پیشرفت‌هایش هر شش ماه یکبار مبادرت ورزد.

۳-۷- برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری

برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری یکی از سخت‌گیرانه‌ترین برنامه‌های اعطای وام بود که بر اساس سیاستهایی با هدف بازگرداندن توازن به اقتصاد کلان^۵ در کشورها قرار داشت. بر اساس تعاریف بانک جهانی، وامهای تعدیل ساختاری^۶ «وامهایی غیرپروژه‌ای هستند که با هدف حمایت از برنامه‌های سیاستی و ایجاد تغییرات نهادی ضروری برای بهبود وضعیت اقتصادی اعطا

1. Junior Staff

۲. تا سال ۱۹۹۵ پس از دوبرابر شدن حقوق در سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ متوسط حقوق ماهیانه یک حسابرس ناظر کمتر از ۲۰۰ دلار آمریکا بود که بیش از نیمی از آن (پیش از کسر مالیات) باید برای مسکن صرف می‌شد.

3. Enhanced Structural Adjustment Facility

4. Policy Framework Paper

5. Macro-Economic Balance

6. Structural Adjustment Loans

می‌شوند، به نحوی که کشور بتواند به رشد خود ادامه دهد و همچنین توازن تراز پرداختهای خود را در میان مدت حفظ کند» (Michlopoulos 1987, 57). نکته‌ای که تلویحاً در تعریف بالا نهفته است آنکه عدم توازنها گذشته از منشأ باید لزوماً در داخل و در چارچوب نظریات ارتدکسی اقتصاد اصلاح شوند. به این ترتیب بهبود کارایی در زمینه تخصیص منابع از طریق بهینه‌سازی سرمایه‌گذاری دولتی یکی از توصیه‌های سیاستی بانک به گویان بود. از دولت گویان نیز به مانند دیگر مشتریان فقیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انتظار می‌رفت تا بلادرنگ به اجرای این برنامه قطع نظر از شرایط مبتلا به کشور و شواهد مربوط به تأثیرات آن بر شرایط مردم‌شاخه، جغرافیایی و نهادی کشور مبادرت ورزد.

۱-۳-۷- خصوصی سازی در لوای برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری

وضعیت گویان نیز به مانند دیگر کشورها، نشان از رویکرد بیرحمانه^۱ صندوق بین‌المللی پول نسبت به اصلاحات اقتصادی دارد که اکنون در توصیه‌های سیاستی این صندوق نهفته بودند. در نتیجه گویان با دسته‌ای از توصیه‌های سیاستی مواجه گردید که هدف اصلی‌شان بازپرداخت بدهی‌های خارجی از طریق فروش بنگاههای دولتی و در نتیجه کاهش عرصه نفوذ دولت بود. به علاوه قرار بود تا بار بودجه یارانه‌ای به بنگاههای دولتی کاهش یابد. به نظر می‌رسد رویکرد همه یا هیچ^۲ صندوق بین‌المللی پول که کلیک (Killick 1995, 29) به آن اشاره می‌کند، بویژه در گویان جایی که عموماً تصور می‌شد که برخی از شرکتهای دولتی اموال مصادره شده شرکتهای چندملیتی هستند، آشکار باشد. از این رو در کوتاه مدت، فشار برای خصوصی سازی مصائب اقتصادی و اجتماعی تشدید شد، بار بدهی خارجی افزایش یافت و دولت تحت نفوذ نیروهای خارجی قرار گرفت. به منظور مقابله با برخی از پیامدهای اجتماعی تعدیل، «برنامه

1. Unrelenting Approach

2. Take It Or Leave It Attitude

بهبود تأثیرات اجتماعی» (SIMAP)^۱ با سرمایه گذاری خارجی، سرمایه ضروری برای اجرای پروژه های تأسیس مدارس، مراکز مراقبت های روزانه و بهداشتی، جاده ها، سیستم فاضلاب، تأمین آب شرب و حمایت غذایی از گروه های آسیب پذیر، بر اساس خودیاری را فراهم آورد و می توان به آنها به عنوان پیش-درآمد برنامه های ابتکار کشورهای فقیر عمیقاً مقروض در اواخر دهه ۱۹۹۰ نگریست.

۲-۳-۷- پیروی دولت

در لحن صندوق بین المللی پول در مذاکره با دولت گویان پیروی دولت^۲ که به تلویح در فرآیند اصلاح تحت نظارت «برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری» گنجانیده شده بود، قابل مشاهده است. در تاریخ ۱۱ نوامبر ۱۹۹۳ صندوق بین المللی پول از دولت منتخب جدید حزب مترقی خلق تقاضا کرد تا «... با بانک جهانی درباره یک جدول زمان بندی شده برای اجرای برنامه خصوصی سازی و از آن جمله تاریخ ارائه فهرست شرکت هایی که قرار است فروخته شوند تا پایان ژانویه ۱۹۹۴ به توافق دست یابد»^۳. بی تردید این اولین گزارش توسط بانک بود که اشعار می داشت برنامه خصوصی سازی آغاز شده توسط دولت سابق «... به دلیل فقدان شفافیت، ابهام در مسئولیت های مدیریتی و رویه های مشکوک معیوب است» (Bank 1993a: x).

پیش از این اگرچه به تبعیت دولت مستقیماً اشاره نمی شد اما بی تردید مد نظر بود، قرارداد خدمات مدیریتی در سال ۱۹۹۰ بین دولت و شرکت بوکر تیت لیمیتد (B-T)^۴ برای ارائه خدمات مدیریتی و فنی به شرکت شکر گویان از این واقعیت سخن می گوید. یکی از الزامات خاص قرارداد آن بود که شرکت شکر گویان برای حقوق و دیگر هزینه های مربوط به کارمندان از شرکت B-T بدون تفسیر دقیق هزینه ها فاکتور دریافت خواهد کرد. قرار شد هرگونه سوال در مورد

1. Social Impact Amelioration Program

2. Subordination of The State

3. 'Guyana Aide Memoir', *International Monetary Fund*, 11 November 1993, Para. 11.

4. Booker Tate Limited

دقت محاسباتی صورت حسابها توسط یک حسابرس بریتانیایی مستقل مورد بررسی قرار گیرد. دولت و حسابرسان هیچ کدام محلی به جزئیات دسترسی نداشتند. این قرارداد از امتیاز بررسی و تأیید صندوق بین‌المللی پول برخوردار بود و اختیار مطلق مدیریت این صنعت را به B-T واگذار می‌کرد.

۳-۳-۷- اولین برنامه خصوصی سازی

به مانند برنامه‌های خصوصی سازی لهستان و مجارستان و در واقع کشورهای آفریقایی که مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی قرار داشتند، آشکارا از برنامه گویان انتظار می‌رفت تا به واگذاری و فروش دارایی‌ها بدون ایجاد هیچگونه دردسری مبادرت ورزد. برنامه فرآیند ساده‌ای داشت که بر اساس آن، یا دبیرخانه بنگاههای دولتی شرکتی را که باید فروخته شود شناسایی می‌کرد و یا گروههای ذینفع فروش آنرا به دولت پیشنهاد می‌دادند. به این ترتیب شرکتها یا به واحدهای کوچکتر تقسیم شده و دارایی‌هایشان فروخته شد و یا در یک مزایده آزاد به عنوان یک شرکت سودآور حراج شدند. قرار شد دولت شرکت‌های خدماتی (تلفن، برق و آب) را واگذار کند تا از این طریق از بار بودجه دولت کاسته شود و این موضوع که این شرکتها سودآور هستند یا خیر مهم نبود. دولت سهمی در این شرکتها نداشت و نمی‌بایست هیچگونه پیش شرطی را مانند میزان اشتغال که با تمامی فروش‌ها همراه بود به قراردادهای اضافه کند. (Bank 1993a, 49)

تلویحاً انتظار می‌رفت تا اموال مصادره شده مسترد شود یا بدهی‌های معوقه ناشی از ملی سازی با فروش آنها تصفیه گردد. بنابراین دولت وقت به سرعت بر اساس قرارداد با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی درصدد جلب حمایت فنی مشاوران خارجی برآمد و واگذاری دارایی‌های دولتی را آغاز کرد.

با توجه به اهداف اعلامی^۱ خصوصی سازی در گویان، در ارزیابی‌های اولیه از این برنامه، روابط دولت- بنگاه^۲، دولت- نیروی کار^۱ و دولت- رفاه^۲ آشکارا

1. Stated Objectives
2. State-Firm

نادیده گرفته شد. در واقع ارزیابی‌های اولیه خصوصی سازی بیش از آنکه اجتماعی باشند، اقتصادی بودند. در واقع کارآیی خصوصی سازی بر حسب تعداد شرکت‌های فروخته یا واگذار شده اندازه‌گیری می‌شد. بنابراین خصوصی سازی عمدتاً از طریق فروش دارایی‌ها به خارجی‌ها و عقد قرارداد مدیریتی با خارجی‌ها در صنایع بوکسیت و شکر به جای واگذاری سریع آنها و در حالت ایده‌آل بازگرداندن به صاحبان قبلی آنها عملی شد.

تا اکتبر ۱۹۹۲ از مجموع ۳۲ شرکت ارزیابی شده توسط دبیرخانه بنگاه‌های دولتی ۱۵ مورد فروخته شده یا در این فرآیند قرار داشتند (Bank 1993a, 6). بانک در ارزیابی خود نتیجه گرفت که «در مراحل اولیه اجرای برنامه یکی از اهداف اصلی دستیابی به منابع ارزی بود و برای عملی کردن اهداف تعیین شده در برنامه صندوق بین‌المللی پول انجام معاملات حیاتی بود» (Bank 1993a, 8). از بین شرکت‌های فروخته شده، شرکت دمررا وودز با مسئولیت محدود^۳ که تولیدکننده محصولات چوبی جنگلی است و شرکت تلفن گویان که به شرکت تلفن و تلگراف گویان با مسئولیت محدود (GT&T)^۴ تغییر نام داد، دو مورد از بزرگترین خصوصی سازی‌ها هستند. اما همانگونه که بانک جهانی اشاره می‌کند (Bank 1993a, 7) این دو شرکت پس از انجام مذاکرات خصوصی خارج از چارچوب برنامه خصوصی سازی فروخته شدند. در نتیجه حزب سیاسی مخالف یعنی حزب مترقی خلق و دیگر ذینفعان در این فرآیند اتهاماتی را در مورد نقض قانون به دولت نسبت دادند. بحث برانگیزترین مورد فروش ۸۰ درصد از سهام AT&T به مبلغ ۱۶ میلیون دلار به شرکت آتلانتیک تله نت ورک (ATN)^۵ از ایالات متحده بود. به رغم کنترل‌هایی که صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی انجام می‌دادند و مشاوره‌ای که گروهی از متخصصان خارجی ارائه می‌نمود،

1. State-Labour

2. State-Welfare

3. Demerara Woods Limited

4. Guyana Telephone & Telegraph Co. Limited (GT&T)

5. Atlantic Tele-Network (ATN)

مسائل مطروحه فقدان شفافیت و اتهام فساد بودند. بانک با ارزیابی برنامه خصوصی سازی در نوامبر ۱۹۹۲ نتیجه گرفت:

«فرآیند شفاف نیست و رویه های یکسانی برای پخش آگهی جهت برگزاری مزایده و ارزیابی های بعدی وجود ندارد. ارزیابی شرکتها نیز ناهماهنگ است و در موارد خاص تنها با یک خریدار مذاکره می شود» (Bank 1993a, 8)

در نتیجه مشاهده بی نظمی ها در فرآیند خصوصی سازی شرکت تلفن، در نوامبر ۱۹۹۲ دولت منتخب جدید حزب مرفی خلق اجرای برنامه خصوصی سازی را به حالت تعلیق درآورد.

۴-۷- دولت حزب مرفی خلق و صندوق بین المللی پول

انتخاب دولت جدید در اکتبر ۱۹۹۲ به رهبری دکتر چدی جاگان چالش های جدیدی را با خود به همراه آورد که تا این زمان نه صندوق بین المللی پول و نه بانک جهانی، با آنها مواجه نشده بودند. اگرچه نتیجه آنچه اولین انتخابات دموکراتیک طی ۲۵ سال نامیده شد، تماماً غیرمنتظره نبود اما جامعه بین المللی آمادگی پذیرش تغییرات بنیادین را نداشت. به دلیل گرایش صعودی شاخص های اقتصادی و اجتماعی انتظار می رفت که اجرای برنامه اصلاحی تداوم یابد، شاخص های اقتصادی و اجتماعی رشد تولید ناخالص داخلی ۶/۱ درصد و ۷/۷ درصد که به ترتیب در سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ تجربه شد و عکس نرخ رشد منفی در سه سال ماقبل آن بود، توازن حساب جاری که به نحو چشمگیری نسبت به نرخ موازنه منفی سال ۱۹۹۰ بهبود یافته بود، و هزینه های مصرفی که از ۹۰ درصد در سال ۱۹۸۹ تا رقم ۲۶/۳ درصد در سال ۱۹۹۲ کاهش یافته بود (Bank 1993a, 103). اما حزب مرفی خلق به دلایل ایدئولوژیکی مارکسیستی-لنینیستی در برابر این پیشرفتها جبهه گیری کرد و به رغم اطمینان هایی که دکتر چدی جاگان در طول مبارزات انتخاباتی می داد، فضای رعب و وحشت از مجازات حاکم گردید، مجازات به دلیل قصاوت هایی که ادعا می شد علیه بومیان

گویان در خلال دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ توسط دولت سابق و حامیانش صورت گرفته است.

از منظر اجرای برنامه های اصلاحی، روابط کاری نزدیکی با دولت سابق برقرار شده بود و هیچکدام از اعضای صندوق بین المللی پول و بانک جهانی رابطه قبلی با سران دولت جدید نداشتند. معمولاً این موضوع مسئله خاصی نیست. فرآیند توسط دولت سابق آغاز شده بود و ساختار خصوصی سازی قابل قبولی از منظر صندوق بین المللی پول و بانک جهانی برقرار بود. حزب متری خلق به عنوان مهمترین حزب مخالف در پارلمان فرصت خوبی برای بحث درباره «برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری» در پارلمان گویان داشت. بنابراین دولت وقت، شش ماه پس از عقد قرارداد با صندوق بین المللی پول برای مدیریت صنایع بوکسیت و شکر با بخش خصوصی قرارداد بست و همانگونه که قبلاً اشاره شد چند شرکت کوچک نیز فروخته شد. رهبری دولت وقت این نظریه که بخش خصوصی موتور رشد است را بطور کامل پذیرفته بود. در نتیجه درباره ضرورت خصوصی سازی بسیاری از شرکتهایی که توسط بخش خصوصی بصورتی موثرتر مدیریت و تأمین مالی می شوند بحثی وجود نداشت.

۱-۴-۷- تعلیق اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی

دولت حزب متری خلق به جای برقراری روابط سازنده با صندوق بین المللی پول و بانک جهانی با برانگیختن نگرانی جامعه بین المللی، برنامه بازسازی اقتصادی را که توسط دولت قبلی اساس گذارده شده بود، کنار نهاد. برای دولت جدید، خصوصی سازی چیزی جز واگذاری اموال نبود. رهبران جدید مدعی بودند که خصوصی سازی بنگاههای دولتی بدون توجه به تأثیرات اجتماعی آنها صورت گرفته است. به علاوه، همانگونه که بانک جهانی اشاره می کند این فرآیند ظاهراً به نفع خارجی ها بوده است (Bank 1993a, 9).

همچنین واحد کنترل برنامه بازسازی اقتصادی^۱ که با هدف کنترل پیشرفت برنامه اصلاحات تأسیس شده بود، منحل شد.

از چشم‌انداز سیاسی بسیاری از وابستگان حزب مترقی خلق حمله برای خصوصی سازی را یک مانور سیاسی از طرف دولت کنگره ملی خلق می‌دیدند که می‌خواهد تمایل گویان برای پیوستن به دنیای اقتصاد سرمایه‌داری را به صندوق بین‌المللی پول و جامعه کمک‌دهندگان نشان دهد و نیز بازگرداندن دارایی‌های ملی شده به صاحبان اولیه، همانگونه که برنامه خصوصی سازی در شیلی انجام شده بود. در واقع با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی که بخت اقتصادی گویان به آن وابسته بود، گویان نیازمند حمایت غرب گشت که به مدت بیست و پنج سال این حمایت در حداقل ممکن بود. اما خصوصی سازی صنعت شکر آن گونه که تحقیقات صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نشان می‌دهد اساس حمایت مردمی از حزب مترقی خلق را آشفته می‌ساخت. از این رو دولت حزب مترقی خلق در دوازده ماهه اول پس از کسب قدرت از نظریه خصوصی سازی صرفاً حمایتی ظاهری به عمل می‌آورد. صندوق بین‌المللی پول علاوه بر تأکید بر ضرورت اجرای برنامه خصوصی سازی اظهار داشت «دولت باید آشکارا تعهد خود را نسبت به فرآیند خصوصی سازی اعلام دارد و همزمان باقیمانده سهام خود از شرکتهای بخش خصوصی را به فروش برساند».^۲

دولت قبلی طی فرآیند خصوصی سازی بخشی از سهام شش شرکت را همچنان برای خود حفظ نموده بود، که سه مورد از آنها بر اساس استانداردهای بین‌المللی به خوبی مدیریت می‌شدند و از زمان واگذاری سودآور شده بودند. در واقع هتل پگاسوس گویان^۳ که دولت یکی از سهام‌داران آن بود، توسط شرکت فورت کرس^۴ (یک بنیاد مسکن بریتانیایی) در دسته سودآورترین سرمایه‌گذاری‌ها طبقه‌بندی شد. GT&T دومین شرکت با کنترل خارجی بود که دولت بیست درصد سهام آنرا در اختیار داشت. این شرکت از زمان خصوصی

1. Economic Recovery Program Monitoring Unit

2. 'Guyana Aide Memoir', *International Monetary Fund*, 11 November 1993, Para. 11.

3. Guyana Pegasus Hotel

4. Forte Crest

شدن با هدف کسب حداکثر سود مدیریت شده و خدمات مخابراتی قابل اعتمادی را در اختیار شهروندان قرار داده بود، اگرچه بصورتی انحصاری عمل می نمود. شرکت دمرارا دیستیلرز با مسئولیت محدود (DDL)^۱ شرکتی با مالکیت و مدیریت داخلی دیگر نمونه خصوصی سازی است که به خوبی به جامعه خدمت نمود. در واقع این شرکت در سال ۱۹۹۶ اولین شرکتی در گویان بود که مفتخر به دریافت گواهینامه ایزو ۹۰۰۰ گردید.

۲-۴-۷- بازگشت به پیروی

با توجه به سودآوری و توان بالقوه شرکتهایی که در بالا به آنها اشاره شد، صندوق بین المللی پول با تقاضای آشکار از دولت برای واگذاری سهام خود در آنها، آشکارا دستورالعمل خود برای واگذاری دارایی های دولت به نفع کشورهای سپرده گذار و تبعیت دولت های ضعیف را به دولت حزب متری خلق اعلام کرد. به این ترتیب دولت گویان ناتوان از مقاومت در برابر فشارهای صندوق، اجرای فرآیند خصوصی سازی را با تأسیس سازمان خصوصی سازی زیر نظر وزیر دارایی مجدداً آغاز کرد.

رئیس جمهور به منظور تأکید، در کنفرانس همکاری و توسعه اقتصادی کشورهای حوزه دریای کارائیب که به تاریخ ۲۶ ژانویه ۱۹۹۴ در گویان برگزار شد، رسماً سیاست دولت خود در زمینه خصوصی سازی را اعلام کرد. همانگونه که صندوق بین المللی پول تقاضا کرده بود چهار شرکت دولتی برای واگذاری شناسایی شدند و آخرین مهلت برای یکی از آنها پایان مارس ۱۹۹۴ تعیین شد. سازمان خصوصی سازی در تلاش برای نشان دادن استقلال خود در بخشی از اعلامیه ای که منتشر کرد آشکارا اظهار داشت «این سازمان به انجام وظیفه در زمینه گزینش و آماده سازی شرکتها برای خصوصی سازی و در عین حال کاوش دیگر ابزارهای جلب مشارکت بخش خصوصی ادامه می دهد».^۲

1. Demerara Distillers Limited (DDL)

2. Government of Guyana, Address To 'Caribbean Group For Cooperation And Economic Development Conference Held in Guyana On 26 January 1994', 1994, 15.

علاوه بر سخنرانی رئیس جمهور در ژانویه ۱۹۹۴، به منظور نمایش بیشتر اتخاذ رویکردی آشکار نسبت به فرآیند خصوصی سازی، وزیر دارایی در سخنرانی خود خطاب به نمایندگان مجلس در جلسه تصویب بودجه سال ۱۹۹۴ اظهار داشت:

«دولت به عنوان یکی از سیاستهای ملی خود، راهبرد خصوصی سازی که قرار است به شیوه ای شفاف و موثر اجرا گردد را اتخاذ نموده. این چارچوب متفاوت از عملکرد دولت قبلی در واگذاری بنگاههای دولتی است که مردم گویان و جامعه بین المللی از جمله بانک جهانی، درباره شفافیت و پاسخگویی آن عمیقاً ابراز نگرانی کرده بودند»^۱.

دولت حزب مترقی خلق با این اظهار نظرها می خواست به هوادارانش نشان دهد که در برابر صندوق بین المللی پول ایستاده است و سرنوشت خود را در دست دارد. با این وجود در نتیجه تغییر دولت روزنه فرصت برای تعدیل به نحو چشمگیری کوچک شده بود. سخنرانی ها راه را برای اجرای سیاست هموار کرد و همانگونه که نمودار ۶-۷ نشان می دهد درآمدهای حاصل از واگذاری به نحو چشمگیری در سالهای ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ افزایش یافتند، اما در سال ۱۹۹۶ به همان سطح سال ۱۹۹۳ بازگشتند.

دولت در کتابچه ای که به شیوه پرسش و پاسخ با موضوع «خصوصی سازی در گویان»^۲ منتشر شد، راهبرد خود در زمینه خصوصی سازی را اینگونه تشریح می کند: «... رویکردی موردی^۳ و تدریجی به خصوصی سازی بنگاههای دولتی مستعد (در گزارش چارچوب سیاستی فهرست شده اند) که از انعطاف لازم برای انتخاب بهترین گزینه در خصوصی سازی برخوردار است». به علاوه این کتابچه به منظور تکرار دیدگاه دولت و تأکید بر آن اشعار می دارد: «دولت به منظور دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی، اصلاح بنگاههای دولتی را نیز مجدانه

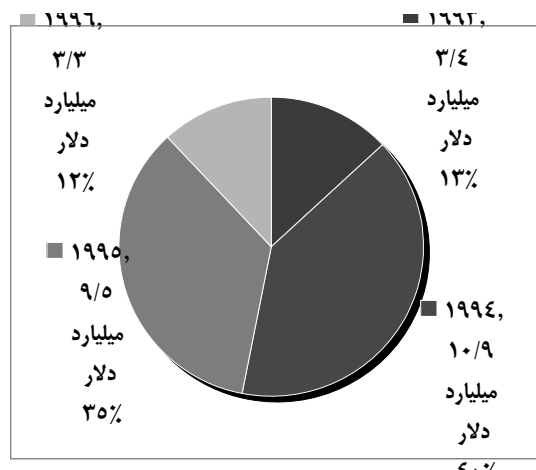
1. Government of Guyana, *Guyana 1994 Budget Speech*, 7 March 1994, 38.

2. Government of Guyana, Privatization Unit, *Privatization in Guyana*, 1994.

3. Case-By-Case

از طریق سازماندهی مجدد و بر اساس اصول عملکرد بخش خصوصی پیگیری می کند».

نمودار ۶-۷- گویان: درآمدهای حاصل از خصوصی سازی
در سالهای ۱۹۹۳-۱۹۹۶



منبع: بودجه گویان (۱۹۹۵، ۵۸)؛ بودجه (۱۹۹۷، ۸).

۷-۵- خصوصی سازی از سال ۱۹۹۴

بنابراین دولت گویان با اکراه اجرای برنامه خود در زمینه خصوصی سازی را از سر گرفت، یعنی در شرایطی که در حال دست و پنجه نرم کردن با صندوق بین المللی پول بود و مردم از اجرای برنامه ناراضی بودند. در واقع با بدهی خارجی پنج برابر تولید ناخالص داخلی و نیاز به بخشودگی بدهی و زمانبندی مجدد آن بر اساس ترتیبات کلوپ پاریس، گویان هیچ گزینه دیگری جز نشان دادن تعهد خویش به برنامه خصوصی سازی نداشت. همانگونه که «گزارش مالی»^۱ دولت در پایان سال ۱۹۹۲ نشان می دهد هزینه بازپرداخت بدهی ها ۷۱/۴ درصد و درآمدها ۸۰/۹ درصد کسری بودجه را شامل می شد. در سال ۱۹۹۰ تولید ناخالص داخلی ۲۵۶/۲ میلیون دلار بود اما از آن پس این رقم همیشه رو به

1. Government of Guyana, *Guyana 1994 Budget*, 7 March 1994, 47.

ازدیاد بوده است. تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۲ رقم ۳۲۳/۱ میلیون دلار گزارش شد و در سال ۱۹۹۳ همچنان افزایش یافته و به رقم ۳۹۰ میلیون دلار رسید. گویان مجدداً شاهد رشد اقتصادی بود و همانگونه که بازگشت سرمایه-گذاران نشان می‌دهد دولت وقت در جولای ۱۹۹۰ اعتبار این کشور را مجدداً احیا کرد.

۱-۵-۷- شرکت‌هایی که قرار شد به بخش خصوصی واگذار شوند

در آغاز سال ۱۹۹۳ دولت سهام چندین شرکت را که بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۲ بصورت بخشی خصوصی شده بودند در اختیار داشت. مهم‌ترین آنها از این قرار هستند:

۱. دمرارا دیستیلرز با مسئولیت محدود (DDL)
 ۲. شرکت تلفن و تلگراف گویان با مسئولیت محدود (GT&T)
 ۳. بانک تجارت و صنعت گویان (GBTI)^۱
 ۴. بانک ملی صنعت و بازرگانی (NBIC)^۲
 ۵. شرکت ملی انحصاری تعاونی گویان با مسئولیت محدود^۳
 ۶. شرکت بسته‌بندی گویان با مسئولیت محدود (SAPIL)^۴
 ۷. شرکت پیگاسوس گویان با مسئولیت محدود
- دولت علاوه بر مالکیت بخشی از سهام شرکتها، ۲۵ شرکت را نیز در مالکیت انحصاری خود داشت.^۵ این شرکتها عبارتند از:
۱. شرکت معدن برییس^۶
 ۲. شرکت هواپیمایی گویان
 ۳. سازمان صدا و سیمای گویان

1 Guyana Bank For Trade And Industry

2 . National Bank For Industry And Commerce

3. Guyana National Co-Operative Trust Company Limited

4 . Guyana Seals And Pakaging Company Limited (SAPIL)

5. Government of Guyana, 1994 Budget, 7 March 1994, 74.

6. Berbice Mining Enterprise (BME)

۴. بانک تعاونی مالیه مسکن گویان^۱
۵. شرکت برق گویان
۶. شرکت شیلات گویان با مسئولیت محدود
۷. شرکت شیشیه گویان با مسئولیت محدود
۸. بانک ملی تعاون گویان
۹. خدمات بیمه تعاونی گویان
۱۰. شرکت ملی مهندسی گویان
۱۱. شرکت ملی روزنامه‌های گویان با مسئولیت محدود
۱۲. شرکت ملی پرینترز گویان با مسئولیت محدود^۲
۱۳. شرکت ملی کشتی‌رانی گویان با مسئولیت محدود^۳
۱۴. شرکت ملی نفت گویان با مسئولیت محدود
۱۵. شرکت داروی گویان
۱۶. شرکت پست گویان
۱۷. شرکت صادرات برنج گویان
۱۸. سازمان آسیاب و بازاریابی برنج گویان^۴
۱۹. شرکت ستاک‌فیدز گویان با مسئولیت محدود^۵
۲۰. شرکت فروشگاه‌های گویان با مسئولیت محدود^۶
۲۱. شرکت شکر گویان^۷
۲۲. شرکت معدن لیندن
۲۳. شرکت ملی نفت ادیبیل^۸
۲۴. مرکز ملی درجه‌بندی برنج و پادی^۹

1. Guyana Co-Operative Mortgage Finance Bank
 2. Guyana National Printers Limited
 3. Guyana National Shipping Limited
 4. Guyana Rice Milling And Marketing Authority
 5. Guyana Stockfeeds Limited
 6. Guyana Stores Limited
 7. Guyana Suger Corporation (GUYSUCO)
 8. National Edibele Oil Company
 9. National Padi And Rice Grading Centre

۲۵. شرکت منسوجات ساناتا با مسئولیت محدود^۱

از زمان تأسیس سازمان خصوصی سازی در اوائل سال ۱۹۹۴ شرکتهای متعددی برای فروش شناسایی شدند. بر اساس برنامه ریزی ها قرار شد پنج مورد از آنها تا پایان سال ۱۹۹۴ خصوصی شوند. مجموعه دیری^۲ که زیر نظر شرکت شکر گویان فعالیت می کرد، شرکت ملی مهندسی گویان، شرکت فروشگاههای گویان با مسئولیت محدود و شرکت شیشه گویان از آن جمله بودند. بر اساس برنامه، سهام بانک تجارت و صنعت گویان نیز در سال ۱۹۹۴ فروخته می شد. به علاوه دارایی های شرکت دزاین و گرافیک با مسئولیت محدود^۳ نیز به ارزش اسمی به کارمندان آن فروخته شد.

۲-۵-۷- خصوصی سازی در سال های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵

همانگونه که به مجلس گویان در سال ۱۹۹۵ گزارش شد، سازمان خصوصی سازی در ابتدای سال ۱۹۹۴ تأسیس گردید. سهام دولت در بانک تجارت و صنعت گویان در ژوئن ۱۹۹۴ فروخته شد، اگرچه در بحبوحه بحث و مشاجره بود. به دلیل شیوه بکار گرفته شده برای فروش، اکثریت سهام توسط یک شرکت خصوصی داخلی خریداری شد. فقدان یک بازار سرمایه سازماندهی شده و عدم حضور واسطه های مالی^۴ در گویان موجب شد تا سهام بانک به شکل پذیرهنویسی و براساس توصیه بانک جهانی به شرکتی فروخته شود که بالاترین قیمت را در مزایده پیشنهاد داده بود (Bank 1993a, 49). دارایی های شرکت شیشه گویان با مسئولیت محدود به ارزش اسمی فروخته شد. اما فروش مجموعه دیری شرکت شکر گویان تا پایان سال ۱۹۹۶ به تعویق افتاد. شایان ذکر است که در حالی که فروش سهام بانک تجارت و صنعت گویان به گروه بهاری^۵ (یک شرکت محلی) توسط حزب حاکم سابق مورد

1. Sanata Textiles Limited

2. Dairy Complex

3. Design and Graphics Limited

4. Financial Intermediation

5. Beharry Group

انتقاد قرار گرفت، اکتساب پنجاه و یک درصد سهام بانک ملی صنعت و بازرگانی توسط بانک جمهوری ترینیداد و توباگو هیچگونه انتقادی را بر نیانگیخت. علی رغم این حقیقت که کنترل به یک سازمان خارجی واگذار شده است به این معامله به عنوان راهی برای ورود ارز خارجی نگریسته شد. دولت همچنان ۴۹ درصد سهام بانک ملی صنعت و بازرگانی را در اختیار دارد.

در سال ۱۹۹۵ دو شعبه از شرکت ملی مهندسی به سرمایه گذاران محلی واگذار و باقیمانده دارایی ها در سال ۱۹۹۶ به یک شرکت محلی فروخته شد. همچنین شرکت فروشگاههای گویان با مسئولیت محدود به یک شرکت دولتی با مسئولیت محدود تبدیل و سهام آن برای پذیرهنویسی عمومی عرضه شد، البته محدودیت هایی از قبیل تعداد سهامی که هر فرد می تواند داشته باشد تعیین گردید. این عرضه با استقبال مواجه نشد. به دلیل برداشت عمومی از عملکرد نامطلوب مدیریت وقت و دریافت حقوق های گزاف در ابتدا کمتر از نیمی از سهام پذیرهنویسی شدند. در واقع مدیریت این شرکت که قبلاً یکی از شعبه های بوکرز^۱ بود شرکت شکر گویان را به عنوان اولین مشتری خود می دید به رغم آنکه شرکت شکر گویان پس از مزایده سال ۱۹۹۱ از خرید تک منبعی^۲ دوری می گزید. شرکت فروشگاههای گویان با مسئولیت محدود در سال ۲۰۰۱ از طریق مذاکره و در بهترین شرایط فروخته شد؛ اولین پرداخت به دلار آمریکا بود که توسط خریدار از نیویورک آورده شد ولی هنوز موازنه پرداخت صورت نگرفته است.

اگرچه تلاشها برای عرضه عمومی سهام فروشگاههای گویان با مسئولیت محدود با شکست مواجه شد، اما عرضه عمومی بخشی از سهام دولت از شرکت دمرارا دیستیلرز با مسئولیت محدود به دلیل مشاهده مدیریت کارآمد، با پذیرهنویسی بیش از حد مواجه شد. علاوه بر واگذاری قرار شد شرکت دارویی گویان، ستاکفیدز^۳، شرکت ملی نفت، پریترز ناسیونال، بانک مالیه مسکن و

1. Bookers
2. Sole-Sourcing
3. Stockfeeds

خدمات بیمه برای فروش در سال ۱۹۹۵ آماده شوند. تاکنون تمامی این شرکتها به علاوه منسوجات ساناتا خصوصی شده‌اند.

۳-۵-۷- توقف خصوصی سازی

با توجه به گرایشات مارکسیستی لنینیستی حزب مترقی خلق، واگذاری شرکت شکر گویان، بانک ملی تعاون گویان، شرکت آب گویان و شرکت برق گویان با مقاومت سرسختانه دولت مواجه شد. در مورد شرکت شکر گویان، دولت آشکارا اعلام کرد که هیچگونه تمایلی به فروش آن ندارد و در واقع درصدد است تا تولید شکر را از طریق بازسازی گسترده و پرهزینه صنعت افزایش دهد، اگرچه این اقدام برخلاف توصیه‌های بانک جهانی و در تعارض با طرح اتحادیه اروپا برای اصلاح پروتکل شکر ACP قرار داشت. بانک ملی تعاون گویان در حالی که از سوء مدیریت و وام‌های بازپرداخت نشده رنج می‌برد، در نهایت به بانک تجارت و صنعت گویان فروخته شد. شرکت آب گویان به یک شرکت دولتی تبدیل شد و اکنون اگرچه در شرایطی دشوار و تحقیرآمیز، توسط سورن ترنت واتر اینترنشنال^۱ بریتانیا اداره می‌شود، بر اساس قرارداد خدمات مدیریتی با دولت که در سال ۲۰۰۳ به امضاء رسید. هیأت امناء این شرکت به شدت درباره گروه مدیران اظهار نگرانی می‌کند. شرکت برق گویان همانگونه که به تفصیل در فصل هشتم مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، اگرچه خصوصی شد اما مالکیت آن در آوریل ۲۰۰۳ تحت شرایط خفت‌باری به دولت بازگشت.

۴-۵-۷- تلاش برای خصوصی سازی صنعت بوکسیت

تلاشهای دولت برای جلب همکاری شرکت ALCAN کانادا جهت پذیرش مسئولیت عملیاتهای شرکت معدن لیندن به شکست انجامید. دلیل ALCAN برای رد تقاضای دولت گویان میزان سرمایه مورد نیاز برای بازگرداندن این

1. Severn Trent Water International

صنعت به وضعیت سابق آن بود که بی تردید به هیچ وجه آمادگی دستیابی به پیشرفت را نداشت. از طرف دیگر مدیریت شرکت معدن بریس را آروئما^۱ و آلوکا رینولدز^۲ مشترکاً بر عهده گرفتند. اما در هفدهم ژانویه ۱۹۹۸ دولت اعلام کرد که آماده است تا تأسیسات برق لینمین^۳ را از طریق اجاره به شرط تملیک به شرکت تکزاس اوهایو انرژی^۴ واگذار کند. بر اساس مفاد قرارداد شرکت تکزاس اوهایو انرژی، سالانه و به مدت ۱۵ سال مبلغ ۲۵ هزار دلار اجاره خواهد داد و حدود ۸ هزار دلار برای بازسازی تأسیسات هزینه خواهد کرد، به نحوی که در پایان دو سال از ظرفیت تولید ۲۰ مگاوات برق برخوردار باشد. لینمین نیز انرژی مصرفی خود را از شرکت برق لینمین خریداری خواهد کرد. در خلال عقد قرارداد شرکت تکزاس اوهایو انرژی نیز آمادگی خود را برای شرکت در مزایده خرید شرکتهای لینمین با مسئولیت محدود اعلام کرد که برای واگذاری به بخش خصوصی در پایان ژوئن ۱۹۹۸ برنامه ریزی شده بود. در سال ۲۰۰۱ آلوکا رینولدز به همکاری خود با آروئما پایان داد.

۵-۵-۷- استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی

درآمدهای حاصل از فروش بنگاههای دولتی به عنوان «درآمدهای سرمایه ای»^۵ به بودجه دولت اضافه شد. نمودار ۶-۷ درآمدهای ناشی از واگذاری را به تصویر می کشد. این درآمدها کمتر از یک چهارم هزینه بازپرداخت بدهی های کشور در همان زمان بود. به علاوه دولت یک حساب خصوصی سازی افتتاح کرد که منبع تأمین هزینه معاملاتی است که در بودجه پیش بینی نشده اند. کنترل این حساب در دست رئیس جمهور قرار دارد و توسط ریاست سازمان خصوصی سازی اداره می شود.

1. Aroima
2. Aloca/Reynolds
3. Linmine
4. Texas Ohio Energy Inc.
5. Capital Revenuese

۶-۷- نظام سیاسی دوگانه^۱

به نظر ترنر و هولم (Turner and Hulme 1997, 51) «موروئی گرای»^۲ به عنوان شکلی از حکمرانی «نه تنها در کشورهای جهان سوم زنده مانده، بلکه در بطن توسعه شکوفاشده است». همانگونه که قبلاً بحث گردید، درموردگویان ریشه‌های فساد قبل از سال ۱۹۹۲ را می‌توان در اقتصاد فروپاشیده و فقر منتج از آن دید که شاهی بر صحت دیدگاه مینوگو (Minogue 2004) است که معتقد است، فساد یا حداقل برخی از جنبه‌های آن شکلی از رفتار است. یکی از پیامدهای جریان کمک خارجی و کنترل نظام بانکی در دوران حکومت حزب متری خلق نیز آن بود که موروئی گرای و فساد همراه با آن به فساد سیاسی و اداری تبدیل شد. در واقع در مورد فساد سیاسی و اداری دولت حزب متری خلق که مدعی بود صورت حسابهای خزانه‌داری را صرفاً با هدف «شستشوی نقدینگی مازاد»^۳ منتشر می‌کند^۴ باید گفت که دستش رو شده و در واقع در این اندیشه بود که به سرمایه‌های سازمانهایی که در دسترس قرار نداشتند و مسئولیت آشکاری نسبت به اعضایشان با تغییر قوانین می‌یافت، دست یابد.^۵

۱-۶-۷- پروژه‌های دولتی

پروژه‌های عظیم دولتی فرصت لازم برای اعطای جایزه به دوستان را از طریق عقد قرارداد و همچنین اعمال معافیت‌های مالیاتی و اعطای امتیازات مختلف فراهم می‌آوردند، به‌رغم نگرانی‌هایی که سوی جامعه بین‌المللی کمک-دهندگان ابراز می‌شد. اعلام لغو بدهی‌های خارجی کشورهای در حال توسعه به صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به توجیه رویکرد حزب متری خلق به مدیریت اقتصادی کمک کرد و آنهایی را که به کشورهای توسعه یافته به عنوان

1. Terray 1996, Quoted in Turner And Hulme 1997, 51.

2. Patrimonialism

3. Mop-Up Excess Liquidity

4. Kowlessar, S., 'This Government Was Able To Return Guyana To Creditworthiness', *Stabroek News*, 7 July 2005.

5. 'Scepticism Persists Over NBS Investment in Berbice River Bridge Project', *Stabroek News*, 17 February 2006.

«گاوهای شیرده» می‌نگریستند جسورتر ساخت. به علاوه همانگونه که قبلاً اشاره شد این پروژه‌ها به بهشت قاچاقچیان و پول شویان^۱ بدل شد.

۲-۶-۷- یک بام و دو هوا^۲

بی‌تردید با توسل به پارتی‌بازی در انتساب مقامات عالی‌رتبه، فساد سیاسی و اداری یکدیگر را متقابلاً تقویت می‌کنند. به عنوان یکی از پیامدها، جریان فزاینده کمک خارجی در دهه ۱۹۹۰ به منبعی برای سودجویی تبدیل شد (بویژه پس از فوت دکتر چدی جاگان یکی از اساس‌گذاران و رهبر حزب متری خلق در سال ۱۹۹۷) و به نحو احسن (از طریق معامله بین بخش‌های دولتی و خصوصی) به نفع سیاستمداران فاسد و دوستان مقامات دولتی که به عنوان «صندوق‌داران حزب»^۳ عمل می‌کردند، مورد سوءاستفاده قرار گرفت.

حفظ وفاداری نخبگان سیاسی. نمایش نفرت‌انگیز تمول به شکل استفاده از نازل لوکس (بر اساس استانداردهای گویان) که در زمینهای سابقاً دولتی ساخته شدند و سواری توپوتا (پرادو) توسط وزرا و مقامات ارشد، از یک بام و دو هوایی این نظام سیاسی دوگانه سخن می‌گوید. به قول یکی از رهبران حزب سیاسی اتحادیه کارگران (WPA)^۴ آنچه دولت قبلی طی بیست و هشت سال نتوانسته بود بدست آورد، دولت حزب متری خلق طی هشت سال به دست آورد. در هیچ زمانی با حقوق‌های وزارتی این تعداد نفر در چنین مدت کوتاهی به این ثروتها دست نیافته بودند. تحقیقی که اخیراً توسط سازمان شفافیت بین‌الملل صورت گرفته گویان را در دسته فاسدترین کشورها در آمریکا و در رتبه ۱۱۷ از ۱۵۹ کشور جهان در سال ۲۰۰۴ قرار می‌دهد (ر.ک به فصل سوم).

۱. Money Laundering، «پول شویی»، اصطلاح صندوق بین‌المللی پول درباره تعیین سرچشمه و منشأ سپرده حسابهای رمزی است و منظور اصلی تشخیص هویت صاحبان اینگونه حسابها و قلمرو فعالیت آنها در زمینه مواد مخدر و رشوه‌خواری است. م

2. The Verandha Effect

3. Party Cashiers

4. Working People's Alliance

۳-۶-۷- تأثیر تهویه مطبوع^۱

شرط ضروری تأثیر تهویه مطبوع، توانایی جذب کمک خارجی به شکل تسهیل شرایط بازپرداخت بدهی‌ها و دریافت کمک و وام براساس امتیاز است. برای مثال وزیر دارایی به عنوان «شاهدی بر تلاش‌های دولت برای بازگرداندن اعتبار گویان و کسب استحقاق برای دریافت کمک‌ها و وام‌های تازه برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای ضروری»^۲ با افتخار اعلام کرد که ۴۳ درصد بودجه دولت از طریق تسهیل شرایط بازپرداخت بدهی‌ها، کمک و وام‌هایی با شرایط آسان تأمین می‌شود. ظاهراً وزیر روابط بین‌الملل و تجارت خارجی در قضیه اصلاحات پیشنهادی اتحادیه اروپا در مورد رژیم شکر این کشور اعلام کرد «ما سالانه به حداقل ۳۰۰ میلیون یورو برای تعدیل نیازمندیم» با وجود اینکه مدیرکل شرکت شکر گویان و رئیس تیم مدیران بوکر تیت بی-طرفانه اعلام کرده بود «صنعت شکر، حتی اگر به بازار اتحادیه اروپا دسترسی نداشته باشد، تغییرات در نظام تجارت جهانی را تاب خواهد آورد» (ر.ک به فصل سوم).

به علاوه دولت و حامیان آن به این کمک‌ها به عنوان حق خود می‌نگرند. برخی از مقامات بی‌شرمانه جامعه کمک‌دهندگان را متهم می‌کنند که کمک‌ها را در زمانی که متعهد شده‌اند پرداخت نمی‌کنند.^۳ در عین حال ریاست انجمن شکر کارائیب (یکی از عناصر توسعه این صنعت در گویان) از تعهد نماینده اتحادیه اروپا برای کمک مالی به دولت به منظور کمک به بازسازی ساختاری بی‌دلیل با این عبارت استقبال می‌کند که «من از یونانی‌های ترسم، حتی وقتی هدیه می‌آورند».^۴ اگر «اسب تروایی» اصولاً وجود داشته، بی‌تردید پروتکل شکر ACP در سال ۱۹۷۵ بوده است، چرا که به عنوان مشوقی گمراه کننده برای اغلب ۱۹

1. Air Conditioning Effect

2. Kowlessar, S., 'This Government Was Able To Return Guyana To Creditworthiness', *Stabroek News*, 7 July 2005.

3. Government of Guyana, *Guyana Poverty Reduction Strategy Progress Report 2004*, P. 1.

4. McDonald, I. 'Europe Gives But Will Europe Take Away', in *Stabroek News*, 15 July 2005.

کشور اقیانوسیه و کارائیبی آفریقایی (ACP) به مدت بیش از سی سال عمل نموده است. از طرف دیگر همین شخص به عنوان یکی از مدیران ارشد شرکت شکر گویان در سال ۱۹۷۵ از این پروتکل استقبال کرد و به مدت تقریباً سه دهه از آن به عنوان «یک سند بسیار مقدس در طول زندگی‌اش» تجلیل کرد و توصیه‌ها و تحلیل‌های اقتصادی بی‌طرفانه را نادیده انگاشت.^۱ در همین حال کشور موریتس و چند کشور دیگر از جمله سنت کیتس که در سی صد سال گذشته اقتصادشان بر پایه تولید شکر می‌چرخیده است یا تغییر رویه دادند یا پیشنهاد اتحادیه اروپا برای دریافت کمک با هدف بازسازی اقتصاد خود را پذیرفتند.

۷-۷- نتیجه‌گیری

مطالبی که در این فصل آمد در کنار دیگر اطلاعاتی که در فصول پیشین راجع به گویان ارائه شد، زمینه بحثی را مهیا می‌کنند که در فصل هشتم تجزیه و تحلیل خواهد شد. در همین حال داستان نظام سیاسی دوگانه^۲ ادامه دارد، کشورهای کمک‌دهنده با دریافت مالیات‌های گزاف از شهروندان برای تأمین مالی پروژه‌ها با یکدیگر رقابت می‌کنند، در عین حال گردش کارمندان در سازمانهای بین‌المللی و فقدان یک سیستم کنترل بیرونی هماهنگ همیشه فرصت لازم را در اختیار دولتهای کشورهای در حال توسعه می‌نهد تا به نفع خود از سیستم سیاسی دوگانه بهره‌برداری کند.

1. Mcdonald, I. *Letter To Permanent Secretary, Ministry of Agriculture*, 18 July 1994.
2. Dual Political System

فصل هشتم

شرکت برق گویان؛ شرحی بر خصوصی سازی شکست خورده

۱-۸- مقدمه

در تاریخ اول آوریل سال ۲۰۰۳ شرکت برق آمریکا و حوزه کاراییب با مسئولیت محدود (AC Power)^۱، کنسرسیومی از شرکت توسعه کامون ولث (CDC)^۲ و انجمن خدمات برق ایرلند (ESBI)^۳، اعلام کرد که آماده است تا تاریخ ۳۰ آوریل ۲۰۰۳ کلیه سهام خود در شرکت برق و روشنایی گویان (GPL)^۴ را به دولت گویان به مبلغ یک دلار بفروشد و به تمامی تعهدات خود در ارتباط با مشارکت در شرکت برق و روشنایی گویان خاتمه دهد.^۵ این اقدام زمانی صورت گرفت که هنوز تازه سه سال از خرید پنجاه درصد سهام شرکت

1. Americas And Caribbean Power Limited (AC Power)

2. Commonwealth Development Corporation (CDC)

3. Electricity Service Board of Ireland (ESBI)

4. Guyana Power And Light (GPL)

5. Singh, G., 'Gov't Buys Back GPL For \$1 – Seeking Local Investors', *Stabroek News*, 1 April 2003.

برق گویان (GEC)^۱ توسط شرکت برق آمریکا و حوزه کارائیب با مسئولیت محدود (ای سی پاور) می‌گذشت و برای بازسازی و به روزسازی این سیستم ۲۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری کرده بود.

در اعلامیه‌ای که نیت شرکت از کناره‌گیری از همکاری را بیان می‌داشت شرکت توسعه کامون ولث شرکت اصلی ای سی پاور اعلام کرد: «خطرات همراه با سرمایه‌گذاری در شرکت برق و روشنایی گویان واگذاری آن را برای شرکت توسعه کامون ولث راحت‌تر نموده است»^۲. دولت این پیشنهاد را پذیرفت و سرمایه‌گذار در تاریخ ۳۰ آوریل ۲۰۰۳، همانگونه که پیشنهاد داده بود با صداقت کنترل شرکت برق و روشنایی گویان را واگذار کرد.

ای سی پاور پیش از تصمیم به کناره‌گیری از سرمایه‌گذاری خود، در پاسخ به انتقادات مطرح شده از سوی مشتریان، دولت و سازمان خصوصی‌سازی پیشنهاد اخراج انجمن خدمات برق ایرلند از همکاری را در ژانویه ۲۰۰۳ مطرح کرد. شرکت توسعه کامون ولث نیز به منظور گنجاندن موارد زیر، پیشنهاد از سرگیری مذاکرات درباره قرارداد سرمایه‌گذاری بین ای سی پاور و دولت را ارائه داد:

- اعاده ۱/۲ میلیون دلار هزینه خدمات مدیریتی به انجمن خدمات برق ایرلند به عنوان یکی از پیش‌شرط‌های خروج از قرارداد.
- تغییر شیوه مدیریت شرکت برق و روشنایی گویان از مدیران قراردادی به مدیران رسمی.
- کاهش اختیارات سازمان خصوصی‌سازی در تحمیل هرگونه مجازات بر شرکت برق و روشنایی گویان به اتهام عدم تبعیت از قانون.
- بازنگری در اهداف با توجه به تجربه موجود و ابطال دستور ماه ژوئن ۲۰۰۲ سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر سرمایه‌گذاری به مبلغ ۱/۳ میلیارد دلار گویان.

1. Guyana Electricity Corporation

2. Singh, G., 'Gov't Buys Back GPL For \$1 – Seeking Local Investors', *Stabroek News*, 1 April 2003, *Stabroek News*, 13 March 2003.

• منع دریافت هرگونه غرامت در آینده به مبلغ ۲۰ میلیون دلار گویان یا ۱۰ درصد سهام.

• افزایش نرخ‌ها تا ۲۱/۸ درصد در پی افزایش ۱۴ درصدی سال ۲۰۰۲ به دلیل از دست دادن ۴۷۵ میلیون دلار گویان در سال ۲۰۰۲. همچنین بخشودگی وام‌های پرداخت نشده به مبلغ ۱/۱ میلیارد دلار گویان که بیش از دو برابر سال ۲۰۰۱ بود. پرداخت بخش پایانی ۳/۴۵ میلیون دلار آمریکا و ۴/۵ میلیون دلار دیگر سرمایه‌گذاری برای تضمین عدم مداخله در جریان درآمد شرکت برق و روشنایی گویان.^۱

پاسخ دولت و رئیس سازمان خصوصی سازی به این پیشنهاد، متهم کردن تیم مدیران انجمن خدمات برق ایرلند به «بی‌لیاقتی» بود و مرتباً تکرار می‌کردند که «مصمم نیستند که به همکاری با ای سی پاور ادامه دهند».^۲ ای سی پاور بر این موضع خود اصرار ورزید که این شرکت «به همان ناکارآمدی سه سال پیش است و اگر نرخ‌ها افزایش نیابند آینده خوبی در انتظار شرکت نخواهد بود».^۳

۲-۸- مسائل

چه چیز موجب می‌شود تا یک سرمایه‌گذار خارجی محترم و مدیر کاملاً مجرب تأسیسات برق از ۲۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خود بدون دریافت غرامت یا تصدیق عمومی مشارکتش کناره‌گیری کند؟ خطرات همراه با سرمایه‌گذاری در تأسیسات برق که شرکت توسعه کامون ولث به آنها اشاره می‌کند و در کل تأثیرات آن بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در گویان کدامند؟ در نتیجه، چه تأثیراتی بر توسعه و کاهش فقر خواهند داشت؟ چه درس‌هایی می‌توان از این تجربه خصوصی سازی آموخت؟

1. Singh, G., 'Gov't Call For GPL Managers To Go – Saye Rate Hike Unjustified', *Stabroek News*, 31 January 2003.

2. Singh, G., 'Fuel Shortages Loom At GPL – Hinds Says All Options On Table', *Stabroek News*, 15 February 2003.

3. Singh, G., 'Power Crisis, GLP Plans Shutdown of Buffer Generation', *Stabroek News*, 19 February 2003.

در حالی که پاسخ بسیاری از این پرسش‌ها را می‌توان در فصل هفتم یافت این مطالعه موردی درصدد است تا به این مسائل پاسخی منطقی و عمیق بدهد. به علاوه به این موضوع از زاویه کارآیی خصوصی سازی نزدیک خواهد شد که بر حسب توسعه ونه ادعاهای خیالی خصوصی سازی ارزیابی می‌شود. ازاینرو موافقت‌نامه‌های حقیقی بین گروه‌ها و فعالیت‌های عملیاتی شرکت به شکل انتقادی بررسی می‌شوند. این بررسی صرفاً بر اساس چارچوب سیاستی اعلامی توسط دولت در مورد خصوصی سازی (ر.ک به فصل هفتم)، اصول کلی و اجرایی خصوصی سازی و نظارت دقیق نبوده بلکه بر اساس خصوصی سازی به عنوان یکی از عناصر صاحب نقش در توسعه آن گونه که در فصل سوم بیان شد، استوار می‌باشد.

۳-۸- بنیان نظری خصوصی سازی

در باب بنیان نظری^۱ خصوصی سازی در فصول پیشین به طور کامل بحث شد، اما به دلیل هدفی که در این فصل تعقیب می‌شود سه مفهوم که ارتباط مستقیمی با این مسائل دارند یادآوری می‌شوند.

- شفافیت و پاسخگویی دولتی؛
- تمایل سیاسی به اجرای صادقانه قوانین مزایده؛
- چارچوبی مقرراتی که سرمایه‌گذاران به راحتی بتوانند بر اساس آنها تعهدات دولت در قبال نظریه توسعه بخش خصوصی را مشاهده نموده و تصمیمات خود در زمینه سرمایه‌گذاری را اتخاذ نمایند (Juskow 1998, 69; Kirkpatrick 2001).

درباره آخرین نکته شایان ذکر است که همانگونه که تجربه خصوصی سازی در آرژانتین (ر.ک به Marial 1996) و خصوصی سازی شرکت مخابرات در کُت دِوواغ^۲ (Stiglitz 2002, 56) نشان می‌دهد، در مواردی که شرکتی که قرار است خصوصی شود تأمین‌کننده انحصاری خدمات است، یکی از الزامات ضروری که به کرات بیان شده وجود چارچوب مقرراتی و نظارتی است که باید پیش از

1. Theoretical Basis
2. Cote d'Ivoire

خصوصی سازی برقرار شود تا از میزان سردرگمی و سوءاستفاده کاسته شود. به علاوه از چشم انداز توسعه ای، چارچوب مقرراتی باید تأثیر پوشش هزینه های همراه با خصوصی سازی خدمات ضروری که سابقاً توسط دولت ارائه می شدند را بر فقرا و دیگر گروه های آسیب پذیر در نظر گیرد. به این منظور باید سیاست اعلامی روشنی درباره از یک طرف نرخ تضمین شده بازگشت سرمایه به سرمایه گذار و از طرف دیگر تعرفه های پوشش دهنده هزینه ای که سرمایه گذار می تواند تعیین می کند وجود داشته باشد. خدمات یارانه ای به فقرا و دیگر اقشار آسیب پذیر باید هم در سخن و هم در عمل روشن باشند.

۴-۸- دستورالعمل سیاستی خصوصی سازی

حتی پیش از آنکه آگهی خصوصی سازی شرکت برق گویان در اکتبر ۱۹۹۶ منتشر شود، این برنامه مستقیم یا غیرمستقیم در باتلاق مشاجرات فرو رفته بود. الغای برنامه خصوصی سازی که حامی برنامه اصلاحات اقتصادی در کشور بود و در ذیل برنامه تسهیلات پیشرفته تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول اجرا می شد، از سوی دولت حزب مرقی خلق که در اکتبر ۱۹۹۲ به قدرت رسید راه را بر حرکت آزادسازی و جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در گویان بست. برای دولت تازه کار، خصوصی سازی بنگاه های دولتی توسط دولت سابق در تضاد با بنیان های ایدئولوژیکی حزب مرقی خلق قرار داشت، حزبی که حامیانش در صنعت شکر فعالیت می کردند و نظریه حکمرانی اقتصادی اش ریشه در ایدئولوژی مارکسیستی لنینیستی داشت، همانگونه که دبیر کل حزب اخیراً آشکار نموده است. از این رو همانگونه که در فصول پیشین بحث شد رویکرد دولت حزب مرقی خلق در دوازده ماهه اول کسب قدرت فقط حمایت لفظی از برنامه خصوصی سازی بود.

در کل دستورالعمل سیاستی خصوصی سازی آیینیه تمام نمای مدل خصوصی سازی توصیه شده برای کشورهای در حال توسعه بود. این دستورالعمل، معیارهای دولت برای خصوصی سازی و مجوزهای مورد نیاز؛

رویه‌های پخش آگهی برای مزایده؛ پخش بروشور؛ بررسی شرکتها؛ صلاحیت شرکت‌کنندگان در مزایده؛ و دریافت و ارزیابی پیشنهادات را مشخص می‌سازد. حق رد پیشنهادات در صورت عدم مطابقت با الزامات حقوقی، فنی و مالی آن گونه که در قوانین مزایده مشخص گردیده یا در مواردی که قیمت پیشنهادی پایین‌تر از کف قیمت تعیین شده توسط دولت است، ویژگی‌ای است که به دستورالعمل سیاستی خصوصی‌سازی افزوده شد. مسئولیت تبعیت کامل از رویه‌ها، مقررات و شفافیت به عنوان ویژگی متمایز فرآیند که در دستورالعمل سیاستی خصوصی‌سازی گنجانیده شده بود بر عهده انجمن خصوصی‌سازی^۱ با اختیاراتی در سطح کابینه گذارده شد.^۲

در ادامه به بررسی موضوع خصوصی‌سازی شرکت برق گویان در بطن سیاست اعلامی خصوصی‌سازی و مقررات نهادینه شده از یک طرف و بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی در گویان از طرف دیگر می‌پردازیم.

۵-۸- خصوصی‌سازی شرکت برق گویان

دولت حزب مترقی خلق حفظ شرکت برق گویان را برای کنترل اقتصاد ضروری می‌دید؛ اما اگرچه در خصوصی‌سازی یکی از «عناصر راهبر» اقتصاد موجب می‌گردید تا نیاز به بخشودگی و تغییر برنامه بازپرداخت بدهی‌ها بر اساس شرایط چندجانبه یا به عبارتی معمای وام‌دهنده^۳ اجتناب ناپذیر گردد. به علاوه شکست دولت از زمان کسب قدرت در سال ۱۹۹۲ در عمل به تعهداتش برای رسانیدن عملکرد شرکت به سطحی مطلوب، به عنوان یک شرکت دولتی، و ناتوانی در توقف هزینه‌های عملیاتی مازاد شرکت و تأمین مالی آن در بلندمدت به همان میزان مشکل ساز بودند.

۱-۵-۸- مزایده و گزینش

در سال ۱۹۹۶ و هماهنگ با دستورالعمل سیاستی خصوصی‌سازی، دولت

1. Privatization Board

2. Co-Operative Republic of Guyana, *Privatization Policy Framework Paper*, June 1993.

3. Debtor's Dilemma

اعلام کرد که آماده است تا شرکت برق گویان را به بخش خصوصی واگذار کند. اما با توجه به عملکرد ضعیف شرکت (به رغم تلاشها برای بازسازی که با سرمایه گذاری بانک توسعه اینترامریکن صورت گرفت) و بی ثباتی سیاسی و اجتماعی فراگیر تعداد شرکت کنندگان در مزایده ناچیز بود. در نتیجه دولت با شرکت تجاری برق ساسک کانادا (SASK)^۱ وارد مذاکره شد. شرایط شرکت ساسک با معیارهای گزینشی دولت، که در دستورالعمل سیاستی خصوصی سازی آمده بود، قرابت زیادی داشت.

شرکت ساسک در تاریخ دوم می ۱۹۹۷ همراه با تقاضانامه خود مبنی بر تمایل به همکاری، پیشنهاد کرد که ۵۰ درصد سهام شرکت برق گویان را به مبلغ ۲۲/۶۵ میلیون دلار خریداری کند و مدیریت آن بر اساس قرارداد خدمات مدیریتی صورت پذیرد. همچنین ساسک پیشنهاد کرد به عنوان ابزارهای حمایت از سرمایه گذاری این شرکت مواردی به مفاد قرارداد افزوده گردد. این موارد، تضمین دریافت ۱۸ درصد درآمد سالیانه پس از کسر مالیات به عنوان نرخ بازگشت سرمایه و خروج شرکت از دایره اختیارات سازمان خصوصی سازی در فرآیند تعیین نرخ بودند. اما در سایه نگرانیهای فزاینده از بی ثباتی سیاسی و اقتصادی در گویان و اسناد مخدوش شرکت برق گویان، به رغم آنکه دولت گویان موافقت خود را با تمامی شرایط اعلام کرده بود دولت ایالتی ساسک شوان^۲ تصمیم به عدم تأیید طرح شرکت ساسک گرفت.

پس از شکست در تکمیل موافقت نامه با ساسک، سازمان خصوصی سازی برای شرکت در مزایده مجدداً دعوت به عمل آورد و تاریخ ۳۰ ژوئن را برای این منظور اعلام کرد. علاوه بر پیشنهاد ۵۰ درصد سهام شرکت و قرارداد خدمات مدیریتی، الزامی گردید ۲۰ درصد سهام دولت و سرمایه گذار در خلال پنج سال به بخش خصوصی عرضه گردد. درآمدهای حاصل از فروش ۵۰ درصد اولیه سهام به منظور بازسازی شرکت در اختیار آن باقی خواهد ماند. بر

1. Sask Power Commercial of Canada (SASK)
2. Saskatchewan Provincial Government

اساس این ترتیبات مالی که به منظور تشویق سرمایه گذار تدارک دیده شد در سه سال اول پس از خصوصی سازی هیچگونه سرمایه گذاری جدیدی مورد نیاز نخواهد بود.

در پاسخ به این طرح دولت سه پیشنهاد شرکت در مزایده را از سه شرکت ای سی پاور، شرکت ملی لوکادیا^۱ و شرکت توسعه صنعت و انرژی الدرادو^۲ دریافت کرد.

۲-۵-۸- انتخاب ای سی پاور

اگرچه یکی از دو شرکت دیگر شرکت کننده در مزایده قیمت بالاتر و نرخ بازگشت کمتری را پیشنهاد داده بود، اما دولت ای سی پاور را به عنوان گزینه مرجح برگزید و برای رسیدن به توافق نهایی با آن به مذاکره پرداخت. بر اساس گزارشهای دولت^۳ در تصمیم گیری ها قیمت و نرخ بازگشت ۲۵ درصد و «پاسخگویی به اهداف و چارچوب مفهومی^۴ دولت» و «مدیریت و حکمرانی» به ترتیب ۱۵ و ۲۵ درصد اهمیت داشتند. در تصمیم گیری در مورد ای سی پاور، ویژگی های اصلی «توان پرداخت» و «تناسب قیمت و نرخ بازگشت» بودند.

ای سی پاور به نوبه خود پیشنهاد داد:

- اکتساب ۵۰ درصد سهام شرکت برق گویان به مبلغ ۲۳/۴۵ میلیون دلار (پرداخت این مبلغ بصورت قسطی خواهد بود و همانگونه که قبلاً اشاره شد دولت موافقت کرد تا به عنوان بخشی از برنامه توسعه سرمایه این مبلغ را به شرکت بازگرداند)؛

- نرخ بازگشت سرمایه ۲۳ درصد پیش از کسر مالیات؛
- پرسنل مدیریتی در سطح جهانی (با هزینه سالیانه ۳/۶ میلیون دلار)؛
- یک برنامه سرمایه گذاری ۱۰۴ میلیون دلاری در خلال ۷ سال؛

1. Leucadia National Corporation

2. Eldorado Energy & Industrial Development Corporation

3. Office of Prime Minister, *Government of Guyana Announces Preferred Bidder For 50% Interest in The Guyana Electricity Corporation*, 22 June 1998.

4. Conceptual Framework

- تعهد جدی برای گویانی سازی و کاهش هزینه های مدیریت به صورت تدریجی در خلال ده سال اول.^۱

۱۳-۵-۸- نگرانی درباره شفافیت و پاسخگویی

بند پایانی موافقت نامه نگرانی هایی را درباره فرآیند به بار آورد. قبل از هر چیز با موافقت دولت برای بازگرداندن درآمدهای حاصل از خصوصی سازی هیچگونه باری از روی دوش دولت در زمینه کاهش بودجه یا بدهی ها برداشته نخواهد شد. به علاوه از نظر رهبران حزب کنگره ملی خلق، اتحادیه های کارگری و اداره حمایت از حقوق مصرف کننده^۲، مذاکرات پشت درهای بسته بین دولت و برنده مزایده برخلاف سیاست اعلامی دولت در دستورالعمل سیاستی خصوصی سازی است. کمیته بررسی مزایده که تنها متشکل از صاحب-منصبان دولتی به ریاست رئیس سازمان خصوصی سازی است نیز موجبات نگرانی را فراهم آورده است.

به علاوه توضیح دولت درباره رد پیشنهاد شرکت کننده ای که قیمت بالاتر و نرخ بازگشت پایین تری را مطرح کرده بود، به شدت به نگرانی های عمومی دامن زد. به نظر می رسد اهمیتی که به قیمت و نرخ بازگشت داده شد بازتاب سیاست اعلامی دولت نبود که طی آن اعلام داشته بود «... دولت تضمین خواهد کرد که بهترین قیمت حاصل شود و این قیمت نباید کمتر از بالاترین قیمت پیشنهادی در مزایده منتهی به شکست باشد»^۳. در واقع به نظر می رسد که فرآیند به نفع مدیریت، طرح اقتصادی و مدل مالی یا به عبارتی امور انتزاعی، تغییر جهت داده است. به علاوه کمترین توجهی به مقررات «... که به منظور

1. Office of Prime Minister, *Government of Guyana Announces Preferred Bidder For 50% Interest in The Guyana Electricity Corporation*, 22 June 1998, 2.

2. Consumer Advisory Bureau

3. Co-Operative Republic of Guyana, *Privatization Policy Framework Paper*, June 1993, 21.

حمایت از حقوق مصرف کنندگان به ویژه از منظر قیمت، کیفیت و دسترسی به کالاها و خدمات ضروری طراحی شده‌اند^۱، نشده بود.

۴-۵-۸- قرارداد خدمات مدیریتی

یکی دیگر از نگرانی‌ها به قرارداد خدمات مدیریتی مربوط می‌شد که علاوه بر تحمیل سالیانه ۳/۶ میلیون دلار بر مشترکین از توان بالقوه پوشش دادن هزینه‌های مخفی برخوردار بود. در همین رابطه به خاطر داشته باشیم که قرار بر این شد تا مبلغ توافق شده در مزایده به صورت قسطی پرداخت شود و برای سرمایه‌گذاری مجدداً در اختیار شرکت قرار گیرد.

۵-۵-۸- موضوع نظارت بر اجرای قرارداد

به منظور هماهنگ نمودن قرارداد با CDC/ESBI (که گهگاه به جای ای سی پاور بکار رفته است) سازمان خصوصی‌سازی، به عنوان ناظر تعیین شد. از این رو علاوه بر اینکه در قرارداد تصریح شده است که «سازمان خصوصی‌سازی باید در عین تقید به قرارداد آنرا به اجرا گذارد»، بند «ب» فصل سی و سوم قانون کمیسیون بنگاههای دولتی مصوب سال ۱۹۹۹ اشعار می‌دارد که در صورت بروز هرگونه تعارض بین قانون و موافقتنامه یا امتیازنامه، قرارداد یا امتیازنامه حکمفرما خواهد بود. در نتیجه شرکت برق و روشنایی گویان (جانشین شرکت برق گویان) پیش از آغاز فرآیند مزایده آشکارا از حوزه نظارت سازمان خصوصی‌سازی خارج شد و این موضوع، تردیدهایی را نسبت به فرآیند برانگیخت.

۶-۵-۸- نرخ بازگشت غیرموجه^۲

عامل دیگری که به تشدید انتقادات از این فرآیند کمک کرد، انتقاداتی بود که دولت در مورد خصوصی‌سازی شرکت مخابرات در سال ۱۹۹۱ مطرح می‌کرد. به نظر می‌رسید که حزب مترقی خلق نسبت به ضرورت حمایت از

1. Co-Operative Republic of Guyana, *Privatization Policy Framework Paper*, June 1993, 14.

2. Indefensible Rate of Return

گروههای کم درآمد و اقشار آسیب پذیر حساس است و معتقد است باید از «رشوه خواری»^۱ که به نظر استیگلیتز (Stiglitz 2002, 58) با خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه همراه است، بر حذر بود. در این ارتباط باید گفت که تضمین نرخ بازگشت ۲۳ درصدی می تواند منعکس کننده پاداشی باشد که به دلیل وجود ریسک بالا برای سرمایه گذاری در کشور پرداخت شده است. در عین حال ادعاهای فراوانی مطرح می شود مبنی بر اینکه پس از سال ۱۹۹۱ کشور به پیشرفت های زیادی در زمینه رشد اقتصادی و حکمرانی سیاسی دست یافته است و اطلاعاتی فراوانی وجود دارند که نشان می دهند در کل رویکرد نسبت به عرضه کنندگان انحصاری خدمات تغییر یافته است. همچنین تحمیل بار مالی اضافی بر شرکتی که از قبل دچار مشکلات مالی فراوان بوده است، به محدودیت تقسیم مزایای خصوصی سازی با دیگر ذینفعان کمک می کند. به علاوه به دلیل فقدان هرگونه سرمایه گذاری عملی از سوی ای سی پاور به جز خرید سهام که بصورت قسطی پرداخت می شود و توسط مدیریت برای بازسازی مجدداً مورد استفاده قرار می گیرد، زمانبندی نرخ بازگشت را می توان نامناسب ارزیابی کرد.

۷-۵-۸- قانون اصلاحات بخش برق ۱۹۹۹

به منظور هماهنگی بیشتر معامله با CDC/ESBI، قانون اصلاحات بخش برق ۱۹۹۹ (ESRA)^۲ در تاریخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۹ به تصویب رسید. دولت بر «موافقتنامه چهارجانبه»^۳ با «شرکای اجتماعی»^۴ (اتحادیه های کارگری و اداره حمایت از حقوق مصرف کننده) که فرآیند آن در دسامبر ۱۹۹۸ به عنوان شاهدهی بر مشارکت عمومی آغاز شد، تکیه کرد. اما از نظر شرکای اجتماعی این موافقتنامه چهارجانبه تنها به دستیابی به توافق بر سر افزایش نرخ پیشنهادی که در سال ۱۹۹۸ اعلام شده بود با دو هدف اهمیت می دهد؛ هدف اول، متناوب کردن این افزایش در یک دوره دو ساله که از اول ژانویه ۱۹۹۹ آغاز می شود و

1. Briberization
2. The Electricity Sector Reform Act 1999
3. Quadripartite Agreement
4. Social Partners

هدف دوم، تأمین هرگونه کسری درآمد توسط دولت بین نرخ مصوب و نرخ حقیقی برای دوره مشخص شده. این موافقتنامه شاهدهی بردستیابی به توافق درباره راه حل «مسائل جدید»^۱ که بعداً به وجود آمدند نیست، این مسائل نتیجه انجام مذاکرات پشت درهای بسته بودند و در نتیجه به وجه المصالحه قرار گرفتن شفافیت و پاسخگویی در موافقتنامه های بعدی کمک کردند.

فصل دوم قانون اصلاحات بخش برق علاوه بر الغای قوانین قبلی حاکم بر عملکرد شرکت برق گویان، اصول کلی حاکم بر نرخ هایی که عرضه کننده می تواند بر مصرف کنندگان تحمیل کند را تعیین می کند. قانون اصلاحات بخش برق همراه با امتیاز شرکت برق و روشنایی گویان «رویه ها، اصول و فرمولهایی را معین می کنند که شرکت برق و روشنایی گویان می تواند بر اساس آنها از مشتریان هزینه دریافت کند»^۲. همچنین فصل چهارم قانون اصلاحات بخش برق به وضوح مسئولیت نظارت را بر عهده وزیر (نخست وزیر) قرار داده و اختیارات وی را به «حوزه های مناسب نظارت دولتی، برای مثال ایمنی، تعیین استانداردهای فنی و فرآیند اعطای امتیاز عرضه برق...»^۳ با اختیار تام برای برقراری توازن بین منافع مصرف کننده و سرمایه گذار محدود می کند. از نظر سرمایه گذار قانون اصلاحات بخش برق نرخ بازگشت ۲۳ درصد را تضمین می کند و شرکت را خارج از محدوده اختیارات سازمان خصوصی سازی از منظر تعیین قیمت قرار می دهد.

۸-۵-۸- انتصابات مشکوک

پس از افشای این موضوع که رئیس سازمان خصوصی سازی، یعنی مذاکره کننده

1. Brassington, W., *Brief Commnts- GEC Capitalisation Transaction*, Press Conference Held By The Head of Privatization Unit On 24 June 1999.

2. Hinds, S., Prime Minister, *Explanatory Memorandum Attached To The ESRA, Tabled in The Guyana General Assembly And Passed in To Law As Act No. 11 of 1999* On 13 September 1999, 94.

3. Hinds, S., Prime Minister, *Explanatory Memorandum Attached To The ESRA, Tabled in The Guyana General Assembly And Passed in To Law As Act No. 11 of 1999* On 13 September 1999, 95.

اصلی دولت و صاحب امضا در موافقتنامه‌ها و نیز مشاور حسابرسی دولت که ریاست شرکت برق گویان را نیز بر عهده داشت، به عنوان اعضای غیراجرایی هیأت مدیره شرکت برق و روشنایی گویان منصوب شده‌اند (در حالی که اختیارات اجرایی داشتند) و برای شرکت در هر جلسه ۱۰۰۰ دلار به علاوه ۱۰۰۰ دلار حق ماموریت همچنین هزینه مسافرت دریافت می‌کنند، افکار عمومی حامی شفافیت بیشتر شد. جالب است که این امتیازات منحصرأً برای این دو عضو دولتی هیأت مدیره بود.^۱ بر اساس اسناد شرکت برق و روشنایی گویان چنین اقداماتی بیش از ۲۰ میلیون دلار گویان (بیش از ۱۰۰۰۰۰ دلار آمریکا) در سال ۲۰۰۲ برای شرکت هزینه به همراه داشته است. در مقایسه متوسط حقوق یک مشاور عالی دولت در آن زمان حدود ۱۸۰۰ دلار در ماه و مدیر حسابرسی در سازمانها و بنگاههای دولتی ۵۰ دلار برای هر جلسه بوده است.

دولت علاوه بر تصویب قانون اصلاحات بخش برق و اساسنامه سازمان خصوصی سازی در سال ۱۹۹۹ یک امتیاز انحصاری ۲۵ ساله به شرکت برق و روشنایی گویان اعطا کرد که از اول اکتبر ۱۹۹۹ اجرایی می‌شد و هرگونه فعالیتی را که با انتقال و توزیع خدمات برق همراه است را در بر می‌گرفت. همچنین شرکت برق و روشنایی گویان یک امتیاز غیرانحصاری ۲۵ ساله نیز برای تولید برق به شیوه غیرآبی را نیز دریافت کرد.

به جز فصل سوم امتیاز که بیان می‌داشت امتیاز موضوع مقررات قانون اصلاحات بخش برق است، این امتیاز شرکت برق و روشنایی گویان را خارج از حوزه صلاحیت تمامی رویه‌های نظارتی قرار می‌داد، از جمله اساسنامه سازمان خصوصی سازی مصوب ۱۹۹۹، قانون شماره ۳۱ سازمان انرژی گویان مصوب ۱۹۹۷، قانون حمایت از محیط زیست مصوب ۱۹۹۶، و «هرگونه قانون یا مصوبه دیگری در گویان»، موافقتنامه ذینفعان و در واقع فصل ۳۳ (بند ب) اساسنامه سازمان خصوصی سازی، مگر آنکه در امتیاز یا موافقتنامه به نحو

1. Article 4.5, *Shareholders Agreement Respecting Guyana Power And Light*, P. 12.

دیگری پیش‌بینی شده باشد. به علاوه از منظر استانداردهای عملیاتی و اهداف اجرایی تا جایی که به منظور اجرا، دستیابی و حفظ دستاوردهای امتیاز، شرکت هماهنگ با برنامه دوم نهایت سعی خود را به عمل آورد «... تصور خواهد شد که تمامی الزامات ناشی از این قانون عملی شده است ... و نیازی به تأیید کمیسیون استانداردهای عملیاتی و اهداف اجرایی نخواهد بود...»^۱ در اینجا نیز افکار عمومی نمی‌توانست نه در مورد قانون اصلاحات بخش برق و نه امتیاز اعطایی اظهار نظر کند.

باز هم در ارتباط با مسئله شفافیت باید گفت که افکار عمومی اجازه نیافت تا درباره «موافقتنامه ذینفعان» و «موافقتنامه عملیاتی و عاملی»^۲ شرکت برق و روشنایی گویان که در تاریخ اول اکتبر ۱۹۹۹ اجرایی شد، اظهار نظر کند و دولت اعتراضات رهبر حزب سیاسی مخالف را نیز نادیده گرفت.

۶-۸- نتایج

شرکت برق گویان بر اساس ضمانت‌هایی که دولت از منظر نرخ بازگشت و قرارداد مدیریتی ارائه داد، در قبال تزریق سرمایه، خصوصی گردید. از این سرمایه برای بهبود فوری خدمات، کاهش اتلاف انرژی بالای سیستم و گسترش عرضه خدمات در سطح ملی استفاده می‌شد. به نظر نخست وزیر مصائب گویان در حوزه برق رو به افول بودند. در واقع ریاست سازمان خصوصی سازی مزایای زیر را برای این «معامله» برشمرد:

- تشکیل تیم مدیریت «... به منظور کاهش ناکارآمدیهای چشمگیر موجود»؛

- «... تأمین سرمایه برای بازسازی شرکت برق گویان از طریق عرضه سهام و دستیابی به سرمایه بیشتر با توسل به توان مدیریت ...» و «... تخصیص بودجه از سوی بانک توسعه ایترا امریکن برای ایجاد موازنه»؛

1. Co-Operative Republic of Guyana, Licence To Supply Electricity For Public Purposes, 1 October 1999, 11.

2. Operating And Agency Agreement

- «معکوس سازی روند پرداخت وام و یارانه از سوی دولت ...» به امید «درآمدهای سهامی، مالیاتی و دیگر منابع در شرکت برق گویان»؛
 - «... بهترین امکان برای پایین نگه داشتن نرخها در حد ممکن ...».
- اما سه سال پس از خصوصی سازی شرکت گزارشی منتشر شد که وقتی براساس معیارهای «تعهدات سرمایه گذار درحوزه اجرا و سرمایه گذاری، نظارت مناسب و پیامدهای اقتصادی واجتماعی» ارزیابی می شود، داستان متفاوتی را بازگو می کند.

۱-۶-۸- تعهدات سرمایه گذار

به رغم آنکه سرمایه گذار به سوابق و دستاوردهای خود در دیگر نقاط جهان به کرات اشاره می کرد، شرکت برق و روشنایی گویان نتوانست «... به تمامی کسانی که متقاضی استفاده از برق بودند خدمات دهد»^۱ و به تعهدات خود در فصل دهم امتیازش عمل نماید که آشکارا این وظیفه را که موضوع فصل ۲۴ قانون اصلاحات بخش برق نیز می باشد، بر عهده وی نهاده بود. در نتیجه اعتراضات و شکایات زیادی از سوی مصرف کنندگان محلی مطرح شد و چندین مشترک تجاری به عنوان گزینه جایگزین به تولید شخصی برق روی آوردند اما شرکت آنها را متهم به «دزدی برق» کرد. بی تردید بسیاری از کتورها خراب بودند. حتی پس از کناره گیری ای سی پاور شرکت حسابرسی جک ای علی و پسران^۲ که رئیس شرکت برق و روشنایی گویان یکی از شرکای آن است دریافت که هزینه دریافتی شرکت به اندازه خدمات عرضه شده نیست.^۳ شاید تصادفی باشد که در سال ۱۹۹۵ قرارداد تهیه اسناد درآمدهای مالیاتی شرکت شکر گویان ناگهان از شرکت دلوات و تاش^۴ به شرکت جک ای. علی و پسران،

1. See Licence Granted To GPL, 1 October 1996, 6.

2. Jack A. Ali Sons

3. 'WPA Wants GPL Chairman To Step A Side For Impartial Billing, Meter Probe', *Stabroek News*, 22 November 2003.

4. Deloitte And Touche

منتقل شد. درست زمانی که رئیس شرکت برق و روشنایی گویان یکی از اعضای هیأت مدیره شرکت شکر گویان و رئیس کمیته حسابرسی آن بود.^۱ شرکت برق و روشنایی گویان در دفاع از خود به فصل ۲۴ قانون اصلاحات بخش برق اشاره کرد که بیان می‌داشت: «در صورتی که شرایط خارج از کنترل شرکت باشد هیچ ماده‌ای در این قانون عرضه‌کننده را ملزم به عرضه برق نمی‌کند».^۲ به نظر شرکت برق و روشنایی گویان این شرایط از این قرار هستند:

- به دلیل ناتوانی در تأمین منابع بیرونی، هزینه‌های تعرفه‌ای^۳ اساس درآمدهای سرمایه‌ای شرکت را شکل می‌دهند و بنابراین باید این تعرفه‌ها افزایش یابند؛ و

- بازپرداخت بدهی «... به جریان درآمدهایی بستگی دارد که از طریق سازوکار تعیین تعرفه که در مجوز شرکت برق و روشنایی گویان آمده است، تأمین می‌گردد».^۴

اما آن گونه که سازمان خصوصی‌سازی در نامه ۱۹ آوریل خود به شرکت برق و روشنایی گویان اعلام داشته است «... شرکت تلاش نموده تا از این معیارها به عنوان ابزاری برای بهانه‌جویی و تحت‌الشعاع قرار دادن ناتوانی‌اش در دستیابی به پیشرفت‌های توافقی در بخش برق استفاده کند و با توجه به اینکه شرکت نرخ بازگشت چندبرابری داشته باید به نحو احسن به وظائف خود عمل کند».^۵ شاید به جا باشد که چند نکته را به یاد بیاوریم؛ اول، شرکت برق و روشنایی گویان بر اساس چندین موافقتنامه خارج از حیطه اختیارات سازمان خصوصی‌سازی در موضوع تعیین نرخ قرار داشت؛ دوم، رئیس سازمان خصوصی‌سازی و ریاست سابق شرکت برق گویان اعضای دولتی هیأت مدیره

۱. دلوات و تاش درباره سطوح بالای دخالت که به رغم بخشودگی بدهی‌ها در سالهای قبل همچنان توسط شرکت اعمال می‌شد اظهار نگرانی کرد و شواهدی ارائه داد که نشان می‌دادند اغلب خریدهای صورت گرفته در دوران مداخله هیچ گونه ارتباطی با هدف شرکت نداشته‌اند.

2. See Guyana Act No. 11 of 1999, *Electricity Sector Reform Act 1999*, 13 September 1999, 26.

3. Tariff Charges

4. Statement By GPL's CEO At PUC Public Hearing 16 Aprile 2002.

5. Singh, G., 'Power Company Slammed On Deplorable Billing, Increased Losses', *Stabroek News*, 22 April 2002.

شرکت بودند و سوم کابینه به ریاست رئیس جمهور این موافقتنامه‌ها را تأیید کرده بود. به علاوه دستیابی به وام بانک توسعه ایترامریکن آشکارا به عنوان بخشی از بسته اعلامی توسط رئیس سازمان خصوصی سازی اعلام شد. از این رو اقدام رئیس جمهور نشان از تمایل وی به نادیده گرفتن اطلاعات غلط به عنوان بخشی از فرآیند مذاکره و خروج یکجانبه از چارچوب موافقتنامه‌های قانونی مزایده داشت، وقتی به نظر وی شرایط برای این کار مساعد بود.^۱ به همین دلیل بود که نخست وزیر شایعه استعفای خود را منتشر کرد.^۲

۲-۶-۸- عدم دستیابی به هدف کاهش اتلاف انرژی

همچنین شرکت نتوانست به هدف اعلامی کاهش میزان اتلاف انرژی دست یابد. در پایان سال ۲۰۰۲ اتلاف انرژی سیستم به رقم ۴۴ درصد رسید و این نشان از ۸ درصد رشد از زمان خصوصی سازی داشت به جای آنکه بر اساس موافقتنامه مدیریتی تا ۲۰ درصد کاهش یابد. در مقایسه میزان اتلاف انرژی سیستم در کشورهای کارائیب عبارتند از؛ ۸/۶ درصد در آنتی گوا، ۳/۹ درصد در باربادوس و ۰/۷ درصد در ترینیداد و توباگو و در سنت لویسا و دومینیک که در هر دوی این کشورها ای سی پاور مالکیت و مدیریت سیستم را در دست دارد به ترتیب ۱۰/۷ و ۱۹ درصد می‌باشد. در نتیجه وجود اتلاف انرژی در این سطح، شرکت برق و روشنایی گویان ناگزیر شد تا ۱۶۰۰۰۰ مگاوات برق اضافی به هزینه ۱/۹ میلیارد دلار گویان (۱۰ میلیون دلار آمریکا) برای بر طرف کردن نیاز به برق در سال ۲۰۰۲ هزینه کند. موضع شرکت آن بود که درباره توانایی‌اش برای کاهش اتلاف انرژی سیستم خوش‌بینانه قضاوت شده است، طرح اقتصادی که بر اساس اسناد ارائه شده در مزایده طراحی شده بر اساس اطلاعات «بی‌اساس» استوار گشته است و نیز به رغم پیشرفتهایی که توسط

1. 'PUC To Review Power Company's Performance – At Cabinet' September Request', *Stabroek News*, 2 August 2001.

2. 'Cabinet Stance On Power Tariff Hike Unified – Luncheon', *Stabroek News*, 14 February 2002.

مدیریت حاصل آمده است سطح ائتلاف انرژی در حال حاضر دقیقاً وضعیت شرکت را بازگو می کند.^۱

۳-۶-۸- عدم توفیق در دستیابی به سرمایه گذاری بیرونی

شرکت دلیل عدم موفقیت در دستیابی به هدف کاهش میزان ائتلاف انرژی را عدم همکاری مصرف کنندگان و ناکافی بودن سرمایه برای تعویض سیستم انتقال و توزیع برق اعلام کرد. شایان ذکر است که بانک اروپایی سرمایه گذاری (EIB)^۲ اعطای وام را منوط به سرمایه گذاری از سوی شرکت به همان مبلغ کرد و شرکت مدعی شد از تهیه آن به تنهایی عاجز است. همچنین شرکت برق و روشنایی گویان در نتیجه محدودیت های وام چندجانبه تحمیلی بر دولت، نتوانست به وام بانک توسعه اینترامریکن (۳۰ میلیون دلار) که قبلاً تأیید شده بود دست یابد. اما با توجه به سابقه ای که از این سرمایه گذار استراتژیک وجود داشت باید احتمال این واقعه داده می شد. به علاوه دولت می دانست که بدون اجازه صندوق بین المللی پول نمی تواند از خارج وام دریافت کند و تنها مالکیت ۵۰ درصد سهام به آن موقعیت وام گیرنده را می داد.

۴-۶-۸- مجموعه مطالبات دریافتی

بر اساس شواهد موجود به نظر می رسد که سرمایه گذار بر اساس قرارداد و به عنوان ابزاری برای سرمایه گذاری مجدد در ماشین آلات و تأسیسات، روی جمع آوری مطالبات موجود شرکت قدیمی برق گویان (که برای آن مذاکره کرده بود) بسیار حساب کرده بود. اما با توجه به مخدوش بودن اسناد شرکت ارزش حقیقی دریافتی ها بیش از حد تخمین زده شده و سرمایه گذار درباره عظمت وظیفه جمع آوری جداً دچار اشتباه شده بود. همچنین با پرداخت حقوق مدیریت (سالانه ۳/۶ میلیون دلار) باقیمانده درآمد حاصل از خصوصی سازی که بر اساس توافقنامه بصورت قسطی پرداخت می شد، برای سرمایه گذاری مجدد

1. Singh, G. 'Power Crisis, GLP Plans Shutdown of Buffer Generator', *Stabroek News*, 19 February 2003.

2. European Investment Bank

ناچیز بود. در واقع همانگونه که اسناد شرکت برق و روشنایی گویان نشان می - دهد شرکت هر ماه ۶۰۰۰۰۰ دلار کسری بودجه داشت.

۷-۸- فقدان نظارت مؤثر

شرکت برق و روشنایی گویان باتکیه برموافقتنامه های متعدد بین سرمایه گذار استراتژیک و دولت، امتیازنامه و فصل ۳۳ (بندب) اساسنامه سازمان خصوصی سازی، اقدامات سازمان خصوصی سازی در فرآیند تعیین نرخ را مداخله جویانه ارزیابی می کرد. در واقع امتیاز تصریح داشت که «نرخ های مصوب»^۱ و نرخ های حقیقی^۲ که توسط صاحب امتیاز تعیین می شود «... باید مطابق با این قانون باشند»^۳. به علاوه امتیاز از منظر اعطای اختیارات نظارتی به وزیر، منحصر به فرد بود. بنابراین از همان ابتدا سازمان خصوصی سازی با این معمای دشوار رو برو بود که در مورد شرکت از هیچگونه اقتداری برخوردار نیست، در حالی که افکار عمومی انتظار مداخله ازسوی این سازمان را داشت. ازطرف دیگر نخست زیر فاقد امکانات لازم برای انجام وظیفه به عنوان یک ناظر هماهنگ با اصول نظارت مؤثر بود.

بی تردید نخست وزیر به نظارت بر شرکت برق و روشنایی گویان از چشم - انداز موافقتنامه و نه این استنباط افکار عمومی نزدیک شد که «... بهترین راه حمایت از حقوق مصرف کننده، وجود سازمان مستقل خصوصی سازی است که توسط دولت مثله نشده باشد»^۴. گذشته از مفاد موافقتنامه های مختلف، رئیس جمهور نیز آشکارا نگرانی خود را از حمایت صریح نخست وزیر از موضع شرکت برای افزایش بیشتر نرخ خدمات به رغم انتقادات عمومی گسترده، اعلام داشت. نكوهش عمومی توسط رئیس جمهور موجب شد تا همانگونه که قبلاً

1. Jeadline Rates

2. Actual Rates

3. GPL Licence, 12 (A), 1 October 1999, 6.

4. Clarke, O., 'Prime Minister Seems To Be Spokesman For GPL', *Stabroek News*, 13 February 2002.

اشاره شد، دولت از سازمان خصوصی سازی بخواهد تا به صورت دقیق عملکرد فنی شرکت برق و روشنایی گویان را بررسی کند.

علی رغم وضعیت حقوقی این موافقتنامه‌ها، امتیاز شرکت برق و روشنایی گویان و قانون اصلاحات بخش برق، سازمان خصوصی سازی خود را موظف دید تا برای پاسخگو کردن شرکت به دلیل نواقص خدماتی و تناقض‌های موجود در قبوض صادره راهی بیابد. سازمان بر اساس شنیده‌ها در تاریخ ۱۶ آوریل ۲۰۰۲ به شرکت اعلام کرد که «سیستم قبض‌دهی موجبات نارضایتی مصرف‌کنندگان را فراهم آورده است ...» و باید به این بی‌نظمی‌ها خاتمه داده شود.^۱ همچنین سازمان به شرکت دستور داد که ۱/۳ میلیارد دلار گویان که از مصرف‌کنندگان به ناحق گرفته شده است را به آنها بازگرداند. موضوع برای تعیین تکلیف به دادگاه ارجاع شد و به دلیلی برای از سرگیری مذاکره با دولت تبدیل گردید.

۱-۷-۸- تأثیرات محاسبه تخمینی مصرف در قبوض بر توسعه

از منظر رشد و توسعه به نفع فقرا یکی از نگرانیهای عمده هم در سطح مصرف‌کننده و هم تأثیرات آن بر توسعه، صدور قبض براساس مصرف تخمینی^۲ است. در این مورد شرکت برق و روشنایی گویان اجازه یافت تا «... هنگامی که کتورها خراب است برای صدور قبض به تخمین متوسل شود و برای چنین دوره‌هایی حداقل منطقی را در نظر گیرد. تخمین‌ها براساس میزان مصرف در گذشته و احتمالات آینده استوار خواهد بود».^۳ اما بررسی قبوض و شکایات توسط سازمان خصوصی سازی در پایان سال ۲۰۰۱ نشان داد که قبوض شمار قابل توجهی از مصرف‌کنندگان براساس مصرف سه یا چهار ماه صادر شده است و تخمین‌ها همیشه بیشتر از مصرف حقیقی بوده‌اند (اغلب بیش از دو برابر). دشواری جذب سرمایه بیرونی نشان می‌دهد که شرکت برق و

1. 'Power Bills Should Reflect Rate At Time of Consumption – PUC', *Stabroek News*, 21 February 2002.

2. Estimated Consumption

3. Section 7.2 *Guyana Power And Light Inc., Standard Terms And Conditions For Electric Service*, 1 April 2000, 19.

روشنایی گویان فصل هفتم «شرایط و ضوابط استاندارد» را سازوکار مناسبی برای افزایش نقدینگی مورد نیاز و در عین حال همزمان کاهش بار از طریق قطع انشعاب دیده است.

گذشته از آنکه سازمان خصوصی سازی صدور قبض تخمینی و قطع انشعاب به دلیل عدم پرداخت در یک مهلت ۲۱ روزه از زمان صدور قبض را هنگامی که قبض منطقاً نشان دهنده میزان مصرف نیست، غیرقانونی اعلام کرد. این اقدامات دو نگرانی اجتماعی و اقتصادی چشمگیر را به دنبال دارد. اولین مورد به تأثیر آن بر دستیابی به خدمات ضروری در سطح فردی مربوط می شود و دومین مسئله پیامدهای اقتصادی صدور چنین قبوضی است که عملکرد شرکت برق و روشنایی گویان به وضوح آنرا نشان می دهد.

۲-۷-۸- تأثیرات اجتماعی صدور اینگونه قبوض

از منظر مسئله اول باید گفت که آن زمان، هزینه وصل مجدد ۳۲۰۰ دلار گویان بود و اهمیت آن هنگامی آشکار می شود که آنرا با متوسط حقوق ماهیانه یک کارمند دولت یعنی ۱۹۰۰۰ دلار گویان یا حداقل دستمزد ۵۰۰ دلار گویان در روز مقایسه کنیم. به علاوه متوسط نرخ قبض برق به سرعت افزایش می - یافت و سی درصد درآمد اقشار کم درآمد را به خود اختصاص می داد. با توجه به این رابطه درآمد- هزینه^۱، موارد زیر تأثیرات این اقدام بر توسعه به نفع فقرا^۲ است:

- تخمین های بیشتر از نرخ حقیقی و هزینه بالای وصل مجدد که هر دو نمایانگر استفاده ناصحیح از منابع است، تأثیری معکوس بر رشد اقتصادی با محوریت فقرزدایی دارند. در واقع با توجه به رابطه درآمد- هزینه مصرف برق در سطح اقشار آسیب پذیر و هزینه نسبتاً بالای وصل مجدد می توان فقرا را به نسبتی بیش از بخش مرفه تر جامعه، ناتوان از تحمل گذار اقتصادی دید.

1. Cost-Income Relationship
2. Pro-Poor Growth

• از منظر توسعه، صدور قبوض تخمینی مصرف آن گونه که توسط شرکت برق و روشنایی گویان عمل شده به شیوه‌ای بنیادین آزادیهای اساسی و نیز واقعی را که برای کارآیی خصوصی سازی ضروری است از بین می‌برد. از آنجا که فقرا گروهی هستند که بیشترین قطع انشعاب برق را شاهد بوده‌اند و با توجه به رابطه بین درآمد پایین و اختلالات اجتماعی، هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی این اقدام در سطح فقرا احتمالاً با کاهش درآمد در نتیجه هزینه نسبتاً بالای وصل مجدد تشدید شده است، اگرچه این مشاهدات به آزمون گذارده نشده‌اند.

• کاهش دستیابی به برق در نتیجه قطع انشعاب به دلیل عدم پرداخت قبوض تخمینی به ضرر نظریه حفاظت از محیط زیست تمام می‌شود. فقرا ناگزیر می‌شوند منابع جایگزین انرژی را جستجو کنند که علاوه بر زمان‌بر بودن، اغلب به ویرانی محیط زیست منتهی می‌شود.

• بنابراین نگرانی درباره ویرانی محیط زیست در سطح آگاهی باقی می‌ماند؛ چوب به منبع انرژی تبدیل می‌شود، در نواحی ساحلی ویرانی گیاه کرنا^۱ که تأثیری منفی بر دفاع دریایی دارد را به دنبال خواهد داشت و انتقال منابع کمیاب از دیگر فعالیتهای تولیدی را گریز ناپذیر می‌سازد.

۳-۷-۸- تأثیرات محاسبه تخمینی مصرف در قبوض بر اقتصاد کلان

نگرانی دوم به تأثیرات اینگونه قبوض بر اقتصاد و توسعه مربوط می‌شود که در نتیجه انحراف منابع از دیگر فعالیتهای اقتصادی حادث می‌گردد. بی تردید شرکت برق و روشنایی گویان با تخمین غیرواقعی میزان مصرف در اختصاص ناصحیح منابع سهم می‌شود و از این رهگذر دیگر بخش‌های اقتصادی را از دستیابی به این منابع محروم می‌کند. در صورتی که از سرمایه‌هایی که از طریق تخمین بیش از حد حاصل شده‌اند برای پوشش هزینه خدمات مدیریتی نیروهای خارجی استفاده شود (درآمدهایی که آنها با خود به کشورشان منتقل

1. Mangrove

می کنند)، این تأثیر را می توان به مالیات و در این مورد به جریان درآمد ملی پیوند داد.

به علاوه در این مورد خاص هزینه های اقتصادی به هزینه وصل مجدد که مشترک باید پردازد محدود نمی شود. زمانی را که شرکت برق و روشنایی گویان باید برای وصل مجدد صرف کند و اغلب بیش از چهار ساعت به طول می انجامد نیز به تشدید ناکارآمدی در تمامی سطوح تولید منتهی می شود.

۸-۸- یارانه ها

علاوه بر اختصاص ناصحیح منابع به دلیل تخمین نادرست مصرف در قبوض، تا پایان سال ۲۰۰۱ تقریباً ۲/۵ میلیارد دلار گویان یارانه به شرکت برق و روشنایی گویان طبق فصل ۳/۴ «موافقنامه سهامداران» پرداخت گردید (حقیقتی که از مردم و نیز صندوق بین المللی پول و بانک جهانی مخفی نگاه داشته شد). منطق نهفته در پشت این اقدام آن بود که این یارانه ها به شرکت امکان می دهد تا نرخ ۲۳ درصدی بازگشت توافقی را در دو سال اول عملیات بدست آورد و تا آن زمان پس اندازهای حاصل از کاهش اتلاف انرژی، اجرای سیستم کارآمد تهیه قبض و گسترش خدمات پایین نگه داشتن نرخ در حداقل ممکن را عملی خواهد ساخت.

افزایش نرخ ها

به جای پایین نگاه داشتن نرخ ها، نرخ خدمات مسکونی و تجاری به ترتیب تا ۹۹ و ۷۶ درصد از ابتدای سال ۱۹۹۹ افزایش یافت و از آنجا که اتلاف فنی و تجاری انرژی حتی بیش از میزان گفته شده به سرمایه گذار بودند و بهبود سیستم تهیه قبوض به عنوان یک نیاز مبرم مطرح بود، در کوتاه مدت امیدی به کاهش قیمت ها نبود. این افزایش نرخ ها برای جامعه دلهره آور بودند، جامعه ای که با بیکاری گسترده، نرخ پایین دستمزد و فقدان تأمین اجتماعی دست به گریبان بود. در عین حال در موافقتنامه ها و بودجه های دولت به این ملاحظات کمترین

توجهی نمی شد. تجربه نشان می دهد که در یک صنعت انحصاری، حفاظت از محیط زیست مسئولیت مشترک عرضه کننده خدمات، مصرف کننده و دولت از طریق اعمال نظارت شایسته و برقراری سازوکارهای توزیع درآمد است. در چنین محیطی پرداخت یارانه معمولاً باید با هدف عرضه خدمات به فقرا و دیگر گروههای آسیب پذیر و نه صرفاً جبران کسری درآمد صورت پذیرد. بنابراین وقتی از منظر گسترش مالیات های مستقیم و غیرمستقیم در یک سیستم ناکارآمد جمع آوری مالیات می نگیریم، در صورتی که پرداخت یارانه به شرکت برق و روشنایی گویان هماهنگ با فعالیت صنعت نباشد، اقشار کم درآمد را از آزادیهای اساسی بیشتری محروم می کند. به علاوه یارانه های پرداخت شده به شرکت برق و روشنایی گویان در بودجه به عنوان فقره مالی گنجانیده نشد و در واقع به صندوق بین المللی پول و بانک جهانی در ژوئن ۲۰۰۰ به عنوان وامی از «حساب خصوصی سازی»، یک صندوق غیربودجه ای دولت و زیر نظر رئیس جمهور معرفی شد.

۱۹-۸- پایان ماجرا

به دلیل محدودیت های عملیاتی که انجمن خدمات برق ایرلند (شریک ۲۰ درصدی شرکت ای سی پاور و تأمین کننده خدمات مدیریتی) با آن مواجه بود و همچنین رگبار انتقادات از چهار طرف از جمله تقاضای پایان بخشیدن به این قرارداد توسط دفتر ریاست جمهوری، همانگونه که در پاراگراف ابتدایی گفته شد، همکاری ها پایان یافت.

۱۰-۸- نتیجه گیری

از همان آغاز به رغم وجود یک سیاست نهادینه شده در زمینه خصوصی سازی که شفافیت را ستایش می کرد (همانگونه که رئیس جمهور فقید چدی جاگان بیان داشت و سخنرانی وزیر دارایی در صحن مجلس برای تصویب بودجه سال ۱۹۹۴ با هدف گوشمالی دولت قبلی به دلیل خصوصی سازی

شرکت مخابرات در سال ۱۹۹۱ نشان داد)، خصوصی سازی شرکت برق و روشنایی گویان مملو از سودجویی، عدم انتشار اطلاعات اگر نگوییم عرضه اطلاعات غلط و محاسبات اشتباه بود. مهم تر آنکه تصمیم به خصوصی سازی نه تنها بر اساس منطقی منسوخ استوار بود و نتوانست تأثیرات مالی و اقتصادی تغییر را بر دولت و جریانهای درآمد و هزینه را محاسبه کند، بلکه نتوانست اختلالات اجتماعی همراه با آن، تأثیر بر رشد فقرزدا محور و آینده سرمایه گذاری مستقیم خارجی ارزیابی نماید. در واقع بی تردید کارآیی خصوصی سازی کاملاً نادیده گرفته شده بود.

همچنین یکی از نگرانیهای دائمی آن است که رئیس سازمان خصوصی سازی و رئیس سابق شرکت برق و روشنایی گویان که مجدداً به عنوان رئیس شرکت پس از خروج ای سی پاور منصوب گشت، امکان یافته اند تا به هزینه مصرف کنندگان برق منافع شخصی خود را تعقیب کنند، در حالی که منصوب شده بودند تا از منافع شهروندان حمایت کنند. به علاوه این رویه در تضاد با نظریه حکمرانی خوب قرار دارد که در عین افشای این بی قانونی ها همچنان رئیس سازمان خصوصی سازی همچنان به فعالیت خود ادامه می دهد. دلیل شکست دولت در اصلاح این ناهنجاری ها را باید در بطن رابطه سازمان با دفتر ریاست جمهوری از منظر استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی دید که در صندوق فرابودجه ای نگهداری و توسط رئیس سازمان خصوصی سازی و خارج از کنترل مجلس مدیریت می شود. به رغم تلاشهایی که حسابرس کل و نویسندگان به عنوان معاون خزانه داری صورت دادیم تا تمامی معاملات فرابودجه ای را به عنوان اقلام مالی در بودجه بگنجانیم.

در مورد موافقتنامه ها باید گفت که همانگونه که قبلاً بحث شد، بی تردید نه تنها صداقت وجه المصلحه تردستی در مذاکرات قرار گرفت بلکه به فرآیند نظرخواهی از افکار عمومی نیز، درست در مرحله ای که بیشترین اهمیت را داشت، بی توجهی شد. بنابراین تازگی داشت که سرمایه گذاری که تجربه فراوانی

در امر خصوصی سازی در اقصی نقاط جهان دارد ارزش این سازوکار بی نهایت مهم را نادیده گیرد و شکلی از مزیت نامتقارن را بپذیرد که شواهد تجربی نشان می دهند در یک محیط سیاسی و اقتصادی ناپایدار بی تردید عمری کوتاه خواهد داشت.

همچنین بی تردید سرمایه گذار توان خود برای فعالیت در محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناپایدار گویان را بیش از اندازه ارزیابی کرده بود. به علاوه همانگونه که نشان داده شد نه تنها در مورد وضعیت تولید، انتقال و توزیع برق و تجهیزات شرکت به سرمایه گذار اطلاعات غلط داده شده بود، بلکه آشکارا در مورد مطالبات شرکت فریب خورده بود. ناتوانی تیم مدیریت در جمع آوری مطالبات از دیگر مصرف کنندگان نیز ناکامی ها را تشدید کرده بود. در واقع با موافقتنامه ای که اشعار می داشت سهم دولت از این «مطالبات معوقه»^۱ در اختیار شرکت برق و روشنایی گویان برای سرمایه گذاری باقی می ماند، امید به تزریق هرگونه جدید سرمایه سهامی^۲ توسط سرمایه گذار در زمان افزایش درآمد در نتیجه بهبود خدمات و کاهش اتلاف انرژی، به یاس بدل شد. همچنین مدیریت خود را آماده کرده بود تا از جمع آوری حسابهای قدیمی، اگر قابل تائید و در واقع جمع آوری باشند، سود سرشاری نصیب خود کند. به علاوه با توجه به اینکه سرمایه گذار ترتیبی داده بود تا بدهی خود بابت خرید سهام شرکت برق و روشنایی گویان را بصورت قسطی بپردازد و در نظر داشت تا منابع مالی برنامه توسعه سرمایه خود را تقریباً تمام و کمال از همین طریق تأمین کند نشان می دهد که رویکردی محتاطانه به سرمایه گذاری در گویان داشته است که واکنشی قابل پیش بینی به سرمایه گذاری در محیط سیاسی و اقتصادی نا آرام و فاقد قوانین نظارتی روشن در درون یک چارچوب نظارتی تعریف شده می باشد.

درسهایی که از چشم انداز فنی می توان از این خصوصی سازی آموخت آشکار هستند:

1. Out-Standing Accounts
2. New Equity Capital Infusion

- اصول توجیه پذیری^۱، شفافیت و پاسخگویی در کل فرآیند رعایت نشده‌اند و تنها به منظور تقویت منافع شخصی یا سیاسی و بدون ملاحظه پیامدهای آنها برای دموکراسی اهمیت یافته‌اند.
- خصوصی سازی نه تنها از بار بودجه دولت نکاسته است بلکه با پرداخت یارانه‌هایی که در سالهای ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ پرداخت شد بر آن افزوده است.
- سرمایه‌گذار بدون دریافت ضمانت حاضر به پذیرش ریسک مشارکت در خصوصی سازی نبود و هنگامی که از ناتوانی خود برای ادامه حرکت آگاه شد سرخورده گشت. از این منظر باید گفت که چالش‌های همراه با همکاری با دولتی که بسوی مدیریت خرد گرایش داشت را کم اهمیت ارزیابی کرده بود. همچنین نتوانست صداقت نمایندگانی را که بر سر میز مذاکره با آنها بود تأیید کند. شاهد این مدعا جمله‌ای است که سرمایه‌گذار هنگام خداحافظی بر زبان راند: «احساس نمی‌کنیم که به گویان خوش آمده‌ایم. سرمایه‌گذاری در گویان کار کسی نیست که قلبش ضعیف است».
- از منظر نظارت مناسب، یکبار دیگر اثبات گردید که مقررات پسینی^۲ گزینه سیاستی مناسبی نیست. به علاوه تعهد نسبت به فعالیتهای نظارتی، آشکارا راه را برای مصلحت‌اندیشی سیاسی^۳ باز کرد. همچنین قواعد بازی به شکل همسان و بصورت مستمر بکار نرفتند.
- از منظر حکمرانی خوب، این موافقتنامه‌ها گرایش عمده بسوی فساد را در شرایطی که شفافیت وجود ندارد، آشکار می‌سازند.
- در عین حال که با شرکای اجتماعی مشورت می‌شد، در مراحل حساس، مذاکره با سرمایه‌گذار استراتژیک نادیده گرفته شد. در نتیجه نارضایتی مشتریان و فعالیتهای آنان فراگیر و به معکوس شدن سیاست منتهی شد.

1. Defencibility
2. Ex-Post Regulation
3. Political Expediency

سرانجام آنکه دسته‌ای از آزادی‌ها که می‌توانست در نتیجه خصوصی سازی درست به دست آید، از دست رفت، آزادی‌هایی که اهمیتی همپای پیامدهای اقتصادی داشتند. از این منظر دولت نتوانست به این شناخت دست یابد که بیان نگرانی از سوی جامعه و مخالفان سیاسی یکی از محورهای دموکراسی است، لزوماً با محرومیت اجتماعی تشدید خواهد شد و مشارکت عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی و گزینش اجتماعی اهداف مطلوب دموکراسی هستند.

بخش پنجم

چشم انداز سیاستی

فصل نهم

در ستایش رویکرد جامع

۱-۹- مقدمه

خصوصی سازی یکی از بحث های جنجالی در دو دهه اخیر بوده است. در مرحله اول در دایره واژگان سیاستهای جنگ سرد، یا به قولی دو دستگی شرق و غرب، پدیدار شد و سپس در نتیجه شکست اقتصاد کینزی در دهه ۱۹۷۰ و تعقیب جبرگرایی اقتصادی از سوی دو هم پیمان یعنی رئیس جمهور آمریکا رونالد ریگان و نخست وزیر بریتانیا مارگارت تاچر در دایره واژگان بنیادگرایی بازاری بوجود آمد و گسترش یافت. اما همانگونه که نشان داده شد کارآیی خصوصی سازی را نمی توان صرفاً بر حسب کارآیی شرکتی یا استفاده از منابع یا تغییر رژیم آن گونه که برخی از هواداران معتقدند اندازه گیری کرد.

شواهد غیرقطعی. اگرچه شواهد تجربی وجود رابطه بین خصوصی سازی و کارآیی شرکتی را در کشورهایی که از ویژگی های مردم شناختی، جغرافیایی و نهادین تسهیل کننده برخوردار هستند تأیید می کنند، اما هنوز شواهد قطعی دال بر بهبود چشمگیر عملکرد شرکتها در کشورهای در حال توسعه فقیر یا مشارکت آن در توسعه سراغ نداریم. در عین حال که بانک جهانی نتایج بررسی شصت و

یک شرکت خصوصی شده در هجده کشور را به عنوان شاهدهی بر دستیابی به پیشرفت در چهار زمینه؛ سودآوری، فروش، کارآیی عملیاتی و سرمایه گذاری یا به عبارتی تمامی معیارهای مالی، ارائه داد، اما کشورهایی که در آنها این پیشرفتها حاصل آمده را معرفی نکرد. با تحلیل بیشتر نتایج این تحقیق آشکار می شود که این پیشرفتها در دو سوم شرکتهای خصوصی شده بدست آمده و کشورهای توسعه یافته نیز دو سوم کشورهای جامعه آماری این تحقیق را تشکیل می دهند. بنابراین آموزنده است که بانک جهانی باید نتیجه گیری کند که «تردید چندانی وجود ندارد که در اقتصادهای بازاری نهادینه شده و کشورهای در حال توسعه برخورداری از درآمد متوسط به بالا، مالکیت خصوصی یکی از عناصر تعیین کننده عملکرد اقتصادی است» (Bank 1996, 49).

۹-۲- نارسایی خصوصی سازی

پس از ارائه گزارش پیش گفته از سوی بانک جهانی، وقتی خصوصی سازی را به عنوان یک نظریه اقتصادی از منظر کشورهای غیرصنعتی کم درآمد بررسی می کنیم، نارسایی آن بسیار آشکارتر می گردد. در کشورهای کم درآمد که روابط متقابل و بازتوزیع همچنان تعیین کننده میزان همبستگی اجتماعی است، نتیجه تجویز خودکار خصوصی سازی، بدون ملاحظه دقیق میزان آمادگی نهادها و اختلالات اجتماعی گریزناپذیر، هر چیزی ممکن است باشد جز موفقیت. بنابراین تعجب آور نیست که به هیچگونه موفقیتی در سطح کشورهای کم درآمد اشاره نمی شود.

۹-۲-۱- چندبعدی، چند شاخه ای

همانگونه که نشان داده شد، خصوصی سازی بی تردید چند بعدی^۱ و چند شاخه ای^۲ است. در فصول پیشین با ارائه اسناد تشریح گردید که به دلیل تفاوت ویژگی های مردم شناختی، جغرافیایی و نهادی که تعیین کننده برون دادهای تمامی

1. Multidimensional
2. Multi-Disciplinary

ابزارهای خصوصی سازی است، نتایج حاصله بین مناطق مختلف و بین کشورهای مختلف یک منطقه متفاوت است. در مواردی که شرایط محیطی و نهادی مناسب وجود دارد نتایج خصوصی سازی از ساختارهای اقتصادی نظری آن حمایت می کند؛ در مواردی که خصوصی سازی به دلایل جبری اقتصادی تعقیب شده (با ایجاد تغییر در شیوه تولید و فراهم آوردن فرصت سرمایه گذاری خارجی به عنوان هدف) به جز چند استثناء، به ویژه در سطح جوامع سنتی تر و فقیرتر با مقاومتی نه چندان بی شباهت با آنچه در انگلستان قرن نوزدهم در خلال انقلاب صنعتی رخ داد (ر.ک به Polanyi 1944, 77) مواجه شده است. به علاوه در مواردی که اقتصاد یکی از جنبه های نهادینه شده اجتماع است و نه عنصر تعیین کننده ساختار جامعه مانند کشورهای توسعه یافته، خصوصی سازی تحمیلی از خارج به شیوه ای بنیادی کارکردهای جامعه را آشفته می سازد. از این منظر هجوم برای خصوصی سازی بر اساس ادعاهای طرفداران آن این سخن میردال (Mirdal 1969, 57) را به خاطر می آورد که «این یکی از تراژدی های اقتصاد است که هر چه بیشتر تلاش می کنیم تا پدیده های اجتماعی را شناسایی و تشریح کنیم، بیشتر از هدفمان یعنی تعریف شرایط به حداکثر رسانی کارکردهای اجتماعی دور می شویم». جای تعجب نیست که مشاهده می شود کشورهای در حال توسعه بیش از حد بر نظریه ایدئولوژی جهانی^۱ و یادگیری از تجربه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی درباره رفاه اقتصادی، رفعت^۲ و همبستگی ملی متمرکز می شوند.

۲-۲-۹- حفظ، همبستگی اجتماعی

در مواردی که از خصوصی سازی به عنوان ابزار تضمین پذیرش ملی گذار از اطمینان به نااطمینانی استفاده شده، مانند جمهوری چک و روسیه، این فرآیند بروز نظریه هایی جدید در ابعاد فنی و اجرایی را امکان پذیر ساخته است. در این

1. Universal Ideology
2. Dignity

موارد، کارآیی خصوصی سازی نه بر حسب کارآیی شرکتی، بازپرداخت بدهی یا فرصت سازی برای سرمایه گذاری خارجی بلکه بر حسب حفظ همبستگی اجتماعی از طریق جلب مشارکت سنجیده شده است، یکی از محورهای دموکراسی که ظاهراً صندوق بین المللی پول و بانک جهانی در تلاش برای تبعیت از پیمان نامه واشنگتن آنرا نادیده گرفته اند. حتی با وجود نفوذ سیاسی گریزناپذیر کمونیستهای افراطی، فساد و فقدان حکمرانی مجرب شرکتی^۱ در سالهای اولیه خصوصی سازی بویژه در روسیه (انتقاداتی که از سوی جامعه بین المللی کمک دهندگان مطرح شد) وقتی خصوصی سازی را بر حسب گذار اجتماعی^۲ اندازه گیری می کنیم روسیه و جمهوری چک در مقایسه با مجارستان و لهستان، هسته های اقتصاد بازاری مدرن را در خلال یک دوره زمانی بی همتا تشکیل داده اند. به علاوه، گذار این کشورها تا آن اندازه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی را تحت تأثیر قرار داد که به شدت از آن استقبال کردند و این شیوه در دایره واژگان خصوصی سازی گنجانیده شد.

۳-۲-۹- خصوصی سازی؛ بازی با حاصل جمع صفر

نظریه بانک جهانی که از سیاست واگذاری و فروش سخن می گوید و به عنوان یک بازی با حاصل جمع صفر^۳ توسط کادری از آدم ماشینها تعقیب می شود نیز از اعتقاد به جبرگرایی اقتصادی حکایت می کند. کشورهایی که (برای مثال شیلی) الزامات تلویحی جبران مصادره دارایی های شرکت های چندملیتی را پذیرفتند، این شرکتها و سرمایه گذاران غربی را بیشتر متمایل به حمایت از برنامه اصلاحات اقتصادی خود یافتند. در واقع همانگونه که تجربه مجارستان و لهستان نشان می دهد، بخشودگی چشم گیر بدهی ها در ازای تبعیت صورت گرفت. از این رو بر اساس شواهد موجود (گویان به عنوان یک نمونه) به نظر می رسد این گفته سکلیر (Sklair 1995, 1) که شرکتهای چندملیتی ارزش

1. Sophisticated Corporate Governance
2. Societal Tranceformation
3. Zero-Sum Game

دارایی های مصادره شده خود را از طریق ترکیب قیمت گذاری انتقالی^۱ و کنترل فرآیند تولید یا بازاریابی کالاهایشان پوشش می دهند، صادق باشد.

همانگونه که در چند کشور مورد اشاره نشان داده شد، حتی وقتی تمایل سیاسی برای خصوصی سازی وجود دارد، فقدان سازوکارهای مناسب برای تسهیل فرآیند و پاسخگویی به مسائل توسعه و تعارضات برخاسته از آن، تأثیر تمام عیاری بر نتیجه دارند. در واقع معاون امور اقتصادی بانک جهانی به این نکته اشاره می کند:

«شاید این موارد از فاحش ترین اشتباهات صندوق بین المللی پول باشند: تعیین سلسله مراتب توسعه و شتاب آن و عدم توجه به بطن گسترده تر اجتماع... اجبار به آزادسازی پیش از ایجاد زنجیره های امنیتی^۲، ... پیش از ایجاد فرصت های شغلی جدید، اجبار به اجرای سیاستهایی که به از دست رفتن مشاغل منتهی می شود...» (Stiglitz 2002, 73)

با تعقیب خصوصی سازی به عنوان بازی با حاصل جمع صفر توسط نهادهای بین المللی در کشورهای در حال توسعه، هزینه یادگیری را می توان در شکاف درآمدی گسترده بین کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه و در واقع در افزایش سرسام آور بدهی خارجی رسمی کشورهای گروه دوم دید. بنابراین تصادفی نیست که به رغم دو دهه بازسازی ساختاری و میلیاردها دلار کمک خارجی، بخشودگی تقریباً ۴۰ میلیارد دلار بدهی چندجانبه رسمی این کشورها که بی تردید با خصوصی سازی فقیرتر شده اند، یکی از الزامات اخلاقی قرن بیست و یکم شده است.

۳-۹- رویکرد جامع

همانگونه که نشان داده شد، خصوصی سازی نه تماماً اقتصادی یا علمی

۱. Transfer Pricing، قیمت گذاری کالایی است که از یک قسمت شرکت به قسمت دیگری از همان شرکت فرستاده می شود. م.

2. Safety Nets

بلکه ترکیبی از نظریه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است که با روش‌های مالی بیان شده است. به این ترتیب صرف نظر از پشتیبان‌های آن در نظریه‌های ارتدکسی اقتصاد، ثابت شده است که ارزش‌ها، عرف و هنجارهای اجتماعی شایع از تعیین‌کننده‌های اصلی پیامدهای خصوصی‌سازی هستند و در مرحله سیاستگذاری و در واقع در هرگونه چارچوب ارزیابی که می‌خواهد کارایی خصوصی‌سازی را اندازه‌گیری کند نباید نادیده گرفته شوند؛ در واقع جایگاه چارچوبهای سیاسی و حقوقی که تا بدین حد برای کارایی خصوصی‌سازی ضروری هستند، بازگوکننده این ارزش‌های ذاتی است و بی‌پایگی نظریه جبرگرایی اقتصادی در کوتاه مدت و میان مدت را برملا می‌کند.

در حالی که ماهیت ذاتی اقتصاد بازاری حق انتخاب مشارکت‌کنندگان (دلیل وجودی خصوصی‌سازی در ایالات متحده) را الزامی می‌داند، در صورت عدم وجود دیگر اشکال مکمل آزادی [آزادی انتخاب شغل، برخورداری از خدمات آموزشی، بهداشتی و آزادی بیان و مشارکت مدنی بر طبق تعریف سن (Sen 1999)] که در تلاش‌اند تا نابرابری اجتماعی را کاهش دهند، حق انتخاب نمی‌تواند مشوق توسعه باشد. از این رو در حالی که تأکید گزینشی بر آزادی در سیاستگذاری و ارزیابی گریزناپذیر است، وقتی دیگر اشکال انتخاب متفی، مخفی یا انکار شوند اوضاع وخیم‌تر می‌شود. به عبارت دیگر برای آنکه خصوصی‌سازی به یکی از عناصر سازنده توسعه تبدیل شود حتماً باید سازوکارهایی را برای توانمندسازی فقرا و محرومان در بر داشته باشد. اما تنها در صورتی این کار امکان‌پذیر است که چارچوب مأخوذه علاوه بر نتایج اقتصادی سستی تأثیر مستقیم و غیرمستقیم موارد زیر بر خصوصی‌سازی را نیز در نظر گیرد:

- ابعادی که توزیع منابع به محرومان سود می‌رساند؛
- انباشت دارایی توسط فقرا؛

- بودجه مالی^۱ بعنوان منبع تأمین مالی برنامه کاهش فقر (Bank 2001, 81)؛

و

- آزادی بیان و مشارکت اجتماعی که باید شفاف و پایدار باشند.
این چارچوب باید سازوکارهایی را برای کنترل و ارزیابی فرآیند به شیوه‌ای مستمر و منظم، نه فقط توسط دیوانسالاران بلکه توسط شهروندان نیز به عنوان ذینفع معرفی کند.

به علاوه رویکرد آگاهانه به خصوصی سازی باید این گفته فوکویاما (Fukuyama 1999, 15) را مد نظر قرار دهد که:

«جامعه‌ای که مرتباً تحت فشار است تا هنجارها و قوانین خود را به نام افزایش آزادی‌های فردی به کناری نهد، به صورتی فزاینده خود را بدون سازماندهی، منکسر، منزوی و ناتوان از تعقیب اهداف و وظائف مشترک خواهد یافت».

جبران بازخرید نباید به عنوان پایان مسئولیت در برابر کارکنانی تصور شود که در نتیجه خصوصی سازی بیکار شده‌اند. در اغلب موارد این کارکنان از مقدمات ضروری برای تعقیب فرصت‌های شغلی جایگزین برخوردار نیستند و در نهایت در رسته بیکاران اگر نه محرومان جامعه قرار می‌گیرند. از طرف دیگر کارکنانی که در نتیجه خصوصی سازی بیکار شده‌اند فرصتی را برای دولت و جامعه کمک‌دهنده فراهم می‌آورند تا به توسعه و تقویت کارآفرینی در سطح توده‌ها مبادرت ورزند.

۱-۳-۹- تأثیرگذاری بر بودجه

خصوصی سازی تأثیری قطعی بر بودجه دولت دارد. به دلیل پیوند خصوصی سازی و توسعه و به عنوان یک پیش شرط، باید نقش شرکت در شکل‌گیری ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه اندازه‌گیری شده و سهم آن در افزایش یا کاهش منابع مالی دولت به عنوان یک شرکت دولتی فعال با تأثیر تخمینی آن بر

1. Fiscal Budget

بودجه به عنوان یک شرکت خصوصی فعال سنجیده شود. به عبارت دیگر رویکرد دولت نسبت به خصوصی سازی باید تا حد ممکن مشابه رویکرد شرکت خصوصی نسبت به واگذاری (یا به عبارتی افزایش تعداد سهام داران) باشد. دلیل منطقی تلاش برای جلب مشارکت بخش خصوصی آن است که درآمدهای دولت افزایش می یابد، چرا که به ویژه در بلندمدت انتظار می رود اساس مالیاتی گسترش یافته و در نتیجه افزایش کارایی، دستاوردهای بیشتری حاصل آید. اما در حالی که برخی از کشورها افزایش دریافتی خالص دولت پس از خصوصی سازی را تجربه کردند (بسیاری به دلیل خلاصی از شرّ شرکتهای دولتی ای که ضرر می دادند) دیگران مانند تانزانیا پس از خصوصی سازی، اعطای معافیت های مالیاتی و دیگر مشوق های سرمایه گذاری به سرمایه گذاران خارجی را تضعیف کننده درآمدها یافتند. در نمونه خصوصی سازی خدمات مخابرات گویان، دولت نه تنها ۹ میلیون دلار درآمد سالانه به دلیل واگذاری سهام خود را از دست داد، بلکه به مدت تقریباً ده سال از زمان خصوصی سازی شرکت در سال ۱۹۹۱ هیچگونه سهامی دریافت نکرد. بالاخره نیز وقتی در سال ۲۰۰۱ شرکت آگهی عرضه سهام را منتشر کرد به این دلیل بود که سرمایه گذار می خواست در پاسخ به تلاش دولت برای به چالش کشیدن قدرت انحصاری اش، پس اندازهای نقدی^۱ خود را کاهش دهد. در عین حال سرمایه گذار اجازه داشت تا «هزینه های خدمات مشاوره ای»^۲ که شش درصد درآمد خالص سالانه شرکت را تشکیل می داد از کشور خارج کند. به علاوه سرمایه گذار موضوع تلاش های دولت برای مالیات بستن بر درآمدهای خاص که خارج از موافقتنامه خصوصی سازی قرار می گرفتند را به دادگاه کشانید. بی تردید این موارد تأثیر گذار بر بودجه باید در تصمیم گیری برای خصوصی سازی گنجانیده شود و همانگونه که دیویس و همکاران (Davis et al. 2000) پیشنهاد می کنند باید بتوان آنها را اندازه گیری کرد.

1. Cash Reserves
2. Advisory Fees

از منظر ارزیابی هزینه اجتماعی^۱، باید تا حد ممکن تأثیر تمامی معاملات مالی (درآمد و هزینه) بر بودجه که در ارتباط مستقیم و غیرمستقیم با شرکت هستند، قبل و بعد از خصوصی سازی، ارزیابی شود. این ارزیابی لزوماً باید تمامی هزینه ها و مزایای اجتماعی همراه با خصوصی سازی پیشنهادی را در بر گیرد. به عبارتی باید هرگونه افزایش یا کاهش در جریان تأمین و مصرف بودجه و تأثیرات آن بر برنامه طراحی شده با هدف کاهش نابرابری اجتماعی و فقر اندازه گیری شود؛ اغلب کاهش یا حذف یکی از اقلام هزینه ای ممکن است افزایش هزینه در دیگر موارد مانند بهداشت یا آموزش را الزامی سازد. در این ارتباط شایان ذکر است که بسیاری از بنگاه های دولتی لزوماً و فی نفسه به عنوان واحدهای تجاری سازماندهی نشده، بلکه به عنوان ابزار دستیابی به اهداف اجتماعی یا جبران مافات (ر.ک به Henry 1990, 251) برنامه ریزی شده اند. از جمله این اهداف اجتماعی می توان به فراهم آوردن فرصت های شغلی و تقویت همبستگی اجتماعی (ر.ک به Katz 1992)، که بازگو کننده شیوه تولید مورد حمایت پولانی است و در فصل دوم مورد بحث و بررسی قرار گرفت، اشاره کرد.

صنعت شکر گویان که در بافت اجتماعی این کشور تنیده شده نمونه چنین شرکت هایی است که واگذاری آنها بر اساس نظریه های ارتدکسی اقتصاد، پیامدهای اجتماعی بیشماری به همراه خواهد داشت، واقعیتی که دولت به آن توسل جسته و از آن به عنوان ابزاری برای جذب کمک خارجی بهره می برد. یکی از شواهد موجود در این ارتباط، این ادعای وزیر تجارت خارجی و همکاری بین الملل است که تولید هر پوند شکر در گویان ۴۰ سنت آمریکا هزینه دارد و کشور برای تعدیل بر اساس اصلاحات پیشنهادی رژیم شکر اتحادیه اروپا سالانه به ۳۰۰ میلیون یورو یارانه نیازمند است، در حالی که در واقع بطور متوسط هزینه هر پوند شکر تقریباً ۱۸ سنت می باشد.^۲

1. Social Cost

2. 'Guyana Needs Huge Aid To Survive EU Reforms - Rehee', *Stabroek News*, 26 September 2005.

۲-۳-۹- درآمدهای حاصل از خصوصی سازی و نحوه هزینه آنها

همچنین این موضوع که چگونه درآمدهای حاصل از خصوصی سازی استحصال و استفاده می شوند نیز تأثیر مستقیمی بر دستیابی به هدف کاهش فقر و نابرابری اجتماعی دارد. همانگونه که قبلاً اشاره شد به لحاظ رویه ای نباید افکار عمومی از نظارت بر درآمدهای حاصل از خصوصی سازی محروم گردد و این درآمدها باید در بودجه عمومی وارد گردند. در صورتی که نظارت و پاسخگویی وجود نداشته باشد، این درآمدها به منبعی برای مصارف تبعیضی^۱ توسط دولت تبدیل می شوند. برای مثال یکی از معاملات فرابودجه ای دولت، جبران کسری درآمد شرکت خصوصی شده برق بود. دولت ملزم شده بود تا با استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی های پیشین که در «حساب خصوصی سازی» و زیر نظر رئیس جمهور ذخیره شده بود، بر اساس قرارداد خصوصی سازی کسری شرکت را جبران کند.

از چشم انداز سیاستی، دولت باید از تأثیر افزایش ناگهانی جریانهای درآمد خود و تبدیل درآمدهای حاصل از خصوصی سازی به پول ملی محلی، در مواردی که فروش به یک سرمایه گذار خارجی صورت می پذیرد و نیز تأثیر آن بر بودجه، اگر قرار است از درآمدها برای بازپرداخت بدهی های خارجی استفاده شود، کاملاً آگاه باشد (ر.ک به Davis et al. 2000). کاهش حجم بدهی های خارجی با استفاده از درآمدهای خارجی یا استریل سازی می تواند به افزایش ارزش پول ملی بیانجامد، محصولات محلی را در برابر واردات غیررقابتی سازد و از این رهگذر بر نرخ بیکاری بیافزاید. در مواردی که سیاست استریل سازی تعقیب می شود، استفاده از ابزار افزایش بدهی داخلی (به جای استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی) برای تأمین مالی اصلاح اختلالات اجتماعی که در نتیجه تعقیب سیاست خصوصی سازی بوجود آمده اند، بار اضافی بر منابع تحمیل کرده و دولت را به رقیبی برای جذب سرمایه ها در بازار مالی داخلی تبدیل می کند، همانگونه که شواهد موجود در گویان نشان می دهند.

1. Discretionary Spending

در حالی که بدهی خارجی گویان عمدتاً به دلیل بخشودگی و بازبینی در برنامه بازپرداخت از ۲/۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۱ به ۱/۲ میلیارد دلار در ژوئن ۲۰۰۳ کاهش یافت، بدهی داخلی از ۱۰/۴ میلیارد دلار گویان در سال ۱۹۹۰ به ۶۷ میلیارد دلار گویان در سال ۲۰۰۵ افزایش یافت، همانگونه که نمودار ۱-۷ نشان می‌دهد (بانکهای بازرگانی تقریباً ۵۰/۹ درصد این بدهی را به خود اختصاص می‌دهند) و این امر به یکی از «منابع مهم آسیب‌پذیری» تبدیل شده است (Bank 2003).^۱

همچنین دولتها باید از پیامدهای مستقیم و آنی خصوصی سازی کاملاً آگاه باشند. اغلب پرداخت غرامت در زمان انفصال از خدمت و آموزش کارکنان به درستی یکی از هزینه‌های خصوصی سازی تصور می‌شود و با استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی تأمین مالی می‌شوند. اما همانگونه که قبلاً اشاره شد نباید به ویژه وقتی فرصت‌های شغلی محدود هستند، این پرداخت غرامت و آموزش به معنی انجام تمامی مسئولیت‌های اجتماعی تصور شود. از این منظر باید به خاطر داشت که بیکاری یکی از جنبه‌های محرومیت اجتماعی است و بیکار در برابر بیماریها و دیگر مسائل بهداشتی آسیب‌پذیرتر است. به علاوه آشفته‌سازی ساختار اجتماعی که یکی از پیامدهای نرخ بالای بیکاری و منتج از خصوصی سازی است نیز در بروز محرومیت اجتماعی، ناهنجاری و جرائم با هزینه‌های ملموس دخیل است که باید در بودجه به عنوان یکی از هزینه‌های خصوصی سازی، تا حدی که قابل شناسایی است، گنجانیده شود. در حالت ایده‌آل این هزینه‌های تخمینی باید با درآمدهایی که از محل خصوصی سازی به کناری نهاده می‌شود هماهنگ باشند و نباید تأمین آنها به بزرگواری کمک‌دهندگان واگذار شود، آن گونه که بسیاری از کشورها ظاهراً تمایل دارند. به علاوه این هزینه‌ها باید در ماتریکس تصمیم‌گیری^۲ برای خصوصی سازی گنجانیده شود.

1. World Bank Draft: *Development Policy Review On Guyana*, 23 June 2003.
2. Decision-Making Matrix

۳-۳-۹- آزادی بیان و مشارکت مدنی

تأثیر خصوصی سازی بر جامعه سازی^۱ یا به عبارتی سهم آن در سرمایه اجتماعی فراتر از هزینه ها و مزایای مستقیم اقتصادی است. در کشورهایی که مشارکت مدنی توسط دولت از طریق سرکوب آزادی بیان، محدودسازی دسترسی به اطلاعات یا تحدید فرآیند اظهار نظر عمومی (جنبه هایی از محرومیت اجتماعی) کنترل می شود، کارآیی خصوصی سازی لزوماً کمتر از حد مطلوب خواهد بود. برای مثال در گویان بانک توسعه ایترا مریکن دریافت که دستیابی به مشارکت گسترده ذینفعان و وفاق در مورد مسائل عمده سیاستی کاری دشوار است و این امر یکی از موانع عمده دستیابی به توسعه ملی است. در این ارتباط می توان به تجربه آفریقای جنوبی اشاره کرد که از منظر تلاش برای دستیابی به وحدت ملی از طریق تعقیب سیاست ادغام با هدف ایجاد سازش و دوستی بین هویت های جدا می تواند به عنوان یک الگو مورد استفاده قرار گیرد.

۴-۳-۹- ضرورت نظرسنجی عمومی

چارچوب خصوصی سازی علاوه بر برخورداری از شاخصه های استاندارد باید در اولین مرحله امکان مشارکت عمومی در تصمیم گیری در مورد خصوصی سازی را فراهم آورد و این مشارکت باید در چارچوب نظارتی و حقوقی نهادینه شده ای صورت پذیرد (رک به 1998 Juskow; 2002 Kirkpatrick; 2004 Parker and Kirkpatrick). همانگونه که در شمار رو به رشدی از کشورهای در حال توسعه آشکار شده است، مشورت عمومی نه تنها مشوق دربرگیرندگی، یکی از عناصر مهم سرمایه اجتماعی است بلکه برای سرمایه گذار نیز فرصت ارزیابی دقت نمایندگی هایی را فراهم می آورد که توسط دولت صورت می پذیرد و نیز کسب اطلاع از انتظارات مصرف کنندگان و آمادگی آنها برای پذیرش تعرفه هایی که درمورد خدمات شهری هزینه هارا پوشش می دهند.

1. Society-Building

به علاوه فرآیند مشورت عمومی با میزانی از آسودگی خیال برای سرمایه گذار همراه است، چرا که پیش رو یک سیاست شفاف وجود دارد که در وفاق ملی ریشه دارد و می تواند هزینه ریسک کشور را پایین تر آورد و در افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی منعکس شود، ویژگی هایی که مشخصه برنامه خصوصی سازی در کشورهای چون مالزی، بوتسوانا، آفریقای جنوبی و موریس است. همچنین فرصت اخذ امتیازات ویژه را که از کارآیی خصوصی سازی و بنابراین توسعه می کاهد، کاهش می دهد. به همین ترتیب، از فرصت سودجویی توسط مقامات دولتی که در تمامی مذاکرات خصوصی سازی که در پشت درهای بسته صورت می پذیرند وجود دارد (Stiglitz 2002, 58) و در خصوصی سازی شرکت برق گویان آشکار است (ر.ک به فصل هشتم)، می کاهد.

۵-۳-۹- تعیین سطح و ماهیت مشارکت بخش خصوصی

برخلاف کشورهای توسعه یافته، خصوصی سازی بر اساس بسیج سرمایه های داخلی^۱ در کشورهای کم درآمد بسیار مسئله برانگیز و چالشی برای سیاستگذاران است (ر.ک به Kumar et al. 1997; Ferreira and Khatami 1996). بی تردید پایین بودن متوسط تولید ناخالص داخلی کشورهای کم درآمد در سال ۱۹۹۴ نسبت به گروه ثروتمند (ر.ک به جدول ۲-۳) به عنوان مانعی بر سر راه هرگونه مشارکت چشم گیر محلی در فرآیند خصوصی سازی این کشورها عمل می کند. به علاوه از آنجا که ۱۶ مورد از ۳۸ کشور کم درآمد در آفریقای زیرصحر (ر.ک به نمودار ۱-۳) متوسط تولید ناخالص داخلی ای کمتر از ۲۵۰ دلار دارند (Bank 1997, 214) احتمال بسیار ناچیزی وجود دارد که بتوان برای حمایت از خصوصی سازی که نیازمند سرمایه گذاری های عظیم در بلندمدت است، منابع بخش خصوصی بومی را بسیج کرد.

هر کجا که مشارکت بخش خصوصی خارجی ضروری است، دولت باید از طریق مشورت با دیگر ذینفعان به عنوان یک ضرورت حتمی، سطح این مشارکت را تعیین کند. جستجوی حمایت سیاسی ملی و عمومی نشان دهنده تعهد دولت نسبت به فرآیند و مهم‌تر از همه رویکردی شفاف و پاسخگوست؛ همچنین خطر انسداد فرآیند به دلیل تغییر دولت را کاهش می‌دهد. از این منظر رویکرد آفریقای جنوبی به بازسازی ساختاری دارایی‌های دولت یکی از بهترین مثالهای شفافیت و مشارکت است.^۱

همچنین این موضوع نیز به همان اندازه اهمیت دارد که رویکرد مأخوذه باید نگرانیهای محلی در مورد مالکیت خارجی و تقسیم فرصت‌های خصوصی - سازی را از طریق مالکیت گسترده با حضور سرمایه‌گذاران محلی، کارکنان یا دیگر گروه‌ها (همزمان با سرمایه‌گذار استراتژیک یا در آینده) منعکس سازد. همچنین رویکرد مأخوذه باید موضع دولت نسبت به جبران نابرابریهای اجتماعی به ویژه در جوامع کم‌درآمد و اجتماعاتی که سابقاً از منظر اقتصادی و سیاسی سرکوب شده‌اند را منعکس کند، همانگونه که رویکردهای مأخوذه در مالزی (Nankani 1988) و آفریقای جنوبی نشان می‌دهد.

در آفریقای جنوبی مشارکت بخش خصوصی در خصوصی سازی از چشم - انداز منحصر به فرد تشویق رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری این بخش تعقیب شد، در درون چارچوبی سیاسی - اجتماعی که در صدد بود تا اشتباهاتی را که در گذشته در مورد بخش بزرگی از جامعه روا داشته شده بود جبران کند. حفاظت از حقوق کارکنان، تعقیب اشکالی از مشارکت سرمایه‌گذار محلی در آینده (در تاریخی معین) و تضمین استخدام، شروط مشارکت بخش خصوصی خارجی در خصوصی سازی زیرساخت‌های کشور آفریقای جنوبی بود (ر.ک به (AFDB, 1999).

احتمالاً در مواردی که ضمانت‌های مربوط به مشارکت محلی و استخدام تحقق نیابد، با خصوصی سازی مخالفت خواهد شد. برای مثال در حالی که

1. See Government of South Africa, *Review of Development Since 1994*, [Http://www.Southafrica.Net/Economy/Finance/Appl.Html](http://www.Southafrica.Net/Economy/Finance/Appl.Html).

دولت تانزانیا خصوصی سازی بنگاههای دولتی را پذیرفته و فعالانه تعقیب می نمود، بسیاری از تانزانیایی ها با مشاهده فروش شرکتهای سودآور به خارجی ها (به عنوان مهمترین انتقاد) و کل فرآیند به شکل تاراج منابع عمومی، به این نتیجه رسیدند که فرآیند مختل شده است. در لسوتو اتحادیه های کارگری با ابراز نگرانی از این موضوع که اعضایشان قادر نخواهند بود در این فرآیند مشارکت جویند و احتمالاً سرنوشتی مشابه کارکنان زامبیا و ملاوی (که براساس گزارش ها شش سال است که منتظر دریافت تسویه حساب خود هستند) در انتظارشان خواهد بود، برنامه دولت برای خصوصی سازی را به اتفاق آراء رد کردند. اطلاعات ارائه شده از سوی بانک جهانی نشان می دهد که از ۱۱۶۱ پروژه که بین سالهای ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۴ تکمیل شده اند تنها ۸۰ مورد (حدود ۷ درصد) به کشورهای آفریقایی زیر صحرای مربوط می شوند (Kerf and Smith 1996, 6). بی تردید قطع نظر از مزایای خیالی که سیاستگذاران بر می شمارند، حتی اگر تنها مشکل موجود اعتراضات ناراضیان باشد، غیرمحتمل است که در این شرایط خصوصی سازی به موفقیت بیانجامد. اعتراضات کارکنان و مشترکین شرکت تلفن بلیز علیه خصوصی سازی این شرکت تلفن محلی در سال ۲۰۰۵ شاهدهی بر این مدعاست. مسائل مطروحه عدم وجود امنیت شغلی، عدم مراجعه به آراء عمومی و فقدان وفاق ملی بود.

در مواردی که هدف اعلامی دولت جلب مشارکت گسترده بخش خصوصی محلی است، سیستمی از مشوق های مالی به کار گرفته می شوند، مانند آنچه در شیلی صورت گرفت (ر.ک به Nankani 1988, 30). اما حتی وقتی یکی از اهداف دولت جلب مشارکت گسترده این بخش است، توصیه های سیاستی همراه با موافقتنامه های بخشش بدهی یا وام های دارای شرایط آسان، دستیابی به چنین اهدافی را در حوزه اقتصاد کلان تسهیل می کنند. چند کشور در حال توسعه، برای مثال تانزانیا، مالزی و زیمبابوه، به منظور فائق آمدن بر مشکلات بودجه ای و دیگر موانع، سیاست حفظ بخشی از سهام با هدف جلب مشارکت

کارکنان در آینده را اتخاذ کردند یا به تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک برای جلب مشارکت عمومی روی آوردند. برخی دیگر، برای مثال مراکش با کمک بانک جهانی، مشارکت صندوق‌های بازنشستگی محلی را با حمایت‌های مناسب تشویق نمودند که مبادا این صندوق‌ها در برابر یک شرکت خاص بی‌حفاظ گردند.

گذشته از محدودیت‌ها، ضروری است که در کشور میزبان فضای کافی برای سرمایه‌گذاری بومی حفظ شود تا اساسی برای رشد و توسعه اقتصادی در آینده شکل گیرد. برای این منظور، اگر درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی مجدداً سرمایه‌گذاری گردد، به کارآیی خصوصی‌سازی بیشتر کمک می‌شود. از این منظر، خروج درآمدهای حاصله یک شمشیر دو لبه^۱ برای کشور میزبان است و ضروری است شرایطی فراهم شود که سرمایه‌گذار احساس امنیت کند. بی‌تردید برای اتخاذ رویکردی معتبر و شفاف به فرآیند از یک طرف و صداقت سرمایه‌گذار از طرف دیگر وجود وفاق ملی ضروری است. اگر قرار است خصوصی‌سازی در توسعه نقش‌آفرینی کند، این دو چالش (رویکرد معتبر و صداقت) حتماً باید پشت سر نهاده شوند. همزمان دولتهای کشورهای در حال توسعه باید بتوانند از خصوصی‌سازی‌هایی که به شکل مناسبی به نیازهای بلندمدت کشور پاسخ نمی‌گویند اجتناب ورزند. این اجتناب، چالش دیگری برای کشورهای کمک‌دهنده و کشورهای فقیر عمیقاً مقروض است که در تلاش هستند تا بین مدیریت کاهش فقر از طریق بخشش بدهی و ارائه کمک از یک طرف و امحای فقر از طریق رشد و توسعه اقتصادی بلندمدت از طرف دیگر، توازن برقرار نمایند.

در مواردی که خصوصی‌سازی از طریق واگذاری گزینه‌ای عملی نیست، ممکن است استفاده از قراردادهای مدیریتی (البته نه مانند «سیستم مسئولیت قراردادی» چینی^۲) در میان مدت ابزاری کارآمد باشد (ر.ک به Tenev et al. 2002).

1. A Double-Edged Sword
2. China's Contract Responsibility System

نه تنها این ابزار، سیستم انگیزشی عملکرد محور^۱ را به حوزه مدیریت شرکت وارد می‌کند، بلکه به دولت نیز اجازه می‌دهد تا بدون مواجهه با سطحی از اختلالات اجتماعی که با یک رویکرد سریع‌السير همراه است، گذاری بسوی نظام اقتصادی بازاری (نه فقط یک نظام بازاری نهفته در جامعه) داشته باشد. این اولین رویکرد بسیاری از کشورهای آفریقایی، بویژه بوتسوانا، موریس و آفریقای جنوبی، به فراهم آوردن اساسی برای واگذاری کامل شرکتها در بخش‌های مخابرات و انرژی بوده است.

آخرین نکته اما نه کم اهمیت‌ترین آنها اینکه با عقد قرارداد فرصت برای فساد سیاسی افزایش می‌یابد. موارد متعددی وجود دارد که در آنها سیاستمداران با عقد قراردادهای دولتی خدمات دوستان خود را تلافی کرده‌اند. با وجود فساد فراگیر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، عقد قرارداد ابزار دیگری در دست سیاستمداران و مقامات دولتی فاسد است که به نظر می‌رسد، به این قراردادها به عنوان جواز دستیابی به کمک‌های خارجی و وام‌های کم‌بهره می‌نگرند.

۴-۹- بسوی نظریه‌ای جدید در خصوصی سازی

بنابراین از منظر توسعه، پویایی خصوصی سازی به عنوان عامل تغییر^۲ در کشورهای در حال توسعه باید از منظر منطق و ویژگی‌های ایدئولوژیکی آن و نیز بر حسب کارایی آن در زمینه توزیع ارزیابی گردد. از این منظر، ابعاد دستیابی محرومان به خدمات و توانایی آنها برای انباشت دارایی و تأثیر آن بر مشارکت سیاسی و مدنی (که به عنوان شاخص‌های ابزاری و نیز ضروری توسعه دیده شده‌اند) به مهمترین معیارها بدل می‌شوند. از این رو این موضوع که برنامه‌های خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه ذاتاً مسائل گسترده‌تر توسعه را مد نظر قرار داده‌اند یا خیر، اصولاً به این موضوع بستگی دارد که آیا سیاست‌های

1. Performance-Based Incentive System
2. Change-Agent

خصوصی سازی متأثر از سیاستها و سازوکارهای کاهش نابرابری اجتماعی بوده اند یا نه؛ موضوعی که بی نهایت در سطح کشورهای توسعه یافته مهم و در تحلیل های گذشته از خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه، مفقود است.

بنابراین خصوصی سازی به عنوان یک نظریه در دنیای پس از جنگ سرد نه تنها باید معرف شاخص های این دوران باشد، بلکه باید محتاطانه برای شناخت این شاخص ها تلاش کند. باید بروندهای آنرا نه صرفاً براساس نتایج سنتی اقتصادی بلکه مهم تر از آن بر حسب کارآیی توسعه ای ارزیابی کند، به ویژه این موضوع که چگونه برای تعقیب رشد فقرزدا محور، مزایا و فرصتها در بین ذینفعان توزیع می شود. در این رویکرد، کارآیی شرکت و اختصاص منابع (که برای اقتصاد ارتدکسی بنیادی است) نسبت به ملاحظات رشد فقرزدا محور در اولویت ثانویه قرار می گیرد. همچنین به گسترش دموکراسی بیشتر از زاویه حکمرانی مشارکتی و ترویج مشارکت عمومی در فرآیندهای کنترل و ارزیابی نگریسته می شود و نیز «تغییر رژیم» در سیاست خارجی ای نهفته است که بر اساس رهبری (و نه سلطه طلبی) استوار بوده و در سطح جهان کاملاً قابل دفاع است و سپس ترجیحاً از داخل تعقیب می گردد.

در صورت شکست در تعقیب رویکردی جامع، آن گونه که شرح آن رفت، فقرا همچنان به صورتی نابرابر از سرمایه گذاری مستقیم خارجی و حتی کمک برای توسعه بهره خواهند برد و نابرابریهای اقتصادی و اجتماعی که خود را در شورش های داخلی و تندروری ناراضیان نشان خواهد داد، همچنان شاخصه معرف کشورهای در حال توسعه خواهد بود.

مایه بسی تاسف است که حتی پس از ۲۴۰۰ سال همچنان گفتمان مسلط^۱ می گوید «حق جای خود را به زور می دهد؛ اقویا کاری را که می خواهند می کنند و ضعفا آنچه را که باید» (توسدید). از این رو، ضروری است همیشه پیش فرض های خود و این گفتمان مسلط که آنها را شکل می دهد، را مورد بازنگری

1. Dominant Discourse

قرار دهیم. در واقع همانگونه که نیچه سفارش کرده باید آهسته، عمیق و محتاطانه بخوانیم و درها را باز بگذاریم.

فهرست منابع

- Adam, C. *et al.*, (1992), *Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries*, (London: James Currey).
- African Development Bank (1999), *African Development Report 1999*, (New York: Oxford University Press).
- Amsden, A., (1989), *Asia's Next Giant, South Korea and late Industrialization*, (New York: Oxford University Press).
- Baker III, J., (1987), 'Leadership and Cooperation', in Miljan T. (ed.).
- Bang, N., (1990), 'Short-Term Money Markets in Korea: Reconstructions and Deregulation', in Gayle *et al.* (eds).
- Baker, P. (1991), *The Development Frontier: Essays in Applied Economics*, (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- Baumol, W., *et al.* (1988), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich).
- Berg, E. and Shirley, M. (1988), 'Divestiture in Developing Countries', *World Bank Discussion Paper 11*, (Washington, DC: World Bank, 1988).
- Berry, R., (1997), *The Economy, in Eastern Europe and The Commonwealth of Independent States*, 3rd. Edition, (London: Europa Publications Limited).
- Bhagwati, J., (1988), *Protectionism*, (Cambridge Mass: The MIT Press).
- Blasi, J., and Shleifer, A., (1996), 'Corporate Governance in Russia: an Initial Look', in Frydman, *et al.* (eds).
- Böhm, A. (ed.) (1995), *Privatization in Central & Eastern Europe 1994*, (Dunajska, Slovenia: CEEPN).

Borish, M. and Noel, M., (1996), 'Private Sector Development during Transition: The Visegrad Countries', World Bank Discussion Papers, 318, (Washington, DC: World Bank).

Borrell, B. and Duncan, R. (1992), 'A Survey of the Costs of World Sugar Policies', The World Bank Research Observer, vol. 7, No 2 July 1992, (Washington, DC: World Bank).

Boycko, M. *et al.*, (1996), Privatizing Russia, (Cambridge, Mass: MIT Press). Buchanan, P., (2002), The Death of the West, (New York: Thomas Dunne Books, St. Martin's Press).

Campbell, *et al.* (eds) (1976), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, vol. 1., (Oxford: Clarendon Press).

Campbell White, O. and Bhatia, A. (1998), Privatization in Africa, (Washington, DC: World Bank).

Carson, R., (1997), Comparative Economic System, vol. 1. (2nd edn), (London: M.E. Sharpe).

Ceska, R. 1995 'Privatization in the Czech Republic - 1994' in Böhm, A. (ed.).

Chang, C. (2004), 'Telecommunications in Guyana: From state-ownership to demopolisation?', in Cook, P. *et al.* (eds).

_____ (1997), Privatization as a Contributing Asset to Small Under-developed Countries, Unpublished Doctoral Thesis.

Cook, P. *et al.* (eds), (2004), Leading Issues in Competition, Regulation and Development, (Cheltenham: Edward Elgar).

Csepi, L. and Lukacs, E. (1995), 'Privatization in Hungary - 1994', in Böhm, A. (ed.).

Chase-Dunn, C., (1989), Global Formation: Structures of the World Economy, (Cambridge, Mass: Blackwell Publishers, Reprinted, 1992).

Chunan, P. *et al.*, (1996), 'International Capital Flows: Do Short-Term Investment and Direct Investment Differ?', Policy Research Working Paper 1669, (Washington DC: World Bank).

Clawson, R., (1995), 'Post-Stalin Efforts to Reform the Soviet Industrial Economy, 1953-1985', in Logue, J. *et al.* (eds).

Covarrubias, A. (1996), Lending for Electric Power in Sub-Saharan Africa, (Washington, DC: World Bank).

Crewe, I. (1989), 'Values: The Crusade That Failed', in Kavanagh, D. and Seldon, A. (eds).

Dalton, G. (ed.) (1968), Primitive, Archaic and Modern Economies, Essays of Karl Polanyi, (New York: Anchor Books, Doubleday & Co.).

Davis, J. *et al.* (2000), 'Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization', Occasional Paper 194, (Washington, DC: International Monetary Fund).

De Melo, J. and Panagaryia, 'The New Regionalism in Trade Policy', World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, (Washington, DC: World Bank).

Desai, R. and Goldberg, I. (2000), 'The Vicious Circle of Control, Regional Governments and Insiders in Privatized Russian Enterprises', Policy Research Working Paper 2287, (Washington, DC: World Bank).

De Soto, H. (1989), The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World, (New York: Harper & Row).

Dobek, M. (1993), The Political Logic of Privatization: 'Lessons from Great Britain and Poland, (Westport: Praeger).

Donaldson, T. (1989), The Ethics of International Business, (New York: Oxford University Press).

Dombusch, R. *et al.* (eds) (1989), *The Open Economy: Tools for policymakers in developing countries*, (New York: Oxford University Press, 2nd printing).

Dzisah, M. (1996), 'Privatization sale hits snag', in *Africa Business*, February 1996 (London: IC Publications Ltd).

Ernst, M. *et al.* (1996), *Transforming the Core: Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe*, (Boulder: Westview Press).

Ehteshami, A. (2003), 'Reform from above: the politics of the participation in oil monarchies', in *International Affairs*, vol. 79, January 2003, (Oxford: Blackwell).

Fadahunsi, O., (1996) (ed.), *Privatisation in Africa: The Way Forward*, (Nairobi: AAPM).

Ferreira, D. and Khatami, K., (1996), 'Financing Private Infrastructure in Developing Countries', *World Bank Discussion Paper No. 343*, (Washington, DC: World Bank).

Fletcher, C. (1995), *Privatization and the Rebirth of Capital Markets in Hungary*, (Jefferson, NC: Me Farland & Company).

Frydman, R. *et al.*, (1996) (eds), *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, (London: CEU Press).

, (1993), *The Privatisation process in Russia, Ukraine, and the Baltic States*, (London: CEU Press).

Fukuyama, F., (1999), *The Great Disruption: Human nature and the reconstitution of social order*, (New York: The Free Press).

Galal, A., (1989), 'The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending', *PPR Series*, No. 4, (Washington, DC: World Bank).

, (1991), *World Bank Discussion Paper 119*, (Washington, DC: World Bank).

Gayle, D. *et al.*, (1990), *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, (Westport, CT: Quorum Books).

Geggie, L(1991), 'Designing Major Policy Reform: Lessons from the Transport Sector', World Bank Discussion Paper 115, (Washington, DC: IBRD/WB).

Glen, J. and Sumlinski, M. (1998), 'Trends in Private Investment in Developing Countries, Statistics for 1970-1996, International Finance Corporation, Discussion Paper 34, (Washington, DC: World Bank and ITC).

Goldman, M., (2003), *The Privatization of Russia; Russian reform goes Awry*, (New York: Routledge).

Gordon, L., (1987), *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*, (Washington, DC: The Brookings Institution).

Gorbachev, M., (1987), *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*, (New York: Harper & Row).

Goto, J., (1989), 'The Multifibre Arrangement and its Effects on Developing Countries, The World Bank Research Observer, vol. 4, No 2 July 1989, (Washington, DC: World Bank).

Gray, C., (1960), 'In Search of Owners: Privatization and Corporate Governance in Transition Economies', World Bank Research Observer 11, 2, (Washington, DC: World Bank).

Greider, W., (1997), *One world, Ready or Not*, (New York, Touchstone).

Grootaert, C, & Braithwaite, J., (1998), 'Poverty correlates and indicator-based targeting in Eastern Europe and the former Soviet Union', Policy Research Working Paper, No. 1942, (Washington, DC: World Bank).

Halavàcek, J. and Mejstrik, M., (1997), 'The Initial Economic Environment for Privatization', in Mejstrik, M., (ed).

Hamilton, C., (ed.) (1990), *Textiles Trade and the Developing Countries, Eliminating the Multi-fibre Arrangement in the 1990s*, (Washington, DC: World Bank). Helleiner, G. (1997), 'Capital Account Regimes and the Developing Countries', in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. viii, (New York: United Nations).

_____, (1992), 'The IMF, the World Bank and Africa's adjustment and external debt problems: An unofficial view', in *World Development Report*, vol. 20, No., June 1992.

Hellman, J. *et al.*, (2000), 'Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition', Policy Research Working Paper 2444, World Bank Development Research Group, (Washington, DC: World Bank).

Henry, R., (1990), 'Privatization and the State Enterprise Sector in Trinidad and Tobago: Market and nonmarket issues in a Plural Political Economy', in Gayle, D. *et al.* (eds).

Husain, I., (1994), 'Why Do Some Economies Adjust More Successfully Than Others?', Policy Research Working Paper 1364, (Washington, DC: World Bank).

Joffe, J., (1989), 'The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany', in Macridis, R. (ed.).

Joskow, P. ,(1998), 'Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries', Conference Paper, 10th ABCDE, (Washington, DC: World Bank).

Kaldor, M., (2003), 'American power: from compellance to cosmopolitanism?', *International Affairs*, Vol. 79 No. 1, January 2003, (Oxford: Blackwell Publishing).

Kasekkende, L. *et al.* (1997), 'Capital Inflows and Macroeconomic Policy in Sub Saharan Africa', in *International*

Monetary and Financial Issues for the 1990s, Vol. VIII, (New York: United Nations).

Katz, B., (1992), 'Introduction: Public Enterprises in Sub – Saharan Africa', in Rexford A. *et al.* (eds).

Kaufmann, D., *et al.* (2000), 'Governance Matters: From Measurement to Action', in Finance and Development 37(2), (Washington, DC: IMF).

Kavanagh, D. and Seldon, A., (eds), The Thatcher Effect, (Oxford: Clarendon Press).

Kay, J. *et al.*, (1986), Privatisation and Regulation: The UK Experience, (Oxford: Clarendon Press).

Kelly, M. *et al.*, (1992), Issues and Development in International Trade Policy (Washington, DC: IMF).

Kessides, C., (1993), 'The Contributions of Infrastructure to Economic Development', World Bank Discussion Papers No. 213, (Washington, DC: World Bank).

Killick, T. (1995), IMF Programmes in Developing Countries, (London: Routledge).

Kirkpatrick, C. (2001), 'Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issues', CRC Working Paper Series, Paper No. 5, (Manchester: Manchester University).

Koester, U. and Bale, M., (1990), 'The Common Agricultural Policy: A Review of its Operations and Effects on Developing Countries', in The World Bank Research Observer, vol. 5, No 1, January 1990, (Washington, DC: World Bank).

Krueger, A., (1993), Economic Policies at Cross-purposes: The United States and Developing Countries, (Washington, DC: Brookings Institution).

Krugman, P., (1988), 'External Shocks and Domestic Policy Responses', in Dornbusch, R. (eds).

Krzysztof, P., (1995), 'Privatization in Poland', in Böhm, A. (ed.).

Kueczynski, P., (1982/1983), 'Latin American Debt', in Foreign Affairs.

Kumar, A., *et al.*, (1997), 'Mobilizing Domestic Capital Markets for Infrastructure Financing', World Bank Discussion Paper No. 377, (Washington DC: World Bank).

Letiche, J., (ed.) (1982), International Economic Policies and Their Theoretical Foundations, (New York: Academic Press).

Lewis, W., (1955), The Theory of Economic Growth, (London: Allen and Unwin).

Lewis, Peter, M., (1990), 'The Political Economy of Privatization in Nigeria', in Gayle, D. and Goodrich, J. (eds).

Lieberman, I. and Rahuja, S. (1995), 'An Overview of Privatisation in Russia', in Russia: Creating Private Enterprises and Effective Markets, (Washington, DC: World Bank).

Logue, J., *et al.* (eds) (1995), Transforming Russian Enterprises: From State Control to Employee Ownership, (Westport: Greenwood Press).

Macridis, R., (ed.) (1989), Foreign Policy in world Politics: States and Regions, (7th Edition), (Englewood: Prentice Hall).

Mairal, H. (1996), 'Legal and Other Issues in Privatization: The Argentine Experience', in Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, (Paris, France: OECD).

Megyery, K. and Sader, F., (1997), 'Facilitating Foreign Participation in Privatization', Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 8, (Washington, DC: World Bank).

Meier, G., *et al.* (eds.) (1984), *Pioneers in Development*, (New York: Oxford University Press).

Mejstrik, M., (ed.) (1997), *The Privatization Process in East-Central Europe*, (Norwell, Mass: Kluwer Academic Publishers).

Meltzer, A., *et al.* (2000), 'Report from the International Financial Institution Advisory Commission presented to the Senate Banking Committee in March 2000'. (On-line, <http://www.esf.Colorado.edu/roper/ifMeltzer-commission-mar00>).

Metcalf, J., *et al.* (2004), 'Competition, innovation and economic development: the instituted connection', in Cook, P. *et al.* (eds).

Michalopoulos, C., (1987), 'World Bank Lending for Structural Adjustment', in *Finance and Development*, June 1987 (Washington, DC: IMF).

Miljan, T. (ed.), (1987), *The Political Economy of North-South Relations*, (NY: Broadview Press).

Minogue, M., (2004), 'Public management and regulatory governance: Problems of policy transfer to developing countries', in Cook, P. *et al.* (eds).

Mladek, J., (1997), 'Initialization of Privatization through Restitution and Small Privatization', in *The Privatization Process in East-Central Europe*, (Norwell, Mass: Kluwer Publishers).

Moore, J., (1986), 'Why Privatize?' in Kay, J. *et al.* (eds).

, (1986), 'The Success of Privatization', in Kay, J. *et al.* (eds).

Myrdal, G., (1969), *The political Element in the Development of Economic Theory*, (New York: Simon and Schuster).

Nankani, H., (1988), 'Methods of Privatization of State-Owned Enterprises', vol. II. *World Bank Technical Papers*, No. 89, (Washington, DC; World Bank).

Narayan, D., (ed.) (2002), *Empowerment and poverty reduction: A source book*, (Washington, DC: World Bank).

Nellis, J., (1986), 'Public Enterprises in Sub-Saharan Africa', World Bank Discussion Paper no. 1, (Washington, DC: World Bank).

Page, S. *et al.* (1991), 'The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries', in Overseas Development Institute, (London: Blackwell Publishing).

Pannier, D., (ed.) (1996), 'Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies', World Bank Technical Paper Number 323, (Washington, DC: World Bank).

Park, Y. and Song, C., (1997), 'Managing Capital Flows: The Experience of the Republic of Korea, Thailand, Malaysia and Indonesia', International Monetary and Financial Issues for the 1990s, vol. viii, (New York: United Nations).

Parker, D. and Kirkpatrick, C., (2004), 'Economic regulation in developing countries: a framework for critical analysis', in Cook P. *et al.* (eds).

Poirson, H., (1998), 'Economic security, private investment and growth in developing countries', IMF Working Papers 98/4, (Washington, DC: IMF).

Polanyi, K., (1977), *The Livelihood of Man*, (New York: Academic Press Inc.).

_____, (1944), *The Great Transformation*, (Boston: Reinhart & Company).

Prebisch, R., (1982), 'The Latin American periphery in the global system of capitalism', in Letiche, J. (ed.).

, (1984), 'Five Stages in my Thinking on Development', in Meier, G. *et al.* (eds).

Rexford A. *et al.*, (eds) (1992), *Privatization and Investment in Sub-Saharan Africa*, (New York: Praeger).

Rohwer, J. (1995), *Asia Rising: Why America will prosper as Asia's economies boom*, (New York: Touchstone).

Rondinelli, D. *et al.*, (eds) (2003), *Reinventing Government for the Twentieth-first Century*, (Bloomfield CT: Kumarian Press).

Rostow, W., (1961), *The Stages of Economic Growth, A non-communist Manifesto*, (London: Cambridge University Press).

Rutland, P., (1997), (3rd edn), *The Czech Republic: The Economy in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, (London: Europa Publications Limited).

Sader, F., (1993), 'Privatization and Foreign Investment in the Developing World, 1988-1992', *World Bank Working Papers*, (Washington, DC: World Bank).

Sampson, G. and Takacs, W., (1990), 'Returning Textiles Trade to the Normal Workings of GATT: A Practical Proposal for Reform', in Hamilton, C. (ed.). Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, (New York: Alfred A. Knopf).

Serageldin, L, (1993), 'Making Development Sustainable', in *Finance and Development* December 1993, (Washington, DC: IMF).

Servén, L., (1997), 'Uncertainty, Instability, and Irreversible Investment', *Policy Research Working Paper 1722*, (Washington, DC: World Bank).

Sherrod, J., (ed.), *Privatization: A Source Book*, (Detroit: Omnigraphics Inc.). Sigmund, P., (1988), *St. Thomas Aquinas on Politics and Ethics*, (New York: W. W. Norton & Company).

Sklair, L., (1995) (2nd ed.), *Sociology of the Global System*, (London: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf).

Starr, P., (1989), 'An Academic Challenge to Privatization', in Sherrod, L(ed.). Starodubrovskaya, L, (1996), 'Russia', in Pannier, D. (ed.).

Stiglitz, J., (2002), Globalization and its discontents, (New York: W. W. Norton & CO).

Strange, S., (1987), 'Protectionism- Why Not?', in Miljan, T. (ed.).

Stromquist, N., (2002), Education in a Globalised World, (Maryland: Rowan and Littlefield).

Sword, K., (1997), 'Poland, the Economy', in Eastern Europe and The Commonwealth of Independent States, (London: Europa Publications Limited).

Tenev, *et al.*, (2002), Corporate Governance and Enterprise Reform in China: building the institutions of modern markets, (Washington, DC: World Bank/IFC).

The West Indian Commission (1992), Statistical Profile of the Caribbean Community CARICOM, (Barbados, West Indian Commission).

Tobin, J., (1998), 'Financial Globalization: Can National Currencies Survive?', Conference Paper, 10th ABCDE, (Washington, DC: World Bank). Thatcher, M., (2002), Statecraft, (New York: HarperCollins).

,(1993), The Downing Street Years, (New York: Harper Collins).

Trela, I. and Whalley, J., (1990), 'Unravelling the Threads of the MFA' in: Hamilton, C., (ed.).

Tussie, D., (1987), The Less Developed Countries and the World Trading System, (London: Frances Pinter (Publishers)).

United Nations Development Programme (1999), Human Development Report 1999, (New York: UNDP).

United Nations Department for Development Support Management Services, (1995), Performance Contracting For Public Enterprises, (New York: UN).

US Government, General Accounting Office (2000), 'Report to the Chairman and the Ranking Minority Member Committee' on Banking and Financial Services, House of 'Representative, GAO-01-8, (Washington DC: U.S. Government).

Vassilyev, D. (1995), 'Privatization in Russia 1994', in Böhm, A. (ed.).

Vickers, J. and Yarrow, G., (6th Printing) (1995), Privatization: An Economic Analysis, (Cambridge, Mass: MIT Press).

Vuylsteke, C., (1988), 'Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, vol. 1, Techniques and Implementation', World Bank Technical Paper Number 88, (Washington, DC: IBRD/WB).

Walker, W., (1987), 'Trade Does Not Need Scapegoats' in Miljan, T. (ed.). Wallerstein, I. (2005) (2nd edn), World systems Analysis, (Durham: Duke University Press).

, (1974) The Modern World System vol. (New York: Academic Press).

Wermuth, L., (2003), Global Inequality and Human Needs, (Boston: Alan & Bacon).

Williams, S., (1997), 'East Africa's tangled rail tracks' in Africa Business, February, 1997 (London: IC Publications, Ltd.).

World Bank, (1987), World Development Report 1987, (NY: Oxford University Press).'

_____, (1991), World Development Report 1991, (NY: Oxford University Press).

_____, (1993), Guyana, From Economic Recovery to Sustained Growth, (NY: Oxford University Press).

_____, (1993a), Guyana: Private Sector Development, World Bank Country Study, Washington, DC: World Bank.

_____, (1996), 'Property Rights and Enterprise Reform', in World Development Report 1996, (Washington, DC: World Bank).

_____, (1997), World Development Report 1997, (New York: Oxford University Press).

_____, (1997a), Helping Countries combat Corruption: The role of the World Bank, (Washington, DC: World Bank).

_____, (2000/2001), World Development Report 2000/2001-Attacking Poverty (New York: Oxford University Press).

_____, (2005), 'Annual Review of Development Effectiveness', Operations Evaluation Department (Washington DC: World Bank).

_____, (2006), 'World Development Report, Equity and Development', (Washington, DC: World Bank).

World Health Organisation (1998), 'Life in the 21st Century: a vision for all', in The World Health Report, 1998, (Geneva: WHO).

Yin-Fang, Z. *et al.*, (2002), 'Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatisation, Competition and Regulation', Working Paper Series, Paper No. 31, October 2002, (Manchester, University of Manchester).

Zayyad, H., (1996), 'Privatization and Commercialisation in Nigeria' in Fadahunsi, O. (ed.).

در سه دهه اخیر، تقریباً تمامی کشورهای جهان اعم از توسعه یافته و در حال توسعه برنامه های خصوصی سازی را به عنوان یکی از سیاست های اقتصادی خود برگزیده اند. در این بین فرآیند خصوصی سازی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه از جمله بحث برانگیزترین مباحث بوده و سوالات فراوانی در اذهان ایجاد نموده است.

کتاب حاضر سعی بر آن دارد با تبیین عناوینی منتخب از مباحث «خصوصی سازی و توسعه»، خواننده را نسبت به دستیابی پاسخ سوالاتش در این زمینه راهنمایی نماید. در واقع این مجموعه بر آن است تا خصوصی سازی را بر حسب کارآیی آن در مقایسه با اهداف تعریف شده اش و به صورتی بنیادی تر بر حسب نقش آن در فرآیند توسعه کشورهای در حال توسعه بازنگری کند. همچنین کتاب درصداست تشریح کند که چرا خصوصی سازی که در برخی از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی (OECD) موفق بوده، به موفقیتی برابر در کشورهای در حال توسعه دست نیافته است. از این منظر مطالب ارائه شده تلاش می نماید تا با پرسش گری درباره دستورالعمل های سیاسی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی و مقابله مسائل با مزایای مفهومی و پیش فرضهای تنویریکی پشتیبان آنها، پوسته چرایی گرایش برخی از افراد به خصوصی سازی در سطح کشورهای در حال توسعه را بشکافد و بررسی کند تا چه میزان فرهنگ کشورها و شیوه تولید با اهداف، فنون و برون دادهای این فرآیند رابطه دارند.

