

خصوصي سازي در بخش هاي رقابتي

گزارشي از وضعیت کنوني

نویسندگان
سونیتا کیکری و جان نلیس

نوع مقاله
مطالعه راهبردي

توسط
مرکز خدمات مشاوره اي بخش خصوصي، بانک جهاني

ترجمه
معاونت مطالعات و ارزيابي سازمان خصوصي سازي

فهرست

فصل اول: مقدمه	۲
فصل دوم: روندهاي خصوصي سازي	۶
فصل سوم: اثرات خصوصي سازي	۱۳
۱-۳. عملکرد شرکت	۱۴
۱-۱-۳. مطالعات مقطعي (بين کشوري)	۱۴
۲-۱-۳. کشورهای در حال توسعه	۱۸
۳-۱-۳. اقتصادهاي در حال گذار	۲۰
۲-۳. اثرات مالي و اقتصاد کلاني	۲۴
۳-۳. پیامدهاي رفاهي	۲۶
۴-۳. تأثیر بر اشتغال	۲۹
۵-۳. توزيع ثروت و درآمد	۳۲

۳۴.....	فصل چهارم : عوامل خصوصی‌سازی موفق
۳۴.....	۱-۴. تعهد و مالکیت
۳۶.....	۲-۴. مالکیت و رقابت
۴۳.....	۳-۴. شفافیت
۴۵.....	۴-۴. تعدیل تأثیر اجتماعی خصوصی‌سازی
۴۸.....	۵-۴. پیامدهای زیست‌محیطی

پیش‌گفتار

یافتن روشی بهینه برای اداره امور اقتصادی کشورها یکی از بزرگترین دغدغه‌های هر دولت در این جهان پهناور می‌باشد. از جمله معضلاتی که بسیاری از دولت‌ها علی‌الخصوص در کشورهای کمتر توسعه یافته با آن دست به‌گیریان هستند بزرگ شدن حجم دولت و گستردگی سطح دخالت آن در بسیاری از فعالیتهای غیر ضرور می‌باشد که در عمده موارد موجب بالا رفتن هزینه‌ها، کاهش بهره‌وری و کارایی، تشکیل نهادهای موازی و عدم توان مدیریت صحیح گردیده است. این مسئله سبب شده تا دولتمردان و اقتصاددانان در اندیشه چاره‌ای کارساز برای این معضل باشند. در این میان مقوله خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین راهکارها برای حل این مشکل مطرح گردیده است و در این راستا خصوصی‌سازی به شیوه‌های مختلف قابلیت اجرا یافته است، لذا تنوع انجام خصوصی‌سازی به روش‌های گوناگون، موجب فراهم آمدن زمینه وسیعی برای مطالعه و تفحص در این خصوص شده است. از آن جایی که یکی از اصلی‌ترین موانع بر سر راه خصوصی‌سازی، تصویری است که از آن در اذهان مردم به لحاظ اهداف، چگونگی اجراء و پیامدهای آن از جمله افزایش بیکاری، عمیق‌تر شدن شکاف طبقاتی بین فقرا و اغنیا و محرومیت بیشتر اقشار کم‌درآمد، وجود دارد، لذا تلاش در جهت برداشتن این مانع یکی از وظایف اساسی سازمان خصوصی‌سازی می‌باشد که در راستای انجام این وظیفه ترجمه یکی سري از مقالات مستند در زمینه خصوصی‌سازی که در برگزیده روند و اثرات خصوصی‌سازی به همراه مشکلات پیرامون این پدیده در سایر کشورها می‌باشد در دستور کار این سازمان قرار گرفته است تا در جهت شفاف شدن مسئله و ارتقاء فرهنگ خصوصی‌سازی یاری رسان باشد. کتاب حاضر به‌عنوان اولین گام در

این خصوص، اقدام به ارائه ترجمه بخشی از یک مطالعه راهبردی در زمینه خصوصی‌سازی که توسط مرکز خدمات مشاوره ای بخش خصوصی بانک جهانی انجام یافته، نموده است. این مطالعه نگاهی به مبحث خصوصی‌سازی داشته و به بررسی و موشکافی مسائل و معضلات مبتلا به دولت‌ها برای کاهش هزینه‌ها و بهبود روش‌های مدیریتی و اقتصادی از طریق خصوصی‌سازی، می‌پردازد. در این مطالعه آمارها و اطلاعات و مقایسه وضعیت تعدادی از کشورها قبل و پس از خصوصی‌سازی ارائه، و راجع به اثرات خصوصی‌سازی، عملکرد شرکت‌های خصوصی شده، اثرات مالی و اقتصادی ناشی از خصوصی‌سازی، بحث شده و آثار و نحوه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف با اشکال گوناگون حکومتی را مورد بررسی و دقت نظر قرار داده و نشان داده است که علیرغم بسیاری از پیش‌دواری‌ها و نگرانی‌های عامه مردم، خصوصی‌سازی در سطح کلان اقتصادی نه تنها موجب بیکاری و افزایش فقر نشده بلکه سبب افزایش سطح درآمد جامعه، افزایش اشتغال و استفاده بهتر از منابع تولیدی و خدماتی شده است. هر چند ذکر این نکته ضروری است که بکارگیری روش‌های مناسب و استفاده از نیروهای صادق و متخصص در رابطه با شرایط زمانی و مکانی و خاص هر جامعه، شرط لازم و ضروری برای اخذ نتیجه مثبت و کسب موفقیت در زمینه خصوصی‌سازی می‌باشد، و این مسئله نیز نباید ناگفته بماند که خصوصی‌سازی می‌تواند تبعات نه‌چندان خوشایندی را در کوتاه مدت به دنبال داشته باشد ولی مطمئناً با اجرای سیاست‌های صحیح حمایتی می‌توان تا حد زیادی مشکلات پدید آمده را کنترل نمود و با پذیرش خصوصی‌سازی به عنوان یکی از راه‌کارهای لازم‌الاجراء توسعه اقتصادی، تلاش نمود تا با اصلاح قوانین و مقررات، شاهد نتایج مثبت حاصل از انجام خصوصی‌سازی در میان مدت باشیم.

در پایان لازم است از همکاران محترم معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، جناب آقای داود خانی عضو هیات‌عامل و معاون مطالعات و ارزیابی، سرکار خانم مهنوش مفتوح مدیر مطالعات و برنامه‌ریزی و جناب آقای فریبرز قمشه مطلق که در زمینه ترجمه، هماهنگی و نظارت بر امر تدوین این مجموعه نقش بسزائی ایفاء نموده‌اند، همچنین جناب آقای سید جعفر سبحانی مدیر روابط عمومی که مسئولیت امور چاپ و انتشار کتاب را برعهده داشته‌اند و سرکار خانم سارا جهانبخش که در امر تایپ مجموعه زحمات زیادی متقبل شده‌اند، مراتب تقدیر و تشکر صمیمانه خود را ابراز نمایم.

حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارائی
و رئیس هیات‌عامل سازمان خصوصی‌سازی

فصل اول مقدمه

در پانزده سال گذشته، خصوصی‌سازی از مهم‌ترین عناصر اصلی برنامه اصلاح ساختاری کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است. در واقع، امروزه به دشواری می‌توان کشوری را یافت که برنامه‌ای را برای واگذاری تمام یا بخشی از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و یا سهام کردن بخش خصوصی در مدیریت، مالکیت و امور مالی این شرکت‌ها در پیش نگرفته باشد.

ضرورت انجام خصوصی‌سازی کاملاً به اثبات رسیده است. به‌طور کلی، شرکت‌های دولتی از عملکرد خوبی برخوردار نبوده و نیستند، به طوری که کالا و خدمات تولیدی آنها با وجود صرف هزینه‌های زیاد از کیفیت خوبی برخوردار نبوده و در مجموع به خوبی نشان داده‌اند که واحدهای اسراف‌گر و ناکارآمدی هستند. همچنین به دلیل تلاش دولت برای ایجاد و یا حفظ اشتغال، این شرکت‌ها از داشتن نیروی کار اضافی رنج می‌برند. شرکت‌های دولتی به دلیل کار کردن در فضای غیر رقابتی قیمت‌های پایینی برای محصولات خود برمی‌گزینند و این باعث زیان‌های هنگفت مالی شده چنانکه در برخی موارد میزان این زیان به ۵ الی ۶ درصد GDP کشور می‌رسد. این مسأله در وهله اول بودجه دولت و در مرحله بعدی نظام بانکی کشور را شدیداً تحت فشار قرار خواهد داد.

برای جبران بار مالی ناشی از زیان شرکت‌های دولتی، دولت ناچار از انجام اقداماتی مالی برای پوشش دادن کسری بودجه خواهد بود. افزایش مالیاتها و یا معمولتر

از آن، کاهش مخارج دولت در سایر بخش‌ها و یا ترکیبی از این دو می‌تواند از جمله این اقدامات باشد. تامین مالی زیانهای شرکتهای دولتی توسط نظام بانکی، هزینه‌های واسطه‌گری را افزایش داده و باعث کاهش دسترسی شرکتهای خصوصی به این اعتبارات شده و در کل تهدیدی برای ماندگاری نظام تامین مالی محسوب می‌شود. دولتها زیر بار فزاینده محدودیتهای مالی، از تامین سرمایه برای واحدهای وابسته به خود حتی واحدهای سودآور جهت نگهداری و تعمیرات باز می‌مانند زیرا این شرکتها مدام نیازمند توسعه شبکه و تجهیز مجدد می‌باشند.

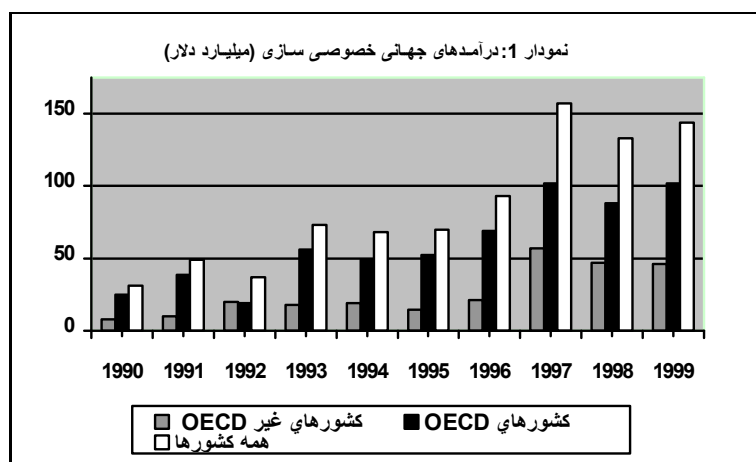
کوشش‌های متعدد در دو دهه هفتاد و هشتاد میلادی با هدف اصلاح شرکتهای دولتی با تحمیل محدودیتهای شدید بودجه‌ای، در رقابت قرار دادن آنها و انجام تغییرات بنیادی (مثلاً در انتخاب و تعیین صلاحیت هیأت مدیره، آموزش و پاداش مدیران، قراردادی کردن روابط مدیر و شرکت و مانند آن) نتایج ناچیزی در پی داشته است. در مواردی که نتایج اولیه چنین اصلاحاتی نویدبخش بود، دستاوردها غیر قابل اعتماد به نظر می‌رسید و بازگشت به حالت اولیه (پس‌روی) بسیار رایج بود. در پایان دهه ۱۹۸۰ مالکیت دولتی یکی از دلایل اصلی ناتوانی در انجام اصلاحات پایدار و اساسی در شرکتهای دولتی به شمار می‌رفت. از این موضوع چنین استنباط می‌شد که در زمینه ویژگی‌های مالکیت دولتی و مدیریت دارایی‌های پر بازده مبالغه شده و امکان ورود بخش خصوصی و مشارکت آن، کم‌اهمیت انگاشته شده است. این دگرگونی با نخستین برنامه‌های خصوصی‌سازی در انگلستان و تعدادی دیگر از کشورهای عضو OECD همراه شد و پس از آن به عنوان یک عامل بسیار اثرگذار در سراسر دنیا عمل کرد. به این ترتیب، خصوصی‌سازی به طور گسترده به یک ابزار اصلاح فعالیت شرکتهای دولتی تبدیل شد و از فشار ناشی از ناکارایی آنها بر بودجه دولت کاست.

خصوصی‌سازی با وجود مقبولیت زیاد، از همان آغاز بسیار بحث‌برانگیز بوده و مورد اتهامات سیاسی واقع شده است. نخست، کسانی هستند که ادعا می‌کنند خصوصی‌سازی منافع مالی و عملیاتی ایجاد نکرده یا منافع آن دست‌کم جبران نابسامانی‌های اجتماعی ناشی از آن، را نمی‌کند. دوم، هراسی شدید و فراگیر نسبت به منتهی شدن روند خصوصی‌سازی به بیکاری-ابتدا به صورت کوتاه‌مدت در شرکتهای واگذار شده و سپس به صورت بلندمدت و به طور کلی در اقتصاد- وجود دارد. سوم، باور عمومی بر این است که حتی اگر خصوصی‌سازی باعث افزایش کارایی شود، حجم زیادی از منافع آن عاید تعدادی از سهامداران، مدیران، دست‌اندرکاران تجارت داخلی و خارجی و افراد مرتبط با مقامات سیاسی می‌شود، در حالی که بار هزینه‌ها بر دوش افراد جامعه، به ویژه کارگران و مصرف‌کنندگان است. به علاوه، بسیاری نگران این هستند که فساد و فقدان شفافیت در فرایند

خصوصی‌سازی امکان دستیابی به اهداف مورد نظر را به حداقل رسانده و مشکلات بیشتری برای دولت در پی داشته باشد و یا مشکلات موجود را تشدید می‌کند. این گزارش با بهره‌گیری از شواهد واقعی موجود از نتایج خصوصی‌سازی، شرایطی که زمینه‌ساز موفقیت در اجرای این سیاست می‌شود را به تصویر می‌کشد. این متن عمدتاً با خصوصی‌سازی شرکت‌هایی که در بازار رقابتی فعالیت دارند، سر و کار دارد و شرکت‌های زیربنایی را شامل نمی‌شود (اینگونه شرکت‌ها خود موضوع مقاله‌ای جداگانه می‌توانند باشند)، ولی با این وجود به برخی از مباحث خصوصی‌سازی شرکت‌های زیربنایی نیز اشاره شده است. در بخش دوم مروری مختصر بر روند کلی خصوصی‌سازی در ده سال گذشته خواهیم داشت. در بخش سوم ادبیات تحقیق اثرات خصوصی‌سازی از بعد خرد و کلان اقتصادی آورده خواهد شد و سپس به بررسی اثرات آن بر اشتغال و توزیع خواهیم پرداخت. بخش چهارم به ذکر و توضیح عوامل کلیدی موفقیت در خصوصی‌سازی می‌پردازد.

فصل دوم روندهای خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در ده سال گذشته هم از نظر تعداد و هم از نظر ارزش دادوستدها از رشد چشمگیری برخوردار بوده است. در دهه ۱۹۸۰ هر سال به طور متوسط معاملات اندکی صورت می‌گرفت ولی تا پایان دهه ۱۹۹۰ متوسط تعداد دادوستدها در هر سال به حدود پانصد مورد افزایش یافت. بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹ کل درآمدهای خصوصی‌سازی در جهان بالغ بر ۸۵۰ میلیارد دلار آمریکا بوده است. بدین صورت که از میزان ۳۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰ به ۱۴۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ (نمودار ۱) رسیده است. بخش عمده درآمدهای کشورهای توسعه یافته از طریق عرضه عمومی شرکت‌های بزرگ در کشورهای اتحادیه اروپا بوده است.



منبع: محبوبی، ۲۰۰۰

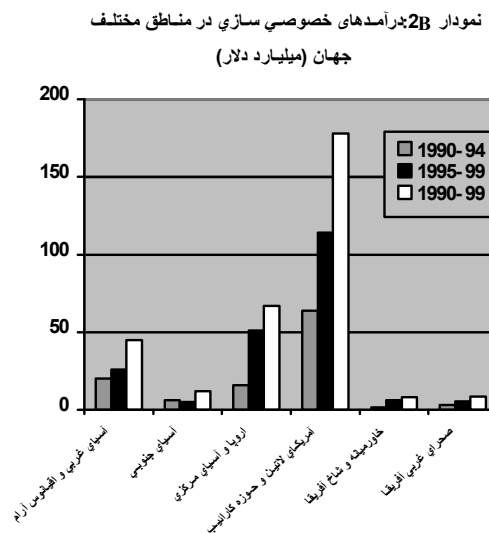
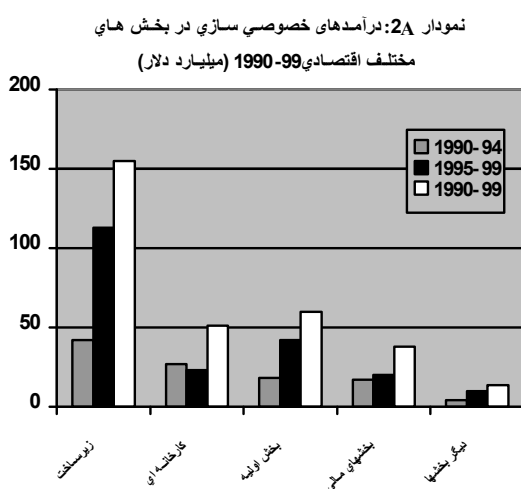
فعالیت‌های خصوصی‌سازی در کشورهای که از رشد اقتصادی خوبی برخوردارند در حال افزایش بوده است. هر چند اطلاعات موثقی در دست نیست ولی با اطمینان می‌توان بیان داشت که ده‌ها هزار شرکت فروخته شده‌اند. یک برآورد تقریبی افزایش ۲۵۰ میلیارد دلاری در درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی، بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹ را نشان می‌دهد. روند افزایش چهار برابری عواید خصوصی‌سازی بدین صورت بوده که بعد از رسیدن به نقطه اوج خود یعنی میزان ۶۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۷ به ۴۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ رسیده است.

این درآمدها عمدتاً از واگذاری تأسیسات زیربنایی از قبیل ارتباطات راه دور و نیرو آغاز گردید و با واگذاری سایر بخش‌های فرعی مشتمل بر پتروشیمی، معدن، کشاورزی و جنگلداری ادامه یافت. فروشهای بزرگ اخیر در کشورهای آرژانتین، برزیل، هند، لهستان و روسیه در بخش‌های نفت و گاز شکل گرفته است. ۱۶ درصد از کل عواید حاصل از پروسه خصوصی‌سازی بین سالهای ۹۹-۱۹۹۰ از واگذاری بخش‌های تولیدی بوده است که البته بخش عمده آن متعلق به کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و آمریکای لاتین می‌باشد. (نمودار ۲A).

از بعد منطقه‌ای چنین می‌توان اظهار نظر کرد که سهم عمده‌ای از فعالیت‌های خصوصی‌سازی کشورهای غیر عضو OECD خصوصاً از لحاظ درآمدی به کشورهای حوزه آمریکای لاتین اختصاص دارد (نمودار ۲B). کشورهایمانند برزیل، آرژانتین، بولیوی، شیلی و مکزیک در مرحله اول نسبت به واگذاری شرکت‌های کوچک و متوسط اقدام کردند و سپس برنامه خود را سریعاً به واگذاری شرکت‌های زیربنایی و امور انرژی بسط دادند چنانکه در سال‌های اخیر عمده‌ترین عواید حاصله، از فروش تأسیسات زیربنایی و یا شرکت‌های بخش انرژی در کشورهای برزیل، آرژانتین و مکزیک به دست آمده است.

بیشترین تعداد شرکت‌ها به عنوان نتیجه برنامه خصوصی‌سازی انبوه، در شرق اروپا و آسیای مرکزی فروخته شدند. پیش از سال ۱۹۹۵، هزاران شرکت در روسیه، جمهوری چک، قزاقستان، لیتوانی، مولداوی و مغولستان به بخش خصوصی واگذار شدند. ولی درآمدها به دلیل استفاده از سیستم کوپنی محدود بوده است. از سال ۱۹۹۵ همزمان با شروع فروش موردی شرکت‌های بزرگ از قبیل شرکت‌های فعال در زمینه بانکداری، حمل‌ونقل، نفت و گاز و تأسیسات زیربنایی در کشورهای استونی، مجارستان، لهستان، روسیه و اسلواکی، درآمدهای ناشی از خصوصی‌سازی افزایش

یافت. در سال ۱۹۹۹ این منطقه ۲۴ درصد از عواید خصوصی‌سازی کشورهای در حال توسعه را به خود اختصاص داد در حالی که در سال ۱۹۹۴ سهم این منطقه تنها ۱۸ درصد بود.



منبع: توسعه مالی جهانی، ۲۰۰۱.
منبع: توسعه مالی جهانی، ۲۰۰۱.

تا قبل از بحران مالی سال ۱۹۹۷ کشورهای آسیای شرقی، استراتژی متفاوتی را پذیرفته بودند که بر طبق آن زمینه‌سازی برای ورود بخش خصوصی جهت فعالیت در اقتصاد را به خصوصی‌سازی کردن شرکت‌های دولتی موجود ترجیح می‌دادند. این رویکرد برای منطقه، به جز کشور چین، که طبق سیاست اقتصادی خود وابستگی کمتری به شرکت‌های دولتی داشتند قابل اجرا بود و در مورد کشور چین نیز به دلیل موفقیت رویکرد انقلابی در اصلاحات اقتصادی این قاعده صادق بود (کادر ۱). با این وجود اوضاع تغییر یافته بعد از بحران مذکور و همچنین نیاز به مقابله با مشکلات مالی شرکت‌های بزرگ دولتی، به تأکیدی مجدد بر اجرای سیاست خصوصی‌سازی انجامید چنانکه برخی از شرکت‌های بزرگ آماده واگذاری به بخش خصوصی شدند. سهم این منطقه در عواید ناشی از خصوصی‌سازی انجام یافته در جهان در سال ۱۹۹۹ معادل ۱۲ درصد بوده است. برای آنکه عظمت واگذاری در کشور چین را درک

کنیم بد نیست بدانیم که فروش سهام اقلیت دو شرکت بزرگ چینی به تنهایی معادل نصف کل میزان خصوصی‌سازی انجام یافته توسط کشورهای اندونزی و تایلند بوده است.

درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی در خاورمیانه و شمال آفریقا در حد متوسط بوده ولی در سال‌های اخیر روند افزایشی پیدا کرده است که بیشتر به دلیل فروش شرکت‌های مخابرات و واگذاری شرکت‌های سیمانی و سایر شرکت‌های کوچک و بزرگ در مصر بوده است. در جنوب آسیا سریلانکا در نظر دارد که همه بخش‌ها (از جمله بخش‌های زیربنایی) را به بخش خصوصی واگذار کند. اما از نظر میزان درآمد، سهم عمده درآمدهای محلی را در سال‌های گذشته، هند - به دلیل فروش سهام اقلیت در شرکت‌های بزرگ - به خود اختصاص داده است (میزان تأثیر بر سطح کارایی و نتایج این شیوه فروش، بحث‌انگیز است چرا که اغلب فروش‌ها به مؤسسات مالی بوده است که خود تحت کنترل دولت بوده‌اند). میزان فروش در منطقه پایین‌ساحری آفریقا در پنج سال گذشته به شدت افزایش یافته و از ۱۷۵ مورد در سال ۱۹۹۰ به ۴۰۰ مورد در سال ۱۹۹۶ رسیده است. تا سال ۱۹۹۸ در موزامبیک، آنگولا، غنا، زامبیا، کنیا، تانزانیا و گینه بیش از ۳۰۰۰ مورد انتقال انجام شده است (کمپل وایت و بهاتی، ۱۹۹۸). ولی کوچکی شرکت‌های واگذار شده اثرات مالی را محدود ساخته‌اند؛ به این معنی که فروش این شرکت‌ها در آفریقا تنها سه درصد از کل درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه را بین سال‌های ۱۹۹۰-۹۹ به خود اختصاص داده است.

مشارکت خارجی به عنوان سهمی از درآمد کشورهای در حال توسعه با گذشت زمان افزایش یافته است که بیشتر ناشی از فروش شرکت‌ها در بخش‌هایی نظیر نفت و گاز، مخابرات و بانکداری بوده و به طور عمده در آمریکای لاتین، شرق اروپا و شرق آسیا روی داده است. سهم مشارکت خارجی به ۷۶ درصد از کل درآمد رسید و تقریباً ۳۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ ارز به همراه آورد. سهم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ۸۰ درصد بوده و بقیه سرمایه‌گذاری ترکیبی از سبد سهام بوده است.

این‌گونه گرایش‌ها در خصوصی‌سازی به همراه ورود بخش خصوصی جدید، به کاهش سهم نسبی ارزش افزوده شرکت‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی کمک نمود. ششینسکی و لوپزکالوا (۱۹۹۸) نشان دادند که سهم شرکت‌های دولتی در کشورهای صنعتی از متوسط ۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۰ به ۵ درصد در سال ۱۹۹۷ کاهش یافته است. این کاهش در کشورهای با

درآمد پایین سرعت بیشتری داشته و از نقطه اوج ۱۵ درصدی در دهه ۱۹۸۰ به ۳ درصد در سال ۱۹۹۷ رسیده است. این در حالی است که کشورهای با درآمد متوسط نیز کاهش چشمگیری را تجربه کرده اند (جدول ۱). به لحاظ اینکه اقتصاد کشورهای در حال گذار اروپای شرقی و مرکزی از درآمدهای بالاتر و پایینتر از میانگین برخوردار بوده و دارای سطح بالایی از مالکیت دولتی بوده اند چنین انتظار می‌رفت این کاهش (در سهم شرکتهای دولتی از تولید ناخالص داخلی) بوسیله استفاده از تکنیکهای خصوصی‌سازی سریع و انبوه، در تعدادی از این کشورها آغاز شود. جدول ۱. تغییر در فعالیت شرکتهای دولتی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی

(کاهش در درصد تولید ناخالص داخلی)			کشورها (به ترتیب گروه‌های درآمد)
تغییر (%)	۱۹۹۷ (%)	۱۹۸۰ (%)	
-۱۲	۳	۱۵	کشورهای با درآمد پایین
-۶	۵	۱۱	کشورهای با درآمد متوسط پایین
-۵/۵	۵	۱۰/۵	کشورهای با درآمد متوسط بالا
-۱	۵	۶	کشورهای با درآمد بالا

منبع: ششینسکی و لوپزکالوا، ۱۹۹۸

اصلاح شرکتهای دولتی در چین

چین اصلاحات بزرگ اقتصادی و اجرای برنامه آزادسازی اقتصادی خود را در سالهای پایانی دهه ۱۹۷۰ در دستور کار قرار داد و بهره‌وری اقتصاد کشور را متحول نمود. رویکرد این کشور طی بیست سال گذشته برای تغییر مالکیت شرکتهای صنعتی، به کندي و به تدریج تکامل یافته است، و طی اصلاح مالکیت در بخش کشاورزی و در مراحل آغازین فرایند، بسیار گسترده‌تر و به سرعت صورت گرفت. با آغاز سال ۱۹۷۸ دولت این امکان را برای کشاورزان مشارکتی سابق فراهم آورد که محصولات خود را هر چه بیشتر جهت ارائه در بازارهای آزاد، نگهداری و عرضه نمایند. تا پایان دهه ۱۹۸۰، تمام زمینهای کشاورزی از انحصار خارج شد و به خانواده‌ها اختصاص یافت. این خصوصی‌سازی انبوه با خصوصی‌سازی مجدد ۸۰۰ میلیون نفر را در بر گرفت. در این فرایند، نه تنها همه قیمت‌ها به طور کامل و به سرعت آزاد نشد، بلکه دولت نقش خود را در بازاریابی و تأمین اعتبار، دستکم تا اوایل دهه ۱۹۹۰ حفظ کرد و کسی اجازه فروش آزاد زمینهای اختصاص یافته را نداشت. این اصلاحات بنیادین بود و زندگی بخش عظیمی از جمعیت کشور را تحت تأثیر قرار داد. در سال ۱۹۷۸ همچنان ۷۱ درصد اشتغال در کشور چین در بخش دولتی بود.

بهره‌وری شرکتهای دولتی در بخش صنعتی با آزادسازی تدریجی قیمت‌ها و تمرکززدایی در تصمیم‌گیریهای اقتصادی افزایش یافت. دولت، همزمان، آشکالی از مالکیت صنعتی را به‌ویژه در سطح ملی ایجاد نمود که این مسأله تلفیقی موفقیت‌آمیز از مالکیت خصوصی و مشترک را ایجاد نمود. در نهایت، ورود بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مجاز دانسته شد. به این ترتیب، همه این موارد به اثبات رسید و چشم‌انداز اقتصاد چین را متحول ساخت. در سال ۱۹۹۸، بخش غیردولتی (مانند کشاورزی خصوصی) ۶۲ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌داد، در حالی که سهم شرکتهای دولتی در بازده صنعتی از ۷۸ درصد در سال ۱۹۷۸ به ۲۸ درصد در سال ۱۹۹۹ کاهش یافت. از سال ۱۹۸۷، خصوصی‌سازیهای متعددی در شرکتهای کوچک محلی و مؤسسات روستایی اجرا شد و تجربیات بیشتری از مالکیت در سطح محلی به دست آمد. خصوصی‌سازیهای کوچک، خریدهای مدیریت - کارمندی که به تعاونی عام معزوف بود را پدید آورد. بسیاری از این گونه مؤسسات بار سنگین بدهی‌های مربوط به اشتغال مازاد و تعهدات اجتماعی را بر دوش داشتند و به این ترتیب نمی‌توانستند به کار خود ادامه دهند. در سال ۱۹۹۵، ۲۲ درصد از این شرکتهای متضرر شدند. در میانه دهه ۱۹۹۰، دولت برای اصلاح فعالیت خود از طریق ایجاد شرکتهای با مسئولیت محدود و قرار دادن سهام فراوان در اختیار مدیران (برای پاسخگو نگه داشتن آنها) و با فروش، ادغام و خرید شرکتهای دولتی از سوی شرکتهای خصوصی، فعالیت گسترده‌ای را آغاز کرد. اجرای قانون ورشکستگی نیز از سال ۱۹۹۶ به ورشکستگی ۳۴۰۰ شرکت دولتی انجامید. اما فروش مستقیم تعداد اندکی از شرکتهای بزرگ و متوسط مجاز اعلام شد.

در چند سال اخیر، به دلیل افزایش شدید فشارهای مداوم بر نظام بانکی کشور، دولت قصد خود را پاکسازی و خصوصی‌سازی شرکتهای بزرگ دولتی اعلام داشته است. بسیاری از این شرکتهای با استفاده از داراییهای خود شرکتهای جدیدی برای عرضه در بازار سرمایه که خود سهامدار غالب آن محسوب می‌شوند، بوجود آوردند. به مرور زمان، ارزش سهام تا حدی کاهش یافت ولی بیشتر مؤسسات دولتی با اکثریت سهام گماکان در اختیار دولت باقی ماندند. در حالی که در برخی موارد به دلیل وجود مالکیت‌هایی با تمرکز کمتر اهسته شدن خصوصی‌سازی را سبب شده است. اغلب شرکتهای دولتی چین مازاد نیروی کار داشته‌اند و بار سنگین مسئولیت‌های رفاه اجتماعی را تحمل می‌کردند. مسئولان نسبت به حرکت در مسیری که به بیکاری فراوان و تنش‌های اجتماعی بینجامد بی‌میل هستند. آنها در صورت وجود نداشتن صندوق‌های بازنشستگی، انفعال خدمت، بیمه بیکاری یا برنامه‌های آموزشی، تمایلی به فعالیت در این مسیر ندارند و ایجاد این‌گونه موارد هم‌زمان می‌خواهد. در مورد شرکتهای بزرگتر - هم از نظر حجم معاملات و هم از نظر تعداد کارمندان - چینی‌ها به طور موقت به جستجوی مکانیزم‌های میان‌بر ادامه می‌دهند که بدون اجرایی برنامه خصوصی‌سازی باعث افزایش کارایی و سودآوری شوند. تجربیات آنها تا به امروز - و تجربه بسیاری از کشورهای دیگر - دنباله‌رو این حرکت بودند - نشان می‌دهد که مزایای کامل اصلاح شرکتهای دولتی حاصل نمی‌شود، مگر اینکه نقش دولت در فعالیت‌های این شرکتهای محدود شود. اصلاحات اقتصادی به همراه خصوصی‌سازی حتی به بهبود هر چه بیشتر عملکرد می‌انجامد.

در حالی که مشکلات شرکتهای دولتی چین به شدت حاد می‌شوند (وام‌های سنگین شرکتهای دولتی بانک‌های تجاری را فلج کرده است)، ولی با وجود این بسیاری از کشورهای در حال گذار در صورت اطمینان از تثبیت رشد و بهره‌وری در سطح کشور پذیرای چنان مشکلاتی خواهند بود. تجربه چین اهمیت و کاربرد مصلحت‌گرایی سیاسی و حفظ ظرفیت طرح و تقویت سیاست‌های برگزیده در کشور را نشان می‌دهد.
منبع: نولان (۱۹۹۵)، سازمان مالی جهانی (۲۰۰۰)، ژانگ (۲۰۰۱).

فصل سوم

اثرات خصوصی‌سازی

تاکنون مطالعات بسیاری با موضوع ارزیابی اولیه میزان دستیابی به مزایای مالی اقتصادی مورد نظر در برنامه خصوصی‌سازی انجام شده است. بیش از یکصد مطالعه در این باره صورت گرفته که خصوصی‌سازی‌ها را در همه بخش‌ها و از طریق روش‌های مختلف در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، در حال توسعه و در حال گذار در بر می‌گیرند. پیامدها و مطالعات انجام شده در این زمینه را می‌توان به پنج گروه زیر تقسیم نمود:

- اغلب ارزیابی‌های خصوصی‌سازی، به عملکرد مالی و عملیاتی مؤسسه همراه با مقایسه میزان بهره‌وری و سودآوری قبل و بعد از فروش و تغییرات در میزان بازده سرمایه‌گذاری‌ها و استفاده از ظرفیت و موارد مشابه نظر داشته‌اند. این مطالعات زمانی که به درستی انجام شوند، شواهد کافی دال بر بهبود عملکرد برنامه خصوصی‌سازی در اوضاع متفاوت و به روش‌های مختلف را فراهم می‌آورند.
- مطالعات محدود ولی رو به افزایش، به بررسی اثرات خصوصی‌سازی بر اقتصاد کلان و پیامدهای مالی آن می‌پردازد مزایای مثبت مالی و همبستگی شدید میان خصوصی‌سازی و میزان رشد اقتصادی را نشان می‌دهند.
- پیامدهای گسترده‌تر رفاهی و اقتصادی خصوصی‌سازی به صورت جامع مطالعه نشده است. با این حال، برخی ارزیابی‌های دقیق، عملکرد برنامه خصوصی‌سازی را رضایت‌بخش نشان می‌دهند و پیامدهای رفاهی در مقایسه با موارد غیرواقعی مثبت بوده است.

- تحلیل فزاینده اشتغال و بازار کار نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی همیشه به بیکاری منتهی نمی‌شود بلکه نتایج بسته به صنعت و کشور مورد بررسی متفاوت بوده است. به هنگام ارزیابی در مقابل ارقام غیرواقعی، خصوصی‌سازی اغلب به افزایش اشتغال در هر دو سطح صنعت و شرکت منجر می‌شود.
- پیامدهای خصوصی‌سازی بر درآمد و توزیع ثروت جنبه‌هایی هستند که کمتر مورد مطالعه واقع شده‌اند. با این حال، هم اکنون اقدامات قابل توجهی در این زمینه در حال اجراست.

۱-۳ عملکرد شرکت

گنجینه‌ای از اطلاعات کشورهای مختلف نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی با بهبود عملکرد مالی و عملیاتی شرکت ارتباط دارد. به دنبال اجرای برنامه خصوصی‌سازی میزان سودآوری نیز مانند میزان کارایی (که به صورت فروش واقعی به ازای هر کارمند بیان می‌شود)، بازده و سرمایه‌گذاری به طور معمول افزایش می‌یابد. این نتایج به‌ویژه برای بخش‌هایی که در حوزه‌های رقابتی مؤثری از قبیل تولید، صنعت، کشاورزی، نفت و گاز و معدن فعالیت دارند، خوشایند نیست. چنان‌که در زیر به اختصار بیان می‌شود، این نتایج در مطالعات مقطعی که کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه و در بررسی موردی، اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار را در بر می‌گیرد، به چشم می‌خورد.

۱-۱-۳ مطالعات مقطعی (بین کشوری)

آخرین و دقیق‌ترین پژوهش درباره ارزیابی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت از سوی مگینسون و نیر (۲۰۰۱) صورت گرفته است. در جامع‌ترین این پژوهش‌ها از روش مشابهی برای مقایسه عملکرد عملیاتی و مالی قبل و بعد از خصوصی‌سازی تعدادی از شرکت‌های خصوصی‌شده از طریق عرضه عمومی سهام، در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته در دوره زمانی بیشتر از سه سال استفاده شده است. (مگینسون و ناش و راندبورگ، (۱۹۹۴)؛ بوبکری و کاست، (۱۹۹۸)؛ سوزا و ناش و مگینسون، ۲۰۰۰). همان‌گونه که در مگینسون و نیر (۲۰۰۱) بیان شده است، همه این مطالعات نتایج مشابهی دارند. میانگین وزنی ارزش‌های متوسط در مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که سودآوری به صورت درآمد خالص تقسیم بر فروش تعریف شده از میزان متوسط ۸/۶ درصد پیش از خصوصی‌سازی به ۱۲/۶ درصد پس از آن افزایش یافته است. کارایی به شکل فروش واقعی (تورم تعدیل شده) به ازای هر کارمند تعریف

شده از ۹۶/۹ درصد در سال خصوصی‌سازی، به ۱۲۳/۳ درصد در دوره پس از آن رسیده است. بین ۷۹ تا ۸۶ درصد شرکت‌ها افزایش بازده سرانه کارکنان خود را داشته‌اند. نتیجه اغلب مطالعات، از نظر آمارهای اقتصادی، افزایش چشمگیر تولید و همچنین کاهش قابل‌توجه نسبت بدهی به دارایی شرکت‌ها را نشان داده و مخارج برای سرمایه‌گذاری‌های عمده به آرامی افزایش یافته است. ولی تغییرات در میزان اشتغال مبهم بوده است (برای اطلاعات بیشتر درباره اشتغال به قسمت ۳-۴ رجوع شود). دگرگونی ساختار مدیریت به‌مراه وجود انگیزه کافی و اداره صحیح، از جمله عوامل اصلی بهبود عملکرد شرکت‌ها محسوب می‌شوند. ارزیابی شواهد تجربی توسط ششینسکی و لوپزکالوا (۱۹۹۸) نیز نظریه پیامدهای مثبت خصوصی‌سازی بر میزان سودآوری و کارایی شرکت را تأیید می‌کند. آنها دریافتند که:

(۱) سودآوری شرکت‌های خصوصی‌شده، مستقل از ساختار بازار بهبود می‌یابد. با این حال، شرکت‌های رقابتی در مقایسه با شرکت‌های موجود در بازارهای غیررقابتی افزایش بیشتری را در میزان بهره‌وری نشان می‌دهند. در مورد اخیر، به زعم نویسندگان سیاست‌های قانون‌زدایی مرتبط با برنامه‌های خصوصی‌سازی برای سرعت بخشیدن به فرایند سازگاری این شرکت‌ها با استانداردهای صنعت مفید قلمداد می‌شوند.

(۲) عملکرد شرکت‌های کاملاً خصوصی‌شده بهتر از شرکت‌هایی است که تنها بخشی از آنها خصوصی شده است. بردمان و وینینگ (۱۹۸۹) در بررسی اساسی خود شواهدی برای تأیید یافته اخیر ارائه می‌کنند. آنها با تحلیل عملکرد ۵۰۰ شرکت صنعتی بزرگ غیر آمریکایی نشان دادند که شرکت‌های تحت مالکیت دولت یا با مالکیت مختلط، سودآوری و بهره‌وری کمتری نسبت به شرکت‌های بخش خصوصی دارند و نتیجه‌گیری کردند که شرکت‌های دارای مالکیت مختلط از شرکت‌های دولتی سودآورتر نبوده و نظارت کامل بخش خصوصی، و نه مالکیت جزئی، برای دستیابی به بهبود عملکرد حائز اهمیت است. می‌توان استدلال نمود که مشکلات روش‌شناختی در مطالعات مذکور ممکن است به جانبداری از خصوصی‌سازی منجر شده باشد.

نخست، مشکل مربوط به تعصب در انتخاب است. شرکت‌هایی که از طریق عرضه عمومی به فروش رفته‌اند، «سرامد» خواهند بود. به این معنی که برای احراز

صلاحیت پذیرش در بورس اوراق بهادار مدتها سودآور بوده و دارای حسابهای دقیق و به روز می‌باشند این نوع انتخاب باعث می‌شود که شرکت‌های بزرگ و دارای عملکرد مطلوب در برنامه خصوصی‌سازی فروخته شوند. پس، این امکان وجود دارد که خصوصی‌سازی باعث بهبود عملکرد آنها نشده باشد بلکه تنها شرکت‌های قوی بنیه، را به بخش خصوصی واگذار کرده باشند. به علاوه، محدودیت‌های موجود در گردآوری داده‌ها، از کشورهای در حال توسعه برای چنین مطالعاتی باعث می‌شود که داده‌های مربوط به این کشورها بیشتر از حد واقعی نشان داده شوند که خود به جهت‌گیری بیشتر منتهی خواهد شد.

مشکل دوم، وجود و یا عدم وجود یکسانی در داده‌ها می‌باشد که به عقیده برخی بر نتایج تحقیقات مؤثر واقع می‌شوند، بدین صورت ممکن است مقایسه اطلاعات حسابداری در کشورهای مختلف و در مقاطع زمانی متفاوت دشوار و آمیخته با مشکلات باشد. اغلب این مطالعات بهبود و یا رکود عمومی ایجاد شده در اقتصاد و یا محیط تجاری را در مطالعات خود لحاظ نمی‌کنند در حالی که هر دو مورد (وضعیت اقتصادی و تجاری) بر پیامدهای خصوصی‌سازی مؤثر هستند و می‌توان گفت که موجب شکوفایی اقتصادی تمام شرکت‌ها و نه فقط شرکت‌های خصوصی شده می‌شوند.

سوم، توجه به این مطلب می‌باشد که سودآوری به عنوان یک شاخص بهبود عملکرد کافی نیست چرا که بخش خصوصی طبق تعریف‌های موجود خواهان حداکثر سود است در حالی که در بخش دولتی، هدف، سود نیست.

با وجود مطالب عنوان شده تحقیقاتی که در بررسی‌های خود طیف وسیعی از شرکت‌ها از صنایع و کشورهای مختلف و در دوره‌های زمانی متفاوت در نمونه آماری خود داشته‌اند بعد از بررسی‌های مقایسه‌ای خود جمیعاً بر این عقیده متفق شده‌اند که خصوصی‌سازی نه فقط عملکرد بلکه سودآوری و کارایی شرکت‌ها را نیز ارتقاء می‌بخشد. در ادامه برخی از مطالعات به ذکر مشکلات روش شناختی پرداخته‌اند. برای نمونه بوبکری و کاست (۱۹۹۸) به تحلیل عملکرد ۷۹ شرکت تازه خصوصی‌شده در ۲۱ کشور در حال توسعه که خصوصی‌سازی کلی یا نسبی را بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۲ تجربه کرده بودند، پرداختند. نمونه‌ها به دلیل پراکندگی جغرافیایی و سطوح مختلف توسعه کشور و کوچک و بزرگ بودن شرکت‌ها در صنعت و ساختارهای مختلف بازار، تنوع داشتند. آنها همچنین به افزایش چشمگیر میزان سودآوری (بیش از میانگین ۱۲۴ درصد پس از خصوصی‌سازی)، کارایی عملکرد (میانگین میزان فروش واقعی به ازای هر کارمند بیش از ۲۵ درصد و

درآمد خالص به ازای هر کارمند تا ۶۳ درصد)، سرمایه‌گذاری ثابت (تا ۱۲۶ درصد)، اشتغال (بالای ۱/۳ درصد) و کاهش اتکا به وام و افزایش سود سهام پی بردند. تغییرات در میزان سودآوری و کارایی در کشورهای با درآمد متوسط بیش از کشورهای با درآمد پایین بود.

یکی از مهمترین مسائل ارزیابی برنامه خصوصی‌سازی، در مطالعات مقطعی (بین‌کشوری) همانند مطالعات کشوری که در زیر مورد بحث قرار گرفته است، مقایسه پیامدهای خصوصی‌سازی با مواقعی که در آن خصوصی‌سازی انجام نمی‌شود، می‌باشد. وقتی که اوضاع کلی اقتصادی برای تمامی شرکتها بهبود یابد یا موقعی که مدیران بخش دولتی و مالکان شرکتها توانایی انجام و حفظ اصلاحات را داشته باشند ممکن است بهبود عملکرد بدون تغییر در مالکیت حاصل شود. عمران (۲۰۰۱) استدلال می‌کند که در مصر این گونه بوده است. وی در مروری بر شاخص‌های شرکت‌های خصوصی‌شده و شرکت‌های دولتی در دهه ۱۹۹۰، دریافت که کلیه شرکتها صرف نظر از نوع مالکیت، اصلاح شده‌اند و این گونه نتیجه گرفت که آزادسازی عمومی در توضیح نحوه عملکرد شرکت بسیار مهم‌تر از خصوصی‌سازی است ولی همچنین می‌توان استدلال کرد که آزادسازی بدون انجام خصوصی‌سازی دستاورد اندکی در مصر به همراه داشته است و مدیران شرکت‌های دولتی تنها هنگامی که خصوصی‌سازی یک انتخاب واقع‌بینانه بوده و مشکل اصلی همچنان پا بر جا باشد، خواستار اصلاحات هستند. در چند تحقیق نیز به روش‌های مختلف موارد خلاف واقع ارزیابی شده‌اند، که قابل توجه‌ترین آنها مطالعه صورت گرفته توسط کلال، جونز، تندون و وگسلانگ (۱۹۹۴) است.

آخرین موضوع، زمان‌بندی است که هم در مطالعات مقطعی (بین‌کشورها) و هم در سطح کشور و شرکت کاربرد دارد. دی‌ونتس و مالاتستا (۱۹۹۷) و هوج (۲۰۰۰) ضمن حمایت از پیامدهای مثبت خصوصی‌سازی، استدلال می‌کنند که مقداری از بهبود در عملکرد قبل از انجام خصوصی‌سازی و به دلیل تأثیر «اعلام موضع» به خودی خود به وقوع می‌پیوندد. در واقع، تعدادی از اصلاحات بسیار دشوار اغلب طی انجام مراحل خصوصی‌سازی صورت گرفته‌اند ولی در اکثر موارد، اعلام موضع با موارد زیر همراه بوده است:

- تغییر مدیریت؛
 - بیکاری‌های فراوان و سایر معیارهای کاهش هزینه؛
 - کنار گذاشتن سایر روش‌های ناکارآمد.
- این موارد به هیچ وجه برای اجراکنندگان برنامه خصوصی‌سازی قابل قبول نیست. به علاوه، میزان تداوم

این اصلاحات در نبود واگذاری نهایی بسیار بحث‌انگیز است و بسیاری استدلال نموده‌اند و شواهد نیز نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی برای حفظ دستاوردها و ممانعت از عدول آنها ضروری است (بانک جهانی، ۱۹۹۵).

۲-۱-۳ کشورهای در حال توسعه

بیشتر مطالعات ارزیابی تأثیر خصوصی‌سازی، در کشورهای در حال توسعه، نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی باعث بهبود عملکرد شرکت‌ها شده است. برای مثال، لاپورتا و لوپز دسیلانز (۱۹۹۷) با بررسی ۲۱۸ شرکت غیرمالي خصوصی‌شده در مکزیك بین سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۱ نشان دادند که شرکت‌های دولتی در بخش‌های رقابتی و غیر رقابتی از زیان‌دهی پیش از خصوصی‌سازی به سودآوری پس از آن رسیده‌اند و این امر با کاستن شکاف موجود در عملکرد شرکت از طریق استفاده از گروه‌های نظارت در بخش خصوصی حاصل شده است. تولید واقعی ۲۵/۳ درصد افزایش نشان داد، فروش به ازای هر کارمند تقریباً دو برابر شد و میزان سود تا ۲۴ درصد رشد کرد. آنها با کنترل تغییرات دریافتند که این افزایش‌ها به طور عمده به دلیل بهره‌وری ناشی از بهبود در انگیزه و اعمال مدیریت بهتر در بخش خصوصی بوده و هزینه‌های پایین‌تر اشتغال نیز نتیجه کاهش نیروی کار بوده است.

خصوصی‌سازی در برزیل، کارایی و سودآوری شرکت‌های دولتی را بهبود بخشید (ماسه‌دو، ۲۰۰۰). شرکت‌های دولتی بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۴، پیش از آغاز برنامه خصوصی‌سازی، ضعیف عمل می‌کردند و نسبت سود به دارایی خالص در این دوره به طور متوسط ۲/۵- درصد بود که به ۵/۴- درصد در پایان این دوره تنزل کرد. به این ترتیب، سودهای هنگفتی پس از خصوصی‌سازی به دست آمد. برای نمونه، کارخانه بزرگ فولادسازی که زیان‌های سنگینی داشت، سودآور شد و میزان سرمایه‌گذاری به میزان شگفت‌انگیزی افزایش یافت. سود بیشتر، درآمد مالیاتی بیشتری برای دولت در پی داشت و شرکت، پرداخت سود به سهامداران را آغاز کرد. پین‌هرو (۱۹۹۶) در گزارشی دیگر به تحلیل عملکرد ۵۰ شرکت دولتی برزیلی در قبل و بعد از انجام خصوصی‌سازی به روش مشابه بررسی‌های مکینسون پرداخت. او به این نتیجه رسید که خصوصی‌سازی باعث بهبود چشمگیر عملکرد می‌شود، به‌ویژه زمانی که با روش تغییر در نحوه نظارت، به جای فروش حداقل سهام، صورت گیرد. این نتایج در مورد شرکت‌هایی که به تازگی به فروش رسیده‌اند، به صورت مستدل‌تر نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در صورت همراهی با انجام آزادسازی اقتصادی بهتر عمل می‌کند. حذف موانع ورود

و خروج، تحمیل نرخ‌های بهره مثبت و کاهش دستیابی به منابع بودجه در زمرة این معیارها هستند. بیشتر گزارش‌های موفقیت‌آمیز به کشورهای با درآمد بالا و یا متوسط اختصاص دارد ولی با این وجود خصوصی‌سازی در کشورهای با درآمد پایین که از وجود شرایط نامساعد بازاری و سرمایه‌گذاران محتاط رنج می‌برند نیز به پیامدهای مثبتی منجر شده است. شرکت‌های خصوصی شده در کشورهای پایین‌صحرایی آفریقا از طریق سرمایه‌گذاری‌های جدید، ظرفیت را افزایش داده، فناوری‌های جدید ارائه کرده و بازارهای خود را گسترش داده‌اند (بهاتیا و کمپل وایت، ۱۹۹۸). در غنا فروش شرکت‌های خصوصی شده تا ۷۱ درصد افزایش یافت. میزان سرمایه‌گذاری در ده شرکت خصوصی شده در تانزانیا ۲/۵ برابر بیش از ۱۷ شرکت واگذار نشده بود. مطالعه جداگانه عملکرد قبل و بعد از خصوصی‌سازی در مورد شانزده شرکت خصوصی‌شده از طریق عرضه عمومی سهام طی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ در آفریقا افزایش قابل توجه میزان مصرف سرمایه از سوی شرکت‌های خصوصی‌شده را نشان داده است، اما تغییرات سودآوری، کارایی و بازده ناچیز بوده است (بوبکری و کاست، ۱۹۹۹).

در گذشته برخی دولتها برای افزایش درآمد یا کسب حمایت عمومی به واگذاری سهام اقلیت (سهام غیر مدیریتی) و انتشار سهام به مؤسسات مالی تحت کنترل دولت (در هند)، به کارگران (در مصر) یا به عموم مردم (بانک‌های بنگلادش) اقدام کرده‌اند و هیچ یک از این اقدامات تغییرات عمده‌ای در عملکرد این شرکت‌ها را در پی نداشت. در مجموع، نگهداری سهام اکثریت (سهام مدیریتی) توسط دولت بهبود عملکرد شرکت را باعث نشده است. مشکل اصلی، انجام تغییرات ناچیز در نحوه اداره این شرکت‌هاست. با این حال، خصوصی‌سازی جزئی در مالزی نتایج مثبتی داشته است (گلال و دیگران، ۱۹۹۴) که البته بیشتر به دلیل وجود قانون مشخص و اجبار مدیران به واکنش در برابر فشارهای بازار بوده است. سهامداران خصوصی، دولت را برای انجام اصلاحات به سمت تصمیم‌گیری‌های اقتصادی منطقی‌تر تحت فشار قرار می‌دادند. فروش اکثریت یا کل سهام یک شرکت به سرمایه‌گذاران استراتژیک از بروز مشکلات انگیزه‌ای (مدیریت) و قرارداد مربوط به خصوصی‌سازی که در حالت واگذاری حداقل سهام پیش می‌آمد جلوگیری می‌کند. این روش می‌تواند با فروش سهام به کارمندان و عموم مردم در تلاش برای اشتراك ثروت و کسب حمایت عمومی در مورد خصوصی‌سازی همراه شود. این رویکرد در شیلی، جامائیکا و استونی، در وضعیت‌های متفاوت کارکرد

خوبی داشته است.

به طور خلاصه، شواهد تجربی در مورد کشورهای که اقتصاد در حال گذار ندارند بیانگر این است که خصوصی‌سازی تأثیر مثبتی بر عملکرد مؤسسه دارد. با وجود تمامی مباحث و مشکلات روش شناختی موجود در ارزیابی اثرات خصوصی‌سازی، با در دست داشتن شواهدی کافی از کشورها و بخش‌های مختلف، می‌توان چنین اذعان کرد که خصوصی‌سازی شرکتها در بازارهای رقابتی موجب ارتقای شگرفی در کارایی، سودآوری، بازده و مخارج سرمایه‌گذاری آنها خواهد شد.

۳-۱-۳ اقتصادهای در حال گذار

ارزیابی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت، به‌ویژه در اقتصادهای در حال گذار، دشوار است. تغییرات و دگرگونی‌های همزمان اجتماعی و اقتصادی، تفکیک پیامدهای خصوصی‌سازی از سایر عوامل را مشکل‌تر می‌سازد. افزون بر این، کمبودهای تحلیلی و اطلاعاتی، به‌ویژه در اقتصادهای در حال گذار، مانند اقتصاد کشورهای اتحاد شوروی سابق، جدی‌تر هستند. به تازگی، ارزیابی‌های متعددی با هدف مقابله با این مشکلات آغاز شده است. بررسی‌های اخیر به طور کلی نشان می‌دهند که با وجود تفاوت فاحش میان کشورهای شرق و مرکز اروپا که شامل کشورهای حوزه دریای بالتیک و کشورهای اتحاد شوروی سابق، جدای از کشورهای حوزه دریای بالتیک نیز می‌شود، خصوصی‌سازی در آنها پیامدهای مثبتی به بار آورده است.

ژانکف و مورل (۲۰۰۰) جامع‌ترین و دقیق‌ترین بررسی را روی ۱۲۵ مطالعه تجربی درباره اقتصادهای در حال گذار انجام دادند. آنها با ارائه شواهد کافی که از مطالعات مختلف بدست آمده است چنین استدلال می‌کنند که در بیشتر کشورهای در حال گذار، مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی، زیرساخت‌های بهتری را برای انجام بهتر فعالیت‌های اقتصادی شرکتها فراهم می‌آورد (شرکتها را برای بقا و شکوفایی در اقتصاد مبتنی بر بازار رقابتی آماده‌تر می‌سازد). ولی تفاوت‌های منطقه‌ای آشکار است؛ یعنی تأثیر خصوصی‌سازی در کشورهای شرق و مرکز اروپا بیش از دو برابر کشورهای اتحاد شوروی سابق می‌باشد.

یک راه برای توجیه نتایج متفاوت منطقه‌ای، توجه به نوع مالکیت‌هایی است که از روش‌های مختلف فروش ایجاد می‌شود. در کشورهای شرق و مرکز اروپا مانند استونی، مجارستان و لهستان که شرکتها به روش فروش تجاری خصوصی شده‌اند مالکیت در اختیار مالکان متمرکز استراتژیک که اغلب خارجی و بهره‌وری بسیار

بیشتری نسبت به مالکان داخلی داشتند، قرار گرفت. کشورهای اتحاد شوروی سابق که طبق اسناد موجود بر خصوصی‌سازی انبوه از طریق سیستم کوپن متکی هستند نتایج مثبت کمتری به دست آوردند. چنین روشهایی منجر به مالکیت مدیران و کارکنان داخلی شرکت در حال خصوصی‌سازی می‌شد و به طور اساسی از شیوع سهامداری خرد در میان عامه جلوگیری می‌کرد و به عبارتی فرصت برابر مالک شدن را برای همه قایل نمی‌شد. با این وجود، حتی در این موارد نیز شواهد اندکی دال بر لطمه به عملکرد شرکت به دلیل اجرای برنامه خصوصی‌سازی وجود دارد؛ به استثنای نمونه بسیار مهم خصوصی‌سازی در روسیه که به نظر می‌رسد شرکت‌های واگذار شده به کارگران عملکرد ضعیفتری نسبت به شرکت‌های دولتی داشته‌اند (کادر ۲). به طور کلی، شرکت‌های خصوصی‌شده‌ای که توسط افراد دارای اطلاعات پنهانی (افراد داخلی شرکت) اداره می‌شوند، دارای حداقل کارایی هستند. ولی حتی این گونه شرکت‌ها نیز بهتر از شرکت‌های دولتی عمل می‌کنند؛ با این وجود شرکت‌های تجاری‌شده و با مدیریت‌های تغییر یافته و یا هیأت مدیره مستقل عملکردی بهتر از شرکت‌های دولتی داشته‌اند (توجه داشته باشید که در کشورهای با اقتصاد در حال گذار، بخش‌های خصوصی تازه وارد بهترین جریان برنامه هستند و زمینه‌هایی را که هرگز در دست دولت نبوده است، به دست می‌گیرند). علاوه بر روش فروش شرکت‌ها، بخش مهم دیگر ماجرا توجیه نتایج متفاوت منطقه‌ای به صورت تفاوت سطوح توسعه نهادی و رویکردهای سیاست‌گذاری با توجه به ورود شرکت‌های جدید و اعمال محدودیت‌های شدید بودجه‌ای است.

خصوصی سازی در روسیه

در روسیه مالکیت بیش از هفتاد درصد شرکتها به دنبال اجرای برنامه خصوصی سازی رسمی در سالهای ۹۴-۱۹۹۲ به دارندگان اطلاعات پنهان شرکتها (افراد داخلی شرکت) منتقل شد. انتظار این بود که این مالکان درهای شرکتها را به روی افراد خارج که پول و تخصص داشتند، بگشایند. پیشبینی می شد صندوق های سرمایه گذاری تازه تاسیس به این جریان کمک کنند ولی مالکان جدید نسبت به از دست دادن کنترل خود بر شرکت بی میلی نشان می دادند و سرمایه گذاران خارجی در وضعیت نابسامان و بی قانون، بسیار محتاطانه عمل می کردند. در نتیجه، هیچ یک از سرمایه گذاران جدید با صندوق های سرمایه گذاری روسیه در تغییر و تمرکز مالکیت در بازار ثانویه توفیقی به دست نیاوردند و پیامد آن هم تنها یک بازسازی محدود بود. فروش های نقدی غیر شفاف شرکت های بزرگ روسیه و برنامه مشهور «وام برای سهام» به فرهنگ دزدسالاری کمک کرد یا باعث ایجاد آن شد. به این معنی که بسیاری از شرکت های مستعد با قیمت های پایین به گروه های کوچک سرمایه گذاران انتقال یافتند (بلک، کراکمان، تاراسوا، ۲۰۰۰). با این وجود، برخی تحلیلگران (مانند باربریس، بویکو، شلیفر و سوکانوا، ۱۹۹۶؛ ارل، ۱۹۹۸؛ ارل و استرین، ۱۹۹۸) به این نتیجه رسیدند که خصوصی سازی در روسیه، دست کم در شرکت های که سرمایه گذاران خارجی در حفظ کنترل خود در مقابل افراد متفرقه به موفقیت رسیده اند، به بهبود عملکرد شرکت منتهی شده است. آنها همچنین از عدم پرداخت قیمت مناسب از طرف سرمایه گذاران جدید برای تصاحب شرکتها آگاهی دارند و می دانند که روش های فروش نیز شفاف نبوده است.

چگونه می توان در مورد مسئله پیچیده و دشوار روسیه با اطمینان اظهار نظر کرد؟ بدیهی است که خصوصی سازی، رقابت و تشدید محدودیت های بودجه ای، همه، کارایی خصوصی سازی را در روسیه بهبود بخشیده اند. افزایش سهم مالکیت خصوصی، بر فروش واقعی به آزای هر نفر نیروی کار افزوده است، در حالی که بارانه ها باعث کاهش سرعت بازسازی می شوند (ژانکف، ۱۹۹۹). مالکیت خارجی قابل توجه (بیش از سی درصد) به طور قطع با بازسازی و مالکیت مرتبط است. اگر روسیه قادر به اعلام مزایای دارایی های بالقوه خود برای سرمایه گذاران خارجی بود، وضع اقتصادش بهتر از امروز می بود و شاید سریع تر به رشد مثبت می رسید و امکان پرهیز از برخی مشکلات فراهم می شد.

در اینجا دو پرسش مطرح می شود:

۱. آیا خصوصی سازی به افزایش کارایی منتهی شد؟
۲. آیا خصوصی سازی رفاه یا عدالت اجتماعی را افزایش داد؟

نظر همه ناظران، افزایش شدید نابرابری ها پس از اجرای روش های خصوصی سازی در روسیه است. ولی چاره چیست؟ مالکیت دولتی مستمر؟ می توان گفت که خصوصی سازی قاسد و بسیار ناعادلانه «وام برای سهام» در روسیه سرانجام به افزایش کارایی شرکت های جانشین منجر شد. اما چگونه؟ مدیرانی که از طرف افراد صاحب نفوذ تعیین می شوند، خود را بهتر و شایسته تر از مدیران پیشین منصوب دولت نشان می دهند. مالکان و مدیران این شرکتها پس از کسب ناعادلانه و اولیه دارایی ها و پس از سالها رفتار به سبک غرب وحشی، هم اکنون به سودها و مزایای علاقمندتر شده اند و از بهبود بلندمدت رونق دارایی ها از طریق یک بازار منظم و قانونمند حمایت می کنند. شواهد اخیر نشان می دهند که امروزه تقریباً همه شرکت هایی که با طرح «وام برای سهام» خصوصی شده اند، سودآور و بسیار پررونق تر از زمانی هستند که متعلق به دولت بودند. در واقع، صاحبان کنونی برای کسب این گونه دارایی های بالقوه فراوان، مبلغ ناچیزی پرداخت کرده اند؛ یعنی سهم دولت و مالیات پردازان آن از این انتقال ناچیز بوده است. به علاوه، این تجربه باعث بدبینی مردم روسیه نسبت به برنامه خصوصی سازی و به طور کلی صداقت و صلاحیت بخش خصوصی و دولتی شده است.

در مجموع، خصوصی‌سازی در روسیه باید به شکلی بهتر و به روشی که بخش عمده آن مستلزم هزینه‌های بالایی سیاسی و اجتماعی نبود، انجام می‌گرفت. پیامدهای آن جزیان اکنون در دست بررسی است. با این حال، استدلال بی‌نیازی روسیه از خصوصی‌سازی و باقی ماندن انبوهی از شرکتها در مالکیت دولت، درحالی که این کشور سعی در انجام تدریجی اصلاحات و ایجاد محیط مناسب برای دادوستد بیشتر دارد، ممکن است کاملاً غیرواقع‌بینانه باشد. گواه این مطلب، گزارش‌های ضعیف و ناموفق کشورهای بلاروس و ازبکستان است که رویکرد «حرکت تدریجی» را آزموده‌اند. منبع: نلیس، در دست چاپ.

پژوهش دیگری در باب پیامدهای خصوصی‌سازی در اقتصادهای در حال گذار، توسط هاوریلیشین و ملگتیگان (۱۹۹۹) صورت گرفت. آنها استدلال کردند که تغییر مالکیت برای بازسازی و بهبود عملکرد شرکت کافی نخواهد بود و قرارگرفتن در صحنه رقابت و اعمال محدودیت‌های شدید بودجه‌ای بسیار مهم‌تر است. یافته‌های مهم آنها شامل موارد زیر است:

۱. شرکت‌های خصوصی تقریباً بهتر از شرکت‌های دولتی عمل می‌کنند؛ به این معنی که هرگونه برنامه خصوصی‌سازی بهتر از بی‌برنامگی است (بار دیگر به مورد استثنائی مهم خصوصی‌سازی در روسیه توجه کنید). اما شکل خصوصی‌سازی نیز مهم است چرا که فشارهای رقابت و محدودیت‌های شدید بودجه‌ای را در پی دارد.

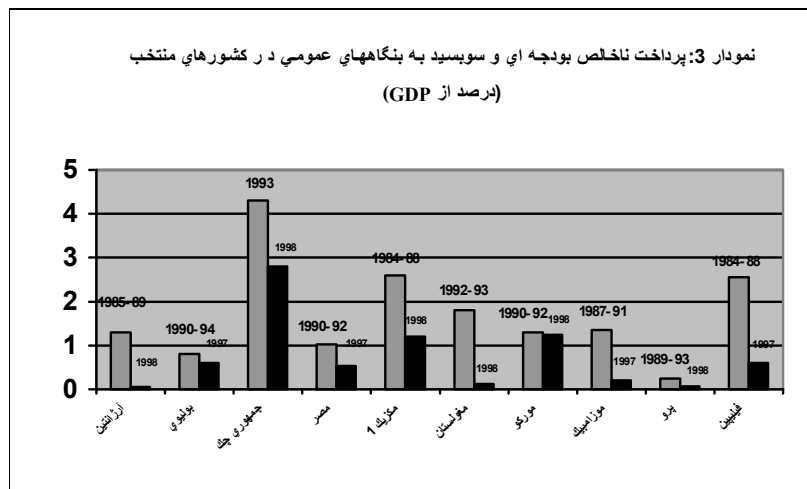
۲. شرکت‌های خصوصی جدید به همراه شرکت‌هایی که به تازگی خصوصی شده‌اند و تحت مدیریت افراد خارج از شرکت (داخلی یا خارجی) قرار دارند، بهترین مجریان هستند.

به طور متوسط، تأثیر مالی و اقتصادی برنامه خصوصی‌سازی در دوران گذار، مثبت بوده است. مانند سایر موارد، صاحبان بخش خصوصی در دوره گذار اقتصادی، مؤثرتر و کاراتر از دولت هستند. این نتیجه هشدار دهنده است ولی می‌توان گفت که یافته‌ها چندان مستدل نیستند. برای مشاهده محدودیت‌های رویکردهای دیگر، تنها به ملاحظه کشورهای در حال گذار که خصوصی‌سازی یا سایر اصلاحات را به تعویق انداخته یا از آنها منصرف شده‌اند، نیاز داریم. با این حال، گستردگی و سرعت پیشرفت در اجرای برنامه خصوصی‌سازی در دوره گذار که قسمت عمده آن در کشورهای دچار مدیریت دولتی ناکارآمد، نظام‌های قانونی ضعیف و ظرفیت‌های ساماندهی پایین به وقوع می‌پیوندد، در مورد بازارهای مالی و سرمایه به فساد بیشتر، بی‌عدالتی، ربوده شدن موجودی، دادوستد دارندگان اطلاعات نهانی و کلاهبرداری از سهامداران اقلیت- به‌ویژه افرادی که سهام خود را از طریق واگذاری و سیستم کوپنی به دست آورده‌اند- منتهی می‌شود. از نظر سیاسی و اجتماعی، این مسئله هزینه‌بر تشخیص داده شده است و به طور خلاصه، حرکت

به سمت خصوصی‌سازی و مالکیت خصوصی ضروري بوده ولي بايد به نحو مطلوب‌تري صورت گیرد.

۲-۳ اثرات مالي و تاثيرات آن بر اقتصاد کلان

مطالعات اخير درباره تأثير خصوصی‌سازی بر امور مالي و اقتصاد کلان، مزایاي مثبت، عظيم و چشمگیر خصوصی‌سازی را نشان مي‌دهد (آزوسكي، ریچاردسون، دیویس و بارنت، ۲۰۰۰). دولت‌ها پس از اجرائی برنامه خصوصی‌سازی از نظر مالي نسبت به دوره قبل از آن موفق‌تر هستند. عواید مادي حاصل از اجرائی برنامه در ۱۸ کشور مورد بررسی، بالغ بر ۲ درصد تولید ناخالص داخلي بوده است. بهبود اوضاع مالي در طول زمان به دليل اندوخته شدن دریافت‌هاي حاصل از خصوصی‌سازی به جاي هزینه کردن آنهاست. خصوصی‌سازی پیامدهاي مثبتی بر درآمد دولت از راه‌هايی بجز عواید حاصل از فروش دارد. میزان نقل و انتقالات به دنبال اجرائی برنامه خصوصی‌سازی کاهش می‌یابد (نمودار ۳) و شاخص‌هاي گسترده‌تر حساب‌هاي شرکت‌هاي دولتي ادغام شده نشان‌دهنده کاهش شدید کسري بودجه برخی کشورهاست.



۱- بجز شرکت پترولئوس مکزیکانوس و شامل برخی نمایندگی غیر متمرکز دولت.

منبع: دیویس، اوسوزکی، ریچاردسون و بارنت، ۲۰۰۰

از نظر رشد، شرکت‌هاي خصوصی در صنایع رقابتي بسیار کارآتر از شرکت‌هاي دولتي عمل می‌کنند. بسیاری از متغیرهاي سیاست‌گذاري مانند: انضباط مالي، قیمت‌ها و آزادسازی تجاری، حذف مقررات زاید، خصوصی‌سازی و شفاف‌سازی حقوق مالکیت برای تعیین میزان رشد، اهمیت دارند. توجه به هر يك از این موارد به طور جداگانه ممکن است تأثیر محدودی بر

میزان رشد داشته باشد ولی در مجموع، ارتباط محکمی با توسعه سریع دارند. داده‌های مربوط به کشورهای در حال توسعه و در حال گذار در مطالعه صندوق بین‌المللی پول از این یافته‌ها پشتیبانی می‌کند و همبستگی شدیدی را میان رشد و خصوصی‌سازی نشان می‌دهد. در حالی که خصوصی‌سازی به تنهایی نمی‌تواند علت افزایش نرخ رشد اقتصادی در این مطالعات قلمداد گردد ولی این احتمال هم هست که به خصوصی‌سازی به دید نمایانگری از اصلاحات ساختاری نگریسته شود. این مطالعات همچنین نشان داده که بازارها و سرمایه‌گذاران به خصوصی‌سازی به عنوان علامت اصلی اعتبار و اهمیت اصلاحات می‌نگرند که هر چند غیر محسوس، ولی تاثیرگذار بر روی اوضاع کلان اقتصادی می‌باشد.

ششینسکی و لوپزکالوا (۱۹۹۸) همچنین دریافتند که خصوصی‌سازی باعث رونق مالی بخش دولتی می‌شود. کسری بودجه در دوره اصلاحات کاهش می‌یابد. کشورهای با درآمد پایین که مجریان جسوری برای برنامه خصوصی‌سازی نیستند، به طور متوسط کسر بودجه چشمگیری دارند. در کشورهای با درآمد بالا یا متوسط، خصوصی‌سازی، انتقال وجوه خالص به شرکت‌های دولتی را کاهش می‌دهد و حجم آن هنگام آغاز جمع‌آوری مالیات از شرکت‌های خصوصی‌شده افزایش می‌یابد که این مسأله عامل کمک‌کننده دیگری به تأثیر مثبت اجرای برنامه بر اقتصاد کلان است. در اغلب موارد، میزان مالیات پس از فروش از سود سهام پیش از فروش (در صورت پرداخت سود) بسیار بیشتر است. با وجود نگرانی از دشواری‌های جمع‌آوری مالیات، شواهدی دال بر سیر نزولی درآمدهای دولت از طریق مالیات‌های سنگین، از جمله در آفریقا (بهاتیا و کمپل وایت، ۱۹۸۸) آرژانتین (شیخ، ۱۹۹۶) و مکزیك (لاپورتا و لوپزدسیلانز، ۱۹۹۷) در دست است. یک مسأله مهم مالی و اقتصاد کلان در خصوصی‌سازی، استفاده از عواید حاصل از واگذاری‌هاست. هر چه عواید خالص (عواید ناخالص منهای هزینه‌های فروش که شامل واریز مالی، هزینه‌های تفکیک و مشاوره است) صرف بازپرداخت دیون داخلی و خارجی شود بهتر است چرا که باعث گسترده‌تر شدن منافع اقتصادی حاصل از آن می‌شود. چنانچه عواید فراوان و میزان مبالغ پرداخت شده چشمگیر باشد، انجام این امر به نرخ‌های پایین‌تر بهره کمک می‌کند، از استقراض و تورم می‌کاهد و نرخ رشد کلی را افزایش می‌دهد. چهار کشور زیر پوشش مطالعه I.M.F، یعنی آرژانتین، مصر، مجارستان و مکزیك، بدهی‌های دولتی ثبت شده‌ای به میزان چهل تا ۱۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی

داشتند. کاربرد عواید حاصل از خصوصی‌سازی به همراه برخی عوامل دیگر، کاهش شدید بدهی‌ها را در فاصله سال‌پیش از دوره فعال خصوصی‌سازی و آخرین سال این دوره در پی داشت و به تقویت و ثبات اقتصاد این کشورها کمک کرد. مسئله اینجاست که این عواید مدعیان بسیار دیگری نیز دارد و دولت‌ها هم ملزم به تعدیل ایده‌آل‌های اقتصادی با موارد سیاسی هستند. بسیاری از دولت‌ها (بولیوی، استونی و مجارستان) بخشی از عواید خود را صرف طرحی مانند پوشش هزینه‌های مستمری (که آن نیز شکلی از بازپرداخت بدهی‌ها که جزء تعهدات دولت است، می‌باشد)، یا یک مورد پرخطر دیگر مانند بازسازی برخی شرکت‌های اصلی دولتی، مقدم بر یا حتی به جای خصوصی‌سازی (در جمهوری چک) نموده‌اند. تجربه استفاده از عواید برای تأمین هزینه‌های جاری با فرض موقتی و یکباره بودن آن، درباره این خطر که ممکن است مصرف آن تا سطوح غیرقابل باور افزایش یابد، هشدار می‌دهد.

۳-۳ پیامدهای رفاهی

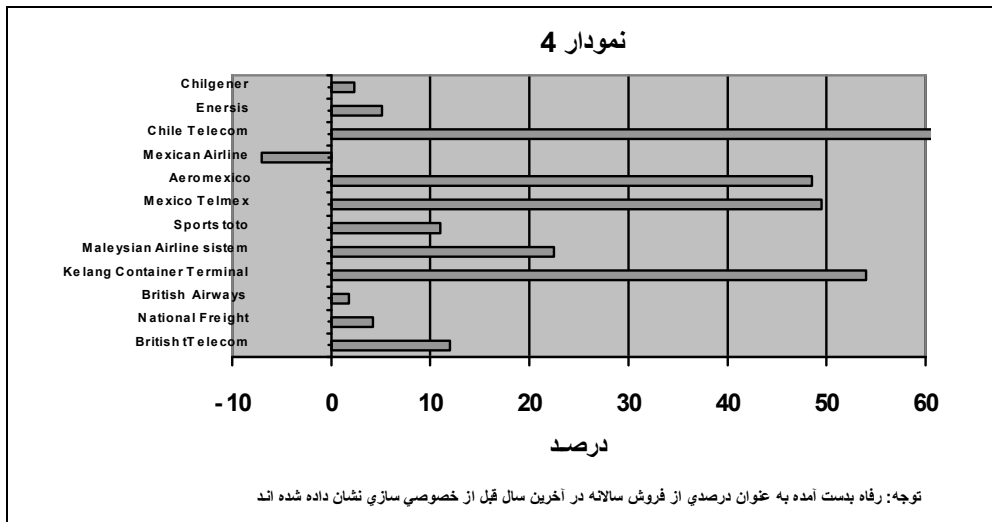
مطالعاتی که به بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌ها می‌پردازند، مباحث محدودی را به تأثیر فروش بر عاملان- و نه مالکان یا افراد خارج از شرکت- به ویژه مصرف‌کنندگان اختصاص داده‌اند. از آنجا که بیشتر شواهد نشانگر بهبود کارایی داخلی و بازده بیشتر برای صاحبان شرکت‌هاست، این فرض پیش می‌آید که رفاه اقتصادی جامعه با اجرای برنامه خصوصی‌سازی فزونی یافته است.

اما بهبود وضعیت رفاهی امری نسبی است و حتی در کشورهای که اجرای برنامه‌های متعدد خصوصی‌سازی، پیوسته عملکرد بهتر شرکت‌ها را به ارمغان آورده است و بر سود سهامداران افزوده، این مطلب به اثبات نرسیده است. ممکن است انتقال برای شرکت یا صاحبان آن سودمند باشد، اما بر میزان منافع جامعه تأثیر چندانی نداشته باشد. برای نمونه می‌توان از واگذاری یک بخش دولتی ناکارآمد و انحصاری به مالک نظارت نشده و خصوصی نام برد. نتیجه به طور قطع افزایش سودآوری شرکت، بازده بیشتر سهامداران جدید و حتی حقوق‌های بالاتر برای کارمندان، گسترش فرصت‌های شغلی و بازده بیشتر برای دولت خواهد بود. با این حال، ممکن است زیان‌های رفاهی وارد بر مصرف‌کنندگان و اقتصاد کشور- به دلیل دسترسی ناکافی یا عرضه نامطلوب تولیدات و خدمات یا قیمت‌های بسیار بالاتر آنها- از این سودها بیشتر باشند.

تعیین منافع و زیان‌های رفاهی گسترده در میان

تمامی عوامل، مصرفکنندگان، دولت، کارمندان و رقابتکنندگان امری پیچیده و دقیق است که نه تنها به مقایسه وقایع قبل و بعد از واگذاری شرکت بلکه به مقایسه اتفاقات پس از فروش، یعنی برآورد آنچه که در صورت باقیماندن شرکت در مالکیت دولت رخ می‌داد، نیازمند است. این رویکرد، به اطلاعات فراوان درباره عملکرد شرکت در قبل و بعد از زمان اجرای برنامه و وجود تحلیلگران بسیار ماهر نیاز دارد و موضوع بحث‌های فراوانی همچون لزوم واقع‌بینی و رعایت دقت در بررسی آمار و ارقام است. بنابراین، این روش در موارد اندکی با موفقیت و دقت به انجام رسیده است که بیشتر، و نه به طور کامل، شرکت‌های زیربنایی را در برمی‌گیرد.

مطالعه اساسی صورت گرفته توسط گلال، جونز، تندون و وگل‌سانگ (۱۹۹۴) از همه قابل توجه‌تر است. بررسی آنها درباره پیامد رفاهی برنامه خصوصی‌سازی در دوازده شرکت زیربنایی در کشورهای توسعه‌یافته و با درآمد متوسط، شواهدی دال بر تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی شرکت، سرمایه‌گذاری آینده و رفاه مصرفکنندگان را ارائه می‌دهد. آنها تأثیر بر همه عوامل را بررسی کرده و به مقایسه عملکرد قبل و بعد از اجرای برنامه خصوصی‌سازی و مقایسه عملکرد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده با این سناریو که شرکت‌ها در دست دولت باقی می‌مانند و تنها اصلاحاتی در آنها انجام می‌گرفت پرداخته‌اند برخلاف بسیاری از تحلیلگران، آنها نیز پیامدهای خصوصی‌سازی را از سایر تغییرات گسترده اقتصادی و بخشی تفکیک می‌کنند. آنها دریافتند که برنامه واگذاری، رفاه اقتصادی را به طور اساسی در یازده مورد از دوازده مورد (به استثنای آیرومکزیکو) بهبود بخشیده که بیشتر به دلیل افزایش شدید سرمایه‌گذاری، ارتقای سطح بهره‌وری، تعیین قیمت‌های عادلانه‌تر و مهم‌تر از همه افزایش رقابت و قانون‌گذاری مؤثر بوده است (نمودار ۴). آنها حتی با این فرض که مدیران دولتی فناوری‌های جدید و روش‌های معقول‌تری را در پیش می‌گیرند، به این نتیجه رسیدند که عملکرد شرکت خصوصی‌شده نسبت به تداوم مالکیت دولتی مداوم برتری دارد.



منبع: گالال، جونز، تاندون و ووگلسانگ، ۱۹۹۴

شاید به علت پیچیدگی این رویکرد و نبود داده های مستدل و تحلیلگران ماهر تنها یک روش پژوهش در کشورهای با درآمد پایین مورد استفاده واقع شده است. جونز- یکی از ابداع کنندگان این روش- به همراه جمال و کاکور (۱۹۹۸) آن را برای ۸۱ مورد واگذاری در ساحل عاج به کار بردند که نه تنها شرکت های زیربنایی بلکه مجموعه ای از شرکت های را که پیش از این در بازار رقابتی فعالیت می کردند (کشاورزی، صنایع کشاورزی، بخش های تجاری و غیر تجاری) پوشش می داد. آنها به این نتیجه رسیدند که کل بخش خصوصی شده با توجه به مزایای زیر به طور اساسی سودآور بوده است: (۱) شرکت ها پس از واگذاری به بخش خصوصی عملکرد بهتری داشتند؛ (۲) آنها نسبت به زمانی که در مالکیت دولت بودند بهتر عمل می کردند؛ (۳) مجموعه دادوستدها در کل و به طور قطع به رفاه اقتصادی با مزایای خالص رفاهی سالانه معادل ۲۵ درصد فروش پیش از واگذاری کمک می کرد. این نتایج از تأثیراتی همچون افزایش بازدهی، سرمایه گذاری، بهره وری نیروی کار و منابع واسطه ناشی می شود.

به طور کلی، به نظر می رسد پیامدهای رفاهی گسترده تر خصوصی سازی و میزان رضایت از یک برنامه یا دادوستد در چارچوب برنامه خصوصی سازی در بیشتر بخش های متأثر از آن یا در واقع کل جمعیت کشور، برای پذیرش و موفقیت آن امری حیاتی به شمار می رود اما به مطالعات بیشتری درباره پیامدهای رفاهی نیاز است.

۴-۳ تأثیر بر اشتغال

شرکت‌های دولتی گاهی کارکنان مازاد بسیار زیادی دارند زیرا دولت‌ها همواره از آنها برای رسیدن به منظور تولید و حفظ اشتغال استفاده کرده‌اند. برای مثال، در سریلانکا متوسط مازاد نیروی کار در شش شرکت بزرگ (برق، راه آهن، کشتیرانی، شکر، سیمان و فراورده‌های نفتی) پنجاه و سه درصد بود (صالح، ۲۰۰۰). شرکت دولتی ایر آفریک ۴۲۰۰ کارمند و هشت ناوگان هوایی دارد، در حالی که شرکت ریان ایر وابسته به بخش خصوصی و پیشرو در این صنعت، ۱۴۰۰ کارمند را برای ۲۱ هواپیما در استخدام دارد. پیش از اجرای برنامه خصوصی‌سازی، شرکت راه آهن آرژانتین بیش از ۹۰۰۰۰ نفر را در استخدام خود داشت و میزان پرداخت دستمزد کارکنان معادل ۱۶۰ درصد درآمد کل شرکت بود. مثال‌های مشابه متعددی در این زمینه می‌توان ذکر کرد. وجود کارکنان مازاد به تشدید مشکلات مالی شرکت‌های دولتی کمک می‌کند. نیروی کار زیاد یکی از نخستین زمینه‌های پرهزینه‌ای است که هم از سوی دولت‌های اصلاحگر و هم صاحبان خصوصی جدید مورد توجه واقع شده است. بارز بودن این موضوع از این نگرانی ناشی می‌شود که اجرای برنامه خصوصی‌سازی ناگزیر به بیکاری و خنثی شدن منافع آن می‌انجامد که این موضوع به نوبه خود موجب مخالفت اتحادیه‌ها، کارگران و انجمن‌ها با اجرای برنامه شده است.

این باور که خصوصی‌سازی همواره به بیکاری منتهی می‌شود، بی‌اساس است. در واقع، شرکت‌هایی که به شدت تحت حمایت دولت هستند، کاهش‌های چشمگیری در میزان اشتغال در قبل و بعد از واگذاری را تجربه کرده‌اند؛ ۸۰، ۷۲ و ۵۰ درصد به ترتیب در شرکت‌های راه آهن، نفت و برق آرژانتین، ۸۲ درصد در راه آهن برزیل، ۴۲ درصد در شرکت آب فیلیپین و پنجاه درصد در شرکت‌های مکزیکی. علاوه بر این، دسوزا و مگینسون (۲۰۰۰) با مطالعه ۷۸ شرکت خصوصی شده در ۲۵ کشور جهان دریافتند که کاهش میزان اشتغال در شرکت‌هایی که در بخش رقابتی کار می‌کنند به طور کلی ناچیز بوده است ولی کاهش‌های قابل توجهی در اشتغال شرکت‌های غیر رقابتی صورت گرفته است. بیشتر این موارد هنگام واگذاری شرکت پدید آمده است، چرا که دولت‌ها شرکت‌ها را برای فروش آماده کرده بودند و در موارد معدودی نیز مالکان جدید یا صاحبان امتیاز کاستن از نیروی شاغل را ادامه می‌دادند. اما بیشتر موارد تعدیل نیروی کار به دلیل نیاز به بازسازی و شرایط کلی اقتصادی بوده و برنامه

خصوصی‌سازی در این امر بی‌تاثیر بوده است (کادر ۳).

کادر ۳

خصوصی‌سازی و اشتغال در ساحل عاج

جونز، جمال و کاکور (۱۹۹۸) طی مطالعاتی روی تأثیر خصوصی‌سازی بر اشتغال در ساحل عاج، دریافته‌اند که شرکت‌های خصوصی‌شده نیروی کار خود را که به دلیل اعمال سیاست خصوصی‌سازی بلکه متأثر از اوضاع کلی اقتصادی کاهش داده‌اند و به عقیده آنها کاستن از نیروی کار واکنشی به وضعیت اقتصادی بوده نه ناشی از سیاست خصوصی‌سازی. در واقع، استدلال آنها این است که حتی ممکن است واگذاری شرکت‌ها، بیگاری را کاهش داده و مخالفت نیروی کار با خصوصی‌سازی را به حداقل رسانده باشد. افزون بر این، طی سال ۱۹۹۴ میزان استخدام در این کشور در بخش‌های خصوصی تغییری نکرد و در این زمینه در میان مجموع شرکت‌ها نمود بهتری داشت. میزان کل استخدام در شرکت‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری به طور میانگین سالانه ۴/۹ دهم درصد رشد داشت در حالی که پیش از خصوصی‌سازی، روند کاهش سالانه ۱/۹ درصدی را تجربه کرده بود. بنابراین، شرکت‌ها پس از واگذاری، سالانه به طور متوسط ۷۴۱ شغل ایجاد کرده‌اند، در حالی که پیش از واگذاری سالانه ۴۵۶ شغل از مجموع مشاغل موجود حذف می‌شد. محققان بر این باورند که این روند کاهش احتمالاً بدون اجرای برنامه خصوصی‌سازی همچنان ادامه می‌یافت زیرا پس از بازگشت به روند سودآوری پس از رکود اقتصادی، بخش دولتی به عادت دیرینه خود یعنی استخدام مازاد تمایل پیدا می‌کرد. نگاهی به هزینه دستمزد کارکنان، دستمزد واقعی نسبت به تعداد افراد شاغل و کل هزینه دستمزد کارکنان به ازای هر فرد شاغل نشان می‌دهد که میانگین موارد مذکور هر سال پس از خصوصی‌سازی ۸/۵ و ۶/۸ درصد رشد داشته‌اند، در حالی که در سال‌های پیشین این نسبت‌ها کاهش می‌یافت و میان کارکنان با دستمزد کم و کارگران با دستمزد بالا تناسب منطقی وجود داشت.

منبع: جونز، جمال و کاکور (۱۹۹۸).

در مقابل، شرکت‌های رقابتی دارای کارکنان کارآمد در دوره پیش از واگذاری و شرکت‌هایی که در بخش‌های رو به رشد جای دارند- مانند بخش مخابرات- جز در موارد استثنایی دچار کمبود نیروی کار نمی‌شوند. این شرکت‌ها اغلب به همراه تمامی کارکنان خود به خریداران بخش خصوصی واگذار شده‌اند و توانایی به‌کارگیری همه نیروهای پیشین را داشته‌اند و یا اینکه با جذب نیروی کار بیشتر بر اساس برآورد سرمایه‌گذاری لازم و میزان توسعه شرکت واگذار شده‌اند. در واقع، سرمایه‌گذاری‌های جدید و رشد پس از فروش، میزان اشتغال را در شمار زیادی از شرکت‌های خصوصی‌شده افزایش داده است (گلال، جونز، تندون و وگل‌سانگ، ۱۹۹۴؛ ناس، مگینسون و ون‌راندن‌بورگ، ۱۹۹۴؛ بوبکری و کاست، ۱۹۹۸؛ کیکری، ۱۹۹۸).

یک مطالعه در مورد کشورهای شرق اروپا نشان داده است که سطح کلی اشتغال در زمان قبل از خصوصی‌سازی و همزمان با آن کاهش یافت اما به مرور رو به افزایش گذاشت (استرین و سوینار، ۱۹۹۸). مروری بر ۱۷ مورد خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که میزان

اشتغال در ۴ مورد (۲۳ درصد) افزایش، در ۶ مورد بدون تغییر و در ۷ مورد کاهش (به طور میانگین ۴۴ درصد نسبت به نیروی کار پیش از فروش) داشته است. با این حال، این موارد مربوط به شرکت‌های با نیروی کار مازاد فراوان و در بخش‌های حمایت‌شده‌ای نظیر تنباکو، آبرسانی و برق بوده‌اند (وندر، ژیراکی، هوون، ۱۹۹۷).

در بسیاری از موارد و بر خلاف تصور عموم، افرادی که شغل خود را در شرکت‌های خصوصی‌شده حفظ می‌کنند، دستمزد بالاتری می‌گیرند و اغلب هم این افزایش چشمگیر است. کاهش نیروی کار در شرکت‌های بزرگ خصوصی‌شده در برزیل در دهه ۱۹۹۰ قابل توجه بوده است (به طور میانگین ۴۸ درصد)، اما بهبود سطح بهره‌وری حاصل از آن به معنی دستمزد بالاتر و انگیزه بیشتر برای کارگرانی که بر سر کار باقی مانده‌اند، بوده است (ماسه‌دو، ۲۰۰۰). شواهد مشابهی نیز در مکزیك (لوپز، لاپورتا و دسیلانز، ۱۹۹۷) آرژانتین (رامامورتی، ۱۹۹۷) و مالزی (گللال و دیگران، ۱۹۹۴) دیده می‌شود.

با وجود برخی انتقادات، به نظر نمی‌رسد که اجرای برنامه خصوصی‌سازی دلیل اصلی افزایش بیکاری و تفاوت دستمزدها بوده باشد. برای مثال، مطالعه آمارهای کشور آرژانتین نشان می‌دهد که علت اصلی رشد بیکاری در سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵ اجرای برنامه خصوصی‌سازی نبوده بلکه «تأثیر تکوینا» یا شوک نرخ بهره بوده است (چیساری، استاش و رومرو، ۱۹۹۹). در سال‌های نخست دهه ۱۹۹۰ در لهستان و مجارستان رشد رسمی میزان بیکاری با وجود کندي روند خصوصی‌سازی به شدت افزایش یافت و در لهستان در سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۴ به ۱۶/۷ درصد رسید (اما در سال ۱۹۹۸ به ۹/۶ درصد کاهش یافت) و در مجارستان در سال ۱۹۹۳ این رقم به ۱۴/۱ درصد رسید (اما در سال ۱۹۹۶ به ۱۰/۸ درصد رسید). بنابر این، کندي روند خصوصی‌سازی از رشد بی‌رویه بیکاری جلوگیری نکرد. نلیس (۱۹۹۹) بردسال، برمن و ژاکلی (۲۰۰۰) در یک مطالعه اقتصادی در زمینه تأثیر آزادسازی و انجام اصلاحات اقتصادی بر دستمزدها در منطقه آمریکای لاتین نتیجه گرفتند که خصوصی‌سازی با این قبیل افزایش‌ها نسبت وارونه دارد. به این معنی که خصوصی‌سازی به نوبه خود به افزایش نابرابری دستمزد در اقتصادهای رو به رشد آمریکای لاتین کمک نمی‌کند، بلکه در حقیقت، اجرای برنامه خصوصی‌سازی، آزادسازی و اصلاح بخش مالی، نظام مالیاتی و بازارهای سرمایه را تعدیل می‌نماید (این مقاله همچنین نشان می‌دهد که گروه عمده‌ای که مشاغل خود را از دست داده‌اند، از

مدیران رده میانی بوده‌اند و نه کارمندان ساده و دون‌پایه، این مورد در کشورهای دیگر نیز مشاهده شده است).

نکته مهم اینست که در ارزیابی موفقیت یا شکست یک برنامه خصوصی‌سازی نباید تنها بر میزان اشتغال پس از واگذاری شرکت‌های مشمول برنامه نسبت به میزان پیش از واگذاری تکیه کرد. بیشتر موارد تعدیل نیرو به دلیل نیاز به زیرساختی مغایر با وضع موجود و اوضاع عمومی اقتصاد انجام می‌شوند. همچنین باید به خصوصی‌سازی به عنوان یک برنامه اصلاح جامع که سبب رقابت‌پذیری، رشد و باروری اقتصادی می‌شود (شامل بخش‌هایی از اقتصاد که هیچ‌گاه تحت نظارت و مالکیت دولت نبوده‌اند) نگاه کرد. در صورتی که خصوصی‌سازی و اصلاحات همراه با آن به درستی انجام شود، از آنجا که نیروی غیرمولد به سوی فعالیت‌های مولد دیگر کشیده می‌شود، به افزایش اشتغال خواهد انجامید و این امر می‌تواند بر زیان‌های وارد بر شرکت‌های خصوصی شده مرجح باشد. حمایت مستمر دولت از شرکت‌های دولتی و کارکنان آنها باعث بهره‌مندی قشر اندکی از شهروندان می‌شود. رشد سریع خصوصی‌سازی و تمرکز بر ایجاد مشاغل مولد توسط بخش خصوصی به جای حمایت از مشاغل ناکارآمد بخش دولتی، برای حفظ رشد اقتصادی امری حیاتی است.

۳-ه توزیع ثروت و درآمد

تأثیر خصوصی‌سازی بر توزیع ثروت و درآمد، پرسشی است که همواره مد نظر بوده است و به‌تازگی نیز توجه ویژه تحلیلگران را به خود جلب کرده است. اطلاعات این گزارش مربوط به این بحث است و یافته‌های اولیه آن در ادامه می‌آید.

نخست، مطالعات انجام شده درباره ارزیابی پیامدهای رفاهی نشان می‌دهند که اجرای برنامه خصوصی‌سازی، میزان منابع اقتصادی در دسترس را افزایش می‌دهد.

دوم، نتیجه دیگر این مطالعات این بوده که اگرچه واگذاری‌های متعدد به مزایای رفاهی مناسبی برای تمامی عوامل مربوطه از قبیل فروشندگان، خریداران، مصرف‌کنندگان، کارگران و رقابت‌کنندگان می‌انجامد، اما گاهی هم منجر به زیان عده‌ای و سود عده‌ای دیگر می‌شود و این امر به ساختار انتقال و میزان توسعه یافتگی و ظرفیت اقتصادی بستگی دارد. برای مثال، فروشندگان دولتی، سهام شرکت‌های دولتی را زیر قیمت عرضه می‌کنند تا از فروش سریع و موفقیت‌آمیز اطمینان حاصل کنند و همچنین سهامداران اولیه کم‌درآمد از بازار گریزان نشوند. این امر به

نفع سهامداران جدید خواهد بود، اما اغلب موجب زیان فروشندگان و مالیات‌دهندگان می‌شود. سوم، در مورد واگذاری شرکت‌های زیربنایی، قبل از هر چیز، به شفافیت و ظرفیت نظام قانونگذاری در موقع واگذاری و یا قبل از آن وابسته است (چیساری، استاش و رومرو، ۱۹۹۹).

روشن‌ترین جنبه‌های توزیع ثروت و درآمد عبارتند از: تأثیر بر اشتغال، میزان دسترسی، قیمت و مالکیت. تأثیر خصوصی‌سازی بر اشتغال در شرکت‌های خصوصی‌شده و در کل اقتصاد تحت عنوان «تأثیر بر اشتغال» مورد بحث قرار گرفته است و درباره موضوع «دسترسی» مطالعات اخیر روی زیرساخت‌های اقتصاد (در مقاله‌ای جداگانه پیرامون تأثیر آن بر زیرساخت‌ها توضیح مفصل داده شده است. به گری، ۲۰۰۰ رجوع کنید) نشان‌دهنده تأثیرات بسیار مثبت خصوصی‌سازی از قبیل افزایش میزان سرمایه‌گذاری می باشد که به توسعه بیشتر منجر شده و افزایش تعداد قراردادهای فروش که دست کم قسمتی از آنها صرف توسعه گروه‌ها و مناطق محروم می‌شود. همان‌گونه که گفته شد، در پی اجرای برنامه خصوصی‌سازی قیمت‌ها با هدف پوشش تعرفه‌ها افزایش می‌یابد، اما تأثیر بر شیوه توزیع به دلیل وجود چارچوب‌های قانونی که با هدف حمایت از گروه‌های محروم وضع شده‌اند، اغلب پوشیده می‌مانند (برای مثال، دولت شیلی برای هزینه تلفن در مناطق روستایی یارانه در نظر گرفته است). هدف اصلی این پژوهش پاسخ به این پرسش است که آیا میزان منافع حاصل از توزیع مناسب، از میزان زیان‌های ناشی از افزایش قیمت بیشتر یا کمتر بوده است (برای نمونه به تره‌رو و پاسکو، ۲۰۰۱ رجوع کنید).

در نهایت، با وجود ابداعاتی که با هدف گسترش توزیع عادلانه انجام شده است- مانند طرح‌های کوپنی در اقتصادهای در حال گذار، نظام سرمایه‌داری در بولیوی و اعطاء یا فروش سهام به کارگران در شرکت‌های خصوصی‌شده- این باور حتی در میان ناظران دلسوز امر واگذاری، نیز وجود دارد که پیامدهای خصوصی‌سازی در زمینه توزیع مالکیت و ثروت دست کم در کوتاه‌مدت دارای اثر منفی بوده است؛ تا آنجا که اقشار پردرآمد سود سهام بیشتری نسبت به اقشار کم درآمد به دست می‌آورند. اما هنوز تحلیل مستدلی برای این تردید ارائه نشده و باید در انتظار تکمیل پژوهش‌هایی بود که هم‌اکنون در دست انجامند.

فصل چهارم عوامل خصوصی‌سازی موفق

خصوصی‌سازی نه فرایندی ساده است و نه به يك صورت متحدالشکل اجرا می‌شود. چگونگی شروع آن متفاوت است و کشورها اهداف مختلفی را از اجرای آن دنبال می‌کنند و با طیف گسترده‌ای از مشکلات و موانع مواجه‌اند و برای نیل به اهداف مورد نظر خود به راهبردها و طرح‌های متفاوت نیازمند هستند. هیچ رویکرد جهانی قابل استفاده‌ای برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی وجود ندارد و تلاش برای ایجاد يك رویکرد فراگیر و مناسب، کاری بیهوده و زیان‌آور است. با این حال، تجربه جهانی راهکارها و رهنمودهایی را درباره عوامل حیاتی مرتبط با خصوصی‌سازی موفق ارائه می‌دهد.

۴-۱ تعهد و مالکیت

خصوصی‌سازی به پشتوانه سیاسی محکمی نیاز دارد و تقریباً همیشه بی‌خطر است. انتقالها (معاملات) بیشتر موقعیت برنده و البته گاهی هم بازنده را بوجود می‌آورد. (اگر چه موقعیت برنده - برنده نیز بسیار پیش می‌آید). گاهی شرکت‌های خصوصی‌شده با ناکامی مواجه شده و از گردونه خارج می‌شوند. اغلب دارایی‌ها باید زیر قیمت دفتری و ثبت شده فروخته شوند که اگر چه از لحاظ اقتصادی قابل توجیه است ولی ممکن است دست‌اندرکاران به حیف و میل اموال متهم شوند. در واقع، پراکندگی منافع در بلندمدت و یا تحمل هزینه‌ها از سوی گروه‌های سازمان‌یافته و کاری، سبب سیاست‌زدگی موضوع خصوصی‌سازی می‌شود. این مسئله نیازمند اقدام محتاطانه از سوی مراجع سیاسی و اجرایی برای بیان روش‌های دیگر، ایجاد ائتلاف‌هایی

برای انجام تغییرات و توجه به ناراضی‌های است. همه این موارد به نوبه خود به تصمیم‌گیری‌های رده بالا در اموری همچون شناسایی افرادی که دارای‌ها به آنها فروخته می‌شود و ارزیابی قیمت و ضوابط فروش و توافقی‌هایی که شهروندان عادی و احزاب سیاسی را به روی صحنه می‌آورد، نیاز دارد. آن گونه که تجربه کشورهای نظیر آرژانتین، بولیوی، جمهوری چک، مکزیک و دیگر کشورهای نشان می‌دهد، حل این مشکلات به متخصصان و کارگزاران ماهر و پشتیبانی کامل مسئولان عالی‌رتبه برای برطرف کردن موانعی که ممکن است این فرایند را از مسیر اصلی خود منحرف کنند یا باعث کندي آن شوند، نیازمند است.

در حالی که تعهد مسئولان عالی‌رتبه سیاسی برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی و موفقیت آن ضروری است اما این به هیچ وجه کافی نیست. فراهم کردن زمینه درک عمومی در میان قشر عظیمی از سهامداران، حتی اگر با پشتیبانی فعال مسئولان همراه نباشد، برای این فرایند کاملاً سیاسی، امری حیاتی به حساب می‌رود. در این زمینه، اطلاعات کافی بسیار مهم است. بیشتر کشورهای اطلاع‌رسانی عمومی را مفید می‌دانند زیرا آشکار شدن موارد زیر را باعث می‌شود:

(۱) هزینه‌های مالی و اقتصادی عظیم و پنهانی شرکت‌های دولتی اصلاح نشده؛ (۲) مزایای مستقیم و غیرمستقیم خصوصی‌سازی؛ (۳) هراس و نگرانی‌های اصلی شهروندان در مورد خصوصی‌سازی. این‌گونه اقدامات در صورت همراهی با سازوکارهای لازم برای اطمینان از مشارکت گسترده و تعدیل هزینه‌های سیاسی و اجتماعی (به عنوان مثال روش‌های شفاف‌سازی، برنامه‌های اجرایی، برنامه‌های مالکیت سهام در شرکت‌های فروخته شده)، ثمربخش خواهند بود. تعریف دقیق اهداف و راهبرد برنامه خصوصی‌سازی نیز به نوبه خود به پذیرش برنامه و مالکیت گسترده در میان سهامداران عمده کمک می‌نماید.

تجربه کشورهای نظیر روسیه که در ابتدای کار، وعده‌های زیادی نسبت به خصوصی‌سازی داده بودند، در حالی که نتایج ناامید کننده حتی غیر قابل تحمیلی را به بار آورده بودند، نشان داد که این‌گونه اقدامات همیشه به سادگی اجرا نمی‌شوند و تلاش‌های موفقیت‌آمیز نیازمند راهبرد روشن، توجه کافی به اوضاع داخلی، انعطاف‌پذیری در اجرا و ایجاد سازوکارهای مناسب و صحیح است. مهم‌تر از همه، اینکه وعده‌هایی که به طور معمول طی این جریان داده می‌شود؛ از جمله فروش دارای‌هایی که از بازده زیادی برخوردارند به صورت آزاد، رقابتی و شفاف باید انجام گردد. کلید این معما تنها ایجاد اداره

روابط عمومی نیست بلکه برنامه اطلاع‌رسانی به توده جامعه هم اهمیت خاصی دارد.

۴-۲ مالکیت و رقابت

هنوز پس از گذشت بیست سال از تجربه خصوصی‌سازی، مباحث جدی مربوط به حدود مالکیت مطرح است. نظریه اقتصادی درباره پیامدهای مالکیت تا حدودی نارسا به نظر می‌رسد؛ این نظریه به ساختار بازار و میزان رقابت‌پذیری هر شرکت توجه دارد. بنابر شواهد تجربی از آنجاکه خصوصی‌سازی به طور معمول جزیی از برنامه کلی آزادسازی و اصلاحات برای افزایش رقابت‌ها به شمار می‌رود به اعتقاد برخی، با اجرای این برنامه بر میزان رقابت افزوده شده و تغییرات مثبتی در شرکت‌های خصوصی‌شده به وجود خواهد آمد. در واقع، برخی موارد نشان می‌دهند که بحث رقابت حتی از تغییر مالکیت برای ایجاد سود ناشی از کارایی مهم‌تر است.

همزمان، این پرسش تداعی می‌شود که اگر ایجاد رقابت و تغییر ساختار بازار به نوبه خود بسیار سودمند است پس چرا به ندرت در نبود تغییر مالکیت رخ می‌دهد؟ در واقع وجود تجربیات ضعیف در اصلاح شرکت‌های دولتی در دهه ۱۹۸۰ و پیش از آن، دشواری‌ها و نتایج محدود اصلاحات در نبود هرگونه تلاش برای تغییر مالکیت را آشکار می‌کنند. علی‌رغم تلاش‌های متنوع و هماهنگ برای ایجاد اصلاحات و رقابت، شرکت‌های دولتی سرسختانه نسبت به هرگونه تغییر مقاومت نشان می‌دهند. علت این امر ناشناخته بودن راه حل مشکلات شرکت‌های دولتی نیست، بلکه ناتوانی یا عدم تمایل دولت برای تأمین کامل هزینه اصلاحات (از جمله وارد کردن شرکت‌های دولتی به صحنه رقابت، اجبار آنها به دسترسی به بازارهای سرمایه خصوصی، ایجاد بازار برای مدیران و مانند آن)، یا به جای گذاشتن این وجوه برای زمان مقتضی برای تغییر انگیزه‌ها و رفتارهاست. حتی در موارد بهبود عملکرد نیز به طور معمول به علت مداخلات سیاسی مقامات، برنامه اصلاحات دوام نمی‌آورد یا به شکل نادرستی اجرا می‌شود (چین یک مورد نادر است. به کادر ۱ رجوع کنید) (بانک جهانی، ۱۹۹۵؛ مازومدار، ۱۹۹۶؛ شرلی و ژو، ۲۰۰۰). به‌ویژه دولت‌ها هیچ‌گاه نمی‌توانند از پرداخت دیون خود اظهار عجز کرده یا حتی شرکت‌های دولتی را ورشکست اعلام کنند و آنها را از گردونه خارج نمایند. در عوض، تخصیص بودجه‌های آرام‌بخش را ادامه می‌دهند. در جایی که انتقال مستقیم کاهش یافته، اغلب ضمانت‌ها و اعتبارات دولتی از سوی بخش بانکی جایگزین آن شده است.

حمایت غیرمستقیم از طریق تعویق زمان پرداخت مالیات و سود و عوارض گمرکی امری عادی بوده است. شرلی و والش (۲۰۰۰) با مرور پنجاه مطالعه تجربی روی کشورها و بخش‌های مختلف (رقابتی و غیررقابتی) به تحلیل و جمع‌بندی بحث مالکیت پرداخته‌اند. آنها دریافتند که نظریه مالکیت نسبت به اصول تجربی مبهم‌تر است. بنا به دلایل یاد شده در بالا، از لحاظ تجربی نمی‌توان شرکت‌های دولتی را از علل ناتوانی بازار دانست. نتایج بیشتر مطالعات تجربی نشان می‌دهند که شرکت‌های خصوصی‌شده و خصوصی‌ عملکرد بهتری نسبت به شرکت‌های دولتی دارند. این یافته در تمام بخش‌ها و ساختارهای بازار صادق است. عملکرد بهینه بخش خصوصی، هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه، امری بدیهی است، اما بیشتر مطالعات نشان می‌دهند که دولت در بخش‌های زیربنایی کشورهای توسعه‌یافته عملکرد بهتری داشته است در حالی که در کشورهای در حال توسعه چنین نیست و گزارشی از عملکرد بهتر شرکت‌های دولتی در هیچ بخش یا بازاری ارائه نشده است. شرکت‌های خصوصی در بازارهای کاملاً رقابتی بهتر عمل می‌کنند. این مزیت در بازارهای انحصاری پابرجاست ولی کمتر اظهار می‌شود زیرا شواهد و قرائن از قطعیت کمتری برخوردارند. با این حال، هیچ گزارشی از کشورهای در حال توسعه بیانگر عملکرد بهتر مالکیت دولتی در صنایع بالقوه رقابتی وجود ندارد.

مشکلات اصلاح شرکت‌های دولتی و شواهد تجربی در برنامه‌های خصوصی‌سازی حاکی از اهمیت موضوع مالکیت است. برای مؤثر واقع شدن رقابت، تغییر مالکیت ضروری است، اما بازارهای رقابتی نیز در صورتی که بخش خصوصی و خصوصی‌شده عملکرد خوبی داشته باشد، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. امکانات بالقوه برنامه خصوصی‌سازی در صورت ارتقای سطح رقابت به طور کامل شناخته شده‌اند. رقابت به معنای ورود آزاد و آزادی در شکست است. خصوصی‌سازی موجب خروج شرکت‌های ناکارآمد ناتوان از رقابت و نیز شرکت‌هایی که به هر طریقی سر پا نگه داشته می‌شوند، می‌گردد. برداشتن این موانع همچنین به معنی برداشتن موانع ورود به بازار است. در صورتی که شرکت‌های ناکارآمد مجاز به خروج از عرصه فعالیت نباشند یا زمینه فعالیت و رقابت یکسانی موجود نباشد، شرکت‌های خصوصی وارد عرصه نخواهند شد. پرداخت یارانه به این گونه شرکت‌ها و سر پا نگه داشتن آنها نیز سبب دشواری اعتبار گرفتن و ورود به بازار توسط شرکت‌های خصوصی می‌شود. پس این مسئله به معنای

تقابل دو بحث خصوصی‌سازی و رقابت نیست. خصوصی‌سازی و سیاست‌های پس از رقابت مکمل هم هستند و یکدیگر را تقویت می‌کنند.

بنابر این، رفع موانع ورود در کنار واگذاری دارایی‌های موجود، کلید توسعه پویا و رقابتی بخش خصوصی است. این امر در بخش‌های قابل دادوستد متضمن تسهیل روش‌ها و صدور پروانه‌های مورد نیاز برای شروع و ثبت فعالیت‌های تجاری، حذف موانع واردات و تغییر در قوانین و مقررات قیمت‌گذاری خواهد شد. در بخش زیربنایی در صورت همراهی خصوصی‌سازی با ورود شرکت‌های جدید، انحلال شرکت‌های بزرگ و دگرگونی قوانین و مقررات قیمت‌گذاری به همراه توسعه چارچوب قانونی، حداکثر نفع اقتصادی حاصل می‌شود. گلال و دیگران (۱۹۹۶) نشان می‌دهند که در صورتی که مالکیت خصوصی محترم شمرده شود بازارهای رقابتی نیز منافع حاصل از مالکیت خصوصی را تقویت می‌کنند. بازارهای رقابتی ممکن است باعث کاهش درآمدهای حاصل از فروش شود، اما هدف از اجرای برنامه خصوصی‌سازی باید افزایش کارایی باشد نه افزایش درآمد.

در اقتصادهای در حال گذار که در آنها شرکت‌های دولتی بر کل بازار احاطه داشته و محدودیت‌های قانونی و سایر محدودیت‌ها برای مشارکت بخش خصوصی و ورود آن به شدت اعمال می‌شود، رفع موانع ورود از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (کادر ۴). برای مثال، در لهستان واگذاری شرکت‌های دولتی بزرگ در ابتدا به کندی صورت گرفت (اگرچه بیشتر شرکت‌های کوچک به سرعت فروخته شدند)، اما ورود به عرصه رقابت مجاز و به شدت ترغیب شد و بودجه بیشتری در اختیار بسیاری از شرکت‌های دولتی قرار گرفت. رقابت در تمام بخش‌های اقتصاد افزایش یافت و اتلاف دارایی‌ها به حداقل رسید. بنابراین، خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ، با توجه به موقعیت بازار که به طور کلی رقابتی بود در مجموع باعث شده تا نتایج مثبتی برای این کشور به همراه داشته باشد. این موفقیت، بیشتر، نتیجه آزادسازی ورود شرکت‌های نیمه خصوصی داخلی و سرمایه‌گذاران خارجی بود. تا مدت‌ها ضرورت فعالیت بخش خصوصی در تغییر ترکیب نسبت بخش دولتی به بخش خصوصی از اهمیت بیشتری نسبت به خصوصی‌سازی واحدهای دولتی برخوردار بود.

آیا تغییر مالکیت کافی است؟

ساجز، زینس و آیلات (۲۰۰۰) به بررسی شواهد تجربی در بیست و چهار اقتصاد در حال گذار پرداختند. آنها دریافتند که تغییر مالکیت به تنهایی برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست. هنگامی که تغییر مالکیت با اصلاحات نهادی، با هدف رفع موانع ورود و خروج به بازار، اصلاح قوانین و مقررات اداره شرکتها، تشدید محدودیتهای بودجه‌ای و توسعه بازارهای سرمایه همراه شود، پیشرفتی گسترده و چشمگیر به وقوع خواهد پیوست. هنگامی که رقابت‌پذیری بازار، تشدید محدودیتهای بودجه و چارچوب‌های بهبود یافته قوانین با برنامه خصوصی‌سازی همراه شود، بیشترین تأثیر را خواهد داشت. هر اندازه سطح اصلاحات نهادی بالاتر باشد، تأثیر عملکرد اقتصادی حاصل از مالکیت بهتر خواهد بود. در واقع، مطالعات نشان می‌دهند که نتایج اقتصادی مثبت خصوصی‌سازی نیازمند وجود یک سطح آستانه برای ادغام اصلاحات است. در همین حال، اصلاحات نهادی بهبود عملکرد را تضمین نمی‌کند مگر اینکه سطح حداقلی از تغییر مالکیت وجود داشته باشد. این مؤلفین تأکید می‌کنند که اقتصاد برای پیشرفت باید اول دارای مالکیت خصوصی بوده و سپس سیاست‌های پس از رقابت که مکمل یکدیگرند را داشته باشد. سیاست‌ها و نهادها به اندازه خود «مالکیت» اهمیت دارند.

منبع: ساجز، زینس و آیلات، ۲۰۰۰.

در نهایت، رقابت به معنای آزادی در شکست است. با وجودی که صدور مجوز تعطیلی و خروج از دایرة فعالیت، نشانه روشنی از سوء مدیریت به شمار می‌رود، دولت‌ها به طور معمول از متوقف کردن فعالیت شرکت‌ها - حتی آنهایی که به وضوح رو به نابودی هستند - اکراه دارند. اما در عوض، به پرداخت یارانه و حمایت از آنها حتی در صورتی که می‌دانند شرکت مزبور در حال واگذاری می‌باشد ادامه می‌دهند. در برخی کشورها (مانند نخستین تلاش‌ها برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی در ترکیه)، شرکت‌های زیان‌ده و رو به نابودی موجود در سبد خصوصی‌سازی همچنان مشمول پرداخت یارانه شده و سرپا نگه داشته شدند که این وضع به ناکارآمدی‌ها و تحمیل بار مالی مستمر منتهی می‌گشت. جوهی که می‌توانست برای پرداخت مواردي همچون تسهیل اجرای برنامه به کار رود - مانند پاداش انفصال از خدمت - به سوي تأمین هزینه‌های عملیاتی جاری شرکت‌های در معرض فروش - مانند حقوق کارمندان و مدیران - سوق داده می‌شد. به این ترتیب، فروش به تعویق می‌افتاد و دارایی‌ها به مرور مستهلک شده و از ارزش آنها کاسته و واگذاری آنها دشوارتر می‌شود. در مقابل، سازوکارهای مؤثر خروج و محدودیتهای بودجه‌ای شدید، عامل مهم دیگری برای توجیه موفقیت خصوصی‌سازی در لهستان به شمار می‌آید (پینتو، ۱۹۹۳).

گاهی خصوصی‌سازی به انحلال یا خروج شرکت‌های ناکارآمد می‌انجامد. در بسیاری از موارد، خریداران

برآورد نادرستی از وضعیت بازار یا قابلیت بازسازی شرکتها دارند. در این حالت تعطیلی و انحلال شرکتها به وقوع می‌پیوندد و مالکان خصوصی قادر به انجام کاری می‌شوند که از عهده مالکان دولتی خارج بود. این قبیل مسائل در کشورهای مختلفی نظیر گینه و ارمنستان مورد انتقاد قرار گرفته و به اعتقاد منتقدان، خصوصی‌سازی شکست خورده است. اما توقف برنامه، نشانه عدم راهبردی صحیح خصوصی‌سازی یا ناکارآمدی این سیاست نیست. در صورت ابقای این قبیل شرکتها از سوی دولت، آنها به طور حتم همچنان به دریافت یارانه‌های غیر ضروری و غیر مولد نیازمند می‌بودند و از منابع کمیاب همراه با هزینه‌های بسیار بالا استفاده می‌کردند. با این وجود مشکلات مربوط به مسائل سیاسی و تعطیلی شرکت‌های دولتی، برنامه خصوصی‌سازی سازوکار اصلی آزادسازی و انتقال دارایی‌ها از مدیریت پر تنش بخش دولتی به مدیریت بهینه بخش خصوصی و استفاده بیشتر از بهره‌وری این واحدها به شمار می‌رود. تعطیلی و پس از آن بازسازی شرکت‌های دولتی برای دولت، کارمندان و بستانکاران شرکتها امری ناخوشایند و هزینه‌بر است. اما به دلیل استفاده بهینه از نیروی کار و سایر دارایی‌های موجود، منافع اقتصادی - اجتماعی فراوانی نصیب جامعه خواهد شد.

در صورتی که بخش‌های مالی باعث ایجاد روندی کند و پر وقفه‌ای در تامین بار مالی مورد نیاز خصوصی‌سازی شوند نتایج ضعیفی حاصل می‌شود. این مسئله در اقتصادهای در حال گذار، مانند جمهوری چک، اسلواکی و کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق، به ویژه در دهه ۱۹۹۰، بسیار حاد و مشهود بوده است. استدلال این است که در این قبیل کشورها مالکیت درونی یا پراکنده حاصل از روش تضمینی خصوصی‌سازی نتایج ضعیفی را به بار آورده است، در حالی که در اقتصادهای در حال گذار، مانند مجارستان و لهستان که فروش شرکتها به مالکان متمرکز صورت گرفته است، عملکرد بسیار بهتری به چشم می‌خورد. به این ترتیب، عملکرد برنامه با مالکیت پراکنده یا متمرکز مرتبط است.

پیوند نزدیکی روش‌های خصوصی‌سازی تضمینی و پیامدهای ضعیف خصوصی‌سازی روشن است، اما مسئله اصلی، کیفیت و سرعت و گستردگی اصلاحات بخش مالی است. بخشی از عملکرد ضعیف کشورهای شوروی سابق و سایر کشورها، مانند جمهوری‌های چک و اسلواکی به دلیل نبود مدیران و مالکان لایق بوده ولی علت اصلی فقدان اصلاحات در بخش مالی بوده است که علت اخیر حتی مدیران ناشایست را به حرکت صحیح یا بازگذاشتن

راه برای سایر مالکان وادار می‌کرد. جمهوری چک در این زمینه مثال مناسبی است: در طول دهه ۱۹۹۰، بانک‌های تجاری زیر سلطه دولت بوده‌اند و بیش از نیمی از سهام این بخش و نظارت کامل آن را بر عهده داشته‌اند. فشارهای درونی و بیرونی از سوی دولت، آنها را وادار می‌کرد به شرکت‌های ضعیفی که گاه توسط مدیران فاسد اداره می‌شدند، وام‌هایی با نرخ‌های باور نکردنی اعطا کنند. همچنین بیشتر بدهی‌ها بازپرداخت نمی‌شد و درصد عمده‌ای نیز به یغما می‌رفت (کول، شرلی و ماتسوا، ۲۰۰۱). این وام‌ها نه تنها باعث بازسازی شرکت‌ها نشد بلکه موجب تضعیف بانک‌های تجاری گردید و یکی از بی‌قاعدترین اقتصادهای منطقه را پدید آورد.

در نقطه مقابل، کشورهای استونی، مجارستان و لهستان در خصوصی‌سازی بسیار موفق بوده‌اند، تنها به دلیل (۱) بازسازی بانک‌ها در مراحل اولیه انتقال، (۲) رسیدگی سریع‌تر به مطالبات غیرقابل وصول از سایر کشورها، (۳) اقدام برای حل مشکلات حقوقی و اصلاحات نهادی مانند ورشکستگی و حمایت از سهامداران جزء، پیش از دیگران و (۴) جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در دهه ۱۹۹۰ بیش از سایر کشورها. این عوامل به همراه توجه مالکان اصلی نتایج مثبت خصوصی‌سازی را به بار آورد.

به طور خلاصه، اصلاح ساختار مالی و ایجاد یک نظام بانکی رقابتی و تجارت‌محور، امری مهم در خصوصی‌سازی موفق به شمار می‌رود. خصوصی‌سازی بانک‌ها بخشی از راه حل محسوب می‌شود. گزارش اخیر بانک جهانی پیرامون امور مالی و رشد (۲۰۰۱) نشان می‌دهد که هر چه درآمد یک کشور پایین‌تر باشد، نسبت بیشتری از دارایی‌های بانکی در اختیار دولت خواهد بود. چنین استدلال می‌کردند که بانک‌های دولتی به روش مناسب‌تری سرمایه را در اختیار سرمایه‌گذاران مولد قرار داده، دسترسی بیشتر بخش‌های صلاحیت‌دار جامعه به اعتبار را فراهم ساخته و کمتر تحت تأثیر بحران‌ها هستند. اما این مباحث تقریباً هیچ‌گاه محقق نمی‌شدند. هنگامیکه به دلایل سیاسی و یا دلایلی دیگر منابعی برای تخصیص بهینه منابع در بانکداری بخش دولتی وجود نداشته باشد، نمی‌توان بانک‌های خصوصی را به این امر تشویق نمود و باید منتظر عواقب وخیم آن به صورت ناخوشایندتر نیز باشیم. بنابر این، اگر چه بانک‌های خصوصی دارای نظام قانونی ضعیف نیز متحمل زیان‌های سنگین شده‌اند، اما برخی از بزرگترین زیان‌های اخیر هم گریبانگیر بانک‌های دولتی شده است. شواهد نشان می‌دهند که مالکیت دولتی از طریق گسترش بیشتر نرخ بهره، باعث فعالیت

کمتر بورس اوراق بهادار و اعتبار غیربانکی شده است که خود منجر به تمرکز بیشتر تخصیص اعتبار در شرکت‌های بزرگ دولتی می‌شود که اغلب ناکارآمد هستند. همه این موارد تضعیف رقابت را به همراه خواهند داشت.

دولت‌ها به علت عملکرد ضعیف بانک‌های دولتی، به خصوصی‌سازی آنها روی آورده‌اند. تجربه کشورهای نظیر آرژانتین، شیلی، مکزیک و کشورهای دیگر در این مورد خاص یعنی خصوصی‌سازی بانک‌ها، نشان می‌دهد که این امر نیازمند مرحله‌بندی و هماهنگی اقدامات و بهبود چارچوب‌های قانونی است (کادر ۵).

کادر ۵

خصوصی‌سازی بانک‌ها

خصوصی‌سازی بانک‌ها سود و اندوخته قابل توجهی برای برخی دولت‌ها به ارمغان آورده است. با این وجود، تجربیات آنها پیچیدگی و مشکلات این قبیل اصلاحات را آشکار می‌سازد و روش‌های اجرایی بهینه آنها را نشان می‌دهد. آرژانتین مالکیت دولتی دآزایی‌های بانک‌ها را از پنجاه درصد در سال ۱۹۹۰ به نصف این میزان تا سال ۲۰۰۰ کاهش داد که انگیزه اصلی آن هزینه‌های سنگین تداوم مالکیت دولتی بوده است. اندوخته حاصل از واگذاری بانک‌های استانی قابل توجه است و به یک سوم هزینه‌های واقعی دولت در منطقه می‌رسد. بانک‌ها پیش از خصوصی‌سازی درصد بالایی از وام‌های وصول نشده را به خود اختصاص داده (پنجاه درصد در سال ۱۹۹۱) و پیش از فروش به عنوان بخشی از عملیات تسویه از ترانژانه حذف کرده بودند. نسبت وام‌های وصول نشده بار دیگر پس از واگذاری افزایش یافت ولی این بار میزان آن قابل مقایسه با بهترین بانک‌های خصوصی آرژانتین بود. به علاوه، نسبت‌های هزینه به درآمد و شروط اعطای اعتبار به شرکت‌های دولتی از سوی مؤسسات خصوصی‌شده جدید، پیش از هر چیز عملکرد بهینه بانک‌های خصوصی را نشان می‌دهد.

مورد بانک‌ها بسیار استثنایی است، به گونه‌ای که مشکلات آنها بر سایر شرکت‌ها و بخش‌هایی از اقتصاد تأثیر گسترده‌ای دارد. در محیط‌های دارای قانون ضعیف، طراحی نادرست اجرایی خصوصی‌سازی بانک‌ها، بحران‌زا بوده (مانند شیلی در اواخر دهه ۱۹۷۰ و مکزیک در اوایل دهه ۱۹۹۰) و این قبیل خصوصی‌سازی‌های سریع و ناکافی، رضایت‌بخش نبوده است. گسترش مالکیت دولتی، همان گونه که در مورد کشور چک گفته شد، می‌تواند به همان اندازه زیان‌آور باشد. نکته مورد تردید این است که اگر چه واگذاری‌های شتابزده در محیط‌های ضعیف مشکل‌ساز است، اما تأخیر بیش از حد نیز می‌تواند اصلاحات واقعی را تضعیف کند و باعث تحمیل برخی هزینه‌های سنگین شود. واگذاری بانک‌ها به بخش خصوصی راهبرد برتر است، اما در مقایسه با شرکت‌های تجاری عادی، به مراقبت و احتیاط و آمادگی‌های بیشتری نیاز دارد. نمونه‌های آرژانتین و مجارستان نشان می‌دهند که پایان مرحله به مرحله مالکیت دولتی و بهبود محیط قانونی باید همزمان انجام شوند. یکی از سازوکارهایی که با هدف حفظ ارزش هنگام فروش مورد استفاده قرار می‌گیرد، مرتبط ساختن حقوق مدیر با میزان ارزش بانک پس از خصوصی‌سازی است (مانند استفاده از برگه‌های اختیار معامله سهام که در لهستان روی داد). درگیر کردن مالکان خارجی مشهور و باتجربه، اغلب بخشی از یک راهبرد موفقیت‌آمیز به شمار می‌رود. آنها می‌توانند مهارت‌ها، ابزار و آموزش‌های لازم را به کشور وارد کنند و تصمیمات بهتری برای تخصیص اعتبار اتخاذ نمایند.

منبع: بانک جهانی، ۲۰۰۱.

۳-۴ شفافیت

نبود شفافیت باعث بروز فساد می‌شود و بهانه‌ای به دست مخالفان سیاسی و دیگران می‌دهد و عقب‌نشینی سرمایه‌گذاران و کل جامعه را به همراه می‌آورد و تهدیدی جدی برای توقف جریان خصوصی‌سازی و اصلاحات و آزادسازی به شمار می‌رود. مطالعات اخیر در آرژانتین و آمریکای لاتین نشان می‌دهند که علت اصلی کاهش پشتیبانی از برنامه خصوصی‌سازی وجود اوضاع نامناسب اقتصادی بوده، اما روش‌های به کار رفته در جریان خصوصی‌سازی نیز در این امر و افزایش فساد دخیل بوده‌اند. در روسیه برنامه گسترده خصوصی‌سازی به «دارندگان اطلاعات نهانی» اجازه داد به «دادوستد درونی» بپردازند، در حالی که «حراج‌های» بعد از خصوصی‌سازی به بخشش قسمتی از باارزشترین دارایی‌ها به تعداد بسیاری از اشخاص بانفوذ انجامید و این افراد نیز به دلیل نبود تمهیدات قانونی و نهادی مناسب، به اقدامات نامشروع خود ادامه دادند (بلک، کراکمان و تاراسوا، ۲۰۰۰). در نتیجه، مردم به مخالفت با خصوصی‌سازی پرداختند و آن را مترادف با اتلاف و انباشت ثروت نزد عده‌ای خاص در نظر گرفتند.

ایجاد شفافیت به معیارهای متعددی بستگی دارد. انتقال سریع و کامل دارایی‌ها بدون توجه ویژه به مزایا و امتیازات دارندگان اطلاعات نهانی در شرکت‌های رقابتی، حیاتی است. شواهدی از مکزیک، بلغارستان، آفریقای جنوبی و سایر نقاط نشان می‌دهند که هنگامی که شرکتی قرار است واگذار شود تأخیر در تکمیل فرایند واگذاری شرکت به افت عملکرد، اتلاف دارایی‌ها و فروش با نرخ پایین منجر می‌شود و در نهایت، به جای حرکت جریان نقدینگی به سوی این شرکت‌ها خریداران معدودی گام پیش می‌گذارند. تأمین نقدینگی رویکرد فنی درستی است ولی از نظر سیاسی ناپسند به شمار می‌رود. در این حالت ممکن است به مذاکره برای رسیدن به توافق ویژه نیاز باشد که این امر نیز احتمال افزایش عدم شفافیت را به دنبال خواهد داشت. از سوی دیگر، فروش شرکت‌ها - به ویژه شرکت‌های زیربنایی - در نبود اقداماتی برای ارتقای رقابت و مقررات و حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر سوء استفاده از قدرت انحصاری، می‌تواند بسیار هزینه‌بر باشد. اولویت باید با واگذاری سریع شرکت‌هایی باشد که در بازارهای رقابتی یا رقابتی بالقوه فعالیت دارند، اما لازم است ساختار مناسبی برای واگذاری شرکت‌های زیربنایی پدید آید.

چارچوب نهادي مؤثري مورد نیاز است ولي مطالبه این چارچوب از به عمل درآوردن آن بسیار ساده تر است. در بحث خصوصي‌سازي این امر مستلزم مواردی است که از آن جمله می‌توان به حداقل کاغذبازي‌هاي اداري، دسترسي مستقيم و پشتیبانی مسئولان عالی‌رتبه سياسي، منابع کافي و انعطاف‌پذيري براي جذب منابع خصوصي متعدد و البته گران، به منظور تکمیل و فراهم کردن فرایند فروش، اشاره کرد (مشاوران مالي مستقل و کارشناسان خبره در این مقوله نقش مهمي ایفا می‌کنند، به ویژه در ارزیابی مستقل دارایی‌ها بر اساس وضعیت بازار و با هدف اطمینان از واقعي و مناسب بودن نرخ‌ها که البته از لحاظ سياسي نیز قابل دفاع باشد). واگذاري انجام عملیات خصوصي‌سازي به وزارتخانه‌ها در صورت وجود درجات بالای تعهد سياسي و ظرفیت کافي اداري، می‌تواند بسیار مطلوب باشد (زمانی در بلغارستان، وزارتخانه‌هاي مشابه حتي در مواردی از «آژانس خصوصي‌سازي ملي» این برنامه را بهتر اجرا کردند)، اما به طور معمول چنین زمینه‌هایی در اغلب کشورها موجود نیست. فراواني و گوناگوني مراحل مختلف فروش، موجب بروز نگرانی نسبت به وجود ثبات و شفافیت می‌شود و این پرسش را به ذهن می‌آورد که چگونه می‌توان منابع کمیاب مورد نیاز يك آژانس خصوصي‌سازي را به دست آورد.

افزایش رقابت در جریان واگذاري، شاید به نوبه خود مؤثرترین شیوه برای رسیدن به شفافیت باشد و مزایای مالي و اقتصادی فراواني به بار آورد. تعریف صحیحی از روش‌هاي رقابتي مزایده، ارزیابی و ارائه پیشنهاد (از جمله آزادي عموم برای شرکت در مزایده) امری مهم به شمار می‌آید (این مسئله در بولیوی در مورد تلویزیون ملي صورت گرفت). در برخی موارد، شاید تنها چاره باقی‌مانده، فروش توافقي باشد اما در مجموع، هر چه آزادي در رقابت برای انتخاب بیشتر باشد شفافیت بیشتر خواهد بود و بهای بالاتري نیز پرداخت خواهد شد. لویزدوسیلانز و لاپورتا، (۱۹۹۷) در تحقیقی در مکزیك دریافتند که هر چه تعداد شرکت‌کنندگان مزایده بیشتر باشد، درآمد خالص دولت حداکثر تا دوازده درصد افزایش می‌یابد. عرضه عمومی یا انتشار سهام به عنوان مهم‌ترین عامل شفافیت و منفعت فروشندگان به شمار می‌رود اما برخی کشورهای خریدار، فاقد بازار سرمایه و شرکت‌ها و یا محیط‌هاي تجاري مناسب برای اجرای این روش هستند. در حالی که نگرانی‌هاي زیادی درباره امکان بروز فساد در جریان اجرای برنامه خصوصي‌سازي وجود داشته است، کافمن و زیگلبام (۱۹۹۶) در پژوهش خود در

مورد اقتصادهاي در حال گذار معتقدند که اگر چه میزان فساد در طول اجرائي برنامه افزايش يافته، اما نمي‌توان گفت که لزوماً خصوصي‌سازي علت آن بوده است. رويکردهاي مختلف خصوصي‌سازي، بسته به نگرش صحيح دولتمردان و مسؤولان ادارات دولتي به فعاليتهاي اقتصادي بر بروز فساد مؤثر بوده است (کادر ۶). خصوصي‌سازي به نوبه خود راهي براي شناسايي فساد به شمار مي‌رود اما به بهبود چارچوب قانوني مناسب و نهادي مسؤول براي محدود ساختن دادوستد دارندگان اطلاعات نهاني نياز دارد.

کادر ۶

خصوصي‌سازي و فساد در اقتصادهاي در حال گذار

وجود برنامه خصوصي‌سازي با همه کاستي‌ها از نبود آن بهتر است. کافمن و زيگلبام نشان دادند که گستردگي فساد قبل از اجرائي برنامه خصوصي‌سازي بيشتري بوده و در بخش‌هاي خصوصي نشده رايجتر است. افزون بر اين، شواهدي دال بر رواج بيشتري فعاليتهاي غيررسمي و بي‌ش از حد قانوني در کشورهاي که کمتر به امر خصوصي‌سازي پرداخته‌اند، در دست است. همچنين شواهدي وجود دارد که همراهي خصوصي‌سازي با برخي محدوديتهاي شديد بودجه‌اي، مانند کمک‌هاي اختياري و معافيتهاي مالياتي کمتر و اتحاد ميان خصوصي‌سازي و آزادسازي بازار را نشان مي‌دهند (به اين معني که سياستمداران و مسئولان ادارات دولتي اختيار کمتری براي صدور مجوز دارند). - سرانجام، در برخي کشورها به دليل نبود برنامه خصوصي‌سازي در بخش‌هاي کشاورزي و انرژي، فساد تشديد مي‌شود.
منبع: کافمن و زيگلبام، ۱۹۹۷

۴-۴ تعديل تأثير اجتماعي خصوصي‌سازي

جايي که تغيير ساختار نيازمنند کاهش قابل توجه نيروي کار باشد، انجام اين فرايند همواره بحث‌انگيز خواهد بود ولي مي‌توان از طريق مذاکره دولت (و گاه خريداران بخش خصوصي) با نيروي کار در مراحل اوليه اجرائي خصوصي‌سازي آن را به حداقل رساند و به رويکرد مشترک و قابل قبولي دست يافت. گاهي اين گفتگوها به درازا مي‌کشند. براي مثال، در چين يك شرکت خصوصي نروژي براي سرمايه‌گذاري در يك شرکت دولتي توليدکننده فولاد وارد ميدان شد. اين شرکت نروژي نه تنها درباره تعيين تعداد کارکنان مورد نياز در شرکت بازسازي شده بلکه براي اطمینان از پراکندگي يکسان پيامدهاي بيکاري ميان نيروي کار، با مسئولان شرکت فولاد به گفتگو پرداخت. آنها اين اطمینان را دادند که در صورت امکان، فرد ديگري از خانواده هر نيروي بيکار شده را در شرکت به کار بگمارند. تعجبي ندارد که کارگران شرکت به شدت از اين رويکرد حمايت کردند. در مراکش خريدار يك شرکت دولتي سيمان با حفظ تمامي کارکنان

شرکت حتی در صورت وجود نیروی مازاد هشتاد درصدی موافقت نمود. مدیر جدید امیدوار بود که افراد اضافی برای توسعه فعالیت شرکت سودمند باشند و حتی اگر فعالیت شرکت ثابت بماند شرکت هزینه اضافی را برای حفظ آرامش اجتماع و به امید جبران این هزینه‌ها از طرف دولت بپذیرد. با این حال، شرکت اعلام کرد که در صورت کاهش شدید تقاضا به گفتگوی مجدد با فروشنده می‌پردازد.

رایج‌ترین روش کاهش نیروی کار، تأمین مزایای بازنشستگی و پاداش انفصال از خدمت به منظور تشویق خروج داوطلبانه و جبران خسارت بیکاری است. دولت‌ها به طور معمول مورد اول را بر شیوه دوم ترجیح می‌دهند (کادر ۷) اما این گونه برنامه‌ها در کوتاه مدت بسیار پرهزینه به نظر می‌رسند. برای مثال، کارفرمایان هندی تقاضای پرداخت پنج سال پاداش برای کارکنان اخراج شده‌ای نمودند که چهل سال و بیشتر سن و بیست سال یا بیشتر سابقه خدمت دارند و در سریلانکا و پاکستان ارقامی نزدیک به این میزان در نظر گرفته شده است. ولی این نوع طرح‌ها از نظر سیاسی و اجتماعی قابل پذیرش بوده و ممکن است بازده اقتصادی و مالی بالا داشته باشند. در طرح‌های اخیر بانک جهانی برای تأمین اعتبار پاداش انفصال از خدمت، بازدهی طرح در کشورهای مختلف نظیر برزیل، کرواسی، هند، موزامبیک، تونس و توگو بین بیست و دو تا چهل و چهار درصد بوده است. با این حال، باید مراقب ارقام بسیار سخاوتمندانه بود که منجر به هزینه‌های تحمل‌ناپذیر و بروز مشکلات مربوط به انتخاب نادرست می‌شود. همچنین پرداخت پاداش بازنشستگی زود هنگام بار مضاعفی را به نظام تأمین اجتماعی تحمیل می‌کند (کیکری، ۱۹۹۸؛ رامان، ۱۹۹۹). فروش یا اعطای سهام به کارکنان (وگاه بازنشستگان) شرکت‌های تازه خصوصی‌شده، راه دیگر جبران خسارت کارگران و امکان سهم کردن آنها در سود حاصل از واگذاری شرکت است.

هزینه‌های جبرانی اغلب با بازآموزی برای ورود مجدد کارگران به بازار کار همراه بوده است. این مسئله میان دولت‌ها و اهدا کنندگان متداول است ولی کارایی آن نسبت به هزینه تحمیل شده، مورد تردید واقع می‌شود. در آرژانتین پنج هزار کارگر مازاد Y.P.F. دویمت فعالیت تجاری خصوصی را آغاز کردند که قراردادهای بسیار متفاوتی برای Y.P.F. در پی داشت. این رویکرد در مصر و الجزایر نیز آزمایش شده است. در یک شرکت برق دولتی در اسکندریه قراردادی برای خدمات پشتیبانی و نگهداری از تأسیسات، با کارکنان سابق این مشاغل امضاء شد که در انتخاب ابزار و

محل کار، مانند مجریان بخش خصوصی آزاد بودند. همچنین، قراردادهای یک ساله یا دو ساله تأمین خدمات بدون تشریفات مناقصه و به صورت رقابتی با ایشان منعقد می‌شد. این امر برای کارگران پیشین فرصت فراگیری راه و رسم تجارت و رقابت با شرکت کنندگان باتجربه در مناقصه را فراهم می‌ساخت.

کادر ۷

نیروی کار مازاد در راه آهن برزیل

در واگذاری راه آهن برزیل نیروی کار مازاد یک مسئله اساسی بود. دولت تغییر ساختار نیروی کار را برای جذب سرمایه‌گذاران و کاهش تأثیر اجتماعی، قبلاً از خصوصی‌سازی آغاز کرد. تقریباً چهار درصد نیروی کار چهار و دو هزار نفری، بر اساس تقدم استخدام، تقدم پرداخت از طریق تلفیق بازنشستگی زود هنگام و استعفاي خودخواسته یا اجباری، کار خود را ترک کردند. حدود دو دوازده هزار کارمند برای بازنشستگی زود هنگام برگزیده شدند، در حالی که شش هزار نفر نیز استعفاي داوطلبانه را انتخاب کردند. تعداد بازنشستگان زود هنگام بسیار بیشتر از میزان برآورد شده - پنج هزار نفر - بود. در اجرای این برنامه، اصلاحیه قانون تأمین اجتماعی که حاوی حقوق بازنشستگی بر اساس سال‌های خدمت - نه سن افراد - بود، رد شد و انگیزه‌ای برای کارکنان میان‌سال با بیست و هشت سال سابقه کار پدید آورد تا در انتظار بازنشستگی خود باشند. هزینه انفصال ناخواسته بر اساس عملکرد مشخص، در مورد چهارصد نفر از کارمندان شرکت برابر با هشتاد درصد مزایای انفصال خودخواسته بوده است. به طور میانگین، مزایای مالی این شیوه معادل بیست و دو ماه حقوق در مقایسه با شرط قانونی ده ماه بود. میزان کل هزینه صرفه‌جویی تأمین شده از سوی دولت و مؤسسات بین‌المللی، بالغ بر سیصد و شصت و پنج میلیون دلار آمریکا و بازده اقتصادی آن نیز چهار درصد در فوریه ۱۹۹۸ گزارش شد. پس از این عده، هفده هزار نفر دیگر را که هفتاد درصد آنها یک سال سابقه کار داشتند از طریق انفصال ناخواسته از شرکت اخراج کردند. دولت یک مهلت یک ساله به مالکان بخش خصوصی داد تا دستمزدها را برابر با دستمزدهای دولتی بپردازند. تا ماه مه سال ۲۰۰۰ بیش از هشتاد درصد نیروی کار شرکت تعدیل شده بودند. علاوه بر پاداش انفصال خدمت، حمایت‌های بازارآموزی و خدمات کاریابی نیز فراهم شد. میزان مشارکت واقعی در برنامه‌های کاریابی و آموزشی بسیار کمتر از مقدار برآورد شده اولیه بود. این حضور آندک، بیشتر به دلیل تأخیر در نهایی ساختن مقدمات اجباری کار با تأمین‌کنندگان خدمات مورد نیاز بود. هزینه آموزش و کاریابی افراد دوازده میلیون دلار آمریکا بود. منبع: استاشی، سیدن استریگر و اشمیت دازه و دو، اکتبر ۲۰۰۰.

در کشورهای با بخش خصوصی توسعه‌یافته و اقتصاد رو به رشد سریع، معیارهایی نظیر پرداخت پاداش انفصال از خدمت و طرح‌های مالکیت نیروی کار از طریق واگذاری سهام، ممکن است درست آن چیزی باشد که به آن نیاز هست. در مقابل، در اقتصادهای در حال گذار و با درآمد پایین، که بازار کار در دست دولت است، یافتن راه‌های دیگر اشتغال دشوار است. در اینجا، چاره کار، اصلاح محیط سرمایه‌گذاری و از جمله اصلاح بازار کار است تا رشد و توسعه و تولید کار در بخش خصوصی پدید آید و تعدیلهای مورد نیاز

و حرکت کارکنان مازاد به سوی مشاغل دیگر تسهیل شود.

۴-۵ پیامدهای زیستمحیطی

استفاده فراوان از منابع و وضعیت مالی ضعیف شرکت‌های دولتی به معنی هزینه‌های بیشتر، سرمایه‌گذاری کمتر روی فناوری‌های جدید و تشدید آلودگی‌هاست. تحقیقات اخیر نشان می‌دهند که شرکت‌های دولتی بیش از شرکت‌های خصوصی، آلوده‌کننده محیط زیست هستند (ویلر، هاک و هارتمن، ۱۹۹۷).

اقداماتی که در زمینه اصلاح عملکرد زیستمحیطی شرکت‌های دولتی صورت گرفته است، مانند بیشتر اصلاحات انجام شده روی شرکت‌های دولتی، نتیجه معکوس داده است. شرکت‌های دولتی فاقد سرمایه لازم جهت بکارگیری دستگاه‌های جدید با استفاده از تجهیزات قدیمی و آلوده‌کننده، به فعالیت خود ادامه می‌دهند. افزون بر این، شرکت‌های دولتی بیش از شرکت‌های خصوصی از مقررات زیستمحیطی و اجرایی قوانین می‌گریزند. برای مثال، در طرح کنترل آلودگی در اندونزی (برنامه ارزیابی و درجه‌بندی (PROPER)، شرکت‌های دولتی در آغاز در مقایسه با شرکت‌های خصوصی توان بیشتری داشتند ولی پس از گذشت هجده ماه گزارش‌های دو گروه تفاوت چندانی با یکدیگر نداشت. از آنجا که شرکت‌های دولتی از حساسیت کمتری در واکنش با فشارهای بیرونی برخوردارند اطلاع‌رسانی همگانی تأثیر کمتری بر عملکرد آنها دارد. بنابر این، می‌توان انتظار داشت که در سال‌های آینده شرکت‌های دولتی از شرکت‌های دیگر فعال در طرح (PROPER) عقب بمانند (ویلر، هاک و هارتمن، ۱۹۹۷).

بنابر تحقیقات اخیر اجرای برنامه خصوصی‌سازی، فرصت لازم را برای اصلاحات زیستمحیطی فراهم می‌سازد (کادر ۸). شرکت‌های خصوصی برای ارتقای سطح کارایی، اطاعت از قوانین و پاسخگویی به فشارهای وارده از سوی گروه‌های مختلف سهامداران، به سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید تمایل دارند. دولت‌ها برای درک کامل مزایای زیستمحیطی و اگذاری شرکت‌ها، نیازمند تلفیق ملاحظات زیستمحیطی با دادوستدهای رایج در اجرای برنامه خصوصی‌سازی و نیز توسعه نظام‌های نظارتی و قانونی تضمین‌کننده و انجام اصلاحات مستمر هستند (لووی، ۱۹۹۹). نگرانی نسبت به تأخیر در اجرای برنامه خصوصی‌سازی باید در برابر این حقیقت که هرگونه تأخیر در اجرای برنامه‌های خطرناک و هزینه‌های احتمالی به ویژه در بخش‌هایی نظیر معدن، فراورده‌های شیمیایی و پالایشگاهی را قطع می‌کند، مورد ارزیابی واقع شود. شرکت‌های داخلی، به طور

معمول فاقد تجربه لازم در این زمینه هستند بنابراین تا حد امکان باید از مشاوران بیرونی (بخش خصوصی) استفاده و مکانیزمی برای تعیین اختیارات قانونی ایجاد نمود.

کادر ۸

بهبود عملکرد زیستمحیطی در مکزیک

مجتمع کارخانه فولاد مکزیک در سال ۱۹۹۱ به کنسرسیوم سرمایه‌گذاران داخلی و بین‌المللی فروخته شد. دولت مکزیک با توجه به اینکه به هنگام فروش، قوانین زیستمحیطی به وضوح بیان شده بود، انتظار بهای بیشتری را داشت. بنابر این، بازرسی زیستمحیطی انجام شد و بر اساس نتایج آن، با الزام رعایت قوانین زیستمحیطی به مدت سه سال موافقت به عمل آمد. بین سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۹۵ شرکت یاد شده بیش از هفتاد درصد از میزان آلاینده‌های هوا و بیش از شصت درصد از پساب کارخانه را کاهش داد. همچنین از میزان نخاله‌های جامد به‌جا مانده به ازای هر واحد تولید، کاسته شد و برنامه‌هایی برای اصلاح وضعیت محیط‌زیست ارائه گردید. این اصلاحات از محل تغییر و بهینه‌سازی مراحل تولید و سرمایه‌گذاری‌های زیستمحیطی و تغییر مدیریت کارخانه به دست آمد.

منبع: لویی، ۱۹۹۹.