

خصوصیہ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

خصوصاً

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر

نویسندگان:

سونیتا کیکری و آیشتو فاطیما کولو

نوع مقاله:

مطالعه راهبردی

توسط:

بانک جهانی

ترجمه:

سازمان خصوصی سازی

معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی

سرشناسه	: کیکری، سونیتا، ۱۹۵۶ - م.
عنوان و نام پدیدآور	: خصوصی سازی: روند و تحولات اخیر/ نویسندگان سونیتا کیکری و آیشتو فاطیما کولو؛ ترجمه سازمان خصوصی سازی؛ معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی؛ مدیریت مطالعات و برنامه ریزی.
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
موضوع	: خصوصی سازی -- کشورهای در حال رشد -- نمونه پژوهی
شناسه افزوده	: کولو، آیشتو
شناسه افزوده	: Kolo, Aishetu
شناسه افزوده	: سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی.
رده بندی کنگره	: ۱۳۸۷ ک ۹ ۲ ب / HG ۸۸۱
رده بندی دیویی	: ۳۳۸ / ۹۰۰۹۷۱۲۴
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۵۹۹۷۹۷

نام اثر:

خصوصی سازی، روندها و تحولات اخیر

نوع اثر: مقاله

نویسنده: سونیتا کیکری و آیشتو فاطیما کولو

تاریخ انتشار: زمستان ۱۳۸۷

چاپ و صحافی: مؤسسه اوستا

صفحه بندی و طرح جلد: طیبه همتی

ناظر چاپ: هادی عباسی

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	پیشگفتار
۱۱	۱. مقدمه
۱۷	۲. روند خصوصی سازی ۱۹۹۰ الی ۲۰۰۳
۱۸	۲-۱- نمایی از روندها در کشورهای در حال توسعه
۲۸	۲-۲- روندهای منطقه‌ای
۲۸	آمریکای لاتین
۳۲	اروپا و آسیای مرکزی
۳۵	شرق آسیا و اقیانوسیه
۳۷	خاورمیانه و شمال آفریقا
۳۸	آسیای جنوبی
۳۹	حاشیه صحرای آفریقا
۴۰	۲-۳- روندهای بخشی
۴۴	بخش زیرساخت
۴۷	بخش مالی
۴۷	بخش رقابتی
۴۸	سایر بخش‌ها
۴۹	۳. مالکیت دولت به کجا رسیده است
۵۰	۳-۱- ویژگی‌های منطقه‌ای

حصص

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

پیش‌گفتار

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

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

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

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

غلامرضا حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارائی و

رئیس هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی

۱. مقدمه

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

- به‌طور کلی فعالیت خصوصی‌سازی برای کشورهای در حال توسعه از اواخر دهه ۱۹۹۰ کاهش یافت. اما ضمن آن که هنوز از نظر کلی در سطح پایینی قرار دارد، به آهستگی شروع به افزایش به سمت سطح رایج و معمول قبل از اوج یکباره فعالیت در سال ۱۹۹۷، کرده است؛
- به‌رغم سابقه بیش از ۱۵ ساله فعالیت خصوصی‌سازی، هنوز مالکیت دولتی در برخی از مناطق و کشورها؛ و در برخی از بخش‌های خاص، عملاً در تمام مناطق دنیا غالب است؛
- به‌رغم شواهد جدید که نشان‌دهنده کاهش حمایت عمومی از خصوصی‌سازی است، شواهد موجود موفقیت خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی را نشان می‌دهد. در

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

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

در تحلیل مقاله حاضر از برآورد وجوه حاصل از معاملات خصوصی‌سازی انجام شده طی سالهای ۱۹۹۰ و ۲۰۰۳ به‌عنوان یک شاخص فعالیت خصوصی‌سازی استفاده شده است. وجوه مذکور به‌نحوی تعریف شده‌اند که مشتمل بر تمام دریافتهای مالی دولت در نتیجه واگذاریهای جزئی و کلی (از طریق فروش دارائی یا فروش سهام)، امتیازات، اجاره‌ها و ترتیبات دیگر، باشد. به این ترتیب اطلاعات مذکور موارد ذیل را پوشش نمی‌دهند: قراردادهای

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۱۳

مدیریتی؛ سرمایه‌گذاری‌های جدید در کمربند سبز (برون شهری)؛ سرمایه‌گذاری‌های تعهد شده توسط بهره‌برداران جدید خصوصی در چارچوب موافقتنامه‌های واگذاری امتیاز؛ و انتقالات متعدد ناشی از خصوصی‌سازی توده‌ای یا "کوپنی"^۲ در اروپای شرقی، به این علت که این روشها درآمدی برای دولت ایجاد نکردند.

داده‌ها از منابع متعدد جمع‌آوری شدند. برای دوره اول، یعنی ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹، داده‌ها از پایگاه اطلاعاتی خصوصی‌سازی بانک جهانی^۳ که قیمت فروش هر معامله خصوصی‌سازی و سال خصوصی‌سازی را ارائه می‌کند، استخراج شدند. با توجه به این که قیمت فروش بر اساس "اعلام" به جای دریافت واقعی ثبت می‌شود، وجوه دریافت شده لزوماً منعکس‌کننده دریافتی‌ها در یک سال معین نیست چون بهای معاملات ممکن است طی چند سال پرداخت شود. داده‌های مربوط به سالهای اخیر، ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳، از منابع ذیل جمع‌آوری شده‌اند: (۱) پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی درباره مشارکت خصوصی در زیرساختها؛ (۲) پایگاه اطلاعاتی

1- New Green Field Investments

2- Mass or Voucher Privatization

3- World Bank Privatization Database

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

بانک جهانی درباره خصوصی‌سازی در منطقه آفریقا^۱؛ (۳) پایگاه اطلاعاتی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی درباره خصوصی‌سازی در آفریقا^۲؛ (۴) داده‌های موجود در پایگاه اطلاعاتی بانک اروپایی بازسازی و توسعه^۳ درباره خصوصی‌سازی در اروپا و آسیای مرکزی (دهها هزار بنگاه خصوصی‌سازی شده از طریق طرحهای خصوصی‌سازی توده‌ای یا کوپنی در این پایگاه پوشش داده نشده‌اند)؛ (۵) بارومتر خصوصی‌سازی^۴ برای منتخبی از کشورهای اروپایی؛ (۶) منابع مختلف دیگر مثل فایننس لاتین^۵ و خصوصی‌سازی بین‌الملل^۶؛ و (۷) پایگاههای مختلف دولتی و غیردولتی. مبلغ همه ارقام به دلار جاری آمریکاست.

در کنار عواید حاصل از خصوصی‌سازی که معمولاً برای اندازه‌گیری روند خصوصی‌سازی مورد استفاده قرار می‌گیرد، لازم است برخی معایب این کار نیز ذکر شود. اولاً، ناهمگنی (عدم تجانس) میان منابع اطلاعاتی پوشش‌دهنده یک دوره زمانی طولانی

-
- 1- The World Bank Africa Region's Privatization Database
 - 2- (Organization of Economic Cooperation and Development) OECD's database on privatization in Africa
 - 3- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) data on privatization in Europe and Central Asia
 - 4- Privatization Barometer
 - 5- Latin Finance
 - 6- Privatization International

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

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

در بخش دوم مقاله حاضر ابتدا روندهای خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه به‌طور کلی و سپس تجزیه منطقه‌ای و بخشی آنها نشان داده شده است. در بخش سوم وسعت غلبه مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه برحسب منطقه و بخش مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش چهارم خلاصه‌ای از تحولات اخیر و مسائل جاری در انتهای مقاله ارائه شده است.

۲. روند خصوصی سازی: ۱۹۹۰ الی ۲۰۰۳

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

تعداد ۱۲۰ کشور در حال توسعه با در نظر داشتن این اهداف اقدام به ۷,۸۶۰ معامله طی سالهای ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ کردند که باعث تولید درآمدی نزدیک به ۴۱۰ میلیارد دلار ناشی از عواید خصوصی سازی شد که معادل ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی کل کشورهای در حال توسعه در همان دوره زمانی بود.^۱ نمای

۱- طی دوره ۲۰۰۳ - ۱۹۹۰ تولید ناخالص داخلی مجموع شش منطقه بالغ بر ۷۵/۸ هزار میلیارد دلار (به قیمت جاری دلار آمریکا) و ۷۵/۷ هزار میلیارد دلار (به قیمت ثابت دلار در سال ۲۰۰۰) بود. با استفاده از قیمت جاری دلار، عواید حاصل از خصوصی سازی به عنوان سهمی از کل تولید ناخالص داخلی (هر شش منطقه کشورهای در حال توسعه) معادل ۰/۵۴٪ است.

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

۱-۲- نمائی از روندها در کشورهای در حال توسعه

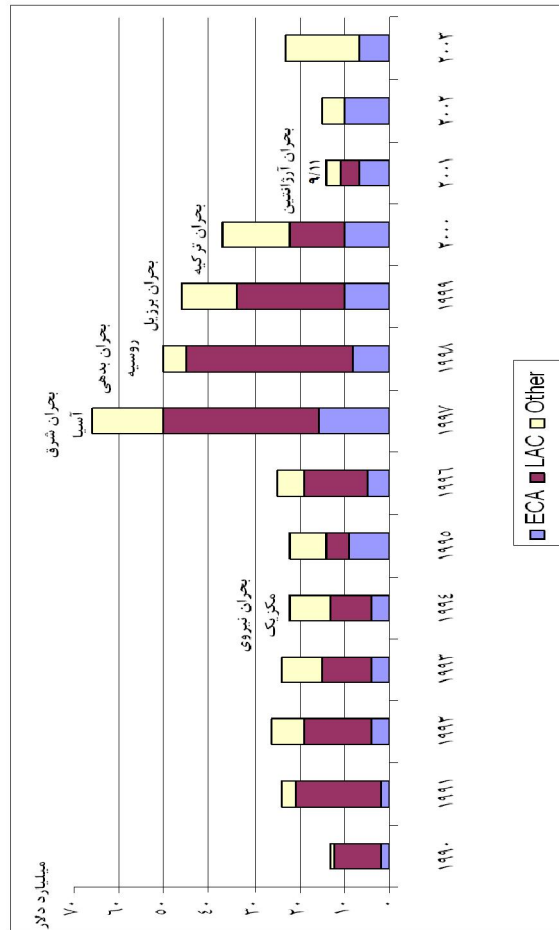
تحلیل روندهای کلی کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که: (۱) فعالیت خصوصی‌سازی بعد از سال ۱۹۹۷ راکد شد اما در سالهای اخیر به تدریج و آرام افزایش یافته است؛ (۲) با حرکت کشورها به سمت خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگتر، میانگین اندازه معاملات به تدریج بزرگتر شده است؛ و (۳) در حالی که تعداد زیادی از کشورها در حال خصوصی‌سازی می‌باشند، اما عواید آن در تعداد اندکی از کشورها متمرکز شده است.

از اوایل تا اواسط دهه ۱۹۹۰ میانگین عواید خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه سالانه بین ۲۰ تا ۳۰ میلیارد دلار بود (شکل ۱). این مبلغ در سال ۱۹۹۷ به اوج خود و به حدود ۷۰ میلیارد دلار رسید. این جهش ناگهانی و یکباره ناشی از افزایش فعالیت در معاملات بزرگ زیرساختی و انرژی (نفت و گاز) و تقریباً در تمام مناطق بود و سه کشور منطقه آمریکای لاتین (آرژانتین، برزیل، مکزیک)، قزاقستان، روسیه و چین بیشترین سهم را در آن داشتند. اما از آن به بعد درآمدها کاهش یافت زیرا از تعداد بنگاههای آرژانتین کاسته شد و فعالیت در آسیا و اروپا در پی

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۱۹

بحران مالی سال ۱۹۹۷ شرق آسیا و بحران بدهیهای روسیه در سال ۱۹۹۸ کند شد. در سال ۲۰۰۱ سطح فعالیت به سطح سال ۱۹۹۰ رسید اما عواید حاصله از سال ۲۰۰۲ رشد آهسته‌ای را شروع کرده و به تدریج در حال حرکت به سمت سطوح قبل از سال ۱۹۹۷ است. افزایشهای اخیر عمدتاً ناشی از فروش سهام در مخابرات، نیرو (برق) و بانکداری در کشورهایی مثل چین (افزایش عرضه سهام مخابرات چین)، جمهوری چک (فروش جزئی ترانسگاز)، اسلواکی (فروش جزئی شرکت برق)، هند (مخابرات)، پاکستان (یونایتد بانک) و عربستان سعودی (مخابرات) است.

شکل ۱: عایدات خصوصی سازی جهانی^۱



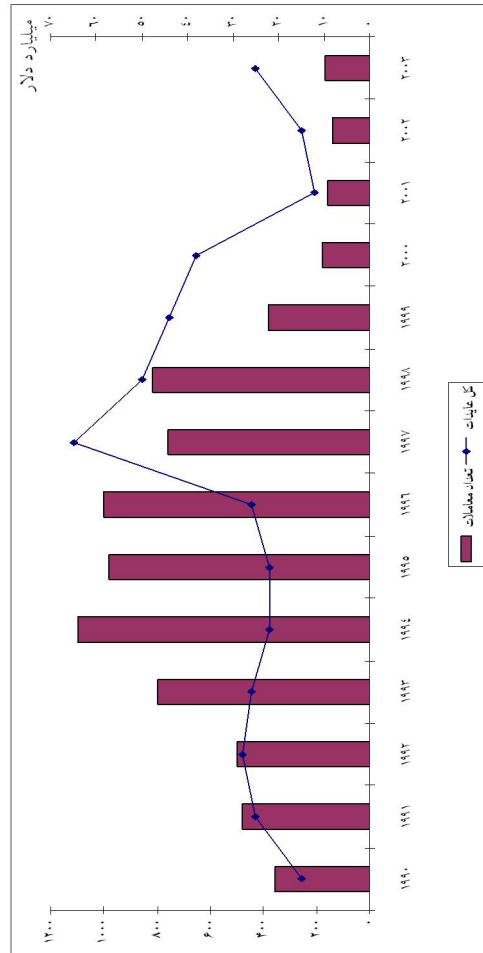
مأخذ: پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی

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

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/ ۲۱

میانگین مبلغ معاملات با خصوصی سازی شرکت های بزرگتر در طول دوره افزایش یافت. در حالی که نزدیک به ۷۰ درصد از مجموع بیش از ۸۰۰،۷ معامله، قبل از سال ۱۹۹۷ انجام شده، اما اکثر آنها مربوط به شرکت های متوسط و کوچک بود که میانگین ارزش معاملات آنها ۳۰ میلیون دلار بوده است (شکل ۲). بخش عمده معاملات در اروپا و آسیای مرکزی که سالهای اولیه گذار در آن با حجم انبوه انتقال شرکت های کوچک به بخش خصوصی همراه بود، انجام شده است و آمریکای لاتین و کشورهای حاشیه صحرا در آفریقا نیز بعد از آنها قرار دارند. برعکس، بعد از سال ۱۹۹۷ تعداد شرکت های خصوصی سازی شده در مناطق مذکور و سایر مناطق (علی الخصوص شرق آسیا) بسیار کمتر است اما شرکت ها بزرگ بوده اند که در نتیجه باعث افزایش میانگین اندازه معاملات به ۹۶ میلیون دلار شده است. یک شاخص دیگر افزایش میانگین اندازه معاملات نشان می دهد که ده معامله بزرگ در دوره ۹۹ - ۱۹۹۰ معادل ۱۶ درصد کل عایدات بوده در حالی که این رقم در دوره ۲۰۰۳ - ۲۰۰۰ به ۴۰ درصد رسیده است.

شکل ۲: تعداد معاملات و عایدات^۱



مأخذ: پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی

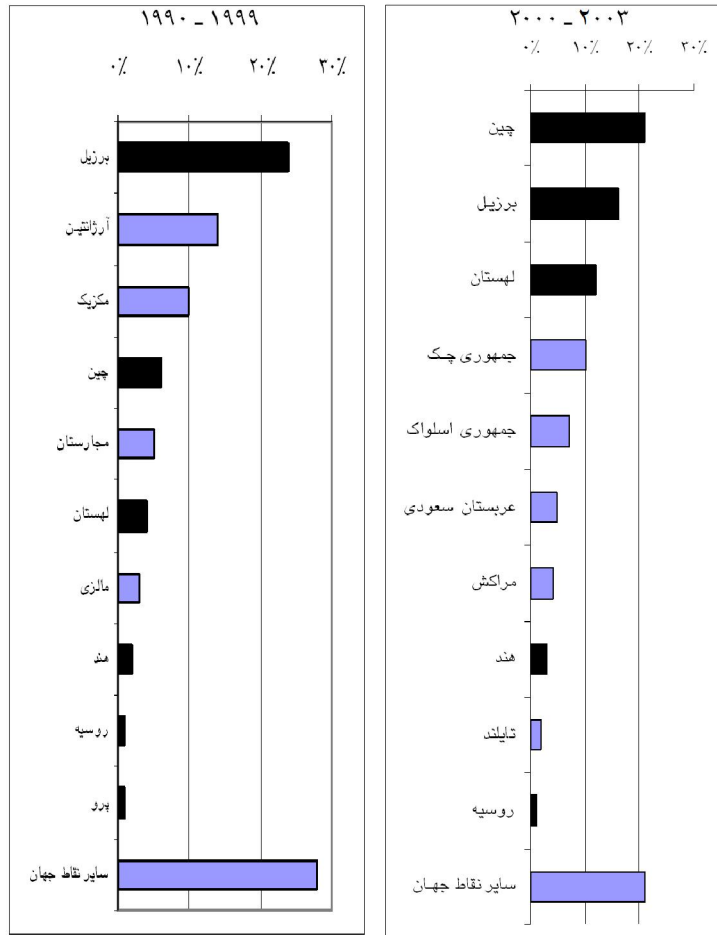
۱- تعداد معاملات (Number of transactions)، کل عایدات (Total proceeds).

در حالی که ۱۲۰ کشور طی ۱۴ سال گذشته دست به خصوصی سازی زده اند، عایدات حاصله به شدت در تعداد اندکی از این کشورها متمرکز است: بیش از دو سوم کل عایدات کشورهای در حال توسعه در تمام طول دوره مذکور فقط در ده کشور - به عبارت دیگر فقط در ۸ درصد از کل کشورهای در حال توسعه - و بیش از نیمی از تمام عایدات فقط در پنج کشور تولید شده است. اگرچه بخش عمده عایدات مرتباً در ده کشور تولید شده است، اما ترکیب این گروه در طی دوره تغییر کرده است (شکل ۳). دهه ۱۹۹۰ تحت سیطره برزیل، آرژانتین و مکزیک قرار داشت و این سه کشور به تنهایی بیش از نیمی از تمام عایدات را تولید کردند. آرژانتین و مکزیک با نزدیک شدن به خاتمه کار خصوصی سازی در سالهای اخیر، از فهرست مذکور خارج شدند، اما برزیل همچنان در فهرست مذکور باقی ماند و همراه با چین، لهستان و جمهوری چک تقریباً ۶۰ درصد کل عایدات را از سال ۲۰۰۰ به بعد تولید کردند. برای اولین بار دو کشور از منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نیز به علت فروش جزئی مخابرات سعودی^۱ و فروش شرکت دخانیات مراکش^۲ به فهرست مذکور وارد شدند. پنج کشور برزیل، چین، هند، لهستان و روسیه در هر دو دوره در فهرست مذکور قرار داشته و ۴۱/۳ درصد کل عایدات را طی سالهای ۲۰۰۳ - ۱۹۹۰ به خود اختصاص داده اند.

1- Saudi Telecom

2- Moraco Regie de Tabac

شکل ۳: ده کشور اول درآمدزا



منبع: پایگاه اطلاعاتی خصوصی سازی بانک جهانی

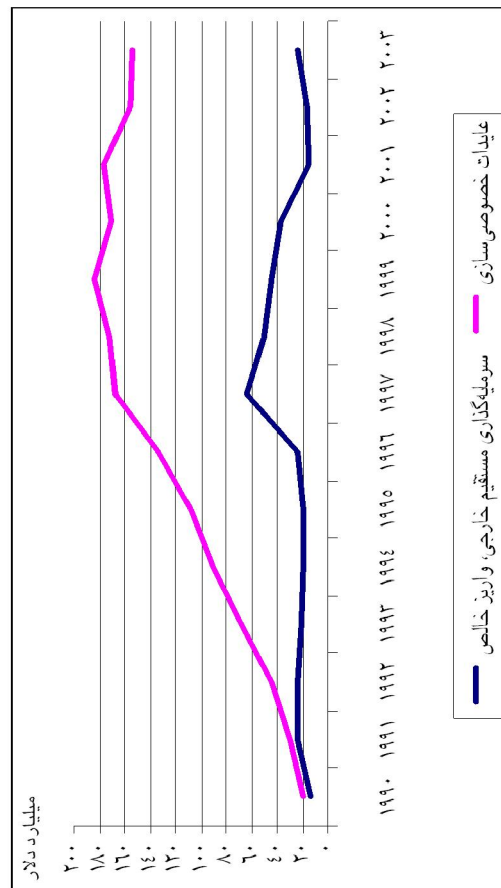
اطلاعات درآمدهای خارجی خصوصی‌سازی در مقایسه با درآمدهای داخلی آن فقط برای دوره اول، یعنی ۱۹۹۹ - ۱۹۹۰، در دسترس است. درآمدهای خارجی ۵۰ درصد کل عایدات خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه را تشکیل می‌داد؛ سه چهارم درآمدهای خارجی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم و مابقی از طریق گردش پورتهوی یا خرید و فروش اوراق بهادار تأمین شده است.^۱ منطقه آمریکای لاتین به‌علت فروشهای انجام شده در مخابرات، بانکداری، نفت و گاز ۵۶ درصد کل سرمایه‌گذاری خارجی را به خود اختصاص داد و اروپا و آسیای مرکزی (۲۳ درصد) و شرق آسیا (۱۵ درصد) در رده‌های بعدی قرار گرفتند. در شرق آسیا و اقیانوسیه، چین بیشترین سرمایه‌گذاری خارجی را به خود اختصاص داد و تایلند، اندونزی و مالزی در رده‌های بعد قرار گرفتند. به‌رغم تنزل کل عایدات خصوصی‌سازی بعد از اوج آن در سال ۱۹۹۷، سرمایه‌گذاری خارجی در خصوصی‌سازی همچنان ثابت ماند و در سال ۱۹۹۹ به‌علت انجام معاملات بزرگ در شرق آسیا و آمریکای لاتین افزایش یافت. اطلاعات مربوط به سهم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در خصوصی‌سازی برای دوره ۲۰۰۳-۲۰۰۰ در دسترس نیست. معذالک، مقایسه روندهای کلی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و خصوصی‌سازی (شکل ۴) نشان

۱ - به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۱

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر / ۲۶

می دهد که ضمن آن که کل سرمایه گذاری مستقیم خارجی از سال ۲۰۰۱ به بعد کاهش یافته، عایدات خصوصی سازی عمدتاً به علت فروش سهام تعدادی از شرکت های بزرگ از طریق بازارهای داخلی سهام- به آرامی شروع به افزایش کرده است.

شکل ۴: کل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و عایدات خصوصی سازی^۱
کل کشورهای در حال توسعه، ۱۹۹۰ - ۲۰۰۳



مأخذ: مخزن اطلاعات توسعه و پایگاه اطلاعاتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بانک جهانی

۱ - سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ورودی خالص (Foreign Direct Investment, net inflows), عایدات خصوصی سازی (Privatization Proceeds).

۲-۲- روندهای منطقه‌ای

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

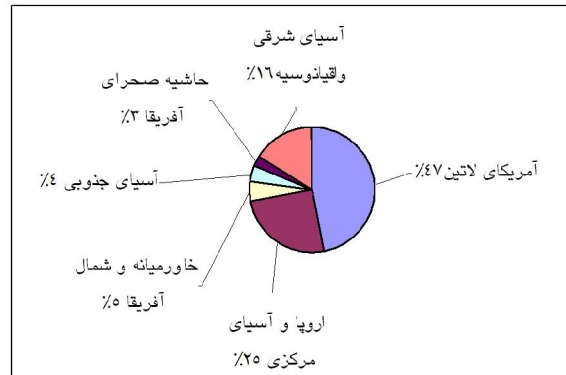
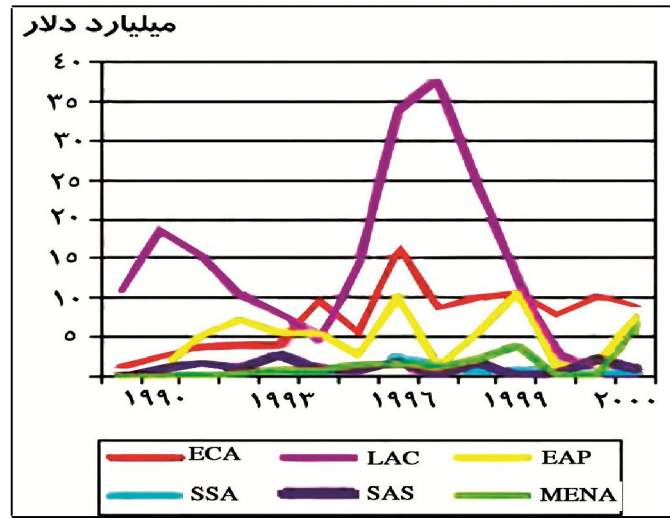
آمریکای لاتین

آمریکای لاتین با ایجاد ۱۹۵ میلیارد دلار عایدی معادل ۴۷ درصد کل عایدات حاصل از ۱۳۰۰ معامله در تمامی طول دوره، دارای بیشترین سهم در عایدات کشورهای در حال توسعه بوده است (شکل ۵). اما سهم این منطقه طی دوره زمانی مذکور به‌شدت تنزل یافته و از حدود ۶۰ درصد در دهه ۱۹۹۰ به کمتر از ۲۰ درصد در فاصله سالهای ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ (شکل ۶) و به پایین‌ترین سطح خود، یعنی ۲ درصد، در سال ۲۰۰۳ رسیده است. این تنزل عمدتاً ناشی از کاهش فعالیت در آرژانتین و مکزیک است که همراه با برزیل بیش از ۸۰ درصد عایدات منطقه‌ای در دهه ۱۹۹۰ را عمدتاً از بخش‌های مخابرات و برق (۶۵ درصد عایدات منطقه‌ای) و انرژی (۲۰ درصد) در اختیار داشتند. با کندی فعالیت در آرژانتین و مکزیک به‌علت تقلیل تعداد بنگاهها (ی قابل عرضه) و یا اراده سیاسی، برزیل کم و بیش به تنها کشور فعال آمریکای لاتین بعد از سال ۲۰۰۰ تبدیل شد: معاملات بزرگ در بخش برق (CELPE)، انرژی (Petrobras)

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۲۹

و بانکداری (Banespa) نقش عمده را در تأمین سهم ۸۵ درصدی آن از کل عایدات منطقه‌ای داشته و این کشور را از سال ۲۰۰۰ به بعد به دومین کشور درآمدزا در تمام کشورهای در حال توسعه تبدیل کرده است.

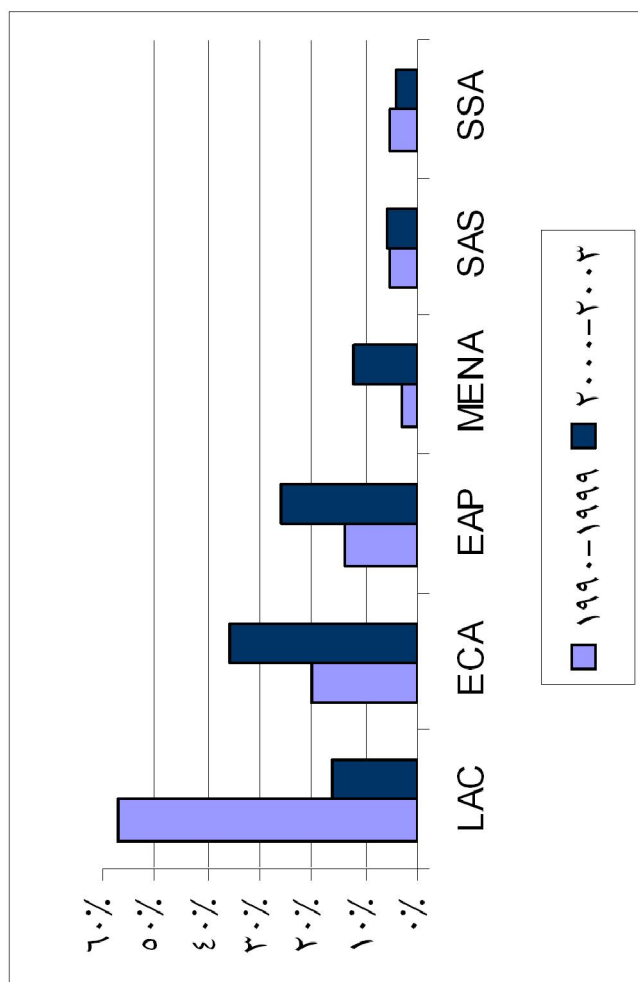
شکل ۵: توزیع منطقه‌ای عایدات خصوصی سازی، ۱۹۹۰-۲۰۰۳



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

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۳۱

شکل ۶: توزیع منطقه‌ای عایدات خصوصی سازی، ۱۹۹۰-۱۹۹۹ و ۲۰۰۰-۲۰۰۳



اروپا و آسیای مرکزی

اروپا و آسیای مرکزی - با ۱۰۱ میلیارد دلار عایدی معادل ۲۵ درصد کل عایدات از ۴,۶۲۰ معامله - سهم خود را در طول دوره مذکور افزایش داده و از سال ۲۰۰۰ عایدات خود را به دو برابر عایدات آمریکای لاتین رساند و به این ترتیب از آن زمان به بعد به اولین منطقه درآمدزا تبدیل شده است. از اوایل تا اواسط دهه ۱۹۹۰ عمده فعالیت این منطقه بر خصوصی‌سازیهای کوچک متمرکز بود و معاملات بزرگ در مخابرات، نیرو و نفت و گاز در اواسط دهه ۱۹۹۰ فقط در تعداد قلیلی از کشورهای منطقه (مجارستان و روسیه) انجام می‌شد. در طی این دوره دهها هزار بنگاه با استفاده از روش معاملات کوچک یا "کوپنی" یا از طریق خرید توسط مدیران/کارکنان، واگذار شدند (باتوجه به این که اینگونه معاملات مشتمل بر انتقال وجه نقد نبوده یا شامل انتقال مبالغ بسیار ناچیزی در روش اخیر بوده است، در مقاله حاضر لحاظ نشده‌اند). این شکلهای واگذاری اساساً ساختار مالکیت در اقتصادهای اتحاد شوروی سابق را دگرگون کرد. فقط در روسیه به‌تنهایی بیش از ۱۵,۰۰۰ شرکت با استفاده از روش خصوصی‌سازی انبوه، خصوصی‌سازی شد (کادر ۱). اما در نیمه دوم دهه مذکور و سالهای بعد از آن، فعالیت‌ها به سمت بخش‌های زیرساختی تغییر جهت داد: امروزه معاملات مخابرات و برق دو سوم عایدات منطقه

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۳۳

را تشکیل می‌دهند در حالی که این رقم در دهه ۱۹۹۰ کمتر از ۵۰ درصد بود. خصوصی‌سازی بانک‌ها نیز با فعالیت‌هایی که اخیراً در آلبانی، بلغارستان، جمهوری چک، لاتویا، روسیه و اسلواکی صورت گرفته، در حال رشد است و از سال ۲۰۰۰ به بعد ۱۰ درصد درآمدهای منطقه را تشکیل داده است. رشد اخیر منطقه را می‌توان به فعالیت در این بخش‌های تازه متناسب نمود که عمدتاً در سه کشور- لهستان، جمهوری چک و اسلواکی- متمرکز بوده و مجموعاً ۷۰ درصد از کل عایدات منطقه را از سال ۲۰۰۰ به بعد به خود اختصاص داده است.

کادر ۱: خصوصی‌سازی در روسیه

حرکت خصوصی‌سازی در روسیه به سرعت پس از سقوط اتحاد جماهیر شوروی و اقتصاد با برنامه متمرکز آن در سال ۱۹۹۱ شروع شد. در اواخر سال ۱۹۹۲، حدود ۱۵۰ میلیون گواهی (کوپن) خصوصی‌سازی توزیع شد که به دارنده آن اجازه می‌داد علاوه بر استفاده از آن برای پرداخت هزینه محل سکونت خود، بنگاههای تجاری کوچک یا سهام را در مزایده‌ها خریداری نماید. برای فراهم کردن امکان تصویب طرح در پارلمان، متولیان اصلاحات با امکان خرید ۵۱ درصد از سهام بنگاهها توسط مدیران و کارگران به جای حداکثر ۴۰ درصد پیشنهادی اولیه موافقت کردند. این کار باعث شد که بنگاهها غالباً در اختیار "خودیها" یعنی رؤسای آن دوره شوروی که اطلاع زیادی از نحوه اداره بنگاههای خصوصی نداشتند باقی بماند که نتیجه آن تأخیر در ورود مدیریت جدید و تسویه شرکت‌های ناکارآمد بود. طرح کوپنی در اواسط سال ۱۹۹۴ به پایان رسید که شروع

مرحله دوم فرآیند خصوصی سازی یعنی طرح پرداخت وام برای سهام بود. تا آن هنگام ۷۵ درصد از بنگاههای کوچک همراه با ۸۰ درصد از نیروی کار صنعتی خصوصی سازی شده بود. به طور کلی، ۱۵،۰۰۰ شرکت که ۶۰ درصد داراییهای صنعتی را تشکیل می دادند، با استفاده از کوپن خصوصی سازی شد. خصوصی سازی نقدی یا طرح پرداخت وام برای سهام به این توافق انجامید که تجار و صاحبان صنایع در ازاء پرداخت وام به دولت، سهام بنگاههای بزرگ را به عنوان وثیقه دریافت نمایند. این طرح به دلیل آن که بسیاری از بنگاههای ارزشمند صنعت روسیه - شرکت های نفتی، کارخانجات ذوب فلز و معادن - از طرح خصوصی سازی کوپنی مستثنی شده بودند، جذاب بود. در سال ۱۹۹۷ فرآیند خصوصی سازی وارد فاز سوم خود شد که خصوصی سازی مورد به مورد بود. در این فاز، شرکت های مالی، بیمه، آلومینیوم و ذغال سنگ فروخته شد. تا پایان سال ۲۰۰۱ تعداد ۱۲۹،۸۱۱ بنگاه فروخته شد که معادل حدود ۶۰ درصد کل بنگاههای موجود در شروع خصوصی سازی بود. حدود ۷۰۰ بنگاه و بلوک سهام در سال ۲۰۰۱ فروخته شد.

اخیراً، توجهات بین المللی به ملی سازی جزئی دوباره یوکوس^۱ (غول نفت و گازی) که به عنوان بخشی از برنامه دهه ۱۹۹۰ در فروش اکثر سهام بنگاههای معدنی و انرژی، خصوصی سازی شده بود معطوف شده است. این امر زمانی اتفاق افتاد که بزرگترین شرکت وابسته به یوکوس یعنی یوگانسک نفت گاز^۲ در یک مزایده به یک شرکت ناشناخته فروخته شد که بلافاصله توسط یک شرکت دولتی یعنی روس نفت^۳ خریداری

-
- 1- Yukos
 - 2- Yuganskneftegaz
 - 3- Rosneft

شد. آینده خود یوکوس به علت بدهیهای بزرگ مالیاتی که مقامات روسیه به شکل مالیاتهای عطف به ماسبق به آن تحمیل کرده‌اند، نامعلوم است. رئیس‌جمهور روسیه قول داد که به چالشهای حقوقی مطروحه نسبت به نتایج برنامه خصوصی‌سازی خاتمه دهد که معنای آن این است که مورد یوکوس که باعث لطمه به رشد سرمایه‌گذاری و اقتصادی شده است، تکرار نخواهد شد.

مأخذ: *Privatization Link. com* و *Financial Times. com* مورخ 6 May 2005

شرق آسیا و اقیانوسیه

شرق آسیا و اقیانوسیه - با ۶۶ میلیارد دلار عایدی معادل ۱۶ درصد کل عایدات از ۴۲۰ معامله - نیز سهم خود را طی دوره مورد نظر افزایش داد و درآمد خود را بین دو دوره ۹۹-۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ - ۲۰۰۰ تقریباً به دو برابر رساند. یک کشور - چین - به تنهایی تقریباً ۹۰ درصد عایدات منطقه طی چهار سال گذشته را به خود اختصاص داده است در حالی که این رقم در دهه ۱۹۹۰ که طی آن اندونزی و مالزی (با انجام معامله در بخش حمل و نقل، برق، انرژی و مخابرات) دیگر بازیگران عمده در این منطقه بودند، ۵۰ درصد بود. فروشهای اخیر سهام شرکتهای بزرگ مخابرات و برق دولت مرکزی چین این کشور را به بزرگترین کشور درآمدزا در بین تمام کشورهای در حال توسعه بعد از سال ۲۰۰۰ تبدیل کرده است (کادر ۲).

کادر ۲: مروری بر اصلاحات بنگاههای دولتی در چین

اصلاحات بنگاههای دولتی^۱ چین یکی از اهداف عمده آن کشور بعد از شروع اصلاحات شهری در سال ۱۹۸۴ بوده است. اگرچه درخواستهایی برای خصوصی‌سازی بنگاههای دولتی نیز وجود داشت اما تأکید اولیه دولت بر بهبود عملکرد آنها از طریق تغییر حاکمیت داخلی آنها و بهبود فضای بازار محل فعالیت آنها بود. در انتهای دهه ۱۹۸۰ دولت به این تصمیم رسید که بهترین راه اصلاح بنگاههای دولتی کوچک، اجاره دادن آنها به صورت پرداخت یک سهم ثابت از سود شرکت به دولت توسط مدیر شرکت بود. ادغام نیز اقدام مهم دیگری بود که به خصوصی‌سازی منجر شد.

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

بخشی از بازسازی بنگاههای دولتی از طریق چهار شرکت دولتی مدیریت دارائی^۲ که برای وصول بیش از ۱۷۰ میلیارد دلار وام بازپرداخت نشده چهار بانک

1- State Owned Enterprises (SOEs)

2- Asset Management Companies (AMCs)

بزرگ دولتی تأسیس شده‌اند، انجام می‌شود. انتخاب ۵۸۰ شرکت دولتی دارای حدود ۴۰ درصد دارائی و فروش بخش دولتی برای تعویض بدهی با سهام، بخشی از برنامه‌های این چهار شرکت بوده است. این چهار شرکت اکنون به سهامدار با اهمیت و غالباً دارای اکثریت سهام در تعدادی از شرکت‌های بزرگ دولتی تبدیل شده‌اند.

در بخش‌های زیرساختی و انرژی که دارای اهمیت استراتژیک هستند و چارچوب نظارتی در آنها هنوز در حال تکوین است، انحصارات شکسته شده و رقابت وارد شده است. بسیاری از شرکت‌ها تابع مقررات تجاری شده و برخی از آنها در بورسهای محلی و بین‌المللی ثبت شده‌اند. چین بیش از ۲۰ شرکت و مجموعه بسیار بزرگ پرورش داده که نشان داده‌اند در بازار بین‌المللی قادر به رقابت هستند. برخی از این شرکت‌ها در حال اخراج دهها و بلکه صدها هزار کارمند هستند که علت آن گرفتاری مالی نیست (تعدادی از آنها دارای سودهای کلان هستند) بلکه خواستار تثبیت جایگاه خود به‌عنوان بازیگران مهم بین‌المللی هستند. از سال ۲۰۰۲ تعداد ۱۲ شرکت بزرگ فراملی چین که عمدتاً شرکت‌های دولتی هستند، کنترل بیش از ۳۰ میلیارد دلار دارائی خارجی را به دست داشته، دارای ۲۰,۰۰۰ کارمند خارجی بوده و ۳۳ میلیارد دلار فروش خارجی داشته‌اند.

مأخذ: Garnaut et al 2005

خاورمیانه و شمال آفریقا

منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا با ۳۱۰ معامله، ۱۹ میلیارد دلار کسب کرده است که معادل ۵ درصد کل عایدات است. در دهه ۱۹۹۰ فعالیت عمدتاً در دو کشور مصر (با ۵۰ درصد عایدات منطقه‌ای) و مراکش (حدود ۴۰ درصد) متمرکز بود. اگرچه برنامه

مراکش به علت معامله در بخش سوخت (پالایش نفت) و بانکداری متنوع تر بود، اما معاملات در هر دو کشور عمدتاً در بخش تولید انجام می شد. فروش مخابرات مراکش^۱ در سال ۲۰۰۰، اولین خصوصی سازی مخابرات در منطقه بود که درآمدی بالغ بر ۱/۴ میلیارد دلار داشت. این معامله همراه با فروش جزئی مخابرات اردن (۵۰۸ میلیون دلار) در اواخر همان سال و فروش جزئی مخابرات سعودی^۲ در سال ۲۰۰۳ (به قیمت ۴/۱ میلیارد دلار)، بخش مخابرات را به درآمدزاترین بخش منطقه در سالهای اخیر تبدیل نمود که حدود ۶۵ درصد عایدات منطقه ای را از سال ۲۰۰۰ به بعد (در مقایسه با کمتر از ۱ درصد در دهه ۱۹۹۰) به خود اختصاص داده است. موارد ذیل نیز از جمله معاملات بزرگ اخیر در منطقه بوده اند: فروش شرکت دخانیات مراکش^۳ (تولید دخانیات) در سال ۲۰۰۳ به قیمت ۱/۶ میلیارد دلار و شرکت های مواد شیمیایی و سیمان در مصر.

آسیای جنوبی

آسیای جنوبی- با ۴ درصد کل عایدات یا ۱۵ میلیارد دلار از تقریباً ۴۰۰ معامله- در همان سطح گذشته باقی مانده است. هند و پاکستان

1- Maroc Telecom
2- Saudi Telecom
3- Regie de Tabac

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۳۹

به ترتیب ۷۵ و ۱۵ درصد عایدات آسیای جنوبی را به خود اختصاص داده‌اند درآمد هند عمدتاً از فروش سهام اقلیتی در بانکداری و نفت و گاز حاصل شد و فقط تعداد اندکی از فروشهای اخیر در بخش تولید و واگذاری شرکت مخابرات در سال ۲۰۰۲ باعث انتقال کنترل استراتژیک از طریق فروش اکثریت یا تمام سهام شد. پاکستان بنگاههای مختلفی را در طیف وسیعی از بخش‌ها از جمله مخابرات، بانکداری و تولید خصوصی سازی کرد. سریلانکا دارای برنامه فعالی بود اما سهم آن از درآمدهای منطقه‌ای با توجه به اندازه اقتصاد آن همچنان اندک باقی ماند. بنگلادش در حالی که اخیراً تعدادی از کارخانه‌های بزرگ گونی بافی و نساجی زیان ده را تعطیل کرد، اما فروش بنگاههایش با سرعت کندتری پیش رفت (انحلال یکی از ابعاد با اهمیت است که با تفصیل بیشتری در بخش سوم به آن پرداخته می شود).

حاشیه صحرای آفریقا

حاشیه صحرای آفریقا- با ۱۱ میلیارد دلار یا ۳ درصد عایدات و حدود ۹۶۰ معامله- دارای رتبه سوم از نظر تعداد معاملات (بعد از اروپای شرقی و آمریکای لاتین) است، اما ۷۰ درصد از این معاملات عمدتاً مربوط به شرکت‌های کوچک کم ارزش در بخش‌های رقابتی بوده است. در حالی که ۳۷ کشور در این منطقه به خصوصی سازی اشتغال داشته‌اند، اما بخش اعظم درآمد منطقه‌ای

در دهه ۱۹۹۰ از تعدادی معامله بزرگ در غنا (معادن طلای آسانتی و معادن متحد الماس)، آفریقای جنوبی (مخابرات، فولاد، پتروشیمی)، و نیجریه (منتخبی از میادین نفتی) حاصل شد. از سال ۲۰۰۰ فاصله سهم آفریقای جنوبی در درآمد منطقه‌ای با دیگران بسیار زیاد شد و این کشور با سهمی حدود نیمی از کل عایدات منطقه‌ای که عمدتاً از فروش سهام بیشتر در مخابرات، فروش خط هوایی آفریقای جنوبی و فروشهای مختلف در بخش پتروشیمی حاصل شد، دارای بیشترین سهم در عایدات منطقه‌ای شد. سایر معاملات بزرگ اخیر در منطقه، واگذاری جزئی مخابرات موریتانی^۱ (۲۶۱ میلیون دلار) و شرکت پنبه زیمبابوه^۲ (۹۳ میلیون دلار) بوده است.

۲-۳- روندهای بخشی

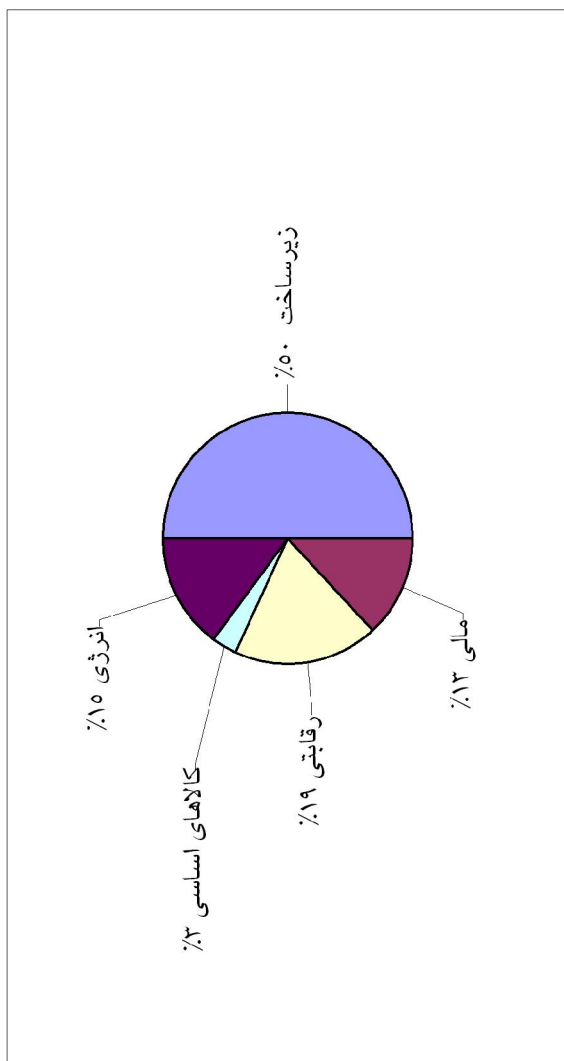
زیرساختها (مخابرات، برق/گاز طبیعی، حمل و نقل و آب) نیمی از تمام عایدات کشورهای در حال توسعه را بین سال ۱۹۹۰ و ۲۰۰۳ به خود اختصاص داد و بخش‌های رقابتی (تولید، خدمات، گردشگری و سایر شرکت‌ها)، انرژی (نفت و گاز، پتروشیمی، هیدروکربن)، بانکداری و بخش کالاهای اساسی در رتبه‌های بعد از آن قرار گرفتند (شکل ۷). در حالی که سهم عایدات بخش رقابتی

1- Mauritius telecom
2- Cotton Company of Zimbabwe

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۴۱

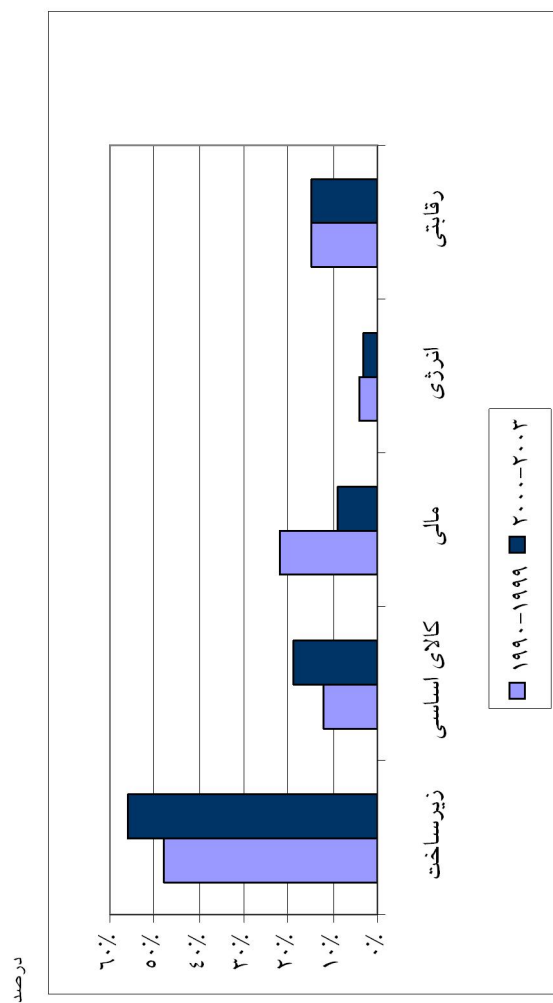
در طول دوره تنزل کرد و سهم بخش های کالاهای اساسی و سوخت کم و بیش ثابت ماند، سهم بخش زیرساخت و مالی در سالهای اخیر افزایش یافت و جمعاً به حدود سه چهارم کل عایدات در مقایسه با ۶۰ درصد در دهه ۱۹۹۰ رسید (شکل ۸).

شکل ۷: توزیع بخشی عایدات خصوصی سازی: ۱۹۹۰-۲۰۰۳



خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۴۳

شکل ۸: توزیع بخشی عایدات خصوصی سازی: ۱۹۹۰-۱۹۹۹ و ۲۰۰۰-۲۰۰۳



بخش زیرساخت

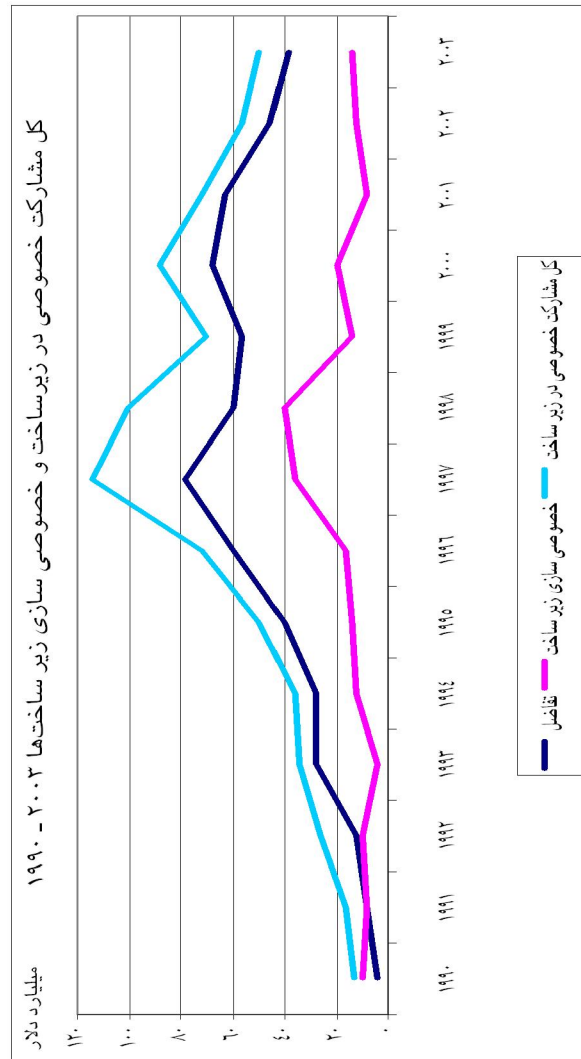
باتوجه به این که کشورهای بیشتری در این بخش‌ها در اواخر دهه ۱۹۹۰ شروع به فعالیت کردند، عایدات زیرساخت در طول دوره رشد کرد. محور غالب این بخش مخابرات و برق است که به ترتیب بالغ بر ۵۰ و ۳۶ درصد کل عایدات زیرساخت بین ۱۹۹۰ و ۲۰۰۳ است. تقریباً ۶۵ کشور در حال توسعه (یا ۴۲ درصد از کشورهای در حال توسعه ثبت شده در پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی درباره مشارکت خصوصی در زیرساختها) به‌نحوی از مشارکت خصوصی در مخابرات درآمد کسب نموده‌اند که تمرکز آن در آمریکای لاتین، اروپا/آسیای مرکزی، آسیای شرقی و اخیراً در خاورمیانه و شمال آفریقا بوده است. در برق و گاز طبیعی، ۷۲ کشور (یا ۴۶ درصد کل کشورهای در حال توسعه) دارای نوعی مشارکت خصوصی در تأسیسات موجود بوده‌اند و تمرکز آن عمدتاً در آمریکای لاتین، اروپا/آسیای مرکزی و آسیای شرقی بوده است. سهم مخابرات در طول دوره کم و بیش ثابت باقی ماند اما سهم برق اندکی رشد کرد که دلیل عمده آن فروش یا واگذاری امتیاز در اروپا/آسیای مرکزی در سالهای اخیر بوده است. عایدات بخش حمل و نقل از ۱۴ درصد در دهه ۱۹۹۰ (عمدتاً آمریکای لاتین) به ۸ درصد بین سالهای ۲۰۰۰ و ۲۰۰۳ (در چین و مالزی) تنزل کرد. اگرچه فعالیت در بخش آب از ۱ درصد به ۳ درصد رشد کرد

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۴۵

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

به‌طور کلی، درآمد ناشی از خصوصی‌سازی دارائیهای زیرساختی موجود از سال ۱۹۹۰ بالغ بر ۲۰۴ میلیارد دلار بوده است در حالی که سرمایه‌گذاری‌ها در منطقه سبز جدید، بسیار بالاتر از آن و بالغ بر ۳۵۰ میلیارد دلار بوده است (شکل ۹).

شکل ۹: مجموع مشارکت خصوصی در زیرساختها و خصوصی سازی زیرساختها، ۱۹۹۰-۲۰۰۳



مأخذ: پایگاههای اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیرساختها و بانک جهانی

بخش مالی

سهم درآمد بخش مالی از دهه ۱۹۹۰ به بعد تقریباً دو برابر شده و از ۱۲ درصد به ۱۹ درصد کل عایدات در سالهای اخیر بالغ شده است. شرکت های بانکداری و سایر خدمات مالی ۸۸ درصد درآمد بخش مالی را تأمین کردند و شرکت های بیمه ۱۰ درصد؛ و مستغلات مابقی درآمد را به خود اختصاص دادند. افزایش درآمدهای بخش مالی عمدتاً ناشی از معاملات بانکی در اروپای شرقی و مرکزی بود که با انگیزه عضویت در اتحادیه اروپا در کشورهایی مانند لهستان، ترکیه، جمهوری چک، بلغارستان، اسلواکی و کرواسی انجام می شد. خصوصی سازی بانک ها در آمریکای لاتین (مکزیک و برزیل)، آسیای شرقی (چین، فیلیپین، اندونزی و تایلند)، آسیای جنوبی (پاکستان) و حاشیه صحرای آفریقا (نیجریه، اوگاندا) نیز انجام شد.

بخش رقابتی

عایدات در بخش های رقابتی که عمدتاً متشکل از شرکت های تولیدی و خدماتی است، ناشی از بالاترین تعداد معامله به میزان ۶,۰۰۰ معامله ثبت شده، بود. شرکت های تولیدی به طور کلی بیش از دو سوم عایدات بخش رقابتی را در طول دوره به خود اختصاص دادند در حالی که بخش خدمات و سایر بخش ها، مابقی آن را ایجاد کردند. بزرگترین معاملات بخش تولید در فولاد، سیمان، کود

و سایر زیربخش‌های شیمیایی صورت گرفت. کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی فعالترین کشورها در بخش تولید بودند در حالی که کشورهای آمریکای لاتین بیشترین سهم را در واگذاریهای بخش خدمات و سایر زیربخش‌ها داشتند. عایدات در بخش‌های رقابتی از ۲۲ درصد کل عایدات در دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۰ به ۹ درصد در دوره ۲۰۰۳-۲۰۰۰ تنزل یافت که عمدتاً نشان‌دهنده تغییر جهت به سمت فعالیت در زیرساختها و مالیه است.

سایر بخش‌ها

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

۳. مالکیت دولت: به کجا رسیده است؟

خصوصی‌سازی هرچه بیشتر بنگاه‌های با اهمیت‌تر علی‌القاعده این تصور را القا می‌کند که مالکیت دولت طی سالهای گذشته کاهش یافته است. اما در غیاب وجود اطلاعات مربوط به بخش بنگاه‌های دولتی، به‌ویژه سهم آنها در تولید ناخالص داخلی، سرمایه‌گذاری، اعتبارات داخلی، اشتغال در بخش رسمی و امثالهم، امکان یک ارزیابی نظام‌مند دشوار است. آخرین مرتبه‌ای که چنین اطلاعاتی برای کشورهای صنعتی و در حال توسعه جمع‌آوری شد، گزارش بانک جهانی تحت عنوان بوروکراتها در تجارت^۱ برای دوره ۱۹۷۸-۹۱ بود. از آن زمان به بعد فقط برخی از شاخصها برای تعداد اندکی از کشورها در گزارش شاخصهای توسعه جهانی ۲۰۰۰ که دوره ۱۹۹۰-۹۷ را پوشش می‌داد، به روز شد. اما تحلیل نظام‌مند اطلاعات پراکنده و نسبتاً قدیمی نیز دشوار است.

با این حال، همین اطلاعات تمثیلی نشان می‌دهد که در حالی که خصوصی‌سازی رشد کرده است، اما نسبت حاصل جمع آن به تعداد بنگاه‌های دولتی هنوز اندک است. از سال ۱۹۹۰ به بعد میانگین تعداد معامله سالانه هر کشور عدد پنج بوده است، در حالی که این رقم برای دوره زمانی قبل از آن، یعنی ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۳، سه

۱- به نقل از: Bureaucrats in Business, 1995

بوده است.^۱ این رقم کوچک در حالی تحقق یافته که تعداد بسیار زیادی بنگاه تقریباً در تمامی کشورها وجود داشته که می‌توانستند واگذار شوند. علاوه بر آن، با توجه به تمرکز معاملات در تعداد اندکی از کشورها، معاملات انجام شده در اکثر کشورها کمتر از رقم میانگین بوده است. معنای این مطلب آن است که بعد از بیست و چند سال خصوصی‌سازی، مالکیت دولت هنوز در بسیاری از مناطق در حال توسعه و در بخش‌های خاص اقتصاد تقریباً در تمام مناطق جهان، غالب است.

۱-۳- ویژگیهای منطقه‌ای

حاشیه صحرای آفریقا

مالکیت دولتی در حاشیه صحرای آفریقا هم در بخش رقابتی و هم سایر بخش‌ها بسیار رایج است. در حالی که سهم بنگاههای دولتی در تولید ناخالص داخلی کشورهای آفریقایی در سال ۱۹۹۱ بالغ بر ۱۷/۳ درصد بود (بانک جهانی، ۱۹۹۵)، کل عایدات خصوصی‌سازی از سال ۱۹۹۰ به بعد فقط معادل ۰/۲ درصد تولید ناخالص داخلی منطقه بود. یک برآورد دیگر نشان می‌دهد که بنگاههای دولتی در آفریقا هنوز به‌طور متوسط دارای سهمی بیش از ۱۵ درصد در تولید ناخالص داخلی هستند.^۲ در بخش‌های رقابتی،

۱- به نقل از: بانک جهانی ۱۹۹۵

۲- به نقل از: Chong and Lopez -de- Silanes 2004

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/ ۵۱

بیش از ۳۰۰ بنگاه در ۳۰ کشور که مدتهاست در فهرست خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند، هنوز در انتظار فروش هستند؛ و در اکثر کشورهای منطقه، بخش‌های آب، برق، مخابرات، راه‌آهن، خطوط هوایی و توزیع فراورده‌های نفتی هنوز در مالکیت دولت بوده و توسط آن اداره می‌شوند.

خاورمیانه و شمال آفریقا

در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نقش اقتصادی دولت بسیار گسترده است. بخش خصوصی به‌طور متوسط کمتر از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی منطقه را به خود اختصاص می‌دهد در حالی که سهم بخش عمومی (شامل بنگاه‌های دولتی) در اشتغال رسمی در مقایسه با ۱۸ درصد نرخ جهانی بدون احتساب چین، بیش از یک سوم برآورد می‌شود (بانک جهانی ۲۰۰۵). در کشورهایی مانند الجزایر، ایران و سوریه مالکیت دولتی کاملاً فائق است: سهم بزرگی از بخش صنعت در اختیار دولت است (مثلاً در سوریه ۸۰ درصد)؛ بانک‌های دولتی هنوز ۹۵ درصد از دارایی‌های بانکی را در اختیار دارند؛ و بسیاری از این کشورها سهم بزرگی از درآمدهای دولت را از بنگاه‌های دولتی تأمین می‌کنند (شکل ۱۰). در کشورهای

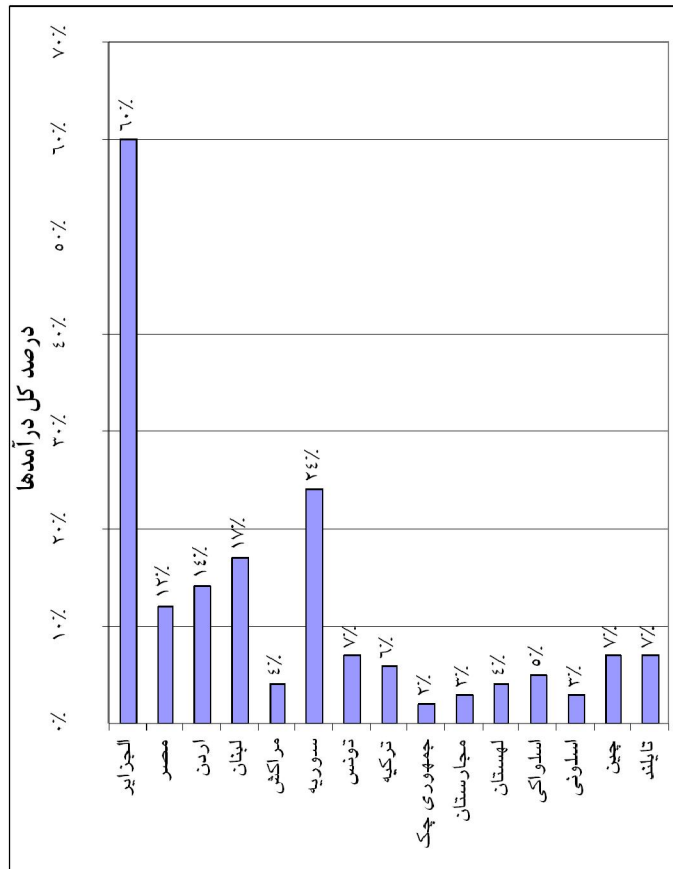
۱- به نقل از: OECD 2004

۲- به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۳

حاشیه خلیج (فارس) اکثر صنایع بزرگ غیرنفتی در مالکیت دولت قرار دارد^۱. در بسیاری از کشورهای این منطقه و شاید حتی در اکثر آنها، خدمات حیاتی (در حمل و نقل، نیرو و مالیه) هنوز عمدتاً توسط بخش عمومی ارائه می‌شود.

۱- به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۳

شکل ۱۰: سهم درآمدهای دولت از بنگاههای عمومی^۱



مأخذ: ANIMA _ Euromediterranean Network of Investment Promotion Agencies

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

آسیا - چین و هند

در چین، نقش اقتصادی دولت به شدت کاهش یافته و از ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۷۸ به ۱۷ درصد در سال ۲۰۰۳ رسید، اما بنگاه‌های دولتی همچنان یک نیروی اقتصادی غالب باقی مانده‌اند به طوری که تقریباً نیمی از ۷۵۰ میلیون کارگر این کشور را به خدمت گرفته، ۵۷ درصد از دارایی‌های صنعتی آن را کنترل می‌کنند و برخی صنایع کلیدی مانند خدمات مالی، نیرو و مخابرات را در اختیار دارند.^۱ چین به تازگی بازسازی بنگاه‌های دولتی متوسط و بزرگ خود را شروع کرده است، اما این کار را عمدتاً از طریق فروش سهام اقلیتی یا عرضه سهام جدید از طریق بازار سرمایه انجام می‌دهد که با توجه به محدودیتهای فزاینده در بخش بانکی یک منبع جدید تأمین مالی برای شرکت‌های دولتی محسوب می‌شود. مالکیت دولتی هنوز در این شرکت‌ها غالب است: سهام غیرقابل معامله دولتی حدود دو سوم سهام شرکت‌های دولتی ثبت شده در بورس را تشکیل می‌دهد.^۲

۱- به نقل از: McKinsey Quarterly October 2004

۲- به نقل از: Financial Times, March 29, 2005

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/ ۵۵

دولت هند نیز به همین ترتیب سیاست "سرمایه‌گذاری منفی"^۱ خود را در سال ۱۹۹۱ که مجموع زیان بنگاههای غیرمالی عمومی باعث افزایش کسر بودجه عمومی، به میزان حدود ۲ تا ۳ درصد تولید ناخالص داخلی شد، آغاز کرد. سرمایه‌گذاری منفی در دهه ۱۹۹۰ عمدتاً شامل فروش سهام اقلیتی برای ایجاد درآمد بود. از اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، تعداد اندکی از بنگاههای تحت مالکیت دولت مرکزی به‌طور کامل و یا از طریق اکثریت سهام به سرمایه‌گذاران خصوصی واگذار شد، اما این موارد در مقایسه با ارزش داراییهای بخش عمومی اندک بود. این روند با فروش سهام مخابرات به یک شریک استراتژیک در سال ۲۰۰۲ شتاب گرفت، اما سیاست مذکور با توقف پیشنهاد فروش دو شرکت نفتی در اواخر همان سال به حال تعطیل درآمد. یک تحلیل اخیر نشان می‌دهد که بین سالهای ۱۹۹۱ و ۲۰۰۴ فقط ۲۸ درصد از خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی شده تحقق یافته است و در فاصله سالهای ۲۰۰۲ - ۲۰۰۱ که طی آن ۴۷ درصد اهداف خصوصی‌سازی تحقق یافت، موفقترین سال آن بوده است.^۲ به‌علاوه، بیش از ۴۰ درصد سهام سرمایه کشور هنوز در مالکیت دولت است.^۳ در سطح

3- Disinvestment

۱- به نقل از: Oxford Analytica, March 29, 2005

۲- به نقل از: McKinsey Indi study 2001

زیر ملی^۱ هم تعداد زیادی بنگاه در بخش‌های مختلفی چون تولید، صنایع فرآوری کشاورزی، نیرو و حمل و نقل وجود دارد که همچنان در دست دولت باقی مانده‌اند.

اروپا و آسیای مرکزی

نقش بنگاه‌های دولتی در اروپا و آسیای مرکزی امروزه در مقایسه با دهه ۱۹۹۰ کم‌رنگ شده است. تا شروع سال ۲۰۰۳ همه کشورهای منطقه به غیر از دو کشور، کار خصوصی‌سازی بنگاه‌های کوچک را به پایان رسانده و یا در شرف اتمام آن بودند، ضمن آن که ۲۰ کشور منطقه هم حداقل ۲۵ درصد از بنگاه‌های بزرگ خود را خصوصی‌سازی کرده بودند. سهم بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی در شروع سال ۲۰۰۳ به بیش از ۵۰ درصد در ۲۲ کشور منطقه رسید در حالی که این رقم در سال ۱۹۹۴ صرفاً ۹ درصد و سهم ۱۱ کشور از ۲۲ کشور مذکور در آن ۷۰ درصد و بیشتر بود^۲.

با این حال، بسیاری از کشورها، از جمله کشورهای متقاضی عضویت در اتحادیه اروپا و دارای برنامه‌های خصوصی‌سازی طولانی و معطل مانده، مثل لهستان، هنوز دارای شرکت‌های

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/ ۵۷

"استراتژیک" بزرگی در بخش‌های رقابتی مانند فولاد، پتروشیمی و تولید هستند که متعلق به دولت است. مالکیت دولتی بویژه در آسیای مرکزی کاملاً غالب است: در سال ۲۰۰۲ بنگاه‌های دولتی بیش از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی در بلاروس، مولداوی، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان را به خود اختصاص دادند.^۱ در بالکان، کشورهایی نظیر کوزوو و صربستان هزاران شرکت "تحت مالکیت اجتماعی" را در اختیار دارند. به‌طور کلی باقی‌مانده مالکیت دولت در بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده در منطقه نیز به‌طور کل بالا است؛^۲ و در تمام منطقه، به‌رغم پیشرفت‌های اخیر در بخش‌هایی مانند مخابرات، هنوز مقادیر زیادی از خدمات عمومی (خصوصاً برق و آب)، بانک‌ها و مؤسسات مالی غیربانکی مانند شرکت‌های بیمه در مالکیت دولت قرار دارند.

آمریکای لاتین

خصوصی‌سازی در آمریکای لاتین، کاری اصلی و عمده بوده است. اما این فعالیت در سه کشور بزرگ منطقه - آرژانتین، مکزیک، برزیل - و تعداد اندکی از کشورهای کوچک مانند بولیوی و پرو متمرکز بوده است. در واقع، این کشورها نقش بنگاه‌های دولتی را به‌طور اساسی تنزل داده‌اند: مثلاً در مکزیک، سهم بنگاه‌های عمومی

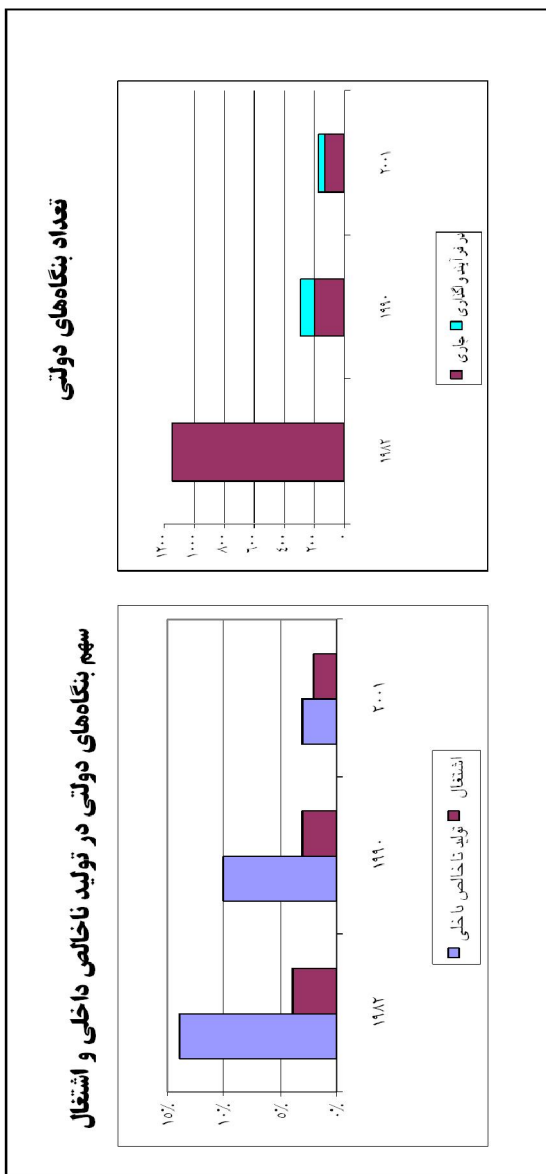
۱- به نقل از: بانک جهانی، ۲۰۰۴

۲- به نقل از: Lieberman 2003

در تولید ناخالص داخلی از ۱۵ درصد در سال ۱۹۸۲ به کمتر از ۵ درصد در سال ۲۰۰۱ کاهش یافت (کادر ۳). اما در اکثر کشورهای دیگر منطقه بنگاه‌های دولتی همچنان مشغول فعالیت هستند.

کادر ۳: بنگاه‌های دولتی در مکزیک

نقش بنگاه‌های دولتی در اقتصاد مکزیک طی دو دهه گذشته به شدت کاهش یافته است. در سال ۱۹۸۲ تعداد ۱,۱۵۵ بنگاه دولتی در مکزیک وجود داشت که ۴/۴ درصد نیروی کار و ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور را به خود اختصاص داده بود. تا سال ۱۹۹۰ تعداد بنگاه‌های مذکور به ۴۱۸ بنگاه با ۳/۷ درصد از اشتغال و ۱۰/۱ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. با استمرار خروج دولت از بسیاری از فعالیتهای اقتصادی از جمله بخش‌های استراتژیک و کالاهای اولیه، این رقم در دهه ۱۹۹۰ باز هم کاهش یافت. بنادر، چندین فرودگاه و راه آهن نیز مشمول فرآیند خصوصی‌سازی شدند. در مشارکت خصوصی در شرکت‌های درجه دو پتروشیمی و تولید برق نیز پیشرفت‌هایی حاصل شد.



در سال ۲۰۰۱ تعداد بنگاه‌های دولتی به ۲۰۵ بنگاه رسید که ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۱/۵ درصد از اشتغال را در اختیار داشتند. در همین سال ۲۰/۳ درصد از بودجه دولت مرکزی به یارانه‌ها و سایر انتقال‌ها تخصیص یافت که از این رقم ۳۱/۴ درصد برای بنگاه‌های دولتی بود. سه بنگاه دولتی اصلی در بخش انرژی ۲/۹ درصد تولید ناخالص داخلی و ۰/۶۲ درصد اشتغال را در اختیار داشتند و حدود ۵۵/۹ درصد از درآمد بودجه دولت مرکزی را تأمین می‌کردند. در پایان سال ۲۰۰۳ حدود ۸۰ بنگاه از مجموع ۲۱۰ بنگاه دولتی باقی‌مانده به فعالیت‌های تجاری در حوزه‌های ذیل اشتغال داشتند: نفت، برق، حمل و نقل، مخابرات، خدمات پستی و تجاری‌سازی محصولات مصرفی اساسی یا انبوه. مابقی آنها مؤسسات مالی و اجتماعی دارای برنامه‌های بهداشت، مسکن، آموزش، فرهنگ، مواد غذایی و سایر محصولات و خدمات بودند. بنگاه‌های دولتی هنوز کنترل صنایع مهم مانند نفت (Pemex) و برق (CFE, LFC) را که حوزه‌های اختصاصی دولت هستند، در اختیار دارند.

مأخذ: *Regulating Market Activities by Public Sector, 01 February 2005, Organization for Economic Co-operation and Development*

۲-۳- ویژگی‌های بخشی

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

زیرساخت

تأسیسات نیرو تقریباً در ۸۵ کشور در حال توسعه‌ی یا ۵۵ درصد از همه کشورهای در حال توسعه در پایگاه اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیرساخت - هنوز در تملک دولت بوده و توسط دولت اداره می‌شود. نتیجه بررسی ۵۲ کشور در حال توسعه دارای ظرفیت تولید بین ۲۹ مگاوات (گامبیا) و ۳۱۸ گیگاوات (چین) آن بود که تقریباً ۷۰ درصد از آنها فرآیند جلب مشارکت بخش خصوصی در این بخش را یا شروع نکرده و یا به پایان نرسانده بودند و ۱۸ درصد دیگر فرآیند را تازه شروع کرده بودند؛ برعکس، تأمین‌کنندگان مستقل نیرو در ۶۷ درصد این کشورها تأسیس شده و ۲۱ درصد دیگر از این کشورها نیز در حال برنامه‌ریزی برای باز کردن بازار برق به روی تأمین‌کنندگان مستقل بودند.^۱ مالکیت دولت بیش از همه جا در کشورهای کم درآمد دارای ظرفیتهای ضعیف نهادی و نظارتی غالب است. مثلاً، تأسیسات نیرو در ۳۲ کشور از ۴۷ کشور حاشیه صحرای آفریقا به‌طور کامل در تملک دولت بوده و توسط دولت اداره می‌شوند درحالی که ۸ کشور دارای قراردادهای واگذاری امتیاز و ۷ کشور دیگر دارای قراردادهای مدیریت یا اجاره بودند.^۲ اما مالکیت دولت فقط در آفریقا غالب

۱- به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۴

۲- به نقل از: Gokgur 2004

نیست: یک تحقیق اخیر در تقریباً ۲۰ کشور کم درآمد در مناطق مختلف از جمله ۱۱ کشور در آسیای جنوبی، آسیای شرقی و اروپا و آسیای مرکزی- نشان می‌دهد که ضمن آنکه بسیاری از آنها شرکت‌های دولتی خود را تجاری سازی کرده و یا از طریق جلب مشارکت خصوصی، بخش خصوصی را در آنها وارد کرده‌اند، فقط یک کشور (مالی) دارای مشارکت خصوصی در بخش توزیع بوده (در حالی که چهار کشور در مراحل پیشرفته این فرآیند هستند) و فقط چهار کشور دارای مشارکت خصوصی در بخش تولید هستند^۱. به همین ترتیب، تأسیسات مخابراتی نیز هنوز در ۶۰ درصد کشورهای در حال توسعه ثبت شده در پایگاه اطلاعاتی مشارکت خصوصی در زیرساخت در مالکیت دولت قرار دارد و توسط دولت اداره می‌شود. مالکیت دولتی عملاً در تمام مناطق وجود دارد. در حالی که کشورهای حاشیه صحرای آفریقا موفقیت‌هایی در جلب مشارکت خصوصی داشته‌اند (موریتانی و اوگاندا به‌طور مثال)، اپراتور اصلی در ۲۷ کشور کاملاً دولتی است که از این تعداد ۱۷ کشور اصلاً اصلاحاتی را شروع نکرده‌اند و ۱۰ کشور دیگر به دلایل سیاسی و یا وضعیت بازار، متوقف شده و یا کار را به تأخیر انداخته‌اند^۲. ۲۰ کشور دیگر این منطقه دارای سطوح

۱- به نقل از: Briceno-Garmendia et al 2004

۲- به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۵

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۶۳

مختلفی از مشارکت خصوصی هستند: یک کشور (سومالی) کاملاً خصوصی‌سازی شده، ۱۳ کشور دارای مشارکت خصوصی اکثریتی هستند و شش کشور نیز اقدام به فروش سهام اقلیتی کرده‌اند. در آمریکای لاتین، اپراتورهای مخابراتی در ۴۰ درصد از کشورها هنوز کاملاً دولتی هستند و توسط دولت اداره می‌شوند در حالی که در خاورمیانه، آسیای جنوبی و اروپا و آسیای مرکزی ارقام به ترتیب عبارت از ۶۵،۶۰ و ۳۰ درصد^۱ است.

ارقام برای حمل و نقل و آب بسیار بالاتر است چون تقریباً ۶۰ و ۷۰ درصد کشورهای در حال توسعه به ترتیب هیچ نوع مشارکت خصوصی در این بخش‌ها ندارند. در حمل و نقل و واگذاری حق امتیاز در آمریکای لاتین و آسیای شرقی متمرکز بوده است و سایر مناطق دارای فعالیت ناچیزی بوده‌اند.

بخش مالی

خصوصی‌سازی باعث کاهش مالکیت دولت در بخش بانکی شده است: در اروپا و آسیای مرکزی، به‌طور مثال، سهم دارائیهای کل در بانک‌های دولتی از تقریباً نصف در سال ۱۹۹۵ به کمتر از ۲۰ درصد در سال ۲۰۰۳ رسید که سهم بیشتر در این کاهش متعلق به کشورهای متقاضی عضویت در اتحادیه اروپا در مقایسه با

۲- به نقل از: ITU 2003

کشورهای آسیای مرکزی بود. به‌طور مثال در بلغارستان ۸۵ درصد نظام بانکی خصوصی‌سازی شده است.^۱

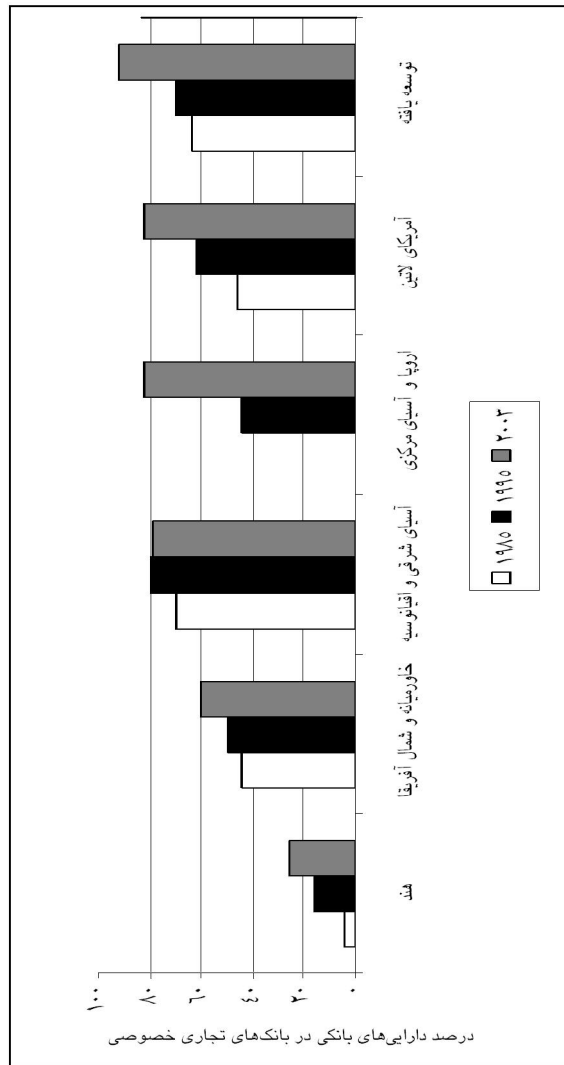
اما مالکیت دولتی در کشورهای در حال توسعه به سطحی کاهش نیافته است که قابل اغماض باشد: در آسیای جنوبی، هند - که دارای نیمی از فعالیت‌های منطقه است - هنوز بیش از ۷۰ درصد از کل داراییها در بانک‌های تجاری عمومی (دولتی) را در اختیار دارد در حالی که در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به‌طور کلی ۴۰ درصد کل داراییها متعلق به بانک‌های دولتی است (شکل ۱۱). در بسیاری از کشورهای در حال توسعه سایر مناطق نیز هنوز سهمی حداقل بالغ بر ۳۰ درصد از داراییهای بانکی، در کنترل دولت قرار دارد. آلبانی، آرژانتین، بلاروس، برزیل، کاستاریکا، رومانی، روسیه، تایلند، ترکمنستان و اروگوئه از جمله این کشورها هستند.^۲ در چین، بانک‌های دولتی همچنان یک بار عمده هستند: وامهای بازپرداخت نشده مؤسسات بزرگ مالی در انتهای سال ۲۰۰۳ حدود ۱۸ درصد کل وامهای اعطایی بانک‌ها و ۲۱ درصد تولید ناخالص داخلی بود، ضمن آن که ۹۰ درصد این وامها بدهیهای تکلیفی دولت محسوب می‌شوند.^۳

۱- به نقل از: Lieberman 2003

۲- به نقل از: Clarke, Cull and Shirley 2003

۳- به نقل از: Caprio et al 2004

شکل ۱۱: بانک‌های دولتی هنوز پابرجا هستند، به خصوص در هند و منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا



مأخذ: گزارش توسعه جهان ۲۰۰۵

انرژی

در بخش انرژی، مسائل سیاسی حاکم بر سرمایه‌گذاری خصوصی و بویژه خارجی در بخش‌هایی چون نفت و گاز بسیار زیاد است و در نتیجه بسیاری از این شرکت‌ها هنوز یا کاملاً دولتی هستند و یا اکثریت سهام آنها متعلق به دولت است. البته پیشرفت‌هایی هم در جریان است: به‌طور مثال، در مکزیک، ضرورت تزریق پول به شرکت به‌شدت بدهکار پمکس^۱، شرکت نفتی دولتی که ۳۶ درصد درآمد دولت را تأمین می‌کند، سیاستگذاران را وادار کرد "مدل جدیدی" را برای شرکت مورد بررسی قرار دهند که رفع ممنوعیت صریح سرمایه‌گذاری خصوصی و امکان عرضه سهم از سهام موجود در بازار بورس داخلی، از جمله آنها بوده است.

خلاصه، تحلیل فوق‌الذکر حاکی از آن است که به‌رغم وجود سابقه طولانی بیش از یک دهه خصوصی‌سازی، به نظر می‌رسد که مالکیت دولتی هنوز در بسیاری از مناطق و بخش‌ها غالب است.

هزینه‌های عدم اصلاح بنگاه‌های دولتی بسیار بالاست: بهره‌وری بنگاه‌های دولتی علی‌الاصول دو تا سه برابر کمتر از شرکت‌های خصوصی است و در برخی موارد حتی از آن هم کمتر است؛ این بنگاه‌ها همچنان یک بار مالی هستند؛ فقدان سرمایه برای سرمایه‌گذاری منجر به ارائه خدمات ضعیف در بخش‌های مهمی

1- Pemex

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر/۶۷

شده است که به طور کلی بر اقتصاد تأثیر می گذارند. درصد بالایی از شرکت های کشورهای حاشیه صحرای آفریقا و آسیای جنوبی خدمات ضعیف زیرساختی در مخابرات و برق را یک مانع عمده یا اصلی برای توسعه و رشد بخش خصوصی می دانند.^۱ در نتیجه دولت ها هرچه بیشتر برای حل مسائل مذکور تأخیر کنند، بار اقتصادی و مالی آن و موانع دستیابی به رشد اقتصادی نیز بیشتر خواهد شد.

۴. مسائل در حال ظهور

حجم فراوانی از کارهای تجربی درباره آثار خصوصی‌سازی که در منابع دیگر به تفصیل گردآوری شده‌اند، نشان می‌دهد که در بخش‌های رقابتی خصوصی‌سازی باعث بهبود عملکرد شرکت‌ها شده است (آخرین بررسیها در مگینسون و نتر، ۲۰۰۳ و کیکری و نلیس، ۲۰۰۴ ارائه شده است)^۱. نتایج تحقیقات موجود نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در این بخش‌ها باعث بهبود عملکرد و افزایش بازگشت (سرمایه) به مالکان و سهامداران جدید می‌شود. یافته‌های مذکور در مورد کشورهای دارای درآمد بالا و متوسط بیش از کشورهای دارای درآمد پایین صادق است.

در بخش‌های زیرساختی، شواهد مختلف است: بررسی‌های جدید نشان می‌دهند که مشارکت خصوصی در صورتی مزیت به همراه خواهد داشت که با چارچوبهای سیاستی و نظارتی متناسب همراه باشد^۲. علاوه بر آن به نظر می‌رسد که مزیت‌های کارآیی در مناطق (آمریکای لاتین و آسیای شرقی) و بخش‌های (مخابرات و برق) خاص متمرکز هستند و تمرکز این مزیتها در مناطق شهری معمولاً بیش از مناطق روستائی است؛ به‌طور مثال، نرخ دسترسی

۱- به نقل از: Megginson and Netter 2003 and Kikeri and Nellis 2004

۲- به نقل از: Estache 2004, Harris 2004

مناطق شهری دارای سکنه کمتر از ۳۰ درصد کل جمعیت در کشورهای دارای درآمد پایین و متوسط، ۷۰ درصد بالاتر از هموطنان روستائی آنهاست^۱. در کل، دستیابی به مزیتها و استمرار آنها در کشورهای کم درآمد و ضعیف از نظر نهادی دشوارتر بوده است و در بخش‌هایی نظیر آب، تبعات اجتماعی تعدیل تعرفه به حدی است که مشارکت بخش خصوصی را تقریباً به یک چالش تبدیل می‌کند.

مذاکره مجدد برای عقد قرارداد بسیار رایج است. مثلاً در آمریکای لاتین، نیمی از همه قراردادهای واگذاری امتیاز زیرساختها، دوباره مورد مذاکره قرار گرفته‌اند و بخش‌های حمل و نقل و آب دارای بالاترین نرخ در این کار هستند^۲. مذاکره مجدد همیشه نامطلوب نیست و گاهی مواقع برای قراردادهایی که ناقص طراحی شده‌اند لازم است، اما فسخ قرارداد یا وارد کردن فشار در نتیجه مذاکرات مجدد ناموفق در حال افزایش است و به ۱۴۰ مورد یا ۹/۷ درصد مجموع طرحهای زیرساختی تا پایان سال ۲۰۰۳ رسیده است^۳. بخش‌های آب و فاضلاب بیش از همه تحت تأثیر این روند قرار گرفته‌اند؛ به‌طور مثال، اجرای واگذاری امتیاز آب در

۱- به نقل از: Briceno- Garmendia et al 2005

۲- به نقل از: Guasch 2004

۳- به نقل از: Izaguirre 2004

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

در مقایسه با کثرت معاملات خصوصی‌سازی، موارد کاملاً معکوس یا ملی‌سازی مجدد، اندک بوده است. این موارد نیز معمولاً به علت شکست شرکت‌های بزرگ خصوصی‌سازی شده به شدت بدهکار و یا در اثر وقوع بحران یا تغییرات سیاسی رخ داده‌اند. موارد ذیل از نمونه‌های بارز هستند: راه‌آهن^۱ در انگلستان (در نتیجه ورشکستگی)، هواپیمایی نیوزیلند^۲ (یک کمک مالی ۳۰۰ میلیون دلاری برای نجات از ورشکستگی)، واگذاری امتیاز آب لا پاز^۳ و ال آلتو^۴ در بولیوی و بانک‌های شیلی و مکزیک که از طریق حفاظت از رقابت خارجی در دور اول به‌طور ناقص خصوصی‌سازی شدند، سپس دوباره ملی شدند و نهایتاً دوباره خصوصی‌سازی شدند.

-
- 1- Rail Track
 - 2- Air New Zealand
 - 3- La Paz
 - 4- El Alto

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۷۱

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

- در آمریکای لاتین، حدود ۷۵ درصد از جمعیت در سال ۱۹۹۵ موافق خصوصی‌سازی بودند^۱، اما یک نظرسنجی اخیر توسط مؤسسه لاتینوبارومتر^۲ نشان می‌دهد که درصد افراد معتقد به واگذاری فعالیت‌های تولیدی دولت به اشخاص خصوصی بین سالهای ۱۹۹۸ و ۲۰۰۲ از ۵۱ درصد به ۳۵ درصد کاهش یافته است. در طی همین دوره درصد افراد معتقد به مفید بودن خصوصی‌سازی برای کشورشان از ۴۶ درصد به ۲۸ درصد کاهش یافته است (شکل ۱۲)؛ و زمانی که به‌طور مشخص سؤال شد به نظر آنها از بین دولت یا بخش خصوصی کدامیک باید مسئولیت ارائه خدمات در بخش‌های آب و برق را به عهده بگیرند، ۷۰ درصد از پاسخ‌دهندگان مایل بودند دولت این مسئولیت را به عهده بگیرد.

۱- به نقل از Estache 2004

۲- Latinobarometro

شکل ۱۲: اعتقاد به این که خصوصی سازی برای کشورشان مفید است (%)



مأخذ: Latinobarometro, 2002

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۷۳

• در کشورهای حاشیه صحرای آفریقا، یک نظرسنجی اخیر مؤسسه آفروبارومتر^۱ از ۱۵ کشور عمده اجراکننده اصلاحات اقتصادی بین سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱ نشان داد که کمتر از ۳۵ درصد جمعیت - که طیف آن از ۳۰ درصد و کمتر در غنا، لسوتو، مالی، اوگاندا و زامبیا شروع و به ۴۰ درصد و بیشتر در بوتسوانا، آفریقای جنوبی و تانزانیا می‌رسد- خصوصی‌سازی را به مالکیت دولت ترجیح می‌دهند^۲. در غنا، به‌طور مثال، ۷۰ درصد پاسخ‌دهندگان به‌طور کلی مخالف خصوصی‌سازی بنگاههای عمومی بودند در حالی که ۵۰ درصد "شدیداً" مخالف بودند. در زامبیا، محققان گروه فوکوس^۳ به این نتیجه رسیدند که مردم "عمیقاً به مالکیت عمومی و ارائه اشتغال عمومی اعتقاد دارند"^۴؛

• در اروپای شرقی و مرکزی، نظرسنجی انجام شده در ۱۶ کشور (غیر از کشورهای آسیای مرکزی) نشان می‌دهد که ۵۲ درصد جمعیت بین سالهای ۱۹۹۸ و ۲۰۰۱ مالکیت خصوصی را بر مالکیت دولتی ترجیح می‌دادند و این

1- Afro Barometer

۲- به نقل از AfroBarometer 1999/2001

3- Focus

۴- به نقل از: Slattery 2004

پشتیبانی در کشورهای بالتیک (با بیش از ۸۰ درصد) بیش از سایر کشورها بود^۱. با این حال، در روسیه، احساس ۷۰ درصد از جمعیت سؤال شونده آن بود که وضعیتشان بعد از خصوصی سازی بدتر شده و آنها مالکیت دولتی را ترجیح می دهند در حالی که در کشورهای نظیر بلاروس، مولداوی و اوکراین کمتر از ۴۰ درصد مردم موافق خصوصی سازی بودند؛

- در آسیای شرقی نظرسنجی در هشت کشور (به غیر از ویتنام، لائوس و کامبوج) نشان می دهد که فقط یک سوم افراد سؤال شونده با خصوصی سازی در برابر مالکیت دولتی موافق بودند^۲. در حالی که پشتیبانی در کره تقریباً بالا بود (۶۰ درصد)، در حالیکه در چین (۱۷ درصد)، تایلند (۳۳ درصد) و فیلیپین (۳۹ درصد)، این پشتیبانی کم بود؛

- در آسیای جنوبی نظرسنجی منطقه ای انجام نشده است اما یک نظرسنجی انجام شده اخیراً در سریلانکا نشان می دهد که ۶۰ تا ۸۰ درصد مردم احساس می کردند که وضعیت زندگیشان بعد از خصوصی سازی بدتر شده است.

۱- به نقل از: New Democracies Barometer 1998, 2000

۲- به نقل از : Asia Barometer 2001-02

چندین عامل باعث این کاهش پشتیبانی عمومی شده است: ستهای طولانی مالکیت عمومی در بسیاری از کشورها و مناطق؛ تبلیغ بیش از حد مزایای خصوصی‌سازی و ایجاد انتظارات غیرواقعی؛ خرابی عمومی وضعیت اقتصادی و انجام اصلاحات دردناک آزادسازی که ملازم خصوصی‌سازی تصور شده است؛ عدم اطلاع عمومی و طراحی نادرست فرآیندهای خصوصی‌سازی که به نتایج ضعیف و مناقشات مختلف در مورد قیمت‌ها، خصوصاً در بخش‌هایی مانند آب و برق، منجر شد^۱.

ضمناً، هزینه‌های عدم اصلاح بنگاه‌های دولتی در بخش‌های مهمی چون زیرساختها و مالیه نیز گزاف است. بنابراین انجام کدام کار ضروری است؟ پاسخ تفصیلی به سؤال مذکور فراتر از موضوع مورد بررسی در مقاله حاضر است. به این دلیل در مقاله حاضر فقط به نکات اصلی یک چارچوب کلی برای پیشرفت در موضوع اصلاح بنگاه‌های دولتی، از جمله ضرورت: (۱) استمرار بهبود سیاستها و فرآیندهای خصوصی‌سازی؛ (۲) وارد کردن انضباط بازار به شرکت‌های دولتی؛ و (۳) توجه بیشتر به اندازه‌گیری نتایج حاصله، پرداخته شده است.

۱- برای اطلاع از کلیات شواهد در بخش‌های مذکور به Harris 2004 مراجعه شود.

۱-۴- استمرار بهبود سیاستها و فرآیندهای خصوصی‌سازی

تجارب چندین سال گذشته نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی نه یک مرهم جادویی است و نه یک راه حل جهان‌شمول که به سهولت در همه کشورها و در همه بخش‌ها قابل اجرا باشد. در این کار رویکرد "تک سایز اندازه همه"^۱ وجود ندارد. در عوض، سیاستها و رویکردها باید با در نظر گرفتن شرایط خاص هر بخش و کشور، علی‌الخصوص ساختار بازار و سطح توسعه نهادی، تغییر یابد.

بخش‌های رقابتی

در بخش‌های رقابتی اکنون دیگر مناقشه‌ای درباره خصوصی‌سازی و آثار آن وجود ندارد: بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا قبلاً خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی را به انجام رسانده‌اند و یا پیشرفت‌های فراوانی در آن داشته‌اند، ضمن آن که در سایر کشورها نیز این شرکت‌ها می‌توانند و باید به سرعت خصوصی‌سازی شوند. ملاحظات غالب درباره خصوصی‌سازی، عموماً شامل قیمت‌گذاری داراییها، شفافیت و تأثیر آن بر نیروی کار است. تجربه نشان می‌دهد که با استفاده از تکنیکهای مناسب ارزیابی، برگزاری و اجرای

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

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

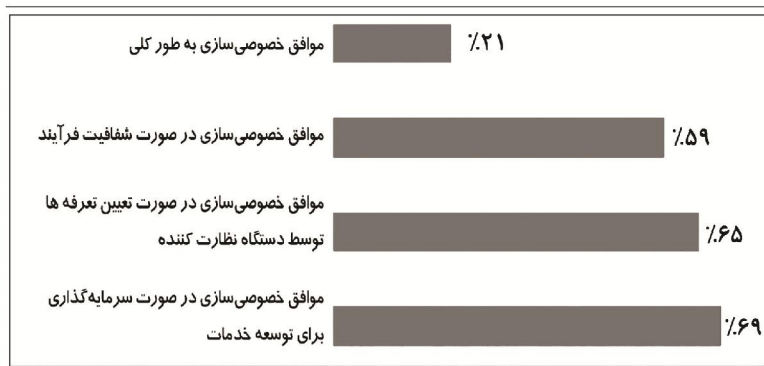
بخش‌های زیرساختی

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

خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر / ۷۸

می دهد که در صورت انجام اقدامات مذکور، نتایج حاصله بهتر- و مردم راضی به حمایت از مشارکت خصوصی- می شوند (شکل ۱۳).

شکل ۱۳: نظرسنجی - خصوصی سازی تولید برق در پرو



مأخذ: Apoyo 2002

علاوه بر آن، با توجه به سرمایه گذاری وسیع مورد نیاز در زیرساختها (کادر ۴) موضوع اصلی عمومی یا خصوصی بودن آن نیست. تأمین نیازهای وسیع مالی مستلزم فراهم کردن آن از همه منابع ممکن از جمله از طریق مشارکتهای عمومی - خصوصی دارای طراحی مناسب، برنامه های کمکی مبتنی بر ستانده، توسعه بازارهای مالی محلی و استفاده بهینه از محصولات کاهش دهنده ریسک است^۱. بازکردن مشارکت خصوصی به روی گروه گسترده تری از بازیگران نیز می تواند مفید باشد. سرمایه گذاران جهانی شاید به دلیل دشواریهای سیاسی و بازاری در حال عقب نشینی و یا تصمیم گیریهای گزینشی تر باشند، اما روند صعودی مشارکت

۱ - به نقل از: Estache 2004

سرمایه‌گذاران منطقه‌ای و محلی در حال جبران آن است. مثلاً ۴ شرکت از ۱۰ شرکت اول حمایت‌کننده^۱ برق در سالهای ۲۰۰۳-۲۰۰۱، شرکت‌های مالزیایی، برزیلی، هنگ کنگی و تایلندی بودند^۲. مشارکت ارائه‌کنندگان کوچک خدمات نیز یک راه دیگر است. این گروه در برخی موارد مکمل ارائه‌کنندگان سنتی خدمات هم در مناطق روستائی و هم در مناطق شهری در حوزه‌هایی مانند آب و فاضلاب هستند^۳.

کادر ۴: سرمایه‌گذاری در زیرساختها

بهبود شبکه زیرساختها و ارائه خدمت در کشورهای در حال توسعه مستلزم سرمایه‌گذاری مبالغ گزافی است که برای کشورهای کم درآمد طی پنج سال آینده حدود ۷/۵ تا ۹ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد شده است. تأمین نیازهای مذکور، بودجه‌های بیشتری از آنچه هم اکنون تخصیص داده می‌شود لازم دارد. در کشورهای کم درآمد و با دارای درآمد متوسط رو به پایین، سطح مخارج تا ۳ درصد کمتر از نیازهای برآورد شده است. سهم بخش خصوصی در هزینه‌های زیرساختی حدود ۲۰ درصد است که معادل فقط ۱۰ تا ۱۵ درصد برآورد نیازهای سالانه است. بخش عمومی (دولت، خدمات عمومی) دارای بیشترین سهم است و رقمی بین ۲ تا ۴ درصد تولید ناخالص داخلی را صرف می‌کند که معادل حدود ۷۰ درصد هزینه‌های زیرساختی است. در

سالهای اخیر سرمایه‌گذاری عمومی به علت انتظار مشارکت بخش خصوصی، برنامه‌های تنظیم مالی و تمرکززدایی کاهش یافته است. به‌طور مثال، هشت کشور آمریکای لاتین شاهد کاهشی از ۳ درصد تا ۰/۸ درصد تولید ناخالص داخلی طی دهه ۱۹۹۰ بوده‌اند. کاهش سرمایه‌گذاری‌های عمومی به علت کاهش شدید کمکهای رسمی توسعه‌ای^۱ که ۱۰ درصد باقی‌مانده هزینه‌های سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص می‌دهد، تشدید شده است. کمکهای رسمی توسعه‌ای با انتظار بیش از حد خوش بینانه نسبت به مشارکت بخش خصوصی از دهه ۱۹۹۰ رو به کاهش نهاد؛ تعهدات زیرساختی از بانک‌های چند جانبه (بین‌المللی) از ۱۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۶ به ۱۳/۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۹ تنزل کرد که البته تا سال ۲۰۰۲ به رقم ۱۶ میلیارد دلار افزایش یافت.

مأخذ: Briceno-Garmandia et al 2004; Estache 2004; Izaguirre 2004

بخش مالی

در بخش‌های مالی، خصوصی‌سازی مطلوب است اما تأثیر آن بر شرکت‌های دیگر و اقتصاد به‌طور کلی به معنای آن است که لازم است این کار در مقایسه با خصوصی‌سازی شرکت‌های تجاری معمولی با دقت بیشتری انجام شود. تجربه کشورهایمانند آرژانتین، شیلی و مکزیک، ضرورت زمانبندی ترتیب لغو مالکیت دولتی به مرور زمان و همراه با ورود مالکیت خصوصی جدید و بهبود فضای قانونگذاری را نشان می‌دهد. وارد کردن مالکان خارجی دارای حسن شهرت و تجربه نیز غالباً بخشی از استراتژی

1- Official Development Assistance, ODA

وفق است چون آنها می‌توانند مهارت‌ها، محصولات و آموزش‌های لازمه را وارد کشور میزبان کنند و تصمیمات بهتری را در تخصیص منابع ارائه کنند.^۱ به حداقل رساندن مالکیت دولت در بانک‌های خصوصی سازی شده نیز مهم به نظر می‌رسد. یک تحقیق اخیر درباره خصوصی سازی بانک‌ها در نیجریه، به طور مثال، تأثیرات منفی مالکیت اقلیتی دولت بر عملکرد بسیاری از بانک‌های خصوصی سازی شده را نشان می‌دهد.^۲ در بخش بانکداری به طور کلی، تحقیق کلارک، کول و شرلی (۲۰۰۵)^۳ نشان می‌دهد که وقتی دولت بخشی از سهام، علی‌الخصوص اکثریت سهام، را نگه می‌دارد بانک همچنان به عملکرد ضعیف خود ادامه می‌دهد. استمرار مالکیت دولت، اعتبار (بانک) را نیز کاهش می‌دهد و فشارهای مستمری برای اعطاء تسهیلات به وام گیران سفارشی ایجاد می‌کند که دارای تأثیر منفی بر درآمدهای آتی بانک‌ها خواهد بود که به نوبه خود باعث آسیب زدن به سرمایه گذاران و مالیات دهندگان می‌شود.^۴

۱- به نقل از: بانک جهانی ۲۰۰۱

۲- به نقل از: Beck et al 2005

3- Clarke, Cull and Shirley (2005)

۴- به نقل از: Caprio 2004

بخش‌های اجتماعی

مشارکت عمومی - خصوصی^۱ در بخش‌های اجتماعی مثل بهداشت و آموزش، به دلیل تصور ناکارآمدیهای بخش دولتی و مزیت‌های متصوره از ورود بخش خصوصی از نظر افزایش رقابت، مهارت‌های تخصصی و انعطاف و نوآوری، در حال افزایش است. معذالک، ارزیابی‌های چندانی از آثار و عواقب مشارکت عمومی- خصوصی در بخش‌های اجتماعی که بیشتر در بخش بهداشت مشاهده می‌شود، به عمل نیامده است. یافته‌های بررسی‌های اخیر به‌طور خلاصه در کادر ۵ جمع‌بندی شده‌اند.

کادر ۵: مشارکتهای عمومی - خصوصی در بخش‌های اجتماعی

لاوینسون و هاردینگ (۲۰۰۴)^۲ تجربه رویکردهای قراردادی (عمدتاً قراردادهای مدیریت و ارائه خدمات) را در مراقبتهای بهداشتی اولیه یا خدمات تغذیه با مشارکت سازمان‌های غیرانتفاعی را مورد بررسی قرار داده‌اند. آنها بر اساس ده مطالعه در کشورهای عمدتاً کم درآمد نشان می‌دهند که بهبود سریع در انواع خدمات و شرایط حاصل شده است. چهار مورد دارای ارزشیابی کنترل شده قبل و بعد با میانه تفاضل مضاعف^۳ بین ۹ تا ۲۶ درصد، تأثیر زیادی از خود نشان دادند. برای پارامترهای سهل‌التغییر، مثل واکسیناسیون، تفاضل مضاعف بزرگتری مشاهده شد. شش تحقیق از ده تحقیق انجام شده به مقایسه عملکرد پیمانکار، با (ارائه) خدمات دولت پرداخته و همگی به این نتیجه رسیده‌اند که پیمانکاران هم

1- Public-Private Partnership, PPP

2- Loevinsohn and Harding (2004)

3- Median double differences

از نظر کیفیت مراقبتها و هم از نظر پوشش خدمات کارآمدتر هستند. این ملاحظه که قراردادهای امکان ارائه خدمات را در مقیاس وسیع فراهم نمی‌کنند، بروز داده نشد: چهار مورد نمونه مشتمل بر میلیونها ذینفع بود. از نظر هزینه، مؤسسات غیردولتی حتی وقتی که مبالغ مشابهی هم به نهادهای عمومی تخصیص داده شد، باز هم بهتر عمل کردند. برنامه‌ها مستمر بودند: از ۹ برنامه، هفت برنامه ادامه و توسعه یافته است. تنها تحقیقی که به بررسی عدالت و انصاف پرداخته به این نتیجه رسیده است که پیمانکاران توانسته‌اند خدمات بهداشتی برای افراد بی بضاعت را به میزان قابل توجهی بهبود بخشیده و در عمل برای آنها صرفه‌جویی نمایند و در مقایسه با خدمات دولت در این زمینه بهتر کار کرده‌اند.

تیلر و بیلر (۲۰۰۲)^۱ تجربه مشارکت عمومی - خصوصی در مدیریت و ساخت بیمارستانهای عمومی را مورد بررسی قرار داده است. در استرالیا، دولت‌های فدرال و ایالتی از طرق مختلف، از جمله از طریق معاملات ساخت، تملک و بهره‌برداری^۲ بهره‌برداری^۳ تبدیل، فروش بیمارستان به یک اپراتور خصوصی، مدیریت خصوصی بیمارستان عمومی، ترتیبات ساخت، تملک، اجاره و همجواری که در آن یک بال خصوصی در درون یا در جوار یک بیمارستان عمومی ایجاد می‌شود، مشارکت خصوصی را در بیش از ۵۰ بیمارستان عمومی وارد کرده‌اند. یک نمونه دارای نتایج مثبت قرارداد ساخت، تملک و بهره‌برداری بیمارستان میلدورا^۳ است که در سال ۱۹۹۹ منعقد شد. هزینه‌های سرمایه‌ای این بیمارستان جدید ۲۰ درصد کمتر از هزینه ساخت بیمارستانهای دولتی بوده است. همه اهداف عملکردی تحقق یافته، تعداد بیماران مراجعه کننده در سال اول ۳۰ درصد افزایش یافته،

1-Taylor and Blair (2002)
 2- Build-own-operate, BOO
 3-Mildura

خدمات درمانگاهی با هزینه پایینتر ارائه می‌شود و بهره‌بردار هم سود کرده است. در سوئد، شهرداری استکهلم یک بیمارستان عمومی ۲۴۰ تختخوابی را بعد از انجام مجموعه‌ای از اصلاحات اولیه در سال ۱۹۹۴ به یک بهره‌بردار خصوصی اجاره داد. از آن زمان به بعد، هزینه واحد به میزان ۳۰ درصد کاهش داده شده و بیمارستان اکنون می‌تواند با همان منابع قبلی سالانه ۱۰۰,۰۰۰ بیمار دیگر را نیز مداوا کند. تیلر و بلر نشان می‌دهند که مشارکت عمومی - خصوصی راههای مبتکرانه‌ای را برای کنترل هزینه‌ها و بهبود خدمات ارائه می‌کند، اما آنها هم تأکید می‌کنند که مزیت صرفاً زمانی حاصل می‌شود که سیاستگذاران ساختار دقیقی را برای معاملات تدوین و ترتیبات منطقی قانونگذاری برای حصول اطمینان از دسترسی همگانی، مراقبتهای با کیفیت و بهبود کارآیی ایجاد کنند.

لازک^۱ تأثیر ابتکارات خصوصی در بخش آموزش را که یک حوزه دارای تحلیل محدود است مورد بررسی قرار می‌دهد. مطالعات انجام شده در انگلستان نشان می‌دهد که ابتکارات خصوصی در تأمین مالی ظاهراً در امر ارائه زیرساختهای عمومی به هنگام و مقرون به صرفه، موفق بوده است. تجربه ایالات متحده با مدارس قراردادی نامتوازن بوده و نتیجه کار سازمان‌های مدیریت آموزش^۲ آمیزه‌ای از شکست و موفقیت بوده است. مطالعات اولیه نشان می‌داد که این مدارس ضمن آنکه مزایایی برای محصلین به شکل تعلیمات فردی، افزایش حضور و دسترسی بیشتر آنها به کامپیوتر داشته، تأثیر چندان منظمی بر موفقیت تحصیلی نداشته‌اند. شواهد جدیدتر خوشبینانه‌ترند: یک تحقیق اخیر نشان می‌دهد که مدارس اجاره‌ای تحت اداره سازمان‌های مدیریت آموزش پیشرفت‌هایی را در نمرات امتحانی سالهای ۲۰۰۲ ثبت کرده‌اند و به میزان قابل توجهی از مدارس اجاره‌ای دارای مشخصات جمعیتی مشابه که تحت اداره سازمان‌های مدیریت آموزش نیستند،

1- LaRouque (2004)

2- Education Management Organizations, EMOs

پیشی گرفته‌اند. شواهد موجود درباره تأثیر انتخاب و رقابت بر عملکرد محصل، نتایج متضادی را نشان می‌دهد: (۱) برخی از تحقیقات نشان می‌دهند که عملکرد محصلین در مدارس اجاره‌ای بهتر از عملکرد محصلین در مدارس دولتی است در حالی که تحقیقات دیگر خلاف این را نشان می‌دهند؛ و (۲) رقابت مدارس خصوصی باعث بهبود نتیجه در مدارس دولتی می‌شود، در حالی که تحقیقات دیگر نشان می‌دهند که این امر تأثیری نداشته یا دارای تأثیر ناچیزی است. همانند بخش بهداشت، تجربه در بخش آموزش نشان می‌دهد که طراحی صحیح قرارداد و فرآیند عقد قرارداد صحیح طراحی شده در دستیابی به نتایج موفقیت‌آمیز بسیار با اهمیت است.

مأخذ: *Loevinsohn and Harding 2004; Taylor and Balir 2002; LaRocque 2004*

۲-۴- انضباط بازار را بر بنگاههای دولتی حاکم کنید

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

خصوصی‌سازی: روندها و تحولات اخیر/۸۷

امکان مشارکت بخش خصوصی در تمام امور زیرمجموعه آن شده است.^۱ خطر شکست و خروج از بازار، بنگاههای دولتی را وادار به بازسازی و ایجاد انضبط بیشتر می‌کند. به‌علاوه، تعهد دولت به سیاستهای ممانعت از حمایت مستمر از شرکتهای ناکارآمد دولتی را نیز نشان می‌دهد. به‌طور مثال، در بنگلادش، تعطیلیهای اخیر کارخانجات بزرگ گونی‌بافی زیان‌ده، تعهد قدرتمندانه دولت به این امر را در مقایسه با خصوصی‌سازی تعداد اندکی از شرکتهای کوچکتر طی چند سال گذشته، نشان داد. در نیجریه، بعد از چند بار تلاش ناموفق برای خصوصی‌سازی خط هواپیمایی ملی (نیجیریا ایرویز)^۲، دولت تصمیم به انحلال شرکت مذکور گرفت.

بهبود حاکمیت سازمانی بنگاههای دولتی یکی دیگر از راههایی است که در چند مورد نتایج موفقیت‌آمیزی به‌همراه داشته است. شرکتهای برق زلاندنو و آفریقای جنوبی که در آنها اصول حاکمیت سازمانی از سیاستهای بخش خصوصی الگوبرداری شده از جمله این موارد هستند.^۳ سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی^۴، دستورالعمل‌هایی را برای حاکمیت سازمانی بنگاههای دولتی تدوین نموده است که محور آن ایجاد یک چارچوب حقوقی و

۱- به نقل از: Ray 2003

2- Nigeria Airways

۳- به نقل از Irwin 2004

4- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD

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

۳-۴- به اندازه‌گیری و پایش نتایج بیشتر توجه کنید

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

خصوصي سازي: روندها و تحولات اخير/۸۹

وضعيت تحقق اهداف، افزايش شفافيت و پاسخگويي، ارائه بازخورد براي انجام اصلاحات مورد نياز مسير انتخاب شده؛ و نهايتاً ايفاي يك نقش مهم در تصديق لزوم اصلاح بنگاه دولتي، کمک مي کند.

فهرست موضوعات مرتبط

- Andrews, Michael, 2005. "State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof." IMF Working Paper.
- Beck, Thorsten, Robert Cull, and Afeikehna Jerome. 2005. *Bank Privatization and Performance: Empirical Evidence from Nigeria*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3511.
- Briceno-Garmendia, C, Antonio Estache, and Nemat Shafik. *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*. INFVP paper.
- Caprio, Gerard, Jonathan Fiechter, Robert Litan and Michael Pomerleano. 2004. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. The Brookings Institution. Conference Report No. 18.
- Chong, Alberto and Florencio Lopez-de Silanes. 2003. "The Truth About Privatization in Latin America." Inter-American Development Bank, Working Paper No. R-486.
- Chong, Alberto and Florencio Lopez-de Silanes. 2004. "Privatization in Mexico." Inter - American Development Bank.
- Clarke, George, Robert Cull, and Mary Shirley. 2003. "Empirical Studies of Bank Privatization: An Overview."
- Estache, Antonio. 2004. *Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature*. Background Paper for the October 2004 Berlin meeting of the POVNET Infrastructure Working Group.
- Estache, Antonio. 2005. "PPI partnerships versus PPI divorces in LDCs." World Bank Policy Research Working Paper 3470.
- Garnaut, Ross, Ligang Song, Stoyan Tenev, and Yang Yao. 2005. *China's Ownership Transformation: Process, Outcomes, Prospects*. IFC Washington D.C.
- Gökgür, Nilgün. 2004. *Assessing Trends and Outcomes of Private Participation in Infrastructure in sub-Saharan Africa*. Draft paper prepared for PPI Conference in Africa,30.
- International Telecommunication Union. 2003.
- Izaguirre, Ada Karina, 2004. "Private Infrastructure." World Bank Viewpoint Note No. 274.

- Izaguirre, Ada Karina. 2004. *Private Power Projects*. World Bank Public Policy for the Private Sector Note No. 281.
- Kikeri, Sunita and John Nellis, 2004. *An Assessment of Privatization*. World Bank Research Observer Vol. 19, No. 1.
- Latin Finance.com. 2004.
- Lieberman, Ira, Mario Gobbo, Anna Sukiasyan, Sumter Lee Travers and James R. Dick Welch. 2003. *“Privatization Practice Note: Europe and Central Asia Region.”* World Bank.
- McKinsey Global Institute. 2001. *India Country Study*
- McKinsey Quarterly. 2004. *Corporate Governance in China*.
- Nellis, John, 2003. *“Privatization in Latin America.”* Center for Global Development.
- Working Paper 31. 2003.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2001. *“Recent Trends in Privatization.”*
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Financial Market Trends*, No. 82. 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004. *“Privatization in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand?”*
- Privatisation and Public Private Partnership Review 2003 – 2004. Euromoney.

**PRIVATIZATION: TRENDS AND RECENT
DEVELOPMENTS**

Authors:

Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo

World Bank

**World Bank Policy Research Working Paper 3765,
November 2005**

