

## مبانی قانونی برنامه خصوصی سازی موفق در کوبا<sup>۱</sup> ماتیاس اف. تراوایسو - دیاز و آلخانه روخراتی

جعفر شفیعی\*

### چکیده

در جهان کنونی ناکارآمدی و مشکلات ناشی از اقتصاد ارشادی، ضرورت گذار به سمت اقتصاد آزاد و مبتنی بر بنگاه های خصوصی شده بیش از پیش نمایان است؛ به گونه ای که برخی اقتصاددانان از «شکست تئوری بازار» سخن به میان می آورند. در این بین اصول، مبانی و چارچوب های حقوقی نقش مهمی در گذار نظام اقتصادی دارند. این چارچوب های حقوقی از یک طرف مبنایی در جهت توجیه آغاز فعالیت خصوصی سازی به دست می دهند، از طرف دیگر طرحی برای هدایت برنامه خصوصی سازی ارائه نموده، سرانجام به تثبیت و تمشیت بنگاه های خصوصی می پردازند. نوشتار حاضر به عنوان بیان تجربه ای برای فرایند خصوصی سازی، ضمن تشریح روش های گوناگون خصوصی سازی بنگاه های دولتی و انتخاب روش عملی در کشور کوبا، مبانی و چارچوب های حقوقی مفهوم بحث را در این کشور بررسی می کند.

این مقاله مبانی قانونی برنامه خصوصی سازی کوبا را در خلال دوره گذار به بازار آزاد تشریح می کند.<sup>۱</sup> ما نیازمند چارچوب قانونی مناسبی برای گذار از

---

۱. این مقاله، خلاصه مقاله ارائه شده در هفتمین همایش سالانه انجمن مطالعاتی اقتصاد کوبا ASCE در آگوست ۱۹۹۷ با عنوان Legal Foundation for a Successful Privatization Program in CUBA منتشر شده است.

\* کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

بنگاه‌های اقتصادی تحت نظارت دولت و سپردن آنها به مؤسسات خصوصی کارآمد خواهیم بود.

اخیراً مواردی از برنامه‌های موفق خصوصی‌سازی در سراسر جهان، به‌ویژه در اروپای شرقی و آمریکای لاتین دیده می‌شود که می‌تواند الگویی مناسب برای کوبا باشد.

مدیریت بنگاه‌های دولتی در اقتصادهای دولت محور مانند کوبا<sup>۲</sup> دچار نواقصی است که مانع از عملکرد کارایی این بنگاه‌ها می‌شود.<sup>۳</sup> اساساً از بنگاه‌های دولتی برای پیشبرد اهداف سیاسی - اجتماعی دولت استفاده می‌شود. توجه نداشتن دولت به عملکرد کارایی بنگاه‌ها آنها را به سمت غیراقتصادی بودن سوق داده است و در بیشتر موارد بدون کمک مالی قادر به ادامه کار نیستند.<sup>۴</sup>

اهداف اصلی خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی بهبود کارایی و افزایش بهره‌وری آنهاست.<sup>۵</sup> دیگر اهداف بالقوه برنامه‌های خصوصی‌سازی عبارت از کاهش اندازه

۱. تعریف رایج و تعریفی که در این مقاله به کار رفته، واژه خصوصی‌سازی را معادل «انتقال یا فروش دارایی‌ها، وظایف یا فعالیت‌ها از بخش عمومی به خصوصی» به کار می‌برد.

ERNST & YOUNG, *Privatization: Investing in State-Owned Enterprises Around the World* 29-34 (1994)

[از این به بعد Privatization around the world]

این تعریف متضمن سرمایه‌گذاری‌های مشترک عمومی - خصوصی، اجاره امتیاز، قراردادهای مدیریت و همچنین برخی ابزارهای تخصصی مانند موافقت‌نامه‌های ساخت، مالکیت، عملیات، انتقال (BOOT) است. (همان منبع)

همچنین یافتن منبعی در خارج برای ارائه خدمات و وظایف حکومت (مانند تأمین آب) در این تعریف گنجانده شده است. برای دیگر تعاریف وسیع‌تر و مضیق‌تر از واژه خصوصی‌سازی بنگرید به:

Richard M. Phillips & Marian G. Dent, *Privatizing Eastern Europe: A Challenge for the Nineties*, in *Joint ventures and privatization in Eastern Europe* 448-49 Practising Law Institute Commercial Law and Practice Course Handbook Series No. 575 (1991).

۲. همچنین مالکیت خصوصی اموال درآمدها در کوبا محدود به قطعات کوچک زمین در اختیار کشاورزان و دارایی‌های سرمایه‌گذاری‌های مشترک بین بنگاه‌های دولتی و سرمایه‌گذاران خارجی است. *Constitución de la República de Cuba (1992), published in Gaceta Oficial (August 1, 1992), arts. 19-23* [از این به بعد [Constitution 1992](#)].

۳. برای مثال بنگرید به:

Jozef M. van Brabant, *Privatizing eastern Europe — The role of markets and ownership in the transition* 23-26 (1992).

۴. Horst Brezinski, *The Autonomous Sector in a Society of Shortage, in Privatization and Entrepreneurship in Post-Socialist Countries. Economy, Law and Society* 33 (Bruno Dallago et al. eds., 1992).

۵. Mary M. Shirley, *What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective*, 60 *FORDHAM L.REV.* 23, 25-27 (May 1992).

دولت، جهش اقتصادی، افزایش مالکیت کارگران از دارایی های ملی و افزایش درآمدهای دولتی است.<sup>۱</sup>

بخش های اقتصادی اندکی، اگر باشند، آن قدر حیاتی اند که باید تحت مالکیت و نظارت دولت باقی بمانند. تجربه برنامه های خصوصی سازی که به شیوه ای جامع اجرا شده بودند، نشان می دهد که حتی دستگاه های تابع که وظایف سنتی حکومتی را انجام می دادند - از جمله آنهایی را که کوبا دستاوردهای اصلی انقلاب ۱۹۵۹ ذکر می کند، مانند آموزش و مراقبت های بهداشتی - می توان به طور موفقیت آمیز به بخش خصوصی واگذار کرد. عاملی که ممکن است چشم انداز خصوصی سازی را در کوبا پیچیده کند تعداد زیاد دعاوی اتباع ایالات متحده، آمریکاییان کوبایی تبار و کوبایی های مقیم جزیره درباره مصادره اموال شان پس از انقلاب کوبا است.<sup>۲</sup> کشور کوبا از عهده جبران خسارت هیچ یک از این گروه ها برنیامده است<sup>۳</sup> و از این رو، آنها علیه دولت اقامه دعوی کرده اند و به دنبال استرداد دارایی های ضبط شده خویش در عوض دریافت غرامت یا جبران خسارت های دیگر هستند. دعاوی مصادره اموال باید در ابتدا طی گذار کوبا به جامعه ای مبتنی بر بازار آزاد مطرح شود. دولت کوبا باید برای برقراری رابطه کامل با ایالات متحده، تقویت ثبات سیاسی و تشویق سرمایه گذاری خارجی، به حل و فصل این دعاوی همت گمارد. به هر میزان که دعاوی مصادره اموال از طریق استرداد این دارایی ها به مالکان سابق

۱. Privatization Around the World, به پانوش شماره ۴، صفحات ۱۰ الی ۱۳ مراجعه شود. همچنین بنگرید به van Brabant, پانوش شماره ۹، صفحات ۱۸۸ و ۱۸۹.

Jan Winiecki, *Polish Mass Privatization Programme: The Unloved Child in a Suspect Family, in Mass privatization: An initial assessment* 48 (1995).

۲. برای مثال بنگرید به:

Matías F. Travieso-Díaz, Some Legal and Practical Issues in the Resolution of Cuban Nationals' Expropriation Claims Against Cuba, 16 U. PA. J. INT'L BUS. L. 217 (1995); Matías F. Travieso-Díaz, "Alternative Remedies In A Negotiated Settlement Of The U.S.Nationals' Expropriation Claims Against Cuba," 17 U. Pa. J. Int'l. Bus. L. 659 (1996); Matías F. Travieso-Díaz, Legal and Practical Issues in Resolving Expropriation Claims, NEW YORK L.J., (February 20 1996).

۳. کشور کوبا باید به دلایل سیاسی، مشابه همان خسارتی را که به شاکیان آمریکایی یا کوباییان ساکن خارج پرداخت می کند، به شاکیان ساکن در جزیره نیز پرداخت کند. برای مثال بنگرید به:

Matías F. Travieso-Díaz and Steven R. Escobar, Cuba's Transition to a Free-Market Democracy: A Survey of Required Changes to Laws and Legal Institutions, 5 DUKE J. COMP. & INT'L L. 379, 412 (1995) [از این به بعد]; Rolando H. Castañeda and George P. Montalván, *Economic Factors in Selecting an Approach to Expropriation Claims in Cuba*, presented at the Shaw, Pittman, Potts & Trowbridge Workshop on Resolution of Property Claims in Cuba's Transition, Washington, D.C. 16 (January 1995).

حل و فصل شود، خصوصی سازی این اموال به طور خودکار انجام خواهد گرفت.<sup>۱</sup> در این مقاله فرض بر این است که بنگاه‌هایی موضوع خصوصی سازی‌اند که علیه آنها هیچ ادعای مالکیتی نشده باشد یا اینکه دعاوی علیه آن اموال رد شده یا از طریق ابزارهای غیراسترداد حل و فصل شده باشند.

روش‌های رایج برای فروش کامل یک بنگاه دولتی عبارت‌اند از: حراج، فروش توافقی، مزایده، عرضه سهام، توزیع سهام، خصوصی سازی کوپنی، و بخشش به مدیریت/ کارکنان یا خرید آنان از سهام. روش‌های جزئی خصوصی سازی عبارت‌اند از: سرمایه‌گذاری مشترک، موافقت‌نامه ساخت، مالکیت، عمل و انتقال (B.O.T)، اجاره‌نامه‌ها و قراردادهای مدیریت. این گزینه‌های خصوصی سازی در ذیل به طور مختصر شرح داده می‌شوند.<sup>۲</sup>



۱. این مقاله به طرح این مسئله نمی‌پردازد که آیا استرداد بنگاه‌های دولتی به مالکان قبلی باید مورد حمایت حکومت کوبا به عنوان راهی که به خصوصی سازی سریع این بنگاه‌ها می‌انجامد، قرار گیرد.  
۲. Mass privatization: An initial assessment, به پانوشنت شماره ۲، صفحات ۱۷ و ۱۸ مراجعه شود.

## روش های دیگر خصوصی سازی بنگاه های دولتی

این بخش روش های به کار رفته در خصوصی سازی بنگاه های دولتی را بیان می کند. غالباً روش برگزیده به همان اندازه که به مناسبات سیاسی و اقتصادی حاکم در هر کشور بستگی دارد، به ویژگی ها و اوضاع حاکم بر بنگاه ها نیز وابسته است. شگفت نیست که تلاش برای خصوصی سازی براساس یک روش آغاز شود و براساس روش دیگر، همان گونه که اوضاع سیاسی تغییر می کند، کامل گردد.

## خصوصی سازی سریع در برابر خصوصی سازی تدریجی

ممکن است طراحی برنامه خصوصی سازی به گونه ای باشد که تدریجی صورت بگیرد یا همگام با تغییر اوضاع رخ دهد. از خصوصی سازی تدریجی در کشورهایی استفاده می شود که درصد حفظ یک نظام اقتصادی با برنامه ریزی متمرکز هستند. برای مثال، چین و ویتنام مشغول طراحی و اجرای برنامه های خصوصی سازی تدریجی اند که در دوره ای بلندمدت شکوفا می شوند.<sup>۱</sup> برنامه هایی از این دست ثابت شده که کم-انعطاف و در بند محدودیت های سیاسی اند. در عین حال، حتی این تلاش های محدود، در تحریک مدیریت و کارکنان بنگاه های دولتی به سمت فعالیت های سودجویانه منجر به افزایش بهره وری، سودمند بوده اند.

هدف برنامه خصوصی سازی سریع، فروش و واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی با حداکثر سرعت ممکن است. روش های خصوصی سازی سریع سرمایه گذاران خصوصی را جذب و بخش بنگاه های داخلی را احیا می کند. از این رو، برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار آزاد مناسب ترین روش ها هستند. در ادامه مقاله به این می پردازیم که این برنامه درصد اجرای یک یا چند روش خصوصی سازی سریع است.

1. Fan Liufang, *China's Corporatization Experiment*, 5 *Duke J. Comp. & Int'l*, 149 (Spring 1995); Matthew D. Bersani, *Privatization and the Creation of Stock Companies in China*, 1993 *COLUM. BUS. L. REV.* 301 (1993); Andrew Xuefeng Qian, *Riding Two Horses: Corporatizing Enterprises and the Emerging Securities Regulatory Regime in China*, 12 *UCLA Pac Basin LJ*, 62 (Fall 1993); Freehill Hollingdale & Page, *Vietnam, a Business Guide* 103 (1991).

کشور چین خصوصی سازی محدود مالکیت بنگاه های دولتی را با اعطای استقلال عملیاتی فزاینده به این بنگاه ها، توأم کرده است.

Barbara Lee & John Nellis, *Enterprise reform and privatization in socialist economies* 7-9 (1990). See Steven Mufson, *Profit Motive Praised for Chinese Firms*, WASHINGTON POST, Sept. 12, 1997, at A27.

## خصوصی سازی کامل

از خصوصی سازی کامل زمانی استفاده می شود که دولت، دیگر تمایل به حفظ مالکیت یا نظارت بر بنگاه دولتی ندارد. خصوصی سازی کامل به ویژه در مورد بنگاه های تجاری مناسب است که هیچ گونه خدمات اساسی به مردم نمی دهند و هیچ اهمیت راهبردی یا امنیتی مفروضی ندارند و بنابراین برای اشتغال دائمی دولت به آنها دلیلی وجود ندارد.

**فروش مستقیم بنگاه های دولتی:** فروش بنگاه های دولتی به دولت امکان می دهد تا از محل فروش شرکت ها و دارایی های آنها کسب درآمد کند.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، فروش بنگاه های دولتی به تمرکز مالکیت در دست اشخاص یا شرکت های معدودی که غالباً خارجی اند، می انجامد که اگر این تنها شیوه برخورد با این بنگاه ها باشد ممکن است موجب انزجار عمومی شود. از این رو، فروش بنگاه های دولتی اغلب به همراه دیگر روش ها قسمتی از برنامه خصوصی سازی کلی است.

**آماده کردن بنگاه ها برای فروش نهایی:** پیش از پیشنهاد فروش هر بنگاه دولتی باید مطالعات امکان سنجی انجام گیرد برای تعیین اینکه آیا این بنگاه را به عنوان بنگاهی در حال پیشرفت باید فروخت یا باید منحل شود.<sup>۲</sup> با فرض قابل فروش بودن بنگاه ها، باید آنها را برای فروش آماده کرد.<sup>۳</sup> این آمادگی مستلزم امور زیر است: (۱) تبدیل حساب های شرکت دولتی و سوابق مالی آن به شکلی که استانداردهای حسابداری بین المللی را برآورده سازد و ارائه اظهارنامه های مالی قابل اطمینان را ممکن کند. (۲) ارائه گزارش برای شناسایی مشکلات بالقوه فروش. (۳) به کارگیری مشاور برای بیان مشکلات قانونی فروش و آماده کردن اسناد قانونی مورد نیاز. (۴) انتصاب مشاور اقتصادی / مالی برای ارزیابی دارایی ها و بدهی های شرکت و انجام دادن دیگر تحلیل های مالی.<sup>۴</sup>

1. Farid Dhanji & Branko Milanovic, *Privatization, in 2 the Transition to a Market Economy: Broad issues* 30 (Paul Marer and Salvatore Zecchini, eds., (1991).

[از این به بعد Transition to a market economy]

2. United Nations, *Accounting, valuation and privatization* 14 (1993) [hereinafter *Accounting*].

3. United Nations, *Legal Aspects of Privatization in Industry* 35-36 (1992) [hereinafter *Legal Aspects of Privatization*] at 42-43.

۴. همان منبع، صفحه ۴۳.

این بنگاه همچنین شاید مجبور شود خود را بازسازی کند برای اینکه به نظر خریداران بالقوه جذاب تر باشد. تغییرات ساختاری عبارت‌اند از: تأمین مالی مجدد یا استهلاک بدهی، حذف خطوط تولیدی بدون سود، کاهش تعداد کارکنان، به کارگیری مدیران جدید و تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌هایی که بنگاه را برای فروش با مشکل مواجه می‌کنند.<sup>۱</sup>

**فروش توافقی:** در یک فروش توافقی که اغلب بیع خصوصی نامیده می‌شود، بنگاه دولتی مستقیماً با خریدار بالقوه برای انتقال دارایی‌ها یا سهام خود مذاکره می‌کند.<sup>۲</sup> مزایای فروش توافقی سرعت و انعطاف‌پذیری آن است.<sup>۳</sup> در بیع مخصوص فروشنده می‌تواند پیش شرط‌های معینی را تحمیل کند، مانند اینکه از خریداران بالقوه بخواهد برای اطمینان از عملکرد موفق بنگاه پس از فروش، به مدیریت پیشنهادی یا برنامه بازسازی گردن نهند.<sup>۴</sup> از سوی دیگر، رسیدن به قیمت منصفانه در مذاکره با خریدار آسان نیست و شاید در محیط رقابتی دولت قیمتی پایین‌تر از ارزش واقعی این بنگاه به دست آورد. نبود شفافیت بالقوه در معامله می‌تواند به احتمال تقلب در نظر مردم دامن بزند.<sup>۵</sup>

**حراج‌ها:** حراج‌های عمومی راهی مؤثر برای فروش سریع شرکت‌های تجاری کوچک است. اشکال این روش نشان ندادن ارزش واقعی بنگاه‌هاست، بنابراین فروش بنگاه‌های دولتی از طریق حراج در حداکثر کردن درآمدهای دریافتی دولت تأثیری ندارد.<sup>۶</sup> باید پیشنهاد دهندگان پیش از برگزاری حراج‌ها واجد شرایط باشند تا اطمینان خاطر بدهند که آنها قادر به اداره بنگاه هستند.<sup>۷</sup>

۱. Accounting, به پانوشت شماره ۱۴، صفحات ۱۴ و ۱۵ مراجعه شود.
۲. Privatization Around the World, به پانوشت شماره ۲ صفحه ۲۰ مراجعه شود. این مذاکرات غالباً با واسطه‌گری یک بانک سرمایه‌گذار یا دیگر واسطه مالی انجام می‌شود. (همان منبع)
۳. Van Brabant, به پانوشت شماره ۴، صفحه ۲۲۱ مراجعه شود.
۴. این روش بارها در خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در آلمان شرقی مورد تبعیت قرار گرفت.
۵. همان منبع، صفحات ۲۲۱ و ۲۲۲.
۶. Privatization Around the World, به پانوشت شماره ۲، صفحات ۱۹ و ۲۰ مراجعه شود.
۷. برای مثال، حراج‌ها در شیلی طی مرحله دوم (۸۳-۱۹۷۵) برنامه خصوصی سازی، پیشنهاد دهندگان را ملزم به تن در دادن به تشریفات تعیین صلاحیت نمی‌کرد. در نتیجه، برخی بنگاه‌ها به خریدارانی بدون پایگاه مالی یا مهارت تکنیکی و مدیریتی فروخته شدند. نبود معیارهای تعیین صلاحیت یکی از



**مزایده‌ها:** مزایده شبیه حراج است بجز اینکه فرایندی رسمی است که براساس قواعد از پیش مستقر و جداول زمانی انجام می‌شود. در هر مزایده، دولت خواستار قیمت پیشنهادی مههورشده از طرف خریداران بالقوه است. پیشنهادها تا زمان مقرر دریافت می‌شوند و پس از باز شدن، بالاترین پیشنهاد برنده می‌شود. ممکن است دولت با ایجاد رقابت بین سرمایه‌گذاران به وسیله فرایند پیشنهاددهی مخفی بتواند در ازای بنگاه دولتی، نسبت به قیمتی که در یک حراج به دست می‌آورد، قیمتی بالاتر کسب کند.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، هزینه‌های چشمگیر و تأخیرات لاینفک فرایند رسمی مزایده برخی از مزایای آن را خنثی می‌کند.

یک مزیت مهم این روش این است که انتقال مالکیت در فرایندی شفاف انجام می‌شود، بنابراین دولت را از زد و بند محرمانه یا جانبداری مصون می‌دارد.<sup>۲</sup>

**عرضه سهام:** عرضه سهام بنگاه دولتی در بیع عمومی (حراج) به دولت امکان افزایش سرمایه و توزیع مالکیت این بنگاه را در بین بسیاری از سرمایه‌گذاران از جمله سرمایه‌گذاران محلی می‌دهد. به هر حال، عرضه سهام زمانی که بازار سرمایه محلی فعال است، تنها راه مؤثر برای تقویت مالکیت داخلی است. در مورد کشورهایمانند کوبا - با نبود بازارهای سرمایه‌ای یا وجود بازارهای سرمایه‌ای ضعیف - خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی به این روش مستلزم فروش سهام در بازارهای بین‌المللی و انتقال مالکیت سهام به سرمایه‌گذاران خارجی است.<sup>۳</sup>

خرید شدن سهام مالکیت با عرضه سهام، موضوع دیگری است که به پیچیده شدن نظارت مدیران منجر می‌شود. با وجود این، می‌توان این موضوع را با فروش قسمت عمده سهام به خریدار واحد تخفیف داد، و این به سهامدار اطمینان خاطر می‌دهد که با سرمایه‌گذاری کافی، بنگاه به طرز مناسبی اداره می‌شود.<sup>۴</sup>

عواملی بود که در ورشکستگی یا خصوصی‌سازی مجدد حدود ۷۰ درصد بنگاه‌های خصوصی‌شده طی مرحله دوم، سهیم بود.

Helen Nankani, 2 **Techniques of privatization of state-owned enterprises** 17, 21 (1988).

۱. همان منبع، صفحه ۲۱.

2. Carlos E. Martínez, *Early Lessons of Latin American Privatizations*, 15 **Suffolk Transnat'l L.J.** 468, 493 (1992).

۳. Nankani, به پانوش شماره ۲۳، صفحات ۲۲ و ۲۳ مراجعه شود.

۴. از این روش در نیوزیلند - کشوری که در آن حکومت با فروش سهام عمده قابل ملاحظه‌ای به سرمایه‌گذاران راهبردی، به کسب حق کنترل پرداخت - استفاده شده است.

Stephen Franks, *Rigorous Privatization: The New Zealand Experience*, 28 **Columbia J. World Bus.** 85, 92 (1993).



**روش فروش یا بخشش به مدیران یا کارکنان:** این روش به مدیران یا کارکنان بنگاه دولتی اجازه می دهد که تمام یا بخشی از سهام آن را به دست آورند. مزیت این روش این است که در صورت موفقیت بنگاه به مدیران یا کارکنان سهمی کامل اعطا می شود و بدین سان باعث بهبود بهره وری کارکنان می شود.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، سپردن اداره بنگاه به مدیران قدیمی، استمرار شیوه های عملیاتی پیش از خصوصی سازی را به خطر می اندازد. این گرایش و احتمال که بنگاه دولتی به دلیل نبود سرمایه در گردش، با مسائل مالی اولیه مواجه می شود، فروش یا بخشش را پرمخاطره می سازد.<sup>۲</sup>

**خصوصی سازی کوپنی:** این نوع خصوصی سازی، که به عنوان «خصوصی سازی انبوه» شناخته می شود، مستلزم فروش یا بخشیدن کوپن هایی به شهروندان عادی است که بیانگر حق مالکیت یا حق خرید سهام بنگاه دولتی است.<sup>۳</sup> این روش در مقام نظر، می تواند باعث تسریع خصوصی سازی بنگاه های دولتی شود، اما برای دولت غرامتی اندک در پی داشته یا هیچ غرامتی به بار نمی آورد.<sup>۴</sup> علاوه بر این، پراکندگی گسترده مالکیت شرکت سبب می شود که مدیران نظارت بر بنگاه را تا زمان سازماندهی سهامداران ادامه دهند.<sup>۵</sup>

۱. همان منبع.

۲. ACCOUNTING، به پانوشت شماره ۱۴، صفحه ۱۱ مراجعه شود. یکی از مشهورترین نمونه های خرید سهام توسط مدیریت / کارکنان، در مجارستان اتفاق افتاد. وقتی کشور قوانینی را تصویب کرد که به موجب آن به مدیریت و کارکنان حق شروع خصوصی سازی بنگاه هایشان داده شده بود، بسیاری از مدیران بدون برنامه ریزی قبلی شرکت هایشان را خصوصی کردند، دارایی های بنگاه را گرفتند و مالک شدند یا بنگاه ها را به سرمایه گذاران خارجی فروختند و در شرکت های جدید مدیر شدند.

**Barbara Lee and John Nellis, Enterprise reform and privatization in socialist economies** 11 (1990).

۳. **Privatization Around the World**، به پانوشت شماره ۲ در صفحات ۲۴-۲۳ مراجعه شود.

۴. همان منبع.

Stanley Fischer, *Privatization in East European Transformation, in The emergence of market economies*.

INN EASTERN EUROPE 237 (Christopher Clague and Gordon C. Rausser eds. 1994)

[ از این به بعد EMERGENCF ]

۵. **Privatization Around the World**، به پانوشت شماره ۲، صفحات ۲۳ و ۲۴ مراجعه شود.

همچنین بنگرید به:

Saul Estrin, *Economic transition and privatization: the issues, in Privatization in Central and Eastern Europe*.

به پانوشت شماره ۲۰، صفحات ۲۶ و ۲۷ مراجعه شود.

## روش‌های خصوصی‌سازی جزئی

براساس این روش‌ها، دولت میزانی از مالکیت یا نظارت بر بنگاه‌های دولتی را حفظ می‌کند. این موضوع از شدت انتقادات وارد بر فروش میراث کشور به محدود افراد دارای امتیازات ویژه یا به خارجیان می‌کاهد. علاوه بر این، گاهی اوقات این روش‌ها با بهبود مدیریت و فن‌آوری، بنگاه‌های دولتی را برای خصوصی‌سازی نهایی آماده می‌کنند که باعث جذابیت بیشتر بنگاه دولتی برای سرمایه‌گذاران بالقوه خواهد شد.

**سرمایه‌گذاری‌های مشترک:** در سرمایه‌گذاری مشترک، سرمایه‌گذاری خصوصی و بنگاه دولتی براساس عقد مشارکت مدنی، دارایی‌ها را به مؤسسه‌ای مستقل منتقل می‌کنند.<sup>۱</sup> شریک خصوصی معمولاً فن‌آوری (و سرمایه) غیر دسترس در کشور میزبان را عرضه می‌کند و دولت نیز نیروی کار و منابع فیزیکی را تدارک می‌بیند.<sup>۲</sup> سرمایه‌گذاری‌های مشترک می‌تواند اشکال قانونی مختلفی از توافق تجاری ساده تا شرکت‌هایی با مالکیت مشترک به خود بگیرد.<sup>۳</sup>

**اجاره‌نامه‌ها و واگذاری امتیازها:** بر این اساس، مستأجر یا صاحب امتیاز در عوض حق به کار انداختن تأسیسات یا ارائه خدمات به پرداخت هزینه مبادرت می‌کند و عواید حاصل از عملیات را تصاحب می‌کند. اجاره‌ها عمدتاً در ازای بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از امکانات تولیدی پرداخت می‌شود، در حالی که امتیازات انحصاری به خدمات عمومی یا دیگر فعالیت‌های همگانی اشاره دارد.<sup>۴</sup>

روش اجاره یا واگذاری امتیاز دارای این مزیت ویژه است که دستیابی دولت را به هدف کارایی بنگاه‌ها بدون نیاز به انتقال مالکیت دارایی به بخش خصوصی، آسان‌تر

۱. **Privatization Around the World**، به پانوش شماره ۲، صفحه ۲۴ مراجعه شود.

۲. **Martínez**، به پانوش شماره ۲۵، صفحه ۴۹۸ مراجعه شود.

۳. **Accounting**، به پانوش شماره ۱۴، صفحه ۱۱ مراجعه شود. از سال ۱۹۹۲ در کوبا پس از انتشار اولین قانون سرمایه‌گذاری خارجی با عنوان قانون ۵۰ سرمایه‌گذاری‌های مشترک بین بنگاه‌های دولتی و شرکای خارجی مجاز شناخته شد.

Matías F. Travieso-Díaz and Alejandro Ferraté, Recommended Feature of a Foreign Investment Code for 511, 516 (1996). **Cuba's Free-Market Transitions N.C. J. Int'l & Comm. Reg**

[از این به بعد **Recommended Features**] سرمایه‌گذاری‌های مشترک به کمک سرمایه‌گذاران خارجی نقش مهمی را در گذار کوبا به بازار آزاد دارند، مشروط به آنکه شرایط قانونی و تنظیمی مناسب برای انجام عملیات آنها به کار برده شود. به علاوه، سرمایه‌گذاری‌های مشترک، تخته پرشی برای خصوصی‌سازی بسیاری از بنگاه‌های دولتی کوبا مهیا می‌کند. در ذیل بنگرید.

۴. **Privatization Around the World**، به پانوش شماره ۲، صفحات ۲۵ و ۲۶ مراجعه شود.

می‌سازد.<sup>۱</sup> به هر حال، از آنجا که مستأجر و صاحب امتیاز عموماً برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌ها فراتر از آنچه برای تضمین سود دوره اجاره یا امتیاز ضرورت دارد، انگیزه‌ای ندارند ممکن است اطمینان خاطر از حفظ ارزش این دارایی‌ها پس از این دوره مشکل باشد.<sup>۲</sup> مشکل دیگر قیمت‌گذاری پیشرفت‌های حاصل شده در دوره اجاره یا امتیاز، پس از پایان این دوره و انتقال آنها به دولت است.<sup>۳</sup>

**قراردادهای مدیریت:** در قرارداد مدیریت، دولت یک شرکت خصوصی اجاره می‌کند تا تأسیسات عمومی یا ارائه خدمات را اداره کند.<sup>۴</sup> از این قرارداد اغلب در کشورهای توسعه‌یافته برای ارائه خدمات دولت محلی مانند حمل و نقل عمومی، جمع‌آوری زباله، نظافت خیابان و ... استفاده می‌شود.<sup>۵</sup> همچنین اخیراً در کشورهای در حال توسعه از قراردادهای مدیریت برای تأسیسات صنعتی استفاده می‌شود.<sup>۶</sup>

قراردادهای مدیریت به دلیل اینکه در معرض مسائل مربوط به جدایی مالکیت و کنترل هستند، به نظارت شدید احتیاج دارند.<sup>۷</sup> این قراردادها باید با استقرار سازوکارهای نظارتی مؤثر در دولت همگام باشند.<sup>۸</sup>

۱. Martinez, به پانوشت شماره ۲۵، صفحه ۴۹۷ مراجعه شود.

۲. **Legal Aspect of Privatization**، به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۵۳ مراجعه شود. موضوع دیگری که ممکن است مطرح شود، غارت دارایی‌ها به وسیله مستأجر است.

۳. همان منبع، صفحات ۲۱۸ و ۲۱۹.

۴. **Privatization Around the World**، به پانوشت شماره ۲، صفحه ۲۶ مراجعه شود. قراردادهای مدیریت شباهت‌هایی با اجاره دارند، مانند نظارت بر بهره‌برداری از دارایی‌ها، اما چندین تفاوت بارز بین این دو روش وجود دارد. در اجاره، مستأجر نظارت بر اموال استیجاری را برعهده می‌گیرد و همچنین اگر بنگاه سودآور نباشد، در معرض خطرات مالی قرار می‌گیرد. در قرارداد مدیریت، اختیار پیمانکار محدود به شروط قراردادی است و حق‌الزحمه مدیریت وی بدون توجه به سودآوری بنگاه پرداخت می‌شود.

Roman Frydman, Andrej Rapaczynski, John S. Earl et al., **The Privatization Process in Central Europe** 199 (1994)

[از این به بعد PRIVATIZATION IN CE]

۵. **Accounting**، به پانوشت شماره ۱۴ در صفحه ۹ مراجعه شود.

۶. برای مثال، سریلانکا بسیاری از بنگاه‌های دولتی، به ویژه کارخانجات نساجی را از طریق قراردادهای مدیریت به طور موفقیت‌آمیزی به بخش خصوصی واگذار کرده است. NANKANI، به پانوشت شماره ۲۳، صفحه ۱۳۲ مراجعه شود.

۷. همچنین تفویض وظیفه مدیریت به یک شرکت خصوصی نیازمند این است که مالک (در این مورد، دولت) منابع خود را صرف نظارت به عملکرد مدیران کند، مبادا مدیر به وظیفه‌اش به طور مناسب عمل نکند یا منابع شرکت را به جای اینکه در راستای سود مالک به کار اندازد، در راستای منافع خویش به کار برد. بنگرید به... محدودیت‌های دولت، مانند منابع محدود و تنگناهای بوروکراتیک ممکن است مانع نظارت مؤثر بر تلاش‌های مدیر شود.

۸. Van Brabant، به پانوشت شماره ۴، صفحات ۲۱۹ و ۲۲۰ مراجعه شود.

### بررسی روش خصوصی سازی قابل استفاده در کوبا

این بخش درصدد کشف قابلیت اجرای روش های رایج برای خصوصی سازی سریع بنگاه های دولتی در کوبا است. ما به توضیح این مبحث می پردازیم، اما به تمام بنگاه های دولتی کوبا یا بخش عمده آنها پرداخته نمی شود. هدف ما ارائه یک طرح یا پیشنهاد برای برنامه خصوصی سازی در کوبا نیست. به عبارت بهتر هدف ما صرفاً چگونگی اجرای روش های گوناگون خصوصی سازی در کوبا است.

**ملاحظات کلی، عوامل سیاسی:** علاوه بر عوامل حقوقی که در این بخش و در سراسر مقاله توضیح داده شده است، ملاحظات سیاسی زمان و چگونگی خصوصی سازی بنگاه های خاص را در هر کشور تعیین می کنند. می توان برای انجام فرایند خصوصی سازی از راهبردهای بسیاری تبعیت کرد که هر کدام از آنها علاوه بر خطرهای سیاسی ذاتی، مزیت های بالقوه ای نیز دارند. این فرایند در کوبا با تجدید ساختار کلی نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همراه خواهد بود. احتمالاً خصوصی سازی بنگاه های دولتی در کوبا با حساسیت سیاسی و اغلب با اعتراضاتی همراه است که در محیط های پساسوسیالیستی رایج است.<sup>۱</sup> خصوصی سازی در کوبا مانند فرایند اخیر خصوصی سازی در کشورهای اروپای شرقی متضمن اقدامات دولتی متنوعی است که عبارت اند از: انحلال بنگاه های دولتی، جستجوی مالکان جدید، انتقال دارایی های دولت به بخش خصوصی و بستن شرکت های غیرمولد.<sup>۲</sup> این اقدامات ضرورتاً به برانگیختن واکنش هایی سیاسی منتهی خواهد شد که باید در انتخاب شیوه خصوصی سازی لحاظ شود.

همچنین باید فرایندهای تبدیل در اقتصاد کلان در دوره گذار روی دهد، که بر برنامه خصوصی سازی تأثیر خواهد گذاشت. با وجود آنکه بحث درباره این فرایندها، فراتر از حیطه این مقاله است، مطالعات اخیر نشان می دهد که تغییرات اقتصادی، اگر دوره گذار موفق باشد، باید به آزادسازی سریع و احتمالاً دردناک اقتصادی بینجامد.<sup>۳</sup>

1. David Gordon, *Privatization in Eastern Europe: The Polish Experience*, 25 L. & Policy in Int'l Bus. 520 (1994).

2. *Symposium: Economic, Legal, and Political Dilemmas of Privatization in Russia: Privatization in East Europe: Another Case of Words That Succeed and Policies That Fail?* 5 Transn. L. & Contemporary Problems 8 (1995) [Symposium] از این به بعد].

۳. در این کتاب بنگرید به :

Ernesto Hernández-Catá, "Liberalization and Behavior of Output During the Transition from Plan to Market,"

## تصمیمات مهم خصوصی سازی

در خصوصی سازی ابتدایی و در مقیاس وسیع بنگاه های دولتی، نظارت دولت کوبا بر این بنگاه ها به سرعت و در زمانی کوتاه از بین می رود و به بخش خصوصی امکان دسترسی فوری به دارایی های مولد کشور داده می شود. با وجود این، چنین تغییر گسترده ای می تواند پیامدهای عمده ای در کوتاه مدت داشته باشد که عبارت اند از: بیکاری، افزایش نرخ های بهره و تورم بالا. ممکن است خصوصی سازی همزمان تعداد زیادی از بنگاه های دولتی به دلیل تأمین نبودن اعتبارات مورد نیاز خارجی، عملی نباشد.<sup>۱</sup> راه دیگر اینکه دولت می تواند مسیر سیاسی کم مخاطره ای برای خصوصی سازی انتخاب کند و در ابتدا تنها به خصوصی سازی معدودی از بنگاه های بزرگ و نسبتاً موفق اقدام نماید تا تأثیرات مثبت خصوصی سازی را آشکار کند. اگر خصوصی سازی اولیه این چند بنگاه بزرگ همراه با موفقیت باشد، تأثیر سیاسی مثبت این موفقیت می تواند شگرف باشد. از سوی دیگر، اگر خصوصی سازی این بنگاه ها با اشکالاتی مواجه شود یا نتایج ناامیدکننده ای به بار آورد، این عقب نشینی ها می تواند فرایند خصوصی سازی را بی اعتبار سازد و حمایت عمومی این طرح را از بین ببرد. یک راهبرد سیاسی که می تواند در بلندمدت عملی باشد، جذب سرمایه گذاران خارجی است که منابع سرمایه ای لازم، فن آوری و دانش لازم برای خصوصی سازی بنگاه های دولتی دارند، و یافتن راهی است برای واگذاری دیگر بنگاه ها به ویژه بنگاه های متوسط و کوچک به کارآفرینان محلی. اگر قرار است خصوصی سازی بنگاه های دولتی در کوبا موفقیت آمیز باشد، در نهایت شاید ضروری باشد تعادل بین مشارکت خارجی و محلی در این فرایند مختل شود.

**روش خصوصی سازی:** رهبران کوبا باید علاوه بر تصمیم گیری در مورد زمان بندی، دامنه و مراحل خصوصی سازی ها، برای هر بنگاهی از بین روش های خصوصی سازی موجود گزینش کنند؛ تصمیمی که شاید بر نتایج به دست آمده و احساسات عمومی تأثیر داشته باشد. گزینش روش خصوصی سازی مستلزم ترفندهای متعددی خواهد بود که عبارت است از: گزینش بین کارایی اقتصادی و مصلحت اندیشی سیاسی.<sup>۲</sup>

1. Simon Johnson and Gary W. Loveman, *Starting Over in Eastern Europe: Entrepreneurship and Economic Renewal*, IAC (SM) Newsletter Database Central European Business Ltd. Business Europa, Harvard Business School Press, June 1, 1996, available in Lexis-Nexis. Library, 3.

۲. Symposium, به، پانوشت شماره ۴۶، صفحه ۱۱ مراجعه شود.

بنابراین به عنوان مثال، ممکن است ملاحظات سیاسی، دولت کوبا را مجبور کند که امتیازات بهره‌برداری بلندمدت را از بنگاه‌های حساس مانند شرکت برق واگذار کرده تا شرکت را به سرمایه‌گذاران خارجی بفروشد؛ هر چند که در مقایسه با واگذاری امتیاز سود بیشتری داشته باشد.

**نقش مدیران و کارکنان بنگاه:** برنامه خصوصی‌سازی کوبا نقشی نیز برای مدیران و کارکنان بنگاه‌های خصوصی شده تعریف کند تا در موفقیت اقتصادی شرکت‌های به تازگی خصوصی شده دارای انگیزه باشند. در واقع، سهم مالکیت، اگر وجود داشته باشد، کارکنان و مدیران در شرکت‌های خصوصی شده باید قبل از تحویل بنگاه‌های دولتی به خریداران خصوصی بالقوه پرداخت شود.<sup>۱</sup>

رویکردی که گاهی به عنوان «خصوصی‌سازی بیرونی» شناخته می‌شود، بنگاه دولتی را به کارگزاران خارجی (بیرونی) واگذار می‌کند که عبارت‌اند از: سرمایه‌گذاران خارجی، نهادها و حتی عموم مردم که در عین حال مدیران و کارکنان را بدون هیچ سهمی در بنگاه جدید رها می‌کند. در مقابل، روش «خصوصی‌سازی داخلی» است که بر طبق آن مالکیت بنگاه به مدیران و کارکنان همان بنگاه واگذار می‌شود. این روش می‌تواند شیوه‌هایی برای فاصله‌گرفتن از مدیریت دولتی ارائه کند و در عین حال راه را برای مشارکت کوبایی‌ها در بنگاه‌های به تازگی خصوصی شده، هموار نماید. با وجود این، خصوصی‌سازی داخلی مانند فروش خارجی برای دولت منجر به درآمدزایی نخواهد شد.<sup>۲</sup> به علاوه، از آنجا که انتقال مالکیت به مدیران و کارکنان، مردم عادی را از فرصت خرید سهام شرکت جدید محروم می‌کند، شاید از دید مردم نسبت به روش خصوصی‌سازی خارجی خودسرانه‌تر تلقی شود.<sup>۳</sup>

همچنین برنامه خصوصی‌سازی می‌تواند اشکالی از برنامه‌های مالکیت کارگران عرضه کند. این برنامه که به کارکنان برای کسب سهم در بنگاه‌های خصوصی شده امکان می‌دهد، می‌تواند مخالفت سیاسی در برابر خصوصی‌سازی را فرو نشانند، اما از

۱. به منظور بحث درباره اهمیت انتخاب شیوه‌های خصوصی‌سازی که اهداف سیاسی و منافع مدیران و کارکنان بنگاه را برآورده می‌کند، بنگرید به :

Igor Filatochev, Robert E. Hoskisson, Trevor Buck, Mike Wright, *Corporate restructuring in Russian privatizations: implications for U.S. investors*, California Management Review (January, 1996) available in LEXIS Nexis Library, at 9.

2. Farid Dhanji and Branko Milanovic, *Privatization in Eastern and Central Europe: Objectives, Constraints and Models of Divestiture*, Working Papers, Country Economics Department, World Bank 1991, at 17.

۳. همان منبع.

سوی دیگر ممکن است به بن بست بین مدیران، کارکنان و سرمایه گذاران بینجامد که برای نظارت و تأثیر بر تصمیمات با یکدیگر رقابت می کنند.

### طبقه بندی بنگاه های دولتی کوبا برای اهداف خصوصی سازی

می توان با توجه به اهداف تحلیلی، منابع اقتصادی بنگاه های دولتی را در کوبا به سه قلمرو اصلی طبقه بندی کرد:

- دارایی های موضوع سرمایه گذاری های مشترک بین دولت (یا یکی از ارگان هایش یا سازمان های تابعه اش یا شرکت کاملاً تحت مالکیت آن) و یک سرمایه گذار خارجی.

- نگه داری و اداره اموال یا بنگاه ها به صورت تعاونی که در آنها اعضای حقوقی دائمی یا مدت دار برای بهره برداری از منبع مذکور (معمولاً زمین کشاورزی) دارند.

- بنگاه های کاملاً تحت مالکیت دولت و بنگاه های عملیاتی شده.

ممکن است روش مناسب برای پرداختن به هر یک از واحدهای اقتصادی متفاوت باشد. بنابراین در ادامه این بحث به هر یک جداگانه پرداخته خواهد شد.

### خصوصی سازی بنگاه های موضوع سرمایه گذاری مشترک

در سال های اخیر، تلاش های کوبا در جذب میزان معینی از سرمایه گذاری خارجی نتیجه بخش بوده است.<sup>۱</sup> سرمایه گذاری خارجی در کوبا از بخش های اقتصادی مجزایی، به ویژه گردشگری، حمایت کرده است. مقامات کوبایی بر سرمایه گذاری خارجی به عنوان یکی از سازوکارهای مورد اعتماد دولت برای غلبه بر بحران اقتصادی کشور تأکید کرده اند.<sup>۲</sup> اکتشاف و استخراج نفت نمونه ای از تأثیر سرمایه گذاری خارجی است. شرکت ملی نفت (CUPET) به علت وابستگی شدید به ذخایر نفت شوروی و

۱. همان منبع، صفحه ۱۰.

۲. طبق برآوردها بین سال های ۱۹۹۰ تا ژانویه ۱۹۹۷، منبع ۷۰۷ میلیون دلار از سرمایه گذاری های خارجی، به کوبا ارسال یا تحویل شده است. EIU گزارشات کشوری (کوبا) آوریل ۱۹۹۷ موجود در LEXIS, Nexis library. این رقم نسبتاً اندک بر این امر دلالت دارد که به رغم برخی استثنائات جالب توجه، جامعه سرمایه گذار بین المللی در ایجاد تعهدات بلند مدت قابل ملاحظه در جزیره به کندی عمل کرده است.



کمک‌های فنی آن، پس از ۱۹۸۹ دچار محرومیت تکنولوژیکی و فقدان منابع مالی شد. CUPET با عقد چندین قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک در صدد رفع این کاستی برآمد، مانند تأسیس شرکت اکتشاف نفت با سرمایه‌گذاری مشترک توتال کمپین یوروپین فرانسه و CUPET. علاوه بر این، مکس پترول، که مجموعه‌ای از شرکت‌های عمومی و خصوصی مکزیک است، برای تعمیر پالایشگاه نفت «سینفیوگاز» ساخت شوروی قرارداد سرمایه‌گذاری مشترک با CUPET منعقد کرد.<sup>۱</sup>

همان‌طور که در ذیل بیشتر توضیح داده خواهد شد، ممکن است حکومت کوبا بتواند سرمایه را افزایش دهد و برنامه خصوصی‌سازی خود را با فروش سهم خود در برخی بنگاه‌های موضوع سرمایه‌گذاری مشترک با شریک خارجی یا دیگر سرمایه‌گذاران خارجی، شروع کند. از آنجا که سرمایه‌گذاران خارجی نیز در این بنگاه‌ها شریک‌اند، باید واگذاری کامل این بنگاه‌ها به آنها پیامدهای سیاسی محدودی داشته باشد.

به عنوان مثال در صنعت نفت، خصوصی‌سازی سرمایه‌گذاری‌های مشترک نفتی (و سرمایه‌گذاری‌های مشابه در طرح‌های معدنی) با مذاکره مجدد درباره شروط موافقت‌نامه و واگذاری امتیاز بهره‌برداری به سرمایه‌گذار خارجی یا اجاره برای اکتشاف و بهره‌برداری از ملک برای دوره زمانی چندین ساله انجام می‌شود؛ مشروط به پرداخت حق امتیاز افزایش به دولت، تعهد دارنده امتیاز برای بهبود تأسیسات فیزیکی استخراج و فرآوری نفت یا مواد معدنی، و انتقال تکنولوژی که به دولت یا دیگر بهره‌بردار اجازه خواهد داد تا مسئولیت بهره‌برداری را تا پایان دوره امتیاز برعهده داشته باشد.

۱. بنگرید به:

**The Laws And Legal System Of A Free-Market Cuba -- A Prospect For Business**, (1996).

[از این به بعد Laws and legal system]، برای بحث مفصل درباره برنامه سرمایه‌گذاری خارجی کوبا به فصل ۵ مراجعه کنید. همچنین بنگرید به:

Jorge Pérez-López, *A Critical Look at Cuba's Foreign Investment Program*, paper presented at the 1995 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington, D.C. (Sep. 1995) 1-4

[از این به بعد Critical Look] همچنین بنگرید به:

Carmelo Mesa-Lago, *Cuba's Economic Strategies for Confronting the Crisis, in Cuba After the Cold War* 200-203 (Carmelo Mesa-Lago ed., 1993)

[از این به بعد Confronting the crisis]

## نظری اجمالی به رژیم کنونی سرمایه گذاری خارجی در کوبا

پس از فروپاشی سوسیالیسم در اتحاد جماهیر شوروی و اروپای شرقی و افول شدید اقتصادی ناشی از آن، کشور کوبا به طور جدی درصدد جذب سرمایه خارجی برآمد.<sup>۱</sup> حکومت برای جذب سرمایه به جزیره محدودیت‌های معینی را برداشت.<sup>۲</sup> اصلاحات قانون اساسی کوبا در سال ۱۹۹۳ محدودیت‌های مهمی را در مورد سرمایه گذاری خارجی حذف کرد که مالکیت اموال در بنگاه‌های اقتصادی مختلط و انتقال اموال دولتی را برای سرمایه‌گذاری‌های مشترک به کمک سرمایه خارجی، امکان پذیر ساخت.<sup>۳</sup> این اصلاحات نمایانگر پایه گزارش رژیمی است که در مورد سرمایه گذاری خارجی کمتر بازدارنده است.<sup>۴</sup> در واقع، در سال ۱۹۹۴ کل اقتصاد کوبا به استثنای مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و بخش نظامی بر روی سرمایه‌گذاری خارجی آزاد اعلام شد. با وجود این، بخش‌های عمده‌ای که در آنها سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده، هنوز محدود به گردشگری، معدن، اکتشاف نفت، ساختمان و کشت و صنعت است.<sup>۵</sup>

تشکیل سرمایه‌گذاری‌های مشترک بین طرف خارجی و یک بنگاه کوبایی، رایج‌ترین شکل به کار رفته براساس سرمایه‌گذاری خارجی است. این بنگاه کوبایی یک دستگاه دولتی یا یک شرکت خصوصی است<sup>۶</sup> که دولت کوبا تأسیس کرده است. در هفت سال اخیر بیش از ۲۷۰ سرمایه‌گذاری مشترک صورت پذیرفته است.<sup>۷</sup>

1. GARETH JENKINS & LILA HAINES, *Prospects for Reform, Trade and Investment* 121(1994).

[از این به بعد Cuba prospects]

2. Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for US Policy* 34 (Gillian Gunn, ed., 1993)

[از این به بعد Cuba in Transition]

۳. همان منبع، صفحه ۳۲. حکومت کوبا به منظور جذاب‌تر کردن خود برای شرکای تجاری بالقوه، در سال ۱۹۸۹ به تأسیس شرکت‌های سهامی عام با مسئولیت محدود (SA) پرداخت. SAها بنگاه‌هایی دولتی‌اند که مانند شرکت‌های بزرگ سازمان یافته‌اند و از بسیاری جهات شبیه شرکت‌های خصوصی عمل می‌کنند. برای مثال، به نگهداری ارز در حساب‌های آن سوی مرز خویش می‌پردازند و مانند شرکای تجاری به سرمایه‌گذاران خارجی ارائه خدمت می‌کنند و می‌توانند به دلخواه به استخدام یا اخراج اقدام کنند.

۴. بنگرید به: 1992 CONSTITUTION، به پانوشت شماره ۳، اصل ۲۳ مراجعه شود.

5. Carmelo Mesa-Lago, *Are Economic Reforms Propelling Cuba to the Market?* 17 (1994)

[از این به بعد Mesa - lage on Economic Reforms]

۶. به CUBA PROSPECTS، پانوشت شماره ۵۶ مراجعه شود.

7. Robert P. Walzer, *Cuba Trade Official Sees '97 Tourism Income Up 16%*, WALL ST. J., JUNE 5, 1997, at A1.

در ۵ سپتامبر ۱۹۹۵ مجلس ملی نیروی خلق کوبا (بالاترین رکن قانون‌گذاری کشور) قانون جدید سرمایه‌گذاری خارجی را، مشهور به قانون شماره هفتاد و هفت (قانون ۷۷) به تصویب رساند.<sup>۱</sup> برخی از این تغییرات در قانون ۷۷ نمایانگر اصلاحاتی بالقوه و چشمگیر در قانون پیشین است و اگر کاملاً اجرا شود، می‌تواند به آزادسازی فضای سرمایه‌گذاری کمک کند. این قانون اشکال متعددی از تشکیلات تجاری را حفظ می‌کند که در حقوق کوبا نیز پذیرفته شده است (سرمایه‌گذاری‌های مشترک، موافقت‌نامه‌های تولید و حساب‌های بانکی مشترک)، و شکلی جدید از ابزار سرمایه‌گذاری، یعنی بنگاه اقتصادی با سرمایه کاملاً خارجی، را پایه‌گذاری می‌کند که به دست سرمایه‌گذاران خارجی بدون مشارکت آورده‌های شرکای کوبایی تأسیس می‌شود. چنین شرکت‌هایی را می‌توان به شیوه متفاوت تأسیس کرد: توسط فرد یا نهادهای خارجی که اتاق بازرگانی کوبا به نام خود آنها این شرکت‌ها را به ثبت می‌رساند، یا با تأسیس شرکتی که کاملاً تحت مالکیت کوبایی‌هاست به عنوان شرکت تابعه آن نهاد خارجی.<sup>۲</sup> این قانون به صراحت تضمین می‌کند که اموال سرمایه‌گذاران خارجی بدون پرداخت غرامت مصادره نمی‌شود.<sup>۳</sup> همچنین دولت در برابر دعاوی مصادره اشخاص ثالث به میزانی متعهد به حمایت از سرمایه‌گذار است که این دعاوی منطبق با قوانین و احکام دادگاه‌های کوبا باشند.<sup>۴</sup>

وضعیت کنونی برنامه سرمایه‌گذاری خارجی بی‌شبهت به برنامه‌های اجرا شده در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی مانند مجارستان، چکسلواکی سابق و لهستان پیش از گذار به اقتصادهای بازار آزاد، نیست.<sup>۵</sup>

رهبری کوبا مانند حکومت‌های سوسیالیستی در آن کشورها، هنوز هم محدودیت‌های چشمگیری را بر سرمایه‌گذاری خارجی برای مهار فرایند این

1. *Ley Numero 77 De la Inversion Extranjera*, published in Gaceta Oficial, Sep. 6, 1995.

۲. همان منبع، اصل ۱۵، بند ۲. از زمان تصویب قانون جدید هیچ موردی از بنگاه‌های کاملاً تحت مالکیت سرمایه‌گذاران خارجی گزارش نشده است. این موضوع شگفت‌آور نیست، چرا که به محض تصویب قانون ۷۷، رئیس جمهور فیدل کاسترو یادآور شد که مؤسسات بازرگانی اندکی مجاز خواهند بود تا به صورت شرکت‌هایی تحت مالکیت کامل خارجی فعالیت کنند.

۳. Law 77, ۳، به پانوشت شماره ۶۳، اصل ۳ مراجعه شود.

۴. همان منبع، اصل ۵.

۵. برای مثال، در مجارستان تا سال ۱۹۸۸ سرمایه‌گذاران خارجی تنها می‌توانستند به عنوان شریک اقلیت در سرمایه‌گذاری‌های مشترک با بنگاه‌های داخلی به فعالیت بپردازند.

سرمایه گذاری‌ها تحمیل می‌کند.<sup>۱</sup> هر چند قانون جدید سرمایه گذاری خارجی چارچوبی اصلاح شده را برای سرمایه گذاری در جزیره پایه گذاری می‌کند، اما گذار کوبا به اقتصاد بازار آزاد به آزادسازی بیشتر رژیم سرمایه گذاری خارجی کشور از آنچه این قانون مقرر می‌دارد، مستلزم است.

**بررسی موردی خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی که موضوع سرمایه گذاری‌های مشترک‌اند - صنعت گردشگری کوبا:** این صنعت به موتور محرکه اقتصاد کشور تبدیل شده است. این صنعت در کوبا به سرعت در حال رشد است و همچنین گفته می‌شود که جایگزین صنعت شکر به عنوان منبع اولیه درآمد کشور شده است.<sup>۲</sup> سرمایه گذاران خارجی نقشی بسیار تعیین کننده در صنعت کشاورزی کوبا دارند. موفقیت سرمایه گذاری‌های مشترک در صنعت گردشگری غالباً بر مبادله مناسب بین دانش مدیریتی سرمایه گذار خارجی و منابع سرمایه‌ای و عرضه امکانات فیزیکی و نیروی کار ارزان مبتنی بوده است. هم‌اکنون صنعت گردشگری کوبا متضمن سرمایه گذاری‌های مشترک، بسیاری با کمک سرمایه گذاران خارجی است. به عنوان مثال، بنگاه دولتی «کوباناکان» با همکاری پیمانکاران خارجی براساس سرمایه گذاری مشترک بیش از دوازده هتل را اداره می‌کند که شامل سرمایه گذاری مشترک با یک مجموعه اسپانیایی به نام سولملیا است. بسیاری از این موافقت‌نامه‌ها که براساس قراردادهای مدیریت هستند، عبارت‌اند از: موافقت‌نامه با سرمایه گذاران خارجی مانند هتل‌های بین‌المللی ال تی آی آلمان، شرکت تابعه گروه اجاره هوایی LTU آلمان و گلدن تولیپ که مقرر آن در آمستردام است. براساس موافقت‌نامه کوبا با LTI گروه اجاره هوایی LTU هتل توکسپان (Tuxpan) در واراندر (Varadero) را اداره می‌کند. براساس قرارداد کوبا با گلدن تولیپ، مدیریت هتل کاراکول در سانتالوسیا به شرکت داچ واگذار شده است و بازاریابی و خدمات پس از فروش قید می‌شود.<sup>۳</sup>

**روش‌های بالقوه خصوصی سازی:** بخشی از صنعت گردشگری که موضوع سرمایه گذاری‌های مشترک به کمک سرمایه گذاران خارجی است به یک روش خصوصی سازی با عنوان «بیع خصوصی» اختصاص دارد که بنا بر آن دولت تمام یا اکثر

۱. برای مثال بنگرید به:

Mesa-Lago on Economic Reforms, پانویشت شماره ۶۰، صفحه ۱۷.

2. Cuba Sees 18% Tourism Rise Despite Hotel Blasts, Associated Press, July 21, 1997.

3. CUBA PROSPECTS, به پانویشت شماره ۵۶، صفحات ۸۶ تا ۸۸ مراجعه شود.

سهم خود را در این بنگاه اقتصادی به بخش خصوصی می‌فروشد و در عین حال ممکن است سهم اقلیت را در اختیار کارکنان قرار دهد. معمولاً بنگاه‌های دولتی موضوع سرمایه‌گذاری‌های مشترک، به عنوان شرکت‌های سهامی عام با مسئولیت محدود سازماندهی می‌شوند و بدین ترتیب نخستین مرحله تبدیل خاتمه می‌یابد. بنابراین تنها گام مهم باقی مانده برای خصوصی‌سازی کامل، انتقال دارایی‌های به‌جا مانده در سرمایه‌گذاری است. اینکه آیا کشور کوبا برای نقد سهم دولت در سرمایه‌گذاری مشترک صنعت گردشگری، بیع خصوصی را در میان دیگر موضوعات برمی‌گزیند، به خطرهای سیاسی تسلط کامل خارجی‌ان بر این صنعت بستگی خواهد داشت. از آنجا که امکانات صنعت گردشگری برای به حرکت درآوردن چرخ اقتصاد کوبا حیاتی نیست (به عنوان مثال برخلاف سازمان خدمات عمومی)، بدون هیچ نگرانی که ممکن بود در مورد صنایع حساس‌تر وجود داشته باشد، می‌توانست به خارجی‌ان فروخته شود. بدین سان، می‌توان در مورد خصوصی‌سازی بخش عمده صنعت گردشگری با فروش سهم دولت در بیع خصوصی به یک شریک سرمایه‌گذار یا، در صورت ناموفق بودن، از طریق فروش سهام به دیگر سرمایه‌گذاران به‌خوبی تصمیم گرفت.

### بنگاه‌های موضوع موافقت‌نامه‌های تعاونی

اصلاحات کوبا ایجاد مزارع تعاونی را که ممکن است آغاز خصوصی‌سازی نهایی کشت و صنعت باشد، امکان‌پذیر می‌سازد. در سال ۱۹۹۲ در حدود ۱۴۴۰۰۰ مزرعه‌دار خصوصی ۲۲٪ از زمین‌های قابل کشت و ۳۴٪ از مراتع و چراگاه‌ها را آباد کردند.<sup>۱</sup> حکومت کوبا در سال ۱۹۹۳ مصوبه قانونی شماره ۱۴۲ را به تصویب رساند که نوعی از تعاونی کشاورزی با عنوان واحدهای اساسی تولید تعاونی (UBPC‌ها) را پایه‌گذاری می‌کند.<sup>۲</sup> ماده (۱) این قانون تصریح می‌کند که UBPC‌ها براساس اصول ذیل خواهند بود:

- پیوند انسان با زمین
- خودکفایی طبقه کارگر و خانواده‌های آنان، همراه با تلاش مشترک، و بهبود شرایط زندگی خود

۱. همان منبع، صفحه ۹۶.

2. Law-Decree No. 142, published in Gaceta Oficial, September 20, 1993.

- وابستگی شدید کارگران به محصولات تولیدی  
- گسترش استقلال مدیریت و اداره منابع با هدف رسیدن به خودکفایی در فرایند تولیدی.

با اینکه به اعضای تعاونی ها سهمی از ماشین آلات و تجهیزات واگذار می شود، اما زمینی را که در آن به کشت و کار مشغول اند مالک نمی شوند.<sup>۱</sup> زمانی که کوبا به سمت تمرکززدایی از این تعاونی، پیش می رود، باید با انتقال عنوان مالکیت به زمین های مزرعه داران تعاونی، قوانین مالکیت را اصلاح کند.

**بررسی موردی - مرکبات:** تقریباً ۹۰٪ از محصول مرکبات کوبا در بنگاه های دولتی تولید می شود و مابقی در شرکت های خصوصی تولید می شود. این بنگاه ها تحت نظارت حکومت نظامی مرکزی (JUCEPLAN) هستند.<sup>۲</sup> موافقت نامه های سرمایه گذاری مشترک، کاهش تقریباً ۴۰٪ تولید مرکبات را که بین سال های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۳ رخ داد، متوقف کرد.<sup>۳</sup> به عنوان مثال شرکت بریتانیایی سیمز و شرکا به کمک طرف کوبایی به سرمایه گذاری مشترک برای عرضه میوه در دو فروشگاه بزرگ زنجیره ای بریتانیا اقدام کرده است. همچنین شرکت مرکبات کوبا (شرکت ملی میوه) با شرکت یونانی سومار شپینگ تحت عنوان Lola Frait S.A برای صادرات مرکبات به اروپا سرمایه گذاری مشترک کرده است.<sup>۴</sup> صنعت مرکبات کوبا نیز از شیوه های قرارداد مدیریت که در صنعت گردشگری رایج است، استفاده می کند. به عنوان مثال شرکت اسرائیلی گروپو بی ام، یک باغ بزرگ لیمو را به مساحت ۱۱۵ هزار جریب فرنگی در استان ماتانزاس اداره می کند.<sup>۵</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

1. José Alvarez and William A. Messina, Jr., *Cuba's New Agricultural Cooperatives and Markets: Antecedents, Organization, Early Performance and Prospects*, in CUBA IN TRANSITION: PAPERS AND PROCEEDINGS OF THE SIXTH ANNUAL MEETING OF THE ASSOCIATION FOR THE STUDY OF THE CUBAN ECONOMY 175, 178 (Aug. 1996)

[از این به بعد 6 - ASCE]

2. Joseph M. Perry and Louis A. Woods, *Cuban Citrus Production in a Post-Transition Economy*, in Cuba in Transition: **Papers and Proceedings of the Sixth Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy** 383, 384 (Aug. 1995)

[از این به بعد 5 - ASCE]

3. William A. Messina, Jr. et al., *Cuba's Non-Sugar Agriculture: Current Situation and Prospects*, ASCE-6 at 17.

۴. Perry and Woods, به پانویشت شماره ۷۴، صفحات ۳۸۳-۳۸۵ مراجعه شود.

۵. همان منبع.

با اجرای قانون ۱۹۹۳ کوبا در زمینه صنعت کوبا، ایجاد واحدهای زراعی تعاونی عملی شده که بیانگر میزان استقلال کشاورزان است.<sup>۱</sup> با توجه به اینکه بسیاری از باغات مرکبات در گذشته به تعاونی‌ها واگذار شده بودند، یک گام منطقی در فرایند خصوصی‌سازی، اعطای مالکیت زمین به کشاورزان تعاونی خواهد بود که مشروط به دادن رهن بلندمدت به دولت و قراردادهای معین محدودکننده واگذاری مالکیت و استفاده از زمین برای دوره زمانی محدود است. از این گذشته، تجربه اندک کشاورزان در اتخاذ تصمیمات بازارمحور حاکی از این است که باید خصوصی‌سازی کشاورزی را دست کم در آغاز، همراه با یک شریک مجرب در سرمایه‌گذاری مشترک انجام داد که به فن‌آوری و بازارهای بین‌المللی دسترسی دارد. این شریک می‌تواند، اگر مناسب باشد، شریک سرمایه‌گذاری مشترک بوده که قرارداد معتبر مدیریت را برعهده دارد. چنین مدیری باید متعهد به بازگرداندن سرمایه‌گذاری انجام‌شده در محصول بنگاه کشاورزی باشد تا دسترسی بازار بین‌المللی به محصولات را تضمین و مدیر را ملزم به سرمایه‌گذاری کند که از زیر بار مسئولیت‌ها شانه خالی نکند.

### بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت و نظارت کامل دولت

این بنگاه‌ها بخش عمده فعالیت‌های تجاری غیرکشاورزی را در کوبا شکل می‌دهند. برخی سازمان‌های تابع نیز با نظارت دولت، وظایف عمومی یا عمومی/خصوصی را انجام می‌دهند. (مانند بنادر) پر واضح است که هیچ فرمول انحصاری برای ارضای نیازهای تمام بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. مبحث ذیل رویکردهایی ارائه می‌کند که می‌توانست در مورد انواع مهمی از بنگاه‌های دولتی به کار گرفته شود.

**بنگاه‌های دولتی بزرگ:** برخی از این بنگاه‌ها می‌تواند برای سرمایه‌گذاران خارجی جذاب باشد و از طریق فرایند مزایده به بخش خصوصی واگذار شود. به عبارت بهتر از طریق پیشنهاد فروش سهام شرکت (پس از تبدیل آن به *Sociedad anonima*) به شرکت‌کنندگان واجد شرایط در مزایده.

۱. واحدهای اساسی تولید تعاونی (UBPCها) در صنعت مرکبات، هنوز باید عوامل تولید را از دولت بخرند و بخشی از محصول را به بنگاه‌های دولتی یا سرمایه‌گذاران مشترک بفروشند. (Messina و دیگران) به پانوش شماره ۷۵، صفحه ۱۸ مراجعه شود.



شرکت ملی هواپیمایی کوبا (Cuban de Aviacion) و همچنین پالایشگاه نیشکر، تأسیسات تولید سیگار برگ و دیگر بنگاه‌های صنعتی و تجاری را می‌توان به این شیوه به فروش رساند. به عنوان گامی میانه به سمت خصوصی سازی کامل، می‌توان این بنگاه‌های دولتی را براساس قراردادهای مدیریت چند صباحی قبل از خصوصی شدن اداره کرد تا کارایی‌شان بهبود یابد و به اهدافی سودده با جذابیت بیشتر تبدیل شوند.

**بنگاه‌های دولتی متوسط و کوچک:** در سراسر کوبا تعداد بسیاری بنگاه‌های صنعتی و تجاری کوچک و متوسط وجود دارد. بسیاری از این بنگاه‌ها به دلیل تجهیزات فرسوده و فن‌آوری‌های منسوخ نیاز به تعمیرات گزاف، هزینه‌های تولید بالا و ناکارآمدی کلی، در آستانه ورشکستگی یا غیراقتصادی‌اند. آنهایی که مقرون به صرفه نباشند باید منحل شوند و دارایی‌های آنها به پیشنهاددهندگان خارجی و داخلی فروخته شود.

حکومت گذار، باید با یک سازمان خصوصی سازی تازه تأسیس (بنگرید در ذیل)، تعیین کند که کدامیک از بنگاه‌های متوسط و کوچک برای فروش مناسب‌اند و می‌توان برای فروش در حراج‌های عمومی عرضه کرد. این حراج‌ها باید به پیروی از شیوه جمهوری چک با یک مرحله مقدماتی که تنها برای اتباع کوبایی مجاز است، برگزار شود و اگر در دور مقدماتی پیشنهاد رضایت‌بخش مطرح نشود، دور دوم برای سرمایه‌گذاران خارجی و همچنین اتباع کوبایی برگزار می‌شود. معضل عمده اتباع کوبایی که خواهان شرکت در این حراج‌ها هستند، احتمالاً دسترس نبودن اعتبار کافی برای پرداخت هزینه خریدهایشان خواهد بود؛ باید یک منبع اعتباری برای این بازرگانان قبل از برگزاری حراج‌ها ایجاد شود.

**بنگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی:** شماری از بنگاه‌های دولتی خدمات عمومی اساسی را ارائه می‌کنند؛ [مانند] انرژی، حمل و نقل اتوبوسی و ریلی، خدمات پستی، تأمین آب، جمع‌آوری و دفع زباله‌ها، فرودگاه‌ها، بندرها و نظیر اینها. اما هر یک از اینها تصویری متفاوت از وضعیت مالی و مادی نشان می‌دهند، آنها مشترکاً متضمن این ضرورت‌اند که خدمات آن‌چنان که انتظار می‌رود و با کمترین هزینه ممکن در دسترس مردم قرار گیرند. برای اطمینان خاطر از این نتیجه، باید دولت گذار از طریق مناقصه رقابتی امتیاز عرضه این خدمات را به پیشنهاددهندگان خارجی واجد شرایط واگذار کند.

برخی از بنگاه‌ها را، مانند شرکت‌های نیرو، می‌توان از طریق فرایند مزایده به فروش رساند. با این همه، به دلیل حساسیت‌های سیاسی در مورد واگذاری مالکیت سازمان‌های عرضه‌کننده خدمات عمومی به خارجیان، باید فروش واقعی را چندین سال به تأخیر انداخت. در این بین، باید ضوابط موافقت‌نامه و واگذاری امتیاز، دارنده امتیاز را به سرمایه‌گذاری کافی برای بهبود، گسترش و نوسازی تأسیسات ملزم کند.<sup>۱</sup>

**یک مورد خاص، صنعت شکر:** این صنعت پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی - شریک تجاری مورد اعتماد پیشین که از صنعت کوبا با مبادله سودآور نفت در برابر شکر حمایت می‌کرد - دچار افول چشمگیری شده است.<sup>۲</sup> این صنعت پس از چندین سال کاهش محصول نیشکر، روبه وخامت نهادن [وضعیت] گیاهان طبیعی و بهره‌وری ناچیز نیروی کار، به طور چشمگیری دچار آشفتگی است. این موضوع حتی پس از تبدیل مزارع دولتی به UPBCها ادامه دارد.<sup>۳</sup> کوبا مدعی است که به دنبال سرمایه‌گذاری در صنعت شکر است، اما تاکنون هیچ حرکتی برای خصوصی‌سازی مؤلفه‌های اساسی این صنعت انجام نداده است.<sup>۴</sup>

۱. دولت گذار می‌تواند به عنوان قسمتی از امتیاز واگذاری سازمان‌های خدمات عمومی و دیگر بنگاه‌های ارائه‌دهنده این خدمات، به انعقاد موافقت‌نامه‌های ساخت، مالکیت، عملیات، انتقال (بوت) با سرمایه‌گذاران خارجی مبادرت کند. معمولاً طرح‌های بوت، امتیازات حکومتی بهره‌برداری از طرح‌های بزرگ است که به دست بخش خصوصی احداث و تأمین مالی می‌شود.

#### Privatization Around the World

به پانوش شماره ۴، صفحه ۲۵ مراجعه شود. براساس چنین امتیازی، بخش خصوصی تا مدتی به بهره‌برداری از طرح می‌پردازد که برای بازگشت سرمایه و کسب سود، با مطالبه هزینه از مصرف‌کنندگان کفایت می‌کند. در پایان این دوره، مالکیت بنگاه به دولت منتقل می‌شود (همان منبع). کشور مالزی برنامه بوت جسورانه‌ای را اجرا کرده است که به احداث طرح‌هایی مانند بزرگراه‌ها و خط لوله‌های زیرآبی به ارزش میلیون‌ها دلار انجامیده است. پیش‌بینی می‌شود که دولت از طریق امتیازات بوت به احداث فرودگاه‌ها، مناطق آزاد تجاری، راه‌آهن، پروژه‌های راه، سیستم آبرسانی و تأسیسات درمانی مبادرت کند.

Matthew L. Hensley & Edward P. White, *The Privatization Experience in Malaysia: Integrating Build-Own and Build-Operate-Transfer Techniques with the National Privatization Strategy*, 28 COL. J. OF WORLD. BUS. 71, 79 (1993).

2. Oscar Echevarría, *Cuba and the International Sugar Market*, ASCE-5 at 363, 364-65; **Confronting the Crisis**,

به پانوش شماره ۵۷، صفحات ۲۱۴ و ۲۱۵ مراجعه شود.

3. *Havana Mum on Sugar Harvest Outcome*, CUBANEWS, June, 1997, at 2; *Descalabro en la Zafra*, CUBA NEGOCIOS, June 1997, at 2, 3; *Sugar Cooperatives in Deep Trouble*, CUBANEWS, May, 1997, at 8. Some recent estimates place the 1997 zafra at no more than 3.5 million tons. Roger Fontaine, *Cuba Begins to Slide Back Economically*, WASHINGTON TIMES, July 15, 1997 at A12.

۴. سرمایه‌گذاری در زمینه شکر به پیش‌پرداخت هزینه محصولات شکر و به اعطای وام‌هایی برای تأمین سوخت، کودهای شیمیایی، علف‌کش‌ها، قطعات یدکی و دیگر منابع محدود است تا اینکه به انتقال مالکیت دارایی‌های مولد و کنترل آنها. بنگرید به:

شاید تأسیس تعاونی‌ها در مزارع شکر استفاده از همان الگوی گذار را که قبلاً راجع به صنعت مرکبات مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت، برای تولید محصول نیشکر ممکن سازد. با وجود این، شکر برخلاف مرکبات، محصولی با فرایند طولانی تولید است که مستلزم عملیات صنعتی بسیار است. بخش آسیاب شکر در این صنعت، نیازمند سرمایه‌گذاری کلان برای تعمیر و بهبود تأسیسات، تهیه تجهیزات مدرن برداشت و حمل و نقل، و به طور کلی کاهش هزینه‌های تولید است. این مسائل راهی بجز فروش آسیاب‌ها به سرمایه‌گذاران خارجی از طریق بیع‌های خصوصی یا حراج، پیش روی ما قرار نمی‌دهد. برنامه‌های انباشت سرمایه که به طور موفقیت‌آمیزی در کشور بولیوی - کشوری که عواید حاصل از فروش به پرداخت هزینه اصلاحات در بنگاه‌های دولتی اختصاص یافت - اجرا شدند، ممکن است در مورد آسیاب‌های شکر کوبا نیز ثمربخش باشند. دولت می‌تواند برای بهبود بازارپسندی تصمیم به فروش مشترک مجموعه‌ای از تأسیسات بگیرد و شاید فروش برخی از کشتزارها به همراه آسیاب‌ها ضرورت داشته باشد. با هر وسیله‌ای که باشد، باید فروش مؤلفه‌های صنعت شکر به بخش خصوصی به سرعت رخ دهد، زیرا دولت ابزارهای انجام اصلاحات مورد نیاز این صنعت را در اختیار ندارد.

### مبانی قانونی برنامه خصوصی‌سازی کوبا

موفقیت هر شیوه‌ای که برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی کوبا انتخاب شود، مستلزم وجود و اجرای مؤثر چهار دسته از قوانین است. (۱) قوانینی مانند قانون اساسی، که شالوده‌های بنیادین قانونی این برنامه را پیش‌بینی می‌کنند. (۲) قوانین حاکم بر اجرای برنامه. (۳) قوانین راجع به موضوعاتی که هم به خصوصی‌سازی مربوط می‌شوند (مانند سرمایه‌گذاری خارجی) و هم برای طرفین خصوصی شرکت‌کننده در خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی مهم‌اند (مانند ورشکستگی)؛ (۴) قوانینی که اعمال آنها می‌تواند منافع مالی یا مجازات‌هایی را برای سهامدار در یک بنگاه دولتی خصوصی‌شده به دنبال

*Sugar Slump Blights Improving Cuban Economy*, REUTERS, Jul. 21, 1995; *Dutch ING Financing 20 Pct. of Cuban Sugar*, REUTERS, Apr. 4, 1995.

با این وجود، ممکن است این سرمایه‌گذاری‌ها به دلیل وجود نگرانی‌هایی درباره اقدامات دولت آمریکا علیه سرمایه‌گذاران خارجی در کوبا، برچیده شود.

*ING Withdrawal May Involve Bank Acquisition*, CUBANEWS, September, 1996, at 3.

داشته باشد (مانند قوانین زیست محیطی). ما درباره هر یک از این مجموعه قوانین جداگانه بحث و تبادل نظر خواهیم کرد.

### قوانین پیش‌بینی‌کننده حمایت بنیادین از خصوصی‌سازی

مقررات مربوط به حقوق اساسی: برخی کشورها در قوانین اساسی خود مقرره‌ای را گنجانده‌اند که بر مالکیت دولت به حوزه‌های معینی از اقتصاد، مانند حقوق مربوط به معادن، تصریح می‌کند. دامنه برنامه خصوصی‌سازی در این کشورها لزوماً محدود خواهد بود و احتمال موفقیت آن از برنامه‌های خصوصی‌سازی در کشورهایی که در مورد بخش‌های آزاد بر روی خصوصی‌سازی هیچ محدودیتی ندارند، کمتر خواهد بود.<sup>۱</sup>

از آنجا که قانون اساسی به طور کلی دامنه مشارکت بخش خصوصی را در اقتصاد معین می‌کند، قانون اساسی کوبا باید صراحتاً سرمایه‌گذاری [بخش] خصوصی را در اقتصاد آزاد اعلام کرده، محدودیت‌های اندکی را، اگر باشد، در مورد بنگاه‌های دولتی واجد شرایط خصوصی‌سازی، وضع کند.<sup>۲</sup> علاوه بر این، قانون اساسی باید خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و واگذاری اموال دولتی را به بخش خصوصی مجاز شمارد.<sup>۳</sup>

### قوانین مربوط به حقوق مالکیت

حقوق مالکیت به‌خوبی تعریف شده، مبنای اقتصادهای بازار آزاد است و انگیزه سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی را در بنگاه‌های خصوصی شده تقویت می‌کند.<sup>۴</sup> علاوه بر این، وجود این حقوق یکی از پیش‌شرط‌های استقرار نظام لازم‌الاجرای روابط قراردادی است.<sup>۵</sup> همچنین این حقوق برای فرایند خصوصی‌سازی حیاتی است، چرا که برای فروش، اجاره، واگذاری یا بخشیدن هر بنگاه دولتی باید به تعریف و تعیین

۱. Martínez, به پانوشت شماره ۲۵، صفحه ۴۹۷ مراجعه شود.

۲. **Laws, and Legal Institutions**، به پانوشت شماره ۹، صفحات ۴۰۷ و ۴۰۸ مراجعه شود.

۳. همان‌طور که قبلاً خاطر نشان کردیم، قانون اساسی کنونی کوبا، انتقال مالکیت اموال دولتی را به طرف‌های خصوصی ممنوع می‌کند.

1992 CONSTITUTION. به پانوشت شماره ۳، اصل ۱۵ مراجعه شود.

4. Michele Balfour & Cameron Crise, *A Privatization Test: The Czech Republic, Slovakia and Poland*, 17 **Fordham Int'l L.J.** 84, 87-88 (1993).

5. Paul H. Brietzke, *Designing the Legal Frameworks for Markets in Eastern Europe*, 7 **Transnat'l Law** 35 (1994).

مجموعه حق های مالکیت بپردازد. حقوق مالکیت نیز باید از طریق یک نظام کارآمد حل اختلاف اعمال شود.<sup>۱</sup>

وضع حقوق مالکیت مناسب، به خصوص برای اموال غیرمنقول نسبت به خصوصی سازی ضروری است.<sup>۲</sup> مالکیت خصوصی زمین های کشاورزی را نمی توان بدون وجود این حقوق اعمال کرد، زمین های شهری را واگذار نمود، و هرگونه معامله ای را در مورد زمین انجام داد.<sup>۳</sup>

همچنین باید به اعمال حقوق مالکیت معنوی پرداخت تا بخش خصوصی حقوق مالکیت واگذار شده از سوی دولت را گسترش دهد. بنابراین، باید کوبا به سرعت به معاهدات بین المللی حقوق مالکیت فکری ملحق شود، یا قبل از شروع فرایند خصوصی سازی براساس معیارهای بین المللی به رسمیت شناخته شده، قوانین موقتی تصویب کند.<sup>۴</sup>

دیگر مجموعه ای از قوانین که بر مالکیت تأثیر می گذارد، مانند قوانین مرتبط با قراردادهای، برای یک برنامه خصوصی سازی موفق ضروری است.<sup>۵</sup> برخی از عناصر قوانین مربوط به قراردادها که برای خصوصی سازی حیاتی است، عبارتند از: قواعدی که زمان انعقاد قرارداد و نوع آن را معین می کنند؛ قواعدی که زمان نقض قرارداد را معین می کنند؛ قواعدی که میزان خسارتها را تعیین می کنند؛ قواعدی که راجع به اعتبار انواع مشخص از شروط یا قراردادها است.<sup>۶</sup>

۱. Privatization of Aspects Legal LEGAL, به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۱۵ مراجعه شود.

۲. باید در ابتدا، یک اداره ثبت املاک مطمئن تأسیس شود، چرا که جزء ضروری از سامانه فروش و نقل و انتقال زمین است. بنگرید به:

Legal Evolving, ۲۰۹. VOL PAPERS DISCUSSION BANK WORLD, GRAY, W. CHERYL (JULY) Europe Eastern and Central in Development Sector Private for Frameworks (۱۹۹۳)

[از این به بعد Frameworks Legal Evolving]

۳. VAN BRABANT, به پانوشت شماره ۴، صفحه ۲۱۸ مراجعه شود.

۴. موافقت نامه جنبه های تجاری حقوق مالکیت فکری (موافقت نامه TRIPS) مصوب دور اروگوئه گات ممکن است الگویی مناسب برای قوانین موقت مالکیت فکری کوبا ارائه کند. این موافقت نامه به دفع استانداردهای حداقلی برای حمایت از حق اختراعات، علائم تجاری و کپی رایت ها مبادرت می کند، هر چند به ذکر جنبه های مهمی از مالکیت فکری پرداخته نمی شود.

Tara Kalagher Giunta & Lily H. Shang, *Ownership of Information in a Global Economy*, 27 GW INT'L L. & ECON. 327, 336-338 (1993-1994).

۵. Balfour & Crise, به پانوشت شماره ۸۶، صفحات ۸۸ و ۸۹ مراجعه شود. Legal Aspects of

Privatization, به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۲۳ مراجعه شود.

۶. همان منبع.

## قوانین حاکم بر حل و فصل دعاوی مصادره اموال

یکی از مسائل حقوقی که باید کوبا به عنوان پیش شرط برنامه خصوصی سازی موفق مطرح کند، حل و فصل دعاوی پابرجایی است که صدها هزار تبعه کوبایی، هم در جزیره و هم در خارج از آن و همچنین شش هزار تبعه آمریکایی که دارایی هایشان طی سال‌های اولیه انقلاب مصادره شده است، اقامه کرده‌اند.<sup>۱</sup>

ایجاد چارچوبی برای حل و فصل این دعاوی قبل از تحقق کامل فرایند خصوصی سازی، ضروری است.<sup>۲</sup> همچنین وضع تشریفات رسیدگی به اختلافات مالکان بنگاه‌های خصوصی شده و مدعیان مصادره اموال ضرورت دارد. کشور آلمان راه حلی آسان ارائه نموده است: دعاوی پیروز علیه اموال خصوصی شده سابق به استرداد این اموال منجر نمی‌شود، اما مدعیان را مستحق دریافت خسارت از دولت می‌کند.<sup>۳</sup> با این همه، شاید این روش تنها به میزانی عملی شود که هزینه چنین برنامه جبران خسارتی تأمین شود، یا روش‌های جبران خسارت جایگزین که شاکیان می‌پذیرند، پیش‌بینی شود.

از هر روش یا تشریفات که استفاده شود باید ضرب‌الاجلی قطعی برای اقامه دعاوی مصادره اموال تعیین کند؛ هر دعوی که پس از ضرب‌الاجل اقامه شود، باید رد گردد و اموال، تحت نظارت مالکان جدید باقی بماند.<sup>۴</sup> اگرچه ممکن است تحمیل ضرب‌الاجل، برخی از شاکیان مصادره اموال را از دریافت خسارت محروم کند، اما از گرو ماندن برنامه خصوصی سازی نزد دعاوی معارض مربوط به اموال جلوگیری می‌کند.

## قوانین حاکم بر فرایند خصوصی سازی

قوانینی که اجازه تهیه مقدمات خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی را می‌دهند، قبل از اینکه بنگاه دولتی خصوصی شود، باید وضعیت حقوقی آن از عمومی به خصوصی

۱. به پانوش شماره ۸، و متن مرتبط بنگرید

2. Stanley Fischer, *Privatization in East European Transformation, in The Emergence of Market Economics in Eastern Europe* 230-231 (Christopher Clague & Gordon C. Rausser, eds., 1994). (همان منبع)

3. Germany: Why Unification Has Made the Road to Economic Integration Difficult, *Euromoney Supplement*, July 7, 1991 .

۴. بنگرید به: *Legal Aspects of Privatization*، پانوش شماره ۱۵، صفحه ۱۸ .

تغییر یابد و آموزش سامان بگیرد.<sup>۱</sup> معمولاً این فرایند مستلزم تبدیل این بنگاه به یک شرکت دولتی است؛<sup>۲</sup> و قوانینی که اجازه چنین تغییری را بدهند، باید به تصویب برسند. باید دعوی در حال رسیدگی این بنگاه، دعوی اداری یا قضایی، حل و فصل، و دیگر بدهی ها پرداخت شود یا دولت آن را تقبل کند تا سرمایه گذاران از بدهی های بالقوه هراسان نشوند.<sup>۳</sup> همچنین لازم است دیگر قوانین که به مسائل خاص یک بنگاه یا بخش صنعتی (مانند مخابرات) می پردازد، تصویب شود.

**قوانین مربوط به تبدیل بنگاه ها:** این قوانین، مقررات حاکم بر خصوصی سازی بنگاه های دولتی اند. آنها انواع بنگاه های واجد شرایط خصوصی سازی را تعریف می کنند، طرفی را که می تواند اقدام به خصوصی سازی کند، معین می کنند، تشریفات انجام خصوصی سازی را وضع می کنند، و مؤسسات مسئول نظارت بر فرایند خصوصی سازی را معرفی می کنند.<sup>۴</sup> کشورهایی که به این موضوعات به وسیله قانون رسمیت نداده اند، به طور کلی برنامه های خصوصی سازی موفق نداشته اند.<sup>۵</sup>

**صلاحیت اقدام به خصوصی سازی:** باید قوانین تبدیل افراد صالح را برای انجام خصوصی سازی یک بنگاه دولتی معرفی کنند. در لهستان قانون خصوصی سازی اختیار تبدیل بنگاه را بنا بر درخواست مشترک مدیری ملی و شورای کارگران (پس از مشورت با مجمع عمومی کارگران) به وزیر خصوصی سازی می دهد.<sup>۶</sup> براساس این سامانه، کارکنان حق وتوی مؤثری دارند که اغلب تلاش های مربوط به خصوصی سازی را تضعیف می کند.<sup>۷</sup>

۱. Martínez، به پانوشت شماره ۲۵، صفحه ۴۸۸ مراجعه شود.

2. Paul Marer, *Transformation of a centrally-directed economy: ownership and privatization in Hungary during 1990, in Privatization and Entrepreneurship in Post-Socialist Countries* 179 (Dallago et al., eds. 1992).

۳. Martínez، به پانوشت شماره ۲۵، صفحه ۴۸۸ مراجعه شود.

۴. بنگرید به: **Privatization Around the World**، به پانوشت شماره ۲، صفحه ۴۹ مراجعه شود.

۵. همان منبع.

۶. **Privatization in Central Europe**، به پانوشت شماره ۴۰، صفحه ۲۰۴ مراجعه شود.

۷. دولت لهستان غالباً باید به کارکنان بنگاه اقتصادی و دیگر طرف های ذی نفع برای موافقت با خصوصی سازی رشوه پردازد. این دولت در بین دیگر مشوق ها، به آنها فروش سهام ممتاز شرکت های به تازگی خصوصی شده، معافیت از مالیات های معین و کاهش مالیات اضافه بر دستمزد را ارائه کرد (همان منبع). روش دیگر خصوصی سازی که به عنوان اقدامی استثنایی تلقی می شود به نخست وزیر اختیار می دهد تا بدون رضایت مدیرعامل، کارکنان یا دیگر طرف های ذی نفع اقدام به تبدیل بنگاه کند؛ اما با این حال وی باید از آنها نظرخواهی کند. (همان منبع).



تجربه منفی لهستان درسی مهم [به ما] می‌آموزد. نباید به کارکنان یا مدیران بنگاه‌های دولتی حق انجام خصوصی‌سازی داده شود، یا در مورد انتقال این بنگاه‌ها حق وتوی خاص یا مؤثری داشته باشند. همچنین، باید از قوانین تبدیل، مانند قوانین مصوب در مجارستان، که خصوصی‌سازی خودجوش بنگاه‌های دولتی را می‌پذیرند، اجتناب شود.<sup>۱</sup> این نوع خصوصی‌سازی در عمل به طور غیررسمی مالکیت بنگاه‌های اقتصادی را به مدیران کنونی منتقل می‌کند که در واقع بیشتر به معنای تغییر نام بنگاه دولتی است تا اینکه در سازمان آن تغییری واقعی رخ دهد.<sup>۲</sup> قوانین تبدیل نیز که اجازه خصوصی‌سازی خودجوش می‌دهد، غالباً محیط‌های تجاری را برای تقلب مستعد کرده، یا حداقل باعث معاملات سؤال برانگیزی می‌شود که بنگاه‌های تازه خصوصی‌شده را درگیر می‌کند.<sup>۳</sup> علاوه بر این، مدیرانی که به مالک تبدیل می‌شوند به احتمال بسیار زیاد دارایی‌های بنگاه را غارت می‌کنند.<sup>۴</sup>

رایج‌ترین و شاید کارآمدترین شیوه تبدیل بنگاه‌های دولتی در کوبا این است که دولت تا زمان اتمام خصوصی‌سازی با یکی از شیوه‌های قبلاً تبیین‌شده، به عنوان مالک موقت بنگاه اقتصادی باقی بماند. دلایل خوب متعددی برای حفظ نظارت وجود دارد. اول، ممکن است دولت بتواند بنگاه اقتصادی را به عنوان مؤسسه‌ای فعال حفظ کند به جای اینکه در ازای کسب سود کوتاه‌مدت اجازه فروش دارایی‌های بنگاه را به ثمن بخش دهد.<sup>۵</sup> دوم، ممکن است دولت مجبور شود برای انجام وظایف حکومتی‌اش

۱. مجارستان تنها کشور تجربه‌کننده خصوصی‌سازی خودجوش نیست، بلکه این نوع خصوصی‌سازی در کشورهای روسیه و اوکراین سابقه دارد.

Simon Johnson, Heidi Kroll & Santiago Eder, *Strategy, Structure, and Spontaneous Privatization in Russia and Ukraine, in Changing Political Economies: Privatization in Post-Communist and Reforming Communist States* (Vedat Milor, ed., 1994).

۲. مدیران کنونی بنگاه‌های اقتصادی در خصوصی‌سازی‌های خودجوش مجارستان، به کنترل این بنگاه‌ها پرداختند و به روش‌های قدیمی انجام تجارت ادامه دادند.

Michael Mandelbaum, *Introduction, in Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and Post-Soviet States* 180-182 (Shafiqul Islam & Michael Mandelbaum, eds. 1993).

۳. در مجارستان، مدیران از بنگاه‌هایی که به طور خودجوش، خصوصی شده‌اند به عنوان مشتریانی در بند یا به عنوان حامیان شرکت‌های فرعی خود، استفاده کردند. شیوه دیگر، فروش بنگاه به زیر قیمت بازار در ازای امنیت شغلی و ملاحظات مالی مرتبط با شغل بود (همان منبع)، صفحات ۱۸۱ و ۱۸۲.

۴. بنگرید به:

Eva Voszka, *Spontaneous Privatization in Hungary, in Privatization in the Transition to a Market Economy* 97 (John S. Earle et al, eds., 1993).

5. Ronald Daniels & Robert Howse, *Reforming the Reform Process: A Critique of Proposals for Privatization in Central and Eastern Europe*, 25 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 27, 37 (1992).

مالکیت برخی از بنگاه‌ها را در دست داشته باشد.<sup>۱</sup> در نهایت و شاید مهم‌تر از همه اینکه، دولت به عنوان مالک موقت به آسانی می‌تواند بدهی‌های معوقه بنگاه اقتصادی را تسویه کند و آن را آماده خصوصی سازی نماید.<sup>۲</sup>

**سازمان مسئول:** اغلب قوانین تبدیل، رکنی مثل وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی را به عنوان مسئول اجرای برنامه خصوصی سازی معرفی می‌کنند.<sup>۳</sup> باید وظایف سیاست‌گذاری و اجرایی این سازمان از یکدیگر تفکیک شود تا اطمینان خاطر بدهد که برنامه‌های خصوصی سازی درگیر منازعات سیاسی نشده است و از فساد و سوءاستفاده از نفوذ سیاسی جلوگیری شود.<sup>۴</sup>

به پیروی از این مثال‌ها در لهستان، آلمان شرقی و دیگر نقاط، باید رکنی مستقل (سازمان خصوصی) در کوبا برای اجرای برنامه خصوصی سازی و نظارت بر عملکرد روزمره آن تأسیس شود. وظایف سازمان خصوصی سازی عبارت‌اند از:

- هدایت تبدیل بنگاه‌های دولت به بنگاه‌های خصوصی
- بهره‌گیری از مشاوران و تعیین بهترین روش‌های خصوصی سازی
- ارزش‌گذاری مستقل یک بنگاه دولتی که خصوصی سازی خواهد شد و عرضه بنگاه‌های واجد شرایط به خریداران بالقوه مناسب
- اقدام و تبعیت از طریق فرایند مزایده‌ای در مواردی که بنگاه دولتی از راه مزایده رقابتی فروخته خواهد شد.
- فروش برخی بنگاه‌ها (معمولاً شرکت‌های کوچک) از طریق حراج‌ها یا سازوکارهای دیگر.<sup>۵</sup>

**قواعد خصوصی سازی:** باید قانون تبدیل، علاوه بر تأسیس سازمان خصوصی سازی و تعریف وظایف آن، قواعد و مقررات حاکم بر فرایند خصوصی سازی را تدوین کند. شفافیت، یکی از مفاهیم کلیدی است که باید از طریق این قواعد اجرا شود. میزان بالای شفافیت هر سوءظن را که مانع پیشرفت خصوصی سازی باشد از بین می‌برد.<sup>۶</sup>

۱. همان منبع.

۲. همان منبع.

۳. **Legal Aspects of Privatization**، به پانوش شماره ۱۵، صفحه ۳۲ مراجعه شود.

۴. Phillips & Dent، به پانوش شماره ۲، صفحات ۴۹۰ و ۴۹۱ مراجعه شود.

۵. **Legal Aspects of Privatization**، به پانوش شماره ۱۵، صفحه ۳۳ مراجعه شود.

6. V.V. Ramanadham, *The Monitoring and Regulatory Aspects of Privatization, in Privatization and After* 11 (V.V. Ramanadham, ed., 1994)

از این به بعد. [Privatization and After]

دیگر مقررات قانون تبدیل: دیگر خصوصیات اساسی این قانون عبارت‌اند از:

- مقرراتی که به حکومت اجازه فروش بنگاه‌های دولتی یا انتقال دارایی‌های آنها را می‌دهد، دیون آنها را می‌پذیرد، و عواید حاصل را صرف برآوردن نیازهای دولت می‌کند. (مانند کاهش بدهی‌های خارجی)
- مقرراتی که به دولت اختیار می‌دهد ضمانت را انجام دهد یا پرداخت جریمه را به خریداران بنگاه‌های دولتی پرداخت کند.
- مقرراتی که رعایت استانداردهای حسابداری و فرایند مناقصه یا مزایده را تضمین می‌کنند.<sup>۱</sup>

قوانین حاکم بر بنگاه‌های اقتصادی به تازگی خصوصی شده: هرگاه بنگاه‌های دولتی خصوصی شوند، باید برای تنظیم حوزه‌های اقتصادی تحت نظارت بخش خصوصی، قوانین و مقررات جدیدی تدوین شود. پس از خصوصی‌سازی نباید بیش از اندازه در مورد بخش خصوصی مقررات وضع کرد؛ وضع مقررات بیش از اندازه و افراطی عملاً می‌تواند از بنگاه‌های خصوصی شده دوباره سلب مالکیت کند.<sup>۲</sup> باید در تدوین پیش‌نویس مقررات مؤثر بر بخش‌های به تازگی خصوصی شده اقتصاد دقت لازم به عمل آید تا شرایط غیرمنصفانه و طاقت‌فرسا که اعتبار بنگاه‌های اقتصادی و رقابت‌پذیری اقتصاد را، به عنوان یک کل، تحت تأثیر قرار می‌دهد، بر آنها تحمیل نشود.

دیگر قوانینی که به طور غیرمستقیم از برنامه‌های خصوصی‌سازی حمایت می‌کنند: قوانین مرتبط با تشکیلات تجاری و حکمرانی: کوبا به تقویت قانونی درباره شرکت‌ها نیاز دارد (شاید به عنوان قسمتی از قانون تجارت روزآمد شده) که اجازه تأسیس شرکت‌های به وجود آمده از خصوصی‌سازی را بدهد. (یعنی شرکت‌های بزرگ). کشور کوبا می‌تواند از انواع تشکیلات تجاری مورد استفاده در آمریکای لاتین که شبیه ایالات متحده است، به عنوان الگویی برای این منظور استفاده کند.<sup>۳</sup>

1. Zeljko Bogetic, *Is There a Case for Employee Ownership? in The Transition from socialism in Eastern Europe* 88 (Arye L. Hillman & Branko Milašević, eds. 1992).

۲. این موضوع به عنوان «مصادره خزنده» شناخته می‌شود، فرایندی که بنابر آن، اقدامات نظارتی اثری مخرب بر کارایی و بهره‌وری اقتصادی بنگاه دارد.

۳. همان منبع.

گنجانیدن مقررات ویژه راجع به حکمرانی تجاری در زمینه خصوصی سازی در قانون شرکت های کوبا ضروری خواهد بود. این مقررات، حق رأی یا کرسی های هیئت مدیره را به کارکنان می دهند که در خصوصی سازی شرکت مشارکت کرده اند، سهام ویژه ای را به وجود می آورند که به دولت حق وتو می دهد، بر اعمال چنین حقی نظارت می کنند، و رژیم حکمرانی را پس از تبدیل بنگاه ها به جزئی از بخش خصوصی مشخص می کنند.<sup>۱</sup> علاوه بر این، زمینه سازی برای تفکیک مالکیت از نظارت در شرکت های سهامی دولتی و جلوگیری از رفتار ظالمانه برخی مالکان علیه دیگران در شرکت های خانوادگی (شرکت هایی که سهام آن در دست افراد معدودی است) و دیگر اشکال انجمن های تجاری دارای اهمیت بسزایی است.<sup>۲</sup> همچنین این قانون باید به موضوعاتی مانند حق رأی، موافقت نامه های رأی گیری، تقسیم قدرت بین سهامداران و مدیران و دیگر مقررات حکمرانی شرکتی اهتمام کند.<sup>۳</sup>

**قوانین مربوط به اوراق بهادار:** سرانجام ممکن است برنامه خصوصی سازی در زمان ایجاد بازار، به توسعه بازار اوراق بهادار در کوبا کمک کند.<sup>۴</sup> در آن هنگام، دولت می تواند با عرضه سهام شرکت های خصوصی شده در بازار، بازار بورس را تقویت کند.<sup>۵</sup> بازار نیز می تواند یک «راه خروج» در دسترس سرمایه گذاران خارجی قرار دهد که تمایل به فروش سهام هایی دارند که از طریق خصوصی سازی به دست آورده اند.<sup>۶</sup> اگر برنامه خصوصی سازی متضمن توزیع سهام بنگاه های دولت بین مردم، به همان صورت که در اروپای مرکزی و شرقی رخ داده باشد، ایجاد بازار بورس و نهادهای ناظر ضروری خواهد بود.<sup>۷</sup> با وجود این، باید قبل از ایجاد و توسعه چنین بازاری در کوبا

۱. *Evolving Legal Frameworks*، به پانوش شماره ۸۹، صفحه ۷ مراجعه شود.

۲. بنگرید به: Larry E. Ribstein, *Business Associations* 103 (1990).

۳. همان منبع، صص ۱۶۹-۱۰۳.

۴. بنگرید به: Balfour & Crise, *supra* note 86, at 90، پانوش شماره ۸۶، صفحه ۹۰.

۵. Martínez، به پانوش شماره ۲۵ در صفحه ۴۹۰ مراجعه شود.

۶. بنگرید به: *Legal Aspects of Privatization*، پانوش شماره ۱۵، صفحه ۲۴.

۷. بنگرید به: OECD, *Mass privatization: An initial assessment*. معمولاً توزیع سهام بین شهروندان با برنامه های خصوصی سازی کوپنی همراه می شود که در کشورهای چکسلواکی سابق، لیتوانی، مغولستان و روسیه انجام شد (همان منبع، صفحه ۱۸).

برای تنظیم کارکرد بازار و حمایت از حقوق شرکای بازار، قوانین اوراق بهادار منتشر شود.

**قوانین رقابت:** این قوانین باید موانع ورود تحمیل شده توسط بنگاه‌های دولتی انحصارگرا یا چندجانبه انحصارگرا را از میان بردارد. با وجود این، وضع قوانین رقابت در این مسابقه به منظور ممانعت از بروز رفتار ضد رقابتی حائز اهمیت است. این قوانین باید به مسائل انحصارها، محدودیت‌های تجاری و رویه‌های تجاری محدودکننده که بنگاه‌های خصوصی شده ایجاد می‌کنند، پردازد و متضمن مقرراتی باشد که:

- به حکومت اجازه دهد تا اقداماتی را برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت انحصاری انجام دهد.
- ادغام بنگاه‌های اقتصادی را برای جلوگیری از ایجاد بنگاه‌های مسلط بر بازار قاعده‌مند سازد.
- موافقت‌نامه‌های بنگاه‌ها که قیمت‌ها را تثبیت می‌کنند، تنظیم نماید یا تقسیم بازارها را از نظر تولیدات یا از نظر جغرافیایی قاعده‌مند سازد.
- مراقبت از شروط ضد رقابتی در موافقت‌نامه برای جلوگیری از اعمال نفوذ ناروای رقبا قوی‌تر بر ضعیف‌تر.<sup>۱</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱. **Legal Aspects of Privatization**، به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۲۸ مراجعه شود.

**قوانین ورشکستگی:** ورشکستگی و تشریفات آن در اقتصادهایی با برنامه ریزی متحرک مانند کوبا وجود ندارد، زیرا دولت از ورشکستگی شرکت ها جلوگیری می کند.<sup>۱</sup> با وجود این، قبل از شروع فرایند خصوصی سازی باید قوانین ورشکستگی با بنگاه های اقتصادی ورشکسته برخورد کرده، فرایندی منظم برای پرداخت [دیون] بستانکاران از دارایی های باقی مانده بنگاه های اقتصادی پیش بینی کند.<sup>۲</sup> به علاوه، این قوانین باید سازوکارهای بستن بنگاه های دولتی ناکارآمد و تجدید ساختار آنها را به همراه امکان دریافت خسارت مقرر کند.<sup>۳</sup>

**قوانین سرمایه گذاری خارجی:** برنامه خصوصی سازی باید به طور کامل بر روی سرمایه گذاران خارجی باز باشد. با توجه به دلایل فوق الذکر باید قوانین مناسبی را برای بهبود و تنظیم سرمایه گذاری خارجی در کوبا به تصویب رساند. یکی از ابعاد مهم قوانین سرمایه گذاری های خارجی، وجود تعهدات بین المللی حفظ و بهبود این سرمایه گذاری ها است که مستقیماً به سرمایه گذاری خارجی در بنگاه های خصوصی شده مربوط است. این تعهدات بین المللی عبارت اند از: کنوانسیون های سرمایه گذاری دوجانبه، الحاق به کنوانسیون های چندجانبه مانند MIGA و ICSID، و عضویت در کنوانسیون های منطقه ای.

**حل و فصل اختلافات:** وجود قوه قضائیه بی طرف و کارآمد به ویژه در ارتباط با سرمایه گذاری خارجی برای موفقیت برنامه خصوصی سازی ضروری است. اگر سرمایه گذاران خارجی مطمئن نباشند که دادگاه حقوق آنها را تنفیذ خواهد کرد، توافقات قراردادی را لغو خواهد کرد، و به احکام خارجی ترتیب اثر خواهد داد، احتمال مشارکت آنها در برنامه های خصوصی سازی بسیار اندک خواهد بود.<sup>۴</sup> مراحل رسیدگی به اختلافات نیز تابع خصوصی سازی است. روش های خصوصی حل و فصل اختلافات تجاری (مانند داوری) می تواند جایگزینی کارآمد برای سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات، مانند دادگاه ها باشد.<sup>۵</sup> این موضوع به ویژه زمانی که دادگاه ها در

۱. **Legal Aspects of Privatization**، به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۲۴ مراجعه شود.

۲. همان منبع.

۳. **Evolving Legal Frameworks**، به پانوشت شماره ۸۹، صفحه ۱۱ مراجعه شود.

۴. Martínez، به پانوشت شماره ۲۵، صفحه ۴۸۶ مراجعه شود.

۵. **Evolving Legal Frameworks**، به پانوشت شماره ۸۹، صفحه ۱۱ مراجعه شود.

مورد مسائل پیچیده و بغرنج ناشی از خصوصی سازی بنگاه های دولتی تجربه ای ندارند، صادق است.

**قوانین کار:** این قوانین باید در زمینه خصوصی سازی به موارد ذیل پردازند:

- بهداشت و ایمنی کار (استانداردهای حداقلی)

- جبران خسارت از دست دادن شغل (غرامت قراردادی یا مقررات قانونی)

- انتقال کارکنان بنگاه دولتی پیشین به شرکت های به تازگی خصوصی شده. این مقررات باید معین کنند که کدام یک از کارکنان به بنگاه به تازگی خصوصی شده، منتقل خواهد شد و چه کسی پرداخت غرامت را به کارکنانی که بیکار شده اند به عهده دارد. این موضوع از این نظر اهمیت دارد که احتمال سرمایه گذاری سرمایه گذاران خارجی در بنگاه های اقتصادی که نیروی کار متراکمی را به ارث می گذارند، اندک است.

- قدرت و ساختار اتحادیه های کارگری

- ایجاد و حفظ برنامه های مستمری بازنشستگی و نظام های مالیاتی باعث جذابیت

آنها برای کارفرمایان و کارکنان می شود.<sup>۱</sup>

عنصر حیاتی برنامه خصوصی سازی، تعادل مناسب بین حقوق و تکالیف کارفرمایان و کارکنان خواهد بود. اگر قوانین کار به حمایت بسیار از کارکنان پردازند، سرمایه گذاران به ویژه سرمایه گذاران خارجی برای سرمایه گذاری در خصوصی سازی شرکت های با مزایای کاری گزاف دچار تردید خواهند شد و این موضوع به کل برنامه خصوصی سازی آسیب می رساند. به عنوان مثال، اقتصاد بازار اجتماعی آلمان با قوانینی که به پیش بینی هفته های کاری کوتاه مدت، اتحادیه های کارگری قدرتمند، حق سنوات خدمت بالا، مشارکت کارگران در تصمیمات مهم مدیریتی، مزایای کاری سخاوتمندانه و مالیات های بالا بر سود سرمایه می پردازد، باعث وحشت و خروج برخی سرمایه گذاران آمریکایی از بنگاه های خصوصی شده آلمان شرقی شد.<sup>۲</sup>

**قوانین مالیات:** خصوصی سازی بنگاه های دولتی نیز مستلزم وجود مجموعه قوانین مالیاتی جامع است که هم به طرز کار منحصر به فرد بنگاه های به تازگی خصوصی شده پردازد و هم به مشارکت فزاینده [بخش] خصوصی در اقتصاد کمک کند. یکی از ابعاد مالیات بندی که مستلزم توجه بسیار است پرهیز از اخذ مالیات مضاعف از

۱. **Legal Aspects of Privatization**، به پانوشت شماره ۱۵، صفحه ۲۹ مراجعه شود.

۲. Anthony Gardner, *Why So Timid in Eastern Germany?*, N.Y. TIMES, March 8, 1992, at 13.



سرمایه گذاران خارجی است، که اگر چنین شود به شدت برنامه خصوصی سازی را تحت تأثیر قرار می دهد.<sup>۱</sup>

حذف مالیات مضاعف باید اولویتی قانونی برای حکومتی باشد که در فکر خصوصی سازی بنگاه های دولتی خویش است.

**قوانین زیست محیطی:** یکی از جدی ترین موانع پیش روی برنامه های خصوصی سازی در اروپای شرقی، بدهی های عظیم زیست محیطی است که بنگاه های دولتی روی هم انباشته اند.<sup>۲</sup> این بدهی ها به پیچیده شدن خصوصی سازی بنگاه های دولتی در اروپا انجامیده و غالباً مانع فروش آنها می شد.<sup>۳</sup> به ویژه، بدهی های زیست محیطی در بیشتر اوقات سرمایه گذاری خارجی را در این بنگاه ها به تأخیر می انداخت.<sup>۴</sup>

با توجه به اختصاص نیافتن کمک های اقتصادی خارجی به این هدف، کوبا باید چارچوبی قانونی طی فرایند خصوصی سازی تدوین کند که هزینه بنگاه های دولتی آلوده را به مالکان آنها منتقل کند. بدیهی است نقطه ضعف چنین سامانه ای، ممانعت بالقوه از سرمایه گذاری در خصوصی سازی بنگاه های دولتی است. با وجود این، ممکن است دولت حد نصابی را در مورد میزان بدهی ها منظور کند. این رویکرد معقول به محدودیت منابع و گزینه های موجود در حل این مسئله اذعان می کند.

هر روشی که انتخاب شود، باید قانونی لازم الاجرا عناصر تشکیل دهنده بدهی ها و استانداردهای کیفی زیست محیطی را تعیین کند. این رهنمودها باید تعهدات زیست-محیطی بنگاه های دولتی و اقدامات سرمایه گذاران را به منظور پیروی کامل از این مقررات، مشخص کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتبه جامع علوم انسانی

۱. به پانوش شماره ۱۵، صفحات ۲۸-۲۷ مراجعه شود.

2. Randall S. Thomas, *The Impact of Environmental Liabilities on Privatization in Central and Eastern Europe*, 28 U.C. DAVIS L. REV. 165, 167 (1994).

3. Francis S. Kiefer, *Air Clears Up in Eastern Germany*, **The Christian Science Monitor**, March 19, 1992, at 12.

4. Sam Loewenberg, *Pollution Often Part of Package Deal with Eastern Block Firms*, **L.A. Times**, August 28, 1994, at D3.

نبود نظارت زیست محیطی در کشورهای کمونیستی سابق، به تولید آلودگی بسیار توسط بنگاه های دولتی ناکارآمد می انجامید و معمولاً سرمایه گذاران خارجی در بنگاه های دولتی پیشین، تا پس از خرید دارایی هایی به وسعت خطرات زیست محیطی پی نمی بردند. (همان منبع).

## نتایج

هیچ رهنمودی جداگانه یا ویژه برای خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در کوبا وجود ندارد. همیشه انتقال فوری مالکیت از دولت به طرف خصوصی لازم نیست، بلکه می‌توان از تمهیدات موقتی مانند قراردادهای مدیریت، اجاره‌نامه‌ها و امتیازهای بهره‌برداری در پر کردن شکاف بین مالکیت دولتی و خصوصی استفاده کرد و به دولت فرصت داد تا خود را برای از دست دادن مالکیت نهایی بنگاه دولتی آماده کند. با وجود این، باید برخی از تدابیر مهم در ابتدای برنامه خصوصی سازی کوبا اتخاذ شود. این تدابیر، به عنوان مثال، عبارت‌اند از اینکه آیا مدیران و کارکنان بنگاه‌های دولتی اجازه خواهند داشت که سهم عمده‌ای در این بنگاه‌ها به دست آورند. اگر مدیران و کارکنان یک بنگاه دولتی، اکثر سهامداران (یا حتی اکثر قابل ملاحظه) باشند، ممکن است فروش این بنگاه به طرف‌های خصوصی مشکل یا ناممکن شود. یکی از تصمیمات مهم دیگر این است که آیا دولت می‌خواهد درآمدهای ارزی حاصل از فروش تمام یا قسمت عمده بنگاه‌های دولتی به اتباع بیگانه را به حداکثر برساند. از سوی دیگر به میزانی که دولت درصدد به حداکثر رساندن تعداد مالکان کوبایی این بنگاه‌ها است، انتشار اوراق قرضه همگانی، خصوصی سازی‌های کوچکی یا محرومیت خارجی‌ان از [حضور در] حراجی‌ها مناسب خواهد بود.

با این همه، تصمیم مهم دیگر این خواهد بود که آیا دولت همگام با فرایند خصوصی سازی به پیش خواهد رفت و آیا به حفظ مالکیت بنگاه‌های ناکارآمد که باید منحل شوند، درصدد به حداقل رساندن تأثیرات کوتاه‌مدت بر نیروی کار است، و آیا واگذاری به بخش خصوصی احتمالاً مستلزم اخراج انبوه پرسنل خواهد بود؟ امید به حمایت مردمی از برنامه خصوصی سازی، این برنامه را از نظر سیاسی عملی می‌سازد. این امر نیازمند گذشت زمان است.

همچنین تصویب قانونی که بر فرایند خصوصی سازی شکل داده یا به طور غیرمستقیم با ایجاد زیربنای قانونی لازم، این فرایند را تقویت کند، حائز اهمیت است. خصوصی سازی علاوه بر تأثیر گذاشتن بر بسیاری از حوزه‌های حقوقی، متقابلاً از آنها متأثر می‌شود. بنابراین، برای موفقیت برنامه خصوصی سازی کوبا، باید اصلاحات قانونی جامعی انجام شود که کشور را به سمت نظام مدرن قوانین بازار آزاد هدایت کند.