

کتابخانه تخصصی اقتصاد و بازرگانی
 مرکز تحقیقات و توسعه مدیریت و بازرگانی
 سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

مسائل و مشکلات خصوصی سازی: مقایسه‌ای بین کشورهای آسیای جنوب شرقی*

نویسنده: چویی هوت تان^۱

مترجم: محمد علی هرمزی زاده

طی دهه گذشته، دولت‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته از شرکتهای دولتی شرد، خلع بد کرده‌اند. کشورهای آسه آن (اتحادیه ملتهای آسیای جنوب شرقی) نیز، از این نمایل جهانی برای خصوصی سازی، مستثنا نیستند. مقاله حاضر، که مروری بر مطالعات همدهه خصوصی سازی در این کشورهاست، نقش واکه شرکتهای دولتی در توسعه اقتصادی کشورهای آسه آن ابلاغ کرده‌اند، مورد توجه قرار می‌دهد. این مقاله، مبنای شصوسی سازی را تجزیه و تحلیل می‌کند و به مقایسه مسائل و مشکلاتی می‌پردازد که در اجرای طرحهای خصوصی سازی رخ می‌نمایند، و همچنین توان بالهوه همکاری بین کشورهای آسه آن را مورد بحث قرار می‌دهد.

۱. مقدمه

در دوده دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، دولت‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه به طور فعال در مالکیت و مدیریت شرکتهای دیگر بودند. بسیاری از برنامه‌ریزان اقتصادی، مالکیت دولتی را به عنوان جایگزینی مؤثر برای نظام بازار آزاد، جهت پیشبرد رشد اقتصادی توجیه می‌کردند. اما، در اوایل

* Chwee-Huat Tan, 'Issues and Problems in Privatization: Comparison Among Southeast Asian Countries', Public Enterprise, Vol.11, No.4, pp. 314-325.

۱. نویسنده، استاده دانشکده مدیریت بازرگانی دانشگاه ملی سنگاپور است.

دهه ۱۹۷۰ نتایج اقتصادی نشان داد سرمایه داری دولتی در رسیدن به اهداف خود، شکست خورده است (Cook and Kirkpatrick, 1988).

به نهر می رسد سپس معرعات ده این که دولت همگان در ایالات متحده به راه انداخت، تمایل جهان را برای احیای بازار آزاد آغاز کرده است. در بریتانیا، دولت تاجر برخی از شرکتهای بزرگ دولتی، از جمله بریتیش گس، بریتیش تله کام و بریتیش ایرویز را خصوصی کرد (Redwood, 1980; Abromov, 1987; Veljanovski, 1987). خصوصی سازی در دیگر کشورهای اروپای غربی نیز رخ داده است (Vickers and Wright, 1988). در ایتالیا، در نتیجه تغییراتی که در سیاست اقتصادی به وجود آمد، گروه شرکتهای دولتی آی آر آی (IRI)، به خصوصی سازی تن دادند. دستورالعمل آی آر آی، به عنوان بخشی از یک راهبرد مالی برای منطقی کردن بخش تجاری، به منظور افزایش سهامداری خصوصی مورد استفاده قرار گرفت (Corrias, 1990).

در آسیا، هفت پس از چهل سال سوسیالیزم، با حذف بسیاری از محدودیتهای تجاری، نظام بازار آزاد را احیا کرده است. جمهوری خلق چین، دروازه های خود را به روی جهان خارج گشوده و در پی سرمایه گذاری مشترک با شرکتهای خصوصی خارجی است. این کشور، در حال حاضر به شهروندان خود اجازه می دهد در امور بازرگانی، از مالکیت خصوصی بهره مند شوند (Dale, 1987). کشورهای آسه آن (اتحادیه ملتهای آسیای جنوب شرقی)، از این تمایل جهانی برای خصوصی سازی، مستثنا نیستند. در اندونزی در سال ۱۹۸۲، رئیس جمهور سوهارتو (Suharto) هیأت بلندپایه ای را منصوب کرد تا طرحهایی را مورد بررسی قرار دهد که بر مبنای آن، شرکتهای دولتی برای سبک شدن بار مسئولیت مالی دولت، به بخش خصوصی واگذار شوند. در فلبین، خانم اکینو (Aquino) در سال ۱۹۸۶، یک رشته عملیات پنجساله را آغاز کرد تا ۳۲ میلیارد دلار آمریکا از ارزش سهام شرکتهای دولتی و بفروشد. در سنگاپور، شرکتهای موفق دولتی، مانند شرکت هواپیمایی سنگاپور و چهارخانه سس سنگاپور عموماً شده اند و هم اکنون در فهرست سازمان بورس سنگاپور جای دارند. بنا بر توصیه کمیته خلع ید از بخش عموماً، در سالهای آینده تعداد بیشتری از این شرکتها، در این فهرست جای خواهند گرفت. دولتهای مالزی و تایلند نیز فعالیتهای خصوصی سازی مشابهی را آغاز کرده اند. مقاله حاضر، طرحهای خصوصی سازی را در پنج کشور از کشورهای ششگانه آسه آن (به استثنای برونزی) تجزیه و تحلیل می کند و مسائل و مشکلات ایجاد

شده در روند خصوصی سازی را مورد مقایسه قرار می دهد. این مقاله، همچنین همکاریهای منطقه ای ممکن در برخی از طرحهای بزرگ را پیشنهاد می کند.

۲. شرکتهای دولتی در اندونزی

دولت اندونزی، پس از استقلال این کشور در سال ۱۹۴۵، تمام شرکتهای آلمانی پیشین را ملی کرد و تحت نظارت خود درآورد. از ۴۸۹ شرکت ملی شده، ۲۱۶ شرکت در بخش کشاورزی، ۱۶۱ شرکت در بخش صنعت و معدن، ۴۰ شرکت در بخش بازرگانی و ۱۶ شرکت در بخش بیمه فعالیت داشتند. بعداً این شرکتها براساس ماده قانونی شماره ۱۹، مصوب سال ۱۹۶۰، به عنوان مؤسسات دولتی، در هم ادغام شدند.

دولت سوهارتو، در سال ۱۹۶۷، سیاست لیبرالتری در پیش گرفت. سرمایه گذاری خارجی بار دیگر تشویق شد. برخی از شرکتهای ملی شده، مجدداً به صاحبان پیشین خود برگردانده شدند. به شامل تمام کارایی و مدیریت غلط، انتقادهای متوجه شرکتهای دولتی، شد. مقرر شد سوسپندهای دولت به این شرکتها قطع شود، مگر آنکه این واحدها دارای منافع همگانی باشند.

همه وزارتخانه ها موظف شدند شرکتهای تحت نظارت خود را ارزیابی کرده و آنها را در یکی از سه مقوله جدید، یعنی پرجان (Perjan)، پرورم (Perum) و یا پرسرو (Persero) جای دهند. پرجان^۱ یک شرکت خدمات همگانی وابسته به یک اداره دولتی بود که از طریق بودجه همان اداره، تأمین مالی می شد. فعالیتهای پرورم^۲ از نظر منافع عمومی حیاتی شمرده می شد و اگر چه در تملک دولت بود، انتظار می رفت بدون کمک مالی دولت، درآمد کافی داشته باشد. پرسرو^۳، یک شرکت بازرگانی با مسئولیت محدود بود که همه یا بخشی از آن، از طریق وزارت دارایی، در تملک دولت بود و انتظار می رفت دارای جهنگیری انتفاعی باشد.

پس از تبدیل شرکتهای دولتی به شرکتهای تجاری با مسئولیت محدود یا پرسرو، دولت، به عنوان بخشی از نخستین گام در روند خصوصی سازی، طرح فروش قسمتی از سهام خود را به

1. Perusahaan Jawatan

2. Perusahaan Umum

3. Perusahaan Perseroan

سرما به گذاران بخش خصوصی برنامه ریزی کرد. اما این تبدیل، بیش از آنچه انتظار می رفت، به طول انجامید. این تأخیر، تنها به دلیل مسائل مربوط به روش اجرا، مانند ارزشگذاری مجدد داراییها نبود، بلکه به این دلیل نیز بود که وزارتخانه ها از اینکه پس از تبدیل شدن شرکتهای دولتی به پرسرو، حاکمیت خود را بر این شرکتها به وزارت دارایی واگذار کنند اکراره داشتند. در حالی که پروم تحت حاکمیت وزارتخانه مربوطه باقی می ماند، در جریان افزایش سریع قیمت نفت طی سالهای ۱۹۷۳-۱۹۸۲، روند تبدیل به طور موقت متوقف شد. وزارتخانه ها اجازه یافتند فعالیتهای شرکتهای دولتی تحت نظارت خود را حفظ کرده و گسترش دهند (Pangestu and Habir, 1989). (p. 228)

طی چندین دهه، اقتصاد اندونزی به شدت وابسته به صادرات نفت بود. مثلاً در سال ۱۹۸۲، نفت و گاز ۷۹ درصد از درآمد صادرات و ۶۸ درصد از کل درآمد دولت را تأمین کردند. اما در سالهای اخیر، دولت تلاش ویژه ای را برای کاهش سطح وابستگی خود به تولیدات نفتی و دیگرگون کردن بنیان اقتصادی خویش، آغاز کرده است. طرحهای مقررات زدایی متعددی برای تسهیل تجارت و بانکداری فراهم کرده است، همچنین موافقتی را که در راه دولت برای اداره صنایع وجود داشت از میان برداشته و محدودیتهای موجود برای سرمایه گذاری خارجی را کاهش داده است. در آغاز سال ۱۹۸۸، درآمد تولیدات نفتی، ۶۲ درصد کل صادرات و تنها ۳۰ درصد درآمد دولت را تشکیل می داد.

طی سالهای ۱۹۸۲-۱۹۸۶، قیمت نفت کاهش یافت. دولت بار دیگر طرح خصوصی سازی را فعال کرد تا وابستگی خود را به شرکتهای دولتی کاهش دهد. بررسی انجام شده توسط مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی^۱، برای رهایی دولت از بار تعهدات مالی شرکتهای ملی، خصوصی سازی را توصیه کرد. برای مثال، دولت ناگزیر بود به دلیل کمبود اعتبار، طی سال مالی ۱۹۸۶-۱۹۸۷، هزینه های توسعه ای خود را به میزان ۲۲ درصد کاهش دهد. این امر، عمدتاً به خاطر افت درآمدهای نفتی بود که ۵۵ درصد از بودجه دولت را تأمین می کرد. انتظار می رفت روند خصوصی سازی، اعتبارات لازم را برای توسعه کشور فراهم کند. در سال ۱۹۸۶، ۲۱۵ شرکت دولتی وجود داشت. بعضی از آنها، مانند شرکت نفتی پرتامینا (Pertamina) انحصارات و مجموعه های

عظیمی بودند که چندین شرکت را زیر پوشش داشتند. سایر شرکتهای در زمینه های گوناگونی، مانند بانکداری، هتلهاری و کشاورزی، با بخش خصوصی رقابت می کردند. علاوه بر شرکتهایی که در تسلط دولت مرکزی بودند، ۷۰۰ شرکت دیگر وجود داشت که تحت مالکیت حکومتهای ایالتی بودند.

از آنجا که بازار بورس جا کارتا فصال نبود، برای اندونزی مشکل بود بتواند در واگذاری سهام شرکتهای دولتی، از دیگر کشورها پیروی کند. در سال ۱۹۸۷، تنها سهام ۲۴ شرکت در بازار بورس به فروش رفت. علت فعال نبودن این بازار وجود قوانین دست و پاگیر و نیز منافع عمومی اندک در بازار بود. به علاوه، عملکرد بسیاری از شرکتهای دولتی پایتتر از حد انتظار بوده است. مثلاً، لویلد جا کارتا پی تی دی (PTD Jakarta Lloyd)، که یک شرکت کشتیرانی است، توسط وزارت ارتباطات، در فهرست شرکتهای زیانده جای گرفته بود. به نظر می رسد شرکت دولتی فولاد، یکی از استثنائات نادر بود. این شرکت در سال ۱۹۸۶، پس از هشت سال تحمل زیان، از سود عملکردی برابر با ۴۵/۳ میلیارد روپیه اندونزی (حدود ۲۸ میلیون دلار آمریکا) خیر داد، که می توان آن را با زیان ۸/۶ میلیون دلاری سال ۱۹۸۵ مقایسه نمود.

اگر چه شرکتهای دولتی، حدود ۵۰ درصد از درآمدهای مالیاتی حاصل از شرکتهای را تأمین می کردند، ولی عملکرد آنها از نظر بازده سرمایه گذاری، پایتتر از حد انتظار بود (Simandjuntak, 1987). مطالعه انجام شده توسط مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی نشان می داد که خصوصی سازی، این شرکتهای را رقابتی تر و کارا تر می سازد. این مطالعه، در ادامه پیشنهاد می کرد سهام این شرکتهای، در بازار بورس جا کارتا به فروش برسد تا این اطمینان به دست آید که هیچ یک از گروههای سرمایه گذار، صنعت و بزه های را در کنترل کامل خود نخواهد گرفت.

در سال ۱۹۸۷، برزیدنت سوهارتو کمیته ای را منصوب کرد تا طرح واگذاری شرکتهای دولتی را بررسی کند. این هیأت، شامل وزیر اقتصاد، وزیر برنامه ریزی توسعه ملی و وزیر دارایی بود. بیشتر این شرکتهای، به جز آنهایی که خدمات اساسی ارائه می دادند، می بایست به بخش خصوصی واگذار می شد. کمیته اختیارات گوناگونی داشت، از جمله ادغام شرکتهای، ایجاد شرکتهای مشترک دولتی و خصوصی یا تعطیل شرکتهایی که زیان می دادند. رسیدگی و نظارت بر فروش بخشی از سهام دولت در پرتامینا (شرکت ملی نفت)، شرکت ملی حمل و نقل هوایی کارودا و شرکت هواپیمایی

ناسانتر نیز از اختیارات این هیأت بود. دولت، به عنوان بخشی از برنامه های خصوصی سازی، در اوایل سال ۱۹۹۰ اقدام به مقررات-زدایی در بخش مالی و خصوصی کردن سازمان بورس جا کارتا کرد. با این اقدام، میزان معاملات بازار بورس به شکل قابل توجهی افزایش یافته است. متوسط مبلغ روزانه، از ۱۲۱/۹ میلیون رویه اندونزی در سال ۱۹۸۸ به ۴ میلیارد رویه اندونزی (حدود ۲/۲ میلیون دلار آمریکا)، در سال ۱۹۸۹ افزایش یافته است. تعداد کارگزاران بورس، ۳ برابر شده و به ۱۵۰ رسیده است. تخمین زده می شود منابع خارجی ۷۰۰ میلیون دلار آمریکا وارد بازار این کشور شده باشند.

رشد انبساط آمیز حاصل در بازار بورس جا کارتا، ناشی از تجدیدنظر در نظام بانکداری و مالی است. رفع محدودیت مالکیت سهام برای سهامداران خارجی نیز در رشد بازار مؤثر بوده است. در حال حاضر خارجیان می توانند ۴۹ درصد از سهام هر شرکتی را، به استثنای بانکها، مالک شوند (Sohryn, 1990). در بیست و هفتم اکتبر سال ۱۹۸۸، آیین نامه مقررات زدایی انتشار یافت که براساس آن بانکهای خارجی می توانند در اندونزی با بانکهای ملی مشارکت کنند. علاوه بر آن، شرکت های دولتی اکنون اجازه یافته اند که ۵۰ درصد از سرمایه خود را در بانکهای خصوصی سرمایه گذاری کنند.

هنگامی که بازار بورس جا کارتا خصوصی شود، فعالیت های موضوع کار نظام دیوانسالاری دولتی نخواهد بود. در این صورت این بازار، برای اینکه بتواند از عهده حجم بالای فعالیت های تجاری برآید، می تواند افراد بیشتری را استخدام کند و از امکانات کامپیوتری استفاده نماید. دولت امیدوار است بازار بورس پس از خصوصی شدن، بتواند از عهده اداره ۱۵۰ شرکت جدید در فهرست شرکت های خصوصی و دولتی برآید (Business Times, 1990).

۳. سیاست جدید اقتصادی و واحدهای اقتصادی دولتی در مالزی

رشد اقتصادی مالزی، بیش از هر چیز به سرمایه گذاری بخش خصوصی وابسته است. این راهبرد توسعه، رسم به یادگار مانده ای است از دوره سلطه استعماری بریتانیا و اوایل استقلال این کشور در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰. با پایه ریزی «سازمان ملی» (سازمان ملی مالزی) در سال ۱۹۶۰،

زمانی که سیاست جدید اقتصادی^۱ در دهه ۱۹۷۰ اعلام شد، تحولی در این راهبرد پدید آمد. هدف آن بود که برای ریشه کن کردن فقر در جامعه، بدون توجه به نژاد، ساختار جامعه دگرگون شود و هویت نژادی، با کارکرد اقتصادی اصلاح گردد. دستیابی به این هدف، از طریق نظام بازار آزاد ممکن نبود. دولت، باید نقش فعالی در تأسیس واحدهای اقتصادی دولتی، به ویژه در بخش صنعت و تجارت ایفا می کرد. دولت، به رغم چنین مشارکت فعالی، کماکان از سرمایه گذاری بخش خصوصی استقبال می کرد. این روند، بیشتر در جهت سیاست جدید اقتصادی و برای توسعه اقتصادی بود، نه در جهت سر و سامان دادن به وضع نابسامان توزیع ثروت و درآمد.

در دهه ۱۹۷۰، رشد شرکتهای دولتی سریع بود. در آغاز دهه ۱۹۸۰، دولت ۲۵ درصد از نیروی کار را در استخدام خود داشت و هزینه های دولت، ۴۳ درصد از محصول ناخالص ملی را شامل می شد. در کنار چنین رشد سرس، نشانه هایی از ناهماهنگی در برخی از مؤسسات دولتی، به ویژه در شرکتهای توسعه اقتصاد ملی که اکثر آزیان می دادند، مشاهده می شد.

در پایان سال ۱۹۸۷، جمع کل زیان واحدهای غیر مالی دولتی، به ۸۵۰ میلیون دلار رسید (New Straits Times, 1988). دلایل گوناگونی برای این عملکرد ضعیف ارائه شد. نبود هدفهای روشن، تداخل وظایف و ابهام معیارهای ارزیابی عملکرد، از جمله این دلایل بود. مدیران واحدهای دولتی، نمی دانستند که این واحدها باید هدف خود را سوددهی قرار دهند یا آنکه هدفهای غیرتجاری و اجنماعی را در برنامه های خود بگنجانند.

علاوه بر این، هماهنگی بین واحدهای اقتصادی دولتی، مشکلی همیشگی بوده است. نظارت بر شرکتهای بزرگ، که به شرکتهای خارج از بودجه^۲ معروفند، از این هم مشکندر بود. هزینه این مؤسسات، در بودجه دولت مرکزی یا بودجه ایالتی، منعکس نمی شد. فعالیت های آنها، خارج از روند طبیعی تنظیم بودجه و ورای نظارت حکومت بود. مؤسسات و کسبه های متعددی تشکیل شده بودند و وظیفه نظارت و ارزیابی این شرکتهای را بر عهده گرفته بودند. کمیته کنش ملی و کمیته برنامه ریزی توسعه ملی، از آن جمله بود. خصوصی کردن، یکی از راه حل های پیشنهادی برای غلبه بر برخی از مشکلات این شرکتهای بود (Radin and Zainal, 1984, p.221).

1. New Economic Policy (NEP)

2. Off-budget Agencies (OBAs)

در سال ۱۹۸۳، نخست وزیر ماهاتیرا سیاست خصوصی کردن دولت را برای رهایی بخش دولتی از کسری بودجه، اعلام کرد. اهداف اصلی این سیاست، در کتاب رهنمودهای خصوصی کردن (Guidelines on Privatization) که در سال ۱۹۸۵، از طرف واحد برنامه ریزی اقتصاد انتشار یافته بود، بیان شد. این رهنمودها، برای آگاه کردن مؤسسات دولتی و بخش خصوصی، از سیاستها، شامل سیاست مالکیت و دیگر موضوعات مربوطه، و برای کمک کردن به آنها در ارائه پیشنهاد های مربوط به خصوصی کردن، به کار گرفته شد. خصوصی سازی، تنگناهای مالی و مدیریتی را، که تقبل و اداره شبکه وسیع خدماتی و سرمایه گذاری زیربنایی به دولت تحمیل می کرد، تخفیف می دهد. انتظار می رود خصوصی سازی رقابت را تشویق کند، کارایی را افزایش دهد و سطح تولید را بالا ببرد. انتظار می رود خصوصی سازی با ایجاد انگیزه در مؤسسات خصوصی، آهنگ رشد اقتصادی را شتاب بخشد و از حجم و میزان حضور بخش دولتی و تمایلات انحصار طلبانه و دیوانسالارانه آن بکاهد. خصوصی سازی، نیل به اهداف سیاست جدید اقتصادی را تسهیل می کند. به ویژه آنکه مؤسسان "بامپیو ترا" (Bumiputera)، (که عموماً از قوم مالایی هستند)، از همان روزهای آغازین اجرای سیاست جدید اقتصادی، بسیار پیشرفت کرده اند و در نتیجه قادرند سهم خود را از خدمات خصوصی شده، بگیرند (Malaysia, 1985; Mahathir, 1984).

از آن زمان به بعد، ۲۲ پروژه عمده، با فروش سهام آنها به مردم، خصوصی شده اند. عمده ترین این شرکتها عبارتند از نظام هواپیمایی مالزی (MAS) وابسته به حمل و نقل ملی، خطوط کشتیرانی ملی به نام شرکت بین المللی کشتیرانی مالزی (MISC)، کارخانه سیمان ساراواک و پالایشگاه کانتینری بندر کلنگ.

نظام هواپیمایی مالزی، در سال ۱۹۸۵، با ترکیبی از فروش سهام موجود انتشار سهام و از طریق بازار بورس کوالالامپور خصوصی شد. در پی آن دولت نیز حدود ۱۸ درصد از سهام خود را به بخش خصوصی فروخت (Abdul Aziz, 1986). شرکت بین المللی کشتیرانی مالزی، با شناور کردن عمومی سهامش در بازار بورس، خصوصی شد. خصوصی شدن، به این شرکت اجازه می دهد از مالکیت دولتی بکاهد و فعالیتهای خود را گسترش دهد، به ویژه می تواند دو نفتکش جدید خریداری کرده و آنها را جانشین نفتکهای قدیمی نماید. قرار است دولت به عنوان سهامدار

ممتاز" باقی بماند تا سازگاری شرکتها با سیاست دولت تضمین شود (Nankani, 1988, p.52).
 با بانه کانتینری در بندر کلنگ با فروش یکجای داراییهای متقول، اجاره دادن داریهای غیرمتقول
 و ترفیبات واگذاری مدیریت، که زمینه فروش سهام را فراهم می سازد، خصوصی شد (Nankani
 1988, p.63). دیگر طرحهای خصوصی سازی، شامل اداره بزرگراهها، منابع آب و کسانال ۳
 تلویزیون بود.

خصوصی سازی عامل تقویت کننده نظرات نخست وزیر ماهاتیر در راه به وجود آوردن وحدت
 در مالزی است که بر همکاری بین دولت و بخش خصوصی برای دستیابی به منافع دو جانبه تأکید
 دارد و در نهایت هدف آن، تأمین منافع ملی است. بخش خصوصی، هدف تجاری شرکتی ملی را
 شکل می دهد در حالی که دولت، بدنه اصلی سیاستها، دستورالعملها و خدمات ضروری را فراهم
 می آورد.

۴. تشکیلات اقتصادی دولتی در فیلیپین

در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، شرکتی دولتی در فیلیپین رشد قابل ملاحظه ای یافتند. تعداد
 این شرکتها از ۷۰ واحد در سال ۱۹۷۳، به ۲۴۶ واحد در سال ۱۹۸۵ رسید. چنین رشدی، نتیجه
 سیاست تقویت توسعه اجتماعی-اقتصادی، به ویژه تقویت زیربنایی و نهادی آن بود. بخش دولتی
 کمک شایان توجهی به اقتصاد کشور کرده است. اما تنگناهایی نیز در منابع مالی دولت به وجود
 آورده و عامل اصلی بخش عمده ای از بدهیهای خارجی است.

یک بررسی نشان داده است که با معیارهای سوددهی و قدرت تولیدی، بخش دولتی عموماً
 غیرکارا بوده است (Manasan, et al., 1988, p. 348). به علاوه، شرکتی دولتی به وسیله مناسبی
 برای توزیع منافع اقتصادی و سیاسی تبدیل شده بودند. این شرکتها، نه تنها از رویه های مرسوم
 بنگاههای تولیدی مربوط به جبران خسارت و الگوی نیروی انسانی معاف بودند، بلکه مانند آنها
 مشمول پاسخگویی به دفاتر سرپرستی و نظارت، مانند کمیسرین حسابرسی^۱ هم نبودند. بیشتر
 شرکتی خصوصی که بدهیهای سنگین داشتند، به شرکتی دولتی تبدیل شدند تا از مشکل

اخراج کارکنان رهایی یابد (Godinez, 1989, p. 263).

کمک دولت به شرکتهای دولتی، فشار فزاینده‌ای بر بودجه ملی وارد آورده است. این فشار از ۷/۲ درصد در سال ۱۹۷۵، به ۱۲/۳ درصد در سال ۱۹۸۳ بالغ شد و در سال ۱۹۸۶ به ۲۶/۲ درصد رسید. شرکتهای دولتی، به رغم حمایت فراوان بودجه‌ای، ضعیف عمل می‌کردند. از سال ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۴، نرخ متوسط بازگشت سرمایه خالص^۱ ۲/۱ درصد و متوسط بازگشت سرمایه^۲ ۳/۷ درصد بود. این نرخها تقریباً ۱۰ درصد از متوسط نرخ بهره پایینتر بودند و به جز در سالهای ۱۹۸۱-۱۹۸۳، پیوسته از نرخ متوسط بازگشت سرمایه عالمان^۳ ۱۰۰ شرکت درجه یک کمتر بودند (Manasan, et al., 1988, p. 348).

در سال ۱۹۸۶، رئیس جمهور آکینو، یک رشته عملیات پنجساله را آغاز کرد تا ۳۲/۵ میلیارد دلار از سهام شرکتهای دولتی را، که گفته می‌شد سرمایه‌های ملی را در اختیار رئیس جمهور سابق مارکوس قرار می‌دادند، به فروش برساند. بیانه شماره ۵۰ ریاست جمهوری، باعث به وجود آمدن کمیته خصوصی سازی^۴ شد، که هم سطح باکابینه و موظف به سیاستگذاری بود. بازوی اجرایی کمیته، یعنی اتحادیه خصوصی سازی داراییها^۵، به سرپرستی وزیر دارایی، و وظیفه، نظارت بر نحوه واگذاری سرمایه‌های دولتی را بر عهده داشت. انتظار می‌رفت که طی پنج سال، تعداد ۲۸۵ شرکت، به صورت مزایده به فروش برسد. در اجرای مرحله نخست این طرح، ۱۶۳ شرکت دولتی شناسایی شدند. ارزش اسمی این شرکتها، ۲۲ میلیارد دلار، ولی ارزش واقعی آنها، ۷ میلیارد دلار بود. انتظار می‌رفت فروش این شرکتها، سالانه مبلغی معادل ۱/۴ میلیارد دلار صرفه جویی اقتصادی به همراه داشته باشد. این طرح، بانکها، کارخانه‌های روشن کشی نارگیل و شرکتهای تولیدکننده و بازرگانی سرامیکها را شامل می‌شد.

درآمد حاصل از فروش این شرکتها، باید به حساب خزانه واریز می‌شد تا به مصرف رفع تنگناهای ناشی از بدهیهای خارجی قبلیین، که معادل ۲۶ میلیارد دلار بود، برسد. همچنین، این طرح، کمکهای آینده دولت را به این شرکتها، به حداقل می‌رساند. ۱/۴ میلیارد دلار صرفه جویی در

1. The average rate of return on equity

2. The average return on assets

3. Committee on privatization (COP)

4. The Asset Privatization Trust (APT)

سال، رقمی برابر با کسر بودجه دولت در سال ۱۹۸۶، به مبلغ ۱/۳ میلیارد دلار، بود. در آغاز سال ۱۹۹۰، اتحادیه تخصصی سازی داراییها، ارزش کل ۱۵۵ شرکت و بخش از ۵۵ شرکت از ۲۱۰ شرکت را ۱۲/۰۶ میلیارد یزو تعیین کرده بود. این مبلغ کل وامها و اجاره بهای را که ۲ میلیارد یزو تخمین زده می شد، شامل نمی شد. مجموع این مبلغ، تنها تأمین کننده ۵۰ درصد پروژه ۲۵ میلیارد یزوی قبلین بود که باید تا پایان برنامه پنجساله تخصصی سازی، در دسامبر ۱۹۹۱ حاصل می شد. اتحادیه تخصصی سازی داراییها در برابر دعوای دادگاهی متعدد و دیگر فعالتهای حقوقی که داراییهای باقیمانده به آن دچار بودند، خواستار تمدید دوره عمل خود، برای سالهای بعد از ۱۹۹۱ شد (Garcia, 1990).

۵. خلع ید از شرکتهای وابسته به دولت در سنگاپور

سنگاپور از زمان استقلال در سال ۱۹۶۵، به درجه بالایی از رشد اقتصادی دست یافته است و اغلب به عنوان الگویی برای دیگر کشورهای در حال توسعه مطرح بوده است. بیشتر این موفقیت، مرهون نظام کارایی اقتصادی دولت بوده است (Tan, 1975; Lee, 1976; Low, 1984; Ooi, 1986; Krause, 1987). هیأت توسعه مسکن^۱، از زمان شکل گیری خود در سال ۱۹۶۰، برای ۸۰ درصد از جمعیت سنگاپور، مسکن عمومی مناسب و ارزان فراهم کرده است. هیأت توسعه اقتصادی^۲ برنامه صنعتی کردن سنگاپور را با موفقیت رهبری کرده است. اقتصاد کشور، همه نیروی کار کشور را به کار گرفته و در حال حاضر در پهنی از صنایع، مانند ساختمان و کشتی سازی، به کارگران خارجی کشورهای همسایه وابسته است. دیگر هیأتها قانونی، چون هیأت منافع عمومی، اتحادیه جورونگ تاون و نله کام، برای صنایع این کشور، زیر بنای لازم را فراهم آورده اند.

شرکتهای وابسته به دولت، که عهده دار یک سلسله از فعالتهای اقتصادی گسترده هستند، پیش از این محرک توسعه صنعتی بوده اند. بیشتر این شرکتها را سه شرکت بزرگ مرکزی اداره می کنند. این

1. Housing Development Board (HDB)

2. The Economic Development Board (EDB)

شرکتها عبارتند از: تماسک هولدینگز، سرمایه گذاری شنگ لس (که اخیراً به تکنولوژیهای سنگاپور تغییر نام یافت) و ام ان دی هولدینگز. شرکتهای دولتی، چنان رقابت موقتی با بخش خصوصی داشته اند که موجب شد در سالهای اخیر، انتقادهای عمومی متوجه حضور مقتدرانه دولت در امور تجاری و صنعتی شود. دولت استدلال می کند که این شرکتها، براساس منطق اقتصادی فعالیت می کنند و تا زمانی که امتیاز ویژه ای دریافت نکرده اند و به خوبی با بخش خصوصی رقابت می کنند، وجودشان موجه است. دولت سنگاپور، نظام اقتصاد آزاد را، منتها با رویکرد دخالت فعالانه دولت در امور اقتصادی، برگزیده است. این نظام، نه تنها تشکلهای سستی دولت، یعنی دفاع، قانون و حفظ نظم را ایفا می کند و شالوده ای برای بخش خصوصی فراهم می آورد، بلکه فعالانه در فعالیتهای اقتصادی مشارکت دارد (OW, 1986).

عملکرد قابل توجه اقتصاد سنگاپور، در اواسط دهه ۱۹۸۰، زمانی که برنامه ریزان اقتصادی، سرگرم مسائل اولین رکود اقتصادی پس از استقلال بودند، کند شد. یک کمیته اقتصادی ویژه و بلند پایه تشکیل شد تا مشکلات و دورنمای درازمدت اقتصادی را بررسی کند، حوزه های جدید رشد را مشخص سازد و راهبردهای جدید ایجاد رشد اقتصادی را تعیین نماید.

نقش دولت در اقتصاد، یکی از عوامل کلیدی متعددی بود که مورد بررسی کمیته قرار گرفت. کمیته از همکاری شرکتهای وابسته به دولت، مانند خطوط هواپیمایی سنگاپور، بانک دی بی سی و دیگر شرکتهای قدر دانی کرد. از آنجایی که سنگاپور همیشه اقتصاد آزاد داشته است، تصمیم گرفته شد بخش خصوصی نقش رهبری خود را همچون گذشت ایفا کند. حال که دولت در نشان دادن نحوه اداره این شرکتها موفق بوده است، نباید منافع خود را محدود به آنها کند. کارکنان دولت باید وظیفه اصلی خود، یعنی اداره مملکت را انجام دهند و گرفتار اداره شرکتهای دولتی نباشند (Singapore, 1986).

در نتیجه توصیه های کمیته اقتصادی، کمیته ویژه خلق بد از بخش دولتی تشکیل شد تا شرکتهای وابسته به دولت را شناسایی و آماده واگذاری کند، برنامه زمانبندی شده ای برای واگذاری شرکتهای بریزد، و فرصتهای موجود برای وسعت و عمق بخشیدن به بازار بورس داخلی را شناسایی کند.

اساس فلسفه خصوصی سازی این بود که دولت از فعالیتهای اقتصادی صرف نظر کند، فعالیتهایی که دیگر لازم نبود بخش دولتی بر عهده بگیرد. خصوصی سازی، با در فهرست قرار دادن

شرکتهای تازه و واگذاری سهام بیشتری از شرکتهای موجود وابسته به دولت، بازار بورس سنگاپور را وسعت و عمق خواهد بخشید. کمیته توصیه کرده است که شرکتهای دولتی، تا حد امکان، خصوصی شوند. کمیته همچنین سیاست خصوصی سازی نیرومندی را با حرکتی کنترل شده، توصیه کرده است. پیشگامی در این کار، باید غیرمتمرکز باشد، یعنی شرکتهای دولتی خودشان باید برای خصوصی شدن آماده شوند و فرصتهای به وجود آمده را غنیمت شمارند (Singapore, 1987; Low, 1988; Ng, 1989; Tan, 1990).

۶. شرکتهای دولتی در تایلند

در تایلند، شرکتهای دولتی نقش مهمی در توسعه اقتصادی ایفا کرده‌اند. آنها بر بخشهای کلیدی، مانند انرژی، صنایع عمومی، حمل و نقل، ارتباطات و صنایع پتروشیمی تسلط دارند. آنها شرکتهای بزرگی مانند شرکت نفت تایلند و شرکت تولید برق تایلند را شامل می‌شوند. هر یک از این شرکتهای سالانه معادل ۱/۵ میلیارد دلار آمریکا درآمد داشته و به صورتی اساسی بخش انرژی اقتصاد را در کنترل دارند.

انتظار می‌رود شرکتهای دولتی نه تنها به هدفهای تجاری دست یابند، بلکه نقش اجتماعی هم ایفا کنند. این نقشهای متضاد، اغلب از نظر اقتصادی منجر به عدم کارایی می‌شوند. گرچه شرکتهای دولتی تحت نظارت عمومی دولتند، اما مستقیماً مشمول بودجه ملی نیستند. با وجود آنکه این شرکتهای موظفند طرحهای سرمایه گذاری و اجرایی سالانه خود را به هیأت ملی توسعه اقتصادی و اجتماعی ارائه دهند، مکانیزم کنترل و هدایت آنها، جز در مورد نرخ گذاری، سختگیرانه نیست. در واقع شرکتهای دولتی، به صورت نسبی خودمختارند.

نظر به آگاهی روزافزون نسبت به تأثیر شرکتهای دولتی بر اقتصاد، کارایی مدیریت آنها مورد توجه قرار گرفته است. دولت و مؤسسات بین‌المللی وام دهنده، در پی کشف راههایی هستند که آنها را در برابر تأثیر بازار، قادر به واکنش کنند. شکلهای مختلف خصوصی سازی مورد تبادل نظر قرار گرفته است تا میزان کارایی آنها را افزایش دهد.

دولت، به منظور بالا بردن سطح کارایی شرکت‌های دولتی، کمیته ملی شرکت‌های دولتی را به وجود آورد تا نظارت خود را بر آنها بیشتر کند. پس از آن، دولت اعلام کرد به حمایت از شرکت‌های عام المنفعه ادامه خواهد داد، ولی شرکت جدیدی تأسیس نخواهد شد و شرکت‌های فعلی نیز برای رقابت با بخش خصوصی گسترش نخواهند یافت. شرکت‌های غیرکارا، تعطیل خواهند شد. پیشنهاد شد که شرکت‌های موجود، برای بالا بردن سطح کارایی خود، برنامه‌های خصوصی سازی را، مانند واگذار کردن مدیریت، اجاره دادن یا تعطیل کردن واحدهای زیانده، ارائه دهند (Pakkasom, 1985; Krongkaew, et al., 1988, p.91).

یکی از حوزه‌های کلیدی که برای خصوصی کردن پیشنهاد شده است، نظام حمل و نقل تایلند است که شامل حمل و نقل زمینی، هوایی و دریایی است. همچنین دولت چند مورد از صنایع زیانده دولتی را تعطیل کرد. از جمله آنها، صنایع گونی بافی، کاغذ سازی و حفاری معادن بود.

شرکت‌های دولتی، پیش از بحران نفت در سال ۱۹۷۳، از بودجه دولت استفاده نمی‌کردند، بلکه در منافع خزانة دولت سهیم بودند. برای مثال، در سال ۱۹۷۳، جریان خالص پول نقد، ۴۷ درصد کل سرمایه گذارها بود. در نتیجه بحران نفت، هزینه تولید، به ویژه در صنایعی که سوخت فراوانی مصرف می‌کردند، افزایش یافت. چون اصلاحی در درآمدهای گمرکی صورت نگرفت، جریان خالص پول نقد ناگهان به ۱۷ درصد سرمایه گذارها کاهش یافت. بیشتر شرکت‌های دولتی وابسته به نفت، مجبور به استقراض، حتی از منابع مالی خارجی شدند. در اوایل دهه ۱۹۸۰، بدهیهای خارجی تصویب نشده همه شرکت‌های دولتی، در حدود نصف کل بدهی خارجی تایلند بود.

به دلیل نبود روش نظارت مستقیم، مشکل می‌توان معین کرد که عملکرد ضعیف مالی، تا چه حد به بحران نفت، شرایط اقتصادی، کنترل قیمت‌ها، یا مدیریت ناکارا مربوط بوده است.

دولت، در سال ۱۹۸۶، در تلاش برای فعال کردن برنامه‌های خصوصی سازی، نحوه فعالیت تمام شرکت‌های دولتی زیانده را مورد مطالعه مجدد قرار داد. روند خصوصی کردن، با اعتراضات شدیدی از سوی اعضای اتحادیه شرکت‌های دولتی مواجه شده است. آنها می‌ترسند مبادا این طرح، امنیت شغلی، دستمزد و دیگر منافع ایشان را مورد تهدید قرار دهد (Ingavata, 1989).

۷. مسائل و مشکلات خصوصی سازی

اندونزی

در اندونزی، به رغم فشار اقتصادی تیرومندی که برای بهبود عملکرد شرکتهای دولتی، بر دولت وارد می شود، هنوز مخالفانهای قابل توجهی، هم در داخل دولت و هم بیرون آن، باقی مانده است که تلاش دارد نقش دولت را در کنترل اقتصاد کم اهمیت جلوه دهد. این مخالفان، از سوی کسانی ابراز می شود که معتقدند شرکتهای دولتی وسیله ای است که دولت با آن به هدفهای گوناگونی مانند تثبیت قیمتها، ایجاد شغل، پیشبرد توسعه منطقه ای و مهار صنایع راهبردی، دست می یابد. افراد دیگری هم هستند که شرکتهای دولتی را وزنه لازمی در برابر بخش خصوصی می بینند که شرکتهای جنبی اندونزیایی و سرمایه گذاران خارجی بر آن حکومت می کنند (Pangestu and Habir, 1989, p. 234).

همچنین نبوه یک بازار سرمایه فعال و زنده از موانع طرح خصوصی سازی است. علاوه بر آن، سرمایه خریداران بالقوه داخلی، اندک است. فروش احتمالی شرکتهای دولتی به شرکتهای بزرگ جنبی اندونزیایی و دیگر طرفهای مطلوب نمی تواند موجب بروز مسائل حساس سیاسی شود. یک مانع مهمتر برای بافتن خریداران بالقوه بی اعتمادی سرمایه گذاران به بازار سرمایه، و همچنین عدم درک عملکرد این بازار و امکان کسب سود، مانند سود سرمایه، از آن است. حل این مسائل، زمان می خواهد (Pangestu and Habir, 1989, p. 234).

مالزی

یکی از هدفهای مشخص خصوصی سازی در مالزی، کاهش نقش دولت در فعالیتهای مستقیم اقتصادی است. روند کار، بیش از آنچه به نظر می رسد، پیچیده است. این پیچیدگی را می توان با نگرش بر نحوه تحول جامعه مالزی و رابطه آن با توسعه اقتصادی، به خوبی دریافت. دولت در توسعه اقتصادی مالزی، سهم بسزایی داشته است. به ویژه تحت سیاست جدید اقتصادی این سهم مشهودتر است. فقرزدایی و تجدید ساختار جامعه، مداخلات زیادی را ضروری ساخته است. توسعه سرمایه در مالزی، اهمیت یک مجموعه ارتباطی بین جهان سیاست،

دیوانسالاری و تجارت را آشکار می سازد. بسیاری از رهبران سیاسی، هم منافع تجاری شخصی و هم منافع تجاری دولتی دارند. در مورد منافع نوع دوم باید گفت این منافع مربوط به سهامی است که احزاب سیاسی همچون "سازمان ملی اتحاد مالای"، "اتحادیه مالزیایی چینی" و "کنگره مالزیایی هندی"، در بخش خصوصی دارند. هر یک از این سه عضو ائتلاف دولتی، دارای شرکتهای بزرگ و فراگیر، با هدفهای متعدد و منافع تجاری وسیع هستند. مثلاً یکی از سهامداران بزرگ ایستگاه جدید تلویزیون خصوصی کانال ۳، "گروه فلیت" است که خود در حقیقت، تحت مالکیت "سازمان ملی اتحاد مالای" قرار دارد.

تعیین اینکه معدوده بخش دولتی کجا تمام می شود و معدوده بخش خصوصی از کجا آغاز می شود، مشکل است. روابط شخصی، انتقادی و نهادی از یک سو و دولت از سوی دیگر، در بسیاری از زمینه ها با اقتصادکنش متقابل دارند. در این مجموعه سیاسی-دیوانسالارانه، هدف خصوصی سازی احتمالاً بیشتر تجدید نظر در ترتیبات قدرت اقتصادی و سیاسی است، تا ایجاد تغییری اساسی در ترکیب این مجموعه (Craig, 1988, p. 257).

یکی از هدفهای خصوصی سازی، حمایت از سیاست جدید اقتصادی است. این مسئله، مشارکت فزاینده با مینیوترا (bumiputera) را در ایجاد موازنه در بخش خصوصی نوین، می طلبد. این امر به معنای آن است که شرکتهای "بامینیوترا" باید در قبول مسئولیت شرکتهای دولتی، نسبت به دیگران حق تقدم داشته باشند (Toh, 1989). به علاوه، این امر بیانگر آن است که طرح خصوصی-سازی مجبور است از میان گروه بسیار کوچکی درون یک جامعه قومی ویژه، دست به انتخاب بزند (Puthuchear, 1987, p.6).

برخی عقیده دارند مشارکت شرکتهای دیگری غیر از "بامینیوترا" نیز مؤثر و متصفانه است. وجود عنصر غیر بامینیوترا و مشارکت آنها با شرکتهای "بامینیوترا"، باعث می شود شرکتهای نخستین، بتوانند در امر سرمایه گذاری و نشان دادن مهارت در تأسیس شرکت، کمک کنند و در جریان عمل، طرحها را حتی از سطح کارایی بالاتری برخوردار سازند (Fong, 1989, p. 81).

یکی از هدفهای خصوصی کردن، ارتقای سطح رقابت و کارایی است. معلوم نیست پس از خصوصی سازی، رقابت به وجود بیاید. گاهی ماهیت کارکرد، مثلاً ارسال محموله های پستی به مناطق روستایی، به وجود آمدن رقابت را غیرممکن می کند. در موارد دیگری مانند تأسیس

فرستنده جدید تلویزیون خصوصی کانال ۳، برداشت عمومی این است که رقابت حاصل از وجود این فرستنده، باعث بهبود شبکه‌های تلویزیونی دولتی شده است (Milne, 1986, p. 21).

فیلیپین

در فیلیپین، اجرای طرح‌های خصوصی‌سازی، در پشت حصار مقاصد اعلام شده، به بند کشیده شده است. ثابت شده که تمایل به سرمایه‌گذاری، کمتر از حد مورد انتظار بوده است. اتحادیه خصوصی‌سازی داراییها، در سال ۱۹۹۰، ۲۱۰ مورد از داراییها را که ۱۲ میلیون پزو ارزش داشت، فروخت. این مبلغ، تنها ۵۰ درصد درآمد پیش‌بینی شده بود (Garcia, 1990).

مشکلات تکنیکی اجرای کار بسیار فراوان بود. ارزشیابی، ممیزی، فراهم آوردن زمین حقوقی مناسب برای فروش داراییها، طبقه‌بندی بدهی بدهکاران گوناگون و سر و سامان دادن به امور مربوط به سلب حق اقامه دعوا، از جمله این مشکلات بود. با توجه به اینکه اتحادیه خصوصی‌سازی داراییها، کارشناس مالی و حقوقی نداشت تا مقدمات فروش داراییها را فراهم کند، مجبور شد با مشاوران دیگری قرارداد ببندد.

بحث بر سر اینکه دقیقاً چه کسی باید مسئول انجام وظایف گوناگون مربوط به خصوصی‌سازی باشد، ادامه یافته است. برخی از این مباحث، جنگ‌های قدرت رایج در نظام دیوانسالاری بودند، اما دیگر مباحث، منعکس‌کننده اختلاف‌های اساسی درباره این مسئله بود که داراییها چگونه باید ارزشیابی شوند. کمیسیون رسیدگی مدعی بود که مشول ارزیابی حسابهاست. در حالی که اتحادیه خصوصی‌سازی داراییها و بانک جهانی، ارزیابی خارجی را پیشنهاد می‌کردند.

چنین موقعیتهایی، بحرانی اساسی برای عملیات خصوصی‌سازی به وجود آورد. پذیرش اینکه بازار سهام را به قیمت ارزاتر به فروش برساند سریعترین راه واگذاری داراییها بود، ولی از نظر سیاسی در معرض این انتقاد قرار داشت که سرمایه‌ها را به باد می‌دهد. اگر دولت در جهت ارزشیابی داراییها، یا منع معاملات خاصی گام برمی‌داشت، ناگزیر باعث برخورد بین خریداران بالقوه می‌شد، اعتراضات سیاسی بروز می‌کرد و اعتبار برنامه در بین سرمایه‌گذاران، به مخاطره می‌افتاد (Haggard, 1988, p. 108).

موانع سیاسی هم برنامه را تهدید می‌کرد و حتی اگر شرایط اقتصادی به کمال مطلوب رسیده و

مشکلات تکنیکی حل شده بودند، باز هم موانع سیاسی به جای خود باقی بود. در داخل دولت و خود شرکتهای دولتی، مخالفتهای جدی با شیوه و هدف خصوصی سازی وجود داشت. مثلاً شرکتهای بزرگ دولتی، مایل نبودند بنگاههای سودآور وابسته به خود را بفروشند، چنانچه در مورد شرکت ملی نفت فیلیپین، چنین وضعیتی پیش آمد. این مسئله، به منزله حمایت از حوزه منافع بود، چراکه شرکتهای تابعه برای شرکتهای مادر، درآمد قابل توجهی کسب می کردند (Godinez, 1989, p.280).

به علاوه، برنخورد رهایی بر سر این مسئله به وجود آمد که کدام گروه از بخش خصوصی اجازه خواهد یافت دارایی شرکتها را تصاحب کند و شرایط این تصاحب چیست، مهمترین سؤالات مورد منازعه، پیرامون ادعاهای گروههای داخلی رقیب، به ویژه از سوی مالکان پیشین، دور می زد. حساسیت شدیدی وجود داشت که دوستان مارکوس و باندهای آنها نباید اجازه یابند شرکتهای خصوصی شده را خریداری کنند (Haggard, 1988, P. 108).

مشکل دیگر، به نیازهای مالی مربوط است. بازار سرمایه داخلی قادر نیست وجوه مورد نیاز برای خرید داراییها را فراهم سازد. با رسوایی "دوی لی" در سال ۱۹۸۱ و بحران موازنه پرداختها در سال ۱۹۸۳، بازار بورس خود را از دست داد و اعتماد عمومی به نظام مالی، سلب شد. اما در سال ۱۹۸۶، اطمینانی در بازار بورس و تحرکی در اقتصاد به وجود آمد. هرگاه روند خصوصی سازی، در پیرامون سیاستهای سنجیده و همزمان، با هدف افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی و سرمایه گذاری مجدد شکل گیرد، می توان تأمین بودجه آن را از طریق بازار سرمایه شتاب بخشید (Godinez, 1989, p. 283).

سنگاپور

در مورد سنگاپور، یکی از مسائل عمده ای که مورد توجه کمیته خلع ید بخش دولتی قرار داشت این بود که نحوه جانشینی مدیران شرکتهای دولتی پس از اتمام طرح خصوصی سازی، به چه صورت در خواهد آمد. دولت، از طریق هیأتهای قانونی، مانند اتحادیه جورونگ تاون، هیأت منافع عمومی، و تله کام، زیربنای عالی و خدمات لازم را فراهم آورده است. از میان سه شرکت مادر، یعنی تماسک، تکنولوژیهای سنگاپور و ام ان دی هولدن پنکز، مشارکت دولت در شرکتهایی

چون خطوط هواپیمایی سنگین به بانک دی بی اس، گروه شرکت‌های کیپل و خطوط نپتون آرینست برجسته تر بوده است. بعد است که یک گروه واحد از سرمایه‌گذاران خصوصی، بنخواهد به گونه‌ای وسیع درگیر مسئله شود. علاوه بر عملکرد خوب این شرکتها، نباید به خاطر نبود رهبری و حمایت، تنزل یابد. کمیته توصیه کرده است مدیران جدید بخش خصوصی به هیأت مدیره شرکت‌های دولتی راه یابند، تا پس از کناره‌گیری کارکنان دولتی، بتوانند رهبری را بر عهده بگیرند.

کمیته، خصوصی سازی هیأت‌های قانونی مانند اتحادیه چورونگ تاون، شرکت بندر سنگاپور، هیأت منافع عمومی، شرکت سخن پراکنی سنگاپور، تله کام، و شرکت هواپیمایی کشوری سنگاپور را نیز مورد توجه قرار داده است. چون بیشتر این شرکتها، انحصاراتی هستند که خدمات اساسی ارائه می‌دهند، طرح خصوصی سازی آنها، تنها پس از بررسی مسائلی مهم و تعیین ضوابطی اطمینان بخش می‌تواند اجرا شود. این مسائل، شامل تضاد منافع احتمالی بین سهامداران و مصرف‌کنندگان، و صدمت مالکان خارجی و داخلی شرکت‌های انحصاری است. کمیته پیشنهاد کرده است در صورت خصوصی شدن هیأت‌های قانونی، مالکیت آنها باید تا سر حد امکان در بنامه توزیع شود.

در نتیجه گفتگ‌های وسیع و توصیه‌های ویژه کمیته، می‌توان امیدوار بود تعداد بیشتری از شرکت‌های وابسته به دولت خصوصی شوند و در سالهای آینده، بتوان نام آنها را در فهرست سازمان بورس سنگاپور یافت. 'مجمع معامله گران بورس' و همه سرمایه‌گذاران، از این حرکت استقبال خواهند کرد. مرکز بورس سنگاپور، در مقایسه با دیگر مراکز مالی جهان، تا حدودی کوچک است. ارائه سهام شرکت‌های بیشتر، به توسعه بازار بورس داخلی کمک خواهد کرد.

تایلند

سرعت روند خصوصی سازی در تایلند، با مخالفت شدید اتحادیه‌های صنفی مبارزه‌جو، که چندین اعتصاب در مخالفت با روند خصوصی سازی به راه انداخته‌اند، کاهش یافته است. این اتحادیه‌ها، کمیته‌ای تشکیل داده‌اند تا نهضت خصوصی سازی را که دولت بنیانگذار آن بود، تحت نظارت خود درآورند. کارگران از اینکه ممکن است پس از خصوصی سازی، برخی از آنها، به خاطر کاهش هزینه‌ها، از کار اخراج شوند واهمه دارند. ممکن است آنها مزایایی را که اکنون به عنوان کارکنان

شرکتهای دولتی از آن بهره‌مند هستند، از دست بدهند. رهبران اتحادیه‌ها نیز گمان می‌کنند که دولت از طرح خصوصی سازی، برای تضعیف موقعیت آنها استفاده می‌کند (Ingavata, 1989, p. 332). به علاوه، روند خصوصی سازی با حضور گروههای ذی نفع متعددی که با شرکتهای دولتی در ارتباط هستند، پیچیده‌تر شده است. مدیران می‌ترسند منافع حاشیه‌ای را که در حال حاضر از آن بهره‌مند هستند، از دست بدهند. ممکن است روابط آنها با کارپردازان فعلی به هم بخورد (ngavata, 1989, p. 334). نسل مدیران قدیمی نیز با خصوصی سازی مخالف هستند، زیرا نمی‌خواهند در برابر کسانی مشغول باشند که خود زمانی به آنها فرمان می‌راندند. عاقبت مردم هم از این وحشت دارند که ببینند منافع عمومی و ارائه خدمات، در دست باندهای با نژودی است که تنها بازار را در نظر می‌گیرند. دولت برای اجرای طرحهای خصوصی سازی باید این اطمینان را به وجود آورد که این طرحها به سود همگان است و هیچ کس را تهدید نمی‌کند و دلیلی برای بی‌اعتمادی وجود ندارد روزی روشن خواهد شد این گونه حوادث، تنها به تلاشهای آینده برای خصوصی سازی صدمه خواهد زد (Viravan, 1989, p. 299).

در عین حال، یک سنجش عقاید از مجریان بلند پایه تأییدی نشان داد که خصوصی سازی ر نمی‌توان صرفاً یک راهبرد رهبری شده از سوی دولت تلقی کرد. هیچ طرح خصوصی سازی، بدون حضور بخش خصوصی، به ویژه بانکها، مؤسسات مالی و بازار بورس، نمی‌تواند موفقیتی به دست آورد. اگر منافع این گروهها، با منافع دولت تضاد داشته باشد، امکان موفقیت طرح شدیداً کاهش خواهد یافت. این بررسی، بر لزوم پرورش مدیران حرفه‌ای تأکید کرد، یعنی فضایی که در آن مشارکت بخش خصوصی ارزشمند است (Swierczek, 1988).

۸. نتیجه گیری

اکثر کشورهای که در بالا مورد بحث قرار گرفتند، نقش خود را در زمینه مسائل اقتصادی، مورد کنکاش دوباره قرار می‌دهند. این کشورها، در روند خصوصی سازی، در پی یافتن این نتیجه هستند که ببینند در چه نوع فعالیت اقتصادی بهتر است دخالت کنند و وسعت این دخالت چقدر باید باشد اکثر دولتها در انتخاب روشهای خصوصی سازی، ترجیح می‌دهند سهام بخشی از صنایع خود را

بفروشد، مؤسسات دولتی را به شرکتهای بزرگتر اجاره دهند، یا با واگذار کردن مدیریتها، نظرات کارشناسان بخش خصوصی را به کار بگیرند. بدین ترتیب، آنها مطمئن خواهند بود تصمیمات مشترکی که اتخاذ می‌شود، همسو با سیاست کلی دولت است.

دولتها همچنین، بنا به دلایل سیاسی، نگران رفاه کارکنانی هستند که خصوصی سازی وضعیت آنها را تحت تأثیر خود قرار داده است. دولت مالزی، در قانون حقوق و دستمزدها اصلاحاتی صورت داد تا به کارکنان دولت این اطمینان را بدهد که آنها پس از اجرای طرح خصوصی سازی، منافع خود را از دست نخواهند داد. دولت تایلند، چندین طرح خصوصی سازی را به منظور از بین بردن ترس اتحادیه‌های صنفی، مسکوت گذاشت.

۹. امکانات بالقوه همکاری بین کشورهای عضو آسه آن

آسه آن، به عنوان یک گروه اقتصادی، نماینده بازاری با سیصد میلیون نفر جمعیت است. کشورهای عضو آسه آن، در زمره کشورهای آسیایی هستند که به سرعت در حال توسعه بوده و این توان را دارند که گروه بعدی کشورهای تازه صنعتی شده باشند. این کشورها، ماهیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متمایزی دارند. با وجود آنکه سرعت رشد اقتصادی در این کشورها متفاوت است، ولی از نظر سیاستهای اقتصادی، مانند خصوصی سازی، مقررات زدایی و آزاد کردن بازار، زمینه‌های مشترکی دارند.

بیشترین مشارکت اقتصادی را بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران خارجی دارا بوده‌اند، اعضای گروه آسه آن، که زمان شکل‌گیری آن به بیست سال پیش بازمی‌گردد، در طرحهای مختلف صنفی، با یکدیگر همکاری داشته‌اند. به نظر می‌رسد بخشهای دارای تکنولوژی پیشرفته، مانند تکنولوژی ارتباط از راه دور، جزئی از هدفهای احتمالی خصوصی سازی توأم با همکاری باشد. با توجه به آنکه این بخش از تکنولوژی، وارداتی است و سود سرشاری دارد، سرمایه‌گذاران خارجی، این فرصت را برای سرمایه‌گذاری مشترک با سرمایه‌گذاران داخلی، مستقیم خواهند نمود. این سرمایه‌گذاران، ممکن است از دیگر کشورهای عضو آسه آن باشند، چرا که پروژه‌هایی چون پروژه ارتباطات ماهواره‌ای برای ارتباط از راه دور در داخل کشورهای عضو آسه آن، امکانات بالقوه

خوبی برای جلب همکاریهای منطقه‌ای دارند.

می‌توان امید داشت بخش خصوصی در این کشورها، در نتیجه خصوصی سازی نقش مهم و فزاینده‌ای ایفا نماید. دولت‌ها هم دریافته‌اند یکی از نیروهای عمده خصوصی سازی، وجود توان مالی است. در حال حاضر، اگر قرار باشد طرحهای خصوصی سازی، در مقیاسی بزرگ، به اجرا درآیند، اکثر بازارهای بورس داخلی قادر نیستند منابع مالی عظیم مورد نیاز را فراهم کنند. بازارهای بورس جاکارتا و اوراق بهادار تایلند اخیراً تجدید فعالیت نموده‌اند تا بتوانند فهرستهای جدیدی از سهام را جذب کنند. دولت مالزی، شرکتهای داخلی خریدار و فروشنده سهام را تشویق می‌کند سرمایه خود را افزایش دهند تا بتوانند خود را برای ایفای نقش مهمتری آماده نمایند.

شارکت بانکهای تجاری خارجی، ممکن است بخشی از مشکل بودجه را بر طرف کند. آنها، دانش تخصصی مورد نیاز را، به ویژه از منبع سرمایه گذاران نهادی، تأمین خواهند کرد. سنگاپور، به عنوان یک مرکز مالی بین‌المللی خواهد توانست برای ارائه خدمات به منطقه "آسه آن"، دانش تخصصی مورد نیاز را جذب کند. مؤسسات بین‌المللی اعطا کننده وام، مانند بانک جهانی، بانک توسعه آسیا و نمایندگیهای آنها، با تأمین بودجه پروژه‌های عام المنفعه بزرگ، یا پروژه‌های مشابه، ممکن است بتوانند نقش مثبتی ایفا کنند.

منابع

- ABDUL AZIZ, Abdul Rahman. 1986. The privatization of MAS. In *Federation of Malaysian Manufacturers Forum 1986*. Kuala Lumpur: Federation of Malaysian Manufacturers, pp. 63-67.
- ABROMEIT, H. 1989. International perspectives: British privatization policy. In THYNNE, I. and ARIFF, M. (eds). *Privatization: Singapore's experience in perspective*. Singapore: Longman, pp. 143-165.
- ASHER, M. 1989. An economic perspective. In THYNNE, I. and ARIFF, M. (eds). *Privatization: Singapore's experience in perspective*. Singapore: Longman, pp. 59-82.
- Business Times*, 23 January 1990; 3 May 1990.
- COOK, P. and KIRKPATRICK, C. (eds). 1988. *Privatization in less developed countries*. New York: St Martin's.
- CORRIAS, A. 1990. The IRI formula for privatization. *Public Enterprise*, vol. 10, no. 1. pp. 139-143.
- CRAIG, J. 1988. Privatization in Malaysia: past trends and future prospects. In COOK and KIRKPATRICK (eds). 1988, pp. 248-258.
- LONG, C. O. 1989. Malaysia: in pursuit of newly industrializing economy status. *Asian Development Review*, vol. 7, no. 2, pp. 68-87.

- RCIA, R. T. 1990. The APT privatization coreboard. *Philippines Yearbook 1990*. Manila: the Fookien Times, p. 100.
- RNER, M. 1984. Public enterprise in Thailand. In RAMANADHAM, V.V. (ed). 1984. *Public enterprise and the developing world*. London: Room & Helm, pp. 14-27.
- DINEZ, Z.F. 1989. Privatization and deregulation in the Philippines. *ASEAN Economic Bulletin*, Special Focus, vol. 5, no. 3, March, pp. 259-289.
- GGARD, S. 1988. The Philippines: picking up after Marcos. In VERNON, R. 1988. *The Promise of Privatization: A Challenge for US Policy*. U.S. Council on Foreign Relations, pp. 91-121.
- JAVATA, P. 1989. Privatization in Thailand: slow progress admits much opposition. *ASEAN Economic Bulletin*, Special Focus, vol. 5, no. 3, March, pp. 319-335.
- KAUSE, L. 1987. The Government as entrepreneur. In KRAUSE, L., KOH, A. T., and LEE, Y. 1987. *The Singapore economy reconsidered*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 107-127.
- MONGKAEW, M., MONGKOLSAMA, D., and SAMAKOSES, V. 1988. *Financing public sector development expenditure in selected countries*. Manila: Asian Development Bank.
- WONG, S. Y. 1976. Public enterprise and economic development in Singapore. *Malayan Economic Review*, vol. 21, no. 2, pp. 49-73.
- LI, Guoquan. 1987. Problems in the reform of ownership relations in China. In WARNER, M. (ed). 1987. *Management Reforms in China*. London: Frances Pinter Publishers, pp. 165-175.
- WONG, Linda. 1984. Public enterprises in Singapore. In YOU, P.S. and LIM, C.Y. (eds). 1984. *Singapore: Twenty Five Years of Development*. Singapore: Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao, pp. 253-287.
- WONG, Linda. 1988. Privatization in Singapore. In COOK and KIRKPATRICK. 1988, pp. 259-281.
- MAHATHIR, M. 1984. Malaysia incorporated and privatization: its rationale and purpose. In MOHD. NOR, Abdul Ghani, et al. (eds). 1984. *Malaysia Incorporated & Privatization: Towards National Unity*. Malaysia: Pelandok Publications, pp. 1-8.
- Malaysia. 1985. *Guidelines on Privatization*. Prime Minister's Office, Economic Planning Unit.
- MANASAN, R.G., AMATONG, J., and BELTRAN, G. 1988. The public enterprise sector in the Philippines: economic contribution and performance, 1975-1984. *Public Enterprise*, vol. 8, no. 4, pp. 339-351.
- MILNI, R. S. 1986. Privatization in Malaysia. *Far East Asia Business Review*, vol. 5, no. 1, January, pp. 21-24.
- NANKANI, H. 1988. *Techniques of privatization of state-owned enterprises*, vol. II. Selected Country Case Studies, Washington, DC: The World Bank, pp. 62-92.
- New Straits Times*. 1988. 22 October.
- NG, C.Y. 1989. Privatization in Singapore: divestment with control. In NG and WAGNER (eds). 1989, pp. 290-318.
- NG, C.Y. and WAGNER, N. (eds). 1989. *ASEAN Economic Bulletin*, Special Focus, vol. 5, no. 3, March.
- OOI, G.T. 1990. Philippines: learning the art of survival. *Asian Business*, January, pp. 52-54.
- OW, C.H. 1986. The role of Government in economic development. In LIM, C.Y. and LLOYD, P. (eds). *Singapore: resources and growth*. Singapore: Oxford University Press, pp. 221-267.
- PANGESTU, M. and HABIR, A.D. 1989. Trends and prospects in privatization and deregulation in Indonesia. *ASEAN Economic Bulletin*, Special Focus, vol. 5, no. 3, March, pp. 224-241.
- PAKKASEM, Phisit. 1985. The experience of Thailand. In *Privatization: policies, methods and procedures*. Manila: Asian Development Bank.
- PUTHUCHEARY, M. 1987. *An assessment of the privatization guidelines with reference to objective*

- setting. Paper presented at the National Conference on Privatization, 26-27 October, Kuala Lumpur, Malaysia.
- RADIN, Soenarno Al-Haj and ZAINAL, Aznam Yusof. 1985. The experience of Malaysia. In *Privatization: policies, methods and procedures*. Manila: Asian Development Bank, pp. 215-236.
- REDWOOD, J. 1987. Privatization: the case of Britain. In HANKE, S.H. (ed). 1987. *Privatization and Development*. California: International Center for Economic Growth and Institute for Contemporary Studies, pp. 181-188.
- SFEWYN, M. 1990. Indonesia: struggling to come of age. *Asian Business*, February, pp. 32-34.
- SIMANDIUNTAK, D.S. 1987. Performance of public sector enterprises: the Indonesian case. *Indonesian Quarterly*, vol. 16, no. 2, pp. 227-242.
- Singapore. 1986. Ministry of Trade and Industry. *The Singapore economy: new directions*. Report of the Economic Committee.
- Singapore. 1987. The Public Sector Divestment Committee. *Report*.
- SIKORSKI, D. 1989. Competitive advantages of state-owned enterprises: comparative case studies of national and private companies in Singapore. *Public Enterprise*, vol. 9, no. 1, pp. 65-88.
- SWIERCZEK, F.W. 1988. Privatization, policy and market issues: an example from Thailand. *Public Enterprise*, vol. 8, no. 3, pp. 211-219.
- TAN, C.H. 1975. The public enterprise as a development strategy: the case of Singapore. *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 46, no. 1, pp. 61-85.
- TAN, C.H. 1990. Privatization in Singapore: the success of public sector management. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 3, no. 1, pp. 47-57.
- TOH, K. W. 1985. Privatization in Malaysia: restructuring, or efficiency. *ASEAN Economic Bulletin*. Special Focus, vol. 5, no. 3, March, pp. 242-258.
- VELJANOVSKI, C. 1987. *Selling the State: privatization in Britain*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- VICKERS, J. and WRIGHT, V. (eds) 1988. The politics of privatization in Western Europe. *West European Politics*. Special Issue, vol. 11, no. 4.
- VIRAVAN, Amnuay. 1989. Privatization reconsidered. *Bangkok Bank Monthly*, vol. 30, no. 7, July, pp. 297-299.
- WILSON, M. 1991. Going private, going nowhere. *Billion*, April, pp. 24-29.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 فصلنامه علمی-پژوهشی
 مطالعات علمی و پژوهشی
 شماره ۱۰، زمستان ۱۳۸۸

فصلنامه علمی-پژوهشی
 مطالعات علمی و پژوهشی
 شماره ۱۰، زمستان ۱۳۸۸
 انتشارات دانشگاه تهران