

# تجربه خصوصی‌سازی در شماری از کشورها موفقیت آمیز بوده است

اشاره:

خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و واحدهای تولیدی - خدماتی وابسته به دولت و واگذاری آنها به مردم و سرمایه‌گذاران خصوصی فقط با هدف تغییر مالکیت و کسب منابعی برای دولت صورت نمی‌گیرد، بلکه به عقیده کارشناسان اقتصادی، هدف از خصوصی‌سازی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و افزایش قدرت رقابت‌پذیری آنهاست.

تصدی دولت بر عرصه وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی، افست کارایی و توان رقابت بنگاه‌های دولتی را سبب شده، به گونه‌ای که انگیزه برای کاهش هزینه و قیمت تمام شده وجود ندارد و منافع مصرف‌کنندگان را به خطر می‌اندازد. به عبارت دیگر تخصیص بی‌بینه منابع را دچار انحراف ساخته و اتلاف آنها را به دنبال دارد.

روند خصوصی‌سازی در کشورهای جهان از چند دهه پیش آغاز شد و پس از فروپاشی شوروی سابق در بلوک شرق نیز گسترش یافت. بنگاه‌های اقتصادی در کشورهایی که خصوصی‌سازی را دنبال کرده و عملی ساخته‌اند، توانسته‌اند به قدرت رقابت بیشتری دست یابند و مسیر توسعه و جذب سرمایه و فناوری را پیموده‌اند.

در این مقاله نگاهی به خصوصی‌سازی در چند کشور جهان داریم.

اروپا تنها در این کشور اتفاق افتاده، موج خصوصی‌سازی از اواخر دهه ۱۹۷۰ شروع شد و به تدریج به دیگر کشورهای اروپایی نیز سرایت کرد. پس از خاتمه دومین جنگ جهانی، در بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، دولت‌های کارگری بر سر کار آمد و بسیاری از صنایع را ملی کرد. اما دولت انگلستان در سال ۱۹۷۹ انحصار ارستقادات، هواپیمایی، کشتی‌سازی، صنعت نفت و بسیاری از صنایع را که در اختیار داشت، برداشت. عملکرد کلی

با وجود آن که در کشورهای اروپایی نتیجه شرایط و مقتضیات خاص سیاسی - اقتصادی آنها بوده، در کشورهای در حال توسعه با توجه به شرایط سیاسی - اقتصادی آنها با احتیاط انجام شده است، زیرا که بی‌احتیاطی در خصوص جنبه‌های خصوصی‌سازی می‌توانسته عواقب زیسان‌باری در برداشته و حتی مزیت‌های اقتصادی آنها را از بین ببرد. در انگلستان که بیش از ۵۵ درصد فعالیت‌های خصوصی‌سازی در قاره

خصوصی‌سازی در چند دهه گذشته، ابزاری برای نیل به اهداف اقتصادی مختلف در پیش از یکصد کشور جهان بوده است که با نظام‌های مختلف اقتصادی آن را به مرحله اجرا در آورده‌اند.

بررسی روند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این روند در هر کشور با توجه به شرایط بومی و نیازهای منطقه‌ای آن صورت گرفته و تقریباً تجربه هر کشور برای خودش اختصاصی است.

شرکت‌های دولتی در این کشور در آن زمان بسیار ضعیف و در پاره‌ای موارد زیان‌ده بود.

بازده اندک سرمایه‌گذاری، کارآیی پایین، هزینه بالا، روابط نادرست کار، استفاده ناکارآمد از منابع و ارائه خدمات با کیفیت نازل از خصوصیات ماحصل فعالیت شرکت‌های دولتی انگلیس بود. ماهیت کنترل دولتی سبب شد که عملکرد بنگاه‌های دولتی تابع اهداف سیاسی حزب حاکم باشد و منافع اقتصادی کوتاه و بلندمدت نادیده گرفته شود.

استقراض شرکت‌های دولتی با معیارهای بازار ارزیابی نمی‌شد و در نتیجه کارآیی در مجموعه فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی در سطح نازلی بود. اهداف خصوصی‌سازی در انگلستان در سه گروه خزانه‌داری، کارآیی و سیاسی تقسیم می‌شد و در نتیجه بهبود کارآیی، کاهش استقراض شرکت‌های دولتی، افت مداخله دولت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بنگاه‌های اقتصادی، گسترش مالکیت (سهام)، تشویق مالکیت کارکنان در سهام شرکت و مقابله با اقدامات اتحادیه‌های کارگری را دنبال می‌نمود.

در دوران نخست‌وزیری ادوارد هیت (سال ۱۹۷۰) اولین نشانه‌های خصوصی‌سازی در انگلستان مشاهده شد و تعدادی از خانه‌های عمومی و مؤسسه مسافرتی کوک (متشرکتند) چک‌های مسافرتی) به بخش خصوصی واگذار شد. در سال ۱۹۷۱ دولت برای جلوگیری از ورشکستگی شرکت رولزرویس آن را در اختیار

گرفت، اما سه سال بعد بخش تولید خودرو این شرکت به بخش خصوصی (در بورس) واگذار شد، اما بخش تولید موتور آن تا سال ۱۹۸۷ در انحصار دولت ماند.

نقطه عطف خصوصی‌سازی در تاریخ اقتصادی انگلستان که از وقایع منحصر به فرد در تاریخ خصوصی‌سازی جهان نیز به‌شمار می‌رود، خصوصی‌سازی شرکت مخابرات انگلیس (BT) بود. در سال ۱۹۷۷ دولت مارگارت تاچر ۱۷ درصد سهام شرکت نفت انگلیس (BP) را به ارزش ۵۶۴ میلیون پوند واگذار کرد، اما پس از دو سال ۵ درصد سهام دیگر این شرکت به ارزش ۲۹۰ میلیون پوند را در بازار عرضه کرد و سهم خود را در این شرکت به کمتر از ۵۰ درصد رساند.

در واقع بخش نخست خصوصی‌سازی در انگلستان، عرضه سهام بنگاه‌های اقتصادی غیرانحصاری بود که به تجدید ساختار کمتری نیاز داشت. اما دومین مرحله واگذاری موفقیت‌آمیز شرکت مخابرات انگلیس، دربرگیرنده نحوه کنترل و تنظیم فعالیت اقتصادی در این شرکت بود.

در حال حاضر بنگاه‌های اقتصادی تحت نظارت دولت به سه گروه تقسیم می‌شوند که ابتدا وزارتخانه‌ها هستند که مستقیم زیر نظر دولت فعالیت دارند و دولت در خصوص عملکرد آنها پاسخگوست. دوم بنگاه‌هایی که دولت تمام یا اکثر سهام آن را داراست (مانند رولزرویس) و سوم شرکت‌های سهامی دولتی که سازمان مستقل از

نظر مدیریت دارند و دولت فقط بر سیاست‌گذاری‌های آنها دخالت می‌کند.

آلمان از نظر میزان خصوصی‌سازی در دهه گذشته رتبه دوم را در اروپا به خود اختصاص داد. نخستین اقدام برای خصوصی‌سازی در آلمان در سال ۱۹۵۹ با فروش سهام شرکت‌هایی چون پرساک، فولکس‌واگن و وبا آغاز شد. دولت آلمان علاوه بر کسب درآمد، اهداف دیگری همچون بهبود کارآیی اقتصادی در فرآیند توسعه رقابت، کاهش نقش خود در فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد فرهنگ مالکیت برای گسترش بازار سرمایه ملی را دنبال کرد.

پیش از اتحاد دو آلمان در سال ۱۹۹۰ دولت سوسیالیستی آلمان شرقی در اجرای خصوصی‌سازی سازمان «تروی هاندانشتالت» را تأسیس کرد که وظیفه آن تبدیل شرکت‌های دولتی به خصوصی و جلوگیری از فروپاشی آن در چارچوب حکومت سوسیالیستی بود. این سازمان پس از اتحاد دو آلمان منحل نشد و به کارش ادامه داد و تحت نظارت وزارت دارایی حکومت آلمان فدرال قرار گرفت. سیاست خصوصی‌سازی این سازمان برپایه فروش شرکت‌ها به قیمت ارزان ولی مشروط به تعهد خریدار به حفظ اشتغال و سرمایه‌گذاری در آن بود.

اجرای این سیاست موجب شد که تا اواخر سال ۱۹۹۱ ماهانه حدود ۳۰۰ واحد صنعتی خصوصی شود. تنها در نیمه اول سال ۱۹۹۱ تروی

هاندانشتالت ۲۵۰۰ شرکت را به بخش خصوصی واگذار کرد.

اما از اواسط سال ۱۹۹۲ مشکلات و مسایلی در فروش شرکت‌ها پدید آمد که به بروز شک و تردید در درستی سیاست‌ها و راهبردهای سازمان انجامید. در همین حال بیش از دو میلیون نفر بیکار شدند و مناطقی وسیع که پیش از اتحاد دو آلمان در آنها فعالیت‌های صنعتی و تولیدی گسترش یافته بود، با رکود مواجه شدند.

فروش سریع کارخانه‌ها، اخراج کارگران در جریان تجدید ساختار، جداسازی واحدها از یکدیگر و کوچک کردن آنها و در پاره‌ای موارد بستن شرکت‌ها و... از مشکلاتی بود که بروز نمود.

این تجربه نشان داد که فرآیند خصوصی سازی نباید با شتاب، بلکه باید تدریجی صورت گیرد. سازماندهی مجدد عملیاتی به منظور آماده سازی شرکت برای فعالیت در بازار رقابتی و حذف نظارت دولت در تعیین زمان مناسب برای خصوصی سازی یک واحد دولتی، موضوعی حساس و مهم بود. برای سرمایه گذاران خصوصی ساختار یک شرکت و این که برای رسیدن به وضع مناسب آمادگی سازماندهی مجدد را دارد یا خیر، بسیار مهم است.

از این رو شرکت‌های دولتی می‌بایست برای امر خصوصی سازی با همکاری دولت برنامه ریزی کنند و از آنجا که سابقه کاری شرکت برای واگذاری سهام آن بسیار مهم است، برنامه ریزی تجدید ساختار حایز اهمیت خاص است.

در آلمان تقاضا برای خرید شرکت‌های انحصاری قوی بود و دولت آلمان با واگذاری شرکت دویچه بوندس پست به این تقاضا پاسخ مثبت داد. این شرکت در روند خصوصی سازی به دو شرکت دویچه پست و نیز دویچه تلکام تبدیل شد.

آماده سازی شرکت دویچه تلکام برای واگذاری در سال ۱۹۹۹ بسیار دشوار بود، زیرا می‌بایست قدرت رقابت در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای را می‌داشت. اما این بزرگ‌ترین معامله در بازار سرمایه آلمان بود. شرکت دویچه پست نیز ظرف چهار سال برای واگذاری آماده شد و فعالیت آن از خدمات پستی به ارائه انواع خدمات تدارکاتی گسترش یافت.

بیشترین حجم تحولات این شرکت در سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ صورت گرفت. در نوامبر ۲۰۰۰ با وجود آن که بازار سرمایه در آلمان شرایط خوبی نداشت، اما سرمایه گذاران از سهام دویچه پست استقبال کردند. نکته مهم آن که دویچه بانک به عنوان یک بانک سرمایه گذاری و بخشی از بازار سرمایه تجارت خود را در همکاری با دولت، در اختیار شرکت‌های دویچه پست و تلکام قرار داد. این بانک با انجام تعهدات مالی کنترل فرآیند تجدید ساختار را برعهده داشت و سهام این شرکت‌ها را در سطح بین‌المللی عرضه کرد.

در پاکستان نیز از اواخر دهه ۱۹۴۰ فرآیند خصوصی سازی آغاز شد. علت اصلی خصوصی سازی در این کشور را می‌توان نیاز مالی دولت

قلمداد کرد. زیان‌دهی مستمر شرکت‌های دولتی، موقعیت دولت را برای فراهم کردن خدمات اجتماعی تضعیف می‌کرد و اقلیت اندکی از مزایای سرمایه گذاری دولتی بهره‌مند می‌شدند. بنابراین خصوصی سازی در این کشور با توجه به نیازهای اقتصادی - اجتماعی شروع شد.

یک نکته حساس در خصوص تجربه پاکستان در خصوصی سازی مربوط به برقراری نظام بانکی بدون ربا بود که در عمل نرخ بهره را برای جمع‌آوری پس‌اندازها از کار انداخت و بهترین راه افزایش پس‌انداز خصوصی، ایجاد فرصت‌هایی برای سرمایه گذاری خصوصی بود، نیاز مالی برای توسعه سرمایه گذاری دولت را به واگذاری واحدهای تحت تصدی واداشت. خصوصی سازی در پاکستان به چند دوره تقسیم می‌شود. در سال‌های ۵۸-۱۹۴۸ بخش دولتی به صورت فعال ظاهر شد و رابطه نزدیکی با بخش خصوصی برقرار کرد. در سال‌های ۷۱-۱۹۵۸ تأکید بر افزایش فعالیت بخش خصوصی وجود داشت و در سال‌های ۷۷-۱۹۷۲ ملی کردن بخش‌های اساسی صنعت رخ داد.

از سال ۱۹۷۷ به بعد چرخش به سمت خصوصی سازی آغاز شد و در برنامه پنج ساله ۸۳-۱۹۷۹ به دلیل مضیقه مالی دولت روند خصوصی سازی توسعه یافت. در سال‌های ۸۹-۱۹۸۳ دولت با تمرکز به ارتقای کارآیی بنگاه‌های دولتی فرآیند خصوصی سازی را دنبال نمود. شیوه‌های عملی دولت برای خصوصی سازی در پاکستان شامل

فروش مستقیم، نقد کردن دارایی‌ها، قرارداد مدیریت و اجاره با بخش خصوصی و عرضه سهام بود. در سال ۱۹۸۶ بخش عمده سهم دولت در شش بنگاه مهم دولتی برای فروش عرضه شد که مربوط به شرکت هواپیمایی پاکستان، دو شرکت گاز و خط لوله گاز، یک شرکت کود شیمیایی و یک کارخانه سیمان بود.

فروش سهام هواپیمایی پاکستان از طریق بازار سهام نیویورک انجام شد. در این دوران هدف اصلی از فروش سهام، جذب سرمایه‌های پاکستانی‌های مقیم خارج از کشور و توسعه بازار سهام بود و کمتر به ارتقای کارایی توجه می‌شد.

در سال ۱۹۹۱ دولت ۲۶ درصد سهام بانک تجاری اسلامی را به کنسرسیومی مرکب از ۱۲ شرکت به نام گروه ملی واگذار کرد. این گروه متعهد شد که تا همان سال ۲۵ درصد سهام بانک را از طریق بازار سهام کراچی خریداری کند و ۴۹ درصد سهام بانک نیز به طور مستقیم به عموم مردم واگذار گردید. بخشی از سهام دولت در شش بانک دیگر پاکستان نیز از طریق مزایده عرضه شد.

شبکه مخابرات، برق و بنادر پاکستان نیز از طریق مناقصه به بخش خصوصی واگذار گردید. گام نخست برای خصوصی سازی شبکه مخابراتی و ارتباطی در پاکستان، تبدیل آنها از وزارتخانه به شرکت دولتی با استقلال کامل از نظر بودجه و اختیار در برنامه‌ریزی و اجرا بوده است.

این شرکت اکنون نصب و راه‌اندازی ۵۰۰ هزار خط تلفن را به شرکت‌های بین‌المللی واگذار کرده و قرار است نقش دولت پس از خصوصی سازی فقط تنظیم قیمت‌ها یا نظارت بر قیمت‌ها باشد.

از اقدامات دیگر خصوصی سازی در پاکستان در زمینه بنادر و حمل و نقل دریایی، جذب سرمایه‌های خارجی برای توسعه راه‌ها، احداث نیروگاه‌ها و نیز فعالیت در بخش‌های نفت و گاز است.

هنوز ۲۵۰ بنگاه دولتی بزرگ که شامل شرکت مادر و شرکت‌های تابعه است، زیر پوشش دولت قرار دارد که مجموع سرمایه آنها ۸۷ میلیارد روپیه برآورد می‌شود. در همین حال طی سال‌های ۸۵-۱۹۸۲ حدود ۲۵ تا ۳۵ درصد بنگاه‌های دولتی پاکستان بیش از ۱۵ درصد بازدهی سرمایه‌گذاری داشته‌اند.

در تمام سال‌هایی که موج خصوصی سازی و ملی شدن‌ها پی‌درپی رخ می‌نمود، اصلاح قوانین در پاکستان ادامه داشت و در نهایت به نفع گسترش خصوصی سازی شکل گرفت. در نهایت ۱۰ حوزه فعالیت صنعتی که سرمایه‌گذاری در آنها پیش از این در اختیار و انحصار دولت بود، برای بخش خصوصی آزاد شد و دولت قانونی گذراند که به موجب آن دولت نتواند در آینده واحدها را به دلخواه در اختیار خود بگیرد. در همین حال مراحل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به توصیه بانک جهانی تسهیل شد و این

بخش از لحاظ دستیابی به ارزش و روابط کاری (مدیریت یا کارگران) و... در شرایط مساعدتری قرار گرفت.

اخبار تازه منتشره نشان می‌دهد که در ازبکستان نیز فرآیند خصوصی سازی همچنان دنبال می‌شود. یک هزار و ۹۱۲ واحد صنعتی دولتی ازبکستان در سال ۲۰۰۱ به بخش خصوصی واگذار شد که نسبت به عملکرد خصوصی سازی سال ۲۰۰۰ به میزان ۳۰ درصد افزایش نشان داد.

کمیته دولتی اموال عمومی ازبکستان اعلام کرد که درآمد دولت از محل واگذاری کارخانه‌ها و اموال عمومی به بخش خصوصی در سال ۲۰۰۱ به ۴۳/۶ میلیارد صوم رسید و در همین حال ۱۴/۷ میلیارد صوم از محل واگذاری بخشی از سهام واحدهای تحت پوشش دولت به بخش خصوصی، عاید دولت ازبکستان شده است. ۸۱۹ واحد صنعتی و دولتی نیز در همین سال به شرکای خارجی ازبکستان واگذار شد که نسبت به عملکرد سال ۲۰۰۰ حدود ۱۵ درصد افزایش داشت. خریداران خارجی سهام و دارایی‌های دولت ازبکستان متعهد شده‌اند که ۷۶/۲ میلیون دلار در قالب نصب ماشین‌آلات و تجهیزات پیشرفته در واحدهای خریداری شده سرمایه‌گذاری کنند.

