

اقتصاد سیاسی خصوصی سازی نمونه های تجربی از اقتصادهای در دوران گذار

نویسنده : سانجا اپر

فصل اول

۱ - مقدمه

حقوق مالکیت خصوصی و کوششهای جهانی برای خصوصی سازی که از ۱۹۸۰ شتاب گرفته، اخیراً به طور عمیق و گسترده از منظر اقتصادی مورد بحث قرار گرفته است .

این تحقیقات در دو جهت اصلی صورت پذیرفته است. مورد اول به شناسائی روشهای فنی مطلوب برای خصوصی سازی می پردازد ("بویکو"، "شلیفر" و "ویشن" ۱۹۹۵ " "برادا" ۱۹۹۶) و دیگری کار آئی، میزان و تولید ناشی از تغییر مالکیت ها را مورد آزمایش قرار میدهد.

(بررسی کلی از مطالعات تجربی توسط "ژانکف" و "مورل" ۲۰۰۲).

در این مطالعات به انگیزه های تصمیم گیرندگان برای خصوصی سازی کمتر توجه شده است. با توجه به اصل ثابت شده برتری مالکیت خصوصی بر مالکیت دولتی، جنبش جهانی برای خصوصی سازی شرکت های دولتی تنها با اشاره به یک نکته قابل توضیح است. اقدام دولتها برای خصوصی سازی بخشی از

شرکتهای دولتی یا تمامی آنها ، تنها به منظور افزایش کارآئی و در نتیجه رشد اقتصاد ملی می باشد. این استدلال ظاهراً غیر منطقی به نظر نمی رسد به دلیل اینکه خود دولتها هدف از خصوصی سازی بخش های دولتی را بازدهی بیشتر عنوان کرده اند، ولی به رغم استدلال فوق ، بررسی کوششهای عملی برای خصوصی سازی و نتایج حاصله از آن نشان میدهد که در تصمیمات سیاسی برای خصوصی سازی و اجرای برنامه های مربوطه فقط مسئله بازدهی به تنهایی مورد نظر نبوده است. مسائل دیگری نیز می بایست دخالت داشته باشند.

مباحث مطرح شده در دو تئوری انتخاب عموم و گروههای ذی نفع، تصویری از نیروهای محدود کننده تغییرات بنیادی را ارائه می دهد . هر دو رویکرد نقش اساسی را برای سهامداران (سیاست مداران و گروههای ذی نفع) قائل هستند. زیرا تقسیم منافع پس از درگیری های حقوقی طرف های ذی نفع تصمیم گیری می شود

و این گروه بر اساس وظیفه از منافع موکلین خود دفاع می کنند. مطالعاتی که براساس تجربیات گذشته انجام شده است، بر کارآئی مدل‌های سیاسی اقتصادی در تبیین پدیده دگرگونی در حقوق مالکیت صحه گذاشته است. طرح اولیه " لیب کاپ ۱۹۸۹ " نخستین مدرک مبتنی بر تجربه را در مورد تغییر حقوق مالکیت از بین موارد تاریخی متعدد به استخراج منابع طبیعی از ایالت متحده آمریکا اختصاص می دهد. بر اساس یافته های " لیب کاپ " نزاع گروه‌های ذی نفع، راه را بر تغییراتی که می توانست به کارآئی و بازدهی قابل توجهی بیانجامد، بست. " لویز-دی-سیلانسن ۱۹۹۷ " نخستین نشانه های سیستماتیک از نفوذ تصمیم گیرندگان سیاسی را در خصوصی سازی ارائه کردند. آنها نشان دادند که حمایت سیاسی و مقاومت بخشی از مالیات دهندگان تاثیر عمیقی در تدوین مواد قانونی مربوط به خدمات عمومی در بخش های مختلف امریکا داشت. " لی " و " ژو " تحقیقات گسترده ای در زمینه خصوص سازی ارتباطات و مخابرات در ۴۵ کشور بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۸ به عمل آوردند. آنها به این نتیجه رسیدند که تفاوت در تجربیات اصلاحاتی در کشورهای مختلف به خاطر تفاوت در ساختار سیاسی گروه‌های ذی نفع است. " کلارک " و " کول " در نگاهی به تصمیم گیری‌های سیاسی در جریان خصوصی سازی بانک‌های آرژانتین،

مدارکی ارائه می دهند که ایدئولوژی سیاسی و محدودیت های مالی دو عاملی بودند که در چگونگی خصوصی سازی بانک‌ها نقش عمده ای داشتند. تمام این مطالعات دو نکته مشترک دارند. مدارک تجربی برای " بخشی مشخص " و در مواردی حتی برای " کشوری مشخص " است. این مسئله ممکن است شک‌هایی در مورد کار برد مدل‌های سیاسی اقتصادی در تبیین خصوصی سازی در بخش های مختلف برانگیزد. نکته دوم اینکه در تمامی این مطالعات منظور از خصوصی سازی، خصوصی سازی در ابعاد بزرگ است و تغییر حقوق مالکیت برای خصوصی سازی ها در ابعاد کوچکتر را نادیده گرفته است. در حقیقت به این سؤال پاسخ داده نمی شود که آیا مدل‌های سیاسی - اقتصادی به راستی می توانند پدیده نظم و ترتیب در قوانین مالکیت ملی را در همه ابعاد توضیح دهند یا اینکه " اقتصاد سیاسی خصوصی سازی " منحصرأ به خصوصی سازی های کلان می پردازد. هدف از این نوشته این است که این شیوه نگرش جدید را بایکی کردن دو جنبه مورد بحث تکمیل کند. این بررسی توان تبیین مدل‌های سیاسی- اقتصادی را در اقتصاد کلان نشان میدهد. برای این منظور یک بخش مستقل از یک کشور نمونه را که در دوران گذار اقتصادی است انتخاب نموده تا به نتایج کلی تری از تاثیر

ویژگی های سیاسی و گروه های ذی نفع در تغییر قوا نین مالکیت ملی دست یابد.

از سوی دیگر اثرات خصوصی سازی کلان و خصوصی سازی در ابعاد کوچکتر را مقایسه کرده تا بهتر بتواند تبیین مدل های سیاسی-اقتصادی را از خصوصی سازی ها در ابعاد مختلف ارزیابی کند.

گروه کشورهای مرکزی و شرقی اروپا با اقتصادهای در حال گذار نمونه های ایده آل برای این تحقیقات هستند ، سه جنبه محوری را باید در اینجا یادآور شویم.

اول آنکه بحران سیستماتیک اقتصادهای سوسیالیستی و نیز گذار از اقتصاد مرکزی به اقتصاد بازار آزاد تمام این کشورها را متشنج کرد و این خود شرایط مساعدی برای تغییرات بنیادی ایجاد کرد (هینز و زلنر ۲۰۰۳).

دوم آنکه اجرای برنامه های خصوصی سازی در این کشورها هم زمان بوده و این امر نیاز به بررسی اثرات اقتصاد جهانی بر اقتصاد این کشورها را از بین می برد و سرانجام آنکه این کشورها ضمن داشتن تشابه فرهنگی، اقتصاد سنتی سوسیالیستی مشترکی داشتند. تنها وجوه افتراق آنان بنیادهای سیاسی و اقتصادی و نیز گروه های ذی نفع می باشد.

یافته های این بررسی توان مدل های سیاسی- اقتصادی را برای تبیین خصوصی سازی کلان تایید

می کند. مدارک ارائه شده نشان می دهد که فشارهای مالی ، توزیع قدرت سیاسی و فشار گروه های ذی نفع ، سبب پیشرفت خصوصی سازی کلان در کشورهای اروپای شرقی شد. و بر عکس خصوصی سازی در ابعاد کوچکتر در اثر فشارهای مالی و یا گروه های ذی نفع شکل نگرفت بلکه نتیجه گیری های تجربی نشان می دهد که پیشرفت در خصوصی سازی در ابعاد کوچکتر بیشتر احتمالاً بر اثر تصمیم گیری های اقتصادی بوده است. یافته ها، این فرضیه را تقویت می کند که مزیت نسبی بعضی از تئوریهای در تشریح بعضی از تغییر مالکیت ها به شرایط ویژه ای که این تغییر اتفاق افتاده است بر می گردد. (نایت و نورث ۱۹۹۷). بقیه این مطلب بصورت زیر تنظیم شده است. بخش بعدی به خصوصی سازی کلان و کوچک در کشورهای اروپای شرقی می پردازد. در فصل سوم یک مدل سیاسی- اقتصادی برای تشریح نظم و ترتیب در تغییر مالکیت به صورت فرضی و قابل آزمایش طراحی می شود. در فصل چهارم این مدل به صورت تجربی آزمایش می شود و فصل پنجم نتیجه این مطلب ارائه می شود.

فصل دوم

خلاصه ای از پیشرفت خصوصی سازی در حالیکه همه اقتصادهای در حال گذار برنامه های خصوصی سازی را به صورت استراتژیکی برای اصلاحات اقتصادی و برای رسیدن به اقتصاد آزاد تعقیب می کنند، در طی ده سال گذشته تفاوت های زیادی در نحوه پیشرفت خصوصی سازی در کشورهای مختلف وجود داشته است.

این مطلب با استفاده از شاخص های بانک نوسازی و توسعه اروپا جهت و میزان پیشرفت اصلاحات ارزیابی می کند. میزان پیشرفت در خصوصی سازی کلان و کوچک به طور جداگانه تعیین می شود. منظور از خصوصی سازی کلان، تغییر مالکیت در شرکتها می باشد که بیش از ۵۰۰ نفر در استخدام داشته باشند و منظور از خصوصی سازی کوچک شرکتها می باشد که با روش های معمول مانند حراج، خرید سهام و باز خرید کارکنان تغییر مالکیت داده شده باشد. شاخص های خصوصی سازی بین ۱ و ۴.۳ است که در آن ۱ نمایانگر کمترین مالکیت خصوصی و ۴.۳ نشانه خصوصی سازی کامل است که در آن حق مالکیت ضمانت شده و اداره آن تابع قوانین حاکم بر مدیریت شرکتها می باشد.

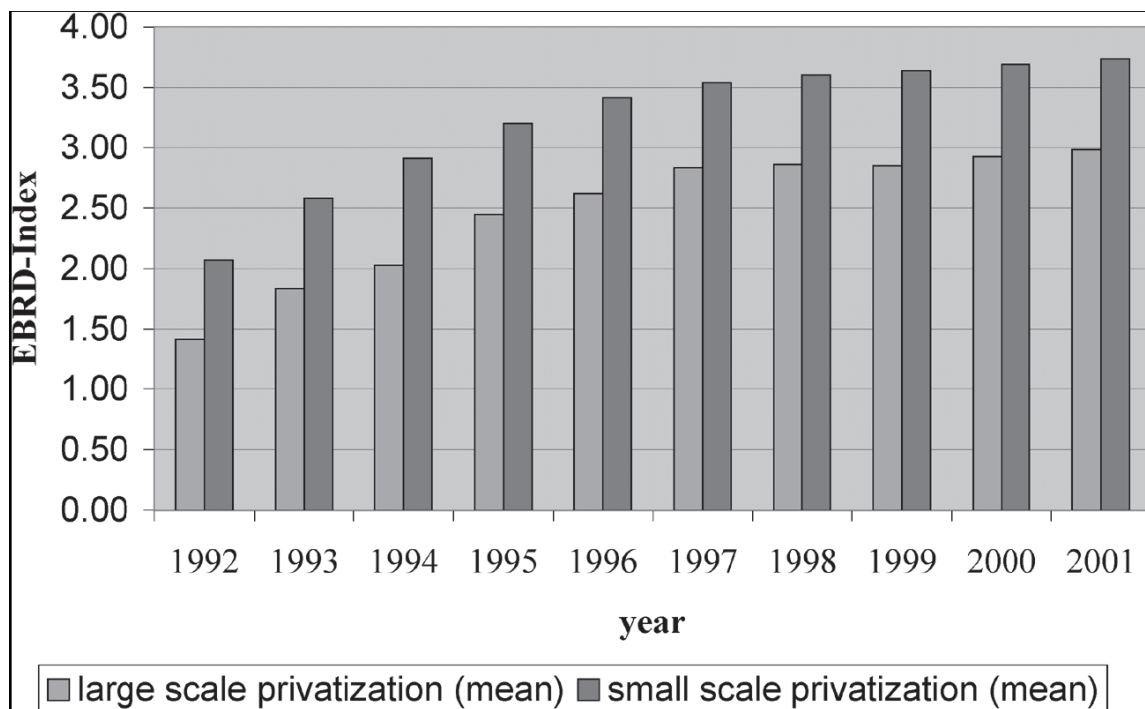
با آنکه تقریباً تمام شاخص ها اصلاحات بنیادی را مورد سنجش قرار می دهند. معجزاً بعضی موارد باید استثنا شوند. اول آنکه باید تاکید شود که شاخص فقط میزان پیشرفت در فروش موسسات تحت کنترل دولت را نشان می دهد و شامل شرکت های تازه تاسیس که تحت کنترل بخش خصوصی است نمی شود. بعضی ممکن است ادعا کنند که بدین ترتیب شاخص ها فقط محدوده کوچکی از خصوصی سازی (غیر ملی کردن شرکتها ملی، انتقال مالکیت از دولت به بخش غیر دولتی است) را پوشش می دهند و شامل خصوصی سازی گسترده و همه جانبه نمی شوند (مانند تشکیل شرکتها سودده بخش خصوصی). برداشت های شخصی و بی طرف نبودن بعضی از مصاحبه شوندگان راهم باید به مشکلات این شیوه افزود. اگر چه رده بندی کشورها توسط متخصصین بانک نوسازی و توسعه اروپا انجام می شود و خطر تعصبات ملی و تحریف به علت برداشت های شخصی را که گاه ناشی از عدم آشنائی با مسائل اقتصادی است کاهش می دهد. در نتیجه شاخص، احتمالاً نباید دارای خطای فاحش باشد و برای نشان دادن میزان پیشرفت ملی در خصوصی سازی قابل اتکا است. در حقیقت باور بسیاری بر این

است که شاخص های بانک ها را برای ارزیابی پیشرفت اصلاحات اقتصادی در کشور های اروپای شرقی ارائه کرده است (ریزر ۲۰۰۰). توسعه متوسط خصوصی سازی های کلان و کوچک در ۲۶ کشور اروپای مرکزی و شرقی (نمودار ۱) نشان می دهد که پیشرفت های قابل توجهی حاصل شده است.

نوسازی و توسعه اروپا بهترین داده بنا بر شاخص بانک نوسازی و توسعه اروپا شاخص خصوصی سازی کوچک در سال ۲۰۰۱ و ۲/۷۶ و در سال ۱۹۹۲ ، ۲۰۰۷ و شاخص خصوصی سازی کلان در سالهای یادشده به ترتیب ۲۰۹۸ و ۱۰۴۲ بوده است.

نمودار ۱

متوسط توسعه خصوصی سازی ۱۹۹۲-۲۰۰۱



مقایسه بین کشورهای مختلف در مورد پیشرفت خصوصی سازی (جدول ۱ و ۲) بین سالهای ۱۹۹۲ و ۲۰۰۱ روشن می کند که سرعت و پیشرفت در خصوصی سازی بسیار تفاوت می کند. پیشرفت در خصوصی سازی های کلان در کشورهایی مانند بلا روس و ترکمنستان وجود نداشته و در کشورهای روسیه و قرقیزستان متوقف شده

Kyrgyzstan	2.0 0	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	1.0 0
Latvia	2.0 0	2.0 0	2.0 0	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	1.0 0
Lithuania	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.3 0	3.3 0	1.3 0
Macedonia	1.0 0	2.0 0	2.0 0	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	2.0 0
Moldova	1.0 0	2.0 0	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	2.0 0
Poland	2.0 0	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.3 0	3.3 0	3.3 0	3.3 0	3.3 0	3.3 0	1.3 0
Romania	1.7 0	2.0 0	2.0 0	2.0 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	3.0 0	3.3 0	3.3 0	1.6 0
Russia	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.3 0	3.3 0	3.0 0	3.3 0	3.3 0	3.3 0	1.3 0
Slovak Rep.	2.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	4.0 0	4.0 0	4.0 0	4.0 0	4.0 0	4.0 0	2.0 0
Slovenia	1.0 0	2.0 0	2.0 0	2.7 0	2.7 0	3.0 0	3.0 0	3.0 0	3.3 0	3.0 0	3.0 0	2.0 0
Tajikistan	1.0 0	1.0 0	1.0 0	2.0 0	2.0 0	2.0 0	2.0 0	2.3 0	2.3 0	2.3 0	2.3 0	1.3 0
Turkmenistan	1.0 0	1.0 0	1.0 0	1.0 0	1.0 0	2.0 0	1.7 0	1.7 0	1.7 0	1.7 0	1.0 0	0.0 0
Ukraine	1.0 0	1.0 0	1.0 0	2.0 0	2.0 0	2.3 0	2.3 0	2.3 0	2.7 0	3.0 0	3.0 0	2.0 0
Uzbekistan	1.0 0	1.0 0	2.0 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	2.7 0	1.7 0

منبع بانک نوسازی وتوسعه اروپا

	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moldova	1.0	1.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.3	3.3	3.3	3.3	2.3
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	4.0	4.0	4.0	4.0	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	0.3
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Romania	2.0	2.0	2.3	2.7	3.0	3.3	3.3	3.7	3.7	3.7	1.7
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Russia	2.0	3.0	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	2.0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovak Rep.	4.0	4.0	4.0	4.0	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	0.4
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovenia	3.0	4.0	4.0	4.0	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	1.3
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tajikistan	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.3	3.0	3.0	3.3	3.7	1.7
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turkmenistan	1.0	1.0	1.0	1.7	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukraine	1.0	2.0	2.0	2.0	3.0	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	2.3
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uzbekistan	1.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

منبع بانک نوسازی و توسعه اروپا