

# بررسی موفقیت یا عدم موفقیت خصوصی سازی

زیان آور (مجدداً این امر مسائل استقراض و مالیاتی را برای بخش دولتی در پی خواهد داشت)

• تحقق شرایط سازمان های وام بین المللی. شناسایی کامل و توجه به اهداف خصوصی سازی از اهمیت به سزایی در تدوین و برنامه ریزی طرح های آن دارد. منافع قابل پیش بینی از یک برنامه خصوصی سازی عموماً از نتایج ارزیابی تغییرات

عملکرد چند شرکت به دست می آیند. (جدول ۱).

در بخش بنادر منافی که در نتیجه یک برنامه خصوصی سازی حاصل می شوند؛ از نتایج عملکرد چهار بندر عمده «کلمبیا» مشخص شده اند.

«خصوصی سازی» برای افراد گوناگون، معانی مختلف دارد به طور کلی خصوصی سازی به معنی «ایجاد فرهنگ تجاری» در سازمان است که قبلاً به صورت منافع عام اداره می شد. این امر از تعیین اهداف تجاری در عملکرد یک نهاد دولتی گرفته تا مشارکت بخش خصوصی در تأمین اعتبار، مالکیت، مدیریت و بهره برداری از امکانات و یا فعالیت مایی که قبلاً به عهده دولت بوده را

شامل می شود. خصوصی سازی، در ساده ترین شکل خود، نوعی تأمین منابع از خارج از سازمان محسوب می شود. به عبارت دیگر، دولت کلیه مسئولیت توسعه، مالکیت و بهره برداری از امکانات را واگذار می کند و صرفاً در نقش قانون گذاری و نظارتی ظاهر می شود.

## هدف از خصوصی سازی چیست؟

دولت ممکن است به دلایل گوناگون سیاست خصوصی سازی را اجرا کند. توصیه اصلی آن دستیابی به کارایی بخش خصوصی در سازمان های دولتی است. دلایل مهم دیگر در برنامه های خصوصی سازی عبارت اند از:

• دستیابی به کارایی طی مراعاتی که دولت به دلایل سیاسی و غیره تمایل به آن ندارد. چنین رویکردی معمولاً از آن به «اصلاحات سازمانی» یا به عبارتی به «تعدیل نیروی انسانی و حذف شیوه های رایج کار» تعبیر می شود.

• آزادسازی رئیس سازمان بودجه از قید سرمایه گذاری اولیه (این امر مسائل استقراض و مالیاتی را برای بخش دولتی در پی دارد)؛

• آزادسازی رئیس سازمان بودجه از حمایت مالی صنایع

| شاخص            | میانگین تغییر (درصد) |
|-----------------|----------------------|
| سودآوری         | +۱۲۴                 |
| کارایی          | +۲۵                  |
| سرمایه گذاری    | +۱۲۶                 |
| افزایش بهره وری | +۲۵                  |
| انتقال          | +۱/۳                 |
| اعمال نفوذ      | -۵                   |
| پرداخت سود سهام | +۴۴                  |

جدول ۱، عملکرد خصوصی سازی بنادر طی سال های ۱۹۸۰-۱۹۹۲ (۷۹ شرکت در ۲۱ کشور در حال توسعه).

## چگونه خصوصی سازی کنیم؟

راهکارهای متعددی برای مشارکت بخش خصوصی در توسعه، مدیریت و بهره‌برداری از نهادهای دولتی وجود دارد. گزینه‌های عمده‌ای که در نهایت منجر به فروش سرمایه دولت به بخش خصوصی خواهند شد عبارت‌اند از:

- قرارداد تجاری سازی - احداث شرکت
- مشارکت
- قرارداد مدیریت
- قرارداد اجاره (رهن)
- قرارداد واگذاری.

این شیوه‌ها در اشکال گوناگون بارها در سطح جهان آزمایش شده‌اند و مهم‌ترین نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که هیچ شیوه‌ای برای مشارکت بخش خصوصی وجود ندارد که به تنهایی بتواند جوابگوی کلیه مسائل باشد. هر طرح خصوصی سازی باید به صورت مجزا بررسی و مخاطرات آن شناسایی شوند. در این راستا مسائلی که باید به آنها توجه داشت عبارت‌اند از: «اهداف راهبردی و مالی هر دولت»، «فضای اجتماعی و سیاسی حاکم بر هر منطقه» و «تعهد و توانایی دولت بر اجرای مصوبات لازم برای

اصلاح ساختار ولو اینکه این امر دشوار باشد».

## تجاری سازی و احداث شرکت

«تجاری سازی» فرآیند اجرای اصول و اهداف تجاری در مدیریت و بهره‌برداری یک نهاد دولتی است. بدین ترتیب سازمان ملزم به رعایت قواعد بازار می‌شود. این پروسه از طریق امضای قرارداد بین دولت به عنوان مالک بندر و مدیریت بندر تحقق می‌یابد. در این قرارداد اهداف بندر در قالب اهداف عملکرد، کیفیت خدمات و مسئولیت‌های اجتماعی مشخص می‌شود. تفاوت بین قرارداد دستورالعمل‌های صادره از سوی مالک، یک شرکت خصوصی در این است که مسئولیت‌ها و اهداف بخش دولتی در قرارداد قید شده‌اند. بنابراین قرارداد گامی است به سوی ایجاد ارتباط غیرمستقیم در بازار بین دولت و سازمان مدیریتی.

ولی در مجموع قراردادهای عملیاتی نتوانسته‌اند به نتایج مورد نظر دست یابند. در مواردی که قراردادهای عملیاتی به وضوح نوشته شده باشند؛ کارایی افزایش یافته است. ولی این گونه قراردادها خطراتی را نیز در پی دارند. به‌طور مثال اگر اهداف تعیین شده از اهمیت چندان برخوردار نباشند، مدیران تمامی تلاش خود را برای بهبود عملکرد به‌کار نمی‌گیرند؛ زیرا قرارداد عملیاتی که به‌خوبی

## مطالعات و تحقیقات

ابتدا مشخص شوند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اهداف و وسعت فعالیت‌های تجاری مورد نظر؛
  - وضعیت قانونی مشارکت؛
  - نوع، درصد و ارزش مهم هریک از طرفین؛
  - ساختار هیئت مدیره به مدیریت ارشد و نحوه انتصاب؛
  - شرایط انحلال؛
  - شرط عدم رقابت که طرفین را از اشتغال به فعالیت‌هایی که مغایر با اهداف مشارکت باشند منع می‌کند.
- در بسیاری از مشارکت‌های عملیات بندری سهم دولت به صورت زیربنای تأسیساتی است که شامل زمینی یا ارزش مورد توافق و یا خدمات با نرخ مشخص می‌شود. در اینجا مشکل اصلی تعیین ارزش واقعی سرمایه‌ای است که توسعه خواهد یافت.

### قراردادهای مدیریت

در این نوع قرارداد، مدیریت تمامی و یا بخشی از عملیات بندری به یک و یا چند شرکت خصوصی واگذار می‌شود و تنها حقوق بهره‌برداری از تأسیسات دولتی به شرکت خصوصی انتقال یافته، سرمایه همچنان در مالکیت دولت باقی می‌ماند. همچنین در این نوع قرارداد، شرکت خصوصی مبلغی را برای مدیریت بندر دریافت می‌کند که متناسب به عملکرد خواهد بود مسئولین بندر همچنان هزینه‌های عملیات و سرمایه‌گذاری‌ها را پرداخت خواهد کرد این نکته در مواردی که عملیات بندر زیاندهی داشته و یا دولت مجبور به سرمایه‌گذاری کلان برای اجرای برنامه مدرن‌سازی بندر باشد، قابل تأمل است.

مسائل مربوط به قراردادهای مدیریت، ناشی از تضاد منافع مدیریت خصوصی و مالکیت دولتی است. مشکل دیگر این است که بخش خصوصی در سود بندر سهم نیست و این امر می‌تواند در عملکرد نهایی تأثیر بگذارد. راه حل این مسئله، برقراری ارتباط بین حق الزحمه مدیریت و میزان سوددهی و یا سایر شاخص‌های عملکردی است. به تعبیری دیگر، باید تعادلی بین اهداف بخش

طراحی و با دقت به اجرا گذاشته شود، می‌تواند همانند قرارداد خصوصی‌سازی پیامدهای سیاسی به دنبال داشته باشد. بنابراین

در کشورهایی که تعهد سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی ندارند، این نوع قراردادها معمولاً موفق نبوده و فقط به‌عنوان جایگزینی برای خصوصی‌سازی در نظر گرفته می‌شود.

اولین گام برای تجاری‌سازی، احداث یک شرکت یا تبدیل یک بندر دولتی به یک شرکت و یا سازمان مستقل با مالکیت دولتی است. در این مورد فرض بر این است که اداره بندر به یک بخش مستقل مالی و حقوقی تبدیل و توسط هیئت مدیره خود اداره می‌شود، ولی دولت همچنان به‌عنوان مالک بندر شناخته می‌شود. با اعمال اصول رایج حسابداری در بخش خصوصی و اصول مدیریت بر مبنای رقابت و پاداش در برابر عملکرد، تأسیس شرکت مستقل وسیله‌ای برای افزایش کارایی سازمان است. این فرآیند، در اصل، بخش دولتی را برای خصوصی شدن آماده می‌کند.

اما تجربه نشان می‌دهد که تجاری‌سازی و تأسیس شرکت، راهکارهای همیشه موفق نبوده‌اند. موانع دستیابی به اهداف مورد نظر، ناشی از موارد ذیل است:

- عدم عزم سیاسی و یا توانایی سیاسی از سوی دولت که مقابله با منافع نهفته را غیرممکن می‌سازد.
- مشکلات داخلی در تبدیل فرهنگ اداره دولتی: در مواردی که منطقه با کمبود تخصص تجاری روبه‌روست، این مشکل تشدید می‌شود.

### مشارکت بخش‌های دولتی و خصوصی

مشارکت دولت با یک و یا چند نهاد حقوقی، در جهت همکاری و تقسیم ریسک‌ها و منافع، به تبیین اهداف مشارکت، روابط طرفین قرارداد و منابعی که هریک از طرفین متعهد می‌شوند بستگی دارد. قراردادهای مشارکت به دو دسته تقسیم می‌شوند: «مشارکت قراردادی (پیماندگاری)» و «سهم برابر». قراردادهای پیماندگاری، مناسب عملیات مقطعی و یا منظور خاص است؛ مثل اجرای پروژه‌های خاص و یا برنامه‌های توسعه‌ای که جنبه آزمایشی دارند. دومین گروه مربوط به مالکیت و مدیریت مشترک یک نهاد در جهت ادامه عملیات تجاری است. قراردادهای مشارکت، منافع بخش دولتی و بخش خصوصی را تأمین می‌کنند. منافع بخش خصوصی عبارت‌اند از: «دستیابی به بازار داخلی و برقراری رابطه با دولت که آگاهی کامل از شرایط فعالیت تجاری محلی دارد»، «ورود به بازاری که تا قبل از آن با محدودیت مواجه بود» و «کاهش ریسک تأمین اعتبار طرح‌های توسعه‌ای». منافع دولت در مشارکت با بخش خصوصی عبارت‌اند از: «دستیابی به شبکه‌های بین‌المللی»، «انتقال دانش فنی»، «سرمایه خارجی دستیابی به تجربه مدیریت تجاری». با این حال دولت منابع مالی خود را در ریسک‌های تجاری به‌کار خواهد گرفت.

از مسائل مهمی که باید برای این نوع مشارکت بررسی و از

ملک به مستأجر انتقال می‌یابد. همچنین مدت قرارداد طولانی‌تر از قرارداد عملیات است. طبق «قرارداد فروش و اجاره مجدد»، شرکتی که صاحب ملک است آن را به طرف دیگر فروخته و همزمان توافق می‌کند که آن را از خریدار برای مدت معینی اجاره کند. بدین ترتیب فروشنده هم مبلغ ملک را دریافت کرده و هم ملک را برای مدت مشخص در اختیار خود نگه می‌دارد. مزایای قراردادهای اجاره عبارت‌اند از:

- دستیابی به مهارت‌های جدید فنی و مدیریتی (که در نهایت منجر به افزایش کارایی می‌شود)؛
- انتقال هزینه‌های عملیاتی و ریسک‌های سرمایه‌گذاری از دولت بدون انتقال مالکیت؛
- کاهش زیان‌های دولت از طریق کاهش و یا ثابت نگه داشتن یارانه‌ها؛
- امکان دریافت درآمد ثابت برای

دولت بدون خطر زیان تجاری؛  
• امکان دستیابی به شرایط مطلوب قراردادی با ایجاد رقابت برای قرارداد اجاره.  
ضعف اصلی قراردادهای اجاره، به عدم انتقال سرمایه برمی‌گردد؛ یعنی مستأجر بیش از آنچه برای دستیابی به درآمد مطلوب نیاز است، نسبت به حفظ و یا افزایش ارزش سرمایه تمایل ندارد. برای حل این مسئله باید سهمی از ارزش باقیمانده ملک برای مستأجر در نظر گرفته شود. برای اینکه قرارداد اجاره مؤثر باشد باید به نکات ذیل توجه داشت:  
• میزان استقلال مستأجر که منجر به حس مسئولیت وی می‌شود؛  
• تأثیر مقررات دولت بر نرخ‌گذاری، هزینه‌های عملیاتی، نوع محصولات، مالیات و یارانه‌ها؛

• شیوه پرداخت اجاره بها (نرخ ثابت و یا وابسته به عملکرد)؛  
• جزئیات شیوه قانونگذاری و نظارت بر اجرای قرارداد.  
استفاده از قراردادهای بلند مدت اجاره پایانه‌ها، شیوه‌ای رایج در حمل‌ونقل کانتینر به ویژه در شرق آسیا است. اکثر بنادر ژاپن به پایانه‌های توسعه یافته‌ای تقسیم شده‌اند که توسط خطوط کشتیرانی به مدت ۲۰ الی ۳۰ سال تجهیز و اداره می‌شوند.

### قراردادهای واگذاری

در این نوع قراردادهای، دولت امتیاز بهره‌برداری و توسعه را به بخش خصوصی انتقال می‌دهد. این امتیاز توسط شهرداری،

خصوصی در دستیابی به حداکثر سود در کوتاه مدت و نیاز دولت به توسعه بلندمدت بندر برقرار شود. در قراردادهای مدیریتی باید موارد ذیل کاملاً مشخص شوند.

- گستره و ماهیت (نوع) خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی؛
- معیارهای ارزیابی عملکرد و نحوه نظارت بر اجرای مفاد قرارداد؛
- ساختار حق الزحمه مدیریت؛
- اختیارات بخش خصوصی در قبال نرخ‌گذاری و تعیین نیازهای سرمایه‌گذاری؛
- محیطه مسئولیت و اختیارات بخش خصوصی.

### اجاره (رهن)

طبق قرارداد اجاره، مالک سرمایه یا موجر حق الزحمه حق استفاده و بهره‌برداری از ملک خود را برای مدت معینی به طرف دیگر یا مستأجر واگذار می‌کند. مستأجر نیز در قبال این حق، مبلغی را به عنوان اجاره بها به موجر می‌پردازد. قراردادهای اجاره انواع گوناگون دارند که اجاره عملیات، اجاره اعتبار مالی یا سرمایه، قرارداد فروش و اجاره مجدد را شامل می‌شود.

طبق قرارداد «اجاره عملیات» مسئولیت نگهداری و خدمات‌رسانی به سرمایه به عهده موجر بوده و مستأجر حق دارد قرارداد را قبل از موعد مقرر لغو کند. «اجاره اعتبار مالی» معمولاً فاقد تعهد نسبت به خدمات نگهداری است و اکثر ریسک‌ها و منافع

## مطالعات و تحقیقات

تأسیسات را به خوبی نگهداری و توسعه دهد. معمولاً از این نوع قرارداد در مواقعی که نیاز به تضمین وام باشد، استفاده می‌شود. براساس قرارداد اجاره، توسعه و بهره‌برداری (LDO)، تأسیسات موجود دولتی جهت توسعه و بهره‌برداری به مدت طولانی واگذار می‌شود و بخش خصوصی مسئولیت به‌روز رساندن امکانات و مدیریت نقدینگی را به عهده می‌گیرد. دولت همچنان صاحب ملک باقی مانده و اجازه‌بهایی را از اپراتور دریافت می‌کند.

اجاره‌بها می‌تواند به صورت ترکیبی از نرخ ثابت برای استفاده از پایانه و مبلغی بر مبنای عملکرد و یا سهمی از درآمد باشد. براساس شرایط قرارداد احداث، مالکیت و بهره‌برداری (Boo)، امتیاز تأمین اعتبار و احداث تأسیسات واگذار می‌شود. ولی در این مورد هیچ‌گونه تعهدی نسبت به انتقال مالکیت به دولت در انتهای مدت قرارداد وجود ندارد. هر نوع قرارداد چه مدیریت چه اجاره و چه واگذاری امتیاز، نیاز به چهارچوب توسعه یافته و مؤثر قانونی دارد. این امر در شرایط انحصار بسیار مهم است. ساختار انحصاری باعث حذف رقابت و در نهایت منجر به نرخ‌هایی می‌شود که نزدیک و یا برابر سقف تعیین شده توسط دولت می‌شود. هدف نهاد قانون‌گذار تشویق کارایی و در عین حال نظارت بر رعایت مقررات بین‌المللی، دو جانبه و ملی و نیز رعایت کلیه شرایط قراردادهای اجاره و یا واگذاری است. برای دستیابی به این منظور و جلوگیری از هرگونه دوگانگی، باید فعالیت‌های حاکمیتی دولت و فعالیت‌های تجاری که دولت در آن سهیم است از هم تفکیک شود.

امکانات منطقه‌ای و یا کشوری (وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها) و یا به‌صورت غیرمستقیم توسط نهادهای دولتی واگذار می‌شود. برخلاف مستأجر، صاحب امتیاز مسئولیت هزینه‌های سرمایه‌گذاری را به عهده می‌گیرد.

بنابراین دولت‌هایی که با کمبود بودجه مواجه‌اند این نوع قرارداد را به قرارداد اجاره ترجیح می‌دهند. ولی چون دریافت امتیاز به معنی سرمایه‌گذاری کلان است، معمولاً سرمایه‌گذاران احتمالی نسبت به فعالیت در بخش و یا کشورهای با مخاطرات سیاسی و یا اقتصادی با احتیاط رفتار می‌کنند.

قراردادهای واگذاری در انواع مختلف می‌باشند ولی عمده‌ترین آنها عبارت‌اند از: «قرارداد احداث، بهره‌برداری و انتقال (Bot)»؛ «قرارداد احداث، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال (Boot)»؛ «قرارداد اجاره، توسعه و بهره‌برداری (LDO)» و «قرارداد احداث، مالکیت و بهره‌برداری (Boo)».

در قراردادهای احداث، بهره‌برداری و انتقال (Bot)، بخش خصوصی مسئولیت تأمین اعتبار و احداث و یا توسعه یکی از خدمات را به عهده می‌گیرد و برای مدت مشخص از آن بهره‌برداری می‌کند. در این قرارداد، هیچگاه امتیاز مالکیت تأسیسات به توسعه‌دهنده واگذار نمی‌شود و در پایان مهلت قرارداد، تمامی امکانات به بخش دولتی انتقال می‌یابد. بدین ترتیب بخش خصوصی ریسک تجاری پروژه را تقبل می‌کند ولی در عرض فرصتی می‌یابد تا پروژه را به نحوی اداره کند که در نهایت منجر به ایجاد درآمد کافی برای پرداخت هزینه‌های عملیاتی و سود سرمایه شود. مدت زمان واگذاری باید به حدی باشد تا بخش خصوصی بتواند هزینه‌های سنگین و نقدی سرمایه‌گذاری خود را جبران کند. طرح‌های توسعه‌ای که نیاز به سرمایه‌گذاری کلان دارند، معمولاً برای مدت ۲۰ الی ۳۰ سال واگذار می‌شوند ولی پروژه‌هایی که به سرمایه‌گذاری کم‌تر نیاز دارند، معمولاً برای مدت ۱ الی ۵ سال واگذار می‌شوند.

در قراردادهای احداث، مالکیت، بهره‌برداری و انتقال (Boo)، علاوه بر مسئولیت تأمین اعتبار و احداث و یا توسعه و بهره‌برداری از یکی از خدمات، بخش خصوصی صاحب پروژه می‌شود و پس از مدت مقرر آن را به دولت انتقال می‌دهد. مزیت این نوع قرارداد این است که بخش خصوصی تشویق می‌شود، در مدت زمان تعیین شده، امتیاز