

تحولات تاریخی مشارکت بخش عمومی و خصوصی اروپای غربی و آموزه‌های آن

مهدي محمدی^۱

چکیده

روند تحولات بخش‌های زیربنایی کشورهای اروپای غربی در طول دو قرن گذشته با طیف گسترده‌ای از تجربیات متنوع در این کشورها همراه بوده است. آموزه مهم حاصل از این تجربیات برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران که از نظر درآمد سرانه در سطح درآمد سرانه این کشورها در اوایل قرن بیستم قرار دارند، این است که در الگو سازی برای مشارکت بخش خصوصی و عمومی تنها به تجربیات وضع موجود کشورهای توسعه یافته اکتفا نکرده و الگوهای تاریخی این کشورها در شرایط مشابه خود را نیز در نظر گیرند. این مقاله بر اساس چنین چارچوب مفهومی پس از معرفی الگوی موجود مشارکت بخش خصوصی و عمومی، تجربیات کشورهای اروپای غربی در امور زیر بنایی را با تاکید بر سه بخش انرژی، حمل و نقل و مخابرات در طی سه دوره زمانی ۱۸۳۰ تا ۱۹۱۴، ۱۹۱۴ تا ۱۹۴۵ و ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰ بررسی و تحلیل نموده است. نتیجه این بررسی ها حاکی از آن است که رویکرد عمومی سه مرحله ای تحلیل فضای کسب و کار (بین الملل، کشور و محیط پروژه)، انجام مطالعات امکان سنجی پروژه و ساختار بندی مالی، مالکیتی و ضمانتی پروژه در چارچوب مشارکت بخش خصوصی و عمومی بایستی در تعریف، طراحی، ساخت و اجرای طرح‌ها رعایت شود، اما علاوه بر آن ضروری است جهت جبران ضعف‌های تاریخی نیز ظرفیت سازی و برنامه ریزی‌های لازم در سطح اقتصاد کلان برای کمبودها در دستور کار قرار گیرد.

^۱ کارشناس ارشد علوم اقتصادی

از دیدگاه منطق اقتصادی، تامین کالاهای عمومی از قبیل حمل و نقل، انرژی، بهداشت، امنیت، ارتباطات جمعی از جمله مسایلی هستند که با توجه به پایین بودن نسبت درآمد به هزینه مالی آنها عمدتاً توسط افراد و شرکتهای خصوصی تامین نمی شود، اما از آنجا که به لحاظ اقتصادی یا از دیدگاه کل جامعه فراهم شدن چنین کالاهای و خدماتی دارای توجیه اقتصادی است یعنی نسبت فایده به هزینه اجتماعی آن بالا است، دولت‌ها و بخش‌های عمومی به نمایندگی از جامعه اقدام به تامین این کالاها و خدمات می‌کنند. چگونگی حضور دولت و بخش عمومی در تامین کالاهای عمومی و همچنین حضور افراد و بخش خصوصی از بحث‌هایی است که در طول قرن‌های گذشته همواره مطرح بوده است و دست یافتن به راه حل مناسب در شرایط مختلف نیز متفاوت بوده است.

کشورهای در حال توسعه عموماً برای فرایند توسعه خود به الگوهای کشورهای توسعه یافته توجه زیادی دارند و گاهی هم کاملاً از آنها تبعیت می‌کنند. فرایندی که کشورهایی موفق در این مسیر پیموده‌اند از سه مرحله شبیه‌سازی، تطبیق و نوآوری می‌گذرد. در گام اول سعی بر این است که نهادها، فن آوری، مصرف و تولید کشورهای توسعه یافته را در کشور مورد نظر شبیه سازی کنند. این شبیه سازی می‌تواند در شکل، کارکرد یا هر دو صورت گیرد. در این گام به دلیل مقاومت‌های گوناگون درونی و بیرونی مسایلی مطرح می‌شود که نیازمند تطبیق عناصر جدید با وضع موجود است. در صورتی که این مرحله با موفقیت طی شود، نوآوری در عرصه‌های گوناگون موجب ارتقای کشور در حال توسعه به کشوری توسعه یافته می‌شود.

نکته مهمی که در طی این فرایند اهمیت دارد این است که دو قرن از تحولات عمده اقتصادی در کشورهای توسعه یافته بویژه اروپای غربی و آمریکای شمالی می‌گذرد و کشورهایی که امروز قصد دارند از الگوهای چنین کشورهایی الهام بگیرند بایستی که فرایند مسیر تاریخی تحولات این کشورها را مد نظر داشته باشند و تنها به وضع موجود این کشورها اکتفا نکنند. در واقع، کشورهای در حال توسعه با سطوح درآمدی چندین دهه قبل کشورهای توسعه یافته در مرحله شبیه سازی بایستی به نکته فوق‌الاشاره توجه زیادی داشته باشند.

امور زیر بنایی نیز از این قاعده کلی مستثنی نبوده و کشورهای در حال توسعه مانند ایران لازم است که در الگوسازی‌های خود ضمن شناخت دقیق الگوهای توسعه یافته، در مرحله شبیه سازی شکلی و کارکردی به سیر

تاریخی الگوهای توسعه یافته هم دقت لازم را داشته باشند. در این مقاله ابتدا الگوی عمومی مشارکت بخش خصوصی و عمومی در امور زیر بنایی بیان می گردد، سپس با توجه به نقش اروپای غربی در طول قرون گذشته در مرحله شبیه سازی شکلی و کارکردی نهادها و فن آوریهای مدرن ایران، سیر تاریخی تحولات امور زیر بنایی کشورهای اروپای غربی در سه دوره تاریخی ۱۸۳۰ تا ۱۹۱۴ و ۱۹۱۴ تا ۱۹۴۵ و ۱۹۴۵ تا زمان معاصر در مشارکت بخش خصوص و عمومی در بخش های حمل و نقل، انرژی، مخابرات، آب مورد بررسی قرار گرفته است. آنگاه با مقایسه این تحولات با وضع موجود ایران، نقاط ضعف کشور در اقتباس از الگوی اروپای غربی مورد تجزیه و تحلیل قرار می گیرد و بر این اساس پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

۲- الگوی موجود مشارکت بخش خصوصی و عمومی

امروزه پروژه های سرمایه گذاری صرف نظر از نوع صنعتی، کشاورزی، خدماتی یا زیر بنایی از مراحل مطالعاتی مختلفی می گذرند تا به اجرا می رسند. در واقع، پروژه های سرمایه گذاری زیربنایی که امروزه در کشورهای توسعه یافته تعریف و اجرا می شوند، عمدتاً رویکرد سه مرحله ای ذیل را صرف نظر از نوع مالکیت عمومی یا خصوصی طی می کنند:

- تحلیل فضای کسب و کار بین الملل، کشور و محیط پروژه (شامل مطالعات فرصت های سرمایه گذاری، تحلیل گزینه های پروژه و انتخاب اولیه پروژه)
 - مطالعات امکان سنجی پروژه (شامل مطالعات پیش امکان سنجی و امکان سنجی)
 - ساختار بندی مالی، مالکیتی و ضمانتی پروژه
- در نهایت با پشت سر گذراندن گام های فوق به طیف حالت های زیر از مشارکت بخش خصوصی و عمومی در امور زیر بنایی می رسند:

جدول ۱- طیف مشارکت بخش‌های خصوصی و دولتی

کاملاً خصوصی	واگذاری	قرارداد مدیریتی	کاملاً دولتی
مجوز خصوصی	واگذاری کلی	مدیریت عمومی	شرکتهای دولتی
فروش خصوصی	سرمایه گذاری مشترک	برون سپاری	سرمایه گذاری مشترک دولتی
تامین خصوصی	اجاره	فرانشیز	تعاونی
	BOT/BOO/BOOT		

در این راستا مفاهیم جدیدی هم تحت عنوان‌هایی از قبیل مشارکت های راهبردی هم مطرح می شوند که شکل‌های متنوع و انعطاف پذیرتری به اشکال فوق می دهند (Head, 2000).

۳- الگوی تاریخی مشارکت بخش خصوصی و عمومی اروپای غربی

همانطور که در مقدمه بیان شد، در شبیه سازی از الگوهای توسعه یافته لازم است سیر تاریخی این کشورها هم مورد بررسی قرار گیرد. فرایندهایی که کشورهای اروپای غربی در طول دو قرن گذشته پیموده‌اند می تواند در کنار الگوهای مدرن آنها برای الگوسازی کشورهای در حال توسعه آموزنده باشد. در ادامه سیر تاریخی تحولات بخش زیر بنایی کشورهای اروپای غربی با تاکید بر سه بخش انرژی، حمل و نقل و مخابرات در سه دوره زمانی از ۱۸۳۰ تا ۱۹۹۰ بررسی و مرور می شود.

۳-۱- دوره ۱۸۳۰ تا ۱۹۱۴

قرن نوزدهم قرن آغاز ساخت مجموعه زیربناهای نوین از قبیل راه آهن، تراموا، مخازن و شبکه توزیع آب، تامین و توزیع گاز، ایستگاه‌های برق و شبکه‌های توزیع آن، تلگراف و تلفن بود. در این بین انگلستان به عنوان کشور پیشرو در انقلاب صنعتی در توسعه زیر ساخت‌ها نیز پیشقدم بود. افزایش جمعیت و شهرنشینی و همچنین توسعه صنعتی نیازهای جدیدی را در زمینه آب، انرژی، حمل و نقل و ارتباطات ایجاد کرده بود. در دهه ۱۸۳۰ انگلستان و بلژیک

در ساخت راه آهن جلوتر از سایر کشورهای اروپای غربی بودند ولی در دهه ۱۸۷۰ آلمان و در دهه ۱۸۸۰ فرانسه از آنها پیشی گرفت. تحولات در عرصه انرژی گاز و برق نیز به همین منوال بود. تقریباً در کل کشورهای اروپای غربی بخش خصوصی و نظام سرمایه داری در قرن نوزدهم نقش اصلی و اساسی را در توسعه زیر ساخت‌ها داشته است، اما با آغاز قرن بیستم دولت‌ها نقش بیشتری را از خود نشان دادند. جدول ۲ میزان مالکیت دولت‌های ملی یا ایالتی و شهرداری‌ها را در زیر ساخت‌ها در آغاز قرن بیستم را نشان می‌دهد.

جدول ۲- الگوهای مالکیت صنایع زیربنایی در آغاز قرن بیستم (درصد مالکیت توسط دولت یا بخش عمومی)

ایالات متحده آمریکا	اسپانیا	نروژ	ایتالیا	سوئد	آلمان	فرانسه	دانمارک	انگلستان	امور زیربنایی / کشورها
۰	۰	۸۵/۴	۷۷/۱	۳۲/۳	۹۲/۸	۵/۹	۵۶/۲	۰	راه آهن (۱۹۰۶)
۲	۵	-	-	-	۳/۴	۲	۰	۵۶/۲	تراموا (۱۹۰۵)
۰	۱۰۰	۱۰۰	۶۴/۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	تلگراف (۱۹۱۳)
۰	۵	۵۰/۷	۱۰	۶۸	۱۰۰	۱۰۰	۱/۲	۱۰۰	تلفن (۱۹۱۳)
۱۳/۱	۱۰	۸۰	۲	۳۷	۱۷/۹	۲	۱۵/۴	۷۱/۶	برق (۱۹۰۰)
۲	۲/۵	۵۰	۹۰	۹۴/۵	۳۰/۸	۲/۴	۸۴/۱	۲۸/۸	گاز (۱۹۰۸)
۵۳/۲	۵	-	-	۱۰۰	۵۳/۶	۷۵	۱۰۰	۸۰/۴	آب (۱۹۱۳)

همانگونه که جدول فوق نشان می‌دهد تنوع زیادی در الگوهای مالکیتی در زیر بخش‌های مختلف در کشورهای اروپای غربی وجود داشته است. درآمد سرانه کشورهای اروپای غربی در این دوره بین ۱۰۰۰ تا ۴۰۰۰ دلار (دلار سال ۱۹۹۰) بود و اقتصادها عمدتاً با سهم بالای بخش خصوصی و غیر دولتی تشکیل شده بود. از اینرو دلایل تنوع مالکیت را می‌توان در بازدهی نسبت به افزایش مقیاس در ایجاد انحصارات خصوصی و نقش دولت در اعطای چنین امتیازی، تنگناهای مالی دولت، ساختار دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، استفاده از یارانه‌های دولت‌های ایالتی، تشویق رشد اقتصادی و اتحاد سیاسی با اعمال کنترل دولت بر راه آهن و تلگراف توضیح داد.

اعطای امتیازات انحصاری ویژه به شرکت‌ها دارای شرایطی بود که به وضعیت مالی و حرفه‌ای شرکت‌ها مربوط می‌شد. البته اعطای چنین امتیازاتی با اتهامات رشوه و فساد هم همواره همراه بود. همچنین در مواردی که

ریسک‌های تجاری بالا بود و نیاز به جذب سرمایه خارجی بود از میزان نظارت‌ها کاسته می شد اما اعضای دولت به عنوان اعضای هیات مدیره در شرکت‌ها حضور داشتند. نظارت دولت در اعطای انحصارات علاوه بر صحت مالی و مهندسی به تعیین تعرفه و قیمت‌ها نیز کشیده شد، چون به دلیل عدم وجود رقابت در صنایع زیر بنایی در قرن نوزدهم معمولاً حداکثر قیمت‌ها توسط دولت تعیین می شد. پیامد دیگر اعطای انحصارات به محدود سازی شبکه‌های توزیع برای جلوگیری از کاهش سود بود. البته در برخی موارد شبکه‌های توزیع آب و برق و گاز موازی همدیگر نیز ساخته می شد، اما با شروع قرن بیستم نظارت دولت بر شبکه‌های توزیع افزایش یافت (Maddison, 1991). در ادامه تحولات زیر بخش‌های گاز، آب، برق و حمل نقل طی این دوره با جزییات بیشتر بیان می گردد.

۳-۱-۱- گاز

در قرن نوزدهم، فن آوری گاز، برق و تراموا در سطحی بود که بازدهی نسبت به مقیاس در تولید و توزیع را در سطح جغرافیایی محدودی را امکان پذیر می کرد. تولید گاز ابتدا از زغال سنگ و بیشتر برای روشنایی و بعداً برای گرما و نیرو تولید شد که ظرفیت ذخیره سازی پایینی داشت و در سطح شبکه‌های محلی محدود توزیع می شد. اگر چه بخش خصوصی با امتیازات انحصاری آغاز کننده چنین اموری بود اما به تدریج بخش عمومی و به ویژه شهرداری‌ها و دولت‌های محلی نقش‌های بیشتری در این امور پذیرفتند. در حوزه کشورهای اسکاندیناوی بویژه سوئد و نروژ جوامع محلی همواره حضور بیشتری در امور اجتماعی و اقتصادی داشتند و مالکیت شهرداری‌ها توسعه زیادی پیدا کرد. این مالکیت موجب شد تا درآمدهای فروش گاز به بخش مهمی از درآمد شهرداری‌ها تبدیل شود. البته چنین نقشی برای شهرداری مستلزم حضور اقتدار و ساختار مناسب و استقلال نسبی بود که در شهرهای رو به رشد انگلستان، آلمان و اسکاندیناوی وجود داشت (Chantler, 1938).

۳-۱-۲- آب

از نظر تاریخ باستانی بعد از امپراطوری روم که سیستم آب شهری داشت، چنین شبکه‌ای در اروپا تا قرن نوزدهم دیگر تشکیل نشد. اما تامین آب شهری و نیازهای جدید توسعه شهرها و افزایش جمعیت در قرن نوزدهم منجر به

ایجاد مخازن بزرگ آب، پمپ‌های توزیع آب و لوله‌های فلزی انتقال گردید. نیرو محرکه اصلی این تحولات نیازهای آب صنعتی بود، اما مساله بهداشت عمومی و شیوع بیماری‌های واگیردار نیز موجب حضور دولت در این عرصه شد. در ضمن، ایجاد انحصار در تامین و توزیع آب موجب صرفه اقتصادی هم بود و هزینه‌ها را کاهش می‌داد. از اینرو دولت علاوه بر ایفای نقش در تامین آب به نظارت بر انحصار و قیمت‌گذاری‌های شرکت‌های خصوصی هم اقدام نمود. در اوایل قرن بیستم نظام تامین و توزیع آب در ۳۸ شهر از ۴۱ شهر پرجمعیت آلمان، توسط شهرداری‌ها صورت می‌گرفت و در سوئد کلیه امور آب توسط شهرداری‌ها بود. در انگلستان در دهه ۱۸۷۰ این میزان ۶۰ درصد بود که تا سال ۱۹۱۴ به ۸۰ درصد افزایش یافت. حضور اشخاص تجاری و صنعتی در شورای شهرها و انگیزه آنها برای تامین آب و حمل نقل برای کسب و کار آنها در توسعه نقش شهرداری‌ها در این امور بسیار موثر بود.

تغییرات فن‌آوری در حوزه‌های گاز، برق و تراموا در طی سال‌های ۱۸۵۰ تا ۱۹۱۴ بسیار چشمگیر بود و هزینه‌های تولید را کاهش داد، از اینرو اعمال مقررات تعرفه و قیمت‌گذاری، تاثیر چندانی بر سودآوری این بخش‌ها نداشت، اما بخش آب با مسایل متفاوتی روبه‌رو بود. با وجود تحولات فن‌آوری از قبیل پمپ‌های آب با موتور بخار، لوله‌های انتقال فلزی و تجهیزات تصفیه در انگلستان، اما بهای تمام شده آب در هر گالن ۳۰ درصد افزایش یافت و در مقایسه با قیمت سایر کالاها و خدمات که رو به کاهش بود، هزینه واقعی آب ۵۰ درصد افزایش یافت. به منظور تامین بازدهی معمول شرکت‌های تامین‌کننده آب به اجبار تعرفه‌ها افزایش یافتند و با توجه به نبود واحدهای سنجش مقداری در مصارف خانگی از ملاک‌های دیگر از قبیل ارزش دارایی‌ها استفاده می‌شد (Maddison, 1991).

۳-۱-۳- راه آهن

راه آهن در همه کشورهای اروپای غربی به استثنای بلژیک توسط سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شروع شد و با توجه به ضرورت ایجاد شبکه‌های ملی و منطقه‌ای برای فعالیت راه آهن و اهمیت نظامی و دفاعی آن، این صنعت عمدتاً با دولت‌های مرکزی و نه ایالتی و محلی سروکار داشته است. به دلیل نیاز به جذب تعداد زیادی از سرمایه‌های

کوچک برای سرمایه گذاری در این بخش دولت تضمین‌های بازدهی ۴ یا ۵ درصدی را به سرمایه‌های کوچک ارائه می‌کرد و در برخی موارد یارانه‌هایی را به شرکت‌های خصوصی و یا خارجی اعطا می‌کرد. خطوط اصلی اولیه در قرن نوزدهم در شهرهای اروپایی به شرکت‌های خصوصی تعلق داشت، از اینرو گاهی مسیرهای موازی برای شرکت‌های رقیب هم ایجاد می‌شد که به تدریج با حضور بیشتر دولت و نظارت آن این گونه کارهای موازی از بین رفت. در بحران مالی ۱۸۶۵ ایتالیا برخی خطوط راه آهن دولتی با نظام یارانه به بخش خصوصی واگذار شد که به دلیل سودآور نبودن مجدداً ملی شد و به مالکیت کامل دولت درآمد. ملاحظات نظامی و امنیتی منجر به حضور بیشتر دولت‌ها در ساخت خطوط راه آهن شد و تا سال ۱۹۰۶ حدود ۷۷ درصد خطوط راه آهن در مالکیت دولت‌ها قرار گرفت که در برخی قسمت‌ها این خطوط اصلی و فرعی از لحاظ مالی توجیه نداشت. این روند در آلمان نسبتاً شدید تر بود و مقررات صنعت راه آهن در این کشور بیشتر جنبه اداری داشت و برخلاف کشورهای دیگر از جمله ایالات متحده آمریکا دارای نظام حقوقی و مصوبه مجلس نبود. اما تلگراف از ابتدا با خواست دولت‌ها برای کنترل اطلاعات با اهداف نظامی و امنیتی با مالکیت دولتی تاسیس شد و توسعه یافت (Button, 1985).

۳-۱-۴- برق

تا قبل از جنگ جهانی اول، صنایع گاز و برق برای تامین روشنایی با هم رقابت می‌کردند. تامین و توزیع برق با استفاده از زغال سنگ یا برقی عمده‌تاً در مراحل اولیه با بخش خصوصی سرمایه‌گذاری شد. با توجه به عدم امکان ذخیره سازی برق، بسیاری از کارخانجات خود اقدام به تامین برق مورد نیازشان می‌کردند. با پیشرفت فن آوری و امکان توسعه شبکه در مقیاس کوچک، شهرداری‌ها وارد عرصه شدند. در برلین، تامین برق و همچنین تراموا توسط شرکت‌های بزرگ ساخت تجهیزات الکتریکی صورت می‌گرفت که طی قراردادی با شورای شهر این مسوولیت را متقبل می‌شدند و شورا هم در ازای اعطای چنین امتیازی بر تعرفه‌ها نظارت می‌کرد و سهم ۱۰ درصدی از درآمد ناخالص را از آن خود می‌کرد. مقررات در زمینه برق نسبت به سایر بخش‌های عمومی سخت تر بود و برخی معتقدند همین امر موجب کندی توسعه این صنعت در این دوره شد. در زمینه برقی، مساله حق استفاده از رودخانه‌ها و آبشارها موجب دعوای حقوقی بین بخش خصوصی و دولت‌ها گردید که با تشکیل کمیته‌های خاص برق به این مسایل رسیدگی می‌شد (Weyman, 1986).

۳-۲- دوره ۱۹۱۴ تا ۱۹۴۵

این دوره با دو جنگ جهانی و رکود بزرگ اقتصادی قرن بیستم همراه بود. سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها در بعد از جنگ جهانی اول و دوم بسیار متفاوت بود. بعد از جنگ جهانی اول، دولت‌ها به سیستم بازار آزاد و نظام پولی بر پایه طلا بازگشتند ولی بعد از جنگ جهانی دوم سیاست اقتصادی ملی‌سازی و برنامه ریزی دولت و تا حدی سرکوب نیروهای بازار بود. درآمد سرانه کشورهای اروپای غربی در این دوره بین ۲۰۰۰ تا ۵۰۰۰ دلار (سال ۱۹۹۰) با توجه به میزان تاثیر پذیری آنها از جنگ‌ها و تحولات داخلی قرار داشت. در ادامه تحولات زیر بخش‌های مخابرات، برق، راه آهن و راه‌ها در این دوره بررسی می‌شود.

۳-۲-۱- مخابرات

سطح نفوذ و دسترسی به تلفن در این دوره به سرعت افزایش پیدا کرد و به سمت مالیکت دولتی سوق پیدا کرد و شبکه‌های خصوصی جای خود را به شبکه‌های انتقال ملی دادند. در کشورهای اسکانندیناوی دلیل اصلی حضور دولت، ناتوانی در پرداخت یارانه به بخش خصوصی برای شبکه‌های اصلی بود. البته تلفن هم مانند تلگراف با ملاحظات امنیتی و دفاعی به تمایل دولت‌ها برای مالکیت آنها همراه بود (Foreman & Muller, 1988).

۳-۲-۲- برق

زغال سنگ در ابتدای قرن بیستم مهم‌ترین منبع تامین انرژی بود و سایر منابع انرژی از قبیل نفت، گاز طبیعی و نیروی آب و انرژی هسته‌ای در سال ۱۹۲۰ حدود ۳ درصد و تا سال ۱۹۳۸ تنها حدود ۵ درصد مصرف انرژی اروپا را تشکیل می‌دادند. در طی سالهای دهه ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ در حالیکه تولیدات صنعتی سالانه حدود ۲ درصد رشد داشت، صنعت برق با نرخ ۶ تا ۷ درصد در حال رشد بود. در برخی از این کشورها شبکه‌های برق ملی اعلام گردید و مالکیت دولتی در این صنعت اعمال شد. در این بین دانمارک تنها استثنا بود که شرکت‌های صنعت برق آن دارای

مالکیتی ترکیبی از شهرداری‌ها و تعاونی را داشتند. البته آلمان هم ترکیبی از دولت و شهرداری را در سهام شرکت‌های برق داشت و شرکت‌های کاملاً خصوصی تنها ۱۴ درصد تولید را در اختیار داشتند. با وجودیکه قیمت زغال سنگ در این دوره رو به افزایش بود، اما پیشرفت فن آوری‌های این صنعت در تولید و انتقال برق موجب شد تا شاخص قیمت برق در طول این دوره روند نزولی داشته باشد.

بازدهی نسبت به افزایش مقیاس موجی ترغیب شرکت‌های خصوصی تولید برق برای ادغام با هم شد. ولی شرکت‌ها با مالکیت دولتی یا شهرداری چنین انگیزه‌های سودآوری را کمتر داشتند و ضمن اینکه ادغام برای آنها نیز آسان نبود. چشم انداز شکل‌گیری انحصارات در این صنعت موجب شکایاتی گردید و ضرورت مداخله دولت و نظارت آن در امور را می‌طلبد. کشورهای سوئد و نروژ که به منابع آب و آبشارها دسترسی بیشتری داشتند نقش برقایی در صنعت برق آنها مسلط بود. مالکیت بخش عمومی و دولت در تولید برق در سال ۱۹۳۸ در کشورهایی مانند فرانسه و اسپانیا کمتر از ۵ درصد و در کشورهای آلمان و انگلستان بیش از ۵۰ درصد بود. نکته قابل توجه این است که برنامه‌های ملی و کلانی برای توسعه این صنعت در این دوره وجود نداشت بلکه دولت در مواردی خاص سرمایه‌گذاری یا مداخله می‌کرد (Weymen, 1986).

۳-۲-۳- راه آهن و راه‌ها

در دهه ۱۹۳۰ راه آهن در سراسر اروپا با مشکلات مالی دست به گریبان بود. در آلمان، درآمد‌های ریل حتی هزینه‌های بهره برداری را پوشش نمی‌داد، در انگلستان و سوئد هم وضع به همین منوال و حتی بدتر بود. ریشه اصلی این مسایل به ترکیب اهداف اقتصادی و اجتماعی باز می‌گشت که در قرن نوزدهم در این بخش سایه افکننده بود. سازگار نمودن اهداف مالی با مسایل غیر مالی و انحصارات و مصوبه مجلس برای اخذ یارانه‌ها از مسایل دایمی این صنعت بود و با ظهور حمل و نقل جاده‌ای در فاصله دو جنگ جهانی این صنعت با وجود مشکلات با رقیب جدیدی هم رو به رو شد. تقریباً دوران توسعه‌های گسترده خطوط راه آهن به سر رسیده بود. تلاش‌ها بر این جهت بود تا با افزایش نرخ‌های کرایه، بار مالی از یارانه و وام‌های دولتی دور شود.

افزایش قیمت زغال سنگ و همچنین کاهش ساعت کاری و افزایش دستمزدها همگی باعث شدند تا کرایه‌های بار و مسافر افزایش یابند. اما در کشورهایی که حمل و نقل جاده‌ای رو به گسترش بیشتری بود، فشار رقابت و کاهش تقاضا برای حمل و نقل ریلی محسوس بود. یکی از ابزارها برای کاهش بار مالی اعمال تبعیض‌های قیمتی با توجه به نوع کالا و خدمات برای مسافران بود که باعث می‌شد قیمت‌ها در برخی موارد از هزینه‌ها پیشی بگیرد. این مسایل موجب ملی کردن و مالکیت دولتی بیشتر خطوط راه آهن شد (Barker, 1974).

به طور کلی، در طول این دوره صنایع زیر بنایی تغییرات عمده‌ای نمودند. تامین و توزیع برق و تلفن به سمت سیستم متمرکز پیش رفت و نقش دولت در راه‌آهن افزایش پیدا کرد و مالیکت و کنترل دولت بر منابع طبیعی از قبیل زغال سنگ و نفت نیز افزایش یافت.

۳-۳- دوره ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰

بعد از پایان جنگ جهانی دوم، اروپا با امید به آینده با مسایل زیادی رو به رو شد و سعی نمود تا مشکلات بیکاری و فقر رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ و ورشکستگی نظام بانکی و بحران بازار سهام و بی ثباتی ارزهای خارجی را نه فقط با تکیه بر نظام بازار بلکه با برنامه ریزی دولتی حل و فصل نماید. رشد اقتصادی مداوم در سه دهه بعد از جنگ، اروپای غربی را به سطح درآمد سرانه بالایی رسانید. جدول ۳ نشانگر میزان رشد اقتصادی و درآمد سرانه کشورهای عمده اروپای غربی در این دوره است. همانگونه که میانگین نرخ‌های رشد در سه دهه اول بعد از جنگ جهانی دوم نشان می‌دهند، این دوره موسوم به دوران طلایی اروپا در رشد اقتصادی است.

جدول ۳- شاخص‌های اقتصادی برخی کشورهای غربی طی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۲

کشور	انگلستان	دانمارک	فرانسه	آلمان	سوئد	ایتالیا	نروژ	اسپانیا	ایالات متحده آمریکا
درآمد سرانه در ۱۹۵۰	۶۸۴۷	۶۶۸۳	۵۲۲۱	۴۲۸۱	۶۷۳۸	۳۴۲۵	۴۹۶۹	۲۳۹۷	۹۵۱۳
میانگین نرخ رشد اقتصادی ۷۳-۱۹۵۰	۲/۵	۳/۱	۴	۵	۳/۱	۵	۳/۲	۵/۸	۲/۴
درآمد سرانه در ۱۹۷۳	۱۱۹۹۲	۱۳۴۱۶	۱۲۹۴۰	۱۳۱۵۲	۱۳۴۹۴	۱۰۴۰۹	۱۰۲۲۹	۸۷۳۹	۱۶۶۰۷
میانگین نرخ رشد ۱۹۷۳-۹۲	۱/۴	۱/۶	۱/۷	۲/۱	۱/۲	۲/۴	۲/۹	۱/۹	۱/۴
درآمد سرانه در ۱۹۹۲	۱۵۷۳۸	۱۹۲۹۳	۱۷۹۵۹	۱۹۳۵۱	۱۶۹۲۷	۱۶۳۲۹	۱۷۵۴۳	۱۲۴۹۸	۲۱۵۵۸

همانگونه نقش دولت و مالیکت دولتی در دوره قبل افزایش یافت در سه ده بعد از جنگ جهانی دوم نیز تداوم یافت و حتی تقویت نیز شد و فرایند ملی شدن صنایع زیر بنایی و مالیکت دولت بر منابع طبیعی رو به فزونی گذاشت. در این دوران هیچ خصوصی سازی عمده‌ای صورت نگرفت، ولی در زمینه فن آوری نیز تحولات زیادی رخ داد. فن آوری خطوط هوایی توسعه قابل توجه‌ای پیدا کرد و بخش مخابرات هم با پیشرفت فن آوری اطلاعات شاهد ظهور درو نگار، رایانه و شبکه‌های خصوصی شد.

اما در دهه ۱۹۷۰ افزایش چهار برابری قیمت نفت و فروپاشی نظام برابری طلا و دلار موسوم به برتون وودز موجب تحولات جدیدی شد. نظام نرخ ارز آزاد گشت و گسترش بودجه‌های دولتی متوقف شد و خصوصی سازی و آزادسازی عمومی بازارها به وقوع پیوست. شرکت‌های دولتی بعد از ۱۹۴۵ تا قبل از خصوصی سازی‌های دهه ۱۹۸۰ عمدتاً سه شکل داشتند. حالت اول به عنوان بخش یا شعبه‌ای از وزارتخانه دولتی بودند. حالت دوم از لحاظ حقوقی مستقل از دولت بودند اما به عنوان شرکت یا موسسه عمومی قلمداد می شدند. حالت سوم آنها شرکت‌های سهامی با سهم مالکیت ۲۵ تا ۱۰۰ درصدی دولت بودند. البته شهرداری‌ها هم هنوز نقش و سهم خود را تامین گاز، آب، برق و حمل و نقل عمومی داشتند.

برنامه ریزی دولت‌ها در این دوره مانند برنامه ریزی شوروی تحمیلی نبود، بلکه برنامه ریزی هدایت کننده بود. روش شناسی عمومی این برنامه‌ها از این قرار بود که با ارزیابی وضع موجود اقتصادی و شناخت فرصت‌ها و تهدیدها شروع می شد و با هدف گذاری رشد اقتصادی مثلاً ۳ درصدی در برنامه ۵ ساله پیش بینی هایی از سرمایه گذاری مورد نیاز دولتی و خصوصی صورت می گرفت. سایر شاخص های کلان اقتصادی از قبیل نرخ تورم، نرخ ارز و رشد منطقه ای نیز برای سیاست گذاری تعیین می شدند. در واقع، هدف اصلی از بین بردن نااطمینانی از شرایط آینده و اطمینان خاطر دادن به بخش خصوصی از تحولات آینده بود. در این بین برخی برنامه‌ها عمدتاً در حد مدیریت تقاضا به سبک کینزی بود، اما برنامه‌هایی هم علاوه بر توجه به توسعه امور زیر بنایی به دنبال ارتقای صنایع هم بودند (Evans, 1985).

۳-۳-۱- انرژی

بعد از نیمه اول قرن بیستم، نفت خام به عنوان منبع اصلی انرژی جایگزین زغال سنگ شد. با توجه به اینکه عمده منابع نفت در خاورمیانه و شمال آفریقا وجود داشتند، دولتهای اروپایی سعی کردند در شرکت‌های حمل کننده این محموله به اروپا و شرکت‌های استخراج و انتقال نفت سهم داشته باشند. از دهه ۱۹۶۰ ذخایر بزرگ نفت و گاز در دریای شمال کشف شد و چندین شرکت دولتی برای استفاده از این منابع تاسیس شدند. در دو دوره تاریخی قبل دولت‌ها تمایل اندکی برای مالکیت معادن داشتند و عمدتاً سعی در نظارت و کنترل آنها نشان می دادند، اما بعد از جنگ شرایط تغییر کرد و برخی ملی سازی معادن بوقوع پیوست. با ظهور صنایع نفت و گاز طبیعی بار دیگر بخش خصوصی وارد شد و در عملیات اکتشاف و استخراج با سرمایه های سنگین آغاز به کار کرد. از سوی دیگر، به دلیل وجود بازارهای رقابتی خرید و فروش این محصولات در سطح جهانی، صرفه‌های اقتصادی در تولید انحصاری منابع طبیعی موجب شکل گیری انحصارات چند جانبه در این صنایع گردد. شرکت‌هایی نظیر Shell و Esso در سراسر اروپا فعال بودند. البته برخی دولت‌ها مانند فرانسه در امر اکتشاف منابع نفت و گاز اقدام به تاسیس موسساتی نمودند. کشورهای اروپایی با توجه به میزان منابع نفت و گاز خود نیازهای انرژی خود را از طریق سایر منابع انرژی از قبیل زغال سنگ، انرژی هسته ای، برقابی و یا واردات منابع نفتی از سایر مناطق تامین نمودند.

۳-۳-۲- حمل و نقل

در دهه ۱۹۴۰ صنعت حمل و نقل هوایی، صنعتی بسیار کوچک و محدود بود اما تا دهه ۱۹۷۰ در حمل و نقل مسافر به صنعت بزرگی تبدیل شد. صنعت حمل و نقل هوایی ابتدا بیشتر بر بازارهای داخلی متمرکز بود و دسترسی هوایی به سایر کشورها محدود بود. دولت‌های اروپایی سهامداران اصلی شرکت‌های هوایی بودند و در مواردی بویژه با ملاحظات سیاسی و امنیتی یارانه‌هایی را به این شرکت‌ها اختصاص می‌دادند. فشارهای رقابتی از سوی خطوط هوایی آمریکا موجب تشکیل کارتل قیمتی برای خطوط هوایی اروپا تحت عنوان IATA گردید که در سال ۱۹۴۵ تأسیس و مرکز اصلی قیمت‌گذاری بین‌المللی کرایه‌های هوایی شد. تحولات فن‌آوری در دهه‌های بعد موجب تهدید انحلال این اتحادیه هوایی شد اما این امر محقق نشد. افزایش شدید قیمت سوخت در دهه ۱۹۷۰ و رقابت شدید از سوی ایالات متحده آمریکا با صنعتی بدون مقررات گسترده و بهره‌وری بالاتر از جمله مهم‌ترین تهدیدات برای اتحادیه حمل و نقل هوایی اروپا بودند.

۳-۳-۳- مخابرات

تا سال ۱۹۵۰ کلیه شبکه‌های اصلی راه آهن، تلگراف و تلفن در سراسر اروپا تحت مالکیت و بهره‌برداری شرکت‌های انحصاری دولتی درآمد بودند و در برخی کشورها شبکه‌های فرعی نیز چنین وضعیتی را داشتند. از دهه ۱۹۸۰ فرایند خصوصی‌سازی در صنعت مخابرات که عمدتاً دولتی بود آغاز شد. سه دلیل عمده برای تغییرات ساختاری در صنعت مخابرات می‌توان عنوان نمود، نخست اینکه فن‌آوری اطلاعات و پردازش‌گرها دچار تحول اساسی شده بود. دوم، فشاری که از سوی بخش تجاری برای تغییر در تعرفه‌ها اعمال می‌شد. سوم، گستردگی شبکه مخابرات موجب از بین رفتن اهمیت مالکیت دولتی شبکه مخابرات برای دفاع و امنیت ملی شده بود.

در مجموع، از دهه ۱۹۸۰ به دلیل فشارهای مالی، تغییرات فن‌آوری و آزادسازی بازارها تمایل دولت‌ها به حضور گسترده در امور زیربنایی کاهش یافت. سودآوری پایین و عمدتاً زیان‌ده بودن بخش‌های زیربنایی این تصور را ایجاد کرده بود که به دلیل مالکیت بخش عمومی و دولتی و کم‌اهمیت بودن سودآوری این بخش به صورت ناکارآمدی مدیریت و اداره می‌شود. اما در عمل اثبات این ادعا کارآسانی نیست، چرا که عوامل متفاوتی بر بهره

وری کل تاثیر گذارند و نسبت دادن کاهش یا افزایش آن با مالکیت عمومی و دولتی بحث برانگیز است. به عنوان مثال، اگر خصوصی سازی عامل اصلی برتری صنعت برق انگلستان به آلمان در دوره ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۵ باشد، آنگاه برتری آلمان در هر دو صنعت حمل و نقل و مخابرات نسبت به انگلستان با وجود مالیکت عمده دولتی در این دوره چه می تواند باشد؟ به طور خلاصه، شواهد و قراین مستدلی برای بهره وری پایین بخش دولتی در اروپا در نیمه دوم قرن بیستم وجود ندارد. همچنین شواهدی از رشد بالای بهره وری در انگلستان در دهه های آخر قرن بیستم نسبت به دهه های بعد از جنگ جهانی دوم در اثر خصوصی سازی و مقررات زدایی دیده نمی شود (Wright, 1994).

۴- جمع بندی و نتیجه گیری

کشورهای در حال توسعه مانند ایران لازم است که در الگوسازی های خود ضمن شناخت دقیق الگوهای توسعه یافته، در مرحله شبیه سازی شکلی و کارکردی به سیر تاریخی الگوهای توسعه یافته هم دقت لازم را داشته باشند. اروپای غربی در طول قرون گذشته نقش زیادی در مرحله شبیه سازی شکلی و کارکردی نهادها و فن آوریهای مدرن ایران داشته است. از اینرو در این مقاله سیر تاریخی تحولات امور زیر بنایی کشورهای اروپای غربی در سه دوره تاریخی ۱۸۳۰ تا ۱۹۱۴ و ۱۹۱۴ تا ۱۹۴۵ و ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰ در مشارکت بخش خصوصی و عمومی در بخش های حمل و نقل، انرژی، مخابرات، آب مورد بررسی قرار گرفت. همانگونه که در مقدمه بیان شد، در گام نخست فرایند موفق توسعه، شبیه سازی نقش اصلی را دارد، اما شبیه سازی صرف با توجه به فاصله تاریخی در توسعه و همچنین تفاوت های جغرافیایی، فرهنگی، منابع و غیره نمی تواند پاسخگوی نیازها باشد و باید تطبیق الگوها با شرایط موجود نیز صورت گیرد. اگر بخواهیم وضع موجود کشور را با توجه به درآمد سرانه ایران با کشورهای در حال توسعه در مراحل تاریخی قبل مقایسه کنیم، در می یابیم که برای شبیه سازی الگوی اروپای غربی نقاط ضعف و کمبود ذیل وجود دارد:

- کمبود بخش خصوصی سرمایه گذاری و توسعه نیافتگی بازار مالی از قبیل بازار سهام و اوراق قرضه

- نقش اندک شهرداری ها و دولت های محلی و استانی در تامین امور زیر بنایی و استقلال مالی در سطح بالا

- سایه افکندن ملاحظات اجتماعی و سیاسی بر ملاحظات مالی بر کلیه بخش‌های زیر بنایی نه فقط راه آهن و
مخابرات

- ضعف در تولید و تاخیر در انتقال فن آوری‌های نوین

- دسترسی اندک به سرمایه گذاران و بازارهای مالی خارجی

- فقدان رشد مداوم درآمد سرانه همراه با رشد بهره وری در کلیه بخش‌ها از جمله امور زیر بنایی صرفنظر از نوع
مالکیت دولتی یا خصوصی

- فقدان رشد مداوم درآمد سرانه و در نتیجه محدود ماندن درآمدهای دولت و بخش عمومی

- محدود بودن اجازه انحصارات بخش خصوصی حتی با وجود صرفه‌های اقتصادی در افزایش مقیاس تولید

- فقدان یا ضعف سایر عوامل توسعه یافتگی از قبیل جنبه‌های حقوقی، نیروی کار ماهر، مدیریت حرفه‌ای، ساختار
سازمانی و سیاسی

- واقع شدن در منطقه با بارندگی کم و کمبود منابع آبی و همچنین مناطق کوهستانی و بیابانی صعب العبور برای
حمل و نقل

در مجموع، با توجه به نکات فوق می‌توان پیشنهاد نمود که علاوه بر اینکه رویکرد عمومی سه مرحله‌ای تحلیل فضای کسب و کار بین الملل، کشور و محیط پروژه، انجام مطالعات امکان‌سنجی پروژه و ساختار بندی مالی، مالکیتی و ضمانتی پروژه در چارچوب مشارکت بخش خصوصی و عمومی بایستی رعایت شود، علاوه بر این ضروری است جهت جبران ضعف‌های تاریخی نیز ظرفیت‌سازی و برنامه ریزی‌های لازم برای این کمبودها هم در دستور کار قرار گیرد. بخشی از این ظرفیت‌سازی و برنامه ریزی باید در سطوح کلان و برای کلیه بخش‌های اقتصادی صورت گیرد که در نتیجه به بخش امور زیر بنایی نیز تسری پیدا خواهد کرد. این موارد شامل برنامه ریزی و ظرفیت‌سازی در مباحث کلان ذیل می‌گردد:

- رشد مبتنی بر بهروری
 - تمرکز زدایی و افزایش اختیارات و استقلال شوراها، شهرداری‌ها و مقامات محلی
 - توسعه بازار سهام و نفوذ آن در سبد سرمایه‌گذاری افراد و شرکت‌ها و همچنین گسترش دسترسی به بازارهای مالی بین‌المللی
 - توسعه بازارهای اوراق قرضه
 - تدوین و بازنگری دوره‌ای در راهبردهای توسعه صنعتی، کشاورزی، علمی، خدماتی و زیربنایی با مشارکت کلیه افراد درگیر در راهبردها
 - انتخاب طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی بر اساس راهبردهای مدون
 - به رسمیت شناختن انحصارات در صورت وجود بازدهی نسبت به افزایش مقیاس تولید
 - ارتقای فن‌آوری و دانش مدیریت با مشارکت سرمایه‌گذار، پیمانکار و مشاور خارجی
 - ارتقای نهادهای حقوقی و قضایی در حیطه ثبت شرکت‌ها، انحلال و ورشکستگی
 - ارتقای دانش مدیریت و ساختار سازمانی
 - ظرفیت‌سازی بخش خصوصی و سرمایه‌گذار ریسک‌پذیر
- در خاتمه باید اذعان نمود که با توجه به وجود دانش و تجربه کشورهای توسعه یافته این فرصت بزرگ برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران وجود دارد که امور زیربنایی خود را با سرعت و کیفیت بهتری از آنچه کشورهای توسعه یافته در مسیر تاریخی خود پیموده‌اند، توسعه و ارتقا دهند.

Barker, T. S. and Savage, C. I. (1974) *An Economic History of Transport* (London: Heinemann,).

Button, K. J. and Pitfield, D. C. (1985), *International Railway Economics* (Aldershot: Gower,).

Chantler, P. (1938) *The British Gas Industry: An Economic Study* (Manchester University Press).

Head, Chris (2000) *Financing of Private Hydropower Projects*, World Bank

Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back in* (Cambridge University Press).

Foreman-Peck, J. and Mueller, J. (1988), *European Telecommunications Organisation* (Baden-Baden: Nomosverlagsgesellschaft).

Gourvish, T. (1986) *British Railways 1948–73: A Business History* (Cambridge University Press).

Kelf-Cohen, R. (1958) *Nationalisation in Britain: The End of a Dogma* (London: Macmillan,).

Maddison, A. (1991) *Dynamic Forces in Capitalist Development* (Oxford University Press).

Sawyer, M. and O'Donnell, K. (1999) *A Future for Public Ownership* (London: Lawrence Wishart,).

Vernon, R. and Aharoni, Y. (1981) *State-Owned Enterprise in Western Economies* (London: Croom Helm,).

Weyman-Jones, T. (1986) *The Economics of Energy Policy* (Aldershot: Gower).

Wright, V. (1994) *Privatisation in Western Europe* (London: Pinter).