

خصوصی سازی را به معنای انجام گرفتن فعالیت‌های اقتصادی از سوی بخش خصوصی یا انتقال مالکیت به بخش خصوصی می‌داند.

«کی» و «تامسون» (Key and Thamsom) خصوصی سازی را این گونه تعریف می‌کنند: «اصطلاح خصوصی سازی، روش‌های گوناگون برای تغییر رابطه دولت و بخش خصوصی را در بر می‌گیرد، از جمله فروش دارایی‌های دولتی (در معنای مخالف ملی کردن)، مقررات زدایی (deregulation) یا زدودن ضوابط تنگ کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی و پیمانکاری (contracting out) یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که از سوی دولت اداره و تأمین مالی می‌شوند به بخش خصوصی».

بنابر این خصوصی سازی انتقال همیشگی مالکیت و اداره شرکت از دولت به بخش خصوصی است که از راه قراردادهای عرضه، قراردادهای مشاوره فنی، قراردادهای فرعی (انتقال فعالیت)، قراردادهای انتقال مدیریت، انتقال فعالیت همراه با قراردادهای انتقال مدیریت، اجاره قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال، قراردادهای ساخت، مالکیت و بهره برداری و سرانجام واگذاری کامل مالکیت صورت می‌پذیرد.

پیشینه خصوصی سازی در جهان و

ایران

خصوصی سازی را بیشتر به دولت محافظه کار «مارگارت تاچر» که در ۱۹۷۹ به قدرت رسید نسبت می‌دهند؛ در حالی که نخستین برنامه از این دست با انگیزه آیدئولوژیک پس از جنگ جهانی دوم به دولت «کنراد آدناثر» در آلمان غربی بر می‌گردد. در ۱۹۶۱ دولت آلمان بخش بزرگی از شرکت فولکس واگن را از راه فروش سهام، به سرمایه گذاران کوچک واگذار کرد و همچنین چهار سال پس از آن یعنی در ۱۹۶۵ سهام «VEBA» را فروخت. اما با وجود حسن نیت دولت، بازار سهام با کساد رویه رو شد و دولت ناچار از ضمانت بسیاری از سهامداران کوچک شد.

خصوصی سازی از حلقه‌های اصلی هر فضای رقابتی است. زدودن انحصارات، تعدیل و وضع قوانین و مقررات مناسب و آسان ساز برای بخش خصوصی و غیردولتی، تقویت و توسعه بازار سرمایه، تعیین دقیق وظایف حاکمیتی دولت و جدا کردن آن از تصدی گری از مواردی است که زیرساخت لازم برای فعالیت بخش غیردولتی و فضای اقتصاد رقابتی پس از واگذاری شرکت‌های دولتی را فراهم می‌آورد.

با گذشت زمان ضعفها و نارسایی‌های شرکت‌های دولتی همچون شفاف نبودن عملکرد، اهداف مبهم و متناقض، دخالت‌های بوروکراتیک و سیاسی، انباشته نشدن سرمایه، ناکارآمدی مدیران و هزینه‌های اضافی کارکنان آشکار، و مشخص شد که شرکت‌های دولتی نه تنها سودآور نیستند بلکه منابع را هم به هدر می‌دهند. با واگذاری شرکت‌های دولتی، عرصه امتیازات ویژه و رانت‌های اقتصادی کاهش می‌یابد. بویژه اگر مدیریت همراه با مالکیت به بخش خصوصی منتقل شود، چسبندگی به دولت نیز کاهش می‌یابد. اما از عوامل اصلی که واکنشهای بزرگ در برابر برنامه‌های خصوصی سازی پدید می‌آورد، وضع نیروی کار است. بویژه در کشورهای در حال توسعه که در عمل نیز با مشکل بیکاری مزمن روبه‌رو هستند، این گونه واکنشها بیشتر است.

تعریف خصوصی سازی

از میان تعاریف گوناگون، تنها به چند نمونه که دارای نکات مهمی هستند اشاره می‌کنیم. «بیسلی» و «لیتل جاپلد» (Beesly and Little Child) می‌گویند: خصوصی سازی ایزاری برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی (صنایع) از راه افزایش نقش نیروهای بازار است، در صورتی که دست کم ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود. «ول جانوسکی» (Vel Janovski)

خصوصی سازی

و اثر آن

بر بازار کار

حسن محمد صادقیان
داریوش انامی

● خصوصی سازی را بیشتر به دولت محافظه کار «مارگارت تاچر» که در ۱۹۷۹ به قدرت رسید نسبت می دهند؛ در حالی که نخستین برنامه از این دست با انگیزه ایدئولوژیک پس از جنگ جهانی دوم به دولت «کنراد آدنائر» در آلمان غربی برمی گردد.

برنامه خصوصی سازی در ایران پس از پایان جنگ ایران و عراق بعنوان يك ضرورت برای بازسازی و اصلاح ساختار اقتصادی کشور در قالب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به اجرا در آمد. در قانون برنامه اول، جز شرکتهایی که امکان واگذاری و فعالیت آنها در بازار نبود، همه شرکتهای دولتی مشمول سیاست واگذاری شدند. واگذاری مالکیت، واگذاری مدیریت، واگذاری برخی از فعالیتهای شرکت یا انحلال بعنوان گونه های واگذاری و به کارگیری روشهای بورسی (نخستین راه) و مزایده و مذاکره بعنوان روشهای واگذاری تعیین شد. گذشته از این، واگذاری ۳۳ درصد سهام قابل واگذاری، به کارگران و کارکنان واحدها با سازوکار ویژه پیش بینی شد.

در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) در تبصره ۴۱، تصمیم دولت در مورد واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی و تعاونی اعلام شد. جدول (۱) شمار و ارزش سهام واگذار شده از راه بورس را در سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۱ نشان می دهد.

جدول (۱) شمار و ارزش سهام واگذار شده در سالهای ۱۳۷۵-۸۱
واگذاری سهام بخش عمومی

سال	شمار (هزار سهم)	ارزش (میلیارد ریال)
۱۳۷۵	۳۰۶۷۸۴/۱	۱۷۶۴/۳
۱۳۷۶	۶۹۵۴۲	۳۳۹/۷
۱۳۷۷	۵۴۷۴۱۲/۲	۱۱۷۹/۷
۱۳۷۸	۲۴۲۷۱۶	۲۰۳۴/۸
۱۳۷۹	۳۲۶۹۷۱/۵	۲۲۴۸
۱۳۸۰	۱۳۶۴۹۹/۴	۴۶۸/۵
۱۳۸۱	۹۶۷۰۲۶/۹	۴۴۱۸/۳

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی شماره ۲۲ تا ۳۳

در برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) نیز در مواد ۹ تا ۲۷ قانون این برنامه به واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی پرداخته شده است. هیأت عالی واگذاری که به منظور هماهنگی،

دولت مارگارت تاچر در ۱۹۷۹ با برنامه «توریس»، خصوصی سازی را مورد توجه قرار داد. در آغاز کار، برداشتها و شعارها زیر عنوان تجاری شدن شرکتهای دولتی بود، اما دست اندرکاران دولت تاچر به نکات اساسی و اصیل تری توجه داشتند و می خواستند دولت مسئولیتهای خود را واگذار کند. بدین سان کسب و کاری جدید ایجاد شد که هیچ گونه سرمشقی چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه نداشت، و اصطلاح تازه ای به نام خصوصی سازی را به همراه آورد.

ویژگی شرکتهای دولتی در آن زمان، در بیشتر موارد، ناکارایی چشمگیر، عملکرد ضعیف و انعطاف ناپذیری بود، به گونه ای که به بنگاههای کار یابی تبدیل شده بودند که زیر فشارهای سیاسی ناچار بودند اشتغال را فراتر از نیاز خود حفظ کنند و گسترش دهند و چون در برابر فشار اتحادیه های بخش عمومی برای افزایش دستمزد نیز ایستادگی نمی کردند، عامل اصلی تورم بودند.

موفقیت برنامه خصوصی سازی در انگلستان دیگر کشورهای صنعتی بویژه کشورهای اروپای غربی را مجاب کرد که شرکتهای دولتی را واگذار کنند. برای نمونه، در فرانسه، دولت ژاک شیراک که در ۱۹۸۶ به قدرت رسید، بیش از ۳۲ شرکت را به ارزش ۱۲ میلیارد دلار تا پیش از پایان سال ۱۹۸۸ خصوصی کرد.

پس از دهه هشتاد بسیاری از کشورها برنامه های خصوصی سازی را بعنوان بخشی از برنامه های تعدیل ساختار یا اصلاح بخش عمومی آغاز کردند.

خصوصی سازی در بیشتر کشورها نیازمند بازنگری در ساختار و دگرگون شدن مدیریت و رفتار بنگاه بوده است. در سالهای پایانی دهه ۸۰ و آغازین دهه ۹۰ پس از فروپاشی نظام سوسیالیستی در اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای اروپای شرقی، واگذاری کارهای تولیدی و خدماتی به بخش خصوصی بعنوان یکی از راههای تمرکززدایی از قدرت سیاسی و اقتصادی دولت در این کشورها مطرح شد.

● **برنامه**
خصوصی سازی در ایران
 پس از پایان جنگ ایران و عراق بعنوان يك ضرورت برای بازسازی و اصلاح ساختار اقتصادی کشور در قالب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به اجرا درآمد. در قانون برنامه اول، جز شرکت‌هایی که امکان واگذاری و فعالیت آنها در بازار نبود، همه شرکت‌های دولتی مشمول سیاست واگذاری شدند.

نظارت و کنترل فرایند واگذاری و حسن اجرای مقررات واگذاری به ریاست وزیر اقتصاد و دارایی تشکیل شده است (ماده ۱۲ قانون برنامه سوم توسعه) فهرست اسامی شرکتهای قابل فروش را پس از اعلام اسامی آنها از سوی وزارتخانه مربوطه یا وزارت امور اقتصادی و دارایی تأیید و به هیأت وزیران برای تصویب اعلام می‌کند (ماده ۱۴ قانون برنامه سوم).

در ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه، دولت با تغییر اساسنامه سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، برای تشکیل سازمان خصوصی سازی اقدام کرده است.

مهمترین وظیفه سازمان خصوصی سازی، بر اساس ماده ۵ اساسنامه آن، تنظیم راهکارهای مناسب برای تسریع و آسان کردن توسعه مشارکت عمومی در جهت افزایش کارایی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندیهای بخشهای خصوصی و تعاونی است.

گفتنی است که گرچه در تدوین سیاست خصوصی سازی از تجربه کشورهای پیشگام بهره‌گیری شده است، اما ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکسره متفاوت ایران با این کشورها، اجازه کاربرد همه جانبه این تجربیات برای ارائه الگویی مناسب و قابل اجرا را نمی‌دهد و از این رو، موفقیت برنامه خصوصی سازی در ایران تا اندازه زیادی در گرو شناخت این ویژگیها است.

دلایل اصلی خصوصی سازی در

کشورهای در حال توسعه

خصوصی سازی بنگاههای عمومی، بیشتر در مواردی توجیه پذیر است که دلایل نخستین استقرار چنین بنگاههایی که اغلب مورد زیر را در بر می‌گیرد موضوعیت خود را از دست بدهد:

- ۱- تأمین امنیت ملی
- ۲- خوداتکایی و امنیت اقتصادی
- ۳- پشتیبانی از صنایع نوپا
- ۴- نبود انگیزه سرمایه گذاری در بخش

خصوصی

۵- نبود توان مالی یا فنی در بخش خصوصی

۶- جلوگیری از ایجاد انحصار

یا در مواردی که مدیریت بنگاههای دولتی با ناکاراییهای ساختاری روبه‌رو می‌شود و فعالیت آنها نه تنها سودی برای دولت ندارد بلکه هر سال بر زیانهای انباشته آنها نیز افزوده می‌شود.

در بسیاری موارد، خصوصی سازی نه تنها بدهیهای بخش دولتی را کاهش می‌دهد، بلکه از بار تخصیص یارانه به شرکتهای دولتی می‌کاهد و وجوه نقدی برای بهبود فناوری و بازنگرایی در ساختار در اختیار دولت می‌گذارد. از عوامل دیگری که در پیگیری سیاست خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه مؤثر بوده، الگو برداری از تلاشهای خصوصی سازی در کشورهای صنعتی است. اما در کشورهای در حال توسعه، خصوصی سازی بیشتر در بخشهایی صورت پذیرفته است که یا در آنها انحصار وجود داشته یا بسیار «کاربر» بوده‌اند و از این رو از آغاز در حوزه بخش دولتی قرار گرفته‌اند. سیاست خصوصی سازی همچنین به علت کیفیت بسیار پایین محصولات و خدمات بسیاری از بنگاههای دولتی، رواج یافته است، ولی نگرانیهای زیادی در زمینه آثار خصوصی سازی بر بازار کار در این کشورها که اغلب از نرخ بالای بیکاری رنج می‌برند، وجود دارد. در زیر، نگاهی به مطالعات انجام شده در زمینه آثار خصوصی سازی بر بازار کار و تجارب چند کشور برگزیده می‌افکنیم.

آثار خصوصی سازی بر اشتغال

ابعاد آثار خصوصی سازی بر اشتغال را عواملی چون سهم اشتغال بنگاههای عمومی از کل اشتغال، شمار افراد اخراج شده در دوره‌های پیش و پس از خصوصی سازی و توان بالقوه اقتصاد در ایجاد اشتغال برای افراد بیکار در کوتاه مدت و بلندمدت تعیین می‌کند. سهم اشتغال بنگاههای بخش عمومی از کل اشتغال، در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بسیار متفاوت است. بنابر این نتایج

نفر برسد. اما خدمات، بهبود و گسترش یافته و با بهای پایین تری به مصرف کنندگان عرضه شده است. نیاز به یارانه‌های دولتی نیز به میزان بسیار چشمگیری کاهش یافته است.

۲- «لاپورتا» و همکارانش (۱۹۹۹) وضع ۲۱۸ بنگاه را که در سال ۱۹۹۲ واگذار شده بررسی کرده‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که شمار کارگران به نصف رسیده ولی دستمزد بقیه کارگران افزایش یافته است؛ سود دهی بنگاه‌ها نیز تا ۴۰ درصد بیشتر شده، نیاز به پرداخت یارانه به ۱۲/۷ درصد GDP کاهش یافته و بهره‌وری به علت بهتر شدن انگیزه، ۵۲ درصد بهبود پیدا کرده است.

۳- «آلبرتو چانگ» (۲۰۰۰) از میان ۱۵۰۰۰ مورد خصوصی سازی در دوره ۲۰۰۰-۱۹۸۲ که ۳۳ درصد آن در آمریکای لاتین، ۸ درصد در آسیا، ۲۱ درصد در آفریقا و خاورمیانه، ۲۵ درصد در کشورهای توسعه یافته و ۱۳ درصد در اقتصادهای در حال گذار بوده، ۳۰۸ واحد را بعنوان نمونه بررسی کرده است. این بررسی نشان می‌دهد که ۷۸ درصد واحدها با کاهش نیروی کار روبرو شده‌اند که در این میان ۳۲ درصد کارگران داوطلبانه از کار کناره‌گیری کرده‌اند، ۴۹ درصد از شرایط بازنشستگی بهره‌مند شده‌اند و ۱۳ درصد به سبب نداشتن مهارت کنار گذاشته شده‌اند. ۵/۸ درصد از این کارگران، زنان کارگر بوده‌اند.

۴- بررسی‌های «مگین سون» و همکارانش (۱۹۹۹) درباره ۷۸ شرکت از ۱۰ کشور در حال توسعه و ۱۵ کشور توسعه نیافته، گویای کاهش چشمگیر اشتغال بوده است. در این نمونه بیشتر خصوصی سازیها در دهه ۱۹۹۰ بر روی ارتباطات و صنایع تبدیلی بوده و کارگران از ۲۲،۹۴۱ نفر به ۲۲،۱۳۶ نفر رسیده‌اند (در خصوص ۶۶ مشاهده).

۵- در پاکستان که بنگاههای عمومی نیروی کار اضافی چشمگیر دارند، شمار افراد بیکار شده در صنایع خصوصی شده، به نسبت اندک و تا اندازه‌ای داوطلبانه بوده است.

۶- در مورد بلغارستان، یکی از بررسیها نشان می‌دهد که از دسامبر ۱۹۸۹ تا دسامبر ۱۹۹۱

خصوصی سازی در بازار کار می‌تواند چهره‌های متفاوتی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته داشته باشد. گذشته از این، با توجه به اینکه خصوصی سازی بخشی از فرایند کلی تر اصلاحات اقتصادی است، جدا کردن اثر آن بر سطح اشتغال دشوار است. اما بر سر هم آثار خصوصی سازی را می‌توان در کوتاه مدت و بلندمدت بررسی کرد. تجربه کشورهای که سیاست خصوصی سازی را پیاده کرده‌اند نشان می‌دهد که سیاست خصوصی سازی در کوتاه مدت اغلب بر اشتغال اثر منفی دارد اما در بلندمدت با توجه به اینکه متابع بیشتری را برای سرمایه گذاری و رشد آزاد می‌کند، سبب افزایش ظرفیت اقتصاد و ایجاد فرصت‌های تازه شغلی می‌شود که در پی آن اشتغال افزایش می‌یابد. البته یادآور شد که میزان اشتغال زایی بنگاههای خصوصی شده بستگی تام به قدرت رقابت آنها در بازارهای کالا و خدمات دارد. به همین دلیل است که آثار آن قطعی و گریزناپذیر نیست و بستگی زیادی به شرایط حاکم بر جامعه؛ چگونگی خصوصی سازی، قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار و بازار سرمایه و دیگر قوانین و مقررات دارد.

اگر خصوصی سازی سبب تشکیل بازار انحصاری شود و نتواند موجبات رقابتی شدن بازار و ورود بنگاههای دیگر را به بازار فراهم آورد، در بلندمدت آثار زیانبار زیادی خواهد داشت و نه تنها در کوتاه مدت ضد اشتغال است، بلکه در بلندمدت نیز اشتغال آفرین نخواهد بود.

آثار خصوصی سازی بر بازار کار

مطالعات زیادی برای بررسی نقش و اثر خصوصی سازی بر بازار کار صورت گرفته است که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

۱- «رامامورتو» (۱۹۹۷) به بررسی راه آهن ملی آرژانتین پرداخته و به این نتیجه رسیده است که خصوصی سازی راه آهن این کشور در سال ۱۹۹۰ سبب شده که اشتغال به میزان ۷۸/۷ درصد کاهش یابد؛ یعنی شمار کارگران از ۹۲۰۰۰ به ۱۹۶۸۲

● گرچه در تدوین سیاست خصوصی سازی از تجربه کشورهای پیشگام بهره گیری شده است، اما ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکسره متفاوت ایران با این کشورها، اجازه کاربرد همه جانبه این تجربیات برای ارائه الگویی مناسب و قابل اجرا را نمی‌دهد و از این رو، موفقیت برنامه خصوصی سازی در ایران تا اندازه زیادی در گرو شناخت این ویژگیها است.

میلادی، میزان اشتغال صنعتی ۳۱/۳ درصد کاهش یافته و در این زمینه تفاوتی چندانی میان شرکتهای خصوصی شده و شرکتهای دولتی وجود نداشته است.

تجربه چند کشور برگزیده در زمینه

خصوصی سازی

۱- آلمان شرقی

آلمان اجرای سیاست خصوصی سازی را با برپایی سازمان عمومی تازه‌ای با عنوان THA آغاز کرد. هدف این سازمان اجرای خصوصی سازی، تجدید ساختار و سازماندهی دوباره بنگاههای دولتی پیشین بود. این سازمان بر اساس قوانین جمهوری دموکراتیک آلمان استقرار یافت و فعالیت خود را در ژوئیه ۱۹۹۰ آغاز کرد. THA مرکزی، ۱۵ شعبه منطقه‌ای داشت که کار آنها بررسی وضع بنگاههایی بود که نیروی کار کمتر از ۱۵۰۰ نفر داشتند. پس از یکپارچه شدن دو آلمان، اصول بنیادین THA تغییر نکرد و تنها سقف اعتبارات آن افزایش یافت. این سازمان بعنوان مالک بیش از ۸۰۰۰ شرکت دولتی، بررسی وضع ۴۵ هزار کارخانه با ۴/۱ میلیون نفر نیروی کار (معادل ۵۰ درصد نیروی کار آلمان شرقی در نیمه ۱۹۸۹) را آغاز کرد.

راهبرد THA بر پایه شعاع اصلی آن یعنی «خصوصی سازی سریع، بازنگری در ساختار اقتصاد و تعطیلی آرام بنگاهها» بود. این روش هزینه‌ای چشمگیر داشت و وضع صنعت در آلمان شرقی را یکسره دگرگون کرد. ولی آثار منفی سنگینی نیز در زمینه اشتغال داشت.

از آوریل ۱۹۹۱ تا آوریل ۱۹۹۸، هشت بررسی نمونه‌ای به منظور تعیین روند توسعه اشتغال و چشم اندازهای آن در بنگاههای زیر پوشش THA و دیگر بنگاههای خصوصی شده صورت گرفت. این بررسیها نشان می‌دهد که با اجرای خصوصی سازی بسیاری از کارگران برای دریافت دستمزد بالاتر به آلمان غربی رفته‌اند

بازنشستگی پیش از موعد نیز به گونه گسترده عملی شده است. بخشی از کارگران بیکار شده هم کارهای تازه‌ای در بنگاههای خصوصی شده، از راه خرید سهام به دست آورده‌اند که این، بیشتر حاصل انتقال داوطلبانه آنان به دیگر بنگاهها یا تلاش برای آغاز فعالیتهای اقتصادی تازه بوده است. بخشی دیگر از کارگران، مشمول سیاستهای اجرا شده در بازار کار و وجوه پرداختی به بیکاران قرار گرفتند. بر سرهم، هدف سیاستهای ناظر بر بازار کار این بوده است که آثار منفی اخراج کارگران از بنگاههای زیر پوشش THA کاهش یابد و وضع اشتغال در بنگاههای خصوصی شده از راه پرداختهای جبرانی کوتاه مدت تثبیت شود.

سیاستهای ناظر بر بازار نیروی کار که همزمان با روند خصوصی سازی به کار گرفته شد، ابزارهای تازه‌ای برای ایجاد اشتغال پدید نیاورد، بلکه نهادها و خدمات مشاوره‌ای تازه‌ای به همراه داشت. این تدابیر همچون پلی روی سیلاب در بازارهای نیروی کار عمل می‌کرد. شرکتهایی کارآفرین به منظور استخدام و بازآموزی کارگران اخراج شده برپا شدند و برای ایجاد مشاغل و آموزش کارگران به فعالیت پرداختند و منابع مالی آنها را دفتر اشتغال فدرال تأمین می‌کرد. منابع اضافی دیگر از راه بنگاههای زیرپوشش THA (پول، مسکن، تسهیلات ستادی و آموزشی، کمکهای سازمانی، مدیریت، پرداخت‌های بیکاری، اجرای برنامه‌های عمومی با بودجه‌های محلی، ایالتی یا فدرال) و گاهی از محل درآمد شرکتهای کارآفرین تأمین می‌شد. همراه با شرکتهای کارآفرین، انبوهی از نهادها و خدمات مشاوره‌ای به منظور تأمین اطلاعات و سرمایه کافی و ایجاد اشتغال پا گرفت.

سازمانهای هماهنگ کننده‌ای نیز در سطوح ایالتی، منطقه‌ای و فدرال برای دادن نظر مشورتی به شرکتهای مسئول بازآموزی و اشتغال کارگران و تقویت این گونه شرکتهای برپا شد.

گروهها، مشاوران گوناگون و نمایندگیهای پیشرو برای شکل دهی و هماهنگ سازی این سیاستها به کار افتادند. هم سازمانهای دولتی و هم

● تجربه کشورهای که سیاست خصوصی سازی را پیاده کرده‌اند نشان می‌دهد که سیاست خصوصی سازی در کوتاه مدت اغلب بر اشتغال اثر منفی دارد اما در بلندمدت با توجه به اینکه منابع بیشتری را برای سرمایه گذاری و رشد آزاد می‌کند، سبب افزایش ظرفیت اقتصاد و ایجاد فرصتهای تازه شغلی می‌شود که در پی آن اشتغال افزایش می‌یابد.

شرح بوده است:

-پرداختهای به تأخیر افتاده که سبب سرسام آور شدن بازپرداخت بدهی‌ها شده بود، از مهمترین مشکلات خصوصی سازی بود.

-بسیاری از واحدهایی که خصوصی می شدند در سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ایجاد شده و دارای ماشینهای قدیمی و فرسوده بودند که ارزیابی داراییها را دشوار می کردند.

-صاحبان جدید واحدها، صنعتگر نبودند و بیشتر در بخش تجاری فعالیت داشتند و همین نداشتن پیشینه مدیریت صنعتی سبب ساز مشکلات مدیریتی می شد.

-مقاومت کارگران و ایجاد اعتصابات گسترده.
-نوسازی صنایع، نیازمند وارد کردن قطعات و مواد اولیه مورد نیاز واحدهای صنعتی و بسته به تخصیص ارز از سوی دولت یا دریافت ارز از محل صادرات بود.

-کارخانههای خصوصی شده (بوئزه نساجی که صنعت اصلی بنگلادش است) با مدیریت نامناسب، کمبود سرمایه جاری و مقررات دولتی دست و پاگیر روبه‌رو بوده‌اند.

تتایح خصوصی سازی در بنگلادش به این شرح بوده است:

-برخی از واحدهای زیان‌ده توانسته‌اند زیان خود را به سود تبدیل کنند اما بخش بیشتری از واحدها همچنان زیان‌ده بوده‌اند که گویای این است که در نبود زمینه اقتصادی مناسب تنها تغییر مالکیت، افزایش سودآوری و کارایی در پی نخواهد داشت.

-از نظر درآمدزایی، درآمدها چندان چشمگیر نبوده است که این گویای به فروش رفتن داراییها با بهایی کمتر از قیمت واقعی بوده است.

-سهام یا دارایی‌ها بیشتر به ۲۰۰ خانواده مهم که بیشتر سهام واحدهای صنعتی و مالی را داشته‌اند فروخته شده است.

-در زمینه عملکرد بانکها، از نظر نسبت درآمد به هزینه، بانکهای خصوصی شده توانسته‌اند هزینه‌های خود را کاهش دهند.

نهادهای خصوصی همچون اتاق اصناف، مراکز فن آوری و بنگاههای تازه‌ای بنیاد نهادند و دفترهای کار منطقه‌ای که به صورت سه‌گانه عمل می کردند، سیاستهای مربوط به بازار کار را به اجرا در آوردند.

بررسیها نشان می‌دهد که THA با خصوصی سازی سریع سبب انتقال يك میلیون شغل از چهار میلیون شغل موجود به بخش خصوصی شده و سه میلیون شاغل به علت اخراج، بازنشستگی یا مشارکت در سیاستهای ناظر بر بازار کار، شرکتهای زیر پوشش THA را ترک کردند.

۲- بنگلادش

بنگلادش مانند برخی از کشورهای در حال توسعه پیرو نسخه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نبوده، بلکه شرایط داخلی اقتصاد، خصوصی سازی را در این کشور ضروری ساخته است.

اهداف و روشهای خصوصی سازی در بنگلادش به این شرح بوده است:

۱- کاهش دادن اندازه بخش دولتی از راه واگذاری گام به گام بنگاههای دولتی رها شده از سوی صاحبان پیشین، بی توجه به سوددهی آنها.

۲- کاهش دادن بار مالی دولت از راه واگذاری واحدهایی که با منابع خودشان یا از محل دیگر منابع (برنامه توسعه) تأسیس شده‌اند و توان رقابت با بخش خصوصی را نداشته و پیوسته زیان می‌داده‌اند.

۳- عرضه ۴۹ درصد سهام شرکتهای دولتی به عموم مردم برای پویا کردن بازار سهام و تأمین سرمایه اضافی به شکل سهام.

۴- برگرداندن کارخانه‌های ملی شده نساجی و کتف به صاحبان بنگلادشی پیشین آنها برای افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد اطمینان در کارآفرینان.

در بنگلادش، بیشتر روش انتقال مالکیت از راه به‌مزایه گذاشتن بنگاه دولتی و مذاکره با افراد یا مؤسسات خریدار در پیش گرفته شده است. مشکلات خصوصی سازی در بنگلادش به این

● اگر خصوصی سازی سبب تشکیل بازار انحصاری شود و نتواند موجبات رقابتی شدن بازار و ورود بنگاههای دیگر را به بازار فراهم آورد، در بلندمدت آثار زیانبار زیادی خواهد داشت و نه تنها در کوتاه مدت ضد اشتغال است، بلکه در بلندمدت نیز اشتغال آفرین نخواهد بود.

در پایان، تجربه بنگلادش نشان می‌دهد که تنها انتقال مالکیت نمی‌تواند سودآوری، کارایی و توفیق يك واحد اقتصادی را تضمین کند، بلکه این امر باید بازمینه‌سازی در اقتصاد کلان و عواملی که بر ساختار، عملکرد و اداره واحد اثر می‌گذارد همراه شود، خصوصاً سازی باید جزئی از اصلاحات اقتصادی در جهت بازاری کردن فعالیتها و تصمیم‌گیریهای اقتصادی باشد و دولت باید خود به درستی پایبند به چنین تصمیم‌گیریهای اقتصادی باشد.

فشرده سخن و نتیجه‌گیری

از درسهای اصلی که از تجربه خصوصاً سازی در دیگر کشورها و بویژه کشورهای موفق می‌توان گرفت آن است که خصوصاً سازی نباید بعنوان هدف در نظر گرفته شود، بلکه باید به آن همچون بخشی از فرایند برنامه‌های اصلاح ساختاری در راستای از میان بردن ناموزونیهای موجود و بهبود عملکرد نظام اقتصادی کشور نگریست. در این زمینه باید دقت شود که تجدید ساختار و ایجاد دگرگونی در مدیریت و رفتار بنگاهها از اسباب اصلی خصوصاً سازی است.

از دلایلی که اغلب برای خصوصاً سازی مطرح شده «افزایش درآمدهای دولت» است، اما بررسیهای صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که از جنبه نظری در بلندمدت منافع مالی هر دو بخش عمومی و خصوصاً یکسان خواهد بود. ارزیابی سیاست خصوصاً سازی در آمریکای لاتین نشان می‌دهد که درآمد ناشی از فروش بنگاهها اثر چندانی در کاهش کسری بودجه نداشته است. البته در برخی موارد خصوصاً سازی به کاهش پرداخت یارانه دولتی به بنگاههای زیان‌ده در بخش عمومی انجامیده است.

بررسیها در زمینه اثر خصوصاً سازی بر اشتغال گویای آن است که نمی‌توان به گونه مشخص گفت که خصوصاً سازی سبب کاهش اشتغال می‌شود یا نه، گرچه شواهد و تجربه دیگر کشورها حاکی از افزایش بیکاری، دست‌کم در

کوتاه‌مدت، است.

اثر خصوصاً سازی بر اشتغال را عواملی چون سهم اشتغال بنگاههای عمومی از کل اشتغال، شمار افراد اخراجی مورد انتظار در دوره‌های پیش و پس از خصوصاً سازی و توان بالقوه اقتصاد در ایجاد اشتغال برای افراد بیکار شده در کوتاه‌مدت (بلافاصله پس از خصوصاً سازی) و بلندمدت تعیین می‌کند. بسیاری از این عوامل به خودی خود به فرایند خصوصاً سازی بستگی ندارند ولی مبتنی بر برخی سیاستهای اجتماعی و اقتصادی مرتبط با فرایند خصوصاً سازی است. در کشورمان نیز با توجه به اینکه شرکتهای دولتی بخش بزرگی از تولید ملی، سرمایه‌گذاری و اشتغال را در اقتصاد کشور به خود اختصاص داده‌اند این امر در عمل سبب شده است که تحقق اهداف دولت بستگی زیاد به وضع عمومی این شرکتهای پیدا کند و فعالیت آنها بر شاخصهای کلان اقتصادی اثر گذارد.

همچنین با توجه به اینکه تورم نیروی کار بویژه نیروی کار غیر ماهر و کم مهارت از ویژگیهای برجسته شرکتهای دولتی در ایران است، نگرانیهای بسیار در مورد وخیم‌تر شدن وضع بازار کار با اجرای خصوصاً سازی پدید می‌آید. در این زمینه کاربرد تجربه دیگر کشورها می‌تواند سودمند باشد.

منابع و مآخذ

۱. رولف و ندرهون- جورج سیراتسکی. درسهایی از خصوصاً سازی با تأکید بر بازار کار در کشورهای در حال توسعه و در حال گذر. مترجم علی دینی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷
۲. سازمان صنایع ملی ایران. خصوصاً سازی (شرایط- تجربیات). جلد اول، ۱۳۷۳
۳. درآمدی بر سیاستهای ضد اشتغال. تهران- وزارت کار و امور اجتماعی- معاونت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری اشتغال
۴. وزارت کار و امور اجتماعی. ارتقای گفتگوی اجتماعی در فرایند خصوصاً سازی، تهران، ۱۳۸۱
۵. قانونهای برنامه اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی،

● خصوصاً سازی
نباید بعنوان هدف در نظر گرفته شود، بلکه باید به آن همچون بخشی از فرایند برنامه‌های اصلاح ساختاری در راستای از میان بردن ناموزونیهای موجود و بهبود عملکرد نظام اقتصادی کشور نگریست. در این زمینه باید دقت شود که تجدید ساختار و ایجاد دگرگونی در مدیریت و رفتار بنگاهها از اسباب اصلی خصوصاً سازی است.

● آثار خصوصی سازی
بر اشتغال را عواملی چون
سهم اشتغال بنگاههای
عمومی از کل اشتغال،
شمار افراد اخراجی مورد
انتظار در دوره‌های پیش و
پس از خصوصی سازی و
توان بالقوه اقتصاد در ایجاد
اشتغال برای افراد بیکار
شده در کوتاه مدت
(بلافاصله پس از
خصوصی سازی) و
بلندمدت تعیین می کند.
بسیاری از این عوامل به
خودی خود به فرایند
خصوصی سازی بستگی
ندارد ولی مبتنی بر برخی
سیاستهای اجتماعی و
اقتصادی مرتبط با فرایند
خصوصی سازی است.

12. Bhaskar, Venkataraman, 1993. "Privatization in Developing Countries: Theoretical Issues and the Experience of Bangladesh". UNCTAD Review, No4.
13. Estache, Antonio, Jose C. Carvajo and Gines de Rus, 1999 "Argentina's transport Privatization and re - regulation: Ups and downs of a daring decade - long experience". World Bank, Policy Research Working Paper. 2249
14. Gupta, Anand, "Political Economy of Privatization in India", Economic and political weekly, September 28, 1996
15. Privatization - the Homan Impact. October, 17, 1996
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pkits/wlr3.htm>
16. Lesson From Privatization in Developing Countries. <http://www.unescap.org/dpad/poblication/dp22-2122/chap5.pdf>

اجتماعی کشور

۶. نماگرهای اقتصادی شماره ۲۲ تا ۳۳ بانک مرکزی
جمهوری اسلامی ایران

۷. وزارت کار و امور اجتماعی. خصوصی سازی در هند،
تهران، ۱۳۷۸

8. Ramamurti Ravi, 1997, "Testing the limits of privatization: Argentina railroads", **World Development** No 25-1973-1993
9. Laporta, R, and Lo'pez-de-silanes, F (1997), **Benefits of Privatization Evidence from Mexico, Private sector.**
10. Alberto Chogo and Florencio Lo'pez - desilanes - "Privatization and Labor Force Restructuring Around the World" JLK, 2000
11. Megginson - William, Robert C.Nash, and Matthais van Randenborgh 1994 - "The Financial and Operating performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", **Journal of finance.**

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی