

چکیده کتاب:

درس‌هایی از خصوصی‌سازی

(با تأکید بر بازار کار در کشورهای در حال توسعه و در حال گذر)

تلخیص و تنظیم: نسرين پرستش
(دانشجوی فوق‌لیسانس مدیریت دولتی، معاونت امور اقتصادی)

بناگاه‌های زیان‌ده به اجرا در آمد. لازم به ذکر است سرعت و دوره اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد. در شرق اروپا خصوصی‌سازی در یک دوره کوتاه مدت به اجرا در آمد. مطالعات موردی انجام شده در کشورهای در حال توسعه پیرامون خصوصی‌سازی و آثار آن بر کارایی و اشتغال، نتایج متفاوتی را به دنبال داشته است. در کره جنوبی آثار خصوصی‌سازی بر پاره‌ای از بناگاه‌ها، افزایش کارایی را سبب شده است در حالی که در دیگر بناگاه‌ها به دلیل ساختار ناقص بازار، تداوم مقررات دولتی و دخالت در تصمیم‌گیری بناگاه‌ها و مدیریت نادرست آن‌ها عملاً زمینه‌های شکست این سیاست را فراهم آورده است.

در هندوستان نیز سیاست خصوصی‌سازی نتوانست منجر به افزایش کارایی شود؛ دلیل مهم آن نیز دیوان سالاری حاکم بر دستگاه‌های این کشور ذکر شده است. در هر صورت در این گونه کشورها مقررات‌زدایی شرط مسلم افزایش کارایی عنوان شده است.

آثار خصوصی‌سازی بر اشتغال در بناگاه‌های بخش عمومی کشورهای در حال توسعه متفاوت است. براساس مطالعات صورت گرفته سهم بالایی به بخش غیرکشاورزی اختصاص داده شده است. البته مطالعات، نمایانگر ناچیز بودن تأثیر خصوصی‌سازی بر کل اشتغال در کشورهای در حال توسعه است به عنوان نمونه در کره اجرای سیاست خصوصی‌سازی کمتر موجب بیکاری افراد شده است.

نکته دیگر پیرامون اقدام‌های سیاست‌گذاری مربوط به اشتغال است در این ارتباط سه گروه مهم اقدام‌ها به این شرح مطرح شده است:

۱. اقدام‌های حمایتی به منظور اشتغال کارگران در بناگاه‌های خصوصی در یک دوره زمانی مشخص.
۲. پرداخت یارانه برای کارهای کوتاه مدت.

مطالب مطرح شده در این کتاب به بررسی پیامدهای خصوصی‌سازی در بازار کار چند کشور در حال توسعه پرداخته است. ابتدا در فصل اول، اصطلاح خصوصی‌سازی و نیروی کار در قالب سه دسته از فعالیت‌ها تعریف شده است. اول، فعالیت بناگاه‌های عمومی در یک بازار رقابتی است، دوم، فعالیت بناگاه‌های عمومی در شرایط انحصاری را در بر می‌گیرد. نوع سوم، خدمات بخش عمومی است که شامل عقد قراردادهای کلی یا جزئی دولت‌ها می‌شود. تأکید خصوصی‌سازی در این فصل بیشتر معطوف به بناگاه‌های عمومی است. بناگاه‌هایی که به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه به علت تأمین امنیت ملی، بسط عدالت اجتماعی، حمایت از صنایع داخلی و نبود انگیزه فعالیت برای بخش خصوصی و ترس در گذشته شکل گرفته‌اند.

در اصل پدیده خصوصی‌سازی در این کشورها نیز در قالب برنامه‌ها و سیاست‌های تعدیل ساختاری و تثبیت اقتصادی به منظور کاهش بدهی‌های دولت‌ها و کاهش کسری بودجه به سرعت به اجرا در آمده است. خصوصی‌سازی اغلب در بخش‌های انحصاری، به ویژه در بخش‌هایی که در آن‌ها محصولات از کیفیت نازلی برخوردارند صورت گرفته است. براساس آمار و اطلاعات، خصوصی‌سازی در بخش‌های متفاوتی در کشورهای جهان عملی شده است. در شرق آسیا بیشتر در پروژه‌های زیربنایی اعمال شده است در حالی که در شرق اروپا خصوصی‌سازی بیشتر در بخش‌های خدماتی مورد اجرا قرار گرفته است. مسأله دیگر این که اصولاً هدف از اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، کاهش کسری بودجه و دستیابی به افزایش کارایی بوده است. به عنوان نمونه در مکزیک درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی صرف پرداخت بدهی‌های دولت و جبران کسری بودجه شد. در هندوستان سیاست خصوصی‌سازی به منظور کاهش حمایت از

۳. بازآموزی یا آموزش نیروی کار و برنامه‌های ایجاد مشاغل. مطلب پایانی که در فصل اول کتاب عنوان شده است در ارتباط با کاهش قدرت چانه‌زنی کارگران بعد از اجرای سیاست خصوصی‌سازی است. بیان شده که خصوصی‌سازی همواره با مخالفت‌هایی مواجه می‌شود بنابراین به منظور انعطاف‌پذیری نیروی کار، ضرورت اصلاح قوانین کار الزامی تلقی می‌شود.

در هر حال براساس تجربه کشورها، به منظور حمایت از نیروی کار، برقراری برنامه‌های تأمین اجتماعی، افزایش مهارت‌ها، اعمال سیاست‌های صحیح و در اولویت قرار دادن شاغلان و درگیر کردن آن‌ها از طریق مذاکره و مشورت از ابتدای برنامه خصوصی‌سازی ضروری است.

فصل دوم کتاب پیرامون خصوصی‌سازی و اشتغال در جمهوری کره است. برنامه خصوصی‌سازی در کره تحت عنوان اصلاح و بهبود کارایی عملکرد بخش عمومی بوده است. از دهه ۱۹۸۰ برنامه خصوصی‌سازی در این کشور اجرا شد. در فرایند خصوصی‌سازی حدود ۵۰ درصد از سهام بنگاه‌های عمومی در این کشور متعلق به دولت بود این بنگاه‌ها نقش مهمی در اقتصاد کشور ایفا می‌کردند و بسیار سرمایه‌بر بودند. در جریان خصوصی‌سازی این بنگاه‌ها، دولت کره از تدابیر مختلفی برای کنترل و نظارت آن‌ها استفاده می‌کرد مانند کنترل قیمت‌گذاری بیشتر این بنگاه‌ها، و نظارت و حفظ سیاست‌های پرسنلی آن‌ها از طریق شرکت در جلسه‌های هیأت مدیره.

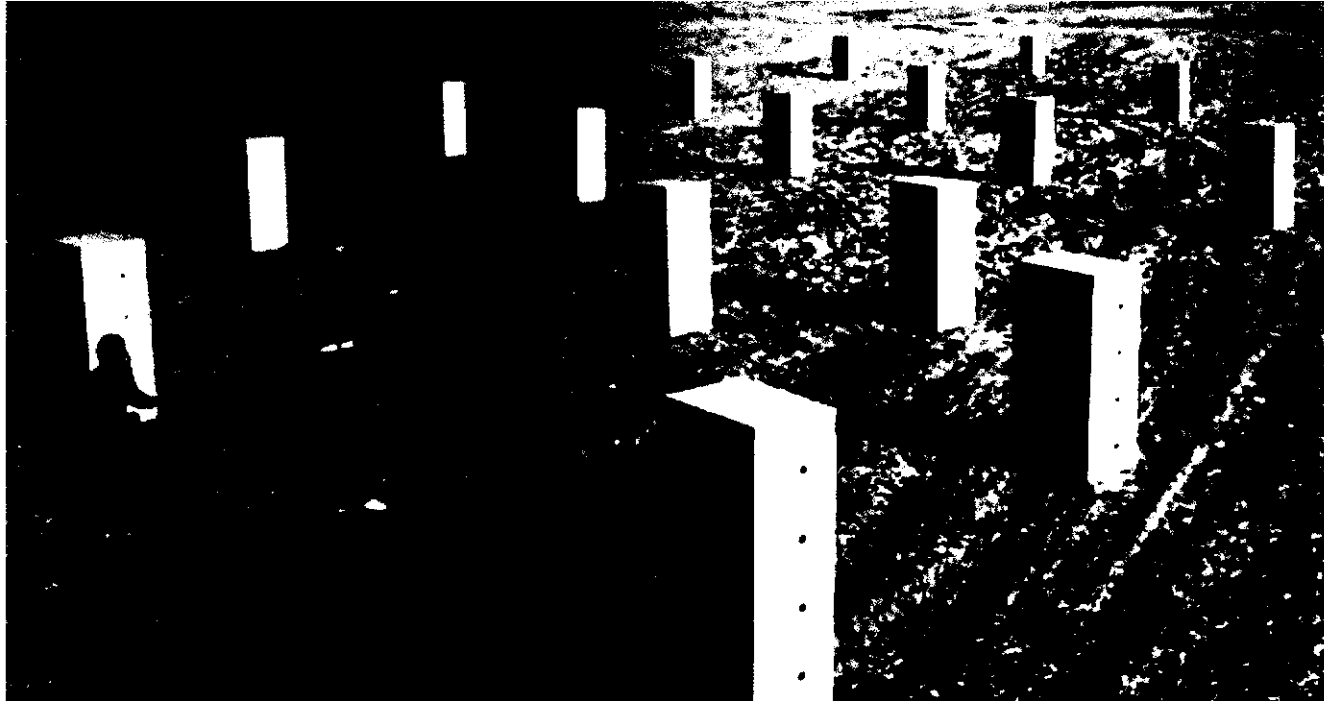
لازم به ذکر است که دولت کره پیش از اجرای کامل برنامه خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ در سال‌های ۷۳-۱۹۶۸ اولین طرح خصوصی‌سازی خود را به اجرا در آورد. براساس آن شرکت‌های مختلفی از جمله کشتی‌سازی، هواپیمایی و... را خصوصی کرد. در برنامه دوم خصوصی‌سازی که در اوایل دهه ۱۹۸۰ اجرا شد سیاست آزادسازی به اجرا در آمد. برنامه سوم خصوصی‌سازی در این کشور تحت عنوان طرح خصوصی‌سازی جاری بود. در این طرح نیز ۱۱ بنگاه خصوصی‌سازی کلی یا جزئی انتخاب شدند؛ این شرکت‌ها شامل دخانیات، ارتباطات، بازار سهام، شرکت آهن و برق بودند. هدف کلی خصوصی‌سازی دولت کره، کاهش نقش دولت در اقتصاد ملی و افزایش کارایی اقتصادی بود. خصوصی‌سازی کلی در بازار سهام کره در قالب یک برنامه میان‌مدت وزارت دارایی و به عنوان برنامه صنعتی کردن بازار سرمایه در سال‌های ۹۲-۱۹۸۹ این کشور انجام شد. بعد از خصوصی‌سازی شاخص‌های بهره‌وری در این بازار به

دلیل کاهش کلی بازار سهام رو به کاهش گذاشت. روابط صنعتی نیز در این بازار بعد از خصوصی‌سازی دستخوش تغییرات زیادی شد. در عین حال مشاغل جدیدی بعد از خصوصی‌سازی ایجاد شد که موجب جذب نیروی کار بیشتر شد.

خصوصی‌سازی در هند تحت عنوان تعدیل به صورتی آرام و گزینشی به جای حرکت شتابان دنبال شد. هدف اساسی خصوصی‌سازی در این کشور کاستن از نقش بخش عمومی و افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد این کشور بود. پیش از خصوصی‌سازی در این کشور، بخش عمومی موتور رشد شتابان اقتصادی تلقی می‌شد. بیشترین اصلاحات به عمل آمده در بخش عمومی در جریان خصوصی‌سازی کاستن از وابستگی‌های بودجه‌ای دستگاه‌های دولتی و جبران آن از طریق ایجاد مازاد داخلی بوده است. به طور خلاصه می‌توان گفت برنامه خصوصی‌سازی در هند به شکل غیرمتمرکز و با یک رویکرد مقررات‌زدایی دنبال شده است. به رغم تلاش‌های به عمل آمده برای مقررات‌زدایی و آزادسازی و گشودن درهای اقتصاد به روی خارجی‌ها، همچنان به دلیل نبود آمادگی در مواجهه با رقابت شرکت‌های داخلی و خارجی، موفقیت اندکی در هند حاصل شده است. مسأله دیگر قانون انحصار شرکت‌ها و شیوه‌های محدودکننده تجارت در این کشور است که در ناموفق بودن آزادسازی سهام بوده است. خصوصی‌سازی و آثار آن بر اشتغال در هند نیز به دلیل شرایط حاکم بر اقتصاد که در آن بنگاه‌ها به طور موثر عمل نمی‌کنند و از کارایی لازم برخوردار نیستند موفق عمل نکرده است.

سیاست‌های تأمین اجتماعی نیز به رغم انجام اقدام‌هایی نظیر صندوق تأمین اجتماعی به علت وجود نیروهای بازدارنده بوروکراتیک و نبود تعهد مداوم سیاسی از موفقیت برخوردار نبوده است. در قلمرو روابط صنعتی حرکت‌هایی برای اصلاح قانون کار و قانون شرکت‌ها از جمله تسهیل روند تعدیل نیروی کار و افزایش انعطاف‌پذیری آن برداشته شده است. این کشور تا اواخر دهه ۱۹۶۰ راهبرد صنعتی شدن براساس توسعه صنعت سنگین را مورد توجه قرار داد و از اوایل دهه ۱۹۷۰ این راهبرد در صناعی قرار گرفت که متضمن بازگشت طولانی سرمایه بود و این خود به عنوان مانعی برای ادغام اقتصادی با اقتصاد جهانی تلقی می‌شد. در هر صورت براساس بررسی‌های انجام شده اقتصاد هند تنها ۳/۵ درصد طی چهار دهه گذشته رشد داشته در حالی که جمعیت آن کمی بیش از دو درصد رشد داشته است. بنابراین به نظر می‌رسد در صورتی که میزان رشد اقتصادی بیش از رشد جمعیت باشد می‌توان به کاهش فقر و محرومیت و توسعه





انسانی و اجتماعی در این کشور امیدوار بود.

فصل چهارم، خصوصی سازی در مکزیک، این طور بیان می کند که خصوصی سازی در این کشور از طریق یک سیاست نظارتی با ایجاد شرکت های جدید یا خرید و مصادره برخی صنایع مانند صنعت نفت و راه سازی اعمال شد. تا پیش از برنامه خصوصی سازی، مالکیت عمومی بر فعالیت های اقتصادی در این کشور موجب ایجاد نوعی حق انحصاری برای دولت، به ویژه در صنعت ارتباطات راه دور شده بود. از ۱۹۸۹ میزان خصوصی سازی واحدهای تحت مالکیت دولتی افزایش یافت. به ویژه در صنعت ارتباطات راه دور، بزرگترین تجربه خصوصی سازی در شرکت خدمات تلفنی بود که براساس آن روابط نیروی کار نیز دچار تغییرات اساسی شد. این شرکت بزرگترین ارائه کننده خدمات تلفنی در مکزیک بود. اجرای سیاست خصوصی سازی باعث شد وضع ارتباطات راه دور در زمینه ساختار مطالبه هزینه ها بهبود یابد و نرخ مکالمات داخلی راه دور و محلی افزایش یابد. در ۱۹۸۰، Telmex برای تغییرات ساختاری و فن آورانه اقدام به اجرای یک برنامه نوسازی ارتباطات براساس برنامه دیجیتالی کرد. این گونه فعالیت ها موجب تسریع روند تحولات ساختاری در این شرکت شد به طوری که تا ۱۹۹۰، ۲۹ درصد خطوط تلفن دیجیتالی شد و تا ۱۹۹۲ این میزان به ۵۰ درصد رسید. مهمترین اهداف دولت مکزیک در راستای خصوصی سازی این شرکت حفظ قدرت نظارتی از طریق ارتقای سطح توسعه و تحقیقات فن آورانه، تضمین حقوق کارگران و مشارکت آنان در فعالیت های این شرکت بود. دولت مکزیک در زمینه روابط کاری بعد از خصوصی سازی Telmex اقدام هایی برای نوسازی و بهبود خدمات نیروی کار در قالب توافق نامه مشورتی انجام داد. جابه جایی گسترده نیروی کار، آزادی استخدام کارگران جدید و آزادی عمل در اجرای فن آوری های نوین بود. همچنین به منظور ایجاد انگیزه و افزایش بهره وری به کارگران اجازه داده شد که اقدام به خرید سهام بنگاه ها کنند. در هر صورت Telmex علاوه بر ایجاد ساختارهای جدید در ارتباطات راه دور، موجب تمرکززدایی در این صنعت شد.

فصل پنجم تجربه خصوصی سازی و اشتغال در بلغارستان را پس از دوره کمونیسم بیان می کند. فرایند خصوصی سازی در این کشور ضمن

آن که یک فرایند سیاسی بود به تدریج و با آرامی دنبال شد. مهمترین تحولات به وجود آمده در این کشور در راستای سیاست خصوصی سازی، برقراری توازن در عرصه اقتصاد کلان به همراه آزادسازی ناگهانی قیمت ها، نرخ ارز و قوانین تجاری بود. برنامه آزادسازی و تثبیت اقتصادی در ۱۹۹۱ در این کشور به اجرا در آمد و توافق نامه ای نیز با صندوق بین المللی پول منعقد شد که براساس آن مقرر شد تورم کسری بودجه خارجی کاهش یابد و روند نزولی تولید متوقف شود و برنامه های تثبیت که شامل اصلاح نظام قیمت ها، اصلاح نظام ارزی و اعمال محدودیت در اعطای اعتبارات بود به اجرا در آید.

سیاست های مذکور در عمل با موفقیت چندانی مواجه نشد؛ کسری بودجه دولت همچنان به قوت خود باقی ماند؛ تلاش برای محدود کردن اعتبارات موفقیت آمیز نبود. در زمینه تجارت آزاد نیز به دلیل نظارت گسترده بانک مرکزی بر بازار ارز، در عمل بازار پولی واقعی به وجود نیامد. دولت بلغارستان در زمینه اشتغال، سیاست بازنشستگی پیش رس را به عنوان ابزار اولیه ای برای تشویق بنگاه های دولتی در کاهش نیروی کار به کار گرفت. طی سال های ۹۲-۱۹۹۱ دولت بلغارستان به منظور کاهش فشارهای بودجه ای از پرداخت یارانه های بودجه ای به بنگاه ها کاست؛ در نتیجه تعداد بیشتری از کارگران بیکار شدند. در هر صورت اهداف دولت بلغارستان طی سال های ۹۲-۱۹۹۱ از جریان خصوصی سازی، تجدید حیات بخش خصوصی بود. بر این اساس خصوصی سازی شامل مواردی از قبیل فروش اموال دولتی، اجاره دادن اموال دولتی با عقد قرارداد، کاهش منابع غیررسمی نظارت دولتی بر واحدهای معینی از اقتصاد، اعاده اموالی که به صورت غیرقانونی ضبط شده اند، پیشبرد توسعه بنگاه های خصوصی، جذب بنگاه های خارجی خصوصی، انحصارزدایی به صورت حذف انحصارهای قانونی دولت در خطوط معینی از تولید است. مراحل خصوصی سازی در این کشور نیز به این شرح است:

۱. خصوصی سازی لجام گسیخته نام دارد.
۲. خصوصی سازی محدود و کوچک است.
۳. تصویب قانون خصوصی سازی در ۱۹۹۲.
۴. فروش بنگاه های بزرگ.

۵. خصوصی سازی گسترده نام دارد.

نتایج خصوصی سازی در این کشور نیز عبارت است از:

- آزادسازی سریع قیمت ها؛

- ممانعت از گسترش اعتبارات؛

- کاهش پرداخت یارانه های بودجه ای؛

- تعیین قیمت های نرخ ارز؛

- انجام مداخلات متناوب برای سهمیه بندی مؤثر منابع ارزی.

فصل ششم به تجربه خصوصی سازی در آلمان شرقی می پردازد؛ جریان خصوصی سازی در این کشور را موسسه ای تحت عنوان ITHA اجرا کرد. هدف از خصوصی سازی در این کشور تجدید ساختار و سازمان دهی مجدد بنگاه های دولتی سابق بود؛ سیاست های مؤسسه THA در فرایند خصوصی سازی موجب فروپاشی سریع صنعتی شد. با توجه به فلسفه THA به منظور خصوصی سازی سریع طی چهار سال و نیم، بدهی عظیمی برای این کشور ایجاد شد. موفق نبودن سیاست های THA باعث شد این مؤسسه تا ۱۹۹۴ برچیده و پس از آن نهاد دیگری عهده دار فرایند خصوصی سازی شود. آثار نامطلوب خصوصی سازی THA بر صحنه اقتصاد این کشور عبارت بود از کسری بودجه که خصوصی سازی پرهزینه را به همراه آورد. میزان خصوصی سازی در بخش خدمات نیز بسیار پررونق تر از بخش های دیگر اقتصاد بود.

در فصل هشتم تجربه خصوصی سازی و اشتغال در جمهوری چک طی یک دوره چهار ساله مورد بررسی قرار می گیرد جریان خصوصی سازی و جابه جایی شغلی در این کشور به ویژه در بخش های مختلف صنایع قابل ملاحظه بوده است. مرحله اول خصوصی سازی بنگاه ها یا بازسازی اشتغال همراه بود. در فاصله سال های ۹۳-۱۹۸۹ یک سری اقدام های اصلاحی در این کشور صورت گرفت که موجب کاهش تولید ناخالص داخلی شد. علت این امر نیز تا حدود زیادی ناشی از کاهش ناگهانی تولید صنعتی بود. کل اشتغال نیز طی دوره مذکور سالانه ۱۲ درصد کاهش داشت. نکته قابل توجه در زمینه کاهش اشتغال مربوط به تفاوت های جنسی در انتقال نیروی کار از بخش عمومی به بخش خصوصی است. در این مورد مردان بسیار سریع تر از زنان به بخش خصوصی منتقل شدند. البته روند کلی کاهش اشتغال صنعتی در همه بخش ها به یک اندازه نبود؛ به عنوان مثال اشتغال در بخش ساختمان در کل دوره در حال افزایش بود. بنابراین این بخش تنها بخش اقتصادی بود که میزان اشتغال در آن بر اثر اصلاحات کاهش نیافت. موضوع دیگری که تجربه خصوصی سازی در جمهوری چک بیان می دارد بحث قانون های جبرانی و خصوصی سازی هایی با مقیاس کوچک است که موجب انتقال محدود دارایی ها می شود و توسعه بنگاه های کوچک را هموار می کند و به ایجاد فرصت های شغلی جدید می انجامد.

فصل آخر، خصوصی سازی ارتباطات راه دور در مجارستان را بازگو می کند. در این گونه خصوصی سازی هدف توسعه بخش ارتباطات راه دور و به نوعی رشد فن آوری در حوزه ارتباطات راه دور است. ارتباطات راه دور بخشی است که تاکنون خصوصی سازی بیشترین پیشرفت را در آن زمینه داشته است. یک نوع فرایند خصوصی سازی خود گردان نیز نامیده می شود. منظور این است که این نوع خصوصی سازی از لحاظ تغییر در مالکیت مناسب نبوده اما تغییرات سازمانی و تمرکززدایی را به دنبال داشته است. در نتیجه آن پروژه های سرمایه گذاری مشترک فراوان ایجاد شد به

طوری که این کشور توانست بیشترین سرمایه گذاری های مستقیم خارجی را در منطقه جذب کند.

همچنین براساس قانونی که به نام قانون انتقال یا تحول در ۱۹۸۹ به بنگاه های اقتصاد دولتی اجازه داده شد که به شرکت های تضامنی نسبی یا شرکت هایی با مسئولیت محدود تبدیل شوند. در ۱۹۹۰ نیز دولت مجارستان خواهان اجرای عادلانه و سریع خصوصی سازی شد. به این منظور دولت برنامه ریزی هایی کرد که براساس آن طی چهار سال ۵۰ درصد دارایی های دولتی را به مالکان خصوصی انتقال دهد دولت در این کشور معتقد است خصوصی سازی می بایست به فروش دارایی ها در قیمت های رقابتی کمک کند و نه عودت آن ها به مالکان پیشین و یا توزیع آزاد آن ها در میان شهروندان. در هر صورت خصوصی سازی از ۱۹۹۰ در این کشور شتاب گرفت و در ابتدا نمایندگی دولتی بنام SPA خصوصی سازی ۲۰ بنگاه را آغاز کرد. به دنبال آن فرایند خصوصی سازی در چارچوب جدید با معرفی ابزارهای جدید ادامه یافت.

در حیطه روابط کاری نیز خصوصی سازی منجر به تغییرات قانونی و ساده سازی نظام دستمزدها، موقعیت چانه زنی ضعیف اتحادیه های کارگری و به نوعی موجب از دور خارج شدن این گونه اتحادیه ها شد. خصوصی سازی همچنین در این کشور به ایجاد شرکت های خصوصی شده متعدد کمک کرد که در نتیجه تمرکززدایی از بنگاه های بزرگ را فراهم آورد.

نتیجه گیری

امروزه سیاست خصوصی سازی در تمامی دنیا به شکل گسترده ای مورد پذیرش واقع شده است اما در نحوه رویارویی به ویژه در زمینه رقابت و مقررات تفاوت هایی در بنگاه های اقتصادی مشاهده می شود. لازم به ذکر است خصوصی سازی، انتقال مالکیت و آزادسازی رویکردهای رقابتی کاملاً متمایز از همدیگر هستند. همان طور که مالکیت عمومی نیز به معنی انحصار دولتی و مالکیت خصوصی فقط دربرگیرنده رقابت نیست. با وجود این بیشتر اوقات خصوصی سازی و آزادسازی از نظر سیاسی به یکدیگر گره خورده اند. در هر حال محور سیاسی خصوصی سازی نیز تقویت نیروهای رقابتی است و به نوعی هدف ایجاد کارایی ساختار بازار به نفع اقتصاد ملی است. موفقیت خصوصی سازی نیز براساس تجارب کشورها همچنان مدیون تعامل کارآمد میان عرضه و تقاضا در بازار است. تجربه کشورهای در حال توسعه نشان می دهد که آن ها در زمینه خصوصی سازی با مشکلات مختلفی روبرو و در عمل به دلیل انحصارگرایی با هزینه های مختلفی مواجه هستند. بنابراین مسلم است خصوصی سازی در این کشورها باید بتواند با حذف مقررات زاید، با برنامه ریزی های دقیق، کارایی را در شرایط رقابتی برای بنگاه ها فراهم آورد در عین حال که گسترش اشتغال زایی و بهبود شاخص های توسعه انسانی و روابط کاری را نیز به دنبال آورد؛ این مهم نیز در گرو ایجاد تعامل میان متغیرهای اساسی تصمیم گیری و به کارگیری سیاست های مناسب راهبردی مسئولان است.

پی نوشت: