

بسمه تعالی

خصوصی سازی در جنوب آسیا

حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تجدید ساختار

تهیه و تنظیم کننده

گوپال جاشی

گروه مشورتی چند منظوره ای جنوب آسیا (سات)

سازمان بین المللی کار (آی. ال. او)

دهلی نو، هند

چاپ اول سال ۲۰۰۰، ۷-۱۱۹۰۱-۲-۹۲ ISBN

سازمان خصوصی سازی

معاونت مطالعات و ارزیابی

دیباچه

در جهان حال حاضر، اعمال برنامه اقتصادی خصوصی سازی به مفهوم کاهش تصدی گری دولت در فعالیتهای غیر ضرور اقتصادی و افزایش قدرت نظارت و مدیریت دولت در فعالیت های حاکمیتی، با هدف افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات مؤسسات اقتصادی، کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیت های اقتصادی و کاهش کسری بودجه دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه های سرمایه ای به شرکت های دولتی، مورد توصیه کلیه اقتصاد دانان و سیاستمداران قرار گرفته است، به گونه ای که بر مبنای انجام این امر بسیاری از فعالیت های قابل انجام توسط «مردم» به «مردم» سپرده می شود. در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ما نیز برنامه خصوصی سازی به عنوان یک سیاست لازم الاجراء جهت رسیدن به توسعه اقتصادی مورد پذیرش واقع گردیده، که این مسئله موجب گردیده است تا بررسی پیامدهای اقتصادی - اجتماعی خصوصی سازی به عنوان مسائل مهم و مورد بحث در فرآیند خصوصی سازی مورد توجه قرار گیرد. از آنجائیکه در ایران نیز مانند بسیاری دیگر از کشورهای در حال توسعه، سهم عظیمی از اشتغال مربوط به شرکت های دولتی می باشد، اولین و اصلی ترین دغدغه ای که کارگران شاغل در شرکت های دولتی و حتی سیاستمداران اقتصادی با آن روبرو می شوند، تأثیرپذیری اشتغال از فرآیند خصوصی سازی و خطر از دست دادن شغل برای بسیاری از این افراد در اثر این فرآیند می باشد. لذا ایجاد آمادگی جهت مقابله با این پیامدها و به خصوص مشخص نمودن نحوه تعامل با نیروی انسانی شاغل در شرکت های مشمول واگذاری، نیازمند انجام مطالعات در این خصوص و بهره گیری از تجربیات سایر کشورها است.

مجموعه مقالات «خصوصی سازی در جنوب آسیا» موضوع کتاب حال حاضر، از جمله مطالعاتی است که در این خصوص مفید خواهد بود. زیرا مجموعه مذکور علاوه بر معرفی روش های خصوصی سازی در برخی از کشورهای جنوب آسیا از جمله بنگلادش، هند، نپال،

پاکستان و سریلانکا، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی خصوصی سازی را بطور مبسوط مورد بررسی و تحلیل قرار داده و اقدامات انجام یافته جهت حداقل نمودن پیامدهای منفی را عنوان نموده است. مطمئناً بهره گیری از تجربیات این کشورها به خاطر دارا بودن ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نسبتاً شبیه به ایران، راهنمایی مناسب در خصوص نحوه تعامل با این پیامدها، به ویژه اشتغال نیروی انسانی متأثر از این فرآیند خواهد بود.

ترجمه مقاله مذکور که از انتشارات سازمان بین المللی کار می باشد، در کتاب حاضر ارائه گردیده است، که امید است این کتاب بتواند در شکل گیری فرآیند مناسب تر خصوصی سازی در کشور ما یاری رسان باشد.

در خاتمه لازم می دانم از زحمات جناب آقای داود خانی عضو هیات عامل و معاون مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی سازی و سرکار خانم مهنوش مفتوح مدیر مطالعات و برنامه ریزی این سازمان که با دقت نظر بر امور مربوط به ترجمه نظارت نموده و هماهنگی های لازم را به عمل آورده اند، سرکار خانم سمیرا بخشی که با حوصله فراوان ویرایش مجموعه را به انجام رساندند، جناب آقای سید جعفر سبحانی مدیر روابط عمومی و امور بین الملل سازمان خصوصی سازی که امور مربوط به چاپ را هدایت فرمودند و سرکار خانم راحله محمدی نیا که زحمت تایپ و اصلاح چندین باره پیش نویس ها را متقبل گردیدند، صمیمانه سپاسگزاری نمایم.

حیدری کرد زنگنه

معاون وزیر امور اقتصادی و دارائی

و رئیس هیأت عامل سازمان خصوصی سازی

پیش‌گفتار

در هنگامه گسترش جهانی سازی و آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری‌های جهانی، دولت‌ها در سراسر جهان، مسیر خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی را در پیش گرفته‌اند تا بهتر بتوانند در برابر فشارهای ناشی از رقابت پایداری کنند و نیز منابع بیشتری برای اجرای برنامه‌های اجتماعی در اختیار داشته باشند. خصوصی‌سازی امکان دموکراسی اقتصادی را با مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی به گسترده‌ترین شکل ممکن، فراهم کرده است. با این حال، خصوصی‌سازی - به‌ویژه هنگامی که بدون چاره‌اندیشی کافی برای حمایت از منافع کارگران، شتاب‌زده بوده - پیامدهای منفی اجتماعی داشته است. از سوی دیگر، در بسیاری از کشورها چنین ادعا شده که درجه بیشتری از شفافیت و آزادی، به مشارکت گسترده‌تر بخش خصوصی کمک می‌کند و در نتیجه امکان دستیابی به سطوح بالاتری از بازدهی اقتصادی، اشتغال و کارایی را فراهم می‌سازد.

کشورهای جنوب آسیا هم برای خصوصی‌سازی و تجدید ساختار بسیاری از بنگاه‌های دولتی اقدام کرده‌اند. بسیاری از این خصوصی‌سازی‌ها با انتقادات گوناگونی روبه‌رو شده‌اند؛ هرچند که مزایای بالقوه اقتصادی آنها ممکن است در آینده پدیدار شوند. اگرچه در مواقعی که کارگران متأثر شده اند ساز و کارهایی برای تعدیل داوطلبانه یا غیرداوطلبانه نیروی کار تدارک دیده شده است ولی فقط در موارد نادر، کارگران در بحث‌های آزاد مربوط به این مسائل شرکت داده شده‌اند. بنابراین هیچ بحث و گفتگوی عمومی به منظور شناخت بیشتر دلایل اجرای طرح‌های خصوصی‌سازی انجام نشده است.

در وضعیت کنونی پرسش این نیست که آیا خصوصی‌سازی باید انجام شود یا خیر، بلکه این است که خصوصی‌سازی چگونه باید پیش رود تا حمایت کافی از منافع تمام طرف‌های ذیربط - کارگران، کارفرمایان و عموم جامعه - به عمل آید. از منافع کارگران و مردم فقط هنگامی محافظت می‌شود که روش‌های خصوصی‌سازی به صورت ادواری و به دقت بررسی شوند و مباحثه بیشتری پیرامون راه‌های مقابله با پیامدهای منفی اجتماعی خصوصی‌سازی وجود داشته باشد. وجود بیشترین اجماع عمومی درباره روش‌های خصوصی‌سازی علاوه بر اینکه موفقیت امر خصوصی‌سازی را تضمین می‌کند، توزیع عادلانه ثمرات چنین موفقیتی را هم امکان‌پذیر می‌سازد. این توزیع عادلانه فقط هنگامی می‌تواند عملی شود که در تجدید ساختار شرکتهای دولتی، قبل یا بعد از خصوصی‌سازی، پیامدهای منفی اجتماعی خصوصی‌سازی در نظر گرفته شود و اجرای طرح با روش و ساز و کاری پیش برود که تضمین کننده مقابله با تأثیرات نامطلوب اجتماعی آن بر منافع کارگران، از طریق بحث و توافق نظر باشد.

به همین ترتیب، سازوکار نظارتی که برای حمایت از منافع عموم و مقابله با تشکیل انحصار ایجاد می‌شود، باید در یک چشم‌انداز گسترده اقتصادی برحسب رشد کلی بخش خصوصی، به‌ویژه شرکتهای کوچک ایجادکننده مشاغل جدید، بررسی شود. همچنین هرگونه سازوکار نظارتی باید به مشکلات رفتار با کارگران شاغل در بنگاههای خصوصی شده و حل این مشکلات نیز توجه کند. بنابراین، در جریان خصوصی‌سازی، تجدید ساختار و ساز و کار نظارتی از جمله زمینه‌هایی هستند که نیازمند مباحثه آگاهانه کارگران علاوه بر کارفرمایان می‌باشند.

در این گزارش، مسائل فوق، در هر یک از پنج کشور جنوب آسیا - بنگلادش، هند، نپال، پاکستان و سری‌لانکا - بررسی شده‌اند. فصول مختلف این گزارش زیر نظر آقای گوپال جاشی، کارشناس ارشد شرکتهای کوچک و توسعه مدیریت در گروه مشورتی چند منظوره ای جنوب آسیا (سات) در سازمان بین‌المللی کار (آی.ال.او) که کار ویرایش را هم بر عهده داشته، تهیه و تنظیم شده است. در آغاز این گزارش، برای دستیابی به شناخت کلی از پنج کشور یاد شده، روند عمومی و پیامدهای اجرای طرح‌های خصوصی‌سازی در منطقه جنوب آسیا توسط خود آقای گوپال جاشی آماده گردیده است. تمامی مباحث ارائه شده در این فصول در طول یک نشست سه‌جانبه از سوی کارگران، کارفرمایان و دولت‌ها در نوامبر 1999 در کاتماندو (پایتخت نپال) مطرح شدند. که در فصل آخر این گزارش توسط خانم کاویتا شرچان و خانم ساندرا راتبوک آورده شده‌اند. و در آخر سپاسگزاری خود را از خانم‌ها کارین هاکنستا و پوشپندر سیرا به خاطر همکاری در تهیه این گزارش اعلام می‌دارم.

دهلی‌نو

آ.اس. اُبرای

رئیس، آی. ال. او - سات

فهرست مطالب

شماره صفحه

۱- نگاهی کلی به خصوصی سازی در جنوب آسیا

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1 | 1. دلایل خصوصی سازی |
| 3 | 2. پیامدهای اجتماعی خصوصی سازی |
| 5 | 3. جبران خسارت و شبکه تأمین اجتماعی |
| 7 | 4. اصلاح قوانین و مقررات |
| 8 | 5. گفتمان اجتماعی برای خصوصی سازی |
| 9 | 6. خلاصه |

۲- خصوصی سازی در بنگلادش

- | | |
|----|---|
| 10 | 1. زمینه ها و دلایل |
| 15 | 2. سیاست های خصوصی سازی در بنگلادش |
| 23 | 3. وضعیت کنونی خصوصی سازی بنگاه های دولتی در بنگلادش |
| 36 | 4. برنامه های پس از خصوصی سازی برای حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی |
| 44 | 5. نتیجه گیری و پیشنهادات |
| 47 | پیوست 1 |
| 48 | پیوست 2 |
| 49 | پیوست 3 |
| 50 | منابع و مآخذ |

۳- خصوصی سازی در هند

- | | |
|-----|------------------------|
| 51 | 1. مفهوم |
| 57 | 2. زمینه خصوصی سازی |
| 73 | 3. پیامدهای خصوصی سازی |
| 77 | 4. هیات های نظارت |
| 78 | 5. مازاد نیروی کار |
| 81 | 6. جبران |
| 85 | 7. شبکه تأمین اجتماعی |
| 92 | 8. جمع بندی |
| 98 | 9. پیشنهادات |
| 102 | پیوست |
| 108 | منابع و مآخذ |

فهرست مطالب

شماره صفحه

۴- خصوصی سازی در نپال

- | | |
|-----|--|
| 117 | 1. خلاصه ای از پیشینه خصوصی سازی |
| 124 | 2. تدارک پیش نیاز های خصوصی سازی |
| 128 | 3. روش های خصوصی سازی |
| 131 | 4. پیامدهای اجتماعی و اقتصادی خصوصی سازی |
| 147 | 5. خصوصی سازی: برنامه ها و راهبردهای آینده |
| 150 | 6. پیشنهادهایی برای حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی |
| 156 | پیوست 1: اطلاعاتی در مورد وضعیت بازار سرمایه واحدهای خصوصی شده |
| 157 | پیوست 2: نوع شغل های حذف شده در واحدهای خصوصی شده |
| 158 | پیوست 3: خصوصی سازی: برداشت ها و پاسخ های کارگران |
| 163 | پیوست 4: لیست افراد مصاحبه شده |
| 165 | منابع و مآخذ |

۵- خصوصی سازی در پاکستان

- | | |
|-----|---|
| 166 | 1. مقدمه |
| 167 | 2. منطق خصوصی سازی |
| 170 | 3. روش های خصوصی سازی در پاکستان |
| 173 | 4. خصوصی سازی و کسری بودجه |
| 174 | 5. خصوصی سازی و سطح کارایی |
| 183 | 6. اثر خصوصی سازی بر اشتغال |
| 188 | 7. نرخ دستمزدها و حمایت اجتماعی از کارگران |
| 190 | 8. وضعیت بخش خصوصی و پروژه های میان مدت سرمایه گذاری و اشتغال |
| 192 | 9. اصلاح مقررات |
| 193 | 10. جمع بندی و نتیجه گیری |
| 199 | پیوست 1 |
| 201 | پیوست 2 |
| 203 | منابع و مآخذ |

۶- خصوصی سازی در سریلانکا

- | | |
|-----|-----------------------------|
| 205 | 1. مقدمه |
| 206 | 2. پیش درآمدی بر خصوصی سازی |

فهرست مطالب

شماره صفحه

208	3. تدارك برای خصوصی سازی
213	4. روش های خصوصی سازی
217	5. پیامدهای اقتصادی و اجتماعی خصوصی سازی
234	6. اقدامات پس از خصوصی سازی
236	7. برنامه ریزی برای خصوصی سازی در آینده
236	8. پیشنهادهایی برای حداقل نمودن پیامدهای اجتماعی
243	پیوست
213	کادر 1: خصوصی سازی حمل و نقل اتوبوسی
214	کادر 2: واگذاری شرکت های چای
224	کادر 3: پیشنهاد های ارائه شده برای حل و فصل مسائل کارگری در جریان خصوصی سازی
234	کادر 4: حل مسائل کارگری در جریان واگذاری شرکت مخابرات سری لانکا
246	منابع و مآخذ



نگاهی کلی به خصوصی سازی در جنوب آسیا

گوپال جاشی *

1. دلایل خصوصی سازی

در یک محیط به سرعت در حال جهانی شدن و آزادسازی، خصوصی سازی شرکت های دولتی برای دولت های جنوب آسیا یک برنامه و هدف مهم شده است. اگرچه فرآیند خصوصی سازی در نواحی مختلف این منطقه، مسیرهای گوناگونی را در پیش گرفته و آهنگ حرکت آن بسته به وضعیت موجود متفاوت بوده است، اما همواره تلاشی تاریخی برای اصلاح نقش دولت در اقتصاد و مشارکت عمومی در فعالیتهای اقتصادی وجود داشته است. این روند به سمت تکیه بر اقدامات و ابتکارهای بخش خصوصی در زمینه تقویت رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال برای جمعیت های به سرعت در حال ازدیاد، در حرکت است. با این حال، دلایل خصوصی سازی همیشه در این کشورها روشن نیست. اینکه چرا یک دولت قصد دارد شرکت های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند، با نتایج خصوصی سازی - به ویژه از نظر پیامدهای اجتماعی - ارتباط نزدیکی دارد.

با بررسی تمام دلایل مطرح شده در اسناد و مدارک برنامه ریزی در سطح این منطقه، به نظر می رسد که سه دلیل کلی برای پیگیری روند خصوصی سازی وجود داشته است:

- دموکراسی اقتصادی بیشتر از طریق افزایش مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی؛
- دستیابی به سطوح بالاتر اشتغال و رشد اقتصادی؛
- کاهش کسری بودجه.

گسترش دموکراسی اقتصادی از طریق خصوصی سازی مستلزم افزایش تمایل واقعی مردم به خطرپذیری و سرمایه گذاری در شرکت های دولتی خصوصی شده، است. چنانچه شرکت های بخش دولتی در حال خصوصی شدن اتفاقاً شرکت های کوچک تری باشند، ممکن است هدف دموکراسی اقتصادی به صورتی مطلوب تر تحقق یابد. اما شفافیت در فرآیند خصوصی سازی، به ویژه برای جلوگیری از تبانی ضروری ترین محرک به سمت این هدف به نظر می رسد. فروش بنگاه های دولتی سودآور حس مشارکت و شوق به مشارکت در فرآیند خصوصی سازی را در جامعه ایجاد خواهد کرد. هند سهام سی و نه شرکت دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرده که بسیاری از آنها

* کارشناس ارشد شرکت های کوچک و توسعه مدیریت، سازمان بین المللی کار، سات دهلی نو.

سودآور هم بودند.¹ با این حال، هیچ یک از اقدامات مربوط به فروش سهام به عموم مردم گستره مالکیت دولت بر مؤسسات دولتی را از بین نبرد و فقط ابزاری برای ایجاد و کسب منابع به منظور جبران کسری بودجه شد. توزیع وسیع مالکیت شرکتهای دولتی از طریق فروش عمومی سهام در بازارهای توسعه یافته سهام می توانست تعداد افرادی را که در مالکیت بنگاههای دولتی تازه خصوصی شده دست دارند، افزایش دهد. مشارکت هرچه بیشتر مردم از طریق بازارهای سرمایه وسیع - چنان که در مورد وضعیت پس از خصوصی سازی در نپال و سری لانکا گفته شده² - نیز چنین تأثیری خواهد داشت. با این حال، بازار سرمایه نقش چندانی در کل اقتصاد این دو کشور نداشته است.

دستیابی به سطوح بالاتر اشتغال و رشد اقتصادی نیز به راهبردی مشابه بالا نیاز دارد. اما توجه به گسترش مالکیت اقتصادی و افزایش اشتغال، ممکن است نسبت به دستیابی به کارایی اقتصادی که اغلب از طریق فروش یا شراکت استراتژیک دست یافتنی خواهد بود، در درجه دوم اهمیت قرار می گیرند. برای مثال، شرکت هواپیمایی هند در نظر دارد با فروش استراتژیک بیست و شش درصد سهام خود به یک شریک استراتژیک، خصوصی شود. با این حال، در نتیجه این شراکت راهبردی ممکن است شمار کمی از کارآفرینان یا اتاقهای بازرگانی به سمت بنگاههای خصوصی شده بیایند. در نپال بخش بزرگی از سهام واحدهای خصوصی شده (51 تا 72 درصد) به گروه کوچکی از کارآفرینان واگذار شده و مشارکت بخش دولتی به بیست و پنج تا سی درصد محدود شده است.³ در چنین سناریوهایی شفافیت و مسئولیت پذیری، ضرورت بیشتری پیدا می کند.

نهایتاً برنامه خصوصی سازی بنا به اجبار اقتصادی برای کاهش کسری بودجه ناشی از زیانهای سنگین بنگاههای دولتی و اعطای یارانه توسط دولت نیز اجرا می شود. این اجبار اقتصادی در شروط پیشنهادی مؤسساتی چون بانک جهانی و صندوق بین المللی پول هم نمایان است. در این سناریو (سناریوی خصوصی سازی با هدف کاهش کسری بودجه) سازمانهای زیانده ابتدائاً به مردم واگذار می شوند در حالی که بخش های سود آور برای دولت باقی می ماند. با بررسی الگوی خصوصی سازی در جنوب آسیا کاملاً آشکار است که دولت ها بیشتر به خاطر جبران کسری بودجه سعی دارند جریان خصوصی سازی را شتاب بخشند (جدول 1-1). خصوصی سازی بنگاههای دولتی در هند و پاکستان در ابتدا به خاطر تراز پرداخت های منفی در اوایل دهه نود و

1. موسسه مطالعات توسعه صنعتی، خصوصی سازی در هند: اثرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه شده در نشست زیرمنطقه ای پیرامون خصوصی سازی در جنوب آسیا، کاتماندو، 24 تا 26 نوامبر 1999.

2. نارایان ماناندار و پوشکار باجراچاریا، خصوصی سازی در نپال: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه شده در نشست زیرمنطقه ای پیرامون خصوصی سازی در جنوب آسیا، کاتماندو، 24 تا 26 نوامبر 1999؛ و روزانا صالح، خصوصی سازی در سری لانکا: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه شده در نشست زیرمنطقه ای پیرامون خصوصی سازی در جنوب آسیا، کاتماندو، 24 تا 26 نوامبر 1999.

3. نارایان ماناندار و پوشکار باجراچاریا، خصوصی سازی در نپال: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، همان مأخذ.

افزایش کسری بودجه شتاب گرفت. کسری سنگین بودجه در نپال و بنگلادش دولت‌های این کشورها را مجبور کرد بنگاه‌های دولتی را خصوصی کنند. با این حال، درآمدهای حاصل از این اقدام به سختی برای جبران کسری بودجه کافی بوده است.

جدول 1-1. کسر بودجه و خصوصی سازی

تعداد واحدهای خصوصی شده	درآمدهای خصوصی سازی	کسر بودجه (درصدی از تولید ناخالص داخلی)*	
۱۰۸۳	۲ میلیون دلار آمریکا***	۵/۴	بنگلادش
۳۹	۱۲۶/۳۸ میلیارد روپیه	۶/۵	هند
۱۰	۷۹۷ میلیون روپیه	۶/۴	نپال
۱۰۶	۵۹/۶ میلیارد روپیه	۵/۴**	پاکستان
۷۵	۷/۵ میلیون دلار آمریکا	۷/۷	سری لانکا

* برای سال ۱۹۹۸. مأخذ: بانک توسعه آسیایی، چشم انداز توسعه آسیایی ۱۹۹۹، چاپ دانشگاه آکسفورد، هنگ کنگ.

** با بدهی انباشته شده ۲۵۰۰ میلیارد روپیه‌ای در دوره ۱۹۹۰-۹۷.

*** سه چهار کارخانه کوچک در طول سه سال گذشته.

منبع: مقالات ارائه شده در گردهمایی زیرمنطقه‌ای پیرامون خصوصی سازی در جنوب آسیا، کاتماندو، ۲۴ تا ۲۶ نوامبر ۱۹۹۹.

2. پیامدهای اجتماعی خصوصی سازی

وقتی که واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی بیشتر با هدف کاهش کسری بودجه انجام می‌شود این تمایل وجود دارد که هدف کاهش بار مالی بنگاه‌های زیان‌ده با بیشترین سرعت ممکن و بدون توجه به پیامدهای درازمدت خصوصی سازی چنین واحدهایی دنبال شود. بنا بر مطالعات انجام شده چهل تا پنجاه درصد واحدهای خصوصی شده در بنگلادش بعد از خصوصی سازی تعطیل شده‌اند.¹ به سبب تعطیل شدن چهار واحد اقتصادی پس از خصوصی سازی در نپال، سه و دویست شغل از دست رفت.² همچنین شش واحد بخش دولتی نیز پس از خصوصی سازی در سری لانکا به تعطیلی کشیده شدند.³ وقتی که امکان اشتغال در بخش سازمان یافته محدود است و تعداد طرح‌ها و اقدامات بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه، مانند کشورهای جنوب آسیا، ناچیز به نظر می‌رسد، شکست این گونه واحدهای خصوصی شده برای تداوم ایجاد اشتغال و یا حتی در بعضی موارد ایجاد مازاد نیروی کار در مقیاس وسیع به جای ایجاد اشتغال، می‌تواند فاجعه‌بار باشد. پس، پیامدهای اجتماعی خصوصی سازی احتمالاً از ضررهای ایجاد شده بوسیله

1. بانک جهانی، بنگلادش - اجرای اصلاحات ساختاری، 1993، داکا؛ و بینایاک سن، خصوصی سازی شفاف‌تر: نتایج یک بررسی توصیفی از صنایع خصوصی شده در بنگلادش، 1997، داکا.

2. ماناندار و باجراچاریا، خصوصی سازی در نپال: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، همان مأخذ.

3. روزانا صالح، خصوصی سازی در سری لانکا: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، همان مأخذ.

شرکتهای دولتی خصوصی شده بسیار فراتر بوده است. پیامدهای اجتماعی خصوصی سازی در جنوب آسیا با نمودهای زیر بروز کرده اند:

- مازاد نیروی کار
- بازنشستگی پیش از موعد کارگران
- توقف اشتغال در بخش سازمان یافته
- رشد تعداد کارگران موقت

به طور معمول، بنگاههای دولتی زیانده بدون توجه به سهم دستمزدها دارای تراکم نیروی کار فرض می شوند. بنابراین، هم دولت و هم خریدار بنگاه دولتی برآورد تعداد کارگران اضافی را مورد تأکید قرار می دهند و سعی می کنند این مشکل را با تعدیل تعداد کارگران برطرف کنند. از دیدگاه خریدار، هرچه تعداد کارگران مازاد سریع تر کاهش داده شود زمینه سودآوری بنگاه زودتر فراهم می شود. نوسازی کارخانه و نوآوری در تولیدات برای بسیاری از خریداران که بازیر بخش هایی از صنعت مورد نظر که قبلاً مورد حمایت بوده اند به خوبی آشنا نباشند، پرهزینه، وقت گیر و نامطمئن است. در نتیجه واگذاری بنگاههای عمومی، نیروی کار مازاد یا به شکل تعدیل نیرو یا بازنشستگی داوطلبانه از چرخه کار خارج می شود (جدول 1-2).

جدول 1-2. مازاد نیرو ناشی از خصوصی سازی در جنوب آسیا

اشتغال در بخش دولتی	مازاد نیرو	هزینه های تعدیل نیرو	
بنگلادش	۲۴۰۰۰۰ نفر	۲۵%	۷ میلیارد تاکا
هند	۹۸۰۰۰۰۰ نفر	۲۳*	۴۸/۰۹۲ میلیارد روپیه
نپال	۴۶۷۰۰ نفر	۶۰%	۹/۹۱۴** میلیون روپیه
پاکستان	۳۴۶۰۰ نفر	۶۳*	۳/۵۵۹ میلیون روپیه
سری لانکا	۱۲۰۰۰۰ نفر	۵۳%	۵۳ ماه حقوق

منبع: مقالات ارائه شده درباره خصوصی سازی در جنوب آسیا، کاتماندو، ۲۴ تا ۲۶ نوامبر ۱۹۹۹.

* بازنشستگی داوطلبانه.

** برآورد سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۹۲ برای سناریویی با ۵۰ درصد مازاد نیروی کار.

از آنجا که در جنوب آسیا اشتغال در بخش سازمان یافته، یا به رکود کشیده می شود یا رو به کاهش است، بیشتر از کارگران موقت یا غیررسمی استفاده می شود. بر اساس مطالعه انجام شده، برآورد شده که در هند بیست هزار شغل در نه بنگاه فعال (Navratnas) از دست رفته است.¹ اگرچه

* پروفیسور، دانشکده اقتصاد، دانشگاه داکا، بنگلادش.

* پروفیسور، دانشکده اقتصاد، دانشگاه داکا، بنگلادش.

* پروفیسور، دانشکده اقتصاد، دانشگاه داکا، بنگلادش.

1. روزانا صالح، همان مأخذ.

در نپال کارگران تعدیل شده دوباره به صورت پیمانی کار می کنند و به این وسیله شغل خود را حفظ می نمایند، اما از داشتن شغل دائمی و مزایای آن محروم می شوند. از سوی دیگر، دولت ها تلاش می کنند تا خوداشتغالی را به طور عمده در بخش غیررسمی برای مبارزه با مشکل بیکاری رو به تزاید ترویج و تشویق نمایند.

3. جبران خسارت و شبکه تأمین اجتماعی

در پرداختن به مشکل کارگران مازاد، چند گزینه وجود دارد که همه آنها به یک اندازه برای حل مشکل بیکاری کارساز نیستند. بعضی از این راه حل های تجربه شده در جنوب آسیا عبارتند از:

- طرح بازنشستگی داوطلبانه
- پرداخت نقدی یا بازخرید سنوات خدمت
- بازآموزی کارگران
- استخدام مجدد
- ایجاد مزایای بیکاری و تأمین اجتماعی

حقوق کارگران بیکار شده از طریق طرح های بازخرید و بازنشستگی داوطلبانه و به بهای تحمیل هزینه های هنگفت به خزانه دولت، جبران می شود. در پاکستان نزدیک به یک چهارم ارزش مزایه برای واگذاری به بخش خصوصی، برای پرداخت مبالغ بازخرید داوطلبانه هزینه شده است.¹ این طرح، حقوق کارگران را به صورت کوتاه مدت جبران می کند اما هیچ راه حل درازمدتی برای اشتغال آنها فراهم نمی سازد.

داشتن پول هنگفت به هنگام بازخرید یا بازنشستگی هیچ تضمینی برای مشارکت بلندمدت کارگران در اقتصاد جامعه نخواهد بود. هند طرح بازنشستگی داوطلبانه را برای تعدیل کارگران مازاد شروع کرده و صندوق ملی احیا را برای بازآموزی آنان تشکیل داده است. اگرچه بیش از یکصد و بیست و نه هزار کارگر و کارمند بخش دولتی از چنین صندوق هایی مستمری و مزایا دریافت کرده اند ولی صندوق ملی احیا در عمل عمدتاً برای مزایای بازنشستگی به کار رفته است، نه بازآموزی یا اشتغال مجدد.² تنها سی و شش هزار و هشتصد و هشتاد و نه نفر از کارگران بازآموزی شده و یازده هزار و ششصد و بیست و سه نفر نیز دوباره استخدام شده اند. همچنین یک صندوق ویژه کارگران در بنگلادش با سرمایه یکصد و پنجاه میلیون تاکا (معادل سه میلیون دلار) تشکیل شده است ولی هنوز هیچ گونه شواهدی وجود ندارد که نشان دهد سرمایه این صندوق برای بازآموزی

1. آ. آر. کمال، خصوصی سازی در پاکستان: تأثیرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه شده در نشست زیرمنطقه ای پیرامون خصوصی سازی در

جنوب آسیا، کاتماندو، 24 تا 26 نوامبر، 1999.

2. موسسه مطالعات توسعه صنعتی، خصوصی سازی در هند: پیامدهای اجتماعی و تجدید ساختار.

و استخدام مجدد به کار رفته است.¹

بنابر این در حالی که روشن نیست کارگران چگونه باید بازآموزی و استخدام مجدد شوند آنان همچنان مشاغل خود را از دست می‌دهند. از سوی دیگر، چشم‌انداز مزایای بیکاری و تأمین اجتماعی همگانی در کشورهای پرجمعیت جنوب آسیا بسیار ناامید کننده است. در چنین وضعیتی، تأسیس و تقویت مراکز کاریابی برای کارگران بیکار شده بسیار مفید خواهد بود.

3-1. تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی

به جای ایجاد مازاد نیروی کار و رفع نیازهای کارگران بیکار شده، بهتر و باصرفه‌تر آن است که بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری به بخش خصوصی تجدید ساختار شوند و حتی ممکن است در مواردی تجدید ساختارهای کلی قبل از خصوصی‌سازی انجام شود و اقدامات بیشتر نیز در طول دوره خصوصی‌سازی و بعد از آن به عمل آید. روش‌های زیر برای تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی تجربه شده‌اند:

- قرارداد مدیریت
- قرارداد کارکرد
- تقسیم تعهدات بخش دولتی
- یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها

مدیران حرفه‌ای بخش خصوصی را می‌توان به صورت پیمانی و بدون واگذاری سهام سرمایه‌ای در بنگاه‌های عمومی استخدام کرد. از سوی دیگر، قرارداد کارکرد در بسیاری از موارد با حفظ مدیریت موجود در بخش عمومی تجربه شده است. گاهی تجدید ساختار سازمانی و تشکیلاتی در قالب تقسیم بنگاه عمومی یا یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها انجام شده است. تأسیس شرکت‌های کارگری نیز یک سناریوی دیگر است.

با این حال، اثربخشی همه فعالیت‌ها در نهایت به مشکلات دیوان‌سالاری و تصمیمات سیاستمداران بستگی دارد. روش‌های قرارداد کارکرد و قرارداد مدیریت تاکنون نتایج مطلوبی در جنوب آسیا در پی نداشته‌اند. برای مثال در بنگلادش اگرچه کهنس برخی اصلاحات در بهره‌وری نیروی کار در بنگاه‌های دارای قرارداد کارکرد در اوایل دهه نود گزارش شده اند² اما در کل نتایج تجدید ساختار پیش از خصوصی‌سازی در این کشور نیز چندان مطلوب نبوده است بی‌ثباتی سیاسی نیز بر پیچیدگی و دشواری تلاش برای تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی افزوده است.

ظاهراً اوضاع چندان امیدوار کننده نیست. چرا که واگذاری بنگاه‌های دولتی در وضعیت زیان‌دهی به بخش خصوصی پیامدهای منفی اجتماعی را افزایش خواهد داد. اگر ابتدا تجدید

3. دفتر بین‌المللی کار، بازآموزی و اشتغال مجدد کارگران بیکار شده در نتیجه خصوصی‌سازی در بنگلادش، 1999.

1. همان مأخذ.

ساختار صورت گیرد، در آن صورت، مداخله دیوان سالاری و تصمیمات سیاسی چنین کوشش هایی را با شکست روبه رو خواهد کرد. در این وضعیت به ظاهر چاره ناپذیر، چه راه حلی وجود دارد؟ برای تجدید ساختار با مداخله کمتر و سپس خصوصی سازی بنگاه های عمومی اقداماتی مانند این موارد مؤثر به نظر می رسند:

- ایجاد یک سیستم شفاف و پاسخگو برای نظارت بر بنگاه ها.
- مشارکت کارفرمایان و کارگران، حتی پیش از تجدید ساختار و شروع مراحل خصوصی سازی.
- طراحی یک سیستم مستقل نظارت بر بنگاه های دولتی توسط افرادی غیر از دیوان سالاران و سیاستمداران در طول دوره تجدید ساختار.
- خصوصی سازی بنگاه های سودآور به شکلی که همه طرف های ذیربط به این فرآیند علاقمند شوند.

اصلاح قوانین و مقررات به نحوی مؤثر و تعامل اجتماعی برای اجرای مطلوب راهبرد فوق ضروری است. اگرچه این هر دو در کشورهای جنوب آسیا ضعیف بوده اند اما می توان این سازوکار را اصلاح کرد.

4. اصلاح قوانین و مقررات

برخی برنامه های خصوصی سازی بدون انجام اصلاحات کافی اجرا شده اند اصلاحاتی که باید زمینه ساز چارچوب قانونی برای فعالیت هر دو دسته از شرکتهای دولتی و خصوصی و نیز تعامل آنها باشد. اصلاحاتی که کامل و صحیح انجام نشده، نه تنها ثمری در پی نداشته بلکه این گونه اصلاحات نوعی سردرگمی ایجاد کرده است. زیرا بعد از اعلام آن، دولت ها همچنان به مداخلات خود در فعالیت های اقتصادی ادامه می دهند. در هند این نوع سردرگمی در تأسیس «مرکز تنظیم مقررات مخابرات هند» که در آن عدم تمایل به واگذاری اختیارات به این مرکز آشکار بود، دیده می شود. بخش دیگری که در این کشور از این سردرگمی رنج می برد، بخش حمل و نقل هوایی است. با این حال، فرآیند اصلاح قوانین و مقررات در بخش بیمه در هند تاکنون با برنامه ریزی مطلوب پیش رفته است. برنامه های اصلاحی باید شفاف، مسئولانه، کامل و مشخص باشند.

اصلاح قوانین و مقررات باید زمینه را برای فعالیت مستقل بخش دولتی آماده کند. اگر این برنامه به خوبی اجرا شود تجدید ساختار کارشناسانه بخش دولتی را میسر خواهد کرد. اصلاح قوانین و مقررات شامل سه بخش است:

- الف. تدوین یک سیاست کلی برای بخش های مختلف
- ب. تشکیل یک نهاد تنظیم و نظارت با اختیارات قانونی
- پ. حضور در نهاد تنظیم و نظارت

هر بخش نیازمند سیاستی است که در آن نقش دولت به روشنی تعریف شده باشد. تجربه کشورهای جنوب آسیا در تدوین سیاست‌های تنظیمی و نظارتی برای تشکیل یک نهاد مستقل تنظیم و نظارت، شفاف و مسئولیت‌پذیر ناموفق بوده است. این سیاست، اگر در آن مداخله دولت همچنان مجاز شمرده شود به هیچ وجه قابل اجرا نخواهد بود. لازم است به هنگام تدوین این سیاست یک نهاد مستقل تنظیم و نظارت تأسیس شود. این نهاد در صورت ترکیب با دیوان سالاران سابق یا کنونی، بار دیگر مداخله دولت را به ارمغان می‌آورد و به این دلیل، لازم است با شرکت نمایندگانی از تمام طرف‌های ذیربط، کارفرمایان و کارگران تشکیل شود. روش و ضابطه انتصاب این افراد دامنه استقلال این نهاد را مشخص خواهد کرد. نهاد تنظیم و نظارت باید جایگاهی شبیه به یک دادگاه داشته باشد و در تصمیمات خود مستقل باشد و فقط در برخی موارد نادر وضعیت آن با یک دادگاه تفاوت کند. برخی از مسائلی که این نهاد می‌تواند به آنها بپردازد، عبارتند از:

- ضوابط و معیارهای بنگاه‌های بخش خصوصی برای ورود و خروج به بخش‌های مختلف.
- سازوکار قیمت‌گذاری، به‌ویژه با توجه به سرمایه‌گذاری‌های قبلی دولتی.
- سازوکار حل اختلاف.
- بازنگری سیاست‌ها.

اگرچه مناقشات کارگری از طریق سازوکار جداگانه داوری و میانجی‌گری حل و فصل می‌شوند، ولی چنانچه سازوکار تنظیم و نظارت درستی با سیاست‌ها و اختیارات مشخص تشکیل شود، این مناقشات خیلی بهتر حل خواهند شد. برای مثال اگر بخش دولتی بتواند تجدید ساختار را در شرکتهای مورد نظر اعمال نماید، سهام و مالکیت کارگران افزایش خواهد یافت. ضمن این که بخش خصوصی و کارفرمایان نیز شفافیت سیاست‌ها و رفتار منصفانه به این نحو را مطلوب می‌دانند و در فرآیند خصوصی‌سازی مشارکت خواهند کرد. همچنین در زمینه سیاست‌گذاری واهمه و عدم اطمینان کمتری خواهند داشت و خطر سرمایه‌گذاری در واحدهای بخش دولتی را خواهند پذیرفت.

5. گفتمان اجتماعی برای خصوصی‌سازی

موفقیت خصوصی‌سازی به گفتمان اجتماعی میان کارگران و کارفرمایان وابسته است. کشورهای جنوب آسیا باید گفتمان اجتماعی خصوصی‌سازی را تشویق و تقویت کنند به شکلی که بتوان مسائل کارگران با مدیران را از طریق مذاکره حل و فصل نمود. اگر این گفتمان اجتماعی قبل از شروع فرآیند خصوصی‌سازی ترویج می‌یافت ما دیگر شاهد ایجاد مناقشات در حین فرآیند خصوصی‌سازی نبودیم. در پاکستان، یک موافقت‌نامه میان نمایندگان کارگران و دولت برای

حمایت از کارگران در برابر از دست دادن مشاغل امضا شده است. با این حال، این موافقت‌نامه نتوانسته وضعیت را با وجود درصد زیادی از کارکنان که حاضر به پذیرفتن بازنشستگی داوطلبانه بودند، بهبود بخشد.^۱

در بسیاری از موارد اتحادیه‌های کارگری در نتیجه خصوصی سازی تضعیف یا منحل شده‌اند. برای مثال در در پاکستان، نقش اتحادیه‌های کارگری به دنبال خصوصی سازی سازمان‌های دولتی کاهش یافته است. برخی از خریداران، این وضعیت را برای پیگیری اهداف کوتاه‌مدت خود ترجیح دادند؛ اما آنها باید توجه می کردند که در درازمدت وجود یک عامل چانه‌زنی امکان حل مناقشات کار و کارگری را از طریق مذاکره به نحو موثری فراهم خواهد کرد.

6. خلاصه

در این پژوهش سعی شده بر این نکته تأکید شود که بیان و توجیه دلایل مربوط به اجرای طرح‌های خصوصی سازی و مقدمات آن در حداقل کردن سردرگمی‌ها و هزینه‌های اجتماعی ناشی از این اقدام از اهمیتی اساسی برخوردار است. اکثر کشورهای جنوب آسیا به این نتیجه رسیده‌اند که خصوصی سازی با هدف کاهش کسری بودجه نتایج خوبی نداشته است. این اقدام، بخش خصوصی را مطمئن نکرده و در نتیجه به اخراج انبوه کارگران منجر شده است. از سوی دیگر، پرداختن به مشکلات کارگران مازاد هم چندان مؤثر نبوده است.

نبود یک راهبرد مشخص برای تجدید ساختار مؤسسات و سپس خصوصی شدن آنها نیز باعث از دست دادن سرمایه‌گذاری‌های عمومی شده است. تجربه تجدید ساختار، تجربه چندان رضایت‌بخشی در جنوب آسیا نبوده و علت آن هم سنت دیرینه مداخله دولت است. بنابراین، لازم است ابتدا قوانین و مقررات اصلاح شوند و نقش دولت، کارگران و کارفرمایان در فرآیند خصوصی سازی به روشنی مشخص گردد. فرآیند اصلاحی شفاف و مسئولانه نه تنها اعتماد بخش خصوصی را بر می‌انگیزد بلکه کارگران را نسبت به عادلانه بودن نظام مطمئن می‌سازد. همچنین، گفتمان مؤثر اجتماعی در مذاکرات حل مناقشات ناشی از اجرای طرح‌های خصوصی سازی نقش مهمی دارد. کشورهای جنوب آسیا باید سازوکار گفتمان اجتماعی را در کشورهای خود هرچه بیشتر تشویق و تقویت کنند.

۱. ای. آر. کمال، خصوصی سازی در پاکستان: پیامدهای اجتماعی و تجدید ساختار، همان مأخذ.



خصوصی سازی در بنگلادش

دکتر ممتاز آدین احمد *

1. زمینه ها و دلایل

1-1. تغییر جهت از ملی سازی به خصوصی سازی

بنگلادش با وجود گستردگی مالکیت دولتی در بخش های بهداشتی، آموزش و پرورش، ارتباطات و سازمان های آب و برق و گاز و انرژی در دوره پیش از استقلال، به طور عمده در سال 1971 وارث یک اقتصاد مبتنی بر فعالیت بخش خصوصی بود. با این حال، تخریب ناشی از جنگ استقلال طلبانه، اقتصاد کشور را زمین گیر کرد. بخش اعظم زیرساخت ها ویران شده و شمار زیادی از مؤسسات صنعتی و سازمان های تجاری آسیب دیده و صاحبان و مدیران غیر بومی پیشین، آنها را رها کرده بودند. دولت سعی کرد اقتصاد را با احیای بنگاه های رها شده و پشتیبانی از کارآفرینان در یک دوره هرج و مرج و بی ثباتی به تحرک وادارد و در این راستا مدیریت تمام کارخانه ها و بنگاه های تجاری رها شده را به دست گرفت. این اقدام با اجرای طرح های کلان ملی سازی صنایع بزرگ و متوسط، بانک ها و مؤسسات مالی دنبال شد. در آن زمان، مالکیت بخش خصوصی در صنایع فقط تا میزان یک و نیم میلیون تاکا مجاز بود. علاوه بر نیاز مبرم به احیای بنگاه های صنعتی راکد، ملی سازی با وعده های انتخاباتی حزب حاکم برای پیگیری یک مسیر مشخص اجتماعی برای رسیدن به توسعه در بنگلادش مستقل، تسریع شد.^۱ برنامه ملی سازی نه تنها به انتقال مالکیت بنگاه های خصوصی رها شده دوره حاکمیت پاکستان منجر شد، بلکه به توسعه چشمگیر مالکیت دولت در بخش صنعت انجامید و از سی و چهار درصد در 1970-1969 به بیش از نود درصد در 1972 افزایش یافت. بر اساس تحقیق بانک جهانی (1994) حدود سیصد و پنج بنگاه دولتی شامل صنایع، بانک ها و مؤسسات مالی تا سال 1975-1974، تحت مالکیت و مدیریت دولت قرار گرفتند. همراه با این برنامه، محدودیت های شدیدی برای سرمایه گذاری های خصوصی داخلی و خارجی در نظر گرفته شد و مالکیت کلان صنعتی به طور رسمی لغو گردید و سرمایه گذاری مستقیم خارجی و اجرای پروژه های مشترک بین المللی در بخش خصوصی ممنوع شد.

* پروفیسور، دانشکده اقتصاد، دانشگاه داکا، بنگلادش.

۱. پیدایش یک دگرگونی سوسیالیستی در اقتصاد بنگلادش با پیگیری راهبرد توسعه صنعتی به رهبری بخش دولتی به روشنی در سند برنامه پنج ساله اول کشور (1973-1978) منعکس شده است.

اما به زودی دولت دریافت که ملی سازی، شتاب زده و بدون مقدمات و زمینه کافی برای مدیریت کارآمد صنایع ملی شده بوده است. در حالی که بعضی افراد سعی می کنند ملی کردن مؤسسات رها شده را به عنوان یک ضرورت مقطعی توجیه کنند، ملی سازی کلان صنایع نساجی کنف و نخ یکی از پیامدهای اعتقاد ایدئولوژیک بعضی از اعضای حزب حاکم و شمار بسیار کمی از اقتصاددانانی بود که در کمیسیون برنامه ریزی آن زمان مشغول به کار بودند. نبود یک نگرش شفاف نسبت به اهداف برنامه ملی سازی، نبود مدیریت آموزش دیده و کارآمد برای اداره بنگاه های دولتی، تراکم بیش از حد کارکنان در بنگاه های دولتی، ساختارهای انعطاف ناپذیر پرداخت دستمزد و سیاست های کنترل قیمت و مانند آن، به زودی صنایع ملی شده را به مؤسساتی زیان ده تبدیل کرد. این مؤسسات، یارانه های هنگفت دولتی را که برای بودجه ملی بسیار سنگین بود، دریافت می کردند. همین امر باعث شد اقتصاد ملی به رکود و فساد مالی و ناکارآمدی کشیده شود.

بحث درباره کارکرد بخش عمومی، به ویژه زیان های حاصل از بنگاه های دولتی، در سطح گسترده مطرح بوده است. یکی از تحقیقاتی که چندی پیش توسط ساتر (1997) انجام گرفت، نشان می دهد که زیان های مستمر به وسیله بنگاه های دولتی تا سال 1991 حدود یک درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. این موضوع می تواند بهترین دلیل برای توجیه اجرای برنامه خصوصی سازی در بنگلادش باشد. یک سیاست معکوس مالکیت و کنترل دولتی صنایع در 1974 آغاز شد و پس از آن حجم بخش عمومی به میزان چشمگیری کاهش یافت. جالب اینجاست که با وجود کاهش تدریجی حجم بخش عمومی، زیان های حاصل از کارکرد بنگاه های دولتی هر سال رو به افزایش بود.

2-1. حجم کنونی و کارکرد بنگاه های دولتی

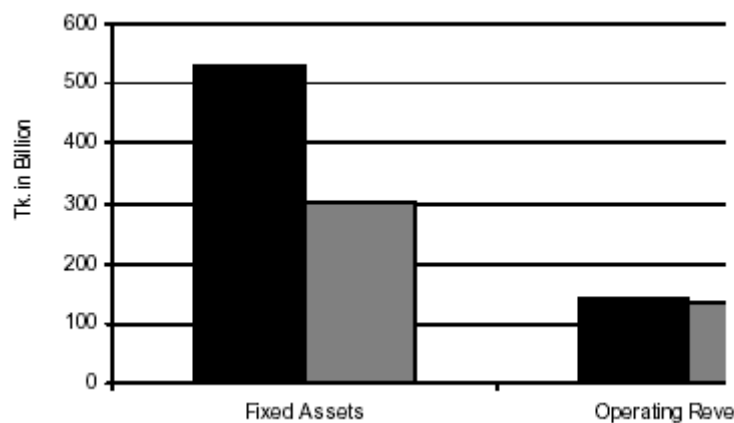
حجم بخش دولتی بعد از تغییر سیاست دولت به سمت تشویق مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد و گرایش بیشتر به اقتصاد بازار و آزادسازی و واگذاری بنگاه های دولتی، کاهش چشمگیری یافته است. با این وجود، داده های ذکر شده در جدول الف-1 پیوست 1 نشان می دهند که حدود دویست و هیجده بنگاه دولتی (که در سی و شش بخش دسته بندی شده اند) در حال فعالیت هستند. بیشترین تعداد بنگاه های دولتی (یکصد و بیست و یک بنگاه) در بخش صنایع تولیدی است که به ترتیب اهمیت در زمینه های نساجی کنف و کتان، مواد شیمیایی، شکر و مواد غذایی و صنایع جنگلی و فولاد مشغول فعالیت می باشند. همان طور که ملاحظه می شود در حالی که اهمیت بنگاه های دولتی به طور مشهود کاهش می یابد (نمودارهای 2-1 و 2-2 بر اساس جدول الف در پیوست 1)، زیان های ناشی از کارکرد آنها رو به افزایش است (نمودار 2-3). دفتر نظارتی وزارت دارایی دولت بنگلادش زیان های پس از کسر مالیات بنگاه های دولتی را در سال 1986 سه میلیارد و

هشتصد میلیون تاکا (یا یکصدویست میلیون دلار)، در سال 1991 چهار میلیارد و هشتصد میلیون تاکا (یا یکصدوسی میلیون دلار)، در سال 1995 هفت میلیارد و پانصد میلیون تاکا (یا یکصدونود میلیون دلار) و در سال 1997 دوازده میلیارد و هفتصد میلیون تاکا (یا دویستونود میلیون دلار) برآورد کرده است. البته رقم اعلام شده برای سال مالی 1997 به وسیله بانک جهانی (1999) چهار میلیارد و یکصد میلیون تاکا (یا سیصدوسی میلیون دلار) بوده است.^۱ صرف نظر از تفاوت‌های قابل ملاحظه در برآوردهای مختلف از زیان‌های بنگاه‌های دولتی، ساتر و موندال (1997) از این زیان‌ها بدرستی به عنوان نمونه ای از زیان‌های بنگاه‌های دولتی یاد کرده‌اند که پیامدها و مفاهیم مهم اقتصادی دارند. نیاز به یادآوری نیست که کشوری مانند بنگلادش با کمبود منابع طبیعی نمی‌تواند سال‌های سال زیان‌هایی در این سطح را تحمل کند. چرا که منابع دولت‌ها محدود است و در عین حال نیازهای فزاینده ای نیز برای تأمین مالی بخش‌های اجتماعی مانند بهداشت، آموزش و پرورش، مسکن برای اقشار تهیدست و حفاظت از محیط زیست وجود دارد. صرف نظر از ائتلاف منابع محدود شاید بتوان گفت بیشترین ضرر بواسطه عوامل بیرونی منفی ناشی از خصوصی سازی که موجب پایین آمدن کارایی و ضعف عملکرد شده، بر بخش صنعت تحمیل شده است. اگرچه بحث جامع در خصوص عملکرد شرکتهای دولتی فراتر از حوصله این مطالعه است اما شاید بتوان گفت توسعه سالم سیستم شرکتهای خصوصی و در عین حال رقابتی شرط اساسی موفقیت در انجام خصوصی سازی است.

۱. در آخرین برآوردهای وزارت دارایی، زیان‌های بنگاه‌های دولتی بسیار بالاتر از این ارقام و برای سال مالی 1998-1997 چهل و پنج و نیم میلیارد تاکا (یا یک میلیارد و سی میلیون دلار آمریکا) می‌باشد.

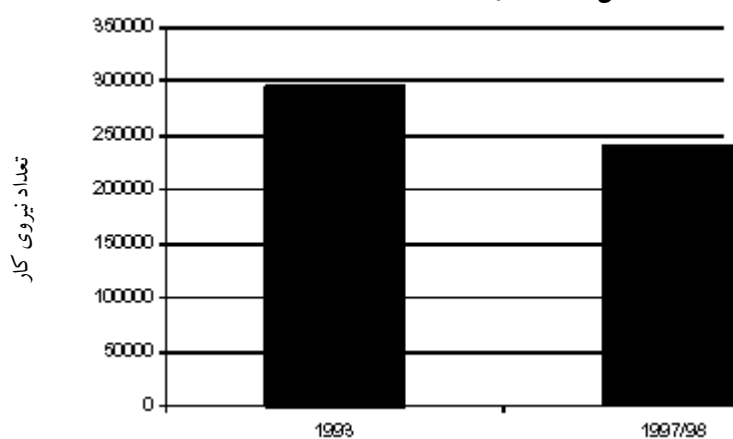
نمودار 1-2

کاهش اندازه بنگاه های دولتی در اقتصاد بین سال های 1993 تا 1997-1998



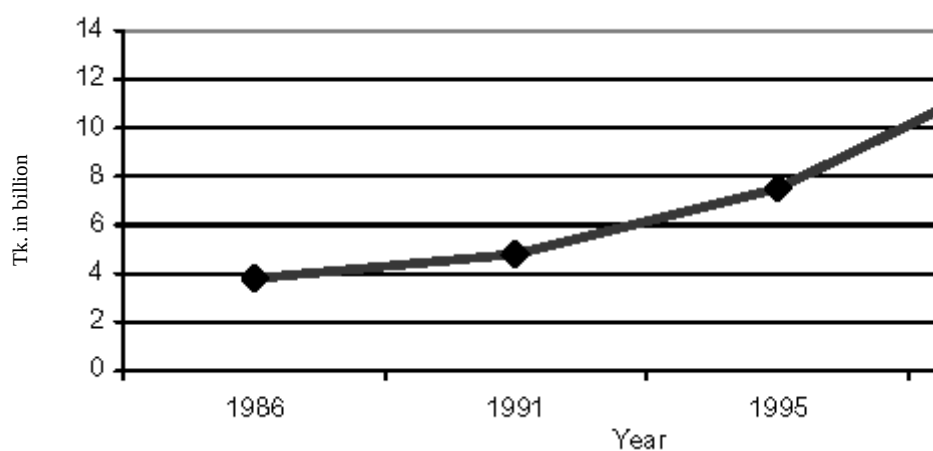
نمودار 2-2

کاهش اشتغال از سال 1993 تا 1997-1998



نمودار 3-2

زیان های ناشی از کارکرد بنگاه های دولتی (بعد از مالیات)



3-1. ضرورت خصوصی سازی در بنگلادش

ارزیابی صحیح از مشکلات بنگاه های دولتی نشان می دهد مسئله اصلی، خصوصی شدن آنها نیست بلکه سرعت و کیفیت واگذاری آنها به بخش خصوصی است. سه دلیل زیر برای ضرورت خصوصی سازی در بنگلادش مطرح شده است:

- بهبود وضعیت مالی دولت؛
 - بهبود کارایی مؤسسات بعد از خصوصی سازی؛ و
 - افزایش سرمایه گذاری داخلی و خارجی برای دستیابی به رشد بالاتر در میان مدت.
- خصوصی سازی در بنگلادش بخشی از راهبرد بازارگرایی دولت را هم تشکیل داده است. بر اساس این راهبرد، خصوصی سازی و اصلاحات اقتصادی مبتنی بر بازار یکدیگر را تقویت می کنند.

1-3-1. کاهش کسری بودجه دولت

با خصوصی سازی بنگاه های دولتی، می توان هم کسری درآمدها را جبران کرد و هم مبنای درآمد گسترده تری را از طریق توسعه بخش خصوصی فعال ایجاد نمود. زیان های مستمر بنگاه های دولتی با وام دهی بانک های تجاری ملی که توسط وزارت دارایی و با تزریق مرتب اوراق قرضه و پول نقد به این بانک ها تحمل می شود، دامنه وام دهی بانک تجاری را به بخش خصوصی محدود و این بخش را دچار مشکل می کند. بانک های تجاری ملی نیز به نوبه خود به دلیل پرداخت وام های کلان به بنگاه های دولتی با مشکل روبه رو هستند و همین امر راهبرد مالی دولت را هر چه بیشتر تضعیف می کند. بهبود وضعیت مالی، یکی از بحث های اصلی به نفع خصوصی سازی است. حذف تأمین مالی بی قید و شرط زیان های بنگاه های دولتی راه حل پایدار مشکل مالی دولت است.

2-3-1. بهبود کارایی بنگاه ها

بحث اصلی دیگر به نفع خصوصی سازی، بهبود کارایی مؤسسات تولیدی و اقتصادی تحت مالکیت بخش خصوصی است. شواهد تجربی، کارکرد بهتر شرکت های بخش خصوصی را از لحاظ شاخص های کارایی (یعنی سودآوری، بهره وری و ...) در سطح بین المللی و در بنگلادش تأیید می کنند.¹ شواهد محدود موجود در بنگلادش در این مورد نشان می دهد چند کارخانه کنف بافی و نساجی بخش خصوصی از نظر اقتصادی کاراتر از همتهای خود در بخش عمومی بوده اند. با این حال، نتایج تحقیقات در این زمینه متناقض و مسئله کارکرد اقتصادی پس از

1. برای ملاحظه خلاصه ای از شواهد در مورد کارکرد بهتر شرکت های بخش خصوصی از لحاظ شاخص های کارایی در سطح بین المللی می توانید رجوع کنید به: بانک جهانی (1994) و مگینسون (1998).

خصوصی سازی در بنگلادش تا حدودی نامشخص به نظر می‌رسند.

1-3-3. تولید منابع جدید سرمایه گذاری

یکی از دستاوردهای مهم خصوصی سازی در کشورهای آمریکای لاتین، آسیا و اروپای شرقی، احیای مجدد یا توسعه بازارهای سرمایه، افزایش سرمایه گذاری داخلی، برگشت سرمایه های فراری و جذب منابع خارجی بوده است. پیش‌بینی می‌شود همه این دستاوردها همراه با فراهم بودن سرمایه نقد از طریق فروش بنگاه های دولتی، به بسیج منابع برای سرمایه گذاری هرچه بیشتر کمک کنند و زمینه را برای رشد اقتصادی بالاتر در میان مدت فراهم نمایند. در حالی که این موارد پیامدهای بالقوه مثبت فوری و مستقیم خصوصی سازی هستند، اهداف دیگری نیز مانند افزایش کارایی در تولید، جذب مهارت های مدیریتی و فن آوری جدید، و ایجاد فرصت های شغلی از طریق دستیابی به رشد بالاتر و مانند آن، اهداف بلندمدت محسوب می‌شوند و دستیابی به آنها به توانایی بخش خصوصی بستگی دارد.

2. سیاست های خصوصی سازی در بنگلادش

1-2-1. پیشرفت سیاست های خصوصی سازی در بنگلادش

فرآیند خصوصی سازی در بنگلادش به تدریج تکامل پیدا کرد و در سال 1993 به یک شکل و نمود عینی دست یافت. در بنگلادش تغییر جهت از روش سرمایه داری متمرکز (تحت حمایت مالی دولت) توسعه صنعتی به رشد صنعتی به رهبری بخش خصوصی در اواسط دهه 1970 آغاز شد. وقوع قحطی و خشکسالی در سال 1974، افزایش قیمت ها و رکود اقتصادی، سیاست های دولت را به سمت تشویق مشارکت بخش خصوصی در تولید و کاهش نقش دولت از طریق جلب سرمایه گذاری بخش خصوصی سوق داد. بعد از تغییر سیاسی در آگوست 1975، دولت جدید، سیاست و راهبرد صنعتی شدن به رهبری بخش دولتی را لغو کرد. در فاصله سال های 1975 تا 1981، چند تغییر مهم در سیاست ها و راهبردها (طرح سرمایه گذاری صنعتی در 1976، حذف سقف سرمایه گذاری خصوصی در 1978 و...) به منظور گسترش دامنه مشارکت بخش خصوصی در فرآیند صنعتی شدن صورت گرفت. عناصر عمده این سیاست برای ایجاد یک تغییر جهت قاطع به سمت صنعتی شدن به رهبری بخش خصوصی در طول این دوره عبارت بودند از:

1. حذف سقف تعیین شده برای سرمایه گذاری بخش خصوصی، 2. کاهش در فهرست ذخیره صنایع تحت کنترل دولت و ایجاد بخش های آزاد، 3. تسهیل ضوابط سرمایه گذاری، 4. اصلاح قانون جذب سرمایه و واگذاری صنایع رها شده در اختیار دولت، 5. تشکیل نهاد جذب سرمایه گذاری در سال 1975، 6. بازگشایی مجدد بازار سهام، 7. تغییر جهت به سمت نرخ

شناور، و 8. معرفی ضوابط مختلف توسعه صادرات.^۱

مهم ترین حرکت در فرآیند خصوصی سازی با اعلام سیاست جدید صنعتی در سال 1982 صورت گرفت. در این سال، دولت تغییراتی اساسی در سیاست صنعتی ایجاد کرد و ضوابط مختلف توسعه صنعتی را با هدف شتاب بخشیدن به آهنگ رشد صنعتی زیر نظر بخش خصوصی تصویب نمود. بر اساس سیاست صنعتی جدید، چند صنعت بزرگ در بخش های نساجی و کنف و کتان (سی و سه کارخانه تولید کنف و بیست و هفت کارخانه نساجی) به مالکان خود واگذار شدند.^۲ برای تشویق سرمایه گذاری خصوصی خارجی، قانون سرمایه گذاری خصوصی خارجی (تشویق و حمایت) مصوب 1980 تدوین شد و هیأت عالی سرمایه گذاری نیز فعالیت خود را در ژانویه سال 1989 آغاز کرد.

دولت بنگلادش سیاست صنعتی اصلاح شده را در سال 1986 با هدف گسترش، آزادسازی و تقویت هرچه بیشتر تدابیر لازم برای ایجاد انگیزه های بیشتر و پیشبرد فرآیند خصوصی سازی از طریق اجرای پیوسته برنامه خصوصی سازی اعلام نمود. سیاست صنعتی اصلاح شده، سرمایه گذاری خصوصی خارجی، را تشویق کرده و واردات را آزاد و انگیزه هایی را برای صادرات ایجاد نمود و ضوابط خاصی را برای آزادسازی مالی و پولی در نظر گرفت. پابندی جدی دولت به گسترش سریع بخش خصوصی از طریق محدودیت زدایی، آزادسازی، انجام اصلاحات تجاری و تشویق سرمایه گذاری خصوصی خارجی از طریق اعلام یک سیاست صنعتی دیگر در سال 1991 مورد تأکید قرار گرفت. در واقع، خصوصی سازی بنگاه های دولتی زیان ده یکی از اهداف مهم در سال 1991 بود که برای افزایش کارایی و بهره وری بخش صنعت در دستور کار قرار گرفت. به این ترتیب، تغییر جهت تدریجی اما پیوسته به سمت سیاست های خصوصی سازی در سراسر دهه 1990 ادامه یافت. در اینجا بحث خلاصه ای پیرامون اصلاح قوانین و مقررات با هدف تشویق رشد بخش خصوصی و خصوصی سازی واحدهای دولتی ضروری به نظر می رسد.

2-1-1. اصلاح قوانین و مقررات برای توسعه بخش خصوصی

به موازات تغییر سیاست کلی دولت بنگلادش در جهت رسیدن به رشد اقتصادی به رهبری بخش خصوصی، قوانین و مقررات ویژه ای با هدف تشویق سرمایه گذاری خصوصی داخلی در بخش

۱. در فاصله سال های 1973 تا 1980 در مجموع یکصد و نود و نه واحد صنعتی به ارزش یکصد و پانزده میلیارد و هشتصد میلیون تا کا توسط دولت به بخش خصوصی واگذار شد. این رقم در اسناد هیئت خصوصی سازی، دویست و بیست و پنج واحد دولتی است که در طول سال های 1976 تا 1981 واگذار شده اند.

۲. درباره معرفی تغییرات سیاست گذاری، انگیزه های سرمایه گذاری داخلی و خارجی و ضوابط توسعه صادرات با توجه به سیاست جدید صنعتی، بویان و همکاران (1993) بحث مشروحی ارائه کرده اند.

صنعت به تصویب رسید. اصلاحات اقتصادی که بر اساس برنامه تنظیم ساختاری انجام و به خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی منجر شد، اهدافی همچون تمرکززدایی از سرمایه گذاری صنعتی و ضوابط اعطای وام، آزادسازی واردات، تجدید ساختار و آزادسازی ساختار تعرفه‌ای، کاهش محدودیت‌های کمی، حذف مقررات از نرخ ارز و تدابیر مختلف برای توسعه صادرات و مجموعه‌ای از انگیزه‌های مالی و پولی با هدف جلب سرمایه گذاری خصوصی خارجی را شامل می‌شد. بحث کامل پیرامون این موضوع از حوصله مقاله حاضر خارج است. تمرکززدایی و حذف ضوابط و مقررات سرمایه گذاری صنعتی، معرفی «هیات عالی سرمایه گذاری»، تسهیل ضوابط وام‌دهی صنعتی، و ساده‌سازی و استاندارد کردن ضوابط و تشریفات حاکم بر واردات تا حد زیادی چارچوب تنظیمی و نظارتی را آزاد کرده و در حرکت به سمت ایجاد یک محیط مساعد برای رشد و گسترش سرمایه گذاری خصوصی، مؤثر بوده است.

سیاست‌های آزادسازی و طرح‌های ایجاد انگیزه (معافیت‌های مالیاتی، تخفیف مالیاتی، تخفیف عوارض وضع شده بر واردات ماشین‌آلات، تسهیلات برای بازگشت سرمایه گذاری‌های انجام شده، برگشت سود سهام و مانند آن) برای جذب حجم بیشتری از سرمایه خارجی در نظر گرفته شده‌اند. همچنین مدیریت سرمایه گذاری مستقیم خارجی و ثبت سرمایه گذاری ساده، تشویق و تقویت شده‌اند.

برای اجرای سیاست‌های جدید آزادسازی، تجدید ساختار و تقویت مؤسساتی همچون هیات عالی سرمایه گذاری، اداره مناطق فرآوری صادرات، هیات ارتقاء صادرات، هیات ملی کسب درآمد و کمیسیون تعرفه بنگلادش در دستور کار دولت قرار دارد. این تجدید ساختار، در حال حاضر از سوی کمیسیون عمومی تجدید ساختار اداری در دست تحقیق و بررسی است. یک کمیسیون ملی قانون گذاری نیز سرگرم اصلاح و نوسازی ضوابط قانونی لازم برای آسان‌سازی و تسریع کارهای اجرایی و ضوابط حل اختلاف است.

به طور خلاصه، اصلاحات اداری لازم، تجدید ساختار تشکیلاتی، ظرفیت‌سازی و اصلاح قوانین و مقررات، بخشی از فرآیند اجرای سریع و مؤثر سیاست‌های تغییر یافته و انجام برنامه‌های آزادسازی است.

2-1-2. سازوکار تنظیمی و نظارتی برای کنترل انحصارات و تأمین محیط رقابتی

موفقیت برنامه خصوصی سازی در گرو اجرای مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی حسابگرانه، تأسیس نهادها و اعمال روش‌های تشکیلاتی است که مشوق تأسیس و رشد سازمان‌ها در جهت عملکرد بی‌تنش بازار و فرآیندهای تولید باشند. به طور کلی، خصوصی سازی باید بخش تفکیک‌ناپذیر یک نظام اقتصادی آزاد باشد و حاکمیت قانون، ثبات مالی و انضباط پولی، رقابت

عادلانه، مقررات مؤثر اقتصاد خُرد، سیاست‌های صحیح و برابری فرصت‌ها را میسر سازد. با این حال، چارچوب سیاست‌گذاری کنونی در بنگلادش هیچ‌گونه سازوکار مؤثری برای کنترل انحصارات و حمایت از منافع مصرف‌کننده در صورت حذف انحصارات دولتی در جریان خصوصی‌سازی سازمان‌های آب و برق، مخابرات و حمل و نقل ندارد. برای تضمین منافع حاصل از خصوصی‌سازی بخش‌های غیررقابتی، لازم است مقررات صنعتی با جدیت تمام و برای حمایت از منافع مصرف‌کننده و تأمین اهداف رفاه اجتماعی به اجرا درآیند. به این ترتیب، خصوصی‌سازی و ورود فعالان بخش خصوصی به بخش‌های عام‌المنفعه باید با یک چارچوب مقرراتی قاطع، معتبر و شفاف همراه باشد که زمینه را برای رفتار رانت‌جویانه با هدف سوء استفاده از ضوابط و نیروهای بازار محدود کند.

2-2. سیاست خصوصی‌سازی: طرح جدید و جهت روشن

برای به تحرک در آوردن فرآیند به تأخیر افتاده خصوصی‌سازی، هیئت فروش سهام که قبلاً تأسیس شده بود، با یک کمیته در سطح وزرا در خصوصی‌سازی که به وسیله دولت در 1991 تشکیل گردید، جایگزین شد. وظایف کمیته شامل توسعه سیاست خصوصی‌سازی و تصویب و نظارت بر پیشنهادها، خاص خصوصی‌سازی برای وزارتخانه‌های مختلف اجرایی بود که دارای دفاتر خصوصی‌سازی برای شناخت و تعیین بنگاه‌های دولتی قابل واگذاری هستند. این نهاد به عنوان هماهنگ‌کننده وزارتخانه اصلی و کمیته اجرایی شورای ملی اقتصاد، برای اجرای طرح‌های خصوصی‌سازی عمل می‌کرد. اگرچه این نهاد با هدف تسهیل جریان خصوصی‌سازی ایجاد شد، اما روند اجرای امور بسیار طولانی بود و به چند مرحله تأیید مسئولان نیاز داشت و از ظرفیت و اختیارات کافی نیز برخوردار نبود. به این ترتیب، فرآیند خصوصی‌سازی همچنان کند و پردردسر باقی ماند. برای غلبه بر این محدودیت‌ها، یک هیئت خصوصی‌سازی برای تدوین ضوابط واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی تشکیل شد. دولت بنگلادش در ماه ژوئن 1993، برای تقویت هرچه بیشتر نقش بخش خصوصی و سرعت بخشیدن به فرآیند خصوصی‌سازی، سیاست جامع خصوصی‌سازی را به تصویب رساند و ضوابط ویژه‌ای را برای تسهیل جریان واگذاری به مرحله اجرا درآورد. هدف از این سیاست، کاهش بار مالی و اداری دولت، افزایش سطح کارایی و بهره‌وری، تسهیل رشد اقتصادی، کاهش حجم بخش دولتی در اقتصاد و کمک به تحقق اهداف ملی اقتصادی بود.¹

3-2. نظام‌های تشکیلاتی، روش‌ها و ضوابط خصوصی‌سازی

در بخشنامه سیاست خصوصی‌سازی، روش‌ها، ضوابط و تشریفات قانونی و چارچوب تشکیلاتی

1. جزئیات در مورد ویژگی‌ها و روش‌های سیاست خصوصی‌سازی نزد هیات خصوصی‌سازی (1996) موجود است.

لازم برای اجرای این سیاست به طور خلاصه تشریح شده است. در مجموع، مسئولیت کامل واگذاری شرکت‌های دولتی بر عهده هیئت خصوصی سازی است که می‌تواند مبنایی باشد برای شفاف سازی روند فروش بنگاه‌های دولتی.

2-3-1. چارچوب تشکیلاتی

دولت بنگلادش برای تقویت ساختار و عملکرد هیئت خصوصی سازی، و شفاف سازی هرچه بیشتر عملیات آن، یک کارآفرین معروف بخش خصوصی را در مقام رئیس این هیئت که جایگاه و رتبه ای همانند یک وزیر دارد، منصوب کرده است. این هیئت اکنون از دو عضو تمام وقت، چهار مدیر تمام وقت و دوازده عضو پاره وقت که به طور مساوی وابسته به دو حزب حاکم و مخالف در پارلمان هستند، تشکیل شده است. این هیئت همچنین اختیار دارد به هنگام ضرورت از مشاوران و کارشناسان برای اجرای برنامه‌های خود استفاده کند. برخلاف اعضای سازمان‌های دولتی، اعضای این هیئت را نمایندگان از عموم مردم، شرکت کنندگانی از بخش خصوصی و گروه‌های کارشناسی و حرفه‌ای تشکیل می‌دهند. این هیئت که زیر نظر دولت و به ریاست نخست‌وزیر فعالیت می‌کند، نتیجه فعالیت خود را به طور مستقیم به کمیته فرعی کابینه در امور مالی و کمیته امور اقتصادی به ریاست وزیر دارایی گزارش می‌دهد.

با این حال، لازم است برای رسیدن به یک نظام مؤثر تشکیلاتی با هدف واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی، چند مرحله دیگر نیز طی شود. برای مثال، در سیاست خصوصی سازی هیچ صحبتی از نقش و جایگاه شرکت‌های اداره کننده واحدهای دولتی نشده است. این گونه شرکت‌ها ضرورت وجودی خود را بعد از تکمیل فرآیند خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی از دست خواهند داد و بنابر این بهتر است در مورد زمان انحلال آنها، اکنون تصمیم‌گیری شود. شرکت راه آهن بنگلادش، شرکت هواپیمایی بیمان بنگلادش و چند شرکت دیگر، فرآیند خصوصی سازی خود را همزمان با آغاز به کار هیئت خصوصی سازی شروع کرده‌اند. اخیراً وزیر صنایع تولید کنف، آگهی مزایده فروش برخی از کارخانه‌های خود را انتشار داده و در آن ضوابط مختلفی را اعلام کرده است. اما ضرورت حفظ نظم ایجاب می‌کند که فقط یک شاخه عملیاتی دولت برای اجرای برنامه خصوصی سازی فعال باشد.

2-3-2. روش‌های خصوصی سازی

هیچ فرمول واحد و منحصر به فردی برای اجرای خصوصی سازی وجود ندارد. روش‌های کنونی شامل واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت، فروش ویژه سهام، عرضه عام سهام، انعقاد قراردادهای استیجاری و مدیریتی، معمول‌ترین روش‌های قابل اجرا - هم در کشورهای توسعه یافته

و هم در کشورهای در حال توسعه - هستند¹. فروش سهام از یک بنگاه دولتی به روش های مختلف صورت می گیرد که عبارت است از شناور کردن سهام، فروش سهام سرمایه ای، فروش دارایی های مؤسسه دولتی و مانند آن. با این حال، روش مناسب برای خصوصی سازی در کشورهای مختلف متفاوت است و بیشتر به وضعیت اقتصاد، به طور کلی و بخش خصوصی، به طور خاص بستگی دارد.

بر اساس بیانیه سیاست خصوصی سازی بنگلادش، در حال حاضر یک یا هر دو روش زیر برای خصوصی سازی در بنگلادش مورد استفاده قرار می گیرند:

۱. فروش از طریق مزایده بین المللی: خریداران داخلی و خارجی می توانند در تمام آگهی های مزایده شرکت کنند. اتحادیه کارگران و کارکنان بنگاه به مزایده گذاشته شده نیز می توانند در خرید بنگاه شرکت داشته باشند. مسئولان همچنین اعلام کرده اند که ترجیح می دهند برنامه فروش سهام کارمندی را در صورتی که کارکنان بنگاه مورد نظر مایل به خرید آن باشند، اجرا کنند². روش معمول خصوصی سازی در بنگلادش فروش مستقیم شرکت های دولتی ها بوده است. در حقیقت، در تمام جهان فروش مستقیم نسبت به عرضه عام سهام روش معمول تری است؛ هشتصدوسی و یک مورد خصوصی سازی به ارزش یکصد و هفتاد و شش میلیارد دلار آمریکا از طریق فروش مستقیم شرکت های دولتی انجام شده در حالی که این رقم برای موارد خصوصی سازی از طریق انتشار سهام در طول دوره 1980 تا 1997 فقط ششصدوسی مورد است (مگینسون، دبلیو.ال، 1998).

۲. فروش از طریق عرضه عام سهام: در این روش، سهام دولت در شرکت های مختلف و سهام شرکت های دولتی که به شرکت های با مسئولیت محدود تبدیل شده اند، به طور مستقیم یا از طریق بورس اوراق بهادار به عموم مردم واگذار می گردد. یک شرکت دولتی که به عنوان شرکت با مسئولیت محدود اداره می شود، می تواند تمام یا قسمتی از سهام خود را با قیمت از پیش تعیین شده بفروشد یا سهام جدید منتشر کند. هم اکنون در بنگلادش با تصویب شخص نخست وزیر، سهام نه شرکت دولتی از طریق شرکت سرمایه گذاری بنگلادش در حال فروش است.

با این حال، عرضه موفقیت آمیز سهام شرکت های دولتی با یکی از دو روش یاد شده، نیازمند ضوابطی حساس و پیچیده، به ویژه در کشورهای در حال توسعه مانند بنگلادش است و باید با دقت مورد توجه قرار گیرد.

2-4. ضوابط مزایده و پرداخت

بر اساس مفاد سیاست خصوصی سازی، هیئت خصوصی سازی یک حسابدار رسمی یا یک مؤسسه

1. برای توضیح مختصر در خصوص روش های مختلف خصوصی سازی در کشورهای مختلف می توان مراجعه کرد به: آرماندال (1998).

2. امکان اجرای برنامه فروش سهام کارمندی در بخش نساجی به تفصیل در مطالعه اکرم (1998) آمده است.

رسمی حسابرسی را برای ارزش‌یابی دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت‌های دولتی به فروش گذاشته شده در نظر می‌گیرد.¹ پس از بررسی و تحلیل دقیق گزارش این حسابدار یا مؤسسه حسابرسی، هیئت خصوصی‌سازی در صورت نیاز می‌تواند یک مؤسسه حسابرسی رسمی دیگر را برای ارزش‌یابی مجدد به کار گیرد. سپس گزارش ارزش‌یابی برای اعلام نظر و تصویب نهایی به بخش مالی وزارت دارایی ارسال می‌شود. پس از نهایی شدن گزارش ارزش‌یابی که در آن «قیمت مقرر» (حداقل قیمت) با مشورت، موافقت و تصویب وزیر دارایی محاسبه می‌گردد، دعوت به مزایده اعلام می‌شود. خریداران می‌توانند گزارش ارزش‌یابی و مدارک دیگر مانند گزارش کارکرد سه ساله بنگاه به مزایده گذاشته شده را قبل از ارائه درخواست خود، دریافت و مطالعه کنند. خریداران درخواست خود را طبق ضوابط مندرج در آگهی مزایده ارائه می‌کنند. این ضوابط بسیار سختگیرانه تدوین می‌شوند. برای مثال، شرکت‌کننده در مزایده باید تمام وام‌های درازمدت را در ازای دارایی‌های ثابت قبول کند و ملزم است که تمام شکایات قضائی را پیگیری نماید. همچنین اجازه ندارد زمین محل بنگاه خریداری شده را بفروشد.

بدهی‌های کوتاه‌مدت، مانند ادعای خسارت کارگران و مالیات بر درآمد بنگاه‌های فروخته شده را دولت می‌بخشد. با این حال، چنانچه ارزش دارایی‌ها از وام‌های بانکی بیشتر باشد، خریدار باید مقدار مازاد را یا به صورت نقد در یک قسط یا ظرف یک سال پس از خریداری و با نرخ بهره ساده ده درصدی پرداخت نماید. به این ترتیب لازم است بدهی‌های درازمدت و کوتاه‌مدت مشخص شوند و در حضور هر دو طرف به ثبت برسند. پس از فروش نباید هیچ محلی برای تفسیر مجدد ضوابط و شروط خصوصی‌سازی باقی بماند، زیرا امکان تفسیر مجدد و فرصت لازم برای رانت‌جویی فراهم می‌آید و مزایای نابرابر برای واحدهای خصوصی شده نسبت به دیگر واحدهای در همان بخش ایجاد می‌شود. برای پرهیز از این گونه مشکلات و پیچیدگی‌ها، لازم است شرکت‌های دولتی با بخشودن وام‌ها، حذف دارایی‌های مستعمل، اخراج کارگران مازاد و اصلاح کارایی عملیاتی برای آماده کردن آن شرکت‌ها برای فروش سریع و مؤثر، تجدید ساختار شوند. مخالفتی که توسط رهبران جامعه تجاری علیه این وضعیت مطرح می‌شود، آن است که کسی که واحد مورد نظر را خریداری می‌کند، باید در انتخاب شیوه عمل بعد از تحویل گرفتن مؤسسه آزاد باشد، زیرا زمانی که بدهی‌ها را تقبل می‌کند، نباید هیچ اهرم فشاری در دست دولت باقی بماند.

اگرچه روش‌های پرداخت بسیار سختگیرانه به نظر می‌رسند، ولی هیچ راهی برای تأمین مالی فرآیند خصوصی‌سازی (توسط بانک‌ها) وجود ندارد.² خریداران بالقوه باید بیست و پنج درصد

1. اگرچه که مؤسسه رسمی حسابرسی از اقدامات و اصول موجود حسابداری برای ارزشیابی شرکت‌های دولتی دنباله روی می‌کند اما این مؤسسه از دستورالعمل‌های موجود در خصوص برآورد ارزش دارایی‌های مختلف دیگر هم استفاده می‌کند.

2. اما هیات خصوصی‌سازی ذکر می‌کند که اگر خریداران بتوانند قیمت تعیین شده را طی یک قسط واحد بپردازند و همچنین وام‌های بلند مدت از بانک بگیرند، مشمول تخفیف 15 درصدی خواهند بود.

قیمت تعیین شده را در مدت یک ماه پردازند. هفتاد و پنج درصد باقیمانده باید ظرف پنج سال به صورت اقساط شش ماهه همراه با نرخ بهره^۲ در سال پرداخت شود. خریدار در صورتی که بتواند تمام مبلغ را تا سی ماه بعد از امضای قرارداد پردازد، از پانزده درصد تخفیف استفاده می کند. چنانچه پرداخت به صورت غیر نقد انجام می شود، خریدار موظف است تضمین بانکی ارائه دهد که مقررات و پیچیدگی های مختلفی دارد. افزون بر این، خریدار تا تحویل نهایی و حتی پس از دریافت تأییدیه، در نگرانی دائمی به سر می برد زیرا ممکن است چنین فرآیند واگذاری ممنوع شود. به علاوه، اگرچه تمام تشریفات مربوط به تحویل و واگذاری باید تا^۳ روز بعد از اعلام برنده^۴ مزایده نهایی گردد، ولی برای برگزاری موفق تشریفات مزایده پیچ و خم های فراوانی باید طی شود. در نتیجه، زمان بین مزایده و ارائه اسناد به برنده^۵ مزایده، به طور متوسط شش تا هفت ماه طول می کشد زیرا ارائه^۶ نهایی نیز منوط به تأیید کمیته^۷ فرعی کابینه و تصویب نخست وزیر است که اغلب به تأخیر می افتد.

بدین ترتیب در عمل، هیئت خصوصی سازی در تصمیم گیری نهایی برای واگذاری شرکت های دولتی اختیار واقعی ندارد. اختیار واقعی در دست کمیته^۸ فرعی کابینه است که تصمیم نهایی مربوط به فروش شرکت های دولتی را اتخاذ می کند. بنابراین پیشنهاد می شود که برای پیشرفت جریان خصوصی سازی، اختیارات بیشتری به هیئت خصوصی سازی داده شود. پیش نویس قانون خصوصی سازی با همکاری سازمان توسعه^۹ بین المللی، دولت انگلستان و مؤسسه^{۱۰} آدام اسمیت (لندن) با تأکید بر اعطای اختیارات بیشتر به هیئت خصوصی سازی، در کمیته^{۱۱} فرعی کابینه در دست بررسی است. با این حال، به نظر می رسد که لایحه^{۱۲} پیشنهادی، پیشرفت زیادی نداشته باشد، مگر آنکه قانون اساسی کشور به گونه ای اصلاح شود که هیئت خصوصی سازی اختیارات قانونی بیشتری به دست آورد. در این صورت، قانون انتقال اموال و قانون اسناد قابل انتقال نیز باید اصلاح گردد تا تغییر وضعیت و انتقال سریع تر مالکیت دارایی ها آسان شود. علاوه بر حق فروش، هیئت خصوصی سازی همچنین باید حق منحل کردن بنگاه های دولتی را داشته باشد، به طوری که بتواند دارایی های شرکت های دولتی را جزء به جزء به فروش برساند. به این معنی که قادر باشد زمین، ماشین آلات و دیگر دارایی های مؤسسه را به صورت جداگانه به خریداران بفروشد.

به علاوه، مسئولان هیئت خصوصی سازی نیز باید نگرش خود را تغییر دهند و سعی کنند با ابتکار عمل بیشتر به جریان واگذاری واحدهای دولتی سرعت ببخشند. آنها باید بر ترس از انتقاد عمومی که از سوی مسئولان مبارزه با فساد مالی مطرح می شود، غلبه کنند و مهم تر اینکه سعی کنند به جای وابستگی به وزارتخانه های ذیربط، در شناسایی و فروش شرکت های دولتی به طور مستقل تصمیم گیری کنند. پیشنهاد می شود هیئت خصوصی سازی ساز و کاری در پیش گیرد تا بتواند فرآیند خصوصی سازی را مؤثرتر، شفاف تر، هماهنگ تر و پرتاب تر به انجام برساند.

3. وضعیت کنونی خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در بنگلادش

3-1. دامنه و آهنگ خصوصی سازی

بنگلادش پیشگام اجرای طرح‌های خصوصی سازی است، ولی به نظر می‌رسد باور معمول این است که دستاورد کلی در این زمینه هنوز چندان قابل توجه نیست. نبود عزم و تعهد سیاسی کافی، فقدان چارچوب قانونی لازم، ظرفیت تشکیلاتی محدود، عدم اعتماد میان کارگران و بالاتر از همه اختلاف سیاسی میان حزب حاکم و احزاب سیاسی مخالف از مهم‌ترین عوامل محدود کننده پیشرفت جریان خصوصی سازی در بنگلادش است. افزون بر این، مخالفت با جریان خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی فقط به موارد مزبور محدود نمی‌شود، بلکه دانشگاهیان چپ‌گرای کشور، رهبران سیاسی و کارشناسان و صاحب‌نظران آن را تشدید می‌کنند.

در حالی که خصوصی سازی در بنگلادش از اواسط دهه 1970 آغاز شده و از آن زمان تا کنون در مسیر پیشرفت خود فراز و نشیب‌های مختلفی را پشت سر گذاشته است، اما نمی‌توان درباره محدودۀ حقیقی خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی قضاوتی جامع ارائه کرد، زیرا از یک سو آمار دقیق در این زمینه وجود ندارد و از سوی دیگر بحث و اختلاف نظر در مورد شیوه‌ها و روش‌های خصوصی سازی واحدها همچنان مطرح است. برای مثال، در تحقیقی که توسط داوولاه (1997) برای بانک جهانی انجام شده (که از این پس تحقیق بانک جهانی گفته می‌شود) اعلام شده است که در مجموع یک هزار و هشتاد و نه بنگاه تولیدی و اقتصادی شامل واحدهای صنعتی، واحدهای تجاری و بانک‌ها در فاصله سال‌های 1972 تا 1996 در بنگلادش به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. در آخرین تحقیق انجام شده توسط سازمان بین‌المللی کار (1999) برآورد شده است که در مجموع یک هزار و هشتاد و سه شرکت دولتی طی همان دوره خصوصی شده‌اند که در این میان شصت و دو بنگاه صنعتی واگذار شده که روی هم شصت و پنج درصد کل واحدهای خصوصی شده را تشکیل می‌دهند. توزیع این شصت و دو واحد صنعتی بر حسب بخش‌های مختلف صنعت و دوره‌های مختلف زمانی بین 1972 و 1996 در جدول الف-2 پیوست 1 نشان داده شده است.

از مجموع بنگاه‌های صنعتی خصوصی شده، کارخانه‌های کتان و کنف، زیربخش‌های مهم بودند و بعد از آنها کارخانه‌های تولید فلزات، واحدهای مهندسی فولاد و کارخانه‌های روغن نباتی قرار دارند. با این حال، جالب این است که اکثریت قابل توجهی از واحدهای خصوصی شده بین سال‌های 1972 تا 1981 (بیش از هفتاد درصد) هم از نظر سرمایه‌گذاری و هم حجم اشتغال، واحدهای کوچکی بوده‌اند که به مالکان اصلی خود برگردانده شدند.

ویژگی دیگری که با نگاه به این جدول آشکار می‌گردد، کاهش تدریجی سرعت خصوصی سازی در طول این دوره است که از روی نمودار 2-4 این امر هم مشخص است. در

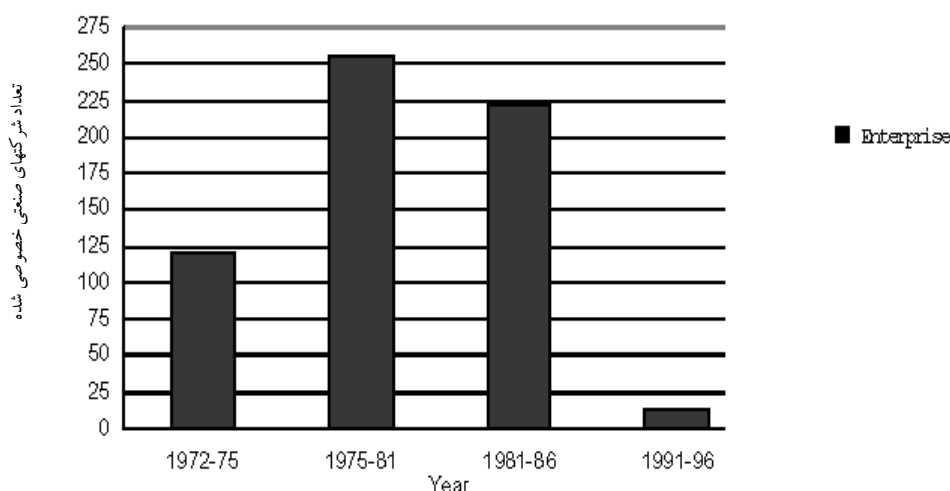
طول دوره 1975 تا 1981، در مجموع دویست و پنجاه و پنج بنگاه (از جمله بنگاه‌های رها شده و تصاحب شده توسط دولت) خصوصی شده‌اند، اما این تعداد با وجود آنکه سیاست صنعتی مصوب سال 1982 در نوع خود یک تحول تاریخی مهم در تغییر جهت سیاست‌گذاری خصوصی‌سازی بوده است، اما در دوره 1981 تا 1986 به دویست و بیست و دو مورد کاهش یافته است. جالب‌تر اینکه در طول دوره 1986 تا 1991 حتی یک شرکت دولتی هم خصوصی نشده است؛ هرچند انگیزه‌های بیشتری برای خصوصی‌سازی از طریق سیاست صنعتی اصلاح‌شده مصوب 1986 با حذف ضوابط و مقررات دولتی و تقویت طرح‌های خصوصی‌سازی فراهم آمده است. در نتیجه، هیئت خصوصی‌سازی و سیاست ویژه خصوصی‌سازی برای ایجاد هماهنگی هرچه بیشتر و تسهیل فرآیند تدریجی خصوصی‌سازی تشکیل گردید. در نهایت، دولت با تشکیل نهادهای خیریه (طبق برنامه وام بخش صنعتی در سال 1992) و طبق اعتبارات در نظر گرفته شده برای تنظیم صنایع کنف، موافقت خود را با تدوین برنامه گسترده خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی اعلام کرد. بر اساس این سیاست، هیئت خصوصی‌سازی فهرستی از یکصد و پنج شرکت دولتی را برای واگذاری به بخش خصوصی در دوره 1994-1995 تهیه کرد اما پیشرفت واقعی همچنان کند بود و فقط سیزده بنگاه دولتی در فاصله 1992 تا 1996 به بخش خصوصی واگذار شدند.

البته به نظر می‌رسد این پیشرفت از آن زمان به بعد باز هم کندتر شده است، زیرا فقط چهار واحد صنعتی در این مدت خصوصی و از ژوئن 1996 تا کنون به مالکان خصوصی واگذار شده‌اند. افزون بر این، بعد از تصویب نهایی کمیته فرعی کابینه در امور مالی و اقتصادی، برای هشت بنگاه مجوز واگذاری صادر شده، هرچند واگذاری نهایی آنها به خریداران هنوز انجام نشده است. چنان که پیشتر نیز یادآوری شد، فرآیند واگذاری اغلب طولانی و دچار مشکلات و پیچیدگی‌های قانونی، بدهی‌های سنگین، تشریفات اداری مفصل و مبهم و مخالفت اتحادیه‌های صنفی است.¹

1. به نظر می‌رسد که این مشکل با توجه به این حقیقت که مسئولیت هیات خصوصی‌سازی با صدور تاییدیه خاتمه می‌یابد، لاینفک باشد. چرا که واگذاری نهایی شرکت و امضای سند فروش تنها بر عهده وزارتخانه مربوطه است که این خود موجب تاخیرات فراوان و در نتیجه ناکامی خریداران می‌گردد.

نمودار 4-2

پیشرفت آهنگ خصوصی سازی از 75 - 1972 تا 1991-96



در طول سال 1998 هیئت خصوصی سازی، پنجاه و شش بنگاه را در فهرست فروش قرار داد اما تا کنون و بعد از انتشار مزایده های مکرر حتی یکی از آنها هم به فروش نرفته است.¹ از دلایل مهم بی علاقه گی خریداران می توان به بدهی های سنگین و مشکلات مالی و بازرگانی و نبود اطلاعات کافی در مورد سهام، بدهی ها، اعتبارات و مسائل دیگری از این دست اشاره کرد. نشانه های ضد و نقیض در مورد اجرای واقعی سیاست خصوصی سازی دولت، وضعیت مبهم قوانین و مقررات و افزایش شدید رانت جویی مسئولان دولتی، از دیگر عوامل مهم کند شدن آهنگ خصوصی سازی است.

در این میان، تلاش دولت این است که سرمایه گذاران خارجی را نیز جذب کند اما این تلاش ها تاکنون موفقیت چندانی به همراه نداشته است. بی اعتمادی سیاسی، کند بودن اجرای سیاست ها و اقدامات حمایتی، تشریفات پیچیده اداری و نبود حمایت قانونی کافی، از عوامل مهم جلوگیری از جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی شمرده شده اند. علاوه بر این، سرمایه گذاران خارجی همچنان به خرید شرکت های دولتی بی علاقه خواهند بود، مگر آنکه سرمایه گذاران داخلی علاقه کافی به این امر نشان دهند و این مشکل تصویر شفاف تری پیدا کند.

3-1-1. نگرانی وام دهندگان

در حالی که اعطا کنندگان وام طرفدار جدی برنامه خصوصی سازی در بنگلادش هستند اما در حال

2. از آنجا که بسیاری از شرکتهای دولتی تعیین شده برای فروش دچار مشکلات مالی و اقتصادی هستند بنابراین فروش چنین شرکتهایی تنها گزینه باقی مانده برای حداقل کردن ضررهاست. ماشین آلات مستعمل، کثرت نیروی کار، بهره وری پایین، بدهی های سنگین، مدیریت ناکارآمد، کمبود مشتری و غیره چنین شرکتهایی را در مجموعه غیر اقتصادی ساخته اند.

حاضر نگرانی خود را از آهنگ کند پیشرفت فرآیند خصوصی سازی ابراز کرده‌اند. نگارنده این گزارش در گفتگو با مسئولان بانک جهانی متوجه تأکید آنها بر سرعت گرفتن جریان خصوصی سازی شد که به اعتقاد آنها اکنون در عمل متوقف شده است. اختیارات قانونی محدود هیئت خصوصی سازی و ضعف عمومی چارچوب تشکیلاتی، احساس عدم اعتماد میان طرف‌های ذیربط، فروش شرکت‌های دولتی ناموفق از نظر مالی و اقتصادی و تشریفات پیچیده اداری، مهم‌ترین عوامل بازدارنده در مسیر خصوصی سازی عنوان شده‌اند.¹ بدین ترتیب این اعطا کنندگان وام معتقدند که برای تسریع در امر خصوصی سازی هیئت خصوصی سازی باید اختیارات و قاطعیت بیشتری داشته و از یک جایگاه قانونی مناسب برخوردار باشد تا بتواند جدول زمانی مناسبی را برای دستیابی به اهداف خصوصی سازی تدوین نماید و دارایی‌های شرکت‌های دولتی را بر اساس قیمت‌های بازار و نه ارزش دفتری غیرواقعی دارایی‌ها، با دقت دوباره ارزیابی کند و یک برنامه حمایتی مناسب و جامع نیز برای کارگران طراحی و تدوین نماید.

3-1-2. نیاز به گفتگو

چنان که گفته شد چون خصوصی سازی به یک اراده سیاسی قوی نیاز دارد، سیاست خصوصی سازی باید شفافیت سیاسی لازم را داشته و منعکس کننده حمایت سیاست‌گذاران و عموم مردم نیز باشد. حمایت عمومی از چنین طرحی باید از سوی حزب حاکم و حزب مخالف اصلی تأمین شود به طوری که هیچ گونه تردیدی نسبت به فرآیند خصوصی سازی پیش نیاید. یک فرصت در این زمینه باید از طریق ارائه لایحه خصوصی سازی به پارلمان ملی برای بحث پارلمانی و مذاکرات عمومی فراهم شود. متأسفانه تاکنون هیچ تلاش جدی به وسیله هیچ یک از دولت‌های محلی بنگلادش برای شروع چنین گفتگویی به عمل نیامده است. گفتگو فرصتی برای بیان شفاف اهداف خصوصی سازی فراهم می‌سازد و یک سازوکار تشکیلاتی شفاف برای انتقال شرکت‌های دولتی از بخش عمومی به بخش خصوصی به وجود می‌آورد.

با این حال، گفتگوی مورد نظر باید با تهیه اسناد و مدارک و افشای همه ارقام و اطلاعات درباره وضعیت و عملکرد شرکت‌های دولتی آغاز شود. برای تضمین شفافیت و قابلیت اطمینان، مسئولان باید تعریفی روشن و بدون ابهام از اهداف خصوصی سازی و توجیه قابل قبولی برای ارزش گذاری دارایی‌های شرکت‌های دولتی قابل واگذاری ارائه کنند و سازوکار انتقال مالکیت آنها را توضیح دهند. مسائل مهم دیگر مانند معیارهای انتخاب ضوابط فروش، سرنوشت کارگران

1. طبق منابع هیات خصوصی سازی، در طی سال 501999 شرکت دولتی برای فروش فهرست گردیدند که از این تعداد 11 مورد پس از ارزش یابی های لازم در خصوص دارایی ها و بدهی ها، به مزایده گذاشته شدند. از این 11 شرکت تنها برای یک مورد تایید به صادر گردید، یک مورد برای فروش به کارکنان کنار گذاشته شد و یک مورد هم به سران بنگلادش واگذار گردید. پیچیدگی های قانونی در مورد انتقال مالکیت، فرآیند واگذاری را به تاخیر انداخته است.

اخراجی و مسائلی از این دست هم باید در بحث‌های عمومی گنجانده شوند. به این شکل، هم دولت و هم هیئت خصوصی سازی در موقعیتی قرار می گیرند که می توانند از ایراد و انتقاد مصون بمانند و اطمینان مردم را جلب کنند و به تدریج طرح خصوصی سازی را پیش ببرند. این اقدام راه را برای تدوین یک سیاست شفاف و راهبردی برای اجرای طرح‌های خصوصی سازی هموار خواهد کرد ولی مسئولان باید چارچوب زمانی مشخصی را برای تکمیل برنامه خصوصی سازی تدارک ببینند. جدول زمانی مشخص برای سرمایه گذاران حاوی پیام‌های خاصی است و اعتماد آنها را به تعهد مسئولان در قبال یک برنامه هدفمند برای اجرای طرح‌های خصوصی سازی جلب می کند.

2-3. پیامدهای خصوصی سازی

مهم ترین جنبه برنامه خصوصی سازی که محل بحث‌های عمومی تند و مکرری بوده است، عملکرد بنگاه‌های دولتی بعد از خصوصی شدن است. متأسفانه، گاهی این بحث‌ها بی هدف بوده و اهمیت خود را به عنوان طیفی از نظرات از آنجا که مانند آونگ ساعت هر لحظه به سمتی گرایش پیدا می کند و تحت تأثیر جهت گیری‌های مخالفان خصوصی سازی قرار می گیرد، از دست داده اند. بنابراین، جای تعجب نیست که هر یک از این تحقیقات دارای اصول خاصی از نظر خط مشی و سلیقه شخصی باشد.

شایع ترین ایرادهایی که در دوره‌های اخیر بر امر خصوصی سازی وارد شده به این شرح است:
الف. واحدهای خصوصی شده به جای تقویت سرمایه گذاری‌های جدید و رشد صنعتی بالاتر و ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر، در حال حاضر یا زیان‌ده هستند یا منابع موجود را در زمینه‌های دیگر به مصرف می رسانند؛ ب. واحدهای خصوصی شده یا تغییر کسب و کار می دهند یا به طور کامل تعطیل می شوند؛ پ. مالکان جدید مشغول فعالیت‌های تجاری سفته بازانه می شوند و از زمین‌ها در پروژه‌هایی مانند ساخت مجتمع‌های مسکونی و تجاری استفاده می کنند؛ ت. خصوصی سازی به اخراج نیروی کار مازاد منجر می شود و بیکاری به همراه دارد و به این ترتیب، روند روز افزون ناآرامی‌های اجتماعی را تشدید می کند.

یافته‌های پژوهشی درباره عملکرد اقتصادی بنگاه‌های خصوصی شده در بهترین حالت مغشوش است و نتیجه ناقص و غیر قابل استفاده‌ای به دست می دهد. علت این امر دو مسئله است: نخست، خصوصی سازی در بنگلادش بر اساس یک راهبرد هماهنگ و پیوسته پیش نرفته و بنابراین با بهبود چارچوب سیاست کلان و زیرساخت‌های تشکیلاتی و قانونی و مالی و محیط عمومی مساعدی که برای یک حرکت بی تنش ضروری است، همراه نبوده است. دوم، فرآیند خصوصی سازی بدون هزینه نیست؛ برعکس، این جریان با مشکلات فراوان سیاسی، اجتماعی و اقتصادی همراه است که باید آنها را در نظر داشت و انتظارات را هم باید مطابق با این

محدودیت‌های موجود تنظیم نمود.

3-3. عملکرد اقتصادی کنونی واحدهای خصوصی شده: بازنگری کلی

یکی از اهداف عمده خصوصی سازی، بهبود کارایی بنگاه‌های خصوصی شده است. در بنگلادش، این موضوع اهمیت ویژه‌ای دارد زیرا شرکت‌های دولتی از سطح پایین کیفیت نیروی کار و بهره‌وری سرمایه، زیان‌های هنگفت و در نتیجه نبود مازاد درآمد قابل سرمایه‌گذاری مجدد و رشد بلندمدت، رنج می‌برند. با این حال، به هیچ‌وجه مشخص نیست که صرف تغییر مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی به بهبود سطح بهره‌وری منجر شود؛ به‌ویژه اگر سیاست‌ها و تشکیلات دیگر دست نخورده باقی بمانند¹. اگر خصوصی سازی بخواهد موفق و سودآور باشد باید با مدیریت بهتر منابع انسانی و سرمایه‌ای، زیر نظر کارآفرینان مبتکری باشد که بخواهند و بتوانند مؤسسات زیان‌ده قبلی را با تزریق سرمایه‌های بیشتر، معرفی فناوری جدید و پیشرفته و مدیریت کارآمد به مؤسسات سودآور تبدیل کنند.

اعمال مدیریت صحیح و عملکرد مناسب یک واحد اقتصادی نیازمند وجود مؤسسات مالی منضبط و سالم، روش‌ها و معیارهای قانونی مطلوب و برخی ضوابط دیگر است ولی وضعیت عمومی بنگلادش دچار ناپایداری سیاسی، نبود زیرساخت‌های لازم، ناموفقیت‌های مکرر قدرت حاکمه، ناآرامی‌های کارگری، فساد مالی گسترده و دامنه‌دار، بلایای طبیعی و مانند آن است که بر اعتماد سرمایه‌گذاران و عملکرد واحدهای صنعتی تأثیر منفی جدی دارند. نبود محیط مناسب سرمایه‌گذاری و تولید، بهبود عملکرد اقتصادی واحدهای خصوصی شده را ناممکن می‌سازد و احتمالاً این امر یکی از دلایلی است که مانع از این شده است تا خصوصی سازی از نظر سرمایه‌گذاری و نرخ رشد بالاتر به نتایج مورد انتظار دست یابد. هرگونه داوری درباره عملکرد این بنگاه‌ها پس از خصوصی سازی باید با توجه به این واقعیت‌ها صورت پذیرد.

تحقیق بانک جهانی (1993) از عملکرد واحدهای خصوصی شده که در طول دهه 1980 واگذار شده‌اند، نشان می‌دهد که حدود پنجاه درصد این گونه بنگاه‌ها (دویست و پنجاه مورد از چهارصد و نود و هفت بنگاه کوچک صنعتی، غیر از کارخانه‌های بزرگ نساجی و تولید کنف) تعطیل شده‌اند. کاهش منابع مالی، وجود بدهی‌های سنگین و ناکارآمدی مدیران از جمله عوامل مهم عملکرد ضعیف واحدهای واگذار شده بوده‌اند.

واحدهای خصوصی شده بزرگ در بخش کنف و کتان هم نتایج ضد و نقیضی از نظر سرمایه‌گذاری، بهره‌وری، سودآوری و دیگر معیارهای کارایی به دست داده‌اند (سبحان، 1985 و

1. تحقیقات آکاش و سبحان (1999) از عملکرد بنگاه‌های دولتی پس از خصوصی سازی در 35 کارخانه نساجی تایید کننده همین امر است چرا که آنها نتیجه گرفتند که در بخش نساجی مشکل در خصوص مالکیت این کارخانه‌ها نیست بلکه مشکل در ناکارایی مدیریتی و محیط سیاستی نامطلوب می‌باشد.

(1990). نتایج کلی مربوط به عملکرد واحدهای واگذار شده به بخش خصوصی نارسا و ناقص بوده است، زیرا تحلیل ارائه شده تا حدودی از نظر زمان زودرس بوده و در آن به واحدهای واگذار شده فرصت لازم داده نشده است تا از این طریق بتوان تأثیرات کامل ناشی از انتقال به بخش خصوصی را تحلیل و ارزیابی کرد.

سین (1997) با تحلیل وضعیت کنونی دویت و پنج بنگاه صنعتی (که در فاصله بین 1979 تا 1994 واگذار شده اند) از نظر فعال یا تعطیل بودن پس از واگذاری، بر اساس اطلاعات پرسشنامه ای گردآوری شده با تکنیک ارزیابی سریع، درصد بالایی (چهل و پنج درصد) از تعطیلی پس از خصوصی سازی را گزارش داده و یادآوری کرده است که پنج درصد این واحدها به هیچ وجه قابل بررسی نبوده اند. نبود سرمایه لازم برای نوسازی، وجود بدهی سنگین و پایین بودن میزان بهره برداری از کل ظرفیت، از دلایل مهم تعطیلی این واحدها ذکر شده اند. نگارنده قصد داشت موقعیت پیش آمده را به عنوان نمونه ای از شکست برنامه خصوصی سازی تعبیر کند اما این نتیجه گیری در صورتی که با توجه به بعضی واقعیتهای مورد داوری قرار گیرد، ظاهراً درست نخواهد بود. نخست آنکه، بیش از هفتاد درصد واحدهای واگذار شده، واحدهای کوچک بودند این در حالی است که شرکتهای کوچک نرخ بالایی (شصت درصد) از شکست تجاری را در کشورهای در حال توسعه به خود اختصاص می دهند. دوم، نزدیک به سی درصد تعطیلی واحدها، در مواردی بوده که آنها پس از خصوصی شدن کامل به فعالیتهای تولیدی/تجاری جایگزین روی آورده بوده اند.

به همین ترتیب، تحقیق فوق حاکی از آن است که در چهل مورد از مجموع یکصد و دوازده بنگاه (حدود سی و شش درصد)، بهره برداری از ظرفیت، کمتر از هفتاد و پنج درصد بوده است. این عبارت را شاید بتوان به گونه دیگری بیان کرد و به آن جنبه مثبت داد و گفت که در شصت و چهار درصد موارد، بهره برداری از ظرفیت بیش از هفتاد و پنج درصد بوده است. در واقع، بهره برداری فقط در یازده درصد از موارد کمتر از پنجاه درصد بوده است. بنگاههای واگذار شده در این زمینه وضعیت بسیار بهتری نسبت به وضعیت عمومی حاکم بر کل بخش صنعت در بنگلادش داشته اند. به علاوه با توجه به تغییر محیط بعد از خصوصی سازی و محدودیت های سرمایه ای، فن آوری، بازاریابی و مانند آن، نرخ پنجاه درصدی بهره برداری از ظرفیت را می توان یک نرخ بالا و قابل تحسین دانست.

با توجه به مسائل مربوط به عملکرد اقتصادی، دست کم دو ویژگی واحدهای واگذار شده، آقای سین را متقاعد کرده است که تحقیق خود را با یک دید مثبت نسبت به پیامدهای خصوصی سازی به پایان برساند. برای مثال، از یکصد و دوازده واحدی که اکنون در حال فعالیت هستند، چهل و چهار مورد (حدود چهل درصد) فعالیت خود را با تولید فرآورده های جدید تنوع

بخشیده‌اند. لازم به گفتن نیست که تنوع محصول، بازتابی از رفتار کارآفرینی پویاست و واحد مربوطه را نسبت به بازار حساس می‌سازد و به طور قطع تأثیر مطلوبی بر کارایی کلی بنگاه‌ها بر جای می‌گذارد. پس جای تعجب نیست که فقط سی و هشت درصد از یکصد و نود و پنج واحد مورد نظر پیش از خصوصی‌سازی سودآور بوده‌اند که این نسبت پس از واگذاری آنها به حدود شصت درصد افزایش یافته است و این نشان می‌دهد خصوصی‌سازی در بلندمدت مبنایی برای رشد صنعتی بالاتر فراهم کرده است. در یک تحقیق جدید (هاک، 1992) شواهد معتبری از عملکرد بهتر واحدهای خصوصی شده به چشم می‌خورد. تحقیق مذکور به این یافته رسیده است که سود ناخالص نهایی در هشت واحد واگذار شده بیش از دو برابر شده است. افزون بر این، عملکرد مالی بهتر اکثر این واحدها نیز بوسیله افزایش در جریانات سرمایه، نسبت خالص ارزش، نسبت جاری و نسبت گردش دارایی آنها که حاکی از بهبود کارایی استفاده از منابع می‌باشد، تأیید شده است.

سرانجام اینکه در تحقیق دوله برای بانک جهانی (1997) دربارهٔ تجربهٔ خصوصی‌سازی در بنگلادش هم نتایج متناقضی دربارهٔ عملکرد ده واحد واگذار شده مشاهده می‌شود. در چهار مورد از این واحدها پس از خصوصی‌سازی افزایش در بهره‌برداری از ظرفیت مشاهده شد ولی پنج بنگاه دیگر در این زمینه کاهش اندکی داشتند. همچنین پنج واحد تا بیست و سه درصد کاهش در تولید داشتند در حالی که میزان تولید سه واحد دیگر تا نود و یک درصد افزایش یافته بود. در اینجا، باز در حالی که چهار واحد توانستند پس از خصوصی‌سازی فروش خود را تا بیش از صد درصد افزایش دهند، واحدهای دیگر چهل و یک درصد کاهش در فروش داشتند. لازم به تذکر است که عملکرد نامطلوب شرکتهای خصوصی شده مورد بررسی براساس دیگر معیارهای کارایی عملکرد از جمله فروش بر حسب هر کارگر، نسبت فروش به دارایی های ثابت نیز در مطالعه مشابه دیگری به تأیید رسیده است.

نتایج مطالعات ارائه شده در این قسمت را نمی‌توان به عملکرد پس از واگذاری همهٔ بنگاه‌های خصوصی شده تعمیم داد. به علاوه، یافته‌های این تحقیقات را با توجه به این واقعیت که در آنها از روش‌های مختلف استفاده شده، و در دوره‌های زمانی متفاوتی صورت گرفته‌اند و نیز احتمالاً به دنبال اهداف متفاوتی بوده‌اند باید با دقت و احتیاط تفسیر کرد. نکتهٔ مهم قابل یادآوری اینکه برآورد تأثیرات کلان خصوصی‌سازی اگرچه اهمیت دارد ولی از حوصلهٔ این تحقیق خارج است.

3-3-1. موردی برای تجدید ساختار و اصلاح

نبود هرگونه شواهد مستدل از بهبود عملکرد بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی شده، ظاهراً نیاز به تجدید ساختار و اصلاح شرکت‌های دولتی را، هم پیش از جریان خصوصی‌سازی و هم پس از

واگذاری واحدها، نشان می دهد.

تا آنجا که به اصلاح شرکت های دولتی پیش از خصوصی سازی مربوط می شود ممکن است گزینه های مختلفی برای بهبود عملکرد آنها وجود داشته باشد. به عنوان بخش مهمی از برنامه سیاست اصلاحات که در اوایل دهه 1990 اجرا شد، بیست و دو شرکت دولتی تحت قرارداد عملکرد قرار گرفتند که از این تعداد، دوازده شرکت به بخش تولیدی تعلق داشت. از این دوازده شرکت دولتی، ده شرکت توانستند سطح بهره وری نیروی کار خود را افزایش دهند و پنج شرکت نیز از نظر عملکرد مالی، نسبت به گذشته خود را ارتقاء دادند¹. اما برای عملکرد بهتر، شرکت های دولتی باید دارای اختیارات کافی، انعطاف پذیری در عملیات، شفافیت و مسئولیت پذیری بیشتر باشند تا بتوانند مانند مؤسسات تجاری سودآور اداره شوند.

در واقع، برای تسریع روند خصوصی سازی شرکت های دولتی باید اقدامات تجدید ساختار برای بهبود وضعیت مالی آنها صورت گیرد و بدهی های آنها بخشیده شود تا خریداران بالقوه جذب شوند. ممکن است همچنین لازم باشد ساختارهای قیمت گذاری تعدیل شوند، فعالیت شرکت ها بار دیگر مشخص گردد و در سیاست های استخدامی آنها تجدید نظر شده و سهام سرمایه ای جدید و دیگر اقدامات موثر در اختیار آنها گذاشته شود. اما برای تسریع فرآیند خصوصی سازی، اعطا کنندگان منابع مالی و برخی از سهامداران در درجه اول طرفدار خصوصی سازی هستند و سپس بر ضرورت اصلاح و تجدید ساختار تأکید می کنند.

پس از خصوصی شدن لازم است نظارت و کنترل مداوم از سوی سازمان های دولتی با هدف بازنگری و بررسی عملکرد اقتصادی مؤسسات انجام گیرد. متأسفانه، بر اساس تحقیقات انجام شده (آکاش و همکاران در سال 1999) هیچ گونه تلاش جدی به منظور نظارت و ارزیابی عملکرد واحدهای خصوصی شده - بجز یک بررسی مختصر در سال 1991 - با هدف تعیین وضعیت عملیاتی واحدهای خصوصی شده انجام نشده است.

مگینسون (1998) با بررسی تأثیر خصوصی سازی در مقیاس جهانی شامل کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، نتیجه گرفت که کل عایدات شرکت های خصوصی شده ظرف سه سال پس از واگذاری به بخش خصوصی، به طور متوسط تا بیست و پنج درصد افزایش یافته، سودآوری (نرخ بازده فروش ها) آنها بیش از دو برابر شده و کارایی (افزایش در فروش نسبت به هر کارگر) آنها تا شانزده درصد در کشورهای در حال توسعه و 11 درصد در کشورهای توسعه یافته افزایش پیدا کرده است.

با این حال، تجربه خصوصی سازی بنگاه های دولتی در سطح کشورها نیز متفاوت است.

1. با توجه به عقاید و نظرات مخالف، نتایج کلی از تجدید ساختار شرکتهای دولتی پیش از خصوصی سازی در اوایل دهه 1990 ضد و نقیض است. علاوه بر این، عقاید نامطلوب نسبت به انگیزه و عزم دولت در جهت اجرای سیاست خصوصی سازی هم وجود داشته است.

عملکرد، بهره‌وری و سودآوری مؤسسات پس از خصوصی سازی ممکن است در همه جا بهبود نیابد. تجربه اتحاد شوروی سابق و برخی دیگر از کشورهای اروپای شرقی، حتی بعد از گذشت چندین سال از برنامه آزادسازی، خصوصی سازی و تثبیت اقتصاد کلان کشور، شواهد چندانی از رشد بیشتر نشان نمی‌دهد.

شرکت صنایع موتورسیکلت بنگلادش، نشان‌دهنده یک استثنا قابل توجه در میان سیزده شرکت دولتی خصوصی شده در طول سال‌های 1991 تا 1996 است که رشد پیوسته‌ای را در ظرفیت تولید تجربه کرده است (سه برابر بیشتر از دوره پیش از خصوصی شدن). این شرکت ششصد درصد افزایش در اشتغال به دست آورده و در نتیجه مدیریت کارآمد به یک صنعت صادراتی تبدیل شده است. هنگام صحبت از موفقیت اقتصادی برنامه‌های خصوصی سازی، این شواهد به خودی خود دلیل بر این نیستند که جریان خصوصی سازی همیشه نتیجه مثبت داشته است. دشوارترین چالش‌ها هنگامی پیش روی خصوصی سازی قرار می‌گیرد که مسئله تجدید ساختار کارگری، تعدیل نیرو و استخدام مجدد، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مانند بنگلادش که در آن بیکاری و کم کاری از مشکلات شایع است پیش می‌آید. این مسئله زمانی دشوارتر می‌شود که واگذاری در واحدهایی صورت می‌گیرد که به شدت با تراکم نیروی کار مواجه هستند و لازم است تعدیل گسترده نیرو در آنها انجام شود. در ادامه بحث، باز به این موضوع خواهیم پرداخت.

3-4. مسائل کارگری

حساس ترین موضوع در خصوصی سازی در بنگلادش به تجدید ساختار و تعدیل نیروی کار با کمترین هزینه‌های اجتماعی مربوط می‌شود. شرکت‌های دولتی خصوصی شده در بنگلادش به شدت با تراکم نیرو روبه‌رو هستند و ممکن است نیازمند تعدیل نیرو باشند. این مشکل وقتی حادتر می‌شود که توجه کنیم که سابقه بسیاری از واحدهای خصوصی شده در زمینه پرداخت‌های اضافی (حفظ کارگران مازاد) بسیار ضعیف بوده است. این امر روابط کارگر و کارفرما را که از اساس ضعیف بوده است، بدتر می‌کند. با این حال، گفتگو با گروه‌های ذینفع، یعنی رهبران اتحادیه‌های صنفی، مقامات دولتی، کارفرمایان و پژوهشگران نشان می‌دهد که اکثریت رهبران اتحادیه‌ها و کارگران با اصل خصوصی سازی مخالف نیستند، به شرط آنکه منافع آنها در حد معقول حفظ شود. با این وجود، کاهش تدریجی مقاومت کارگری نشان‌دهنده این نیست که نگرانی کارگران در مورد پیامدهای فرآیند خصوصی سازی کاسته شده است. از دست دادن مشاغل در مقیاس وسیع که در نتیجه اخراج‌ها و تعدیل نیرو (با هدف بالا بردن بهره‌وری و کارایی مؤسسات) رخ می‌دهد و تعطیل شدن واحدهای خصوصی شده پس از خصوصی شدن و نااطمینانی مربوط به پرداخت کافی حق و حقوق بیکاری و مسائلی مانند آن از جمله نگرانی‌های اصلی

کارگران به شمار می‌روند. همه این مشکلات در بنگلادش مطرح است و با نبود اعتماد پایدار میان کارگران، دولت و کارفرمایان بخش خصوصی تشدید می‌گردند.

3-5. بیکاری و تعدیل کارگران در پی واگذاری واحدهای دولتی

در تحقیق سین (1997) که پیشتر از آن یاد کردیم، تعدیل کلی نیروی کار در یکصد و دوازده شرکت دولتی (از میان دویست و پنج شرکت دولتی) که پس از خصوصی شدن فعال مانده‌اند، تنها 25 درصد بوده است. (جدول 2-1). این امر شاید همان‌طور که خود پژوهشگر هم یادآور شده است معیار کاهش حجم مؤسسات دولتی باشد که اغلب به عنوان مراکز اشتغال از آنها یاد می‌شود نه مؤسسات مبتنی بر سازوکار بازار. این گونه تجدید ساختار نیازمند دستاوردهای قابل توجه در بهره‌وری بنگاه‌های خصوصی شده است. مهم‌تر اینکه مشاهده شده که شصت درصد نیروی کار شاغل در واحدهای خصوصی شده، در طول دوره قبل از خصوصی سازی هم مشغول به کار بوده‌اند. این امر با وضعیت کمبود کارگر ماهر در بنگلادش تناقض دارد و از سوی دیگر در یک اقتصاد باز برای دستیابی به افزایش بهره‌وری و رقابتی ماندن بر اساس یک سیستم پویای اقتصادی به رهبری بخش خصوصی، ضروری به نظر می‌رسد.

جدول 2-1. تجدید ساختار نیروی کار پس از خصوصی سازی بنگاه‌هایی که

هم‌اکنون مشغول فعالیت هستند

(ارقام داخل پرانتزها نشان‌دهنده درصد هستند)

تفاوت بر حسب درصد	پس از خصوصی سازی	پیش از خصوصی سازی	
-۲۴	۷۳۷۱۱ (۸۹/۵)	۹۷۰۴۸ (۸۹/۳)	تعداد کارگران تولیدی
-۲۵/۵	۸۶۴۳ (۱۰/۵)	۱۱۵۹۷ (۱۰/۷)	تعداد کارکنان غیرتولیدی
-۲۴/۲	۸۲۳۵۴ (۱۰۰)	۱۰۸۶۴۵ (۱۰۰)	تعداد کل کارگران و کارکنان

توجه: این برآورد بر اساس موقعیت یکصد و دوازده مؤسسه خصوصی شده است که از میان دویست و پنج مؤسسه بررسی شده توسط سین (۱۹۹۷) انتخاب شده‌اند.

منبع: برگرفته از سن (۱۹۹۷).

اما تعطیل شدن مؤسسه‌های خصوصی شده، بیکاری گسترده‌ای را به همراه داشته است به گونه‌ای که بر اساس همان تحقیق تنها تعداد افرادی که پس از تعطیلی شرکت بیکار شده‌اند سی و نه هزار و هفت نفر بوده است. آخرین تحقیق انجام گرفته در این زمینه توسط سازمان بین‌المللی

کار (1999) کاهش بیست و پنج درصدی اشتغال (جدول 2-2) پس از خصوصی شدن در یازده شرکت فعال کنونی (از مجموع سیزده شرکت دولتی خصوصی شده در طول دوره 1991 تا 1996) را نشان می دهد. در حالی که تفاوت هایی در صنایع مختلف در خصوص نسبت کاهش اشتغال را ده تا چهل و هشت درصد در واحدهای خصوصی شده مشاهده شده است اما نکته مهم این است که گسترش بیکاری پس از خصوصی شدن بسیار چشمگیر بوده است. چنان که پیشتر هم گفته شد، شرکت صنایع موتور سیکلت بنگلادش تنها مورد قابل توجهی بود که پس از خصوصی شدن در تمام بخش ها -از جمله اشتغال نیروی کار- رشد چشمگیری داشته است. پس از واگذاری شرکت به بخش خصوصی تعداد کارکنان آن به هفت برابر افزایش یافت که نشان دهنده عملکرد بسیار مثبت و کارآفرینانه مالکان جدید شرکت است.

میزان تعدیل کل کارگران بخش های تولیدی و غیرتولیدی در نتیجه خصوصی سازی شش شرکت زیان ده بخش دولتی تا پایان ژوئن 1997 حدود هشتاد و نه هزار و نه صد و هفتاد و یک نفر برآورده شده است (جدول 2-3).

جدول 2-2. تغییر در وضعیت اشتغال شرکتهای فعال پس از خصوصی سازی
در طول دوره 1991 تا 1996

نام شرکت	اشتغال		
	در هنگام خصوصی شدن	بعد از خصوصی شدن	تغییر (بر حسب درصد)
۱. شرکت صنایع روغن نباتی داکا	۵۲۵	۲۹۵	-۴۳/۸
۲. شرکت سهامی سیمان و پودر سنگ چیتاگونگ	۳۱۸	۲۵۲	-۲۰/۸
۳. شرکت مواد شیمیایی کوه نور	۸۸۹	۷۹۸	-۱۰/۲
۴. شرکت سهامی کارخانجات ریسندگی کوه نور	۱۰۳۰	۵۳۰	-۴۸/۵
۵. شرکت صنایع موتور سیکلت بنگلادش	۱۱۹	۸۰۰	۶۷۲/۲
۶. کارخانجات بافندگی باریسال (نام جدید: شرکت با مسئولیت محدود ۵ آر)	۱۱۷۲	۸۳۲	-۲۹
۷. کارخانجات منسوجات و دوزندگی استایل (نام قدیم: منسوجات زانیم)	۶۱	۵۰	-۱۸
۸. کارخانه بافندگی کیشورگنج	۱۲۷۵	۷۵۸	-۴۰/۵
۹. شرکت بافندگی مادرپور	۱۰۵۶	۷۴۲	-۲۹/۷
۱۰. شرکت تولیدی جعبه و کارتن عقاب	۲۶۸	۱۷۲	-۳۵/۸
۱۱. شرکت داروسازی کوانتوم	۲۸۳	ندارد	ندارد
۱۲. شرکت صنایع فلزی حمیده		تعطیل	
۱۳. کارخانجات بافندگی شرمین	۶۹۹۶	۵۲۲۹	-۲۵/۳

منبع: بانک جهانی، تجربه خصوصی سازی در بنگلادش، ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۶؛ تحقیق توسط بانک جهانی (جلد اول)؛ سپتامبر ۱۹۹۷.

جدول 2-3. تعدیل نیروی انسانی شرکتهای دولتی در بخش های تولیدی
از زمان شروع خصوصی سازی تا امروز

بخش / شرکت	تعدیل نیرو		
	تا ۳۰ ژوئن ۱۹۹۶ (تراکمی) %	۱ ژوئیه ۱۹۹۶ تا ۳۰ ژوئن ۱۹۹۷ %	تا ۳۰ ژوئن ۱۹۹۷ (تراکمی) %
کارخانجات بافندگی بنگلادش	۲۵/۷	۳۰/۹	۲۷/۳
شرکت فولاد و مهندسی بنگلادش	۴	۰/۷	۳
شرکت صنایع شکر و مواد غذایی بنگلادش	۴/۲	۲	۳/۵
شرکت صنایع مواد شیمیایی بنگلادش	۱/۹	—	۱/۳
شرکت توسعه صنایع جنگلی بنگلادش	۱/۶	—	۱/۱
کارخانجات تولید کف بنگلادش	۶۲/۶	۶۶/۴	۶۳/۸
درصد کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
تعداد کل	۶۱۸۴۴	۲۸۱۲۷	۸۹۹۷۱

منبع: سازمان بین المللی کار (۱۹۹۹).

اگرچه خصوصی سازی از اوسط دهه ۱۹۷۰ شروع شد و چهارصدوسی و پنج شرکت دولتی در فاصله سال های ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۶ به بخش خصوصی واگذار شدند، ولی هیچ موردی از تعدیل نیرو وجود نداشته است زیرا بیشتر این گونه مؤسسات، رها شده یا تعطیل شده بودند که به مالکان پیشین خود بازگردانده می شدند و آنها مسئولیت کامل نگهداری کارکنان قبلی را نیز بر عهده می گرفتند. بنابر این، فرآیند تعدیل نیرو در عمل از سال ۱۹۹۱ آغاز شد (هیچ موردی از خصوصی سازی بین سال های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۰ وجود نداشت) و تعدیل نیرو در مقیاس بسیار گسترده در طول سال ۱۹۹۱ صورت گرفت و تا ژوئن ۱۹۹۶، شصت و یک هزار و هشتصد و چهل و چهار کارگر یا شصت و هشت و هفت دهم درصد مجموع کارگران طبق طرح تعدیل نیرو از کار برکنار شدند. بیست و هشت هزار و یکصد و بیست و هفت نفر باقیمانده یا سی و یک و سه دهم درصد از کارکنان از ژوئیه ۱۹۹۶ تا ژوئن ۱۹۹۷ طبق برنامه تعدیل نیرو بیکار شدند. اگرچه کاهش واحدهایی که بیشتر دارای مازاد نیرو بودند و نیز بسته شدن بعضی از آنها پس از واگذاری به بخش خصوصی، ممکن است از دلایل مهم از دست دادن شغل باشد اما در عین حال این امر دارای اثر معکوس نیز بر رفاه کارگران است.

طبق برآوردهای هیئت خصوصی سازی، طی مراحل واگذاری شرکت های دولتی در دو تا سه سال آینده، تعدیل نیروی برآورد شده کارگران ممکن است به رقم هشتاد و هشت هزار و ششصد و دوازده نفر در پنج شرکت بخش دولتی برسد. در حالی که حدود

پنجاه و هشت درصد کارگران قرار است به طور متوسط از هر شرکت این بخش تعدیل نیرو شوند که از این میزان بیش از هفتاد و سه درصد آنها کارگران تولیدی، بیست و یک درصد کارگران غیرتولیدی و حدود پنج درصد کارمندان ارشد و مدیران خواهند بود. روشن است که منافع و رفاه کارگران باید حفظ شود تا هم پیامدهای منفی اجتماعی به حداقل برسد و هم عدالت اجتماعی تأمین شود.

4. برنامه‌های پس از خصوصی سازی برای حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی

4-1. حفظ منافع کارگران

منافع کارگران ممکن است به دو طریق حفظ شود: (1) پرداخت حق بازخرید معقول و آزاد گذاشتن کارمند در یافتن شغل جدید و انتخاب حرفه تازه، و (2) برداشتن گام‌های مثبت برای یافتن فرصت‌های شغلی جدید. به علاوه، سیاست‌های مختلف اشتغال مجدد (سیاست‌های فعال ایجاد اشتغال به ویژه برای کمک به کارگران اخراجی)، حمایت از برنامه‌های کم هزینه به وسیله آموزش کارآفرینی و اقدامات مربوط به ایجاد شبکه تأمین اجتماعی در سطح جامعه (یعنی ایجاد صندوق ویژه کارگران به وسیله سازمان بین‌المللی کار) هم ممکن است برای کمک به کارگران اخراجی در نظر گرفته شود. در دنباله بحث، به شرح خلاصه‌ای از اقدامات مربوط به جبران خسارت بیکاری و ایجاد اشتغال مجدد که برای کمک به کارگران بیکار شده در بنگلادش انجام شده، می‌پردازیم.

4-2. جبران خسارت بیکاری کارگران بیکار شده

مهم‌ترین اقدام دولت برای کمک به کارگران بیکار شده در بنگلادش اجرای طرح جبران خسارت بیکاری به نام مزایای اضافی علاوه بر پرداخت‌های بازخرید است. برای تعیین منافع واقعی در نظر گرفته شده در چارچوب برنامه کلی جبرانی کارگران بیکار شده، چند کمیته متشکل از کارشناسان و مقامات ارشد تشکیل شده که از میان آنها «کمیته مستفیض» و «کمیته منان» از بقیه مهم‌ترند. این کمیته‌ها پاداشی بین ده تا بیست و هفت درصد بیشتر از پاداش بازنشستگی - بسته به طول مدت خدمت - برای کارگران اخراجی در نظر گرفته‌اند (جدول 2-5). حق بازنشستگی برابر با دو ماه حقوق اصلی به ازای هر سال خدمت تعیین شده است.

جدول 2-4. برآورد تعداد کارگرانی که ممکن است در نتیجه خصوصی سازی در آینده نزدیک شغل خود را از دست بدهند.

تعدیل نیروی پیش بینی شده			شرکت
درصد کارگران اخراجی نسبت به تعداد کل کارگران (۲)	درصد توزیع کارگران بیکار شده به وسیله شرکت های این بخش (۳)	تعداد کل کارگران (۱)	
۵۰/۴۶	۸/۱	۷۱۵۲	شرکت بافندگی بنگلادش
۵۴/۶۸	۴/۱	۳۶۵۳	شرکت فولاد و مهندسی بنگلادش
۶۴/۷۶	۱/۵	۱۳۳۳۵	شرکت صنایع غذایی و شکر بنگلادش
۱۴/۳۰	۳/۴	۳۰۲۹	شرکت صنایع شیمیایی بنگلادش
—	—	—	شرکت توسعه صنایع جنگلی بنگلادش
۷۱/۳۵	۶۹/۳	۶۱۴۴۳	شرکت تولید کنف بنگلادش
۵۷/۹۲		۸۸۶۱۲	جمع کل

منبع: سازمان بین المللی کار (۱۹۹۹).

جدول 2-5. مزایای پیشنهاد شده برای کارگران بیکار شده توسط کمیته های مستفیض و منان

مزایای دیگر علاوه بر حقوق بازخرید		طول مدت خدمت
کمیته مستفیض	کمیته منان	
۱۰٪	۱۳٪	۲۵ سال و بالاتر
۱۴٪	۱۸٪	۲۰ تا ۲۵ سال
۱۷٪	۲۲٪	۱۵ تا ۲۰ سال
۲۲٪	۲۷٪	۱۰ تا ۱۵ سال

منبع: گزارشی از کمیته فرعی به ریاست وزیر کار و نیروی انسانی، آوریل ۱۹۹۷.

خسارت مالی پرداخت شده به کارگران تعدادی از کارخانه های تولید کنف بر اساس پیشنهاد های کمیته های یاد شده در جدول 2-6 نشان داده شده است. با ملاحظه این جدول متوجه می شویم که در طول سال های 1993 تا 1995، دوهزار و شصت و چهار و هشت کارگر از گروه سنی سی و پنج تا چهل سال و سه هزار و دویست و سی کارمند از گروه سنی پنجاه سال و بالاتر داوطلبانه از هشت کارخانه کنف بافی بازنشسته شده اند. گروه اول به طور میانگین مبلغ چهل و چهار هزار تا کا دریافت کرده که با احتساب حقوق معوقه در مجموع به شصت هزار تا کا می رسد. گروه دوم نیز

در مجموع با حقوق عقب افتاده مبلغ هشتاد هزار تا کا دریافت کرده اند. به این ترتیب برای جبران خسارت مالی بازنشستگی داوطلبانه هر کارگر ممکن است یک پرداخت کلی بدون منظور کردن هیچ گونه مزایای دیگر انجام شود. با این کار نه ده ها هزار تا کا که کارگر جوان ممکن است برای بقیه عمر کاری خود دریافت کند، پرداخت می شود و نه درآمدی در سطح معقول برای او، حتی وقتی که شغل خود را در سن نزدیک به بازنشستگی عادی از دست می دهد، فراهم می گردد.^۱

جدول 2-6. جبران خسارت پرداخت شده به کارگران اخراجی کارخانه های کنف بافی

جبران (بر حسب کروور* تاکا)		تعداد کارگران اخراجی		کارخانه های کنف
۱۹۹۴-۱۹۹۵	۱۹۹۳-۱۹۹۴	۱۹۹۴-۱۹۹۵ (بیشتر از ۵۰ سال سن)	۱۹۹۳-۱۹۹۴ (۳۵ تا ۴۰ سال سن)	
۱۶/۴۵	۳/۰۲	۱۲۹۴	۱۲۱۱	آدامجی
۱/۹۹	۱/۵۷	۳۰۵	۲۸۳	یو، ام، سی
۱/۷۱	۱/۸۹	۴۶۶	۲۳۶	لطیف باوانی
۱/۷۱	۱/۸۹	۱۷۴	۱۶۸	نشاط
-	-	۱۰۰	۱۴۶	نابارون
-	۱/۸۲	-	۳۵۶	موناور
-	۱/۱۴	۲۹۵	۱۷۴	کنف
۲۱/۸۶	۱۱/۳۳	۲۶۳۴	۲۵۷۴	جمع کل
		۸۰۰۰۰	۴۴۰۰۰	جبران میانگین

منبع: گزارشی از کمیته فرعی به ریاست وزیر کار و نیروی انسانی، آوریل ۱۹۹۷.

*یک کروور = ۱۰ میلیون

طرح جبران مالی دیگری هم که ابتدا همراه با این مزایای جبرانی، در راه آهن، کارخانجات تولید کنف بنگلادش و کارخانجات بافندگی بنگلادش به اجرا درآمد، طرح ترک خدمت داوطلبانه بود که پرداخت نقدی شامل دو ماه حقوق برای هر سال خدمت به اضافه سود سهام صندوق و بهره مرکب آن است. کارگران از یکصد هزار تا پانصد هزار تاکا به طور سرانه مزایای بیکاری دریافت می کنند. یک کارگر شرکت های دولتی با سی سال سابقه خدمت می تواند پنج سال حقوق به عنوان حق بازنشستگی دریافت کند. بنابر این، پاسخ کارگران به طرح ترک خدمت داوطلبانه در طول سال های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳، به ویژه در بخش های راه آهن، تولید کنف و بافندگی کاملاً مثبت بوده است. به این ترتیب، در تحقیق بانک جهانی (۱۹۹۴) پیشنهاد شد که طرح ترک

۱. در طول دوره های قبلی خصوصی سازی کارگران اخراجی این نوع مزایای نقدی را دریافت نمی کردند. علاوه بر عدم پرداخت کامل حق سنوات خدمت، حتی از پول صندوق تعاون عمومی که از محل پرداخت حق السهم توسط دولت و کارگران، در زمان قبل از خصوصی سازی جمع آوری شده بود نیز وجهی به کارگران اخراجی پرداخت نشد؛ (بانک جهانی، ۱۹۹۴).

خدمت داوطلبانه همراه با دیگر طرح‌های جبرانی موجود، ادامه یابد.

اما مجموع مزایای بیکاری (که توسط سازمان بین‌المللی کار در سال 1999 برآورد شده است) به شکل طرح مستمری سالانه از حدود سن بازنشستگی - پنجاه و هشت یا شصت سال - به میزان چهل درصد آخرین حقوق پایه و در حدود پنج هزار تاکا (که تقریباً در مجموع سیصد هزار تاکا می‌شود) برای تأمین زندگی اعضای خانواده کارگر پس از فوت او کاملاً ناکافی است.

علاوه بر مزایای مشخص نقدی، کارگران اخراجی خدمات و تسهیلات درمانی و پزشکی را که به وسیله کارفرمایان ارائه می‌شده‌اند، از دست می‌دهند. در این موارد دولت می‌تواند این گونه خدمات پزشکی را از طریق مراکز رفاه کارگران، حتی پس از اخراج کارگران از محل کار، در اختیار آنان قرار دهد.

ارائه طرح «بیمه بیکاری» می‌تواند گزینه دیگری برای این منظور باشد اما در کشوری کمتر توسعه یافته و با منابع ضعیف مانند بنگلادش چنین طرحی دست کم تا چند سال دیگر قابل اجرا نیست. امکان اجرای این طرح در بنگلادش فقط با اجرای یک تحقیق کامل در چشم‌اندازهای کنونی و آینده رشد اقتصادی و گسترش اشتغال در اقتصاد می‌تواند تعیین شود.

علاوه بر محدودیت‌های منابع، ارائه و اجرای طرح‌های جبرانی مختلف، تنگناهای اجرایی جدی و مشکلات دیگری را به همراه دارد. برای مثال، مسائل مالی و موضوع شبکه تأمین اجتماعی، مربوط به وظایف بعضی وزارتخانه‌ها (از جمله وزارت کار، وزارت صنایع، وزارت دارایی) و سازمان‌هایی است که کار هماهنگی را بسیار دشوار می‌سازند. ولی با وجود این دشواری‌ها گزینه‌های زیر در ارتباط با حمایت اجتماعی از کارگران اخراجی باید با جدیت مورد تحقیق و بررسی قرار گیرند تا پیشرفت آینده در فرآیند خصوصی سازی با آهنگی سریع‌تر میسر شود:

- مطلوبیت یک طرح مستمری بازنشستگی و مزایای قابل پرداخت به صورت پیوسته و تدریجی و نه به صورت پرداخت نقدی یکباره؛
 - امکان‌یابی سیستم بیمه بیکاری؛ و
 - روش‌ها و امکانات تقویت تسهیلات پزشکی و درمانی.
- برای تضمین پوشش فراگیرتر نیروی کار لازم است یک نظام حمایت از کارگران غیررسمی، که بیش از هشتاد درصد مجموع نیروی کار بنگلادش را تشکیل می‌دهند، مد نظر قرار گیرد. مهم‌تر آنکه بازنگری و نوسازی چارچوب قانونی مناسب برای حمایت اجتماعی از کارگران نیز باید در محدوده تحقیقات پیشنهادی گنجانده شود.

3-4. بازآموزی کارگران اخراجی برای استخدام مجدد

دولت بنگلادش بر اساس اصل تنظیم و ارائه اعتبار به بخش کنف (طبق این اصل بانک جهانی

موافقت کرده است دویست و چهل و هفت میلیون دلار آمریکا را طی یک دوره چهار ساله از 1991 تا 1997 برای کمک به اصلاح صنایع کنف ارائه دهد) طرح «بازآموزی کارگران اخراجی کارخانجات کنف» را به عنوان بخشی از طرح شبکه تأمین اجتماعی معرفی نموده است. هدف از این طرح کمک به کارگران اخراجی از طریق آموزش برای یافتن شغل جدید است. از زمان آغاز این طرح آموزشی در ماه نوامبر 1995، در مجموع هشت هزار و هفتصد و نود و سه کارگر در سی و پنج حرفه مختلف (پیوست 3) در سراسر کشور با کمک سازمان‌های غیردولتی آموزش دیده‌اند. این طرح آموزشی به وسیله شش مشاور خارجی و سی و هفت مشاور داخلی بر اساس یک قرارداد مشورتی به طور مشترک به انجام رسیده است. سازمان‌های غیردولتی که بعداً توسط شرکت‌های مشاور به کار گرفته شدند هدف اصلی شان پیدا کردن و استخدام کارگران اخراجی کارخانه کنف که بعد از اخراجشان در سرتاسر کشور پخش شده بودند، بود. سازمان‌های غیردولتی به عنوان مقاطعه کاران فرعی در کنار مقاطعه کاران اصلی ایفای نقش کرده و برای بعضی از کارگران اخراجی در محل‌های خود و در حرفه‌های خاص که کارشناسان آموزش دیده و متخصص آن حرف در آن نقاط وجود داشتند، آموزش‌هایی ارائه می‌دادند. بسته به حرفه و نوع برنامه آموزشی مورد نظر، طول دوره‌های آموزشی از یک هفته تا سه هفته و نیم متفاوت بود. این آموزش که در سی و پنج دوره مختلف ارائه شده در چهار زمینه کلی بوده است:

الف. کشاورزی؛

ب. مهندسی؛

پ. صنایع روستایی؛ و

ت. توسعه اشتغال.

بواسطه نبود هیچگونه تحقیق جامع پیرامون تأثیر این گونه برنامه‌های آموزشی، ارائه تحلیل و قضاوت جامع در مورد دستاوردهای آن دشوار است. با این حال، توافق نظر عمومی بر این است که این گونه برنامه‌ها اولین تلاش سازمان‌یافته از نوع خود در بنگلادش است و در اصل منعکس کننده درک این واقعیت توسط دولت است که هنگام اجرای برنامه خصوصی سازی منافع کارگران اخراجی باید به طور کامل حفظ شود.

مهم‌ترین دلیل بی‌علاقگی کارگران اخراجی به پذیرفتن این برنامه، فاصله زمانی طولانی بین مقطع از دست دادن شغل و آغاز برنامه آموزشی بوده است. تا سال 1993 حدود بیست هزار کارگر کار خود را از دست دادند اما برنامه آموزشی در سال 1996 آغاز شد. تا این زمان بسیاری از کارگران، کارخانه‌ها را ترک کرده و در روستاهای خود پراکنده شده بودند و شاید امید و اعتماد به نفس خود را از دست داده و دیگر علاقه‌ای به بازآموزی برای استخدام مجدد نداشتند. این امر نشان می‌دهد که آغاز فرآیند مشاوره و بازآموزی کارگران اخراجی بی‌درنگ

پس از بازنشسته شدن آنها امری حیاتی است.

مذاکرات انجام شده با مسئولان منتخب وزارت کار نشان داده است که اثربخشی هر یک از این برنامه‌ها به عواملی همچون نظر کارگران درباره اهمیت و ضرورت آموزش ارائه شده، طول مدت آموزش، انتخاب دوره‌های مناسب و انگیزه‌های پولی ارائه شده به شکل مزایا و پاداش در سراسر دوره آموزش بستگی فراوان دارد. هیچ یک از این عوامل به عنوان بخشی از مقدمات لازم برای برنامه آموزشی به درستی آماده نشده بود¹. تهیه مقدمات لازم برای حمایت مادی کافی در طول دوره آموزش یک عامل تعیین کننده بسیار مهم برای موفقیت برنامه است که در کشورهای دیگر - مانند کشورهای اروپای شرقی و چین - هم اجرا شده است.

بر اساس یک تحقیق تکمیلی، از حدود صد کارگر بازآموزی شده در منطقه کامیلا در بنگلادش حدود ده تا بیست درصد کارگران آموزش دیده با استفاده از مهارت‌های فراگرفته، به صورت خود اشتغالی مشغول به کار شدند. از میان افرادی که خود دست به کار تأسیس کارگاه شدند سی و یک درصد به مرغداری، سیزده درصد به باغداری و درخت کاری، یازده درصد به پرورش گل و گیاه، هفت درصد به صنایع دستی کف و سه تا چهار درصد به کار پرورش ماهی، صنایع دستی نی و شمع سازی و انواع مختلف حرفه‌های کوچک دیگر پرداختند. متوسط درآمد ماهانه این مشاغل طبق گزارش‌های تحقیقی بین پانصد تا دو هزار تاکا (ده تا چهل دلار) بوده است که بسیار کمتر از درآمد آنها در کارخانه‌های کف بافی است.

برای تضمین بهره‌برداری درست و مناسب از مهارت‌های کارآفرینی فراگرفته شده در برنامه آموزشی، بیشتر کارشناسان حمایت‌های اعتباری کم هزینه را به عنوان بخش ضروری این طرح یادآوری کرده‌اند. یک پیشنهاد منطقی در این زمینه، ایجاد ارتباط با ام.اف.آی.ها برای اجرای موفق برنامه‌های اعتباری ویژه پیشنهادی می باشد. نتیجه اینکه لازم است برای اجرای منظم و مستمر این برنامه آموزشی، نه فقط با هدف حمایت از برنامه خصوصی سازی بلکه برای تأمین نیازهای توسعه انسانی در یک اقتصاد پویا، چارچوب تشکیلاتی مشخصی در نظر گرفته شود.

4-4. زیرساخت بازآموزی کنونی و ظرفیت‌های آموزشی موجود در بنگلادش

نظام آموزش حرفه‌ای عمومی موجود در بنگلادش به وسیله دو سازمان دولتی اداره می‌شود: (1) اداره اشتغال و آموزش نیروی انسانی، زیر نظر وزارت امور کار و اشتغال و (2) اداره کل آموزش فنی زیر نظر وزارت آموزش و پرورش. اداره اشتغال و آموزش نیروی انسانی یازده مرکز آموزش فنی را اداره می‌کند که در سطح گسترده در سراسر کشور و از جمله در تمام مراکز عمده صنعتی پراکنده هستند و تسهیلات آموزشی را در دوازده حرفه ارائه می‌کنند.

1. جزئیات این عوامل و مسائل دیگر مربوط به طراحی و اجرای موفق این برنامه‌های آموزشی در سازمان بین المللی کار (1999) موجود است.

پنجاه و چهار مؤسسه آموزش فنی و حرفه‌ای که در ستادهای مرکزی و اصلی قرار دارند، دوره‌های آموزشی را در هشت حرفه گوناگون برگزار می‌نمایند. ظرفیت آموزشی دو مرکز آموزش فنی و مؤسسات آموزش حرفه‌ای بیش از ده هزار و شصت و دو کارگر برآورد شده است. همچنین معلوم شده است که مراکز آموزش فنی آمادگی دارند برنامه‌های آموزشی را برای کارگران اخراجی در زمینه حرفه‌هایی که در آنها تخصص دارند، ترتیب دهند. مراکز آموزش فنی می‌توانند برای ارائه دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار گیرند اما برای به روز کردن و نوسازی تأسیسات و امکانات خود، تأمین هزینه‌های اضافی و تأمین حمایت مادی برای کارگران اخراجی به کمک مالی احتیاج دارند.

در میان دیگر تسهیلات آموزشی دولتی، اداره کل آموزش جوانان، زیر نظر وزارت جوانان و تربیت بدنی، علاوه بر برنامه‌های آموزشی برای جوانان بیکار، برنامه‌های اعتباری خود را که توسط مؤسسات خیریه و با هدف مبارزه با فقر، تأمین مالی می‌شود، اجرا می‌کند.

شرکت صنایع کوچک و روستایی بنگلادش، که نهاد دولتی مسئول توسعه و تقویت صنایع کوچک و روستایی در کشور است، مهارت‌های کارآفرینی و دوره‌های آموزشی ایجاد مهارت برای مدیران، صنعت‌گران، پیشه‌وران، کارگران ماهر و غیرماهر، مسئولان بانک‌ها و کارآفرینان بالقوه را از طریق تأسیس مراکز و مؤسسات آموزش صنایع کوچک ارائه می‌نماید. این شرکت ارائه‌کننده تمام دوره‌های پرورش مهارت را در هشت حرفه گوناگون و در چهارده مکان مختلف خارج از شهر داکا است. مرکز آموزش فنی مانند مؤسسه آموزش صنایع کوچک که دارای ظرفیت آموزشی سالانه پنج هزار کارگر است، در نظر دارد برنامه‌های آموزش کارگران اخراجی را با شهریه آموزشی اندک چهارصد تا یک هزار تکا در ماه برای هر کارگر راه‌اندازی کند.

اداره کل امور زنان زیر نظر وزارت امور زنان، اداره کل صنایع بافندگی زیر نظر وزارت صنایع نساجی و بافندگی و مؤسسه مدیریت بنگلادش زیر نظر وزارت صنایع از دیگر مؤسسات عمده آموزش عمومی هستند که انواع مختلف آموزش‌ها را در مکان‌های مختلف در داخل و خارج از شهر داکا ارائه می‌کنند.

افزون بر این، سازمان‌های بخش خصوصی و غیردولتی نیز نقش مهمی در ارائه تسهیلات آموزش حرفه‌ای بر عهده دارند. بر اساس برآوردهای سازمان بین‌المللی کار (1999)، هم‌اکنون یکصد و بیست و شش مؤسسه خصوصی، یکصد و سی و سه سازمان غیردولتی و هشت مؤسسه خودیاری، دوره‌های آموزش حرفه‌ای را در زمینه مشاغل مهندسی و غیرمهندسی در دوره‌های زمانی مختلف اجرا می‌کنند. به این ترتیب، بسته به نیازهای مختلف آموزشی (آموزش پیش از استخدام، آموزش تبدیلی و آموزش خوداشتغالی و اشتغال روزمزد و مانند آن)، تسهیلات آموزشی و ظرفیت‌های مؤسسات آموزشی کنونی اعم از خصوصی و دولتی می‌تواند به صورتی ثمربخش

برای بازآموزی کارگران اخراجی به کار گرفته شود.

5-4. برنامه‌های آینده شبکه تأمین اجتماعی برای کارگران اخراجی

وزارت کار دولت بنگلادش، صندوق ویژه کارگران را با تخصیص یکصد و پنجاه میلیون تاکا (حدود سه میلیون دلار آمریکا) برای بازآموزی و استخدام مجدد کارگران اخراجی در بنگلادش تشکیل داده است. این مبلغ در بودجه ملی سال 1999/1998 مشخص شده و در حال حاضر برای تصویب نهایی در وزارت دارایی تحت بررسی است.

بر اساس داده‌های مربوط به هزینه کنونی آموزش در بخش‌های دولتی و خصوصی (برای یک دوره شش ماهه)، سرانه هزینه آموزش ده هزار تاکا (دویست دلار آمریکا) برآورد شده است. به علاوه، هزینه‌ای حدود پنج هزار تاکا (یکصد دلار آمریکا) نیز برای هر کارگر به منظور تأمین هزینه‌های دیگر خدمات حمایتی (ثبت نام، هدایت شغلی و حرفه‌ای، کاریابی و حمایت اعتباری، کمک فنی و غیره) اضافه می‌شود. در مجموع، هزینه بازآموزی و استخدام مجدد برای هر کارگر پانزده هزار تاکا (سیصد دلار آمریکا) برآورد شده است. به این ترتیب، تخصیص یکصد و پنجاه میلیون تاکا توسط دولت برای تأمین هزینه‌های حدود پانزده هزار کارگر در سال، برای چند سال کافی خواهد بود. به علاوه، چنانچه فرض کنیم تمام کارگران اخراجی به یک دوره آموزشی بسیار کوتاه‌تر از شش ماه احتیاج دارند و خیلی از آنها نیاز چندانی به مشاوره نخواهند داشت، می‌توان نیازهای بازآموزی و استخدام مجدد را برای ده تا بیست هزار کارگر تأمین کرد. با توجه به نرخ اخراج و تعدیل نیرو در چند سال گذشته و نرخ احتمالی تعدیل نیروی کار در آینده، ارائه آموزش، سالانه برای حدود چهار هزار کارگر امکان‌پذیر به نظر می‌رسد. با این حال اگر آهنگ خصوصی‌سازی تا حدی قابل توجه سرعت بگیرد و تعداد کارآموزان به حدود نود هزار کارگر در دو تا سه سال آینده برسد، برنامه‌های آموزشی باید در سطح وسیعی گسترش یابند. حتی در آن صورت هم مجموع هزینه بازآموزی کارگران اخراجی بسیار کم و در مقایسه با یارانه‌هایی که به شرکت‌های دولتی زیان ده پرداخت می‌شود بسیار اندک است و پیامدهای منفی از دست دادن شغل را نیز تعدیل می‌کند. با این حال، این موضوع باید به دقت بررسی شود.

برای جلوگیری از ساختار سخت مقرراتی و اداری بخش دولتی، و تضمین انعطاف‌پذیری در اجرای عملیات، پیشنهاد شده است که صندوق ویژه کارگران، یک ساختار سه‌جانبه متشکل از نمایندگان دولت، اتحادیه‌های کارگری و اتحادیه کارفرمایان داشته باشد. این ساختار ارتباط بین کارفرمایان و کارگران اخراجی را تضمین می‌کند. تأسیس یک سازمان جداگانه برای پذیرش مسئولیت اجرای عملیات صندوق ویژه کارگران اقدام مطلوبی است، اما ممکن است پرهزینه باشد. از این رو، با توجه به محدود بودن بودجه‌های موجود، یک سازمان دولتی در داخل وزارت کار می‌تواند مسئولیت اداره آن را از طریق هیئت مدیره‌ای به ریاست وزیر

وزارتخانه مزبور که سایر اعضای آن را نمایندگان دیگر سازمان‌های دولتی ذیربط، اتحادیه‌های کارگری، اتحادیه‌های کارفرمایان، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی تشکیل می‌دهند، بر عهده گیرد.

با این حال برای موفقیت اجرای برنامه بازآموزی و استخدام مجدد، اجرای سیاست‌های فعال حمایتی با هدف تسهیل استخدام کارگران اخراجی و کمک به آنها در یافتن مشاغل جدید ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا، پیشنهاد‌های سازمان بین‌المللی کار برای ارائه طرح «خدمات تعدیل صنعتی» و ایجاد «مراکز کاریابی» و مانند آن، به عنوان راهبردهایی برای استخدام مجدد کارگران بیکار شده کاملاً مؤثر و مفید خواهد بود.¹

نهایتاً اینکه، بازآموزی به عنوان یکی از اقدامات تأمین اجتماعی برای حمایت از منافع کارگران بیکار شده، بی‌تردید ضروری است، اما کافی نیست. در همین حال، باید به جنبه‌های مختلف تقاضای بازار کار، همچون ظرفیت جذب نیروی کار توجه کرد. همراه با اجرای سیاست‌های مناسب در سطح اقتصاد کلان برای دستیابی به میزان رشد بالاتر اقتصادی (دست کم سالانه در حدود شش تا هفت درصد)، دولت بنگلادش باید رشد بخش‌های صنعتی پویا و بالقوه پویا را در صنایع کوچک داخلی و صادراتی (پوشاک، تولیدات کوچک محصولات کفنی، فرآورده‌های چرمی، مواد غذایی، نرم‌افزار، الکترونیک، کالاهای مهندسی سبک، پرورش دام و فرآورده‌های شیری، صنایع دستی و ...) تشویق کند. چنین طرحی باید با تدوین سیاست‌ها و راهبردهای مناسب و بر اساس اقدامات انگیزشی مادی و غیرمادی برای تضمین رشد اشتغال پرور اجرا شود.²

5. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بر اساس واقعیت‌های کنونی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی، خصوصی‌سازی سریع یک ضرورت گریزناپذیر برای بنگلادش است. با وجود خصوصی‌سازی‌های پی در پی هنوز حدود دویست و بیست شرکت همچنان در بخش دولتی فعالیت می‌کنند که هر سال بار مالی سنگینی به ارزش پانصد میلیون دلار آمریکا را در قالب زیان‌های مادی به کشور با منابع ضعیف تحمیل می‌نمایند و آثار منفی زیادی برای تمام بخش‌های صنعت از نظر کاهش عملکرد اقتصادی

1. طرح خدمات تعدیل صنعتی، انگیزه‌های مالی برای کسب و کارهای تجاری، سازمان‌ها، کمیته‌ها و گروه‌های بخشی فراهم می‌کند تا به کارگران و کارفرمایان کمک نماید مشترکاً با چالش‌های موجود در خصوص تعدیل در تغییرات صنعتی مواجه شوند. تمرکز این طرح توسعه اقدامات پیشگیری‌کننده از طریق مشاوره و مشورت مشترک بین مدیریت و کارکنان است به گونه‌ای که به شرایط پیش از آنکه مشکل‌زا شوند، پرداخته شود. مفهوم مراکز کارایی هم عبارت است از تأسیس یک نهاد جداگانه‌ای که درست شبیه دفتر خدمات اشتغال عمل می‌کند تا به آموزش و به کارگماردن نیروهای مازاد به وسیله ارائه خدمات اساسی به آنها کمک نماید و قراردادهای کاری برای ایجاد فرصت‌های شغلی تنظیم می‌نماید.

2. برای ملاحظه جزئیات در مورد سیاست‌ها و راهبردهای مورد نیاز برای تشویق رشد و گسترش صنایع کاربر می‌توان به سازمان بین‌المللی کار (1999) مراجعه کرد.

به دنبال دارند. مشکل اقتصاد و جامعه به وسیله بخش‌های مختلف جامعه به‌خوبی درک شده و حمایت سیاسی از خصوصی سازی، در بنگلادش در حال حاضر بسیار قوی‌تر از هر زمان دیگر است. برای تسریع جریان خصوصی سازی، دولت بنگلادش تمام تلاش خود را با تشکیل هیئت خصوصی سازی و اعلام سیاست جدی خصوصی سازی، معطوف به این برنامه کرده است. اما با وجود اینکه دولت در اجرای فرآیند واگذاری واحدهای دولتی پیشگام بوده، دستاورد کلی اجرای برنامه، چندان چشمگیر نبوده است. بر اساس تحقیقی درباره تجربه خصوصی سازی کنونی، معلوم شده است که آهنگ خصوصی سازی، نه تنها کند شده بلکه به حالت توقف در آمده است. در سه سال گذشته، تنها سه تا چهار کارخانه کوچک (ریخ سازی، سردخانه و کارخانه‌های بسته‌بندی حبوبات) که دارای درآمد فروش به ارزش دو میلیون دلار بوده‌اند، خصوصی شده‌اند. برای تقویت فرآیند خصوصی سازی، اکثر کارشناسان معتقدند که باید شرکت‌های دولتی دست کم به سه دسته تقسیم شوند: (1) شرکت‌هایی که بدهی‌های سنگین و درازمدت دارند و در حال حاضر از نظر اقتصادی نگهداری آنها به صرفه نیست، باید به کلی منحل شوند تا از تحمیل زیان و خسارت بیشتر جلوگیری شود؛ (2) شرکت‌هایی که سودآورند و در حال رشد و گسترش هستند، باید به مزایده گذاشته شوند؛ و (3) شرکت‌هایی که می‌توانند سودآور شوند، باید با تقویت کارایی مدیریتی و عملکردی، تجدید ساختار شده و سپس به مزایده گذاشته شوند.

محدودیت‌ها و مشکلات متعدد مانند عدم شفافیت سیاست خصوصی سازی و راهبردی که مورد قبول گروه‌های مختلف اجتماعی باشد، نبود عزم سیاسی لازم و چارچوب تشکیلاتی کارآمد، نبود پشتوانه قانونی کافی، وجود ضوابط و دخالت‌های پیچیده اجرایی، شفاف نبودن ضوابط، مخالفت اتحادیه‌های تجاری و کارگری، وضعیت نامساعد نظارتی و قانونی و نبود خریداران علاقمند و مانند آن، به عنوان مهم‌ترین تنگناها و موانع پیشرفت خصوصی سازی در بنگلادش شناخته شده‌اند. نخستین مسئله این است که زمینه‌ای فراهم شود تا جریان خصوصی سازی بتواند شاهد اصلاحات مهم و تجدید ساختارهای اساسی سازمان‌ها از نظر سیاست گذاری و تشکیلاتی باشد تا این جریان بتواند با جهت‌گیری بهتر و حرکت سریع‌تر ادامه یابد. برای این منظور باید اختیارات بیشتری به هیئت خصوصی سازی اعطا شود و اصلاحاتی در چارچوب قوانین صورت گیرد.

نکته مهم‌تر اینکه خصوصی سازی یک امر سیاسی نیز هست و تنها یک موضوع اقتصادی محض نیست. بنابر این، برای تحقق پیشرفت مطلوب، آنچه در بنگلادش ضروری است، عزم و ابتکار و پابندی سیاسی است. بعضی از طرف‌های ذیربط که با آنها مصاحبه شده، معتقدند که لازم است ناباوری و عدم اعتماد خریداران بالقوه برطرف شود و بهتر این است که ابتدا خصوصی سازی انجام شود و سپس به تجدید ساختار شرکت‌های دولتی اقدام گردد. پیشنهاد

دیگری که مطرح شده، این است که فرمان مصوب 1972 ریاست جمهوری برای ملی سازی صنایع هر چه سریع تر اصلاح شود تا اعتماد خریداران بالقوه بخش خصوصی افزایش یابد. شواهد موجود درباره پیامدهای واگذاری واحدهای دولتی نشان می دهند که عملکرد اقتصادی واحدهای خصوصی شده، پس از واگذاری در بهترین حالت، متفاوت بوده و نمونه های متفاوتی از عملکرد خوب و کارکرد بد در آنها وجود دارد. با این حال، خصوصی سازی به تنهایی پیشرفت یک شبه در کارایی اقتصادی واحدهای خصوصی شده را - به ویژه چنانچه واحدها زیان ده باشند و یک محیط عمومی مساعد اقتصاد کلان نیز برای رشد بخش خصوصی وجود نداشته باشد - تضمین نمی کند. به علاوه، فرآیند خصوصی سازی بدون هزینه نیست و باید حدود مشخصی از آن را انتظار داشت.

در مورد مسائل کارگری، به طور میانگین پس از خصوصی سازی بیست تا بیست و پنج درصد تعدیل نیرو صورت گرفته که بیشتر با هدف کاستن از شمار نیروی انسانی مازاد و افزایش بهره وری بوده است. تعطیلی واحدهای خصوصی شده مشکل بیکاری را تشدید کرده و پیامدهای منفی شدیدی برای وضعیت رفاهی کارگران داشته است. اما دولت بنگلادش در حد امکان سعی کرده با پرداخت حقوق بیکاری و بازآموزی کارگران اخراجی از منافع آنان حمایت کند. از جمله نشانه های اراده دولت بنگلادش در حمایت از منافع کارگران، تشکیل صندوق ویژه کارگران برای اجرای طرح های موفقیت آمیز تعدیل نیرو و استخدام مجدد بوده است و چنانچه این طرح به طور مؤثر و صحیح اجرا شود گام بلندی در حفظ منافع و رفاه کارگران برداشته شده است و حمایت لازم برای پیشرفت مطلوب جریان خصوصی سازی فراهم خواهد شد.

دولت علاوه بر اقدامات شبکه تأمین اجتماعی، لازم است پیش از اجرای طرح های خصوصی سازی در مقیاس کلان، طرح هایی برای ارتقای آگاهی عمومی پایه ریزی نماید. هدف اصلی این گونه طرح ها، جلب موافقت و اعتماد احزاب سیاسی مخالف و نمایندگان کارفرمایان و جامعه مدنی، و تشویق کارگران و جلب اعتماد آنها به پیامدهای مثبت خصوصی سازی در بلندمدت و برطرف کردن نگرانی ها و عدم اعتماد آنهاست. کارگران باید متقاعد شوند که کاهش تعداد مشاغل و میزان دستمزدها، برای پس انداز منابع مالی و ایجاد مشاغل بسیار بیشتر، در آینده ضروری است. برای جلب حمایت و اطمینان کارگران، منافع پیش بینی شده و اقدامات شبکه تأمین اجتماعی که برای آینده طراحی شده است، باید روشن و واضح به اطلاع کارگران رسانده شود.

پیوست 1

جدول الف 1- اندازه و اهمیت شرکت‌های دولتی در بنگلادش، 1997-1998 (برحسب میلیون تاکا)

شرکت‌ها	تعداد شرکتها	دارایی‌های ثابت	فروش	تعداد کارکنان
تولیدی/ صنعتی	۱۲۱	۸۷۱۱۴	۱۹۹۴۰	۱۴۹۷۲۴
برق، گاز و آب	۱۳	۱۴۵۴۲۵	۳۷۶۶۵	۳۹۱۵۸
حمل و نقل و ارتباطات	۸	۲۵۴۳۴	۱۸۵۸۰	۲۶۲۳۴
تجاری/ بازرگانی	۱۰	۳۷۷۳	۵۰۳۹۴	۳۹۹۶
کشاورزی و شیلات	۱۸	۹۹۸	۴۷۲	۲۷۰۵
بخش ساختمانی	۴	۸۲۲۰	۲۷۷	۱۲۹۴
خدماتی/ متفرقه	۴۴	۳۱۸۷۱	۷۸۳۶	۱۶۷۲۰
جمع کل	۲۱۸	۳۰۲۸۳۵	۱۳۵۱۶۴	۲۳۹۸۳۱

منبع: دفتر نظارتی وزارت دارایی

جدول الف 2- انواع واحدهای صنعتی خصوصی‌شده در سال‌های 1972 تا 1996

تعداد صنایع خصوصی‌شده در دوره‌های مختلف					نوع صنعت
جمع	۱۹۹۱-۱۹۹۶	۱۹۸۱-۱۹۸۶	۱۹۷۵-۱۹۸۱	۱۹۷۲-۱۹۷۵	
۴۹	—	8	21	۲۰	کارخانه‌های برنج و ارد
۳۸	—	12	21	۵	روغن نباتی
۸	—	3	5	—	محصولات غذایی
۱۲	—	5	7	—	تاسیسات سردخانه‌ای
۱	۱	—	—	—	شکر و مواد غذایی
۶۵	۶	۲۷	۲۱	۱۱	بافندگی
۴۴	—	۳۵	۹	—	محصولات کنف
۱۲	—	—	۹	۳	محصولات چوبی
۱۷	—	۱	۱۶	—	محصولات کائوچویی و لاستیکی
۳۰	—	۵	۲۵	—	صنایع چرم و پوست
۸	۴	—	—	۴	مواد شیمیایی
۱۹	—	۱۲	۷	—	شوینده‌ها و مواد شیمیایی
۴	—	۱	۳	—	شیشه و عینک
۱۷	—	۲	۷	۸	صنایع کاغذ و چاپ
۳۲	۲	۱۰	۸	۱۲	صنایع مهندسی و فولاد
۳۷	—	۵	۲۵	۷	کارخانجات تولید فلزات
۴	—	۱	۳	—	فیلم
۳	—	۱	۲	—	هتل‌ها
۹	—	۶	۳	—	تجاری
۲۰۱	—	۸۸	۶۳	۵۰	متفرقه
۶۱۰	۱۳ (۲/۱)	۲۲۲ (۳۶/۳)	۲۵۵ (۴۱/۸)	۱۲۰ (۱۹/۶)	جمع

منبع: برگرفته از سازمان بین‌المللی کار (۱۹۹۹).

پیوست 2

لیست سهامداران مصاحبه شده

Ahmed, Dr. Chowdhury Saleh Director General Monitoring Cell (Finance Division) Ministry of Finance Government of Bangladesh	Rahman, Mr. Gazi Mahbubur In-Charge Jute Sector Adjustment Credit Ministry of Jute Government of Bangladesh Adamjee Court
Alam, Dr. Khurshid World Bank, Dhaka	Rabnbi, Mr. Reza-e Joint Secretary Ministry of Labour Government of Bangladesh
Ferdousi, Mr. Shawkat Ali Associate Professor IBA, Dhaka University	Rao, Dr. Narahari Senior Economist Asian Development Bank
Haque, Dr. Shamsul Professor Institute of Business Administration IBA, Dhaka University	Quashem, A President, Bangladesh Employees Association (BEA), Dhaka
Hossain, Mr. Md. Shawkat Deputy Secretary, Ministry of Labour Government of Bangladesh	Zafarullah, Kazi Chairman (State Minister) Privatization Board Government of Bangladesh
Jafar, Mr. Shah Md. Abu President, National Workers Federation	Zakaria, S. M. Member, Privatization Board Government of Bangladesh
Khan, Mr. Md. Nazrul Islam General Secretaqry, Jatioytabadi Sramik Dal	
Rahman, Mr. M. KH. President, Dhaka Chamber of Commerceand Industry (DCCI)	

پیوست 3

فهرست کسب و کارهای تجاری که در آنها بازآموزی کارگران ارائه شده است.

اسامی برنامه های آموزشی ارائه شده:

21- پرورش گل و گیاهان خوشبو	1- توسعه باغداری یکپارچه
22- پرورش ماهی	2- صنایع دستی نی سازی و حصیر
23- پرورش طیور	3- مدیریت یکپارچه آفت
24- توسعه باغداری و پرورش گل	4- تعمیر واگن ریکشاو
25- کارور ماشین آلات کشاورزی	5- پنیر
26- مکانیک عمومی	6- دوزندگی
27- بنایی روستایی	7- مکانیک دهکده
28- کارور آبیاری و پمپ	8- تعمیرکار رادیو و تلویزیون
29- صحافی	9- نجاری
30- کشت قارچ	10- لوله کشی
31- کشت نی و خیزران	11- جوشکاری
32- پرورش ماهی	12- تولید یکپارچه دانه
33- گاوهای شیرده	13- چاپ ساده
34- پرورش گاو گوسفند و بز	14- چاپ متحرک
35- رانندگی	15- کشتی سازی / سنگ کاری
	16- سیم کشی ساختمان
	17- مکانیک خودکار
	18- شمع سازی
	19- مدیریت تجاری
	20- صنایع دستی الیاف

فهرست منابع و مآخذ

- Ahmed Momtaz Uddin et.al. (۱۹۹۹): *Promotion of Private Investment for Industrial Development in Bangladesh: Implications for Public Administration Reform*, Report prepared for PARC, Dhaka.
- Akram, T. (۱۹۹۹): "Public Enterprise Inefficiency and the Road to Privatization in Bangladesh", mimeo, CPD, Dhaka.
- Akash, M.M. et.al. (۱۹۹۹): *Outcomes of Privatization: The Search for A Policy*, mimeo, CPD, Dhaka.
- Asian Development Bank (ADB), (۱۹۸۵): *Privatization – Policies, Methods and Procedures*, Manila, Philippines.
- Bhuyan, A. R. et. al. (۱۹۹۳): *Trade Regimes and Industrial Growth – A Case of Bangladesh*, ICED and Bureau of Economic Research, Dhaka University
- Dowlah, C. F. (۱۹۹۸): *Privatization Experience in Bangladesh*, ۱۹۹۱-۱۹۹۶, A study undertaken for the World Bank, Dhaka.
- Government of Bangladesh, Ministry of Planning, Planning Division (۱۹۷۸) First Five Year Plan (۱۹۷۳- ۱۹۷۸), Dhaka.
- Haque, S. (۱۹۹۹): *Privatization of SOEs in Bangladesh: A study on Recent Experiences*, Draft prepared for World Bank, Dhaka.
- International Labour Organization (ILO), (۱۹۹۹): *Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatization in Bangladesh*, ILO, Geneva.
- Liberman, W. I. (۱۹۹۳): "Privatization: The Theme of the ۱۹۹۰s" *Columbia Journal of World Business*, Vol. ۲۸, No.۱.
- Megginson W.L. (۱۹۹۸): "The Impact of Privatization" *Economic Report To-day*, No. ۱.
- Mondal, R. (۱۹۹۸): "Privatization – A Global Perspective" paper presented at RAPPORT Seminar on Privatization in Bangladesh, during ۱۹-۲۰ March.
- Mondal, W.I. (۱۹۹۷): "Privatization and the Growth of Entrepreneurship in Bangladesh", paper resented at the Seminar organized by the Centrte for Development Research Bangladesh CDRB), December, Dhaka.
- Privatization Board, (۱۹۹۸): *Privatization in Bangladesh*, April ۱۲, Dhaka.
- , (۱۹۹۶): *Privatization Policy*, September, Dhaka.
- Satter, Z. (۱۹۹۷): *Macroeconomic Impacts of Privatization Programme in Bangladesh*, an unpublished paper presented at the ADB Workshop in Dhaka, ۹ July.
- Sen Binayak (۱۹۹۷): *Whither Privatization : Results of an Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh*, mimeo, BIDS, Dhaka.
- Sobhan, R. (۱۹۸۵): "Disinvestment and Denationalization Profiled Performance", The Bangladesh Journal of Political Economy, Vol. ۶, No. ۲.
- Tanweer, A., (۱۹۹۸): *Problems of Privatization and Policy Options*, Working Paper, CPD, Dhaka, June.
- World Bank, (۱۹۹۳): *Bangladesh – Implementing Structural Reform*, Dhaka.
- , (۱۹۹۴): *Bangladesh –Privatization and Adjustment*, Dhaka.



خصوصی سازی در هند^۱

خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در اقتصادهای در حال توسعه که آن را به عنوان راهبرد اصلی برنامه ریزی در جهت توسعه اجتماعی اقتصادی انتخاب کرده بودند، بحث و اختلاف نظر گسترده‌ای را برانگیخته است. در برنامه‌های پنج‌ساله، دولت هند خود مسئولیت مستقیم سرمایه گذاری در فعالیتهای اقتصادی اصلی و راهبردی و نیز کنترل و هدایت بخش خصوصی از طریق شبکه‌ای از مؤسسات تنظیمی و نظارتی را بر عهده گرفت. بعد از پیگیری توسعه مورد نظر به مدت حدود نیم قرن، کار به مرحله‌ای رسید که در آن پرسش‌هایی در مورد مناسبت و ضرورت ادامه راهبرد توسعه طراحی شده پیش آمد. اکنون این بحث مطرح است که زمان «پایان تمام مداخلات مستقیم و غیرمستقیم دولت در اقتصاد» فرا رسیده است. از این دیدگاه، دولت باید از جهات مختلف عقب بنشیند و کمترین فضای ممکن را برای خود انتخاب کند. نیروهای بازار به جای تصمیمات دلخواهانه دیوان‌سالاران و سیاستمداران باید تمام تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را خود انجام دهند. دیدگاه مقابل می‌گوید که چون اقتصاد هند با نابرابری شدید درآمدها، ثروت و مصرف روبه‌رو می‌باشد تصمیمات اقتصادی کلان را نمی‌توان به نظام بازار واگذار کرد. اقتصادهای جهان سوم از محدودیت‌های متعدد اجتماعی و اقتصادی رنج می‌برند و دولت مسئولیت دارد از موضع فرمان‌دهنده عمل کند و بالاترین سطوح رفاه اجتماعی اقتصادی را برای بیشترین تعداد جمعیت فراهم سازد.

1. مفهوم

خصوصی سازی در مفهوم گسترده آن به روش‌های کاهش نقش دولت، واگذاری نقش بیشتر به بخش خصوصی و پیروی از منطق بازار در تمام تصمیمات اقتصادی اطلاق می‌شود. از این نقطه نظر فاصله‌گیری از سیاست حفظ برخی فعالیت‌های مشخص اقتصادی در دست دولت برای توسعه بیشتر توسط بخش دولتی (انحصارزدایی)، به کاهش جایگاه نسبی بخش دولتی و واگذاری نقش بیشتر به بخش خصوصی اشاره دارد. ورود بنگاه‌های جدید بخش خصوصی می‌تواند در وضعیتی که بخش دولتی از انحصار برخوردار بوده است، رقابت را برانگیزد. بنگاه‌های دولتی موجود مجبور خواهند شد حالت تجاری بگیرند و به ضوابط و نیروهای بازار واکنش نشان دهند.

1. این مقاله توسط پروفیسور ا.س. کی. گوپال به نمایندگی از طرف موسسه مطالعات توسعه صنعتی دهلی نوارانه گردید.

فرآیند انحصارزدایی گاهی در چارچوب امر خصوصی سازی به عنوان یک فعالیت موازی و مکمل توصیف شده است. علاوه بر این خصوصی سازی نیز هنگامی نمود پیدا می کند که دولت ها تصمیم به کاهش تعهدات خود در زمینه تنظیم و هدایت رفتار بازیگران خصوصی در اقتصاد بگیرند. هدف از پیگیری سیاست های حذف مقررات زاید این است که سیستم تنظیمی محدودکننده اهمیت کمتری پیدا کند. در هند، حذف مقررات زاید به معنی حذف یا تعدیل قوانینی همچون قانون (توسعه و تنظیم) صنایع مصوب 1951، قانون انحصارات و مقررات تجاری مصوب 1969، قانون تجارت خارجی مصوب 1973 و مقررات کنترل امور سرمایه ای و بازرسی فنی توسط دبیرخانه عمومی توسعه فنی است.

اما خصوصی سازی، اغلب با انتقال بنگاه های بخش دولتی به بخش خصوصی و ارائه مالکیت و مدیریت به مالکان و مدیران این بخش همراه است. فرآیند خصوصی سازی برای بنگاه های دولتی می تواند شامل مراحل باشد؛ از جمله کاهش سهم دولت در سرمایه واحدها، پذیرش روش هایی همچون اجاره دهی و واگذاری مدیریت، قراردادی کردن برخی فعالیت ها و امور خاص، کاهش حجم کارکنان سازمان و ایجاد تغییر در فرآیند تصمیم گیری حتی بدون تغییر در مالکیت به طوری که تصمیمات شرکت بر مبنای روند بازار و اصول تجاری اتخاذ شود و نه اهداف مبهم اجتماعی.

خصوصی سازی در هند در چند مرحله مانند حذف مقررات زاید، انحصارزدایی، خصوصی سازی و فروش سهام انجام گرفته است. این مراحل در بخش های بعدی مورد بحث قرار خواهند گرفت.

1-1. حذف مقررات زاید

در سیستم برنامه ریزی هند، سرمایه گذاری های بخش دولتی از محل بودجه دولت تأمین شده و هیچ محدودیت اجرایی برای صنایع محلی، روستایی و صنایع کوچک وجود ندارد. ولی بیشتر پیشنهاد های سرمایه گذاری بزرگ توسط بخش خصوصی باید به تأیید نهادهای تنظیمی و نظارتی مختلف و متعدد می رسید. بیشترین تأکید نیز بر مرحله اعطای مجوز فعالیت صنعتی بود. بر اساس قانون صنایع (توسعه و تنظیم) مصوب 1951، پیشنهاد های سرمایه گذاری جدید باید از دیدگاه اولویت ملی، مکانی، تقاضا برای منابع ملی کمیاب و از نظر تمرکز نیروی اقتصادی ناشی از انحصار مالی و کالایی بررسی می شدند. کمیته ماهالانویس اولین نهاد رسمی بود که اعلام کرد بر خلاف اصول سیاست دولت در قانون اساسی هند، نظام اقتصادی کشور به طور کلی فقط برای شمار اندکی از مردم جامعه سودمند بوده است و نمونه هایی از تمرکز روز افزون در اقتصاد وجود

دارد.^۱ در این وضعیت گزارش‌های کمیسیون بررسی انحصارات و کمیته بررسی سیاست صدور مجوزهای صنعتی، یک مبنای تجربی گسترده را برای شناخت تحولات و روندها فراهم کردند. در این دو گزارش، ضعف‌های سازوکار تنظیمی و نظارتی هند که در نتیجه آن، منافع تعداد اندکی از مؤسسات پرنفوذ به سرعت گسترش یافته بود، آشکار شد.^۲ عملیات سیستم تنظیمی و نظارتی مورد بازنگری ادواری قرار گرفت و کمیته‌های کارشناسی نیز معتقد بوده‌اند در اواخر دهه شصت و اوایل دهه هفتاد کوشش‌هایی در جهت تقویت نظام تنظیمی و نظارتی به عمل آمد. قانون انحصارات و مقررات تجاری در سال ۱۹۶۹ به تصویب رسید. تغییرات اساسی در سیاست‌گذاری صنعتی نیز در سال ۱۹۷۰ با هدف محدود کردن زمینه‌های گشایش مراکز بزرگ انحصاری و شرکت‌های وابسته خارجی تصویب شد. لایحه مقررات ارزی مصوب ۱۹۷۳ سعی داشت سهم مالکیت خارجی در شرکت‌های هند را در حد چهل درصد محدود کند.^۳

اما عملیات قانون انحصارات و مقررات تجاری نیز خود دچار ضعف‌های عمده‌ای بود. معیارهای ناکافی برای تعیین ترکیب مؤسسات بزرگ تجاری به این امر منجر می‌شد که بسیاری از اتحادیه‌های تجاری دارای ارتباط نزدیک با یکدیگر، خارج از حوزه این قانون قرار بگیرند. دولت کمیسیون تغییر در سیاست‌گذاری صنعتی را از ایفای یک نقش مؤثر از طریق حفظ اختیار ارجاع و گسترش تدریجی حوزه فعالیت صنعتی به مراکز بزرگ، بازداشت.^۴ لایحه مقررات ارزی هم سرانجامی مشابه پیدا کرد. در این قانون، حداکثر سهم مالکیت خارجی در هر شرکت در حدود چهل درصد تعیین شد و در عمل معلوم شد که به دو دلیل قانون نابجایی بوده است؛ نخست، سود سهام فقط بخش کوچکی از مجموع موجودی ارزی شرکت‌های خارجی را تشکیل می‌داد؛ و دوم، در فرآیند کاهش سهم سرمایه‌ای، حجم هنگامی از سهم مالکیت خارجی به جای کاهش تا حد قابل توجهی افزایش می‌یافت و شرکت‌های خارجی با دسترسی آزاد به پروانه فعالیت که به شرکت‌های خارج از موضوع قانون مقررات ارزی واگذار می‌شد، با سرعت بیشتری گسترش می‌یافتند. برنامه «هندی‌سازی» نیز شکست خورد زیرا شرکت‌های خارجی می‌توانستند بر شرکتهای وابسته هندی خود از طریق شیوه‌های غیر سهام سرمایه‌ای کنترل داشته باشند.^۵

۱. هند، کمیسیون برنامه‌ریزی، کمیته توزیع درآمد و سطوح زندگی: گزارش، ۱۹۶۴. (رئیس کمیسیون برنامه ریزی ماهاالانوبیس)

۲. مراجعه کنید به: هند، گزارش کمیسیون بررسی انحصارات، ۱۹۶۵ (رئیس: کی.سی. داسگوپتا) و هند، گزارش کمیته بررسی سیاست صدور مجوزهای صنعتی، ۱۹۶۹ (رئیس اس.دات)

۳. اما معافیتهایی هم برای کمپانی‌های با تکنولوژی بالا و برخی فعالیت‌های خاص مانند کشتیرانی، بانکداری و خطوط هوایی وجود داشت.

۴. مراجعه کنید به: اس.کی. گوپال، سیاست دولت و انحصار سرمایه؛ اتحادیه ناشران، دهلی، ۱۹۷۹.

۵. مراجعه کنید به: اس.کی. گوپال، اثر شرکتهای خارجی بر تراز پرداخت‌های هند، موسسه امور عمومی هند، دهلی، ۱۹۷۹. این تحقیق برای واحد مشترک UNCTC-ESCAP، بنکوک تهیه شد. علاوه بر این، این موضوع به لحاظ تجربی هم در سادپ چادهوری، لایحه مقررات ارزی: ظواهر و واقعیات، هفته نامه سیاستی و اقتصادی، ۲۱ آوریل ۱۹۷۹، صفحات ۷۳۴-۷۴۴ و هم در سادپ چادهوری، تامین مالی رشد شرکتهای بین المللی در هند بین سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۵، هفته نامه سیاستی و اقتصادی، ۱۸ آگوست ۱۹۷۹، صفحات ۳۵-۱۴۳۱ بررسی شد. برای بررسی دقیق‌تر در مورد شیوه‌های کنترل غیر سهام سرمایه‌ای توسط شرکتهای خارجی می‌توانید مراجعه کنید به: اس.کی. گوپال، نظم اقتصادی جدید و

در نتیجه اشکالات مفهومی و ساختاری قوانین و نیز پشتوانه ضعیف اجرایی و نبود اراده سیاسی، نظام تنظیمی و نظارتی هند نتوانست به اهداف مطلوب دست پیدا کند. آزادی عملی که بخش خصوصی بدان دست می زد همچنان با آنچه که در مقررات اعلام شده بود تفاوت بسیار داشت. برای مثال، بخش خصوصی بزرگ به محدودیت‌هایی که بر اساس قانون توسعه و تنظیم صنایع که برای ظرفیت تولید وضع شده بود، پایبند نبود. ظرفیت‌های تعیین شده و تولید واقعی ارتباط چندانی با ظرفیت‌های مجاز نداشتند.¹ اکثر سیاست‌های مربوط به بخش‌های کوچک بدون هیچ گونه واهمه از مجازات زیر پا گذاشته می‌شدند زیرا شرکت‌های بزرگ مالکیت مستقیم واحدهای کوچک را در اختیار داشتند و همیشه بیش از ظرفیت‌های مجاز برای اقلام واحدهای کوچک، تولید می‌کردند.² ضعیف بودن سازوکار مقررات در این نکته مشخص است که طی حدود چهار دهه از تصویب این قوانین، حتی یک مورد محکومیت به خاطر نقض مقررات مشاهده نشده است.

فرآیند حذف مقررات زاید از اواسط دهه هفتاد، پیرو پیشنهاد‌های کمیته‌های مختلفی که سیاست‌های تجاری و صنعتی شدن هند را با توجه به کارکرد ضعیف صادراتی کشور مورد بررسی قرار داده بودند، آغاز شد.³ به علاوه، بیانیه سیاست صنعتی مصوب 1980 افزایش خودبه‌خودی ظرفیت‌های مجاز و تنظیم مجدد ظرفیت‌های اضافی تعیین شده برخلاف قوانین موجود را امکان‌پذیر کرد.⁴ دهه هشتاد شاهد چند کمیته دیگر بود که حذف هرچه بیشتر مقررات زاید از بخش صنعتی را امکان‌پذیر ساختند.⁵ در سال‌های 1985 و 1986 کاهش عمده مقررات از طریق لغو مقررات اعطای مجوز افزایش ظرفیت تولید و گسترش فهرست صنایع مربوط به شرکت‌های

شرکت‌های بین‌المللی، در ICSSR و موسسه تحقیقات علوم انسانی در کشورهای در حال توسعه، نظم اقتصادی جدید بین‌المللی: مشکلات و چشم اندازها، 198.

1. مراجعه کنید به: اس. کی. گوپال و همکاران، عملکرد سیستم اعطای مجوز صنعتی، موسسه امور عمومی هند، دهلی 1983.
2. مراجعه کنید به: اس. کی. گوپال و همکاران، بخش صنایع کوچک و کسب و کارهای تجاری بزرگ، موسسه امور عمومی هند، دهلی، 1984.
3. از جمله: وزارت بازرگانی هند، گزارش کمیته در مورد صادرات مهندسی، 1974 (رئیس: ماتنوش سوندی)؛ وزارت بازرگانی هند، گزارش کمیته پیرامون سیاست‌ها و ضوابط صادرات و واردات، 1978 (رئیس: پی. سی. الکساندر)؛ وزارت صنعت هند، گزارش گروه تحقیق پیرامون مقررات و ضوابط صنعتی، 1978 (رئیس: جی. وی. راماکرشنا)؛ و وزارت بازرگانی هند، گزارش کمیته پیرامون راهبرد صادرات: دهه 1980، گزارش نهایی، 1980 (رئیس: پی. ال. تندون). کاهش مقررات اعطایی مجوز صنعتی شامل ایجاد تنوع در زمینه‌های تولید، تأیید مجدد ظرفیت‌ها بر اساس حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت کارخانه و ماشین‌آلات در نتیجه مدرنیزه شدن و جایگزینی تجهیزات، افزایش خودبه‌خودی در ظرفیت‌های مجاز و معافیت از اخذ پروانه صنعتی برای کارآفرینان سطح متوسط است.
4. برای شرح و ارزیابی تجربی تغییرات در سیاست اعطای پروانه صنعتی در اوایل دهه هشتاد، رجوع کنید به: اس. کی. گوپال، بررسی مقدماتی ظرفیت‌های صنعتی اضافی بخش دولتی هند (برخی نشانه‌ها از بیانیه سیاست صنعتی مصوب 23 ژوئیه 1980)، 1980؛ و اس. کی. گوپال، سیاست اعطای مجوز صنعتی جدید - ارزیابی تجربی، 1982. این هر دو مقاله از گروه تحقیقات تشکیلاتی مؤسسه امور عمومی هند، دهلی، می‌باشند.
5. در این میان می‌توان از این موارد نام برد: وزارت بازرگانی هند، کمیته مناطق آزاد تجاری و واحدهای صدورصد صادراتی، گزارش نهایی، 1982 (رئیس: پی. ال. تندون)؛ وزارت بازرگانی هند، گزارش کمیته پیرامون سیاست‌های تجاری، 1984 (رئیس: عابد حسین)؛ وزارت بازرگانی هند، گزارش کمیته پیرامون طرح و راهبرد پیش‌بینی شده برای صدور کالاهای مهندسی و صادراتی، 1984 (رئیس: د. و. کاپور)؛ و وزارت دارایی هند، گزارش کمیته برای بررسی اصول تغییر جهت از مقررات فیزیکی به مالی، 1985 (رئیس: ام. ناراسیمهام).

مشمول قانون انحصارات و مقررات تجاری و مقررات ارزی، معافیت شرکت‌های مشمول قانون مقررات تجاری از الزام به اخذ تأییدیه طبق قانون مذکور برای بیست و هفت صنعت با فن آوری بالا و سرمایه‌گذاری کلان عملی امکان‌پذیر شد. بر اساس قانون کنترل امور سرمایه‌ای مصوب 1947، حدود معافیت‌ها نیز افزایش یافت و منجر به آزادی و معافیت تعداد زیادی از شرکت‌ها از گرفتن تأییدیه طبق قانون فوق شد.

بیانیه سیاست صنعتی مصوب 1991 و دیگر مقررات اعلام شده در طول سال نشان‌دهنده شتاب‌گیری حرکت به سمت حذف مقررات زاید و ایجاد محدوده وسیع‌تر برای فعالیت بخش خصوصی هند و سرمایه‌گذاران خارجی بود. بر اساس این بیانیه سیستم دریافت پروانه صنعتی مطابق با قانون صنایع لغو شد و محدودیت‌های مربوط به مراکز بزرگ مطابق با قانون انحصارات و مقررات تجاری و سقف عمومی چهل درصد برای سهام سرمایه‌ای خارجی مندرج در قانون مقررات ارزی حذف شدند. این ترکیب سیاستی، شامل افزایش رقابت بیرونی از طریق پایین آوردن عوارض گمرکی و حذف یا تقلیل در محدودیت‌های مقداری بود. سپس این روند با حذف اداره کنترل تجارت و توسعه و لغو قانون کنترل امور سرمایه‌ای مصوب 1947 دنبال شد. بنابر این، فرآیند آزادسازی بخش خصوصی از مقررات و دادن امکان به این بخش برای پاسخگویی به نیروهای بازار تقریباً کامل شد. به عبارت روشن‌تر پاسخ دولت به کمبودهای مقرراتی، حذف کامل آنها بود. انتخاب سیاست جایگزین می‌توانست اجرای اصلاحات اداری و تجدید ساختار اصولی سیستم باشد، اما این هدف هنوز پیگیری نشده است.

2-1. انحصارزدایی

بیانیه سیاست صنعتی سال 1991 چند تصمیم مهم را درباره بخش دولتی اعلام کرد. زمینه‌هایی که طبق قانون برای بخش دولتی در نظر گرفته شده بود، ابتدا از هفده مورد به هشت مورد و سپس به چهار مورد کاهش یافت. این چهار مورد باقیمانده به تجهیزات دفاعی، انرژی اتمی و مواد مربوط به آن، و حمل و نقل ریلی مربوط می‌شدند (جدول 3-1). برنامه‌ب که در آن بخش دولتی قرار بود نقش عمده‌ای داشته باشد، به طور کامل با مشارکت بیشتر بخش خصوصی و تأمین زمینه رقابت برای بنگاه‌های بخش خصوصی به اجرا درآمد.^۱ البته پس از حذف برخی مقررات برای زمینه‌های اختصاص یافته به بخش دولتی، چند شرکت داخلی و خارجی مجوز ورود به بخش‌های انرژی و مخابرات را نیز به دست آوردند. چند شرکت خارجی معروف در این میان عبارت بودند از: شرکت انرون، کوگنتریکس، ترانس پاور، رولز رویس، پاورگن، بل، بریتیش تله کام، وست

۱. حذف مقررات زاید با تقویت پروژه‌های مشترک توسط بنگاه‌های خصوصی اصلی همراه بوده است. برای مثال، پروژه‌های مشترک بین شرکت نفت هند و موبیل و آی.بی.پی. و کالتکس در این مورد شایان ذکر است. شرکت نفت هند در صدد تأسیس یک پالایشگاه مشترک با شرکت نفت کویت است. همین‌طور شرکت نفت هندوستان و شرکت نفت بهارات در نظر دارند پروژه مشترکی را با شرکت نفت عمان شروع کنند.

آمریکا، دویچه تله کام، نیپون تلگراف و چند شرکت دیگر.^۱ همین طور در بخش مالی تغییراتی ایجاد شده است تا بانک‌های خصوصی جدید و شرکتهای سرمایه گذاری خصوصی بتوانند فعالیت کنند. بانک اعتبارات جهانی، بانک صنعتی، بانک تایمز و بانک پنجاب نمونه‌هایی از فعالیت بخش خصوصی در این زمینه می‌باشند. این سیاست جدید برای مؤسسات مالی بخش دولتی در جهت تأسیس بانک‌های تجاری مانند بانک آی.دی.بی.آی، بانک آی.سی.آی.سی.آی. و بانک یو.تی.آی. مفید بوده است. فعالیت های سرمایه گذاری که زمانی در انحصار بخش دولتی بود برای بخش خصوصی هم آزاد شده است و تاکنون چند شرکت سرمایه گذاری معروف خارجی مانند مورگان استانلی، جاردین فلمینگ، تمپلی تون و مریل لینچ وارد این بازار شده‌اند. بخش خصوصی برای ورود به عرصه بیمه هم تلاش می‌کند.

ورود بخش خصوصی به زمینه‌های در انحصار دولت، مشروط به ارائه درجه معینی از رقابت است. این امر در وهله اول می‌تواند به رفع کمبودهایی که مصرف کنندگان و کل جامعه از آن رنج می‌برند، کمک کند. برای مثال، خصوصی سازی خطوط اتوبوس رانی دهلی تا حد زیادی به نفع مردم بوده است. همین امر در مورد صنعت هواپیمایی صادق است. در بخش سیر و سفر نیز شاهد بهبود کیفیت خدمات بوده ایم. ورود بازیگران جهانی بخش بانکداری، ممکن است خدمات جدید و مناسبی برای مصرف کنندگان به وجود آورد. می‌توان پیش‌بینی کرد که خصوصی سازی توزیع برق می‌تواند قطع پی‌درپی برق را کاهش دهد و پروژه‌های جدید نیرو هم می‌تواند فاصله بین عرضه و تقاضا را کم کنند. با این حال، نتایج تعرفه‌ای خصوصی سازی هنوز مشخص نشده است. خصوصی سازی در بخش نیرو به برآوردن تقاضاهای صنعت هند کمک می‌کند و ممکن است به بهبود تولید و دیگر فعالیت‌هایی که احتیاج به عرضه پایدار نیروی برق دارند کمک کند. همین موضوع در دیگر زمینه‌های انحصاری دولت هم - که تقاضا در آنها خیلی بیشتر از عرضه بوده - یا زمینه‌هایی که در آنها پیشرفت‌های چشمگیر در تکنولوژی صورت گرفته، صادق است و بحث قدیمی انحصار طبیعی دیگر مصداق چندانی ندارد. یکی از اینها، بخش ارتباطات است.

۱. سؤال اینجاست که آیا بخش خصوصی هند به مرحله‌ای از رشد و توسعه رسیده است که بتواند مسئولیت‌ها را از بخش دولتی تحویل بگیرد؟ چنانچه، بخش خصوصی هند به چنین موقعیتی نرسیده باشد در آن صورت شرکت‌های خصوصی بزرگ خارجی جایگزین بخش دولتی خواهند شد. مشاهده شده است که آزاد کردن زمینه‌های تحت اختیار بخش دولتی، چند شرکت فراملی را به ورود به بخش‌های اقتصادی مهم تشویق کرده است. شرکت‌های فراملیتی به طور معمول منابع سرمایه گذاری هنگفت را در چارچوب طرح‌های بلندمدت به کار نمی‌برند. شرکت‌های فراملیتی که در جهان سوم به فعالیت مشغول هستند، همچنان برای تکنولوژی و امور فنی و نیز هدایت و راهمایی به شرکت‌های مادر وابسته هستند و در برابر نفوذ دولت‌های متبوع آسیب‌پذیر می‌باشند. تسلط بر بخش‌های مهم در نتیجه خصوصی سازی می‌تواند پیامدهای جانبی درازمدتی را در پی داشته باشد. نگاه کنید به: اس. کی. گوبال، اثر شرکتهای وابسته خارجی بر تر از پرداخت های هند، همان ماخذ.

جدول 3-1. تغییرات در سیاست انحصار به سمت بخش دولتی

طبق بخشنامه سیاست صنعتی، 1956	طبق بیانیه سیاست صنعتی، 1991
۱. اسلحه و مهمات و سایر اقلام مربوط به تجهیزات دفاعی.	۱. اسلحه و مهمات و سایر اقلام مربوط به تجهیزات دفاعی.
۲. انرژی اتمی.	۲. انرژی اتمی.
۳. آهن و فولاد.	۳. زغال سنگ و لیگنیت.
۴. صنایع سنگین آهن و فولاد.	۴. روغن های معدنی.
۵. کارخانه ها و ماشین آلات سنگین مورد نیاز برای تولید آهن و فولاد، استخراج معدن، تولید ماشین آلات و دیگر صنایع اساسی که به وسیله دولت مرکزی مشخص خواهند شد.	۵. حفاری معدن سنگ آهن، سنگ منگنز، سنگ کروم، گچ، گوگرد، طلا و الماس.
۶. کارخانه های بزرگ برق و توربین های بخار و هیدرولیکی بزرگ.	۶. حفاری معدن و پالایش مس، سرب، روی، قلع، مولیبدن و ولفرام.
۷. زغال سنگ و لیگنیت.	۷. مواد معدنی که در قانون (کنترل تولید و استفاده) انرژی اتمی مصوب ۱۹۵۳ مشخص شده اند.*
۸. روغن های معدنی.	۸. حمل و نقل ریلی.
۹. حفاری معدن سنگ آهن، سنگ منگنز، سنگ کروم، گچ، گوگرد، طلا و الماس.	
۱۰. حفاری معدن و پالایش مس، سرب، روی، قلع، مولیبدن و ولفرام.	
۱۱. مواد معدنی که در قانون (کنترل تولید و استفاده) انرژی اتمی مصوب ۱۹۵۳ مشخص شده اند.	
۱۲. هواپیمای جنگی.	
۱۳. حمل و نقل هوایی.	
۱۴. حمل و نقل ریلی.	
۱۵. کشتی سازی.	
۱۶. تلفن و کابل های تلفن، دستگاه های تلگراف و بی سیم (بجز دستگاه های گیرنده رادیویی).	
۱۷. تولید و توزیع نیروی برق.	

توجه: مواردی که در ستون سمت چپ آمده، دیگر در انحصار بخش دولتی نیستند.
* تغییر نام به: «مواد مشخص شده در برنامه برای سازمان انرژی اتمی، شماره ۲۱۲ به تاریخ ۱۵ مارس ۱۹۹۵».

2. زمینه خصوصی سازی

پس از آغاز برنامه توسعه در هند، معلوم شد که بخش دولتی یک ضرورت اقتصادی برای اقتصاد و بخش خصوصی است^۱ و به عنوان یک وسیله مهم برای پیگیری اهداف طرح در نظر گرفته شد.

۱. نگاه کنید به: اس.کی. گوپال، «طیف بخش دولتی در هند» در مؤسسه هندی کانادایی شاستری، مسائلی در تحلیل بخش دولتی، 1987.

نظر کلی آن بود که بخش خصوصی هند نه می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های کلان لازم را انجام دهد و نه می‌توان از آن انتظار داشت پروژه‌های درازمدت و با نرخ بازده پایین را اجرا کند. بخشنامه سیاست صنعتی مصوب 1956 سهم بزرگی را برای توسعه تنها با تکیه بر دولت (برنامه الف) و توسعه با اولویت دادن به برخی فعالیت‌های خاص توسط دولت (برنامه ب) در نظر گرفت. دولت خود مسئولیت ارائه زیرساخت و تسهیلات اساسی از جمله صنایع سنگین را عهده دار شد. این فرآیند با ملی شدن بخش‌های خاص و برخی پروژه‌ها توسعه بیشتری یافت تا در اواسط دهه هفتاد بخش دولتی چیزی کمتر از یک پنجم تولید ناخالص داخلی و حدود نیمی از جی.سی.اف. را به خود اختصاص داد. در بخش سازمان‌یافته صنعتی، بخش دولتی حدود دو سوم سرمایه خالص ارائه شده را در اختیار داشته است.^۱ در برخی از صنایع خاص، بخش دولتی سهم بالایی را به خود اختصاص داده که اغلب، مالکیت و تولید آنها را تا صد درصد در دست دارد.

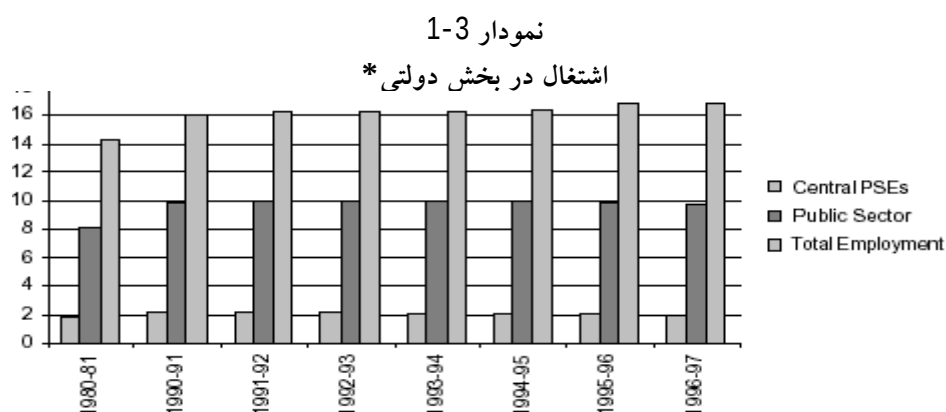
بخش دولتی در هند دو شکل اصلی داشته است: نخست، بنگاه‌هایی که از نظر تشکیلاتی تحت مالکیت و مدیریت بخش دولتی است، مانند راه آهن، پست، مخابرات، پروژه‌های آبیاری و نیرو؛ و دوم، بنگاه‌های تأسیس شده تحت قانون شرکت‌ها مصوب 1956 و قوانین ویژه. در پایان سال 1992 یک هزار و یکصد و هشتاد پروژه وجود داشت که بخش عمده سرمایه آنها از آن دولت بود و شرکت‌های دولتی محسوب می‌شدند. از این تعداد، شمار پروژه‌های اصلی دولتی به دویست و سی و نه مورد می‌رسید. این تعداد در حالی که فقط یک پنجم مجموع پروژه‌ها را شامل می‌شد، اما نزدیک به هشتاد و پنج درصد دارایی‌ها و ریسک کلی سرمایه پروژه‌های اصلی به صورت شرکت‌های سهامی مشترک بود. در آن زمان تعداد پروژه‌های در مالکیت دولت نهصد و چهل و یک پروژه بود.^۲ شرکت‌های تولیدی متعلق به دولت مرکزی، چهل و یک و دوازده صدم درصد و شرکت‌های مشغول به کار در استخراج زغال سنگ و معادن، بیست و هشت و شصت و دو صدم پی.یو.سی. را شامل می‌شدند. این شرکت‌ها همراه با شرکت برق و سازمان آب حدود نود درصد سرمایه شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی را به خود اختصاص می‌دادند. بخش دولتی الگوی فعالیت متفاوتی داشت به نحوی که، تولید حدود یک سوم صنعت، کمی بیش از یک چهارم کشاورزی و باغداری حدود بیست درصد و امور مالی و تجارت را تشکیل می‌داد. در

۱. سهم بخش دولتی در سال 1977-1976، هجده و هشتاد و دو صدم درصد و پنجاه و یک و سی و چهار صدم درصد از تولید ناخالص داخلی و جی.سی.اف. را تشکیل می‌داد. در حالی که سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی همچنان افزایش می‌یافت سهم آن در جی.سی.اف. با نوسان همراه بود ولی همچنان بالا باقی ماند. در اواسط دهه هشتاد سهم بخش دولتی در جی.سی.اف. بیشتر از نصف بود، در حالی که سهم آن در تولید ناخالص داخلی به یک چهارم بالغ می‌شد. رجوع کنید به: مرکز نظارت بر اقتصاد هند، آمار درآمد ملی هند، اکتبر 1996. سهم بخش دولتی در سرمایه ثابت بر اساس بررسی سالانه صنایع بخش کارخانه‌ای برای 1978-79

۲. بر اساس داده‌های ارائه شده در سازمان امور شرکت‌های هند، امور ثبت و انحلال شرکت‌های سهامی مشترک در هند، 1993 تا 1994. از کل شرکت‌های تحت مالکیت دولت، سه شرکت بودند که به طور مشترک به وسیله دولت‌های ایالتی و مرکزی اداره می‌شدند. انتشار این نشریه آماری بعد از شماره 1994-95 متوقف شد.

تحقیق حاضر، به دلیل محدودیت زمانی و کم اهمیت بودن بنگاه‌های دولتی در سطح ملی، قصد نداریم آنها را مورد بررسی قرار دهیم.

بخش دولتی همواره یک کارفرمای مهم، به‌ویژه در بازار کار رسمی و سازمان‌یافته بوده است. این بخش، پنجاه و شش و هشتاد و چهار صدم درصد از تعداد کل چهارده میلیون و سیصد هزار نیروی کار بخش سازمان‌یافته را در سال‌های 81-1980 در استخدام خود داشت. از حدود هشت میلیون و یکصد هزار نفر در سال 81-1980، کارکنان شاغل در بخش تولیدی وابسته به دولت به‌نُه میلیون و هشتصد هزار نفر تا سال 91-1990 افزایش یافت. با وجود کوشش برای کاهش تعداد کارکنان دولت در دهه نود، تعداد کارگران در پایان دوره 97-1996 همچنان در سطح نُه میلیون و هشتصد هزار نفر باقی ماند. در طول دهه نود میزان آن نسبت به کل، به حدود شصت درصد رسید (نمودار 1-3).



* به جز خدمات شخصی، اجتماعی.

منبع: ستون‌های ۲ و ۳ برآورد وزارت اقتصاد و دارایی هند، ۹۹-۱۹۹۸ و ستون ۶ برآورد اداره موسسات دولتی، سال‌های مختلف.

واحدهای وابسته به دولت مرکزی در طول دهه نود حدود دو میلیون نفر را در استخدام داشتند. اکثر این واحدها بزرگ و دارای بخش‌های چندگانه هستند و فعالیت‌های آنها در سطح ملی گسترده است. البته بخش دولتی به عنوان یک سیاست ملی، به پیدایش نهاد نیرومند اتحادیه کارگری در کشور کمک کرده است. اعمال تصمیمات خودسرانه و شخصی در امور کار و کارگری در بنگاه‌های بخش عمومی، به‌ویژه در مقایسه با بخش خصوصی بسیار پایین است. مؤسسات بخش دولتی بدون استثنا مسکن، بهداشت و تسهیلات آموزشی برای خانواده‌های کارگران خود فراهم می‌سازند و ضوابط استخدام در آنها پایدارتر و عادلانه‌تر است. نیازی به

یادآوری مزیت اشتغال در بنگاه‌های عمومی نیست، چون همه می‌دانند که حقوق کارگران در بنگاه‌های دولتی به خوبی مورد حمایت و تضمین شده است. بواسطه گستره و تنوع حمایت از کارگران در بخش دولتی، ممکن است این نگرانی در بین کارگران بخش دولتی بوجود آید که با خصوصی شدن شرکتهای دولتی، مزایایی که آنها دریافت می‌کرده اند مورد مخاطره قرار گیرد.

بخش دولتی در هند از همان سیاست اولویت اشتغال زنان و افراد محروم جامعه که دولت در پیش گرفته است، پیروی می‌کند. اقشار محروم بر اساس ملاحظات اجتماعی و اقتصادی، مانند عضویت در طبقه‌های پایین جامعه (کاستی) و طوایف، طبقات عقب مانده، اقشار ضعیف تر، زنان و معلولان دسته بندی می‌شوند.^۱ در اول ژانویه 1998، کارکنان متعلق به طبقه‌های پایین جامعه (کاستها) و طوایف، روی هم بیست و شش و هشتاد و سه درصد از مجموع استخدام در بنگاه‌های بخش عمومی مرکزی را تشکیل می‌دادند (جدول 3-2). بسیاری از طبقه‌ها و طوایف در گروه‌های سوم و چهارم، یعنی در پایین ترین سطوح درآمدی قرار می‌گیرند. از کارکنان بنگاه‌های خصوصی، بیش از یک چهارم متعلق به طبقات محروم هستند که از نظر اقتصادی و اجتماعی عقب مانده و در محرومیت بوده اند.

به طور کلی، بخش دولتی سهم بیشتری از اشتغال را برای کارکنان زن فراهم می‌سازد.^۲ واحدهای دولتی یکصد و ده هزار و صد و سی و چهار زن را در استخدام داشتند که پنج و هفتاد و دو درصد از مجموع کارکنان را در 98-1997 تشکیل می‌دادند (جدول 3-3). کارکنان زن در بخش‌های اداری و غیرماهر نسبت بیشتری دارند. گروه زغال سنگ و لیگنیت شصت و چهار و دو دهم درصد از کارکنان غیرماهر زن را در استخدام دارد. بخش مخابرات و زغال سنگ و لیگنیت به ترتیب سی و هشت درصد و بیست و یک و بیست و شش درصد از کارکنان گروه دفتری و اداری را شامل می‌شوند.

به نظر می‌رسد این دیدگاه بسیار به حقیقت نزدیک است که واحدهای دولتی دارای نیروی کار مازاد هستند. چنانچه بخش دولتی هند با این همه تسهیلات و امنیت شغلی لازم کمبود نیرو داشت، در آن صورت جای شگفتی بود. وضعیت کاری مطلوب بخش دولتی، کارگران را به سوی خود جذب می‌کند و لابی‌ها و فشارهای سیاسی، بیشتر در بخش دولتی اعمال می‌شوند. طبق الگوی کنونی استخدام در بنگاه‌های بخش خصوصی،

۱. پانزده درصد سهمیه برای کاستها، هفت و نیم درصد برای طوایف، بیست و هفت درصد برای دیگر طبقات عقب افتاده و سه درصد برای معلولان جسمی در نظر گرفته شده است که در مجموع پنجاه و دو و نیم درصد می‌شود. این درصدها برای تمام مقوله‌های اشتغال قابل اجراست. به علاوه، در گروه‌های ج و د، به ترتیب چهارده و نیم درصد و بیست و چهار و نیم درصد برای بازنشستگان ارتش و وابستگان کشته شدگان در حین انجام وظیفه منظور شده است. نگاه کنید به: هند، بخش بنگاه‌های عمومی، بررسی بنگاه‌های عمومی: 1997-98، جلد اول، ص 175.

۲. بخش دولتی در سال 1990-91، دو میلیون و سیصد و چهل و هفت هزار زن را در استخدام داشت. اگرچه سال 97-1996 تعداد مطلق کارکنان زن به دو میلیون و هفتصد و بیست و هشت هزار نفر افزایش یافت، اما سهم کارکنان زن در مجموع کاهش پیدا کرد. نگاه کنید به: هند، وزارت دارایی، بررسی

اقتصادی: 1998-99، ص 53.

در حالی که نیروی انسانی مازاد در سطوح پایین تر و با کمترین مهارت مشغول به کار است، در سطوح پرسنل ماهر و متخصص کمبود وجود دارد. کارگران ماهر و کارکنان ارشد و باتجربه بنگاه‌های بخش عمومی به آسانی می‌توانند در بخش خصوصی برای خودکار پیدا کنند. ولی برای گروه‌های با دستمزد پایین تر و کسانی که بر اساس ملاحظات دیگری کار در بخش دولتی برای آنها فراهم شده است، وضعیت چنین نیست.

جدول 3-2. استخدام اشخاص متعلق به کاست‌ها و قبایل

در شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی (1 ژانویه 1998)

ردیف	گروه	تعداد کل کارکنان	کاست‌ها و قبایل	
			کاست‌ها	قبایل
۱.	گروه الف	۱۹۹۶۸۲	%۹/۵۶	%۲/۶۲
۲.	گروه ب	۱۶۴۳۵۱	%۱۰/۵۳	%۳/۸۸
۳.	گروه پ	۱۱۲۲۷۴۱	%۱۸/۹۷	%۸/۴۷
۴.	گروه ت (به غیر از پرسنل نظافتچی و جاروکار)	۴۵۱۳۲۰	%۲۲/۵۷	%۱۰/۸۶
۵.	جمع	۱۹۳۸۰۹۴	%۱۸/۱۲	%۸/۰۴
۶.	گروه ث (گروه نظافتچی و جاروکار)	۲۶۳۱۶	%۷۳/۹۹	%۲/۵۸
۷.	جمع کل	۱۹۶۴۴۱۰	%۱۸/۸۷	%۷/۹۶

منبع: سازمان مؤسسات عمومی هند، بررسی مؤسسات عمومی: ۹۸-۱۹۹۷، سال اول و بر اساس اطلاعات ارائه شده از دویست و هشت پروژه عمومی.

جدول 3-3. اشتغال زنان در واحدهای وابسته به دولت مرکزی (1 ژانویه 1998)

ردیف	دسته	تعداد کل کارکنان	درصد کارکنان زن
۱.	مدیریتی و نظارتی	۳۶۲۹۰۲	% ۶/۵۰
۲.	دفتری	۲۵۲۰۸۵	% ۱۰/۰۵
۳.	ماهر	۵۹۲۸۵۴	% ۲/۲۶
۴.	نیمه ماهر	۴۲۳۰۹۹	% ۴/۹۷
۵.	غیرماهر	۲۹۵۹۸۷	% ۹/۰۵
۶.	جمع	۱۹۲۶۹۲۷	% ۵/۷۲

منبع: سازمان مؤسسات عمومی هند، بررسی مؤسسات عمومی: ۹۷-۱۹۹۸، سال اول.

توجه: این آمار شامل کارگران موقت و روزمزد نمی‌شود.

بخش دولتی هند در سطح گسترده مورد تحقیق و بررسی قرار گرفته است. ما در دو دهه گذشته شاهد انتقادهای مکرر و آشکار از عملکرد مالی این بخش بوده‌ایم. انتقاد از بخش دولتی در اصل از هیچ موضع خاصی ناشی نشده، بلکه منشأ اصلی آن، مشاهده عینی کمبودها و نارسایی‌ها بوده است. با وجود نظارت و کنترل مستمر نمایندگان منتخب و گزارش‌های ادواری

دیگر نهادهای تحقیقاتی، نارسایی‌های مختلفی در بخش دولتی دیده شده است. بیشترین انتقاد از بخش دولتی به دلیل زیان‌های مالی آن بوده است که ادعا می‌شود خسارت سنگینی به خزانه عمومی وارد می‌سازد. ناکارآمدی واحدهای دولتی، به بخش خصوصی نیز که برای مواد خام و اولیه و حمایت زیرساختی به شدت به بخش دولتی وابسته است، سرایت کرده است. عواملی که برای عملکرد ضعیف مالی این بخش برشمرده‌اند عبارتند از: نبود استقلال رأی در مدیران، دخالت بیش از اندازه و کوتاهی دولت در اجرای به موقع تعهدات خود، تأخیرهای طولانی در اجرای پروژه‌ها، وجود کارکنان مازاد، نبود انگیزه و انضباط و وجود خواسته‌های نابجا در کارکنان، نسبت دادن زیان‌های خود به شرکت‌های ضعیف بخش خصوصی، تحمیل طرح‌های رفاهی و تعهدات اجتماعی مختلف به دولت^۱، ورود به بخش‌های بدون اولویت و عدم تحقق توسعه پیش‌بینی شده در صنایع وابسته.

نتیجه کلی و نهایی انتقادهای مکرر به عدم کارکرد مؤثر بخش دولتی، در اصل، نیاز به ادامه حمایت دولت را زیر سؤال برده است. پرسشی که بسیاری از محققان مطرح می‌کنند این است که بخش دولتی هند در راستای تأمین منافع چه کسانی حرکت می‌کند؟ آیا موضوع این نیست که کنترل این بخش به گروه کوچکی از سیاستمداران و دیوان‌سالارانی واگذار شده که نمی‌توانند بخش دولتی را مطابق با اصول تجاری اداره کنند. علاوه بر این، این دیدگاه نیز مطرح است که وقیعیات بخش دولتی از نظر اندازه و ارزش بزرگ است، بسیاری از مسئولان و متصدیان را به فساد مالی و حرکت در جهت نفع شخصی وامی‌دارد. باور عمومی بر این است که عملکرد مالی بخش دولتی نیز از نظر بازده سرمایه و سود نهایی نوسیدگی داشته است.

دولت در سال 1989 کمیته‌ای را مأمور بررسی و ارائه چارچوب سیاست‌گذاری برای مدیریت بخش دولتی کرد.^۲ این کمیته ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری را برای حداقل نمودن ارتباط مستقیم بین دولت و بنگاه‌های بخش خصوصی و امضای یادداشت‌های تفاهم به وسیله این دو، پیشنهاد نمود. در یکی از تحقیقات بانک جهانی در سال 1989، پیشنهادهای این کمیته تکرار شده و حذف ترجیحات قیمت و خرید و دسترسی به سرمایه و اعتبارات بر اساس شروط ویژه و امتیازی، محدود کردن تعهدات اجتماعی از نظر استخدام و جبران خسارت بنگاه‌های بخش خصوصی و انحلال واحدهای دولتی زیان‌ده مورد تأکید قرار گرفته است. این اقدامات به صورت مرحله‌ای اجرا شدند و برنامه‌های موقت نیز برای کمک به کارگران اخراجی حاصل از این

۱. برای مثال، در حالی که کاهش اختلافات بین منطقه‌ای یکی از اهداف شرکتهای دولتی تعیین شده بود، در پروژه‌های دولتی اجرا شده در مناطق در

حال توسعه از کارکنان شهری استفاده می‌شد که علاوه بر ایجاد برخی محدودیت‌ها هزینه‌ها را نیز افزایش می‌داد.

۲. نگاه کنید به: هند، وزارت دارایی، گزارش کمیته بررسی سیاست بنگاه‌های عمومی، دسامبر 1984.

اقدامات در نظر گرفته شد.^۱ به علاوه، در گروه کاری برنامه هشتم پیرامون بنگاه‌های خصوصی چنین آمده است:

«... واحدهای دولتی باید بیاموزند که خیلی بیشتر از گذشته، خود را با یک اقتصاد آزاد وفق دهند... واحدهای دولتی دیگر نمی‌توانند روی بازارهای انحصاری و تولید بدون توجه به هزینه یا کیفیت یا الگوی تقاضای بازار حساب کنند»

این تفکر پیش درآمد خصوصی سازی واحدهای دولتی بود که در سال 1991 آغاز شد.

2-1. فروش سهام به عنوان شکلی از خصوصی سازی

درباره فرآیند خصوصی سازی از نظر حذف کنترل‌ها و مقررات اداری در قسمت‌های پیشین بحث شد. با این حال، این فرآیند اغلب با انتقال بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی ارتباط دارد. خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی می‌تواند به یکی از شکل‌های زیر صورت گیرد:

۱ کاهش سرمایه متعلق به دولت:

- شرکای راهبردی/ مشترک از طریق مزایده عمومی یا قرارداد مورد توافق؛

- مؤسسات مالی (خارجی، بخش دولتی و صندوق‌های مشترک)؛ یا

- عموم جامعه؛

۱ توسعه پروژه‌های مشترک برای گسترش هر چه بیشتر یا انتقال بخش معینی از عملیات/واحدهای موجود؛

۱ ورود به قراردادهای مدیریت با گروه‌های کارشناسی بخش خصوصی؛

۱ تعیین افراد غیر دولتی در هیئت مدیره بنگاه‌های بخش دولتی حتی در مواردیکه سهم سهام بخش خصوصی در این شرکتها ناچیز است؛

۱ پیمانی کردن عملیات.

در بیانیه 1991، بازنگری سرمایه گذاری‌های بخش دولتی با هدف محدود کردن دامنه پوشش آنها برای زیرساخت های راهبردی و ضروری و نیز از نظر فنی بالا پیشنهاد شده است. اهداف محدود کردن سرمایه گذاری دولت به طور خلاصه چنین برشمرده شده‌اند: (الف) افزایش نظم و انضباط بازار؛ (ب) تأمین منابع؛ و (ج) تشویق مشارکت گسترده‌تر عموم در مدیریت بنگاه‌های بخش خصوصی. قرار بر این شد که بنگاه‌های دولتی دچار بیماری مزمن، برای بازسازی صنعتی و مالی به هیئت مدیره واگذار شوند. در بیانیه 1991 همچنین پیشنهاد شده است کارشناسان بیشتری در هیئت مدیره بنگاه‌های بخش دولتی انتخاب شوند. اقدامات تأمین اجتماعی نیز برای حفظ منافع کارگرانی که ممکن است تحت تأثیرات منفی دیگر اقدامات پیشنهادی بیانیه 1991 قرار گیرند،

۱. نگاه کنید به: بانک جهانی، کمیته برنامه‌ریزی، گزارش گروه کار برنامه هشتم برای مدیریت بنگاه‌های بخش خصوصی، 1989، ص. 39.

توصیه شده است.

فرآیند کاهش سرمایه در شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی پس از بیانیه 1991 آغاز شد. یک هیئت کارشناسی برای مشاوره در امر فروش سهام دولت تشکیل گردید؛ این هیئت خیلی دیر تشکیل شد. در فاصله بین دسامبر 1991 تا فوریه 1992، فروش سهام دولت بین پنج تا بیست درصد در سی و یک بنگاه صورت گرفت.¹ خود دولت شرکت‌هایی را که برای فروش سهام در نظر شده بودند به این ترتیب دسته‌بندی کرد: شرکت‌های خیلی خوب (هشت مورد)، شرکت‌های خوب (دوازده مورد) و شرکت‌های ضعیف (یازده مورد). سهام این بنگاه‌ها با یک قیمت از پیش تعیین شده به موسسات مالی بخش عمومی هند واگذار شد. سی میلیارد و سیصد و هشتاد میلیون روپیه از فروش این بنگاه‌ها به دست آمد. اما این جریان بحث گسترده‌ای را در سطح ملی به وجود آورد.² تعیین کمیته فروش سهام دولت در بنگاه‌های دولتی، اولین مرحله از شروع فرآیند کاهش سرمایه گذاری دولت بود.³ این کمیته پیشنهاد کرد که یک کمیته قانونی در مورد فروش سهام دولت در بنگاه‌های عمومی تشکیل شود که اعضای آن از مسئولان دولتی و نمایندگان بنگاه‌های دولتی، بخش مالی، کارشناسان و دانشگاهیان باشند. همچنین با توجه به بزرگی مؤسسات مالی، تعداد وزارتخانه‌های ذیربط، اصلاح اقتصادی و نیاز به کنترل استفاده از این نوع عایدات، پیشنهاد شد که این جریان جنبه قانونی پیدا کند.⁴ کمیسیون فروش سهام دولت در اوت 1996 تشکیل شد و وظیفه آن ارائه مشاوره به دولت درباره دامنه، راهبرد، روش و زمان‌بندی طرح فروش سهام دولت در یکایک بنگاه‌های عمومی بود.

تا ماه آوریل 1999، کمیسیون فروش سهام دولت نه گزارش شامل پیشنهادها و توصیه‌های مربوط به چهل و پنج بنگاه عمومی اصلی ارائه کرد. کمیسیون به نفع فروش راهبردی رأی داد.⁵

1. هند، وزارت دارایی، تحقیق اقتصادی: 1992-93 این فرآیند را شرح داده است. سهام به برخی مؤسسات مالی منتخب و شرکت‌های سرمایه گذاری عرضه شدند (صفحه 149). همچنین رجوع کنید به: آر. کی. میثرا و همکاران، همان مأخذ.

2. دکتر مانموهان سنگت وزیر دارایی کشور در واکنش به این بحث جنجالی اعتراف کرد در حالی که هیچ خطای عمدی صورت نگرفته، اما این بحث ناشی از عدم تجربه در فروش سهام می‌باشد. در این راستا کمیسیون فروش سهام پیشنهاد کرد که:

فروش سهام از بنگاه‌های عمومی توسط دولت طی پنج سال گذشته توجه عموم را به خود جلب کرده است و این موضوع بیشتر بعد از گزارش‌های حسابرسی چنین معاملاتی که توسط سی. ای. جی. به پارلمان تسلیم شدند، صادق می‌باشد. برای اینکه فروش سهام نهایتاً به نفع عموم تمام شود، و در همان حال یک محیط مناسب برای تصمیم‌گیری به وجود آید ضروری است که حسابرسی هر فروش سهام توسط سی. ای. جی. به طور کامل انجام گیرد و با مشارکت کارشناسان آشنا با صنعت و بازارهای سرمایه صورت پذیرد (تأکید از متن اصلی است). نگاه کنید به: کمیسیون فروش سهام، گزارش پنجم، صفحه 16.

در تحلیلی از موارد فروش سهام اولیه مشاهده شد که دولت حدود سی و سه میلیارد روپیه کمتر از مقداری که می‌توانست کسب کند، به دست آورده است. نگاه کنید به: آر. کی. میثرا، آر. نانداگوپال و لطیف سید محمد، فروش سهام بنگاه‌های عمومی: هدر دادن ثروت ملت، هفته‌نامه اقتصادی و سیاسی، سال 28، شماره 48، 27 نوامبر 1993، صفحات 163 تا 168.

3. کمیته مذکور که در ابتدا در فوریه 1992 شکل گرفت در نوامبر 1992 تحت ریاست دکتر رانگارا جان مجدداً تشکیل شد.

4. نگاه کنید به: کمیته رانگارا جان، همان مأخذ، صفحه 20.

5. نگاه کنید به: کمیسیون فروش سهام، گزارش شماره 5، نوامبر 1997.

در مورد شرکت پتروشیمی هند، دولت قصد خود را برای فروش بیست و پنج درصد از کل سهام خود به یک سرمایه‌گذار راهبردی درازمدت و

فروش راهبردی به معنی فروش عمده سهام بنگاه‌های عمومی همراه با انتقال کنترل مدیریت به یک خریدار است که نقاط قوت موجود در بنگاه‌های عمومی را برای ادامه حیات آن تقویت می‌کند. کمیسیون برای بیست و یک بنگاه عمومی دیگر نیز شراکت راهبردی با یک طرف خصوصی را پیشنهاد نمود. فروش تجاری در مورد شش شرکت، عرضه برای فروش از طریق رسید سپرده جهانی و داخلی برای چهار شرکت و تعطیلی در مورد چهار شرکت پیشنهاد شد، در مورد یک شرکت نیز هیچ پیشنهادی در خصوص فروش سهام آن ارائه نشد. تاکنون هشت مورد از این پیشنهادها اجرا شده است. فروش راهبردی می‌تواند برای تشویق مشارکت مدیریت جدید و انتخاب کارشناس سودمند باشد و این در حالی است که دولت همچنان اکثریت سهام را در دست دارد. در فروش راهبردی باید یک سازوکار کاملاً شفاف همراه با مزایده رقابتی برای انتخاب شرکای راهبردی به کار رود. در فروش راهبردی باید از مشارکت مستقیم بازار سرمایه پرهیز شود. ظرفیت محدود بازار سرمایه هند و جریان‌های ناشی از بحران بازارهای جنوب آسیا ارتباط چندانی در تصمیم‌گیری درباره شرکای راهبردی ندارد. در مذاکره با شریک جدید می‌توان برای حفظ منافع عمومی و حمایت از مصرف‌کنندگان و کارکنان بنگاه‌های مورد نظر، سیستم مشخصی تدوین نمود.¹

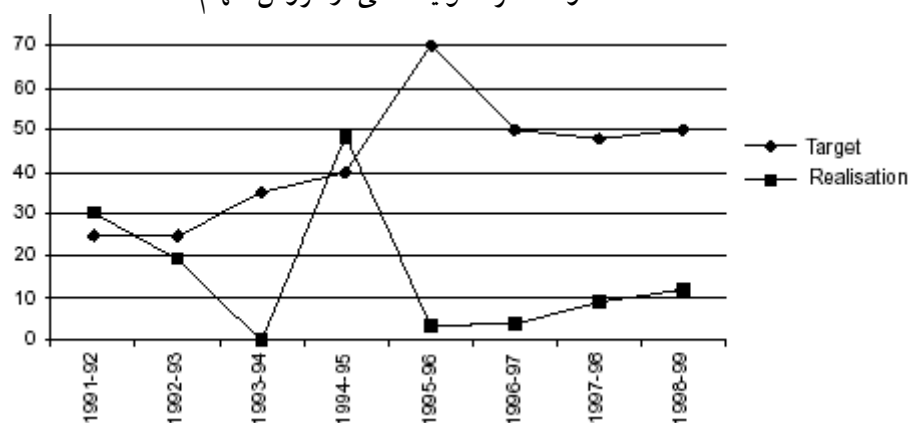
پیشنهاد‌های کمیسیون شامل تشکیل صندوق فروش سهام دولت برای واریز عایدات فروش سهام دولت و یکپارچه‌سازی صندوق ملی احیا می‌شود. کمیسیون توصیه کرده است که این صندوق برای با (الف) جبران خسارات بنگاه‌های عمومی قبل از فروش سهام دولت، و (ب) جبران زیان ناشی از حمایت از نیروی کار مازاد و (پ) انجام تبلیغات عمومی برای فروش سهام دولت و (ت) تقویت بنگاه‌های ضعیف، فرآیند فروش سهام را سرعت بخشد. کمیسیون از به کارگیری منابع حاصل از فروش سهام دولت برای جبران کسر بودجه حمایت نکرد. بخش بزرگی از فروش سهام بنگاه‌ها در واقع قبل از سال 1997 و پیش از شروع به کار کمیسیون انجام شد (نمودا 2-3). عایدات آن در سال‌های 1997 تا 1999 به بیست و یک میلیارد و بیست میلیون روپیه از مجموع یکصد و بیست و شش میلیارد و سیصد و هشتاد میلیون روپیه رسید. کمیسیون فروش سهام دولت در ظاهر یک نقش حاشیه‌ای داشته و فقط به ارائه مشاوره در موارد ارجاعی اکتفا کرده است. کمیسیون نمی‌توانسته در مورد سیاست‌های خود یا موضوعات سیاستی عمومی تصمیم‌گیری نماید.

انتقال مدیریت شرکت به سرمایه‌گذار راهبردی را اعلام کرده است. فروش راهبردی در مورد چهار بنگاه خصوصی دیگر، یعنی بارات آلومینیم، شرکت صنایع غذایی مدرن هند، کودر موخ و شرکت توسعه جهانگردی هند، برنامه‌ریزی شده است. فرآیند انتخاب مشاوران مالی جهانی برای فروش راهبردی بالکو و کیوکل نیز آغاز شده است.

1. کمیسیون فروش سهام، گزارش شماره 9، مارس 1999، صفحه 7.

نمودار 2-3

اهداف و عملکرد عواید ناشی از فروش سهام



منبع: راجیا سبها، ۹ مارس ۱۹۹۹.

از مجموع دویست و چهل واحد وابسته به دولت مرکزی مرتبط با سازمان بنگاه‌های دولتی، راهبرد کاهش سهم سرمایه‌ای که توسط دولت مرکزی پیگیری شد، سی‌ونه بنگاه را در بر گرفت. با این حال، هیچ مورد خاصی از کاهش سهم سرمایه‌ای دولت به میزان کمتر از پنجاه و یک درصد مشاهده نشده است.^۱ ولی بعضی از بنگاه‌ها اکنون در بورس اوراق بهادار هند پذیرفته شده‌اند.^۲ در بیشتر این شرکت‌ها کاهش سهم دولت کمتر از ده درصد بوده است. جدول 3-4 توزیع بنگاه‌های خصوصی را بر اساس نسبت فروش سهام دولت نشان می‌دهد. الگوی سهام بنگاه‌های خصوصی نشان می‌دهد که از سی‌ونه شرکتی که سهام آنها به طور درصدی به عرضه عمومی گذاشته شده، دولت با مؤسسات مالی خود هفتادوشش درصد سهام سرمایه‌ای سی‌وپنج شرکت را در اختیار

۱ این کاهش شامل انتشار اوراق سهام توسط بانک‌های بخش دولتی و مؤسسات مالی نیز می‌شود.

۲ پذیرش سهام شرکت‌های دولتی پدیده جدیدی نیست. تعدادی از شرکت‌ها به این خاطر در بورس اوراق بهادار پذیرفته شده‌اند که هنگام تحویل در حال خصوصی‌سازی بوده‌اند یا طبق موافقت‌نامه‌های پروژه مشترک باید به عرضه عمومی گذاشته می‌شدند. شرکت آندرو یول، بالمرلاری، شرکت کود شیمیایی مڈرس و شرکت کود شیمیایی تراوانکور از جمله این شرکت‌ها هستند.

دارد.¹ فقط در هفت مورد بود که با انتشار رسید سپرده جهانی، مؤسسات خارجی و شرکای دیگر بیش از ده درصد سهام سرمایه‌ای را در اختیار گرفتند. در چهار شرکت نیز میزان سهام افراد ده درصد یا بیشتر است.²

جدول 3-4. توزیع بنگاه‌های عمومی مرکزی بر اساس میزان فروش سهام دولت

شماره	نسبت واگذاری سهام (%)	تعداد معاملات	تعداد کارکنان	درصد سهام
۱	زیر ۱۰	۲۰	۳۲	۴۷/۵
۲	۱۰ تا ۱۵	۳	۲۹/۲	۳۴
۳	۱۵ تا ۲۰	۳	۲/۱	۲/۸
۴	۲۰ تا ۲۵	۴	۸/۱	۴
۵	۲۶ تا ۳۰	۱	۰/۳	۱/۲
۶	۳۰ تا ۴۰	۴	۱۴/۳	۳/۳
۷	۴۰ تا ۵۰	۴	۱۴	۷/۲
۸	۵۰ و بالاتر	—	—	—
	درصد		۱۰۰	۱۰۰
	تمام شرکت‌های خصوصی شده	۳۹	۶۵۱۰۸۹	۱۶۱۶۶۶/۳
	تمام شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی	۲۳۶	۱۹۶۰۹۹۱	۷۰۷۰۲۱/۶

توجه: به استثنای چهار شرکت در دست تأسیس.

بر اساس آمار سازمان بنگاه‌های دولتی هند، بررسی دولتی: ۹۸-۱۹۹۷، جلد اول.

کارکنان شرکت‌ها به عنوان سهامداران عمده پس از فروش سهام دولت مطرح نشده‌اند. در حالی که در هیچ کدام از شرکت‌ها بیشتر از ده درصد سهام را خریداری نکرده‌اند ولی در دو مورد (شرکت نفت هند و بهارات ارت موورز) سهام خریداری شده توسط کارکنان از پنج درصد تجاوز کرده است و فقط در سه شرکت سهام کارکنان بیشتر از یک درصد است. فروش سهام دولت تاکنون تأثیر چشمگیری بر تعداد واحدهای وابسته به دولت مرکزی نداشته است (سی‌ونه مورد از دویست و سی و شش مورد). تعداد کل کارکنان دارای سهام در بنگاه‌ها ششصد و پنجاه و یک هزار و هشتاد و نه نفر از یک میلیون و نهصد و شصت هزار و نهصد و نود نفر و میزان سهام سرمایه‌ای آنها یکصد و شصت و یک میلیارد و ششصد و شصت و شش میلیون و سیصد هزار روپیه از هفتصد و هفت میلیارد و بیست و یک میلیون و ششصد هزار روپیه بوده است. تعداد

1. این آمار بر اساس تحقیق انجام شده درباره بنگاه‌های دولتی تهیه شده است. موضوعاتی که در مورد آنها اطلاعات فراهم شده عبارتند از: (1) دولت مرکزی؛ (2) دولت ایالتی؛ (3) شرکت سهامدار؛ (4) طرف‌های خارجی؛ (5) مؤسسات مالی؛ (6) کارکنان؛ و (7) سایرین (هند).

2. اینها عبارتند از: پالایشگاه کوچین، مواد شیمیایی آلی هندوستان، پتروشیمی هند و شرکت توسعه جهانگردی هند.

بنگاه‌هایی که فروش سهام دولت در آنها بیشتر از بیست و پنج درصد بوده است فقط نه مورد و سهم آنها در کل تعداد کارکنان در مجموع اندکی کمتر از ده درصد و از نظر سهم سرمایه‌ای در شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی، در نه شرکت اندکی بیشتر از دو و نیم درصد بوده است. نسبت فروش سهام دولت در شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی در ظاهر خیلی محدود است و این در صورتی است که سهام خریداری شده توسط مؤسسات مالی بخش دولتی و شرکتهای سرمایه‌گذاری نیز محاسبه شود. در حقیقت این شرکت‌ها خصوصی نشده‌اند؛ بلکه دولت به این ترتیب منابعی به دست می‌آورد تا کسر بودجه خود را جبران کند. افزون بر سهام موجود در مؤسسات مالی، گزارش‌هایی وجود دارد که مقداری سهام هم در اختیار بنگاه‌های عمومی نفتی عمده است.¹

یک ویژگی مهم فروش سهام دولت آن است که دو بخش سودآور یعنی نفت و گاز و ارتباطات، سه چهارم از هشتاد و دو میلیارد و پنجاه میلیون روپیه حاصل از فروش سهام دولت در دوره 93-1992 تا 98-1997 را از آن خود کردند. سه بنگاه عمومی عمده که به کسب این درآمد کمک کردند عبارتند از: شرکت تلفن ماهانگار (بیست و سه میلیارد و ششصد میلیون روپیه)، گروه نفت و گاز طبیعی (ده میلیارد و پانصد و هفتاد میلیون روپیه) و شرکت نفت هند (ده میلیارد و سیصد و چهل میلیون روپیه). این شرکت‌ها در مجموع پنجاه و چهار درصد سرمایه جذب شده طی این دوره را به خود اختصاص داده‌اند.²

در بخش تعاونی خصوصی هند بیشتر اوقات مدیریت مؤسسه فقط قسمت ناچیزی از سهام را در اختیار خود می‌گیرد و سهام عمده پیش‌شرطی برای اعمال مدیریت به شمار نمی‌رود. پیشتر، بحث‌های گسترده و طولانی در این زمینه مطرح شده است.³ مالکیت سهام سرمایه‌ای دو حق برای سهامدار ایجاد می‌کند: یکی، حق سود سهام و دیگری، مشارکت در تعیین هیئت مدیره. سهامداران کوچک، سرمایه‌گذاران نهادی و تراست‌ها اساساً در مورد سهام و سرمایه‌شان نگران

1. نگاه کنید به: کمیسیون فروش سهام، گزارش شماره 9، مارس 1999، صفحه 8. بر اساس گزارش‌های موجود، کمیسیون در این موارد مورد مشورت نواقع نشده و انتشار رسید سپرده جهانی هم توسط این کمیسیون انجام نشده است.

2. پرسش شماره 1666 لوک سبا، در 5 مارس 1999 پاسخ داده شد.

3. کمیته بررسی سیاست اعطای مجوز صنعتی، شرکت‌های وابسته به یک مرکز صنعتی را که در آنها مرکز صنعتی کمتر از یک سوم سهام مؤثر را به خود اختصاص نمی‌داد، طبقه‌بندی کرد. این کمیته برای رسیدن به سهام سرمایه‌ای مؤثر، سهام سهامداران عمده مانند دولت، مؤسسات مالی تحت مالکیت و مدیریت دولت و شرکای خارجی را از کل سهام سرمایه‌ای کم می‌کند. در قانون صدور مجوز، مالکیت یک چهارم سهم سرمایه‌ای (در ابتدا یک سوم) به عنوان نقطه آغاز برای تأسیس شرکت سرمایه‌گذار تعیین شده است. در عمل، بنگاه‌های بزرگ، شرکت‌های دارای سهام سرمایه‌ای بسیار کمتر را در کنترل خود گرفتند. برای مثال، تاتا ساز و شعبه فرعی آن اندکی کمتر از سه درصد سهام را در شرکت آهن و فولاد تاتا در اختیار گرفتند. نگاه کنید به: گوپال، ماهیت و رشد بخش سهامی هند، بریج ناراین در دانشگاه پنجاب، 12 تا 14 ژانویه 1987. «سهم شیر» در این شرکت حدود پانزده درصد بود در حالی که مؤسسات مالی چهل و دو درصد سهام را در اختیار داشتند. در مورد شرکت اسکورت نیز دولت در حقیقت اقلیت سهام را در دست داشت اما کنترل مؤسسه در اختیار نداشت. نگاه کنید به: اس. کی. گوپال، مدیریت خصوصی و روند خصوصی‌شدن شرکت‌های دولتی، در ایوب سید، سواراج پل فاکتور، چاپخانه پالاکامانی بمبئی.

هستند، تنها یک یا دو گروه از سهامداران هستند که خواهان استقرار هیات مدیره ای پایدار می باشند. مدیران موجود سعی بر حفظ کنترل خود بر شرکت دارند تا در گروه سهامداران عمده باقی بمانند. اکثریت رأی لازم در نشست های سالانه شرکت ها اغلب با حمایت سرمایه گذاران نهادی، مانند بانک ها و تراست ها تضمین می شود. در عمل، سهامداران جزء از حق رأی خود استفاده نمی کنند زیرا نه به آن اطمینان دارند و نه برای آنها اهمیتی دارد. همچنین چون سهامداران از نظر جغرافیایی در سطح گسترده ای پراکنده هستند، درصد سهامداران حاضر در نشست های سالانه همیشه پایین است. به این ترتیب، اکثریت سهم دولت در بنگاه های بخش خصوصی با وجود فروش سهام دولت همچنان ادامه خواهد داشت. راهبرد کاهش سهام که تاکنون اجرا شده سه هدف را دنبال می کند: کمک به کسب منابع مالی، تضمین اکثریت سهم دولت و قطعیت کنترل مؤثر بر بنگاه ها، و رضایت گروه های فشار بین المللی که خواهان تصویب خصوصی سازی بنگاه های دولتی هستند.¹

بیانیه 1991 خواستار خودمختاری بیشتر برای بنگاه های خصوصی سودآور شده است. اما فقط در طول سال 1997-98 بود که دولت اختیاراتی به نه بنگاه خصوصی اعطا کرد تا خود در مورد مخارج سرمایه ای تصمیم بگیرند.² اجرای طرح «یادداشت تفاهم» با انتقاد شدید مواجه شده است. برای مثال، در مورد شرکت ام.ا.یو. یادداشت تفاهمی در اواخر سال مالی به امضا رسید. موافقت نامه ای هم برای سال 1995-96 در 30 نوامبر 1995 امضا شد که همراه با تضمین وزارت مخابرات بود. یادداشت تفاهم بعدی در ماه نوامبر 1996 امضا شد. دلایل ارائه شده برای عدم اجرای یادداشت تفاهم عبارت است از ناکافی بودن بودجه مربوط به تأخیر در تسویه بدهی های مهم و اجرای پروژه های پیشنهادی و پرداخت های طرح بازنشستگی داوطلبانه.³ انتصاب رؤسای اجرایی، بیشتر اوقات برای دوره های طولانی به تأخیر می افتد.⁴ پست ریاست هیئت مدیره شرکت آی.تی.آی. بیش از پانزده ماه خالی ماند و در همین زمان بود که سودآوری این شرکت کاهش چشمگیری پیدا کرد.⁵ در واقع، سیستم کنونی امضای یادداشت تفاهم، نتوانسته دولت را از

1. کمیته رانگاراگان پیشنهاد کرده است که کمتر از چهل درصد سهام سرمایه ای در صنایع موجود در اختیار بخش دولتی فروخته شود و این کار باید در هفتاد و چهار درصد صنایع دیگر انجام گردد. زیرا حتی در این زمان هم سهام بنگاه های عمومی محدود به شش زمینه بوده است. این پیشنهاد برای دولت به معنی سهم بیست و پنج درصد یا کمتر در بنگاه های بخش خصوصی است.

2. موارد اولیه عبارت بودند از: بی.اچ.ئی.ال، بی.پی.سی.ال، آی.ا.سی. و ... بعداً دو مؤسسه اقتصادی دیگر هم دارای چنین اختیاراتی شدند. در طول همان سال طبق گزارش ها نود و هفت بنگاه سودآور دارای حق مشابه شدند و اختیارات مالی مدیریتی و عملیاتی آنها افزایش یافت. رجوع کنید به: وزارت صنایع، گزارش سالانه 1997-98، صفحه 7.

3. لوک سبا، کمیته بنگاه های عمومی، گزارش شماره 10، صفحه 58.

4. دولت به سی.ا.پی.یو. اطلاع داد که تا 30 آوریل 1998، تعداد بیست و نه پست مدیریت اجرایی در بنگاه های خصوصی مرکزی بدون متصدی بوده است.

5. نگاه کنید به: سی.ا.پی.یو. گزارش دهم، صفحه 59.

بنگاه‌های بخش خصوصی دور نگه دارد.¹

دیدگاه رایج این است که خصوصی سازی ادامه می یابد چرا که به وسیله آژانس های چند جانبه به شدت تبلیغ می شود. ولی آهنگ اجرای آن در نتیجه عدم توافق نظر سیاسی، مقاومت پنهان مسئولان دولتی و مخالفت کارگران به کندی پیش می رود. بر خلاف دیدگاه عمومی، بخش خصوصی در هند به خوبی می داند که چنانچه بنگاه های عمومی (برای مثال در بخش نیروی برق) بر مبنای اصول تجاری اداره شوند بخش خصوصی بیشترین پیامد منفی را تحمل خواهد کرد. بخش خصوصی باید خواستار کارکرد مؤثر بنگاه های عمومی شود. از سوی دیگر، بسیاری از بنگاه های بخش خصوصی هند مایلند برای در اختیار گرفتن بنگاه های دولتی در منابع بزرگ سرمایه گذاری کنند در حالی که دست بنگاه های بزرگ اقتصادی کشور پر است. توانمندی مدیران بخش خصوصی در اداره بنگاه های دولتی عظیم در شکل کنونی آن محل تردید است. به علاوه، به نظر نمی رسد دولت منتخب و دمکراتیک بتواند بنگاه های بزرگ دولتی را به سادگی به بنگاه های خصوصی بزرگ هندی یا خارجی واگذار کند. این یک تصمیم سیاسی بسیار دشوار است. روش جایگزینی که تاکنون به طور جدی بررسی نشده است، شناسایی گروه های مدیریت حرفه ای است که بتوانند مدیریت را در دست گیرند. تشکیل این گونه گروه های حرفه ای می تواند با همکاری نزدیک کارگران، کارفرمایان و مصرف کنندگانی که در این بنگاه ها ذینفع هستند، انجام شود. تاکنون موارد متعددی وجود داشته است که در آن کارگران به طور کامل از تلاش های خصوصی سازی دولت حمایت کرده اند. به این ترتیب، باید برای مشکلاتی که این بخش با آنها مواجه است، راه حلی پیدا شود.²

2-2. کوچک کردن

برخی از بنگاه های بخش دولتی قسمتهایی از فعالیت های خود را حذف و آنها را در چهارچوب پیمانکاری به بخش خصوصی واگذار کرده اند. کاهش برخی وظایف به دلیل ممنوعیت وضع شده از سوی دولت برای هر گونه استخدام جدید، سرعت یافته است. فعالیت های خصوصی شده و واگذار شده به بخش خصوصی از طریق پیمانکاری عبارتند از: خدمات پیام رسانی و نامه رسانی،

1. کمسیون فروش سهام، گزارش اول، فوریه 1997، صفحه 28.

2. مورد شرکت کود شیمیایی مڈرس را می توان در اینجا به عنوان نمونه ای برای نشان دادن میزان دشواری فرآیند تبدیل یک مؤسسه دولتی به یک مؤسسه غیر دولتی مثال آورد. دولت تصمیم گرفته بود سهام خود را تا بیست و شش درصد در این بنگاه پایین آورد. مقامات ارشد و کارگران این شرکت یک شورای اقدام مشترک تشکیل دادند و تصمیم گرفتند موضوع را علنی کنند. آنها تصمیم گرفتند از مشاوره طرف های خارجی جلوگیری کنند. این نهاد در مورد نیاز به خصوصی سازی واحد مذکور بعد از ارائه شش میلیارد روپیه برای نوسازی پرسش کرد. آنها همچنین در مورد امنیت شغلی برای بخش های ضعیف تر نگران بودند. طرح های اجرا شده توسط دولت برای کشاورزان فقیر و طوایف روستایی در ایالت های جنوبی ضعیف بود. آنها امیدوار هستند که در این تلاش های خود به موفقیت برسند. نگاه کنید به: کارگران مسلح شرکت کود شیمیایی علیه خصوصی سازی، نشریه مالی، 23 آگوست 1992. مقاومت در مورد تبدیل بی.اچ.ئی.ال. به یک شرکت غیردولتی و مشارکت طرف های راهبردی در صنایع غذایی جدید هم گزارش شده است. برای مثال، نگاه کنید به: بی.اچ.ئی.ال. ممکن است با مقاومت کارکنان روبه رو شود، نشریه هند، 22 آگوست، 1999.

امنیت، نظافت و نگهداری ساختمان‌های اداری و وسایط نقلیه اداری (سرویس‌های کارکنان). در خطوط آهن، ارائه برخی خدمات به صورت مقاطعه کاری فرعی در مقیاس گسترده است.^۱ فروش انواع نوشابه و تنقلات در سکوها و داخل دکه‌ها توسط عرضه کنندگان بخش خصوصی یک شیوه قدیمی است، اما اکنون ارائه فروشگاه‌های این کالاها در مسیرهای عمده، خصوصی شده است. آزمایش‌هایی نیز در زمینه خصوصی سازی مدیریت و نگهداری پایانه‌ها انجام شده است. به علاوه، در خطوط آهن قرار است فضاهای اطراف راه آهن و مسیرهای عمده در شهرهای اصلی به بخش خصوصی واگذار شود و بخش خصوصی در کشیدن خطوط جدید با بخش دولتی همکاری کند.^۲ واگذاری امور ایمنی به آژانس‌های بخش خصوصی، در میان بخش‌های دولتی و خصوصی رایج شده است. هیچ آمار رسمی در خصوص تعداد کارکنان بیکار شده ناشی از شیوه کنترل نیروی کار یا خصوصی سازی خدمات، وجود ندارد. بر اساس گزارش‌های موجود،^۳ نه بنگاه خصوصی در حدود بیست هزار کارگر پیمانی استخدام کرده‌اند.^۴ در یک برآورد دیگر، تعداد کارگران پیمانی در سایل شانزده هزار نفر و در ان.تی.پی.سی، دوازده هزار نفر است.^۵ رئیس کنفرانس بنگاه‌های دولتی به حکم دادگاه عالی^۶ در مورد اجازه به خطوط هوایی هند برای جذب نیروی کار به صورت پیمانی واکنش نشان داده و اظهار داشته است که این اقدام پیامدهای ناگزیری برای اکثر بنگاه‌های خصوصی از جمله ان.تی.پی.سی، و.ا.ان.جی.سی، و سایل دارد. نه بنگاه عمومی فوق طبق گزارش‌ها از دولت خواسته‌اند که با دادگاه عالی برای اطلاع از تصمیمات آن تماس بگیرد.^۷ بنگاه‌های خصوصی از استفاده از کارگر پیمانی برای کسب توانایی رقابت دفاع می‌کنند. رئیس بخش کارکنان ان.تی.پی.سی، در این باره می‌گوید:

«استفاده از قراردادهای پیمانکاری یک عرف تجاری بین‌المللی است. اگر ما بخواهیم مسئله خدمات امنیتی، بهداشتی و مراقبتی را در مقیاس سازمانی حل کنیم، هزینه آن هنگفت خواهد بود

۱. جای تعجب نیست که در خطوط آهن هند، میزان اشتغال به تدریج از سال ۱۹۹۲-۱۹۹۱ به این سو رو به کاهش گذاشته است. از یک میلیون و ششصد و پنجاه و هفت هزار نفر کارمند در سال ۱۹۹۲-۱۹۹۱ تعداد آنها در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۶ به یک میلیون و پانصد و هشتاد و شش هزار نفر کاهش یافته است. نگاه کنید به: هند، سازمان مرکزی آمار، چکیده آماری: ۱۹۹۸، جدول ۱-۲۴، صفحه ۲۷۲.

۲. در طول سال ۱۹۹۵، راه آهن هند همچنین تصمیم گرفت امور حمل بار و محموله‌ها در پایانه‌ها را به بخش خصوصی واگذار کند. نگهداری و زیباسازی ایستگاه‌های راه آهن در ماه اوت سال ۱۹۹۲ به بخش خصوصی واگذار شد. نگاه کنید به: مرکز نظارت بر اقتصاد هند، زیرساخت‌ها در هند، اگوست ۱۹۹۵، صفحات ۱۹ و ۲۰. در شرکت راه آهن هند همچنین یک پروژه مشترک برای خدمات جهانگردی با مشارکت بخش خصوصی تشکیل شده است که عنوان آن «رویال اُرینت» است و شرکت خصوصی جهانگردی گجرات در آن مشارکت دارد.

۳. کمیته اجرایی بنگاه‌های دولتی در نظر دارد قانون کار قراردادی را پس از صدور مجوز از سوی دادگاه عالی برای جذب نیروی کار قراردادی بررسی نماید. نشریه بیزنس استاندارد، چاپ اینترنتی، ۱۱ فوریه ۱۹۹۸.

۴. واحدهای دولتی انتظار دارند دولت در برابر حکم دادگاه عالی در مورد کار پیمانی واکنش نشان دهد.

۵. قانون کار پیمانی (اصلاح و لغو) مصوب ۱۹۷۰، درباره لغو کار پیمانی در هر بخش طبق پیشنهادی یک کمیته مشورتی ضوابطی را در نظر گرفته است.

۶. همان مأخذ، شماره ۴۸.

و در وضعیتی نیستیم که با شرکت‌های خصوصی که بخش بزرگی از نیازهای خدماتی خود را از طریق پیمانی انجام می‌دهند، رقابت کنیم.^۱

بنگاه‌های عمومی و سازمان نماینده آنها به شدت نسبت به کار پیمانی واکنش نشان داده و این خود نشانه اهمیت است که این بنگاه‌ها به خدمات کار پیمانی می‌دهند.

پیامدهای ضمنی خصوصی‌سازی خدمات، با جایگزین کردن کارگران پیمانی به جای کارکنان رسمی، نیازمند یک بحث دقیق است. یکی از پیامدهای احتمالی این تغییر روش، پیدایش مجدد پدیده کاریابی در بازار کار است. پیمانکاران که اغلب چنین مسئولیت‌هایی را می‌پذیرند، هیچ اشتغال رسمی یا تضمین‌شده‌ای را ارائه نمی‌دهند و قوانین مربوط به پرداخت دستمزد را رعایت نمی‌کنند. شغل هر کارگر، موقتی است و او شخصاً با سازمان قرارداد موقت امضا کرده و به اختیار خود مشغول به کار شده است. جنبه‌های اجتماعی حرفه کاریابی در سطح گسترده‌ای مورد بررسی قرار گرفته و در مورد آن اظهار نظر شده است.^۲ کارگر پیمانی از تسهیلاتی که توسط بخش دولتی ارائه می‌شود، محروم خواهد ماند. این تسهیلات، صندوق پس‌انداز مشترک، پاداش، مزایای بهداشتی و آموزشی و مسکن را شامل می‌شوند.^۳ کارگر قراردادی هیچ‌گاه به مدت کافی دوام نمی‌آورد تا دارای حقوق قانونی و مزایایی شود که برای کارکنان رسمی در نظر گرفته شده است. بدترین نوع محرومیت، نبود امکان فعالیت صنفی است که همیشه یک اهرم قوی برای کسب حقوق کارگران بوده است. در یک نظام قراردادی، خبری از اعتصاب یا چانه‌زنی‌های جمعی نیست. کوچک‌سازی و قراردادی کردن خدمات، دو گروه متمایز از کارگران را به وجود می‌آورد: یکی با دستمزد خوب، حمایت کافی و سازمان‌دهی تضمین‌شده و دیگری بدون هیچ‌گونه سازمان‌دهی و حمایت.^۴ پیگیری سیاست‌های خصوصی‌سازی، سهم نسبی نیروی کار حمایت‌شده را به تدریج کاهش داده است.

۱. همان مأخذ.

۲. نگاه کنید به جانبرمان، کارگر سست‌پایه: کار در اقتصاد غیررسمی هند، انتشارات دانشگاه کمبریج، 1996.

۳. ما سعی داشتیم نوع تفاوت در هزینه‌ها را در قرارداد کار پیمانی از طریق مذاکره غیررسمی با کارکنان یک آژانس خدمات نگهداری بررسی کنیم. یک نفر نگهدار طبق پیشنهادهای کمیسیون پرداخت، حق دارد ماهانه دو هزار و دویست و پنجاه روپیه به عنوان حقوق پایه دریافت کند. پرداخت ناخالص برای این شخص در مجموع پنج هزار و چهارصد و چهل و هشت روپیه در ماه است که شامل تمام مزایا، سهم مربوط به صندوق مشترک و غیره می‌شود. نگهدار در بخش خصوصی ماهانه فقط یک هزار و نهصد و سی و هفت روپیه دریافت می‌کند. این نگهدار برای اضافه‌کار در روزهای یکشنبه حدود دویست و چهل روپیه اضافی هم دریافت می‌کند. به این ترتیب، یک نگهدار در بخش خصوصی فقط کمی بیشتر از یک سوم دستمزدهای تثبیت‌شده توسط کمیسیون پرداخت را دریافت می‌کند. او از هیچ نوع امنیت شغلی برخوردار نیست و خدماتی در زمینه امور پزشکی و دارویی یا آموزشی و مانند آن دریافت نمی‌کند. این آژانس حدود چهار و پنج درصد مبلغ دریافت شده از سازمان‌های استخدام‌کننده را نزد خود نگه می‌دارد. جای تعجب نیست که آژانس‌های خصوصی در اکثر شهرهای بزرگ تأسیس شده‌اند.

۴. کارگر پیمانی در هند پدیده جدیدی نیست. در اوایل دهه شصت میلادی چند اقدام برای حذف قانون کار پیمانی در سطح وسیع مورد بحث و مذاکره قرار گرفت و این پیشنهاد مطرح شد که باید اقداماتی برای بهبود وضعیت کار و حمایت از منافع کارگران پیمانی به عمل آید ولی در عمل اقدامی صورت نگرفت. نگاه کنید به: طرح پنج‌ساله دوم هند، 1956، صفحات 583-582.

3. پیامدهای خصوصی سازی

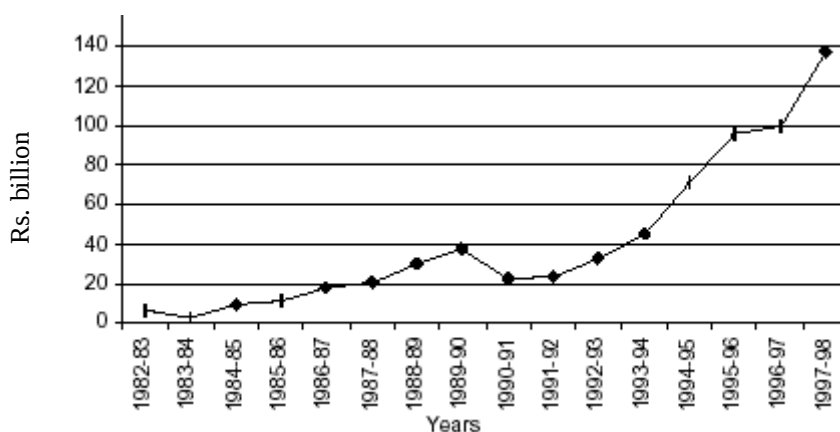
هر شکل از خصوصی سازی، به طور کلی، برای کارگران، مصرف کنندگان و اقتصاد کشور پیامدهای متفاوتی دارد. برای مثال، انحصارزدایی احتمالاً تأثیر منفی فوری بر اشتغال ندارد. انحصارزدایی به خاطر حذف موانع ورود ممکن است سرمایه گذاری های بیشتری را برانگیزد و فرصت های اشتغال گسترده ای فراهم کند. اما ممکن است تازه واردان بخش خصوصی با ارائه دستمزدهای جذاب، کارکنان ارشد و باتجربه بخش دولتی را شکار کنند. کارکنان تعدیل شده بخش دولتی مزیت دسترسی به شبکه های تجاری و آگاهی از بازار را با خود همراه دارند. این پدیده در بخش هواپیمایی و ارتباطات مشاهده شده است. چنانچه مدیریت جدید برای مدرنیزه کردن و اتوماسیون آمادگی لازم را داشته باشد، خصوصی سازی می تواند به کاهش نیروی کار منجر شود. این امر به احتمال زیاد گریزناپذیر خواهد بود. کاهش تعداد کارگران اغلب یک پیش شرط برای خصوصی سازی بنگاه های عمومی محسوب می شود. خصوصی سازی به شکل انعقاد قراردادهای فرعی می تواند به جایگزینی مشاغل دائمی و دارای دستمزد خوب با کار موقت و دستمزد پایین منجر شود. کوچک سازی سهم دولت به وسیله خود دولت هیچ گونه پیامد مستقیم مهمی بر نیروی کار ندارد. اما رویکرد عمومی به کاهش نیروی کار در بنگاه های دولتی، تأثیری گسترده چه بر مؤسسات سودآور و چه بر موسساتی که دارای ناکارآمدی مزمن، هستند بر جای گذاشته است. بنگاه های بخش دولتی موجود احتمالاً بخشی از سهم خود را در بازار به خاطر رقابت فعالان جدید و نظام واردات آزاد از دست خواهند داد. به احتمال زیاد این نوع مؤسسات باید برای به روز کردن فن آوری و بالا بردن میزان بهره وری تلاش کنند. پذیرش و به کارگیری فن آوری جدید ممکن است نیاز به نیروی کار را کاهش دهد و برخی از مشاغل به طور کامل حذف شوند. در حالی که به کارگیری فن آوری جدید می تواند تقاضا برای برخی کارکنان ماهر را افزایش دهد در عوض، زمینه اشتغال را در برخی بخش ها محدود می کند، ولی بی تردید ایجاد تغییراتی در ساختار اشتغال ضروری خواهد بود.

جریان خصوصی سازی در هند با آهنگی پرشتاب حرکت کرده است. ولی آیا واگذاری واحدهای وابسته به دولت مرکزی به کارایی و سودآوری بیشتر آنها کمک می کند؟ آیا بنگاه های عمومی به جای زیان دهی، سودآور می شوند و از دارایی های عمومی استفاده بهتری خواهند کرد؟ ورود کارآفرینان جدید به بخش های انحصاری قبلی، سرمایه گذاری های جدیدی را برای گسترش ظرفیت های تولید به همراه خواهد داشت و تولید در این بخش ها افزایش خواهد یافت. اما این به خودی خود ممکن است زمینه کافی برای عملکرد مؤثر بنگاه های بخش عمومی را فراهم نکند. بدون شک پایان نظام انحصاری بنگاه های بخش عمومی و رقابت تازه واردان، تغییراتی را در بنگاه های بخش عمومی باعث خواهد شد. از بین رفتن رانت انحصاری ممکن است اقتصاد را در

تنگنا قرار داده و ریخت و پاش و صرف هزینه‌های غیر مولد را کاهش دهد. پروژه‌ها و انحصارهای بخش عمومی باید با چالش رقابت از سوی تازه‌واردها روبه‌رو شوند. ممکن است انواع موقعیت‌های جدید و فضای مبتنی بر بازار در این زمینه به وجود آید. به علت این چالش‌های احتمالی، تغییر چشمگیری در عملکرد شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی بروز خواهد کرد. از سال 1982-83 به این طرف، روند صعودی تقریباً پیوسته‌ای در سود خالص شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی وجود داشته است (نمودارهای 3-3 و 3-4). سود خالص شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی در سال 1982-83 بالغ بر شش میلیارد و یکصد و سی میلیون روپیه بود که این مبلغ در سال 1997-98 به یکصد و سی و هفت میلیارد و دویست و پنجاه میلیون روپیه افزایش یافت. روند مشابهی نیز در نسبت سود خالص به سرمایه به کار رفته مشاهده شده است.

نمودار 3-3

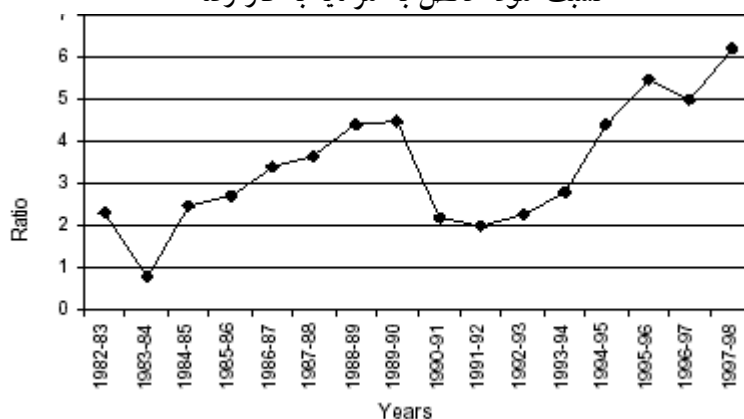
سود خالص شرکتهای وابسته به دولت مرکزی



منبع: هند، سازمان بنگاه‌های دولتی، نشریه بنگاه‌های دولتی، جلد اول، سال‌های ۱۹۹۱-۹۲ و ۱۹۹۷-۹۸.

نمودار 3-4

نسبت سود خالص به سرمایه به کار رفته



منبع: هند، سازمان بنگاه‌های دولتی، نشریه بنگاه‌های دولتی، جلد اول، سال‌های ۱۹۹۱-۹۲ و ۱۹۹۷-۹۸.

با توجه به عملکرد ضعیف بخش دولتی، چنانچه اجرای برنامه خصوصی سازی به افزایش کارایی بنگاه های این بخش منجر شود، قابل توجه خواهد بود. به این دلیل، یک شرط لازم آن است که بنگاه های مورد نظر دیگر زیر کنترل دولت نباشند و مدیریت آنها به بخش خصوصی واگذار شود. اما حتی در یک شرکت وابسته به دولت مرکزی هم این موضوع تحقق نیافته است. می توان عملکرد بنگاه های بخش عمومی را که در آنها دولت با خصوصی سازی مدیریت یا از طریق اجاره دادن و پیمانکاری یا از طریق تجدید ساختار هیئت مدیره بنگاه های خصوصی تغییراتی داده است، مورد بررسی قرار داد. در این زمینه هم هیچ مورد مشخصی دیده نشده است. این جمله که «... حتی آنجا که سهام دولت فروخته شده، روی هم رفته هیچ تغییری در ترکیب هیئت مدیره برای مشارکت هر چه بیشتر سهامداران غیردولتی ایجاد نشده است»^۱ واقعیتی است. کارکرد نظام یادداشت تفاهم نیز رضایت بخش نبوده است.^۲ کوشش برای تغییر مدیریت و مستقل کردن کارخانه، چنان که در بیانیه 1991 وعده داده شده بود، در سال 98-1997 آغاز شد. بنابر این، شاید درست نباشد که اصلاح میزان سود خالص یا نسبت سود به سرمایه به کار رفته را به فرآیند فروش سهام دولت یا آزادسازی مدیریت بنگاه ها از طریق یادداشت تفاهم نسبت دهیم. در سطح کلان، عملکرد بخش دولتی به ویژه در مقایسه با بخش خصوصی بهبود یافته است (جدول 3-5). ارزش تولید به سرمایه به کار رفته برای شرکت های دولتی، یک بهبود اساسی را نشان می دهد. به این معنی که از یک و ششصد و بیست و دو صدم در سال 1991 به دو و سی و هشت صدم در سال 1997 افزایش یافته است. این نسبت در بخش خصوصی کاهش پیدا کرده است (به ستون های 4 و 5 جدول 3-5 نگاه کنید). سود (قبل از استهلاک، بهره و مالیات) به نسبت سرمایه به کار رفته در بنگاه های دولتی افزایش و در شرکت های بخش خصوصی کاهش یافته است. همچنین سودهای عملیاتی نسبت به فروش های ناخالص، پیشرفت چشمگیری داشته و این در حالی است که بهبود عملکرد بخش خصوصی ناچیز بوده است (به ستون های 8 و 9 جدول 3-5 نگاه کنید).

با این حال، این امکان وجود دارد که ارائه سهام بنگاه های عمومی در بازارهای بورس مدیران دولتی را وادار سازد تا عملکرد خود را بهبود بخشند.

۱. کمیسیون فروش سهام، گزارش سوم، مه 1997 (صفحه 148 نشریه، شامل گزارش های 1 تا 4).

۲. لاک سبها، دبیر کمیته پروژه های عمومی (لاک سبها، یازدهم) گزارش دهم، صفحه 58.

جدول 3-5. بهره‌برداری از دارایی و نسبت‌های سودآوری برای بخش‌های دولتی و خصوصی

شماره ردیف	سال	تعداد شرکت‌ها		ارزش تولید نسبت به سرمایه به کار گرفته شده		سود (قبل از استهلاک، بهره و مالیات) نسبت به سرمایه به کار گرفته شده		سود عملیاتی نسبت به فروش خالص	
		دولتی	خصوصی	دولتی	خصوصی	دولتی	خصوصی	دولتی	خصوصی
۱	۱۹۹۱	۲۶۸	۱۷۹۸	۱/۶۲۲	۱/۹۲۷	۱۵/۷	۲۹/۳	۳/۱	۸/۴
۲	۱۹۹۲	۲۷۶	۲۱۵۶	۱/۶۷۷	۱/۹۲۱	۱۷/۲	۲۹/۷	۳/۳	۸/۳
۳	۱۹۹۳	۲۶۹	۲۵۴۱	۱/۸۵۵	۱/۷۱۶	۱۷/۶	۲۵/۷	۳/۵	۷/۶
۴	۱۹۹۴	۲۸۳	۳۳۷۶	۱/۹۱۳	۱/۵۳۳	۱۸/۱	۲۴	۴/۳	۸/۸
۵	۱۹۹۵	۳۲۴	۴۷۱۶	۲/۱۵۹	۱/۴۴۸	۲۱/۳	۲۳/۶	۴/۸	۹/۶
۶	۱۹۹۶	۳۴۳	۵۹۵۸	۲/۲۳۳	۱/۳۹۹	۲۳	۲۳	۴/۹	۹/۷
۷	۱۹۹۷	۲۹۵	۵۹۵۹	۲/۳۸۰	۱/۲۸۶	۲۲	۲۰/۶	۴/۱	۸/۸

منبع: مرکز نظارت بر اقتصاد هند، بخش سازمانی، آوریل ۱۹۹۸.

این امر برای ارزش گذاری سهام آنها ضروری است. ضمن اعلام هدف دولت برای فروش سهام دولت در بنگاه‌های بخش عمومی، پیش‌بینی شد که این اقدام در ایجاد ساز و کار بازار برای عملکرد شرکت‌های دولتی می‌تواند مؤثر باشد.^۱ برای انجام تغییرات عینی در نتیجه خصوصی‌سازی، مدت زمان قابل قبولی باید در نظر گرفته شود.^۲ شروع جریان خصوصی‌سازی، از زمان کافی برخوردار نبوده است تا امکان بررسی آماری درباره تغییر میزان کارایی یا دیگر نتایج آن وجود داشته باشد و نمی‌توان انتظار داشت پس از خصوصی‌سازی بهبود چشمگیری در عملکرد روی دهد زیرا سهام دولت فقط در بنگاه‌های سودآور فروخته شده است. در سال‌های گذشته شاهد کاهش شدید سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش دولتی بوده‌ایم. از سوی دیگر، بنگاه‌های عمومی، به‌ویژه بنگاه‌هایی که با تغییر محیط و طرح‌های جدید تولید سازگار نیستند، سعی کرده‌اند نیروی کار خود را کاهش دهند. این اقدامات بر بهره‌وری، صرف نظر از حجم فروش سهام دولت، تأثیر خواهد گذاشت. با توجه به تأثیر عوامل مختلف، نمی‌توان تغییر عملکرد بنگاه‌های بخش عمومی را فقط در نتیجه خصوصی‌شدن سهام آنها دانست.

۱. بیانیه سیاست صنعتی، ۱۹۹۱.

۲. خصوصی‌سازی اغلب یک جریان طولانی مدت است. در انگلستان، طبق گزارش‌ها، هشت سال طول کشید تا چهارده بنگاه دولتی به بخش خصوصی واگذار شود. بخش فولاد در بریتانیا پیش از اینکه خصوصی شود، مدت هفت سال در حال تجدید ساختار بود. نگاه کنید به: آرن تورنل، «خصوصی کردن خصوصی‌شده»، سلسله مقالات ان.بی.ئی.آر، مقاله شماره ۷۲۰۶، جولای ۱۹۹۹.

4. هیئت‌های نظارت

خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی بزرگ و ورود بخش خصوصی به بخش‌های انحصاری پیشین، زمینه را برای تأسیس انحصارات خصوصی فراهم کرده است. بنابر این، باید از منافع مصرف‌کنندگان در برابر تمایل عادی انحصارات خصوصی به بهره‌کشی از مصرف‌کنندگان به منظور به حداکثر رساندن سود خود حمایت شود ولی نباید این موضوع را بیش از حد تعمیم داد و نتیجه گرفت که همیشه انحصار دولتی بهتر است. با این وجود، نمی‌توان این واقعیت را انکار کرد که انحصار، انحصار است، چه انحصار دولتی باشد و چه انحصار خصوصی. انحصار همیشه باید تنظیم و نظارت شود تا منافع مصرف‌کنندگان حفظ گردد و از تضییع اموال عمومی و مخارج غیرمولد جلوگیری شود. علاوه بر این، تنها با وضع مقررات است که می‌توان توجه کافی به تحقیق و توسعه یا مشارکت در تغییر فن‌آوری را تضمین کرد.

واقعیت این است که دولت، قانون نظارت بر مخابرات هند را در سال 1997 تصویب کرد و کمیسیون نظارتی برق را تشکیل داده و اکنون در نظر دارد مرکز نظارت بر بیمه را هم تأسیس کند. از مسئولان نظارتی انتظار می‌رود عملیات بخش‌های مرتبط را با دقت کنترل کنند. با توجه به تجربه عملکرد سازوکارهای نظارتی در هند، در کوتاه‌مدت نمی‌توان سهم و نقش هیئت‌های نظارتی تازه تأسیس را ارزیابی کرد. نمونه اس.ئی.بی.آی. نمونه امیدبخشی در این راستا نبوده است.^۱

حوزه فعالیت هیئت‌های نظارت با وجود گذشت سال‌های متمادی از تصویب قوانین هیئت اوراق بهادار و معاملات، هنوز تعریف نشده و محدوده مشخصی ندارد. برای مثال، زمانی که این هیئت سعی کرد شرکت هندوستان لور و کارکنان ارشد آن را به جرم تبانی مجازات کند، وزارت دارایی هند آن را از این کار باز داشت. مرکز نظارت مخابرات هند در گیر یک مشاجره شدید با دولت است و برای مشخص شدن نقش خود در منازعه میان کاربران تلفن همراه و دولت، به دادگاه عالی دهلی متوسل شده است. همچنین مشاجرات و تنش‌هایی در مورد تثبیت تعرفه و دادن اجازه ورود به ام.تی.ان.ال. برای فعالیت در بخش تلفن همراه به وجود آمده است. در مورد بخش‌های نیرو و مخابرات نیز، برنامه انحصارزدایی و تصویب اجازه ورود شرکت‌های خصوصی منجر به اتخاذ تصمیمات سیاستی حساسی شد که خود به تأخیر بیش از حد و بروز بحث‌های

۱. برای مثال، قیمت‌گذاری و زمان‌بندی امور سرمایه‌ای در دوره پیش از آزادسازی، در هر مورد توسط ناظر امور سرمایه و بر اساس قانون کنترل سرمایه مصوب 1947 تصویب می‌شد. دولت در ماه مه 1999 با وجود حجم بزرگی از اوراق بهادار که در ماه قبل عرضه شده بود، این قانون را لغو نمود و مسئولیت نظارت بر عملیات بازار سهام را به هیئت اوراق بهادار هند واگذار کرد که فقط چند ماه قبل (ژانویه 1992) دارای اختیارات قانونی شده بود. در حالی که سازمان مذکور مشغول فراگیری نحوه تنظیم بازار سهام بود، شرکت‌ها به سوی این بازار هجوم آوردند و سهام فراوانی منتشر کردند و صدها میلیارد روپیه سهام به فروش رسید. بسیاری از سهام‌های موجود ماهیت نامشخصی داشتند. دوره پس از آزادسازی در واقع شاهد شمار فراوان سهام سرمایه‌ای در بازار بورس بود. در نتیجه، سرمایه‌گذاران کوچک هند اعتماد خود را نسبت به بازار سرمایه از دست دادند. این گونه فروش سهام همراه با روش احتیاط‌آمیز هیئت مزبور، بعد از تجربه تلخ آزادسازی انتشار سهام، به تضعیف بازار سهام منجر شد. این وضعیت بازار سهام به نوبه خود بر طرح‌های فروش سهام در بنگاه‌های عمومی توسط دولت تأثیر داشته است.

جنگالی منجر شد.

تجربه هند نشان می دهد که می توان نهادهای نظارت را ایجاد کرد. اما این نهادها وظایف خود را آزادانه و هدفمند انجام نمی دهند. کارکرد موفق هیئت های نظارت تحت الشعاع مسائل سیاسی است و به اراده سیاسی محکم نیاز دارد. هزینه تدوین مقررات بسیار بالاست. مصداق این امر به ویژه بیشتر در مواردی است که سیاست ها از درون حزب سیاسی حاکم یا دولت ناشی نمی شوند و زمان بندی و نوع مقررات زیر فشارهایی از داخل و خارج کشور قرار دارد. اگر رهبران سیاسی و مسئولان دولت نیز مسئولیت اصلی مشکلات پیش روی بخش عمومی را بر عهده داشتند، باز هم سازمان های نظارتی با مشکلات مشابهی دست به گریبان بودند. تجربه کمیسیون فروش سهام دولت نمونه بارز این وضعیت است. کمیسیون انحصارات و مقررات تجاری نیز به چنین سرنوشتی دچار شد.¹ اما وقت زیادی لازم است تا این سیستم تغییر یابد. رسیدن به آمادگی اولیه ممکن است اجرای سریع سیاست های خاص را به تأخیر اندازد؛ اما این کار ظاهراً بهتر از اجرای سیاست شوک درمانی است که قرار بود توسط اس.ای.پی. عملی شود. احتمالاً دوره گذار به این طریق می تواند تا حد چشمگیری کوتاه شود.²

5. مازاد نیروی کار

در دو دهه گذشته، به دلایل متعدد شاهد انتقاد گسترده از عملکرد بخش دولتی هند بوده ایم. نمی توان این انتقادها را همیشه به سادگی نادیده گرفت و آنها را مغرضانه دانست. انتقاد به بخش دولتی به وسیله کمیته های کارشناسی و ناظران مستقل پارلمان نیز باید جدی گرفته شود. یکی از انتقادات مهم متوجه موضوع وجود مازاد نیروی کار در بنگاه های دولتی است. واکنش دولت در برابر این انتقاد این بوده که استخدام جدید را ممنوع کند. البته این ممنوعیت عمومی دارای پیامدهای خاص خود است. با بازنشسته شدن تعداد معینی از کارکنان در هر سال تعداد کل کارکنان در بنگاه های دولتی خود به خود کاهش خواهد یافت. ممنوع بودن استخدام جدید با کاهش شدید سرمایه گذاری های جدید در پروژه های بخش دولتی همراه بوده است. تقاضا برای نیروی کار در بخش دولتی در نتیجه نوسازی فن آوری و جایگزینی نیروی کار با روی آوردن به سیستم های تولید سرمایه بر و مدرن هم کاهش یافته است. البته تأثیر کوچک سازی و پیمانی کردن برخی فعالیت ها در بنگاه های دولتی را نیز باید به این موارد اضافه کرد.

1. مراجعه کنید به: اس.کی. گوپال، انحصار سرمایه و سیاست دولت، دهلی نو، 1979.

2. کمیته پروژه های عمومی یادآور شده است که در نتیجه اصلاحات اقتصادی که در سال 1991 آغاز شد، بنگاه های عمومی که بیشتر گرفتار عقب افتادگی در زمینه فن آوری، محدودیت مالی و بهره وری پایین بودند، به سختی می توانستند بدون حمایت مالی در برابر رقابت شدید با دیگران سر پا بمانند. این کمیته معتقد بود که پیش از باز کردن درها به روی شرکت های چندملیتی، باید محیطی برای بخش دولتی فراهم شود تا با این چالش روبه رو شود و لازم است زمانی برای بنگاه های دولتی ضعیف تر در نظر گرفته شود تا بتوانند خود را با موقعیت جدید وفق دهند. نگاه کنید به: لاک سبها، کمیته پروژه های عمومی، گزارش اول، دسامبر 1998، صفحه 1.

فرآیند تولید سه طرف اصلی دارد: مالک/مدیر، کارگر، مصرف کننده. بدون شک درجه‌ای از تضاد منافع بین مدیریت و کارگران وجود دارد و این موضوع هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی صادق است برای رسیدن به یک رشد سالم و پایدار باید این گروه‌ها نقطه نظرات و مشکلات یکدیگر را به خوبی درک نمایند. این آگاهی در میان رهبران اتحادیه‌های صنفی رو به افزایش است که مخالفت با پذیرش فن‌آوری جدید، برای منافع درازمدت خود آنها زیانبار است. به عنوان مثال، جالب اینجاست که در هند رهبر اتحادیه صنفی هنگام بحث با بانک ایالتی این کشور توضیح داده است که چنانچه این بانک فن‌آوری جدید (برای مثال، کامپیوتری کردن فعالیت‌ها) را نپذیرد، از قافله عقب می‌افتد.^۱ طبق نظر او کارکنان بانک می‌دانند که بانک‌های خارجی پیش از این به صورت گروهی وارد بازار هند شده‌اند. آنها بازار را قبضه کرده و مشتریان را به سوی خود جذب می‌کنند. کارکنان بانک ایالتی هند دیگر نمی‌توانند نسبت به این مسائل بی تفاوت بمانند یا با تغییر و تحول درون سازمان مخالفت کنند.^۲ برای تقویت این گرایش‌ها لازم است گفتگوی مستمر، تبادل نظر شفاف و ارتباط پیوسته میان مدیریت، کارگران و استفاده‌کنندگان از خدمات ارائه شده توسط شرکت‌ها و بنگاه‌ها وجود داشته باشد. مذاکرات با رهبران اتحادیه‌های کارگری نشان داده است که با اینکه دولت و بنگاه‌های عمومی سیاست‌های خصوصی‌سازی را دنبال کرده‌اند، اما تلاشی برای جلب اعتماد کارگران انجام نشده است. گفتنی است که هیچ‌گونه خیزش و مخالفت سازمان‌یافته‌ای با روند آزادسازی و خصوصی‌سازی صورت نگرفته است. ناآرامی می‌توانست به شکل تظاهرات یا اعتصابات طولانی نمودار شود اما تاکنون دامنه این تظاهرات و اعتصابات محدود بوده است. دلیل آن هر چه که باشد، باید دانست که عدم مشارکت کارگران در تغییر و تحول مستمر ممکن است اجرای تغییرات اساسی در بخش دولتی را به تأخیر اندازد.

دولت‌های کنونی در سراسر جهان دیگر مثل دهه‌های پنجاه و شصت دلسوز و حامی کارگران نیستند و دولت هند هم در این زمینه استثنا نیست. در حالی که جامعه‌های سوسیالیستی عقب‌نشینی کرده‌اند، سیاست‌های مبتنی بر بازار مقبولیت روزافزونی نزد دولت‌ها داشته‌اند. دولت هند ضمن آنکه با سیاست خروج و «بازخرید داوطلبانه» برای بخش خصوصی موافقت کرده، تلاش‌های جدی نیز برای تشویق کارکنان بخش دولتی به پذیرش طرح بازنشستگی داوطلبانه انجام

۱. این اظهارات از جانب آقای آشوک کومار، یکی از مقامات مهم اتحادیه تجاری بانک ایالتی هند (منطقه پنجاب و هاریانا) بیان شده است.

۲. مورد قبول بودن گسترده این دیدگاه با این واقعیت مشخص می‌شود که اتحادیه کارکنان بانک هند اطمینان داده است که با استخدام مجدد کارکنان، شیوه بانکداری چندشیفتی، افزایش ساعات فعالیت و کامپیوتری کردن شعبه‌ها - حتی شعبه‌های خارج از شهر - مخالفت نکند و هیچ تقاضای اقتصادی جدیدی عنوان نشود. دبیر کل اتحادیه که بزرگ‌ترین اتحادیه بخش بانکی است، گفته است «کارکنان بانک‌های بخش دولتی باید خود را با فضای رقابتی وفق دهند. ما هرگز با کامپیوتری شدن مخالفت نخواهیم کرد زیرا کامپیوتری شدن فعالیت‌ها سلامت این بخش را بهبود می‌بخشد».

نگاه کنید به: «نشانه‌های انعطاف‌پذیری بزرگ‌ترین اتحادیه صنفی بانک»، فایننشیل اکسپرس، 6 سپتامبر 1999.

داده است. کارگران در بخش رسمی و سازمان یافته هند به طور کلی نسبت به چند سال گذشته مخالفت کمتری با این موضوع از خود نشان داده اند. به همین دلیل است که اعتصابات کارگری تأثیر منفی کمتری بر تعداد روز/ کارگر تلف شده داشته اند تا تعطیلی ها و اخراج عمومی کارگران از سوی کارفرمایان (جدول 3-6). تعداد درگیری های ناشی از اعتصابات از دو هزار و پانصدویک مورد در سال 1980 به ششصد و هشتادویک مورد در سال 1997 کاهش یافت. همچنین تعداد کارگران شرکت کننده در این اعتصاب ها طی چند سال گذشته به نصف کاهش یافته است. از سوی دیگر، تعطیل شدن کارخانه ها و موارد اخراج کارگران توسط کارفرما، از 1990 به این طرف رو به افزایش بوده است. تعداد زیاد کارکنان بخش دولتی حاضر به بازنشستگی داوطلبانه را می توان نتیجه همزمان وضعیت محیطی و تضعیف ظرفیت اعتراضی اتحادیه های صنفی تلقی نمود.

جدول 3-6. تحولات در تنش های صنعتی

سال	تعداد تنش ها			تعداد کارگران شرکت کننده (هزار)			تعداد روز/ کارگر تلف شده (میلیون)		
	اعتصابات	تعطیلی کارخانه	جمع کل	اعتصابات	تعطیلی کارخانه	جمع کل	اعتصابات	تعطیلی کارخانه	جمع کل
۱۹۸۰	۲۵۰۱	۳۵۵	۲۹۰۲	۱۶۶۱	۲۳۹	۱۹۱۰	۱۲/۶۲	۹/۹۱	۲۱/۹۳
۱۹۹۰	۱۵۴۹	۳۶۶	۱۸۲۵	۱۱۶۲	۱۴۶	۱۳۰۸	۱۰/۶۴	۱۳/۴۵	۲۴/۰۹
۱۹۹۱	۱۲۷۸	۵۳۲	۱۸۱۰	۸۷۲	۴۷۰	۱۳۴۲	۱۲/۴۳	۱۴	۲۶/۴۳
۱۹۹۲	۱۰۱۱	۷۰۳	۱۷۱۴	۷۶۷	۴۸۵	۱۲۵۲	۱۵/۱۳	۱۶/۱۳	۳۱/۲۶
۱۹۹۳	۹۱۴	۴۷۹	۱۳۹۳	۶۷۲	۲۸۲	۹۵۴	۵/۶۱	۱۴/۶۹	۲۰/۳۰
۱۹۹۴	۸۰۸	۳۹۳	۱۲۰۱	۶۲۶	۲۲۰	۸۴۶	۶/۶۵	۱۴/۳۳	۲۰/۹۸
۱۹۹۵*	۷۳۲	۳۳۴	۱۰۶۶	۶۸۳	۳۰۷	۹۹۰	۵/۷۲	۱۰/۵۷	۱۶/۲۹
۱۹۹۶*	۷۶۳	۴۰۳	۱۱۶۶	۶۰۹	۳۳۱	۹۳۹	۷/۸۲	۱۲/۴۷	۲۰/۲۸
۱۹۹۷*	۶۸۱	۴۵۳	۱۱۳۴	۵۶۴	۳۱۶	۸۸۰	۵/۰۲	۹/۹۰	۱۴/۹۳

منبع: وزارت کار، گزارش سالانه: ۹۸-۱۹۹۷.

* موقت.

برای تسهیل بازنشستگی داوطلبانه، دولت هند مانند بسیاری از دیگر دولت های که طرح های مشابه خصوصی سازی را در پیش گرفته اند، در ماه اکتبر 1988 پذیرفت که طرح بازنشستگی داوطلبانه را از نظر مالی حمایت کند. در حالی که بیش از یک دهه از شروع طرح بازنشستگی داوطلبانه در هند می گذرد اما تحقیقات تجربی برای ارزیابی تأثیر این طرح بر افرادی که آمادگی خود را اعلام کرده اند، در سطح گسترده انجام نشده است. از واکنش های نمایندگان اتحادیه های کارگری و تحقیقات اندک¹ موجود چنین برمی آید که تجربه طرح بازنشستگی داوطلبانه زیاد

1. برای مثال می توان رجوع کرد به: موسسه منین کارا، طرح بازنشستگی داوطلبانه و واکنش کارندان، فردریک ابرت استیفتانگ، دهلی نو، 1994 و بی بی گوها، بازنشستگی داوطلبانه: مشکلات و واکنش ها، منابع انسانی و روابط صنعتی مرکز شری رم، دهلی، 1996.

امیدبخش نبوده است و در مورد جنبه‌های مختلف این طرح همچنان تردید و اختلاف نظر وجود دارد.¹

6. جبران

بر اساس گزارش‌های رسمی، طرح بازنشستگی داوطلبانه، حدود دویست و سی هزار کارمند را از یکصد و شصت و نه بنگاه وابسته به دولت مرکزی جذب کرده است. از این تعداد، فقط چهل و نه بنگاه بیشتر از یک هزار کارمند مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه داشته‌اند. در برخی شرکت‌ها تعداد کارکنان آماده پذیرش طرح کم بوده است. برای مثال، در شرکت ویدش فقط یکی از کارمندان مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه بود. همچنین شرکت کاناتاکا آنتی بیوتیک گزارش داده است که دو نفر از کارکنان شرکت برای اجرای طرح آماده بوده‌اند. سیزده شرکت نیز هر یک کمتر از ده کارمند مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه داشته‌اند. میانگین جبران سنوات برای هر کارگر یکصد و سی هزار روپیه برآورد شده است.

میانگین جبران سنوات خدمت برای کارکنان پروژه‌های مختلف کاملاً متفاوت است. اگر شرکتی دارای بیش از نیم میلیون روپیه میانگین جبران سنوات باشد، متوسط هزینه طرح در آن کمتر از پنجاه هزار روپیه برای سی و دو کارمند خواهد بود. دلیل این تفاوت فاحش می‌تواند تنوع و وضعیت متفاوت کارگران مشمول طرح، طول مدت خدمت، مقیاس حقوق و دستمزد یا پذیرش فرمول‌های متفاوت برای محاسبه باشد. جدول 3-7 گستره تنوع را در مبلغ میانگین جبران خسارت نشان می‌دهد.

1. ملاحظه کنید: کمیسیون فروش سهام، گزارش دوم، آوریل 1997.

جدول 3-7. گستره تنوع میانگین جبران سنوات در بنگاه‌های وابسته به دولت مرکزی

میانگین جبران (میلیون روپیه)	تعداد پروژه‌ها	تعداد کارکنان (درصد)
تا ۰/۰۵	۶	۱/۷
۰/۰۵ تا ۰/۱۰	۱۹	۳۲
۰/۱۰ تا ۰/۱۵	۵۱	۲۴
۰/۱۵ تا ۰/۲۰	۳۷	۱۹
۰/۲۰ تا ۰/۲۵	۲۰	۹/۵
۰/۲۵ تا ۰/۳۰	۸	۳/۲
۰/۳۰ تا ۰/۴۰	۶	۰/۰۷
۰/۴۰ تا ۰/۵۰	۱	—
بیش از ۰/۵۰	۱	۰/۰۷
NA	۲۱	۹
درصد		۱۰۰
جمع	۱۶۹	۲۲۷۱۰۳

منبع: بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط وزارت صنایع، بخش بنگاه‌های دولتی.

میانگین جبران سنوات در هر بنگاه نشان‌دهنده نابرابری واقعی در ارزش طرح نیست. هیچ تحقیق رسمی انجام نشده که تعداد کارکنان دریافت‌کننده را نشان دهد. در اینجا، سعی کردیم با کمک بانک توسعه آسیایی با بررسی یکی از ایالت‌های هند به یک الگوی عمومی توزیع در این زمینه دست پیدا کنیم.^۱ تحلیلی از اطلاعات مربوط به حقوق و دستمزد برای حدود هجده هزار و ششصد و هشتاد و سه نفر از کارکنان بنگاه‌های بخش دولتی این ایالت نشان داده است که بخش بزرگی از کارگران (نود و چهار درصد) ممکن است یکصد هزار روپیه یا کمتر از آن دریافت کنند و میانگین کلی فقط شصت و دو هزار روپیه است (جدول 3-8).

میانگین جبران سنوات برای هر کارمند مشمول طرح در واحدهای وابسته به دولت مرکزی یکصد و سی هزار روپیه برآورد شده است. با توجه به وجود تفاوت در حقوق و سطح تخصص و مهارت کارکنان، به نظر می‌رسد که بسیاری از کارکنان مشمول طرح در واحدهای وابسته به دولت مرکزی در مجموع یکصد تا یکصد و پنجاه هزار روپیه دریافت کنند. آیا این مبلغ برای تمام عمر یک بازنشسته کافی است؟ لازم به تذکر است که این موضوع باید پس از ارزیابی میانگین بدهی‌های گروه‌های مختلف کارکنان بازنشسته، با دقت بررسی شود. اطلاعات مربوط به توزیع سنی هشتاد و هشت هزار و ششصد و هفتاد و سه کارمند بازنشسته در شصت و دو بنگاه عمومی وابسته به دولت مرکزی موجود است (جدول 3-9). حدود نیمی از مشمولان این طرح بیش از پنجاه سال

۱. اس. کی. گوپال، مادیپراش: اجرای برنامه تجدید ساختار بخش دولتی: تحقیق مربوط به ارزیابی تاثیر فقر، آماده شده برای بانک توسعه آسیایی، ژوئن ۱۹۹۸.

سن دارند. کارمندان زیر سی و پنج سال، فقط پنج درصد کارگران را تشکیل می دادند.

جدول 3-8. برآورد پرداخت های نقدی* تحت طرح بازنشستگی داوطلبانه در گزیده ای از بنگاه های عمومی ایالت مادیپرادش.

دامنه جبران (میلیون روپیه)	تعداد کارکنان (درصد نسبت به کل کارکنان)	درصد جبران (میلیون روپیه) کل
تا ۰/۰۵	۵۱/۶۴	۳۳/۷۹
۰/۰۵ تا ۰/۱	۴۲/۳۶	۵۰/۷۹
۰/۱ تا ۰/۲	۵/۰۸	۱۲/۳۱
۰/۲ تا ۰/۳	۰/۸۱	۲/۶۰
۰/۳ تا ۰/۴	۰/۱۱	۰/۵۱
درصد کل	۱۰۰	۱۰۰
جمع کل تعداد/ مبلغ	۱۸۶۸۳	۱۱۶۰/۷۹

*جبران سنوات بر اساس چهل و پنج روز حقوق برای هر سال کامل خدمت و برآورد حقوق برای دوره باقیمانده خدمت محاسبه می شود. تمام موارد کمتر از ده سال خدمت در این برآورد حذف شده اند. منبع: گوپال، مادیپرادش: اجرای برنامه تجدید ساختار بخش دولتی: تحقیق مربوط به ارزیابی تأثیر فقر، آماده شده برای بانک توسعه آسیایی، ژوئن ۱۹۹۸.

جدول 3-9. مقاطع سنی کارگران تحت پوشش طرح بازنشستگی داوطلبانه در بنگاه های عمومی وابسته به دولت مرکزی تا تاریخ 31 مه 1999

درصد نسبت به تعداد کل کارگران در هر گروه			تعداد کل کارگران	نوع مؤسسه
زیر ۳۵ سال	۳۵ تا ۵۰ سال	بالای ۵۰ سال		
۵/۰۷	۴۳/۶۸	۵۱/۲۵	۵۹۱۰۵	شرکت های ضعیف ارجاع شده به بی.ا.اف.آر.
۳/۶۶	۴۶/۳۰	۴۹/۸۴	۲۹۵۶۵	سایر بنگاه های عمومی
۴/۶۴	۴۴/۵۵	۵۰/۸۱	۸۸۶۷۰	جمع کل

منبع: بخش ان.آراف، وزارت صنایع.

گروه سنی سی و پنج تا پنجاه سال حدود چهل و پنج درصد کل کارکنان را شامل می شده است. نوع مشکلات برای گروه کارکنان پنجاه سال به بالا کاملاً با گروه افراد زیر سی و پنج سال متفاوت است. به احتمال زیاد، گروه سنی پنجاه سال به بالا کارکنانی هستند که فرزندان آنها در سن ازدواج قرار دارند. نگرش آنها به مسئله بازنشستگی با افزایش سن و تمایل به کمک به ازدواج فرزندان و تشکیل زندگی تغییر خواهد کرد. با توجه به نظام اجتماعی هند، می توان حدس زد که کارگران در گروه سنی پنجاه سال به بالا مایلند بازنشسته شوند و سعی می کنند فرزندان را سر و سامان بدهند. با این حال، ممکن است افراد مسن تر تقاضاهای شخصی محدودتری داشته باشند و

حق سنوات دریافتی خود را به صورتی سرمایه گذاری نمایند که بتوانند در آمد مستمری از آن کسب کنند. کارکنان جوان تر (زیر سی و پنج سال) ممکن است حق سنوات زیادی نداشته باشند زیرا بیشتر آنها سابقه خدمت طولانی ندارند. در هر حال، تعداد آنها چندان زیاد نیست. مسئله اصلی مربوط به افرادی است که در گروه سنی سی و پنج تا پنجاه جای می گیرند. برای کارگران ماهر و واجد شرایط، پیدا کردن شغل جایگزین در بخش خصوصی زیاد دشوار نیست؛ در حقیقت خروج از بخش دولتی ممکن است به بهبود وضعیت مالی و اجتماعی آنها منجر شود. مدیران بخش خصوصی این اختیار را دارند که به کسانی که دارای پیشینه خوبی هستند، پاداش دهند. اما در بخش دولتی تصمیمات باید به صورت متمرکز و طبق مقررات اتخاذ شود. ارتقای رتبه به صورت جهشی در بنگاه های دولتی کار آسانی نیست. گاهی یک تغییر جزئی در سیاست و ضوابط برای در نظر گرفتن یک مورد شایستگی ممکن است هزاران کارمند را در خارج از بنگاه مورد نظر تحت تأثیر قرار دهد.

در واکنش به انتقاد از طرح بازنشستگی داوطلبانه و عدم تمایل کارکنان به آن، احتمالاً بنگاه ها می کوشند طرح اولیه جبران سنوات را بهبود بخشند. طرح های سائل برای پرداخت فصلی برای باقیمانده خدمت کارکنانی که دارای بیست سال سابقه خدمت یا بیشتر در شرکت هستند، در دست تدوین است. طبق این طرح کارکنان مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه همچنان تسهیلات پزشکی و بهداشتی دریافت خواهند کرد.¹ کارکنان دارای پنج سال سابقه خدمت که شرکت را ترک می کنند، حقوق پایه و مزایای مربوط به تورم را از تاریخ خروج تا پایان دوره باقیمانده خدمت دریافت خواهند کرد. کسانی که دارای پنج تا هشت سال سابقه خدمت هستند، نود درصد و آنهایی که دارای بیش از هشت سال سابقه خدمت هستند، هشتاد درصد حقوق را به اضافه مزایای سپرده ثابت و خدمات درمانی دریافت می نمایند.² حقوق کارکنان ارشد ششصد هزار روپیه برای هر کارمند برآورد شده است. طرح بی.اچ.ئی.ال. مانند طرح سائل تصمیم گرفت تسهیلات پزشکی را برای مشمولان طرح بازنشستگی داوطلبانه همچنان ارائه دهد.³ این گونه طرح ها برای کارکنان رده پایین تر جذاب به نظر می رسند. بخش مخابرات در نظر دارد باجه های اس.تی.دی/آی.اس.دی. را در اختیار گروه خاصی از کارکنان خود که طرح بازنشستگی داوطلبانه

1. رجوع کنید به: سایل 7 مورد دیگر برای طرح بازنشستگی داوطلبانه ذکر می نماید، تایم اقتصادی، 2 سپتامبر 1998.

2. رجوع کنید به: 6000 نفر مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه در سایل هستند، استیتس من، 6 سپتامبر 1998.

3. بی.اچ.ئی.ال. حقوق چهل و پنج روز (پایه + سپرده ثابت) برای هر سال کامل خدمت یا حقوق سی روز برای تعداد ماه های باقیمانده تا شصت سالگی را در نظر گرفت. مراجعه کنید به: طرح بازنشستگی داوطلبانه بی.اچ.ئی.ال به اهداف خود قبل از مهلت زمانی مقرر دست یافت، استاندارد تجاری، 28 جولای 1999.

را پذیرفته‌اند، قرار دهد.

7. شبکه تأمین اجتماعی

پذیرش سیاست‌های خصوصی‌سازی، ارتباط کارمند و کارفرما را از بنیان دگرگون خواهد کرد. تعداد فراوانی از کارمندان احتمالاً کار خود و در نتیجه منبع پایدار درآمد را از دست خواهند داد. برای برطرف کردن مشکل کارکنان بازنشسته، جبران نقدی باید با اقداماتی نظیر تأمین حمایت اجتماعی به عنوان یک راه حل بلندمدت در عوض از دست دادن اشتغال کنونی آنها همراه باشد. بسیاری از نیروهای کار از نظر جسمی و روانی سالم هستند و تعهدات منظمی هم دارند. همچنین اخراج کارگران مشتاق و دارای جسم سالم از جریان تولید ملی سیاست صحیحی به نظر نمی‌رسد. می‌توان تدابیری برای کمک به کارکنان بازنشسته بخش دولتی در نظر گرفت تا همچنان مولد باقی بمانند. کارکنان را می‌توان دوباره آموزش داد و به مهارت‌های جدید مجهز کرد. هدف اصلی باید بهره‌گیری کامل از توانمندی‌های بالقوه کارکنان بازنشسته و کمک به بازآموزی و بازپروری آنها باشد. تدوین سازوکار تأمین اجتماعی باید به عنوان یکی از شروط حمایت از منافع کارگران مشمول تجدید ساختار بنگاه‌های عمومی در نظر گرفته شود. صندوق ملی احیا در ماه اکتبر 1992 با تصویب دولت هند تأسیس شد.^۱ اهداف این صندوق عبارتند از:

الف. کمک به تأمین هزینه‌های بازآموزی و اشتغال مجدد کارکنان در نتیجه نوسازی، به روز کردن فن‌آوری و تجدید ساختار صنعتی؛

ب. تأمین بودجه برای جبران حقوق کارکنانی که در نتیجه تجدید ساختار یا تعطیل شدن واحدهای صنعتی در بخش‌های عمومی و خصوصی شغل خود را از دست داده‌اند؛ و

ج. تأمین بودجه برای طرح‌های ایجاد اشتغال در بخش‌های رسمی و غیررسمی به منظور حمایت اجتماعی برای تأمین نیازهای کارگران در نتیجه تجدید ساختار ایجاد شده‌اند.^۲

تا ماه مه 1999، یکصدوسی هزار نفر از کارکنان بنگاه‌های واحدهای وابسته به دولت مرکزی مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه بر اساس طرح صندوق ملی احیا شدند. تعداد کارگرانی که مشمول ضوابط طرح بازنشستگی داوطلبانه بودند، بعد از 95-1994 به تدریج کاهش یافته است. این امر می‌تواند نشان‌دهنده کاهش احتمالی علاقه کارکنان یا افت میزان بودجه صندوق ملی احیا یا هر دو باشد (جدول 3-10). اما بودجه صندوق مزبور بار دیگر از سال 98-1997 به این سو رو به افزایش گذاشت. در سال‌های نخست، بودجه صندوق با کمک سازمان‌های چندجانبه تأمین

۱. در برخی محافل چنین اظهار نظر می‌شد که دولت رهنمودهایی را به منظور دیدار با یک تیم بلندپایه صندوق بین‌المللی پول برای بحث پیرامون یک وام جدید بر اساس تسهیلات صندوق تدوین کرده است. این کار برای ایجاد اطمینان تیم بازدیدکننده نسبت به تعهد دولت به اصلاحات اقتصادی

بوده است. مراجعه کنید به: سی‌سی‌ئی رهنمودهایی که برای به اجرا درآمدن صندوق ملی احیا تصویب نمود. تایم اقتصادی، 29 اکتبر 1992.

۲. هند، وزارت صنایع، گزارش سالانه: 3-1992، ص 16.

می‌شد؛ اما بعدها این بودجه کاهش پیدا کرد فروش سهام بنگاه‌های عمومی چنان‌که انتظار می‌رفت ادامه نیافت. پیش‌بینی شده بود که بخشی از منابع مالی که از طریق فروش سهام دولت حاصل می‌شد، برای صندوق ملی احیا کنار گذاشته شود اما چنین نشد.

جدول 3-10. تعداد کارکنان مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه
و مخارج مربوط به طرح بازنشستگی داوطلبانه و صندوق ملی احیا: 1992-93 تا 1998-99
(مبلغ بر حسب میلیارد روپیه)

سال	تخصیص بودجه	مقدار انتقال یافته به حساب عمومی	مخارج تحمیل شده بر		تعداد مشمولان طرح بازنشستگی داوطلبانه تحت پوشش صندوق ملی احیا
			طرح صندوق ملی احیا	طرح بازنشستگی داوطلبانه	
۱۹۹۲-۹۳	۸/۲۹۷*	۸/۲۹۷	۵/۹۶۷	۵/۶۶۷	۳۹/۷۵۱
۱۹۹۳-۹۴	۱۰/۲***	۷	۴/۷۸۲	۴/۷۸۱	۳۴/۲۳۲
۱۹۹۴-۹۵	۲	۱	۲/۵۱۹	۲/۵۰۸	۱۶/۲۰۶
۱۹۹۵-۹۶	۱/۴	۱/۴	۲/۱۷۰	۲/۰۹۶	۱۲/۵۸۳
۱۹۹۶-۹۷	۱/۵	۱/۵	۱/۹۵۶	۱/۸۸۰	۶/۹۸۰
۱۹۹۷-۹۸	۳/۰۶۹	۳/۰۶۹	۳/۳۰۴	۳/۲۶۷	۱۴/۸۱۵
۱۹۹۸-۹۹	۴/۰۱۳	۴/۰۱۳	۳/۷۷۳	۳/۷۲۱	۴/۴۸۲
جمع کل	۳۰/۴۷۸	۲۶/۲۷۸	۲۴/۱۷۲	۲۳/۹۲۰	۱۲۹/۰۴۹

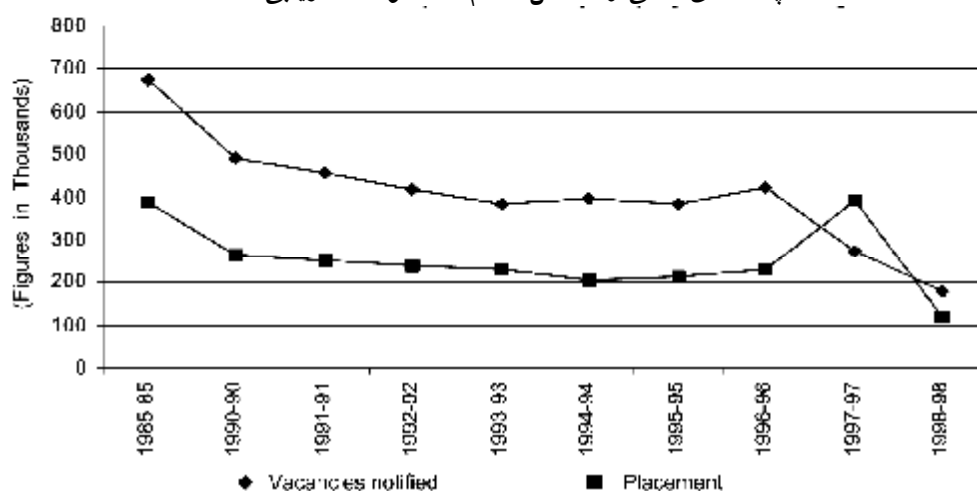
منبع: دولت هند، وزارت صنایع، دولت هند، وزارت صنایع. * شامل پنج میلیارد روپیه که از آی.دی.ای. آی.بی.آر.دی. دریافت شد.
** شامل پنج میلیارد روپیه که از آی.دی.ای. دریافت گردید.

یکی از انتقادهای گسترده و اصلی از صندوق ملی احیا، این بوده است که در حالی که هدف اصلی آن کمک به کارگران بازنشسته و مشاوره و استخدام مجدد آنهاست، اما بخش بزرگی از مجموع مخارج صرف شده توسط صندوق برای پرداخت‌های مربوط به جبران سنوات و حقوق پایه طرح بازنشستگی داوطلبانه بوده است. میزان استخدام مجدد کارگرانی که از طرح بازنشستگی داوطلبانه استفاده کردند، بسیار پایین بوده است. از نود و هشت هزار و یکصد و بیست و هفت نفر استفاده کننده از مزایای طرح بازنشستگی داوطلبانه، فقط سی و شش هزار و هشتاد و نه کارگر بازآموزی شده‌اند. تعداد کارگرانی استخدام مجدد شده اند نیز بسیار کم و فقط یازده هزار و ششصد و بیست و سه نفر بوده است. حتی با توجه به این موضوع که برخی کارگران ممکن است حاضر به بازآموزی و استخدام مجدد نشده باشند، باز این ارقام، به خصوص در مورد استخدام مجدد بسیار پایین به نظر می‌رسند. بنابر این، جای تعجب نیست که اتحادیه‌های صنفی عمده هند به شدت با طرح بازنشستگی داوطلبانه و صندوق ملی احیا مخالفند و به آن اعتراض دارند. بخشی از

انتقاداتی که آنها نسبت به اجرای طرح خصوصی سازی مطرح می کنند، و به ویژه به طرح بازنشستگی داوطلبانه و صندوق ملی احیا، برای همگان قابل قبول است (نگاه کنید به پیوست). برای استخدام مجدد کارگران پیشنهاد شده است که از خدمات مؤسسات کاریابی می توان استفاده کرد. اما به نظر می رسد در چند سال گذشته، این مؤسسات نتوانسته اند کارجویان را در یافتن شغل مطمئن یاری دهند و سابقه آنها چندان دلگرم کننده نیست. تعداد پست های خالی اعلام شده توسط کاریابی ها و تعداد استخدام های انجام شده، از اواسط دهه هشتاد به این سو رو به کاهش گذاشته است (نمودار 3-5). اگرچه این ارقام بعد از سال 1994 رو به افزایش بوده، اما این افزایش چشم گیر نیست. ظرفیت کار برای استخدام مجدد کارگران بهره مند از طرح بازنشستگی داوطلبانه بسیار محدود است. دلیل این امر آن است که کاریابی ها در هند به طور عمده به بخش دولتی توجه دارند و فقط فرصت های اشتغال در بخش دولتی را منعکس می کنند. زمانی که استخدام جدید در بخش دولتی محدود شده باشد، طبیعی است که مؤسسات کاریابی نمی توانند کارکرد خوبی داشته باشند.

نمودار 3-5

پست های خالی و مشاغل اعلام شده توسط کاریابی ها



ارقام برای سال ۱۹۹۸ بر اساس تعداد نام نویسی و استخدام در شش ماهه اول سال تهیه شده است.

ضعف های طرح بازنشستگی داوطلبانه در سطح گسترده مشخص شده است. بنگاه های صنعتی سعی دارند طرح های جبرانی خود را بهبود بخشند. مقدار وجه نقد جبرانی هر چه باشد، واقعیت این است که هیچ شخص دارای جسم سالم دوست ندارد بیکار بماند و در خانه بنشیند. این گفته به ویژه در مورد اشخاصی که در تمام طول عمر کاری خود، شاغل بوده اند و فعالیت مولد داشته اند، بیشتر صادق است. بازنشستگی، چنانچه هیچ شغل جایگزین برای فرد وجود نداشته باشد،

پدیده بسیار آزاردهنده‌ای است. افزون بر این، در بازنشستگی اجباری هیچ راهی برای کسانی که دوست دارند حتی به صورت پاره‌وقت و برای کسب درآمد بیشتر شاغل باقی بمانند، وجود ندارد؛ چیزی که در گروه‌های با درآمد پایین‌تر مصداق بیشتری دارد. در واقع وضعیت خانوادگی افراد فرق می‌کند. مبلغ عمومی جبران نقدی، جایگزین کاملی برای اشتغال دائم یا پاره‌وقت نیست. بنابراین باید برای اشتغال کارگران بازنشسته در فعالیتهای مولد اقداماتی صورت گیرد. برای این منظور، بنگاه‌های دولتی باید پیشاپیش طرح‌های آموزش و برنامه‌ریزی را برای کارگرانی که هر سال بازنشسته خواهند شد، در نظر گیرند.¹

تعداد نیروی انسانی موجود در هر بخش از بنگاه‌های عمومی باید مشخص شود. گام بعدی، دسته‌بندی کارگران بر اساس مشخصات اصلی مانند سن، جنسیت، زادگاه، ترکیب خانوادگی و وابستگی، تحصیلات و مدارج دانشگاهی و حرفه‌ای، تجربه و تخصص، وضعیت اقتصادی خانواده، ویژگی‌های خاص همچون جایگاه طبقاتی و طایفه‌ای و مانند آن است. تهیه نمودار جامع اجتماعی اقتصادی نیروی کار مازاد یک پیش‌شرط برای تدوین یک برنامه و چتر حمایتی هدفمند برای بازآموزی و استخدام مجدد کارگران بازنشسته است. پیشنهادهاى مختلفی برای آموزش و ارائه مشاوره به کسانی که از گزینه طرح بازنشستگی داوطلبانه استفاده می‌کنند، مطرح شده است. این انتظار که بتوان ذهنیت کارگران را به گونه‌ای تغییر داد که یک‌شبه فقط با حمایت مالی بتوانند خوداشتغالان موفق شوند، زیاد واقع‌بینانه نیست و همیشه هم آموزش تمام کارکنان بازنشسته امکان‌پذیر نخواهد بود. یک طرح هدف‌دار بازپروری باید بعد از ارزیابی استعداد، بر اساس اولویت‌ها و فرصت‌های موجود در محیط طراحی شود. شهرهای بزرگ و رو به رشد به مهارت‌هایی نیاز دارند که این مهارت‌ها در بنگاه‌های بخش عمومی به وفور یافت می‌شود. در اینجا باید بر این نکته تأکید کنیم که هیچ راه حل تعمیم‌یافته به شکل مشاوره یا بازآموزی وجود ندارد. تحلیل کامل این موضوع به وسیله آشوک چاندر² ارائه شده² و بحث‌های ما در اینجا تأیید نتیجه‌گیری‌های اوست. عناصر عمده راهبرد پیشنهادی وی به شرح زیر است:

1. حذف محدودیت ده ساله تعیین‌شده برای صندوق ملی احیا و ایجاد یک سازوکار پایدار برای بازآموزی کارگران؛

2. بازآموزی باید ضمن خدمت و مستمر باشد. کارفرمایان باید به طراحی برنامه‌ای برای آموزش کارکنان و ایجاد زمینه‌ای برای تحصیل و آموزش مستمر آنها تشویق شوند؛

1. به منظور برآورد نیروی کار مازاد، شرکت آی.تی.آی. نمونه کاملاً مناسبی است. در این مورد یادآوری شده است در حالی که نیروی انسانی مازاد در شرکت وجود داشت و طرح بازنشستگی داوطلبانه هم انجام شده بود، «هیچ تحقیق علمی برای ارزیابی نیاز واقعی شرکت به نیروی انسانی در هر یک از واحدهای موجود انجام نشده بود». رجوع کنید به: دبیرخانه لاک سبها، کمیته شرکتهای دولتی، گزارش دهم، ص. 65.

2. نگاه کنید به: آشوک چاندر، «بازآموزی و استخدام مجدد: طرح بازنشستگی داوطلبانه و چالش در آموزش»، نشریه اقتصاد کار هند، دوره 42، شماره 1، ژانویه و مارس 1999، صفحات 31 تا 47.

3. بازآموزی باید پیش از تعدیل نیرو و اخراج کارگران انجام شود. بازآموزی باید طوری طراحی شود که کسانی که پیش‌بینی می‌شود مشمول تعدیل نیرو شوند پیشاپیش آموزش مناسب را دیده باشند و آمادگی لازم را از طریق آموزش و اقدامات دیگر پیدا کنند تا بتوانند بار دیگر وارد بازار کار شوند؛
 4. سیستم اطلاع‌رسانی بازار کار باید راه‌اندازی شود و نحوه آن نیز به طراحان اشتغال و طراحان بازآموزی آموزش داده شود؛
 5. طرح‌های توسعه اشتغال و طرح‌های ایجاد زمینه، به‌ویژه به دلیل تمرکز کارکنان شرکت‌های دولتی در مناطق خاص (به عنوان مثال، کارگران نساجی در احمدآباد) از نیازهای مهم هستند. در بازآموزی باید بر تحلیل سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده برای فعالیت‌های بخشی و اقتصادی مورد نظر تأکید شود؛
 6. تأمین مالی طرح تجدید ساختار نیروی کار، به‌ویژه به صورت تحصیل و آموزش باید افزایش یابد؛
 7. در بازآموزی باید هدف، تقویت مهارت‌های اصلی و کمک به کارگران در راستای بهبود و ایجاد فرهنگ کار باشد. انتخاب مؤسسات باید با دقت صورت گیرد تا از ناسازگاری میان نیازها و توانمندی‌ها جلوگیری شود؛
 8. لازم است به گروه‌های آسیب‌پذیر مانند سالخوردگان و زنان کارگر، توجه ویژه‌ای شود، زیرا زنان به طور معمول بیشتر در معرض اخراج از بازار کار هستند.
 9. از آنجا که گستره اشتغال در بخش دولتی و رسمی در کوتاه‌مدت محدود است، خوب است انتقال مهارت‌ها از بخش رسمی به بخش‌های غیررسمی، به‌ویژه با کمک سازمان‌های غیردولتی انجام شود؛
 10. آموزش مستمر باید بخش تفکیک‌ناپذیری از آموزش فنی باشد؛ و
 11. خوداشتغالی و توسعه کارآفرینی باید بخشی از راهبرد بزرگ‌تر توسعه فرصت‌های شغلی باشد. این نکته را هم می‌توان اضافه کرد که سازمان‌های دولتی تمایل چندانی به قبول مسئولیت ایجاد شبکه تأمین اجتماعی ندارند. علت این امر را هم اینگونه بیان می‌دارند که آنها در حال حاضر، بیش از حد کار می‌کنند و با کمبود نیروی انسانی توانمند و مسئول در سطح کارگری و نظارتی روبه‌رو می‌باشند. در مورد نقش سازمان‌های داوطلب و سازمان‌های غیردولتی، شواهد متناقضی وجود دارد. این کار باید در هر محل توسط گروهی از کارشناسان انجام گیرد که بتوانند فرصت‌های اشتغال را که در آنجا وجود دارد یا می‌تواند ایجاد شود، شناسایی و مشخص کنند. این نوع کارشناسی اکنون وجود ندارد و باید فراهم شود.
- نیروی کار مازاد در یک بنگاه موجب پایین آمدن بهره‌وری کار، ناکارایی، بالا رفتن هزینه‌ها

و پایین آمدن مازاد عملیاتی می‌شود. در حالی که دلایل اضافه بودن نیروی کار ممکن است در مؤسسات مختلف با هم فرق داشته باشد، اما چند عامل اصلی را می‌توان برشمرد که بنگاه‌های عمومی را مجبور می‌سازند حجم نیروی کار خود را کاهش دهند. نخست آنکه، هند پروژه‌هایی را در بخش دولتی راه‌اندازی کرده که فرصت‌های اشتغال بیشتری در آنها وجود داشته است. اندازه مشاغل ایجادشده جدید، جنبه مهمی از بررسی پروژه برای تصویب دولت به حساب می‌آمد. این کار اکنون دیگر به عنوان یک سیاست ملی قابل قبول نیست. دوم آنکه، بنگاه‌های بزرگ اغلب در محل‌های جدید در نواحی عقب‌افتاده و کمتر توسعه‌یافته قرار داشتند که نه از زیرساخت صنعتی بهره‌مند بودند و نه از زیر ساخت شهری. بنگاه‌های عمومی موظف بودند مسکن فراهم کنند و زیرساخت حمل و نقل و دیگر زیرساخت‌های اجتماعی (مثل بیمارستان و مدرسه) را به عنوان بخشی از پروژه، احداث نمایند. استخدام کارکنان بیشتر برای خدمات تکمیلی از پیامدهای طبیعی این برنامه بود. سوم آنکه، بنگاه‌های عمومی قرار بود در یک چشم‌انداز درازمدت توسعه‌ای و ملی گسترش یابند. بنابراین این امر که نقش بخش دولتی در کوتاه مدت کاهش یابد قابل تصور نبود. چهارم آنکه، چون شرکت‌های دولتی در بخش‌های غیراستراتژیک اکنون به طور ناقص یا کامل تعطیل شده‌اند، لذا پیدایش مازاد نیروی کار، یک امر گریزناپذیر است. پنجم آنکه، با پذیرش و به‌کارگیری فن‌آوری‌های جدید، در منطق اقتصادی و تجاری بیشتر بر صرفه‌جویی در امر نیروی کار تأکید می‌شود و سعی می‌گردد از نیروی کار کمتری استفاده شود. به این ترتیب، بسیاری از بنگاه‌های مجبور می‌شوند از حجم اشتغال بکاهند. ششم آنکه، بنگاه‌های قدیم ضمن تعویض و جایگزینی تجهیزات و ماشین‌آلات، سعی دارند از تقاضای خود برای نیروی کار بکاهند. هفتم آنکه، وجود نیروی کار مازاد یکی از پیامدهای نامطلوب ملی کردن کارخانه‌های بیمار می‌باشد و نهایتاً اینکه، برای مدتی روند سرمایه‌گذاری‌های جدید طبق برنامه‌های اقتصادی نزولی بوده است. این امر، کاهش سفارش‌های جدید از سوی تولیدکنندگان بخش دولتی برای ماشین‌آلات سنگین در بخش دولتی و نهاده‌های دیگر را در پی داشته است. وقتی که بهره‌برداری از ظرفیت کاهش یابد، تقاضا برای کار هم کمتر می‌شود و نتیجه آن، اضافه بودن نیروی کار است. اکثر بنگاه‌های دولتی به‌ویژه واحدهای قدیمی‌تر، مازاد پرسنل قابل ملاحظه‌ای دارند. سطح دقیق مازاد پرسنل در هر بنگاه به طور سیستماتیک مشخص نشده است ولی باید چنین کاری انجام گیرد. کمیته‌های مجلس و دیگر کمیته‌های تخصصی بارها بر لزوم این امر تأکید کرده‌اند. پیش‌بینی می‌شد که داده‌های مربوط به پرسنل مازاد برای هر بنگاه به وسیله کمیته دائمی بنگاه‌های دولتی فراهم شود؛ ولی این کار هم انجام نگرفت.

یک برآورد کلی پیرامون مسئله نیروی کار مازاد می‌تواند از طریق مقایسه اندازه یا ارزش کار در هر واحد/ارزش تولید برای پروژه‌های مشابه خصوصی و عمومی حاصل شود. محدوده نیاز به

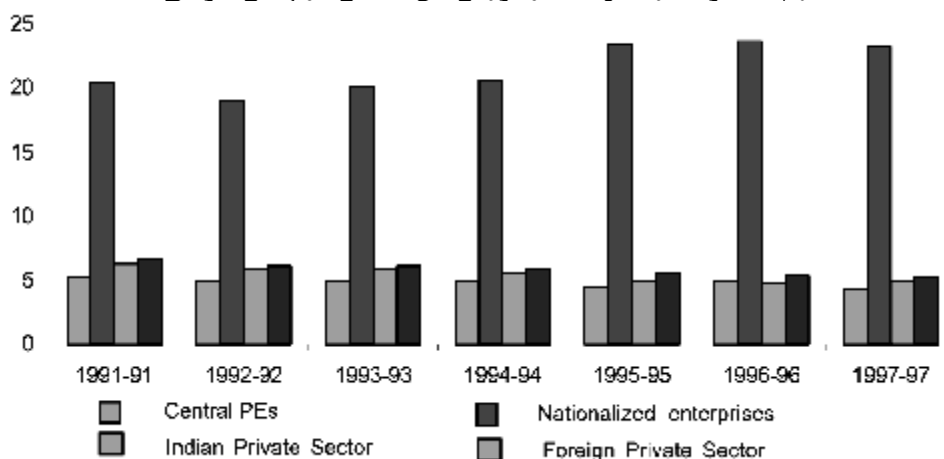
نیروی کار امری است که به فن آوری، تجهیزات سرمایه‌ای و فرآیندهای تولید بستگی کامل دارد. تعداد بنگاه‌ها در هر بخش تولیدی که بتوان چنین مقایسه‌ای را انجام داد، زیاد نیست. بنگاه‌های دولتی هند در اکثر موارد از یک جایگاه انحصاری برخوردارند و این واحدها هم در بیشتر موارد چندمحصولی هستند. اغلب ادعا می‌شود که نیروی کار بخش دولتی هند ناکارآمد است. هزینه‌های کار در این بخش به اعتقاد کارشناسان بالاست. ولی اگر سایل و تیسکو را با هم مقایسه کنیم و جنبه‌های مختلف آنها را بسنجیم، تفاوت فراوانی بین این دو شرکت مشاهده نمی‌کنیم. نسبت دستمزدها به بازده کل در سال 1998 برای شرکت سایل شانزده و نود و پنج صدم درصد و برای تیسکو هم، شانزده و سی و سه صدم درصد بود. در سال 1995 و 1996، شرکت سایل وضعیت بهتری داشت¹. حقایق ظاهراً درست خلاف تصور عمومی هستند. اگر نسبت دستمزدها به بازده را به عنوان یک شاخص کارایی نیروی کار در نظر بگیریم، می‌بینیم که در سال 1997، کارایی نیروی کار در کسب و کارهای تجاری نه چندان بزرگ بالاترین بود و به چهار درصد بالغ می‌شد. بعد از آن، شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی با چهار و سه دهم درصد قرار داشتند. در شرکت‌های خارجی این نسبت پنج و دو دهم درصد و در اتاق‌های بازرگانی درجه یک هند پنج و شش دهم درصد بود. در بخش خصوصی این نسبت روی هم رفته و به طور میانگین، چهار و نه دهم درصد بود. چنان که قابل پیش‌بینی است، در مورد شرکت‌های بیمار این نسبت بسیار بالاتر و به بیست و سه و هفت دهم درصد می‌رسید. جایگاه نسبی گروه‌های مختلف که در مجموع از سال 1991 به این طرف شبیه به هم باقی مانده‌اند، نشان می‌دهد که این امر اتفاقی نیست² (نمودار 6-3).

1. این مشاهده بر اساس داده‌های موجود در ایستگاه پژوهشی سهم سرمایه‌ای انجام گرفته است. این ایستگاه یک مرکز داده‌هاست که توسط بخش اطلاع‌رسانی سی.ئی.آر.سی، آسیا در بنگلور تأسیس شده است.

2. با این حال، ما می‌دانیم که استفاده از کارگر پیمانی می‌تواند روی این نسبت تأثیر بگذارد. کاهش نسبت دستمزدها به درآمد عملیاتی در حقیقت می‌تواند شاخص پدیده‌رو به رشد پیمانی کردن بخشی از عملیات سازمان‌ها باشد، اما چون این امر در هر دو بخش خصوصی و عمومی اتفاق افتاده و از آن استفاده شده است، لذا به نظر می‌رسد که بخش دولتی در این مورد وضعی بدتر از بخش خصوصی ندارد.

نمودار 3-6

سهم دستمزدها و حقوق‌ها در فروش‌های خالص در بخش شرکتی هند



منبع: مرکز نظارت بر اقتصاد هند، بخش شرکتی، آوریل ۱۹۹۸.

ما سهم دستمزدها و حقوق‌ها در ارزش افزوده ناخالص یا برعکس، ارزش افزوده ناخالص در هر واحد دستمزد نهاده بر حسب ارزش را بررسی کردیم. به نظر می‌رسد بخش خصوصی هند از لحاظ اندازه نسبی مخارج مربوط به نیروی کار به همان اندازه بخش دولتی با مازاد پرسنل روبه‌روست. جایگاه نسبی این دو بخش نشان می‌دهد که برای بهبود کارایی، کوشش‌های بخش دولتی نباید فقط محدود به تعدیل نیروی کار باشد. باید کوشش‌هایی با هدف بهبود همه‌جانبه به عمل آید و این کار از جنبه‌های مدیریتی و فن‌آوری سازمان‌ها آغاز گردد.

8. جمع‌بندی

پایان جنگ جهانی دوم با آزادی سیاسی کشورهای جهان سوم همراه بود. اکثر کشورهای تازه استقلال یافته با تولید ناخالص داخلی و درآمد سرانه پایین، بهره‌وری کشاورزی و صنعتی کم، نبود تسهیلات بهداشتی و تحصیلی، وجود نابرابری‌های گسترده میان افراد در مناطق و نواحی مختلف، تسلط مؤسسات اجتماعی و اقتصادی نابهره‌ور، پرهزینه و استثماری و دیگر عوارض ناشی از توسعه‌نیافتگی و عقب‌ماندگی دست به گریبان بودند. یکی از وعده‌های رهبران سیاسی در این کشورها آن بود که بعد از دستیابی به آزادی سیاسی، حکومت نسبت به مشکلات کشور و مردم ساکت نخواهد ماند و یک تماشاگر بی‌طرف نخواهد بود. نیاز کشورهای جهان سوم به تجدید ساختار اساسی در نظام‌های اجتماعی و اقتصادی و تأسیس زیرساخت لازم برای یک تحول

هدفمند نیازی اساسی و محسوس بود. نظر همگان بر این بود که چنین امری فقط می تواند به وسیله دولت به صورت برنامه ریزی شده تحقق پذیرد. به این ترتیب، دولت می بایست نقش اصلی را در این راستا بر عهده می گرفت. کشور هند هم از این الگوی اندیشه و تحلیل مستثنی نبود.

هند در طول بیش از حدود نیم قرن توسعه برنامه ریزی شده، در ابعاد مختلف به موفقیت هایی دست یافته است. در همین حال، نظر عمومی بر این است که مشکلاتی در فرآیند توسعه اجتماعی اقتصادی وجود داشته است. سازوکارهای تنظیم و نظارت علاوه بر آنکه به درستی طراحی نشده بودند، از یک نظام خود تصحیح هم برخوردار نبودند. عملکرد دستگاه تنظیمی و نظارت سبب اعتراض گسترده نسبت به ساختارهای اجرایی می شد و ضوابط بوروکراتیک نه شفاف بودند و نه کاربردی، و با اهداف تعیین شده هیچ گونه سازگاری نداشتند. در هر حال بعد از نیم قرن اجرای مقررات و کنترل ها در هند، وقت آن رسیده بود که مقررات اقتصادی مورد بازنگری اساسی قرار گیرند. این دیدگاه که یک سازوکار تنظیم و نظارت می تواند سازوکار مناسب برای کارکرد بی تنش نیروهای بازار را فراهم نماید، مورد قبول همگان نیست. به علاوه، محدودیت های ناشی از کمبودهای ساختاری سبب شده است که موفقیت و شکست یک سیستم تنظیم و نظارت به شفافیت و درک کسانی بستگی داشته باشد که در اجرای مقررات دست دارند. همین طور کارکرد بنگاه های دولتی همیشه برای حکومت یا اقتصاد پیامد مثبت نداشته است. بخش دولتی هند با انواع فشارهای سیاسی و اداری مواجه بوده و همیشه تحت نفوذ شدید وزارتخانه های اجرایی قرار داشته است.

ضعف های نظام اجرایی کنونی بنگاه های دولتی بارها و در محافل مختلف مطرح شده اند. جای تأسف است که تصمیمات اصلی و فوری اغلب به تأخیر افتاده یا هیچ گاه اتخاذ نشده اند. پاسخ های دولت به تضمین کارکرد مؤثر بنگاه های دولتی همواره ضعیف بوده است. موضوع اصلاح نظام تنظیم و نظارت و بخش دولتی هند وضعیت مشخصی ندارد و تأخیر در اتخاذ تدابیر اصلاحی همواره آسیب های جبران ناپذیری بر کل اقتصاد و به ویژه بخش دولتی وارد ساخته است. دو راه پیش روی سیاست گذاران قرار دارد: (الف) انجام اصلاحات همه جانبه و تدابیر اصلاحی یا (ب) کناره گیری و واگذار کردن فرآیند تصمیم گیری به مدیران بخش خصوصی و نیروهای بازار. دولت می تواند هم در زمینه مقررات و هم در مداخله مستقیم در بنگاه های دولتی عقب نشینی کند.

فرآیند خصوصی سازی در هند شکل های مختلفی داشته است. یک تحول چشمگیر، گشودن زمینه های انحصاری در بخش دولتی بوده است. به جز در مورد بخش های راهبردی و دفاعی، عملاً تمام فعالیت اقتصادی اکنون برای واگذاری به بخش خصوصی آماده است. همین طور انبوهی از مقررات دست و پاگیر در قالب صدور مجوزهای صنعتی، مقررات پس انداز ارز و بررسی فنی برای ارزیابی توان صادراتی و کمک به جایگزینی واردات لغو شدند. دولت برای پیشبرد برنامه

خصوصی سازی بخش دولتی، به صورت مرحله ای و تدریجی، سیاست های مختلفی در پیش گرفته است. با وجود اقدامات مهم و متعدد که چارچوب سیاست گذاری اقتصادی کشور در نتیجه آنها تغییرات قابل توجهی کرده، سردرگمی گسترده ای در هند در تشخیص هدف اصلی خصوصی سازی وجود دارد. در همان حال که تجهیز منابع فقط به عنوان یکی از اهداف متعدد خصوصی سازی بنگاه های عمومی عنوان شده، اما واقعیت آن است که این تنها هدفی است که تاکنون تحقق یافته است. یکی از اهداف خصوصی سازی که بارها تکرار شده، کنترل خروج از وضعیتی است که تحت آن واحدهای بخش دولتی، زیان های هنگفتی را به خزانه عمومی تحمیل کرده اند. این امر می تواند شکاف عظیم بودجه را که در کمبود مالی نقش دارد کم کند. در چنین وضعیتی، بنگاه های دولتی زیان ده باید اولین هدف خصوصی سازی باشند یا حتی منحل شوند. برعکس، در تلاش های کنونی بر بنگاه های دولتی زیان ده تأکید نمی شود و کار چندانی برای بستن یا خصوصی سازی کارخانه های بیمار، برگرداندن آنها به وضعیت سالم بوده باشد، می بایست برای مدرنیزه کردن این کارخانه ها یا تعطیل تدریجی آنها کوشش به عمل آید. اما اکنون سالهاست که قرار است در این باره تصمیم گیری شود.

فروش سهام سرمایه ای دولت در بنگاه های عمومی سودآور، دولت را در کسب وجوه یکجا و انبوه کمک کرده است. سیستم فروش سهام دولت چنان که تا کنون پیگیری شده، به هیچ وجه موجب تغییر در مدیریت بنگاه های دولتی نمی شود. طراحی و تصویب این تغییرات بر عهده دولت است زیرا سهم عمده در این بنگاه ها همچنان متعلق به دولت باقی می ماند. به علاوه، سهام دولت به طور عمده به مؤسسات مالی بخش دولتی واگذار شده است. آیا باید این تحولات را به عنوان خصوصی سازی منجر به مدیریت حرفه ای تر بنگاه های عمومی به حساب آورد؟ بعید است که این طور باشد. در حالی که دولت اندکی کمتر از تمام سهام، یعنی حدود نود - و نه صد - درصد سهام را در دست دارد، مسئولیت اصلی برای تغییر نوع مدیریت همواره در اختیار دولت بوده است. چنانچه دولت بخواهد، این امر می تواند زودتر و بدون واهمه از مخالفت سهامداران یا کارگران انجام گیرد.

ممکن است منظور از خصوصی سازی بنگاه های دولتی، تقویت بازار سرمایه و دستیابی به مشارکت عمومی گسترده تر باشد. می توان تصور کرد که ورود انبوه سهام سرمایه ای بخش دولتی، به احتمال زیاد یک تأثیر منفی به شکل کاهش عمومی قیمت سهام سرمایه ای خواهد داشت. بنگاه های سودآور یقیناً می توانستند سرمایه گذاران را به سوی خود جلب کنند اما با مشارکت عمومی به عنوان سازوکاری برای بهبود کارکرد این بنگاه ها نتیجه چندانی حاصل نمی شود. اکثر سهامداران خرده پا در دنیا همچنان در تصمیم گیری ها در حاشیه می مانند و نقش فعالی در مدیریت

بر عهده نمی گیرند. دغدغه اصلی سهامداران سرمایه‌ای، بازده به شکل سهام و افزایش در ارزش سهام می‌باشد. انتظار نمی‌رود که مشارکت سهامداران کوچک، مشارکت عمومی را در پی داشته و به اجرای هوشیارانه نقش مدیریتی از سوی آنها منجر گردد و خلاصه اینکه، یک یا دو سهامدار بزرگ ممکن است به جایگاهی برسند که هر چند در اقلیت هم باشند، بتوانند بر تصمیم‌گیری‌ها تأثیر بگذارند.

اما دولت دو هدف مؤثر را در برنامه خصوصی سازی دنبال کرده است. اول، دستیابی به سرمایه نقد از طریق انتقال سهام بنگاه‌های عمومی سودآور به مؤسسات مالی بخش دولتی و صندوق‌های مشترک؛ و دوم، تحقق وعده‌هایی که دولت در مذاکرات خود با مؤسسات برتون‌وودز داده است مبنی بر اینکه هند قدم‌های مؤثری برای کاهش نقش دولت در مدیریت داخلی اقتصاد بر خواهد داشت. هند اقداماتی را که طبق برنامه‌های تعدیل ساختاری روی آنها توافق شده بود، انجام داد و موفق شد نهادهای چندجانبه را متقاعد سازد که مشغول پیگیری جدی تغییرات وعده داده شده، می‌باشد. در نتیجه، دو تحول مثبت روی داده است. اول، جریان سرمایه خصوصی خارجی افزایش زیادی یافته است؛ و دوم، نهادهای وام‌دهنده بین‌المللی از هند برای حفظ اطمینان اعتباری و تجاری در جامعه تجاری بین‌المللی حمایت کافی به عمل آورده‌اند. اقتصاد هند به عنوان یک اقتصاد باثبات شناخته شده است. این امر ممکن است از اهداف اعلام‌شده خصوصی سازی نباشد، اما منابع بیشتر به پایین نگه داشتن سطح کسر بودجه کمک خواهند کرد. این هدف هر چند که با صراحت اعلام نشده، اما ممکن است راهبرد طراحان سیاست‌گذاری باشد.

چنانچه سطح کنونی خصوصی سازی حفظ گردد و به هیچ بنگاه عمومی اجازه داده نشود که به نفع سازمان‌های بزرگ هند دست به دست شود، در این صورت احتمالاً خصوصی سازی با مخالفت‌های عمومی مواجه نخواهد شد. این انتقاد که خصوصی سازی به فروش داروندار خانواده‌ها منجر می‌گردد، ادعای درستی نیست. فروش سهام دولت تدریجی و ناکامل، و کنترل مدیریت همچنان در دست دولت است زیرا علاوه بر اینکه دولت مالک سهم عمده در مؤسسات عمومی می‌باشد کنترل شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی، حتی بعد از فروش سهام دولت، همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند. اگر این بحث همچنان به فرآیند خصوصی سازی محدود گردد، بیم آن می‌رود که مسائل اصلی از نظر دور بمانند. آنچه در بنگاه‌های عمومی ضرورت دارد، تجدید ساختار - هم در ساختار سهامداری و هم در مدیریت و قیمت‌گذاری - و دور ماندن از دخالت‌های مکرر سیاسی است. باید در اهداف تجاری هر بنگاه عمومی، شفافیت کامل وجود داشته باشد. از نظر عملیاتی باید یک گروه حرفه‌ای به عنوان هیئت مدیره در هر سازمان وجود داشته باشد. بوروکرات‌ها باید جای خود را به کسانی بدهند که دارای تعهد و پایبندی هستند و به

مدیریت سازمانی معتقد می‌باشند. نقش مدیران اسمی همچنان مبهم است. مهم‌تر از همه اینکه غالباً رئیس و اعضای اصلی هیئت مدیره به موقع منصوب نمی‌شوند. خالی ماندن مستمر پست‌ها و تغییرات مکرر در مدیریت ارشد امکان ثبات فعالیت را به بنگاه‌ها نمی‌دهد. مدیریت عالی بنگاه‌های عمومی باید مسئولیت‌های مشخصی را بر عهده گیرد و در انجام این کار باید شفافیت کامل وجود داشته باشد. پیشنهاد اصلی عبارت است از تجدید ساختار و تثبیت هیئت‌های مدیره با اهداف کاملاً تعریف شده.

خصوصی‌سازی با مخالفت شدید کارگران مواجه بوده است. نمی‌توان تردید داشت که از دیدگاه فردی و جمعی کارگران، بخش دولتی همیشه به عنوان کارفرمای ترجیحی محسوب می‌گردد. البته این گمان درست نیست که نیروی کار در شرکت‌های دولتی نسبت به مشکلات بنگاه‌هایی که در آنها مشغول به کار است، بی‌تفاوت است. کارگران می‌دانند که فعالیت مؤسسه ناسودآور نتیجه‌ای جز لطمه زدن به منافع آنان را در پی ندارد. آنها به محیط کار خود دلبستگی فراوان دارند. با این حال، آنچه اساساً مورد نیاز است، طرح مشکلات اساسی و در میان گذاشتن آنان با کارگران از سوی مدیران بنگاه‌های عمومی می‌باشد. به عنوان مثال، چنانچه قبل از تصمیم به خصوصی‌سازی، دولت کارگران را در جریان اهداف خصوصی‌سازی قرار می‌داد و نظرات آنها را جویا می‌شد، بسیار ثمربخش بود. چنانچه مدیریت و اتحادیه‌های کارگری رابطه مستمر و منظمی با همدیگر نداشته باشند، هر آن ممکن است تضادها و اختلاف‌هایی بین آنها به وجود آید. لازم به گفتن نیست که کارگر امروزی بسیار روشن‌تر از سابق است و می‌تواند مشکلات را به خوبی تشخیص دهد و دیدگاه مدیریت را درک کند. اظهارات رئیس اتحادیه صنفی بانک ایالتی هند یک نمونه بارز و مهم درستی این ادعا می‌باشد.

خصوصی‌سازی به تنهایی نمی‌تواند یک ایدئولوژی توسعه به شمار رود. در عین حال خصوصی‌سازی در طرح کلی برای کاهش دادن گستره اقتصادهای متمرکز و هدایت شده و ترویج ساختارهای تولیدی و توزیعی بازارگرا سهم مؤثری بر عهده دارد. برخلاف مواضع ایدئولوژیک، طی نیم قرن گذشته انسان‌ها هر روز بیش از پیش بر این واقعیت آگاه شده‌اند که تحولات گوناگون فن‌آوری و پیشرفت‌های دیگر، ایجاب می‌کند دولت در نقش و وظایف خود تجدید نظر نماید. لازم به یادآوری است که نمی‌توان بر روی تمام بنگاه‌های عمومی خط بطلان کشید همان‌طور که غلط است گمان کرد که همه بنگاه‌های خصوصی بزرگ دارای ساختار استثمارگرانه هستند. بخش‌هایی وجود دارند که در آنها بخش خصوصی و غیرمتمرکز بر مؤسسات بزرگ بخش عمومی برتری و امتیاز ذاتی دارد.

یک موضوع زنده، حساس و مهم در فرآیند خصوصی‌سازی، مسئله جبران و جذب مجدد نیروی کار مازاد است که هیچ گزینه‌ای جز پذیرش بازنشستگی داوطلبانه پیش رو ندارد. جبران

نقدی طبق طرح بازنشستگی داوطلبانه برای اکثریت کارگران ممکن است یک درآمد مستمر برای آنان به وجود نیاورد. می توان دلیل آورد که اگر کل حقوق جبرانی یکجا به بازنشستگان طرح بازنشستگی داوطلبانه داده شود، نهایتاً صرف تأمین مخارج غیرمولد خواهد شد. یک جایگزین بهتر برای تأمین اجتماعی مؤثر، ممکن است تدوین یک طرح پرداخت مستمری باشد.

به عنوان بخشی از تدوین یک طرح حمایت اجتماعی، پیشنهاد شده است که کارگران بازنشسته آموزش ببینند تا خود بتوانند واحدهایی تأسیس کنند. این کار ممکن است یک جایگزین مطلوب و یک آینده مطمئن برای آنان به وجود آورد. اما، تغییر ذهنیت اشخاصی که عمری را با یک شیوه خاص زندگی کرده و هدف خاصی را دنبال نموده اند، آسان نیست. یک کارگر یک شبه نمی تواند کارآفرین شود، زیرا آگاهی چندانی برای دفاع از حقوق خود در برابر عدم اطمینان ها و خطر ها ندارد. بنابراین، بعید به نظر می رسد که هر گونه آموزش عمومی به کارگران بتواند در تبدیل آنان به افراد کارآفرین تأثیر زیادی داشته باشد. به علاوه، فرصت های کسب و کار و محیط های فعالیت در جاهای مختلف متفاوت است. پس تفاوت های گسترده ای در نوع تجربه کارگران بازنشسته وجود دارد. با توجه به این واقعیت ها به نظر می رسد که یک روش مؤثر، تهیه زمینه اشتغال محلی برای قسمت های مهم بخش دولتی است تا فرصت هایی برای انجام فعالیت های خدماتی با سرمایه گذاری پایین به وجود آید. به عنوان مثال، اکثر مکانیک ها و رانندگان خودروها و اتوبوس ها در سازمان های حمل و نقل دولتی ممکن است به آسانی بتوانند تقاضای رو به رشد سرویس های حمل و نقل را به تعمیر و نگهداری پاسخ گویند و تعمیر سرویس های حمل و نقل خصوصی شده برای آنان نوعی فعالیت فراهم سازد. همین طور، زمینه های جدیدی می تواند در بخش خدمات، به ویژه در فن آوری اطلاع رسانی یافت شود. لازم است طرح های نظری برای اشتغال در مکان های بزرگ تهیه شود. بنگاه های دولتی می توانند اقدامات اولیه برای ایجاد فرصت های جدید و تشویق مذاکره با دیگر بخش های آگاه جامعه را انجام دهند. فرصت های شغلی در بخش خدمات ممکن است برای کارکنان بازنشسته بخش دولتی، به ویژه آنهایی که تجربه منشی گری و امور پرسنلی دارند، مناسب تر باشد.

می توان گفت که اگر رهبری سیاسی نیاز به انجام تدابیر اصلاحی مناسب برای بهبود کارکرد بنگاه های دولتی را در کوتاه ترین زمان ممکن درک نکند، هیچ سیستم تولیدی نمی تواند مدت زمانی طولانی بدون روبه رو شدن با انواع مشکلات به حیات خود ادامه دهد. در ثانی، هیچ جایگزینی برای مبادله منظم دیدگاه ها و مشورت متقابل و مشترک درباره مشکلات عمومی وجود ندارد. لازم است سازوکارهای مشاوره و تبادل نظر تقویت شوند و سرانجام اینکه بسیاری از مشکلاتی که سعی می شود از طریق تدابیری مانند خصوصی سازی حل شوند، در فضای تفاهم متقابل با کارگران زودتر برطرف می گردند.

شاید وقت آن رسیده است که در نگرش و سیستم‌های مدیریتی خود به مفهوم واقعی تجدید نظر کنیم. بخش دولتی باید از نظر اهداف، نظام تصمیم‌گیری، انتخاب سازوکار تشویق و تنبیه و تعیین سیاست‌های قیمت‌گذاری مورد تجدید ساختار قرار گیرد. تغییرات از جمله تجدید ساختار سازمانی، هر چه زودتر باید عملی شوند. صرف انتقال مالکیت به بخش خصوصی ممکن است در دستیابی به بهره‌وری بالاتر بدون در پی داشتن هزینه‌های سنگین اجتماعی تأثیر چندانی نداشته باشد.

9. پیشنهادات

خصوصی‌سازی در شکل‌های مختلف خود سعی دارد مالکیت، مدیریت و تنظیم فعالیت اقتصادی توسط دولت را کاهش داده، و فرآیندهای تصمیم‌گیری توسط نیروهای بازار را گسترش دهد. این تلاش‌ها باید با توجه به سابقه مشکلات بوروکراتیک، سوء برداشت از مقررات و ضوابط و بالا بودن هزینه مداخلات مستقیم دولت از طریق روش‌های خاص بخش دولتی و سیاست‌های دیگر که از تخصیص بهینه عوامل تولید جلوگیری می‌کنند، انجام گیرد. لازم نیست که هدف این فرآیند حذف دولت و کنار زدن حکومت از صحنه اقتصاد باشد. پیگیری سیاست‌های خصوصی‌سازی بدون شک سبب تغییر نظام مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی و انتخاب ارزش‌های تجاری در عملیات آن می‌باشد.

دولت، کارگران و عموم اعضای جامعه باید بدانند که خصوصی‌سازی باید با تجدید ساختار سازوکار تنظیم و نظارت کنونی همراه باشد. سیستم جدید باید اهداف تعریف شده و مشخصی داشته و امکان شفافیت کامل و اعطای اختیارات کافی به عوامل اجرایی برای اجرای قوانین و ضوابط قطعی و وجود کمترین تصمیم‌گیری‌های خودسرانه را بدهد. خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی باید با هدف تجدید ساختار آنها دنبال گردد و نباید به فروش سهام دولت یا انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی محدود بماند. مدیران باید در امر مدیریت حرفه‌ای شوند و مداخلات غیرضروری از سوی سازمان‌های دولتی تا حد ممکن کاهش یابد.

روی هم رفته، پیامدهای خصوصی‌سازی را می‌توان در دو مقوله دسته‌بندی کرد. اول، مشکلات فوری و کوتاه‌مدتی که به (الف) سازوکارهای تجدید ساختار مالکیت، مدیریت، کنترل و دیگر سیاست‌های عملیاتی مربوط می‌شوند؛ (ب) مشکلات مربوط به جذب مجدد نیروی کار مازاد، ایجاد شبکه تأمین اجتماعی برای کاهش مشکلات کارکنان بازنشسته بخش دولتی؛ و (ج) تأمین منابع کافی و حمایت‌های دیگر برای سودآور کردن بنگاه‌های دولتی زیان‌ده. این مشکلات به خوبی شناخته شده‌اند.

دومین مجموعه مشکلات بعد از انتقال اولیه بنگاه‌های دولتی و شروع به فعالیت شرکت‌های

وابسته به دولت مرکزی به صورت بنگاه‌های مستقل با یا بدون تغییر مالکیت، نمودار خواهند شد. اینها مشکلات ناشی از عملیات بنگاه‌های بزرگ با جایگاه‌های احتمالاً انحصاری خواهند بود.

از بازننگری گزارش‌ها و پیشنهاد‌های کمیسیون فروش سهام دولت معلوم شده است که نظرات این کمیسیون در اکثر موارد با بی‌اعتنایی دولت روبه‌رو شده و این موضوع تأسف بار است. وقتی که یک گروه کارشناسی مشکلی را بررسی کرده و نتیجه بررسی خود را گزارش می‌دهد، وظیفه دولت است که پیشنهاد‌های ارائه شده را بپذیرد. اگر پیشنهاد‌های خاصی پذیرفته نمی‌شوند، دلیل آن باید با صراحت بیان شده و به پارلمان کشور گزارش شود. به علاوه، قاعده کنونی که این کمیسیون طبق آن حق ندارد با تصمیم خود به انجام تحقیقات پردازد و حتماً برای این امر باید از بالا دستور بگیرد، باید کنار گذاشته شود. این کمیسیون باید اختیار داشته باشد که در زمینه هر کدام از ابعاد فروش سهام دولت به تهیه و ارائه گزارش مبادرت نماید.

طبق سازوکار پیشنهادی خصوصی‌سازی انتظار می‌رود که یک گسترش سریع در تعداد سهامداران رخ دهد و نیز تعداد فراوانی از شرکت‌های جدید به بازار سرمایه وارد شوند. بازار سرمایه هند یک بازار جدید و نوپاست. تجربه دهه گذشته در این زمینه برای سرمایه‌گذاران خرده‌پا و جدید چندان امیدبخش نبوده است. اس.ئی.بی.آی. طی چند سال گذشته کارآمدتر شده است. اما هنوز نواقصی در ضوابط بازار سرمایه وجود دارد که باید با دقت به آنها توجه نمود. مبنای اطلاع‌رسانی درباره شرکت‌ها و عملیات آنها در بازارهای سرمایه باید گسترش یابد. این امر می‌تواند در نظارت بر عملیات بازارهای سهام برای تدابیر اصلاحی به موقع مؤثر باشد.

دولت پذیرفته است که طبق طرح بازنشستگی، حقوق جبرانی نقدی را به کارگران پرداخت کند. در حالی که پرداخت یک‌باره و نقد حقوق جبرانی ممکن است یک راه حل جذاب به نظر برسد، اما ممکن است مشکلات درازمدت کارگران را حل نکند. باید بر جستجوی گزینه‌های دیگری که چتر حمایتی مؤثرتری ایجاد می‌کنند و می‌توانند درآمدهای مستمر و منظم برای بازنشستگان تأمین نمایند تأکید شود. این جایگزین‌ها می‌توانند شامل (الف) پرداخت مستمری، (ب) اشتغال دائمی پاره‌وقت یا تمام‌وقت یا (ج) کمک به کارگران در تأسیس واحدهای خدماتی یا تولیدی مستقل باشند.

یکی از موضوعات مهم، کارکنانی هستند که اهداف و ترجیحاتی از اشتغال در بخش دولتی داشته‌اند. این مشکل ممکن است در مورد کارکنان کنونی زیاد جدی نباشد، اما باید تمام شرکت‌های خصوصی بزرگ ملزم به پاسخ‌گویی نسبت به مشکلات اجتماعی جامعه باشند. جایگزین‌های مورد نظر برای کمک به بخش‌های ضعیف‌تر و عقب‌افتاده اجتماعی باید به وسیله شرکت‌های خصوصی بزرگ مورد بررسی قرار گیرند.

خصوصی‌سازی خدماتی که به پیمانی و موقتی شدن نیروی کار منجر می‌گردد، خلاف

هنجارهای قوانین کار است. علاوه بر بهره‌کشی از کارگران سازمان‌نیافته و انکار حقوق قانونی آنها، پیامدهای اجتماعی درازمدت قراردادی کردن کارگران باید جدی گرفته شود. بنابراین، لازم است یک سازوکار تشکیلاتی مؤثر برای حمایت از کارگران موقت و قراردادی فراهم گردد.

یک دلیل مهم برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی در هند، زیان‌های مستمری بوده است که این بنگاه‌ها برای خزانه عمومی و در نتیجه بر یکایک اعضای جامعه دارند. بدیهی است که حتی بعد از خصوصی‌سازی گسترده، باز فعالیت بنگاه‌های خاصی در بخش دولتی ادامه خواهد یافت. همچنین نمی‌توان امکان ایجاد بنگاه‌های دولتی جدید در صورت شکست بازار را از نظر دور داشت. به علاوه، در اکثر بنگاه‌های دولتی خصوصی‌شده، دولت احتمالاً به عنوان یک سهامدار عمده باقی خواهد ماند و ممکن است نتواند به طور کامل خود را از مشارکت در این بنگاه‌ها کنار بکشد. کمترین انتظار آن است که دولت حمایت مثبت خود را از تغییرات ساختاری در بنگاه‌ها ادامه دهد و مدیریت جدید را در دستیابی به بهره‌وری بالاتر در خصوص سرمایه‌انبوه ملی که پیش از این سرمایه‌گذاری شده است، یاری کند. دولت همچنین باید یک سیستم هدفمند و مؤثر نظارت و مشاوره ایجاد نماید. همچنین لازم است سیستم مناسبی برای شناسایی و تشکیل گروه‌های حرفه‌ای آماده برای حل مشکلاتی که پیش روی تمام شرکت‌های بزرگ اعم از خصوصی، عمومی یا تعاونی است، در نظر گرفته شود. پیش‌بینی می‌شود که چنانچه تجدید ساختار داخلی شرکت‌های وابسته به دولت مرکزی به درستی انجام گیرد، اهداف دوگانه حمایت از منافع عمومی و کارایی می‌توانند با هم به طور مؤثر تحقق یابند.

بنگاه‌های دولتی در هند با توجه به منشأ آنها از نوعی انحصار و جایگاه مسلط در بخش‌های عملیاتی خود برخوردار هستند. انحصارات متمایل به این هستند که به امر تحقیق و توسعه بهایی ندهند و همچنان فعالیت‌های اقتصادی خود را با فن‌آوری‌های از رده خارج، عملیات پرهزینه و استفاده از سرمایه و ماشین‌آلات مستهلک و قدیمی ادامه دهند. این امر هزینه‌های بالایی در پی دارد و سبب می‌شود که این نوع بنگاه‌ها از قافله تحولات مدرن در صنعت عقب بمانند. در نبود رقابت تجاری داخلی و خارجی، انحصارات معمولاً به تولید با کیفیت پایین با حداقل توانمندی ادامه می‌دهند. تغییر از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی باید متضمن عدم شکل‌گیری انحصارات خصوصی به جای انحصارات دولتی باشد. بیم آن می‌رود که خصوصی‌سازی انحصارات دولتی با افزایش تعرفه‌ها همراه باشد. چنین اصلاحاتی در قیمت‌ها می‌تواند زیان‌ها را به آسانی جبران کند، بدون اینکه بهره‌وری را بهبود بخشد. برای حمایت از مصرف‌کنندگان و منافع درازمدت ملی و صنعتی، لازم است یک نهاد صنعتی تنظیم و ارائه رهنمود برای اداره بنگاه‌های تجاری بزرگ تشکیل شود.

برای گذار بی‌تنش و موفق از یک اقتصاد متمرکز و هدایت‌شده به یک اقتصاد بازار آزاد،

تمام بخش‌های مورد نظر برای تصمیم‌گیری تحت یک سیستم مشاوره سالم و هدفمند باید با یکدیگر در ارتباط باشند. تعامل و تشریک مساعی در این راستا در میان احزاب مختلف، مانند سازمان‌های کارفرمایان و کارگران و دولت‌های مرکزی و ایالتی باید وجود داشته باشد. اطلاعات و اهداف مربوط به مراحل پیشنهادی در تجدید ساختار سازوکارهای تنظیم و نظارت باید به طور شفاف با همه طرف‌های ذیربط در میان گذاشته شود. این امر به جلوگیری از مقاومت نابجا در برابر تغییر و تداوم فرآیند تغییر در چشم‌انداز گسترده توسعه کمک می‌کند.

پیوست

دیدگاه‌های کارگران

1. با پنج اتحادیه کارگری عمده¹ و یک اتحادیه کارکنان ارشد بخش عمومی، به علاوه برخی رهبران اتحادیه‌های کارگری و کارشناسان دانشگاهی که با جنبه‌های مختلف مسائل کار و کارگری در هند سروکار داشتند، گفتگو شد. مذاکرات مفصل با رهبران ارشد اتحادیه‌های کارگری بسیار ثمربخش بود. درجه بالایی از مشابهت در پاسخ‌های آنها دیده می‌شود که احتمالاً منعکس کننده نزدیکی دیدگاه‌های بیان شده به اصل واقعیت است. در زیر دیدگاه‌های بیان شده توسط رهبران اتحادیه‌های صنفی را فهرست‌وار می‌آوریم.

خصوصی سازی

2. اتحادیه‌های کارگری ناخشنودی خود را از تصمیمات یک‌جانبه دولت در راستای سیاست‌گذاری‌های خصوصی سازی بخش دولتی هند ابراز داشته‌اند. آنها در فرآیند فروش سهام دولت هم مشارکتی معنی دار نداشته‌اند. خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی که بزرگ هم می‌باشند، فقط موجب انتقال اموال عمومی به مؤسسات بزرگ هندی یا شرکت‌های چندملیتی می‌شود. جنبه عملیاتی طرح پیشنهادی برای تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی کاهش حجم نیروی کار است. اتحادیه‌های کارگری معتقدند که سیاست خروج، بازخرید داوطلبانه، خصوصی سازی، تعطیلی و تعدیل نیروها همگی با هدف تضعیف قدرت چانه‌زنی کارگران انجام گرفته‌اند. هر شکلی از خصوصی سازی دارای پیامدهای مستقیم منفی برای کارگران می‌باشد. اتحادیه‌های کارگری این استدلال اصلی را که بنگاه‌های دولتی همیشه زیان‌ده بوده‌اند، قبول ندارند. آنها معتقدند دلیل واقعی عملکرد بد بنگاه‌های عمومی عدم توجه آنها به انتخاب متخصصان و کارشناسان توانمند است. اکثر بنگاه‌های عمومی دارای مدیریت مستقل و قوی نیستند و در نتیجه به صورت یک سیستم کنترل از راه دور، توسط دیوان سالاران از داخل وزارتخانه‌های ذیربط کنترل می‌شوند. اتحادیه‌های کارگری همچنین اعتقاد راسخ دارند که بنگاه‌های عمومی به این دلیل توسط دولت اداره می‌شوند تا دولت بر سیاست‌های قیمت‌گذاری تسلط داشته باشد؛ سیاست‌هایی که غیر واقع‌بینانه و دلیل اصلی زیان‌دهی آنهاست. اتحادیه‌های کارگری مدعی هستند که چون بنگاه‌های عمومی ماهیت انحصاری دارند و استقلال عمل هم به آنها داده نشده است، لذا این نوع مؤسسات زیان‌ده شده‌اند.

1. این اتحادیه‌ها عبارت بودند از: (1) آقای قندی داس سینها، کنگره اتحادیه تجاری هند؛ (2) آقای رج کیشان باگات، عضو کمیته اجرایی؛ (3) آقای امرمال پروهیت، متصدی امور اجرایی؛ (4) آقای تاپان سن، متصدی اتحادیه‌های تجاری هند؛ (5) آقای کی. ال. ماهاندرام، متصدی کنگره اتحادیه تجاری؛ (6) آقای آشوک راو، متصدی انجمن مؤسسات بخش دولتی.

3. اتحادیه‌های کارگری نمی‌پذیرند که سیاست خصوصی‌سازی یک محصول و پدیده خودجوش و داخلی است. آنها مدعی هستند که این برنامه از سوی نهادهای چندجانبه خارجی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول دیکته شده و این سیاست‌ها به دولت هند تحمیل شده‌اند. اتحادیه‌های کارگری فرضیات و تحلیل‌های ارائه شده در تصمیمات و دستورات مرموز و پنهانی برای پیگیری خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی را زیر سؤال می‌برند و به آنها شک دارند. اتحادیه‌های صنفی می‌گویند در حالی که مسئولیت اصلی زیان‌های بخش دولتی بر عهده بوروکراسی و رهبری سیاسی است، اما این کارگران هستند که از آنها خواسته می‌شود بها و خسارت آن را بپردازند. اتحادیه‌های کارگری می‌گویند «زندگی کارگران عادی در نتیجه خصوصی‌سازی و طرح بازنشستگی داوطلبانه به طور کامل دچار آشفتگی شده است». این وضعیت در مورد بنگاه‌های عمومی ایالتی بدتر است. از یک سو، طرح صندوق ملی احیا شامل آنها نمی‌شود و از سوی دیگر واحدها فقط به طرف‌های خصوصی فروخته می‌شوند.

طرح بازنشستگی داوطلبانه

4. مخالفت اتحادیه‌های کارگری با سیاست‌های اقتصادی جدید در نتیجه پیش‌بینی پیامدهای منفی آن بر اشتغال است. تعدیل نیرو یا بازنشستگی داوطلبانه در فضای کشور هند از یک سو نشان‌دهنده نبود بیمه بیکاری و از سوی دیگر کمبود شغل‌های جایگزین می‌باشد. اشتغال در بخش دولتی، به کارگران و به‌ویژه کارگران رده‌های پایین‌تر این فرصت را می‌دهد تا یک زندگی شرافتمندانه و همراه با عزت نفس داشته باشند. تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی، کارگران را مجبور می‌سازد یک شیوه زندگی متفاوت را، آن هم به صورتی بسیار غیرمنتظره برگزینند. در اکثر موارد کسانی که طرح بازنشستگی داوطلبانه را می‌پذیرند در دوره میان‌سالگی زندگی به سر می‌برند و ایجاد تغییر در سطوح شخصی و خانوادگی برای آنها بسیار دشوار است.

5. شمار کمی از کارگران جوان و دارای درجات مهندسی، داوطلب بازنشستگی شده‌اند و توانسته‌اند در بخش خصوصی شغل‌هایی برای خود دست و پا کنند. بخش کوچکی از کارگران اخراجی سرانجام در واحدهای کوچک بخش خصوصی مشغول به کار شدند زیرا این بخش کاربر می‌باشد. با این حال، درآمد این شغل‌ها نصف درآمد شغل‌های قبلی آنان بوده و در عین حال امنیت و اطمینان خاطر مشاغل قبلی را هم نداشته است. زیرا واحدهای کوچک بخش خصوصی همواره در معرض خطر شکست یا منحل شدن قرار دارند. تمام کارگران مزبور به شیوه اجرای طرح بازنشستگی داوطلبانه انتقاد دارند. پاسخ‌های آنها در یکی از تحقیقات مؤسسه مانین کارا چنین خلاصه شده است: «...اکثریت بزرگی از کارگرانی که طرح بازنشستگی داوطلبانه را پذیرفته و از مشاغل خود کنار رفتند، گرفتار یک زندگی

مشقت بار شده اند. برای بسیاری از آنها فقط بخش کوچکی از وجه جبرانی یکجا پرداخت شده باقی مانده است و بخش عمده ای از آن صرف بازپرداخت وام ها یا هزینه های مربوط به ازدواج فرزندان یا هزینه های جزئی و غیر ضروری شده است.¹

مبلغ ناکافی طرح بازنشستگی داوطلبانه

6. علاوه بر اینکه مبلغ طرح بازنشستگی داوطلبانه کم است، هنگامی که نسبت به وام های ارائه شده، مثل وام های مسکن و مانند آن مقایسه می شوند، کم بودنشان بیشتر آشکار می شود. یک واقعیت تلخ در مورد زندگی در هند آن است که کارکنان زمانی که پول بازنشستگی یا بازخرید خود را یکجا دریافت می کنند با انواع فشارهای اجتماعی روبه رو می گردند. به علاوه، قبل از آنکه خودشان از این وجه برای حل مشکلات خود استفاده کنند، مجبور می شوند آن را صرف خرید کالاهای بادوام کنند یا به دوستان و وابستگان قرض بدهند یا آن را صرف سرمایه گذاری های غیرمولد و مخاطره آمیز نمایند. مردم معمولی در هند برخلاف مردم مغرب زمین از کارکرد بازارهای سهام بی اطلاع هستند و اغلب در نتیجه رونق ناگهانی قیمت های سهام فریب می خورند و دچار زیان می شوند.

7. مبلغ طرح بازنشستگی داوطلبانه ناچیز است و باید چند برابر شود. حداقل مزایای طرح بازنشستگی داوطلبانه باید با نرخ نود روز حقوق برای هر سال خدمت کامل محاسبه شود.² این کار توسط شرکت هواپیمایی هند و بعضی از مؤسسات شبه دولتی مانند گروه قهوه انجام گرفته است. احتمالاً مناسب خواهد بود که مزایای طرح بازنشستگی داوطلبانه به طور کلی به شکل مستمری ارائه شوند.³ یک سازمان دولتی می تواند نظارت بر طرح مستمری برای تمام واحدهای دولتی را بر عهده گیرد. زیرا مواردی در بنگاه های عمومی وجود داشته که اشخاصی که بازنشسته می شدند، اصلاً مستمری دریافت نمی کرده اند.

عدم پرداخت مبلغ طرح بازنشستگی داوطلبانه

8. گفته شد که هیچ تضمینی وجود ندارد که مبالغ وعده داده شده پرداخت شوند و مثال هایی از ان. تی. سی. و آی. دی. پی. ال. در این مورد آورده شد که در آن کارگران اخراج شده بودند، اما وجه کامل طرح بازنشستگی داوطلبانه را دریافت نکرده بودند. «در شرکت سیمان هند و

1. مؤسسه مانین کارا، طرح بازنشستگی داوطلبانه و پاسخ کارگران، فریدریش برات، دهلی نو، 1994، صفحه 35.

2. اینکه مزایای طرح بازنشستگی داوطلبانه با نرخ نود روز حقوق برای هر سال کامل خدمت محاسبه شوند، به وسیله آقای گویال از مادیا پرادش تحت عنوان: اجرای برنامه تجدید ساختار بخش دولتی: ارزیابی تأثیر فقر، تهیه شده برای بانک توسعه آسیایی، ژوئن 1998 پیشنهاد شد. جایگزین می تواند پنج سال خدمت باشد. مراجعه کنید به: رادارات، بخش عمومی و خصوصی سازی، مجله اقتصادی هند، ژانویه و مارچ 1992، شماره 3، صفحات 1 تا 38.

3. مزایای مستمری می تواند بر اساس وجوهی که طبق طرح نود روز حقوق برای هر سال کامل خدمت پرداخت می گردد، محاسبه شود. وجوه صندوق تأمین و پرداخت پاداش خدمت می توانند یکجا پرداخت گردند. هدف از پرداخت مستمری، بررسی وضع کسانی است که از روی ناچاری مبلغ طرح بازنشستگی را یکجا تقاضا می کنند.

شرکت ساختمانی فولاد هندوستان، کارگران و کارکنان ارشد برای طرح بازنشتگی داوطلبانه آماده شدند، ولی مبلغ طرح بازنشتگی داوطلبانه به آنها پرداخت نشد. اکنون در حالی که همچنان مشغول ادامه خدمت هستند، حقوق نیز به آنها پرداخت نمی شود.¹ به علاوه، در صنایع بیمار، کسانی که برای طرح بازنشتگی داوطلبانه حاضر شدند، وجوه صندوق تأمین و پاداش خدمت خود را دریافت نکردند. آنها می گویند «بنگاه های عمومی مورد نظر، بودجه برای این پرداخت ها ندارند».² در نتیجه، اتحادیه های صنفی اصرار داشتند که سازمان ها نباید اجازه داشته باشند از طرح بازنشتگی داوطلبانه استفاده کنند، مگر اینکه بودجه کافی داشته باشند.

جنبه اجباری طرح بازنشتگی داوطلبانه

9. اتحادیه های کارگری معتقدند در بسیاری از موارد، طرح بازنشتگی داوطلبانه اصولاً غیرداوطلبانه شده است، زیرا در طرح جدید که در آن بنگاه های عمومی باید وام هایی از بانک ها برای تأمین بودجه طرح بازنشتگی داوطلبانه دریافت کنند و این وام ها باید به وسیله دولت ضمانت شود، کسانی که برای طرح بازنشتگی داوطلبانه در یک تاریخ مقرر آماده می شوند، برای هر سال خدمت چهل و پنج روز حقوق دریافت می کنند. بعد از پایان این دوره مقرر، آنها فقط پانزده روز دریافت می کنند، چون در این زمان مشمول قانون منازعات صنعتی می شوند. این موضوع، کارکنان را مجبور می کند در زمانی که توسط سازمان مقرر شده، برای استفاده از این طرح آمادگی خود را اعلام کنند. «در شرکت ساختمانی فولاد هندوستان، حتی از تهدید برای مجبور کردن کارگران به پذیرش طرح بازنشتگی داوطلبانه استفاده شده است. به آنها گفته شده است که یا طرح بازنشتگی داوطلبانه را بپذیرند یا همه چیز را از دست خواهند داد.» ماهیت داوطلبانه طرح بازنشتگی داوطلبانه باید حفظ شود.³

بازآموزی کارکنان

10. بخش بزرگی از وجوه صندوق احیای ملی صرف طرح بازنشتگی داوطلبانه و بخش ناچیزی از آن برای بازآموزی کارکنان هزینه شده است.⁴ یکی از نمایندگان اتحادیه کارگری تا آنجا پیش رفت که گفت آنها تاکنون فقط پانصد نفر را آموزش داده اند و از استخدام مجدد تا به حال خبری نبوده است.⁵ دیگری گفت موضوع بازآموزی فقط یک حرف است و تاکنون

1. آقای تاپان، کارشناس ارشد سی.آی.تی.یو.

2. آقای چاندی داس سینها، آی.ان.تی.یو.سی.

3. این دیدگاه علاوه بر اتحادیه های صنفی از سوی رودار دات هم تأیید شد (همان مأخذ).

4. در 1992-93 تقریباً تمام مبلغ اختصاص یافته به صندوق ملی احیا صرف طرح بازنشتگی داوطلبانه شد (مؤسسه مانین کارا، 1994، صفحه 15). لازم به یادآوری است که دیدگاه مشابهی به وسیله کمیته پروژه های عمومی بیان شد. در این اظهار نظر آمده است: «... تاکنون روند صندوق، صرف بخش عمده ای از بودجه برای طرح بازنشتگی داوطلبانه شده است که با هدف اصلی تشکیل این صندوق مغایر است.» گزارش سی او. پی. یو (1998-99)، همان مأخذ

ص 4.

5. آقای راج کیشان باگات، عضو کمیته اجرایی، باهاراتیامازدورسقی.

واقعیت پیدا نکرده است.¹ بودجه ناپیزی صرف طرح‌های بازآموزی شده است.² این موضوع برای اتحادیه‌های کارگری که از توانمندی آموزش صنعتی مؤسساتی که این وظیفه به آنها محول شده، اطمینان ندارند، سبب نگرانی جدی شده است.³ باید بودجه کافی در صندوق ملی احیا برای اهداف بازآموزی و استخدام مجدد در نظر گرفته شود. بازآموزی باید هنگامی که کارگر هنوز بر سر کار است، صورت گیرد و نه بعد از بیرون رفتن کارگر از محیط کار. در مورد استخدام مجدد هم باید همین‌طور باشد.

11. باید به ایجاد فرصت‌های اشتغال به جای کاهش حجم پرسنلی واحدهای دولتی، اولویت داده شود. اول و پیش از همه چیز باید برای احیای بنگاه‌های عمومی بیمار به جای تأکید بر طرح بازنشتگی داوطلبانه راه‌هایی یافته شود. یک بودجه دوره‌ای برای احیای صنایع بیمار باید در نظر گرفته شود. این بودجه می‌تواند از طریق فروش سهام دولت به شرکت‌های بخش خصوصی تأمین گردد.⁴ این بودجه می‌تواند به شکل سهام سرمایه‌ای در یک شرکت برای احیای صنایع بیمار در نظر گرفته شود. در این نشست تأکید شد که مؤسسات، بودجه‌ها را برای احیای بازارهای سهام هزینه می‌کنند و با این وجود بازار همچنان مثل یک چاه بی‌انتهاست که هیچ‌وقت پر نمی‌شود. به جای ارجاع بنگاه‌های عمومی بیمار به بی.آی.اف.آر. که هیچ تصمیمی نمی‌گیرد،⁵ باید سعی شود این واحدها به کارگران واگذار شوند و به صورت تعاونی اداره گردند.

12. اتحادیه‌های صنفی، مشکلات کارگران واحدهای دولتی بیمار مثل شرکت ساختمانی فولاد هندوستان، شرکت سیمان، شرکت ساختمانی پروژه ملی، شرکت داروسازی و مواد دارویی هند و شرکت تولید کفش و چرم‌سازی هند را که حتی حقوق‌های خود را هم منظم دریافت نکرده‌اند، مطرح کردند. این اتحادیه‌ها معتقدند حمایت دولت برای تضمین پرداخت منظم

1. آقای تپان سن، سی.آی.تی.یو.

2. دولت در واقع اعتراف کرده است که در نتیجه فشارهای مالی، بودجه کافی برای طرح‌های مختلف پیش‌بینی شده طبق بخشنامه صندوق ملی احیا در دست نیست. با این حال، دولت سعی دارد اندک بودن بودجه تخصیص یافته به بازآموزی را توجیه کند و می‌گوید هزینه طرح بازنشتگی داوطلبانه بالاست زیرا باید به هر کارمند حدود دویست هزار روپیه پرداخت شود، در صورتی که هزینه بازآموزی برای هر کارمند حدود هشت هزار روپیه است. مراجعه کنید به: لاک سبها، دبیرخانه کمیته موسسات دولتی (1998-99)، گزارش اول، ص 41.

3. بعنوان مثال، این موضوع مطرح می‌شده که به نظر می‌رسد زیر بناهای لازم، متدلوژی‌های مرتبط با کارگران قدیمی تعدیل شده و اقدامات نهادی مورد نیاز موجود نیست. مراجعه کنید به: آشاک کاندرا، همان مأخذ.

4. جالب آنکه سی.اوی.یو (1998-99) در واکنش به پاسخ دولت که سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های عمومی براساس ملاحظات تجاری انجام می‌گیرد، خطاب به دولت یادآور شد که:

... مسئولیت باطسازی واحدهای موجود اعم از زیربنایی و غیر زیربنایی بر عهده دولت است.... این دیدگاه منصفانه نیست که سرمایه‌گذاری نباید برای احیای واحدهای بیمار هم انجام گیرد، صرفاً به این خاطر که در بخش زیربنایی، یا اصلی نیستند...

5. در مورد روش برخورد با بنگاه‌های عمومی بیمار، سی.آی.تی.یو. (1997-98) به صراحت اعلام کرد: غیر از وضع تدابیر قانونی برای ارجاع بنگاه‌های عمومی بیمار به بی.آی.اف.آر. هیچ اقدام مهمی به وسیله دولت برای برخورد با واحدهای دولتی مشکل‌دار پیش‌بینی نشده است...

حقوق‌ها اجتناب‌ناپذیر است.¹

کار پیمانی

13. اتحادیه‌های صنفی در مورد کاهش اشتغال در واحدهای بخش دولتی گفته‌های افشاگرانه بسیار دارند. در حالی که تعداد کارگران در این واحدها رو به کاهش است، ولی این کاهش سبب نشده است که کار توسط نیروی باقیمانده در واحد انجام گیرد، بلکه بخشی از کار به کارگران موقت و پیمانی سپرده شده است. به این ترتیب خصوصی‌سازی به بهره‌کشی از کارگران منجر می‌گردد، زیرا مشاغل دائمی به مشاغل با دستمزد پایین تبدیل می‌گردند و کارگران از تأمین اجتماعی و دیگر مزایای اساسی مانند مسکن، مراقبت پزشکی و تحصیل کودکان خود محروم می‌مانند.

14. اتحادیه‌های صنفی اطمینان داده‌اند که حاضرند حمایت کامل خود را از خصوصی‌سازی به عمل آورند. آنها می‌گویند این فقط زمانی امکان‌پذیر است که در فرآیندهای جاری خصوصی‌سازی به صورتی هدفمند و صادقانه مشارکت داده شوند.

1. لازم به یادآوری است که گزارش سالانه وزارت صنایع حاکی از آن است که طرح جبرانی بهبودیافته توسط وزیر دارایی در بودجه 99-1998 برای کسانی که در شرکت‌های بیمار، برای طرح بازنشستگی داوطلبانه آمادگی دارند اعلام شده است، اما هنوز در حالی که به پایان سال می‌رسیم، اجرا نشده است...، مراجعه کنید به: هند، وزارت صنایع، گزارش سالانه، 99-1998، ص 178.

فهرست منابع و مآخذ

- Ahluwalia Isher Judge, "Economic Reform in India; Issues Ahead", in Ahluwalia, Isher Judge and Albert Berry, Perspectives: Focus on Indo-Canadian Business and Economic Issues, The Conference Board of Canada, Canada, ۱۹۹۶, pp. ۱-۲۵.
- Aizenman Joshua, "Privatization in Emerging Markets", Working Paper ۶۵۲۴, National Bureau of Economic Research, Cambridge, April, ۱۹۹۸.
- Anderson Christopher W, Anil K. Makhija, and Michael H. Spiro, "Foreign Ownership in the Privatization Process: Empirical Evidence from Czech Privatization", Working Paper (University of Pittsburgh), ۱۹۹۷.
- Bajaj J.L, "Divesting State Ownership: A Tale of Two Companies", *Economic and Political Weekly*, ۱۹۹۴, Vol. ۲۹, No. ۳۵, pp. M۱۲۰-M۱۲۸.
- Baruah Sriparna B, "Textile Mills of Assam: Is Privatisation the Answer?", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۳۱, pp. ۱۵۶۹-۱۵۷۱.
- Batra G S and B S Bhatia, "Liberalisation of Indian Economy : An Evaluation of Recent Public Sector Reforms and Privatisation Strategies", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۴, No. ۱, pp. ۵۲-۶۲.
- Beesley M.E. and S.C. Littlefield, "The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom", *Rand Journal of Economics*, ۱۹۸۹, ۲۰, pp. ۴۵۴-۴۷۳.
- Bhalla G S, *Financial Administration of Nationalised Industries in the United Kingdom and India*, Meenakshi Prakashan, Meerut, ۱۹۶۸.
- Bhat K S, "Non-Privatisation Reforms in State Level Public Enterprises", Institute of Public Enterprises, (Mimeo).
- Bhattacharya Sisir, "The Problematic of Defining New Terms of Discourse on Privatisation", *Indian Journal of Social Science*, ۱۹۹۳, No. ۴, pp. ۳۵۱-۳۷۰.
- Bhaya Hiten, "Public Sector: Colossus with Feet of Clay?" *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۳, No. ۲۲, pp. M-۵۰ - M-۶۶.
- Bhouraskar D M, "Privatisation Policy", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۳۴, p. ۱۷۴۷.
- Bishop Matthew R. and John A. Kay, "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", *World Development*, ۱۹۸۹, ۱۷, pp. ۶۴۳-۶۵۷.
- Boubakri Narjess and Jean-Claude Cosset, "The Financial and Operating Performance of Newly-Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *Journal of Finance*, ۱۹۹۸, ۵۳, pp. ۱۰۸۱-۱۱۱۰.
- Boycko Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "A Theory of Privatisation", *Economic Journal*, ۱۹۹۶, ۱۰۶, pp. ۳۰۹-۳۱۹.
- Breman Jan, *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*, Cambridge University Press, ۱۹۹۶.
- Centre for Monitoring Indian Economy, Infrastructure in India, August ۱۹۹۵.
- Chalam K S, "National Renewal Fund and Welfare of Working Classes", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۴۹, pp. ۳۱۶۵-۳۱۶۷.
- Chandra Ashok, "Retraining and Redeployment: NRF Initiative and Challenge in Training", *The Indian Journal of Labour Economics*, ۱۹۹۹, No. ۱, pp. ۳۱-۴۷.
- Ahluwalia Isher Judge, "Economic Reform in India; Issues Ahead", in Ahluwalia, Isher Judge and Albert Berry, Perspectives: Focus on Indo-Canadian Business and Economic Issues, The Conference Board of Canada, Canada, ۱۹۹۶, pp. ۱-۲۵.
- Aizenman Joshua, "Privatization in Emerging Markets", Working Paper ۶۵۲۴, National Bureau of Economic Research, Cambridge, April, ۱۹۹۸.
- Anderson Christopher W, Anil K. Makhija, and Michael H. Spiro, "Foreign Ownership in the Privatization Process: Empirical Evidence from Czech Privatization", Working Paper (University of Pittsburgh), ۱۹۹۷.
- Bajaj J.L, "Divesting State Ownership: A Tale of Two Companies", *Economic and Political Weekly*, ۱۹۹۴, Vol. ۲۹, No. ۳۵, pp. M۱۲۰-M۱۲۸.
- Baruah Sriparna B, "Textile Mills of Assam: Is Privatisation the Answer?", *Economic & Political*

- Weekly, ۱۹۹۳, No. ۳۱, pp. ۱۵۶۹-۱۵۷۱.
- Batra G S and B S Bhatia, "Liberalisation of Indian Economy : An Evaluation of Recent Public Sector Reforms and Privatisation Strategies", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۴, No. ۱, pp. ۵۲-۶۲.
- Beesley M.E. and S.C. Littlefield, "The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom", *Rand Journal of Economics*, ۱۹۸۹, ۲۰, pp. ۴۵۴-۴۷۳.
- Bhalla G S, *Financial Administration of Nationalised Industries in the United Kingdom and India*, Meenakshi Prakashan, Meerut, ۱۹۶۸.
- Bhat K S, "Non-Privatisation Reforms in State Level Public Enterprises", Institute of Public Enterprises, (Mimeo).
- Bhattacharya Sisir, "The Problematic of Defining New Terms of Discourse on Privatisation", *Indian Journal of Social Science*, ۱۹۹۳, No. ۴, pp. ۳۵۱-۳۷۰.
- Bhaya Hiten, "Public Sector: Colossus with Feet of Clay?" *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۳, No. ۲۲, pp. M-۵۰ - M-۶۶.
- Bhouraskar D M, "Privatisation Policy", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۳۴, p. ۱۷۴۷.
- Bishop Matthew R. and John A. Kay, "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", *World Development*, ۱۹۸۹, ۱۷, pp. ۶۴۳-۶۵۷.
- Boubakri Narjess and Jean-Claude Cosset, "The Financial and Operating Performance of Newly-Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *Journal of Finance*, ۱۹۹۸, ۵۳, pp. ۱۰۸۱-۱۱۱۰.
- Boycko Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "A Theory of Privatisation", *Economic Journal*, ۱۹۹۶, ۱۰۶, pp. ۳۰۹-۳۱۹.
- Breman Jan, *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*, Cambridge University Press, ۱۹۹۶.
- Centre for Monitoring Indian Economy, *Infrastructure in India*, August ۱۹۹۵.
- Chalam K S, "National Renewal Fund and Welfare of Working Classes", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۴۹, pp. ۳۱۶۵-۳۱۶۷.
- Chandra Ashok, "Retraining and Redeployment: NRF Initiative and Challenge in Training", *The Indian Journal of Labour Economics*, ۱۹۹۹, No. ۱, pp. ۳۱-۴۷.
- Dutta Soumyendra K, "Privatisation — Whether A Panacea?", *Indian Journal of Economics*, ۱۹۹۳, No. ۲۹۰, pp. ۲۹۱-۲۹۶.
- Edadan Narayanan, "Privatisation Strategies in Developing Countries - External Debt and Domestic Economic Perspectives", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۷, No. ۲۷, pp. ۱۶۰۸-۱۶۱۹.
- Edgren Gus (Ed.), *The Growing Sector: Studies of Public Sector Employment in Asia*, International Labour Organization and Asian Employment Programme (ARTEP), New Delhi, ۱۹۸۸.
- Evans-Clock C. and A. Samorodov, *The Employment Impact of Privatisation and Enterprise Restructuring in Selected Transition Economies*, International Labour Organization, Geneva.
- Frank Andre Gunder, "Privatisation: Sham Debate", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۸, p. ۴۳۲.
- Ghosh Arun, "A Glimpse at a Public Sector Enterprise", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۷, pp. ۳۱۷-۱۸.
- _____, "Public Goods and Rush for Privatisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۴۱, pp. ۲۱۸۱-۲۱۸۲.
- _____, "Ideologues and Ideology: Privatisation of Public Enterprises", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۳۰, pp. ۱۹۲۹-۱۹۳۱.
- _____, "Break-Up and Privatisation of SEB in Andhra Pradesh - An Upcoming Scam", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۷, No. ۲۹, pp. ۱۷۸۲-۱۷۸۵.
- Ghosh D N, "Incoherent Privatisation, Indian Style", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۲۱, pp. ۱۳۱۳-۱۳۱۶.
- Ghosh Jayati, Abhijit Sen and C P Chandrasekhar, "Privatising Natural Resources", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۵, No. ۳۸, pp. ۲۳۵۱-۲۳۵۳.
- Ghuman B S, "Privatisation: The Case of Punjab State Road Transport Undertakings", *Productivity*, ۱۹۹۴, No. ۴, pp. ۶۸۶-۶۹۲.

- Gidadhbuli R.G. and Rama Sampat Kumar, "Privatisation in East European Countries", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۲۴, pp. ۱۲۱۶-۱۲۱۹.
- Gill Sucha Singh, "Punjab: Privatising Health Care", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۱, pp. ۱۸-۱۹.
- Gokarn Subir and Rajendra Vaidya, "Deregulation and Industrial Performance: The Indian Cement Industry", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, Nos. ۸-۹, pp. M-۳۳ - M-۴۱.
- Gouri Geeta, *Privatisation and Public Enterprise: The Asia-Pacific Experience*, Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd., New Delhi, ۱۹۹۱.
- _____, "Privatisation - A More Balanced Approach", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۲, No. ۳, pp. ۲۰۱-۲۱۰.
- _____, "Privatisation and Public Sector Enterprises in India - Analysis of Impact of A Non-Policy", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۴۸, pp. M-۶۳ - M-۷۴.
- Goyal S.K., *Monopoly Capital and Public Policy*, Allied Publishers, Delhi, ۱۹۷۹.
- _____, Impact of Foreign Subsidiaries on India's Balance of Payments, Indian Institute of Public Administration, Delhi (mimeo), ۱۹۷۹. The study was prepared for the UNCTC-ESCAP Joint Unit, Bangkok.
- _____, "A Preliminary Survey of Excess Industrial Capacities with the Indian Corporate Sector (Some Implications of Industrial Policy Statement of July ۲۳, ۱۹۸۰)", ۱۹۸۰.
- _____, "New Industrial Licensing Policy - An Empirical Assessment", ۱۹۸۲. Both are working papers of the Corporate Studies Group, Indian Institute of Public Administration, Delhi.
- _____, "The New International Economic Order and Transnational Corporations", in ICSSR and Institute for Social Science Research in Developing Countries, *New International Economic Order: Problems and Perspectives*, ۱۹۸۳.
- Goyal S.K., et. al., *Functioning of Industrial Licensing System*, Indian Institute of Public Administration, Delhi, (mimeo) ۱۹۸۳.
- Goyal S.K., et. al., *Small Scale Sector and Big Business*, Indian Institute of Public Administration, Delhi, (mimeo) ۱۹۸۴.
- _____, "Spectrum of Public Sector in India", in Shastri Indo-Canadian Institute, *Issues in Public Sector Analysis*, ۱۹۸۷.
- _____, *Madhya Pradesh: Implementation of Public Sector Restructuring Programme: A Poverty Impact Assessment Study*, prepared for the Asian Development Bank, June ۱۹۹۸.
- Guha B P, "Voluntary Retirement Schemes in Indian Industries", *Indian Journal of Industrial Relations*, ۱۹۹۶, No. ۳, p. ۳۷۸.
- _____, *Voluntary Retirement: Problems and Prospects of Rehabilitation*, Shri Ram Centre for Industrial Relations and Human Resources, Delhi, ۱۹۹۶.
- Guhan S., "Fiscal Deficit and Public Enterprises", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۴۹, p. ۲۸۴۰.
- Gupta Anand P, "Privatization and India's Economic Reforms, Center for Institutional Reform and the Informal Sector", IRIS-India Working Paper No. ۱۵, University of Maryland, May, ۱۹۹۶.
- _____, "The Political Economy of Privatization in India", IRIS-India Working Paper Number ۱۷, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, July, ۱۹۹۶.
- Gupta D.P., *Industrial Sickness and the Role of Reconstruction Agencies*, Chanakya Publications, Delhi, ۱۹۹۰.
- Gupta G S, "Privatisation: Theory, Practices and Issues", *Indian Economic Journal*, ۱۹۹۸, No. ۲, pp. ۹۶-۱۰۶.
- Hirway Indira, "Safety Net of the National Renewal Fund: Some Basic Issues", *Indian Journal of Labour Economics*, ۱۹۹۵, No. ۲, pp. ۱۸۵-۲۰۰.
- Holberton Simon, "Power Behind the Golden Shares", *Financial Times*, May ۴, ۱۹۹۶, p. ۸.
- Huibers Fred and Enrico C. Perotti, "The Performance of Privatization Stocks in Emerging Markets: The Role of Political Risk", Working Paper (University of Amsterdam), ۱۹۹۸.
- Huizinga Harry, "Privatization, Public Investment, and Capital Income Taxation", *The World Bank* January, ۱۹۹۷.
- Husain Aasim and Ratna Sahay, "Does Sequencing of Privatization Matter in Reforming Planned Economies", *International Monetary Fund Staff Papers*, ۱۹۹۲, ۳۹, pp. ۸۰۱-۸۲۴.

- India, *Department of Public Enterprises*, Public Enterprises Survey, ۱۹۹۵-۹۶ and ۱۹۹۷-۹۸.
- India, Ministry of Commerce, Committee on Free Trade Zones and ۱۰۰ per cent Export Oriented Units, Final Report, ۱۹۸۲ (Chairman: P.L. Tandon).
- India, Ministry of Commerce, Report of the Committee on Engineering Exports, ۱۹۷۴ (Chairman: Mantosh Sondhi).
- India, Ministry of Commerce, Report of the Committee on Export Strategy: ۱۹۸۰'s, Final Report, ۱۹۸۰ (Chairman: P.L. Tandon).
- India, Ministry of Commerce, Report of the Committee on Import-Export Policies and Procedures, ۱۹۷۸ (Chairman: P.C. Alexander).
- India, Ministry of Commerce, Report of the Committee on Perspective Plan and Strategy for Export of Engineering and Capital Goods, ۱۹۸۴ (Chairman: D.V. Kapur).
- India, Ministry of Commerce, Report of the Committee on Trade Policies, ۱۹۸۴ (Chairman: Abid Hussain).
- India, Ministry of Finance, Report of the Committee to Examine Principles of a Possible Shift from Physical to Financial Controls, ۱۹۸۵ (Chairman: M. Narasimham).
- India, Ministry of Finance, Report of the Committee to Review Policy for Public Enterprises, December ۱۹۸۴. (Chairman: Arjun Sengupta).
- India, Ministry of Industry, "Statement on Industrial Policy", July ۲۴, ۱۹۹۱, Handbook of Industrial Policy and Statistics: ۱۹۹۶.
- India, Ministry of Industry, Annual Reports, ۱۹۹۲-۹۳, ۱۹۹۷-۹۸ and ۱۹۹۸-۹۹.
- India, Ministry of Industry, Report of the Study Group on Industrial Regulations & Procedures, ۱۹۷۸ (Chairman: G.V. Ramakrishna).
- India, Planning Commission, Committee on Distribution of Income and Levels of Living: Report, ۱۹۶۴ (Chairman: P.C. Mahalanobis).
- India, Planning Commission, Report of the Eighth Plan Working Group on the Management of PSEs, ۱۹۸۹, (mimeo) (Chairman: V. Krishnamurthy).
- India, Planning Commission, Second Five Year Plan, ۱۹۵۶.
- India, Report of the Industrial Licensing Policy Inquiry Committee, ۱۹۶۹ (Chairman: S. Dutt).
- India, Report of the Monopolies Inquiry Commission, ۱۹۶۵ (Chairman: K.C. Dasgupta).
- India, Report of the Tenth Finance Commission (for ۱۹۹۵-۲۰۰۰), December ۱۹۹۴.
- Institute of Public Enterprise, Seminar on "Restructuring of State Level Public Enterprises", June ۳۰- July ۱, ۱۹۹۵, Hyderabad.
- Iyer Ramaswamy R, "The Macro-Economic Study of the Public Enterprise Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۵, No. ۲۱, pp. M-۶۵ - M-۷۴.
- Iyer Ramaswamy R, "The Privatisation Argument", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۸, No. ۲۳, ۱۱, pp. ۵۵۴-۵۵۶.
- _____, "Privatisation Debate: An Alternative Framework", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۰, No. ۲۷, pp. ۱۴۹۱-۱۴۹۲.
- _____, "Public Enterprises as State and Article ۱۲", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۰, No. ۳۴, pp. M-۱۲۹ - M-۱۳۴.
- _____, "Fiscal Deficit and Public Enterprises", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۴۴, pp. ۲۵۳۸-۳۹.
- _____, *A Grammar of Public Enterprises: Exercises in Clarifications*, Rawat Publications, Jaipur, ۱۹۹۱.
- _____, "Fiscal Deficit and Public Enterprises: Some More Grammar", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۶, pp. ۲۹۵-۲۹۶.
- _____, Public Enterprise and Private Purposes, *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۳۴, pp. ۲۲۴۶-۴۸.
- _____, "Uncertain Future of Public Enterprises", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۵, No. ۳۴, pp. ۲۱۲۱-۲۲.
- J M, "Privatisation: Magic Ward or Budgetary Cop-out?", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۵۲, pp. ۲۸۶۵-۲۸۶۷.
- Joshi Vijay and I.M.D. Little, *India Macroeconomics and Political Economy* (۱۹۶۴-۱۹۹۱), World Bank, Washington, D.C., ۱۹۹۴.

- Joshi Vijay and I.M.D. Little, *India's Economic Reforms ۱۹۹۱-۲۰۰۱*, Oxford University Press, Delhi, ۱۹۹۶.
- Kabra Kamal Nayan, "Nationalisations in India: A Study in Policy Options - ۱۹۴۷-۱۹۸۰", Indian Institute of Public Administration, New Delhi, ۱۹۸۵ (Mimeo).
- Kalirajan K P and R T Shand, "Public Sector Enterprises in India: Is Privatisation the Only Answer?", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۳۹, pp. ۲۶۸۳-۲۶۸۶.
- Katz Barbara G. and Joel Owen, "Privatization: Choosing the Optimal Time Path", *Journal of Comparative Economics*, ۱۹۹۳, ۱۷, pp. ۷۱۵-۷۳۶.
- Kay A.J. and D.J. Thompson, "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, March, ۱۹۸۶.
- Khambata Farida and Dara Khambata, "Developing New Capital Markets in the Third World: Privatization & Emerging Stock Markets", *Foreign Trade Review*, ۸, No. ۲, p. ۱۳۲.
- Khasnabis Ratan and Sudipti Banerjee, "Political Economy of Voluntary Retirement - Study of Rationalised Workers in Durgapur", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۶, No. ۵۲, pp. L-۶۴ - L-۷۲.
- Kikeri Sunita, John Nellies and Mary Stirley, "Privatisation: Lessons from Market Economies", *World Bank Research Observer*, ۱۹۹۴, ۹(۲), pp. ۲۴۱-۷۲.
- Kikeri Sunita, John Nellis, and Mary Shirley, "Privatization: The Lessons of Experience" *World Bank*, Washington, D.C., ۱۹۹۲.
- Kole Stacey R. and J. Harold Mulherin, "The Government as a Shareholder: A case from the United States", *Journal of Law and Economics*, ۱۹۹۷, ۴۰, pp. ۱-۲۲.
- Kulkarni G R, "Management Problems in the Public Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۷۹, No. ۹, pp. M-۳ - M-۱۲.
- Kumari Anita, "Productivity in Public Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۴۸, pp. M-۱۴۵ - M-۱۶۲.
- Kurtz Mariann, Privatisation and Development Scenario Papers on Privatisation, Draft, Price Waterhouse LLP for USAID, Washington, D.C. (Office of Economic and Institutional Reform. Center for Economic Growth), ۱۹۹۵.
- Kurup N P, "Muddle of Partial Privatisation of Banks", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۳۷, p. ۲۴۰۲.
- La Porta Rafael and Florencio Lopez-de-Silanes, "Benefits of Privatization - Evidence from Mexico", Private Sector, *World Bank*, Washington, DC: ۱۹۹۷, June, pp. ۲۱-۲۴.
- Lok Sabha Secretariat, Committee on Public Undertakings (۱۹۸۷), Accountability and Autonomy of Public Undertakings, Thirty-second Report, Eighth Lok Sabha, Department of Public Enterprises, Ministry of Industry, New Delhi.
- Lok Sabha Secretariat, Committee on Public Undertakings (۱۹۸۷-۸۸), Sickness in Public Undertakings, Eleventh Report.
- Lok Sabha Secretariat, Committee on Public Undertakings (۱۹۸۸-۹۹), First Report: Sickness in Public Undertakings.
- Lok Sabha Secretariat, Committee on Public Undertakings (Eleventh Lok Sabha), Tenth Report.
- Lok Sabha Secretariat, GOI (۱۹۸۱-۸۲): Committee on Public Undertakings (COPU), ۴۹th Report, New Delhi.
- Lok Sabha Secretariat, Public Accounts Committee (۱۹۹۳-۹۴), Disinvestment of Government Shareholding in Selected Public Sector Enterprises during ۱۹۹۱-۹۲, Seventy fifth Report, ۱۹۹۴.
- Majumdar Sumit K and Abuja Gautam, "Privatisation: An Exegesis of Key Ideas", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۷, No. ۲۷, pp. ۱۵۹۰-۱۵۹۵.
- Majumdar Sumit K., "Assessing Comparative Efficiency of the State-owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry", *Public Choice*, ۱۹۹۶, ۹۶, pp. ۱-۲۴.
- Mani Sunil, "New Industrial Policy: Barriers To Entry, Foreign Investment and Privatisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۳۵, pp. M-۸۶ - M-۹۴.
- _____, "Economic Liberalisation and the Industrial Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۵, No. ۲۱, pp. M-۳۸ - M-۵۰.
- Maniben Kara Institute, *Voluntary Retirement Scheme and Workers' Response*, Friedrich Ebert Stiftung, New Delhi, ۱۹۹۴.

- Manickavasagam V and A R Alagappan, "Reservation Policy in PSUs: How Effective", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۸, No. ۱۵, pp. ۸۲۳-۸۲۴.
- Marathe Sharad S, "Regulation and Development: India's Policy Experience of Controls Over Industry", Second Edition, Sage Publications, New Delhi, ۱۹۸۹.
- Martin B., "The Social Employment Consequences of Privatization in Transition Economies: Evidence and Guidelines", Interdepartmental Action Programme on Privatization, Restructuring and Economic Democracy - Working Paper IPPRED-۴, International Labour Organization.
- Masud Javed, "Privatization and Deregulation in Pakistan (Policy Framework and Strategy)", Paper presented for the Planning and Development Division, Government of Pakistan, July, ۱۹۹۱.
- Meggison William L. and Jeffry M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", presented at Global Equity Markets, Paris, France, December ۱۰-۱۱, ۱۹۹۸.
- Mehta Ankit and Shachi Trivedi, "Reshaping the Economy: Implications of Privatization in India", *Indian Economic Journal*, ۱۹۹۶, No. ۲, pp. ۱۰۴-۱۱۶.
- Mehta S S, "Exit Policy and Social Safety Net", *Indian Journal of Labour Economics*, ۱۹۹۵, No. ۴, pp. ۶۰۳-۶۰۹.
- Mishra R.K., "Safety Net, National Renewal Fund and State Level Public Enterprises in India: A Case Study of Hyderabad Allwyn Limited", Institute of Public Enterprises, (Mimeo).
- Mishra R.K., "SLPE Reforms and Privatization in Various States", (unpublished notes), Institute of Public Enterprise, Hyderabad.
- Mishra R K and B Ratan Reddy, "Scope for Reform and Privatisation of SLPEs in Orissa", *Asian Economic Review*, ۱۹۹۴, No. ۳, pp. ۷۲۵-۷۳۶.
- Mishra R K and R Nandagopal, "Financial Implications of Privatisation of Public Enterprises in India", *MDI Journal of Management*, ۱۹۸۹, No. ۲, p. ۳۱.
- Mishra R K and R Nandagopal, "Privatisation of State Transport Undertakings in India: Scope and Modalities", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۱, No. ۱, pp. ۳۳-۴۶.
- Mishra R K, R Nandagopal and Mallikarjuna Rao, "State Transport Undertakings in India: Reforms and Privatisation Strategies", *Finance India*, ۱۹۹۳, No. ۴, pp. ۸۹۹-۹۱۵.
- Mishra R.K., Nandagopal R. and A Lateef Syed Mohammad, "Sale of Public Enterprise Shares: Frittering Away Nation's Wealth", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۴۸, pp. M-۱۶۳ - M-۱۶۸.
- Misra B M, "Privatisation of Public Enterprises in India — Some Issues", *Indian Economic Journal*, ۱۹۹۳, No. ۲, pp. ۷۱ - ۸۸.
- Modi Sanjay, K.C. Singhal and Umesh C. Singh, "Workers' Participation in Trade Unions", *Indian Journal of Industrial Relations*, ۱۹۹۵, No. ۱, pp. ۴۰-۵۸.
- Morris Sebastian, "Holding Companies, Performance Contracts and Task Orientation in Public Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۴۸, pp. M-۱۳۷ - M-۱۴۴.
- Mukherjee A, "Indian Capitalist Class and Congress on National Planning and Public Sector ۱۹۳۰-۴۷", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۷۸, No. ۳۵, pp. ۱۵۱۶-۱۵۲۸.
- Mukherjee Aditya, "Indian Capitalist Class and the Public Sector, ۱۹۳۰-۱۹۴۷", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۷۶, No. ۳, pp. ۶۷-۷۳.
- Mukul, "Workers Against Privatisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۳۰, pp. ۱۷۸۱-۱۷۸۵.
- _____, "Uttar Pradesh: Workers' Struggle Halts Privatisation Moves", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۴۳, pp. ۲۴۶۰ - ۲۴۶۲.
- _____, "Uttar Pradesh: Workers Challenge Privatisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۱-۲, pp. ۲۵ - ۲۷.
- Muraleedharan K P, "Implementation of Voluntary Retirement Scheme - Some Issues", *Productivity*, ۱۹۹۶, No. ۲, p. ۲۷۸.
- Nagraj R., "Public Sector Performance in Eighties; Some Tentative Findings", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۵۰, pp. ۲۸۷۷-۲۸۸۳.
- _____, "Macroeconomic Impact of Public Sector Enterprises: Some Further Evidence", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۳ & ۴, pp. ۱۰۵-۱۰۹.

- Nandakumar P. and S. Ravishankar, "Empirical Study of Membership Participation in Trade Union Activities: An Indian Perspective", *Indian Journal of Industrial Relations*, ۱۹۹۴, No. ۱, pp. ۶۹-۷۸.
- Nandrajog M.L. (Ed.), *National Renewal Fund - A Look Ahead*, International Labour Organization, New Delhi, ۱۹۹۹.
- Narayanan M.S., "Industrial Sickness; Review of BIFR's Role", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۷, pp. ۳۶۲-۳۷۶.
- Nellis John, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?", Discussion Paper Number ۳۸, International Finance Corporation, *The World Bank*, Washington, D.C.
- Nigam Raj K. (Ed.), *Economic Reforms and Public Sector in India* (with update on Policy Reference for Public Sector Enterprises), DC Publications, New Delhi, ۱۹۹۵.
- Papola T S and Alakh N Sharma, "Structural Adjustment, Poverty, Employment and Safety Nets: The Indian Experience", *Indian Journal of Labour Economics*, ۱۹۹۶, No. ۳, pp. ۵۹۱-۶۲۳.
- Parekh H T, "Public Minority Participation in Equity of Public Sector Companies", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۸, No. ۲۳, pp. ۱۱۶۲-۱۱۶۳.
- Parikh Kirit S, "Privatisation and Deregulation: Irrelevant Hypotheses", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۹, pp. ۴۸۳-۴۸۴.
- Paul Samuel, "Privatisation and the Public Sector: Relevance and Limits", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۸۵, No. ۸, pp. M-۴ - M-۸.
- _____, "Privatisation and Deregulation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۲۶, pp. ۱۳۳۹ - ۱۳۴۰.
- Pillai Manmohan, "Macroeconomic Impact of Public Sector Enterprises Comment", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۲۲, pp. ۱۱۲۱-۱۱۲۲.
- Pradhan B.K., D.K. Ratha and Atul Sarma, "Complementarity Between Public and Private Investment in India", *Journal of Development Economics*, ۱۹۹۰, ۳۳, pp. ۱۰۱-۱۰۶.
- Raghavan S.N., *Public Sector in India Changing Perspectives*, Asian Institute of Transport Development, New Delhi, ۱۹۹۴.
- Raju P L N, "Privatisation of Passenger Road Transport System — Methods and Scope", *MDI Journal of Management*, ۱۹۹۱, No. ۱, p. ۵۹.
- Rangarajan C, "Disinvestment: Strategies and Issues", Reserve Bank of India Bulletin, February ۱۹۹۷, No. ۲, pp. ۱۲۵-۱۲۹.
- Rao K V, "Rationale and Framework for the Privatisation of State Level Public Enterprises in India", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۱, No. ۱, pp. ۴۷ - ۵۶.
- Rao S.L. (Ed.), *Reforming State-Owned Enterprises*, National Council of Applied Economic Research, I.P. Estate, New Delhi, ۱۹۹۶.
- Rao S.L., "Labour Adjustment As Part of Industrial Restructuring: Human Dimensions of Liberalisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۶, pp. ۳۱۳-۳۲۰.
- Ratnam C S Venkata, "Social and Labour Issues in Privatisation - An Overview", *Indian Journal of Industrial Relations*, ۱۹۹۲, No. ۲, pp. ۱۳۹ - ۱۵۴.
- _____, "Adjustment through Privatisation: The Indian Agenda", *ASCI Journal of Management*, ۱۹۹۳, No. ۴, pp. ۱۶۵ - ۱۸۶.
- Reddy T Chandramohan, V M Selvaraj and S V Udhayakumar, "The Privatized Worker in the Milieu of Collective Action", *Indian Journal of Industrial Relations*, ۱۹۹۱, No. ۱, p. ۹۲.
- Reddy Y. Venugopal, *Public Enterprise Reform and Privatisation*, Himalaya Publishing House, ۱۹۹۲.
- Reddy Y. Venugopal, Geeta Gauri, and J.M. Mauskar, "Regulatory Policies and Practices: the Case of Reorientation", presented at Asian Conference on The Emerging Role of the State in the Transport Sector in the Perspective of Economic Liberalisation, (Unpublished), ۱۹۹۵.
- Reddy Y. Venugopal, T. Koteswara Rao and R.K. Mishra (Eds.), *Towards Public Enterprises: Towards A White Paper*, Institute of Public Enterprise and Booklinks, Hyderabad, ۱۹۹۰.
- Roy A K, "IISCO Privatisation: The Real Issue", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۴, No. ۲۰, pp. ۱۱۷۱- ۱۱۷۲.
- Rudra Ashok, "Privatisation and Deregulation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۵۱, pp. ۲۹۳۳- ۲۹۳۶.

- _____, "Privatisation and Deregulation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۲۰-۲۱, p. ۱۱۰۰.
- _____, "Privatisation and Deregulation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۳۰, p. ۱۶۲۸.
- Rutledge Susan L., "Selling State Companies to Strategic Investors - Trade Sale Privatizations in Poland, Hungary, the Czech Republic, and the Slovak Republic", CFS Discussion Paper Series Number ۱۰۶, *The World Bank*, January, ۱۹۹۵.
- Sankar T L and Y Venugopal Reddy, "Red Herring of Privatisation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۰, Nos. ۷-۸, pp. ۴۰۷-۴۰۸.
- Sankar T.L. and Y. Venugopal Reddy (Ed.), *Privatisation: Diversification of Ownership of Public Enterprises*, Institute of Public Enterprise and Booklinks Corporation, Hyderabad, ۱۹۸۹.
- Sarma Atul, "Restructuring and Privatisation of Public Enterprises in India", Indian Statistical Institute, New Delhi.
- Sastry K S, "Privatisation of Public Enterprises", *Productivity*, ۱۹۸۷, No. ۱, p. ۱۴۱.
- Saxena A.P., "Privatisation: Cure or Curse?", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۲۱, p. ۱۰۳۶.
- Sen Anindya and Soumyen Sikdar, "Privatization and the Choice of Organization Form", *Decision*, ۱۹۹۷, Nos. ۱-۴, pp. ۱۵-۲۰.
- Sen Anindya, "Privatization and Surplus Generation", *Indian Economic Journal*, ۱۹۹۸, No. ۲, pp. ۱۳۳-۱۳۹.
- Shirley Mary and John Nellis, Public Enterprise Reform The Lessons of Experience, EDI Development Studies, *The World Bank*, Washington D.C., ۱۹۹۱.
- Sidhu Hina, "Privatisation of State Level Undertakings in Gujarat", *Decision*, ۱۹۹۵, Nos. ۱-۲, pp. ۹۹-۱۱۲.
- Singh Gurdeep and B S Bhatia, "Privatisation of Public Enterprises Concept, Approach & Issues", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۱, No. ۴, pp. ۲۷۹-۲۸۳.
- Singh Shrawan Kumar, "Disinvestment of Public Sector Equity - An Analysis", *Yojana*, ۱۹۹۳, No. ۱۷, pp. ۶-۹.
- Srinivasan T.N., "Indian Development Strategy: An Exchange of Views", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, Nos. ۳۱-۳۲, pp. ۱۸۵۰-۱۸۵۲.
- _____, "Reform of Industrial and Trade Policies", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۱, No. ۳۷, pp. ۲۱۴۳-۲۱۴۵.
- _____, "Privatisation and Deregulation", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۱۵, pp. ۸۴۳-۸۴۸.
- Srivastava V.K.L., "Pricing Policies of Public Enterprises in India", in Mathur, B.L. (ed.): *Public Enterprises: Policy and Performance*, Arihant Publishers, Jaipur, Chapter IX, pp. ۹۵-۱۰۵, ۱۹۸۸.
- Standing Conference of Public Enterprises, Approach Paper to the White Paper on Public Enterprises, New Delhi, ۱۹۸۹.
- Standing Conference of Public Enterprises, Blueprint of SCOPE's White Paper on the Public Sector, New Delhi, April, ۱۹۹۰.
- Standing Conference of Public Enterprises, Reports/Recommendations of Various Committees on Public Enterprises, New Delhi, ۱۹۹۰.
- Stiglitz Joseph E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York, London, ۱۹۸۶.
- Swamy Dalip S., *The Political Economy of Industrialisation*, Sage Publications, New Delhi, ۱۹۹۴.
- Syed Ayub (Ed.), *The Swraj Paul Factor*, Palakmati Printers Pvt. Ltd, Bombay.
- Tandon Pankaj, "Efficiency of Privatised Firms - Evidence and Implications", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۷, No. ۵۰, pp. ۳۱۹۹-۳۲۱۲.
- Tornell Aaron, "Privatizing the Privatized", Working Paper ۷۲۰۶, National Bureau of Economic Research, Cambridge, July, ۱۹۹۹.
- Trivedi Prajapati, "What Is India's Privatisation Policy?", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۳, No. ۲۲, pp. M-۷۱ - M-۷۶.
- Tulpule B, "Exit Policy in Public Sector", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۲, No. ۷, pp. ۳۱۹-۳۲۱.
- Ubha Dharminder Singh and J S Pasricha, "Should India Go for Privatisation?", *Journal of Institute of Public Enterprises*, ۱۹۹۱, No. ۴, pp. ۲۷۱-۲۷۵.

Wagle Subodh, Girish San & Shantanu Dixit, "SEB Privatisation: Transcending the Issue of Ownership", *Economic & Political Weekly*, ۱۹۹۷, No. ۴۰, pp. ۲۵۶۱-۲۵۶۲.

World Bank, "India: Recent Economic Developments and Prospects", Report Number ۱۲۹۴۰-IN, Washington, D.C, ۱۹۹۴.

_____, "Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Structural Adjustment Loan/Credit to India", November ۱۹۹۱.

_____, *India: An Industrialising Economy in Transition*, A World Bank Country Study, ۱۹۸۹.



خصوصی سازی در نپال

دکتر نرایان ماناندهار* و دکتر پوشکار بجر اچاریا**

1. خلاصه‌ای از پیشینه خصوصی سازی

1-1. مقدمه

برخلاف دیگر کشورها که عامل اصلی مالکیت دولت بر واحدهای تجاری و صنعتی ملی شدن آنها بود، تجربه نپال در این زمینه داستان متفاوتی دارد. عدم توسعه بخش خصوصی، وجود اصول و قواعد انعطاف ناپذیر مبتنی بر دخالت دولت و وجود کمک خارجی به شکل پروژه‌های آماده بهره برداری، به افزایش مالکیت دولت در تجارت و صنعت کمک کرده است.

از دهه شصت تا اوایل دهه هشتاد موجی از تأسیس بنگاه‌های دولتی جریان داشت. در همین دوره، تعداد، دامنه و حجم سرمایه گذاری در بنگاه‌های دولتی بسیار گسترش پیدا کرد. در حالی که دولت در اوایل دهه 50 تنها سهامدار عمده در یک بانک تجاری بود اما در اواسط دهه 70 تعداد بنگاه‌های دولتی، به بیش از شصت و یک بنگاه افزایش یافت. بنگاه‌های دولتی در تمام بخش‌های اقتصاد یعنی تولید، مؤسسات عمومی، بانکداری، تجارت و خدمات اجتماعی نفوذ کرده‌اند. با این حال، سهم بنگاه‌های دولتی به نسبت حجم آنها در تولید ناخالص داخلی کمی بیش از دو درصد است. در مقایسه با میانگین یازده درصدی برای کشورهای در حال توسعه، این میزان در نپال بسیار پایین است (بانک جهانی، 1995). این موضوع، بدلیل ساختار خاص اقتصاد این کشور است. اقتصاد نپال هنوز یک اقتصاد کشاورزی است و برای اداره و کنترل مؤسسات خصوصی کوچک، سازمان نیافته است.

در زمینه سرمایه گذاری ناخالص داخلی، سهم سرمایه گذاری در بنگاه‌های دولتی بسیار عظیم و پر حجم است. این سهم حدود چهل و سه درصد تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شود و این

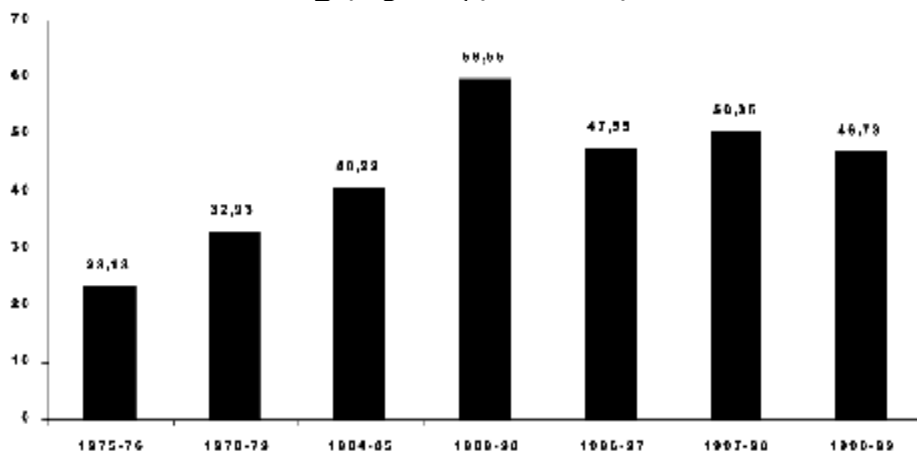
* مدیر اجرایی، گردهمایی روابط کاری، نپال.

** پروفیسور، دانشگاه تربیه‌اوان، نپال.

نسبت حدود دو برابر نمونه‌های خود در اقتصادهای در حال توسعه است. مؤسسات تولیدی بزرگ هنوز در مالکیت و کنترل بنگاه‌های دولتی هستند. بنگاه‌های دولتی حتی هم اکنون مهم‌ترین منبع اشتغال در کشور به شمار می‌روند. در سال 1996، بنگاه‌های دولتی حدود هشت درصد کل اشتغال در بخش سازمان‌یافته و رسمی نیال را تشکیل می‌دادند. رشد اشتغال در بنگاه‌های دولتی در نمودار 1-4 ارائه شده است.

موج نیرومند و رو به گسترش تأسیس بنگاه‌های دولتی در برنامه پنج‌ساله ششم (1980-85) تصویر تیره‌ای از آنها به نمایش گذاشته بود (سی.سی.سی، 1997). نه تنها عملکرد بنگاه‌های دولتی ناراضی‌کننده و نامطلوب بود، بلکه دولت هم در اداره، نظارت و کنترل آنها مشکل داشت. بنابر این دولت مجبور شد به تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی اقدام کند. نتیجه این امر، طرح آزمایشی محدود کردن داوطلبانه تأسیس بنگاه‌های دولتی بود. «فروش» بنگاه‌های دولتی نیز در این زمان برای اولین بار در سند برنامه پنج‌ساله ششم مطرح شد.

نمودار 1-4
رشد اشتغال در بنگاه‌های دولتی



منبع: شماره‌های مختلف گزارش سالانه اهداف و کارکرد بنگاه‌های دولتی، منتشره توسط ام.ا.اف.

در سال 1985 تلاش‌هایی هرچند ناموفق برای عرضه سهام برخی بنگاه‌های دولتی صورت گرفت. با این حال، عدم استقبال عمومی، به همراه تبدیل خصوصی‌سازی به یک موضوع سیاسی، منجر به زیر سؤال رفتن اصل سیاست خصوصی‌سازی شد. برنامه پنج‌ساله هفتم (1985-90)، دوره تمرین و آمادگی برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی بود. نشانه آن، سمینارها و کارگاه‌هایی بودند که با موضوع خصوصی‌سازی برگزار می‌شدند. این دوره همچنین زمانی بود که دولت «مرکز خصوصی‌سازی» را در وزارت دارایی تأسیس کرد اما هیچ تلاش جدی برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی صورت نگرفت.

در پی نهضت مردمی برای برقراری دموکراسی در 1990 و روی کار آمدن دولت کنگره نپال در سال 1992، شاهد آغاز جدیدی در روند خصوصی سازی در نپال بودیم. این دوره آغازی برای یک تفکر اقتصادی جدید بود که دولت را واداشت به سمت بخش خصوصی گرایش یابد و نقطه آغازی برای تفکر لیبرال باشد.

2-1. پیدایش برنامه خصوصی سازی

چنان که در بالا یادآوری شد، اگرچه تلاش هایی برای خصوصی سازی بنگاه های دولتی در برنامه پنج ساله ششم (85-1980) انجام گرفت، اما کوشش برای خصوصی سازی فقط زمانی به طور جدی آغاز شد که دولت متکی به کنگره نپال در سال 1992 روی کار آمد. این دولت یک برنامه خصوصی سازی پنج مرحله ای را برای خصوصی سازی پنجاه و یک بنگاه دولتی آغاز کرد. راهبردهای خصوصی سازی به چهار مقوله تقسیم می شدند: (1) خصوصی سازی فوری؛ (2) خصوصی سازی مقدماتی؛ (3) انحلال؛ و (4) تجدید ساختار. در سال 1994 دولت توانست هشت واحد را خصوصی و دو واحد دیگر را منحل کند. دولت در همین سال برای سرعت بخشیدن به برنامه خصوصی سازی، قانون خصوصی سازی را به تصویب رساند. با این حال، این سیاست با انتقاد شدید احزاب مخالف و اعضای حزب کنگره نپال روبه رو شد. انتقادات و ایرادات وارد شده به این قانون حول محورهای زیر بود:

- فروش دارایی های کشور به خارجیان، که سبب گسترش نقش خارجیان در اقتصاد نپال می شد؛
 - تمرکز قدرت اقتصادی در دست چند تاجر ثروتمند؛
 - عدم شفافیت در امور و برنامه های خصوصی سازی؛
 - ارزش گذاری کمتر از حد واقعی دارایی ها؛
 - جهت گیری کوتاه مدت سیاست خصوصی سازی؛ و
 - تضعیف روابط دیپلماتیک کشور و تقویت بنگاه های دولتی دارای پشتیبان و حامی خارجی، و خدشه دار کردن و مورد معامله قرار دادن روابط دوجانبه مبتنی بر دوستی و برابری.
- انتخابات میان دوره ای سال 1994 و در پی آن، تشکیل سلسله دولت های ائتلافی ناشی از وضعیت ناپایدار پارلمان، جریان خصوصی سازی را در کشور متوقف کرد. اشکال عمده، در دوره نُه ماهه دولت برخاسته از حزب متحد مارکسیست لنینیست در 95-1994 نمودار شد. با این حال، طی دوره حاکمیت دولت ائتلافی کنگره نپال در 1996 و 1997، فرآیند خصوصی سازی تا حدودی دوباره جان گرفت و به حرکت درآمد و پنج بنگاه دولتی دیگر هم خصوصی شدند.

3-1. دلایل اجرای برنامه خصوصی سازی

بجز احزاب سیاسی کوچک تر و دارای گرایش چپ، نوعی اتفاق نظر سیاسی در مورد اجرای

برنامه خصوصی سازی در میان احزاب سیاسی بزرگ نپال وجود دارد. با این حال، آنها در میزان تأکید بر برنامه خصوصی سازی و شیوه اجرای آن اختلاف نظر فراوان دارند. برای مثال، حزب کنگره نپال، خصوصی سازی را یک «ضرورت (داخلی)» می داند، در حالی که دومین حزب بزرگ کشور، یعنی حزب متحد مارکسیست لنینیست آن را یک «اجبار (خارجی)» تفسیر می کند. خصوصی سازی یک ضرورت است، زیرا مدت ها است بنگاه های دولتی منابع ملی را مستهلک کرده اند. راهبردهای آزادسازی اقتصادی در کشور نپال که از حمایت و کمک بانک جهانی و صندوق بین المللی پول برخوردار بود، خصوصی سازی را به یک هدف مهم و اساسی برای کشور نپال تبدیل کرد. به این جهت بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی وام های متعددی برای حمایت از خصوصی سازی اعطا کردند. اختلاف مواضع دو حزب سیاسی عمده در این زمینه در جدول 4-1 آورده شده است.

جدول 4-1. مواضع حزب کنگره نپال و حزب متحد مارکسیست لنینیست

حزب متحد مارکسیست لنینیست	حزب کنگره نپال
*خصوصی سازی باید برای توسعه سرمایه گذاری ملی انجام شود.	*خصوصی سازی وسیله ای برای افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کشور است.
*خصوصی سازی اولویت اول نیست.	*خصوصی سازی یک ضرورت ملی است.
*این یک مفهوم اشتباه است که فکر کنیم شیوه بخش خصوصی کاراترین و مؤثرترین شیوه اداره و اجرای امور مالی و اقتصادی است؛ نقش دولت نباید به بهانه خصوصی سازی تضعیف شود.	*خصوصی سازی، نقش بخش خصوصی را افزایش می دهد و نقش دولت را محدود می کند.
*این قانون برای رفع نیازهای برنامه خصوصی سازی کافی نیست.	*قانون خصوصی سازی برای حل و فصل و برطرف کردن برنامه خصوصی سازی کافی است.
*خصوصی سازی باید به صورتی گزینشی و بر اساس منافع ملی، ارتقای بهره وری، ایجاد اشتغال و منافع کارگران انجام شود.	*به غیر از بنگاه هایی که لازم است در مالکیت و مدیریت دولت باشند، تمام مؤسسات و بنگاه های دیگر خصوصی خواهند شد.

منبع: خلاصه اطلاعات گرفته شده از مقاله حزب در نشریه سیاست و فرآیند خصوصی سازی در نپال، اسکوپ، ۱۹۹۷.

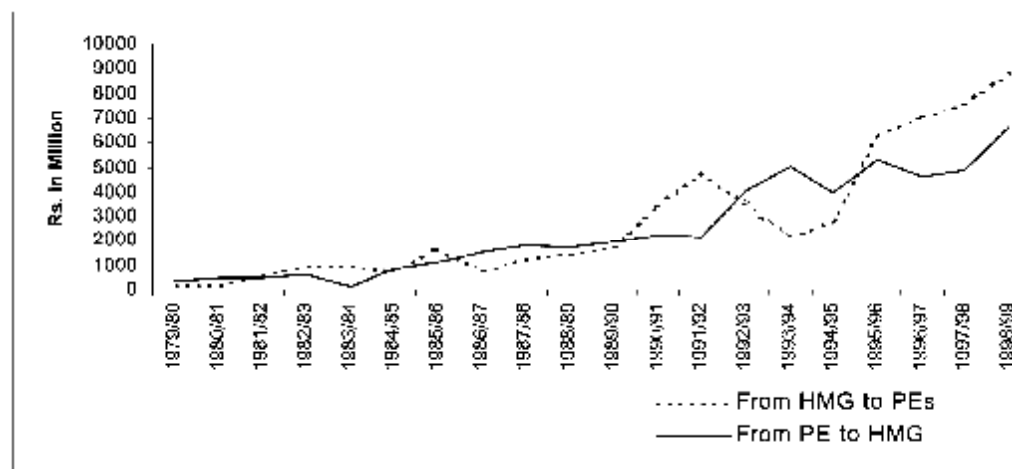
ضمن پیگیری سیاست خصوصی سازی، دولت سه هدف سیاست گذاری را در دستور کار خود قرار داده است: (1) کاهش بار مالی و اداری؛ (2) بهبود کارایی عملیاتی بنگاه های خصوصی شده؛ و (3) توسعه مشارکت عمومی در مالکیت و مدیریت بنگاه های دولتی.

4-1. کاهش بار مالی و اداری

بنگاه‌های دولتی از زمان تأسیس، به جای توسعه منابع ملی، پیوسته این منابع را هدر داده‌اند و عملکرد ضعیف آنها همواره باری سنگین بر دوش خزانه ملی بوده است. دولت هر سال مبالغ عظیمی از بودجه خود را به شکل سرمایه، وام و یارانه به بنگاه‌های دولتی تزریق می‌کند. به طور میانگین جریان سرمایه به سوی حساب‌های بنگاه‌های دولتی سی درصد کسر بودجه را تشکیل می‌دهد. برای دوره 1979-1998، خالص جریان سرمایه بین بنگاه‌های عمومی و دولت منفی بوده است، یعنی همواره بودجه‌های بیشتری از دولت به بنگاه‌های عمومی تزریق شده است تا عکس آن (نمودار 2-4). در همین دوره، جریان وجوه از دولت به سوی بنگاه‌های عمومی به میزان بیست و سه درصد افزایش یافته است. با این حال، جریان وجوه از بنگاه‌های عمومی به سوی دولت سالانه فقط هفده درصد بوده است. واضح است که به این ترتیب، بار مالی فزاینده‌ای به دولت تحمیل شده است.

نمودار 2-4

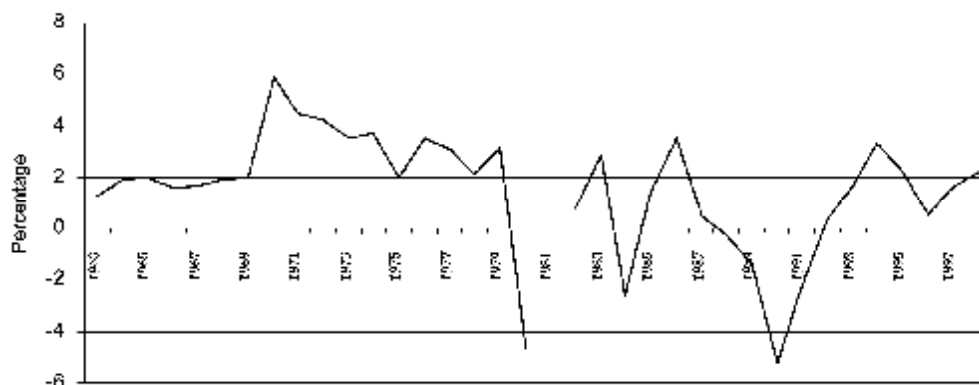
جریان وجوه



منبع: نشریه آمار اقتصادی ام.ا.اف.

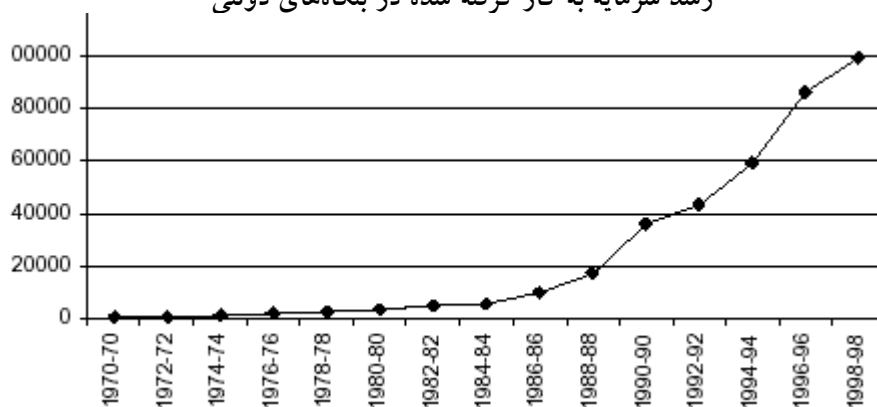
در چهار دهه گذشته، میزان متوسط بازده بنگاه‌های دولتی بر اساس محاسبات انجام شده حدود یک و چهل و شش صدم درصد بوده است. در سال مالی 1997-98، رقم سود ناخالص فقط یک و شصت و دو صدم درصد بوده است. نمودار 3-4 نرخ بازده حاصل از بنگاه‌های دولتی را برای دوره 1963-1998 نشان می‌دهد. کاهش پیوسته‌ای در عملکرد بنگاه‌های دولتی در مقایسه با سرمایه‌گذاری روز افزون، مشاهده می‌شود (نمودار 4-4). جالب آنکه این بنگاه‌های تجاری و تولیدی هستند که در این ائتلاف مالی هنگفت سهم عمده‌ای را دارند.

نمودار 3-4
میانگین نرخ بازده بنگاه‌های دولتی



منبع: داده‌های به روز شده از بهبود عملکرد بنگاه‌های دولتی؛ تحقیق تجربی از رفتار و عملکرد بنگاه‌های دولتی در نپال، پایان‌نامه دکترای توسط نرایان ماناندهار، منتشر نشده، دانشگاه بیرمنگام، انگلستان، ۱۹۹۳.

نمودار 4-4
رشد سرمایه به کار گرفته شده در بنگاه‌های دولتی



منبع: نشریه آمار اقتصادی، ام.ا.اف.

بخش بزرگی از سرمایه مؤسسات دولتی از وام سرمایه‌ای، به‌ویژه قروض خارجی تشکیل شده است. این رقم هفتاد و چهار درصد سرمایه کل و حدود بیست و هفت درصد مجموع وام‌های خارجی کشور را تشکیل می‌دهد. بدیهی است که نابسامانی مالی بنگاه‌های دولتی، فشار بودجه‌ای و مالی هولناکی بر کشور وارد آورده است.

آشکار است که این بار مالی، بار اداری و اجرایی را نیز به همراه دارد. بنگاه‌های دولتی واحدهای مستقل و خودگردانی هستند. با این وجود، مسئولیت نظارت، کنترل و ارزیابی آنها بر

عهده دولت است. در حال حاضر، چهل و دو نوع بنگاه عمومی در سطح یازده وزارتخانه مشغول فعالیت هستند که وزارت صنایع بیش از ده مورد از آنها را در کنترل خود دارد. وزارت دارایی از طریق بخش هماهنگی شرکت‌ها، بر تخصیص و تصویب بودجه، کنترل عملکرد و ارزیابی آنها نظارت دارد. بخش اداری همچنین نیازمند استخدام ادواری رئیس، هیئت مدیره و مدیران کل در بنگاه‌های دولتی است که انتقاد عمومی از سیاسی بودن انتصابات و مداخله در مدیریت بنگاه‌های دولتی را به همراه داشته است.

1-5. بهبود کارایی

بنگاه‌های دولتی به خاطر ناکارایی عمومی خود در نپال معروف هستند. به خاطر حمایت دولت، قدیمی بودن فن‌آوری، تراکم بیش از حد نیروی کار و مداخله مستمر سیاسی، کارایی بنگاه‌های دولتی احتمالاً در پایین‌ترین سطح است. این امر با نگاهی به شاخص‌هایی مانند استفاده پایین از ظرفیت، بالا بودن قیمت‌ها، پایین بودن کیفیت یا بی‌اعتباری کالاها و خدمات به‌خوبی مشخص می‌شود. در نتیجه ساختار بوروکراتیک بنگاه‌های دولتی، انبوهی از استعدادها و ابتکارهای پرشور و کارآفرین هدر می‌رود. شفاف نبودن بودجه، انگیزه‌های مدیریتی و انحصارگری سبب ناکارآمدی عملیاتی و فساد مالی گسترده در بنگاه‌های دولتی شده است. این امر همچنین یکی از دلایل نابسامانی و ضعف مالی این نوع مؤسسات است. انتظار می‌رود خصوصی‌سازی، بهره‌وری این بنگاه‌ها را افزایش دهد و این امر به نوبه خود به ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر، بهبود دستمزدها و وضعیت کاری، پایین آمدن قیمت‌ها، بهتر شدن کیفیت کالاها و خدمات و افزایش درآمد دولت از طریق دریافت مالیات بیشتر منجر شود. دولت نپال موضوع خصوصی‌سازی را اولویت اول خود قرار داده و آن را بسیار جدی گرفته است.

1-6. تشویق مشارکت عمومی

خصوصی‌سازی یک روش تمرکززدایی اقتصادی به شمار می‌رود. این پدیده به‌ویژه با تأکید بر توسعه بخش خصوصی در نپال دنبال می‌شود. در قانون خصوصی‌سازی، فرآیند خصوصی‌سازی در گسترده‌ترین مفهوم خود اقدامی است برای تشویق مشارکت عمومی کامل یا جزئی و نیز تشویق مشارکت بخش خصوصی و کارگران و تمام گروه‌های علاقمند و وطن‌دوست. دو نظریه درباره هدف مشارکت عمومی قابل تصور است. نخست، مشارکت بخش خصوصی به شکل مالکیت سهام یا فقط به شکل تغییر و انتقال مدیریت بنگاه‌ها؛ و دوم، کاهش یا از میان بردن اثرات ازدحام سرمایه‌گذاری دولت در اقتصاد. خصوصی‌سازی همچنین ابزاری برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی محسوب می‌شود (بررسی اقتصادی، 99-1998).

2. تدارک پیش نیازهای خصوصی سازی

1-1. ترتیبات نهادی

طبق مفاد قانون خصوصی سازی، کمیته خصوصی سازی به ریاست وزیر یا وزیر ایالتی دارایی تشکیل شده است. سایر اعضای کمیته عبارتند از:

1. رئیس کمیته مالی (انجمن نمایندگان)؛
 2. دو عضو پارلمان که توسط دولت تعیین می شوند؛
 3. یک عضو کمیسیون ملی برنامه ریزی؛
 4. دبیرانی از وزارت دارایی، وزارت دادگستری، قوه قضائیه و امور پارلمانی، وزارت کار و مدیر مؤسسه ای که قرار است خصوصی شود؛
 5. رئیس انجمن اتاق های بازرگانی و صنایع نپال؛ و
 6. رئیس بخش هماهنگ سازی شرکت ها/ وزارت دارایی که به عنوان منشی ایفای نقش می کند.
- در صورت لزوم، این کمیته می تواند از رئیس مؤسسه، نماینده کارگران و اقتصاددانان سرشناس کشور در نشست های خود دعوت به عمل آورد.
- کارکرد این کمیته، تصمیم گیری و اقدام لازم در راستای خصوصی سازی بنگاه های دولتی است. این کمیته بر اساس نتیجه تحقیقات خود، پیشنهادهای لازم را به هیئت وزیران ارائه می کند. با این حال، تصمیم نهایی برای خصوصی سازی با کابینه است.
- پیش از این قرار بود کمیته های فنی، کمیته خصوصی سازی را در بازرگاری و اولویت بندی بنگاه های دولتی برای خصوصی شدن یاری دهند. اکنون مرکز خصوصی سازی، وظیفه دبیرخانه کمیته خصوصی سازی را بر عهده گرفته است. این مرکز همچنین به عنوان یک نهاد تنظیم و نظارت ایفای نقش می کند. در ماه اوت 1999، حدود هفت سال پس از شروع خصوصی سازی، این مرکز یک بررسی نظارتی را بر عملکرد واحدهای خصوصی شده آغاز کرده است.
- از سال 1998، مؤسسه آدام اسمیت (یک مؤسسه مشاوره ای بریتانیایی) مرکز خصوصی سازی را با حمایت سازمان توسعه بین المللی انگلستان کمک می کند. در گذشته یو.ان.دی.پی./بانک جهانی، یو.اس.ای.آی.دی. و دی.ای.ان.آی.دی.ای. از این مرکز حمایت مالی می کردند.

2-2. فرآیند خصوصی سازی

نهادی به نام مرکز خصوصی سازی، فرآیند خصوصی سازی را آغاز می کند. برنامه خصوصی سازی هر کدام از بنگاه های دولتی به وسیله وزارتخانه ذیربط، وزارت دارایی یا کمیته خصوصی سازی، به این مرکز پیشنهاد می شود. این مرکز یک بررسی مفصل درباره مؤسسه مورد نظر انجام می دهد و نتایج و پیشنهادها را به کمیته ارائه می کند. هنگامی که کمیته تصمیم به خصوصی سازی مؤسسه

مورد نظر گرفت، از طریق آگهی عمومی آن را به مزایده می گذارد و روش و شروط واگذاری اعلام می شود. طرف های علاقمند اطلاعات لازم درباره واحد مورد مزایده را دریافت می کنند. این اطلاعات با هدف جذب سرمایه گذاران جدی، فقط در ازای سپردن دویست هزار روپیه که نود درصد آن قابل استرداد است، به شرکت کنندگان ارائه می شوند. چنانچه کارکنان شرکت بخواهند در جریان مزایده شرکت کنند، این مبلغ به ده هزار روپیه کاهش می یابد ولی این پول قابل استرداد نیست. این شرط برای تشویق کارگران به خرید سهام بنگاه های دولتی در نظر گرفته شده است.

ماده 10 قانون خصوصی سازی، پنج معیار را برای پیشنهادهای مزایده تعیین کرده است که عبارتند از:

1. جذابیت قیمت پیشنهادی؛
 2. مدیریت مؤسسه بدون تغییر ماهیت آن؛
 3. تداوم خدماتی که هم اکنون به کارگران کنونی و کارگران جدید ارائه می شوند؛
 4. تقویت فرصت های شغلی؛
 5. تجربه مدیریتی و گسترش مؤسسه با تهیه طرح های مطلوب و انجام سرمایه گذاری های بیشتر.
- برای جلوگیری از اختلاف نظر، جذابیت قیمت پیشنهادی نخستین معیار برای واگذاری تعیین شده است. این امر با در نظر گرفتن دو واقعیت بوده است: ارائه بنگاه ها به کسی که بالاترین قیمت را پیشنهاد کرده، و بسته شدن تعدادی از واحدهای خصوصی شده پس از واگذاری.
- در گذشته تصمیمات بر اساس بالاترین پیشنهاد اتخاذ می شد که این فرآیند به انتخاب خریداران نامناسب منجر شده بود. بنابر این، برای بهبود جریان مزایده، سیستم دوپاکتی به کار گرفته شده است. در این سیستم از شرکت کنندگان در مزایده خواسته می شود دو پیشنهاد - یکی فنی و دیگری مالی - ارائه دهند. در مرحله نخست، برنده مزایده بر اساس پیشنهادهای فنی و در مرحله دوم بر پایه پیشنهادهای مالی پیشنهاددهندگان انتخاب می شود.

پاکت های پیشنهادها در حضور نمایندگان اشخاص شرکت کننده در مزایده باز می شوند. در ابتدا فقط توضیحات فنی پیشنهاددهندگان بررسی می شود. منشی وزارتخانه ذیربط سرپرستی هیئت مذاکره کننده را بر عهده دارد. در صورت لزوم از پیشنهاددهندگان خواسته می شود پیشنهادهای خود را تجدید کنند. در مرحله دوم، پیشنهادهای مالی بررسی می شوند و هیئت مذکور که متشکل از نمایندگانی از وزارت دارایی و وزارتخانه ذیربط است، با پیشنهاددهندگان به چانه زنی می پردازند. این تیم یافته های خود را به کمیته خصوصی سازی ارائه کرده و این کمیته نیز به نوبه خود آنها را برای تصویب نهایی تسلیم هیئت وزیران می کند.

طبق ماده 11 (الف) قانون خصوصی سازی، دولت موظف است ظرف یک ماه از امضای موافقت نامه خصوصی سازی، اطلاعات مربوط به جریان خصوصی سازی را برای آگاهی عموم

انتشار دهد. این امر شفافیت در فرآیند خصوصی سازی را تضمین می نماید.

3-2. سرعت واگذاری واحدهای دولتی

سرعت واگذاری در تعیین پیامدهای خصوصی سازی بسیار مهم و مؤثر است. سرعت اتخاذ تصمیمات برای خصوصی سازی منعکس کننده عزم و پابندی دولت به فرآیند خصوصی سازی نیز است. زمانی که دولت اولین مرحله خصوصی سازی را آغاز کرد، تنها چهار ماه از آگهی مزایده گذشته بود که سرعت قابل ملاحظه ای بود.

با این حال، تغییرات مکرر در دولت های ائتلافی، به ویژه در دوره 98-1995، روند خصوصی سازی را کند کرده است. نه تنها هیچ گونه برنامه ای طی این دوره سه ساله اعلام نشده، بلکه حتی تصمیمات درباره خصوصی سازی شرکت توسعه چای نپال و شرکت نیروی برق بوت وال هم تا حد زیادی به تأخیر افتاده و این به نوبه خود بحث و اختلاف نظر بیشتری پیرامون خصوصی سازی به وجود آورده است. تأخیر در اجرای تصمیمات علاوه بر پیامدهای فوق، دولت را مجبور کرده است یارانه های بیشتری به بنگاه های عمومی تزریق کند و در همین حال، هزینه های روان شناختی، از جمله تضعیف روحیه کارگران و مدیران هم وجود داشته است. گفته می شود پس از هجده ماه تأخیر در تصمیم به خصوصی سازی شرکت توسعه چای، دولت هنوز زیان های هنگفتی را به علت بدتر شدن وضعیت در مزارع چای تحمل می کند. این شرکت سالانه بیست میلیون روپیه زیان می دهد. عدم ثبات دولت در تصمیم گیری برای خصوصی سازی بر کارکرد بسیاری از بنگاه های دولتی مندرج در فهرست خصوصی سازی تأثیر منفی گذاشته است. افت عملکرد بنگاه های دولتی، از جمله شرکت سیمان هیمال، بانک راستریا بانیجایا، شرکت منطقه ای مدیریت صنعتی، شرکت گورخپاترا و شرکت توسعه چای، پس از درج در فهرست خصوصی سازی پیش بینی می شود.

4-2. ارزش گذاری بنگاه ها

سه روش ارزش گذاری برای تعیین ارزش نسبی واحدهای خصوصی شده به کار رفته است. این روش ها عبارتند از: عایدی حاصل از انحلال، ارزش دارایی های خالص و ارزش جریان وجوه نقد. در مرحله اول برنامه خصوصی سازی با حمایت یوان دی پی، و بانک جهانی، دلویت راس توماتسو از زلاند نو کار ارزش گذاری بنگاه ها را بر عهده داشت. اختلاف نظر قابل توجهی بر سر ارزش گذاری بنگاه های دولتی خصوصی شده وجود دارد. گزارش سالانه حسابرسی عمومی مدعی است که یازده بنگاه به طور میانگین بیست و نه و بیست و نه درصد پایین تر از قیمت واقعی ارزش گذاری شده اند. همچنین مواردی وجود دارد که در آن بنگاه ها به کمتر از عایدی حاصل از انحلال خود فروخته شده اند. به نظر می رسد اختلاف بر سر ارزش گذاری واحدهای دولتی در تمام

واحدهای خصوصی شده وجود دارد. علت این امر آن است که واحدهای خصوصی شده دارایی های استفاده نشده فراوانی به شکل اموال غیرمنقول در اختیار دارند. ارزش گذاری زمین موضوعی جنجالی در این راستا بوده است.

2-5. حمایت اجتماعی و شبکه تأمین اجتماعی

طبق ماده 14 قانون خصوصی سازی، برای حل مشکلات کارگری راه حل هایی اندیشیده شده است:

1. شرط عدم تعدیل نیرو. تضمین تداوم خدمت کارگران در بنگاه های خصوصی شده الزامی شده است. آنجا که تداوم خدمت را نمی توان تضمین کرد، دولت مبلغ جبرانی سنوات خدمت را پرداخت خواهد کرد.

2. تضمین حقوق و مزایای کارگرانی که مایل هستند به خدمت خود ادامه دهند، پرداخت حقوق و مزایای آنها به صورت حداقل مطلوب و دست کم به اندازه آنچه که پیشتر در بخش دولتی دریافت می کرده اند، تضمین خواهد شد.

3. ارائه سهام با تخفیف. در تمام واحدهای خصوصی شده، دولت پنج درصد مجموع سهام را با تخفیف بیست و پنج درصد و بر اساس پرداخت قسطی برای کارگران آن واحد در نظر گرفته است. غیر از این سه راه حل، دولت سپرده برای شرکت در مزایده را چنانچه کارگران بخواهند در مزایده شرکت کنند، به ده هزار روپیه کاهش داده است.

یک ویژگی مشخص خصوصی سازی آن است که اکثریت بزرگی از سهام، از پنجاه و یک درصد تا هفتاد و دو درصد مجموع سهام، به یک فرد یا گروه کوچکی از کارآفرینان ارائه می شود. مشارکت مردم در خرید سهام به بیست و پنج تا سی درصد محدود شده است. دو عامل جلو انتقال سهام به بخش خصوصی را گرفته است. نخست، عدم توسعه بازار سرمایه در نپال است. وضعیت مالی ضعیف بنگاه های دولتی نمی تواند تعداد زیادی از سرمایه گذاران خارجی را جذب کند. حتی در مورد سهامی که توسط واحدهای خصوصی شده ارائه می شود، واکنش عمومی بسیار ضعیف است. عامل دوم، نیاز به حضور کارآفرینان خصوصی در بنگاه های دولتی خصوصی شده است. بدیهی است که با محدود شدن مدیریت به یک گروه کوچک، هدف اصلی فدا خواهد شد. با این حال، لازم است اهداف تجاری، مانند توسعه سریع از طریق تزریق سرمایه، بهره وری، رشد و فن آوری جدید و نوآوری مطرح باشند. افزایش کارایی عملیاتی هم یکی از اهداف اصلی دولت است.

مشارکت کارگران در مالکیت سهام محدود به پنج درصد در تمام واحدهای خصوصی شده می باشد. به سختی می توان فهمید که چرا هیئت مذکور فقط پنج درصد را برای تمام واحدهای خصوصی شده در نظر گرفته است. دلیل اصلی ممکن است این باشد که کارگران نمی توانند سهام

بیشتری خریداری کنند.

3. روش های خصوصی سازی

قانون خصوصی سازی، شش روش کلی برای واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی برشمرده است که عبارتند از: فروش سهام، تشکیل تعاونی، فروش دارایی، قرارداد مدیریت، اجاره و تدابیر دیگری که توسط دولت مناسب تشخیص داده می شود. در تجربه خصوصی سازی تعدادی از روش های مذکور، از فروش کامل دارایی ها و اموال گرفته تا انحلال یا قرارداد مدیریت و اجاره، آزمایش شده اند. با این حال، این تدابیر فقط زائیده فکر و تئوری نیستند بلکه بر اساس آزمایش و تجربه تهیه شده اند و در آنها سعی شده جریان خصوصی سازی با آهنگی آرام تر و کم خطرتر پیش رود. اگر این طور نبود، دولت هرگز یک واحد نسبتاً بزرگ مانند کارخانجات آجرپزی هاریشیدی را به بخش خصوصی واگذار نمی کرد و واحدهای کوچک تری مثل آجرپزی باکتابور را اجاره نمی داد. دو مورد مشابه دیگر، کارخانه کنف ربو پاتی و کارخانه کنف بیراتناگار هستند. مورد نخست، خصوصی شد اما مورد دوم بر اساس قرارداد مدیریت واگذار گردید.

3-1. فروش دارایی

روش فروش دارایی در سه بنگاه - کارخانه کاغذسازی بریکوتی، آجرپزی هاریشیدی و کارخانه کفش بانسباری - به کار رفت. طبق این روش، شرکت های مذکور منحل شدند، دولت بدهی های آنها را به عهده گرفت و دارایی آنها به طرف های خصوصی فروخته شد. به گونه ای که هفتاد درصد درآمد حاصل از فروش دارایی ها به آنها تعلق گرفت و بیست و پنج درصد از آن به دولت و پنج درصد باقیمانده به کارگران داده شد. در فروش کارخانه کفش بانسباری اصلاحاتی صورت گرفته است؛ فقط دستگاه ها و تأسیسات این شرکت فروخته شد و زمین و ساختمان ها از این فروش استثنای شدند. این کارخانه پنج سال پس از خصوصی سازی به خارج از دره کاتماندو منتقل شده است. این سه شرکت که در دوره پس از خصوصی سازی به وجود آمدند، از نظر قانونی نهادهای جدیدی محسوب می شوند. حتی نام آنها به شرکت کاغذ و مقوای سری بریکوتی نپال، کارخانه چرم سازی و کفش بانسباری، و کارخانه آجرپزی و کاشی هاریشیدی تغییر یافته است.

روش فروش دارایی ها، مشکلات مربوط به انحلال بنگاه های دولتی و پرداخت بدهی های سابق آنها را پیش آورد. حتی بعد از هفت سال از خصوصی سازی آنها، منحل کنندگان شرکت های فوق، نتوانستند مسئولیت خود را در این زمینه به اتمام برسانند. به علاوه، بعضی از سرمایه گذاران خواستار معافیت مالیاتی دائم و موقت هستند و معتقدند که طبق قانون، مؤسسات صنعتی آنها چنین استحقاقی را دارند، زیرا این واحدها در واقع پروژه های صنعتی جدیدی هستند. مشکلات مربوط به فروش دارایی ها در این سه واحد، دولت را واداشت تا پیش نویس قانون

خصوصی سازی را در سال 1994 تهیه کند و تسهیلاتی برای برنامه خصوصی سازی در آینده در نظر گیرد و تدابیر جدیدتری برای خصوصی سازی تدارک ببیند.

2-3. فروش سهام

مشکلات مربوط به فروش دارایی ها دولت را بر آن داشت تا در دوره های بعدی خصوصی سازی به فروش سهام اقدام کند. این روش، در نه مورد از شانزده واحد خصوصی شده در حال آزمایش است. در این روش، شرکت ها همچنان با هویت قانونی سابق وجود دارند اما مالکیت دولت به مالکان جدید منتقل شده و چهل تا هفتاد درصد سهام نیز به یک گروه از خریداران واگذار می شوند.

برخی از گزینه های جدید نیز در روش فروش سهام آزمایش شده اند. برای مثال، در شرکت توسعه فیلم نیال، علاوه بر پنجاه و یک درصد سهام که به بخش خصوصی اختصاص یافت، بیست و چهار درصد سهام به کارکنان شرکت واگذار شد. این کار به این دلیل انجام شد که از تجربه و تخصص دست اندرکاران صنعت فیلم استفاده شود. همین طور، در شرکت چرم خام، هفده درصد سهام به کنسرسیومی متشکل از ده کارخانه چرم سازی واگذار شد. در حقیقت، این نوعی روش تعاونی در خصوصی سازی است. با این حال، به خاطر اختلاف نظر میان شرکا، شرکت مذکور از زمان خصوصی سازی تاکنون تعطیل مانده است.

در مورد شرکت بانک نیال، دولت ده درصد از مجموعه پنجاه و یک درصدی سهام خود را فروخت و به این ترتیب به سهامدار خرد این بانک تبدیل گردید. از این ده درصد، پنج درصد به کارگران و پنج درصد دیگر به یک بانک خصوصی فروخته شد.

خصوصی سازی کارخانه ابزار کشاورزی نوع دیگری از روش فروش سهام است که شصت و پنج درصد مجموع سهام آن به کارگران شرکت فروخته شد. با توجه به این موضوع، در واقع کارگران اکثریت سهام کارخانه را در اختیار خود گرفته اند. با این حال، واقعیت چیز متفاوتی را نشان می دهد. معروف است که مالکان واقعی این شرکت کسان دیگری بوده اند. آنها کارگران را در مزایده شرکت داده اند و از امتیاز سپرده مزایده ده هزار روپیه ای که برای کارگران در نظر گرفته شده بود، استفاده کردند. اختلاف نظر بین سرمایه گذاران به تعطیلی کارخانه انجامید.

در اینجا باید از دو مورد جدید دیگر در جریان خصوصی سازی یاد کنیم. نخست، خصوصی سازی شرکت توسعه چای نیال. سه گزینه برای این کارخانه در نظر گرفته شد: (1) فروش شصت و پنج درصد سهام به یک طرف خصوصی؛ (2) اجاره پنج هزار و یکصد جریب از زمین کارخانه به همراه عرضه شصت و پنج درصد سهام برای دارایی های دیگر؛ (3) تشکیل هر قطعه چای کاری به عنوان یک نهاد مستقل و عرضه شصت و پنج درصد مجموع سهام. دولت گزینه دوم را انتخاب کرد و شرکت مذکور به آقای کا.ث. بالانی سوامی از جنوب هند واگذار گردید.

آقای پالانی سوامی دویست و بیست و شش و نیم میلیون روپیه به علاوه بیست و هفت میلیون روپیه به صورت اقساط سالانه پیشنهاد کرد. او پنج درصد پول پیشنهادی (سیزده میلیون و سیصد هزار روپیه) را ودیعه گذاشت اما نتوانست نودوپنج درصد باقیمانده ودیعه را ظرف مدت بیست و هشت روزپردازد و دلیلش آن بود که انتقال پول در نتیجه ضوابط اداری رزرو بانک هندوستان امکان پذیر نشد. طبق قرارداد، دولت پول سپرده شده را پس نداد و موافقت نامه واگذاری را باطل اعلام کرد. در سپتامبر 1999 دولت از بقیه شرکت کنندگان در مزایده خواست یک پیشنهاد دیگر بدون در نظر گرفتن پیشنهادهای قبلی خود ارائه کنند.

مورد دوم، واگذاری شرکت نیروی برق بوت وال است. شرکت برق بوت وال یک شرکت دولتی است که مالکیت نود و هفت درصد سهام آن در اختیار دولت بوده است. اکنون دولت هفتادوپنج درصد سهم خود را واگذار کرده که این بزرگترین مورد واگذاری سهام توسط دولت، به ارزش یک میلیارد روپیه بوده است. خصوصی سازی این واحد ممکن است تمام معاملات خصوصی سازی انجام شده در گذشته را تحت الشعاع قرار دهد. اگرچه دوازده نفر به صورت گروهی بر این شرکت مالکیت دارند، ولی فقط شرکت اینترکرافت نیروژ و یک کنسرسیوم انگلیسی آمریکایی به نام شرکت برق مستقل برای تحویل تمام شرکت پیشنهاد مزایده داده اند. دولت تصمیم گرفته است یک مزایده مالی جدید اعلام کند. شرکای یادشده، پیشنهادهای خود را که شروطی در آنها گذاشته شده بود ارائه کردند اما شروط آنها با شروط مندرج در آگهی مزایده دولت مغایرت داشت.

3-3. انحلال

دو شرکت، یعنی شرکت توسعه تنباکو و شرکت توسعه کنف، در سال 1993 منحل شدند. این دو شرکت، مواد اولیه، یعنی تنباکو و کنف را به دو شرکت دیگر سیگار سازی و کنف تحویل می دادند اما قابلیت های بازاری این دو شرکت ضعیف شد، زیرا این شرکت ها با استفاده از یارانه دولت از کشاورزان حمایت می کردند و تنها گزینه ممکن تعطیل کردن آنها بود.

در اوت 1999 دولت تصمیم گرفت شرکت را منحل کند اما خدمات اتوبوس رانی و ریلی را ادامه دهد. این اولین باری است که دولت پس از اعتصاب طولانی کارگران حاضر به نیمه تعطیل کردن شرکت شده است. دولت همچنین شرکت تولید الوار نپال را تعطیل کرده است.

3-4. اجاره شرکت

کارخانه آجرپزی بکتاپور تنها موردی است که اجاره داده شده است. دولت از دو کارخانه آجرپزی خود استفاده می کرد. پیش از این، دولت کارخانه آجرپزی هاریشیدی را خصوصی کرده بود. شرکت دوم به مدت ده سال و با اجاره یک میلیون و چهارصد و پنجاه هزار روپیه با نرخ بهره

ده درصد در سال به یک طرف خصوصی واگذار شده است. تقریباً بعد از دو سال که این شرکت به فعالیت خود ادامه داد، چون طرف مذکور نتوانست کارخانه را فعال نگه دارد، دولت قرارداد اجاره را لغو کرد و بار دیگر کنترل کارخانه را به دست گرفت.

3-5. قرارداد مدیریت

کارخانجات کنف بیراتناگار تنها مورد ناموفق قرارداد مدیریت است. با این حال، داستان این کارخانه تا حدودی متفاوت است. این کارخانه نخستین پروژه صنعتی نپال بوده است که در سال 1936 احداث شده و ترکیبی از سرمایه‌های دولتی، خارجی و خصوصی در اختیار داشته است تا اینکه در سال 1995، دولت حزب متحد مارکسیست لنینیست تصمیم گرفت تمام سهام حزب ایندین پارتی را خریداری کند و نسبت سهام دولت را از دوازده درصد به چهل و شش درصد افزایش دهد. طرف خصوصی هنوز سهامدار اکثریت در این شرکت است. با این حال، به خاطر توزیع سهام میان خانواده‌های رانا، مسئولیت مدیریت این شرکت همواره بر عهده دولت بوده است. در دسامبر 1996، دولت تصمیم گرفت این شرکت را با امضای یک قرارداد مدیریت به مدت پنج سال بر اساس نسبت سود هشتاد به بیست بین دولت و طرف خصوصی، واگذار نماید. طرف خصوصی هم بعد از شانزده ماه از مدیریت این شرکت صرف نظر کرد. هیئت مدیره شرکت قرارداد مدیریت دیگری به مدت پنج سال با یک طرف خصوصی جدید و این بار با نسبت سود شصت به چهل منعقد کرد. این بار هم پس از آنکه شرکت ده ماه فعالیت کرد، طرف دوم از مدیریت آن کناره گرفت و شرکت از ماه مه 1999 تا کنون تعطیل مانده است. شرکت مذکور نمایانگر دو شکست پی در پی قراردادهای مدیریت است. دولت بار دیگر یک آگهی اجاره برای این شرکت انتشار داده و گفته می‌شود که سه طرف خصوصی برای اجاره آن پیشنهاد داده‌اند.

4. پیامدهای اجتماعی و اقتصادی خصوصی سازی

دولت در برنامه خصوصی سازی در نظر دارد یک محیط رقابتی مشخص را با مشارکت سرمایه و مدیریت بخش خصوصی و کاهش پیامدهای تعدیل نیرو فراهم کند. بخش خصوصی به عنوان بازیگر اصلی این طرح در نظر گرفته شده و مشارکت بخش خصوصی در توسعه اقتصادی تشویق و حمایت شده است. در برنامه پنج ساله نهم (2002-1997) دولت نقش خود را به عنوان تسهیل کننده تعیین کرده است. دولت در نظر دارد پول حاصل از خصوصی سازی را دوباره در بخش‌های اجتماعی مانند آموزش، بهداشت و آب آشامیدنی سرمایه گذاری کند. به هر حال، خصوصی سازی یک برنامه طولانی مدت و بلندپروازانه است و پیش بینی می‌شود تأثیرات اجتماعی و اقتصادی بسیار گسترده‌ای داشته باشد. ممکن است حجم کل بخش عمومی نسبت به مجموع اقتصاد ملی در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه اندک باشد. با این حال، از آنجا که

دولت نقش بسیار مهمی در زندگی و اقتصاد مردم به عهده دارد، خصوصی سازی نگرانی ها و واکنش های گسترده ای را برانگیخته است.

اما انتظار می رود تأثیر کلی خصوصی سازی بر اقتصاد بسیار اندک باشد. در مقایسه با کل بنگاه های بخش دولتی، مقیاس خصوصی سازی بسیار محدود است. از حدود شصت بنگاه و مؤسسه عمومی، دولت شانزده مورد را واگذار کرده که از این تعداد دو مورد منحل شده اند. در سال 1996، کل سرمایه به کار گرفته شده در بنگاه های دولتی، هشتادوشش میلیارد روپیه بود اما مقدار کل متأثر از برنامه واگذاری فقط حدود هشتصد میلیون روپیه بوده است. این رقم کمتر از یک درصد مجموع سرمایه به کار گرفته شده است. همچنین تأثیر آن بر کمتر از ده درصد کل اشتغال در بنگاه های دولتی است. به علاوه، از مجموع چهارده واحد خصوصی شده، بجز دو واحد منحل شده، چهار واحد به خاطر مشکلات عملیاتی تعطیل شده اند. بعضی از واحدها، مانند کارخانه های کاغذسازی، نساجی، آجرپزی و کف به سختی برای بقای خود تلاش می کنند. فروش سهام در شرکت نپال بانک بر عملکرد یا شیوه مدیریت و راهبردهای عملیاتی آن تأثیری نداشته است. کارخانه کاغذ بریکوتی که پیشتر به عنوان یک مورد موفق خصوصی سازی از آن یاد می شد، اکنون با مشکل روبه روست و همین موضوع سبب شده است که انجام تحقیقاتی در مورد کارایی و اثربخشی برنامه خصوصی سازی در دستور کار قرار گیرد.

با وجود این اثرات پیش بینی شده ناچیز، اعتراضات و انتقادات روزافزونی به برنامه خصوصی سازی ابراز می شود. علت هم این است که بنگاه های دولتی، بخش های سازمان یافته اقتصادند که در آنها گروه های ذینفع، مانند اتحادیه های کارگری، مدیران، بوروکراسی دولتی و سیاستمداران، نفوذ دارند و بسیار سازمان یافته تر از هر جای دیگری در بدنه اقتصاد هستند. ماهیت شهری بنگاه های دولتی نیز بر مشکلات اقتصادی آنها می افزاید. در بخش های زیر برخی پیامدهای اجتماعی و اقتصادی خصوصی سازی تحلیل شده است. در اصل، پیامدهای مربوط به اشتغال با توجه به عوامل اجتماعی بررسی می شود.

1-4. پیامدهای اقتصادی

1-1-4. کاهش کسر بودجه

در سطح اقتصاد کلان، دولت ادعا کرده است طی برنامه خصوصی سازی توانسته با حذف حمایت از بنگاه های دولتی زیان ده از کسر بودجه بکاهد. طی سال های مالی 1992 تا 1994، شاهد کاهش کسر بودجه از رقم یازده میلیارد و نهصد و شصت میلیون روپیه به ده میلیارد و پانصد و پنجاه میلیون روپیه بوده ایم. این کاهش، با افزایش جریان خالص وجوه از بنگاه های دولتی به خزانه دولت، از چهارصد و هفتاد و سه میلیون روپیه به یک میلیارد و یکصد و نود میلیون روپیه همراه بوده است. با این

حال، کاهش کسر بودجه به صورتی هماهنگ و پیوسته وجود نداشته و به جای آن افزایش پیوسته در کسر بودجه و جریان منفی وجوه از بنگاه‌های دولتی به خزانه دولت مشاهده شده است. بدیهی است که واحدهای خصوصی شده واحدهایی نبوده‌اند که در این دوره، یارانه دولت و انتقال سرمایه را کنار گذاشته باشند. به عوامل دیگر هم در این میان باید توجه داشت.

جنبه جالب دیگر خصوصی سازی، بهره‌برداری از عایدات حاصل از فروش واحدهای دولتی است. تا سال 1997-98، دولت با اجرای برنامه خصوصی سازی، هفتصدوسی و یک میلیون روپیه به دست آورد. از این مبلغ، ششصد و هفتاد و یک میلیون روپیه برای پرداخت حقوق بازنشستگی، بازپرداخت وام‌ها و دیگر بدهی‌ها صرف شد. باقیمانده که شصت میلیون روپیه بود، به صندوق خصوصی سازی واریز شد. جالب آنکه مواردی هم وجود دارد که در آن بدهی‌های خصوصی سازی بسیار بیشتر از عایدات حاصل از فروش واحدهاست. حسابرس عمومی گزارش داده است که مبلغ قابل توجه یکصد و پنجاه و شش میلیون روپیه باید از بخش خصوصی دریافت شود. به تقریب نیمی از این مبلغ را بهره و جریمه تشکیل می‌دهد. در بعضی موارد جریمه‌ها از اصل فراتر می‌رود (گزارش حسابرس عمومی، 2056).

4-1-2. سرمایه گذاری

یک تغییر قابل توجه که در اثر برنامه خصوصی سازی می‌تواند انجام گیرد، افزایش میزان سرمایه گذاری بخش خصوصی است. برای تقویت ظرفیت تولید یا تجدید ساختار یا نوسازی جریان تولید، سرمایه گذاری بخش خصوصی به یکی از مؤلفه‌های اصلی خصوصی سازی تبدیل شده است. این موضوع در طرح‌های تجاری گنجانده شده و یکی از معیارهای ارزیابی پیشنهادها، خصوصی سازی به حساب می‌آید. برای مثال، در پی خصوصی سازی کارخانه کاغذ بریکوتی، کارخانه چرم سازی بانسباری و کارخانه آجرپزی هاریشیدی، آنها ظرفیت تولید را تا حد قابل توجهی افزایش داده‌اند. کارخانه چرم سازی بانسباری به خارج از دره کاتماندو تغییر مکان داد که نیازمند سرمایه گذاری بیشتر در زمین و ساختمان بوده است.

در جدول 4-2 تصویری از سرمایه گذاری پس از خصوصی سازی در واحدهای خصوصی شده ارائه شده است. یک سرمایه گذاری به ارزش نهصد و بیست و هشت میلیون روپیه وجود داشته که هشتاد درصد آن به وسیله کارخانه کاغذ بریکوتی تأمین شده است. این کارخانه ظرفیت خود را از سیزده میلیون تن به هشتاد و هشت میلیون تن در روز افزایش داده که یک افزایش عظیم است. همین‌طور پیش بینی می‌شود کارخانه آجرپزی هاریشیدی ظرفیت خود را پس از خصوصی سازی به دو برابر افزایش دهد. ویژگی جالب دیگر سرمایه گذاری آن است که بخش بزرگی از آن با وام تشکیل می‌شود. این امر از روی افزایش عظیم در سرمایه وام واحدهای

خصوصی شده مشخص است. خصوصی سازی، ریسک های مالی واحدها را افزایش داده است. بحران اخیر در کارخانه کاغذ بریکوتی و کارخانه آجرپزی هاریشیدی به تأمین مالی از طریق دریافت وام نسبت داده شده است.

برنامه خصوصی سازی همچنین سبب جذب سرمایه خارجی (سرمایه گذاری مستقیم خارجی) شده است. این امر در کارخانه کاغذ بریکوتی و کارخانه چرم سازی بانسباری روی داده است. با این حال، این مبلغ چندان قابل توجه نیست. پیش بینی می شود واگذاری کارخانه برق بوت وال مبلغ قابل توجهی سرمایه گذاری مستقیم خارجی برای کشور در پی داشته باشد.

جدول 4-2. سرمایه گذاری در واحدهای خصوصی شده

واحدهای خصوصی شده	سرمایه گذاری
۱. کارخانه کاغذ بریکوتی	۷۲۸
۲. کارخانه آجرپزی هاریشیدی	۱۲۰
۳. کارخانه چرم سازی بانسباری	۴۳/۸
۴. کارخانه نساجی راگوپاتی	۳۶
۵. نیال فیلم	۱۰
۶. بافندگی بالاجو	۰/۵
جمع کل	۹۳۸/۳

منبع: اطلاعات گردآوری شده از منابع شرکت و بازدید میدانی.

4-1-3. تولید

با افزایش ظرفیت در برخی از واحدهای خصوصی شده، میزان تولید بالا رفته است. همان طور که پیشتر گفته شد، بیشترین تغییرات پیش بینی شده در کارخانه کاغذ بریکوتی مشاهده شده که در آن ظرفیت تولید به بیش از هفت برابر افزایش یافته است.

به استثنای چند بنگاه دولتی که اکنون تعطیل شده اند، تولید واحدهای خصوصی شده افزایش یافته و این افزایش تولید با توسعه ظرفیت رابطه نزدیک دارد. همچنین یک تغییر قابل پیش بینی در کیفیت تولید وجود دارد. کارخانه کاغذ بریکوتی، انواع کاغذ چهل گرمی، روزنامه ای، پوستر دولایه و خمیر کاغذ برای صادرات تولید می کند. این کارخانه همچنین با استفاده از دیگ های بخار سبوس سوز در مصرف انرژی هم به صرفه جویی هایی دست یافته است. کارخانه آجرپزی هاریشیدی، ساخت کاشی های کف را در خط تولید خود آغاز کرده است. سیمان نیال محصولات امولسیون تولید نموده و شرکت لوب ایل درخواست گواهینامه ایزو کرده و بعضی از اقلام تولیدی و سیستم بسته بندی خود را تغییر داده است.

تغییر جهت در تولیدات و محصولات برخی از واحدهای خصوصی شده نیز مشاهده شده

است. کارخانه چرم سازی بانسباری تولید کفش را متوقف کرده و بیشتر روی صادرات چرم های آبی خشک نشده متمرکز شده است. همین طور نپال فیلم به تهیه کنندگی و فروش فیلم روی آورده است. بعد از تولید دو فیلم با همکاری طرف های دیگر، این شرکت عملاً تولید فیلم را متوقف کرد. نساجی بالاجو تولید منسوجات را متوقف نموده و مشغول تولید انواع حوله است که با سیستم سهمیه ای آمریکا فراهم می شود و در آینده در نظر دارد با همکاری شرکت آپولو هاسپیتال هند برای احداث یک بیمارستان خصوصی سرمایه گذاری کند. زمین بی استفاده شرکت نساجی بالاجو به عنوان سرمایه به کار گرفته شده است. این تبدیل کار نساجی به احداث بیمارستان خصوصی ممکن است بحث های جنجالی بیشتری را درباره برنامه خصوصی سازی برانگیزد.

4-1-4. بهره وری

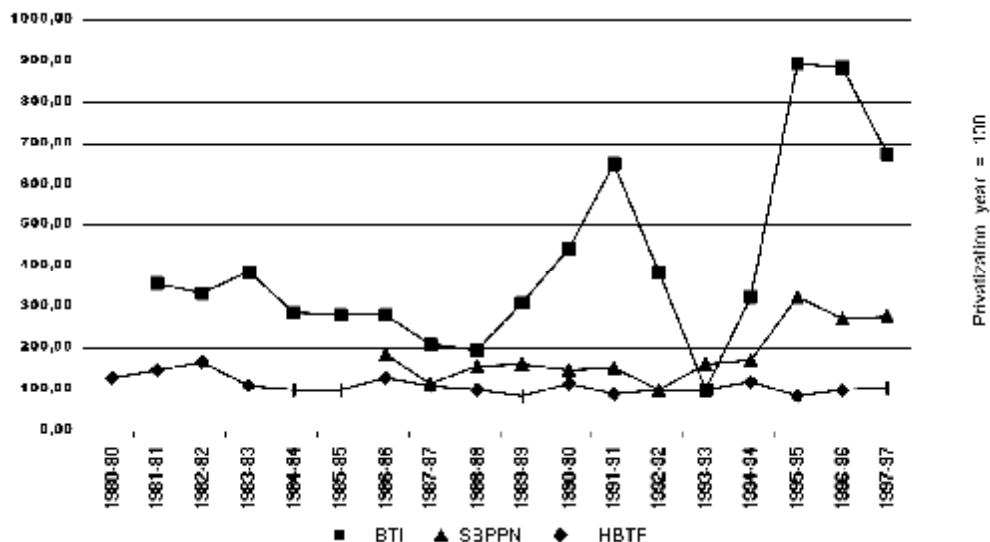
سنجش تغییرات بهره وری پیش و پس از خصوصی سازی دشوار است. علت این امر آن است که بسیاری از واحدهای خصوصی شده یا تغییر تولید داده اند یا تولیدات خود را تنوع بخشیده اند. انجام یک سنجش مرکب از شاخص بهره وری هنگامی که این بنگاه ها طیف گسترده ای از محصولات با مقیاس های اندازه گیری مختلف تولید می کنند، بسیار پیچیده است. با وجود این پیچیدگی، در اینجا یک سنجش ساده از بهره وری برای سنجش تغییرات پیش و پس از خصوصی سازی در بهره وری انجام خواهد شد.

بهره وری در اینجا به بیان ساده عبارت است از تولید تقسیم بر تعداد کل کارگران. این تعریف یک معیار تقریبی برای تعیین بهره وری به دست می دهد. در بنگاه هایی که گروه های مختلفی از کالاها تولید می شوند - مانند کارخانه آجرپزی هاریشیدی که آجر، کاشی سقف و کاشی کف می سازد - فقط یک خط تولید عمده برای محاسبه شاخص بهره وری به کار می رود. این معیار محاسبه بهره وری، سال خصوصی سازی را به عنوان سال پایه (یعنی 100) در نظر می گیرد. نتایج در نمودارهای 4-5 و 4-6 آورده شده اند. در نمودار 4-5 بالاترین میزان بهره وری در کارخانه نساجی بالاجو دیده می شود. این نتیجه را باید با احتیاط خواند، زیرا افزایش شاخص بهره وری ناشی از تولید حوله در سال 96-1995 می باشد. پیش از آن این کارخانه لباس تولید می کرد و همان طور که می دانیم تولید حوله ساده تر و سریع تر از تولید لباس می باشد. بنابر این، تولید بعد از 96-1995 قابل مقایسه با تولید پیش از آن دوره است.

کارخانه کاغذ بریکوتی یک افزایش ثابت در بهره وری بعد از خصوصی شدن را نشان می دهد. اما این بهره وری در کارخانه آجرپزی هاریشیدی رو به کاهش است. در این سنجش، تولید کاشی های سقف و کف حساب نشده است. طبق نمودار 4-6 بهره وری پس از خصوصی سازی در هر سه واحد یعنی نپال بیتومن، نپال لوب و نپال فوندری افزایش یافته است.

نمودار 4-5

رشد بهره‌وری در کارخانه آجریزی هاریشیدی و کارخانه کاغذ بریکوتی و کارخانه نساجی بالاجو



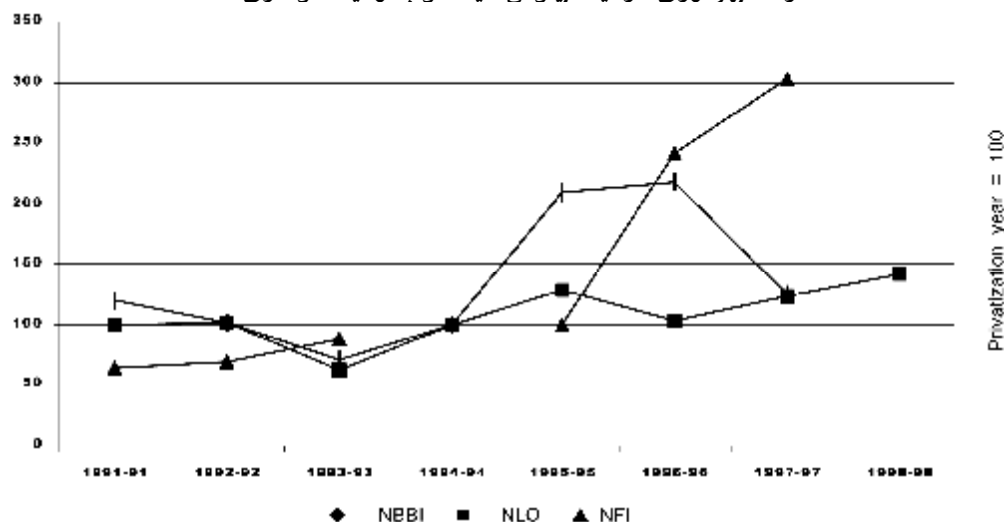
منبع: نشریه آمار اقتصادی، ام.آ.اف.

4-1-5. قیمت

به طور کلی، قیمت کالاهای تولید شده در واحدهای خصوصی شده پس از خصوصی سازی به شدت افزایش یافته است. برخی تولیدات مانند آجر و نساجی، تا بیش از پنجاه درصد افزایش قیمت داشته‌اند. افزایش ناگهانی قیمت‌ها، پس از خصوصی سازی، انعکاس دهنده ناکارایی ذاتی سیاست قیمت گذاری بخش دولتی است. افزایش قیمت همچنین نشان دهنده عملکرد نیروهای بازار است که در بخش دولتی سرکوب شده بودند. اما تأثیر این افزایش قیمت بر رفاه مشتری باید با دقت تفسیر شود. تا آنجا که به قیمت‌های نهاده مربوط می‌شود، عرضه کنندگان از این قیمت‌ها منتفع می‌گردند. مبلغ پرداخت شده بابت زمین به کشاورزان توسط کارخانه آجریزی هاریشیدی، پس از خصوصی سازی تا حد قابل توجهی افزایش یافته است.

نمودار 4-6

رشد بهره‌وری در نیال بیتومن، نیال لوب و نیال فوندری



منبع: نشریه آمار اقتصادی، ام.ا.اف.

عملیات بنگاه‌های دولتی در نپال ویژگی و ساختار شهری دارد؛ یعنی این بنگاه‌ها به تعداد محدودی از جمعیت شهری خدمات‌رسانی می‌کنند. بنابر این، سیاست‌های کنترل قیمت و پرداخت یارانه به نفع مصرف‌کنندگان شهری است که از این مزایا منتفع می‌شوند. در مورد وجود رقابت بالا بر اثر واردات، شانس افزایش قیمت از جمله در محصولات بافندگی و کاغذ کاملاً محدود است، زیرا این وضعیت در حال حاضر با اقلام وارداتی رقابت شدیدی دارند.

4-1-6. وضعیت سود و زیان

افزایش در ظرفیت و تولید واحدهای خصوصی‌شده در وضعیت سودآوری منعکس نمی‌شود. به غیر از واحدهای کوچک‌تر مانند نیال بیتومن، نیال لوب و نیال فوندری، بیشتر واحدهای خصوصی‌شده زیر فشار مالی قرار دارند. چنان‌که گفته شد، کارخانه کاغذ بریکوتی درخواست اعلام وضعیت ورشکستگی کرده است. تعطیل شدن بسیاری از واحدهای خصوصی‌شده نشانه‌ای از این واقعیت است که وضعیت مالی آنها را نمی‌توان حتی با واگذاری به بخش خصوصی بهبود بخشید. ناکارایی بنگاه‌های دولتی را باید به بازار، فن‌آوری تولید و منبع تأمین مالی و عامل مدیریت ربط داد، نه فقط مالکیت. با این حال، چنانچه وضعیت سود و زیان واحدهای خصوصی‌شده قرار است با وضعیت سود و زیان آنها درست پیش از واگذاری مقایسه شود، بسیاری از بنگاه‌ها اگرچه نتوانسته‌اند سود خود را افزایش دهند، ولی نتوانسته‌اند زیان بنگاه را پایین بیاورند. با این حال، سه واحد خصوصی‌شده در مرحله اول نتوانسته‌اند وضعیت مالی خود را بهبود

بخشند. داده‌های موجود در مورد وضعیت سود و زیان واحدهای خصوصی شده در جدول 3-4 آورده شده است.

جدول 3-4. وضعیت سود و زیان قبل و بعد از خصوصی سازی واحدها

واحدهای خصوصی شده	قبل از خصوصی سازی	بعد از خصوصی سازی
۱. نپال لوب	$+0/60$ (۱۹۹۳/۹۴)	$+5/38$ (۱۹۹۷/۹۸)
۲. سیمان نپال	$+0/68$ (۱۹۹۲/۹۳)	$+3/07$ (۱۹۹۷/۹۸)
۳. کارخانه چرم سازی بانسباری	$-2/23$ (۱۹۹۲/۹۳)	$+1/13$ (۱۹۹۷/۹۸)
۴. نپال فوندری	$+3/88$ (۱۹۹۵/۹۶)	$+0/83$ (۱۹۹۸/۹۹)
۵. نپال فیلم	$-4/81$ (۱۹۹۲/۹۳)	$+0/25$ (۱۹۹۷/۹۸)
۶. کارخانه کاغذ بریکوتی	$+8/7$ (۱۹۹۱/۹۲)	-228 (۱۹۹۷/۹۸)
۷. کارخانه آجرپزی هاریشیدی	$+0/04$ (۱۹۹۱/۹۲)	$-20/28$ (۱۹۹۵/۹۶)
۸. کارخانه آجرپزی بکتاپور	$-12/25$ (۱۹۹۵/۹۶)	$-7/5$ (۱۹۹۷/۹۸)
۹. کارخانه نساجی راگوپاتی	$-75/30$ (۱۹۹۱/۹۲)	$-3/18$ (۱۹۹۷/۹۸)
۱۰. کارخانه نساجی بالاجو	$-1/2$ (۱۹۹۱/۹۲)	$-0/21$ (۱۹۹۷/۹۸)

منبع: اطلاعات گردآوری شده از منابع شرکت‌ها و شماره‌های مختلف گزارش سالانه مربوط به اهداف و کارکرد بنگاه‌های دولتی (کتاب زرد) منتشر شده توسط ام.ا.اف.

4-1-7. توانمندی‌های صادرات

برخی از واحدهای خصوصی شده توانسته‌اند تولیدات خود را صادر کنند. برای مثال، کارخانه کاغذ بریکوتی خمیر کاغذ به هند صادر می‌کند. همین‌طور کارخانه چرم سازی بانسباری چرم آبی خشک نشده به هند صادر می‌نماید. شرکت نساجی بالاجو به کمک سهمیه آمریکا برای حوله سر پا مانده است. احتمالاً کارخانه کنف راگوپاتی تنها بنگاهی است که هشتاد درصد کنف خود را به هند صادر می‌کند و عمده تولیداتش را محصولات صادراتی تشکیل می‌دهد. پس از واگذاری کارخانجات کنف راگوپاتی جریان به طور کلی تغییر کرده است. هنگامی که دولت مالکیت آن را در اختیار داشت، مواد اولیه شرکت توسط کشاورزان محلی تأمین می‌شد و قیمت این نوع مواد با یارانه دولت حمایت و محصولات آن نیز به دو کارخانه سیمان دولتی فروخته می‌شد. اکنون کارخانه خصوصی شده راگوپاتی در یک وضعیت معکوس قرار گرفته است. به این معنی که مواد اولیه کنف را از بنگلادش وارد و تولیدات خود را به هند صادر می‌کند. سیاست دولت هند مبنی بر اینکه تمام مواد غذایی و هفتادوپنج درصد سیمان باید در کیسه‌های کنفی بسته‌بندی شود نیز به بقای کارخانه کنف راگوپاتی کمک کرده است. غیر از این، بازار کنف دیری است که همواره رو به افول بوده است. بنابر این، از نظر عملکرد صادراتی، بهبود قابل توجهی در واحدهای خصوصی شده روی داده است.

4-1-8. توسعه بازار سرمایه

مشارکت عمومی در واحدهای خصوصی شده از طریق مالکیت سهام، به توسعه بازار سرمایه در کشور کمک کرده است. تعداد کل سهامداران در واحدهای خصوصی شده سی و دو هزار نفر است که در مقایسه با تعداد کل سیصد هزار نفری سهامداران در سراسر کشور چشمگیر است. شمار زیادی از سهامداران، سهام‌هایی از بانک نپال، کارخانه آجرپزی هاریشیدی و نپال فیلم را خریده‌اند. اگرچه تعداد مطلق سهامداران در واحدهای خصوصی شده افزایش یافته، اما واکنش عمومی نسبت به خرید سهام چندان امیدوارکننده نیست. سهام ارائه شده توسط کارخانه آجرپزی هاریشیدی به اوراق قرضه تبدیل شده است. واکنش ضعیف عمومی، در گرایش نزولی در قیمت‌های سهام واحدهای خصوصی شده نمود دارد. در مورد کارخانه آجرپزی هاریشیدی، قیمت سهام آن از نوزده روپیه به دووئه دهم روپیه سقوط کرده است. جالب‌ترین نکته این است که این شرکت نتوانسته حتی هفت سال پس از واگذاری به بخش خصوصی، نشست عمومی سالانه برگزار کند. برخی جزئیات مربوط به بازارهای سهام واحدهای خصوصی شده در پیوست 1 آورده شده است.

4-2. پیامدهای اجتماعی

4-2-1. اثرات خصوصی سازی بر اشتغال: ابعاد کمی

مشخص کردن تأثیر دقیق اجرای برنامه خصوصی سازی بر کل اشتغال بسیار دشوار است، زیرا عوامل مثبت و منفی، هر دو با هم در کارند. نخست، شرط عدم کاهش نیرو است که در آن سعی می‌شود کمیت اشتغال تثبیت گردد. دوم، طرح بازنشستگی داوطلبانه در بعضی از واحدهای خصوصی شده که پیش و بعد از اجرای برنامه خصوصی سازی معمول بوده است. سوم، در برخی موارد کارگران موجود پس از خصوصی سازی بازنشسته و جایگزینی‌های جدیدی انجام شده است. این امر تأثیری بر کل کمیت اشتغال نخواهد گذاشت. برخی از واحدهای خصوصی شده نیز پس از واگذاری تعطیل شده‌اند. اگر بخواهیم آمار اشتغال در واحدهای تعطیل شده را هم به حساب آوریم، در آن صورت تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال چشمگیر و قابل توجه خواهد بود. مشاغل حدود سه هزار و دویست نفر به طور مستقیم تحت تأثیر تعطیلی چهار واحد، یعنی کارخانه کاغذ بریکوتی، کارخانجات کنف بیراتناگار، ابزار کشاورزی و چرم خام قرار گرفته است. در اینکه این وضع در نتیجه واگذاری به بخش خصوصی روی داده یا به دلیل برخی عوامل بیرونی دیگر، اختلاف نظر وجود دارد. حتی در بنگاه‌های دولتی موجود، یک کاهش تدریجی در تعداد فرصت‌های شغلی دیده می‌شود (نمودار 4-1).

با این حال، چنانچه واحدهای تعطیل شده را به حساب نیاوریم و بخواهیم رقم کل اشتغال را

تحلیل کنیم، در آن صورت تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال چندان مهم نخواهد بود؛ یعنی تغییرات قابل ملاحظه ای در آمار اشتغال روی نداده است. ارقام موجود مربوط به سطح اشتغال، پیش و پس از خصوصی سازی، در جدول 4-4 ارائه شده است.

داده های نهایی پیرامون اشتغال پس از خصوصی سازی در سال های 1995، 1998 و 1999 نیز در جدول 4-4 ارائه شده است. جالب اینکه آمار کل اشتغال در سال 1995 به شدت کاهش یافت و پس از آن، کاهش تدریجی همچنان وجود داشته است. در سال 1995 حدود شصت درصد کاهش در آمار کل اشتغال دیده می شود. در سال های 1998 و 1999، این رقم به ترتیب سیزده درصد و یک درصد کاهش یافته است. به این معنی که در کوتاه مدت، خصوصی سازی سبب کاهش شدید تعداد مشاغل شده، اما در درازمدت ممکن است این طور نبوده باشد. در مورد این جدول لازم به یادآوری است که تغییرات بزرگ مثبت فقط در دو واحد، یعنی کارخانه کاغذ بریکوتی و کارخانه کف راگوپاتی مشاهده می شوند. تولید زیاد در کارخانه چرم سازی بانسباری ناشی از جابه جایی کارخانه و توقف تولید کفش است. در سال 1999، آمار کل اشتغال در واحدهای خصوصی شده افزایش یافته ولی این افزایش چشمگیر نبوده است.

جدول 4-4. کل اشتغال در واحدهای خصوصی شده، پیش و پس از خصوصی سازی

بعد از خصوصی سازی			قبل از خصوصی سازی	واحدهای خصوصی شده
***۱۹۹۹	**۱۹۹۸	*۱۹۹۵		
۵۸۰	۵۷۸	۳۷۹	۲۹۷	۱. کارخانه کاغذ بریکوتی
۵۲۶	۴۵۴	۶۰۰	۵۹۵	۲. کارخانه آجرپزی هاریشیدی
۹۷	۷۰	تعطیل	۴۸۴	۳. کارخانه چرم سازی بانسباری
۵۱	۵۴	۴۸	۱۰۷	۴. نپال فیلم
۳۵	۱۰۱	۱۰۳	۱۰۸	۵. کارخانه نساجی بالاجو
۵۶	۴۵	۶۰	۵۵	۶. کارخانه سیمان نپال
۹۵	۹۱	۹۵	۱۰۲	۷. نپال لوب
۵۲	۲۰	--	۶۱	۸. نپال فوندری
۱۷۵۰	۱۴۴۶	--	۱۴۷۹	۹. کارخانه کف راگوپاتی
۳۲۴۲	۲۸۵۹	۱۲۸۵	۳۲۲۸	جمع کل

منبع داده ها: * تحقیق انجام شده توسط دین، ۱۹۹۵

** تحقیق توسط آی. اراف، ۱۹۹۸

*** بازدیدهای میدانی

4-2-2. اثر خصوصی سازی بر اشتغال: ابعاد کیفی

تأثیر کلی خصوصی سازی بر اشتغال، تغییرات کیفی اشتغال - از جمله ماهیت و نوع از دست دادن شغل، سطح امنیت شغلی، تغییرات در ضوابط اشتغال، وضعیت چانه زنی جمعی و اتحادیه صنفی -

را تحت الشعاع قرار می دهد.

عدم تعدیل نیرو، و امنیت شغلی، دولت سعی کرده است پیوستگی و ادامه خدمت کارگران، از جمله ارشدیت و امتیازات آنان را در واحدهای خصوصی شده تأمین کند. در مورد بازنشستگی آنها، قرار است دولت به آنها جبران سنوات خدمت و مزایای قابل قبولی اعطا نماید. به غیر از چند واحد، شرط عدم تعدیل نیرو تقریباً در تمام واحدهای خصوصی شده مطرح شده است. با وجود این اقدام، هنوز احساس عدم امنیت شغلی در میان کارگران بالاست. چند عامل مهم به ناامنی شغلی کمک کرده است.

نخست، با وجود شرط تعدیل نکردن نیروی کار، اکثریت بزرگی از کارگران که پیشتر در شرکت های دولتی مشغول به کار بودند، داوطلبانه حاضر به بازنشستگی شده اند (پیوست 2). این وضع یا پیش از واگذاری رخ داده است - که از آن جمله کارخانه نیال فوندری را می توان نام برد - یا پس از خصوصی سازی صورت گرفته است که نمونه آن کارخانه چرم سازی بانسباری است که تقریباً تمام کارگران حاضر به بازنشستگی داوطلبانه شده اند. اخراج انبوه کارگران شاغل به کار در واحدهای دولتی باید فشار قابل توجهی بر کارگرانی که تصمیم گرفته اند پس از خصوصی سازی در مؤسسه بمانند، وارد آورده باشد. در حقیقت، احساس ناامنی شغلی در تمام بخش های اشتغال در نیال بالاست.

دوم، تأثیری منفی از طرح بازنشستگی داوطلبانه مشاهده می شود. در واحدهای خصوصی شده، کارگرانی که حاضر به پذیرفتن طرح بازنشستگی داوطلبانه شده اند، ارشد، مجرب و از جمله کارکنانی بوده اند که چشم اندازهای مطلوب شغلی در خارج از بنگاه مورد نظر داشته اند. استخدام مجدد برخی از اعضای بازنشسته شاهی بر این ادعاست.

اگرچه، اعتبار این بحث محل تردید بسیار است، اما کارخانه چرم سازی بانسباری اکنون مدعی است که به دلیل اینکه شرکت فاقد پرسنل مناسب برای تولید کفش است، نمی تواند تولید کفش را ادامه دهد. با این حال، در برنامه خصوصی سازی، بانسباری اولین شرکتی است که برای بازنشستگی داوطلبانه پیش از واگذاری آماده شده بود. تقریباً یکصد نفر از کارکنان پیش از اینکه شرکت به مالکان جدید واگذار شود، اخراج شدند. اخراج نیروی کار مجرب، واحدهای خصوصی شده را هر چه بیشتر واداشته است که کارکنان ناکارآمد را به کار گیرند و این عده هم به طور طبیعی بیشتر احساس ناامنی شغلی می کنند.

سوم، در بسیاری از واحدهای خصوصی شده، تمایل به استخدام پرسنل جدید و به ویژه خارجی، با حقوق و مزایای بالا به صورت پیمانی وجود دارد. جدا از احساس ناامنی شغلی، که از مشکلات ساختاری نشأت می گیرد، یک تضاد عمیق بین افراد تازه استخدام شده و افراد با سابقه وجود دارد. استخدام مدیران غیرنپالی یک موضوع سابقه دار و بحث انگیز در واحدهای خصوصی

سازی شده است. رواج میهن پرستی عامل دیگری برای تضعیف روحیه کارگرانی است که تصمیم گرفته‌اند پس از خصوصی سازی به خدمت در همان مؤسسه ادامه دهند.

چهارم، برخی رهبران اتحادیه‌های صنفی (که جزئیات آن در ادامه خواهد آمد) می‌گویند مالکان جدید طبق گزارش‌های رسیده همچنان کارگران را تهدید می‌کرده‌اند و این کار را به عنوان روشی برای دفع آنها انجام می‌دادند. این امر ممکن است سبب شود که کارگران پس از خصوصی سازی، بیشتر به بازنشستگی داوطلبانه تمایل پیدا کنند. کارگران موجود ممکن است اخراج نشوند اما وضعیت و ضوابط نامطلوب، مانند نقل و انتقال مکرر به موقعیت‌های دشوار یا مشاغل نامناسب یا نظارت و کنترل شدید رفتاری، ممکن است آنها را مجبور کند از شغل خود صرف نظر کنند. کارگران نمی‌توانند روش‌های مدیران جدید را تحمل نمایند.

شرط عدم تعدیل نیرو هم در ظاهر به یک مشکل واقعی تبدیل شده است. در برخی موارد به نظر می‌رسد که این شرط بخشی از نظام امنیت شغلی نیست بلکه دلیلی برای پوشاندن ناتوانی دولت در پرداخت مزایای جداگانه مانند مستمری و دیگر تسهیلات تعیین شده به کارگران بازنشسته است. در مصاحبه با برخی کارکنان شرکت‌ها، آنها می‌گفتند که بسیاری از کارگران فقط اگر پول بازخریدشان را به آنها بدهند حاضرند از شرکت بیرون بروند. در بنگاه‌های ضعیف، مانند صنعت نساجی هتادا و کارخانه کنف بیراتناگار تعداد زیادی از کارگران حاضرند هر زمانی که حق بازخرید سنوات خدمت و دیگر مزایای جداگانه آنها پرداخت شود، شغل خود را ترک کنند.

شرط عدم تعدیل نیرو همچنین با انتقاد شدید مالکان جدید روبه‌رو شده است. سرمایه‌گذاران جدید معتقدند که الزام به تحمل کارگران جدید دست آنها را در بهبود مدیریت واحدهای خصوصی شده کاملاً بسته است. در خصوصی سازی کارخانجات کنف راگوپاتی، مدیران جدید، شرکت را فقط به شرط آنکه حفظ تمام کارکنان هیچ‌گونه هزینه ای برای آنها نداشته باشد، تحویل گرفتند. بنابراین، تمام تعهدات کارکنان موجود پیش از واگذاری لغو شده است. از آنجا که پیشنهادهای مشابه برای واگذاری کارخانه‌های کنف بیراتناگار با هدف واقعی و اثربخشی شرط عدم تعدیل نیرو در تناقض است، باید این روش قبل از به کارگیری در سطح گسترده، مورد بررسی بیشتر قرار گیرد.

نوع مشاغل حذف شده. صرف نظر از شرط تعدیل نیرو، تقریباً در تمام واحدهای خصوصی شده برنامه حذف مشاغل عملی شده است. با این حال، افرادی که مشاغل آنها تحت تأثیر قرار گرفته، معمولاً در سطح عالی یا پایین‌ترین سطح قرار ندارند و افراد رده میانی مانند حسابداران، ناظران و دیگر پرسنل سطح متوسط هستند. از آنجا که مدیران جدید سعی دارند هزینه‌های پرسنلی را کاهش دهند، این افراد هدف جریان خصوصی سازی قرار می‌گیرند. با این حال، نمی‌توان خصوصی سازی را به عنوان تنها عامل این نوع تعدیل نیروی کار در رده میانی

دانست. همهٔ سازمان‌های هر می شکل در حال تعدیل نیرو هستند. زیرا بنگاه‌های دولتی دارای ساختار بوروکراتیک می‌باشند، و روشن است که جریان خصوصی سازی تعداد زیادی از آنها را از گردونه خارج خواهد کرد.

پیمانی کردن مشاغل. گرایش رو به رشدی در میان مدیران جدید برای استخدام کارکنان پیمانی، موقت و روزمزد در واحدهای خصوصی شده مشاهده می‌شود. در واقع این امر روشی است برای اجتناب از ریسک بلند مدت و تعهد از داشتن نیروی کار دائمی. همچنین راهی است برای جلوگیری از چانه زنی های کارگری در اتحادیه های صنفی. عدم انعطاف پذیری قانون کار در نپال نیز خود تا حدی به این نوع رفتار مدیریتی کمک کرده است. پیمانی کردن نیروی کار به شدت در کارخانه نساجی بالاجو، کارخانه چرم سازی بانسباری و کارخانه کنف راگوپاتی گزارش شده است. در کارخانجات کنف راگوپاتی، کارگران از قراردادهای موقتی ناراضی هستند. در این کارخانه مدیریت جدید بعد از تعدیل تمامی نیروی کار شاغل در کارخانه های دولتی، تنها 100 کارگر را به صورت دائمی استخدام کرده اگرچه که ادعا می کند که تمامی کارگران را دائمی خواهد کرد. با این حال، کارخانه لوب ایل مورد استثنایی است که تقریباً به پنجاه درصد از کل کارگران، بلافاصله بعد از خصوصی سازی وضعیت اشتغال دائمی داده است. این امر بدلیل جلوگیری از احساس ناامنی شغلی انجام شد. در نظام بخش دولتی انجام این امر هرگز ممکن نبوده است چرا که قوانین و روش های اجرایی دائمی کردن اشتغال کارگران بسیار سخت است.

به نظر می رسد پیمانی کردن نیروی کار بویژه در سطوح بالای مدیریتی، کارخانه کاغذ سازی بریکوتی را به شدت متاثر ساخته است. در این کارخانه حداقل سه تغییر عمده در سطوح بالای مدیریتی وجود داشته است. تغییرات مکرر در مدیریت عملکرد آرام و بی دغدغه را مختل کرده، چرا که یادگیری کسب و کار تجاری بوسیله مدیریت جدید خود فرآیندی وقت گیر است. علاوه بر این، تغییرات در سطوح بالای مدیریتی همچنان که نیروهای جدید می آیند و موقعیت های شغلی جدید را می گیرند و نیروهای قدیمی در جاهای دیگر قرار می گیرند، بر کل تیم کاری اثر می گذارد. در کشور نپال به نظر می رسد که تغییرات مدیریتی که اغلب به عنوان مشکل مزمن در شیوه مدیریت موسسات دولتی دیده می شود در بخش خصوصی نیز رایج است.

حقوق و مزایا. در واحدهای خصوصی کارگران در مقابل عدم کاهش حقوق و تسهیلات دریافت شده در واحدهای دولتی در دوران پیش از خصوصی سازی، تضمین شدند. اطلاعات موجود از واحدهای خصوصی سازی شده حاکی از آن است که حقوق و مزایا در این واحدها تا حدی افزایش یافته است. اما این افزایش حقوق و مزایا با افزایش در ساعات کار یا کاهش در تسهیلات و مرخصی ها تعدیل می شود. مدیران جدید طرح های انگیزشی ای براساس عملکرد نیز ارائه کرده اند. در طول

مصاحبه با کارکنان شرکت توسعه فیلم، این امر بیان شد که مدیریت جدید تنها معنای لغوی «تضمین عدم کاهش در حقوق و مزایا» را درک کرده است. کارکنان اغلب حقوق و مزایایشان را با حقوق و مزایای کارکنان بخش دولتی مقایسه می نمایند و ادعا می کنند که «عدم کاهش» لزوماً به معنای «افزایش» نیست. بعضی از تغییرات مثبت و منفی در حقوق و مزایای دریافت شده به وسیله کارگران بعد از خصوصی سازی در جدول 4-5 ارائه شده است.

اتحادیه های صنفی و چانه زنی جمعی. روابط کاری بی درنگ پیش و پس از خصوصی سازی به شدت نامساعد شده است. فعالیت اتحادیه ها در واحدهای خصوصی شده کاهش پیدا کرده است. شورش های کارگری، ناآرامی و اعتراضات همچنان در برخی از بنگاه های مندرج در فهرست خصوصی سازی مشاهده می شود. در مواردی مانند کارخانه کاغذ بریکوتی، مالکان جدید شرکت نتوانستند آن را حتی پس از چند ماه تحویل بگیرند. در مورد کارخانه چرم سازی بانسباری تقریباً تمام کارگران بعد از آنکه کارخانه تغییر مکان یافت حاضر به بازنشستگی داوطلبانه شدند. بنابراین، این بحث هزینه سنگینی به دولت بواسطه پرداخت حق بازخرید به کارگران تحمیل نمود. کارگران بعضی از واحدهای تعطیل شده مانند کارخانه کنف بیراتناگار، ابزار کشاورزی و کارخانه آجرپزی بکتاپور همچنان به خاطر از دست دادن شغل، حقوق و حق بازخرید در حال مبارزه هستند. نیاز به پذیرفتن مسئولیت از سوی دولت برای پرداخت حق بازخرید یا مزایای دیگر بدون هیچ گونه تغییری در قیمت بنگاه، ممکن است تأثیری جدی بر عایدات خصوصی سازی داشته باشد. برآورد قیمت بنگاه بر اساس سیاست حفظ نیروی کار یا فراهم کردن زمینه بازنشستگی یا موارد دیگری برای آنها، به شدت ضروری است. چرا که در غیر این صورت، صاحب بنگاه خصوصی سازی شده پس از تحویل گرفتن واحد تولیدی سعی خواهد کرد از این نوع تعهدات شانه خالی کند.

جدول 4-5. تغییرات مثبت و منفی گزارش شده در حقوق و مزایا

منفی	مثبت	
کاهش در مرخصی ها. حقوق ها فقط بعد از تجدید نظر در حداقل دستمزد، بازنگری شده اند. کارکنان در مورد پی اف و بیمه خود اطمینان خاطر ندارند.	۱۵ درصد افزایش حق اجاره خانه. ۱۲/۵ درصد افزایش در کمک هزینه ها خاص. ۷۰ درصد افزایش در دی اس ای. ۴۰ درصد افزایش در حق بیمه عمر. یک ماه حقوق به عنوان پاداش.	۱. کارخانه کاغذ بریکوتی
حقوق سطح ارشد اداری افزایش نیافته است.	۸ درصد افزایش در حقوق. یکسان سازی مرخصی های سالانه. سرویس رفت و آمد. نظام انگیزشی براساس میزان کارکرد.	۲. کارخانه آجرپزی هاریشیدی
	۸ درصد افزایش در حقوق با افزایش در مزایای اضافه کار.	۳. کارخانه چرم سازی بانسباری
هیچ افزایشی در حقوق و مزایا صورت نگرفته است.		۴. نپال فیلم
کاهش در مزایا. کارگران بیشتر در مورد مشاغل نگران هستند تا افزایش حقوق.		۵. کارخانه نساجی بلاجو
روزهای کاری از ۶ به ۷ روز در هفته افزایش یافته است. کاهش تسهیلات. توقف استخدام.	افزایش در نرخ دستمزد، روزانه به مقدار میانگین ۸۰ روپیه. مزایای پزشکی. حق بازخرید پرداخت شده به کارکنان.	۶. کارخانه کنف راگوپاتی
	۱۰ تا ۱۵ درصد افزایش در حقوق. کمک هزینه های مربوط به تخصص فنی، پرداخت سهمی از تولید به عنوان پاداش برای کارگران.	۷. نپال فوندری
	چانه زنی جمعی. ارائه ۲۶ درصد پاداش.	۸. نپال لوب

منبع: اطلاعات گردآوری شده از مصاحبه های میدانی.

به طور عمده، سه عامل بر افزایش تنش های کارگری در بنگاه های دولتی اثر می گذارند. نخست، وضعیت ضعیف مالی بنگاه های دولتی است. یک یا دو دهه پیش، مشاغل در بنگاه های دولتی ایمن تر و مطمئن تر از بنگاه های دیگر و میزان دستمزد بنگاه های دولتی بسیار بالاتر از دستمزدهای بازار بود. اکنون بنگاه های دولتی بر اثر ضعف و سقوط تدریجی عملکرد، دیگر نمی توانند همان تسهیلات و امتیازات را برای کارگران خود فراهم کنند.

به این ترتیب، روحیه کارگران و رضایت شغلی آنها کاهش یافته است. دوم، تراکم مدیران در بنگاه های دولتی، یک پدیده و مشکل عمده است. انتصابات سیاسی و حمایت های رابطه ای از برخی افراد نیز بر این تراکم و مازاد کارکنان ارشد در بنگاه های دولتی افزوده و به سیاسی شدن

افراطی نیروی کار به طور عام، و اتحادیه‌های کارگری به طور خاص منجر شده است. مدیران هم نسبت به فعالیت‌های اتحادیه‌های صنفی تساهل به خرج می‌دهند. بنابراین، اتحادیه‌های صنفی در بنگاه‌های دولتی فعال‌تر هستند تا در بخش خصوصی. با توجه به این وضعیت، خصوصی‌سازی نقش یک جرقه را دارد. یافته‌های یک تحقیق در مورد اتحادیه‌های کارگری و کارگران در پیوست 3 آمده است.

گفتنی است که اگر چه تنش‌های کارگری پیش و پس از خصوصی‌سازی نمودار می‌شوند، اما به نظر می‌رسد که مدتی پس از آن به تدریج فرو می‌نشینند. تنها اعتصاب گزارش شده پس از خصوصی‌سازی در شرکت لوب ایل بوده که با چانه‌زنی جمعی پایان داده شده است. در مورد شرکت کاغذ بریکوتی، گرچه دو اتحادیه در آنجا مشغول به فعالیت هستند، اما از زمانی که بخش خصوصی این شرکت را در کنترل گرفته، هیچ اعتصابی گزارش نشده است. مدیریت شرکت گزارش داده است که این اتحادیه با صاحبان کارخانه همکاری بسیار خوبی دارد. به جای اعتصابات و ناآرامی‌ها، اتحادیه‌های کارگری و کارگران نگران تعطیلی شرکت و از دست دادن شغل خود می‌باشند. آنها بیشتر نگران زیان‌های مالی، فساد مالی، ناکارایی و تغییرات پی در پی مدیران هستند. احساسات مشابهی نیز در دو شرکت نساجی بالاجو و نپال فیلم گزارش شده است. جالب اینکه وضعیت نابسامان صنعتی، ظاهراً به کنترل اعتصابات و ناآرامی‌های کارگری در نپال کمک می‌کند.

در نپال فیلم و نساجی بالاجو، فعالیت اتحادیه صنفی پس از خصوصی‌سازی به طور کلی متوقف شده است. این اتفاق پس از خنثی‌سازی فعالیت‌های اتحادیه صنفی روی داده است. با این حال، در نساجی بالاجو، ده مورد مشاجرات کارگری در دادگاه امور کار حل و فصل شده است. در کارخانه چرم‌سازی بانسباری، حضور اتحادیه صنفی به طور کلی منتفی شده، زیرا تمام کارگران پیمانی هستند. در کارخانجات کنف راگوپاتی چهار اتحادیه صنفی مشغول فعالیت هستند پس از بازگشایی این شرکت، رقابت و ناآرامی‌های کارگری به تعدد اتحادیه‌های کارگری کمک کرده است. چهار نتیجه کلی از مشاهده فعالیت اتحادیه‌های کارگری در واحدهای خصوصی شده قابل طرح است:

- الف. اخراج گسترده کارگران در پی اقدامات مدیران علیه فعالان اتحادیه‌های کارگری انجام می‌گیرد. اتحادیه‌های کارگری در واحدهای خصوصی شده سرکوب می‌شوند.
- ب. استفاده از قراردادهای پیمانی، موقت و روزمزد با کارگران، جلو فعالیت اتحادیه صنفی را گرفته است.
- پ. آنجا که اتحادیه‌های صنفی نیرومند هستند، سرمایه‌گذاران جدید آنها را بهتر از بنگاه‌های دولتی کنترل می‌کنند.

ت. وضعیت ضعیف واحدهای خصوصی شده و بیم از دست دادن شغل، به فروکش کردن منازعات جمعی کارگری کمک کرده است.

5. خصوصی سازی: برنامه ها و راهبردهای آینده

درست است که در یک دوره کوتاه، نپال پیشرفت هایی در ترویج مفهوم جدید خصوصی سازی داشته است. اما این موضوع هم درست است که زمینه خصوصی سازی در این کشور تا حدودی در نتیجه روی کار آمدن دولت های مختلف دارای سیاست ها و اولویت های متفاوت، همواره با تنش همراه بوده است. از بررسی برنامه خصوصی سازی معلوم می شود که اکثر برنامه ها توسط حزب کنگره نپال یا در زمان دولت آن اجرا شده اند. دیگر احزاب سیاسی یا اهمیت خصوصی سازی را نادیده گرفته یا به آن توجه چندانی نداشتند. افزایش نگرانی نسبت به خصوصی سازی از سوی گروه های مختلف، به ویژه کارگران و رسانه ها بازتابی از سناریوی غم انگیز جریان کلی خصوصی سازی است. ضعف ها و نارسایی های گوناگونی در گزارش حسابرسی عمومی یادآوری شده اند. اگرچه دو مورد خصوصی سازی، یعنی واگذاری شرکت توسعه چای و شرکت برق بوت وال، فرایند خصوصی سازی را تضعیف و کند کرده ولی دولت را از پیگیری اهداف بلندمدت خصوصی سازی منصرف نکرده است. تا آنجا که به اهداف و راهبردهای خصوصی سازی مربوط می شود، ابهام و نارسایی وجود ندارد، ولی مشکلات عملیاتی و موانع اجرایی، روند خصوصی سازی را تا اندازه زیادی کند کرده است.

ارزیابی پیامدها و تجربه های حاصل از اجرای برنامه خصوصی سازی، اعتماد عمومی را به اندازه کافی جلب نکرده است. ارزیابی برنامه خصوصی سازی در هشت برنامه پنج ساله، پیشرفت هایی را نشان می دهد. برخی نشانه های مثبت نیز در کارخانه بریکوتی مشاهده شد که آثار پایداری نبودند. کارخانه کاغذ بریکوتی که به خاطر توسعه ظرفیت و افزایش تولید پس از خصوصی سازی از آن به عنوان نمونه موفق یاد می شود، اخیراً درخواست اعلام وضعیت ورشکستگی کرده است. این موضوع شاخص خوبی برای داوری درباره کل جریان خصوصی سازی نیست.

برخی تغییرات نامحسوس در ساختارها و روش ها را می توان در برنامه پنج ساله نهم مشاهده کرد. معلوم است که برنامه خصوصی سازی به عنوان یک جایگزین مهم برای بهبود اثربخشی بهره برداری از منابع سرمایه گذاری شده در بخش دولتی و سوق دادن آن به سمت تحکیم و تقویت اقتصادی، اجرا شده است. به علاوه، خصوصی سازی به عنوان یک جریان درازمدت تعریف شده است. دلایلی که برای این موضوع عنوان می شود، عبارتند از وجود حالت انحصار طبیعی، نیاز شدید به سرمایه گذاری گسترده، چشم انداز نوسازنده برای جذب سرمایه بخش

خصوصی و مسئله مربوط به تعداد بسیار زیاد کارگران شاغل در بنگاه‌های دولتی. در این برنامه مشکلات موجود برای خصوصی سازی به این ترتیب مشخص شده‌اند: نبود منابع کافی و سرمایه گذاران معتبر، سیاسی شدن بیش از اندازه محیط فعالیت اقتصادی، حجم عظیم دارایی‌های غیر مولد در بنگاه‌های دولتی، بار سنگین وام‌های دولتی، تعیین قیمتی که باید از راه فروش به دست آید، پایین بودن سطح آگاهی در میان سیاست گذاران نسبت به واقعیت‌های موجود، کنترل افراطی، انگیزه‌های مالی و امتیازات دیگر که لازم است برای بنگاه‌های خصوصی شده فراهم شود، وجود کارگران بیش از حد نیاز در بنگاه‌های دولتی و تغییراتی که باید در نگرش کارکنان نسبت به کار ایجاد شود و ...

1-5. برنامه ریزی برای خصوصی سازی

کمیته خصوصی سازی، دوازده بنگاه دیگر را برای خصوصی سازی تعیین کرده و در فهرست برنامه خود جای داده است. با این حال، در ظاهر هنوز هیچ اقدامی در این زمینه آغاز نشده و این نشان می‌دهد که برنامه خصوصی سازی مسیر درست خود را گم کرده است و از این رو لازم است فعالیت‌ها و برنامه‌های تعیین شده بار دیگر دسته‌بندی و سامان‌دهی شوند تا جهت جدیدی به این برنامه داده شود. این اقدامات باید راهبردهای گفتگوی اجتماعی و ایجاد شفافیت کافی را شامل شوند.

2-5. برنامه آینده

با وجود اعلام برنامه خصوصی سازی به عنوان یک روند بلندمدت، برنامه پنج ساله نهم طرح خصوصی سازی بلندپروازانه‌ای را اعلام کرده که امکان دستیابی به آن محل تردید است. در این طرح، از چهل و شش بنگاه عمومی باقیمانده، سی واحد برای خصوصی سازی در نظر گرفته شده‌اند. فهرست واحدهایی که باید خصوصی شوند، نه تنها طولانی است بلکه شامل برخی از بزرگ‌ترین سازمان‌های بخش دولتی می‌باشد. به علاوه، تأکیدها و اولویت‌های گوناگونی در این برنامه وجود دارد. با این حال، نهادهای چندجانبه تأمین بودجه در تلاش برای خصوصی سازی دو مؤسسه بخش بانکداری عمومی، یعنی بانک راستریا بانجیا و بانک نیپال و دو سازمان خدمات عمومی دولتی، یعنی شرکت مخابرات نیپال و شرکت آب آشامیدنی نیپال هستند.

دولت در خصوصی سازی دو بنگاه دیگر، یعنی شرکت برق بوت‌وال و شرکت توسعه چای نیپال با دشواری روبه‌روست. در شرکت برق بوت‌وال، از دو شرکت کننده در مزایده پیشنهاد مالی جدید درخواست شده است. در مورد شرکت توسعه چای نیز اخیراً یک پیشنهاد مزایده توسط کمیته خصوصی سازی پذیرفته شده است. جریان خصوصی سازی به دلیل عدم قاطعیت و ناتوانی در اتخاذ تصمیمات، روند کندی پیدا کرده است. از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که اجرای برنامه

خصوصی سازی به زمان بسیار بیشتری نسبت به آنچه تصور می شد، احتیاج دارد. شفاف نبودن فرایند خصوصی سازی، یکی از دلایل اعتراضات مستمر و متعدد بوده است. بنابراین، پیشرفت های چشمگیر در بی تنش کردن خصوصی سازی و همچنین جلب اعتماد کارگران و مردم ضروری است.

در برنامه پنج ساله نهم راهبرد درازمدت دولت برای برنامه های آینده خصوصی سازی تعریف شده است. این برنامه بر توسعه مشارکت بخش خصوصی در تولید و توزیع کالا و خدمات و سرمایه گذاری اقتصادی تأکید می کند. دولت برای تضمین کارایی و بهینه سازی استفاده از منابع، زمینه های زیر را برای خصوصی سازی در برنامه پنج ساله نهم در نظر گرفته است: خدمات پستی، هواپیمایی کشوری، بزرگراه ها، پل ها، آبیاری، حفر کانال، بیمارستان ها، مدارس، خوابگاه های دانشجویی، دانشگاه ها، رسانه ها، شبکه فاضلاب و آب آشامیدنی، شبکه حمل و نقل، دریافت مالیات در سطح محلی، سیستم کنترل ترافیک، نظافت و امنیت شهر، مدیریت جنگل ها، بهره برداری از رودخانه ها و آب های سطحی، مدیریت سوانح و حوادث، آتش نشانی، توزیع دارو، عرضه مواد غذایی، توزیع کود شیمیایی، عرضه فراورده های انرژی و نفت، بررسی و توسعه معادن و زمین شناسی، کنترل امتحانات مدارس، مدیریت آموزش منابع انسانی، مدیریت منابع مادی و خدمات دولتی، مدیریت مطبوعات دولتی، نگهداری و مدیریت معابد و دیگر اماکن مذهبی، مدیریت پارک های ملی، اداره پارک های معمولی و مزارع دامپروری، اماکن مهم باستانی، اداره کتابخانه ملی و سالن های مطالعه، اداره سالن های کنفرانس و موزه ها، مدیریت باغ وحش ها، مدیریت هانوماندو کا و دیگر اماکن تاریخی، اداره استادیوم ها و تأسیسات ورزشی، اداره زمین های محل برگزاری مراسم سان و رژه، مدیریت گردشگری و گردش های علمی، مدیریت تأسیسات ترانزیت، مدیریت بدهی های ملی و نشریات و انتشارات دولتی.

مؤسسه آدام اسمیت، مشاور مرکز خصوصی سازی در وزارت دارایی، سعی کرده است شرکت های آماده برای خصوصی سازی را دسته بندی کند. این مؤسسه، سه بنگاه را به عنوان اهداف بزرگ مشخص کرده که عبارتند از: شرکت هواپیمایی رویال نیال، مخابرات نیال و بانک راستریا بانجایا. مؤسسه آدام اسمیت سعی کرده است شرکت های مهم دیگر را با توجه به اولویت های خصوصی سازی در سه گروه دسته بندی کند.

3-5. سیاست ها و راهبردها

سیاست ها و راهبردهای تعریف شده در این برنامه شفاف به نظر می رسند. این سیاست ها و راهبردها با توجه به درس های آموخته شده از تلاش ها و تجربیات گذشته، تعریف شده اند. در اینجا تأکید اصلی بر ایجاد یک توافق عمومی از راه آگاه کردن مردم و قرار دادن آنها در جریان امور است. راهبردهای دیگر عبارتند از انتخاب الگوی مناسب، انتخاب شرکت ها، انتخاب سرمایه گذار، تلاش

برای رسیدن به قیمت عادلانه، تشویق سرمایه گذاری مستقیم خارجی، مذاکرات صحیح پیرامون ضوابط واگذاری واحدها، نظارت بر واحدهای خصوصی شده، تصویب قوانین و مقررات و اصلاح قانون خصوصی سازی و سیاست هایی که لازم است برای دفاع از منافع کارگران به اجرا در آیند. می توان به دو مورد از این سیاست ها اشاره کرد: دفاع از منافع کارگران، و ایجاد شفافیت در فرایند خصوصی سازی. تنها مسئله این است که اهداف یاد شده چگونه دنبال خواهند شد. از این نظر سند برنامه مورد بحث چندان گویا نیست. روشن است که برای اجرای مؤثر سیاست ها و راهبردهای یاد شده به شیوه های عملیاتی صحیح و کاملی نیاز است.

6. پیشنهادهایی برای حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی

محدود بودن گستره برنامه خصوصی سازی، تا کنون پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از اجرای برنامه خصوصی سازی در نپال را محدود کرده است. با این همه، با توجه به ماهیت بلندپروازانه برنامه خصوصی سازی و روند نومیدکننده روابط کارگری در بنگاه های دولتی لازم است جریان خصوصی سازی برای تخفیف پیامدهای منفی اجتماعی آن مورد بازنگری قرار گیرد. این موضوع در کشوری که در آن امنیت اجتماعی در کمترین حد است و نرخ بیکاری در آن بالاست، اهمیت بیشتری پیدا می کند. به علاوه، با برقراری دوباره دموکراسی چندحزبی، مسائل کارگری را دیگر نمی توان به عنوان یک موضوع حاشیه ای در برنامه خصوصی سازی به حساب آورد. قدرت اتحادیه های کارگری نیز در بخش دولتی افزایش فراوانی یافته است. حتی اگر دولت بتواند جنبش های کارگری را در یک واحد خصوصی شده سرکوب کند، این عمل می تواند بر دیگر بنگاه هایی که در فهرست خصوصی سازی قرار گرفته اند، تأثیر منفی بگذارد.

روابط کارگری در بنگاه های دولتی در نپال در پایین ترین سطح است. علت این امر (1) بدتر شدن اوضاع بنگاه های دولتی به طور کلی، و (2) تراکم نیروی کار و بهره برداری ناکامل از ظرفیت بنگاه های دولتی، و (3) مشکلات کارگری ناشی از اجرای برنامه خصوصی سازی است. مشکلات روابط کارگری به دلیل سهل انگاری مدیران و سیاسی بودن افراطی نیروی کار و نیرومند بودن آنها تشدید شده اند. در حال حاضر، اتحاد کارگران در واحدهای دولتی بیشتر از واحدهای بخش خصوصی است. اما این مشکل در نتیجه وجود اتحادیه های متعدد در داخل هر یک از بنگاه های عمومی شدت پیدا کرده و در نتیجه وحدت و هماهنگی خواسته ها در میان کارگران کمتر شده است.

اقدامات نامناسب و ناکافی برای بالابردن سطح آموزش و مشاوره و شرکت دادن کارگران در برنامه خصوصی سازی این وضعیت را پیچیده تر کرده است. اگرچه تحقیقاتی درباره زیاد بودن تعداد کارگران در طول مرحله اول برنامه خصوصی سازی انجام شده است، ولی این تحقیقات در

مراحل بعدی اجرای برنامه، گزارش نشده‌اند. تعطیلی برخی واحدها پس از واگذاری به بخش خصوصی، اطمینان و اعتماد کارگران را به اصل برنامه خصوصی سازی از بین برده است. این یکی از دلایل وجود مشکل در روابط کارگری پیش و پس از خصوصی سازی و نیز در طول اجرای آن است.

سیاست دولت برای کاهش مشکلات موجود در روابط کارگری از طریق مطرح کردن شرط عدم تعدیل نیروی کار در قراردادهای واگذاری واحدها، تضمین موقعیت کاری پس از خصوصی سازی و تخصیص پنج درصد سهام به کارگران با تخفیف ویژه، کمک چندانی به حل مشکل نکرده است. در هنگام انجام این تحقیق، در بعضی از واحدهای خصوصی شده، مانند شرکت لوازم کشاورزی، کارخانه کنف بیراتناگار و شرکت آجرپزی بکتاپور اعتصاب‌های کارگری در جریان بودند. در ادامه، برخی اقدامات دولت برای کاهش مشکلات روابط کارگری در برنامه خصوصی سازی را بررسی خواهیم کرد.

1-6. شرط عدم تعدیل نیروی کار

تجربه نشان داده است که خصوصی سازی برای کارگران و اتحادیه‌های کارگری پیامدهای سختی دارد. اگرچه در بلندمدت، با افزایش کارایی، خصوصی سازی می‌تواند به افزایش فرصت‌های شغلی کمک کند، اما در کوتاه مدت فرصت‌های اشتغال را کاهش می‌دهد یا به کلی از بین می‌برد. اصل مسئله در یکی از گزارش‌های سازمان بین‌المللی کار چنین آمده است: «به دشواری می‌توان این منطق را به کارگران قبولاند که ضرورت حفظ بقای یک سازمان که مدت طولانی با آن در ارتباط بوده‌اند، از دست دادن شغل را ایجاب می‌کند» (سازمان بین‌المللی کار، 1991).

شرط عدم تعدیل نیرو به عنوان یک ابزار کمکی در اطمینان دادن به کارگران و اتحادیه‌های کارگری در مورد امنیت شغلی آنها پس از واگذاری واحد و کنترل شورش‌های کارگری به هنگام اجرای برنامه خصوصی سازی مؤثر بوده، اما عدم تمایل مالکان جدید به ادامه کار با کارگران قدیمی و رواج گسترده احساس ناامنی شغلی در میان کارگران پس از خصوصی سازی تردیدهایی را در مورد اثربخشی این شرط برانگیخته است. به جای دادن این اختیار به کارگران که در مشاغل خود باقی بمانند یا سازمان را ترک کنند، مالکان جدید باید این آزادی را داشته باشند که زمانی که کار خصوصی سازی انجام شد، کارگران جدیدی استخدام کنند.

بدیهی است مالکان جدیدی که تصمیم می‌گیرند کار با کارگران موجود را ادامه دهند یا در ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر همکاری کنند، باید از برخی انگیزه‌های مالیاتی، امتیازات یا دیگر تسهیلات برخوردار شوند. تنها پس از تصمیم به استخدام نیروی کار است که شرط عدم تعدیل نیرو باید از شروط خصوصی سازی حذف شود. برای دادن آزادی عمل بیشتر به مالکان جدید، چنین شرطی می‌تواند یک ساختار محدود زمانی -مانند شرط «تا پنج سال هیچ کارگری نباید

اخراج شود»- داشته باشد. در این صورت کارگران برای تصمیم گیری درباره یافتن شغل جدید وقت کافی خواهند داشت.

آن دسته از کارگرانی که نمی توانند در واحدهای خصوصی شده باقی بمانند، باید این اختیار را داشته باشند که یا از طرح بازنشستگی داوطلبانه استفاده کنند یا در واحدهای دیگر مشغول به کار شوند. این واحدهای دیگر می توانند خصوصی یا دولتی باشند. در اینجا باز بعضی انگیزه ها را می توان برای سازمان هایی که در جذب کارگران مازاد ناشی از خصوصی سازی همکاری می کنند، در نظر گرفت. ناتوانی دولت در پرداخت حق بازخرید سنوات کارگران به هیچ وجه نباید عامل عدم تعدیل نیرو باشد. حق بازخرید سنوات خدمت کارگران باید از پیش مشخص شود.

2-6. آموزش و استخدام مجدد نیروی کار

موضوع آموزش و استخدام مجدد، برای حل مسئله نیروی کار مازاد ناشی از اجرای برنامه خصوصی سازی ضروری است. اگرچه در گذشته طرح استخدام مجدد کارگران در دیگر واحدهای دولتی آزمایش شده، اما برای آموزش کارگران برای این منظور تلاش چندانی نشده است. کارگران مازاد را می توان با ارائه برنامه های آموزشی مختلف یاری داد تا بتوانند خود را با فرصت های شغلی جدید وفق دهند. آنها را می توان در یافتن فرصت های شغلی جدید یا پرداخت تسهیلات اعتباری برای خوداشتغالی یاری کرد.

3-6. آموزش کارگران

طرحی برای اطلاع رسانی، آموزش و مشاوره در برنامه خصوصی سازی وجود ندارد. در نبود آموزش کافی پیرامون پیامدهای احتمالی برنامه خصوصی سازی بر امنیت شغلی کارگران، وضعیت کاری، حقوق و تعهدات آنها در مؤسسه مورد نظر، زمینه برای هر چه سیاسی تر شدن برنامه خصوصی سازی فراهم خواهد شد. این موضوع، در کنار کندی روند خصوصی سازی، کارایی بنگاه های دولتی قرار گرفته در فهرست خصوصی سازی را بیش از پیش کاهش داده است. به علاوه، اتحادیه های کارگری نیز به نوبه خود در حال آماده شدن برای مقابله با جریان خصوصی سازی هستند. کارگران از این واقعیت آگاهند که رمز بقای آنها فقط در این است که سازمان مورد نظر زنده و سر پا بماند. اما در صورتی که انحلال شرکت گزینه مناسب تری باشد، بهتر است واحد مورد نظر تعطیل شود، نه اینکه وانمود شود مشاغل موجود از طریق خصوصی سازی واحد حفظ شده اند. ایجاد اعتماد در صورتی که تنها یک گزینه برای وضعیت موجود باقی مانده باشد، ضرورت اساسی دارد. از بین بردن تردید و بی اطمینانی در میان کارگران به همین اندازه اهمیت دارد و باید از دادن اطمینان های بی پایه، مانند وعده دستمزدها و اوضاع کاری بهتر پس از خصوصی سازی، خودداری شود. همچنین لازم است به کارگران و نمایندگان

اتحادیه صنفی درباره مزایای خصوصی سازی و هزینه های اجرا شدن برنامه خصوصی سازی، اطلاعات شفاف ارائه شود.

گفتگوی جمعی میان کارگران و کارفرمایان باید تشویق شود. در حال حاضر، برنامه خصوصی سازی به طور کامل توسط دولت هدایت می شود و هدف از اجرای آن، کاهش بار اداری و مالی دولت است. جالب اینکه خصوصی سازی یک موضوع دولتی است و دولت تمام اقدامات و مسئولیت های مربوط به اجرای برنامه خصوصی سازی را به عهده گرفته است. اگرچه برای پذیرفتن رئیس انجمن اتاق های بازرگانی و صنعتی نپال در کمیته خصوصی سازی مقدمات لازم فراهم شده است، اما عضویت کارگران در این انجمن اختیاری است. این هم یکی از عواملی است که به نارضایتی کارگران از برنامه خصوصی سازی منجر شده است.

4-6. طرح های خرید سهام و مالکیت شرکت توسط کارگران

روش کنونی تخصیص پنج درصد مالکیت سهام به کارگران در برنامه خصوصی سازی بسیار تردید آمیز است، زیرا کارگران علاقه زیادی به داشتن سهام شرکت در مقابل ناامنی شغلی خود نشان نداده اند. نخست، ارائه پنج درصد سهام، بیشتر یک عمل نمادین است نه سازوکاری برای تشویق کارگران به مشارکت در مالکیت و مدیریت واحد خصوصی شده. دوم، کارگران علاقه چندانی به خرید سهام واحدهای بیمار ندارند.

بی علاقه ای دولت به پذیرش اهداف توزیعی برنامه خصوصی سازی در انتقال بلوک های سهام به بخش خصوصی دیده می شود. این کار با توجه به وضعیت مالی ضعیف بسیاری از واحدهای خصوصی شده ضروری است و در عین حال سرمایه گذاری های بیشتری را هم تشویق می کند و سهام مدیریتی مؤسسه برای دستیابی به کارایی عملیاتی را به همراه دارد. با این حال، بجز دو واحد خصوصی شده، اهداف کارایی عملیاتی تا کنون در حد مطلوب تحقق پیدا نکرده است. وضعیت صنعتی نابسامان واحدهای خصوصی شده، شاهد گویایی برای این موضوع است. اکنون دولت استدلال می کند که خصوصی سازی به خودی خود ممکن است عامل بروز مشکلات یا تعطیل شدن واحدهای خصوصی شده باشد. اگر این ادعا درست باشد، در آن صورت برای دستیابی به موفقیت در برنامه خصوصی سازی سیاست های دیگری هم باید در پیش گرفته شود. این سیاست ها باید مورد پژوهش و بررسی بیشتر قرار گیرند. در این مرحله می توان گفت که سیاست های حمایتی دیگری در برنامه خصوصی سازی نپال وجود ندارد.

با این همه، هنگامی که مشارکت کارگران در برنامه خصوصی سازی ضروری به نظر می رسد یا جلب اطمینان و اعتماد اتحادیه صنفی پیش شرط اجرای موفقیت آمیز برنامه خصوصی سازی است، می توان از خود کارگران خواست که مؤسسه را اداره کنند. در سری لانکا، با مردمی کردن برنامه خصوصی سازی، قدم های خوبی در این راستا برداشته شده است. ولی با توجه به وضعیت

ضعیف مالی بنگاه‌های دولتی و چشم‌انداز تیره آینده آنها، کارگران ممکن است علاقه‌ای به اداره کردن این گونه مؤسسات نداشته باشند. این گزینه را هم می‌توان در بسیاری از مؤسساتی که در آنها دارایی فیزیکی اندک اما منابع انسانی بیشتری به چشم می‌خورد، مانند مؤسسات تحقیقاتی و مشاوره‌ای و آموزشی، آزمود.

5-6. برنامه‌های تجدید ساختار

اجرای چند برنامه تجدید ساختار را می‌توان پیش از پیگیری برنامه خصوصی سازی در دستور کار قرار داد. تجدید ساختار می‌تواند شامل تغییرات ساختاری کلی، تغییر مدیریت، تجدید ساختار مالی و تجدید ساختار عملیاتی باشد. هدف اصلی تجدید ساختار بهبود وضعیت بنگاه برای دستیابی به قیمت بهتر و تقویت قدرت بقای سازمان است. این کار در بسیاری از کشورها انجام شده و نتایجی هم داشته است. اما در چشم‌انداز کشور نپال، شانس موفقیت به دلیل نبود سیستم مؤثر ارزشیابی عملکرد و شایستگی، اندک است. تجربیات محدود تنها این اصل را ثابت کرده که قرارداد مدیریت هم هیچ تضمینی برای اصلاح وضعیت سازمان فراهم نمی‌کند. بنابراین، زمینه برای تجدید ساختار باید محدود باشد. با این حال، فعالیت‌های مختلفی را می‌توان آغاز کرد که حتی در اوضاع موجود در نپال هم امکان‌پذیر هستند. از جمله این فعالیت‌ها، تحقیق درباره نیروی کار مازاد است که در مرحله اول برنامه خصوصی سازی صورت گرفته است. از این تحقیق می‌توان نتیجه گرفت که اقدامات لازم برای حل مسئله تراکم نیروی کار کدامند و زمینه‌هایی را که واقعاً دارای مازاد نیرو هستند، تعیین نمود و اعتبارات مالی واقعی دولت را مشخص کرد و برآوردی از امکانات لازم برای نقل و انتقالات داخلی و نیازهای آموزش مجدد به دست داد و راه‌هایی برای برخورد با مخالفت اتحادیه‌های کارگری یافت. متوقف کردن جریان استخدام جدید در بنگاه‌های دولتی می‌تواند روش دیگری برای آماده کردن بنگاه برای واگذاری به بخش خصوصی باشد. تفکیک مشاغل بنگاه‌های دولتی از خدمات کشوری هم می‌تواند به کاهش مشکلات مربوط به مقایسه بین سازمانی مشاغل کمک کند. محدود کردن فرصت برای تباری و فساد در مشاغل بنگاه‌های دولتی نیز می‌تواند به کاهش اعطای امتیازات بی‌مورد به بنگاه‌های دولتی کمک کند. همچنین دولت می‌تواند از بخش خصوصی بخواهد که تسهیلات تأمین اجتماعی قابل مقایسه با بخش دولتی فراهم کند تا کارگران در بنگاه‌های دولتی احساس نکنند که هم از نظر مالی و هم از نظر روانی وضعیت بهتری دارند. حتی مدیریت جدید بخش خصوصی ممکن است نیاز به آموزش داشته باشد یا حداقل در مورد نحوه مدیریت بنگاه توجیه شود. این کار به معنی تثبیت عادت‌های قدیمی نیست. در کشوری که در آن از مهارت‌های کارآفرینی چندان خبری نیست، این گونه برنامه‌های آموزشی می‌تواند در تصمیم دولت برای توسعه بخش خصوصی از طریق فرایند خصوصی سازی بسیار مؤثر باشد.

6-6. نظارت

خصوصی سازی به هیچ وجه از مسئولیت دولت نسبت به بنگاه های دولتی در مراحل قبل، بعد یا در طول خصوصی سازی نمی کاهد. انجام یک معامله موفق، به معنی پایان مسئولیت دولت نسبت به خصوصی سازی نیست. در حال حاضر، به نظر می رسد دولت بیشتر با انگیزه کاستن از بار اداره واحدهای دولتی بیمار، برنامه خصوصی سازی را دنبال می کند. این اقدام فقط انتقال این بار از بخش دولتی به بخش خصوصی است. دولت در نظارت بر واحدهای خصوصی شده شکست خورده است. اولویت ندادن به نظارت و ارزیابی برنامه خصوصی سازی، چند مشکل اساسی را در پی داشته است: (1) یکصد و پنجاه و شش میلیون روپیه باقیمانده است که باید از هفت واحد خصوصی شده دریافت شود؛ (2) دولت، واحد خصوصی شده ای را که چند سال است تعطیل شده، تحویل نگرفته است؛ و (3) تسویه حساب ها حتی پس از گذشت هشت سال از اجرای برنامه خصوصی سازی هنوز نهایی نشده اند (گزارش حسابرس عمومی، 2056). به خاطر نبود ساز و کار نظارتی مناسب، به موقع و کافی، حتی دولت به اطلاعات مربوط به عملکرد واحدهای خصوصی شده دسترسی مناسبی ندارد. سیستمی باید طراحی شود تا بر اساس آن مالکان جدید مقررات خصوصی سازی را رعایت کنند.

پیوست 1: اطلاعات مربوط به وضعیت بازار سرمایه واحدهای خصوصی شده

واحدهای خصوصی شده	ارزش صوری (روپیه)	قیمت بازار (روپیه)	تعداد سهامداران	تعداد کارگران سهامدار
بانک نیپال	۱۰۰	۳۶۰	۸۱۰۴	۶۴۸۳
کارخانه آجرسازی هاریشیدی	۱۰	۲/۹۰	۷۰۹۴	
نیپال فیلم	۱۰۰	۶۲	۷۰۰۹	تقریباً تمام کارگران دارای سهام هستند.
کارخانه کاغذسازی بریکوتی	۱۰۰	۶۳	۳۹۸۶	حدود ۲۰۰ تا ۳۰۰ کارگر صاحب سهام هستند.
کارخانه چرم سازی بانسباری	۱۰۰	۵۳	۲۱۹۸	
کارخانه نساجی بالاجو	—	—	۱۶۶۳	۱۴ کارگر
کارخانجات کنف راگوپاتی	—	—	۹۳۶	
شرکت نیپال لوب	۱۰۰	۳۴۰	۴۶۲	۸۲ کارگر، بعضی از آنها سهام خود را فروخته بودند.
کارخانه کنف بیراتناگار	—	—	۱۷۱	
شرکت سیمان نیپال			۱۱۰	کارگران به خاطر زیان سهام نخریده اند.
جمع کل			۳۱۷۳۳	

منبع: اطلاعات گردآوری شده از مرکز مبادله اوراق بهادار.

پیوست 2: نوع شغل های حذف شده در واحدهای خصوصی شده

واحد خصوصی شده	شرح مشاغل حذف شده
۱. نیپال فیلم	از ۱۰۷ کارگر، ۶۰ نفر بعد از خصوصی سازی شغل خود را رها کردند.
۲. کارخانه نساجی بالاجو	حدود ۵۰ درصد مجموع کارگران شغل های خود را ترک کردند.
۳. کارخانجات کنف راگوپاتی	این واحد بعد از رساندن تعداد کارگران به سطح صفر، خصوصی شد. از ۱۷۵۰ کارگر، ۱۰۰ کارگر دائمی شده اند.
۴. نیپال فوندری	تقریباً تمام افراد برای بازنشستگی داوطلبانه حاضر شدند. به کارگران در ازای هر سال خدمت ۳۵ روز حقوق داده شد. ۳ نفر بعد از خصوصی شدن این واحد در آن استخدام شدند.
۵. کارخانه چرم سازی بانسباری	۱۰۰ نفر از کارگران قبل از خصوصی سازی از بازنشستگی داوطلبانه استفاده کردند. ۱۵۴ نفر دیگر بعد از خصوصی سازی برای بازنشستگی داوطلبانه حاضر شدند و در ۱۹۹۵ بعد از شدت یافتن اختلافات، تمام کارگران شغل خود را رها کرده و درخواست بازنشستگی داوطلبانه کردند.
۶. کارخانجات آجر هاریشیدی	از ۶۰۲ نفر کارگر، ۸۴ نفر درخواست بازنشستگی کردند (۲۰ نفر زیر سن حد نصاب بودند. ۶۴ نفر برای بازنشستگی داوطلبانه حاضر شدند). مدیریت این واحد سال های خدمت را از ۲۵ سال به ۲۰ سال کاهش داده است تا افراد از بازنشستگی داوطلبانه استفاده کنند.
۷. شرکت سیمان نیپال	چند نفر برای بازنشستگی داوطلبانه حاضر شدند، اما تعداد آنها زیاد نبود.

منبع: اطلاعات گردآوری شده از مصاحبه های میدانی.

پیوست 3- خصوصی سازی: برداشت ها و پاسخ های کارگران

در جریان این تحقیق، با گروهی از کارگران و رهبران اتحادیه های کارگری در واحدهای خصوصی شده که تعدادشان در مجموع به پنجاه نفر می رسید، برای اطلاع از نظرات و پیشنهادهای آنها درباره برنامه خصوصی سازی مصاحبه شد. فقط کارگرانی که پس از واگذاری بنگاه حاضر به ادامه کار در آن بودند، برای مصاحبه انتخاب شدند. از این کارگران انتظار می رفت که از وضعیت پیش و پس از خصوصی سازی برداشت روشن تری در مقایسه با کارگران جدید که پس از خصوصی سازی به این واحدها پیوسته بودند، داشته باشند. یک پرسش نامه از پیش تدوین شده نیز برای گردآوری نظرات میان کارگران توزیع شد. خلاصه پاسخ های آنها در زیر آورده شده و نتایج این نظرسنجی در یک جدول درج شده است.

1. آیا بنگاه های دولتی باید خصوصی شوند؟

رهبران اتحادیه های صنفی و کارگران همگی با برنامه خصوصی سازی مخالف بودند. این احساس تقریباً در تمام مصاحبه ها مشاهده شد. با این حال، در پرسش نامه کتبی فقط سی و پنج درصد پاسخ دهندگان نظرشان نسبت به خصوصی سازی منفی بود. نزدیک به سی و هشت درصد آنها معتقد بودند که بنگاه های دولتی باید خصوصی شوند. تعداد مشابهی از پاسخ دهندگان هم معتقد بودند که خصوصی سازی برای افزایش ظرفیت رقابتی بنگاه ها سودمند است. خصوصی سازی به عنوان راهکاری برای مقابله با رشد فساد، ناکارایی و بی انگیزه بودن مدیران دولتی تلقی می شد. برنامه اصلی خصوصی سازی باید بهبود بخشیدن به کارکرد بنگاه های دولتی باشد.

کسانی که نظر منفی نسبت به خصوصی سازی داشتند، به این دلیل مخالف اجرای برنامه خصوصی سازی بودند که:

الف. مشکلاتی برای کارگران در برخی از واحدهای خصوصی شده، مانند شرکت ابزار کشاورزی و کارخانه آجرپزی بکتاپور، پیش آمده است؛

ب. نتایج برنامه خصوصی سازی ضعیف بوده؛ و

پ. مزایای خصوصی سازی فقط به افراد معدودی تعلق گرفته است.

پاسخ دهندگان همچنین معتقد بودند که اگر قرار است برنامه خصوصی سازی اجرا شود، در آن صورت باید به صورت گزینشی عمل شود. برای مثال واحدهای نابسامان خصوصی شوند یا اینکه خصوصی سازی با اقدامات خاصی انجام شود. آنها یادآور شدند که چنانچه اصلاح مدیریت امکان پذیر باشد لازم نیست برنامه خصوصی سازی اجرا شود.

2. آیا اهداف خصوصی سازی تحقق یافته است؟

حدود نیمی از مجموع پاسخ دهندگان معتقد بودند که نتایج برنامه خصوصی سازی برای بنگاه ها

ضعیف بوده یا وضع حتی از زمان مالکیت دولت هم بدتر شده است. نیم دیگر پاسخ داده بودند که نتایج خصوصی سازی مثبت بوده است. پاسخ دهندگان همچنین معتقد بودند که هیچ کدام از سه هدف برنامه خصوصی سازی تحقق نیافته است. اگرچه ممکن است برخی منافع برای افراد معدودی حاصل شده باشد، اما روی هم رفته خصوصی سازی بار مالی دولت را به بخش خصوصی منتقل کرده است. پاسخ دهندگان همچنین بر این اعتقاد بودند که افزایش کارایی عملیاتی باید تنها هدف برنامه خصوصی سازی باشد.

3. روش مناسب خصوصی سازی کدام است؟

خصوصی سازی باید بر اساس منافع ملی اجرا شود. انتخاب روش مناسب باید بر اساس ماهیت و نوع بنگاه مورد نظر باشد. خصوصی سازی باید در چشم انداز کلی جریان صنعتی شدن در نپال ارزیابی گردد. این موارد، برخی از توصیه های خاصی بود که از سوی کارگران و فعالان اتحادیه های کارگری عنوان می شد. در پرسش نامه کتبی حدود شصت و شش درصد معتقد بودند که کارگران باید در جریان خصوصی سازی مشارکت داشته باشند. با این حال، بیست و دو درصد هم اعتقاد داشتند که فروش سهام بهترین گزینه است. تضمین امنیت و بهبود اوضاع کاری کارگران، شفافیت در داد و ستدهای مالی و حل و فصل مسائل موجود میان کارگران و مدیران به عنوان مسائل اصلی در برنامه خصوصی سازی عنوان شدند.

4. اثربخشی اقدامات شبکه تأمین اجتماعی کارگران در برنامه خصوصی سازی چگونه

است؟

پاسخ دهندگان معتقد بودند که شبکه تأمین اجتماعی مطرح شده در قانون خصوصی سازی نه تنها ناکافی است، بلکه فریبنده هم هست. اگر حمایت اجتماعی کافی می بود، مدیریت جدید در کارخانجات کف را گپاتی هرگز تصمیم به اخراج تمام کارگران پیش از تحویل گرفتن بنگاه نمی گرفت. آنها به شدت توصیه می کردند که لازم است مقرراتی در قرارداد واگذاری گنجانده شود و در آن مشخص شود که «مدیریت جدید چه تعهداتی بر عهده دارد» و در همان حال پیامدهای عدم اجرای تعهدات هم در قرارداد قید شود. کارگران همچنین نگرانی خود را نسبت به خروج نیروی انسانی مستعد و ماهر از شرکت به دلیل اجرای طرح بازنشستگی داوطلبانه ابراز کردند. از همین رو، آنها پیشنهاد کردند که مالکیت سهام توسط کارکنان همراه با اشتغال آنها در بنگاه مورد توجه قرار گیرد. به این معنی که انتشار سهام برای کارگران نباید مشروط به عدم اشتغال در واحدهای خصوصی شده باشد. پاسخ دهندگان معتقد بودند که تضمین شغل، برای کارگران نسبت به انتشار سهام با تخفیف ویژه و به صورت قسطی، پیشنهاد جذاب تری است.

شکایت کارگران از این بود که استفاده داوطلبانه از حق بازخرید سنوات خدمت در شرکت

آب آشامیدنی نپال به عنوان یک جایگزین برای طرح بازنشستگی اجباری بوده است. در مورد نپال فیلم، تسهیلات دوازده قسطی در مورد سهام کارگران که بر روی آن توافق شده بود، به پرداخت یک قسطی تبدیل شده است. به اعتقاد پاسخ دهندگان، این گونه اقدامات فقط احساس عدم امنیت و بی اعتمادی را در کارگران افزایش می دهد. همین طور در کارخانه کاغذسازی بریکوتی به کارگران گفته شده بود که فقط بعد از پنج سال خدمت می توانند سهام خود را بفروشند. رهبران اتحادیه های صنفی این پرسش را مطرح می کردند که «فایده نگهداری این سهام بی ارزش چیست؟» در بسیاری از واحدها یا سهام کارمندی اصلاً منتشر نشده یا اگر چنین سهامی منتشر شده، استقبال کارکنان از آن ضعیف بوده است. در مجموع، مشارکت کارگران از طریق مالکیت سهام، سازوکار مؤثری نبوده است.

5. مزایای خصوصی سازی برای کارگران چیست؟

بسیاری از کارگران معتقد بودند در موقعیتی که در آن کارگران حتی حقوق های خود را هم دریافت نمی کنند، به دشواری می توان امید داشت که رفاه آنها با خصوصی سازی افزایش یابد. آنها در ادامه گفتند حقوق و مزایای کارکنان سطح بالاتر یا کارگران نزدیک به مدیریت به طور فاحش افزایش یافته اما عموم کارگران دچار ناامنی شغلی فزاینده هستند. بنابر این، امنیت شغلی باید موضوع اصلی اجرای برنامه خصوصی سازی باشد. چنانچه مشکل مازاد نیرو در بنگاه های دولتی مطرح باشد، این مشکل باید با روش های دیگری مانند بهره برداری بهتر از نیروی انسانی و افزایش ظرفیت کارخانه حل شود و در صورت لزوم، کارگران مازاد باید به بنگاه های دولتی دیگر منتقل و در آنها مشغول به کار شوند. پاسخ دهندگان معتقد بودند که خصوصی سازی به هیچ وجه نباید بخشی از برنامه تعدیل نیرو باشد. برخی تغییرات گزارش شده در حقوق، مزایا و دیگر تسهیلات اعطا شده به کارگران در جدول 1-3 درج شده است. به طور کلی، پاسخ دهندگان معتقد بودند که ظرفیت، فروش، سود و اوضاع کاری بهبود یافته اما استثمار کارگران شدیدتر، ساعات کار بیشتر و در مقابل مرخصی ها، امنیت شغلی و فعالیت های اتحادیه ای کمتر شده است.

جدول 3-1. برداشت کارگران از تغییرات پس از خصوصی سازی

ابعاد تغییرات	الحاقیه جدید	افزایش	بدون تغییر	کاهش	لغو شده
حقوق/مزایا		۹	۱۳	۱۰	
مرخصی ها		۱	۲۰	۱۲	
تسهیلات دیگر			۱۱	۱۵	۱
اوضاع کاری	۲	۱۰	۱۱	۴	
ساعت کار	۱	۷	۱۶	۲	
تعداد کارگران	۲	۱	۷	۱۷	
امنیت شغلی		۱۱	۱۷	۱۶	
فعالیت های اتحادیه ای	۲	۴	۵	۹	۲
استثمار کارگران	۱	۱۷	۸	۲	
ظرفیت تولید	۲	۹	۱۱	۴	
بهره برداری از ظرفیت	۲	۵	۸	۸	
فروش	۱	۸	۱۰	۳	
سود	۱	۱۹	۷	۵	
پاداش			۹	۶	۲
تأمین اجتماعی (بیمه، مستمری، بازنشستگی)	۲		۸	۸	۳

منبع: بازدیدهای میدانی

6. تأثیر خصوصی سازی بر اتحادیه های صنفی چیست؟

رهبران اتحادیه های صنفی معتقد بودند که پس از خصوصی سازی ماهیت روابط کاری تغییر کرده است. در مالکیت دولتی، اتحادیه ها می توانستند خواسته های نامحدودی را مطرح کنند اما این کار در واحدهای خصوصی شده امکان پذیر نیست. به سبب تعطیلی بسیاری از واحدهای خصوصی شده و وضعیت نزدیک به فروپاشی برخی از این واحدها، اتحادیه های صنفی باید پیش از دست زدن به هر گونه فعالیت صنعتی مسائل را مورد بازنگری قرار دهند. اکنون فعالیت های اتحادیه صنفی در واحدهای خصوصی شده نسبت به بنگاه های دولتی مشخص تر و متمرکزتر است. در مقایسه با بنگاه های دولتی، مشکلات مربوط به چندگانگی اتحادیه ها در واحدهای خصوصی شده شدت کمتری دارد. کارگران معتقدند که اتحادیه های صنفی نباید با برنامه خصوصی سازی مخالفت کنند. آنها می توانند از خصوصی سازی حمایت کنند مشروط بر اینکه امنیت شغلی کافی آنها در برنامه خصوصی سازی مورد توجه قرار گیرد و به نحوی اطمینان کارگران نسبت به این موضوع جلب شود.

7. آیا در برنامه خصوصی سازی به مشارکت کارگران توجه شده است؟

روی هم رفته، کارگران و رهبران اتحادیه صنفی معتقد بودند که از مشارکت، مشاوره و دخالت کارگران در برنامه خصوصی سازی هیچ خبری نیست. اگر چنین مشارکتی وجود داشته باشد، فقط به شکل اطلاع دادن به اتحادیه های کارگری می باشد. انجام هر گونه تحقیق و طرح هر نوع پرسش از سوی اتحادیه، یک موضوع محرمانه تلقی می شود و مسئولان می خواهند این مسائل را مخفی نگه دارند و اتحادیه را از مسائل مربوط به خصوصی سازی مطلع نکنند. برای مثال، اتحادیه فقط پس از کسب اطلاع از طریق اینترنت بود که در جریان خصوصی سازی شرکت توسعه جای قرار گرفت. همین طور در مورد نیال فیلم، کارخانه نساجی بالاجو و شرکت کاغذسازی بریکوتی، دولت هیچ مشورتی با کارگران نکرد و از آنها نظر نخواست.

8. در زمینه تأمین اجتماعی چه اقداماتی را در برنامه خصوصی سازی می توان انجام داد؟

پاسخ دهندگان می گفتند که هیچ اقدام تأمین اجتماعی برای کارگران در برنامه خصوصی سازی در نظر گرفته نشده است. امنیت شغلی، مسئله عمده پاسخ دهندگان بود. برخی معتقد بودند که سیاست بیمه عمر معادل پنج سال حقوق، آن گونه که در کارخانجات قند لومبینی مرسوم است، باید به عنوان یک اقدام تأمین اجتماعی برای کارگران تصویب شود.

9. برداشت کارگران از موضوع سرمایه گذاری مستقیم خارجی در خصوصی سازی چیست؟

پاسخ دهندگان با نظری مساعد معتقد بودند که خصوصی سازی می تواند سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کشور را افزایش دهد، ولی چنین جریانی نباید با جریان ورود کارگران خارجی همراه باشد. سرمایه گذاری مستقیم خارجی باید برای توسعه فرصت های شغلی در کشور به کار رود، نه صرفاً راهی برای ورود جریان سرمایه به داخل. پاسخ دهندگان معتقد بودند که باید در مورد نوع سرمایه ای که وارد کشور می شود، احتیاط لازم صورت گیرد. جریان ورودی سرمایه به صورت دریافت وام ممکن است کشور را در وضعیت مخاطره آمیزی قرار دهد. آنها معتقد بودند که کاهش شدید سرمایه در واحدهای خصوصی شده، نشانه خوبی برای سلامت مالی نیست. پاسخ دهندگان همچنین نسبت به نبود تخصص گرایی در میان کارآفرینان انتقاد داشتند. آنها معتقد بودند که سرمایه گذاری مستقیم خارجی ممکن است مدیریت حرفه ای را وارد مؤسسات کند اما اولویت باید با سرمایه گذاران ملی باشد. برخی معتقد بودند که دولت باید نسبت مالکیت پنجاه و یک به چهل و نه را در مورد سرمایه گذاری مستقیم خارجی اعمال کند.

پیوست 4 - لیست افراد مصاحبه شده

الف . مدیران و کارمندان ارشد

1. Mr. Omkar Shrestha
Hon'ble Ministry for Industry
2. Mr. Mahesh Acharya
Hon'ble Minister for Finance
3. Mr. Pradeep Shrestha
President, FNCCI
4. Mr. Rajendra Dahal
Editor, Himal Magazine
5. Mr. Tanka Khanal
Privatization Cell
6. Mr. Douglas Clarke
Adam Smith Institute
7. Mr. Bishnu Rimal
Secretary General, GEFONT
8. Mr. Keshav Shrestha
Manager, Bhrikuti Paper & Pulp
9. Mr. Prakash Shrestha
Marketing Manager, Harisiddhi Bricks
10. Mrs. Shanti Shrestha
Personnel, Harisiddhi Bricks
11. Mohan Chandra Ghimire
Manager, Raghupati Jute Mill
12. Manoj Upadhyay
GM, Biratnagar Jute Mill
13. Ananda Nepal
DGM, Biratnagar Jute Mill
14. Sundar M. Shrestha
Adm. Officer, Balaju Textile
15. Ramesh Pokharel
Chief Adm. Officer,
Bhrikuti Paper & Pulp
16. Tara Nath Mainali
Manager, Nepal Foundry Industry
17. Dinesh Rai
Nepal Lube Oil

ب. کارگران و فعالان اتحادیه تجاری

کارخانه کف راگوباتی و بیراتناگار

18. Dev Narayan
19. Kushum Mainali
20. Asha Kumar Chetri
21. Ramanda Yadav
22. Kul Bdr. Shrestha

23. Bhakta Bdr. Shrestha
24. Basu Dev Dulal
25. Tika Ram Poudel

شرکت نیال فیلم

26. Mr. Ratna Kaji Tuladhar
27. Mr. Prakash Man Singh Pradhan
28. Mr. Shyam Nepali
29. Mr. Deepak Man Shrestha
30. Mr. Kiran Oshi
31. GEFONT
32. O. Koirala, Sunsari
33. Hem Raj Regmi, Nepalgunj
34. Madhusudan Katiwada, Makwanpur
35. Kamal Gautam, Bhairahawa
36. Keshav Dawadi, Hetauda
37. Rajiv Ghimeri, Jhapa
38. Umesh Upadhyay, Kathmandu
39. Manohari Sivakoti, Kathmandu
40. Maiya Poda, Kathmandu
41. Ramesh Badal, Kathmandu

DECONT

42. Suresh Kunwar, Kailali
43. Tej Bdr. Basnet, Kathmandu
44. Devendra Lamsal, Sunsari
45. Ghanashyam Subedi, Bhojpur
46. Usha Khadka, Makwanpur
47. Rishav Ghimire, Lalitpur
48. Raj Kumar Bhandaari, Solu
49. Ravi Lal Shrestha, Nawalpur
50. Raghu Nath Adhikari, Bara
51. Ramesh Sedai, Kavre

NTUC

52. Shyam Bdr. Malla, Udayapur
53. R. K. Pandey, Ilam
54. Chandra Thakur, Mahottari
55. G. R. Bhatta, Makwanpur
56. Lok Raj Subedi, Lumjung
57. Jagdish Pd. Sharma, Tanahu
58. Giri Raj Ojha, Banke
59. Youba Raj Lama, Kailali
60. G. Khadka, Chitwan

فهرست منابع و مآخذ

- Arya, Ramesh C. Privatization (۱۹۹۴): *A Case Study of Raw Hide Development*, published in The Kathmandu Post, Dec ۲۰ and ۲۱.
- Auditor General's Office, Annual Report of the Auditor General, ۲۰۵۵ (۱۹۹۸) and ۲۰۵۶ (۱۹۹۹).
- CCC, (۱۹۷۷): *Performance of Public Enterprises in Nepal: Macro Study*, Kathmandu.
- CRPS and DEAN (۱۹۹۵) *Case Studies of Privatized Public Enterprises of Nepal*, Kathmandu: Council of Retired Public Servants and Development Associates Nepal (unpublished).
- CRPS/DEAN (۱۹۹۵): *Rastrasewak, an issue on privatization in Nepal*, Vol. ۱ No ۳, summer.
- Galal (۱۹۹۴): A. et al *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Oxford University press.
- Huq Muzammel (۱۹۹۷): *The Impact of Ownership on Grameen Bikas Banks Current and Future Performance*, Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland College Park, March.
- ILO ۱۹۹۱, *Privatization: Role of Employer's Organization* by C. S. Venkata Ratnam, ILO, Geneva ۱۹۹۱.
- ILO ۱۹۹۷, *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries* edited by Rolph Van Der Hoeven and Gyorgy Szirac Zki.
- Management Association of Nepal (MAN) (۱۹۹۸): *Byavasthapan, Special Issue on Privatization*, No ۲, Feb.
- Manandhar, N. (۱۹۹۸): *Public Enterprises and Privatization*, Kathmandu.
- Manandhar, N. (۱۹۹۳): *Improving Public Enterprise Performance: An Empirical study of ehaviour and Performance of Public Enterprises in Nepal*, Ph. D Dissertation, University of Birmingham UK.
- Ministry of Finance (۱۹۹۱): Policy paper on the Privatization of Public Enterprises, Kathmandu.
- Ministry of Finance (۱۹۹۹): A Report on Performance of Privatized Enterprises, unpublished
- Report Ministry of Finance (۱۹۹۸/۹۹): Economic Survey.
- Ministry of Finance, *Performance Targets and Achievement of Public Enterprises*, Various Annual Reports.
- Ministry of Finance, *Privatization of Public Enterprises: Facts about Privatization*, Progress of the Privatization Programme and Conditions of Privatization Agreements, ۱۹۹۴ (in Nepali).
- Ministry of Finance (۱۹۹۲): *Privatization Strategy*.
- Ministry of Finance (۱۹۹۲): *Privatization Strategy*, prepared by Frank Cook, July.
- Nepal Administrative Staff College, "Report on High Level Workshop on Privatization, August ۸-۱۱, ۱۹۸۸, Kathmandu and also see the report on Seminar on Privatizing Public Enterprises, ۱۹۹۰.
- Regmi, Jaya Ram (۱۹۹۶): Nepal Country Paper on Privatization in *Privatization of State Owned Enterprises: Experiences of Asian and Pacific Economy*, published by APO, Tokyo, Nov.
- Report submitted by the Committee composed of three Mps to Review Privatization Programme, ۱۹۹۵ (in Nepali).
- Sharma and Robin (۱۹۹۵): *Privatization: Lessons of Experience*, Kathmandu.
- Society for Constitutional and Parliamentary Exercises (SCOPE), *Privatization Policy and Process in Nepal*, Kathamandu, April ۱۹۹۷.
- Swanson & Dan (۱۹۹۴): *Evaluation of Privatization in Nepal*, Kathmandu, USAID/INTRADOS.
- UNDP (۱۹۹۲): *Privatization Strategy*, Kathmandu, UNDP/Ministry of Finance.
- World Bank (۱۹۹۵): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*.



خصوصی سازی در پاکستان

دکترای آر. کمال *

1. مقدمه

با وجود تغییرات مکرر در دولت‌ها از 1985 به این طرف - پنج دولت منتخب و شش دولت موقت - نظر عمومی بر این بوده است که باید سیاست خصوصی سازی ادامه یابد و پیش‌بینی می‌شود مبنای تمام سیاست‌های آینده دولت، دست کم در آینده نزدیک، همین باشد.¹ به جای بحث درباره مزایا و معایب سیاست خصوصی سازی، باید سیاست‌هایی را که به افزایش کارایی کمک می‌کنند و دارای کمترین آثار منفی اجتماعی هستند، بررسی نمود.

بسیاری از واحدهای بخش عمومی که تاکنون خصوصی شده‌اند و شمار دیگری از این بنگاه‌ها از جمله مخابرات و نیروگاه‌های حرارتی در فهرست برنامه خصوصی سازی جای گرفته‌اند. با این وجود، تردیدهای جدی نسبت به شفافیت جریان مزایده و تأثیر خصوصی سازی بر کارایی، سرمایه گذاری، تولید، قیمت‌ها، اشتغال و کسر بودجه مطرح شده‌اند. بر همین اساس، لازم است محدودیت‌های موجود در شناسایی اهداف مختلف خصوصی سازی با توجه به اقداماتی که باید برای غلبه بر آنها انجام گیرد، مشخص شوند.

خصوصی سازی دارایی‌ها در پاکستان موضوع جدیدی نیست؛ هر چند انگیزه آن در دوره‌های مختلف یکی نبوده است. در دهه‌های پنجاه و شصت، بخش دولتی در فعالیت‌های غیرمتعارف، به‌ویژه هنگامی که زمان بهره‌برداری طرح طولانی بود و بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری نشان نمی‌داد، به سرمایه گذاری می‌پرداخت. در حالی که شمار فراوانی از واحدهای دولتی، ملی شدند و بخش دولتی در دهه 1970 با سرعت زیادی گسترش یافت، اما کوشش لازم برای خصوصی سازی بخش دولتی در اواسط دهه هشتاد آغاز شد. کوشش برای واگذاری سهام به ارزش دو میلیارد روپیه مربوط به بنگاه‌های دولتی سودآور در اواسط دهه هشتاد و چهارده واحد صنعتی زیان‌ده برای خصوصی سازی در 1998 با موفقیت همراه نبود. از شش شرکت سودآور تعیین شده برای خصوصی سازی تدریجی در 1990 فقط ده درصد سهام خطوط هوایی بین‌المللی

* اقتصاددان ارشد، کمیسیون برنامه ریزی، پاکستان.

1. دولت جدید اعلام کرده است که بنگاه‌های عمومی کارآمدتر خواهند شد. معنی این گفته آن نیست که سیاست خصوصی سازی باید ادامه یابد یا کنار گذاشته شود.

پاکستان به فروش رفت. آهنگ کند خصوصی سازی به تشکیل کمیسیون خصوصی سازی در بیست و دوم ژانویه 1991 منجر شد که سهام یکصد و پنج واحد صنعتی، چهار بانک و دو مؤسسه مالی توسعه را به معرض فروش گذاشت. پس از آن طرح هایی برای خصوصی سازی واحدهای نیروگاه حرارتی سازمان توسعه آب و برق، مدیریت بخش خصوصی بعضی از قسمت های راه آهن پاکستان و واگذاری تدریجی شرکت مخابرات پاکستان آغاز شد. در حال حاضر، چهل و شش واحد صنعتی، از جمله تمام واحدهای تولیدی باقیمانده به استثنای شرکت فولاد پاکستان در فهرست خصوصی سازی قرار گرفته اند. دو بانک و شش مؤسسه مالی غیربانکی و چهار واحد در بخش نفت و گاز، شرکت برق کراچی، شش واحد نیروگاه حرارتی و سه مرکز برق منطقه ای، مخابرات پاکستان، شرکت کشتیرانی پاکستان و شرکت ملی تانکر سازی، و راه آهن پاکستان نیز در این فهرست جای دارند.

در طول سال 1991-1992، تعداد شصت و نه واحد تولیدی و دو بانک تجاری با موفقیت به بخش خصوصی واگذار شدند. تاکنون نود و یک واحد صنعتی، اکثریت سهام دو بانک عمده و سه مؤسسه مالی غیربانکی، ده درصد سهام شرکت هواپیمایی بین المللی پاکستان، دوازده درصد سهام مخابرات پاکستان و بیست و شش درصد سهام نیروگاه کوت آدو واگذار شده است. روی هم رفته یکصد و شش واحد به بخش خصوصی واگذار گردیده و تاکنون دولت پنجاه و نه میلیارد و ششصد میلیون روپیه از طریق فروش این بنگاه ها و مؤسسات دریافت کرده است. مجموع کارکنان واحدهای تولیدی که به روش فروش دارایی ها خصوصی سازی شده و آنهایی که مدیریت شان به بخش خصوصی واگذار شده است، حدود سی و پنج هزار نفر بود که از این تعداد شصت و سه و سه دهم درصد افراد مشمول طرح باز خرید بودند. چنانچه کارگران اخراج شده بر اساس طرح تعدیل نیرو را هم به حساب آوریم، میزان اشتغال در واحدهای واگذار شده دست کم به سه پنجم کاهش یافته است.

2. منطق خصوصی سازی

اهداف خصوصی سازی در مقاطع مختلف زمانی متفاوت بوده است. در دوره 1988 تا 1990، چهارده بنگاه تولیدی عمومی زیان ده خصوصی شدند و از راه فروش سهام واحدهای سودآور، درآمدی برای بازپرداخت بدهی های دولت و بنابراین کاهش بدهی ها به دست آمد. کمیسیون خصوصی سازی در سال 1991 هدف اصلی از اجرای برنامه خصوصی سازی را با صراحت اعلام نکرد. با این حال، با بررسی بیانیه های مختلف منتشر شده از سوی دولت، چهار هدف عمده را می توان تشخیص داد که عبارتند از:

- ارتقای سطح کارایی در فرآیند تولید؛

• کاهش بار بدهی‌ها و کسری بودجه دولت؛
 • گسترش مشارکت در سهام سرمایه‌ای؛ و
 • آزادسازی منابع برای زیرساخت‌های مادی و اجتماعی.

در سال 1998 کمیسیون خصوصی‌سازی در مراحل نخست تأسیس خود، اهداف خصوصی‌سازی را به روشنی بیان نکرده بود ولی در مراحل بعدی اهداف خود را با صراحت تمام اعلام کرد:

«خصوصی‌سازی با هدف تشدید رقابت، سرمایه‌گذاری بیشتر، و نوسازی پیش‌بینی شده است و به تقویت اشتغال نیروی کار و تأمین کیفیت بالای کالا و خدمات برای مصرف‌کنندگان و کاهش بار مالی دولت می‌انجامد.»

اهدافی که برای خصوصی‌سازی به اختصار در اعلامیه مذکور مورد اشاره قرار گرفته‌اند عبارتند از:

- ایجاد اقتصاد مبتنی بر بازار؛
- تشویق توسعه و کارایی بنگاه‌های بخش خصوصی؛
- تشویق رقابت، به‌ویژه با لغو انحصارات و تسریع ادغام اقتصاد داخلی در اقتصاد جهانی؛
- حمایت گسترده‌تر از مالکیت سرمایه و تشویق رابطه مالک با کارکنان؛
- تشکیل و توسعه بازارهای سرمایه برای گردآوری پس‌اندازهای داخلی؛
- معکوس کردن جریان فرار سرمایه به خارج و بازگرداندن سرمایه‌های خارج شده؛
- بسیج منابع بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری‌های آینده؛
- افزایش انعطاف‌پذیری اقتصادی؛
- حفظ مشاغل یا ایجاد اشتغال جدید؛
- بهبود کیفیت کالا و خدمات؛
- افزایش درآمد حاصل از واگذاری واحدهای دولتی به منظور بازپرداخت بدهی‌های دولت و کاهش کسر بودجه دولت؛
- کاهش قابل توجه حجم و محدوده بخش دولتی؛
- کاهش اساسی بار مالی بنگاه‌های دولتی؛
- کاهش امکان فساد مالی و سوء استفاده از اموال عمومی توسط مسئولان و مدیران دولتی.

این اهداف همچنان که مطلوب و قابل تحسین هستند اما بسیار بلندپروازانه به نظر می‌رسند. با این حال، برای تحقق برخی از این اهداف خصوصی‌سازی نه لازم است و نه کافی. برای مثال، بسیج پس‌اندازها، معکوس کردن روند جابه‌جایی سرمایه و توسعه پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری‌ها احتیاج به خصوصی‌سازی ندارد و یا نمی‌توان آن را فقط با اجرای برنامه خصوصی‌سازی تحقق

بخشید. در دنباله بحث، منطقی را که بر اساس آن، خصوصی سازی به کاهش کسر بودجه، ارتقای سطح کارایی، توسعه مالکیت و افزایش سرمایه گذاری در زیرساخت های مادی و اجتماعی منجر می شود، شرح خواهیم داد.

2-1. کاهش کسری بودجه

اجرای برنامه خصوصی سازی در یک بازار رقابتی کامل با آینده نگری درست، ممکن است هیچ تأثیری بر کسری بودجه نداشته باشد، زیرا قیمت انتظاری فروش به نحوی تعیین می شود که باید دقیقاً با جریان سود خالص تنزیل شده برابر باشد. چنانچه، بخش خصوصی قیمت های بالاتری نسبت به این قیمت محاسبه شده پیشنهاد کند، کسر بودجه کاهش خواهد یافت. با این حال، تمایل بخش خصوصی به انجام این کار به ارزیابی میزان سود در دوره پس از خصوصی سازی و تمایل به تقسیم سودهای پیش بینی شده بالاتر با بخش دولتی بستگی خواهد داشت.

2-2. ارتقای سطح کارایی

در حالی که تولیدکنندگان خصوصی ناچارند برای بقای خود هزینه هایشان را به کمترین حد برسانند، بنگاه های عمومی ممکن است تلاش کافی برای کاهش هزینه های تولید نداشته باشند، زیرا هیچ اجباری به تضمین بازده قابل قبول برای صاحبان سهم ندارند. مدیران بخش خصوصی در تصمیم گیری ها انعطاف پذیری بیشتری نسبت به مؤسسات بخش دولتی دارند. همچنین سرمایه گذاری های دولتی ممکن است تحت تأثیر ملاحظات سیاسی باشد و به این ترتیب بر دارایی تأثیر معکوس بگذارد. هزینه در انحصارات عمومی در نقطه تعادل ممکن است در کمترین حد نباشد، مگر اینکه نظارت مؤثری وجود داشته باشد. اینکه خصوصی سازی به ارتقای کارایی منجر خواهد شد یا خیر، یک موضوع تجربی و قابل آزمایش است. برای بررسی شواهد متناقض در این مورد به تحقیقات استیگلر (1975)، ولف (1996)، بامول (1996) و کمال (1996) نگاه کنید.

2-3. آزادسازی منابع برای زیرساخت های مادی و اجتماعی

بنگاه های دولتی دارای کارکرد مطلوب و سودآور را همچنین می توان برای آزادسازی منابع با هدف توسعه زیرساخت ها واگذار نمود.

2-4. توسعه مالکیت سهام

توسعه مالکیت سهام با هدف توزیع مالکیت انجام می شود. اما در این کار فرض بر آن است که سرمایه گذاران کوچک برای خرید سهم بنگاه های صنعتی دولتی سرمایه کافی دارند. این فرض ممکن است همیشه معتبر نباشد. به علاوه، فرض می شود که تخصیص ارزش اسمی بخشی از سهام به کارگران، به بهبود وضعیت رفاهی آنها منجر خواهد شد.

3. روش‌های خصوصی‌سازی در پاکستان

بنگاه‌های دولتی ممکن است منحل یا نیمه‌خصوصی یا خصوصی شوند، و این واگذاری می‌تواند شکل‌های مختلفی به خود بگیرد که از آن جمله شناور سازی سهام، فروش دارایی‌ها از طریق مؤسسات مالی، سهام سرمایه‌ای و مزایده عمومی است.

• **انحلال.** بنگاه‌های دولتی در نتیجه عواملی همچون موقعیت نامناسب، فن‌آوری ضعیف و مانند آن زیان‌ده هستند و به این دلیل نمی‌توانند به بخش خصوصی واگذار شوند و در نتیجه این بنگاه‌ها نخستین گزینه‌ها برای انحلال هستند و نه واگذاری به بخش خصوصی. با این حال، زیان‌های ناشی از مدیریت ضعیف نیز ممکن است از طریق انتقال مدیریت و کنترل، با یا بدون انتقال دارایی‌ها جبران شود.

• **فروش دارایی‌ها.** واگذاری بنگاه‌های دولتی ممکن است به چهار روش زیر صورت گیرد:
الف. شناورسازی سهام. سهام بنگاه‌های دولتی در بورس اوراق بهادار عرضه می‌شوند و دولت به تدریج سهام خود را در این مؤسسات کاهش می‌دهد. این نوع عرضه و شناورسازی سهام سه ویژگی مشخص دارد. نخست اینکه، ایجاد و تزریق سرمایه خصوصی ممکن است سطح بهره‌وری را بالا ببرد. دوم اینکه، چنانچه مؤسسه دارای اهمیت راهبردی باشد، دولت کنترل کافی خود را بر آن حفظ می‌کند. سوم، واگذاری تدریجی، تأثیر منفی بر قیمت‌های سهام نخواهد داشت.

ب. فروش سهام سرمایه‌ای. تنها تفاوت میان فروش سهام سرمایه‌ای و شناورسازی سهام عادی در این است که در حالت نخست مقدار سهام ارائه شده محدود نیست. تقاضا هر چه باشد، مطابق با آن، سهام توسط دولت خود به خود عرضه خواهد شد.

ج. فروش از طریق مؤسسات مالی. چون بازارهای سرمایه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه محدود هستند، بیم آن می‌رود که با عرضه گسترده سهام، قیمت سهام به نحو چشمگیری سقوط کند. برای کاهش این نگرانی، مؤسسات مالی را می‌توان به عنوان پذیرهنویس برای جلوگیری از نوسان شدید قیمت سهام انتخاب نمود.

د. فروش از راه مزایده. فروش می‌تواند از طریق مزایده بسته یا مزایده باز انجام شود. همین‌طور مزایده را می‌توان برای واگذاری بخشی یا تمام شرکت انجام داد.

• **خصوصی‌سازی.** بدون فروش مؤسسه: علاوه بر انحلال و فروش دارایی‌ها با هر یک از چهار روش یادشده، دولت می‌تواند اقدامات خاصی را به اجرا درآورد که به اهداف مورد نظر دست یابد بدون اینکه دارایی‌های بنگاه را بفروشد.

الف. نمایندگی. دولت می‌تواند به بخش خصوصی نمایندگی اعطا کند اما قیمت‌ها را در کنترل خود داشته باشد.

ب. لغو انحصار. دولت می تواند محدودیت های ورود بخش خصوصی به تمام فعالیت ها را حذف کند.

ج. امضای قرارداد. به جای انجام خدمات خاص در بنگاه های دولتی، می توان برای آنها از پیمانکاران خصوصی استفاده کرد.

د. اجاره. دولت می تواند دارایی های عمومی را برای بهبود سطح بهره وری، به بخش خصوصی اجاره دهد.

بنگاه های دولتی در پاکستان تا سال 1997 با شش روش زیر خصوصی سازی شده اند:

1. واگذاری از راه مزایده؛
2. فروش مقدار مناسبی از سهام شرکت از طریق بورس اوراق بهادار؛
3. فروش به گروه مدیران شرکت بر اساس ارزیابی دارایی ها، بدهی ها و ارزش خالص و مطابقت آن با بالاترین پیشنهاد؛
4. فروش به شرکت های مضاربه ای که بر اساس اصل اسلامی سهام بودن در سود و زیان عمل می نمایند و سرمایه لازم را برای خرید سهام تأمین می کنند؛
5. امضای قراردادهای مدیریت با شرکت های مضاربه ای، اجاره دهی یا قرارداد مدیریت با کارآفرینان بخش خصوصی برای یک دوره مشخص؛ و
6. قرارداد مدیریت اجاره ای با کارگران برای یک دوره معین تا در نهایت بتوانند شرکتی را که در آن مشغول به کار هستند، خریداری کنند.

سیاست خصوصی سازی مصوب سال 1998 چهار روش را برای خصوصی سازی بر شمرده است:

- فروش کامل سهام دولت از طریق مزایده؛
- فروش محدود سهام دولت با کنترل مدیریت؛
- فروش سهام دولت بدون کنترل مدیریت؛
- فروش یا اجاره دارایی ها و اموال.

این اقدامات را می توان به شکل زیر دسته بندی کرد:

1. فروش دارایی ها از طریق مزایده به افراد، گروه های کارگران - مدیران، و شرکت های مضاربه ای (شرکت هایی که بر اساس اصل سهام بودن در سود و زیان کار می کنند)؛ و
 2. فروش دارایی ها از طریق شناورسازی سهام در بورس، و اجاره دهی.
- تاکنون از گزینه انحلال کمتر استفاده شده است؛ احتمالاً شرکت روتی تنها شرکتی بوده که تاکنون منحل شده است. کمیسیون خصوصی سازی اصرار داشت که واحدها پس از واگذاری، همچنان به فعالیت خود ادامه دهند. ولی با این حال، تعداد زیادی از واحدهای زیانده به اموال

غیرمنقول تبدیل شده‌اند.

در دهه هشتاد دولت مؤسسات مالی را به عنوان پذیرهنویس انتخاب کرد، اما هیچ واحدی در این دوره خصوصی نشد و هیچ سهامی هم به فروش نرسید. سهام محدودی از هواپیمایی بین‌المللی پاکستان و مخابرات پاکستان برای فروش عرضه شد. هواپیمایی بین‌المللی پاکستان ده درصد سهام خود را از طریق بورس به فروش رساند و مخابرات پاکستان نیز دوازده درصد سهام خود را به همین شکل عرضه کرد. بیست و شش درصد سهام نیروگاه حرارتی کوت آدو به فروش رفت و مدیریت آن هم تغییر کرد. سودآوری این شرکت‌ها پس از خصوصی‌سازی افزایش چشمگیری یافته اما این امر لزوماً بر اثر بهبود سطح کارایی نبوده است.

روش اصلی خصوصی‌سازی در پاکستان، مزایده بسته بوده است. اما هرگاه مزایده مورد نظر پایین‌تر از قیمت تعیین شده بوده از روش مزایده باز استفاده شده است. فروش شرکت‌ها به افراد یا گروه‌هایی از افراد بوده، اما در نه مورد خاص، شرکت به کارگران و مدیران فروخته شده است. به طور متوسط، واحدهای تولیدی که به وسیله گروه‌های کارگران - مدیران خریداری شده‌اند، از واحدهایی که توسط دیگر گروه‌های بخش خصوصی تحویل گرفته شده‌اند، از نظر کارکرد مطلوب، عقب‌تر بوده‌اند. در بخش بانکی نیز عملکرد گروه کارگران - مدیران نسبت به دیگر بانک‌های خصوصی شده پایین‌تر بوده است.

اجاره، اعطای نمایندگی، انحلال و دیگر روش‌های احتمالی خصوصی‌سازی به ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرند. دو بخش از عملیات راه آهن به بخش خصوصی واگذار شده اما موفقیت چندانی از این کار به دست نیامده است. همین‌طور یک پیشنهاد برای واگذاری اداره قطارهای حمل کالا به بخش خصوصی در برابر پرداخت کرایه مطرح شده، اما تجربه نشان داده که این کار هم چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. اقدامی هم برای واگذاری سازمان توسعه آب و برق و راه آهن انجام گرفت، اما نتیجه چندانی نداشت.

روش‌های به کار گرفته شده برای واگذاری دارایی‌های دولت و ارزش‌گذاری منابع و زمان‌بندی پرداخت نقدی آنها و ساختار سرمایه پس از خصوصی‌سازی در تحقق اهداف مختلف برنامه خصوصی‌سازی، نقش مهمی دارند. برای مثال، قیمت مزایده پیشنهادی خریدار به درک و تلقی او از سود خالص آینده بستگی دارد. اما در نبود اطلاعات کامل، سودهای مورد انتظار بر اساس احتمالات ذهنی، به طور تصادفی توزیع می‌شود. سهم توزیع احتمالی در میان افراد مختلف متفاوت است؛ کسانی که محافظه کار هستند، در مزایده کمتر از قیمت واقعی پیشنهاد می‌کنند و کسانی که خطرپذیر هستند، بالاتر از حد واقعی پیشنهاد می‌دهند. کوتاهی در ارائه اطلاعات شفاف نیز تأثیرات منفی جدی بر میزان بهره‌وری شرکت دارد. مؤسسه‌ای که می‌تواند واحد را با قیمتی پایین‌تر از قیمت‌های تعیین شده خریداری کند، ممکن است احساس کند این عملیات کارایی

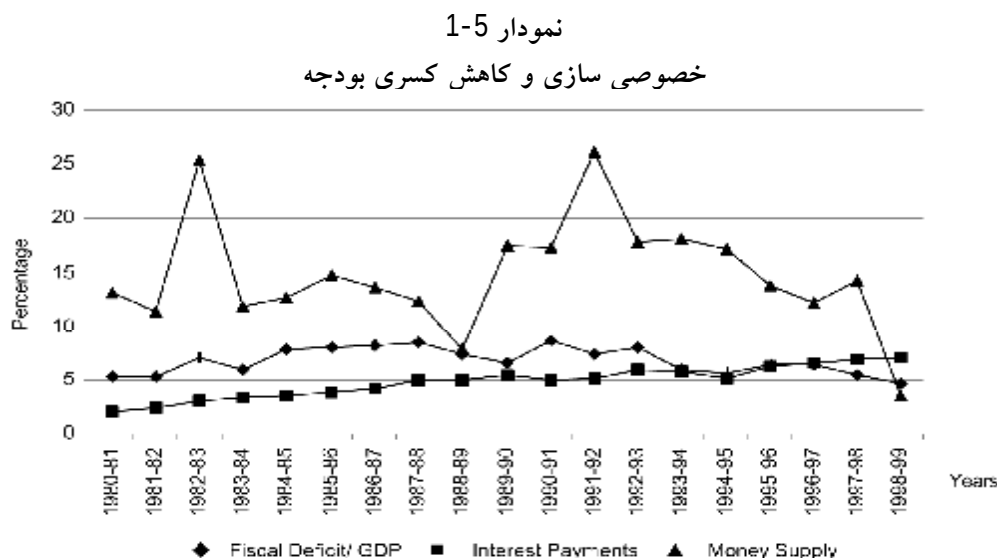
دارد، اما در حقیقت ممکن است چنین نباشد و نوعی کندی در فرآیند بهبود بهره‌وری به وجود آید. کسانی که پیشنهاد قیمت بالاتری می‌دهند، احتمالاً دچار زیان و مشکلات نقدینگی می‌شوند و در نتیجه واحد مورد نظر ممکن است تعطیل شود و بهره‌وری کلی اقتصاد کاهش یابد.

4. خصوصی سازی و کسری بودجه

یکی از اهداف اصلی خصوصی سازی، کاهش کسری بودجه بوده است. اعتقاد بر این است که خصوصی سازی به کاهش میزان بدهی های دولت کمک می‌کند. در همین حال، مازاد مالی بنگاه های مستقل نیز کاهش می‌یابد. در صورتی که کاهش بدهی های دولت از کاهش در مازاد مالی بنگاه های مستقل فراتر رود، کسری بودجه کم می‌شود.

برنامه های تثبیت و تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول که از سال 1988 تا 1989 اجرا شده اند، با هدف کاهش کسری بودجه از طریق بسیج منابع و کاهش مخارج دولت انجام شده اند. بنابر این، کاهش کسری بودجه در دوره پس از خصوصی سازی را نمی‌توان فقط به خصوصی سازی نسبت داد.

کسری بودجه پاکستان تا سال 88-1987 که برنامه سه ساله تثبیت و تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول امضا شد (88-1987 تا 91-1990)، به هشت ونیم درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. کسری بودجه در دو سال اول برنامه تعدیل به شش ونیم درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. با این حال، با وجود واگذاری بسیاری از واحدهای تولیدی و دو بانک در دوره 1993-1990، کسری بودجه به شدت افزایش یافت، اما در سال های بعد باز هم به حدود شش ونیم درصد رسید. مجموع عواید حاصل از خصوصی سازی که پنجاه و نه میلیارد و ششصد هزار روپیه بود، در مقایسه با دو هزار و پانصد میلیارد روپیه بدهی ملی عدد کوچکی است. ممکن است پس انداز ناشی از عدم پرداخت بهره روی پنجاه و نه میلیارد و ششصد میلیون روپیه حتی برای جبران کاهش در مازاد مالی بنگاه های مستقل نیز کافی نباشد. با این حال، می‌توان افزود که واگذاری بانک های بزرگ و مخابرات می‌تواند تأثیر چشمگیری بر کسری بودجه دولت داشته باشد (نمودار 1-5).



5. خصوصی سازی و سطح کارایی

در حالی که اعتقاد همه بر این است که خصوصی سازی به سطوح بالاتری از کارایی می انجامد، این ادعا همیشه صادق نیست. آلم (1989)، بیزلی (1997)، کاندوی (1989)، کیوژ و کریستنسن (1980)، سیدا (1987)، داتسون (1987)، فورمن پک (1989)، کمال (1993، 1996)، نقوی و کمال (1991، 1994، 1998)، سن (1992)، سلیم (1989) و واله (1989) نمونه هایی ارائه کرده اند که خصوصی سازی به بهبود سطح کارایی منجر نشده است. کیکری، نلیس و شرلی (1992) از سوی دیگر نشان داده اند با آنکه در بیشتر موارد، خصوصی سازی به بهبود سطح کارایی منجر شده، اما حداقل در بیست و پنج درصد موارد چنین نبوده است. نتیجه گیری کلی حاصل از این تحقیقات آن است که کیفیت مدیریت و ساختار بازار، و نه خود خصوصی سازی، تعیین کننده عملکرد یک مؤسسه است.

ساختار بازار رقابتی تولید کنندگان را مجبور می کند هزینه را به حداقل برسانند و تولید را به سطحی برسانند که در آن هزینه نهایی به پایین ترین میزان برسد. بر همین اساس، خصوصی سازی در یک چارچوب رقابتی به سطوح بالاتر تولید و سطح پایین تر قیمت ها با تأثیر مطلوب بر اشتغال، دستمزدهای واقعی و سرمایه گذاری ها منجر می شود. از سوی دیگر، در یک چارچوب انحصاری، تولید کنندگان تولید را به سطحی محدود می کنند که در آن قیمت از هزینه های نهایی که هنوز رو به کاهش هستند، تجاوز کند و ممکن است به سطح پایین تر تولید، افزایش قیمت ها و از دست رفتن مازاد مصرف کننده بینجامد. با نظارت بر قیمت ها، انحصارگر ممکن است مجبور شود قیمت ها را تا سطح هزینه نهایی پایین آورد. در حالی که صنایع تولید کننده کالاهای تجاری را می توان با تغییر در میزان عوارض گمرکی بر روی کالاهای وارداتی دارای رقیب در داخل، به

نظارت در آورد، اما در مورد کالاهای غیر تجاری، ممکن است نظارت مؤثر امکان پذیر نباشد. هزینه های کاهنده در صنایع منجر به انحصار طبیعی می شود و چنانچه تولید تا سطحی گسترش یابد که در آن هزینه نهایی حداقل است، تولید کنندگان زیان خواهند کرد. اگر مؤسسات خصوصی به طریق دیگری جبران خسارت نگیرند، هیچ نظارتی نمی تواند مؤسسه را مجبور کند تولید خود را به سطحی برساند که در آن هزینه نهایی حداقل است. چنانچه به مؤسسه اجازه داده شود تولید خود را محدود نماید و یک قیمت مساوی با هزینه میانگین تعیین کند، می توان از پرداخت یارانه جلوگیری کرد. این فرض که یک نهاد نظارتی کارآمد که بتواند هزینه نهایی یا هزینه میانگین را ارزیابی کند وجود خواهد داشت، ممکن است همیشه معتبر نباشد (نگاه کنید به: بامول، 1996).

5-1. افزایش کارایی در تولید

مقایسه کارایی در بنگاه های دولتی صنعتی و مؤسسات بخش خصوصی در صنایع تولیدی پاکستان که در آن هر دو بخش پیش از خصوصی سازی صنایع تولیدی به موازات هم فعالیت می کردند، سطوح بالاتر کارایی بنگاه های بخش خصوصی نسبت به بنگاه های بخش دولتی را نشان داد. مقایسه سرمایه گذاری، تولید، کارایی، اشتغال، دستمزدها و قیمت ها در قبل و بعد از خصوصی سازی به خاطر وجود برنامه های ضد تورمی صندوق بین المللی پول که طی همین دوره اجرا شد، تا حدودی دشوار است.

برای مقایسه، دوره 1986 تا 1991 به عنوان دوره پیش از خصوصی سازی و دوره 1992 تا 1997 به عنوان دوره پس از خصوصی سازی در نظر گرفته می شود.¹ در این دو دوره زمانی نرخ رشد میانگین تولید ناخالص داخلی از پنج و چهل و چهار صدم درصد به چهار و پانزده صدم درصد و نرخ رشد ترکیبی (رشد بلند مدت یا نرخ رشدی که از نوسانات شدید کوتاه مدت تاثیر نپذیرفته است) از پنج و چهل و چهار صدم به چهار و سیزده صدم درصد کاهش یافته است، که کاهش بیش از یک درصد در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی را نشان می دهد. در حالی که کاهش نرخ رشد ممکن است در نتیجه اجرای سیاست های پولی و مالی ضد تورمی هم باشد، اما دست کم بخشی از آن ناشی از اجرای برنامه خصوصی سازی است (نمودار 5-2).

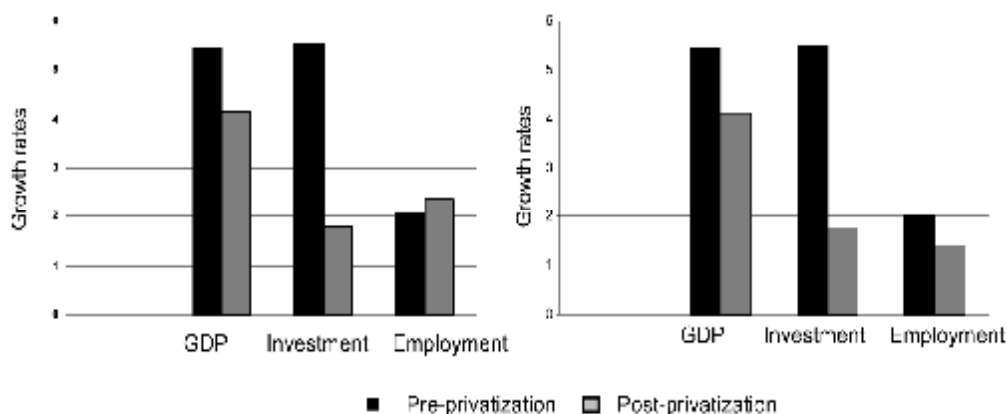
کاهش میزان رشد سرمایه گذاری حتی از این هم چشمگیرتر بوده است. نرخ رشد میانگین سرمایه گذاری از پنج و پنجاه و پنج صدم درصد به یک و هشتاد و دو صدم درصد و میزان رشد ترکیبی از پنج و چهل و نه صدم درصد به یک و هفتاد و شش صدم درصد کاهش یافته است. سرمایه گذاری ثابت به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی از کمی بیش از هفده درصد در نیمه دوم دهه

1. سال 1991-1992 به عنوان یک دوره خصوصی سازی حذف شده است.

هشتاد به سیزده و شش دهم درصد تولید ناخالص داخلی تا سال 1998-99 کاهش یافته و علت اصلی هم کاهش سرمایه گذاری دولت از حدود نه درصد به پنج و دو دهم درصد بوده است. سرمایه گذاری بخش خصوصی در حقیقت از کمتر از هشت درصد به نه و چهار دهم درصد در 1997-98 افزایش یافت (ولی در سال 1998-99 دوباره به هشت و چهار دهم درصد کاهش پیدا کرد)، اما این افزایش نمی تواند کاهش سرمایه گذاری دولت را جبران کند (نمودار 3-5).

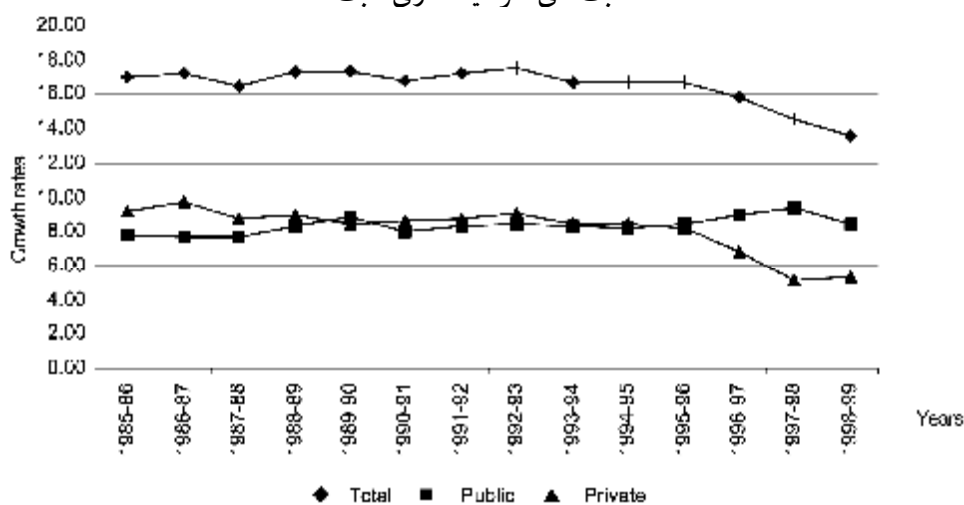
نمودار 2-5

نرخ رشد میانگین و ترکیبی تولید ناخالص داخلی، سرمایه گذاری و اشتغال



نمودار 3-5

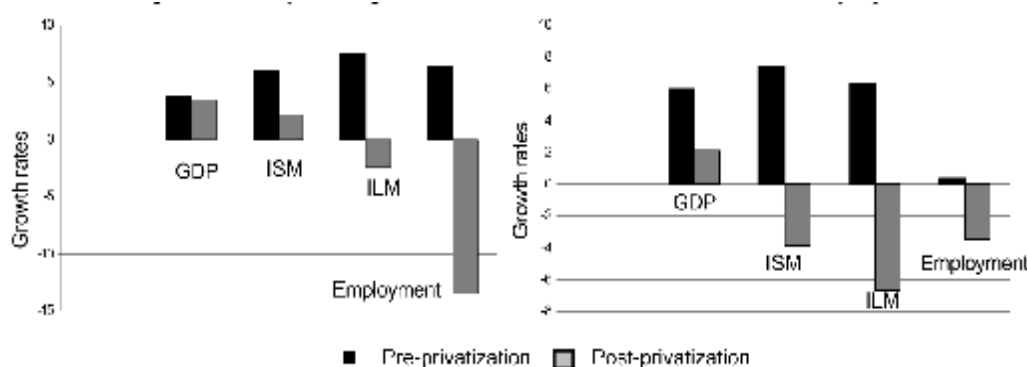
نسبت های سرمایه گذاری ثابت



میزان تولید و سرمایه گذاری در بخش تولیدی، روندی مشابه تولید ناخالص داخلی و سرمایه گذاری کل نشان می دهد. نرخ رشد میانگین تولید در این بخش در این دو دوره زمانی از سه و هشتاد و پنج صدم درصد به سه و چهل و پنج صدم درصد کاهش یافته، در حالی که میزان رشد ترکیبی از شش و سه صدم درصد به دو و شانزده صدم درصد رسیده است.¹ همین طور نرخ رشد میانگین سرمایه گذاری در بخش تولید در مقیاس کلان از هفت و چهل و چهار صدم درصد به منهای دو و چهل و پنج صدم درصد رسیده و نرخ رشد ترکیبی از شش و چهل و شش صدم درصد به منهای شش و شصت و چهار صدم درصد سقوط کرده است (نمودار 4-5).

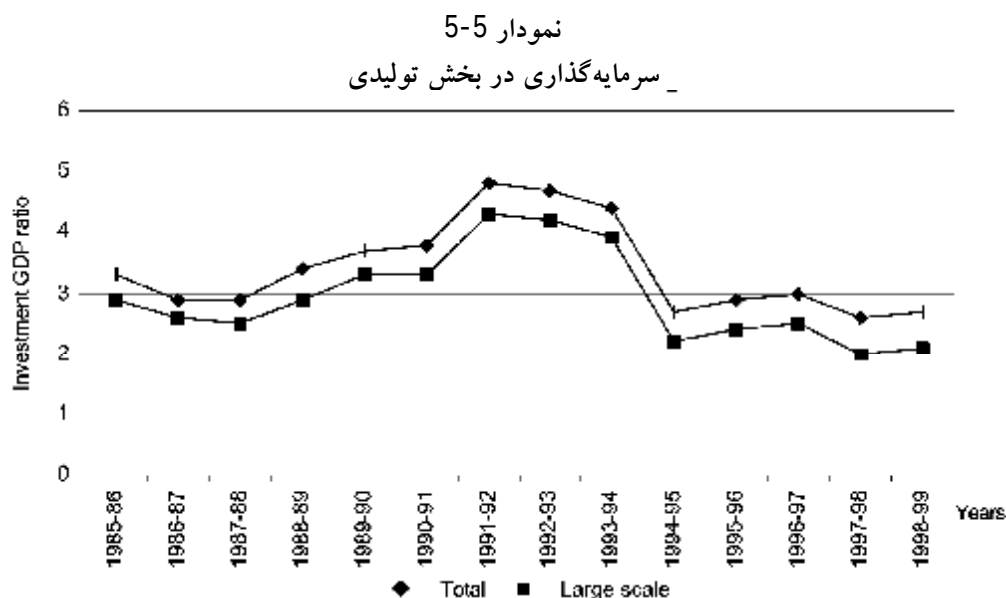
نمودار 4-5

نرخ رشد میانگین و ترکیبی تولید ناخالص داخلی، سرمایه گذاری و اشتغال



1. تفاوت در نرخهای رشد ترکیبی و میانگین، بازتابی از نوسانات شدید در نرخهای رشد بخش تولید است.

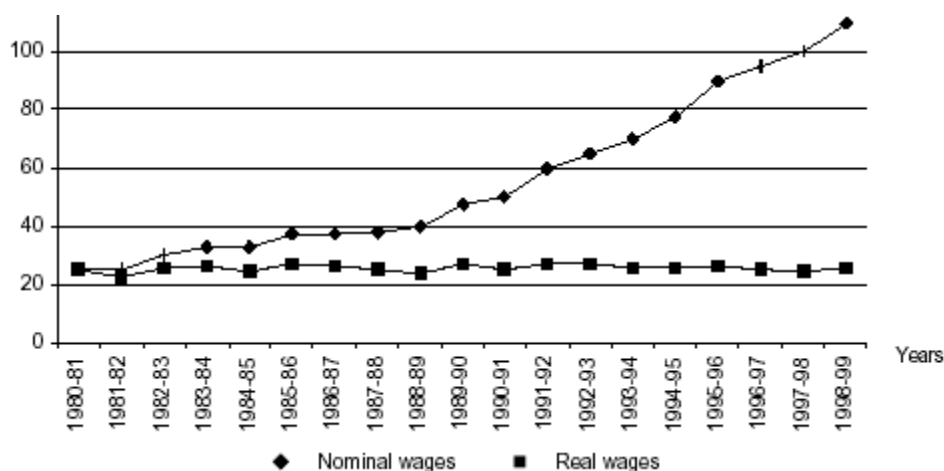
نوسانات شدید سرمایه گذاری در دوره پس از خصوصی سازی شایان توجه است. رشد سرمایه گذاری در دوره 1991-94 به شدت افزایش یافته و از چهار و چهار دهم تا چهار و هشت دهم درصد تولید ناخالص داخلی در نوسان بوده اما پس از آن در 1998-99 به دو و هفت دهم درصد کاهش یافته است (نمودار 5-5).



برای بررسی دست یابی به رشد صنعتی، داده های مرکز آمار فدرال و مراکز آمار استانی در زمینه تولید، اشتغال و هزینه اشتغال تحلیل شده اند. داده های مرکز آمار فدرال افزایش نرخ رشد در تولید روغن نباتی، کودهای نیتروژنی، سود سوزآور، کلر و تراکتور و کاهش در نرخ رشد تولید کودهای فسفات، سیمان، موتورسیکلت، اسکوتر، اتوبوس، کامیون، انواع سواری و جیپ را نشان می دهد. به نظر می رسد کاهش در تولید سیمان و صنایع مصرفی بادوام، ناشی از تبانی انحصارگران فروش بوده است.

داده های مراکز آمار استانی همچنین یک افزایش شدید در تولید روغن نباتی، صنایع شیمیایی و کود شیمیایی را نشان می دهد و در همین حال، نشان دهنده کاهش شدید در تولید صنایع سیمان و ماشین سازی است. با این حال، دستمزدهای واقعی ثابت مانده و هیچ یک از رشد ها بر وضعیت کارگران تأثیری نداشته است (نمودار 5-6).

نمودار 5-6
دستمزدهای اسمی و واقعی



تحلیل واریانس و رگرسیون داده‌های گزارش شده توسط کمال (1996) هیچ‌گونه بهبودی را در سطوح کارایی اندازه‌گیری شده با بازدهی سهام سرمایه‌ای یا بازدهی دارایی‌های ثابت نشان نمی‌دهد. برای تشخیص میزان تأثیر وضعیت تمرکز و حمایت‌های دولت بر رشد تولید بعد از خصوصی سازی، نرخ رشد در دوره پس از خصوصی سازی در مقابل نرخ رشد در دوره پیش از خصوصی سازی و همچنین نرخ تمرکز و حمایت‌ها رگرس گردید.

ضریب متغیر مجازی در هشت صنعت، منفی و در شش صنعت دیگر مثبت است اما در نه صنعت، این ضریب معنی دار نمی‌باشد. این ضریب در تولید کودهای شیمیایی نیتروژنی معنی دار و مثبت و در اسکوتر/موتورسیکلت، انواع ال.سی.وی، انواع سواری و جیپ معنی دار و منفی است. کود شیمیایی از جمله صنایع نظارت شده و بخش خودروسازی از جمله صنایع انحصار چند جانبه ای است (جدول 5-1).

داده‌های برای برآورد بهره‌وری کل عامل، مختصر و پراکنده است. آمار صنایع تولیدی حاکی از کاهش شش درصدی نرخ بهره‌وری کل در بخش تولیدی با مقیاس وسیع است اما یک افزایش دو درصدی را در صنایع خصوصی شده طی دوره 1991-96 نشان می‌دهد. در حالی که بهره‌وری در صنایع وسایط نقلیه و روغن نباتی به ترتیب تا هجده و شصت و نه درصد افزایش داشته، اما این رقم تا بیست و نه درصد در صنایع گاز مایع، نه درصد در کود شیمیایی، شش درصد در سیمان، یک درصد در ماشین آلات کشاورزی و سی و سه درصد در ماشین آلات نساجی کاهش

نشان داد (جدول 5-2).

بنگاه‌های دولتی به‌ویژه از راه پیگیری جدی برنامه بومی سازی ابزاری برای توزیع فن آوری هستند. مؤسسات دولتی، تسهیلات آموزشی را بدون توجه به این موضوع که نتایج حاصل از آموزش درونی می‌شوند یا خیر، فراهم می‌سازند، اما بخش خصوصی در این زمینه سرمایه‌گذاری نمی‌کند، مگر آنکه مطمئن باشد که می‌توان ثمرات و نتایج آن را درونی کرد. این امر ممکن است نتایج منفی شدیدی روی بهره‌وری داشته باشد.

مردم فقط زمانی مزایای خصوصی سازی را احساس می‌کنند که قیمت‌ها سقوط کنند. به علاوه، چنانچه نرخ رشد تولید کاهش و قیمت‌ها افزایش یابند، آن‌گاه واضح است که شرکت‌ها در حال استفاده از قدرت انحصاری خود هستند. قیمت‌های واقعی تعدیل شده از طریق شاخص قیمت عمده‌فروشی کالاهای صنایع خصوصی شده سقوط نکرده و حتی افزایش هم یافته‌اند.

جدول 5-1. نتایج رگرسیون تولید پس از خصوصی سازی در مقابل تولید پیش از خصوصی سازی، زمان و متغیر مجازی

نام صنعت	ضریب زمان	ضریب متغیر مجازی
روغن نباتی و حیوانی	۱/۹۸	۰/۰۰۴
کودهای نیتروژنی	*۸/۴	*۰/۱۸
کودهای فسفاتی	*-۱۵/۶	۰/۰۱
کربنات سدیم	*۶/۱	۰/۰۳
سود سوزآور	*۷/۵	-۰/۰۷
کلر	*۱۸/۳	-۰/۱۳
سیمان	۱/۵	-۰/۰۷
دستگاه اتصال	-۱۵/۶	*۱/۰۶
اسکوتر/ موتورسیکلت	۱۰/۹	-۰/۳۳
کامیون	۹/۱	-۰/۲
اتوبوس	۵/۶	-۰/۷۵
ال، سی، وی،	۱۱/۳	*۰/۶۵
سواری/ جیپ	۶/۸	*-۰/۵۵
تراکتور	۵/۲	۰/۰۸

توجه: * در سطح ۵ درصد معنی دار می باشد.

جدول 5-2. بهره‌وری کل عامل

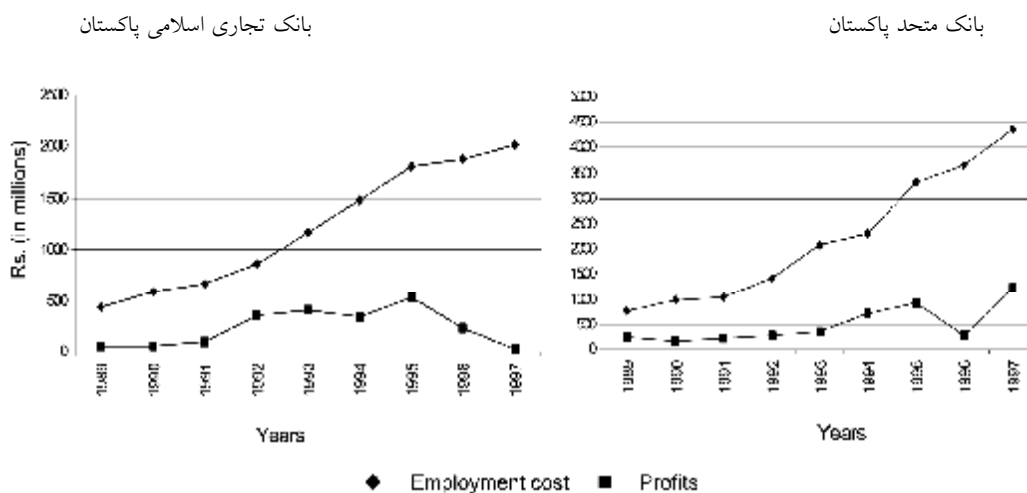
صنایع	بهره‌وری کل عامل
تمام صنایع	۰/۹۴
روغن نباتی	۱/۶۹
گاز مایع و غیره	۰/۷۱
کود شیمیایی	۰/۹۱
سیمان	۰/۹۴
ماشین آلات کشاورزی	۰/۹۹
ماشین آلات نساجی	۰/۶۷
وسایط نقلیه	۱/۱۸
کل صنایع خصوصی شده	۱/۰۲

5-2. بخش بانکداری

پاکستان اکنون دو بانک کوچک تر را خصوصی کرده و در نظر دارد دو بانک بزرگ را هم به بخش خصوصی واگذار کند. تعداد زیادی از بانک‌های پاکستانی و خارجی همزمان در پاکستان فعالیت می کنند و با یکدیگر رقابت شدید دارند. بنابر این، انتظار می رود عملکرد بانک‌های خصوصی شده بهتر شود.

دو بانک خصوصی شده عبارتند از بانک متحد و بانک تجاری اسلامی که اولی به یک مدیریت خصوصی واگذار شده و دومی را سرمایه گذار خصوصی خریداری کرده است. عملکرد بانک تجاری اسلامی در دوره پس از خصوصی سازی تا اندازه ای بهتر از بانک متحد بوده است. با این حال، هر گونه بهبود عملکرد در برابر هزینه عظیم اشتغال کارکنان استخدامی نمود چندانی نخواهد داشت (نمودار 5-7). سرمایه آورده بانک متحد از دویست و هفتاد و دو میلیون روپیه در سال 1991 به یک هزار و شصت و سه میلیون روپیه تا سال 1997 و سرمایه آورده بانک تجاری اسلامی از پانصد و هفتاد و شش میلیون روپیه در سال 1991 به یک هزار و هشتصد و بیست میلیون روپیه در سال 1997 افزایش پیدا کرد. همین طور میزان سپرده های بانک متحد طی همین دوره از بیست و پنج میلیارد روپیه به شصت و سه میلیارد روپیه و سپرده های بانک تجاری اسلامی از سیصد و پنجاه میلیارد روپیه به یک هزار و دویست و چهار میلیارد روپیه افزایش یافت. سودهای هر دو بانک هم زیاد شده است. در بانک متحد، میزان سود از یکصد میلیون روپیه در سال 1991 به پانصد و سی و یک میلیون روپیه در سال 1995 افزایش یافته، اما از آن پس رو به کاهش گذاشته است. سود بانک تجاری اسلامی نیز از دویست و دوازده میلیون روپیه در سال 1991 به یک هزار و دویست و سی و پنج میلیون روپیه در سال 1997 افزایش یافته است.

نمودار 5-7 عملکرد بخش بانکی



منبع: نشریه آمار بانکی پاکستان، شماره های مختلف.

3-5. بخش برق و مخابرات

فقط بیست و شش درصد سهام یک واحد نیروگاه حرارتی خصوصی شده و مدیریت آن به بخش خصوصی انتقال یافته است. ممکن است ارتقای سطح بهره وری در این واحد رخ داده باشد، اما

افزایش سود در نتیجه بالا بردن قیمت‌های تضمین شده بوده است. افزایش قیمت برق و زیان‌های این شرکت، برنامه رفاه مردم را محل تردید قرار داده است. از سوی دیگر، فروش سهام مخابرات و هواپیمایی بین‌المللی پاکستان بدون هیچ گونه تغییر در مدیریت نمی‌توانست تأثیری بر سطح کارایی داشته باشد.

6. اثر خصوصی سازی بر اشتغال

اگر چه ارتقای بهره‌وری سرانجام به بالا رفتن سطح رفاه مردم می‌انجامد اما اثر خصوصی سازی بر قیمت‌ها، میزان اشتغال و دستمزدها و دیگر مزایای اشتغال است که میزان اثر خصوصی سازی، بر ساختار اجتماعی را تعیین می‌کند. چنان که پیشتر نیز گفته شد، خصوصی سازی نه به کاهش نرخ تورم کمک کرده و نه قیمت‌های واقعی کالاها را تولیدی صنایع خصوصی شده را پایین آورده است.

تصمیم به خصوصی سازی بنگاه‌های تولیدی و مالی و سازمان توسعه آب و برق و مخابرات پاکستان منجر به اخراج و بیکاری پانصد هزار کارگر شد. چهار روش احتمالی وجود دارد که خصوصی سازی ممکن است از طریق آنها بر وضعیت کارگران تأثیر بگذارد. نخست، چون بنگاه‌های دولتی به طور سنتی اضافه بر نیاز خود نیرو استخدام می‌کنند، بخش خصوصی مایل است پس از تحویل بنگاه مورد نظر، کارگران مازاد را به هر شکل ممکن تعدیل کند. دوم، در یک بازار با ساختار انحصار چند جانبه امکان تبانی وجود دارد. با این حساب بخش خصوصی ممکن است تولید را محدود کند و در نتیجه، تقاضا برای نیروی کار کاهش یابد. سوم، بخش خصوصی ممکن است به کارگیری روش‌های سرمایه‌بر تولید را ترجیح دهد و به این ترتیب میزان تقاضا برای نیروی کار را هر چه بیشتر پایین آورد. چهارم، حتی در صورتی که کارگران بیشتری در بخش خصوصی مورد نیاز باشند، بخش خصوصی ممکن است آنها را برای گریز از پرداخت مزایای کارکنان تمام وقت، به صورت پیمانی استخدام کند.

روشن است که خصوصی سازی از طریق مبادله سهام بدون تغییر در مدیریت، تأثیر چندانی بر میزان اشتغال نخواهد داشت. با این حال، خصوصی سازی کامل یا جزئی با تغییر در مدیریت و تجدید ساختار بنگاه پیش از فروش آن بر میزان اشتغال تأثیر قطعی خواهد داشت، زیرا همه بنگاه‌های دولتی دارای نیروی کار اضافی هستند. تجدید ساختار اخیر در بانک حبیب و بانک متحد به بیکاری ده هزار نفر منجر شد. همچنین دوهزار و دویست و بیست و پنج نفر از مجموع سه هزار و چهارصد و نود و پنج کارمند صنایع سنگین مهندسی با استفاده از طرح بازخرید و بازنشستگی داوطلبانه، مشاغل خود را رها کردند و دوهزار و یکصد و نود و پنج نفر از کارکنان کارخانه‌های روغن نباتی هم که هنوز خصوصی نشده‌اند داوطلبانه خود را بازنشسته نموده‌اند.

1-6. روند اشتغال

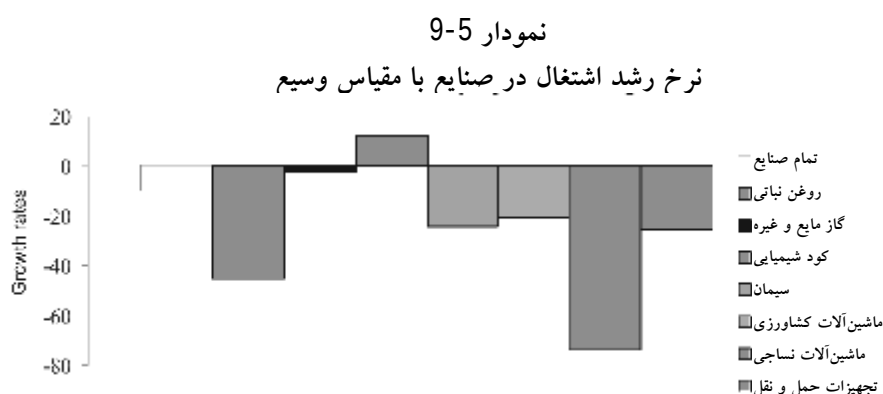
در مقایسه با نرخ رشد ترکیبی دو درصد در سال در اشتغال عمومی در دوره پیش از خصوصی سازی، نرخ رشد در دوره پس از خصوصی سازی به یک‌وسی و نه صدم درصد کاهش یافته است. افزایش میزان استفاده از سرمایه، با گذشت زمان، علاوه بر کاهش در رشد اشتغال، نرخ رشد تولید را هم کاهش داده است. وضعیت اشتغال در بخش تولید که بیشتر خصوصی سازی شده، از این هم وخیم تر است. در دوره پیش از خصوصی سازی، میزان اشتغال در بخش تولید شش و نیم درصد رشد داشته، اما در دوره پس از خصوصی سازی به سیزده و نیم درصد کاهش یافته است. کاهش میزان اشتغال در صنایع با مقیاس کوچک طی سال‌های گذشته بسیار شدید بوده است. داده‌های آماری صنایع تولیدی نه و هفت دهم درصد کاهش اشتغال در بخش تولیدی با مقیاس وسیع طی دوره 1990-91 تا 1995-96 را نشان می‌دهد (نمودار 5-8).

نمودار 5-8
نرخ رشد اشتغال



داده‌های مراکز آمار استانی - که فقط از دو استان پنجاب و سند در دست است - مشخص می‌کند که جز در بخش تولید کود شیمیایی که در آن نرخ اشتغال یک‌وسی و هفت صدم درصد رشد را در دوره پس از خصوصی سازی نشان می‌دهد، این روند در تمام صنایع معکوس بوده است. اشتغال در کارخانه‌های روغن نباتی تا یک‌وشصت و شش صدم درصد در دوره پیش از خصوصی سازی افزایش یافت، اما در دوره پس از خصوصی سازی نرخ رشد ترکیبی به چهار و هفتاد و هشت صدم درصد در سال کاهش پیدا کرد. نرخ اشتغال در صنایع سیمان نیز در دوره پیش از خصوصی سازی هشتاد و پنج صدم درصد بالا رفت اما تا سه و هشتاد و چهار صدم درصد در دوره پس از خصوصی سازی پایین آمد. نرخ اشتغال در دوره پس از خصوصی سازی در بخش مواد شیمیایی، دو و نود و پنج صدم درصد و در صنایع ماشین سازی، دو و شانزده صدم درصد کاهش یافته است (نمودار 5-9).

داده‌های آماری صنایع تولیدی نیز حاکی از کاهش میزان اشتغال در بخش صنایع تولیدی بزرگ است. جز در تولید کود شیمیایی که میزان اشتغال تا دوازده و چهار دهم درصد افزایش یافته، تمام صنایع خصوصی شده شاهد کاهش بسیار شدید در تعداد مشاغل موجود بوده‌اند. کارخانجات روغن نباتی، چهل و پنج درصد و ماشین آلات نساجی حدود سه چهارم نیروی کار خود را تعدیل کرده‌اند.



برای حمایت از کارگران در وضعیت بیکاری، دولت و نمایندگان کارگران در سال 1991، توافق‌نامه‌ای را امضا کردند که در آن تصریح شده است:

الف. در نخستین سال خصوصی‌سازی نباید هیچ گونه تعدیل نیرو و یا اخراج صورت گیرد؛
 ب. کارگرانی که مایل به بازخرید خود هستند، باید معادل چهار ماه آخرین حقوق، به علاوه حق بازخرید سنوات خدمت - یک ماه برای هر سال خدمت - به آنان پرداخت شود؛
 پ. برنامه بازآموزی کارگران از طریق اعزام نیرو به خارج و آموزش کارگران، باید همچنان ادامه یابد؛

ت. ده درصد سهام شرکت باید به کارکنان واگذار شود؛ و

ث. کارگران باید بتوانند در مزایه فروش شرکت کنند و حق تقدم داشته باشند.

در این موافقت‌نامه، اشتغال کارگران به مدت یک سال ضمانت شده است. اگرچه کارگران در سال اول اخراج نشدند، اما تولیدکنندگان کارگران خود را تشویق به بازخرید می‌کردند. شصت و سه و سه دهم درصد کارکنان بخش تولید حاضر به بازخرید شدند. این طرح فقط در ده و نیم درصد صنایع کود شیمیایی انجام شد، اما در بخش مطبوعات تقریباً تمام کارکنان حاضر بودند از طرح بازخرید داوطلبانه استفاده کنند. در کارخانه‌های روتی کاری و برنج کاری، استقبال از این طرح از نود درصد تجاوز کرد و در صنایع مواد شیمیایی، روغن نباتی و مهندسی به بیش از هفتاد و پنج درصد رسید. در ماشین‌سازی و سیمان نیز بیش از سی درصد کارکنان از این طرح

استقبال کردند. اجرای گسترده باز خرید داوطلبانه نتیجه دو عامل عمده بوده است. نخست اینکه کارگران می دانستند امنیت شغلی فقط به مدت یک سال تأمین می شود و با این حساب نمی خواستند فقط به این تضمین موقت تکیه کنند. دوم اینکه چون مسئولیت پرداخت هزینه باز خرید بر عهده دولت بود، مالکان جدید کارگران را تشویق به باز خرید کرده و سپس آنها را به صورت پیمانی استخدام می کردند (جدول 3-5).

جدول 3-5. درصد استفاده از طرح باز خرید داوطلبانه

صنایع	کل اشتغال	درصد آمادگی برای باز خرید داوطلبانه
کارخانه های ماشین سازی	۴۶۰۴	۳۸
سیمان	۸۲۸۹	۳۶/۱
صنایع شیمیایی	۶۳۴۲	۷۰/۸
کود شیمیایی	۶۸۸	۱۰/۵
مهندسی	۲۶۶۱	۷۷/۵
کارخانه های روغن نباتی	۵۰۵۷	۷۴/۳
برنج کاری	۸۱۰	۹۳/۳
روتی کاری	۶۷۶	۹۹/۱
مطبوعات	۱۱۴۲	۱۰۰
متفرقه	۵۰۵۶	۹۷/۳
جمع کل	۳۴۶۴۹	۶۳/۳

منبع: کمیسیون خصوصی سازی.

جدول 4-5. ارزش مزایده و پرداخت‌های طرح بازخرید داوطلبانه

مشخصات	ارزش مزایده (میلیون روپیه)	درصد ارزش مزایدهٔ مورد استفاده در بازخرید داوطلبانه
کارخانه‌های ماشین‌سازی	۱۰۳۲/۷۷	۱۲/۸۹
سیمان	۶۳۵۲/۲۷	۱۱/۰۵
صنایع شیمیایی	۵۳۲۰/۵۳	۱۵/۰۶
کود شیمیایی	۴۳۵/۳۹	۰/۷۰
مهندسی	۱۹۳/۳۵	۵۱/۰۵
کارخانه‌های روغن نباتی	۶۲۰/۰۵	۵۶/۱۳
برنج‌کاری	۲۳۷/۳۵	۳۹/۰۲
روتی‌کاری	۱۸/۹۰	۲۵/۸۸
مطبوعات	۲۳۱/۱۰	۱۹۱/۰۰
متفرقه	۱۷۵/۱۵	۵۳۳/۷۰
جمع کل	۱۴۶۱۶/۸۶	۲۴/۳۵

منبع: کمیسیون خصوصی سازی.

حدود بیست و پنج درصد ارزش مزایده برای طرح بازخرید داوطلبانه هزینه شده و در برخی از صنایع این رقم حتی از کل ارزش مزایده فراتر رفته است (جدول 4-5). این وضعیت به این سبب پیش آمد که این گونه صنایع زیان‌ده بودند و هیچ راهی برای واگذاری آنها به بخش خصوصی جز با طرح بازخرید داوطلبانه وجود نداشت.

اما بسیاری از واحدها تعطیل شده‌اند و برخی هم فعالیت تولیدی خود را تغییر داده‌اند. در این گونه موارد، تمام کارگران بیکار شده‌اند. بیش از نیمی از بنگاه‌های صنعتی یا تعطیل یا تقریباً تمام کارکنان آنها در نتیجه اجرای طرح تعدیل نیرو بیکار شده‌اند.

گروه‌هایی از کارگران و مدیران نه شرکت را خریداری کرده‌اند. این شرکت‌ها به طور مؤثر و کارآمد و بدون تعدیل نیرو مشغول فعالیت هستند. در مورد بازآموزی کارگران هیچ پیشرفتی صورت نگرفته است. ده درصد سهام همیشه به کارگران عرضه می‌شود، اما تاکنون از خرید سهام در این واحدها استقبال چندانی نشده است.

2-6. بخش بانکداری

بانک ای.بی.ال. به گروه مدیران و کارکنان در بانک واگذار شد و به این ترتیب، هیچ کاهشی در میزان اشتغال روی نداد. همچنین بانک تجاری اسلامی هیچ یک از کارکنان خود را اخراج نکرد. حجم کل دستمزدها در ای.بی.ال. از ششصد و هفتاد و هفت میلیون روپیه در سال 1991 به دوهزار و هفده میلیون روپیه در سال 1997 افزایش یافته و در بانک تجاری اسلامی نیز از یک‌هزار و چهل و هشت میلیون روپیه به چهارهزار و سیصد و شصت و یک میلیون روپیه در همین دوره رسیده

است. افزایش قیمت‌های جاری در یک دوره شش ساله در ای.بی.ال. و ام.سی.بی.، به ترتیب یکصد و نود و هفت و نه دهم و سیصد و شانزده درصد می‌باشد. افزایش هزینه اشتغال می‌تواند تا حدودی انعکاس دهنده افزایش سطح اشتغال باشد، اما به طور عمده ناشی از افزایش دستمزدها و حقوق‌هاست.

7. نرخ دستمزدها و حمایت اجتماعی از کارگران

مصاحبه‌های انجام شده با تولیدکنندگان و رهبران اتحادیه‌های کارگری نشان‌دهنده نظرات جالبی است. تولیدکنندگان در مجموع طرفدار سیاست خصوصی‌سازی بودند اما نظرات متفاوتی درباره واگذاری واحدهای زیربنایی دارند. آنها که در بخش تولید به فعالیت مشغولند، معتقدند که دولت نباید در کارهای تولیدی دخالت کند اما مؤسسات خدمات عمومی نباید واگذار شوند. دلیل این امر آن است که تسلط بخش خصوصی در صنایع برق، هزینه برق را تا جایی بالا برده که این بخش مزیت نسبی خود را از دست داده است. آنها معتقدند که اگر لازم است واحدهای زیربنایی خصوصی شوند، این کار باید از طریق بورس اوراق بهادار انجام شود و قیمت‌گذاری نیز باید با نظارت دولت باشد. آنها همچنین می‌گویند شفافیت بیشتر به نحو چشمگیری به جریان خصوصی‌سازی کمک خواهد کرد (نمودار 5-8).

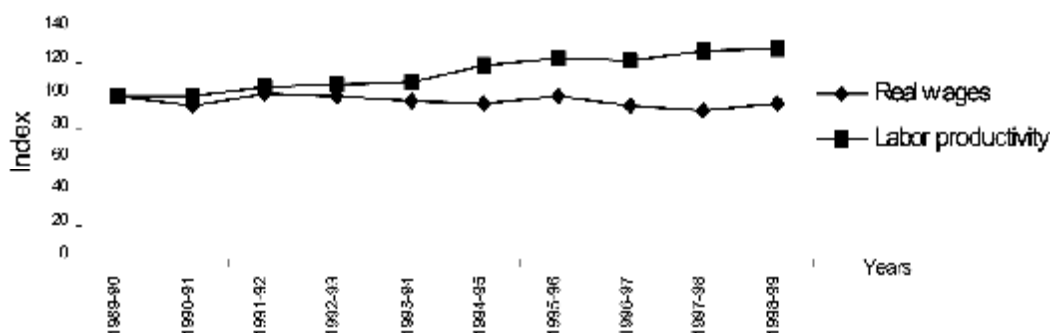
در حالی که بخش خصوصی مدعی است نسبت به بخش دولتی تسهیلات بهتری در اختیار کارگران می‌گذارد، اما کارگران این ادعا را رد می‌کنند. کارگران معتقدند که در عین حال که مزایای از کارافتادگی کارکنان بدون تغییر مانده است، طرح مستمری مدیران و متخصصان کنار گذاشته شده و برخی از پاداش‌ها کاهش یافته و افزایش حقوق‌ها متوقف شده است. کارگران همچنین از ناامنی شغلی و پرداخت نشدن حقوق و مستمری شکایت دارند و معتقدند که بیشترین زیان متوجه کارکنان با دستمزد پایین بوده است.

روندهای دستمزدهای اسمی و واقعی نشان‌دهنده الگوی جالبی است. تا سال 1990-91، شاهد افزایش دستمزدها هستیم، اما این روند در دوره پس از خصوصی‌سازی مشاهده نمی‌شود. داده‌های مرکز آمار استانی کاهش بسیار شدیدی را در دستمزدهای واقعی کارگران نشان می‌دهد. مجموع دستمزدهای واقعی در دوره 1990-91 تا 1997-98 نسبت به افزایش سی و هفت درصدی دوره 1983-84 تا 1989-91 به میزان هفت و شش دهم درصد کاهش یافته است. این کاهش طی همان دوره در بخش روغن نباتی بیست و نه و یک دهم و در صنایع سیمان هفده درصد بوده است. با این حال، در همین دوره، دستمزدها در صنایع کود شیمیایی تا هفت و هفت دهم درصد افزایش یافته است.

داده‌های آماری صنایع تولیدی، افزایش نهایی دوونیم درصدی در میزان دستمزد واقعی را در

دوره 1990-91 تا 1995-96 نشان می‌دهند. میزان افزایش در صناعی که خصوصی شده‌اند پنج‌ویک دهم درصد است. با این حال، در کارخانه‌های روغن نباتی، گاز مایع و ماشین‌آلات نساجی، میزان دستمزدهای واقعی به ترتیب تا دوازده‌وسه دهم، بیست‌ودو‌وسه دهم و سی درصد کاهش یافته است.

نمودار 5-10
بهره‌وری نیروی کار و دستمزدهای واقعی



در تحقیقی که توسط انجمن کارگران پاکستان (1993) انجام شده، مجموع مزایای کارگران شاغل در هر دو بخش خصوصی و دولتی مشخص شده است. این تحقیق نشان داده که مزایای جنبی در بخش خصوصی پایین‌تر و حجم کار در مقایسه با بخش دولتی بالاتر است. در حالی که چهل‌وهفت‌ویک دهم درصد مؤسسات دولتی در بخش تولید پنج روز در هفته و بیست‌وسه‌ونیم درصد دیگر پنج‌ونیم روز در هفته کار می‌کردند، این نسبت در بخش خصوصی به ترتیب فقط بیست‌وسه‌ونیم و پانزده‌وهفت دهم درصد بود. سی‌ویک و چهار دهم درصد و بیست‌ویک درصد از مؤسسات دولتی بخش خدمات به ترتیب پنج و پنج‌ونیم روز در هفته کار می‌کردند اما این نسبت در بخش خصوصی به ترتیب ده‌ویک دهم درصد و پنج‌وهشت دهم درصد بود. همیشه این احتمال وجود داشت که پس از واگذاری شرکت از کارگران خواسته شود روزهای بیشتری در طول هفته کار کنند. مرخصی‌های استحقاقی سالانه، ساعتی و استعلاجی نیز در بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی بیشتر است.

طبق قانون، کارفرمایان باید خدمات گوناگونی همچون تأمین اجتماعی، مزایای از کار افتادگی، مشارکت کارگران در سود کارخانه، حق تحصیل و استخدام فرزندان کارگران را ارائه کنند. نسبت مؤسساتی که سرویس رفت و برگشت برای کارگران فراهم می‌کنند در بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی پایین‌تر است. بخش خصوصی تسهیلات درمانی و پزشکی نیز برای کارگران فراهم می‌کند اما کیفیت و دامنه پوشش آن کافی نیست.

در حالی که در بخش دولتی هم صندوق پس‌انداز احتیاطی و حق بازنشستگی یا نوعی

مستمری برای کارگران فراهم است، در بخش خصوصی کارگران یا حق استفاده از صندوق احتیاطی را دارند یا استفاده از حق بازنشستگی.

8. وضعیت بخش خصوصی و پروژه‌های میان‌مدت سرمایه‌گذاری و اشتغال

اگرچه سطح اشتغال پس از خصوصی‌سازی رو به کاهش می‌گذارد، اما خصوصی‌سازی در بلندمدت ممکن است به افزایش اشتغال در نتیجه افزایش سطح سرمایه‌گذاری و تولید منجر شود. خصوصی‌سازی، سرمایه‌گذاری عمومی را در ابتدا کاهش می‌دهد اما ممکن است در نهایت این کاهش جبران شود و سرمایه‌گذاری در مجموع رو به افزایش بگذارد. دلیل این امر آن است که زمینه‌های بیشتری برای بخش خصوصی فراهم است و این امر اطمینان بخش خصوصی، به‌ویژه سرمایه‌گذاران خصوصی خارجی، را جلب می‌کند.

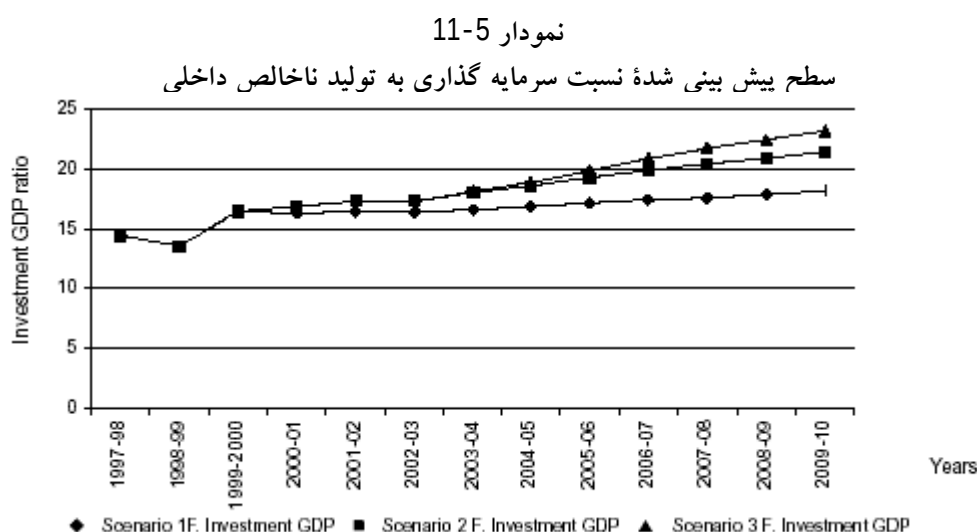
انگیزه‌های مالی، مقررات زدایی، خصوصی‌سازی و حذف موانع غیرتعرفه‌ای، عدم محدودیت در سرمایه‌گذاری، اجازه به بخش خصوصی برای فعالیت در انواع زمینه‌های اقتصادی و مانند آن، محیط مساعدی برای سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند. سیاست‌های ناهماهنگ و ناپیوسته از مشکلات موجود در جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی بوده است. با اعلام یک سیاست سرمایه‌گذاری بسیار شفاف و حذف مقررات دست و پاگیر، سرمایه‌ی بیشتری جذب خواهد شد.

تلاش‌های فراوانی برای جذب سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی انجام شده است. دیگر هیچ‌گونه محدودیتی بر سر راه ورود به فعالیت‌های اقتصادی یا هرگونه خرید نسبت سهم سرمایه برای مؤسسات خارجی وجود ندارد. آزادسازی بازار ارز، محدودیت‌های مربوط به پرداخت کارمزدهای فنی و حق الامتیازها، افزایش تأمین وجوه از بازارهای سرمایه داخلی و بانک‌ها و بازگرداندن اصل و سود سرمایه به کشور را حذف کرده است. به سرمایه‌گذاران خارجی تضمین امنیت سرمایه داده شده است. سیاست خصوصی‌سازی، علاوه بر اقدامات یادشده، سرمایه‌گذاران خارجی را به شیوه‌های مختلف تشویق کرده است. اما در حالی که طی دوره 1991-97 سرمایه‌گذاری‌های خصوصی خارجی افزایش یافته بود و بیشتر این سرمایه‌گذاری‌ها هم در زمینه پروژه‌های زیربنایی و انرژی بود اما پس از اختلافات موجود میان سازمان آب و برق و شرکت‌های توزیع برق، میزان سرمایه‌گذاری‌ها رو به کاهش گذاشته است. به علاوه، نمی‌توان انتظار داشت که سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی نیز به دلیل سرمایه‌بر بودن اش، اشتغال فراوانی ایجاد کند.

8-1. پروژه‌های میان‌مدت سرمایه‌گذاری و اشتغال

اندکی پس از آغاز برنامه خصوصی‌سازی، کل سرمایه‌گذاری رو به کاهش گذاشت و بخش که سهم عظیمی از آن متعلق به بخش خصوصی بود شروع به افزایش کرده بود. اما از 1992-93

سرمایه گذاری به تدریج و پس از اعمال جرایم به شدت کاهش یافته، به طوری که نرخ سرمایه گذاری ثابت به چهارده و نیم درصد تولید ناخالص ملی رسیده است. شکی نیست که این نرخ پایین است و اجرای برنامه خصوصی سازی و سیاست آزادسازی قیمت ها باید به سطوح بالاتر سرمایه گذاری منجر می شد. با این حال، پیش بینی واکنش بخش خصوصی هنوز خیلی زود است. بر این اساس ممکن است سه حالت پیش آید (نمودار 5-11).



در حالت نخست، فرض بر این است که سرمایه گذاری تا سال 2010 به کندی و تا هجده و دو دهم درصد تولید ناخالص داخلی خواهد رسید. حالت های دوم و سوم بلند پروازانه تر هستند و در آنها میزان سرمایه گذاری ثابت تا سال 2010 به ترتیب به بیست و یک و چهار دهم و بیست و سه و نیم درصد افزایش خواهد یافت.

میزان بالای سرمایه گذاری از طریق افزایش رشد تولید ناخالص داخلی، تقاضا برای نیروی کار را بالا می برد. البته افزایش تقاضا برای نیروی کار بر اساس این فرض پیش بینی شده که کشش اشتغال سی و شش صدم درصد خواهد بود. در حالت رشد متوسط سرمایه گذاری، تقاضا برای نیروی کار به حد کافی افزایش نمی یابد و حتی تا سال 2010 نرخ بیکاری در حدود شش درصد باقی می ماند. حتی در دو حالت دیگر که در آن میزان رشد سریع سرمایه گذاری پیش بینی می شود، باز بیکاری بالاتر از سطح شش درصد باقی خواهد ماند. به این ترتیب، چنانچه بنا باشد مشکل بیکاری حل شود باید از فن آوری های کاربرتر استفاده شود.

9. اصلاح مقررات

فقط یک چارچوب مقرراتی کارآمد می‌تواند در یک محیط انحصاری، سطح بالاتری از بهره‌وری را تضمین کند. آقای بامول (1996) مطرح می‌کند که، از شش سازوکار مشخص که در حقوق نظارت بر مؤسسات بکار برده می‌شود، باید پرهیز شود. استراتژی نخست، از میان برداشتن انحصارات از طریق رقابتی تر کردن اقتصاد با وارد کردن شرکت‌ها و مؤسسات بیشتر به بازار، به‌ویژه وقتی که صرفه‌های ناشی از مقیاس قابل ملاحظه است، استراتژی دوم حفظ یارانه‌هاست که از آزادی قیمت‌ها و رسیدن به کارایی اقتصادی جلوگیری می‌کند. سوم، اعمال قلمروهای انحصاری برای برخی رقبا و در نهایت، افزایش هزینه تولید است. استراتژی چهارم، ناهماهنگی و بی‌ثباتی سیاست‌های تنظیم‌کنندگان است. استراتژی پنجم، تأخیر در تصمیم‌گیری‌ها با توجه به وضع بازار بوسیله تولیدکنندگان است تنها به این دلیل که تنظیم‌کنندگان قادر نبوده‌اند به موقع تصمیم بگیرند و ششم، تدوین مقررات خاص برای قراردادهای حسابرسی و الزام به استفاده از فرمول‌های خاص حسابرسی است که نتیجه‌ای جز از بین بردن هر گونه انگیزه برای کاهش هزینه‌ها ندارد.

حال بینیم پاکستان تا چه اندازه از پیشنهادهای پروفیسور بامول پیروی کرده است. در پاکستان تقاضا برای تولیدات تعداد بسیاری از صنایع حتی برای یک کارخانه با اندازه بهینه هم، کافی نیست اما رقابت در این گونه صنایع مورد تشویق قرار گرفته و به این ترتیب، میزان کارایی هرچه بیشتر کاهش یافته است. یارانه‌های عمومی نقش مهمی ایفا می‌کنند اما سازمان‌های بین‌المللی اجازه این کار را نمی‌دهند. نمونه‌ای که می‌توان در مورد استراتژی سوم به آن اشاره کرد، استفاده ناکارا از کودهای فسفاتی و نیتروژنی است. چند سال پیش، کارخانه‌های قند اجازه نداشتند نی‌شکر را از جایی خارج از منطقه خود خریداری کنند و به این دلیل، هزینه تولید افزایش می‌یافت. در نتیجه ناهماهنگی و تأخیر مسئولان تنظیم‌کننده و قانونگذار، دو سازمان تاکنون برای برق و مخابرات تأسیس شده که چندان کاری از پیش نبرده‌اند. همچنین به نظر می‌رسد مراجع مسئول از اصول قیمت‌گذاری مبتنی بر هزینه کامل و بازده تضمینی سهام سرمایه‌ای استفاده می‌کنند که به ندرت امکان دارد به سطوح بالاتر کارایی بینجامد.

تدوین مقررات برای صنعت یعنی تسهیل و تشویق رقابت مؤثر. با وجود صرفه‌های اقتصادی، قیمت‌گذاری بوسیله هزینه نهایی با توانایی مالی مؤسسات سازگار نیست. بامول، هفت قاعده زیر را برای تدوین مقررات اقتصادی به اختصار برشمرده است.

1. هرگاه که شواهدی از وجود رقابت دیده می‌شود، مسئولان باید از هرگونه دخالت خودداری کنند.

2. هرگاه بتوان رقابت را برانگیخت و تشویق کرد باید این کار انجام شود.

3. مسئولان باید ترتیبی دهند که قیمت‌ها در درازمدت از سطوحی که در آن یک بازار کاملاً رقابتی به سودآوری می‌رسد، تجاوز نکنند.
4. نباید اجازه داد قیمت‌ها، به پایین‌تر از سطوحی که برای بقای یک دوره نسبتاً طولانی در یک بازار رقابتی لازم است سقوط کنند.¹ یعنی قیمت‌ها نباید از هزینه نهایی هر کالا یا هزینه متوسط کالای همگون پایین‌تر باشد.
5. چون در یک بازاری که ورود و خروج آزاد است می‌توان قیمت‌های نزدیک به سقف هزینه کل یا کف هزینه نهایی میانگین را شاهد بود، بنگاه را باید آزاد گذاشت تا هر قیمتی را در این محدوده انتخاب کند.
6. سقف قیمت می‌تواند جایگزین سقف کل عایدات یا نرخ بازده سرمایه‌گذاری شود.
7. هنگامی که شرکتی مواد اولیه‌ای را، هم برای خط تولید خود و هم برای استفاده شرکت رقیب عرضه می‌کند، باید همان قیمتی را به شرکت رقیب اعلام نماید که برای خود در نظر می‌گیرد.

10. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

خصوصی‌سازی سنگ بنای سیاست اقتصادی پاکستان است و در این مقاله موانع موجود بر سر راه تحقق اهداف خصوصی‌سازی بررسی شده است اهدافی که شامل بالا بردن سطح کارایی، سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال و زیرساخت مادی و اجتماعی و کاهش بدهی دولتی است. تاکنون یکصدوشش واحد خصوصی شده‌اند و دولت در این راستا پنجاه و نه میلیارد و ششصد میلیون روپیه از طریق فروش این بنگاه‌ها دریافت کرده است. روش اصلی خصوصی‌سازی از طریق مزایده بسته بوده است. شناورسازی سهام در بورس اوراق بهادار تاکنون برای واگذاری ده درصد سهام خطوط هواپیمایی بین‌المللی پاکستان و دوازده درصد سهام مخابرات پاکستان اجرا شده است. بیستوشش درصد سهام نیروگاه حرارتی کوت آدو همراه با انتقال مالکیت به شرکت خصوصی، واگذار شده است.

خصوصی‌سازی نتوانسته است کسری بودجه را که همچنان حدود شش درصد است، کاهش دهد. در صورتی که نرخ بهره پس از اصلاحات بخش مالی افزایش نمی‌یافت، ممکن بود کسری بودجه کاهش یابد. در طول دوره خصوصی‌سازی در دهه نود مخارج توسعه‌ای از هشت درصد به سه درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافته و به این ترتیب مشخص می‌شود که خصوصی‌سازی احتمالاً تأثیری بر کسری بودجه نداشته است. از آنجا که دریافتی کل از محل واگذاری شرکت‌ها از پنجاه و نه میلیارد و ششصد میلیون روپیه تجاوز نکرده و در مقایسه با بدهی دوهزار و پانصد میلیارد روپیه‌ای رقم ناچیزی به نظر می‌رسد، خصوصی‌سازی تأثیر اندکی بر کاهش میزان

1. بازارهای contestable بعنوان وضعیت بازاری تعریف می‌شوند که در آنها ورود و خروج بدون هزینه آزاد است.

بدهی‌ها داشته است. اما واگذاری بانک‌های بزرگ و مخابرات می‌تواند تأثیر چشمگیری بر کسری بودجه داشته باشد.

خصوصی‌سازی می‌تواند به رشد بالاتر، افزایش بهره‌وری و پایین آمدن قیمت‌ها، البته فقط در یک محیط رقابتی کامل منجر شود. در یک محیط انحصاری، تولیدکنندگان تولید خود را برای افزایش سود خود کاهش می‌دهند. با نظارت بر شرکت‌های انحصاری، یک تولیدکننده ممکن است مجبور شود قیمت را کاهش دهد و میزان تولید را بالا ببرد. این نوع نظارت بر تولید محصولات تجاری از راه کاهش عوارض گمرکی واردات انجام می‌شود و برای محصولات غیرتجاری امکان انجام آن وجود ندارد.

نرخ رشد میانگین تولید ناخالص داخلی از پنج و چهل و چهار صدم درصد به چهار و پانزده صدم درصد کاهش یافته و نرخ رشد ترکیبی طی دوره قبل و بعد از اجرای برنامه خصوصی‌سازی از پنج و چهل و چهار صدم به چهار و سیزده صدم درصد رسیده است. همچنین نرخ رشد میانگین سرمایه‌گذاری‌ها از پنج و پنجاه و پنج صدم درصد به یک و هشتاد و دو صدم درصد و نرخ رشد ترکیب از پنج و چهل و نه صدم به یک و هفتاد و شش صدم درصد رسیده است. این کاهش ممکن است در نتیجه سیاست‌های مالی و پولی ضد تورمی برنامه‌های تثبیت بوده باشد، ولی اجرای برنامه خصوصی‌سازی هم در آن مؤثر بوده است.

تحلیل واریانس، هیچ‌گونه تفاوتی در نرخ رشد تولید در دو دوره قبل و بعد از خصوصی‌سازی نشان نمی‌دهد. همین‌طور هیچ تفاوتی در بازده سهام سرمایه‌ای یا دارایی‌های ثابت در دوره قبل و بعد از خصوصی‌سازی مشاهده نمی‌شود. این تحلیل همچنین نشان می‌دهد که نرخ رشد صنایع خصوصی شده پس از واگذاری آنها افت کرده است. با این حال، این نتیجه را می‌توان به کاهش عمومی تولید در دهه نود نسبت داد. با صرف‌نظر از عامل کاهش عمومی میزان تولید متوجه می‌شویم که خصوصی‌سازی هیچ تأثیری در نه مورد از چهارده صنعت یادشده نداشته است. در دو مورد، نرخ رشد افزایش و در سه مورد هم نرخ رشد کاهش یافته است.

بهره‌وری کل عامل بخش تولیدی در دوره 91-1990 تا 96-1995، شش درصد کاهش داشته است. با این حال، به طور متوسط در صنایع خصوصی‌شده، در همان دوره شاهد دو درصد افزایش در بهره‌وری کل عامل هستیم. ارتقای سطح بهره‌وری فقط در ماشین‌آلات حمل و نقل و روغن نباتی مشاهده می‌شود و در بقیه بخش‌ها سطح بهره‌وری پایین آمده است.

قیمت‌های واقعی در شاخص قیمت عمده‌فروشی کالاهای تولیدی صنایع خصوصی‌شده افت نکرده است. در واقع، قیمت این کالاها حتی بالا رفته است.

تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی قبل از خصوصی‌سازی، کاهش میزان اشتغال را در پی داشته است. نزدیک به ده هزار نفر هنگام تجدید ساختار بانک حبیب و بانک متحد کار خود را از دست

دادند. همین طور دوهزار و دویست و بیست و پنج نفر از سه هزار و چهارصد و نود و پنج نفر نیروی کار صنایع سنگین مهندسی، داوطلبانه خود را بازخرید یا بازنشسته کرده و دوهزار و یکصد و نود و پنج نفر هم در کارخانه های روغن نباتی که هنوز خصوصی نشده اند، برای بازخرید داوطلبانه اعلام آمادگی کرده اند. در مقایسه با نرخ رشد ترکیبی دو درصدی اشتغال کل در دوره پیش از خصوصی سازی، نرخ رشد در دوره پس از خصوصی سازی به یک و سی و نه صدم درصد رسیده است. در دوره پیش از خصوصی سازی، نرخ اشتغال در بخش تولید تا شش و نیم درصد افزایش یافته اما در دوره پس از خصوصی سازی سیزده و نیم درصد کاهش داشته است.

آمار صنایع تولیدی، حاکی از نه و هفت دهم درصد کاهش سطح اشتغال در بخش تولیدی طی دوره 91-1990 تا 96-1995 است. همین آمار اگرچه دوازده و چهار دهم درصد افزایش اشتغال در بخش تولید کود شیمیایی را نشان می دهد، اما کاهش چهل و پنج و هفتاد و پنج درصدی به ترتیب در صنایع روغن نباتی و ماشین آلات بافندگی را مشخص می نماید. در بخش های دیگر، کاهش سطح اشتغال بین بیست تا چهل درصد در نوسان بوده است.

برای حمایت از کارگران در برابر آسیب های ناشی از بیکاری، دولت و نمایندگان کارگران در سال 1991، توافق نامه ای را امضا کردند. با وجود این توافق نامه، بسیاری از افراد از طرح بازخرید داوطلبانه استقبال نمودند. شصت و سه و سه دهم درصد از کارکنان حاضر به استفاده از طرح بازخرید داوطلبانه شدند. با این حال، میزان استفاده از این طرح در صنایع مختلف، متفاوت بوده اگرچه که بجز بخش تولید کود شیمیایی، در بقیه بخش ها دست کم یک سوم کارگران حاضر به استفاده از این طرح شده اند. در واحدهای خصوصی شده تولید کود شیمیایی، فقط ده و نیم درصد از کارگران حاضر به استفاده از این طرح شده اند، در حالی که در بخش مطبوعات، همه کارکنان حاضر آن را پذیرفته اند. در کارخانه های برنج کوبی، استفاده از این طرح از نود درصد تجاوز کرده است. در شرکت های مهندسی، مواد شیمیایی و روغن نباتی، استقبال کارگران از هفتاد درصد فراتر رفته و در صنایع ماشین سازی و سیمان از سی درصد تجاوز نموده است. اگرچه بانک حبیب و بانک متحد هنوز خصوصی نشده اند، اما سیزده میلیارد روپیه برای طرح بازخرید داوطلبانه پرداخت کرده اند.

هیچ تعدیل نیرویی در دو بانک خصوصی شده انجام نشده است. هزینه اشتغال از ششصد و هفتاد و هفت میلیون روپیه در 91-1990 به دوهزار و هفده میلیون روپیه در بانک ای بی ال. و از یک هزار و چهل و هشت میلیون روپیه به چهار هزار و سیصد و شصت و یک میلیون روپیه در بانک ام. سی بی. افزایش یافته است. این افزایش که به ترتیب یکصد و نود و هفت و نه دهم و سیصد و شانزده درصد است، به طور چشمگیری بالاتر از یکصد و چهار درصد افزایش در شاخص قیمت مصرف کننده است. این موضوع افزایش شدید نرخ دستمزدها در بخش بانکداری را نشان

می دهد.

در مصاحبه با کارفرمایان معلوم می شود که جای تعجب نیست که آنها از خصوصی سازی استقبال می کنند. با این وجود، تولیدکنندگان ضمن استقبال از واگذاری واحدهای تولیدی، واگذاری مؤسسات زیربنایی را قبول ندارند، مگر آنکه قیمت های خدمات این نوع مؤسسات کنترل شود. آنها معتقدند که شفافیت در روند خصوصی سازی ضروری است. آنها همچنین می گویند کارگران در نتیجه افزایش میزان دستمزدها سود برده اند. از سوی دیگر، کارگران این دیدگاه را قبول ندارند و از عدم امنیت شغلی، کاهش پاداش ها و کم شدن مزایای جانبی شکوه می کنند.

نرخ دستمزدهای واقعی در پاکستان در دوره پیش از خصوصی سازی افزایش یافته، اما از آن پس رو به کاهش گذاشته است. داده های آماری صنایع تولیدی نشان می دهد که نرخ دستمزدها در بخش تولیدی با مقیاس وسیع فقط دوونیم درصد در طول یک دوره پنج ساله افزایش یافته است. اگرچه صنایع خصوصی شده به طور متوسط افزایش پنج و یک دهم درصدی را نشان می دهند، اما، در کارخانه های روغن نباتی، گاز مایع و ماشین آلات نساجی، میزان دستمزدهای واقعی به ترتیب تا دوازده و سه دهم، بیست و دو و سه دهم و سی درصد کاهش یافته است.

انتظار می رود اجرای برنامه خصوصی سازی و دیگر انگیزه ها، میزان سرمایه گذاری ها را افزایش دهد. در واقع سرمایه گذاری هم اکنون به تدریج رو به افزایش گذاشته اما بی ثباتی سیاسی، تحریم ها و وجود مشکلاتی با شرکت های توزیع برق میزان سرمایه گذاری ها را پایین آورده است. پیش بینی واکنش بخش خصوصی دشوار است. بنابراین سه حالت برای سرمایه گذاری پیش بینی شده است. در حالت نخست، افزایش میزان سرمایه گذاری ثابت تا هجده و دو دهم درصد تولید ناخالص داخلی تا سال 2010 پیش بینی می شود. در حالت های دوم و سوم پیش بینی می شود سرمایه گذاری تا سال 2010 به ترتیب به بیست و یک و چهار دهم و بیست و سه و نیم درصد افزایش یابد. با فرض کاهش اشتغال نسبتاً بالای سی و شش صدم درصدی، نرخ بیکاری تا سال 2010 از شش درصد فراتر خواهد رفت. نرخ بیکاری در سال 2005 حتی با پذیرش فرض بالا رفتن نرخ سرمایه گذاری ها و بالطبع کاهش قابل ملاحظه بیکاری، در حدود شش درصد باقی خواهد ماند. این امر لزوم انتخاب فن آوری کاربرتر و نظارت بر انحصارات را نشان می دهد.

چون شرکت انحصاری می تواند تولید را محدود کند و انبار سرمایه را بی استفاده نگه دارد، وجود یک چارچوب نظارتی خاص ضروری به نظر می رسد. مسئولان باید ترتیبی دهند که تصمیمات آنها سطوح بالاتر کارایی را تشویق و ترویج کند.

10-1. پیشنهادات سیاستی

سیاست خصوصی سازی باید با هدف اصلی بهبود کارایی اقتصاد همچنان ادامه یابد. از آنجا که

وجود محیط رقابتی برای بهبود وضعیت رفاهی، تنظیم تعرفه‌ها، قوانین ضد تراست و کنترل انحصار ضروری است، ایجاد چارچوب‌های کارشناسی به همراه نظارت باید مقدم بر انجام برنامه خصوصی سازی باشد. سازوکارهای خود کار باید برای کنترل قدرت های انحصاری در سیستم مورد نظر جای داده شود.

فروش دارایی‌های عمومی باید بیشترین عواید را برای دولت داشته باشد، به طوری که کسری بودجه کاهش یابد و روندهای تورمی را بتوان مهار کرد. این امر فقط در صورتی امکان پذیر است که جریان خصوصی سازی شفاف باشد. شفافیت ایجاب می کند که قیمت تعیین شده به طور درستی برآورد شود و لازم است این برآورد قیمت پیش از گشودن پاکت‌های حاوی پیشنهادهای مزایده به اطلاع عموم برسد و نباید هیچ یک از فروش‌ها پایین تر از قیمت تعیین شده باشد. چون سرمایه‌گذاران با در نظر گرفتن ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت در مزایده شرکت می کنند، باید اجازه داشته باشند بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط کمیسیون در مزایده حاضر شوند و در مورد قیمت پیشنهادی تصمیم موارد انحرافی در قیمت مزایده را کاهش دهند.

بنگاه‌های دولتی را می توان پیش از اینکه برای فروش به بخش خصوصی معرفی شوند، تجدید ساختار کرد. این کار به دو دلیل ضروری است. نخست اینکه، بیم از باخت سبب می شود قیمت‌های پایین تری پیشنهاد شود. دوم اینکه، اگر که دولت بایست هزینه طرح بازخريد داوطلبانه را تقبل کند، در آن صورت دولت باید واحد مورد نظر را پیش از خصوصی سازی تجدید ساختار نماید. نباید به بخش خصوصی فرصت داده شود که کارگران تمام وقت و رسمی را به کارگران پیمانی تبدیل کند. در حال حاضر تولیدکنندگان، کارگران را تشویق می کنند داوطلبانه بازخريد شوند و سپس آنها را به صورت پیمانی استخدام می کنند.

زمان بندی خصوصی سازی باید طوری باشد که کمترین تأثیر منفی را بر روحیه کارگران داشته باشد. بدترین هنگام برای اجرای برنامه خصوصی سازی زمانی است که کشور مشغول اجرای برنامه‌های تثبیت صندوق بین المللی پول است. نرخ رشد کاهنده سرمایه گذاری و تولید به رشد بسیار کند اشتغال منجر خواهد شد و خصوصی سازی به وضعیت وحشتناک بیکاری منتهی می شود. این امر همچنین دستمزدهای واقعی را می کاهد. قراردادهای امضا شده با کارگران باید به طور کامل اجرا شوند. بازآموزی کارگران باید در اولویت نخست قرار گیرد.

سازمان‌های خدمات عمومی مانند برق، راه آهن و مخابرات را نباید خصوصی کرد، مگر این تضمین حاصل شود که نظارت مؤثر بر عملکرد آنها امکان پذیر خواهد بود. به جای خصوصی سازی این گونه مؤسسات، دولت می تواند آنها را اجاره دهد یا واگذاری آنها را به تدریج عملی کند. اصول و مقررات سازمان‌های نظارت کننده باید طوری تدوین شود که بتوانند مستقل و بدون هیچ گونه فشار خارجی عمل کنند. باید تدابیر لازم برای کنترل مقتضی مسئولان و

مراکز نظارتی در نظر گرفته شود، بدون آنکه استقلال اختیارات حقیقی و قانونی آنها مخدوش گردد.

پیوست 1

جدول الف-1: نرخ رشد متوسط و ترکیبی تولید ناخالص ملی، سرمایه گذاری و اشتغال

اشتغال	سرمایه گذاری	تولید ناخالص ملی	
			نرخ رشد متوسط
2/05	5/55	5/44	پیش از خصوصی سازی (1986-87 تا 1990-91)
2/35	1/82	4/15	بعد از خصوصی سازی (1993-92 تا 1996-97)
			نرخ رشد ترکیبی
2	5/49	5/44	پیش از خصوصی سازی (1985-86 تا 1990-91)
1/39	1/76	4/13	بعد از خصوصی سازی (1991-92 تا 1996-97)

منبع: براساس داده های به دست آمده از بررسی اقتصادی، شماره های مختلف.

جدول الف-2: نرخ رشد تولید ناخالص ملی، سرمایه گذاری و اشتغال در بخش تولیدی (قبل و بعد از خصوصی سازی)

اشتغال	سرمایه گذاری در صنایع با مقیاس وسیع	سرمایه گذاری در بخش تولیدی	تولید ناخالص ملی	
				نرخ رشد متوسط
6/46	7/44	6/06	3/86	پیش از خصوصی سازی (1986-87 تا 1990-91)
-13/48	-2/45	2/19	3/45	بعد از خصوصی سازی (1993-92 تا 1996-97)
				نرخ رشد ترکیبی
0/44	6/46	7/44	6/03	پیش از خصوصی سازی (1985-86 تا 1990-91)
-3/47	-6/64	-3/84	2/16	بعد از خصوصی سازی (1991-92 تا 1996-97)

منبع: براساس داده های به دست آمده از بررسی اقتصادی، شماره های مختلف.

جدول الف - 3: ارزش مزایده و مزایای بازنشستگی در برخی صنایع منتخب

درصد	تعداد کارمندان	کل اشتغال	درصد مزایا	مزایای بازنشستگی	ارزش مزایده	مشخصات
37/98871	1749	4604	12/86622	133/085	1032/77	1. صنایع اتومبیل
36/09603	2992	8289	11/04679	701/722	6352/27	2. صنایع سیمان
70/84516	4493	6342	15/05865	801/2	5320/53	3. صنایع مواد شیمیایی
10/46512	72	688	0/699832	3/047	435/39	4. صنایع کود شیمیایی
77/45209	2061	2661	51/04525	98/696	193/35	5. صنایع مهندسی
74/33261	3759	5057	56/13322	348/054	620/05	6. کارخانجات کره
93/33333	756	810	39/01538	92/603	237/35	7. کارخانه برنج
99/11243	670	676	25/8836	4/892	18/9	8. کارخانه راتی
100	1142	1142	191/0004	441/402	231/1	9. روزنامه و مجلات
97/32991	4921	5056	533/6991	934/774	175/15	10. گوناگون
63/33516			24/35184	3559/48	14616/86	جمع کل

پیوست 2

حمایت از منافع کارگران

دولت پاکستان قبل از اجرای برنامه خصوصی سازی در 15 اکتبر 1991، توافق نامه ای را با تمامی کمیته های کارگری موسسات دولتی امضا نمود. این توافق نامه از سه مجموعه تحت عنوانین، حمایت از کارگران، حق بازنشستگی و فروش سهام به کارگران تشکیل شده بود. این مجموعه ها عبارت بودند از:

مجموعه الف

- 1) کارگران از تمامی حمایت های موجود در قانون کار برخوردار هستند. بعنوان یک اقدام ویژه، در طول 12 ماه اول هیچگونه تعدیلی در مورد کارگران مجاز نمی باشد.
- 2) 10 درصد سهام واحدهای خصوصی شده براساس یک نرخ توافقی به کارگران عرضه می شود.

- 3) کارگران مازاد بعد از 12 ماه اول، از مزایای زیر برخوردار هستند:

- الف - اولویت در موضوعاتی در ارتباط با اشتغال در خارج.
- ب - دسترسی به اعتبارات برای تسهیل خود اشتغالی آنها.
- ج - کارگران مازاد در آژانسی نگهداری می شوند و کمیسیون خصوصی سازی تلاش می نماید تا برای این کارگران شغلی بیابد. تا زمان شاغل شدن این کارگران، آنها از مزایای بیکاری با نرخ 1000 روپیه در ماه برای یک دوره حداکثر 2 ساله منتفع خواهند شد. این مزایا فقط برای کارگرانی موجود خواهد بود که به صورت غیر داوطلبانه بیکار مانده اند.
- د - ترتیبات مناسبی باید برای آموزش نیروی کار مازاد به منظور آماده سازی برای اشتغال در کسب و کارهای تجاری و حرفه های جدید، فراهم می شود.
- ه - مزایایی برای ازدواج دختران اینگونه کارگران تعیین شده است.
- و - کمک هزینه هایی برای تحصیل فرزندان کارگران مازاد ارائه می شود.

مجموعه ب

- الف - یک ماه حق سنوات خدمت برای هر سال کامل خدمت به کارگران اعطا می شود.
- ب - علاوه بر این حقوق 4 ماه آخر برای هر سال خدمت نیز طبق قراردادهای کمیسیون خصوصی سازی پرداخت خواهد شد.
- ج - تمامی این حقوق تنها بعد از فروش واحدها پرداخت می شود. اما همه اقدامات ممکنه برای تعیین حقوق باید پیش از واگذاری واحدها اتخاذ شود.
- د - لیست کارگران حائز شرایط برای حق بازنشستگی بوسیله CBAS تهیه می شود.

و - همه کارگرانی که مایل به دستیابی به این تسهیلات هستند از جمله کارگران فصلی، قبل از آنکه قرارداد فروش امضا شود، خود حق انتخاب دارند.

مجموعه ج

- (1) در حالت خرید سهام به وسیله کارگران مذاکرات در مشورت با کمیته عالی موسسات دولتی پاکستان تسهیل می شود.
- (2) چنانچه کارگران در مزایده شرکت نمایند تمامی فرصت ها برای خرید واحد برای آنها فراهم می شود. علاوه بر این آنها حق گفتگو در معامله در بالاترین مزایده را هم دارند.
- (3) کلیه پیشنهادهای ارائه شده بوسیله کارگران باید در یک فضای رقابتی و مطابق با اسناد مزایده باشد.
- (4) چنانچه کارگرانی در این مزایده ها موفق شوند، امتیازاتی به آنها اعطا می شود.
- (5) در مواردی که صندوق بازنشستگی به صورت امانی باشد وجوه آن می تواند طبق مقررات برای سرمایه گذاری مورد استفاده واقع شود.
- (6) پس اندازهای موجود در صندوق امانی نیز می تواند برای اهداف شرکت در مزایده طبق قوانین و مقررات دولت مورد استفاده واقع شود.
- (7) یک برنامه مدیریتی (که باید شامل برنامه مالی هم باشد) برای هر مزایده ای که کارگران در آن شرکت می کنند، باید توسط خود آنان ارائه شود.
- (8) در واحدهای تحت مالکیت دولت فدرال نیز تسهیلاتی مشابه واحدهای موجود در موسسات دولتی موجود خواهد بود.
- (9) اگر کارگری خودش حق بیمه را پردازد می تواند از تسهیلات بیمه در مواقعی که بازنشست می شود برخوردار گردد.

فهرست منابع و مآخذ

- Alam, Quamrul, A. M. (۱۹۸۹): "Privatization Policy and the Problem of Industrial Development in Bangladesh", *Journal of South Asian Studies*, December.
- Baumol, William J. (۱۹۹۶): "Rules for Beneficial Privatization: Practical Implications of Economics Analysis", *Islamic Economic Studies*, June.
- Beesley, M. E. (۱۹۹۷): "*Privatization, Regulation and De-regulation*". Routledge. London.
- Canadian International Development Agency (CIDA) (۱۹۸۷), "*A Study of Divestment of Industries in Bangladesh*", Vol. ۱, Dhaka.
- Candoy-Sekse Rebecca (۱۹۸۹): *Techniques of Privatization of State owned Enterprises, Inventory of Country Experience and Reference*, World Bank Technical Paper ۹۰.
- Caves, D.W. and Christensen (۱۹۸۰): "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy*, October.
- De Walle, Nicolas van (۱۹۸۹): "*Privatization in developing countries: A review of the issues*". World Bank.
- Dotgson, John (۱۹۸۷): "Privatization", in (eds) Howard Vane & Terry Caslin, *Current Controversies in Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- Employer's Federation of Pakistan (۱۹۹۶): "*Study on terms and conditions of employment in the manufacturing and services sector of Pakistan*", FES, Islamabad.
- Foreman-Peck, James (۱۹۸۹): *Ownership, Competition and Productivity Growth: The Impact of Liberalization and Privatization on British Telecom*, Warwick Economic Research paper No. ۳۳۸.
- Kemal, A. R. (۱۹۹۳): *Retrenchment Policies and Labour Shedding in Pakistan*, Occasional Paper ۱۷, ILO, Geneva.
- Kemal, A. R. (۱۹۹۶): "Why Regulate a Privatized Firm? *The Pakistan Development Review*. Winter.
- Kikeri, Sunita, John Nellis and Mary Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience*. The World Bank, ۱۹۹۲.
- Lawai, Hussain (۱۹۹۱): "Post Privatization Experience: Case Study of M.C.B.", A paper read at Seminar on Privatization organized by *Management Services Division*.
- Nankani, Helen (۱۹۸۹): *Techniques of Privatization of State-owned Enterprises - Selected Country Studies*, World Bank Technical Paper ۸۹.
- Naqvi, Syed Nawab Haider and A. R. Kemal (۱۹۹۱): "The Privatization Experience of Public Industrial Enterprises in Pakistan", *The Pakistan Development Review*, Summer.
- Naqvi, Syed Nawab Haider and A. R. Kemal (۱۹۹۴): "Structural Adjustment, Privatization and Employment in Pakistan" in Rizwanul Islam *Social Dimensions of Economic Reforms in Asia*, ILO, SAAT, New Delhi, India.
- Naqvi, Syed Nawab Haider and A. R. Kemal, (۱۹۹۸): "Privatization, Efficiency, and Employment in Pakistan" in Tony Bennet (Ed). *Privatization - How it works*. Routledge, London.
- Pakistan Federal Bureau of Statistics, *Census of Manufacturing Industries*, Islamabad.
- Pakistan Federal Bureau of Statistics, *Labor Force survey*, Various Issues. Islamabad.
- Pakistan, Finance Division, *Economic Survey*, Islamabad, various issues.
- Pakistan, Finance Division, *Government Sponsored Corporations*, Islamabad, various issues.
- Pakistan, Privatization commission, *Privatization in Pakistan*, Islamabad.
- Pakistan, State Bank of Pakistan, *Banking Statistics of Pakistan*, Karachi.
- Punjab, Provincial Bureau of Statistics, *monthly Industrial statistics*, Lahore.
- Rothschild, N.M. et al (۱۹۸۹): "*Privatization and public participation in Pakistan*", Islamabad, International Finance Corporation.
- Selim, R. (۱۹۸۸): "*Public and Private Enterprises in Bangladesh: A Case Study of the Jute Manufacturing and Textile Mills*" (Unpublished M.S. Thesis Submitted to the Postgraduate School of Studies in Planning, University of Bradford), England.

- Sen, Binayak (۱۹۹۲): "Privatization in Bangladesh: Process, Dynamics and Implications", in *Privatization: Trends and Experiences in South Asia*, Paper presented at an International Seminar organized by CSCD, Colombo, and Sri Lanka.
- Sind, Provincial Bureau of Statistics, *monthly Industrial statistics*, Karachi.
- Stigler, George (۱۹۷۵): "*The citizen and the state*", Chicago, University of Chicago Press.
- Vuylsteke, Charles (۱۹۸۹), *Technique of Privatization of State owned Enterprises - Methods and Implementation*, World Bank Technical Paper No. ۸۸.
- Wolf, C (۱۹۷۹): "*A theory of non-market failure. The public interest*".
- Yotopolous, Pan A. (۱۹۸۹): "*The (Rip) Tide of Privatization: Lessons from Chile*", World Development.



خصوصی سازی در سری لانکا

رزانا صالح *

1. مقدمه

برنامه خصوصی سازی در سری لانکا از سال 1989 به این طرف با جدیت دنبال شده است. تا اواسط سال 1994، چهل و سه شرکت در بخش صنعت و نود و دو خط اتوبوس رانی در بخش حمل و نقل خصوصی شدند. تا سال 1997، این تعداد به هفتاد و پنج مورد افزایش یافت و چند شرکت چای و شرکت های بزرگ خدمات عمومی مانند مخابرات و گاز نیز به بخش خصوصی واگذار شدند.

پیامدهای اجتماعی این برنامه اقشار مختلف مردم همچون کارگران و مصرف کنندگان را در بر گرفت. مسائل کارگری در طول این جریان اهمیت یافت، زیرا اکثر شرکت های دولتی از آنجا که دولت ایجاد اشتغال را بعنوان جذب حمایت سیاسی و آخرین چاره بکار برده بود، مازاد نیروی کار داشتند. در نتیجه، هنگام اجرای برنامه خصوصی سازی، مشکل مهم دولت، نیروی کار اضافی بود. آیا باید کارگران اضافی اخراج می شدند؟ آیا باید در جاهای دیگری برای آنها شغل ایجاد می شد؟ حقوق کارگران اخراجی چگونه باید تأمین و جبران می گردید؟ حتی کارگرانی که در شرکت های جدید جذب شدند، با چالش های مختلف اقتصادی و روحی ناشی از تفاوت میزان دستمزد، وضعیت کاری، حقوق و ضوابط کاری مواجه بودند. خصوصی سازی بر کارگران غیرمستقیم شرکت های دولتی هم تأثیر گذاشت. بیشتر اوقات، شرکت های دولتی شبکه هایی از عرضه کنندگان و تأمین کنندگان مواد اولیه را خود در طول سالیان متمادی تشکیل داده بودند که هدف آنها توسعه منطقه ای، ایجاد روابط پسین مناسب در صنایع و ایجاد اشتغال بود. از این رو، واگذاری شرکت های دولتی سبب می شد که کارگرانی به طور غیرمستقیم با این شبکه های عرضه مواد اولیه در ارتباط بودند، هنگامی که مالکان بخش خصوصی در تصمیم به قطع ارتباط با این شبکه ها به منابع اقتصادی تر و مؤثرتری دست می یافتند، تحت تأثیر قرار گیرند.

علاوه بر کارگران، پیامدهای اجتماعی برنامه خصوصی سازی، مصرف کنندگان را نیز به دلیل تغییر قیمت ها و تفاوت در کیفیت کالاها - یا خدمات ارائه شده - و آثار منفی ایجاد شده در بخش توزیع تحت تأثیر قرار می داد.

این گزارش در تحلیل پیامدهای اجتماعی برنامه خصوصی سازی در سری لانکا، به بررسی

* . مقاله ارائه شده به وسیله رزانا صالح از طرف موسسه مطالعات سیاستی، کلمو.

تأثیرات مستقیم آن بر کارگران و کارکنان شرکت‌های دولتی پرداخته است. این تأثیر به‌ویژه درباره کارگرانی که پس از خصوصی‌شدن شرکت‌ها همچنان بر سر کار خود باقی ماندند و کارگرانی که در نتیجه واگذاری این بنگاه‌ها، اخراج و بیکار شدند، بررسی گردیده است. همچنین به سازوکارهای نظارتی که در طول دوره خصوصی‌سازی برای دفاع از منافع عمومی و محدود نمودن انگیزه‌های بالقوه انحصارگری شرکت‌های خصوصی‌شده تدوین گردیده به طور مختصر پرداخته شده است.

2. پیش‌درآمدی بر خصوصی‌سازی

در دوره آزادسازی اقتصادی در سال 1977، بخش دولتی سری‌لانکا در تولید، توزیع و تأمین مالی اقتصاد، نقش غالب را داشت. فعالیت‌های عمده اجتماعی و اقتصادی همچون بانکداری، جای کاری، صنایع سنگین، حمل و نقل، بیمه، مخابرات، خدمات پستی، راه‌ها و بنادر، برق، واردات و توزیع مواد نفتی، بهداشت و درمان و آموزش یا در انحصار دولت بوده یا زیر نظر شرکت‌های دولتی اداره می‌شدند. نقش غالبی که دولت در فعالیت اقتصادی ایفا می‌کرد، بازتابی از افزایش سریع دخالت دولت از اواسط دهه 1950 تا اواخر دهه 1970 بود. در طول این دوره، شرکت‌های دولتی جدیدی تأسیس شدند و انحصاراتی پدید آمد و شرکت‌های خصوصی، ملی شدند. برخی نشانه‌ها در مورد حجم و عملکرد بخش دولتی در اوایل دهه 1950 و اواسط دهه 1970، فهرست‌وار در جدول 6-1 ذکر شده‌اند.

جدول 6-1. حجم و عملکرد بخش دولتی در سری‌لانکا

اواسط دهه 1970	اوایل دهه 1950	
۲۷/۱	۲۳/۴	میانگین حجم دولت (سهم هزینه‌ها به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی)
۲۶/۱	۱۵/۶	میانگین سالانه نرخ رشد مخارج دولت (درصد)
		سهم بخش دولتی در:
۵۱		مزارع چای کاری (%)
۵۵	۱۵	تولیدات صنعتی (%)
۱۷	۸	اشتغال بخش دولتی بر حسب درصدی از کل اشتغال

منبع: بانک مرکزی سری‌لانکا (۲۱۱: ۱۹۹۸).

عملکرد اقتصادی شرکت‌ها در نتیجه حاکم بودن اهدافی غیرمالی بر سازمان‌دهی و فعالیت‌های شرکت‌های دولتی، اغلب دچار ابهام بود؛ از جمله این اهداف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- الف. عدالت در توزیع مجدد، که اغلب به ارائه کالاها و خدمات یارانه‌ای منجر می‌شد؛
- ب. توسعه منطقه‌ای، که سبب تأسیس صنایع در مناطق روستایی یا دورافتاده می‌گردید؛

پ. نظارت بر قیمت کالاهای اساسی مانند تأسیس مراکز عمده فروشی تعاونی و سالوسالا (سازمان نساجی) که قیمت‌های کالاها را در سطحی پایین تر از بازار آزاد کنترل می کرد؛ و
ت. ایجاد اشتغال. دولت حدود پانزده تا بیست درصد نیروی کار را در اواسط دهه هفتاد میلادی در استخدام خود داشت. بیشتر شرکت‌های دولتی یارانه دریافت می کردند و زیان‌ده بودند. این وضعیت بار مالی سنگینی بر بودجه دولت تحمیل می کرد.

بیشتر شرکت‌های دولتی با مازاد نیروی کار مواجه بودند، زیرا اشتغال در بخش دولتی یک موضوع سیاسی بود و ایجاد اشتغال مهم ترین انگیزه دولت به حساب می آمد. بنابراین، در کشور سری لانکا مازاد نیروی کار، در شرکت‌های دولتی مشکل بزرگی بود. فیزبین (1992) این مازاد نیروی کار را حدود چهل تا پنجاه درصد نیروی کار یکصد و بیست هزار نفری در سال 1991 (بجز مزارع چای کاری) برآورد کرده است.

با وجود آزادسازی اقتصادی در 1977، سهم دولت در اقتصاد در دهه 1980 همچنان بالا بود. دخالت در برخی بخش‌ها به ویژه در طرح‌های بزرگ زیربنایی که با همکاری خارجیان انجام می شد نیز رو به افزایش بود.

اما در پی اصلاحات سال 1977، محیط مساعدی برای رشد بخش خصوصی پدید آمد و هزینه‌های دولت در زمینه برنامه‌های رفاهی و مخارج غیراساسی کاهش یافت. با این حال، بسیاری از شرکت‌های دولتی بار سنگینی بر بودجه دولت به حساب می آمدند. بیشتر آنها یارانه می گرفتند و سال‌های متمادی با زیان فراوان به فعالیت خود ادامه می دادند. ناکارایی عملیاتی ناشی از عملکرد ضعیف مالی، کیفیت ضعیف کالاها، کمبود عرضه، ناتوانی در بسیج منابع برای رفع نیازهای سرمایه گذاری هنگفت و ناآرامی‌های کارگری از جمله مشکلات این شرکت‌ها به شمار می آمدند. از هنگامی که در دهه 1990 خصوصی سازی با جدیت و قاطعانه پیگیری شد، نشانه‌هایی از تغییر جهت در اقتصاد سری لانکا مشاهده گردید که از آن جمله کاهش درصد سهم هزینه‌های دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی بود.¹

بهبود کارایی شرکت‌های دولتی از طریق تزریق سرمایه بخش خصوصی، و با تکیه بر دانش و تخصص بخش خصوصی از جمله انگیزه‌های اصلی پیگیری برنامه خصوصی سازی بود. همچنین

1. البته چند مورد پراکنده خصوصی سازی در طول دوره 1977 تا 1987 وجود داشت. مدیریت بعضی از شرکت‌ها خصوصی و از برخی فعالیت‌های تجاری خاص، محدودیت زدایی شد. همچنین خصوصی سازی جزئی (با کامل) قسمت هایی از شرکت‌های تحت مالکیت دولت از طریق سازمان دهی مجدد یارانه ها قابل ذکر است. این طرح های اولیه، خصوصی سازی محسوب نمی شدند، زیرا شامل انتقال مالکیت دارایی ها به بخش خصوصی نبودند. حتی هنگامی که دارایی های دولت به بخش خصوصی واگذار شد، باز اهمیت آنها در اقتصاد ملی آنقدر کم بود که در مقایسه با دیگر شرکت های دولتی، چنین انتقالاتی قابل بحث نبودند.

هدف از اجرای برنامه، کاستن از بار مالی بودجه دولت بود. در برخی موارد، دولت از عواید خصوصی سازی به عنوان منبع تأمین مالی مبارزه با اختلافات قومی در شمال و شرق سری لانکا استفاده می کرد.

3. تدارک برای خصوصی سازی

برنامه خصوصی سازی در سال 1987 به عنوان سیاست دولت در جهت کاهش بار مالی برخی شرکت های دولتی بر بودجه دولت و نیز ارتقای کارایی، سودآوری و بهره وری آنها اعلام شد. در تدارک اجرای برنامه خصوصی سازی، دولت از اواسط دهه 1980 گام هایی برداشته بود؛ از جمله:

- بهبود جهت گیری تجاری شرکت های دولتی؛
- امکان یابی بخش خصوصی برای رقابت در فعالیتهای تجاری از راه لغو انحصارات بخش دولتی؛
- انتقال مدیریت برخی شرکت های دولتی زیانده به بخش خصوصی بر اساس نظام پیمانی؛
- واگذاری بخش های خاصی از شرکت های دولتی به بخش خصوصی؛
- تعطیلی برخی بنگاه های فاقد توجیه اقتصادی.

در ایجاد چارچوب قانونی و تشکیلاتی برای خصوصی سازی، اقدامات زیر انجام گرفت: دو مصوبه قانونی از تصویب پارلمان گذرانده شد؛ قانون شرکت های سهامی، شماره 22 مصوب 1987 با موضوع تبدیل واحدهای تجاری متعلق به دولت به مؤسسات عمومی و قانون شرکت های سهامی شماره 23 مصوب 1987 برای تبدیل بنگاه های عمومی و واحدهای تجاری دولتی به شرکت های سهامی. شرکت های سهامی که بر این اساس تشکیل شدند، در تعیین سطح اشتغال و معیار پرداخت دستمزد، آزاد و فقط تا حدودی پیرو مقررات مناقصه و سرمایه گذاری دولتی بودند. با این حال، این اقدامات به معنی مجاز بودن نقض کامل اصول عملیات دولتی نبود. قانون شماره 23 نیز مقرر کرده بود که سهام سرمایه ای و کارگران شرکت ها به وزارت دارایی منتقل شود و تمام دارایی ها و بدهی های شرکت در یک مرحله به سمت واگذاری به بخش خصوصی سوق یابد. این دو مصوبه مبنای تعیین سهام قابل واگذاری را فراهم کردند. در هیچ یک از این دو قانون به نحوه برخورد با مازاد نیروی کار در جریان خصوصی سازی یا چگونگی پرداخت حق بازخرید خدمت به کارگران اخراجی اشاره مشخصی نشده بود؛ جز اشاره مختصری به یکی از قوانین که بر طبق آن «کارگرانی که جذب شرکت های دیگر نشده اند، به ترتیبی که دولت تعیین خواهد کرد، حقوق بازخرید خدمت دریافت خواهند کرد».

در سال 1987 کمیته ای از سوی رئیس جمهور مأمور بررسی و تهیه چارچوب کلی چگونگی اجرای برنامه خصوصی سازی شد. این کمیته در ابتدا «کمیته ریاست جمهوری برای

خصوصی سازی» نام داشت. سپس در سال 1989 به «کمیته ریاست جمهوری برای مردمی سازی» تغییر نام داد تا اعتراضات اتحادیه های کارگری و اقشار اجتماعی را نسبت به اجرای برنامه خصوصی سازی با جهت دادن جریان خصوصی سازی در مسیر موافق با منافع جامعه و حقوق کارگران فرو نشاند. پیشنهادهای مشخصی هم به وسیله این کمیته در مورد حل و فصل مسائل کارگری ارائه شد.

اجرای برنامه خصوصی سازی و حل و فصل مسائل گوناگونی که در طول این جریان پیش می آمد، در دهه بعد میان نهادهای گوناگون دست به دست شد. در 1989، مدیریت سرمایه گذاری دولتی برای تقبل مسئولیت برنامه خصوصی سازی تشکیل شد. اما خصوصی سازی واحدهای صنعتی به واحد ویژه ای در وزارت صنایع و زیر نظر صندوق اعتبارات اصلاح شرکتهای تولیدی دولتی بانک جهانی سپرده شده بود.

«هیئت عمومی مدیریت سرمایه گذاری» در سال 1990 به «شرکت مدیریت و سرمایه گذاری دولتی» تغییر نام داد و اختیار آماده سازی شرکت های دولتی برای واگذاری و مدیریت آنها تا زمان واگذاری کامل، به این نهاد سپرده شد. نظارت بر جریان خصوصی سازی شرکت های دولتی کوچک به بخش تجاری سازی خزانه داری کل واگذار شد تا با وزارتخانه های ذیربط همکاری کند.

خصوصی سازی مزارع چای نیز با رعایت دشواری های خاص این صنعت، به نهاد دیگری واگذار شد. واحد بازسازی مزارع چای و کمیسیون ملی حمل و نقل در سال 1990 برای هماهنگی امر واگذاری این دسته از شرکت ها تشکیل شد.

در سال 1990، مسئولیت اصلی اجرای برنامه خصوصی سازی به سی و هفت کمیته خصوصی سازی منصوب هیئت وزیران واگذار شد که با همکاری بخش تجاری سازی خزانه داری کل و وزارتخانه های ذیربط عمل می کردند.

در سال 1995، کمیسیون اصلاح شرکت های دولتی تأسیس شد و به نهاد منحصر به فردی برای اجرای کاراتر و شفاف تر برنامه خصوصی سازی تبدیل گردید. کمیسیون دولتی اصلاح شرکت ها، اختیارات قانونی لازم را بر اساس قانون اصلاح شرکت های مصوب 1996 به دست آورد. از آغاز تأسیس کمیسیون تا پایان دسامبر 1997، سی و پنج شرکت واگذار شدند که از جمله بیست شرکت چای کاری، نه شرکت صنعتی و تجاری، چهار شرکت در بخش خدمات عمومی و یک شرکت در بخش کشاورزی را شامل می شدند. کل عواید اجرای برنامه خصوصی سازی که از 1995 تا 1997 به خزانه واریز شد، سیصد و هفتاد و سه میلیون دلار آمریکا بود. جریان خصوصی سازی با افزودن دوازده شرکت جدید به بورس کلمبو و افزایش تعداد شرکت های پذیرفته شده از دویست و شش شرکت در سال 1995 به دویست و هشت شرکت در پایان

سال 1997 به توسعه بازار سرمایه نیز کمک کرد. این برنامه همچنین به ایجاد بخش مزارع چای کاری در بازار سهام منجر شد.

در 1996، قانون ساماندهی شرکت های دولتی به نفع کارگران شاغل در شرکت های خصوصی شده تصویب شد، اما تأثیر مثبت زیادی به همراه نداشت. این قانون به نفع اقتصاد ملی و به منظور شناسایی و حفظ حقوق کارگران این گونه شرکت ها و ارتقای سطح تولید این دسته از شرکت ها به نفع رفاه عمومی تصویب شده بود. این قانون فقط زمانی قابل استفاده بود که رکود یا کاهش فعالیت در شرکت به علت قصور یا عدم اقدام مستقیم از سوی هیئت مدیره شرکت و در نتیجه، ضرر و زیان کارگران بوده باشد. تا سال 1997 حدود شش شرکت خصوصی شده ورشکست شدند که این امر منجر به اخراج و عدم پرداخت دستمزد و انجام تعهدات قانونی نسبت به کارگران شرکت ها شد. این قانون بحث های شدیدی در پی داشت، به ویژه اینکه حرکتی به سوی دولتی شدن مجدد تلقی می شد. با این حال، بسیاری از صاحب نظران این قانون را به این دلیل قابل قبول دانستند که ملاحظات مربوط به اشتغال، انگیزه اصلی تصویب آن بوده است. به علاوه، در این قانون به طور مشخص تصریح شده بود که مندرجات آن فقط برای یک دوره شش ماهه از تاریخ آغاز اجرا دارای ارزش اجرایی و قانونی است.

به غیر از مصوبات قانونی یاد شده و ساختارهای حمایت تشکیلاتی، دولت اقدامات دیگری نیز برای حمایت از برنامه خصوصی سازی انجام داد که از جمله آنها ایجاد انگیزه های مالیاتی، اقدام برای توسعه بازار سرمایه، اقداماتی برای توسعه بازار کار و تدابیر خاصی برای گسترش رقابت بوده است.

3-1. چارچوب نظارتی

با گسترش برنامه های آزادسازی و خصوصی سازی، توجه به نقش نظارتی دولت نیز اهمیت یافت. به ویژه درباره خصوصی سازی مؤسسات خدمات عمومی مانند مخابرات و گاز و واگذاری خدماتی نظیر حمل و نقل شهری، اهمیت وجود یک نهاد مستقل تنظیم و نظارت بیش از پیش آشکار شد. دلایل متعددی برای این موضوع مطرح می شد اما دلیل اصلی آن بود که واگذاری برخی انحصارات و انحصارات طبیعی سبب می شود که مالکیت این گونه صنایع از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل شود. فضای انحصاری بازار نیز سبب می شود مالکان خصوصی بتوانند با تعیین قیمت های بالاتر، کاستن از کیفیت محصولات، یا تحمیل شروط ناعادلانه از موقعیت خود به زیان مصرف کننده بهره برداری کنند. حتی هنگامی که بازار یک موقعیت انحصار چند جانبه با چند مالک اصلی ایجاد می کند، وجود یک نهاد ناظر برای کنترل نهایی اثرات احتمالی رفتار تبانی به شدت ضروری است. در حالتی که به نام راه حل اشتاکلبرگ شناخته می شود - که در آن اولین واردشونده به بازار از مزایای اول بودن برخوردار می گردد - یا در مواردی که در آن یکی از

بازیگران نسبت به دیگران برتری محسوسی دارد، زمینه بسیار مساعدی برای مانور رقابتی فراهم می‌گردد. این حالت آخر در پی واگذاری شرکت روغن نباتی و روغن حیوانی سیلان دیده شد.

دولت در سال 1987 برای مقابله با افزایش رفتار ضد رقابتی و یا انحصاری، کمیسیون تجارت منصفانه را تشکیل داد. اما مسائل مربوط به حمایت از مصرف‌کننده همچنان توسط سازمان تجارت داخلی و بر اساس قانون مصوب 1979 رسیدگی می‌شد. تفکیک وظایف میان سیاست رقابتی و حمایت از مصرف‌کننده بی‌نتیجه و ناکارآمد بود. دولت به این واقعیت پی برده و هم اکنون روی ادغام قانون حمایت از مصرف‌کننده و قانون کمیسیون تجارت منصفانه کار می‌کند.

اگرچه، این کمیسیون تجارت منصفانه اختیاراتی برای کنترل انحصار و نظارت بر رفتارهای ضد رقابتی دارد اما حقوق انحصاری خاصی که به بعضی از شرکت‌ها در جریان خصوصی‌سازی واگذار شده، خلاف اهداف تجارت منصفانه است. برای تشویق خریداران و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، شرکت‌هایی مانند شل و لانکا لوبریکنت، در برخی امور خاص در بازار سری لانکا حقوقی انحصاری به دست آورده‌اند. قراردادی که شرکت‌ها و دولت با یکدیگر امضاء کرده‌اند، نسبت به قیمت‌گذاری و عوامل دیگر محدودیت‌های خاصی دارد، ولی حقوق انحصاری خریدار خصوصی در بازار داخلی به مدت پنج تا ده سال به آسانی به او امکان می‌دهد تا از مزایای اول بودن در ورود به بازار بهره‌مند باشد.¹ در نتیجه این اختیار، شرکت ممکن است وضعیتی را در بازار ایجاد کند که مانع ورود یک بازیگر جدید به بازار شود یا بازیگران موجود را از توسعه فعالیت هایشان در جهت بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس باز دارد و به عبارت دیگر ورود بازیگران جدید را غیر رقابتی نماید. هزینه‌ها و مزایای واقعی انحصار و تأثیر آن بر مصرف‌کنندگان و کارگران را در کوتاه‌مدت و بلندمدت نمی‌توان از هم اکنون بررسی کرد.

حتی در بخش‌هایی مانند حمل و نقل اتوبوسی، نبود یک ناظر نیرومند، به‌ویژه پس از واگذاری شرکت، احساس می‌شود. خصوصی‌سازی در این بخش با این انتظار به مرحله اجرا در آمد که کارایی آن را بهبود بخشد. با این حال، نتیجه ورود موج بزرگی از فعالان بخش خصوصی غیررسمی این شد که مصرف‌کنندگان بار هزینه خدمات ناکارآمد و ناعادلانه‌ای را تحمل کنند. در کادر 1 این مسئله بیشتر توضیح داده شده است.

برخلاف شرکت‌های حمل و نقل اتوبوسی، خصوصی‌سازی صنعت مخابرات با حضور یک ناظر نیرومند همراه بود. «مرکز نظارت مخابرات» هیئتی بود که برای نظارت و هماهنگ کردن فعالیت‌های این صنعت خصوصی‌شده در اواسط دهه 1990، تشکیل شده بود. قبل از سال 1996،

1. در مورد لانکا لوبریکنت، حقوق انحصاری واردات و توزیع انواع روغن‌های ماشین برای یک دوره محدود به مالکان جدید داده شد و با آزادسازی واردات روغن‌های نرم‌کننده به وسیله دولت حمایت تعرفه ای (از حداقل ده درصد) نیز به آنها اعطا خواهد شد. دولت همچنین موافقت کرد که سیلان پترولیوم، فقط فرآورده‌های مالک جدید را برای یک دوره ده ساله به بازار عرضه کند. شرکت جدید همچنین دارای حق انحصاری برای ذخیره‌سازی انواع گریس و روغن ماشین در تأسیسات سی‌پی‌اس. برای یک دوره ده ساله است.

این صنعت به وسیله رئیس کل اداره مخابرات زیر نظر مرکز مخابرات سری لانکا اداره می شد. اما در سال 1996، اصلاحیه ای در قانون مخابرات سری لانکا به تصویب رسید و تشکیل یک هیئت مدیره پنج نفره با عنوان کمیسیون نظارت مخابرات سری لانکا الزامی شد. اعضای این هیئت عبارتند از رئیس کل سابق، منشی وزارت مخابرات و سه عضو برای انجام امور مدیریتی، حقوقی و مالی. این کمیسیون فقط بر بخش اعطای پروانه در صنعت مخابرات نظارت دارد. سقف و کف قیمت در این صنعت مشخص نیست و قیمت ها تنها بر پایه تعامل عرضه و تقاضا تعیین می شوند.

موفقیت خصوصی سازی مخابرات سری لانکا و فایده تشکیل یک هیئت هماهنگ کننده برای این صنعت، درس ها و تجربیات جالبی برای دیگر سازمان های نظیر آن - که احتمالاً در آینده نزدیک خصوصی خواهند شد - فراهم کرده است. برای مثال خصوصی سازی بخش نیرو با تشکیل کمیسیون نظارت نیرو - شبیه به مرکز نظارت مخابرات - انجام خواهد شد. در حال حاضر، تمام سرمایه گذاری بخش خصوصی در قسمت نیرو باید زیر نظر اداره برق سیلان انجام شود، زیرا بخش خصوصی تنها مجاز به سرمایه گذاری در تولید برق است. اداره برق سیلان هنوز انحصار انتقال و توزیع برق را دارد. آزاد کردن صنعت برق برای بخش خصوصی نیازمند جداسازی سه نقش کلیدی این صنعت - تولید، انتقال و توزیع - است. کمیسیون نظارت نیرو، بر دست اندرکاران اصلی هر سه بخش این صنعت نظارت خواهد داشت.

کادر ۱

خصوصی سازی حمل و نقل اتوبوسی

در سال 1978، قانون شماره 19 اداره حمل و نقل، اداره مرکزی حمل و نقل را منحل و وظایف آن را با ایجاد نه اداره حمل و نقل منطقه‌ای و اداره مرکزی سری لانکا به بخش خصوصی واگذار کرد. در سال 1979، صاحبان خطوط اتوبوس رانی خصوصی اجازه یافتند در ارائه خدمات حمل و نقل مسافری شرکت کنند. با این حال، خدمات ارائه شده ناکارآمد بود. در اوایل 1990 مشکلات شدیدی از نظر قیمت گذاری پیش آمد (برای مثال، کرایه اتوبوس برای مدتی طولانی بدون تغییر ماند)، رقابت میان صاحبان خطوط اتوبوس رانی افزایش یافت، ضعف های سازمانی پدیدار شد و غیره. شکایت مسافران از شلوغ بودن بیش از حد اتوبوس ها، سرویس دهی ضعیف، بی برنامه گی زمان رفت و آمد اتوبوس ها و نبود سرویس های شبانه، رو به افزایش گذاشت. در اواسط دهه 1990، صاحبان اتوبوس های خصوصی با مشکلات مالی شدیدی روبه رو شدند. خدمات اتوبوس رانی «مردمی شده»، که در 1990 تشکیل شده بود تلاش کرد تا برخی از این مشکلات را حل کند. از جمله اقدامات انجام شده در این زمینه این بود که هر یک از خطوط اتوبوس رانی به صورت یک شرکت مستقل درآمدند. این برنامه در سال 1993 با تشکیل نود و سه شرکت اتوبوس رانی کامل شد.

برای سودآور کردن و سروسامان دادن به شرکت های اتوبوس رانی کارهای زیادی باید انجام شود؛ از جمله، توسعه نیروی انسانی، نوسازی، تأسیس نهادهای جایگزین، ایجاد هماهنگی و دیگر اقدامات تشکیلاتی و تدارکاتی. کمیته تعیین شده برای این موضوع به این نتیجه رسید که مؤثرترین راه، افزایش کارایی و نوسازی از طریق ایجاد مجموعه های خطوط اتوبوس رانی خصوصی و ایجاد خطوط اتوبوس رانی تعاونی است.

به این ترتیب، اصلاحیه قانون شماره 30 کمیسیون ملی حمل و نقل در سال 1996 به تصویب رسید. این قانون به وزیر اختیار داده است که بخشنامه هایی برای ادغام شرکت های اتوبوس رانی خصوصی صادر کند و وظایف ثبت شرکت ها را هنگام دریافت بخشنامه ها مشخص نماید. در این قانون همچنین تخصیص سهام شرکت های خصوصی ادغام شده قانونی اعلام شده است. به علاوه، این نوع شرکت ها که طبق قانون به ثبت می رسند، می توانند به وسیله کمیسیون ملی حمل و نقل اداره شوند. ادغام آنها هم احتمالاً سرمایه گذاران خصوصی را جذب خواهد کرد. با این حال، معلوم نیست که این اقدامات تأثیر مطلوبی بر خدمات اتوبوس رانی داشته باشد یا نه؛ به ویژه با توجه به اینکه هیچ مرجع نظارتی مشخصی برای این بخش تعیین نشده است.

4. روش های خصوصی سازی

شیوه های مختلفی وجود دارند که می توانند برای خصوصی سازی کامل یا جزئی شرکت های دولتی به کار گرفته شوند. در دوره 1983 تا 1988، شیوه های معمول در قالب خصوصی سازی جزئی، انحلال، قراردادهای مدیریتی یا واگذاری به صورت عرضه عمومی سهام بود. هیچ تلاش جدی برای خصوصی سازی کامل شرکت های دولتی در این دوره از آزادسازی انجام نگرفت. با این حال، بعد از سال 1988 شیوه های گوناگون دیگری برای واگذاری شرکت ها بر اساس پیشنهادات جی.ا.اس.ال. (1987) در پیش گرفته شد. معمول ترین روش، فروش اکثریت سهام (بیش از پنجاه درصد) به یک سرمایه گذار شرکتی بر اساس مزایده عمومی و رقابتی بود. حدود هشتاد و هفت درصد معاملاتی که در دوره 1989-1998 انجام گرفت، بر اساس این شیوه بود. ارزیابی شرکت کنندگان مزایده بر اساس توانایی سرمایه گذاری برای تأمین سرمایه و فن آوری لازم برای اداره شرکت و تضمین امکان دسترسی به بازارهای صادراتی خارجی برای کالاهایشان

بود. به این ترتیب انگیزه اصلی ارائه اکثریت سهام به سرمایه گذاران شرکتی به جای مردم، نوسازی فن آوری و تشویق هر چه بیشتر سرمایه گذاری در شرکت های دولتی بود. مالکیت گسترده هم، به ویژه برای کاهش مخالفت مردم و کارگران با برنامه خصوصی سازی، مورد نظر واقع شد. از این رو، حدود سی درصد سهام سرمایه ای شرکت ها در شرایط برابر به مردم عرضه شد.¹ این سهام قابل باز خرید بود. همچنین حدود ده درصد یا همه سهام سرمایه ای باقیمانده، بر اساس سابقه خدمت به عنوان پاداش اعطا می شد.

کله گاما (1997 الف، ص 463) مزیت های گوناگون این روش را بر شمرده است: نخست، سهم پرداخت شده به سرمایه گذار اصلی (بیشتر از پنجاه درصد) این تضمین را به وجود می آورد که سرمایه گذار انگیزه کافی برای راه اندازی شرکت داشته باشد. دوم، عرضه عمومی سهام به تقویت عرضه سهام در بازار کمک می کند و به این ترتیب، سبب گسترش بازار سرمایه سری لانکا می شود. همچنین در جهت نظارت بر سرمایه گذار عمل می کند؛ به این ترتیب که شرکت را وامی دارد گزارش های سالانه انتشار دهد و نشست های مجمع عمومی سهامداران را برگزار کند. سوم، اعطای سهام به کارکنان که انگیزه ای است برای جلب حمایت آنها و به تغییر نظر این گروه و جلب حمایت آنان نسبت به اجرای برنامه خصوصی سازی کمک می کند. در غیر این صورت، ممکن است این گروه از مخالفان برنامه خصوصی سازی باشند.

کادر ۲

1. کله گاما (1997 الف، صفحه 463) این مبنا را به این صورت شرح می دهد: هر یک از داوطلبان صرف نظر از تعداد سهامی که می خواستند، در اولین مرحله یکصد سهم دریافت می کردند. بنابر این، تمام متقاضیان که دویست سهم یا بیشتر می خواستند، یکصد سهم دیگر می خریدند و به همین ترتیب. معمولاً مسئولان عرضه بیشتر از دویست سهم را اجازه نمی دادند و تمام سرمایه گذاران به یک تعداد مساوی، یعنی بین یکصد تا دویست سهم خریداری می کردند.

واگذاری شرکت های چای

در سال 1992 شرکت های چای کاری در قالب بیست و سه شرکت چای کاری منطقه ای زیر نظر اداره توسعه املاک جاناتا و شرکت چای کاری دولتی سری لانکا سامان دهی شدند. مدیریت این شرکت ها بر اساس تقسیم سود، برای یک دوره پنج ساله به سازمان های خصوصی واگذار شد. تا سال 1995، تعداد سیزده شرکت از بیست و سه شرکت چای کاری فعالیت سودآوری داشتند. با این حال، مشکل اصلی در این گونه قراردادهای مدیریتی کوتاه مدت آن بود که انگیزه ای برای سرمایه گذاری درازمدت ایجاد نمی کرد زیرا شرکت ها نقش و سهم بلندمدتی در عملکرد چای کاری ها نداشتند. بنابر این در سال 1995، سهام شرکت های چای کاری منطقه ای به بخش خصوصی واگذار شد. طبق این قرارداد تمام خطر و مزایای مدیریت به شرکت های خصوصی واگذار شد. زمین ها برای یک دوره پنجاه ساله به بخش خصوصی اجاره داده می شد و بخش خصوصی این اختیار را داشت که قرارداد اجاره را بار دیگر تمدید کند. در ابتدا، پنجاه و یک درصد مجموع سهام شرکت های چای کاری سودآور منطقه ای فروخته شد. سهام شرکت ابتدا به همان شرکت مدیریت چای کاری عرضه شد. در مراحل بعدی، پنجاه و یک درصد مجموع سهام شرکت های چای کاری زیان ده در بازار سهام بر اساس قاعده «همه یا هیچ» فروخته شد. سی و نه درصد مجموع سهام به شرکت های عمومی فروخته شد. تا سال 1997 اکثریت سهام هجده شرکت چای کاری منطقه ای به بخش خصوصی واگذار گردید.

روش های دیگری نیز برای اجرای برنامه خصوصی سازی به کار گرفته شده است. از جمله:

الف. قرارداد مدیریت. در برخی موارد، به عنوان پیش درآمدی برای خصوصی سازی کامل، مدیریت یک شرکت به یک مؤسسه با تجربه کافی مدیریت و تخصص فنی لازم برای اداره آن، منتقل می شود. در این حالت انتقال مالکیت صورت نمی گیرد، بلکه فقط مدیریت از طریق یک قرارداد مدیریت برای مدت زمان معین و بر اساس پرداخت وجه از پیش توافق شده واگذار می گردد. میزان این رقم معمولاً به سودهایی بستگی دارد که شرکت در دوره قرارداد مدیریت به دست می آورد. قراردادهای مدیریت به عنوان یک مرحله میانی در اجرای برنامه خصوصی سازی کامل یا به عنوان یک راه سودآور کردن شرکت زیان ده پیش از واگذاری کامل آن، به حساب می آید. این روند، معمولاً به خرید یا فروش کامل سهام شرکت در بازار سرمایه منجر می شود. کادر 2 تحقیق موردی مختصری درباره خصوصی سازی بخش چای و برنج کاری است که در آن از قراردادهای مدیریت استفاده شد. کارخانه های نساجی دولتی با تزریق مدیریت خارجی در اواخر دهه 1980 احیا شدند. زمانی که برنامه خصوصی سازی شروع شد، سهام این شرکت ها در صورت سودآور بودن، به معرض فروش عمومی گذاشته می شد.

ب. فروش دارایی شرکت های دولتی. در صورتی که دولت کنترل بدهی های شرکت را برعهده گیرد - مانند شرکت سیلان پلایوود - از این روش استفاده می شود. این روش پیش از فروش کامل شرکتهای دولتی عمدتاً برای تأمین مالی بدهی های هنگفتی به کار می رفت که این شرکت ها به بار آورده بودند.

پ. فروش سهام به کارکنان. در این روش اکثریت سهام به کارکنان شرکت فروخته می شود. این انتقال مالکیت به نیروی کار به عنوان یک روش خصوصی سازی، تأثیر انگیزه ای مثبت و بسیار

نیرومندی دارد که به افزایش بهره‌وری منجر می‌شود. این روش خصوصی‌سازی در سری‌لانکا، جز در مورد شرکت‌های بسیار کوچک عملی نبوده است، زیرا نه مدیریت و نه نیروی کار، سرمایه لازم را برای این منظور در اختیار ندارند. این روش در مورد برخی شرکت‌ها و کارخانه‌های آجر و کاشی، از جمله شرکت لانکا سرامیک و یک رستوران به نام هتل بوهاری که در آن هشتاد درصد سهام به کارکنان فروخته شد و بقیه سهام نزد خزانه شرکت باقی ماند، اجرا شده است.

ت. فروش توافقی سهام. در فروش توافقی سهام شرکت، دولت می‌تواند تمام یا بخشی از دارایی‌های شرکت را به فروش برساند؛ یا تمام یا بخشی از سهام شرکتی را به شیوه فروش توافقی به یک خریدار واحد یا به گروهی از خریداران واگذار کند. این جریان طی مراحل زیر صورت می‌گیرد:

1. زمانی که دولت تصمیم به واگذاری شرکت می‌گیرد، کمیته‌ای مأمور می‌شود تا مشخصاتی را تدوین کند تا واگذاری بر اساس آن انجام شود. سپس آگهی مزایده شرکت منتشر می‌شود.
2. پیشنهادهای داوطلبان شرکت در مزایده، گردآوری و توسط همان کمیته بر اساس معیارهای از پیش تعیین شده ارزیابی می‌شوند.

3. شرکت به داوطلبی که بهترین پیشنهاد را ارائه کرده باشد، واگذار می‌گردد.

این روش فروش ممکن است در مواردی ارجحیت داشته باشد که یک شخص یا گروهی از اشخاص که شرکت را تحویل می‌گیرند، مدیریت یا کارشناسی فنی خاصی را برای اداره آن در نظر داشته باشند، یا خریدار شرکت به شیوه‌های خاص ورود به بازارهای داخلی یا خارجی دسترسی داشته باشد، یا در مواردیکه مبالغ بزرگ سرمایه برای اجرای موفقیت آمیز خصوصی‌سازی مورد نیاز باشد.

از این روش هنگامی استفاده شد که در آن خریدار مورد نظر و توانایی او برای تأمین الزاماتی همچون فن‌آوری، دسترسی به بازار و مدیریت سالم، پیشاپیش معلوم و مشخص بود. این روش در مورد کارخانجات نساجی پوگودا که یک شرکت هندی به نام لاکشمی آن را خریداری کرده، به کار رفت. لاکشمی این شرکت را پیش از خصوصی‌سازی کامل، مدیریت می‌کرد و بنابراین برای دولت شناخته شده بود.

ث. فروش کمتر از پنجاه درصد سهام. برای مثال، وزارت صنایع تصمیم گرفت چهل درصد سهام شرکت‌های فعال در بخش معادن را به فروش برساند (شرکت فسفات لانکا، شرکت گرافیت لانکا بوگالا، شرکت شن‌های معدنی و شرکت لانکا سرامیک).

قوانین و سیاست‌هایی که در زمینه خصوصی‌سازی تدوین و تصویب شد، جزئیات روش خصوصی‌سازی را به طور کامل مشخص نکرد. بنابراین، فضای زیادی برای انعطاف پذیری

مسئولان باقی ماند. با این حال، همان طور که کِلِه گاما یادآور می شود، مراحل اصلی این جریان عبارت بودند از (1) ارزش گذاری دارایی ها و بدهی ها، (2) بازسازی بدهی / سرمایه، (3) تبدیل شرکت های دولتی به شرکت های مطابق با قانون شرکت ها، و (4) انتقال مالکیت. ارزش گذاری دارایی ها به وسیله ارزیاب ارشد دولت انجام می شود. همراه با این ارزش گذاری، یک ارزش گذاری مستقل هم توسط سازمان جوانان و نوآوری کلمبو صورت می گیرد. پس از آن، شرکت با درج آگهی در رسانه ها به فروش گذاشته می شود. آگهی در روزنامه های محلی، تایمز مالی و وال استریت ژونال چاپ آتلانتیک مرکزی درج می شود. پیشنهادها در مدت شش هفته از تاریخ درج آگهی در روزنامه های محلی و بین المللی گردآوری می شوند. به سرمایه گذاران اعلام می شود که می توانند قبل از ارائه پیشنهاد شرکت در مزایده از شرکت بازدید کنند و با مدیریت آن گفتگو نمایند. به نظر برخی سرمایه گذاران، دسترسی به برخی شرکت های دولتی دشوار بوده است.

5. پیامدهای اقتصادی و اجتماعی خصوصی سازی

5-1. عملکرد اقتصادی پس از خصوصی سازی

برنامه خصوصی سازی در دوره 1989 تا 1998، چهل و هفت میلیارد و سیصد میلیون روپیه (هفتصد و پانزده میلیون دلار آمریکا) برای دولت در آمد داشت. در جریان این برنامه، حدود چهارصد و شصت و پنج میلیون دلار سرمایه خارجی جذب شد، وضعیت نقدینگی داخلی آسان و دارایی خارجی کشور نیز افزایش یافت. نتایج این برنامه به کاهش استقراض دولت کمک کرد، بهره و ام ها را کاهش داد و منابع پایدار در آمد از طریق اجاره دهی، مالیات بر در آمد و سود سهام ایجاد نمود و در همان حال از میزان یارانه های دولت به شرکت های زیان ده کاست. خصوصی سازی همچنین به توسعه بورس کلمبو کمک کرد. در دو سال منتهی به 1997، برنامه خصوصی سازی، دوازده شرکت جدید را وارد بورس اوراق بهادار کرد و شمار شرکت های پذیرفته شده در بورس را از دویست و بیست و شش به دویست و سی و شش شرکت افزایش داد. ایجاد «بخش جای کاری» در بازار بورس نیز از پیامدهای خصوصی سازی بود.

بیشتر گزارش های سالانه شرکت ها حاکی از آن است که اجرای برنامه خصوصی سازی کارایی شرکت را بالا برده و رفاه کارگران را بهبود بخشیده است. به علاوه، در چند مورد، شرکت ها از ارتقای فن آوری و تزریق سرمایه بیشتر برخوردار شده اند. در شرکت های جای کاری خصوصی شده، میزان سودآوری افزایش یافته است. هم اکنون برخی از زمین های جای کاری با کیفیت ضعیف، به کشت محصولات دیگر یا کاربردهایی دیگر اختصاص یافته اند. برای مثال، در آنها انواع ادویه یا غلات دیگر کشت می شود یا به زمین بازی تبدیل شده اند. این گونه تحولات تا

حدود زیادی به بالا رفتن قیمت چای کشور در بازار جهانی طی دو سال گذشته کمک کرده است. با این حال، آزمون واقعی برای شرکت‌ها این است که هنگامی که فروش‌های خالص و قیمت‌ها - به‌ویژه در واکنش به سقوط بازار چای روسیه - پایین می‌آیند، چه وضعیتی خواهند داشت.

هنگامی که روند خصوصی‌سازی چنان که عموم مردم انتظار داشتند، شفاف نبوده است یا زمانی که حقوق انحصاری خاصی به شرکت‌ها داده می‌شده، مواردی از اعتراض و درگیری روی داده است. خصوصی‌سازی شرکت روغن نباتی و حیوانی سیلان در سال 1991 و مانور رقابتی پس از آن به وسیله این شرکت خصوصی‌شده، باعث بحران در صنعت پرورش طیور شد و بحث و جنجال دامنه‌داری به وجود آورد. همچنین زمانی که شرکت‌های خصوصی‌شده ورشکست شدند، صدای رسای اعتراض عمومی شنیده می‌شد. شش شرکت از نظر عملکرد مالی، وضعیت بسیار بدی داشتند: شرکت بازرگانی کود شیمیایی کلمبو، شرکت صنایع قند و شکر کانتال، شرکت صنایع قند و شکر هینگورانا، شرکت گرافیت کاهاتاگا، شرکت سخت‌افزاری لانکالوها و شرکت نساجی ماتگام. در مورد صنایع و کارخانه‌های قند، این ورشکستگی معمولاً تا حدودی از طریق مجاورت فیزیکی آنها با مناطق جنگ‌زده کشور قابل توجیه بود، اما در مجموع، آیا عملکرد ضعیف این شرکت‌ها اشاره به نوعی گرایش به سمت «صنعتی‌زدایی» دارد؟ این یک دیدگاه غیرمنصفانه و بسیار بدبینانه نسبت به جریان خصوصی‌سازی است. فقط حدود هشت درصد شرکت‌های خصوصی‌شده ورشکست شده‌اند و کارگران آنها بدون گرفتن حق بازخرید خدمت بیکار مانده‌اند یا حتی گاهی حقوق اصلی آنها هم پرداخت نشده است. دولت این شرکت‌ها را «بازسازی» و دوباره آنها را به نفع کارگران، ملی اعلام کرده است. برخی از این شرکت‌ها ممکن است دارایی‌هایی را هم به هدر داده باشند اما این موضوع در یک سطح بسیار بالا و به مفهوم کلان مشاهده نشده است.

2-5. پیامدهای اجتماعی خصوصی‌سازی

چنان‌که در شروع بحث آمد، پیامدهای اجتماعی خصوصی‌سازی بسیار گسترده است. خصوصی‌سازی تأثیراتی بر زندگی کارگران (که مستقیم یا غیرمستقیم در استخدام شرکت‌های دولتی هستند) و مصرف‌کنندگان (از طریق تغییر قیمت‌ها، کیفیت کالاها، چگونگی عرضه آنها و غیره) و احتمالاً پیامدهایی برای بخش توزیع دارد. به‌ویژه در مواردی که برخی حقوق انحصاری به شرکت‌ها اعطا می‌شود - مانند مورد لانکا لوبریکنت - این پیامدها ممکن است به افزایش قیمت‌ها، کاهش کمی یا تغییر در کیفیت محصول شرکت منجر گردد. اما این پیامدها را تنها می‌توان پس از روشن شدن آثار اعطای حقوق انحصاری، مورد بررسی قرار داد.

در این بخش فقط درباره پیامدهای خصوصی‌سازی بر کارگران مستقیم شرکت‌های دولتی

بحث می کنیم.

5-2-1. پیامد خصوصی سازی برای کارگرانی که در مؤسسه خصوصی شده باقی

می مانند

در مجموع، اوضاع کاری کارگرانی که در شرکت های خصوصی شده باقی می مانند به خوبی وضعیت قبلی آنها پیش از خصوصی شدن شرکت نخواهد بود. اما در چند مورد، پس از خصوصی سازی، افزایش دستمزد و وضعیت کاری بهتر برای کارگران شرکت دیده شده است. برای مثال، برخی شرکت ها هم اکنون امکانات رفت و آمد در اختیار کارگران می گذارند (شرکت کابول لانکا)، دستمزد کارگران را افزایش می دهند (مخابرات) و تسهیلات مسکن و محیط بهداشتی بهتری برای کارگران فراهم می سازند.

در بیشتر معاملات، بخشی از سهام شرکت به عنوان پاداش به کارگران اعطا می شود. در چند مورد نخست واگذاری شرکت ها، بخشی از سهام شرکت به کارگران باقیمانده و نیز آنهایی که شرکت را ترک می کردند، اعطا شد. اما ارزش گذاری قیمت سهام چند مشکل غیر عادی پیش آورد. یک مشکل این است که ارزش اسمی سهام شرکت در زمان واگذاری گاهی پایین تر از ارزش واقعی تعیین می شود و همین سبب می شود کارگران اخراجی از سودهای بادآورده ای برخوردار شوند. این پیامد در شرکت اکسیژن سیلان، شرکت ارنیت لانکا و شرکت خصوصی گاز شل دیده شده است. عکس آن نیز در شرکت های دارای سهام با سود اندک مصداق دارد. بیشتر شرکت های فعال در بخش چای در این دسته جای می گیرند.

عدم اطمینان در دریافت سهام به عنوان بخشی از حقوق بازخرید نشان می دهد که بهتر است از جبران حقوق کارگران اخراجی با سهام پرهیز شود. سهام موجود در ترکیب حق بازخرید خدمت باعث مشکل انتخاب معکوس، به ویژه در شرکت های دارای عملکرد بهتر می شود. دلیل این امر آن است که کارکنان رده های بالاتر اغلب به واسطه آگاهی و اطلاعات بیشتر در مورد ضوابط حاکم بر بازار سهام، معاملات و تحولات آن، برای پذیرش طرح بازنشتگی و ترک شرکت آمادگی بیشتری دارند.

موارد خاصی هم مشاهده شده که شرکت های خصوصی شده، ورشکست شده اند و منافع کارگرانی که حاضر شده بودند در شرکت باقی بمانند، به خطر افتاده است. دولت در واکنش به این مسئله شرکت ها را طبق آنچه در قانون بازسازی مصوب 1996 مقرر شده بود، «بازسازی» کرد.

5-2-2. مازاد نیروی کار¹

5-2-2-1. حل مسائل مربوط به مازاد نیروی کار: محدوده، مسائل و تدارک تدابیر لازم برای حل آن:

زیاد بودن تعداد کارگران در شرکت‌های دولتی سری لانکا خیلی شایع است. دو عامل این مشکل را به وجود آورده‌اند. عامل نخست و مهم‌ترین عامل این است که شرکت‌های دولتی با مازاد نیروی انسانی روبه‌رو بوده‌اند، زیرا با ایجاد اشتغال دولت از حمایت سیاسی برخوردار بوده و دولت آن را به عنوان آخرین راه حل برای رسیدن به هدف کاهش بیکاری در نظر گرفته است. استخدام در بخش‌های نیمه‌ماهر و غیرماهر آسان‌تر بوده و جای تعجب نیست که مازاد نیروی کار در میان کارگران ساده، کارکنان رده پایین و کارکنان دفتری و خدماتی بیشتر شایع است تا رده‌های مدیریتی و اجرایی و رسته‌هایی که در آنها به نیروی کار ماهر نیاز است.²

دوم، اضافی بودن تعداد کارگران در شرکت‌های دولتی به این خاطر شایع بوده که در این گونه شرکت‌ها هدفی به عنوان بالا بردن بهره‌وری نیروی کار مطرح نبوده است. سود بیشتر، انگیزه اصلی در شرکت‌های دولتی نبوده، اجرای روش‌های مؤثر مدیریت سازمانی و افزایش سطح بهره‌وری نیز در برنامه آنها جایی نداشته است. از طرفی، کارگران هم انگیزه چندانی برای بهبود سطح بهره‌وری خود نداشته‌اند، زیرا دستمزد آنها بیشتر با تورم مرتبط بوده و نه با میزان بهره‌وری آنها. به علاوه، کارگران در طول سال، چهل و دو روز مرخصی استحقاقی داشتند، غیبت غیرموجه مجازات سنگینی در پی نداشت، و تعطیلات عمومی هم زیاد بود. آنها همچنین امنیت شغلی بالایی داشتند و به شغل دولتی به عنوان حق طبیعی خود نگاه می‌کردند نه موقعیتی که باید آن را حفظ کرد.³

اضافی بودن تعداد کارکنان شرکت‌ها به مفهوم وجود کارگر مازاد، در تمام شرکت‌های دولتی شایع بوده است (در تئوری، چنانچه بهره‌وری نهایی یک کارگر پایین‌تر از دستمزد دریافتی وی باشد، کارگر مازاد به شمار می‌آید). این امر همچنین به معنی آن بود که شرکت‌ها در نتیجه حفظ نیروی کار مازاد معادل پرداخت دستمزد اضافی به کارگران، دچار زیان می‌شدند (یعنی به میزان مابه‌التفاوت دستمزد و سطح بهره‌وری است). این موضوع در سری لانکا بسیار مهم بود زیرا طبق برآورد فیزبین (1992)، مازاد نیروی کار در بخش دولتی که حدود یکصد و بیست هزار نفر نیروی کار شاغل داشت در سال 1991 برابر با چهل تا پنجاه درصد (به غیر از بخش جای‌کاری)

1. بحث مطرح شده در این بخش، به استناد تحقیقات صالیح (1998) است.

2. به عنوان مثال، به بررسی مدیریت در شرکت تقطیرات در جی.ا.اس.ال. مراجعه شود (1987:22).

3. در سری لانکا اشتغال در خدمات عمومی یک درآمد مادام‌العمر برای کارگر در پی داشت. یک شغل مستمر تا زمان بازنشستگی، و بعد از آن هم یک برنامه مستمری.

بوده است. جدول 2-6 برآوردهای فیزیین را از مازاد نیروی کار، با استفاده از مجموعه اطلاعات مربوط به وضعیت اشتغال در هشت شرکت دولتی نشان می دهد. نسبت مازاد نیروی کار در اداره حمل و نقل سری لانکا در حدود شش کارمند برای هر اتوبوس بود (نسبت بهینه نیروی کار برای هر اتوبوس شش ونیم نفر برآورد شده است که این عدد برای سری لانکا سیزده و یک دهم بود؛ تعداد اضافی در واقع نیروی کار مازاد محسوب می شود؛ سوجنار و ترل، 1991، ص 18).

جدول 2-6. درصد مازاد نیروی انسانی در شرکت های دولتی برگزیده

شرکت	درصد پرسنل مازاد
شرکت برق سیلان	۵۱
برق لانکا	۴۵
خطوط آهن	۴۸
شرکت قند و شکر	۸۶
شرکت نفت سیلان	۴۰
شرکت سیمان سری لانکا	۴۶
شرکت سیمان لانکا	۶۳
شرکت کشتیرانی سیلان	۴۳
میانگین مازاد نیروی انسانی	۵۳

منبع: فیزیین (۱۹۹۲).

بنابر این، دولت با یک مشکل پیچیده روبه رو بود: اگر مایل بود برنامه خصوصی سازی اجرا شود، با نیروی کار مازاد چه باید می کرد؟ یک نظر این بود که میزان نیروی انسانی شرکت تعدیل شود تا کارایی مالی شرکت افزایش یابد و سرمایه بخش خصوصی نیز جذب گردد. این دیدگاه در بیشتر کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته و نیز اقتصادهای در حال گذار در بلوک شرق سابق دنبال شده است. گزینه دیگر این است که شرکت مورد نظر با نیروی کار مازاد به فروش برسد و سپس، در بخش خصوصی برای مشکل مازاد نیرو چاره اندیشی شود.^۱ هر دو گزینه در سری لانکا پذیرفته و دنبال شده اند.

گزینه تعدیل نیرو مشکلات متعددی دارد. برخی از این مشکلات به طور طبیعی در هر برنامه تعدیل نیرو وجود دارند. این مشکلات عبارتند از: نخست، چه کسی اضافی است و چه طور باید اضافه بودن را ارزیابی کرد و چند نفر اضافی هستند؟ دوم، مسائل ناشی از زمان بندی طرح تعدیل نیرو است و اینکه تعدیل نیرو باید قبل از خصوصی سازی انجام گیرد یا بعد از خصوصی سازی؟ سوم، مسائل متعدد بحث حق بازخرید خدمت افراد بابت از دست دادن مزایای رفاهی ناشی از

۱. اما سیاست عدم تعدیل نیرو پیش از واگذاری، شامل شرکت های خصوصی شده که توسط دولت به خاطر عملکرد ضعیف نوسازی شده بودند، نشد.

اخراج و اینکه طرح جبرانی بهینه کدام است و کدام ویژگی‌های کارگر را باید در تدوین چنین طرحی مد نظر داشت؟ آیا این جبران باید نقدی باشد یا با اجزای غیرپولی به شکل پرورش مهارت‌ها یا آموزش برای کمک به یافتن شغل، جایگزین شود؟ آیا این طرح باید قطعی باشد یا انعطاف‌پذیر (بر اساس وضعیت کارگر و شرکت)؟ لازم است این پرسش‌ها در هر برنامه تعدیل نیرو در جریان خصوصی‌سازی، شفاف بیان شوند. یک چارچوب ضعیف برای این طرح، پیچیدگی بحث تعدیل نیرو را تشدید می‌کند.

در سری لانکا چارچوبی که برای حل و فصل مسائل کارگری (از جمله تعدیل نیرو) در جریان خصوصی‌سازی تدوین شده بسیار ضعیف و ناکارآمد است. نخست، مقررات قانونی که برای برنامه خصوصی‌سازی در نظر گرفته شد، خود شامل دو قانون بود که توسط پارلمان و در سال 1987 تصویب شدند:

الف. قانون شماره 22، 1987 که در آن به تبدیل بنگاه‌های دولتی به مؤسسات یا شرکت‌های عمومی پرداخته شده است؛ و

ب. قانون شماره 23، 1987 که به تبدیل مؤسسات دولتی به شرکت‌های عمومی جنبه قانونی داده است.

در هیچ یک از دو مصوبه فوق، از مسائل کارگری ذکری به میان نیامده است، بجز بحث مختصری که در یکی از آنها (بخش 3-2-ج، قانون شماره 23 مصوب 1987) آمده و به این موضوع اشاره شده: «کارگرانی که پس از تبدیل شرکت جذب آن نمی‌شوند، باید به نحوی که توسط هیئت وزیران تعیین خواهد شد، حقوق جبرانی دریافت کنند.»

دوم، پیشنهادهای سیاستی عمده برای حل مسئله مازاد نیروی کار به طور مختصر در گزارشی که توسط کمیته ریاست جمهوری برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی در سال 1987 تهیه شده بود، ذکر شده است (کادر 3 را ببینید).

در این گزارش یک طرح جبران پولی و پرداخت پیش از موعد حق بازنشستگی به آن دسته از کارگرانی که حاضر می‌شوند داوطلبانه بازنشته شوند، و پیش از خصوصی‌شدن شرکت آن را ترک کنند، پیشنهاد شده است. ولی اجرای این پیشنهادها همان گونه که در بحث‌های بعدی متوجه خواهید شد، با مشکلاتی مواجه بوده است.

5-2-2-2. جبران حق و حقوق کارگران تعدیل شده

طرح پیشنهادی توسط کمیته ریاست جمهوری از دید کارگران ناعادلانه بود و هرگز عملی نشد. این موضوع به پذیرش نهایی طرح‌های مستقل گوناگون که ارزش آنها عمدتاً در قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌های صنفی بود، منجر شد. روند مشخص در طرح‌های جبرانی پرداخت شده از سال 1989

به این طرف آن است که مزایای پرداختی به تدریج و با گذر زمان و حتی با توجه به میزان تورم افزایش یافته‌اند. این طرح‌ها همگی نقدی بوده‌اند و طرح اصلی (به استثنای حق بازنشستگی، اعطای سهام و دیگر مزایای از این نوع) از 1989 تا 1997 از حدود هفده ماه حقوق به پناه‌وسه ماه حقوق افزایش یافته است (برای یک کارگر چهل ساله با هجده سال سابقه خدمت). در ضمن زمانی که شرکت لانکا لوحه (شرکت پیشرو در صنعت فولاد) در سال 1997 خصوصی شد، این طرح به حدی جذاب بود که تمام کارگران - حتی آنها که کارگر مازاد محسوب نمی‌شدند - حاضر بودند شرکت را ترک کنند. از نظر اقتصادی، این موضوع نشان‌دهنده این واقعیت است که در این طرح حقوق جبرانی بیش از حد معقول و به همین علت ناکارآمد بوده است. نمودار 6-1 روند صعودی طرح‌های مورد بحث را نشان می‌دهد.

تلاش دولت در سال 1997 برای کنترل افزایش ارزش طرح‌ها با پیشنهاد یک طرح جبرانی یکنواخت به تمام شرکت‌هایی که مشمول تعدیل نیرو بودند شکست خورد. این طرح از نظر ضوابط شبیه به طرح بولومولا بود اما مزایا و پاداش‌های ضمنی در آن منظور شده بود. از جمله این مزایا اعطای این امتیاز به کارگران اخراجی بود که انواع کامیون و خودرو را بدون پرداخت عوارض گمرکی یا با عوارض خیلی پایین وارد کنند. هدف از اعطای این امتیاز، تشویق خوداشتغالی در میان کارگرانی بود که حاضر بودند داوطلبانه بازنشسته شوند. اما این تلاش با استقبال چندانی روبه‌رو نشد. تعداد بسیار اندکی از شرکت‌های دولتی (مانند شرکت‌های کاغذسازی) این طرح را اجرا کردند. بیشتر اتحادیه‌های کارگری به شدت با این طرح مخالفت داشتند و با تمام نیرو به چانه زنی برای طرح‌هایی با ارزش بسیار بالاتر پرداختند.

کادر ۳

پیشنادهای ارائه شده برای حل و فصل مسائل کارگری در جریان خصوصی سازی

تعدیل کارگران پیش از واگذاری شرکت. تعدیل نیرو باید داوطلبانه انجام شود. مزایای جبرانی:

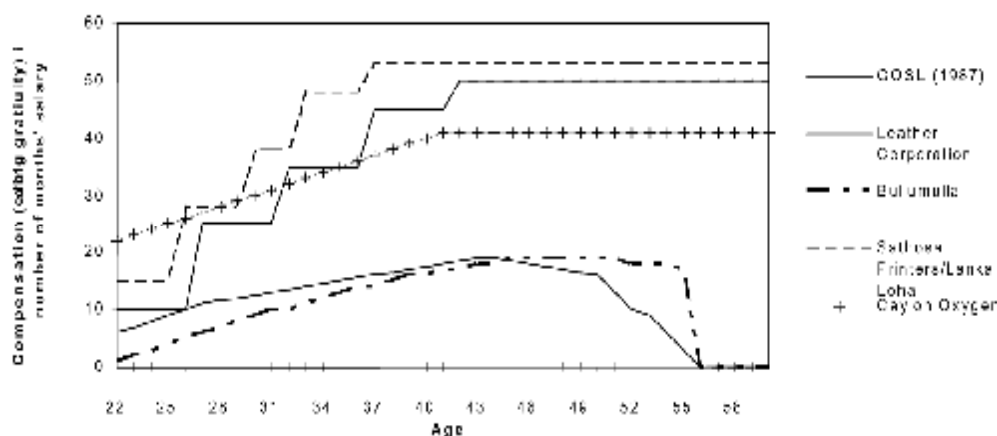
- فقط طرح جبران نقدی بر اساس یک فرمول خاص اجرا شود.
- مزایای صندوق احتیاطی و حقوق بازخرید خدمت:
- کارگران شرکت صرف نظر از سنی که دارند باید بتوانند از صندوق احتیاطی به هنگام از دست دادن شغل خود در نتیجه خصوصی سازی، برداشت کنند (طبق قوانین عادی، یک کارگر باید تا سن بازنشستگی خدمت کند تا بتواند از صندوق پس انداز کارگران - ئی. پی. اف. - برداشت کند). این پیشنهاد طبق اصلاحیه شماره 14 مصوب 1992 قانونی شد.
- ترتیبی داده شود که کارکنان یک شرکت پس از تغییر کارفرما از این حقوق محروم نشوند. به این ترتیب، خدمات گذشته کارگران، در واقع، توسط کارفرمای جدیدی که شرکت را از دولت تحویل می گیرد، در نظر گرفته شده است. این پیشنهاد در قانون شماره 41 حق بازنشستگی مصوب 1990 جنبه قانونی یافت.
- شناسایی تعداد دقیق کارگران مازاد در هر سطح، و دادن اختیار بازنشستگی فقط به این نوع کارگران. چنانچه کارگران غیرمازاد بخواهند شرکت را ترک کنند، فقط وجه بازخرید را دریافت خواهند کرد.

توجه: (1) ئی. پی. اف. مؤسسه ای است که توسط دولت ایجاد می شود و خود دولت مدیریت صندوق را بر عهده دارد. زمانی که کارمندی بازنشسته می شود می تواند یکجا مبلغی از این صندوق دریافت کند. این روند به وسیله سازمان کار و امور اجتماعی و بانک مرکزی سری لانکا مدیریت می شود. (2) بر اساس قانون حق بازخرید مصوب 1983، کارگران هنگامی که دوره خدمتشان به پایان می رسد، حق دریافت این وجه را پیدا می کنند. کارفرمایان طبق قانون باید این وجه را در زمان پایان دوره خدمت کارگر یا کارمند به او پرداخت کنند. هر سال حداقل سهمی که کارفرما پرداخت می کند، برابر با نصف حقوق یک ماه است و در زمان بازنشستگی کارمند، باید اصل و بهره و جوهی که در طول خدمت برای او به این صندوق واریز شده، به او پرداخت شود.

منبع: جی. آ. اس. ال. (1987)

نمودار 6-1

طرح های جبرانی ارائه شده (غیر از حق بازنشستگی) 1989-1996



فرضیات: سن بازنشستگی پنجاه و پنج سال و سن استخدام در شرکت بیست و دو سال می باشد. در محاسبه حقوق جبرانی برای شرکت اکسیژن سیلان، دستمزد ماهانه چهار هزار روپیه در نظر گرفته شد.

منبع: صالح (۱۹۹۸).

چرا ارزش میانگین طرح های جبرانی، چنان که در جدول 6-3 می بینید، به مرور زمان افزایش

می‌یابد؟ بخشی از آن را می‌توان به تورم نسبت داد. با این حال، حتی اگر این طرح‌ها با توجه به میزان تورم سنجیده شوند، باز یک روند صعودی در آنها مشهود است. پس عامل مهم دیگر آن است که قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌های کارگری با گذشت زمان افزایش یافته است.

جدول 6-3. میانگین حقوق جبرانی (غیر از حق بازنشستگی) از 1987 تا 1997

سال	میانگین حقوق جبرانی (غیر از حق بازنشستگی) بر حسب تعداد ماه‌های حقوق
۱۹۸۷	۱۷/۵
۱۹۸۹	۱۶
۱۹۹۱	۴۵
۱۹۹۳	۴۵
۱۹۹۵	۵۳
۱۹۹۷	۵۳

منبع: کیله‌گاما و صالحی (۱۹۹۸).

افزایش قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌های صنفی ممکن است به این خاطر بوده باشد که: (الف) اقتصاد با سرعت کافی رشد نمی‌کرده تا کارگران اخراج شده را بی‌درنگ جذب کند؛ (ب) اعضای اتحادیه‌های کارگری احساس می‌کردند زیان‌های رفاهی و عدم اطمینان به وجود آمده در اثر اخراج کارگران با گذشت زمان افزایش یافته است؛ و (پ) آنها رانت جویان باتجربه‌ای شده‌اند که از نگرش متمایل به کارگر در دوره پس از دولت 1994 بهره‌برداری می‌کنند.

یک عامل مهم بالا بودن هزینه‌های تحمیل شده بر کارگران، روش مستقل و ناهماهنگ برخورد با مسائل کار و کارگری در طول مراحل نخست خصوصی سازی و فقدان شفافیت در خود فرآیند خصوصی سازی، است (کیله‌گاما، 1993 و 1997 الف). بویژه آنکه، شکست برخی طرح‌های خصوصی سازی نارضایتی کارگران را نسبت به اجرای برنامه خصوصی سازی افزایش داده است.¹ اختیارات رانت جویی اتحادیه‌های کارگری ظاهراً به خاطر بالا رفتن احتمالی هزینه‌های حاشیه‌ای سیاسی دولت جدید که پس از سال 1994 روی کار آمد، افزایش یافته است.²

گرایش جدید لیبرالیستی یک حزب سابقاً سوسیالیستی به سمت برنامه خصوصی سازی عمده‌تأ تحت تأثیر نیاز به درآمد، به‌ویژه برای رفع نیازهای جنگ بود. این موضع سیاسی جدید با انتظارات

1. برای مثال، در سه شرکت دولتی خصوصی شده در دوره پیش از 1995، بیش از یک هزار کارگر دچار پیامدهای منفی این اقدام شدند زیرا مالکان، شرکت‌های واگذاری شده را به خاطر نبود کارشناسی فنی و منابع مالی رها کرده‌اند. در سال 1996، قانون نوسازی و احیای شرکت‌های دولتی به تصویب رسید که به دولت اختیار می‌داد شرکت‌ها را بازسازی کرده و حقوق کارگران را پرداخت کند و دوباره آنها را ظرف شش ماه به بخش خصوصی واگذار نماید (کیله‌گاما، 1997 ب).

2. در طول دوره بعد از 1994، حزب حاکم - که یک حزب ائتلافی بود - نفوذ کمتری در اتحادیه‌های صنفی بزرگ داشت، زیرا در اوایل دارای یک موضع ضد خصوصی سازی بود و بنابراین چندان مسلط بر طرح‌های جبرانی نبود.

کارگران به دشواری سازگار بود. قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌های کارگری به خاطر آنکه سرعت خصوصی سازی برای دولت بنا به دلایل درآمدی مهم بود، افزایش یافت. این خصوصی سازی سریع برای جذب سرمایه‌گذاران خصوصی با ارائه راه حل‌های سریع در خصوص مسائل کارگری اهمیت داشت. بنابراین، هزینه کاهش مخالفت فزاینده اتحادیه‌های صنفی و هزینه‌های سیاسی برای دولت بالا رفته است.

یک نتیجه کلیدی از بحث مطرح شده در این بخش این است که اگر چه یک طرح جبرانی تدوین شده با توافق کارگران و کارفرمایان (در شرکت‌های مختلف متفاوت است) ممکن است ایده آل باشد، اما در سری لانکا، طرح‌های جبرانی که به این ترتیب تدوین می‌شدند، دارای انعطاف‌پذیری رو به پایین نبودند و رانت‌جویی را در پی داشتند. به علاوه، در سال‌های اخیر، افزایش رانت‌جویی، به تدوین طرح‌های جذابی منجر شده بود که علاوه بر کارگران مورد نظر، بقیه کارگران را هم به ترک شرکت ترغیب می‌کرد (مانند شرکت، لانکا لوحه، شرکت فولاد سیلان و...).

رانت‌جویی بالا و افزایش قدرت چانه‌زنی اتحادیه‌های کارگری سبب شد که دولت نتواند در جریان خصوصی سازی، کارگران را با هدف تعدیل نیرو اخراج کند. بنابراین، پس از تجربه لانکا لوحه، دولت موضع خود را تغییر داد و سعی کرد به کارگران تأمین شغلی بدهد. با این حال، اتحادیه‌ها همچنان با خصوصی سازی مخالفت می‌کردند و دولت مجبور بود اقداماتی برای راضی کردن کارگران و اطمینان دادن به آنها که حقوق و مزایایشان در طول خصوصی سازی و بعد از آن محفوظ خواهد ماند، به عمل آورد. بقیه کارگران سعی می‌کردند تا آنجا که ممکن است پیش از خصوصی شدن شرکت، از دولت امتیاز بگیرند. آنها خواهان تغییر در حقوق مستمری، مبلغ بازخرید، حق مرخصی و غیره می‌شدند. برای مثال، در شرکت مخابرات، اتحادیه‌ها از قدرت رانت‌جویی خود برای تضمین قراردادهای بسیار ممتاز مستمری که در بلندمدت برای دولت بسیار پرهزینه هستند، استفاده کردند. خطر چنین پیروزی‌هایی این است که به الگوی اتحادیه‌های صنفی تبدیل می‌شوند و همه اتحادیه‌ها می‌توانند از آن بهره‌برداری کنند.

حتی پیشنهاد برداشت پیش از موعد مبلغ بازخرید مشکل اساسی داشت زیرا با هدف اصلی تشکیل صندوق‌های احتیاطی، یعنی اعطای تأمین اجتماعی در دوران پیری کارگران، مغایر بود. تغییر در قوانین بازخرید خدمت، حق مصرف آینده یک کارگر را از بین می‌برد و آن را جایگزین مصرف کنونی می‌کند، زیرا چنان که تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد، تعداد کارگرانی که حقوق جبرانی خود را در یک طرح درآمدزا سرمایه‌گذاری می‌کنند، بسیار اندک است. خطر این وضعیت هنگامی مشخص می‌شود که به تغییر ترکیب جمعیت در سری لانکا (یعنی جمعیتی که به سرعت پیر می‌شود و در آن افراد بالا شصت و پنج سال ظرف دو دهه آینده، دو برابر تعداد کنونی

خواهند بود) و افزایش احتمال فقر در دوران پیری، توجه شود.

3-2-2-5. تعدیل نیرو قبل و بعد از خصوصی سازی

اجرای تعدیل نیرو قبل از خصوصی سازی به معمای دشوار دیگری تبدیل شده است. بیشتر مالکان جدید بنگاه‌هایی که در آنها کارگران قبلاً تعدیل شده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند که جریان تعدیل نیرو فقط بر کاهش تعداد کارگران بدون توجه به نوع آنها متمرکز بوده است. به علاوه، هنگامی که کارگران مازاد مورد توجه بوده‌اند، مسئولان نمی‌توانستند محیط پویایی که شرکت در آن فعالیت می‌کرده و تعدیلات ساختاری را که به هنگام واگذاری یک شرکت باید مورد توجه قرار گیرند، درک کنند. تعداد و ترکیب بهینه کارگران استخدام شده به ساختار سرمایه‌ای، فن آوری و شیوه‌های تولید شرکت بستگی دارد. چون بازسازی سرمایه، تحول فن آوری و تغییر در طرح‌های تولید احتمالاً بعد از خصوصی سازی روی خواهند داد، نمی‌توان پیش از واگذاری تعیین کرد که چه کسانی اضافی هستند. این تصمیمی است که بهتر است به مالک جدید واگذار شود. در واقع برخی مالکان جدید مجبورند کارگران دارای مهارت‌های مشابه کارگران اخراج شده پیش از خصوصی سازی را دوباره استخدام نمایند.

در این اوضاع، اخراج نکردن کارگران پیش از واگذاری شرکت ظاهراً اقتصادی به نظر می‌رسد. اما آیا بخش خصوصی به آسانی می‌تواند تعدادی از کارکنان خود را اخراج کند؟ وجود قانون پایان مدت اشتغال کارگران مصوب 1971 که مخاطب آن بخش خصوصی است، نشان می‌دهد که انجام این کار به هیچ وجه آسان نیست. در این قانون تصریح شده است که یک کارفرما با پانزده کارگر یا بیشتر در صورتی که بخواهد یک کارمند را با یک یا چند سال خدمت به دلایل غیرانضباطی اخراج کند، باید رضایت کتبی کارمند مورد نظر یا تأییدیه کمیساری امور کار و کارگری را ارائه نماید. چنانچه این اخراج به وسیله کمیساری مذکور تأیید شود، او می‌تواند از این اختیار برای پرداخت حقوق جبرانی به کارمند یاد شده استفاده کند. این یک روش زمان‌بر، پرهزینه و پرهزینه است. اتحادیه‌های کارگری مدعی‌اند که این امر گاهی منجر به این شده است که کارفرمایان قانون را نادیده گرفته و کارگران را با ایراد اتهامات دروغین - از جمله نافرمانی و دیگر موارد نقض مقررات شرکت - اخراج کنند. البته کارگر حق دارد در دادگاه کار اقامه دعوا کند. با این حال، بسیاری از کارگران از مراحل قانونی دفاع از حقوق خود آگاهی کافی ندارند.

4-2-2-5. تعداد اخراج شدگان بر اساس طرح تعدیل نیرو¹

1. این مبحث با استناد به تحقیقات کله گاما و صالح (1999) تهیه شده است.

شمار افرادی که در نتیجه واگذاری شرکت‌ها تا ژوئیه 1994 (پیش از تغییر دولت) اخراج شده‌اند، محل بحث و اختلاف نظر است و برآوردهای کاملاً متفاوتی در این مورد وجود دارد. وزارت کار، رقم آنها را هجده تا بیست هزار نفر برآورد کرده، در حالی که فدراسیون کارفرمایان سیلان تعداد این کارگران را سی و پنج هزار نفر تخمین زده است. از سوی دیگر، اتحادیه صنفی اصلی بخش دولتی یعنی جاتیکا سواکا سانگامایا مدعی است که پنجاه هزار نفر از اعضایش در نتیجه اجرای طرح تعدیل نیرو اخراج شده‌اند. بحث بر سر تعداد کارگران اخراجی حاکی از آن است که دولت برای اجرای برنامه تعدیل نیرو هیچ روند و شیوه خاصی نداشته و تعدیل نیروی غیرداوطلبانه قبل و بعد از خصوصی سازی انجام شده است.¹

با توجه به نبود داده‌های لازم، پیدا کردن اطلاعات دقیق درباره انواع کارگرانی که برای بازنشسته شدن آمادگی داشته‌اند، بسیار دشوار است. بیشتر کسانی که از طرح‌های جبرانی برخوردار شده‌اند، اشخاصی هستند که بالای چهل و پنج سال سن دارند (ویراکن، 1992). با این حال، دو دسته از کارگران حاضر به بازنشستگی بودند. کارگرانی که به پول بازخرید به خاطر مقروض بودن یا دلایل شخصی دیگر (مثلاً برگزاری مراسم عروسی فرزندان) نیاز مبرم داشته‌اند. این کارگران اغلب نیمه‌ماهر یا غیرماهر بوده‌اند و احساس می‌کردند بهتر است در کوتاه‌مدت از این طرح استفاده کنند و از شرکت خارج شوند. تعدادی از این گروه کارگران اخراجی بعداً مدعی شده بودند که منابع درآمد پایدار پیدا نکرده‌اند.

برای مثال، تحقیقی که توسط مرکز توسعه کسب و کار سری لانکا در سال 1992 انجام گرفت، نشان داد که اکثر کارگران از حقوق جبرانی دریافتی برای بازپرداخت دیون خود استفاده کرده‌اند، نه اینکه آن را در فعالیت‌های درآمدزا سرمایه‌گذاری کنند (کله‌گاما، 1995).

دسته دیگری از کارگران که از مهارت بیشتری برخوردار بودند، مانند مهندسان و مکانیک‌ها، می‌توانستند در جاهای دیگر برای خود کار پیدا کنند. در بین اینها، کارگرانی بودند با ناامنی مالی کمتر؛ چون یا همسرانشان شاغل بودند و یا خودشان ثروت شخصی داشتند.² بنابراین، برای بعضی از کارگران، حقوق بازخرید نوعی سود بادآورده بود، در حالی که بسیاری دیگر از آنها کار خود را از دست می‌دادند بی‌آنکه منبع درآمد پایداری داشته باشند و از نظر روانی به شدت احساس

1. به عنوان مثال، در هند هیچ تعداد مشخصی از کارگران برای تعدیل نیرو در نظر گرفته نشده‌اند (سازمان بین‌المللی کار، 1996) اخراج‌های غیرداوطلبانه به صورت کاملاً اختیاری طی مراحل مختلف انجام می‌گیرد و معمولاً بحثی هم درباره آنها مطرح نیست. وزارت کار و دیگر سازمان‌های دولتی از ناتوانی مالی برای کنترل و نظارت بر این فرایند صحبت می‌کنند.

2. به عنوان مثال، در 1992 یک کارگر اعلام کرد که هم خود و هم همسرش آمادگی دارند از شرکت اکسیژن سیلان بروند، زیرا مجموعه حقوق جبرانی‌ای که دریافت می‌کنند به یک میلیون روپیه بالغ می‌شود (به جای میانگین دویست تا سیصد هزار روپیه که اکثر کارگران در آن دوره دریافت می‌کردند). علت این امر آن است که طرح مذکور شامل حقوق جبرانی نقدی مستقیم قابل پرداخت به کارگران در رده‌های اجرایی و نیز اعطای سهام شرکت به این دسته از کارگران بود که قیمت هر سهم از ده روپیه به یکصد و پنجاه و دو روپیه ظرف شش ماه افزایش یافت و این زوج را قادر کرد که سودهای بادآورده‌ای کسب کنند. آنها با این پول خانه‌ای خریدند که اکنون یک منبع درآمد ثابت است زیرا آن را اجاره داده‌اند.

ناامنی می کردند و نسبت به فقر در دوران پیری کاملاً آسیب پذیر بودند، زیرا مزایای صندوق احتیاطی آنها قبلاً برداشت شده بود (بخش 3-2). احساس آواره شدن، به این دلیل برای این کارگران پیش می آمد که اقتصاد با سرعتی رشد نمی کرد که فرصت های شغلی جدیدی برای تازه واردها ایجاد شود.

در مورد بازنشستگی داوطلبانه در مرحله پیش از خصوصی سازی، دولت دست کم سه ماه قبل به کارگران اطلاع می داد تا تصمیم بگیرند. در مرحله پس از خصوصی سازی، مدیران جدید فقط دو تا سه هفته به کارگران مهلت می دادند که برای استفاده از حقوق جبرانی و ترک شرکت تصمیم بگیرند. در برخی موارد، مهلت برای تصمیم گیری به طور نامحدود تمدید می شد، به طوری که کارگران می توانستند هر زمان مایل بودند شرکت را برای همیشه ترک کنند.¹ شرکت این طرح را هنگامی که تعداد کارگران به حدی می رسید که دولت آن را حد مطلوب می شناخت، کنار می گذاشت.

حتی زمانی که رده های کارگران مازاد قبل از به اجرا گذاشتن طرح بازنشستگی داوطلبانه مشخص می شد، باز برخی کارگران معتقد بودند که این طرح تبعیض آمیز است و گزینه بازنشستگی داوطلبانه باید تمام کارگران را شامل شود. با این حال، مخالفت اصلی با مسئله تعدیل نیرو از سوی کارگرانی بود که مشمول آن نشده بودند. مخالفت از سوی رده های ماهرتر کارگران صورت می گرفت که معتقد بودند می توانند سودهای بادآورده ای از طریق طرح های جبرانی به دست آورند. آنها می توانستند بدون دشواری زیاد شغل دیگری پیدا کنند.

به این ترتیب، شناسایی رده های کارگران اضافی برای بازنشستگی داوطلبانه گزینشی کنار گذاشته شد و طرح بازنشستگی داوطلبانه عمومی به اجرا در آمد. به همین دلیل است که مشکل انتخاب معکوس (ترک خدمت کارگران ماهرتر) در فرایند بازنشستگی داوطلبانه در سری لانکا معمول شده است. این مشکل در طول جریان تعدیل نیرو پیش از خصوصی سازی تشدید می شد، زیرا شرکت ها به تعداد افرادی که شرکت را ترک می کردند توجه داشتند، نه نوع و رده آنها. برای مثال، در جریان واگذاری شبکه حمل و نقل اتوبوسی، بیشتر کارگرانی که حاضر شدند از طرح بازنشستگی داوطلبانه استفاده کرده و شرکت را ترک کنند، مکانیک ها، مهندسان، تندنویسان و کارگران ماهر بودند (کله گاما، 1997 الف).

حتی هنگامی که کارگران یک رده مشخص شده مشمول طرح بازنشستگی داوطلبانه می شدند، مشکل انتخاب معکوس به طور کامل بر طرف نمی شد. زیرا کارگران ماهرتر عضو آن رده بیشتر حاضر بودند که شرکت را ترک کنند. جدا کردن کارگران ماهر از کارگران غیرماهر دشوار بود. حتی زمانی که برای این منظور از کارگران امتحان به عمل می آمد، کارگرانی که

1. این در شرکتی به نام یونایتد موتورز روی داد.

می‌خواستند شرکت را ترک کنند، سعی می‌کردند در امتحان بسیار بد و ضعیف باشند.¹

5-2-2-5. درس‌های آموخته

تجربه سری لانکا در برخورد با مسائل کارگری در جریان خصوصی‌سازی نشان‌دهنده اهمیت توجه جدی به مسائل کارگری پیش از شروع اجرای این برنامه است. فرمول‌های مستقل و تغییرات پراکنده قانون فقط طرف‌های ذیربط را بیشتر سر در گم می‌کند و مخالفت کارگران را با خصوصی‌سازی افزایش می‌دهد. این موضوع اغلب در افزایش ارزش جبران مالی پرداخت شده به کارگران اخراجی منعکس می‌گردد. سنجش دقیق تأثیر جبران مالی بر رفاه کارگر اخراج شده، بدون داده‌های مدون و منسجم دشوار است. با این حال، اعضای اتحادیه‌های کارگری مدعی‌اند که هزینه‌های کارگران اخراجی با گذشت زمان افزایش یافته و این طرح‌ها تأثیر چندانی در تأمین رفاه کارگران بیکار شده نداشته است. تا آنجا که به شرکت‌ها مربوط می‌شود، ضوابط ناهماهنگی تعدیل نیرو به وسیله شرکت‌های دولتی، اغلب شرکت‌ها را با ترکیبی نامطلوب از نیروی کار و در نتیجه مشکلات مربوط به ناهماهنگی و انتخاب معکوس روبه‌رو ساخته است. فقط تعداد اندکی از شرکت‌ها به جنبه‌های دیگر برخورد با نیروی کار مازاد از طریق بهبود مدیریت سازمانی و اشتغال پاره‌وقت پرداخته‌اند. علت اصلی تمام این مشکلات، نبود یک سیاست مدون و شفاف برای کارگران در سری لانکا است. عواملی که باید در طراحی یک سیاست تعدیل نیرو مد نظر قرار گیرند و نیز درس‌های دیگر که از تجربه تعدیل نیرو در سری لانکا آموخته‌شده، در زیر به اختصار آمده است.

الف. انعطاف بیشتر بازار کار

سری لانکا سال‌هاست در مسیر ورود به اقتصاد بازار پیش می‌رود. موج دوم آزادسازی در سال 1989 تقویت گردید و دکتین «بازار آزاد» در برخی از بخش‌های اقتصاد اجرا شد. بخش خصوصی به عنوان موتور و نیروی محرکه رشد اقتصادی شناخته شده است. با این حال، به خاطر قانون پایان اشتغال کارگران که سبب تحمیل هزینه‌های قانونی نابرابر به بخش خصوصی می‌شود و اخراج کارگران را به یک جریان پردردسر و وقت‌گیر تبدیل می‌کند، بازار کار هنوز انعطاف‌ناپذیر مانده است. در صورتی که توسعه اقتصادی از اهداف خصوصی‌سازی باشد، باید نظام متمایل به بازار و ورود آزاد و سپس خروج آزاد نیروی کار ترویج و اجرا شود. این امر بازار کار را انعطاف‌پذیرتر و بخش خصوصی را نسبت به تغییرات ناگهانی در محیط اقتصاد کلان حساس‌تر خواهد کرد.

1. این مورد در شرکت هواپیمایی در سطح کارمندان اداری روی داد.

با این حال، خروج آزاد به این معنی نیست که کارگران را بدون حمایت از حقوق آنها از شرکت‌ها اخراج کرد. اخراج بدون پرداخت حقوق جبرانی، به‌ویژه برای یک کشور در حال توسعه مانند سری‌لانکا که در آن هیچ نظام تأمین اجتماعی برای افراد بیکار وجود ندارد، نامناسب است. در عوض، خروج آزاد سبب می‌شود که بخش خصوصی هم اختیار حفظ ترکیب بهینه و شمار مناسبی از کارگران را بدون تحمل هرگونه هزینه حقوقی و قانونی بیش از بخش دولتی در دست داشته باشد.

به این ترتیب قانون باید طوری تعدیل و اصلاح شود که کارایی و انعطاف بیشتری در تعدیل نیرو وجود داشته باشد. یک نقطه شروع، لغو ضوابط ناهماهنگ و اجباری مربوط به کمیساریای امور کار و کارگری است.

چنانچه قانون به گونه‌ای اصلاح شود که هزینه‌های قانونی و حقوقی مساوی برای تعدیل نیرو در هر دو بخش دولتی و غیردولتی منظور گردد، در آن صورت، گزینه تعدیل نیرو پس از خصوصی‌سازی امکان‌پذیر شده و از مشکل ناهماهنگی در تعداد و نوع کارگرانی که باید اخراج شوند هم پرهیز می‌شود.¹

ولی مشکل اصلی برای اجرای این پیشنهادها، هزینه‌های سیاسی است. این قانون در نتیجه مبارزه طولانی اتحادیه‌های کارگری تصویب شده است و بنابر این، لغو آن از نظر سیاسی، به‌ویژه در زمانی که کشور ثبات سیاسی چندانی ندارد، بسیار دشوار است.

ب. یک فرمول ثابت برای جبران حقوق

لازم است دولت یک فرمول روشن و ثابت برای جبران حقوق کارگران اخراجی طراحی کند تا عدم شفافیت، اقدامات خودسرانه و طرح‌های وقت‌گیر و پردردسر در همان آغاز جریان خصوصی‌سازی از پیش پا برداشته شوند. ضرورت این امر از آنجاست که طرح‌های جبرانی ناهماهنگ، در محیط اقتصاد سیاسی دارای انعطاف‌پذیری رو به پایین نیستند.

یک فرمول ثابت، عدم اطمینان شرکت را نسبت به تحمل هزینه لازم برای اخراج کارگران کاهش می‌دهد و حتی کارگران هم از اطلاع دقیق از حقوق جبرانی خود به هنگام تعدیل نیرو سود می‌برند.

فرمول ثابت، به این معنی نیست که ویژگی‌های کارگران و شرح جزئیات استخدامی و مانند آن نادیده گرفته شود. در واقع، تدوین‌کنندگان برنامه خصوصی‌سازی باید طرحی را تدوین کنند

1. ناهماهنگی موجود می‌تواند در طرح واگذاری از طریق فروش توافقی سهام، تا حدودی کاهش یابد. در این روش خریدار مورد نظر پیشاپیش شناخته شده است و تغییرات بالقوه در روش‌های تولید را می‌توان پیشاپیش شناخت. خصوصی‌سازی کارخانجات نساجی پوگودا به همین روش انجام شد. همچنین پیشنهاد می‌شود که شرکت تجدید ساختار شود تا یک خریدار مناسب از بخش خصوصی با در دست داشتن بهترین طرح برای خرید آن آماده شود و جریان واگذاری بدون مقدمه و عجولانه پیش نرود (باوس، 1994).

که در آن تا حد ممکن به زیان‌های احتمالی توجه شده باشد. فرمول‌های جدید را نباید به صورت موردی و برای تک‌تک شرکت‌ها تهیه کرد؛ به‌ویژه در یک اقتصاد سیاسی که در آن اتحادیه‌های کارگری نیرومند هستند و رانت‌جویی شایع است.

پ. سهام نمودن کارکنان در مالکیت شرکت

یکی از دلایل شکست طرح اعطای سهام به عنوان انگیزه‌ای برای افزایش بهره‌وری کارگران، ناآگاهی کارگران از بازار سهام و حقوق خود به عنوان سهامدار بود. از این رو، کارگران باید قبل از انتشار سهام نسبت به این موضوع به‌خوبی آگاه و توجیه شوند. نداشتن آگاهی در این مورد سبب نابرابری‌های توزیعی در میان کارگران می‌شود. اغلب کارکنان رده‌های بالاتر مدیریت، آگاهی و اطلاعات بیشتری دربارهٔ جریان‌ات، ضوابط و میزان سود سهام در بازار دارند و می‌توانند سود بهتری از فروش سهام خود به دست آورند. هنگامی که سهام شرکت به عنوان بخشی از طرح جبران حقوق عرضه می‌شود، این گونه تفاوت‌های اطلاعاتی می‌تواند مسئلهٔ انتخاب معکوس را در شرکت‌ها افزایش دهد. در نتیجه این سؤال پیش می‌آید که آیا کارگران اخراجی باید سهام را به عنوان یک حقوق جبرانی دریافت نمایند؟ چنانچه، سهام دارای بازده بالا بین کارگران توزیع شود در آن صورت ارزش واقعی طرح، بالاتر از ارزش اسمی محاسبه شدهٔ آن خواهد شد. عکس این موضوع برای سهام کم بازده صادق است. عدم اطمینان نسبت به سهام دریافتی به جای بخشی از حقوق جبرانی نشان می‌دهد که بهتر است این طرح کنار گذاشته شود.

ت. تعدیل نیرو پیش و پس از خصوصی‌سازی

تعدیل نیرو پس از واگذاری، در بلندمدت برای شرکت بهتر است، زیرا مالک خصوصی فرصت دارد میزان و نوع نیروی کار مازاد را مشخص کند. این پیشنهاد بر اساس بحث‌های اقتصادی مفصل ارائه شده است. دولت سری لانکا اکنون به طور ضمنی و به دلایل مالی و سیاسی به این روش روی آورده است.

5-2-3. اثرات بهبود مذاکرات میان کارگران و مدیران

گفتگوی مؤثر میان کارگران و مدیران می‌تواند در زمینه‌سازی برای واگذاری بی‌تنش شرکت در جریان خصوصی‌سازی مفید باشد. بحث مربوط به بخش قبلی نشان داد که برخورد ناهماهنگ و خودسرانه با نیروی کار مازاد به ناکارآمدی‌های گوناگون اجتماعی، مالی و اقتصادی منجر می‌شود. جریان واگذاری شرکت مخابرات سری لانکا همکاری چشمگیر کارگران را برای ایجاد یک مرحلهٔ گذار بی‌تنش به‌خوبی نشان داد. در این شرکت راهبردهای مختلف مرحله‌ای برای تقویت گفتگو میان کارگران و مدیران به کار گرفته شد. کارگران از جریان امور آگاه می‌شدند و اغلب

در جریان روند تجدید ساختار که در بخش مربوط به آنها اتفاق می افتاد قرار می گرفتند. مخابرات سری لانکا مشکلات عمده مازاد نیروی کار نداشت، اما اگر چه کارگران این شرکت تعدیل نیرو نشدند ولی معلوم شد که تعدیل نیرو برای اجرای برنامه خصوصی سازی می تواند با توجه به شمار زیاد نیروی کار موجود (بیش از هشت هزار کارگر در 1992) و دامنه گسترده آن مشکلات مهمی را پیش آورد. همچنین معلوم شد که کارگران باید بازآموزی شوند و مهارت آنها برای کار در محیط جدید پس از خصوصی سازی بهبود یابد. این مسائل در ضمن اجرای برنامه خصوصی سازی شرکت ها به وضوح مورد توجه قرار گرفته است. گفتگو میان کارگران و مدیران به صورتی که در کادر 4 آمده است، صورت گرفت. همان طور که این بحث نشان می دهد، روش مرحله ای انتخاب شده، همه مشکلات را برطرف نکرد. ظاهراً هزینه های اجتماعی مستقیم تنها به قیمت حذف هزینه های مالی بالاتر کاهش داده شده اند.

کادر ۴

حل مسائل کارگری در جریان واگذاری شرکت مخابرات سری لانکا^۱

1. شرکت مخابرات سری لانکا در سال 1997 خصوصی شد که در طی این فرآیند 35 درصد سهام و مدیریت شرکت به شرکت تلگراف و تلفن نیپون، ژاپن واگذار شد.

برخورد با مسائل کار و کارگری در جریان واگذاری شرکت مخابرات یک اقدام منحصر به فرد بود. دلیل این امر آن است که مسئلهٔ مازاد نیروی کار در زمانی که تصمیم به خصوصی سازی این بخش گرفته شد، به طور حتم مد نظر بوده است. بخش مخابرات بسیار گسترده بود و در اوایل دههٔ 1990 بیش از هشت هزار کارگر را در استخدام خود داشت. از همان آغاز مشخص بود که اگر لازم باشد خصوصی سازی بدون تنش انجام شود، حمایت کارگران از آن ضرورت اساسی دارد.

شرکت برای واگذاری آماده شده بود. جریان خصوصی سازی در بخش مخابرات در اواخر دههٔ 1980 شروع شد و این بخش به تدریج در اختیار سرمایه گذاران خصوصی که خدمات تلفن بی سیم و موبایل ارائه می دادند قرار گرفت. در قیمت ها تجدید نظر شد و یارانه ها کاهش یافت. در یک دورهٔ پنج ساله از 1992 تا 1997 راهبردهای گوناگونی برای افزایش مشارکت و آگاهی کارگران با هدف آمادگی هر چه بیشتر برای واگذاری انتخاب شد.

«کمیته ملی هماهنگی» برای اتخاذ تصمیمات در سطح عالی تشکیل شد و پیشنهادهایی برای چگونگی انتقال این بخش به سرمایه داران بخش خصوصی ارائه داد و در همین حال یک مرکز نظارت مخابرات نیز برای هماهنگی اجرای این انتقال تأسیس شد. هدف از تأسیس این مرکز، ایجاد ارتباط با اتحادیه های کارگری بود. مخابرات سری لانکا سی و یک اتحادیه کارگری داشت. با این حال، به منظور ارتباط و هماهنگی و همکاری هر چه نزدیک تر با این مرکز، اتحادیه ها نمایندگانی را به این مرکز معرفی کردند. تا کنون شش نفر از رهبران اتحادیه ها برای بازدید از شرکت های خصوصی شده مخابرات در شبلی و مکزیک و آشنا شدن با تسهیلات آنها به آن کشورها اعزام شده اند.

یک گروه مشورتی مستقل (انستیتو ملی مدیریت بازرگانی) نیز برای بررسی امور کارگری مرتبط با تجدید ساختار شرکت تشکیل شده است. نکته مهمی که مشخص شد این بود که رهبران اتحادیه های کارگری همیشه نظرات اکثریت کارگران را منعکس نمی کنند. این موضوع نشان می دهد که باید با اعضای اتحادیه های کارگری به صورت انفرادی و جداگانه تماس گرفت و نظرات آنها را جویا شد و لازم است به طور مستقیم با خود کارگران مذاکره کرد و مسائل و نظرات آنها را شنید. معلوم شد که این گفتگوی مستقیم بسیار ثمربخش تر از مذاکره با اتحادیه های کارگری خواهد بود. در حقیقت، برخی از اتحادیه های کارگری دارای کارگران ماهر (حسابدار، مهندس) کاملاً طرفدار خصوصی سازی بودند و می دانستند که این امر به افزایش ارزش شرکت و پدید آمدن فرصت ارتقای شغلی منجر می شود. در برخی موارد، این مرکز با خانواده های کارگران به طور مستقیم ارتباط و مکاتبه داشت و نامه ها و مقالاتی خطاب به آنان منتشر می کرد و نظرات طرفداران و مخالفان خصوصی سازی و اهمیت همکاری و مشارکت کارگران در رفع نارضایتی های آنان را به آنها یادآور می شد. یک مجله داخلی به نام آماتوما به وسیله کمیته رسانه ای شرکت، میان خانواده های کارگران توزیع می شد. شرکت مخابرات سری لانکا همچنین سمینارهای توجیهی آزاد منطقه ای را در دفاتر شرکت در سراسر کشور برگزار می نمود. چند تبلیغ رسانه ای نیز برای توضیح نیاز به تجدید ساختار شرکت و بخش ارتباطات کشور انجام گرفت.

تمام این زمینه سازی های دقیق و جدی، به انتقال هماهنگ و بدون تنش مخابرات از بخش دولتی به یک شرکت خصوصی کمک کردند. هیچ یک از کارگران در این جریان اخراج نشدند. با این حال، دولت باید برای این انتقال نسبتاً بی تنش و تدریجی و آرام، بهای بالایی می پرداخت. این بها فقط به صورت هزینه هایی در طول اقدامات توجیهی و آگاهی بخش یا برای راضی نگه داشتن اعضای اتحادیه های کارگری نبود. هزینه عمده در حل و فصل مشاجراتی بود که در مورد مسائل مربوط به مستمری و حقوق جبرانی پیش می آمد. پرداختن به مسئله مستمری در مخابرات مسئله پیچیده ای بود که در بحث حاضر جزئیات آن شرح داده نمی شود. فقط برای اینکه به طور مختصر به این موضوع اشاره ای کرده باشیم باید بگوییم که تبدیل مخابرات از یک سازمان به یک شرکت در سال 1991 و تغییر بعدی آن از یک شرکت عمومی به یک شرکت خصوصی سبب شد که رده های مختلفی از کارگران خواستار دریافت مستمری از دولت شوند. چانه زنی های گسترده اتحادیه ها با دولت منجر به بازنگری اساسی و تعدیل مقررات مختلف مربوط به مستمری ها شد که در نتیجه آن بار مالی سنگینی برای پرداخت مستمری به چند رده از کارگران مخابرات به مدت چند دهه، بر دوش دولت افتاد.

6. اقدامات پس از خصوصی سازی

تجربه خصوصی سازی سری لانکا تا کنون بیشتر یک فرایند آزمایش و خطا و درس گیری از

تجربه‌ها بوده است. برای مثال، تأسیس پی.ئی.آر.سی در سال 1994 واکنشی بود به برخی انتقادات که نسبت به جریان، ارزیابی و روش اجرای برنامه خصوصی سازی مطرح می‌شد. در آن زمان، معلوم شد که پیچیدگی معاملات نیازمند وجود یک هیئت تشکیلاتی واحد یا مرجعی است که مهارت‌های لازم را برای این منظور داشته باشد. بنابر این، به پیشنهاد کمیته ویژه ریاست جمهوری که در سال 1995 برای بررسی این موضوع تشکیل شده بود پی.ئی.آر.سی. با اختیار تدوین یک چارچوب سیاستی مناسب برای اصلاح شرکت‌های دولتی، شناسایی شرکت‌هایی که باید اصلاح می‌شدند، ارائه پیشنهادهای مناسب برای فروش سهام و مانند آن تشکیل شد.

مورد دیگر که در آن دولت از تجربه به دست آمده استفاده کرد طرح جبران حقوق است که در جریان واگذاری شرکت لانکا لوحه اجرا شد. همان طور که در بخش 5-2 آمد، میزان حقوق بازخريد که در شرکت لانکا لوحه پرداخت شد، باعث گردید که تمام کارکنان شرکت حاضر شوند از مزایای طرح استفاده کرده و شرکت را ترک کنند و زمانی به شرکت برگردند که خصوصی شده باشد. این امر دولت را واداشت تا شرطی را در قراردادهای خاتمه خدمت قید کند به این مضمون که کارگرانی که حاضر به ترک شرکت با گرفتن حقوق جبرانی می‌شوند نمی‌توانند بار دیگر به همان شرکت برگردند. این نحوه تعدیل نیرو هم نشان‌دهنده انعطاف‌ناپذیری طرح‌های پرداخت حقوق جبرانی، ماهیت رانت‌جویی اتحادیه‌های کارگری و افزایش هزینه اخراج کارگران برای دولت بود. بنابر این، دولت مصمم شد که پیش از کامل شدن جریان واگذاری شرکت، کارگران را اخراج نکند زیرا قادر به پرداخت حقوق جبرانی هنگفت مورد نظر آنها نیست.

بحث‌ها، مشاجرات و تحقیقات عمومی گسترده‌ای در تمام بخش‌های خصوصی سازی شده از جمله مزارع چای، شرکت‌های هواپیمایی، شرکت‌های گاز، مخابرات و غیره صورت گرفت. برخی از این بحث‌ها ناشی از اطلاعات غلط بود ولی برخی دیگر بحث‌های سازنده‌ای بودند که راه‌حل‌هایی برای کاهش هزینه‌های اجتماعی ناشی از خصوصی سازی به دست می‌دادند. برای مثال، خصوصی سازی مخابرات و نحوه برخورد با مسائل کارگری در جریان واگذاری، بحث‌های گسترده‌ای را به وجود آورد. مزایای شرکت اتحادیه‌ها و کارگران در برنامه خصوصی سازی، آگاهی کارگران و عموم مردم از جریان خصوصی سازی و مانند آن، از جمله درس‌های مثبتی بود که از این تجربه فرا گرفته شد. در عمل معلوم شد که مزایای برنامه‌ریزی برای خصوصی سازی به صورت تدریجی و طی یک دوره زمانی مناسب و بررسی مسائل کارگری در این جریان سودمند خواهد بود. در جنبه منفی نیز تقویت مهارت‌های چانه‌زنی و رانت‌جویی از سوی کارگران با شدت بیشتری نمایان شد. واگذاری بخش مخابرات همچنین مزایای بازسازی کل این بخش را پیش از خصوصی سازی یک انحصار بزرگ و بهبود مدیریت سازمانی آن نشان داد. بنابر این، در مجموع،

تجربه مخابرات به عنوان یک تحقیق موردی شناخته شده است که رهنمودها و درس‌های حاصل از آن می‌تواند در آینده برای واگذاری بی‌تنش شرکت‌ها به کار رود. هر چند برخی مسائل منفی و ناخواسته هم در زمینه مستمری‌ها پیش آمد که اتحادیه‌های کارگری می‌توانند در مراحل بعدی آنها را حل و فصل کنند.

درس‌های آموخته شده در سمینارهای مختلف داخلی و عمومی مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفته‌اند. نتایج این بحث‌ها را می‌توان در آینده خصوصی‌سازی مد نظر داشت و از آنها بهره گرفت. هیچ نشانه‌ای دال بر اینکه این نتایج به سیاست‌های عینی یا قوانین مدون تبدیل شوند، وجود ندارد. به نظر می‌رسد که مسائل بیشتر به اختیارات تشکیلاتی بستگی دارند زیرا تحقیق و توسعه به عنوان یک موضوع مهم، در بخش دولتی از اولویت خاصی برخوردار نیست.

7. برنامه‌ریزی برای خصوصی سازی در آینده

در حال حاضر، محیط برای دیگر موارد عمده خصوصی‌سازی در بخش‌هایی مانند حمل و نقل و آب و برق فراهم شده است. هدف اصلی، بهبود کارایی در این بخش‌هاست. ولی خصوصی‌سازی تنها در مرحله ای دیگری صورت خواهد گرفت - احتمالاً در دو سال آینده - که زمینه مناسب از هر جهت فراهم شده باشد. تدارک و زمینه اصلی، از نظر ایجاد نهادهای نظارتی، به‌ویژه برای واگذاری سازمان‌های خدمات عمومی مانند سازمان برق، صورت گرفته است. چارچوب نظارتی لازم نیز با ادغام قانون کمیسیون تجارت منصفانه و قانون حمایت از مصرف‌کننده و قرار دادن دو موضوع حفظ سیاست رقابتی و حمایت از مصرف‌کننده زیر نظر یک مرجع واحد از طرح‌های در دست انجام است.

در همین حال، خصوصی‌سازی شرکت‌های دیگر در حال اجراست و این کار تا کنون برای کاهش کسری بودجه دولت نتایج مثبتی داشته است. روند رو به افزایش کسری بودجه احتمالاً تا سال 1999 ادامه خواهد یافت.

8. پیشنهادهایی برای حداقل نمودن پیامدهای اجتماعی

پیامدهای اجتماعی برنامه خصوصی‌سازی را می‌توان از روی مسائل کارگری که در جریان خصوصی‌سازی حل و فصل شده‌اند ارزیابی کرد. تعدیل نیروی کار در هر برنامه خصوصی‌سازی مسئله حساسی است که می‌تواند پیامدهای اجتماعی مهمی داشته باشد. برای مثال، تجربه تعدیل نیروی کار در سری‌لانکا چنان که در بخش 5 نیز توضیح داده شد، فرایندی با پیچیدگی‌ها و مشکلات مختلف بود که پیامدهای مثبت و منفی زیادی برای کارگران داشت. این پیچیدگی‌ها به خاطر نبود یک چارچوب قانونی و سیاست‌گذاری مناسب برای پرداختن به امور کارگری در جریان خصوصی‌سازی، تشدید شده بود. این جریان تا کنون به حدی ناهماهنگ بوده است که

هیچ آمار معتبر واحدی از اینکه چند کارگر اخراج شده‌اند در دست نیست یا هیچ سابقه آماری از میزان کل هزینه خصوصی سازی برای دولت وجود ندارد. گاهی طرح‌های جبرانی پرداخت شده ناکافی و همراه با رانت جویی اعضای اتحادیه‌ها بوده است. رانت جویی اتحادیه‌ها ممکن است برای کارگران شرکت‌ها و افراد اخراجی مزایایی داشته باشد اما پیامدهای غیرمستقیم آن بر بیکاران، اقشار فقیر و عموم جامعه به شکل افزایش هزینه‌های مالی و تأثیر منفی بر رفاه و هزینه‌های سرمایه‌ای است.

برنامه تعدیل نیرو شاهد موارد متعددی از انتخاب معکوس بوده است که در آن کارگران ماهرتر حاضر به ترک شرکت بوده‌اند. همچنین مواردی وجود داشته که در آن تعداد و نوع کارگرانی که باید شرکت را ترک می‌کردند، به‌ویژه هنگامی که تعدیل نیرو قبل از خصوصی سازی انجام می‌شد، به خوبی محاسبه نشده بود. به این ترتیب، پیشنهاد اصلی این است که مقدمات دقیق باید قبل از شروع جریان خصوصی سازی فراهم شوند و مسائل کارگری به روشنی و با دقت مورد توجه قرار گیرند. پیامدهای اجتماعی را می‌توان با تقویت گفتگو میان کارگران و مدیران به حداقل رساند. به علاوه، جایگزین‌های مناسب برای تعدیل نیرو، مانند بهبود مدیریت سازمانی، استخدام پاره‌وقت و مانند آن هم می‌تواند هزینه‌های اجتماعی برنامه خصوصی سازی را تا حدودی کاهش دهد. این مسائل در بخش‌های 2-8 و 3-8 که در پی می‌آیند، به بحث گذاشته خواهند شد.

8-1. تدارک پیش از خصوصی سازی

مهم‌ترین آمادگی با ایجاد محیط مناسب تشکیلاتی و سیاست گذاری برای تسهیل جریان خصوصی سازی آرام و بی‌تنش فراهم می‌شود. در بخش 5-3 برخی از مسائل ویژه بازار کار سریلانکا مورد بحث قرار گرفت و پیشنهادهای ارائه شد. از جمله این پیشنهادها می‌توان به این موارد اشاره کرد: (الف) تدوین سیاست کلی خروج از بازار کار؛ (ب) چنانچه هزینه‌های سیاسی اجازه دهد، اخراج کارگران پس از واگذاری شرکت صورت می‌گیرد زیرا این کار در بلندمدت برای شرکت مناسب‌تر است؛ (پ) حقوق جبرانی باید ثابت باشد و طرح یا فرمول مورد نیاز باید در همان ابتدای برنامه خصوصی سازی تدوین شود تا عدم اطمینان و گرایش‌های رانت جویی کاهش یابد.

یکی از جنبه‌های حیاتی در تهیه مقدمات، افزایش آگاهی کارگران و عموم مردم نسبت به برنامه خصوصی سازی است. این کار را می‌توان از طریق گفتگو با اتحادیه‌های صنفی و کارگری و برگزاری سمینارهای عمومی، انتشار مقالات در روزنامه‌ها و نشریات ویژه کارگری و صنفی و مانند آن انجام داد. لازم است کارگران در زمینه سهام و بازارهای سهام به خوبی توجیه شوند. همچنین بهتر است کل ساختار بخش یا صنعت مورد نظر پیش از آغاز جریان

خصوصی سازی، بازسازی شود. تجدید ساختار ممکن است شامل قرار دادن صنعت مورد نظر در معرض رقابت بخش خصوصی، حذف مقررات تثبیت قیمت، حذف یارانه ها و مانند آن باشد. یک نمونه خوب برای نشان دادن مزایای این روش، صنعت مخابرات سری لانکا است که رقابتی و ساختار مدیریت آن دگرگون شده است. برنامه هایی نیز برای ارتقای آگاهی کارگران و عموم مردم پیش از شروع خصوصی سازی تهیه شد. این روش تدریجی یک فرایند خصوصی سازی بی تنش (هر چند پرهزینه) را میسر می سازد.

جنبه مهم دیگر برنامه، طراحی چارچوب نظارتی مناسب، به ویژه برای سازمان های دولتی خصوصی شده یا آماده برای واگذاری به بخش خصوصی است. این چارچوب، بخش حمل و نقل و بخش های آب و برق را نیز در بر می گیرد. به علاوه، برای رعایت اعتدال، نقش و وظایف کمیسیون تجارت منصفانه نیز باید گسترده و تقویت شود. اجرای دقیق این چارچوب هماهنگ و شفاف به اندازه اصل تدوین آن اهمیت دارد و باید از سوی برنامه ریزان و سیاست گذاران خصوصی سازی مورد توجه جدی قرار گیرد.

2-8. تقویت گفتگو میان کارگران و مدیران

تجربه واگذاری بخش مخابرات که در بخش 5-3 مورد بحث قرار گرفت نشان می دهد که بررسی دقیق مسائل کارگری در آغاز تجدید ساختار و خصوصی سازی، عملی شدن این برنامه را با تنش کمتر امکان پذیر می سازد. آگاهی مشترک و متقابل از مشکلات می تواند ضمن بر طرف کردن نگرانی ها، با ایجاد حس همکاری و مشارکت، حمایت عمومی را از برنامه خصوصی سازی تضمین کند. لازم به یادآوری است که این روش ممکن است هزینه های روانی و اجتماعی را کاهش دهد، اما نمی توان انتظار داشت که هزینه های مالی برنامه را، به ویژه در یک موقعیت اقتصادی سیاسی که در آن قدرت چانه زنی اتحادیه ها بالاست، کاهش دهد.

ایجاد چتر حمایت اجتماعی برای کارگران و سیاست کلی تعدیل نیرو را می توان جدا از چارچوب گسترده اقتصاد کلان طراحی نمود. سیاست های تکمیلی دیگر نیز باید برای اثربخشی برنامه تعدیل نیرو اضافه شوند. این سیاست ها ممکن است به صورت اصلاحاتی در روش ها باشند تا باعث تقویت کارایی بازار کار شوند. مهم تر اینکه لازم است سیاست هایی در پیش گرفته شوند که شفافیت و مسئولیت پذیری را در اصل جریان خصوصی سازی تقویت کنند.

سیاست تعدیل نیرو باید با توجه به تحولات و گرایش های جاری در بازار کار، همچون حرکت به سمت شیوه های پیمانی و استخدام روزمزد و فصلی، تدوین گردد. در یک سیاست جامع باید این گرایش ها را تحلیل کرد و هر کدام از آنها را در جای خود در نظر داشت.

8-3. ارائه شبکه های تأمینی غیرنقدی

در تجربه سری لانکا در زمینه تعدیل نیرو هیچ نشانه‌ای از حمایت‌های غیرنقدی از کارگران مشاهده نمی‌شود. جبران غیرنقدی اغلب در پی هدف اجتماعی گسترده‌تری که همان حداقل نمودن احساس آشفتگی کارگران و دادن امنیت خاطر به آنها در میان‌مدت و بلندمدت است، می‌باشد این نوع حمایت‌ها شامل مواردی همچون بازآموزی، همکاری در آموزش مهارت‌های کارآفرینی و تدوین راهکار برای اشتغال مجدد و سریع نیروی کار است.

نکته مهم در اینجا ایجاد قابلیت‌های کارآفرینی و مدیریتی در کارگران است. کارگرانی که علاقمند به راه‌اندازی واحدهای تولیدی و اقتصادی کوچک هستند، باید به انجام این کار تشویق و ترغیب شوند. این کار می‌تواند از طریق توجیه و راهنمایی کارگران در امر کاریابی و مراجعه به مؤسسات آموزش حرفه‌ای و طرح‌های آموزشی باشد که به وسیله بخش‌های دولتی و خصوصی ارائه و اجرا می‌شوند. برای مثال، در سال 1992 حدود سه هزار طرح آموزشی مورد حمایت دولت در بیست و دو وزارتخانه اجرا شده است. کارگران را همچنین می‌توان برای گردآوری اطلاعات بیشتر در مورد همکاری با این گونه پروژه‌ها به بانک‌های توسعه یا بانک‌های تجاری ارجاع داد. مهم این است که کارگران باید از گزینه‌های موجود آگاه شوند. مشارکت دولت در این زمینه ضرورت اساسی دارد.

آیا دولت باید طرح جدیدی را آغاز کند یا فقط در فکر اشتغال مجدد کارگران اخراجی باشد؟ در هند دولت، صندوق ملی احیا را با هدف آموزش مجدد کارگران و اشتغال دوباره آنها و نیز کمک به آنها در تأسیس واحدهای مستقل و تأمین زندگی خود تشکیل داده است. این صندوق به وسیله بانک جهانی، شرکت بازسازی شده و دولت هند تأمین مالی می‌شد. صندوق ملی احیا مؤثر بودن خود را در تأمین حقوق جبرانی اثبات کرده اما در بازآموزی و ایجاد اشتغال مجدد و تشکیل صندوق ایجاد شغل ناموفق بوده است. دلیل این شکست در نبود بودجه کافی، پیچیدگی‌های اداری و فقدان ابتکار از جانب سازمان‌دهندگان آن است. به علاوه، تا کنون هیچ گونه بودجه کافی برای اجرای سازوکار جبران و نظارت وجود نداشته است. به این ترتیب، اگرچه فکر تشکیل یک صندوق با هدف حمایت غیرنقدی از کارگران مهم و ضروری به نظر می‌رسد، اما از نظر اداری و اجرایی، عملی کردن آن دشوار است. به این معنی که تشکیل یک صندوق مشابه در سری لانکا ایده‌ای است که نیازمند بررسی دقیق و بیشتر است.

در هر حال، اگر چه بازآموزی، تقویت مهارت‌ها و اقداماتی مانند آن ضروری هستند ولی این گونه راهبردها بیشتر بر بهبود وضعیت عرضه بازار کار تأکید دارند و در آنها فرض بر این است که گذراندن دوره‌های آموزشی به ایجاد فرصت‌های شغلی می‌انجامد. در اصل، اگر راهبرد افزایش مهارت‌ها مورد نظر باشد ابتدا لازم است وضعیت بازار کار سری لانکا با دقت تحلیل شود و برخی

از موانع مهمی که هم اکنون در این مسیر وجود دارند، برداشته شوند و به تقاضای نیروی کار هم درست مانند عرضه آن توجه شود.

مسئله مهم دیگر در مورد ارائه طرح‌های افزایش مهارت این است که در این طرح‌ها باید روند تقاضا برای این گونه مهارت‌ها پیش‌بینی و سپس آموزش بر اساس همین پیش‌بینی‌ها به شرکت کنندگان در برنامه ارائه گردد. این طرح با توجه به خطاهای عملی در پیش‌بینی‌ها چندان قابل اطمینان نیست. بهتر این است که بخش خصوصی طرح‌های خاص افزایش مهارت را بر حسب نیاز خود تدوین و اجرا کند. این اقدام قابلیت انطباق و انعطاف‌پذیری کارگران را تضمین می‌نماید. همچنین لازم است تأثیر برنامه‌های آموزشی بر کارگران اکنون بیکار بررسی شود. کلی (1992) برآورد کرده است که بیشترین گروه بیکاران را کارجویان جوان تشکیل می‌دهند. بررسی وضعیت نیروی کار در سه ماهه نخست 1990 نشان داد که حدود شصت درصد افراد بین پانزده تا بیست و چهار سال بیکار هستند. پایین بودن انعطاف‌پذیری نیروی کار نسبت به تغییر و تحولات موجود در سری لانکا به یک بیکاری مزمن می‌انجامد. حدود نیمی از بیکاران به طور میانگین تا بیش از پنج سال بیکار می‌مانند (کلی، 1992). به این ترتیب، بودجه برای بازآموزی کارگران بیکار شده (که فقط گروه کمی از جمعیت بیکاران را تشکیل می‌دهند) و اشتغال مجدد آنها ناکافی و نابرابر است و ممکن است باعث بروز ناآرامی‌های اجتماعی شود. این امر ممکن است بر بیکاران کنونی هم تأثیر منفی داشته باشد و در بلند مدت میزان بیکاری را افزایش دهد.

8-4. جایگزین‌هایی برای تعدیل نیرو

8-4-1. بهبود مدیریت سازمانی

چنانچه شرکت دولتی به خاطر محدودیت‌های مالی از ظرفیت کامل خود (کار، سرمایه و غیره) استفاده نکند، در آن صورت فضای زیادی برای تجدید ساختار یا تشکیل یک طرح مدیریت سازمانی مؤثر که بتواند مازاد نیروی کار را کاهش دهد، وجود نخواهد داشت. تعدادی از شرکت‌ها با همان ظرفیت بی‌استفاده یا ناقص خریداری شده‌اند. شرکت‌های خصوصی از منابعی چون زمین، تجهیزات و کار به روش‌های مختلف استفاده کرده‌اند. در این راستا از امکانات رایانه، تنوع هر چه بیشتر و گسترش ظرفیت‌ها استفاده شده است. نیروی کار اضافی را می‌توان با موفقیت به سمت بخش‌ها و زمینه‌های جدید سوق داد. این افراد را می‌توان در داخل شرکت جابه‌جا کرد و مهارت‌های کارگران را بهبود بخشید تا به این وسیله فعالیت‌های شرکت گسترش یابد. از این روش در خصوصی سازی بخش جای کاری استفاده شده است.

یکی از شکایت‌های اصلی برخی از کارگران در مورد جابه‌جایی در داخل شرکت این است که آنها در هر صورت هیچ امکانی برای انتخاب ندارند. این امر گاهی کارگران را دچار این

احساس می کند که مجازات شده اند یا مجبور به ترک شرکت هستند. به این ترتیب، یک عنصر مهم در اجرای مؤثر این گزینه، برقراری ارتباط و گفتگوی بیشتر بین کارگران و مدیران برای جلوگیری از انگیزه زدایی در کارگران و اشتغال ناقص آنهاست.

8-4-2. اشتغال پاره وقت

جایگزین دیگر برای اخراج کارگران، اشتغال پاره وقت به جای (یا به موازات) تعدیل نیرو است. برای مثال، کار پاره وقت ممکن است به هنگام رونق بازار با گزینه جذب مجدد به صورت تمام وقت یا ترک شرکت پس از دو سال در صورتی که کارفرما نتواند طرح جبرانی حقوق را بلافاصله تأمین کند، همراه شود. کارفرما هم آمادگی دارد حق انتخاب را به کارگر بدهد که هر زمان که مایل بود، در طول دوره اشتغال پاره وقت بازنشسته شود. این روش، مزیت دیگری هم برای کارگر دارد و کارگر می تواند عملکرد شرکت خصوصی شده را بسنجد و سپس تصمیم بگیرد که در شرکت بماند یا آن را ترک کند.

اشتغال پاره وقت در کشورهای در حال توسعه رو به افزایش است. حتی گرایش کنونی هم در بیشتر شرکت های خصوصی در سری لانکا به سمت کار پیمانی و استخدام فصلی است. اگر چه هر سه نوع اشتغال (به ویژه پاره وقت و فصلی) دارای ساعات کار کمتر از استخدام تمام وقت است و معمولاً کاهش دستمزد را هم به همراه دارد، اما تفاوت مهم این است که کارگران پاره وقت از حمایت قانونی بیشتری نسبت به کارگران فصلی یا پیمانی برخوردار هستند. بنابر این، از نظر امنیت شغلی و بالا بودن میزان اطمینان افراد، استخدام پاره وقت نسبت به اخراج و بعد استخدام پیمانی در شرکت بهتر است.

استخدام پاره وقت از هزینه های جابه جایی و جستجوی کار توسط کارگر می کاهد (چون هزینه هایی که صرف جستجو برای شغل بهتر می شود، می تواند با درامدی که طی دوره جستجو کسب می شود، خنثی شود) و در صورتی که کارگر از فناوری و امکانات پس از خصوصی سازی برخوردار گردد ممکن است برای او یک دوره آموزشی محسوب شود. گزینه استخدام پاره وقت ممکن است برای رده های خاصی از کارگران مانند زنان، مادران، جوانان و مانند آنها بسیار مناسب تر باشد، ولی یکی از معایب اصلی استخدام پاره وقت این است که اشتغال ناکافی را افزایش می دهد. به این معنی که کارگر ساعات کمتری مشغول به کار است و به این وسیله مشکل «بیکاری» به «اشتغال ناکافی» تبدیل می شود.

8-4-3. ذخیره سازی کارگران

همچنین می توان تا زمان افزایش تقاضای مؤثر و بالا رفتن ظرفیت تولید در شرکت، از تعدیل نیروی انسانی خودداری نمود. این گزینه ممکن است هزینه های بازآموزی را برای شرکت کاهش

دهد. با این حال، نگهداری کارگران ممکن است بر رقابتی بودن و سودآوری شرکت در کوتاه مدت یا میان مدت تأثیر منفی بگذارد. این راه حل در بلندمدت هزینه بیشتری به شرکت تحمیل می کند و این حالت بیشتر هنگامی پیش می آید که کارگران ماهر در بازار کار وجود داشته باشند و آموزش موضوع مهمی نباشد.

پیوست 1

سیاست‌های اجرا شده توسط دولت برای ایجاد محیط مناسب اجرای برنامه خصوصی سازی

انگیزه‌های مالیاتی و سرمایه گذاری

دولت از سال 1989 به این طرف برای بسیج سرمایه‌ها به سمت شرکت‌های خصوصی شده و تشویق و توسعه بازارهای سرمایه، تلاش‌های گوناگونی انجام داده است. ایجاد انگیزه در دو جهت سرمایه گذاری و معافیت‌های مالیاتی صورت گرفته است. در اوایل دهه 1990 اقداماتی برای جذاب تر کردن انتشار سهام صورت گرفت. برخی از این اقدامات عبارتند از:

1. لغو کامل مالیات نقل و انتقال سهام توسط سرمایه گذاران خارجی؛
 2. صندوق‌های کشوری و منطقه‌ای دارای مجوز و افراد مقیم خارج از کشور اجازه یافتند تا صد درصد سهام منتشر شده شرکت‌های پذیرفته شده در بورس را خریداری کنند؛
 3. در سال 1991، مالیات‌هایی که مانع توسعه بازار سهام بودند، لغو شدند؛
 4. در سال 1992، مالیات بر سود سرمایه به طور کامل لغو شد؛
 5. مالیات بر سود سالانه سهام پذیرفته شده لغو شد؛
 6. مالیات بر ثروت در مورد سهام پذیرفته شده در بورس لغو شد.
- از سال 1994 به این طرف، دولت بر توسعه و تشویق بخش خصوصی صادرات محور که منجر به رشد می گردد، تأکید کرده است. سیاست‌ها در این زمینه عبارتند از:
1. انگیزه‌های مختلف اعطاء شده در سال‌های گذشته به هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه گذاری برای جذب سرمایه گذاری خارجی و داخلی؛
 2. بخشودگی‌های مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی و عوارضی اعطا شده به صنایع استفاده کننده از فناوری پیشرفته.

اقداماتی در خصوص توسعه بازار سرمایه

اقداماتی برای تشویق، توسعه و عمق بخشیدن به بازار سرمایه با هدف حمایت از برنامه خصوصی سازی صورت گرفته است. برخی از این اقدامات که در مراحل نخست اجرای برنامه خصوصی سازی انجام شده‌اند، عبارتند از:

1. تأسیس انواع صندوق‌های سهام سرمایه گذاری مشترک و امانی؛
2. معافیت از پرداخت مالیات بر درآمد (تا پنجاه هزار روپیه یا یک سوم درآمد قابل ارزیابی) در شرکت‌های سرمایه گذاری و صندوق‌های مشترک و امانی؛

3. بخشودگی مالیاتی پنج ساله برای صندوق های امانی و بخشودگی ده ساله برای شرکت های سرمایه گذاری؛

4. کاهش مالیات بر درآمد شرکت از آوریل 1994 از میزان چهل درصد به سی و پنج درصد؛ دولت همچنین در اجرای اصلاح بخش مالی به منظور بهبود کارایی واسطه گری مالی و تقویت و تشویق پس اندازهای خصوصی سعی و جدیت فراوانی به خرج داده است. اقدامات اصلاحی که طی این مدت انجام شده اند عبارتند از:

الف. توسعه بازار معتبر اوراق قرضه. از 1997 به این طرف نوعی اوراق قرضه میان مدت جدید - به نام اوراق خزانه - انتشار یافته است. بانک مرکزی در نظر دارد برای انتشار اوراق قرضه بلند مدت در سال 2000 اقدام کند؛

ب. توسعه بازار اوراق خزانه از طریق تمدید سررسید اوراق خزانه دولتی؛

پ. اصلاح بخش بانکداری. از جمله اصلاح ساختار بازپرداخت وام ها و کاهش هزینه ها در بانک های دولتی.

ت. تجهیز پس اندازهای داخلی از طریق تلاش برای کاهش کسر بودجه، پذیرش تعهدات مندرج در موافقت نامه صندوق بین المللی پول..

اقداماتی برای گسترش سیاست رقابت

حدود یک دهه پس از اجرای سیاست آزادسازی، سیاست رقابت در اقتصاد سری لانکا همچنان زیر نفوذ قانون شماره 42 کمیسیون ملی قیمت ها مصوب سال 1975 بود. این کمیسیون نقش نظارت بر قیمت را بر عهده داشت. در سال 1987، یک قانون جدید - قانون شماره 1 کمیسیون تجارت منصفانه، مصوب 1987 - برای تشکیل یک هیئت قوی تر از کمیسیون ملی قیمت ها برای کنترل انحصارات، ادغام ها و ادامه نظارت بر قیمت ها، تصویب شد.

در حال حاضر، کمیسیون تجارت منصفانه به مسائل مربوط به سیاست کلی رقابت یعنی انحصارات، شرکت های ادغام شده و روش های ضد رقابتی می پردازد. مسائل مربوط به حمایت از مصرف کننده زیر نظر سازمان تجارت داخلی و مطابق با قانون شماره 1 حمایت از مصرف کننده مصوب 1979 است. معلوم شده است که سیاست رقابت و حمایت از مصرف کننده با نظارت مشترک دو کمیسیون یاد شده به بهترین شکل انجام می شود و از این رو پیش نویس قانونی برای ادغام قانون حمایت از مصرف کننده و قانون کمیسیون تجارت منصفانه در دست تهیه است.

سیاست تجارت

هدف اصلی دولت در سیاست تجارت، افزایش رقابت و حذف انحرافات از طریق تسهیل قوانین مالیاتی و تعرفه ای است. ساختار تعرفه ای در سال 1995 از یک ساختار چهار جانبه به ساختار سه

جانبه تغییر یافته و امکان دارد در آینده به یک ساختار دو جانبه تبدیل شود. سی و پنج درصد عوارض گمرکی روی واردات از ژوئیه 1996 به این طرف کاهش یافته یا به کلی حذف شده است. محدودیت‌های کمی روی تولید تعدادی از فرآورده‌های کشاورزی در اکتبر 1996 لغو شده‌اند. عوارض مربوط به انواع نخ، پارچه و همه کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای صنعت پوشاک و نساجی، در سال 1998 لغو شده است.

فهرست منابع و مآخذ

- Bos, D. (۱۹۹۴): 'Safety Net and Social Implications of German Unification', *International Roundtable on Safety Net and Social Implications of Structural Adjustment Programs*, CIER and SCOPE, New Delhi, India, ۱۳-۱۵ December ۱۹۹۴.
- Central Bank of Sri Lanka (۱۹۹۸): *Economic Progress of Independent Sri Lanka* ۱۹۴۸-۱۹۹۸, Central Bank of Sri Lanka, Colombo
- Central Bank of Sri Lanka, Annual Reports, Various Issues
- Cukierman, A. (۱۹۹۲): *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge.
- De Silva, I. (۱۹۹۷): *Population Projections for Sri Lanka: ۱۹۹۱-۲۰۴۱*, Institute of Policy Studies, Colombo.
- Diwan, I. (۱۹۹۲): 'Public Sector Retrenchment and Efficient Severance Pay Schemes', First Draft, World Bank, Washington D.C. (mimeo).
- Dunham, D. and Kelegama, S. (۱۹۹۶): *Problems Facing the Poultry Industry in Sri Lanka*, Unpublished report prepared for the President of Sri Lanka, April ۱۹۹۶.
- Fiszbein, A. (۱۹۹۲): *Labour Retrenchment and Redundancy Compensation in State Owned Enterprises: The Case of Sri Lanka*, World Bank, Washington D.C.
- GOSL (۱۹۸۷): *Report of the Presidential Commission on Privatization* (B. Mahadeva and others), Ministry of Finance, Government of Sri Lanka, Colombo.
- GOSL (۱۹۸۹): *Report of the Committee on Payment of Compensation for Redundant Staff in Government Corporations and Statutory Boards* (R. Bullumulla and others), Ministry of Labour, Government of Sri Lanka, Colombo.
- GOSL (۱۹۹۵): *Policy Statement* (۰۶ January ۱۹۹۵), Government of Sri Lanka, Colombo.
- GOSL (۱۹۹۷): *Payment of Compensation – Public Enterprises*, PE Circular ۱۱۴ (۰۳ December ۱۹۹۶), Ministry of Finance and Planning, Government of Sri Lanka, Colombo.
- ILO (۱۹۹۶): *India: Economic Reforms and Labour Policies*, ILO, South Asia Multidisciplinary Advisory Team (SAAT), New Delhi.
- Kelegama, S. (۱۹۹۳): *Privatization in Sri Lanka: The Experience During the Early Years of Implementation*, Sri Lanka Economic Association.
- Kelegama, S. (۱۹۹۵): 'The Impact of Privatization in Distributional Equity: The Case of Sri Lanka' in Ramanadham V. V. (ed.) *Distributional Aspects of Privatization in Developing Countries*, Routledge, London.
- Kelegama, S. (۱۹۹۷a): 'Privatization in Sri Lanka: An Overview' in A. Bennett (ed.), *How does Privatization Work? Essays on Privatization in Honour of Professor V.V. Ramanadham*, Routledge, London.
- Kelegama, S. (۱۹۹۷b): 'Privatization and the Public Exchequer: Some Observations from the Sri Lankan Experience', *Asia Pacific Development Journal*, Vol. ۴, No. ۱.
- Kelegama, S. and Salih, R. (۱۹۹۹): *Labour Retrenchment in a Privatization Programme: Policy Issues from the Sri Lankan Experience*, *Journal of Social Sciences*, Sri Lanka, Volume ۲۱.
- Kelly, T. F. (۱۹۹۲): *A Strategy for Skills Development and Employment Policy in Sri Lanka*, Research Studies, Employment Series No. ۱۱, Institute of Policy Studies, Colombo.
- Bos, D. (۱۹۹۴): 'Safety Net and Social Implications of German Unification', *International Roundtable on Safety Net and Social Implications of Structural Adjustment Programs*, CIER and SCOPE, New Delhi, India, ۱۳-۱۵ December ۱۹۹۴.
- Central Bank of Sri Lanka (۱۹۹۸): *Economic Progress of Independent Sri Lanka* ۱۹۴۸-۱۹۹۸, Central Bank of Sri Lanka, Colombo
- Central Bank of Sri Lanka, Annual Reports, Various Issues.
- Cukierman, A. (۱۹۹۲): *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge.
- De Silva, I. (۱۹۹۷): *Population Projections for Sri Lanka: ۱۹۹۱-۲۰۴۱*, Institute of Policy Studies,

Colombo.

Diwan, I. (۱۹۹۲): 'Public Sector Retrenchment and Efficient Severance Pay Schemes', First Draft, World Bank, Washington D.C. (mimeo).

Dunham, D. and Kelegama, S. (۱۹۹۶): *Problems Facing the Poultry Industry in Sri Lanka*, Unpublished report prepared for the President of Sri Lanka, April ۱۹۹۶.

Fiszbein, A. (۱۹۹۲): *Labour Retrenchment and Redundancy Compensation in State Owned Enterprises: The Case of Sri Lanka*, World Bank, Washington D.C.

GOSL (۱۹۸۷): *Report of the Presidential Commission on Privatization* (B. Mahadeva and others), Ministry of Finance, Government of Sri Lanka, Colombo.

GOSL (۱۹۸۹): *Report of the Committee on Payment of Compensation for Redundant Staff in Government Corporations and Statutory Boards* (R. Bullumulla and others), Ministry of Labour, Government of Sri Lanka, Colombo.

GOSL (۱۹۹۵): *Policy Statement* (۰۶ January ۱۹۹۵), Government of Sri Lanka, Colombo.

GOSL (۱۹۹۷): *Payment of Compensation – Public Enterprises*, PE Circular ۱۱۴ (۰۳ December ۱۹۹۶), Ministry of Finance and Planning, Government of Sri Lanka, Colombo.

ILO (۱۹۹۶): *India: Economic Reforms and Labour Policies*, ILO, South Asia Multidisciplinary Advisory Team (SAAT), New Delhi.

Kelegama, S. (۱۹۹۳): *Privatization in Sri Lanka: The Experience During the Early Years of Implementation*, Sri Lanka Economic Association.

Kelegama, S. (۱۹۹۵): 'The Impact of Privatization in Distributional Equity: The Case of Sri Lanka' in Ramanadham V. V. (ed.) *Distributional Aspects of Privatization in Developing Countries*, Routledge, London.

Kelegama, S. (۱۹۹۷a): 'Privatization in Sri Lanka: An Overview' in A. Bennett (ed.), *How does Privatization Work? Essays on Privatization in Honour of Professor V.V. Ramanadham*, Routledge, London.

Kelegama, S. (۱۹۹۷b): 'Privatization and the Public Exchequer: Some Observations from the Sri Lankan Experience', *Asia Pacific Development Journal*, Vol. ۴, No. ۱.

Kelegama, S. and Salih, R. (۱۹۹۹): *Labour Retrenchment in a Privatization Programme: Policy Issues from the Sri Lankan Experience*, *Journal of Social Sciences*, Sri Lanka, Volume ۲۱.

Kelly, T. F. (۱۹۹۲): *A Strategy for Skills Development and Employment Policy in Sri Lanka*, Research Studies, Employment Series No. ۱۱, Institute of Policy Studies, Colombo.