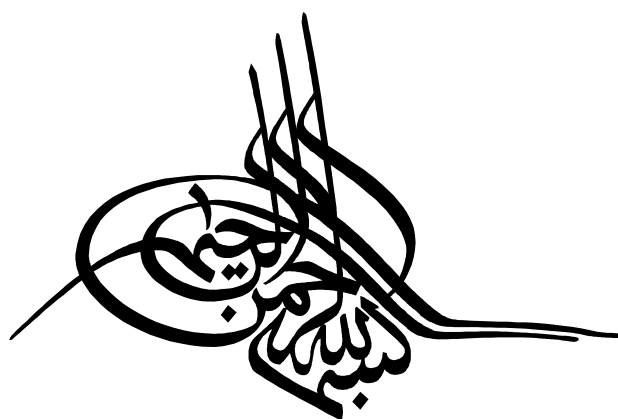




وزارت امور اقتصادی و دارایی
سازمان خصوصی سازی
معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی

**خصوصی سازی و نیروی کار
با واگذاری بنگاههای دولتی
برای کارکنان چه اتفاقی می افتد؟**

نویسنده:
سونیتا کیکری

مقاله فنی شماره ۳۹۶ بانک جهانی

شناسنامه:

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	دیاچه
۱۱	پیش گفتار
۱۳	خلاصه مدیریتی
۱۷	۱. مقدمه
	۲. خصوصی سازی چرا و چگونه بر نیروی کار اثر
۲۱	می گذارد؟
۲۱	۲-۱- ویژ گیهای بازار کار بنگاههای دولتی
۲۱	۲-۱-۱- کارکنان بسیار زیاد
۲۴	۲-۱-۲- حقوق و مزایای سخاوتمندانه
۲۵	۲-۱-۳- قراردادهای کاری محدود کننده
۲۵	۲-۲- تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال: اهمیت شرایط اولیه
۲۶	۲-۲-۱- کاهش نیروی کار
۳۱	۲-۲-۲- تغییر در شرایط (قرارداد) خدمت
۳۳	۲-۲-۳- ایجاد مشاغل جدید
۳۷	۲-۳- چالشهای اصلاح ساختار نیروی کار
۴۱	۳. تعدیل نیروی کار در خصوصی سازی
	۳-۱- زمانبندی و ترتیب: اصلاح ساختار قبل یا بعد از
۴۱	خصوصی سازی؟

صفحه	عنوان
۴۸	۳-۲- گزینه‌های اصلاح ساختار.....
	۳-۲-۱- برنامه‌های بازنشتگی پیش از موعد و ترک خدمت
۴۸	 داوطلبانه
۵۰	۳-۲-۲- برگشت هزینه بازخرید.....
۵۴	۳-۲-۳- حداقل سازی هزینه‌ها.....
۵۵	۳-۲-۴- تأمین مالی هزینه بازخرید کارکنان.....
۵۶	۳-۲-۵- کاهش گزینش معکوس.....
۵۷	۳-۲-۶- تبعات پرداخت مستمری.....
۵۸	۳-۲-۷- ترتیبات پیمان‌سپاری.....
۶۰	۳-۲-۸- حمایت.....
۶۱	۳-۳- مدیریت فرآیند: نقش ارتباط و مشارکت کارکنان.....
۶۲	۳-۳-۱- ارتباط با نیروی کار.....
۶۵	۳-۳-۲- طرحهای واگذاری سهام به کارکنان.....
۶۸	۳-۴- پشتیبانی برای بازآموزی و اشتغال مجدد.....
۷۰	۳-۴-۱- نتایج متفاوت.....
۷۴	۳-۴-۲- حصول نتایج بهتر.....
۷۵	۳-۴-۳- بازآموزی هدفمند تقاضا- محرک.....
۷۸	۳-۴-۴- بررسی سایر گزینه‌ها.....
۸۱	۳-۵- رفع موانع ایجاد مشاغل خصوصی.....
۸۳	۳-۶- استمرار ارائه خدمات اجتماعی: چالش ویژه گذار.....

صفحه	عنوان
۸۷	۴. چه کاری از دست بانک جهانی بر می آید؟
۸۸	۴-۱- پشتیبانی نهادی (سازمانی)
۹۱	۴-۲- انتقال از تأمین مالی غیرمستقیم به مستقیم در پرداخت بازخرید ..
	۴-۳- هدفگیری کارگران بنگاههای دولتی از طریق برنامه‌های
۹۶	فقرزدائی
۹۹	پیوست ۱
۱۰۵	مآخذ

جداول

۲۸	۱: خصوصی سازی و کاهش نیروی کار در آرژانتین
۴۹	۲: مبالغ بازخرید در منتخبی از کشورهای در حال توسعه
	۳: طرحهای آموزشی و اشتغال مجدد برای کارگران بیکار شده
۶۹	بنگاههای دولتی
	۴: تعداد عملیات بانک (جهانی) در پشتیبانی از تعدیل نیروی کار در
۸۸	اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاه برحسب سال

کادرها

۳۸	۱: هزینه‌ها و مزایای خصوصی سازی
۴۲	۲: ضمانتهای اشتغال در ترمینال کانتنر کیلانگ مالزی (KCT)

صفحه	عنوان
	۳: رویکرد مختلط در اصلاح ساختار نیروی کار در مجوز آب
۴۷	 بوئنوس آیرس
۵۳	۴: مشکلات تأمین مالی هزینه بازخرید در غنا
۵۹	۵: برون‌سپاری در گینه: مورد SEEG
۶۷	۶: تأمین مالی "سرمایه‌داری نیروی کار" در شیلی
۷۲	۷: صندوق بازسازی ملی هند
۷۶	۸: تأثیر بازآموزی در مکزیک
۸۰	۹: شهرهای تک شرکتی
	۱۰: کمک بانک به تعدیل نیروی انسانی در برنامه خصوصی‌سازی
۸۹	 ترکیه
	۱۱: خط مشی بانک در تأمین مالی هزینه بازخرید در اصلاحات
۹۳	 بنگاه‌های دولتی
۹۵	۱۲: پشتیبانی از حمایت از کارکنان در راه آهن فدرال برزیل
۹۷	۱۳: صندوق اجتماعی در مصر

دیباچه

باتوجه به ضرورت انجام خصوصی سازی و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در اقتصاد کشور، که به موجب شکل گیری یک توافق همگانی میان مسئولین، دست اندرکاران، محققین، پژوهشگران و حتی آحاد مردم به اثبات رسیده است؛ و با عنایت به برنامه های گسترده و وسیع در نظر گرفته شده جهت انجام این امر؛ توجه به جنبه های مختلف اجرای این برنامه از لحاظ بستر سازی ها و انتخاب بهترین شیوه انجام کار به منظور حداکثر نمودن نتایج مثبت و حداقل نمودن پیامدهای منفی، بیش از پیش نمایان می شود. لذا از آنجائیکه انجام هر فعالیت پس از تحقیق، پژوهش و مطالعه امکان سنجی با بهره گیری از تجربیات دیگران و بومی سازی این تجربیات، موجب کاهش آزمون و خطاها و تسریع در دستیابی به هدف می گردد، سازمان خصوصی سازی نیز به عنوان تنها نهاد مجری خصوصی سازی در کشور بر آن شده است تا این بستر را فراهم نموده و در حد امکان زمینه های بهره گیری از تجربیات دیگران را برای تصمیم سازان کشور، از طریق انتشار کتب و مقالات حاصل از تدوین و یا ترجمه، فراهم نماید.

از آنجائیکه یکی از مهمترین عوامل تأثیر گذار بر موفقیت خصوصی سازی بهینه نمودن نحوه تعامل با نیروی کار شاغل در مؤسسات دولتی؛ با هدف کاهش پیامدهای منفی سیاسی - اجتماعی ناشی از تعدیل نیروی کار می باشد؛ تاکنون راهکارهای متفاوتی در کشور ما در خصوص نحوه این تعامل در نظر گرفته شده است؛ که تکمیل این راهکارها با مطالعه تجربیات سایر کشورها خالی از فایده نخواهد بود. بنابراین به منظور دستیابی به این هدف سازمان خصوصی سازی نسبت به انتشار ترجمه مقاله پیش رو که از سری مقالات پژوهشی بانک جهانی می باشد،

اقدام نموده است. این مقاله دربرگیرنده تجارب کشورهای مختلف در زمینه نحوه تعامل با نیروی کار شرکت‌هایی می‌باشد که در فرآیند خصوصی‌سازی و یا اصلاح ساختار قرار گرفته‌اند. در مجموع این مقاله سعی می‌کند به دو پرسش زیر پاسخ دهد:

- خصوصی‌سازی چه تأثیری بر نیروی کار داشته است؟
- دولت‌ها از چه راهکارهایی می‌توانند برای به حداقل رساندن هزینه‌های سیاسی - اجتماعی تعدیل نیروی کار استفاده نمایند و این راهکارها تحت چه شرایطی بهترین نتیجه را به همراه خواهد داشت.

امید است تا این تجربیات بتواند مورد استفاده علاقه‌مندان به خصوصی‌سازی و تصمیم‌سازان انجام این امر قرار گیرد. در پایان لازم می‌دانم از معاون محترم مطالعات، برنامه‌ریزی و ارزیابی و همکاران مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی سازمان خصوصی‌سازی که در راستای نظارت بر ترجمه و انجام ویرایش و چاپ کتاب پیش رو؛ تلاش وافر نموده‌اند قدردانی نموده و موفقیت روزافزون آنان را از خداوند متعال خواستار باشم.

حیدری کرد زنگنه

**معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و
رئیس هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی**

پیش گفتار

بسیاری از کشورها در سراسر جهان برنامه‌های خصوصی‌سازی بلندپروازانه‌ای را به منظور بهبود کارآیی بنگاههای دولتی، آزادسازی منابع برای ارائه خدمات اجتماعی و تجهیز سرمایه برای توسعه و نوسازی به اجرا درآورده‌اند. یک نگرانی عمومی در رابطه با این فرآیند تأثیر خصوصی‌سازی بر نیروی کار است. بسیاری از ناظران نگران این مطلب هستند که خصوصی‌سازی باعث بیکاری گسترده شود چون مالکان جدید شرکتهای خصوصی شده به منظور افزایش کارآیی، نیروی کار مازاد را بیرون می‌کنند و دولتها نیز به منظور آماده شدن برای خصوصی‌سازی، نیروی کار را کاهش می‌دهند. کارگران بنگاههای دولتی و اتحادیه‌ها از ترس بیکاری و از دست دادن مزایای خود، اغلب در زمره سرسخت‌ترین و سازمان‌یافته‌ترین مخالفان خصوصی‌سازی قرار دارند و برای ایجاد تأخیر یا جلوگیری از اصلاحات دست به اقدامات عملی می‌زنند. در بسیاری از کشورها این مشکلات، به دلیل فقدان تورهایی تأمین اجتماعی و بازار کار فعال، تشدید می‌شود. همین عوامل غالباً باعث می‌شود دولت‌ها خصوصی‌سازی را به‌ویژه در بنگاههای دولتی بزرگ فعال در بخشهای زیربنایی و صنایع سنگین که معمولاً نیازمند تعدیل گسترده نیروی کار هستند به تعویق بیندازند، در صورتی که خصوصی‌سازی در همین بخشهاست که دارای بیشترین منافع برای جامعه به طور کلی است. با توجه به اهمیت فراوان خصوصی‌سازی و حساسیت‌های سیاسی و اجتماعی مربوطه، بسیار مهم است که دولتها راه‌هایی را برای حل مسأله تعدیل نیروی کار یافته و راهبردی را برای جلب حمایت نیروی کار از خصوصی‌سازی و ایجاد یک تور تأمین اجتماعی برای کارگران بیکار شده، تدوین نمایند.

علیرغم اهمیت مسأله نیروی کار، این موضوع کمتر از همه موضوعات دیگر در خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، عدم اطلاع از آثار خصوصی سازی بر اشتغال، باعث تشدید ترس و نگرانی هم دولت و هم کارگران شده است. بانک جهانی اهمیت زیادی برای ابعاد اجتماعی خصوصی سازی قائل است و ارائه این مقاله توسط اداره توسعه بخش خصوصی^۱ اولین گام در این راستاست. این مقاله با استناد به تجارب اقتصادهای مختلف، آثار خصوصی سازی را بر نیروی کار بررسی نموده و به تحلیل راهکارهای قابل استفاده دولتها برای به حداقل رساندن هزینه های سیاسی و اجتماعی اصلاح ساختار نیروی کار در خصوصی سازی می پردازد.

مگدی آر. اسکندر^۲

مدیر

اداره توسعه بخش خصوصی

^۱ Private Sector Development Department

^۲ Magdi R. Iskander

خلاصه مدیریتی

مقاله حاضر با استناد به تجارب اقتصادهای مختلطی مانند آرژانتین، بنگلادش، شیلی، غنا، مالزی، مکزیک، سریلانکا و ترکیه، رابطه خصوصی سازی و نیروی کار را بررسی می کند. این مقاله به دو سؤال اصلی می پردازد:

- خصوصی سازی چه تأثیری بر نیروی کار داشته است؟
- دولتها از چه راهکارهایی می توانند برای به حداقل رساندن هزینه های سیاسی و اجتماعی تعدیل نیروی کار استفاده نمایند و این راهکارها تحت چه شرایطی بهترین نتیجه را به همراه خواهند داشت؟

اثرات خصوصی سازی بر نیروی کار بستگی به شرایط اولیه دارد. کاهش گسترده نیروی کار معمولاً زمانی رخ می دهد که بنگاههای دولتی بزرگ دارای عملکرد ضعیف، آماده خصوصی سازی می شوند؛ و زمانی که واحدهای خصوصی شده در معرض رقابتهای شدیدتر قرار می گیرند. هرچه دولت تعداد بیشتری از این شرکتها را به بخش خصوصی واگذار کند و هرچه بیشتر آنها در معرض رقابت قرار بگیرند، این کاهشها هم احتمالاً گسترده تر می شوند. اما در بسیاری از موارد کارگران می توانند از خصوصی سازی بهره مند شوند و تا به حال نیز شده اند. تعداد زیادی از بنگاهها در حالی خصوصی شدند که نیروی کار آنها دست نخورده باقی ماند، چون یا افزایش رقابت قبلاً باعث تعدیل نیروی کار آنها تحت مالکیت عمومی شده بود و یا سرمایه گذاران خصوصی جدید بودند سطح اندکی از نیروی مازاد را که با سرمایه گذاریهای جدید و توسعه پویا قابل جذب بود، حفظ نمایند. مهمتر از آن این است که خصوصی سازی و سرمایه گذاریهای همراه آن، خصوصاً در بخشهای با سابقه سرمایه گذاریهای بزرگ، باعث ایجاد مشاغل جدید هم در

سطح بنگاه و هم در سطح بخشهای مربوطه شده است. کارگرانی که در شرکتهای واگذار شده به بخش خصوصی باقی مانده‌اند معمولاً از تصاحب مشاغل با دستمزدهای بالاتر، تملک سهام شرکت، آموزش بیشتر و امکان پیشرفت شغلی بهتر سود برده‌اند.

بعلاوه، فقدان اطلاعات در مورد راهکارهای موجود برای کاهش هزینه‌های سیاسی و اجتماعی تعدیل نیروی کار باعث تشدید نگرانیها از اثرات خصوصی سازی بر کارگران شده است. اگر بهبود کارآئی مستلزم کاهش گسترده نیروی کار باشد، خصوصی سازی در صورتی با آرامش پیش خواهد رفت که دولتها به موقع برای تدوین یک راهبرد نیروی کار که باعث جلب حمایت کارکنان از خصوصی سازی و ایجاد یک تور تأمین اجتماعی شود، اقدام نمایند. به عبارت دیگر معنای این سخن آن است که:

- به کارگران و اتحادیه‌های کارگری اطلاع‌رسانی نموده و آنها را در فرآیند اصلاحات مشارکت دهند.
- از سهم شدن کارگران در منافع خصوصی سازی از طریق راهکارهایی مانند طرحهای واگذاری سهام به کارکنان اطمینان حاصل نمایند.
- از طریق پرداخت وجه بازخرید و دیگر پشتیبانیهای درآمدی از کارگرانی که بیکار می‌شوند حمایت نمایند.
- به صورت هدفمند به کارگران برای جذب دوباره به بازار کار مساعدت نمایند.
- موانع ایجاد مشاغل خصوصی را رفع نمایند.

انتخاب تمهیدات لازم، به شرایط کشور و آن بنگاه خاص بستگی دارد. در کشورهای با درآمد متوسط و اقتصاد به سرعت رو به رشد و دارای بخش خصوصی کاملاً توسعه یافته، شاید به کاری بیش از پرداخت وجه بازخرید و اجرای برنامه‌های واگذاری سهام به کارکنان نیاز نباشد. برعکس، در کشورهای کم درآمد (و اقتصادهای در حال گذار) که بنگاههای دولتی بر بازار کار تسلط دارند و شبکه‌های تأمین اجتماعی نیز وجود ندارد، برای تسهیل اصلاح ساختار و به حداقل رساندن آثار منفی آن بر کارگران، انجام اصلاحات زیربنائی اقتصاد کلان و بازار کار با هدف حذف موانع ایجاد شغل و بهبود جابه‌جایی نیروی کار به همراه توسعه تور تأمین اجتماعی لازم است.

موضوع کلیدی و راهبردی در انجام این تلاشها آن است که آیا دولتها باید قبل از خصوصی‌سازی به اصلاح ساختار نیروی کار پردازند یا این که باید انجام آن را به سرمایه‌گذاران خصوصی جدید واگذار نمایند. در شرکتهای دارای مازاد نیروی کار ناچیز یا اندک، اصلاح ساختار را می‌توان و باید به سرمایه‌گذاران خصوصی واگذار نمود. اما در موارد کاهش گسترده نیروی کار بهتر آن است که دولت قبل از فروش مبادرت به انجام این کار نماید تا مقاومت نیروی کار به حداقل برسد، احتمال ایجاد یک تور تأمین اجتماعی زیاد شود و ارزش شرکت نیز افزایش یابد. در چنین شرایطی، تشویق به ترک داوطلبانه کار از طریق پرداخت مبالغ بازخرید سخاوتمندانه یک راه معمول برای کوچک‌سازی نیروی کار، خصوصاً در کشورهایی که نیروی کار در مقابل خصوصی‌سازی به شدت مقاومت می‌کنند، می‌باشد. اگرچه اجرای این برنامه‌ها در کوتاه‌مدت می‌تواند پرهزینه باشد، اما باعث افزایش مقبولیت سیاسی و اجتماعی اصلاح ساختار می‌شوند و بازگشت اقتصادی و

مالی آنها نیز زیاد می باشد. در بسیاری از موارد، پرداخت مبالغ با خرید با آموزش مجدد و سایر تمهیدات برای کمک به جذب مجدد کارگران بیکار شده در بازار کار همراه شده است. شرایط سیاسی و اجتماعی غالباً استفاده از چنین برنامه‌هایی را ایجاب می کند، اما ارزیابی دقیق برنامه‌های گسترده آموزش مجدد، مقرون به صرفه بودن آنها را زیر سؤال می برد. حمایت هدفمند و تقاضا محور برنامه‌های آموزش مجدد براساس اجرای طرح‌هایی با در نظر گرفتن خصوصیات بازار کار محلی شانس موفقیت بیشتری دارد، ضمن آن که مشخص شده است سایر اقدامات مانند خدمات مشاوره و کاریابی مقرون به صرفه تر هستند.

بالاخره این که اصلاح ساختار نیروی کار غالباً برای بهبود کارآیی و رقابت پذیری بنگاههای دولتی، صرف نظر از موضوع خصوصی سازی، ضروری است. کاهش نیروی کار در شرکتهای دارای عملکرد ضعیف باید بخشی از برنامه اصلاحی آنها، حتی برنامه‌های بدون تغییر در مالکیت باشد. فشاری که بنگاههای زیانده و ناکارآمد بر جامعه تحمیل می کنند بیش از آن است که قابل تحمل باشد. ادامه حمایت دولت از بنگاههای دولتی و کارکنانشان به قیمت ضرررسانی به کل جامعه است و باعث می شود از منابع کمیاب برای یاری رسانی به عملیات زیانده و نفع رسانی به تعداد اندکی از شهروندان، به جای بخشهای اجتماعی مفید برای اقتصاد کشور و فقرا، استفاده شود. انجام سریع خصوصی سازی و توجه به ایجاد مشاغل از طریق بخش خصوصی - به جای حفظ مشاغل در حوزه‌های با کارآیی کمتر - خصوصاً در شرکتهای با زیاندهی بالا و شرکتهای زیرساختی، برای تأمین سودآوری در کل اقتصاد ضروری است.

۱- مقدمه

تقریباً تمام کشورهای در حال توسعه به منظور بهبود کارآئی بنگاههای دولتی، آزادسازی منابع برای خدمات اجتماعی و تجهیز سرمایه برای گسترش و نوسازی آنها، برنامه‌های خصوصی سازی بلندپروازانه‌ای را به اجرا درآورده‌اند. برخی از کشورها، بنگاههای کوچک و متوسط خود را با موفقیت به بخش خصوصی واگذار نموده‌اند. اما تعداد اندکی از آنها در خصوصی سازی بنگاههای زیان‌ده بزرگ و شرکتهای زیربنائی که بخش اعظم بار مالی و اقتصادی را ایجاد می‌کنند، پیشرفت قابل ذکری داشته‌اند. در نتیجه، بنگاههای دولتی هنوز نقش مهمی در اقتصادهای در حال توسعه ایفا می‌نمایند. در نمونه‌ای از چهل کشور در حال توسعه، این بنگاهها ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی، ۲۰ درصد سرمایه گذاری و ۵ درصد اشتغال بخشهای مدرن را به خود اختصاص می‌دهند. ارقام مذکور برای کشورهای کم درآمد نمونه مورد مطالعه مزبور حتی از این نیز بیشتر است: سهم بنگاههای دولتی در این کشورها ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی، ۲۷ درصد سرمایه گذاری و ۱۸ درصد اشتغال در بخشهای مدرن است^۱. علاوه براین، اگرچه کسری بودجه بنگاههای دولتی کاهش یافته است، اما این بنگاهها همچنان بار مالی و اقتصادی سنگینی را تحمیل می‌کنند. در بسیاری از کشورها میزان زیان آنها در حد ۸-۶ درصد تولید ناخالص داخلی است. تأثیر عمیق این زیانها بر نظام بودجه و بانکی باعث ایجاد بی ثباتی در اقتصاد کلان، انحراف منابع کمیاب از خدمات اساسی اجتماعی مانند بهداشت و آموزش و پرورش و به حاشیه راندن بخش خصوصی می‌شود. زیانهای مذکور بر کاهش سرمایه گذاری و نگهداری نامناسب

۱. به نقل از: بانک جهانی، ۱۹۹۵ a

دارائی‌ها نیز مؤثر بوده و باعث شده است بنگاههای دولتی کالاهای خدماتی را با کمیت و کیفیت پائین و به قیمت بالا عرضه کنند که این موضوع فشار مضاعفی را بر اقشار فقیر جامعه وارد می‌کند.

این عوامل باعث می‌شوند خصوصی سازی بنگاههای زیربنائی و با زیان‌دهی بالا در کشورهای در حال توسعه از اهمیت زیادی برخوردار شود. اما یکی از دلایل اصلی کندی روند این خصوصی سازیهای بزرگ و تأخیر در تحقق دستاوردهای بالقوه آن، نگرانی از آثار خصوصی سازی بر نیروی کار است. بسیاری از ناظران از این مسأله هراس دارند که خصوصی سازی باعث بیکاری گسترده شود زیرا هم مالکان جدید شرکتهای خصوصی شده به منظور بهبود کارآئی، نیروی کار اضافی را کنار می‌گذارند و هم دولتها به منظور آماده سازی بنگاههای مشمول واگذاری برای خصوصی سازی، نیروی کار آنها را کاهش می‌دهند. این نگرانیهای کارکنان بنگاههای دولتی باعث شده است آنها در زمره سرسخت‌ترین و سازمان یافته‌ترین مخالفان خصوصی سازی قرار بگیرند که اغلب مبادرت به تهدید یا انجام اقدامات عملی برای جلوگیری یا ایجاد تأخیر در اجرای اصلاحات می‌نمایند. بسیاری از دولتها در مقابل مخالفت‌های این کارکنان که اغلب پایگاهی برای حمایت سیاسی هستند، رغبتی به پیگیری اصلاحات با هزینه‌های بالای سیاسی نشان نمی‌دهند. نگرانی از هزینه‌های اجتماعی خصوصی سازی نیز زیاد است. از دست دادن درآمد و مزایا خصوصاً زمانی که موقعیتهای شغلی جایگزین و تورهای تأمین اجتماعی نیز وجود نداشته باشد برای کارگران و خانواده‌هایشان مشکلات اجتماعی در بر خواهد داشت. در حالیکه بسیاری از کارگران بیکار شده فقط متحمل زیانهای موقت می‌شوند و با انتقال سریع به بخشهای در حال توسعه آن را جبران می‌کنند،

عده‌ای نیز مدت زمان طولانی‌تری متحمل زیان می‌شوند و یا به مشاغل با حقوق پایین‌تر منتقل می‌گردند. این مشکلات خصوصاً در اصلاح ساختار شهرهای تک صنعتی که در آنها یک بنگاه دولتی تنها منبع اشتغال است، حادث می‌باشد.

نیروی کار علیرغم اهمیتی که دارد، یکی از مسائلی است که در خصوصی‌سازی کمتر به آن پرداخته شده است. در واقع، کمبود اطلاعات در مورد سرنوشت کارگران در فرآیند خصوصی‌سازی و مکانیزمهای موجود برای به حداقل رساندن هزینه‌های سیاسی و اجتماعی آن حساسیت و ترس کارگران و دولت‌ها را تشدید کرده و روند خصوصی‌سازی را به تأخیر انداخته است. هدف مقاله حاضر کمک به ادبیات در حال رشد این حوزه است.^۱ این مقاله با بررسی اقتصادهای مختلط، ابتدا با در نظر گرفتن مشخصه‌های مهم نیروی کار در بنگاههای دولتی کشورهای در حال توسعه و شرایطی که کارگران تحت آن از خصوصی‌سازی ضرر یا نفع می‌برند، به بررسی اثرات خصوصی‌سازی بر نیروی کار می‌پردازد. سپس گزینه‌های ممکن برای دولت‌ها در تعدیل نیروی کار در خصوصی‌سازی، خصوصاً مباحث مربوط به زمانبندی و ترتیب، روشهای کوچک‌سازی، مدیریت این فرآیند و حمایت بازار کار از کارگران مشمول ریزش را تحلیل می‌کند.

۱. رجوع شود به:

Beck, Johanson, and Fretwell 1995; Hess 1994; Svejnar and Terrell 1991; Van der Hoeven and Sziracki 1997

۲- خصوصی سازی چرا و چگونه بر نیروی کار اثر می گذارد؟

بنگاههای دولتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که غالباً در مقابل رقابت حمایت می شوند و از یارانه مالکان عمومی خود بهره مند هستند، افراد زیادی را با پرداخت حقوق و مزایای بالاتر نسبت به همتایان آنها در بخش خصوصی استخدام می کنند و با استفاده از قراردادهای کاری انعطاف ناپذیر اداره می شوند. در بسیاری از موارد این مشخصه ها به بهره وری پائین و هزینه های بیش از حد نیروی کار منجر شده که، به نوبه خود، باعث ناکارایی و زیانهای مالی شده است. بسیاری از ناظران نگرانند که خصوصی سازی و به تبع آن بهبود کارایی مستلزم کاهش گسترده نیروی کار هم قبل از خصوصی سازی به علت کم کردن تعداد نیروی کار توسط دولت و هم بعد از آن به دلیل ادامه اصلاح ساختار شرکتهای خصوصی شده، باشد. در واقع، خصوصی سازی بنگاههای بزرگ دولتی که دچار نابسامانیهای شدید نیروی کار می باشند، به خصوص شرکتهایی که در بخشهای زیربنایی و صنایع سنگین فعالیت می کنند، اغلب مستلزم تعدیل قابل توجهی در نیروی کار بوده است. در عین حال و علیرغم باور عمومی، اغلب کارگران از فرآیند خصوصی سازی بهره مند شده اند چرا که سرمایه گذاریهای جدید و توسعه پویا باعث ایجاد مشاغل جدید هم در سطح بنگاه و هم در سطح بخش شده و بهبود بهره وری نیز منجر به شرایط کاری بهتر شده است.

۲-۱- ویژگیهای بازار کار بنگاههای دولتی

۲-۱-۱- کارکنان بسیار زیاد

در سراسر دنیا دولتها در بنگاههای دولتی خود تعداد بسیار زیادی کارگر استخدام کرده اند. بسیاری از این بنگاهها در حقیقت به عنوان ابزاری برای ایجاد

شغل و پشتیبانی سیاسی ایجاد شده‌اند. مصونیت از رقابت، فقدان محدودیتهای سخت بودجه‌ای و امنیت تصدی پستهای بخش عمومی منجر به افزایش شدید پرسنل در شرکتهای مزبور شده است. به عنوان مثال، مازاد نیروی کار در هندوستان و ترکیه در اوائل دهه ۱۹۹۰ حدود ۳۵ درصد برآورد شده است.^۱ برآوردها نشان می‌دهند که از حدود ۱۲۰.۰۰۰ نفر پرسنل بنگاههای دولتی سری لانکا، ۴۰-۵۰ درصد اضافی هستند. در غنا و اوگاندا برآورد مازاد پرسنل معمولاً در حد ۲۵-۲۰ درصد است. مازاد پرسنل معمولاً در پستهای اداری و دفتری وجود دارد، نه در مشاغل مهارتی و فنی که برای آنها تقاضای بالائی نیز وجود دارد.

مازاد پرسنل بیشتر در بنگاههایی وجود دارد که به صورت انحصاری با یارانه‌های سنگین دولتی و دیگر اشکال حمایتی اداره می‌شوند. این بنگاهها معمولاً بنگاههای صنعتی زیان‌ده بزرگ (مانند تولیدکنندگان فولاد و سیمان) و یا بنگاههای زیربنایی هستند. مازاد پرسنل در برخی شرکتهای فولاد مصری در سال ۱۹۹۱ به ۸۰ درصد رسیده بود^۲، در حالیکه میزان مازاد پرسنل در بنگاههای فولاد زیان‌ده ترکیه ۳۰ درصد بود. شرکتهای راه آهن دولتی، به دلیل وجود ظرفیت اضافی و کاهش تقاضا در نتیجه گسترش دیگر اشکال حمل و نقل، معمولاً دارای ۴۰-۶۰ درصد مازاد پرسنل هستند. در برزیل حدود ۲۰.۰۰۰ نفر از ۴۲.۰۰۰ نفر پرسنل رفسا^۳ (شرکت راه آهن برزیل) مازاد بودند، در حالیکه سطح بهره‌وری در آن نسبت به هم‌تایان آن در کشورهای صنعتی و کشورهای همسایه از جمله آرژانتین و

۱. به نقل از: Banerji and Sabot 1994

۲. به نقل از: Banerji and Sabot 1994

شیلی پائینتر بود. این بهره‌وری پائین باعث زیان سالانه‌ای معادل ۳۷۸ میلیون دلار و پرداخت یارانه دولتی به این شرکت به میزان ۳۲۸ میلیون دلار بود. سرفصل حقوق به تنهایی ۷۵-۷۰ درصد هزینه‌های این بخش را جذب می کرد. وضعیت شرکت‌های مخابراتی دولتی نیز بهتر از این نیست. تعداد کارکنان شرکت تلمکس^۱ مکزیک در پایان سال ۱۹۸۸ به ۵۰.۰۰۰ نفر و بهره‌وری نیروی کار تا پایان سال ۱۹۹۰ به نصف سطح استاندارد بین‌المللی رسیده بود (۱۰/۵ کارگر به ازای هر ۱۰۰۰ خط).

مازاد پرسنل در دیگر بخش‌های زیربنایی در سطوح ملی و منطقه‌ای نیز شایع است. تأسیسات نیرو در بسیاری از کشورهای آفریقایی همانند کشورهای هندوستان و پاکستان، با کمتر از ۵۰ مشتری به ازای هر کارمند (در مقایسه با بیش از ۲۰۰ مشتری در کشورهای مثل شیلی، اندونزی و آفریقای جنوبی)، به شدت دچار مازاد پرسنل هستند. سطح تولید به ازای هر کارمند نیز با رقم میانه ۳۷۹ مگاوات ساعت به ازای هر کارمند (در مقایسه با رقم حدود ۳۰۰۰ مگاوات در کشورهای صنعتی)^۲ پائین است. خط هوایی دولتی زامبیا قبل از انحلال در اوائل دهه ۱۹۹۰، به ازای هر هواپیما ۳۰۰ نفر پرسنل داشت (در مقایسه با معیار معمول حدود ۱۴۰ نفر در این صنعت)، در حالیکه شرکت اتوبوسرانی آن به ازای هر اتوبوس حدود ۱۵ راننده استخدام کرده بود. مازاد پرسنل در بخش‌های آب و بنادر نیز عادی است. به عنوان مثال، در شبکه آب اسلام‌آباد در پاکستان، ۴۵ نفر به ازای هر ۱۰۰۰ اشتراک آب در مقایسه با ۳ نفر به ازای هر ۱۰۰۰ اشتراک در شرکت‌های آب کارآمد آمریکای لاتین، کار می کنند. در اواخر دهه ۱۹۸۰، حدود ۸۰ درصد

1. Telmex

۲. به نقل از: بانک جهانی ۱۹۹۶b

از پرسنل بنادر آرژانتین مازاد بر نیاز برآورد شده بود.^۱

۲-۱-۲- حقوق و مزایای سخاوتمندانه

بسیاری از بنگاههای دولتی به دلیل فقدان محدودیتهای سخت بودجه‌ای، معمولاً خدمات کارگران خود را به خوبی - اغلب بیش از اندازه خوب - جبران می‌کنند. در برخی کشورها میزان دستمزدها به دلیل فشارهای مالی کاهش یافته است. اما در سایر کشورها، بنگاههای دولتی برخوردار از یارانه‌های دولتی، هنوز به کارگران کم مهارت خود دستمزدهای بالاتر از دستمزد همتایان آنها در بخش خصوصی پرداخت می‌کنند. به عنوان مثال، درآمد کارگران شرکتهای دولتی زیان‌ده در بخش نساجی، آهن و فولاد ترکیه سه برابر کارگرانی است که در بخش خصوصی کارهای مشابه انجام می‌دهند. در بنگلادش و مصر که حقوقها کاهش یافته است، فوق‌العاده‌ها و مزایای مخصوصی به کارکنان دولتی پرداخت می‌شود تا کاهش دستمزد آنها جبران شود. در غیاب تورهایی وسیع تأمین اجتماعی، بنگاههای دولتی در بسیاری از کشورها، خدماتی چون مسکن، بهداشت، تحصیل و ایاب و ذهاب را با هزینه‌های بسیار گزاف ارائه می‌کنند. در دهه ۱۹۸۰ این مزایای غیردستمزدی در آفریقا معادل ۲۰ درصد، در آسیا معادل ۳۵-۲۰ درصد و در آمریکای لاتین معادل ۳۷-۲۴ درصد میزان حقوق بود.^۲ در بیشتر از ۳۶۱ بنگاه دولتی مکزیکی که در فاصله نوامبر ۱۹۸۳ تا ژوئن ۱۹۹۲ خصوصی شدند، مزایای فوق‌العاده باعث می‌شد فیش حقوق کارکنان تا سه برابر افزایش یابد.^۳

۱. به نقل از: بانک جهانی ۱۹۹۴

۲. به نقل از: Banerji and Sabot 1994

۳. به نقل از: Lopez-de-Silanes 1996

۳-۱-۲- قراردادهای کاری محدودکننده

قراردادهای کاری انعطاف ناپذیر یا موافقتنامه های چانه زنی جمعی در سطح بنگاه نیز در کاهش بهره وری و افزایش هزینه های بالا مؤثر است. علاوه بر امنیت شغلی بالای کارگران بنگاههای دولتی (از جمله اشتغال مادام العمر تضمینی در برخی موارد)، این قراردادها غالباً حق کارفرما برای استخدام و یا اخراج، تعیین نوع کار و پیمان سپاری فعالیتهای مورد نیاز به اشخاص غیر عضو اتحادیه را محدود می کنند. این مسائل نه تنها باعث افزایش هزینه انجام فعالیتهای شغلی می شود بلکه موجب افزایش میزان غیبت و در رفتن از زیر کار نیز می شود. این مسائل بیش از همه در بخش حمل و نقل و دیگر بخشهای زیربنایی که اتحادیه های قدرتمند آنها غالباً موفق به گنجاندن این بندهای ضد بهره وری می شوند، مشهود است.

۲-۲- تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال: اهمیت شرایط اولیه

با توجه به انحرافات موجود در نیروی کار بنگاههای دولتی، بسیاری از ناظران از تأثیر منفی خصوصی سازی بر نیروی کار به علت آماده سازی بنگاه برای فروش توسط دولت و تلاش سرمایه گذاران جدید برای بالا بردن بهره وری، ترس دارند. شواهد چه چیزی را نشان می دهند؟^۱ کاهش نیروی کار اغلب با خصوصی سازی و

۱. پیدا کردن داده های نشان دهنده آثار خصوصی سازی بر نیروی کار بسیار دشوار است و داده های موجود غالباً دارای کیفیت نامطلوب هستند. داده ها معمولاً تمایزی بین آثار خصوصی سازی بر نیروی کار و اثرات کلی برنامه های اصلاحات اقتصادی بر آن، قائل نمی شوند. علاوه بر این، داده ها اثرات کوتاه مدت خصوصی سازی را در مقابل اثرات بلندمدت آن به تصویر نمی کشند، چون بسیاری از دولتها نیروی کار را مدتها قبل از خصوصی سازی کاهش داده یا ضمانتهای اشتغالی را به بنگاههای تازه خصوصی شده تحمیل نموده اند که مدتها بعد بر اشتغال تأثیر می گذارد.

قرار گرفتن شرکتهای بزرگ و ناکارآمد در معرض رقابت همراه بوده است. اما بسیاری از بنگاههای دولتی، خصوصاً آن دسته که در بازارهای رقابتی فعالیت می کردند، بدون اینکه تغییری در نیروی کارشان داده شود فروخته شده اند. بعلاوه، خصوصی سازی اغلب در نتیجه سرمایه گذاریهای جدید و توسعه پویا باعث ایجاد مشاغل جدید شده است. در حالیکه اطلاعات بسیار کمی از سرنوشت کارگران بیکار شده در طی خصوصی سازی در شرکتهای دولتی وجود دارد، اما کارکنانی که شغل خود را در شرکتهای خصوصی شده حفظ کرده اند عمدتاً از شرایط کاری بهتر؛ و سهام کارکنان بهره مند شده اند.

۱-۲-۲- کاهش نیروی کار

به طور کلی، تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال در کشورهایی که اصلاحات نیروی کار آنها در فاصله زمانی مناسبی قبل از خصوصی سازی انجام شده، بسیار ناچیز بوده است. به عنوان مثال، شیلی از طریق قانونمند کردن استخدام و پرداخت دستمزد در بنگاههای دولتی و تغییر در مقررات بازار کار در مورد بکارگیری و اخراج کارگران، اصلاحات وسیعی را در بازار کار این کشور از ابتدای دهه ۱۹۷۰ شروع کرد. این اصلاحات تا ابتدای دهه ۱۹۸۰ به کاهش قابل ملاحظه ای در تعداد استخدامها هم در شرکتهای عمومی و هم شرکتهای خصوصی منجر شد. در نتیجه، در دور دوم خصوصی سازی که در سال ۱۹۸۵ شروع شد و شامل شرکتهای بزرگتر در بخشهایی مانند مخابرات و برق بود، هیچگونه اخراجی رخ نداد.^۱ در واقع، در نتیجه بهبود وضعیت کلی اقتصاد و همچنین انجام سرمایه گذاریهای جدید

۱. به نقل از: Hachette and Luders, 1993

همراه با خصوصی سازی، میزان اشتغال در این شرکتها ۱۰ درصد افزایش یافت. تأثیر خصوصی سازی بر کارگران شاغل در بنگاههای در معرض رقابت نیز اندک بوده است. غنا، مکزیک، مراکش؛ و تونس از جمله کشورهایی هستند که توانستند اینگونه بنگاههای خود را کم و بیش بدون تغییر در نیروی کار آنها، به فروش برسانند. قرار گرفتن این بنگاهها در معرض فشارهای رقابتی قبل از خصوصی سازی منجر به برقراری سطح نسبتاً کارآمدی از پرسنل در زمان خصوصی سازی شد و خریداران خصوصی هم به پذیرش اندکی کارگر مازاد که می توانست توسط سرمایه گذاریهای جدید و توسعه پویا جذب شوند، راضی بودند (ضمانتهای شغلی به تفصیل در ادامه مقاله مورد بررسی قرار می گیرد).

اما، خصوصی سازی بنگاههای وابسته به یارانه های سنگین و مصون از رقابت، در گذشته غالباً با کاهش گسترده اشتغال همراه بوده است. در بنگاههای فولاد، راه آهن و برق وجود پرسنل مازاد معمولاً به علت آماده سازی شرکتها برای فروش توسط دولت و استمرار بیکار کردن کارگران توسط شرکتهای خصوصی شده، منجر به کاهش اشتغال قبل و بعد از خصوصی سازی شده است. برای مثال:

- در آرژانتین، بررسی مجدد پنج قرارداد عمده خصوصی سازی (مخابرات، برق، گاز، آب و فاضلاب و انرژی) نشان داد که نزدیک به ۳۰ درصد کارکنان این پنج بنگاه قبل از وقوع خصوصی سازی کار خود را از دست دادند^۱. میزان این کاهش ۳ درصد در مخابرات و ۷۲ درصد در بخش انرژی بود (جدول ۱). در بخشهای دیگر، از جمله در راه آهن و فولاد نیز کاهشهای گسترده ای صورت گرفت. بهره وری پائین و دخالتهای اتحادیه های کارگری

۱. به نقل از: Shaikh 1996

در تصمیمات مدیریت، هزینه نگهداری بنگاههای زیانده را در بخش دولتی به حدی بالا برده بود که دولت راضی به انجام اصلاحات لازم در نیروی کار بنگاههای مزبور به منظور تسهیل خصوصی سازی آنها شد. این کاهش نیروی کار از طریق انتقال پرسنل به دیگر بخشهای دولت، بازنشستگی پیش از موعد، ترک کار داوطلبانه و اخراج کارکنان انجام شد؛ برخی از کارکنان نیز با دریافت ۵۰ درصد حقوق ماهانه به خانه‌هایشان فرستاده شدند.

جدول ۱: خصوصی سازی و کاهش نیروی کار در آرژانتین

بنگاه	اشتغال قبل از خصوصی سازی	اشتغال بعد از خصوصی سازی	% تغییر
ENTel (مخابرات)	۴۴.۳۳۹	۴۲.۹۰۸	-۳
Gde	۱۰.۲۷۳	۱۰.۲۷۳	۰
OSN	۷.۵۰۰	۷.۵۰۰	۰
SEGBA	۲۰.۲۷۱	۱۵.۸۰۶	-۲۲
YPF (نفت)	۳۷.۴۰۰	۱۰.۶۰۰	-۷۲
FAA (راه آهن)	۹۲.۵۰۰	۱۸.۰۰۰	-۸۱
SOMISA (فولاد)	۱۲.۰۰۰	۶.۰۰۰	-۵۰
کل	۲۲۴.۲۸۳	۱۱۱.۰۸۷	-۵۰
مأخذ: Shaikh 1996; Kopicki and Thompson 1995			

- در بنگلادش بیش از ۲۲.۰۰۰ کارگر شرکت دولتی کنف بافی بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ به عنوان بخشی از برنامه اصلاح ساختار و خصوصی سازی

بیکار شدند؛ برای خصوصی سازی یا بستن کارخانجات باقیمانده نیز باید از تعداد نیروی کار کاسته شود.

- مطالعه ای در خصوص ۲۱۸ شرکت فعال در بخشهای مختلف در مکزیک نشان می دهد که این شرکتها تعداد کارکنان یقه سفید (کارکنان اداری) و یقه آبی (کارگران و کارکنان فنی) خود را در عرض چهار سال قبل از فروش تقریباً به نصف رسانده بودند.^۱ در برخی از این شرکتها، کاهشها بسیار بیشتر از این رقم بود. در چهار کارخانه فولاد تعداد شاغلین از ۳۵.۵۷۸ نفر در سال ۱۹۸۵ به ۱۷.۴۸۵ نفر در سال ۱۹۹۴ رسید که بالاترین میزان کاهش در آستانه خصوصی سازی در سال ۱۹۹۱ رخ داد. خصوصی سازی دو شرکت هواپیمائی دولتی که دارای پرسنل مازاد زیادی بودند و تحت نفوذ اتحادیه ها قرار داشتند در اوائل دهه ۱۹۹۰ نیز با کاهش گسترده تعداد نیروی کار قبل از خصوصی سازی همراه بود. اعتصاب عظیم در شرکت هواپیمائی AeroMexico دولت را مجبور کرد تا شرکت مذکور را ورشکسته اعلام نماید. شرکت منحل و دارائی های آن به فروش رسانده شد. تنها بخش کوچکی از نیروی کار آن مجدداً توسط مالک جدید استخدام شدند. در مورد شرکت هواپیمائی دوم، یعنی شرکت Mexicana، به علت پافشاری متقاضیان خرید آن بر کاهش نیروی کار قبل از خصوصی سازی، دولت نیروی کار آن را بیش از ۴۰ درصد کاهش داد.^۲
- در برزیل به کار بیش از ۱۴.۵۰۰ نفر از ۱۸.۰۰۰ کارمند اضافی راه آهن

۱. به نقل از: La Porta and Lopez-de-Silanes 1997

۲. به نقل از: Galal and others 1994

تا دسامبر ۱۹۹۶ خاتمه داده شد که تعداد کثیری از آنان با دریافت مزایای بازنشستگی پیش از موعد موافقت کردند. بهره‌برداران خصوصی سه امتیازی که واگذار شده‌اند، برنامه کاهش نیرو را که توسط شرکت راه آهن آغاز شده بود، با کاهش نیمی از نیروی کار منتقل شده به آنان همراه با واگذاری امتیاز، عمیق‌تر نموده‌اند.

تاکنون پیگیری چندانی در مورد سرنوشت کارگران بیکار شده در نتیجه خصوصی سازی انجام نشده است. مطالعه جدید درباره خصوصی سازی صنایع سیمان ترکیه صورت گرفته است نشان می‌دهد که حدود ۷۰ درصد کارگران پس از اخراج بازنشسته شده و دوباره برای ورود به بازار کار تلاش نکرده‌اند.^۱ کارگران بیکار شده کاهش درآمدی حدود ۶۰ درصد را تجربه کردند که علاوه بر دریافت حقوق پائینتر شامل از دست دادن مزایایی مانند حق ایاب وذهاب، کمک هزینه انرژی مزایای مراقبت از کودکان. نزدیک به ۷۰ درصد آنان تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار داشتند اما بقیه آنها تحت پوشش هیچ برنامه‌ای نبودند. در هندوستان سن اکثریت کارگران بیکار شده در اثر تعطیلی ۱۳۳ کارخانه نساجی بیمار، بالای ۵۰ سال بود. بسیاری از آنها مشغول کار آزاد شدند یا جذب بخش غیررسمی گردیدند که درآمد آن ۳۵-۳۰ درصد کمتر از مشاغل قبلی آنها بود.^۲ مطالعه اثرات خصوصی سازی بر کارگران بنگاههای دولتی در زامبیا نشان می‌دهد که وضعیت کارگران بیکار شده پس از خصوصی سازی بدتر شده است اما در

۱. به نقل از: Tansel 1996

۲. به نقل از: Patel and Suzuki 1997

مقایسه با کل جمعیت، فقیر محسوب نمی شوند (London Economics 1997). این مطالعه همچنین نشان می دهد که کارگران بیکار شده علیرغم داشتن مهارت های بیشتر، با نرخ بیکاری مشابه برای کل جمعیت (۲۸ درصد) مواجه هستند و زنان، که تعدادشان در بین کارگران بیکار اندکی بیشتر است، بیش از مردان به کار آزاد تمایل نشان می دهند ضمن آن که احتمال فقیر شدن آنان کمتر از مردان است.

۲-۲-۲- تغییر در شرایط (قرارداد) خدمت

افزایش بهره وری ناشی از کاهش نیروی کار غالباً منجر به بهبود دستمزد کارگران باقیمانده در شرکتهای خصوصی شده گردیده است. در آرژانتین دستمزد و حقوق واقعی کارکنان شرکت إنتل^۱ و امتیاز شرکت آب واگذار شده (به بخش خصوصی) در عرض سه سال پس از خصوصی سازی ۴۵ درصد افزایش یافت. در شیلی مالکان جدید شرکتهای برق (چیلجنیر، إنرسیز)^۲ دستمزدها را افزایش داده و طرحهای شراکت در سود را به اجرا گذاشتند. دستمزد جبران خدمات کارگران بندر کِلنگ^۳ مالزی که در شرکت نیمه خصوصی شده باقی ماندند به طور متوسط ۱۲ درصد افزایش یافت. در مکزیک، دستمزدها در یک نمونه از شرکتهای خصوصی شده با نرخی بسیار بیشتر از نرخ سایر بخشهای اقتصادی افزایش یافت و میانگین دستمزد سالانه از ۱۴.۹۲۵ دلار قبل از خصوصی سازی به ۲۶.۳۴۸ دلار در سال ۱۹۹۳ رسید که بخش اعظم این افزایش نصیب یقه آبی ها (کارگران) در

1. Entel
2. Chilgener, Enersis
3. Kelong

مقایسه با یقه سفیدها (کارکنان اداری) شد.^۱ در غنا هم سطح حقوق در شرکتهای نساجی و چاپ خصوصی شده به ۱۵-۱۰ درصد بالای استاندارد در همین صنایع افزایش یافت.

در عوض دستمزدهای بالاتر، قراردادهای محکم کاری، اغلب مورد تجدید نظر قرار گرفته‌اند. به عنوان مثال، در کشورهای آمریکای لاتین مقررات کاری ناکارآمد و شرایط خدمت مورد تجدید نظر قرار گرفت تا انعطاف بیشتری را برای مدیران در اتخاذ تصمیمات مربوط به محتوا و جهت گیری شرایط کاری، توزیع نیروی کار و پیمان سپاری قراردادهای پشتیبانی و اداری به شرکتهای غیراتحادیه‌ای و شرکتهای وابسته به خود، فراهم نمایند. در شرکت (برق) آرژانتینی انتل و سگبا^۲، موافقتنامه جدید ناشی از مذاکره جمعی، ساعت کار هفتگی را از سی و پنج ساعت به چهل ساعت افزایش داد، دستمزدها را به بهره‌وری مرتبط ساخت و برخی از انواع اضافه کاری و مرخصی را حذف کرد.^۳ در شرکت تلمکس^۴ مکزیکی تجدید نظر در قراردادهای کاری با کاهش نیروی کار معامله شد. قبل از فروش، ۵۷ قرارداد کاری مختلف جای خود را به یک قرارداد واحد دادند که به مدیران امکان توزیع مجدد نیروی کار و پیمان سپاری خدمات پشتیبانی و اداری به شرکتهای غیراتحادیه‌ای را می‌داد. در عوض این امتیازات، دولت حقوق کارگران را به میزان قابل توجهی افزایش داد. همانند کاهش مشاغل، این تغییرات نیز پیش نیاز جلب سرمایه گذاران و ضمانت افزایش قیمت فروش تلقی می‌شد (رابطه بین اصلاح

۱. به نقل از: La Porta and Lopez-de-Silanes 1997

2. Ental and Segba

۳. به نقل از: Shaikh 1997

4. Telmex

ساختار نیروی کار و قیمت فروش به تفصیل در ادامه مقاله مورد بررسی قرار خواهد گرفت)، در حالیکه هدف این تغییرات کاهش نفوذ اتحادیه در محل کار بود، با قوانین کار نیز مطابقت داشتند و بسیاری از منافع دیگر را که کارگران بنگاههای دولتی از آنها بهره‌مند بودند، حفظ می کردند^۱.

۳-۲-۲-۱ ایجاد مشاغل جدید

سرانجام، خصوصی سازی ضمن این که منجر به کاهش اشتغال شده، اما مشاغل جدیدی نیز در سطح بنگاه (از جمله در بنگاههایی که کاهش نیروی کار در آنها قبل و یا طی روند خصوصی سازی اتفاق افتاده بود) و در سطح بخش ایجاد کرده است. مشاغل جدید زمانی ایجاد می شوند که بهره‌برداران خصوصی از دارائیه‌ها با بهره‌وری بیشتری استفاده می کنند و سرمایه‌گذاریه‌های کلانی انجام می دهند که احتمالاً در غیاب خصوصی سازی انجام نمی شوند. تحقیقات متعددی این نظر را تأیید می کنند از جمله:

- یک مطالعه تطبیقی از عملکرد شصت و یک شرکت واگذار شده از طریق عرضه عمومی سهام در هجده کشور جهان (شش کشور در حال توسعه و دوازده کشور صنعتی) قبل و بعد از خصوصی سازی نشان می دهد که تقریباً در دو سوم این شرکتها، میزان اشتغال پس از خصوصی سازی به طور متوسط ۶ درصد افزایش یافته است^۲.

۱. به نقل از: Van Der Hoeven and Sziracki 1997

۲. به نقل از: Megginson, Nash, and van Randenborgh 1996

• تحقیق دیگری با استفاده از اطلاعات مربوط به هفتاد و نه شرکت خصوصی شده در بیست و یک کشور در حال توسعه (شامل فعالترین آنها در امر خصوصی سازی)، ۱۰ درصد افزایش اشتغال در ۶۰ درصد از شرکتهای نمونه مورد مطالعه را نشان می دهد؛ احتمال کاهش مشاغل در شرکتهای خصوصی شده ای که پس از واگذاری در معرض رقابت قرار گرفته اند، بیشتر است.^۱

• مطالعه هزینه و فایده خصوصی سازی برای گروههای مختلف کارگران در دوازده بنگاه دولتی در شیلی، مالزی، مکزیک و انگلستان در سال ۱۹۹۴ نشان داد که کارگران در ده مورد از دوازده مورد یاد شده از طریق حفظ و توسعه مشاغل سود برده اند. نکته مهم دیگر اینکه این مطالعه نشان داد حتی کارگرانی که کارشان را از دست داده اند، وضعیت بهتری نسبت به قبل پیدا کرده اند یا از نظر رفاهی ضرر نکرده اند، چون که مبلغ بازخرید دریافتی آنها بیش از میزان حقوقی است که در فاصله بین از دست دادن شغل قبلی و یافتن شغل جدید آنها بدست می آورند، ضمن این که سهام با ارزشی را با قیمتهای تخفیف داده شده نیز به دست آورده اند.^۲

این روند حتی در کشورهای کم درآمد آفریقائی نیز مشهود است. مطالعه ای که اخیراً در مورد خصوصی سازی در آفریقا انجام شده نشان می دهد که در سه کشور آفریقائی بوركینافاسو، توگو و زامبیا میزان خالص خسارت شغلی در نمونه ای از بنگاههای خصوصی شده زیاد نبوده است - کمتر از ۱۴ درصد در توگو و کمتر

۱. به نقل از: Boubakri and Cosset 1996

۲. به نقل از: Galal and others 1994

از ۲ درصد در زامبیا^۱. مهمتر از آن این است که برخی از شرکتهای خصوصی شده نیروی کار خود را افزایش هم داده اند: ۲۰۸ شغل جدید در نمونه مورد مطالعه در بورکینافاسو و ۷۸۰ شغل جدید در توگو ایجاد شده است. علت افزایش میزان اشتغال این بوده که شرکتهای مذکور قبل از خصوصی سازی یا تعطیل بوده اند یا آن که تولید آنها متعاقباً افزایش یافته است. اطلاعات موجود در خصوص سایر کشورهای آفریقایی نیز روند مشابهی را نشان می دهد. در غنا در حالیکه برخی از مشاغل طی فرآیند اصلاح ساختار قبل از خصوصی سازی حذف شدند، اما شرکتهای خصوصی شده در گستره وسیعی از بخشها میزان اشتغال را افزایش دادند: تعداد کارکنان هتل گلدن تولیپ^۲ از ۱۱۶ نفر قبل از خصوصی سازی به ۳۰۶ نفر؛ شرکت تما استیل^۳ از ۱۳۰ نفر (که بسیاری از آنها در زمان اشتغال تحت مالکیت دولت درآمد مناسبی نداشتند) به ۵۰۰ نفر و شرکت گافکو^۴ (مجتمع غذایی) از ۵۰۰ نفر در زمان خصوصی سازی به ۱۶۰۰ نفر در حال حاضر افزایش یافته است. در غیاب خصوصی سازی شاید بسیاری از افراد شاغل در این موارد امروزه بیکار بودند. خصوصی سازی - و آزادسازی - در بخشهای با عقب افتادگی در زمینه سرمایه گذاری نیز ایجاد اشتغال کرده است. به عنوان مثال، کشورهای در حال توسعه منافع قابل توجهی در بخش مخابرات به دست آوردند. طی سالهای ۱۹۹۴-۱۹۹۰ بیست و شش کشور آسیایی و آمریکای لاتین شاهد افزایش ۲۱ درصدی اشتغال در شرکتهای مخابراتی فعال در بازارهای رقابتی در مقایسه با رشد ۳ درصدی آن در

۱. به نقل از: Campbell-White and Bahatia 1997

2. Golden Tulip

3. Tema Steel

4. Gafco

بازارهای انحصاری بودند. به دلیل پائین بودن ضریب نفوذ تلفن در کشورهای در حال توسعه (۵/۲ در سال ۱۹۹۴)، توسعه شبکه، که ۷۱ درصد سرمایه‌گذاریهای مخابراتی را در اواسط دهه ۱۹۹۰ تشکیل می‌داد، تقاضائی را برای نیروی کار ایجاد می‌کند که بسیار بیشتر از کاهش اشتغال ناشی از نوسازی شبکه در کشورهای صنعتی با ضریب نفوذ ۵۲/۳ است.^۱ سایر بخشها نیز شاهد افزایش اشتغال بوده‌اند. در زامبیا، پس از انحلال شرکت هواپیمائی زامبیا، دو خط هوائی خصوصی جدید ایجاد شد که بسیاری از پرسنل شرکت هوائی قبلی این کشور را علاوه بر عده‌ای دیگر استخدام کرده‌اند که باعث افزایش اشتغال در این بخش نسبت به قبل شده است. به همین ترتیب، از زمان تعطیلی شرکت اتوبوسرانی دولتی این کشور، چندین شرکت اتوبوسرانی خصوصی ایجاد شده و برآورد می‌شود که میزان اشتغال در این بخش چهارده برابر شده است.

به طور خلاصه، شواهد حاکی از تجربه‌های مختلف از آثار خصوصی سازی بر کارگران است. خصوصی سازی می‌تواند مزایای فراوانی را برای کارگران شاغل در بنگاههای فعال در بازارهای رقابتی که مازاد نیرو در آنها محدود است و مالکان جدید برای حفظ آرامش سیاسی و اجتماعی راضی به حفظ تعدادی از پرسنل مازاد هستند، به همراه داشته باشد. از این مهمتر، خصوصی سازی می‌تواند برای سایر کارگران نیز منافع به همراه داشته باشد، چون مشاغل جدیدی با سرمایه‌گذاریهای جدید و توسعه پویا، ایجاد می‌شود. با این وجود، انحلال یا خصوصی سازی بنگاههای دولتی ناکارآمد و انحصاری شده و مواجهه شرکتهای خصوصی شده با افزایش رقابت، می‌تواند باعث کاهش اشتغال در سطح گسترده شود. هر چه دولتها

۱. نقل از: Pettrazini 1996

بیشتر به خصوصی سازی چنین شرکت‌هایی مبادرت کنند و هر چه این شرکت‌ها بیشتر در معرض رقابت قرار گیرند احتمال گسترده تر شدن کاهش اشتغال نیز بیشتر می شود.

۳-۲- چالشهای اصلاح ساختار نیروی کار

اصلاح ساختار نیروی کار یکی از حساس ترین ابعاد خصوصی سازی است. اجرای این فرآیند ساده نیست و چالشهای زیادی به همراه دارد. اتحادیه های کارگری و کارگران بنگاههای دولتی با درک خطر بیکاری و از دست دادن منافع خود، از سرسخت ترین و سازمان یافته ترین مخالفان خصوصی سازی هستند و اغلب دست به اقداماتی می زنند که موجب تهدید یا تأخیر در انجام اصلاحات می شود. در حالیکه بسیاری از خصوصی سازیها با حداقل اعتراضات کارگری انجام شده است، اما در کشورها و بنگاههای دولتی که دارای مازاد نیروی انسانی هستند و دستمزدها در آنها بالا است، یا کارگران بنگاههای دولتی در آنها یک پایگاه حمایت سیاسی تشکیل داده اند و یا اتحادیه های کارگری در بخش و به طور کلی در اقتصاد ذی نفوذ هستند، مخالفت نیروی کار با خصوصی سازی جدی و قابل توجه بوده است. به عنوان مثال، در هندوستان و ترکیه مخالفت های سازمان یافته کارگری با از دست دادن کار و مزایای آن و مشکلات اجرای اصلاحات مؤثر بر این منبع با اهمیت پایگاه قدرت سیاسی، موجب تأخیر در اصلاح ساختار و خصوصی سازی شرکت های زیان ده بزرگ شده و در نتیجه بنگاه های دولتی کماکان یک بار بزرگ مالی و اقتصادی برای این کشور هستند. در مکزیک هم بسیاری از فروشهایی که قبلاً به آن اشاره شد با حداقل اعتراضات کارگری انجام شد، اما

مخالفت‌های سازمان‌یافته کارگری یکی از دلایل اصلی توقف برنامه دولت برای فروش کارخانجات زیان‌ده بزرگ پتروشیمی بود.

در کشورهای در حال توسعه، خصوصاً کشورهای کم‌درآمد حاشیه صحرای آفریقا، این مشکلات به دلیل فقدان تورهای تأمین و اجتماعی تشدید شده است. در غیاب تورهای تأمینی، بنگاه‌های دولتی مجموعه‌ای از خدمات رایگان یا یارانه‌ای ارائه می‌کنند و در نتیجه از دست دادن شغل به معنای از دست دادن امکان دسترسی به این خدمات نیز هست. فقدان اشتغال جایگزین برای کارگران بیکار شده بنگاه‌های دولتی در کشورهای دارای اقتصاد دولتی نیز باعث دشواری خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار شده است. در چنین شرایطی هزینه خصوصی‌سازی برای کارگران بنگاه‌های دولتی به علت از دست دادن درآمد، عدم اطمینان و دشواری یافتن شغل جایگزین، گران خواهد بود. اما این نکته نیز پذیرفته شده است که خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار نیروی کار همراه آن، اگرچه برای عده‌ای دردناک و گران است، اما برای تحقق منافع اقتصادی عموم جامعه ضروری است (کادر ۱).

کادر ۱: هزینه‌ها و مزایای خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی بنگاه راه‌آهن آرژانتین (FA) در سال ۱۹۹۰ که FA به سه بخش مجزا - باربری، مسافر بین شهری و خط شهری و حومه تقسیم شده بود - آغاز شد. شبکه باربری مشتمل بر شش بخش دارای امتیاز انحصاری مجزا بود که پنج بخش آن تا اکتبر ۱۹۹۳ به بخش خصوصی واگذار شد. تا ژوئن ۱۹۹۵ تمام خطوط شهری و حومه (بجز دو خط) در دست مالکان خصوصی بود، همچنین عرضه خدمات مسافری بین شهری به استانها واگذار شد. این روند منجر

به از دست دادن تقریباً ۸۰.۰۰۰ شغل در کمتر از پنج سال گردید. نتیجه این کار اگرچه برای کارگران منفی بود، اما مزایای اقتصادی و اجتماعی آن بسیار زیاد بود. در سال ۱۹۹۰ که راه آهن کمتر از ۱۰ درصد جابجائی‌ها را انجام می داد، ضرری معادل ۸۰۰ میلیون دلار در سال (معادل ۲ درصد تولید ناخالص داخلی) را متحمل می شد و ۱/۳ میلیارد دلار یارانه دریافت می کرد. بهره‌وری بسیار پائین و خدمات‌دهی نیز بسیار ضعیف بود. در حالیکه تا سال ۱۹۹۵ یارانه‌ها به ۲۵۰ میلیون دلار کاهش پیدا کرد و منابع جدیدی برای سرمایه‌گذاری در بخش اجتماعی آزاد شد. بهره‌وری در بخش باربری ده برابر افزایش یافت و ارائه خدمات نیز به طرز چشمگیری بهبود یافت. استفاده از خطوط شهری و حومه در سال اول پس از خصوصی سازی ۴۵ درصد افزایش یافت و تصور می شود علت بیش از نیمی از این افزایش کاهش سرقت رسیدهای کرایه توسط پرسنل قطار بوده است.

مأخذ: Kogan 1996

در واقع، صرف نظر از انجام یا عدم انجام خصوصی سازی، اصلاح ساختار نیروی کار اغلب برای بهبود کارآئی و رقابت پذیری بنگاههای دولتی ضروری است زیرا هزینه‌ای که بنگاههای دولتی بر جامعه تحمیل می کنند بیش از حد تحمل است. ادامه حمایت دولت از بنگاههای دولتی به ضرر کل جامعه است چون موجب استفاده از منابع کمیاب برای یارانه دادن به فعالیتهای زیان‌دهی می شود که منافع آنها به جای آن که به بخشهای اجتماعی پشتیبان اقتصاد و اقشار فقیر جامعه برسد، تنها به معدودی از شهروندان می رسد.

۳. تعدیل نیروی کار در خصوصی سازی

برای اجرای خصوصی سازی دولتها باید مسأله تعدیل نیروی کار را در ابتدای فرآیند اصلاحات مورد توجه قرار دهند. با توجه به شرایط اولیه مختلف - از نظر شرایط اقتصادی و سیاسی، چارچوبهای قانونی و سازمانی و شرایط بنگاه و بخش - بالطبع شیوه های برخورد با این مسأله، کشور به کشور و بنگاه به بنگاه متفاوت است. در جایی که کاهش نیروی کار زیاد نخواهد بود و بازار کار درست عمل می کند، تمهیدات نسبتاً ساده ای همچون ضمانت اشتغال، بازخرید کارکنان، ترتیبات قراردادی و مشوقهای دیگر (از جمله برنامه های اعطاء مالکیت سهام به کارکنان) برای حل مسأله کفایت می کند. در مواردی که کاهش نیروی کار گسترده است، اتحادیه های کارگری قوی هستند، عملکرد بازار کار به شدت ضعیف است یا شبکه های تأمین اجتماعی وجود ندارد، در آن صورت لازم است برای به حداقل رساندن هزینه های اجتماعی و سیاسی تمهیدات بیشتری اندیشیده شود. از جمله سرفصلهایی که لازم است مورد توجه قرار داده شوند عبارتند از: تصمیم گیری در خصوص زمانبندی و ترتیب، انتخاب روش کاهش نیروی کار، مدیریت فرآیند و حمایت بازار کار از کارگران بیکار شده.

۱-۳- زمانبندی و ترتیب: اصلاح ساختار قبل یا بعد از خصوصی سازی؟

در شرکت هایی که میزان کارکنان مازاد اندک است، اصلاح ساختار نیروی کار را می توان و باید به سرمایه گذاران جدید واگذار کرد زیرا موقعیت آنها برای تصمیم گیری در مورد میزان اشتغال و نوع مهارتهای مورد نیاز در بنگاه خصوصی شده بهتر است. در واقع، در بسیاری از کشورها سرمایه گذاران بخش خصوصی

راضی هستند اندکی نیروی کار مازاد را به عنوان نوعی تضمین شخص به منظور حفظ سطح اشتغال نگه دارند. زیرا بعضاً در قرارداد فروش شرکتهای مشمول خصوصی سازی شرطی درخصوص حفظ نیروی کار موجود برای یک مدت زمان معین لحاظ شده است. این مدت زمان از یک سال در موزامبیک و پاکستان، تا دو سال در سریلانکا و پنج سال در مالزی متفاوت بوده است. نتایج استفاده از این ضمانتها نیز بسیار خوب بوده است (کادر ۲). از این ضمانتها در بخشهای با رشد بالا که در آنها نیروی کار اضافی را می توان از طریق کاهش طبیعی، استفاده از توسعه ظرفیت و افزایش کارآئی از طریق اجرای مقررات منعطف تر کاری جذب نمود، نیز استفاده شده است. به عنوان مثال، در خصوصی سازی شرکت تلمکس مکزیکی در دسامبر سال ۱۹۹۰، مالکان جدید موافقت نمودند که نیروی کار مازاد خود را از طریق کاهش طبیعی در میان مدت تعدیل نمایند. سرمایه گذاری های وسیع و انعطاف پذیری بیشتر در مقررات کار نیز به جذب نیروی کار مازاد کمک نموده است.^۱

کادر ۲: ضمانتهای استخدام در ترمینال کانتینر کیلانگ مالزی^۲

مثال شرکت KCT در مالزی نشان می دهد که چگونه بنگاههای دولتی با مدیریت ضعیف را می توان با استفاده از تقریباً همان نیروی کار قبلی به شرکتهای مولد با مدیریت بهتر تبدیل کرد. در سال ۱۹۸۴ دولت تصمیم گرفت شرکت KCT را که بخش عملیات کانتینری سازمان بندر کیلانگ (KPA)^۳

۱. به نقل از: Galal and others 1994

2. Malaysia's Kelang Container Terminal (KCT)

3. Kelang Port Authority (KPA)

بود، واگذار کند. KCT به عنوان یک شرکت صد در صد متعلق به KPA به ثبت رسید و امتیاز بهره‌برداری از ترمینال کانتینری به مدت ۲۱ سال به آن واگذار شد. قانوناً این شرکت یک شرکت خصوصی با مسئولیت محدود است که به عنوان یک واحد تجاری فعالیت می‌کند. اما با توجه به این که دولت مالک ۹۰٪ سهام آن است، همچنان یک واحد عمومی است.

در نتیجه مذاکره با اتحادیه‌ها، ادامه کار کارگران به مدت حداقل پنج سال در شرکت جدید تضمین شد و بنابراین تعدیلی در نیروی کار انجام نشد. به کارگران این امکان داده شد که بین بازنشستگی پیش از موعد، ادامه استخدام در KPA یا پیوستن به شرکت جدید تقریباً با همان شرایط کاری قبل، یکی را انتخاب نمایند. مدیریت جدید انعطاف و انگیزه‌هایی به نیروی کار داد که هدف آن افزایش کارآئی بود. کارگران در تمامی سطوح علاوه بر انجام مسئولیت‌های شغلی خود برای انجام وظائف اضافی آموزش داده شدند که باعث شد عقد قراردادهای برون‌سپاری تعمیر و نگهداری کاهش یابد. مهمترین که مدیریت شیوه‌ای را در پیش گرفت که در آن کارگران مهمترین دارائی شرکت محسوب می‌شدند: دستمزدها ۷۸٪ افزایش یافت، در آموزش مجدد مهارتها و تجهیزات جدید سرمایه‌گذاری شد و اطلاع از نظر کارگران برای تصمیم‌گیریها افزایش یافت. در نتیجه، بهره‌وری ۷۶٪ افزایش یافت.

مأخذ: Galal and others 1994

اما در کشورها یا بنگاه‌های دارای مازاد پرسنل بسیار بالا، ضمانت شغلی راه‌حل نیست زیرا:

- استفاده از ضمانت‌های شغلی در خصوصی‌سازیهای اولیه (که معمولاً ساده‌ترین موارد با حداقل مازاد پرسنل هستند)، سرمشق خطرناکی برای خصوصی‌سازیهای آتی و پیچیده‌تر می‌شود. خصوصی‌سازی شرکت KCT اولین مورد استفاده از ضمانت اشتغال پنج ساله در مالزی بود که به استاندارد فروشهای آتی تبدیل شد. این امر شاید برای مالزی یک مشکل جدی نباشد، زیرا بسیاری از بنگاههای دولتی در این کشور از کارآئی نسبتاً خوبی برخوردارند. اما چنین ترتیبی در سری لانکا و دیگر کشورهای دارای مازاد نیروی کار زیاد، مشکلات جدی ایجاد کرده است.
- ضمانت‌های شغلی می‌تواند سرمایه‌گذار را نسبت به خرید بی‌میل نموده و خصوصی‌سازی شرکت‌های دارای مازاد پرسنل را به تعویق اندازد. به عنوان مثال، در مرتبه اول فروش شرکت هواپیمایی مکزیکانا^۱ در مکزیک هیچ خریداری حاضر به خرید آن نشد چون در شرایط فروش آن اخراج کارگران منع شده بود^۲. به علاوه، حتی اگر خریداری هم (به علت قیمت نسبتاً ارزان) برای آنها پیدا شود، این ضمانتها توان مالکین جدید را برای بهبود عملکرد شرکت محدود می‌کند.
- اجبار سرمایه‌گذاران به جذب بیش از حد نیروی کار مازاد و در نتیجه تحمیل هزینه بازخرید آنها، باعث کاهش قیمت خرید و درآمد کمتر از محل فروش و در نتیجه اتهام عمومی واگذاری ارزان داراییهای دولت می‌شود.
- ضمانت‌های شغلی اغلب باعث ایجاد تقاضای امتیاز و یارانه برای پوشش

1. Mexicana

۲. به نقل از: Galal and others 1994

هزینه‌های حفظ نیروی کار مازاد، همانند خصوصی‌سازیهای اولیه کارخانجات کنف در بنگلادش، می‌شود. در این کارخانجات بسیاری از کارگران اخراجی پس از پایان دوره ضمانت یک ساله، نه پاداشی دریافت کردند و نه از مزایای صندوق احتیاط بهره‌مند شدند در حالیکه این موارد به صراحت در حدود مسئولیتهای مالک خصوصی جدید قید شده بود. عکس‌العمل نیروی کار و عموم مردم، دولت را وادار به تغییر رویکرد خود در خصوصی‌سازیهای بعدی کارخانجات کنف، اخراج کارکنان مازاد قبل از فروش و انجام تعهدات قانونی خود در همان زمان کرد.

به دلایلی که ذکر شد بیشتر دولتها مسئولیت اصلاح ساختار نیروی کار در بنگاههای مسأله‌دار یا بنگاههای دارای اتحادیه‌های متعدد را خود متقبل شده‌اند. این راهبرد به حل مناقشات بالقوه نیروی کار کمک کرده و سنگینی بار اجرای مسأله حساس و سیاسی اصلاح ساختار نیروی کار را از دوش خریداران خصوصی که غالباً خواستار حل مسأله نیروی کار مازاد توسط دولت قبل از تصدی مدیریت شرکت توسط خود هستند، برداشته است. دلیل دیگر اصلاح ساختار نیروی کار قبل از فروش این شرکتها حصول اطمینان از رسیدگی مناسب به عواقب اجتماعی کاهش نیروی کار خصوصاً در پرداخت تعهدات بازخرید و اقدامات لازم برای توسعه سایر شبکه‌های تأمین اجتماعی است. دلیل سومی که اغلب برای انجام اصلاح ساختار قبل از خصوصی‌سازی بیان می‌شود افزایش جذابیت و ارزش شرکتها است، هرچند که این افزایش معمولاً اندک است. مطالعه‌ای که اخیراً درخصوص عوامل مؤثر در قیمت شرکت‌های مشمول واگذاری مرحله دوم برنامه خصوصی‌سازی مکزیک صورت گرفته است نشان می‌دهد که کاهش نیروی کار

قبل از فروش شرکتهای، قیمتهای فروش را تا ۶ درصد بالای میانگین قیمتهای پیش‌بینی شده افزایش داده است. برعکس، انتقال مسئولیتهای مالی بالقوه نیروی کار به مالکان خصوصی جدید، قیمت فروش را تا ۳ درصد کاهش داده است در حالیکه برگزاری اعتصاب قبل از خصوصی‌سازی در بنگاه، باعث کاهش بیشتر قیمتهای فروش حتی تا ۱۸ درصد نیز شده است.^۱

در عین حال، کشورهای نیازمند خصوصی‌سازی فوری، مانند آرژانتین، رویکرد مختلفی را نسبت به مسأله اتخاذ کرده‌اند. در بیشتر بخش‌ها قسمتی از اصلاح ساختار توسط دولت قبل از فروش انجام شد و قسمتی دیگر به عهده سرمایه‌گذاران خصوصی جدید گذاشته شد. به عنوان مثال در شرکت انتل، ۱۷ درصد از ۲۰ درصد کاهش اشتغال پس از خصوصی‌سازی اتفاق افتاد در حالیکه در شرکت سگبا، ۲۲ درصد کاهش قبل از خصوصی‌سازی و ۲۹ درصد دیگر بعد از خصوصی‌سازی انجام شد.^۲ برعکس، در جی دی ای^۳ (شرکت گاز) تجدید ساختار نیروی کار تماماً به عهده مالکان جدید گذاشته شد. این اجازه به سرمایه‌گذاران داده شد که نیروی کار خود را بر حسب نیاز از بین نیروی کار بازسازی شده انتخاب نمایند در حالیکه دولت با ایجاد مشوقهای دیگر، یک تور تأمین اجتماعی برای کارگران بیکار شده فراهم نمود. تا دسامبر ۱۹۹۳ کاهش اشتغال به ۳۲ درصد رسید. در شرکت اُس ان^۴ (شرکت آب و فاضلاب بوئنس آیرس) نیز به همین ترتیب عمل شد و هیچیک از کارکنان آن قبل از خصوصی‌سازی بیکار نشدند، اما

۱. به نقل از: Lopez-de-Silanes 1996

۲. به نقل از: Shaikh 1996

3. GdE

4. OSN

دولت موافقتنامه‌ای را با صاحب امتیاز خصوصی برای تأمین مالی هزینه باخرید کارکنان امضاء نمود (کادر ۳).

کادر ۳: رویکرد مختلط نسبت به اصلاح ساختار نیروی کار در شرکت (امتیاز) آب بوئنس آیرس

در شرکت آب بوئنس آیرس که امتیاز آن واگذار شده بود، نیروی کار در طول شش ماه پس از شروع بهره‌برداری، حدود ۵۰ درصد کاهش یافت. بر اساس قراردادهای موجود صاحب امتیاز مجبور به قبول تمام ۷۴۰۰ کارمند شرکت بود اما حق داشت از طریق یک برنامه بازنشستگی داوطلبانه، پس از خصوصی‌سازی در قراردادهای آنها تجدید نظر کرده و به کاهش نیروی کار مبادرت نماید. در عین حال، دولت برای تأمین مالی باخرید ۲۵ درصد نیروی کار (حدود ۱۸۰۰ نفر) مبلغ ۳۷ میلیون دلار در اختیار صاحب امتیاز قرار داد، در حالیکه ۱۷۰۰ کارگر دیگر نیز (با حدود ۵۰ میلیون دلار) توسط شرکت خصوصی جدید پوشش داده شدند. طبق قرارداد واگذاری امتیاز، شرکت جدید برنامه بازنشستگی داوطلبانه را طی شش ماه اول اجرا کرد به نحوی که تا نوامبر ۱۹۹۳ تعداد کارکنان شرکت به ۴۰۰۰ نفر (۳/۵ نفر به ازاء هر انشعاب در مقایسه با ۸-۹ نفر قبل از خصوصی‌سازی) رسید. بعداً، صاحب امتیاز و اتحادیه در یک مذاکره جمعی در خصوص ۴۰ درصد افزایش حقوق به توافق رسیدند. ۱۰ درصد از سهام شرکت به کارکنان تخصیص داده شد و شرکت ۱۵۰.۰۰۰ ساعت برنامه آموزشی برای پرسنل در فاصله سالهای ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵ ارائه کرد.

مأخذ: Rivera 1996

۳-۲- گزینه‌های اصلاح ساختار

در مواردی که کاهش گسترده نیروی کار لازم است، ترکیبی از گزینه‌های مختلف اصلاح ساختار برای به حداقل رساندن مخالفت‌های کارگری و امکان‌پذیر کردن خصوصی سازی وجود دارد. یک راه جذاب از نظر سیاسی و اجتماعی برای کوچک سازی نیروی کار، کاهش طبیعی آن به جای اخراج فوری افراد است. این رویکرد می تواند در مرحله قبل از خصوصی سازی مؤثر باشد اما در بنگاه‌های دارای نیروی کار مازاد و نیازمند به خصوصی سازی فوری، بعید به نظر می رسد که کاهش طبیعی به تنهایی کافی باشد. بعلاوه، مهارت‌های مورد نیاز برای مشاغل که از این طریق خالی می شوند ممکن است با مهارت‌های کارگران موجود آماده انتقال به این پست‌ها مطابقت نداشته باشد. در این شرایط لازم است سایر گزینه‌های اصلاح ساختار مانند برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد و خاتمه خدمت داوطلبانه، پیمان‌سپاری مدیریت و اخراج، مورد بررسی و توجه قرار داده شود.

۳-۲-۱- برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد و ترک خدمت داوطلبانه

برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد و ترک خدمت داوطلبانه، رایجترین روش‌های کوچک سازی نیروی کار هستند. خصوصاً در کشورهایی که جلب رضایت نیروی کار در آنها لازم است و تورهای تأمین اجتماعی نیز وجود ندارد و در کشورهایی که اخراج کارکنان بر اساس قانون کار منع شده است (مثل مصر)، دولت‌ها از طریق ارائه بسته‌های پرداخت بازخرید فراتر از الزامات قانونی، به شیوه ترک خدمت داوطلبانه متوسل شده‌اند. مبلغ این پرداخت‌ها کشور به کشور و بنگاه به بنگاه در بخش‌های مختلف اقتصادی یک کشور، بسته به تعهدات قانونی و قراردادی

و قدرت اتحادیه‌های کارگری متفاوت بوده است (جدول ۲).

جدول ۲: پرداخت بازخريد در برخی از کشورهای در حال توسعه

کشور	بخش/بناگاه	میانگین سنوات پرداخت بازخريد	میانگین مبلغ به ازاء هر کارگر	تأمین مالی
آرژانتین	راه آهن (FA)	۲ سال حقوق	۱۲.۰۰۰ دلار	دولت، خیرین
	مخابرات (Entel)		۲۵.۰۰۰ دلار	دولت
	فولاد (Somisa)		۱۵.۰۰۰ دلار	بانکهای تجاری، خیرین
بنگلادش	کنف (BJMC)	۳ سال حقوق	۵.۰۰۰ دلار	دولت، خیرین
برزیل	راه آهن	۱۸ ماه حقوق	۱۵.۰۰۰ دلار	دولت، خیرین
غنا	عمومی	۵۲ ماه حقوق	۱.۴۳۲-۲.۴۸۶ دلار	دولت
	فرآوری مواد غذایی (TFCC)	۱۴ ماه حقوق	۲.۲۵۸ دلار	دولت
	منسوجات (GTP)	۶ ماه حقوق	۷۴۴ دلار	دولت
مأخذ: اطلاعات بانک جهانی				

آرژانتین، به عنوان مثال، موفق شد سطح اشتغال را براساس ترک داوطلبانه خدمت عمدتاً با پرداخت بازخريدهای سخاوتمندانه (دو یا سه سال حقوق) کاهش دهد زیرا پایه حقوق پائین بود و بسیاری از کارکنان شغل دوم داشتند و دلگرمی به کار در این کشور کم بود. بعلاوه، سن بالای بسیاری از کارگران، مبلغ بازخريد پرداختی را برای آنان به اعطای مزایای سخاوتمندانه برای بازنشستگی تبدیل کرد.^۱

۱. به نقل از: Alexander and Corti 1993

کاهش گسترده نیروی کار در بخش کنف‌بافی بنگلادش بین سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۳ به دلیل پرداخت بازخریدهای با میانگین سه سال حقوق (و حتی بالاتر در بخشهای دیگر که اتحادیه‌های قوی داشتند) ممکن شد به طوری که در سال ۱۹۹۰ تعداد ۹۰۰۰ نفر، در مقایسه با بازنشستگی عادی ۷۰۰ نفر در سال، برای بازخرید شدن داوطلب شدند. در پرو بخش اعظم کاهش ۳۰.۰۰۰ - ۲۰.۰۰۰ نفری کارکنان شاغل بنگاههای دولتی در اوائل دهه ۱۹۹۰ از طریق اجرای طرحهای داوطلبانه میسر شد. پرداخت بازخریدهای شیرین نیز در ایجاد انگیزه برای ترک داوطلبانه خدمت در برزیل (راه آهن)، گینه، پاکستان و سری لانکا هم مؤثر واقع شده است.^۱

۲-۲-۳- برگشت هزینه بازخرید

برنامه‌های ترک خدمت داوطلبانه از طریق پرداخت بازخرید سخاوتمندانه، از روشهای مؤثر کاهش نیروی کار است و باعث کاهش مخالفت کارگران با خصوصی سازی و به حداقل رساندن آثار اجتماعی آن می شود. غالباً این پرداختها بسیار بالاتر از میانگین میزان دستمزد ماهانه در هر منطقه است. مدیریت پرداخت یکباره بازخرید سهلتر و برگشت مالی و اقتصادی آن نیز بالا است. بررسی کاهش نیروی کار مازاد در بنگاههای دولتی مرتبط با حمل و نقل نشان می دهد که این برنامه‌ها هزینه‌های خود را طی دو تا چهار سال - و گاهی هم کمتر - تأمین می کنند، زیرا منافع مالی ناشی از صرفه‌جویی در پرداخت دستمزد و کاهش وجوه انتقالی و یارانه‌ها بیش از هزینه پرداخت یکباره مبالغ بازخرید و سنوات بازنشستگی است.^۲

۱. در سریلانکا بسته‌های بازنشستگی پیش از موعد و خدمات جبرانی جذاب دیگری به کارگران مازاد پیشنهاد می شد، اگرچه در سال ۱۹۹۱ بازنشستگی پیش از موعد فقط در مواردی پیشنهاد می شد که سطح مازاد نیروی کار مانع از انجام خصوصی سازی می شد.

۲. به نقل از: Svejnar and Terrel 1991

به عنوان مثال، هزینه کاهش ۲۰.۰۰۰ پرسنل راه آهن برزیل در طول سه سال حدود ۳۵۰ میلیون دلار برآورد شده است، در حالی که این کاهش ها باعث حدود ۲۵۰ میلیون دلار صرفه جویی در هزینه سالانه پرداخت دستمزد می شود. نرخ برگشت اقتصادی - که افزایش خالص حاشیه بهره وری کارکنان مازاد انتقالی به یک فعالیت تولیدی دیگر و حاشیه سود ناشی از اجتناب از پرداخت دیگر هزینه های مرتبط با نیروی کار تعریف شده است - نیز بالا است و میانگین آن در شش کشور مورد مطالعه مذکور ۴۵ درصد بوده است. در صورت وجود امکان اشتغال مجدد و امکان کارایی برای کارگران بیکار شده در بازار کار، این برگشتها بسیار بالاتر نیز خواهد بود.

چالش اصلی در گزینه های داوطلبانه مشوق محور، تدوین سیاستی برای پرداخت بازخرید به نحوی است که هم برای کارگران جذاب باشد و هم اجرای آن در کوتاه مدت از نظر مالی امکانپذیر باشد. در غیاب چنین سیاستی، دولتها معمولاً مجبور به پرداخت بیش از حد برای ترک خدمت کارگران شده اند که نتیجه آن هزینه های بالا در کوتاه مدت و انتخاب برعکس کارگران شده است چون در این موارد بهترین کارکنان جزو اولین داوطلبان ترک خدمت هستند^۱. به عنوان مثال، مقاومت شدید کارگری در پاکستان باعث شد که دولت مبالغ هنگفت بسیار غیرعادی را برای بازخرید به کارگران پرداخت نماید.^۲ موافقتنامه منعقد شده با "کمیته

۱. مسأله پرداخت بیش از حد به شرح ذیل است. در تئوری باید یک قیمت مفروض X وجود داشته باشد که در مقابل دریافت آن کارگر متوسط حاضر به ترک کارش باشد. در صورت پرداخت هر مبلغی کمتر از X ، کارگر با ترک کار خود موافقت نخواهد کرد. پرداخت مبالغ بیش از X اتلاف منابع است. اکثر دولتها متمایل به پرداخت مبلغ بالاتری بوده اند که نتیجه آن بروز مسأله "پرداخت بیش از حد" بوده است.

۲. دولت هم خداحافظی طلائی و هم گزینه ترک داوطلبانه خدمت را ارائه کرد. گزینه اول به کارگران صنعتی دارای اتحادیه پیشنهاد شد که شامل پرداخت یک ماه حقوق به ازاء هر سال کامل خدمت توسط بنگاه (الزام قانونی)، بعلاوه چهار ماه حقوق پایه (آخرین حقوق) به ازاء هر سال خدمت مشترکاً توسط سازمان خصوصی سازی و خریدار بود. گزینه دوم به کارکنان اداری واحدهای صنعتی پیشنهاد شد که شامل یک ماه حقوق به ازاء هر سال خدمت بعلاوه دو ماه حقوق پایه به ازاء هر سال خدمت بود.

اقدام کارگران بنگاههای دولتی سراسر پاکستان^۱، پرداخت پنج ماه حقوق به ازاء هر سال خدمت و حمایتهای دیگر از جمله منع اخراج در سال اول بعد از خصوصی سازی، تخصیص ۱۰ درصد سهام به کارکنان، اجرای برنامه های آموزشی و اعطاء تسهیلات اعتباری برای کمک به خود اشتغالی کارگران مازاد و الزام اخذ موافقت آنان در خصوص فروش واحد را برای کارگران مشمول خروج قبل از خصوصی سازی تضمین می کرد. دولت این تمهیدات را برای پیشبرد خصوصی سازی ضروری می دانست، اما دیگران آن را زیاده روی می شمردند. این موافقتنامه سابقه ای برای خصوصی سازیهای بعدی ایجاد کرد که باعث افزایش هزینه های بازخرید به سطوح غیرقابل اجرا و کمک به تأخیر در اجرای خصوصی سازیهای بزرگ شد.

فقدان یک سیاست کارآمد پرداخت بازخرید در بسیاری از کشورهای آفریقائی نیز منجر به هزینه های بالا شده است. به عنوان مثال در غنا، مذاکره و توافق در سطح بنگاه برای پرداختهای سخاوتمندانه به یک مانع اصلی در انجام خصوصی سازی تبدیل شد (کادر ۴). اگرچه این توافقات در سطح بنگاه باعث ایجاد انعطاف در سطح شرکت می شد، اما موجب طولانی شدن مذاکرات و ایجاد سابقه برای پرداخت های سخاوتمندانه به اخراجیهای آینده و افزایش هزینه ها در کشورهای دیگر نیز شد. در کشور مالی پرداختهای سخاوتمندانه برای بازخرید و اشتغال مجدد - بالغ بر دو سال حقوق به علاوه کمک هزینه معادل حداکثر دو سال حقوق برای تأسیس یک بنگاه جدید - به توقف واگذاریها از سوی دولت و کاهش مزایای اعطائی منجر شد. در تانزانیا توافق بین اتحادیه ها و مدیریت بنگاهها منجر به بسته های بسیار متنوع برای بازخرید شد و نتیجتاً معاملات به دلیل کمبود منابع مالی

1. All Pakistan State Enterprise Workers Action Committee

لازم در بخش دولتی و در سطح بنگاه برای پوشش این بسته‌ها به تعویق افتاد.

کادر ۴: مشکلات تأمین مالی بازخریدها در غنا

برنامه‌های ضعیف طراحی شده برای بازخرید کارگران اخراجی بنگاههای دولتی می‌تواند در اجرا با مشکل مواجه شود و حتی کل فرآیند بازسازی نیروی کار را در خطر قرار دهد. در غنا بازسازی نیروی کار به دلیل عدم توانایی دولت در پرداخت بازخریدهای بیش از حد سخاوتمندانه توافق شده طی مذاکرات جمعی با اتحادیه‌های کارگری، عملاً در اوائل دهه ۱۹۹۰ متوقف شد. علت این مشکل بیش از آنکه وجود اتحادیه‌های قدرتمند باشد، چارچوب قانونی است: قانون غنا شرایط کلی شمول بازخرید را تعریف کرده است، اما تعیین میزان آن به مذاکرات جمعی بین هر بنگاه دولتی و اتحادیه‌های آن واگذار شده است. در غیاب حدود تعریف شده و مشخص و با توجه به این که مدیران بنگاههای دولتی بر سر پول دولت مذاکره می‌کردند و نه پول خود، نتیجه این مذاکرات انفرادی هر بنگاه، ایجاد طیف وسیعی از امتیازات و مزایای بیش از اندازه برای خاتمه خدمت بود.

در غنا مبلغ بازخرید در بسیاری از بنگاههای دولتی به طور متوسط معادل ۵۲ ماه یا ۴/۳ سال پایه حقوق است که تقریباً ۶۵٪ بالاتر از بخش خصوصی است. پرداخت مزایای بازنشستگی به کارگران مازاد علاوه بر پرداخت بازخرید، باعث بالا بردن هزینه بازسازی نیروی کار شد. متوسط مزایای بازنشستگی حدود ۷۰ ماه حقوق پایه (در بعضی موارد تقریباً ۷۰٪ بالاتر از بخش خصوصی) بود. در فاصله سالهای ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۱، مزایای خاتمه خدمت به ازاء هر کارگر به رقمی بین ۱.۴۲۳ و ۲.۸۴۶ دلار آمریکا افزایش یافت که شش یا هفت برابر تولید

ناخالص ملی سرانه غنا بود. ناتوانی بسیاری از بنگاههای دولتی در تأمین مالی بازخریدهای پرداختی به توقف برنامه اخراج نیروی کار مازاد - گذشته از خصوصی سازی - منجر شد.

دولت برای حل مشکل تأمین مالی گامهایی برداشته است. به منظور استاندارد سازی و منطقی کردن مزایای بازخرید، قانون در حال بازنویسی است و خصوصی سازیهای اخیر کاهش قابل توجهی را در میزان بازخریدهای پرداختی، به طور متوسط ۱۰ ماه، نشان می دهد. یک طرح مستمری ملی برای جایگزینی مزایای بازنشستگی که قبلاً توسط بنگاههای دولتی پرداخت می شد، به اجرا در آمد. علاوه بر آن، برنامه عمل تحت پشتیبانی بانک برای تخفیف هزینه های اجتماعی تعدیل، منابعی را برای تأمین بسته های جبرانی به کارگران بازسازی شده، تخصیص داده است.

مأخذ: Davis 1995; World Bank 1996a

۳-۲-۳- حداقل سازی هزینه ها

برای حداقل سازی هزینه های بازخرید ضمن حفظ جذابیت بازخرید برای کارگران، راههای مختلفی وجود دارد. اولاً، از طریق اتخاذ یک سیاست روشن پرداخت بازخرید فقط به کارگران مازاد یا طبقات خاص کارگران دارای بیشترین مازاد نیرو و متناسب سازی بسته های بازخرید با مشخصات و خصوصیات کارگران و مزایایی که از اشتغال دولتی دریافت می کنند، می توان اضافه پرداختها را به حداقل رساند. روش شناسی (متدولوژی) این رویکرد به عنوان بخشی از یک پروژه تحقیقاتی بانک جهانی در خصوص پرداخت بازخریدها در حال تدوین است.^۱

۱. این پروژه تقریباً پنجاه واقعه بازسازی بخش عمومی را بررسی می کند و محور آن بهترین راه طراحی برنامه های جبرانی برای حداقل سازی پرداختهای اضافه و گزینش معکوس است، به Rama 1997 رجوع شود.

در کشورهایی که دستمزدها به دلیل فشارهای مالی و محدودیتهای بودجه‌ای شدید کاهش یافته است، بازخریدهای متعادل متناسب با شرایط بازار می‌تواند برای ترغیب ترک خدمت داوطلبانه کفایت کند؛ در چنین شرایطی ضمانت پرداخت فوری به کارگران (که در بسیاری مواقع ممکن است ماهها حقوق دریافت نکرده باشند) بیش از میزان بازخرید دارای اهمیت است. ثالثاً، مکمل‌های غیرنقدی نیز می‌توان ارائه کرد. به عنوان مثال در زامبیا، به دلیل اینکه پرداخت نقدی سخاوتمندانه عملی نبود موارد دیگری از جمله سهام شرکتها، زمین، خانه، وسیله نقلیه و تجهیزات در بسته‌های بازخرید گنجانده شد.

۴-۲-۳- تأمین مالی هزینه بازخرید کارکنان

تضمین پرداخت فوری بسته‌های بازخرید برای اصلاح ساختار نیروی کار، خصوصاً در جوامع دارای تورم بالا، امری حیاتی است. در برخی موارد بودجه ناکافی دولتها را مجبور به تعویق پرداخت بازخرید کرده است که علاوه بر تحمیل مشکلات اجتماعی و کاهش ارزش بازخرید، اعتبار دولت را به طور جدی خدشه‌دار کرده و اصلاحات را در خطر عقب‌گرد قرار داده است. در آرژانتین یکی از دغدغه‌های اصلی برنامه کاهش نیروی کار، اعتبار دولت بود. به عبارت دیگر این سؤال مطرح بود که آیا دولت در بحبوحه یک بحران مالی شدید می‌تواند مبالغ سخاوتمندانه‌ای را که قول داده بود، پرداخت نماید. در این مورد خاص، شرکت بانک جهانی در تأمین مالی مبالغ بازخرید باعث افزایش اعتبار این فرآیند و تضمین انجام تعهدات شد. مبالغ بازخرید را می‌توان به طرق ذیل تأمین مالی کرد:

- تخصیص عواید خصوصی سازی به پرداخت بازخرید، مثل ترکیه و تونس.

اما، در کشورهای کم درآمد کارآئی این گزینه محدود است چون عواید

ناشی از فروشها غالباً برای پوشش هزینه‌های بازخرید کافی نیست. در بسیاری از موارد بنگاهها با قیمتهای پائین و دوره‌های طولانی بازپرداخت به فروش رسیده‌اند و نرخ پرداختهای معوقه نیز بالا بوده است.

- اولویت‌بندی بنگاههای مشمول خصوصی‌سازی برای حصول اطمینان از انجام بازسازی مرحله‌ای و به حداقل رساندن مشکلات ناشی از کمبود نقدینگی. مالزی به منظور ایجاد عواید مورد نیاز برای تأمین مالی بازخریدها در واگذاری‌های آتی، ابتدا سهام بنگاههای سودآور را به فروش رساند.
- تخصیص منابع بودجه‌ای، مثل آرژانتین و پرو که عملیات تعدیل تحت نظارت بانک جهانی در آنها، پرداخت وجه وام را به تخصیص ردیفهای بودجه برای پرداخت بازخریدها، منوط ساخت.
- تقسیم بار مالی بازخریدها؛ با خریداران جدید، مثل آرژانتین و پاکستان که هزینه‌های مرتبط با برنامه‌های خداحافظی طلائی و ترک داوطلبانه خدمت را بین دولت و خریداران خصوصی جدید تقسیم کرده‌اند.

۵-۲-۳- کاهش گزینش معکوس

پرداخت بیش از حد می‌تواند منجر به گزینش معکوس یا به عبارت دیگر ترک خدمت کارگران دارای بیشترین بهره‌وری شود، زیرا این دسته که بیشترین شانس استخدام مجدد در جای دیگر را دارند به احتمال زیادتر از این برنامه استفاده خواهند کرد. برای مثال در پاکستان گزارش شده است که خداحافظی طلائی بیش از همه، کارگران دارای بیشترین بهره‌وری را ترغیب به بازخریدی کرده است. در بخش کنف بافی بنگلادش ۶۵ درصد داوطلبان ترک خدمت، کارگران ماهر و ۳۰ درصد دیگر نیز نیمه‌ماهر بوده‌اند. در آرژانتین بازنشسته‌های زود هنگام کارخانه

فولاد سومیسا^۱ و شرکت راه آهن از جمله کارکنان دارای بیشترین بهره‌وری بودند در حالیکه بسیاری از کارکنان ناکارآمد همچنان در شرکتهای مزبور باقی ماندند؛ در نتیجه مشکلات تولید و تعطیلی کارخانه همچنان ادامه یافت و ناآرامیهای کارگری بالا گرفت. این مشکلات را می‌توان با پیشنهاد بازنشستگی زودهنگام و بسته‌های ترک داوطلبانه خدمت فقط به کارکنان مازاد و در محدوده‌ای از پیش تعیین شده (مثل شرکت راه آهن برزیل) محدود کرد. علاوه بر آن، می‌توان از طریق ایجاد ضوابط احراز شرایط برای ترک داوطلبانه خدمت، بالا بردن سن بازنشستگی برای کارکنان مورد نیاز و تدوین طرحهای جبران دستمزد بر اساس عملکرد، انگیزه ترک خدمت در این کارکنان را کاهش داد. با این حال، حتی در مواردی که اجرای این اقدامات ممکن است دشوار باشد، منافع وسیع‌تر اقتصادی و اجتماعی ناشی از کاهش کل نیروی کار و تکمیل خصوصی سازی، هزینه گزینش معکوس را پوشش می‌دهد.

۶-۲-۳- تبعات پرداخت مستمری

یک دغدغه اصلی در کشورهایی که نظام پرداخت مستمری در آنها بحرانی است این است، که بازنشستگی پیش از موعد تعهدات مستمری را تسریع و در نتیجه فشارهای مالی بر نظام مستمری و دیگر اجزاء نظام تأمین اجتماعی را افزایش می‌دهد. بنابراین در کشورهایی مانند ترکیه سیاستهای بازنشستگی زود هنگام می‌توانست مغایر توصیه افزایش سن بازنشستگی به منظور حل بحران پرداخت مستمری باشد. اما در کشورهای کم درآمد مسأله معمولاً برعکس است: نظامهای

ضعیف تأمین اجتماعی مانع بازنشستگی زود هنگام می شوند زیرا هیچ کارگری با علم به عدم توانائی نظام در انجام تعهداتش، حاضر به بازنشسته شدن نخواهد بود. به این دلیل، برخی از کشورها از جمله کنگو و اوگاندا در حال بررسی گزینه ایجاد صندوقهای مستقل با مدیریت خصوصی برای پرداخت مستمری هستند که بتوانند قروض بنگاههای دولتی به نظام تأمین اجتماعی را وصول نمایند. از این صندوقها می توان برای پرداخت مستمری به کارکنانی که پیش از موعد بازنشسته می شوند، استفاده کرد.

به طور خلاصه، بسته های پرداخت بازخرید سخاوتمندانه برای تشویق ترک داوطلبانه خدمت از نظر سیاسی کم هزینه ترین راه برای کوچک سازی نیروی کار و یک روش مؤثر برای خصوصی سازی سریع در محیطهای شدیداً سیاسی است. اگرچه این بسته ها دارای هزینه های کوتاه مدت و مشکلات گزینش معکوس هستند، اما مزایای اقتصادی و مالی بازخریدها و منافع ناشی از تکمیل برنامه خصوصی سازی بیش از آنهاست.

۷-۲-۳- ترتیبات پیمان سپاری

یک راه حداقل سازی نیروی کار مازاد، پیمان سپاری فعالیتهای درون بنگاهی به تعاونیهای خصوصی تشکیل شده توسط کارکنان قبلی همان بنگاه دولتی است. این روش در کشورها و بخشهای مختلف مورد استفاده قرار گرفته است. به عنوان مثال، در آرژانتین شرکت نفت وای پی اف^۱ با ۲۱۰ شرکت تشکیل شده توسط ۵,۳۰۰ نفر از کارکنان قبلی آن قرارداد خدماتی منعقد کرد. به همین ترتیب،

1. YPF

شرکت راه آهن نیز کارگاه‌های تعمیر قوای محرکه را به تعاونی کارگری که اکنون با بخش خصوصی رقابت می‌کند، اجاره داد. در کنگو کارگران خط آهن برای انجام فعالیت‌های واگذار شده به بخش خصوصی از جمله بازاریابی کالا، امور بار و بسته‌بندی و نگهداری خطوط آهن، تجهیزات و ساختمانها با شرکت راه آهن قرارداد منعقد کردند. بنگاه آب کشور گینه از روش پیمان سپاری به طور گسترده استفاده کرده است (کادر ۵). در بنین و مصر مالکان جدید شرکتهای تولید نوشیدنی به کارگران تعدیل شده این امکان را دادند که به عنوان توزیع کننده با آنها همکاری کنند و به آنان کمک کردند که فعالیت خود را در بخش خصوصی آغاز کنند. در پرو ۲۰ درصد کارکنان تعدیل شده بنگاههای دولتی، پیمانکار شدند؛ شرکتهای کوچک توسط کارکنان قبلی بنگاههای دولتی در تمام بخشها از جمله حمل و نقل، آب، معدن، بنادر و برق ایجاد شد. اگرچه ارزیابی دقیقی از ترتیبات پیمان سپاری در حال حاضر وجود ندارد، اما این نمونه‌ها نشان می‌دهند که چنین ترتیباتی یک گزینه بالقوه و امیدبخش برای دولتها هستند.

کادر ۵: پیمان سپاری در گینه: مورد SEEG

شرکت دولتی (SNE) Socié'té Nationale des Eaux قبل از خصوصی سازی، ۵۳۰ کارگر در لیست پرداخت حقوق خود داشت. در سال ۱۹۸۹ این شرکت منحل و جای خود را به دو شرکت دیگر داد که یکی Socié'té Nationale des Eaux de Guinée (SONEG)، بنگاه دولتی و مالک تأسیسات فیزیکی و مسئول برنامه ریزی و سرمایه گذاری بخشی بود و دیگری Socié'té d'exploitation des eaux de Guinée (SEEG)،

شرکت مدیریت آب با ۵۱٪ مالکیت خصوصی خارجی بود. به دنبال واگذاری مدیریت شرکت به بخش خصوصی، ۲۷۳ نفر از کارکنان SNE (۵۲٪) حفظ و به خدمت مابقی کارکنان خاتمه داده شد. کارگرانی که از شرکت جدا شده بودند به ایجاد یک تعاونی و عقد قرارداد پیمانکاری فرعی با SEEG برای انشعابات جدید، نگهداری کانالها، تسطیح اراضی و غیره تشویق شدند. SEEG علاوه بر سرمایه اولیه کار کمکهای آموزشی و تدارکاتی نیز در اختیار آنها قرار داد. تا آگوست ۱۹۹۵، ۲۰ بنگاه کوچک شکل گرفت که اکثر آنها توسط نیروهای اخراج شده از SNE تأسیس شده بودند. تمام این بنگاهها با SEEG قراردادهای پیمانکاری منعقد کرده‌اند.

مأخذ: Berg 1995

۸-۲-۳- حمایت

بسته به نتایج برنامه ترک داوطلبانه خدمت، اخراج اجباری کارکنان مازاد نیز ممکن است ضروری شود. اگرچه این گزینه از نظر سیاسی دشوارترین گزینه اصلاح ساختار است، اما در برخی موارد اخراج کارگرانی که برنامه ترک داوطلبانه خدمت را قبول نکرده‌اند در فاز آخر اصلاح ساختار اجتناب ناپذیر است. در شرکت راه آهن آرژانتین ۶۰۰۰ - ۵۰۰۰ کارگر آخری که بازنشستگی داوطلبانه را قبول نکرده بودند براساس عملکردشان مازاد اعلام و اخراج شدند. حدود ۳۰۰۰ کارگر دیگر نیز با پرداخت ۵۰ درصد حقوق اخراج شده و به خانه‌هایشان فرستاده شدند. در شرکت راه آهن برزیل، برنامه منطقی سازی نیروی کار شامل یک رویکرد دو مرحله‌ای بود. در مرحله اول به پرسنل مازاد که براساس رویه‌های عملیاتی بازتعریف شده و طبقه‌بندی شغلی شناسایی می‌شدند، امکان ترک خدمت داوطلبانه

داده می شد. علاوه بر حقوق قانونی که به طور متوسط شامل ۱۰ ماه حقوق بود، بین چهار تا دوازده ماه حقوق (بسته به سنوات خدمت) به عنوان مشوق مالی، ادامه استفاده از مسکن سازمانی و پرداخت سهم کارفرمای بیمه اجتماعی توسط بنگاه به مدت یک سال، هم به کارکنان داده می شد. بسته ترک داوطلبانه خدمت به طور متوسط بالغ بر ۱۸.۰۰۰ دلار بود. اما کارکنانی که برنامه داوطلبانه را قبول نمی کردند با پرداخت حقوق قانونی و ۸۰ درصد بسته پیشنهادی ترک داوطلبانه خدمت، اخراج می شدند. این کارکنان بر اساس عملکرد، سابقه حضور و غیاب، تعداد جریمه یا تعلیق و وضعیت خانوادگی انتخاب می شوند. راه آهن همچنین موافقت کرد که به باقیمانده پرسنل مازاد تا سقف تعیین شده در اسناد مزایده که توسط صاحب امتیاز جدید استخدام نشدند، مبلغی را به عنوان ترک غیرداوطلبانه خدمت پرداخت نماید. مسئولیت پرداخت بسته های جبرانی به کارکنان اخراجی مازاد بر سقف تعیین شده نیز به عهده صاحب امتیاز بوده است. در نتیجه این رویکرد، اکثریت حدود ۱۶.۰۰۰ کارگر مازاد مشوقها را پذیرفته و از طریق برنامه داوطلبانه کار خود را ترک کردند.

۳-۳- مدیریت فرآیند: نقش ارتباط و مشارکت کارکنان

مخالفت کارگران با خصوصی سازی اغلب به دلیل قصور دولت در درگیر کردن اتحادیه های کارگری و عدم توجه به خواسته های آنان از ابتدای فرآیند اصلاحات، تشدید می شود. به عنوان مثال در ترکیه عدم حضور کارگران در خصوصی سازیهای اولیه، باعث مخالفت آنان با فروشهای بزرگتر بعدی شد. در بسیاری از کشورهای آفریقائی علت ناآرامیهای کارگری عدم مشورت با آنان در روند خصوصی سازی بود. در مقابل، زمانی که دولتها نقش سازنده نیروی کار را در

این فرآیند درک نموده و آشکارا تلاش می کنند که اتحادیه های کارگری و کارگران را از روند خصوصی سازی مطلع نموده و آنان را از طریق برنامه های مالکیت کارکنان در سهام و امثال آن در این فرآیند مشارکت دهند، تنش های کارگری به میزان قابل ملاحظه ای کاهش می یابد.

۱-۳-۳- ارتباط با نیروی کار

تلاش در توضیح برنامه های خصوصی سازی دولت، نیروی کار را نسبت به تأمین عادلانه منافع آنان در برنامه های مذکور مطمئن ساخته و به آنها اطمینان می دهد که فداکاری های ایشان با سهم کردن آنها در منافع خصوصی سازی جبران می شود و به این ترتیب به کاهش تنش ها و افزایش شانس برقراری گفت و شنود و چانه زنی سازنده کمک می کند. به طور مشخص تر، این امر مستلزم آن است که اقدامات ذیل در مراحل اولیه کار به عمل آید:

- دلایل، هزینه ها و منافع خصوصی سازی و هزینه های عدم انجام خصوصی سازی توضیح داده شود. کارگران در کشورهایی مانند آرژانتین، اوگاندا و بسیاری از کشورهای دیگر زمانی که با تلاش دولت برای برقراری ارتباط با آنان دریافتند که خصوصی سازی برای کسب سرمایه مورد نیاز برای انجام سرمایه گذاریهای جدید و بهبود دسترسی به خدمات ضروری است و عدم خصوصی سازی غالباً به معنای تعطیلی و حتی از دست دادن مشاغل بیشتر است، از خصوصی سازی حمایت کردند.
- اطلاعات اتحادیه ها و کارگران نسبت به زمانبندی و روش انجام خصوصی سازی افزایش داده شود. در بسیاری از موارد اتحادیه های کارگری زمان فرا رسیدن تغییر را تشخیص می دهند، اما مخالفت آنها از کمبود

اطلاعات آنان در مورد برنامه‌های دولت برای خصوصی سازی ناشی می‌شود.

- اقدامات تشویقی و تأمین اجتماعی تشریح شوند. غالباً عدم اطلاع از سیاست بازخرید و اقدامات حمایتی باعث عدم اطمینان کارگران و افزایش مخالفت آنان با اصلاحات شده است. خصوصاً در اقتصادهای در حال توسعه که تجربه و اطلاعات آنان نسبت به مالکیت سهام اندک و بازارهای سرمایه ضعیف است، اجرای برنامه‌های مالکیت کارکنان در سهام مستلزم تدوین و اجرای یک برنامه اطلاع‌رسانی جامع برای آموزش کارکنان درباره ویژگی‌ها و مزایای مالکیت سهام است. در این برنامه لازم است مفاهیمی مانند موارد ذیل توضیح داده شود:

- حقوق مالکیت، سهام به عنوان جایگزین سپرده بانکی، فرق بین بهره و سود سهام، تأثیر حفظ درآمد، آثار تورم، تفاوت سرمایه‌گذاری مبتنی بر یک ارزش از پیش تعیین شده با یک سرمایه‌گذاری که ارزش آن بر اساس عرضه و تقاضا تغییر می‌کند و درک ترازنامه و صورت سود و زیان.
- مطلع سازی آنان از مقررات نظارتی و سایر ترتیبات در حال تدوین برای حمایت از منافع مصرف‌کنندگان و نیروی کار. اتحادیه‌های کارگری غالباً علاوه بر حفظ مشاغل در مورد آثار وسیع‌تر اجتماعی، محیطی و جنسیتی خصوصی سازی نیز نگران هستند. هرچه دولتها بیشتر بتوانند برنامه‌های خود در این حوزه‌ها را معرفی نمایند، شانس کسب حمایت نیروی کار نیز بیشتر خواهد بود.

این کوششها، به‌خصوص در کشورهایی که از یک نیروی کار مخالف خصوصی سازی قدرتمند برخوردار هستند؛ باید بخشی از برنامه ارتباطی آنان شامل

برگزاری کارگاه‌های آموزشی، سمینارها و تورهای مطالعاتی برای اتحادیه‌ها و کارگران در سطح بنگاه باشد. در سطح ملی نیز وجود یک فرآیند سیاسی مشارکت‌جویانه برای ایجاد حمایت از خصوصی سازی امری حیاتی است. برخی از کشورها این کوششها را با اطلاع‌رسانی وسیع‌تر عمومی به منظور حصول اطمینان از درک عموم مردم نسبت به هزینه‌های حفظ بنگاه‌های دولتی ناکارآمد و منافع اقتصادی عمومی خصوصی سازی، همراه کرده‌اند. به عنوان مثال، آرژانتین و کپ ورد^۱ چنین فعالیتهای تبلیغاتی را اجرا کردند و به نسبت افزایش حمایت عمومی از خصوصی سازی، مخالفت‌های اتحادیه‌ای کمرنگ‌تر شد.

برخی از کشورهای دارای اتحادیه‌های کارگری قوی و فعال یک گام فراتر رفته و به محض تصمیم به انجام خصوصی سازی، نقش مستقیمی را در اجرای آن به اتحادیه‌ها واگذار کرده‌اند. برای مثال، در اعطاء امتیاز آب بوئنس آیرس در آرژانتین، اتحادیه کارگری در کمیته‌ای که برای نظارت بر انجام فرآیند خصوصی سازی آن تشکیل شده بود نماینده داشت و از نزدیک در مذاکرات مربوط به روشهای اصلاح ساختار، گزینه‌های پرداخت بازخريد و ترتیبات آموزش مجدد همکاری می کرد. به همین ترتیب، در اصلاح ساختار و خصوصی سازی شرکت راه آهن کنگو (رجیفر کام)^۲ دولت و مدیریت شرکت، اتحادیه (و نمایندگان وزارت کار) را در تدوین طرحهای اصلاح ساختار خود سهیم کردند. این کوششها به توافق در مورد گزینه‌های برنامه بازسازی ۱.۶۰۰ نیروی کار مازاد ظرف دو سال، از جمله بازنشستگی پس از سی سال خدمت، امکان بازنشستگی داوطلبانه برای کارگران دارای حداکثر ۱۰ سال سابقه خدمت و اعطاء مرخصی با

1. Cape Verde

2. Regifercam

حق انتخاب بازنشستگی پیش از موعد به کارگران دارای بالای ۱۰ سال سابقه خدمت، منجر شد. در آفریقای جنوبی که اتحادیه‌های کارگری فعال‌ترند، این مشورت حتی در مراحل قبل‌تر صورت می‌گیرد. براساس بخشی از چارچوب توافقات ملی صورت گرفته درخصوص اصلاح ساختار اموال دولتی، اتحادیه‌ها در تمام تصمیمات اولیه مربوط به خصوصی سازی شرکت داشته و در تمام مراحل فرآیند خصوصی سازیها در همه مراجع مربوطه حضور دارند. به منظور آموزش اتحادیه‌ها درخصوص اهداف خصوصی سازی و کمک به مشارکت سازنده آنها در این فرآیند، پشتیبانی‌های آموزشی و مشورتی نیز برای آنها ارائه می‌شود.

البته چنین ترتیبی می‌تواند هزینه‌های خود را هم داشته باشند: این ترتیبات می‌تواند باعث پیچیدگی و طولانی شدن قابل توجه فرآیند خصوصی سازی شده و اطلاعاتی را در اختیار نیروی کار قرار دهد که در فرآیند مزایده به نفع آنان تمام شود. با این حال، منافع برخورداری از حمایت نیروی کار و پیشبرد خصوصی سازی می‌تواند بیش از این هزینه‌ها باشد. به علاوه، اتحادیه‌های کارگری می‌توانند در متقاعد کردن دولتها به انجام اقدامات لازم برای مقبولیت بیشتر خصوصی سازی از نظر اجتماعی و شفاف سازی آن کمک نمایند و بنابراین هرچه زودتر مورد مشورت قرار گیرند، بهتر است.

۲-۳-۳- طرح‌های واگذاری سهام به کارکنان

بسیاری از دولتها به منظور کسب حمایت نیروی کار از خصوصی سازی، سهام بنگاههای خصوصی شده را اغلب به قیمت پائین‌تر و با کمک مالی به کارکنان آنها اختصاص داده‌اند. برنامه مشارکت کارکنان در مالکیت سهام شرکتهای واگذار شده به بخش خصوصی در آرژانتین، بنگلادش، بولیوی، شیلی، غنا، مکزیک،

مراکش، موزامبیک، پاکستان و ترکیه و بسیاری از کشورهای دیگر مورد استفاده قرار گرفته است. دولتها از ۳ تا ۱۰ درصد سهام را بسته به حجم معامله و با تخفیف حدود ۵ تا ۱۰ درصد، بسته به مورد، به این امر اختصاص داده‌اند.

این برنامه‌های واگذاری سهام به کارکنان غالباً به لطف افزایش ارزش سهام ناشی از تغییرات سرمایه‌گذاری و مدیریتی مالکان جدید، سود مالی زیادی برای کارکنان به همراه داشته است. در یک شرکت تولید برق در شیلی ۸۵ درصد کارگران ۵ درصد سهام شرکت را در زمان خصوصی‌سازی خریداری کردند؛ در فاصله دسامبر ۱۹۸۷ تا دسامبر ۱۹۹۰ قیمت سهام پنج برابر شد. در مکزیک اتحادیه کارگری در تلمکس، ۴/۴ درصد سهام شرکت را از قرار هر سهم ۰/۷۰ دلار در مقایسه با ۰/۷۷ دلار پرداختی توسط کنسرسیوم خریدار و ۱/۳۶ دلار قیمت اولیه عرضه شده در مزایده عمومی، خریداری کرد. ارزش سهام در تلمکس به سرعت بالا رفت و ارزش میانگین سهام متعلق به هر کارگر تقریباً به ۳۶.۰۰۰ دلار رسید. کارکنان شرکت اینتل آرژانتین سهام شرکت را به قیمتی معادل یک ششم قیمت پرداختی توسط کنسرسیوم خریدار دریافت کردند. بر اساس ارزش بازار این سهام در سال ۱۹۹۴، کارکنان به طور متوسط معادل ۲۵.۰۰۰ دلار سود کسب کرده بودند.^۱ علاوه بر منافع مالی، مالکیت کارکنان به آنان نقش مستقیمی در عملکرد شرکت می‌دهد و بنابراین به بهبود روابط نیروی کار و بالا بردن سطح بهره‌وری آنان کمک کرده است. این امر خصوصاً در مواردی که با یک نظام مشارکت مشتمل بر تشکیل گروههای کیفیت کار، برنامه‌های بهبود مستمر و کانالهای

۱. به نقل از: Shirley 1994

ارتباطی همراه بوده، صادق است.^۱

تأمین مالی طرحهای واگذاری سهام به کارکنان دغدغه اصلی در کشورهای در حال توسعه است. در این رابطه شیلی یک نمونه جالب است. علاوه بر تخصیص سهام و ارائه تخفیف به کارکنان، از طریق ترتیبات مالی خاصی با استفاده از مبالغ بازخرید به کارکنان ضعیف، از نظر نقدینگی مساعدت شد تا سهام را بدون پرداخت سرمایه اضافی، بدون ریسک و با کسب سود بالقوه خریداری نمایند (کادر ۶). سایر تسهیلات خرید سهام توسط کارکنان شامل تشکیل یک صندوق امانی با امکان وام گیری از شرکت برای خرید سهام از همان شرکت است که بعداً به کارکنان اختصاص داده می شود و به این ترتیب به کارگران امکان خرید اعتباری و پرداخت بهای سهام به صورت اقساط و تشکیل انجمن یا بنیاد سهام کارکنان داده می شود.

کادر ۶: تأمین مالی "سرمایه داری نیروی کار" در شیلی

دولت شیلی به عنوان بخشی از رویکرد "سرمایه داری نیروی کار" خود، ۱۰-۵ درصد سهام بنگاههای در حال خصوصی سازی در مرحله دوم را مستقیماً به کارگران حائز شرایط دریافت مبالغ بازخرید، فروخت. در اینجا، دولت ۵۰ درصد از مبلغ بازخرید کارکنان را به عنوان پیش پرداخت به شرطی در اختیار آنان قرار می داد که ۸۰ درصد مبلغ دریافتی را در سهام بنگاههای خود سرمایه گذاری کنند. دولت به کارگران تضمین می داد که ارزش سهام آنان کمتر از مبلغ بازخریدی آنان در زمان بازنشستگی نخواهد بود. راه دیگر تأمین مالی فروشها که در روند مذاکرات دسته جمعی مورد توافق قرار گرفت این بود

۱. به نقل از: Gates and Saghir 1995

که مزایای آنان به جای پول نقد به صورت سهام به آنان پرداخت شود. Corfo، سازمان خصوصی سازی شیلی، نیز سازمان انجمن های کارگری را به این کار ترغیب می کرد و آنها هم از سیستم مالی برای خرید سهام که به عنوان ضمانت تا سررسید بدهی نزد بانک باقی می ماند، استفاده می کردند. بالاخره، در موارد اندکی هم با پرداخت قسطی موافقت شده است. در بخش برق پرداختها طی چهار تا شش سال انجام شد. در نتیجه این طرحهای مالی، در بسیاری از بنگاهها بیش از ۸۰ درصد کارکنان تصمیم به مشارکت گرفتند.

مأخذ: Gates and Saghir 1995

۴-۳- پشتیبانی برای بازآموزی و اشتغال مجدد

در کشورهای فاقد فرصتهای شغلی جایگزین و تورهای تأمین اجتماعی، تعدیل نیروی کار دشوارتر است. به همین دلیل دولتها در زمان واگذاری بنگاههای دولتی اغلب از مبالغ بازخرید پرداختی برای کمک به کارگران اخراجی برای ورود مجدد به بازار کار استفاده می کنند (جدول ۳).

جدول ۳: طرحهای آموزشی و اشتغال مجدد برای کارگران اخراجی بنگاههای دولتی

کشور	بخش/بنگاه	طرحهای بازآموزی و اشتغال مجدد
آرژانتین	فولاد (Somisa)	• حمایت مالی برای ایجاد بنگاههای کوچک
بنگلادش	کنف (BJMC)	• آموزش مهارت • آموزش خوداشتغالی
برزیل	راه آهن	• برنامه آموزش مجدد • کمک برای کارایی
کیپ ورد	عمومی	• تأمین مالی هزینه های آموزشی کارگران اخراجی بنگاههای دولتی استخدام شده توسط بخش خصوصی • کمک برای کارایی
غنا	کشاورزی (Cocobod)	• مرتبط ساختن کارگران اخراجی با صنعتگران ماهر برای یادگیری مهارت های جدید • عرضه تجهیزات به نصف قیمت
مالاوی	راه آهن	• آموزش مهارتها • مشاوره شغلی • آموزش کارآفرینی
پرو	عمومی	• مساعدت مالی در تأمین هزینه های آموزش حرفه ای • مشاوره شغلی و سرمایه گذاری
ترکیه	عمومی	• مشاوره شغلی • آموزش مجدد • خدمات اشتغال • حمایت مالی برای ایجاد بنگاههای کوچک
مأخذ: اطلاعات بانک جهانی		

هدف برنامه‌های آموزش مجدد، کمک به کارگران اخراج شده برای انتقال به مشاغل دیگر در بخشهای در حال رشد اقتصاد و یا خود اشتغالی است. در برخی موارد برنامه‌های آموزش مجدد منحصراً برای کارکنان مازاد بنگاههای دولتی طراحی شده است، اما در موارد دیگر، این حمایت به عنوان بخشی از برنامه‌های وسیع‌تر برای ایجاد بازار کار فعال برای تمامی بیکاران طراحی شده است (که علاوه بر آموزش مجدد شامل خدمات تبادل نیروی کار، کاریابی و کلویهای شغلی، و ارائه اطلاعات بازار کار نیز می‌شود). همان‌طور که ذیلاً شرح داده می‌شود، نتایج این راهکارها، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه دارای ظرفیتهای نهادی ضعیف و تقاضای در حال کاهش نیروی کار، متفاوت بوده است. تمرکز بر سیاستهای بازار کار که رافع موانع ایجاد مشاغل خصوصی باشد، معمولاً رویکرد بهتری است.

۱-۴-۳- نتایج متفاوت

آموزش مجدد معمولاً در بسته تور تأمین اجتماعی لحاظ می‌شود، اما به دلیل محدودیت تعداد تحلیلهای قوی از آثار و اثربخشی هزینه آن در مساعدت به کارکنان برکنار شده، نتیجه‌گیری قطعی در این موارد دشوار است. تعداد قلیل ارزیابی‌های انجام شده موجود از اقتصادهای صنعتی نتایج متفاوتی را نشان می‌دهند. بررسی بیست برنامه بازآموزی در کشورهای عضو OECD برای هر دو گروه کارگران اخراج شده و بیکار درازمدت نشان می‌دهد که نتیجه برنامه‌های بازآموزی برای کارگران اخراج شده، افزایش نسبی احتمال اشتغال مجدد آنان همراه با تغییر غیرقابل ملاحظه یا منفی در دستمزد بوده است^۱. همین بررسی نشان می‌دهد که

۱. به نقل از: Dar and Gill 1995

هزینه بازآموزی - که معمولاً کمتر از سایر ابعاد این برنامه‌ها تحلیل می‌شود - دو تا چهار برابر هزینه کمکهای کاریابی به کارگران برای اشتغال مجدد است، درحالی‌که تأثیر آن نیز بیشتر نیست. یافته‌های تحقیق مذکور با چشم انداز اشتغال OECD مطابقت دارد. یافته‌های چشم انداز عبارتند از: (الف) برنامه‌های کاملاً هدفمند می‌توانند مفید باشند، اما برنامه‌های دارای اهداف گسترده برای همه کارگران، نتایج چندان مطلوبی به همراه ندارند؛ و (ب) برنامه‌های استقرار و مشاوره با هدف تشویق کارگران اخراج شده برای کاریابی مؤثر، نتایج مثبت کاملاً منسجمی را نشان می‌دهند و اگر هدفمند باشد، بسیار هم مقرون به صرفه هستند.

ارزیابی‌های مستندی از تأثیر برنامه‌های بازآموزی در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. علت فقدان این ارزیابیها تا حدودی کمبود اطلاعات و بعضاً پیچیدگی و عدم آشنائی با شیوه‌های ارزیابی است. با این حال، شواهد تجربی نشان می‌دهند که برنامه‌های بازآموزی غالباً به دلیل ظرفیتهای ضعیف اداری، کاهش تقاضا برای نیروی کار و سطوح پائین آموزش با برخی مشکلات مواجه می‌شوند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه آموزشهای حرفه‌ای هنوز توسط دستگاههای دولتی فاقد منابع، بازار محوری (آموزش حرفه‌ای غالباً یکنواخت است) و ظرفیتهای نهادی مورد نیاز ارائه می‌شود. ارائه کنندگان آموزش حرفه‌ای در بخش خصوصی محدود و در صورت وجود، ضعیف هستند. علاوه بر آن، خود مدیران و کارکنان هم غالباً به این امر که آموزش باعث بهبود مهارتها و کمک به پیدا کردن مشاغل جدید خصوصاً در زمان بالا بودن بیکاری می‌شود، اعتقاد چندانی ندارند. تعداد کثیری هم به دریافت تضمینی مبالغ بازخرید و دیگر اشکال حمایت مستقیم بیکاری علاقمندتر هستند. بر اساس تحقیقی که اخیراً صورت گرفته، فقط ۲۰ - ۱۰ درصد از کارگران

بیکار شده به طور متوسط داوطلب شرکت در برنامه‌های آموزشی می‌شوند در حالی که رقم شرکت در خدمات مشاوره ۵۰ درصد است^۱. پیچیدگیهای سازمانی آماده‌سازی این برنامه‌ها نیز می‌تواند به مشکلات اجرای زمانبندی در اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی منجر شود. در حالی که کندی اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی در ترکیه مانع اجرای خدمات اشتغال شد. در اکثر کشورهای دیگر، برنامه‌های آموزشی زمانی آماده شد که خصوصی‌سازی انجام شده بود. تحقیق اخیر بانک جهانی در خصوص برنامه آموزش کارگران بخش کنتربافی در بنگلادش نشان می‌دهد که به علت تأخیر در آماده‌سازی، عرضه به جای تقاضا، محرک برنامه بازآموزی شده است. بسیاری از کارگران مدتها قبل از شروع برنامه از کارخانه‌ها اخراج و به روستاهای خود برگشته بودند و دولت اکنون برای پیدا کردن کارآموزان بالقوه، هزینه اضافی را به گروههای غیردولتی مجری برنامه‌های آموزشی پرداخت می‌کند. بخش آموزش صندوق ملی بازسازی هند نیز با مشکل مشابهی مواجه شد (کادر ۷).

کادر ۷: صندوق ملی بازسازی هند

دولت هند صندوق ملی بازسازی (National Renewal Fund, NRF) را به منظور تسهیل برنامه اصلاح بخش صنعت و تخفیف آثار منفی اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی بنگاههای دولتی بر کارگران، در سطح دولت مرکزی در سال ۱۹۹۲ تأسیس کرد. انتظار می‌رفت حدود ۴۰۰,۰۰۰ کارگر تحت تأثیر آثار منفی برنامه اصلاحی مذکور قرار گیرند. صندوق مذکور هزینه بازخریدها را تأمین و

۱. به نقل از: Hess 1997

خدمات مشاوره و بازآموزی برای حمایت از کارگران بیکار شده، ارائه می‌نماید. تا سال ۱۹۹۶، NRF بودجه بازخرید داوطلبانه ۸۳.۰۰۰ کارگر را در صنایع مختلف، از جمله نساجی، صنایع سنگین و معدن، تأمین کرد. تعداد قابل توجهی از کارگران برکنار شده طی دو سال اول از طریق طرح بازنشستگی داوطلبانه بازخرید شدند، اما بعد از آن میزان پذیرش کارگران به علت عدم رضایت کارگران جواتر به بازخرید شدن به شدت کاهش یافت. علت عدم رضایت آنان این بود که فکر می‌کردند امکان اشتغال در مشاغل مشابه در سایر بخشهای اقتصادی وجود ندارد و از سوی دیگر در طرح بازنشستگی داوطلبانه سالهای اشتغال شاغل به جای مدت باقیمانده از دوران خدمت وی برای محاسبه مبلغ بازخرید در نظر گرفته می‌شد. تجدید نظر در طرح بازنشستگی داوطلبانه توجه بیشتر به مطلب اخیر باعث افزایش میزان پذیرش از سوی کارگران شد.

منتقدان NRF صندوق را به دلیل تمرکز بر پرداخت هزینه‌های بازخرید به جای تأمین بودجه مورد نیاز برای آموزش و اشتغال مجدد کارگران، مورد انتقاد قرار می‌دهند. با این حال این کارگران با مشکلاتی مواجه شده‌اند. فعالیتهای مشاوره و اشتغال مجدد به علت کمبود بودجه، ظرفیتهای سازمانی و کمکهای فنی مناسب در سیزده مؤسسه اصلی منتخب برای اجرای برنامه مذکور (از جمله دستگاههای دولتی مرکزی، سازمانهای کارفرمایی و مؤسسات تحقیقی و آموزشی)، با تأخیر مواجه شد. به این ترتیب، زمانی که برنامه‌های خدمات مشاوره و آموزشی آماده ارائه شد، حدود ۳۰.۰۰۰ کارگر داوطلبانه بازنشسته شده و یا با تلاش خود در مشاغل دیگری مشغول به کار شده بودند. تا آوریل ۱۹۹۷ تقریباً ۱۹.۰۰۰ کارگر مورد بازآموزی قرار گرفتند که از این عده ۴.۰۰۰

نفر (۲۰ درصد) دوباره شاغل شدند؛ مابقی با تلاشهای خود شاغل شدند. تعداد کم کارآموزان باعث افزایش هزینه سرانه آموزش شده است. برای حل این مشکلات لازم است اقداماتی برای تسریع در روند اصلاح ساختار و خصوصی سازی در سطح دولت مرکزی انجام شود تا امکان بهره‌برداری از این خدمات برای کارگران مشمول فراهم شود. در درازمدت، شاید لازم باشد NRF جای خود را به یک راهکار مستقل از نظر مالی و پایدارتر مثل نظام عمومی بیمه بیکاری که هزینه‌های آن عمدتاً توسط کارفرمایان و کارگران تأمین می‌شود، بدهد.

مأخذ: Patel and Suzuki 1997

۲-۴-۳- حصول نتایج بهتر

این یافته‌ها همراه با یافته‌های اقتصادهای صنعتی، نشان می‌دهند که به دلایل مختلف سازمانی، مالی و تدارکاتی، اجرای مناسب برنامه‌های آموزشی دشوار است. با این حال، شرایط سیاسی و اجتماعی ممکن است باعث تحمیل ارائه این حمایتها برای کارگران بیکار شده شود. در چنین شرایطی، اولین گام مورد نیاز، ارزیابی میزان و ماهیت اخراجها، تقاضا برای اینگونه خدمات، وضعیت موجود بازار کار و توانایی زیرساختهای موجود برای ارائه این خدمات است. بر اساس این ارزیابی، آماده‌سازی سریع این برنامه‌ها برای حصول اطمینان از وجود این خدمات در زمان وقوع بیکاری ناشی از خصوصی سازی، حیاتی است.

۳-۴-۳- بازآموزی هدفمند تقاضا- محرک^۱

برنامه‌های تقاضا- محرک که هدف آن بازآموزی گروه‌های مشخصی است که این برنامه‌ها برای آنان بیش از سایر گروه‌ها مقرون به صرفه است، می‌توانند به نتایج مناسبی برسند (کادر ۸). دادن حق انتخاب به کارگران بین طی دوره آموزشی و دریافت نقدی هزینه آن به عنوان بخشی از مبلغ بازخرید؛ یا حق انتخاب دوره آموزشی مورد نظر خود، نیز باعث تضمین تقاضا محرک شدن آموزش به جای عرضه محرک شدن آن، خواهد شد. این کار مستلزم در نظر گرفتن سوابق اشتغال کارگران (علاوه بر سن، تحصیلات و سطح مهارت) و نیازهای بازار کار محلی است. به طور کلی، برای کارگران جوانتر دارای سطوح آموزشی و مهارت‌های پایه، امکان اینکه وضعیت شغلی خود را با آموزش مجدد، بهبود ببخشند بیشتر است. از سوی دیگر، کاربرد برنامه‌های بازآموزی برای کارگران مسن‌تر محدود است. برای این گروه و کارگران دارای تحصیلات رسمی پائین یا مهارت‌های حرفه‌ای اندک، طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد همراه با ارائه خدمات اجتماعی پایه‌ای مهم‌تر است. برای این گروه آخر که به علت تمرکز نیروی کار مازاد بنگاه‌های دولتی در این گروه، بخش عمده کارگران اخراجی در اکثر کشورهای در حال توسعه را تشکیل می‌دهند، احتمال اشتغال در بخش غیررسمی وجود دارد و بنابراین برگزاری دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت برای کمک به آنان در راستای خود اشتغالی، با اهمیت‌تر است.

کادر ۸: تأثیر بازآموزی در مکزیک

در واکنش به بحران فزاینده اقتصادی، دولت مکزیک در سال ۱۹۸۴، برنامه بازآموزی نیروی کار را با عنوان PROBECAT، برای کاهش هزینه‌های اجتماعی کارگران بیکار و اخراج شده، برقرار کرد. با تشدید اصلاحات و خصوصی‌سازی، برنامه بازآموزی مذکور تقویت و پوشش آن گسترده‌تر شد. از آن زمان تا کنون برنامه PROBECAT که تنها برنامه مربوط به بیکاری در مکزیک است، بیش از ۲۵۰.۰۰۰ بیکار را در دوره‌های حرفه‌ای کوتاه‌مدت آموزش داده است. مدیریت این برنامه از طریق شبکه ادارات دولتی کاریابی، انجام می‌شود. کارآموزان طی دوره آموزش، کمک هزینه‌ای معادل حداقل حقوق دریافت می‌کنند. بعد از اتمام دوره، اداره کاریابی دولت محلی به کارآموزان برای یافتن کار کمک می‌کند. اکثر کارآموزان در دوره‌های آموزش حضوری عمدتاً در رشته‌های حرفه‌ای کوتاه‌مدت که از طریق عقد قرارداد با مؤسسات دولتی و خصوصی محلی ارائه می‌شود، ثبت نام می‌کنند. دوره‌ها از نظر زمانی متفاوت و بین یک تا شش ماه و اکثر آنها سه ماهه است. آموزش در حوزه‌های حرفه‌ای مختلف و متنوع -نجاری، ساختمان، برق، ماشینکاری، مکانیکی، کفاشی، نساجی و پوشاک و جوشکاری- بر اساس نیاز بازار کار محلی ارائه می‌شود. البته همه افراد، واجد شرایط شرکت در این برنامه نیستند. در رویه گزینش، وزنهای مختلفی به معیارهای مختلف، از جمله تعداد افراد تحت تکفل، میزان تحصیلات پایه، تجربه کاری قبلی و مدت بیکاری کمتر از سه ماه، داده می‌شود.

در بررسی تأثیر و اثربخشی برنامه مذکور، تجارب افراد آموزش دیده در

بازار کار بعد از طی دوره آموزشی با تجارب گروه قیاس - گروه نمونه مشابهی از افراد بیکار که حائز شرایط حضور در برنامه آموزشی مذکور بودند، اما در آن شرکت نکردند - مقایسه شده است. باتوجه به عدم انتخاب تصادفی افراد برای شرکت در برنامه PROBECAT که باعث ایجاد مشکلات بالقوه اندازه گیری در ارزیابی این برنامه آموزشی می شود، نتیجه تحقیق این بوده است که PROBECAT در کاهش دوره بیکاری برای برخی از گروههای خاص شرکت کننده، یعنی کارآموزان دارای سابقه کار (مرد و زن هر دو) نسبتاً موثر بوده است. در مقایسه با افرادی که در آموزش شرکت نکرده بودند، اشتغال مجدد کارآموزان مذکور بین سه تا شش ماه بعد از اتمام آموزش محتمل بود. ضمناً تحقیق مذکور نشان می دهد که برنامه مذکور باعث افزایش درآمد مردان، اما نه زنان، بعد از آموزش شده است و بیشترین میزان افزایش (حدود ۲۸ تا ۳۷ درصد) شامل مردان دارای شش تا دوازده سال تحصیلات بوده است. و نهایتاً، برای هر دو گروه زنان و مردان، آموزش باعث افزایش ساعات کار در طول هفته شده است. نتیجه تحقیق درباره صرفه اقتصادی برنامه PROBECAT آن است که مزایای شرکت در دوره برای مردان طی یک سال اول بعد از اتمام آموزش بیش از هزینه شرکت در آن می شود اما برای زنان هزینه آموزش بیش از مزایای آن است، هر چند که برای زنان دارای سابقه کار، مزایای ناشی از مشاغل قبلی هزینه های شرکت در آموزش را پوشش می دهد.

در تحقیق مذکور پیشنهاد شده است معیارهای گزینش در برنامه PROBECAT برای هدف گرفتن گروههای جمعیتی دارای بیشترین احتمال استفاده از مزایای برنامه - بیکاران دارای سابقه کار، افراد اندکی مسن تر (بالای

۲۵ سال) و افراد دارای شش تا دوازده سال تحصیلات - تعدیل شود. برای سایر گروه‌های خاص - مثل جوانان، تازه کارها و افراد دارای سطح تحصیلات پایین - شاید مناسبتر باشد که دولت آموزش پایه‌ای بزرگسالان، تسهیل بازگشت جوانان به مدرسه و یا کارآموزی درون بنگاهی برای کسب تجربه افراد تازه وارد در بازار کار، ارائه نماید.

مأخذ: Revenga, Riboud, and Tan 1994

۴-۳- بررسی سایر گزینه‌ها

به نظر می‌رسد گزینه‌های دیگری چون کمک‌های مشاوره‌ای و کاریابی به جای آموزش مجدد، گزینه‌های مناسبتری باشند. کارگران غالباً فاقد اطلاعات و اعتماد به نفس لازم در خصوص نحوه کاریابی هستند. تجربه کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که ارائه مشاوره می‌تواند برای کمک به هر یک از کارگران در کسب اطلاعات درباره فرصت‌های کاری جایگزین و تبدیل خدمات ارائه شده به خدماتی تقاضا محور حیاتی باشد.^۱ علاوه بر آن، مشاوره بسیار مقرون به صرفه‌تر است. یک ارزیابی که اخیراً صورت گرفته است نشان می‌دهد که هزینه متوسط مشاوره‌های فردی حدود ۱۰۰ دلار به ازاء هر کارگر است.^۲ ارائه کمک‌های کاریابی یا خدمات اشتغال به کار - که شامل ارائه اطلاعات درباره بازار کار و فرصت‌های کاری اعلام شده، ثبت نام متقاضیان کار، انتخاب و معرفی متقاضیان و برقراری ارتباط با کارفرمایان بعد از معرفی متقاضیان است، به بهبود تحرک نیروی کار کمک

۱. به نقل از: Fretwell and Goldberg 1993

۲. به نقل از: Hess 1997

می‌کند. در بسیاری از موارد یافتن مشاغل جدید در تصور کارگران بنگاههای دولتی سخت‌تر از چیزی است که در واقعیت وجود دارد. در حالی که کمکهای کاریابی ممکن است با مشکلاتی مشابه بازآموزی، خصوصاً در کشورهای کم درآمد، مواجه شود اما شواهد کشورهای صنعتی و در حال توسعه نشان می‌دهد که این کار در کمک به کارگران بیکار شده، حداقل دو برابر مقرون به صرفه‌تر از آموزش مجدد است.^۱

پرداخت کمک هزینه به کارفرمایان خصوصی برای ارائه آموزش ضمن خدمت یکی از راههای تضمین بازار محور شدن آموزش است. کیپ ورد^۲ ترتیبات موفقیت‌آمیزی را برای پرداخت یارانه به کارفرمایان بخش خصوصی برای ارائه آموزش ضمن خدمت - مؤثرترین نوع آموزش - به کارکنان اخراج شده در اثر خصوصی سازی، برقرار کرده است. ۴۰ درصد حقوق هر کارگر اخراج شده به مدت شش ماه به کارفرمای خصوصی وی پرداخت می‌شود. این پرداخت به تأمین هزینه آموزش ضمن خدمت کارگران قبلی بنگاههای دولتی توسط کارفرمایان خصوصی کمک می‌کند. در پایان شش ماه انتظار می‌رود که کارفرمای خصوصی شغل مورد نظر را تأیید و هزینه‌های کامل حقوق کارکنان بازآموزی شده را پرداخت نماید. تا این تاریخ، این طرح بازآموزی ۲۱۰ کارگر، معادل یک سوم کل کارگران تعدیل شده، را در بخش خصوصی تأمین مالی نموده است.

اجرای برنامه‌های بازآموزی و دیگر خدمات حمایتی مانند کمک در کاریابی، در صورتی که به طور صحیح هدفگیری شوند، می‌تواند در کشورهای دارای بازار

۱. به نقل از: Dar and Gill 1995; Fretwell and Goldberg 1993; Leigh 1990

2. Cape Verde

کار کارآمد و تقاضای روبه رشد برای نیروی کار، هم ساده تر و هم سودمند باشد. اما کاربرد و تأثیر این برنامه ها در کشورها یا مناطق دارای بیکاری گسترده، محدودیت مشاغل جایگزین در خارج از بخش عمومی و بخش غیررسمی بزرگ، کم است. در این موارد، خدمات مذکور شاید به اندازه سیاستهای رفع موانع ایجاد مشاغل خصوصی مؤثر و مهم نباشند. در مناطقی که اشتغال در حاکمیت یک بنگاه دولتی قرار دارد، تدارک اقدامات بیشتر در ایجاد تورهای تأمین اجتماعی الزامی است (کادر ۹).

کادر ۹: شهرهای تک شرکتی

تدارک یک تور تأمین اجتماعی خصوصاً در موارد اخراج دسته جمعی و اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاهها در شهرهای تک شرکتی که تعدیل کارگران بر تمام منطقه تأثیر منفی می گذارد، با اهمیت است. شرکت سنگ آهن Hierro Peru در پرو، برنامه ای تدارک دید که اطلاعات مربوط به اسناد مالی برای پس انداز و سرمایه گذاری را علاوه بر نحوه شروع فعالیتهای بازرگانی و تولیدی مثل تاکسیرانی، اتوبوسرانیهای کوچک، بنگاههای کوچک، مراکز خرده فروشی و سایر تولیدیهای کوچک را در اختیار کارگران قرار می داد. این برنامه واگذاری فعالیتهای جانبی بنگاههای دولتی به کارگران اخراج شده را به صورت پیمانکاری دست دوم نیز تسهیل می کند. شروع اصلاح ساختار فولاد بریتانیا در سال ۱۹۸۱ و کاهش هزاران شغل تا سال ۱۹۸۸ بعد از خصوصی سازی شرکت، به این علت ممکن شد که یک تور تأمین اجتماعی گسترده شامل پرداخت بازخرید، کمک هزینه بازآموزی و مساعدتهای مالی و فنی برای

کمک به کارگران اخراج شده در یافتن مشاغل جایگزین، تدارک دیده شد. در اصلاح ساختار شهرهای تک شرکتی، رویکردهای پائین به بالا با مشارکت بنگاه و جامعه محلی موثرتر از رویکردهای بالا به پائین و متمرکز است. مؤثرترین برنامه‌ها، برنامه‌هایی هستند که کارفرمایان و کارگران مستقیماً در طراحی و ارائه پشتیبانیها حضور دارند. این رویکرد در کانادا با تشکیل کمیته‌های کارگران-مدیریت با مساعدت خدمات تعدیل صنعتی (Industrial Adjustment Services)، مورد استفاده قرار گرفت. معمولاً در طول سال اول شصت و شش شغل برای هر ۱۰۰ کارگر بیکار شده پیدا شد. این مساعدت به طور متوسط مدت بیکاری را به دو هفته کاهش داد. اصلاح ساختار بخش ذغال سنگ در روسیه، آهن و فولاد در ترکیه، اصلاح اجتماعی در مقدونیه و طرح واکنش سریع در مجارستان از دیگر ابتکارات پائین به بالا هستند که توسط سازمانهای توسعه محلی اجرا شده‌اند. ابتکارات توسعه جامعه محلی در صورتیکه مبادرت به برپائی شبکه‌های اطلاعاتی و مهارتهای پایه، شناسائی گروههای محلی برای تدوین یک برنامه، واکنش نسبت به شرایط بازار و تضمین خوداتکائی و خودکفائی از طریق تأمین مالی از منابع خودی و ایجاد شراکت عمومی - خصوصی نمایند، می‌تواند تأثیر مثبتی داشته باشند.

مأخذ: Fretwell and Goldberg 1994; Hess 1997

۵-۳- رفع موانع ایجاد مشاغل خصوصی

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فقدان مشاغل جایگزین برای کارگران اخراجی از بنگاههای دولتی یکی از دغدغه‌های اساسی است. اهمیت اقتصادی بنگاههای دولتی در اقتصاد این کشورها و منابع عظیمی که آنان از نظام بانکی محلی

جذب می کنند اغلب بخش خصوصی را از بازار مالی بیرون رانده، روند رشد را کند و فرصت های شغلی را کاهش می دهد. برخی از مشکلات نیز از مقررات محدود کننده بازار کار از جمله محدودیت های استخدام، اخراج، دستمزد و حقوق و شرایط خدمات ناشی می شود. به عنوان مثال در غنا شرکت های خصوصی به دلیل روند پیچیده بوروکراتیک و قانونی که کارفرمایان باید برای اخراج کارگران طی کنند، تمایلی به استخدام کارگران جدید ندارند. در مصر مقررات محدود کننده کار مانع کاهش کارگران مازاد قبل از خصوصی سازی است. با توجه به این که مقررات مذکور در بخش خصوصی نیز لازم الاجرا است شرکت های خصوصی هم مایل به استخدام نیروی کار دائمی نیستند^۱. این محدودیت های بازار کار دست به دست هم داده و اثرات خصوصی سازی را بر کارگران تشدید نموده و اصلاح ساختار را دشوار می کنند.

وجود مشاغل جایگزین با حقوق خوب در بخش خصوصی امری حیاتی در کاهش نیروی کار مازاد طی انجام خصوصی سازی است. رفع موانع ایجاد مشاغل خصوصی - از جمله مقررات استخدام و اخراج و مالیات که هزینه کار را بالا می برد - روند اصلاحات را هموار نموده و آثار اجتماعی آن را بر کارگران اخراجی کم می کند. در آرژانتین و شیلی دلیل موفقیت خصوصی سازی تا حدودی مرهون تقارن کاهش نیروی کار در برنامه خصوصی سازی با اصلاحات بازار کار و اقتصاد کلان مولد رشد اقتصادی و توسعه بازار کار خصوصی بود. این تحولات به جذب خیل عظیم نیروی کار مازاد کمک کرد. در پرو آزادسازی استخدام و اخراج در اوائل دهه ۱۹۹۰ به ایجاد شغل در بخش خصوصی نیز کمک کرد و به

۱. به نقل از Banerji and Sabot 1994

دولت امکان داد بیش از ۲۰.۰۰۰ نفر از نیروی کار دولتی در حال انفجار را بین سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ کاهش دهد. در کشورهایی که دخالت سنگین دولت در آنها همچنان موجب استمرار ضعف بخش خصوصی می شود، کاهش اشتغال دشوارتر است. در چنین مواردی، خصوصی سازی بنگاههای دولتی، آزادسازی بازارها و آزاد نمودن منابع برای توسعه بخش خصوصی می تواند به ایجاد رشد اساسی در اشتغال کمک کند.

۶-۳- استمرار ارائه خدمات اجتماعی: چالش ویژه دوران گذار

در کشورهای صنعتی و برخی کشورهای در حال توسعه که سیاست خصوصی سازی را دنبال کرده اند، بیکاری کوتاه مدت غالباً محدود به از دست دادن شغل به نحوی است که مستلزم پرداخت بازخرید و سایر اشکال حمایت مستقیم درآمدی است. خدمات اجتماعی ضروری مانند مراقبتهای بهداشتی و حمایت غذایی توسط دولت یا بازار خصوصی ارائه می شود و کارکنان حتی در زمانی که شغل خود را از دست می دهند نیز به این خدمات دسترسی دارند. اما در اقتصادهای در حال گذار، بنگاههای دولتی خدماتی بسیار فراتر از اشتغال نیز ارائه می دهند. کارگران کشورهای شوروی سابق و چین دارای ضمانت کار مادام العمر و مزایایی غیرقابل مقایسه با سایر کشورها بودند. بنگاههای دولتی در این کشورها امکانات مهد کودک، کودکان، غذا، اماکن تفریحی و صرف اوقات فراغت و مسکن به کارکنان خود ارائه می دادند و اغلب هنوز نیز می دهند. بسیاری از شرکتها نیز خدمات و امور زیربنایی مانند تأسیسات گرمایش، آب و تصفیه آب، مدرسه و ساخت بیمارستان را به کل جامعه محلی ارائه می کنند. این خدمات بار مالی و

مدیریتی سنگینی را به بنگاههای دولتی تحمیل می کند و مانع از جابجائی نیروی کار می شود. در موارد افراطی، مزایای غیردستمزدی بالغ بر ۳۵ درصد هزینه نیروی کار بنگاه است. در چین، مزایای اجتماعی ۴۰ درصد کل پرداختهای بنگاه دولتی را شامل می شود. در روسیه، هر بنگاه معمولی ۶ درصد از فروش و ۲۱ درصد از سود خالص خود را صرف کودکانها، مراکز مراقبتهای روزانه، کافه تریا و آپارتمانهای سازمانی می کند.^۱ این مشکلات در شهرهای تک صنعتی که اشتغال در بنگاه دولتی در یک منطقه را در انحصار خود دارند، نمایان تر است.

رقابت روزافزون و تغییرات بازار همراه با خصوصی سازی به این معناست که احتمالاً اکثر شرکتهای خصوصی شده به ارائه این خدمات ادامه نخواهند داد. در چنین شرایطی چالش اصلی تدارک تمهیدات لازم برای ارائه حمایت موقت از کارگران در دوره گذار و انجام بازسازی درازمدت نظام رفاه اجتماعی برای تأمین نیازهای اجتماعی همراه با خصوصی سازی و رقابت فزاینده است. بیشتر دولتها در طول دوره گذار از طریق تضمین استمرار ارائه خدمات اجتماعی (مانند بهداشت و تغذیه) و عضویت کارگران در طرحهای تأمین اجتماعی عمومی یا طرحهای بازنشستگی موقت حتی در صورت از دست دادن شغل خود بعد از خصوصی سازی، از بازنشستگان و کارگران اخراجی در روند اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاههای دولتی حمایت کرده اند. در برخی موارد هم مالکان خصوصی جدید با ارائه خدمات مذکور برای یک مدت محدود موافقت کرده اند. به عنوان مثال، در لهستان مالکان جدید شرکت شیشه سازی Jaroslaw به این نتیجه رسیدند که استمرار پرداخت مزایای شغلی، با توجه به هزینه پائین این مزایا نسبت به

۱. به نقل از: Blasi 1996

هزینه‌های عملیاتی و سوددهی مورد انتظار شرکت پس از خصوصی سازی، از نظر مالی امکان پذیر است. این راه حل ها ممکن است به دلیل بار مالی و اداری سنگینی که به بنگاه ها تحمیل می کنند همیشه عملی نباشد، اما تأمین خدمات اجتماعی کافی طی دوره گذار، اغلب ضروری شمرده شده است.

به منظور تسهیل اجرای اصلاح ساختار و تضمین جابجائی نیروی کار لازم است برای قطع ارتباط بین خدمات اجتماعی و اشتغال تلاش شود. انتقال ارائه خدمات اجتماعی از بنگاه ها به بخش خصوصی یا مقامات محلی یکی از گزینه ها است. خدماتی مانند حمل و نقل و مسکن در حال خصوصی شدن هستند و اغلب به کارکنان بنگاه ها واگذار می شوند. سایر خدمات مانند آموزش، مراقبتهای بهداشتی و برق در حال انتقال به مقامات محلی همراه با اصلاحات لازمه در بازارهای مکمل است. به عنوان مثال، چین در حال رفع محدودیتهای جابجائی نیروی کار از طریق قطع ارتباط دسترسی کارگران به مسکن و مزایای رفاهی با استخدام مادام العمر در یک واحد خاص و انجام اصلاحات بازار محور در بخشهای اجتماعی است. غیر از اصلاحاتی مانند اجرای نظام قرارداد کار، حذف تعیین شغل توسط دولت و اصلاحات مرتبط کننده میزان دستمزد به بهره وری و خلاص کردن بنگاه های دولتی از بار مسئولیتهای رفاه اجتماعی آنان قطعاً اختیار بیشتری به بنگاه ها برای حذف نیروی کار مازاد (که در اکثر بنگاه های دولتی حدود ۳۰ درصد برآورد می شود) از طریق کاهش طبیعی، بازنشستگی زودرس و بازخرید داوطلبانه، خواهند داد. نیروی کار مازاد هم می تواند توسط بخش غیردولتی جذب شود. در سال ۱۹۹۳ اشتغال در بنگاه های غیردولتی ۶/۴ درصد در مقایسه با ۰/۳ درصد در بنگاه های دولتی، رشد کرده است.

۴. چه کاری از دست بانک جهانی برمی آید؟

بانک جهانی علاوه بر حمایت از اصلاح ساختار و خصوصی سازی در چارچوب خاص بنگاهها، پشتیبانی خود از اصلاحات بازار کار را به طور گسترده از سال ۱۹۹۱ به بعد بیش از پیش افزایش داده است. بانک جهانی بین سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۵ تعداد ۱۶۵ پروژه دارای اجزای خاص برای بهبود کارکرد بازار کار در راستای افزایش کارآئی، رفاه و کاهش فقر تصویب کرد.^۱ هدف این طرحها پشتیبانی توسعه و تقویت اطلاعات و پایش بازار کار، خدمات اشتغال، آموزش، اصلاح نظام پرداخت بازنشستگی و مستمری، تجدید نظر در کد (طبقه بندی) نیروی کار، مسائل بازار کار زنان، خدمات عمومی، بنگاههای کوچک و برنامه های تور تأمین اجتماعی، از جمله بیمه بیکاری، بود.

علاوه بر آن، بانک نزدیک ۵۰ طرح دارای بخشهای پشتیبانی از تعدیل نیروی کار در چارچوب خاص خصوصی سازی و اصلاح بنگاههای دولتی (پیوست ۱) را هم تصویب کرد.^۲ اکثر طرحهای مذکور در اقتصادهای در حال گذار و آمریکای لاتین متمرکز هستند (جدول ۴) اما سایر مناطق نیز با توجه به قرار گرفتن خصوصی سازی در دستور کار اصلاحات آنها، شاهد پشتیبانی فزاینده هستند. تا به امروز این پشتیبانی عمدتاً شامل پشتیبانی نهادی برای آماده سازی و اجرای برنامه های تعدیل نیروی کار بوده است. اخیراً، بانک برای پرداخت مبالغ باخريد،

۱. به نقل از: Dar and Tzannatos 1995

۲. حمایت از تعدیل نیروی کار به عنوان بخشی از اصلاحات خدمات مدنی در این مقاله مورد بررسی قرار نگرفته است. با این حال، در موارد معدودی تفکیک بین دو فرآیند در مستندات موجود ممکن نیست و در نتیجه تعداد اندکی از مجموع ۴۶ طرح ممکن است شامل حمایت از اصلاحات خدمات مدنی هم باشد.

از تأمین مالی غیرمستقیم به تأمین مالی مستقیم رو آورده است. علاوه بر آن، پشتیبانی از کارگران مازاد بنگاههای دولتی در چارچوب گسترده تر برنامه های فقرزدائی هم ارائه می شود.

جدول ۴. تعداد طرحهای بانک در راستای حمایت از تعدیل نیروی کار در اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاهها، برحسب سال

منطقه	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	کل
آفریقا	-	۱	۳	۲	۱	۱	۱	-	۹
آسیا	-	-	۱	-	۳	۳	-	-	۷
اروپا و آسیای میانه	-	۱	-	۴	۴	۲	۲	۱	۱۴
آمریکای لاتین	۱	۲	-	۳	۴	-	۱	-	۱۱
خاورمیانه و شمال آفریقا	۱	-	-	-	-	-	۳	۱	۵
کل	۲	۴	۴	۹	۱۲	۶	۷	۲	۴۶
مأخذ: اطلاعات بانک جهانی									

۱-۴- پشتیبانی نهادی (سازمانی)

عملیات و طرحهای بانک کمکهای فنی مجموعه ای از فعالیتهای پشتیبانی نهادی را تأمین مالی کرده اند. تعدادی از طرحها شامل کمکهای فنی برای مساعدت به دولتها در تدوین یک استراتژی؛ و برنامه عمل تعدیل نیروی کار، هم برای برنامه کلی خصوصی سازی (مثل آرژانتین، غنا و پرو) و هم برای بنگاههای خاص (مثل راه آهن آرژانتین، راه آهن و بنادر موزامبیک و نیروگاه پاکستان) بوده است. مثلاً، وام اجرای اصلاحات بنگاههای عمومی آرژانتین، برای ارائه کمک فنی به تدوین و

اجرای برنامه منطقی سازی نیروی کار با محوریت برنامه های مشخص برای کاهش و اشتغال مجدد کارکنان از جمله برآوردها و اهداف تفصیلی تعدیل نیروی کار و اصلاح قراردادهای کار با تمرکز بر طراحی و مذاکره مجدد موافقتنامه های جمعی نیروی کار بود. در بخش راه آهن، پروژه مذکور کمک فنی برای مساعدت به واحد مدیریت کارکنان راه آهن را در ارزیابی نیروی کار راه آهن، تحلیل مقررات کار و ارائه پیشنهاداتی برای تغییر آنها و تدوین و مدیریت برنامه کاهش نیروی کار با احتساب گزینه های بازخرید، بازنشستگی زودرس و بازآموزی، تأمین مالی می کرد. عملیات بانک به طور فزاینده در حال ارائه پشتیبانی برای طراحی بسته ها و برنامه های پرداخت بازخرید، مثل موارد کنیا، تونس، ونزوئلا و یمن، است. این بخشهای طرحها غالباً با پشتیبانی برای برنامه های فعال بازار کار، مانند کمکهای بازآموزی و کاریابی، همراه شده است. این نوع برنامه ها اجزاء غالباً رایج و معمول بخش نیروی کار در عملیات بانک هستند و در تعداد کثیری از کشورها در آفریقا (کیپ ورد، ساحل عاج، غنا، گینه، زامبیا)، آسیا (بنگلادش، هند) و آمریکای لاتین (برزیل، کاستاریکا، مکزیک، پرو) ارائه شده اند. پشتیبانی بانک از برنامه های کلی تعدیل نیروی کار، از جمله بازآموزی و برنامه های دیگر مثل طرحهای حفاظت از توسعه مشاغل کوچک، یکی از اجزاء اصلی پشتیبانی بانک از برنامه خصوصی سازی بوده است (کادر ۱۰).

کادر ۱۰: کمکهای بانک برای تعدیل نیروی کار در برنامه خصوصی سازی ترکیه

پشتیبانی بانک از ترکیه در اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاههای دولتی بیمار آن به اوایل دهه ۱۹۸۰ باز می گردد. اما، پشتیبانی از خدمات تعدیل

نیروی کار آن از سال ۱۹۹۲ آغاز شد. این کار از طریق پروژه اشتغال و بازآموزی با هدف افزایش کارآئی تخصیص بواسطه آزادسازی خدمات اشتغال انجام شد. هدف، تقویت خدمات اشتغال بخش عمومی ضمن باز کردن آن به روی ارائه کنندگان خدمات خصوصی بود. بانک وام اجرا و تعدیل خصوصی سازی (PIAL) را که محور آن مشخصاً پشتیبانی از کارگران مازاد بنگاههای دولتی بود، به عنوان بخشی از برنامه خصوصی سازی در اوایل دهه ۱۹۹۰ تصویب کرد. جزء نیروی کار پروژه شامل ارائه کمک فنی، مواد و تجهیزات محدود، بودجه برای طراحی، تأمین مالی و نصب یک بسته تعدیل موقت نیروی کار و خدمات پشتیبانی منطقه ای مرتبط با خصوصی سازی، بود. این اجزاء خاص شامل اقلام ذیل بود: (۱) تحلیلهای بنگاه برای تعیین نیروی کار مازاد و دستمزد / مزایای پرداختی توسط بنگاه؛ (۲) خدمات تعدیل نیروی کار برای ارائه بازآموزی، توسعه مشاغل کوچک، برنامه های خدمات عمومی، کمکهای کاریابی و مشاوره؛ و (۳) برنامه های توسعه منطقه ای با محوریت منطقه Zonguldak که انتظار می رفت به شدت تحت تأثیر اصلاح ساختار و خصوصی سازی کارخانجات فولادسازی و معادن ذغال سنگ در منطقه قرار بگیرد. در این چارچوب، وام مذکور یک مطالعه توسعه منطقه ای را به عنوان فاز اول در توسعه فرصتهای اشتغال جایگزین، تأمین مالی کرد.

مأخذ: World Bank 1994b

برنامه های فعال بازار کار به طور گسترده در اقتصادهای در حال گذار، از جمله در عملیات ارمنستان، جمهوری قرقیزستان، مقدونیه، لهستان و روسیه پشتیبانی می شود. علاوه بر این حمایتها، در بسیاری از کشورها، بانک به دولتها و شهرداریها

در حل و فصل مشکلات غالب دارائیهای اجتماعی طی دوره اصلاح ساختار و خصوصی سازی بنگاههای دولتی، کمک کرده است. به طور مثال در چین، بانک به شهرداریها در توسعه نظامهای خانه سازی بازار مینا و تورهای تأمین اجتماعی برای رهاسازی بنگاهها از مسئولیتهای رفاهی مستقیمشان، کمک کرده است. به همین ترتیب، عملیات در قزاقستان و جمهوری قرقیزستان در حال پشتیبانی از برنامه های هادی برای تسهیل انتقال دارائیهای اجتماعی مانند مسکن، مراقبتهای بهداشتی و آموزش و پرورش از بنگاههای بازسازی شده به مقامات دولتی محلی است. در بخشها و مناطقی که اصلاح ساختار اساسی در آنها در حال انجام است، بانک طیف کاملی از حمایت نهادی را برای تعدیل نیروی کار به منظور تسریع در بازسازی بنگاهها و بهبود تأمین منافع آنها ارائه نموده است. به عنوان مثال در روسیه، "وام تعدیل اصلاح ساختار بخش ذغال سنگ" (۱۹۹۶) به تجاری سازی و انحصارزدائی بخش ذغال سنگ و حذف یارانه از آن، ضمن حصول اطمینان از دریافت بسته های مختلف کمکی توسط کارگران اخراجی، کمک می کند. یک مشخصه ابتکاری آن تغییر جهت موقت یارانه ها به این بخش برای تشکیل یک تور ایمنی برای کارگران مازاد است. این حمایت شامل مشاوره، پرداخت حق بازخرید و از کار افتادگی و برنامه های استخدام محلی است. در موافقتنامه منعقد شده با دولت مقرر شده است از بودجه های متناسب برای تأمین مالی این اقدامات استفاده شود.

۲-۴- انتقال از تأمین مالی غیرمستقیم به مستقیم در پرداخت بازخرید

حضور بانک در تأمین مالی پرداخت بازخرید تا همین اواخر به صورت غیرمستقیم بود و دولتها از منابع تجهیز شده توسط عملیات تعدیل برای تأمین مالی بازخرید استفاده می کردند. قریب به سی برنامه تحت حمایت بانک برای کاهش

نیروی کار به این ترتیب منابع مورد نیاز برای پرداخت مبالغ بازخرید را تأمین مالی کرده‌اند. آرژانتین یک نمونه قابل توجه در این رابطه است چون پرداخت بازخرید کارکنان اخراجی بنگاههای دولتی در این کشور عمدتاً توسط منابع تجهیز شده توسط بانک از محل «وام تعدیل اصلاح بنگاه عمومی»^۱ تأمین مالی شد (۱۹۹۱). در شرایط وام مقرر شده بود که بودجه مشخصی به پرداخت بازخرید تخصیص داده شود. شرایط مذکور همچنین مقامات را به تأیید (گواهی) نام، سایر مشخصات و ترتیبات ترک داوطلبانه خدمت تعداد مشخصی از کارگران، ملزم کرده بود. در مورد راه آهن به طور خاص، از مجموع ۱ میلیارد دلار مبلغ بازخرید پرداختی، ۳۰۰ میلیون دلار آن از طریق وجوه تخصیص یافته از محل عملیات تعدیل و مابقی مستقیماً توسط دولت تأمین مالی شد. صرفه‌جوئی سالیانه از محل پرداخت دستمزد برای کل بخش بنگاههای دولتی ۱ میلیارد دلار برآورد شده بود که مبلغ ۲۳۹ میلیون دلار آن مربوط به بخش راه آهن بود. در جمهوری قرقیزستان که بیش از ۳۰.۰۰۰ کارگر بنگاههای دولتی آن طی اصلاح ساختار از کار اخراج شدند، بانک به طراحی یک بسته بازخرید کمک نموده؛ و با دولت توافق کرد که از وجوه متناظر در «اعتبار خصوصی سازی و تعدیل بخش بنگاهها»^۲، برای تأمین مالی مبالغ بازخرید و پرداخت دستمزدهای معوقه استفاده شود (۱۹۹۳). در عین حال «طرح تور تأمین اجتماعی»^۳ (۱۹۹۵)، از ارائه خدمات اشتغال شامل آموزش و حمایت درآمدی موقت برای کارگران اخراجی علاوه بر توسعه ظرفیت دولت برای پایش بازارهای کار و شاخصهای فقر پشتیبانی می‌کرد.

-
1. Public Enterprise Reform Adjustment Loan
 2. Privatization and Enterprise Sector adjustment Credit
 3. Social Safety Net Project

در گذشته بانک اجازه تأمین مالی مستقیم پرداخت بازخريد را به علت اين كه سرمايه گذاري مولد محسوب نمي شد، نداشت. ملاحظاتى هم درباره اثربخشى طرحهاى حمايتى و احتمال متهم شدن بانك به حمايت و تأمين مالى بىكارى، وجود داشت. اما برخى عوامل موجب شد تا بانك در فوریه ۱۹۹۶ تصميم بگيرد كه تأمين مالى مستقيم پرداختهاى بازخريد توسط بانك را به عنوان جزئى از عمليات سرمايه گذارى، مجاز بشمارد. اهميت اصلاح ساختار و خصوصى سازى گسترده، موانع بالقوه ناشى از فقدان تأمين مالى اخراج نيروى كار قبل از فروش، ظهور شواهد فزاينده از بازدهى اقتصادى و مالى بازخريدهاى پرداختى و محدوديت در پرداخت وامهاى تعديل، برخى از عوامل مذكور بودند. در نتيجه، تأمين مالى مبالغ بازخريد براى بنگاههاى دولتى به صورت انفرادى يا گروهى در طول فرآيند اصلاحات، يعنى از شركت سازى تا اصلاح ساختار قبل از خصوصى سازى، اکنون ممكن شده است. شرايط تأمين مالى مبالغ مورد نياز براى پرداخت بازخريدها به اختصار در كادر ۱۱ شرح داده شده است.

كادر ۱۱: سياست بانك در تأمين مالى مبالغ بازخريد در اصلاح بنگاههاى دولتى

در فوریه ۱۹۹۶، بانك تأمين مالى مستقيم هزينه بازخريد كارگران بنگاههاى دولتى را در چارچوب عمليات سرمايه گذارى مجاز اعلام كرد. در اين عمليات مى توان هزينه بازخريد را مستقيماً به عنوان جزئى از عمليات اصلاح ساختار يك بنگاه يا بخش، تأمين مالى كرد. اما اين تأمين مالى فقط تحت شرايط خاصى ممكن است. جزء بازخريد بايد بخش لاينفكى از پروژه و هدف آن افزايش بهره ورى بخش/بنگاه باشد. اين كار مى تواند همراه با سرمايه گذارى مادى براى

بازسازی بنگاه، کمک فنی برای بهبود عملیات آن یا بخشی از کار خصوصی سازی باشد. طراحی و توجیه پروژه باید مبتنی بر افزایش بهره‌وری فعالیتهای باقیمانده در بخش یا بنگاه بعد از اصلاح ساختار باشد. صرفه‌جوییهای بودجه‌ای و / یا تعطیلی بنگاههای ناکارآمد به تنهایی برای توجیه پرداخت بازخریدها، کافی نیست. در هنگام تهیه توجیهات طرح، این وامها باید از رضایت بخشی خط مشی‌های کلان اقتصادی و بخشی اطمینان کنند. در صورت ضعف این خط مشی‌ها، تحلیل هزینه - فایده طرح باید به حدی قوی باشد که بتواند معیار اهداف بهره‌وری مندرج در موافقتنامه بانک را تأمین نماید. در مارس ۱۹۹۶ یک دستورالعمل عملیاتی برای راهنمایی کارکنان بانک در خصوص نحوه رفتار با موضوع پرداخت هزینه بازخرید در عملیات بانک صادر شد.

مأخذ: World Bank 1996

اولین (و تا به امروز تنها) پروژه ارائه کننده تأمین مالی مستقیم بانک برای بازخرید، طرح اصلاح ساختار و خصوصی سازی راه آهن فدرال برزیل (۱۹۹۶) بوده است. هدف پروژه مذکور کاهش ۱۸۰۰۰ نفر از کارکنان شرکت راه آهن طی سه سال از طریق بازنشستگی زودرس، بازخرید داوطلبانه و اخراج است. هزینه حمایت از کارکنان ۳۸۰ میلیون دلار (براساس حقوق ناخالص ماهانه حدود ۸۹۰ میلیون دلار) برآورد شده است و شرکت راه آهن و دولت هیچیکدام از منابع لازم برای اجرای برنامه برخوردار نیستند. در نتیجه، طرح بانک با تأمین مالی ۱۷۰ میلیون دلار برای بازخرید، علاوه بر پرداخت ۱۵ میلیون دلار برای تأمین مالی برنامه‌های بازآموزی و استقرار کارکنان تحت پوشش، اجرای برنامه مذکور را پشتیبانی

می کند (کادر ۱۲).

کادر ۱۲: حمایت از کارکنان تحت پوشش در راه آهن فدرال برزیل

اهداف برنامه حمایت از کارکنان، کاهش حدود ۱۸.۰۰۰ کارمند راه آهن فدرال طی سه سال به نحوی است که خصوصی سازی را تسهیل نموده و هزینه های اجتماعی تعدیل را به حداقل برساند و بهره وری کارکنان را از طریق خدمات بازآموزی و استقرار افزایش دهد. برای انجام این کار راه آهن فدرال، شرکت Ferroviana Federal S.A. (RFFSA)، اقدامات ذیل را به عمل آورد:

- طرح های اشتغال کارکنان را برای شش نظام منطقه ای بر اساس تعریف مجدد رویه های عملیاتی و مسئولیتهای تلفیقی یکپارچه، تدوین کرد؛
- کارکنان مازاد را برحسب گروه های شغلی شناسایی کرد؛
- سوابق کارکنان مازاد را با توجه به ویژگیهای بازار کار مناطق مختلف تحلیل کرد؛
- برنامه پرداخت بازخرید را از نظر اقتصادی و مالی تحلیل کرد؛
- یک برنامه اجرایی دو مرحله ای برای کاهش کارکنان تدوین کرد که فاز اول آن کاهش کارکنان قبل از واگذاری امتیاز بهره برداری و فاز دوم آن کاهش بعد از واگذاری امتیازات بود؛
- مسئولیت برنامه حمایت از کارکنان، از جمله پشتیبانی، جبران خدمات و کمک به کارکنان اخراجی برای یافتن کار جدید را (از طریق مدیریت اداری و مالی) به عهده گرفت.

پرداخت وجه از محل وام بانک برای پرداخت بازخريد در قبال تکميل فرم تقاضای برداشت مشتمل بر کليه اطلاعات ذينفع از جمله هویت و شماره کارمندی، تاريخ استخدام و انفصال، آخرين حقوق دریافتی و مبلغ بازخريد پرداخت شده، انجام می شود. تقاضانامه مذکور مشتمل بر گواهی یک حسابرس مستقل معتمد بانک مبنی بر مطابقت مبلغ بازخريد پرداختی با مفاد برنامه حمایت از کارکنان است. نمونه تقاضانامه ها قبل از پرداخت وجه توسط بانک، دوباره مورد بررسی قرار می گیرد. RFFSA پرونده همه مستندات مربوطه، از جمله قرارداد فسخ استخدام، را نگهداری می کند که به طور ادواری حسابرسی شده و در اختیار بانک قرار داده می شود. برنامه اجرائی سالانه و زمانی که ۵۰ درصد از مبلغ وام تخصیصی به هزینه بازخريد پرداخت شود، به صورت جامع و کامل مرور می شود.

مأخذ: World Bank 1996c

۳-۴- هدف گیری کارگران بنگاههای دولتی از طریق برنامه های فقرزدائی

بانک در حال کمک به تأمین مالی صندوقهای اجتماعی در آفریقا، آمریکای لاتین، خاورمیانه و آسیا به منظور رفع آثار اجتماعی تعدیل ساختاری بر فقر است. اگرچه این پروژه های فقرزدائی به طور عام یک تور تأمین اجتماعی پایه ای برای فقرا فراهم می کنند، اما در پاره ای موارد، به طور مشخص کارگران بیکار شده بنگاههای دولتی را هدف قرار داده اند. اگرچه بعید است راهکارهای هدف گیری مثل دستمزد زیر بازار کار و پرداخت تسهیلات مالی برای تأسیس بنگاههای کوچک برای کارگران بنگاهها جذاب باشد، با این حال کارگران بنگاههای دولتی

در شرایط فشار شدید اقتصادی یا در مناطقی که اخراجهای گسترده در مناطق جغرافیائی خاص متمرکز بوده، مثل مورد کارگران معادن در بولیوی و پرو، از این صندوقها استفاده کرده‌اند. در مصر، صندوق اجتماعی، با پشتیبانی بانک و سایر اهداء کنندگان کمک، کمکهای آموزشی و مالی به کارگران اخراجی بنگاهها در تمام بخشها ارائه می‌کند (کادر ۱۳).

کادر ۱۳: صندوق اجتماعی در مصر

صندوق اجتماعی برای توسعه (Social Fund for Development, SFD) در سال ۱۹۹۱ تأسیس شد و مورد حمایت اهداء کنندگان متعددی از جمله طرح صندوق اجتماعی بانک جهانی (۱۹۹۱) قرار گرفت. اهداف اصلی SFD کمک به کاهش فقر، تسکین آثار منفی برنامه اصلاح اقتصادی و تعدیل ساختاری بود. این اهداف می‌باید از طریق پنج برنامه خدمات عمومی، توسعه جوامع محلی، توسعه بنگاهی، توسعه نهادی و جابجایی نیروی کار تحقق می‌یافت. برنامه جابجایی نیروی کار می‌باید به کارگران تحت حمایت اخراجی از بنگاههای خصوصی سازی و یا اصلاح ساختار شده مساعدت مالی، آموزش و خدمات کاریابی ارائه می‌کرد. ارزیابی اخیر بانک نشان می‌دهد که SFD به طور کلی موفق بوده است اما برخی حوزه‌ها، از جمله برنامه جابجایی نیروی کار، نیازمند بهبود است. هدف اولیه برنامه جابجایی نیروی کار کمک به ۵۰۰۰۰ کارگر با ۹۰ میلیون دلار هزینه بود. با توجه به این که خصوصی سازی با سرعتی کمتر از آنچه که پیش‌بینی شده بود، انجام شد، تقاضا برای فعالیتهای برنامه محدود شد و حجم برنامه به ۴۰ میلیون دلار با ۲۰۰۰۰ کارگر هدف، کاهش یافت (و بودجه به برنامه‌های دیگر اختصاص یافت). تا آوریل ۱۹۹۶ برنامه به ۳۰۰۰ کارگر در سه

بنگاه کمک کرده و کمک به ۱۰۰۰۰ نفر دیگر در هفت شرکت در جریان است. کل هزینه طرح پرداخت شده و دومین طرح صندوق اجتماعی نیز در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید.

مأخذ: World Bank 1996d

کشورهای کم درآمد مانند کامرون، گینه بیسائو، ماداگاسکار و سنگال نیز از صندوقهای اجتماعی برای حمایت از استقرار کارگران اخراجی بنگاههای دولتی و ارائه کمکهای مالی جبرانی، مشاوره و آموزش و خدمات کاریابی یا ارائه تسهیلات اعتباری برای خود اشتغالی استفاده کرده‌اند. در اقتصادهای در حال گذار (به عنوان مثال در آلبانی و ارمنستان) با توجه به ماهیت غالب اشتغال دولتی در آنها، عملیاتی از این گونه الزاماً کارگران قبلی بنگاههای دولتی را هدف قرار می‌دهد. ارزیابی این صندوقها از حوزه بحث مقاله حاضر خارج است.^۱

۱. رجوع شود به:

Alexandre and others 1994, Glaessner and others 1994, World Bank 1995

پیوست ۱

حمایت بانک جهانی از تعدیل نیروی کار
در اصلاح ساختار بنگاههای دولتی و خصوصی سازی
۱۹۹۰-۱۹۹۷

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه جا شده
آفریقا	کیپ ورد	۹۲	کمک فنی در خصوصی سازی	C۲۳۷۷	تأمین مالی هزینه بازآموزی کارگران اخراجی بنگاههای عمومی توسط شرکتهای خصوصی
	چاد	۹۱	برنامه توسعه اجتماعی	C۲۱۵۶	کمک به کارکنان اخراجی در اصلاح ساختار بخش پنبه
	ساحل عاج	۹۴	آموزش نیروی کار	C۲۶۳۷	پشتیبانی آموزشی برای کارگران تحت حمایت (اخراجی از) بنگاههای عمومی
	غنا	۹۶	بنگاه عمومی و خصوصی سازی	C۲۸۷۷	ترتیبات رفع مشکلات بیکاری کارگران در اثر واگذاریها
	گینه	۹۲	اصلاح بنگاههای عمومی	C۲۳۹۸	تدوین برنامه بازآموزی برای کارگران اخراجی از بنگاههای عمومی
	کنیا	۹۳	کمک فنی برای اصلاحات شبه دولتی و خصوصی سازی	C۲۴۴۰	بسته کمکهای جبرانی و تور تأمین اجتماعی برای کارگران جابه جا شده در مخابرات، راه آهن و بنادر
	مالاوی	۹۵	اصلاح ساختار راه آهن	C۲۶۹۶	کمکهای جبرانی برای کارگران تحت حمایت بعلاوه مشاوره، بازآموزی، کمک در تأمین مسکن و سهامداری در شرکت جدید راه آهن
	موزامبیک	۹۳	کمک فنی به احیاء راهروی (کریدور) ماپوتو	C۲۴۵۴	استراتژی و برنامه اشتغال مجدد نیروی کار برای اشتغال به کار کارکنان مازاد شرکت راه آهن
	زامبیا	۹۲	خصوصی سازی و اصلاحات صنعتی	C۲۴۰۵	آموزش و مشاوره به کارگران تحت حمایت

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه‌جا شده
آسیا	بنگلادش	۹۴	تعدیل بخش کنتف بافی	C۲۵۶۷	کاهش نیروی کار، حمایت کارکنان، سن بازنشتگی اجباری، برنامه آموزش و بازآموزی کارگران در کارخانه‌های مشمول
	چین	۹۵	خانه سازمانی و اصلاحات تأمین اجتماعی	L ۲۶۴۲	استراتژی برای مساعدت به شهرداریها برای ایجاد نظام خانه‌های مبتنی بر بازار و تور تأمین اجتماعی برای رهاسازی بنگاهها از زیر بار مسئولیت‌های مستقیم رفاهی
	چین	۹۵	توسعه بازار کار	L ۳۹۶۷	اصلاح خط مشی برای پوشش و تجميع تأمین اجتماعی در سطح شهرداریها، کاهش کارکنان مازاد در بنگاههای دولتی و نقدي سازی مزایای اجتماعی توسط کارفرمایان؛ خدمات اشتغال، از جمله بیمه بیکاری و اطلاعات بازار کار
	چین	۹۵	اصلاحات صنعتی Shenyang	L ۳۷۸۸	تغییر شرایط اشتغال بنگاههای تحت پوشش شهرداریها (MCES) به وضعیت قراردادی، تبدیل بنگاههای مذکور به شرکت، ایجاد نظام اطلاعات بازار کار
	هند	۹۲	SAL1	C۲۳۱۶	برنامه اشتغال مجدد و بازآموزی و در صورت لزوم پرداخت کمک مناسب
	هند	۹۵	تعدیل بخش تور تأمین اجتماعی	C۲۴۴۸	ایجاد تور موقت تأمین اجتماعی برای پوشش هزینه کمکهای جبرانی، بازآموزی و طرحهای اشتغال و اشتغال مجدد در مناطق تحت تأثیر اصلاحات بنگاههای عمومی
	پاکستان	۹۴	توسعه بخش نیرو	L ۳۷۶۴	تدوین برنامه انتقال نیروی انسانی به نحوی که انعطاف‌پذیری مناسب مدیریتی نسبت به بخش خصوصی را ضمن لحاظ کردن ملاحظات نیروی کار تأمین نماید

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه‌جا شده
اروپا و آسیای مرکزی	آلبانی	۹۴	توسعه بازار کار	C۲۵۴۴	حمایت درآمدی و کمک اشتغال مجدد به بیکاران و ایجاد بنگاههای کوچک
	ارمنستان	۹۳	نهاد سازی	۳۵۸۵ L	برنامه آموزش و بازآموزی برای بیکاران
	ارمنستان	۹۶	صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی	C۲۷۸۴	مشاغل کاربر برای بیکاران از جمله کارگران بخش عمومی
	قزاقستان	۹۵	پروژه حفاظت اجتماعی	۳۸۹۶ L	جزء خدمات اشتغال و جزء خدمات اجتماعی برای انتقال خدمات از بنگاههای عمومی در حال اصلاح ساختار به مقامات محلی (شهری)
	جمهوری قرقیزستان	۹۴	تور تأمین اجتماعی	C۲۶۴۳	جزء خدمات اشتغال، مشاوره و بازآموزی. طرح هادی برای تسهیل انتقال دارائیهای اجتماعی از بنگاههای عمومی در حال اصلاح ساختار به مقامات محلی
	لاتویا	۹۳	اسکان مجدد	L ۳۵۲۵	آموزش مجدد کارگران اخراجی، ایجاد دفاتر کمکهای اجتماعی محلی و اصلاح برنامه‌های مزایای نقدی
	مقدونیه، یوگسلاوی سابق	۹۴	اعتبار احیاء اقتصادی	C۲۵۶۴	اصلاح ساختار زیان‌ده‌های بزرگ، از جمله رفع موانع حقوقی برای کوچک‌سازی، استراتژی تعدیل نیروی انسانی و برنامه‌های باز کار فعال

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه جا شده
اروپا و آسیای مرکزی	لهستان	۹۱	افزایش و خدمات اشتغال	L ۳۳۳۸	جزء خدمات اشتغال برای حل مسأله اخراجهای جمعی، مشاوره و آموزش؛ ایجاد بنگاههای کوچک، کمک به سازمانهای غیردولتی محلی برای کمک به بیکاران
	رومانی	۹۳	حمل و نقل	L ۳۵۹۳	ایجاد اشتغال در بخش خصوصی برای کارگران بخش عمومی که قبلاً در دستگاههای راه و ترابری دولتی شاغل بوده اند
	رومانی	۹۵	اشتغال و حفاظت اجتماعی	L ۳۸۴۹	جزء اشتغال و آموزش و جزء حفاظت اجتماعی برای اصلاح ساختار و بهبود ظرفیت نهادی دستگاه بیمه اجتماعی
	فدراسیون روسیه	۹۳	خدمات اشتغال و حفاظت اجتماعی	L ۳۵۳۲	توسعه ظرفیت خدمات اشتغال فدرال برای ثبت و پرداخت بیمه بیکاری، سازماندهی آموزش شغلی و ایجاد نظام نوین تأمین اجتماعی
	فدراسیون روسیه	۹۶	تعدیل بخش ذغال سنگ	L ۴۰۵۹	پشتیبانی از نظام حفاظت اجتماعی، از جمله مزایای بیکاری، بازآموزی و خدمات شغل یابی
	ترکیه	۹۴	طرح کمک به اجرای خصوصی سازی و تور تأمین اجتماعی	L ۳۷۲۸	برنامه تعدیل نیروی کار، از جمله بازآموزی، مشاوره و برنامه های حمایتی برای کارگران اخراجی بنگاههای دولتی
	اوکراین	۹۷	پشتیبانی حفاظت اجتماعی	L ۴۰۹۷	پشتیبانی آموزشی و فنی در نظام عملیاتی برای کامپیوتری سازی بخشهای اداری

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه‌جا شده
آمریکای لاتین و کارائیب	آرژانتین	۹۱	تعدیل اصلاحات بنگاههای عمومی (PERAL)	L ۳۲۹۱	شامل کمک به کاهش نیروی کار بنگاههای عمومی، تأمین مالی هزینه بازخرید و بازآموزی
	آرژانتین	۹۱	اجرای اصلاحات بنگاههای عمومی (PEREL)	L ۳۲۹۲	بهبود در بهره‌وری نیروی کار از طریق تجدیدنظر در قراردادهای کار و طراحی راهکارهای کاهش نیروی کار
	برزیل	۹۶	طرح اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی راه آهن فدرال	L ۴۰۴۶	تأمین مالی برنامه‌های پرداخت بازخرید، بازآموزی، سوادآموزی
	کاستاریکا	۹۳	SAL III	L ۳۵۹۴	برنامه‌های بازآموزی کارکنان بیکار شده بخش عمومی
	گویان	۹۴	طرح اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی صنایع شکر	C۲۵۴۵	طرح انگیزشهای تولید و مشارکت در سود برای کارکنان، از جمله برنامه مالکیت سهام توسط کارکنان
	مکزیک	۹۳	بازار کار و افزایش بهره‌وری	L ۳۵۴۲	خدمات اشتغال و آموزش برای کارگران جابه‌جا شده
	پرو	۹۳	کمک فنی برای خصوصی‌سازی	L ۳۵۴۰	برنامه‌های اطلاع‌رسانی و بازآموزی برای کمک به کارگران اخراجی بنگاههای عمومی
	پرو	۹۴	صندوق توسعه اجتماعی	L ۳۶۸۴	آموزش و اعطاء اعتبار به کارآفرینانی که کوچک برای تولید اشتغال
	پرو	۹۴	وام تعدیل خصوصی‌سازی	L ۳۵۹۵	ترویج توسعه نیروی انسانی
	پرو	۹۴	بازسازی ناوگان حمل و نقل	L ۳۷۱۷	کاهش کارکنان مازاد، کمکهای فنی و آموزشی به منظور تقویت ظرفیت مدیریتی
	ونزوئلا	۹۰	اصلاحات بنگاههای عمومی	L ۳۲۲۳	برنامه‌های کمک به بازآموزی و تعدیل اشتغال و راهکارهای مؤثر برای بازخرید و حمایت از نیروی کار

منطقه	کشور	سال مالی	نام طرح	شماره وام	نوع مساعدت به کارگران جابه جا شده
خاور میانه و شمال آفریقا	مصر	۹۶	صندوق اجتماعی	C۲۸۶۵	پشتیبانی فعال بازار کار از کارگران بیکار شده در اثر خصوصی سازی و اصلاحات آزادسازی
	تونس	۹۰	بنگاه عمومی ۱	L۳۱۰۹	برنامه اشتغال مجدد برای کارکنان مازاد
	تونس	۹۶	آموزش و اشتغال ۲	L۴۰۳۶	خدمات اشتغال برای کارگران مشمول اصلاح ساختار اقتصادی
	تونس	۹۷	وام تعدیل رقابت پذیری اقتصادی	L۴۰۶۹	تجدیدنظر در قانون کار برای ایجاد امکان باز خرید کارگران بنگاههای ورشکسته
	یمن	۹۶	اعتبار احیاء اقتصادی	C۲۸۴۰	تحقیق درباره گزینه باز خرید و اشتغال مجدد کارگران مازاد

مأخذ

- Alexander, Myrna, and Carlos Corti. 1993. *Argentina's Privatization Program: Experience, Issues and Lessons*. Development in Practice Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Alexandre, Marc, Carol Graham, Mark Schacter, and Mary Schmidt. 1995. *Social Action Programs and Social Funds: A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 274. Washington, D.C.
- Allison, Christine, and Dena Ringold. 1996. *Labor Markets in Transition in Central and Eastern Europe 1989-1995*. World Bank Technical Paper 352. Washington, D.C.
- Banerji, Arup, and Richard H. Sabot. 1994. "Wage Distortions, Overmanning, and Reform in Developing Country Public Enterprises." World Bank, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, Washington, D.C.
- . Forthcoming. "Barriers to Labor Reform in Developing Country Public Enterprises." *World Development*. World Bank, Washington, D.C.
- Barr, N. 1994. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- Beck, Birgitta T., Erik Johanson, and David H. Fretwell. 1995. *Privatization and Restructuring: Issues Related to Divestiture of Labor and Social Assets*. Washington, D.C.: World Bank.
- Berg, Elliot. 1995. *Action Program for Privatization in Guinea*. Background paper. World Bank, Public Information Center, Washington, D.C.
- Bhaskar, V., and Mushtaq Khan. 1995. "Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh." *The American Economic Review* 85(1): 267-73.
- Bishop, Matthew, and John Kay. 1988. *Does Privatization Work? Lessons from UK*. London: London Business School.
- Blasi, Joseph. 1996. "Russian Enterprises after Privatization." Paper presented at the Association for Comparative Economic Studies Meeting, San Francisco, California.
- Botelho, Antonio, and Caren Addis. 1993. "Privatization of Telecommunications in Mexico: Its Impact on Labour and Labour Relations." Occasional Paper 14. International Labour Office, Geneva.
- Boubakri, Narjess, and Jean-Claude Cosset. 1996. "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries." Centre de Recherche en

Economie et Finance Appliquées (CREFA), Faculté des Sciences de l'Administration.
Québec: Université Laval.

- Campa, Jose M. 1996. "Public Sector Retrenchment: Spain in the 1980s." Paper prepared for a World Bank Conference on Public Sector Retrenchment and Efficient Compensation Schemes, November 6-7. World Bank, Washington, D.C.
- Campbell-White, Oliver, and Anita Bhatia. 1996. "Commitment is What Counts: The Progress of Privatization in Africa." World Bank, Washington, D.C.
- Cárdenas, Mauricio, and Carlos E. Juárez. 1994. "Labor Issues in Colombia's Privatization: A Comparative Perspective." *Quarterly Review of Economics and Finance* 34(summer): 237-59.
- Commander, Simon, ed. 1994. *Enterprise Restructuring and Unemployment in Models of Transition*. Washington, D.C: World Bank.
- Coricelli, F., and A. Revenga. 1992. *Wage Policy during the Transition to a Market Economy: Poland, 1990-91*. World Bank Discussion Paper 158, Washington, D.C.
- Dar, Amit, and Indermit Gill. 1996. "Evaluating Retraining Program in OECD Countries." HCD Dissemination Note 70. Human Development Department, World Bank, Washington, D.C.
- . 1995. "Evaluations of Retraining Programs in OECD Countries: Implications for Economies in Transition." Internal Discussion Paper 156. World Bank, Office of the Vice President, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- Dar, Amit, and Zafiris Tzannatos. 1995. "World Bank Lending for Labor Markets: 1991 to 1995." World Bank, Poverty and Social Policy Department, Washington, D.C.
- Davis, J. Tait. 1995. "Report on Labor Issues Affecting the Divestiture Program in Ghana." World Bank, Washington, D.C.
- . 1991. "Institutional Impediments to Workforce Retrenchment and Restructuring in Ghana's State Enterprises." *World Development*. World Bank, Washington, D.C.
- Diwan, Ishac. 1993. "Public Sector Retrenchment and Efficient Severance Pay Schemes." Economic Development Institute, World Bank, Washington, D.C.
- Fiszbein, Ariel. 1992. "Labor Retrenchment and Redundancy Compensation in State-Owned Enterprises: The Case of Sri Lanka." Internal Discussion Paper 121. World Bank, South Asia Region, Washington, D.C.

- Fretwell, David, Malcolm Lovell, and Robert W. Bednarzik. 1991. "Employment Dimensions of Economic Restructuring: A Review of Related Labor Policies and Programs in Industrialized Countries." World Bank, Population and Human Resources Division, Technical Department, Washington, D.C.
- Fretwell, David, and Susan Goldberg. 1993. "Developing Effective Employment Services." World Bank Discussion Paper 208. World Bank, Human Resources Operations Division, Country Department II, Washington, D.C.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. World Bank. New York.: Oxford University Press.
- Galenson, Alice. 1989. "Labor Redundancy in the Transport Sector." Working Paper 158. World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Gates, Jeffrey R., and Jamal Saghir. 1995. "Employee Stock Ownership Plans (ESOPs): Objectives, Design Options and International Experience." Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 112. World Bank, Cofinancing and Financial Advisory Services, Washington, D.C.
- Gill, Indermit S. 1996. "Helping displaced Workers Find Jobs." Presentation at the Private Sector Development Seminar on Labor in Enterprise Restructuring and Privatization, June 3-4. World Bank, Washington, D.C.
- Glaessner, Philip J., Kye Woo Lee, Anna Maria Sant'Anna, and Jean-Jacques de St. Antoine. 1994. "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience." Discussion Paper 261. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.
- Hachette, Dominique and Rolf Lüders. 1993. *Privatization in Chile*. International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
- Hess, Jolanta. 1997. "Labor Retrenchment issues Associated with State Enterprise Restructuring." Handbook-Labor Issues. World Bank, Washington, D.C.
- . 1994. "Managing Large-Scale Labor Restructuring." World Bank, Europe and Central Asia Country Department, Human Resources Division, Washington, D.C.
- ILO (International Labor Organization). 1995. *World Employment 1995*. Geneva: International Labor Office.
- . 1995b. *World Labor Report 8*. Geneva: International Labour Office.
- Jaros, Maria, ed. 1995. *Management Employee Buyouts in Poland*, Warsaw.

- Kemal, A. R. 1993. "Retrenchment Policies and Labour Shedding in Pakistan." International Labour Office Occasional Paper 17. Geneva.
- Kogan, Jorge H. 1996. "The Role of Labor in Enterprise Restructuring and Privatization: Strategies and Implementation techniques." Presentation at World Bank Seminar, June 3-4. Washington, D.C.
- Kopicki, Ron, and Louis S. Thompson. 1995. "Best Methods of Railway Restructuring and Privatization." Cofinancing and Financial Advisory Services (CFS) Discussion Paper 111. World Bank, Washington, D.C.
- La Porta, Rafael, and Florencio López-de-Silanes. 1997. "The Benefits of Privatization -- Evidence from Mexico." FPD Note 117. World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Private Sector Development Department, Washington, D.C.
- Lane, Julia I., and Peter A. Lane. 1991. "What Price Free Markets? New Zealand as Microcosm." *Challenge* (Sep-Oct): 42-7.
- Lehmann, H. 1995. "Active Labor Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies." Policy Research Working Paper 1502. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.
- Leigh, Duane E. 1992. "Retraining Displaced Workers - What Can Developing Countries Learn from OECD Nations?" Policy Research Working Paper 946. World Bank, Population and Human Resources Department, Washington, D.C.
- London Economics. 1996. *The Impact of Privatization on Labour in Africa*. Draft Report 1 and 2 for the World Bank, London.
- López-de-Silanes, Florencio. 1996. "Determinants of Privatization Prices." Working Paper 5494. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Marer, Paul, and Vincent Maber. 1996. "GE Acquires and Restructures Tungsram: The First Six Years (1990-1995)." In OECD, ed., *Performance of Privatized Enterprises: Corporate Governance, Restructuring and Profitability*. Paris.
- Mathieson, John, Ophelia Yeung, and John Normand. 1994. "Mitigating the Social Impact of Privatization." Research paper prepared for USAID under the Privatization and Development (PAD) Project. Stanford Research Institute (SRI) International, International Policy Center.
- Meggison, William L., Robert C. Nash, and Matthias van Randenborgh. 1995. "The Privatization Dividend: A Worldwide Analysis of the Financial and Opening Performance of Newly Privatized Firms." Finance and Private Sector Development Note

68. World Bank, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, Washington, D.C.
- Pakistan, Hagler B. 1996. "Labor Issues in Privatization of Public Services in Pakistan." Background paper. World Bank, Washington, D.C.
- Patel, B.B. and Hiroaki Suzuki. 1997. "Safety Net for Workers in India Counseling: Retraining and Redeployment of Displaced Workers under the National Renewal Fund." Submitted to the World Bank. Gandhi Labour Institute, Gujarat.
- Petrizzini, Ben A. 1996. "Competition in Telecoms -- Implications for Universal Service and Employment." FPD Note 96. World Bank, Finance and Private Sector Development, Washington, D.C.
- Pohl, Gerhard, Simeon Djankov, and Robert E. Anderson. 1995. "Restructuring of Large Industrial Firms in Central and Eastern Europe, 1992-94." World Bank, Europe and Central Asia and Middle East and North Africa Technical Department, Private Sector and Finance Group, Washington, D.C.
- Rama, Martin. 1997. "Efficient Public Sector Downsizing." Paper Prepared for Research Project on Public Sector Retrenchment and Efficient Compensation Schemes. World Bank, Research Committee, Washington, D.C.
- Ratnam, C.S. Venkata. 1992. "Managing Labour Adjustment." New Delhi: International Management Institute.
- Revenga, Ana, Michelle Riboud, and Hong Tan. 1994. "The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages." *The World Bank Economic Review* 8(2): 247-77.
- Rivera, Daniel. 1996. *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Shaikh, Hafeez. 1996. *Argentina Privatization Program: A Review of Five Cases*. World Bank, Private Sector Development Department, Washington, D.C.
- Shirley, Mary M. 1994. "Privatization in Latin America: Lessons for Transitional Europe." *World Development* 22(9): 1313-23.
- Stevens, Michael. 1995. "Bank Financing of Severance Pay." World Bank, Public Sector Management, Poverty, and Social Policy Department, Washington, D.C.
- Svejnar, Jan and Katherine Terrell. 1991. "Reducing Labor Redundancy in the State-Owned Enterprises." Research Working Paper 792. World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, Washington, D.C.

WORLD BANK TECHNICAL PAPER NO 396

Privatization and Labor
*What Happens to Workers When
Governments Divest?*

Sunita Kikeri