

پارادوکس خصوصی سازی شرکت های دولتی

محمد ایرانمنش

قدرت سیاسی کنونی، نمی توان راه حل های مناسبی را ارائه کرد.

ماهیت شرکت های دولتی

اولین واقعیت: مشخصه اصلی شرکت های دولتی، ساختار مالکیتی - مدیریتی آن است. می گوئیم مالکیتی - مدیریتی، زیرا به نظر ما، ماهیت مدیریت در شرکت دولتی از ماهیت مالکیت آن جدایی ناپذیر است؛ چرا که در مالکیت دولتی، منافع مدیران به هیچ وجه با منافع شرکت همسو نیست و تقریباً هیچ سازوکار مناسبی نیز برای ایجاد این همسویی وجود ندارد. بنابراین ما با دیدگاه اول کاملاً موافقیم که مالکیت دولتی نمی تواند مدیریتی کارآمد عرضه دارد. (البته فراموش نکنیم که ما در شرایط اقتصادی - سیاسی ایران به سر می بریم، وگرنه منکر تجارب نسبتاً موفق در کشورهای دیگر که سازوکارهای نظارتی روش مند و قدرتمندی وجود دارد، نیستیم.)

استناد برخی صاحب نظران به قدرت اخلاق و امکان حضور انسان های دلسوز و لایق و سالم در مدیریت شرکت های دولتی، البته جز تأکید بر استثنائاتی تعمیم ناپذیر و قاعده ناشدنی، راه به جایی نمی برد.

دومین واقعیت: دقیقاً به همین علت که مالکیت این شرکت ها، دولتی است و دولت نیز ماهیتی سیاسی دارد - بویژه در ایران امروز که عملکرد دولت تابع جناح های قدرت سیاسی، نظامی و امنیتی است و نهادهای مدنی حضور بسیار کم رنگی دارند - نصب و عزل مدیران شرکت های دولتی بیشتر تابع ملاحظات غیر از منافع و اهداف واقعی شرکت های دولتی است و عمدتاً از منافع جناح های مختلف قدرت تبعیت می کند.

سومین واقعیت: عملکرد هر شرکت دولتی، معمولاً تابع کنش ها و واکنش های چهار دسته نیرو به شرح زیر است:

۱ - مدیرعامل، که معمولاً منتخب یک جناح قدرت خاص است.

۲ - اعضای هیئت مدیره که معمولاً منتخب جناح های قدرت متفاوت اند.

۳ - سازمان های رسمی و غیررسمی درون شرکت که اغلب وابسته به جناح های قدرت بیرونی هستند. (مانند انجمن

زندگی اجتماعی همیشه بشر را با انتخاب میان بدهار و بهره خواهد ساخت. (جون رایبسون - فلسفه اقتصادی)

امروزه کمتر کسی در پایین بودن بازدهی اقتصادی شرکت های دولتی تردید دارد، اما میان اقتصاددانان در مورد ماهیت شرکت های دولتی و روش های حل معضل بازدهی پایین آنها، دو نگاه عمده و متفاوت وجود دارد:

نگاه اول: لزوم انتقال هر چه سریع تر مالکیت شرکت های دولتی به بخش خصوصی که با شرط رعایت ضوابط و مقررات اقتصادی (نه سیاسی)، موجب تحول در مدیریت شرکت ها و ارتقای بازدهی اقتصادی آنها خواهد شد.

نگاه دوم: لزوم خصوصی سازی تدریجی و آرام با مقدمه چینی هایی چون اصلاح ساختار شرکت های دولتی به سبب احتمال بروز انحصارهای خصوصی و بیکاری جمعیت و همچنین ارتقای فضای کسب و کار برای تسهیل رقابت و فعالیت شرکت های خصوصی.

نگاه اول، مالکیت دولتی را اساساً موجب مدیریت ناکارآمد و نابسامانی های مختلف در شرکت های دولتی می داند، زیرا هیچ گاه نمی تواند به همسویی مدیریت با منافع اقتصادی شرکت بینجامد.

از این رو گرچه خصوصی سازی ممکن است به کاهش موقتی اشتغال منجر شود، ولی با روی کار آمدن مدیریتی کارآمد، رفع انحصارهای دولتی و کاهش سلطه دولت بر اقتصاد، بخش خصوصی تقویت می شود، به طوری که سرمایه گذاری های خصوصی گسترش و بیکاری ها به طور طبیعی کاهش می یابد.

نگاه دوم، با تأکید بر نگرانی ها نسبت به پیامدهای اجتماعی و سیاسی خصوصی سازی، باور دارد که می توان مدیریت شرکت های دولتی را تغییر داد و ساختار این شرکت ها را اصلاح نمود و بازدهی آنها را ارتقا بخشید.

نگارنده مقاله زیر، با اتکا بر تجارب طولانی خود در پژوهش، مشاوره و عضویت در هیئت مدیره شرکت های متعدد دولتی و خصوصی، می کوشد نشان دهد که بدون شناخت دقیق ماهیت و وضعیت شرکت های دولتی و ارتباطات آن با ساختار

با توجه به حالت های شش گانه یاد شده، به نظر می رسد که اصلاح ساختار از طریق نصب مدیران لایق و دلسوز و درستکار، اگر غیرممکن نباشد، دستکم بسیار دشوار است

اسلامی، بسیج، شورا و دسته‌های غیررسمی)

۴- نهادها، سازمان‌ها، ادارها و گروه‌های دولتی، نظامی، روحانی، امنیتی، تقنینی و... بیرون از شرکت به دلیل همجواری محلی یا هم‌استانی بودن و اهمیت شرکت در سطح ملی، به‌انحای گوناگون مانند درخواست کمک‌های مالی یا استفاده از اموال شرکت، دریافت هدایا و هبه‌ها و یا اعمال نظر بر نوع مدیریت، در عملکرد شرکت اثر می‌گذارند.

این چهار دسته نیرو، دارای خواست‌ها و منافع معمولاً متفاوتی هستند و حتی گروه‌ها و اشخاص درون هر دسته نیز ممکن است خواست‌ها و منافع متفاوتی داشته باشند.

چهارمین واقعیت: در شرایط "رکود تورمی" و تداوم دیرپای آن و گسترش و رواج بی‌قانونی‌ها و خلاف‌ها، تضاد منافع کلیه این دسته‌ها و گروه‌ها با منافع و مصالح واقعی شرکت، شدت می‌یابد و عملکرد شرکت از اهداف واقعی، روز به روز زاویه می‌گیرد.

با توجه به این چهار واقعیت، بخش قابل‌توجهی از وقت شرکت‌های دولتی صرف تعدیل و پاسخگویی به خواست‌های این چهار دسته نیرو می‌شود که خود، باری مالی بر شرکت تحمیل می‌کند.

پنجمین واقعیت: اگرچه دولت به نمایندگی از مردم، مالکیت شرکت‌های دولتی را در اختیار دارد، ولی به سبب سلطه جناح‌های قدرت بر مدیریت آنها، در واقع این جناح‌های قدرت، نفع برندگان اصلی از شرکت‌های دولتی و در نتیجه مالک عملی آنها محسوب می‌شوند. از این رو، شرکت‌های دولتی بسته به نوع فعالیت و اندازه آنها، در جهت تحدید فعالیت‌های مشابه در بخش خصوصی عمل می‌کنند و گرایش به انحصار و برخورداری از امتیازات دولتی به نفع خود و علیه بخش خصوصی دارند.

ششمین واقعیت: در ساختار مالکیتی - مدیریتی شرکت‌های دولتی، سازوکارهای ارزیابی و نظارتی، بسیار ناقص و متناقض است.

در شرکت‌های دولتی، برخلاف قانون تجارت که مدیران عامل باید توسط هیئت‌مدیره انتخاب شوند و هیئت‌مدیره بر عملکرد آنان نظارت داشته باشند، اعضای هیئت‌مدیره معمولاً به‌عنوان معاونان اجرایی مدیرعامل به‌شمار می‌آیند و حقوق‌بگیر او هستند. از این گذشته مدیرعامل به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی، در هیئت‌مدیره عضو و معمولاً رئیس آن است. به عبارت دیگر مدیرعامل باید از پایگاه هیئت‌مدیره بر عملکرد خود نظارت کند! (تداخل وظایف اجرایی و نظارتی)

در شرکت‌های دولتی، معمولاً بازرسان قانونی شرکت به‌راحتی توسط مدیران شرکت فریب می‌خورند و یا تحت تطمیع مالی قرار می‌گیرند. در این شرکت‌ها، بنا بر سلطه جناح‌های قدرت، تقریباً هیچ‌گونه نهاد نظارتی از سطوح پایین شرکت (کارکنان)، بر عملکرد مدیران، نظارت ندارد. حتی در صورت وجود چنین نهادهایی،

مدیران معمولاً با برخورداری از اهرم‌های اداری، مالی و یا امنیتی، اعتراضات و انتقادات آنها را خنثی می‌کنند.

هفتمین واقعیت: نتیجه محتوم واقعیات ذکر شده ظهور ساختارهای نابسامان اداری، فنی، بازار و در نهایت ساختار نابسامان مالی در شرکت‌های دولتی است.

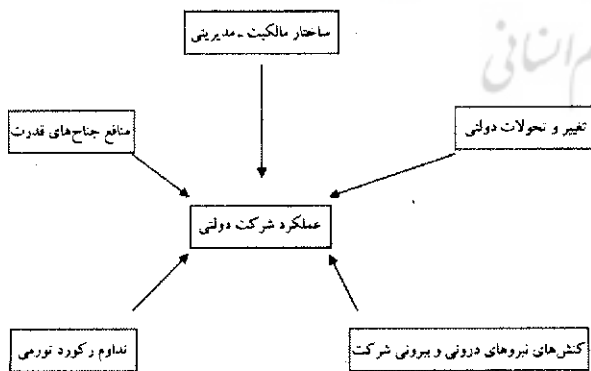
شرکت‌های دولتی معمولاً دچار تورم نیروی انسانی هستند. کیفیت و کمیت استخدام‌ها، معمولاً تحت اعمال نفوذ جناح‌های قدرت و به دور از مصالح و منافع شرکت انجام می‌شود. ترکیب نیروی انسانی از نظر تخصص، معمولاً دچار نارسایی شدید است.

شرکت‌های دولتی به سبب پیروی از اهداف واقعی و همچنین برخورداری احتمالی از انحصار و یا فضای رقابتی بسیار محدود، نسبت به فعل و انفعالات بازار، حساسیت اندکی دارند. مشتری‌مداری، محدود به پیروی از شعارهای خشک اداری تکریم ارباب رجوع است و هیچ‌یک از کارکنان انگیزه‌ای برای ارائه خدمات بهتر به مشتریان ندارند.

به علت مغفول واقع شدن اهداف و منافع شرکت‌ها، معمولاً برنامه‌های مدونی برای تعمیر و نگهداری ماشین‌آلات، تأسیسات، تجهیزات، ساختمان‌ها و یا نوسازی آنها وجود ندارد.

در شرکت‌های دولتی، هم به سبب ضعف دانش حسابداری و هم پنهان‌کاری در حساب‌ها، نظام حسابداری درستی اعمال نمی‌شود. معمولاً شرکت‌های دولتی بنابر جمیع واقعیات یادشده، دارای سودآوری پایین و یا ورشکسته هستند، ولی حساب‌ها این واقعیات را منعکس نمی‌سازند. البته توضیح این نکته ضروری است که با وجود فعالیت انحصاری برخی شرکت‌ها باید انتظار سودآوری بالا داشته باشیم، ولی بالابودن شدید هزینه‌های شرکت‌ها، چنین امکانی را کمتر فراهم می‌سازد.

نمودار شماره ۱ - عوامل موثر در عملکرد شرکت‌های دولتی



آیا نصب مدیران لایق، دلسوز و درستکار می‌تواند به بهبود وضعیت یک شرکت دولتی بینجامد؟

بحث اصلاح ساختار، بحث جدیدی نیست. در گذشته نیز تلاش‌هایی برای ارتقای بازدهی شرکت‌های دولتی شده است، ولی به سبب وجود ساختار مالکیتی - مدیریتی و سلطه نیروهای

پایان و آخر ۱۳۸۵
ازادزاده

قدرت بر عملکرد شرکت‌های دولتی، معمولاً یکی از حالات زیر رخ داده است:

حالت اول: اگر مدیر بتواند با کمال اقتدار، اثرات منفی نیروها را کاهش دهد و شرکت را به بازدهی معقولی برساند، به علت قطع منافع و اعمال نفوذ آنها، به احتمال زیاد با تغییراتی که در سطوح بالای دولت رخ می‌دهد، ممکن است دوره مدیریت وی تمدید نشود. در این صورت چون اقدامات انجام شده به تغییر کافی ساختارها نینجامیده و بیشتر قائم به فرد بوده است، با بازگشت شرکت به وضعیت قبلی و انحراف از وظایف و اهدافش رو به‌رو هستیم. (شکست اصلاحات)

حالت دوم: مدیر جدید در برابر خواست‌های نابه‌جای نیروهای یادشده مقاومت می‌کند و حاضر به اعطای هیچ‌گونه امتیازی به آنها نیست. در این صورت نیروها ممکن است وی را به‌زودی برکنار کنند. (عقیم‌ماندن اصلاحات)

حالت سوم: مدیر جدید ممکن است تحت ارعاب، تهدید و فشار نیروها، خود را با خواست‌های آنها هماهنگ سازد. (تسلیم اصلاحات)

حالت چهارم: در اثر برخورد شدید مدیر با منافع نیروها، برخی ممکن است به تحریک کارکنان و برگزاری اعتصاب علیه او بپردازند و از این طریق وی را ناگزیر به استعفا نمایند. (عقیم‌ماندن اصلاحات)

حالت پنجم: مقاومت‌ها و سرسختی‌های مدیر در برابر خواست‌های نیروها، ممکن است به پرونده‌سازی‌های مالی و غیرمالی برای او و دادگاهی شدن او بینجامد. (سرکوب اصلاحات)

حالت ششم: مدیر جدید، ممکن است در عین توانایی‌های مدیریتی، قادر به بسیج و هدایت کارکنان نباشد و در مدیریت نیروی انسانی شکست بخورد. (رهبری ضعیف اصلاحات)

با توجه به حالت‌های شش‌گانه یاد شده، به نظر می‌رسد که اصلاح ساختار از طریق نصب مدیران لایق و دلسوز و درستکار، اگر غیرممکن نباشد، دست‌کم بسیار دشوار است.

نمودار شماره ۲ - حالات محتمل اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی

- ۱- مدیر مقتدر و سازش‌ناپذیر ← تغییر مدیر ← اصلاحات نافرجام / بازگشت به عقب
- ۲- مدیر مقتدر و سازش‌ناپذیر ← برکناری مدیر ← اصلاحات عقیم
- ۳- مدیر مقتدر، ولی سازش‌ناپذیر ← ابقای مدیر ← تسلیم و انحراف اصلاحات
- ۴- مدیر مقتدر و سازش‌ناپذیر ← استعفاي مدیر ← اصلاحات عقیم
- ۵- مدیر مقتدر و سازش‌ناپذیر ← دادگاهی شدن مدیر ← سرکوب اصلاحات
- ۶- مدیر غیرمقتدر ← ضعف مدیر ← انحراف یا شکست اصلاحات

پیامدهای احتمالی تصمیم به خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به‌دلیل چسبندگی شدید جناح‌های قدرت به منابع مالی که برای حفظ و استمرار قدرت ضروری است و همچنین با توجه به تمایل شدید برخی جناح‌های قدرت به کنترل امنیتی محیط‌های کارگری،

در صورت تصمیم برای خصوصی‌سازی، پیامدهای زیر قابل پیش‌بینی است:

پیامد ۱: مقاومت برخی نیروهای ذینفع در برابر خصوصی‌سازی. به‌طور مثال نیروهای داخلی شرکت‌ها چون در اثر جابه‌جایی مالکیت و برهم خوردن احتمالی ترکیب مدیریتی شرکت، منافع خود را از دست رفته می‌بینند، در برابر شیوه خصوصی‌سازی انتقال مالکیت، مقاومت نشان خواهند داد و به کارشکنی خواهند پرداخت.

پیامد ۲: اجبار برخی از مالکان خصوصی جدید به قبول مشارکت برخی از جناح‌های قدرت در شرکت جدید.

در کشور ما، بخش خصوصی مستقل واقعی به دلیل سلطه گسترده و شدید دولت بر اقتصاد تقریباً وجود ندارد. در حال حاضر، شرکت‌های بخش خصوصی برای تسهیل و تداوم فعالیت خود، معمولاً ناگزیر از اعطای امتیازات به جناح‌های قدرت حاکم هستند. این امر، بسته به اهمیت اقتصادی شرکت، از اهدای بخشی از اموال و بخشی از درآمدهای شرکت تا اعطای بخشی از سهام شرکت متغیر است.

هم‌اکنون شرکت‌های خصوصی، بسته به نوع و حجم فعالیت و جایگاه خود در اقتصاد، در کلیه موارد زیر، ناگزیر از اعطای اجباری وجوه به اشخاص و گروه‌های ذی‌نفوذ در دولت هستند:

- ۱- برنده‌شدن در مناقصات، ۲- انجام امور اداری مهم،
- ۳- دریافت مجوزهای گوناگون، ۴- دریافت تسهیلات مالی و اعتبار، ۵- برخورداری از امتیازات خاص (مانند دسترسی به اطلاعات و آمار مهم)، ۶- قراردادهای مشاوره، ۷- قراردادهای پیمانکاری، ۸- انجام معاملات با بخش دولتی و ۹- سایر امور مهم

پیامد ۳: تلاش جناح‌های قدرت به استحاله خصوصی‌سازی در جهت منافع خود؛ ارتباطات متقابل قدرت سیاسی و مالکیت منابع، ایجاب می‌کند که جناح‌های قدرت، در صورت قطعی شدن تصمیم برای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، همه توان خود را برای تصاحب تمام یا بخشی از سهام آنها به‌کار گیرند.

شاید محتمل‌ترین گزینه آن است که با توجه به آرایش کنونی جناح‌های قدرت، نیروهای نظامی - امنیتی همان‌طور که توانسته‌اند تاکنون قراردادهای بزرگ دولتی از جمله قراردادهای نفتی و گاز را حتی بعضاً خارج از چارچوب قانون مناقصات - حتی با قیمت بیشتر - از آن خود سازند، سخت در تلاش باشند تا خصوصی‌سازی را به سمت اعمال مالکیت و کنترل امنیتی خود بر شرکت‌های دولتی جهت دهند.

چنانچه به فرض تقریباً محال، شرکت‌های دولتی به تملک مدیران اقتصادی کارآمد در آید چه خواهد شد؟

با توجه به ویژگی‌های بخش خصوصی کنونی، نبود فضای مناسب کسب و کار، محدودیت فضای رقابتی و ضعف نهادهای

مدنی، پیامد و حالات زیر قابل پیش بینی است:

۱- تمایل به انحصار بخش خصوصی (در صورتی که شرکت حالت انحصاری و نیمه انحصاری داشته باشد) و تبدیل آن به یک نیروی محدودکننده فضای رقابتی در شرایط فقدان قوانین ضد انحصار.

۲- تمایل بخش خصوصی خریدار به تفکیک بخش های مختلف شرکت مثل ماشین آلات، تجهیزات و زمین، و فروش جداگانه آنها به سبب فقدان نظارت های لازم و یا ضعف حقوق مالکیت. (چنین مواردی که در خصوصی سازی های گذشته نیز دیده شده است، معمولاً در شرایط تفاوت فاحش بازدهی بخش تجاری و بخش تولیدی رخ می دهد.)

۳- عدم توانایی کافی بخش خصوصی در اداره شرکت تملیکی به سبب وجود قوانین و مقررات نامناسب دولتی از جمله: کار، مالیات، گمرک و دخالت های نابه جای دولتی در مدیریت شرکت.

۴- عدم توانایی بخش خصوصی در ارتقای بازدهی اقتصادی شرکت به سبب زیان های انباشته و رکود بازار.

شرکت های دولتی به سبب مدیریت ناکارآمد و بالابودن هزینه های عملکردی آنها، معمولاً یا سوددهی پایینی دارند و یا زیان ده هستند. برخی از شرکت های دولتی مانند بانک ها و بیمه ها معمولاً ورشکسته اند. از این رو اصلاح ساختار مالی برخی شرکت های دولتی، غیرممکن یا حداقل بسیار دشوار است.

نکته مهمی که باید یاد آور شد، آن است که شرکت های دولتی، معمولاً با قیمت های مناسبی عرضه نمی شوند، بلکه با بهای زیر قیمت به فروش می رسند. بدیهی است در چنین صورتی مالکان جدید احساس تعلق واقعی را به شرکت تملیکی نکنند و در صدد فروش مجدد آن - به نحوی از انحا با قیمت بیشتر - بیایند.

نمودار شماره ۳- پیامدها و گزینه های محتمل خصوصی سازی

۱- مقاومت و کارشکنی برخی نیروهای ذینفع (توقف یا تأخیر در خصوصی سازی)

۲- تحمیل مشارکت برخی از قدرت ها در سهام شرکت خصوصی جدید

۳- تصاحب شرکت توسط جناح های قدرت (استحاله خصوصی سازی)

۴- پیدایش انحصار یا شبه انحصار خصوصی

۵- عدم توانایی بخش خصوصی در اداره شرکت در اثر زیان های انباشته و یا رکود تورمی

۶- گرایش بخش خصوصی خریدار به تجزیه و فروش اموال شرکت

۷- عدم توانایی بخش خصوصی در اداره شرکت به علل وجود قوانین و مقررات نامناسب و دخالت های نابجای دولت

نکاتی در مورد سهام عدالت، به عنوان یکی از روش های خصوصی سازی در دستور کار

به نظر می رسد که اجرای سهام عدالت نه تنها گره بازدهی پایین شرکت های دولتی را نخواهد گشود، بلکه بنا به دلایل زیر، احتمالاً وضع را وخیم تر خواهد کرد:

۱- در طرح سهام عدالت، مالکیت شرکت های دولتی بین مردم توزیع می شود، ولی مدیریت همچنان دولتی باقی می ماند. بدیهی است تداوم مدیریت دولتی، یعنی استمرار مدیریت ناکارآمد.

۲- افزایش شدید و سرسام آور عرضه فراوان سهام عدالت به بورس، با کاهش شدید قیمت آنها ملازم خواهد بود.

۳- بسیاری از خانواده های محروم (اگر واقعاً از این سهام نصیبی برند) به علت فلاکت مادی، حتی در صورت ممنوعیت فروش، سهام خود را به طرق غیررسمی سرازیر بازارهای غیررسمی خواهند کرد که در شرایط رکود بازار سهام و افت قیمت ها، مبلغ چندانی نصیبشان نخواهد کرد. مبالغ اندک دریافتی نیز به منظور رفع نیازهای عاجل، خیلی زود مصرف خواهد شد.

۴- بیم تبعیض در ترکیب سبد سهام و در توزیع آن وجود دارد. به عبارتی احتمال توزیع بخشی از سهام عدالت بین خانواده ها و اشخاص غیر مستحق و یا احتمال توزیع سبد سهام ضعیف بین خانوارهای مستحق وجود دارد.

۵- فروش فوری و غیررسمی سهام توسط خانواده های محروم می تواند به ظهور دسته های "سهام خوار" (مانند زمین خوار) بینجامد که کارشان خرید سهام به قیمت های نازل و انباشت و فروش غیرقانونی آنها به قیمت های بیشتر و یا سلطه بر اداره شرکت ها باشد.

۶- حضور سهامداران فراوان در یک شرکت، آن هم سهامداران فقیر و جزء که به چیزی جز دریافت هرچه سریع تر سود سهام خود نمی اندیشند، می تواند شرکت ها را از برنامه ریزی های بلندمدت در جهت اجرای طرح های توسعه که نیاز به انباشت سرمایه دارد، دور سازد و در جهت رفع نیازهای فوری سهامداران سوق دهد. همین مسئله می تواند فعالیت شرکت ها را به پیروی از مسائل روزمره و دوری از برنامه ریزی بلندمدت بکشاند. (چنین پدیده ای در حال حاضر در شرکت های سهامی عام با تعداد سهامداران فراوان دیده می شود.)

۷- با توجه به آرایش کنونی جناح های قدرت، احتمال آن که سهام عدالت به نام محرومان و به کام "محرم ها" توزیع شود، دور از انتظار نخواهد بود.

با توجه به همه تفصیلات بالا، به نظر نمی رسد که سهام عدالت بتواند در تحقق شعارهای مطرح شده موفق باشد.