

تجزیه و تحلیل قرار گرفته و وجوده تعایز آنها با شرکت‌های فعالیت در بخش خصوصی آشکار می‌گرددند.

در سالهای اخیر مشکلات مرتبط با مدیریت شرکت‌های دولتی به نحو روزافزونی مورد توجه قرار گرفته و مقاله‌ها و نوشتمناهی‌های بازارشی در زمینه مسائل و مشکلات مداخله دولت در فعالیت‌های بازارگانی منتشر می‌شوند. همچنین داشتکدهای مدیریت بازارگانی و صاحب‌نظران این علم بررسی واقعیت‌های عملی و عوامل محیطی مدیریت و سازمان شرکت‌های بازارگانی متعلق به دولت را مورد مطالعه قرار میدهند. مؤسسه‌های متعلق به سازمان ملل متعدد نیز قدم به عرصه گذاشته و تسهیلاتی را برای آموزش، مشاوره و تحقیق در زمینه مدیریت شرکت‌های دولتی فراهم نموده‌اند.

تأسیس مرکز بین‌المللی شرکت‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه (ICPE)^(۱) با همکاری مشترک کشورهای مدیریت شرکت‌های را برای درک واقعیت‌های مدیریت شرکت‌های دولتی ایجاد کرده است. کوششهای (ICPE) بدون شک توجهات را حول محور با اهمیت مدیریت توسعه متمرکز نموده است. توجه به این مطلب که نگرش ICPE به موضوع بسیار عمل گرایانه بوده و با هدف راهیابی برای مشکلات موجود صورت مبیدرده بسیار موجب دلگرمی است.

راه حل‌هایی که مبتنی بر مطالعه جهان واقع می‌باشند، علاوه بر این، مرکز، فرستهای مناسبی برای ملاقات برنامه‌ریزان، سیاستگذاران، مقامات دولتی و مدیریت شرکتها با یکدیگر فراهم می‌آورد تا بدینوسیله به تبادل نظر و تجربیات خود بپردازند.

اشاره

شرکت‌های دولتی از ابزار عمدۀ تصدی فعالیت‌های بازارگانی و خدماتی توسط دولت بوده‌اند. پس از بیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران این بخش از اقتصاد ایران توسعه قابل ملاحظه‌ای یافته و بر تعداد شرکت‌های بخش عمومی و دولتی افزوده شده است. در حال حاضر در راستای سیاستهای برنامه ۵ ساله اول توسعه، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از محورهای مهم توجه می‌باشد. به همین جهت ضرورت دارد برای اداره صحیح این بخش اساسی از اقتصاد کشور شیوه‌های مناسب مدیریت مستناسب باشایی خاص اقتصادی و اجتماعی کشور مطالعه و شناسایی شوند. امید است سلسله مقالاتی که در همین راستا انتخاب شده و در این مجله به جانب خواهد رسید بتوانند نقش موثری در این زمینه ایفا نمایند.

ترجمه: داود حقیقی

خلاصه مقاله:

در این نوشتار بحث اساسی حول این محور است که در کشورهای در حال توسعه با توجه به دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی، مسئولیت‌های آنها می‌باشند که در مطالوب درگ شده و مورد تاکید قرار گیرند. سیاستها و عملکرد مالی آن‌ها از مقوله‌های بالهمیتی هستند که باید توجه ویژه سیاستگذاران دولتی، رهبران سیاسی و مدیریت رده اول آنها را به خود جلب نمایند. چگونگی برداختن به مسائل مالی شرکت‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه تحت تاثیر و فشار عوامل گوناگون، باید مستعرًا مورد مدافعت قرار داشته باشد.

بنظور تحقق امر برنامه‌ریزی مالی آنها

ژوئن ۱۹۹۰ / مطالعات فرهنگ

نگاهی به سیاستهای مالی و اجرای آنها

در شرکت‌های بخش دولتی - ۱

«شرکت‌های دولتی» چه هستند؟ و کدام سیاستهای مالی را می‌طلبند؟

نویسنده: پر اکس فرناندز (۱)

نشریه «شرکت‌های بخش دولتی» شماره ۲ جلد ۱۰ زوئن ۱۹۹۰

بی‌شک دلایل مهم و معتبر برای این توجه رو به گسترش وجود داشته است. نخست اینکه شرکتهای دولتی نه تنها در صحنۀ اقتصاد کشورهای مختلف حضور دارند بلکه از نقطه‌نظر حجم و حیطه فعالیت نیز رو به گسترش می‌باشد. در ابتدا این‌گونه شرکتها معمولاً در زمینه تأسیسات زیربنایی و خدمات عام‌المنفه فعالیت می‌کردند، در حالیکه اکنون شرایط تغییر کرده است زیرا امروز ما شاهد ورود این شرکتها به تقریباً کلیه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی می‌باشیم.

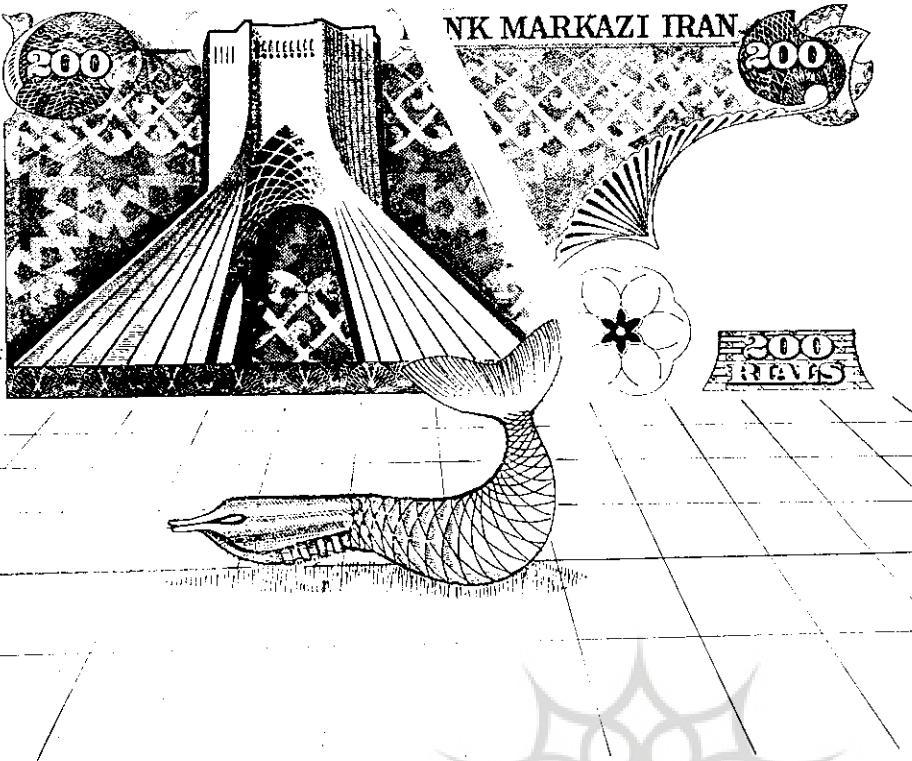
سهم این بخش از اقتصاد از تولید ناخالص ملی در کشورهای در حال توسعه روبه افزایش است این بدان معنی است که اهداف باندپروازانه توسعه به میزان قابل ملاحظه‌ای در گرو کارآئی و اثربخشی شرکتهای دولتی می‌باشد.

دیگر اینکه تفاوت قابل ملاحظه مشکلات و مسائل مبتلا به شرکتهای دولتی نسبت به بخش خصوصی هر روز مشخص‌تر می‌شود. بسیار ساده‌انگارانه است که تصور نمائیم اصول و سیستم‌های مدیریتی که توسط بخش خصوصی ابداع و مورد عمل قرار گرفته است به خودی خود قابل تطبیق با شرایط مدیریت شرکتهای دولتی می‌باشد. وجود تمایز مهمی در مورد فضای فعالیت در بخش مزبور بچشم می‌خورد. از جمله میتوان به مسئولیت‌های اجتماعی، تضاد بین اهداف اقتصادی و اجتماعی و ماهیت روابط مدیریت شرکتهای دولتی با مقامات رسمی که در نقش اصحاب این شرکتها می‌باشد اشاره کرد. با این ترتیب نیاز به ایجاد یک مکتب جدید در زمینه مدیریت شرکتهای دولتی شدیداً احساس می‌شود.

تأکیدهای اولیه‌ای که در زمینه مسئولیت‌های اجتماعی شرکتهای دولتی وجود داشت موجب بروز نوعی احساس رضایت می‌گردد بطوریکه مسئولیت‌های مالی آنها تحت الشاعع قرار گرفته و سودآوری به عنوان یک مقوله نامربروط تلقی می‌شود.

این نگرش آثار فاجعه‌آمیزی به بار آورد و در نتیجه ما شاهد تصویر ناخوشایندی از زبانهای سنتگین شرکتهای دولتی و بدنبال آن اتفاق وجوه عمومی می‌باشیم. در نتیجه این رویداد، فرایند توسعه به جای پیشرفت با مانع جدی روبرو شده است. در مقابل این تجربه ناخوشایند در حال حاضر تأکید و توجه نوظهور نسبت به مدیریتمالی صحیح شرکتهای دولتی و ضرورت اقتصادی شدن فعالیت‌های آنها در جهت سودآوری پدید آمده است.

تدوین استراتژیهای بانددمت مالی که تأمین کننده سلامت اقتصادی این شرکتها بوده و مبنای صحیحی برای توسعه فراهم آورده است مطالعه و بررسی تهور آمیز و صریح در مورد شیوه اداره امور مالی شرکتهای دولتی می‌باشد. در این نوشتۀ مقوله‌های اساسی در زمینه



انتظاراتی از آنها وجود دارد؟

متاسفانه همانطور که از این سوالات برمی‌آید ابهامهای فراوانی در اطراف این مقوله وجود داشته و اوازه مورد نظر در اذهان شنوندگان تصاویر گوناگون را تداعی مینماید. ICPE طول مدت مطالعات خود به مفاهیم و تعاریف متونی برای واژه شرکت دولتی برخورد نموده است. ممکن است عجیب به نظر برسد که مرکز بین‌المللی که برای بررسی مشکلات این شرکتها بوجود آمده است اطلاع دقیقی در مورد اعضای خود نداشته باشد. تعاریف بکارگرفته شده در کشورهای در حال توسعه بسیار متنوع بوده و از شرکتهای کاملاً بازار گانی تا موسسات مجری برنامه‌های توسعه‌ای را در بر گرفته است. در رویارویی با این مساله ICPE این سیاست را اتخاذ نموده است که بمنظور احترام گذاشتن به حق حاکمیت کشورهای عضو تعاریف معمول و بکار رفته در هریک از آنها را به همان ترتیب پیداورد. هرچند از نقطه نظر یک سازمان بین‌المللی ممکن است روش اتخاذ شده پک راه حل میانه و مطلوب به نظر برسد لیکن محققان و صاحب‌نظران را که به ویژه علاوه‌نامه به مطالعات تطبیقی بین کشورها می‌باشند خشنود نمی‌سازد. فقدان یک تعریف مشخص احتمالاً ماهیت نامشخص مفهوم مورد بحث را میرساند لذاتی تواند بر فرایند تدوین سیاستهای تشکیلاتی بی اثر باشد، در این زمینه مجله اکنون می‌ست در شماره دسامبر ۱۹۷۸ خود در بحثی در همین زمینه مینویسد: «واژه شرکت دولتی بر جسب زیبا و منظمی برای یک

سیاستها و عملیات مالی شرکتهای دولتی شامل:

- منابع مالی و ساختار سرمایه‌ای
- نسبت بدھی به سرمایه
- بازده سرمایه‌گذاریها
- معیارهای ارزیابی مالی
- سیاستهای قیمت‌گذاری و سودآوری
- بررسی علل و عوامل سوددهی یا زیاندهی

موردنیزیه و تحلیل قرار می‌گیرند. هرچند هریک از موضوعات فوق به تنها یک مقوله بسیار تخصصی و نیازمند برخورد مستقل و جداگانه می‌باشد در عین حال مجموعاً دارای ارتباط درونی نزدیک بوده و بمنظور اعمال یک مدیریت مالی استراتژیک می‌باشد بصورت یک مقوله کلی و بهمیوشه مورد مطالعه قرار گیرند، اقدامی که آسان نبوده و انجام آن مستلزم درک صحیح و شجاعت می‌باشد و در عین حال کوشش‌های مشترک مدیریت این‌گونه شرکتها و سیاستگذاران کشوری را نیز طلب مینماید.

ویژگیهای شرکتهای دولتی و اثر آن بر سیاستها و عملکرد مالی آنها قبل از آنکه بررسی معقولی در مورد سیاستها و عملکرد مالی شرکتهای دولتی بعمل آورده شود درک دقیق مفهوم «شرکت دولتی» ضروری به نظر می‌رسد. محتوا و جهت‌گیری سیاستهای مالی و مدیریتی در این شرکتها از خصوصیات پایه‌ای این تشکیلات ریشه می‌گیرد. شرکتهای دولتی چه هستند؟ به چه دلیل ایجاد می‌باشند؟ چه

حکومتهای استعماری گذشته، مصادره اموال بخش خصوصی محلی یا خارجی، بدست گرفتن کنترل شرکتهای ورشکسته، کارآفرینی توسط دولت یا توسعه و گسترش شرکتهای موجود. ماهیت هریک از موارد اشاره شده دارای آثار قابل ملاحظهای بر سیاستهای مدیریت شرکتهای مربوط می‌باشد.

وضعیت بازار

شرکت ممکن است در شرایط رقابتی، انحصار چندجانبه یا انحصار کامل، یا در یک بازار مناسب حال خریداران یا بر عکس مناسب حال فعالیت پردازد. چنین تفاوتی‌ها مهمی در شرایط محیطی قطعاً سیاستها و عملکرد آن‌ها را مستثنا می‌سازد.

تکنولوژی

ماهیت تکنولوژی مورد استفاده در شرکت پیامدهای مهمی را در مورد سیاستهای مدیریت بدبانی خواهد داشت، از این‌رو شرکت ممکن است کار گر بر^۶ یا سرمایه بر^۷ باشد، احتمال دارد از تکنولوژی‌های وارداتی استفاده نماید یا اینکه تکنولوژی‌های مورد تبادل را در داخل توزع داده باشد و درنهایت ممکن است در زمینه‌های باتکنولوژی بسیار پیشرفت و با تکنولوژی‌های معمولی فعالیت نماید.

ساختمان مالی

پاترجه به منابع گوناگونی که برای تامین سرمایه اولیه، وامها و منابع مورد نیاز جهت سرمایه‌گذاریها در اختیار قرار دارند تعهدات والزامهای متفاوتی برای شرکت ایجاد می‌شوند. طبقه‌بندی عوامل موره اشاره از جهت دیگری نیز دارای اهمیت فراوان می‌باشد و آن نکته اینست که حتی در یک کشور خاص نیز رفتار و عملکرد شرکتهای مورد نظر بدلیل برخوردار بودن آنها از ترکیب‌های متنوع و گوناگونی از عوامل ذکر شده متفاوت و چندگانه می‌باشد. نتیجه اینکه فرموله کردن مجموعه یکسان و غیرقابل انعطافی از سیاستهای قابل عمل در کلیه شرکتهای دولتی امکان‌پذیر به نظر نمی‌رسد بلکه اینکونه سیاستها بایستی از انعطاف کافی جهت تطبیق با شرایط ویژه فعالیت هر شرکت برخوردار باشند.

در یک برخورد جداگانه، بخش خدمات مشاوره‌ای ICPÉ بمنظور بهبود عملکرد شرکتهای دولتی استراتژی خاصی را تحت عنوان OPTIMA مطرح نموده است. محتوای اصلی در این رویکرد تشخیص خصوصیات شرکتهای دولتی و چگونگی تفاوت آنها با شرکتهای بخش خصوصی می‌باشد. این استراتژی مفهوم PEPPER نام گرفته که از حروف اول اجزای

مناسبت در یک شرکت دولتی کلید فهم صحیح ماهیت حقیقی و مقصود واقعی از ایجاد آن و درنتیجه اتخاذ سیاستهای مناسب و شایسته برای اداره آن خواهد بود.

گروه طبقه یک مرحله دیگر نیز پیشرفت نمود. درنتیجه مطالعات انجام یافته معلوم شد که به تبع وجود مجموعه کاملی از متغیرها هر شرکت دولتی ممکن است خود را در شرایط متفاوتی درک نماید. بنابراین گروه مزبور به انجام یک طبقه‌بندی اولیه این تغییرها اقدام نمود که شامل موارد زیر می‌باشد:

مفهوم و هدف اولیه از تاسیس
تحت این عنوان ترکیب متنوعی از اهداف قانونی، توسعه‌ای، زیربنایی و امثال آن بچشم می‌خورد که در شرکتهای مختلف بسته به طبیعت آن به نسبتی‌های مختلف از این اهداف گرد آمداند.

وضعیت قانونی
شكل‌های مختلف حقوقی از جمله شرکتهای ثبت شده، سازمان‌ها و حتی دوایر دولتی در کشورهای در حال توسعه وجود دارند که هریک از آنها از نقطه نظر شیوه مدیریت نیز دارای ویژگی‌هایی می‌باشند.

پیشنهاد اجتماعی - سیاسی
شرکتهای مورد بحث ایدئولوژی و فلسفه ملنی کشورها در محیط‌های متفاوتی فعالیت می‌کنند.

پیدایش
پیدایش شرکتها ممکن است نتیجه فرآیندهای متفاوتی باشد از جمله، به ارت ماندن از

مفهوم بی نظم می‌باشد». به منظور شناخت بیشتر این مفهوم، گروهی از متخصصان در نوامبر سال ۱۹۸۰ در شهر بندری «طنجه» در مراکش گرد هم آمدند تا به تجزیه و تحلیل مفهوم تعاریف و طبقه‌بندی شرکتهای دولتی پردازند. یافته‌های گروه طنجه از اهمیت بسیار برخوردار است. نزد گروه مزبور این احساس وجود داشت که ماهیت شرکتهای دولتی در واقع از اصل واژه سرچشمه می‌گیرد. زیرا این واژه نشان میدهد که اینکونه موسسات در عین دارا بودن خصوصیات شرکتی دارای بعد عمومی یا دولتی بودن نیز می‌باشد.^۳ ماهیت شرکتی بودن به این معنی است که موسسه مورد بحث یک واحد اقتصادی است که به تولید و بازاریابی کالا و خدمات اشتغال داشته و آنها را به قیمت خاصی به فروش میرساند. موسسه مزبور اطلاعات مالی مربوط به فعالیتهای خود را در حسابهای بازار گانی ثبت نموده و نتایج را به صورت گزارش‌های ترازنامه و صورتحساب سود و زیان منتشر می‌کند. مفهوم شرکتی بودن خود مفهوم بازده سرمایه‌گذاریها را نیز به ذهن متبار می‌سازد. از سوی دیگر از بعد عمومی و دولتی بودن نه تنها مالکیت، کنترل و مدیریت سازمان توسط مقامات دولتی استنبط می‌شود بلکه این عقیده را که شرکت به منظور تحقق یک هدف عمومی ایجاد شده نیز میرساند.

به نظر گروه فوق الذکر تنها در صورت وجود هر دو بعد اشاره شده در بالاست که یک موسسه را میتوان «شرکت دولتی» تلقی نمود. لذا در صورتیکه تشکیلات مورد نظر تنها دارای بعد شرکتی بوده و توجهی به بعد عمومی در آن نباشد، تشکیلات مورد نظر یک شرکت خصوصی است که بر حسب اتفاق سهامدار آن دولت می‌باشد.

از سوی دیگر در صورتیکه بدون توجه به بعد بازار گانی مخاطره‌آمیز بودن فعالیتها جنبه عمومی بودن دریک تشکیلات وجود داشته باشد تشکیلات مورد نظر درواقع یک نوع موسسه مجری برنامه‌های توسعه‌ای دولت است که تشکیل آن از اختیاراتش محسوب می‌شود، لیکن نمیتوان آن را یک شرکت دولتی تلقی نمود. بمنظور پیشبرد این بحث، تویینده این مقاله با همکاری یکی از اساتید دانشگاه لیوبلیانا^(۴) (در یوغسلاوی) مفهوم «نظریه تعادل نسی»^(۵) را مطرح نموده است. براساس این نظریه هردو بعد اشاره شده در قبل می‌بایستی دریک تشکیلات وجود داشته باشد تا یک شرکت دولتی محسوب گردد. لیکن این واقعیت نیز پذیرفته شده است که شدت یا ضعف وجود هریک از ابعاد مورد نظر ممکن است در شرایط واقعی تغییر نماید. برای مثال، در یک سازمان توسعه منطقه‌ای، بعد عمومی بودن احتمالاً قویتر نمایان می‌شود در حالیکه دریک هتل بخش عمومی بعد شرکتی بودن غلبه

- **مجله اکنونیست در دامبر ۱۹۷۸ نوشت: «واژه شرکت دولتی بر جسب زیبا و منظمی برای یک مفهوم بی نظم می‌باشد.»**
- **شرکت‌های دولتی از مقوله‌های بالهیتی است که می‌بایست توجه ویژه سیاستگذاران دولتی، رهبران سیاسی و مدیریت وده اول را جلب کند.**
- **در سال‌های اخیر می‌شکلات مرتبط با مدیریت شرکت‌های دولتی به نحو روزافزونی مورد توجه قرار گرفته است.**

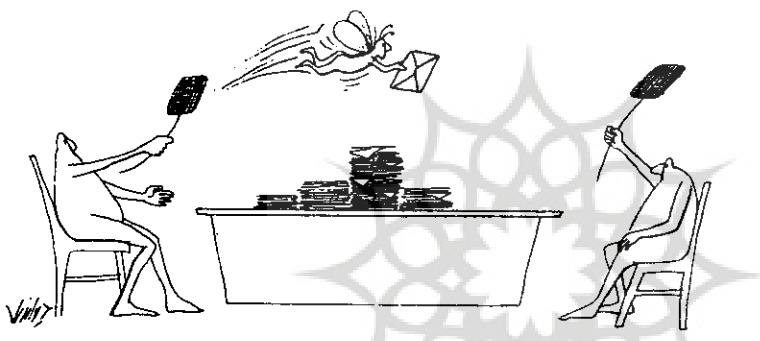
تشکیل دهنده آن به شرح زیر تشکیل شده است:
- آرمانهای جمع گرایانه و اهداف چندگانه

- (۸) - حساسیت محیط
(۹) - افکار عمومی
(۱۰) - رعایت مقررات و اصول متعارف جامعه (۱۱)
(۱۲) - کنترل مدیریتی از خارج
(۱۳) - روابط و ارتباطات درونی
در توضیح عنوان فوق الذکر میتوان اینگونه نتیجه گیری کرد که اهداف چندگانه به مقوله چند بعدی بودن شرکتهای دولتی طبق نظریه گروه طبقه ارتباط می‌باید. ضمناً این انتظار وجود دارد که حساسیت محیطی در مورد شرکتهای دولتی به دلیل بعد عمومی بودن آنها شدیدتر باشد. در این بحث با توجه به مفهوم افکار عمومی به نظر می‌رسد. نظریات احزاب سیاسی اسی
مجالس مقننه، نشریات و جوامع دانشگاهی در تدوین سیاستهای اداره شرکتها نقش وائز بیشتری نسبت به شرکتهای بخش خصوصی دارا باشند.

مفهوم چهارم یعنی رعایت مقررات و اصول متعارف جامعه این واقعیت را می‌رساند که در شرکتهای دولتی صرفاً این نتیجه عملیات نیست که مورد ارزیابی قرار می‌گیرد بلکه چگونگی تحصیل این نتایج نیز ارزشیابی خواهد شد. کنترل‌های مدیریتی از محیط خارج بدلیل ارتباط نزدیک با دولت و دخالت‌های سیاستگذاری دولت از طریق قیمت‌گذاری، سرمایه‌گذاری و سایر ابعاد مربوط به منافع عمومی موجود می‌آیند، و بالاخره اینکه معمولاً بین مجموعه خانواده شرکتهای دولتی ترتیبات وارتباطات داخلی گوناگونی که موجب وابستگی متقابل آنها در زمینه‌های سرمایه‌گذاری، تولید، بازاریابی قیمت‌گذاری و سودآوری می‌شود بچشم می‌خورد. با توجه به آنچه گذشت، شرایط بسیار ویژه شرکتهای دولتی ایجاد می‌کند که در زمان بررسی و انتخاب سیاستهای مربوط به مدیریت آنها این شرایط نیز مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرند. هر چند وجود این شرایط ویژه مجموعه‌ای از پرسش‌های تشکیلاتی و مدیریتی را رو در روی ما قرار می‌دهد معهدها در این مقاله تنها به اثر گذاری آن بر سیاستها و عملکرد مالی شرکتهای مزبور طور اخص پرداخته شده است. هر چند در قسمتهای آتی به تفصیل در این زمینه بحث بعمل خواهد آمد لیکن مفید به نظر می‌رسد که پی آمدهای عمدۀ این شرایط خاص در این مرحله مختصراً مورد اشاره قرار گیرند.
(ادامه دارد).

۵- هنوز مدتی از رواج برخی سیستم‌ها نمی‌گذرد که صحبت در مورد منسخ شدن آنها باب می‌شود و تا بخواهید در مورد سیستمی تصمیم بگیرید، چند مدل جدید و قویتر دیگر را روزی درروی خود می‌بینید که قدرت انتخاب را از شما سلب می‌کند.

۶- شما در مقام یک «مدیر» نیازی ندارید که یک متخصص خبره شناسائی کلیه سیستم‌ها و مدل‌های روز بازار کامپیوتر باشید ولی ضرورت دارد بتوانید بكمک برداشت‌های عمومی که از سیستم‌ها و قابلیت‌های آنها دارید با مشاوران خود صحبت کنید و خواست‌های خود را تبیین نمایید.



۱- آقای پراکسی فرناندز در گذشته سپرست تیم مشاوران سازمان ملل در مرکز بین‌المللی شرکتهای دولتی در بروگلادی بوده و در حال حاضر رئیس هیئت مدیره شرکت کارناتاناکا الکترونیک در بنگلور هندوستان می‌باشد.

2- INTERNATIONAL CENTER FOR PUBLIC ENTERPRISES IN DEVELOPING COUNTRIES.

۳- واژه PUBLIC ENTERPRISE در لغت به موسساتی که در بخش عمومی فعالیت نموده و فعالیت‌انها دارای ماهیت بازرگانی مخاطره‌آمیز بیانشده اطلاق می‌گردد. برای واژه مورد بحث در فارسی اصطلاح شرکتهای دولتی بکار گرفته می‌شود در حالیکه معادل صحیح و دقیقی بنظر نمی‌رسد ولذا، هرگونه مساعدت از جانب خوانندگان گرامی درجهت یافتن معادل صحیح تر برای این واژه موجب امتنان خواهد بود. (متترجم)

۴- Lublgana

۵- Theory Of Relative Balance

۶- Labour-Intensive

۷- Capital- Intensive

۸- Pluralistic Objectives and multiple goals

۹- Environment Sensitivity

۱۰- Public Opinion

۱۱- Propriety

۱۲- External managerial Control

۱۳- Relationships and interlinkage