

# ورود به قرن بیست و یکم با الگوهای جدید اقتصادی

فشر عبادی‌الذین یستمعون القول فیتبعون احسنه

«قرآن کریم»

اقتباس و ترجمه: عبدالعلی شالوند  
کارشناس برنامه‌ریزی - وزارت صنایع سنگین

اشاره:

به‌عنوان مثال جمهوری خلق چین توانست طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ صادرات خود را از رقم ۸ میلیارد دلار به ۳۳ میلیارد دلار افزایش دهد.<sup>(۱)</sup> طبق گزارش سالانه بانک جهانی، پنج کشور آسیایی شامل کره جنوبی، چین، اندونزی، مالزی و تایلند توانسته‌اند در سال ۱۹۹۱ صادرات خود را به دو برابر سال ۱۹۹۰ افزایش دهند. میانگین رشد تولید ناخالص داخلی این کشورها در سال ۹۱ حدود ۷ درصد بوده است. صادرات کره جنوبی طی هشت ماهه سال ۹۲ به حدود ۵۰ میلیارد دلار رسیده و در اوت ۹۲ نسبت به ماه مشابه سال قبل بیش از ۷ درصد رشد کرده است. ترکیه نیز طی هفت ماهه سال جاری میلادی نزدیک به ۹ میلیارد دلار صادرات داشته است.<sup>(۲)</sup> همزمان با موج جهانی برون‌گرایی و بازنگری در سیاستهای اقتصادی، در ایران نیز کوشش وسیع برای بحرکت‌درآوردن چرخ‌های تولید و سازندگی از طریق تجدیدنظر در قوانین، مقررات و اصلاح سیاستها آغاز شده است. یقیناً یکی از پیش‌شرطهای اصلی موفقیت، دستیابی به اجماع عمومی حول مهمترین سیاستها و محورهای اصلی اصلاح ساختار اقتصادی کشور بویژه در میان قانونگذاران، مدیران عالی‌رتبه دستگاهها و سازمانهای اجرایی، استادان دانشگاهها، کارشناسان و دست‌اندرکاران مسائل مملکتی می‌باشد و تنها از این طریق می‌توان عزم ملی برای حرکت همگانی توسعه و پیشرفت را بسیج کرد. اندکی تأمل در دیدگاههای رایج پیرامون تنگناهای اقتصادی و سیاستها و پیشنهادهاى مختلف نشان می‌دهد که علیرغم تصویب قانون برنامه پنجساله اول (۷۲ - ۶۸)، هنوز اجماع عمومی و عزم ملی برای حرکت توسعه، به‌شکل مطلوب ایجاد نشده است. در حالیکه بسیاری از کشورهای درحال توسعه و پیشاپیش آنها، جمهوری خلق چین، این دومین مهد اقتصاد دولتی

دگرگونی در ساختار سیاسی - اقتصادی جهان و تشکیل قطب‌های متعدد در مناطق مختلف عالم از مهمترین علایم بروز تغییرات کیفی در فضای حاکم بر مناسبات و ارتباطات بین‌المللی در آخرین دهه قرن حاضر به‌شمار می‌آید. روز بیستم سپتامبر (۲۹ شهریور ۷۱) مردم فرانسه در یک همه‌پرسی تاریخی به پیمان ماستریخت رای مثبت دادند و بدین ترتیب خاکریزی دیگر در تلاش برای تحقق بخشیدن به اروپای واحد تسخیر شد. اتحاد اروپا را می‌توان رویش جوانه‌های بَدَری دانست که میخائیل گورباچف در پهنشدن مستعد سرنوشت بشریت کاشت. جرج بوش نیز روز ۱۲ اوت (۲۱ مرداد ۷۱) خبر تشکیل اتحادیه تجاری متشکل از آمریکا، کانادا و مکزیک را اعلام کرد. بسیاری از دانشمندان علوم اقتصادی و سیاسی معتقدند که فلسفه تشکیل اتحادیه‌های تجاری توسط آمریکایی‌ها چیزی جز مقابله با نفوذ گسترده و جهانشمول آلمان متحد و ژاپن و جلوگیری از سیطره روزافزون آنها بر بازارهای جهانی نیست. در این حال برخی از رهبران جهان معاصر با شناخت سمت و سوی تغییرات تاریخی با کوشش‌های خود برای هدایت کارآمد ملتها به سوی صلح و سازندگی پیا خاستند و با پایان بخشیدن به دوران جنگ سرد، بموقع از تکرار فجایعی نظیر جنگ‌های اول و دوم جهانی برای تقسیم بازارها در عصر شکوفائی رقابت ملتها جلوگیری کردند.

در آخرین سالهای دهه هشتاد با فراهم شدن شرایط مناسب جهانی، بسیاری از ملتها برون‌گرایی در سیاستهای اقتصادی را در پیش گرفتند و با کنارگذاشتن الگوی جایگزینی واردات و اتخاذ سیاست توسعه صادرات در پیکار همه جانبه خود با دیو عقب‌ماندگی به پیروزی‌های بزرگی نائل شدند.

«... آنچه که امروز بانام استراتژی توسعه صادرات در محافل اقتصادی - سیاسی جهانی مطرح شده و برخی از کارشناسان سطحی‌نگر و بی‌تحقیق و تدبیر داخلی نیز آنرا تکرار می‌کنند نسخه‌ای است که برای همه ملتها به‌رغم شرائط و موقعیت مختلف آنها با یک صورت و محتوا پیچیده می‌شود. ... در دهه هشتاد به‌منظور جستجوی راه و تدابیری جهت تضمین و تسریع بازپرداخت وامها، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول این راه حل را ابداع کرد... استراتژی توسعه صادرات با مفهومی که در فوق به آن اشارت رفت و درجهان امروز برآن بار شده و می‌شود به کلی و به‌طور ذاتی با استراتژی توسعه و استقلال کشور مغایرت دارد.»<sup>(۳)</sup>

گرچه این قضاوتها عمدتاً ناشی از نگرانی و حساسیت برای منافع ملی و استقلال کشور می‌باشد ولی درعین حال منعکس‌کننده ابهام‌های فراوان پیرامون مضمون واقعی اصلاحات اقتصادی و نقش بانک جهانی در این فرآیند تاریخی است. امروز نمی‌توان بااستناد به برخی دشواری‌های موجود که اساساً ناشی از گرفتاری ایران در یک جنگ فرسایشی بلندمدت و واردشدن ضربات و لطمات جدی بر پیکر منابع ملی و زیربنای اقتصادی و نظام تولیدی کشور است، ضرورت اتخاذ سیاستهای جدید و راهگشا را مورد تردید قرار داد. در این شرایط به‌نظر می‌رسد که تشریح بیشتر و گسترده‌تر نظریات و توصیه‌های بانک جهانی بتواند موجب تعدیل قضاوت‌های افراطی و ایجاد همدلی و تشریک مساعی کلیه افراد دلسوز برای نجات کشور شود. شیدائی برخی و بیزاری برخی دیگر پیرامون توصیه‌های عمومی بانک جهانی برای اصلاح وضعیت اقتصادی کشورهای درحال توسعه، دو روی یک سکه است، سکه بی‌اعتنائی و کم‌بها دادن به شرایط درونی و اصالت قائل شدن برای شرایط «بیرونی» به‌عنوان منشا هرگونه پیشرفت یا عقب‌ماندگی.

به‌منظور آشنائی کلیه مدیران و کارشناسان و صاحب‌نظران مسائل اقتصادی، خلاصه‌ای از نتایج مطالعات و بررسی‌های بانک جهانی درباره تجارب کشورهای درحال توسعه در زمینه اصلاح وضعیت شرکت‌های دولتی<sup>(۴)</sup> ارائه می‌شود. همچنین بخشی از نتایج بازدید کارشناسان این بانک و توصیه‌های آنها در مورد نقش بازدارنده سیستم صدور مجوزهای صنعتی در توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران (گزارش مورخ مرداد ۷۱) عرضه می‌شود و در شماره‌های بعدی نیز به‌یاری خدا بخش‌های دیگری از گزارش مزبور تقدیم خوانندگان خواهد شد. گفتنی است که «تدبیر» قبلاً در شماره ۱۳ (تیرماه ۷۰) گزارش اجمالی دیدگاه‌های بانک جهانی پیرامون عمده‌ترین مشکلات اقتصادی و صنعتی ایران را منتشر ساخته‌است.

## الف - یافته‌های بانک جهانی درباره دلایل عدم کارآئی شرکت‌های دولتی در کشورهای درحال توسعه

۱ - زمینه‌های تاریخی دخالت‌گسترده دولتها در امور اقتصادی تقریباً از اواسط دهه ۱۹۵۰ در اغلب کشورهای درحال توسعه با این پندار که مکانیسم‌های اقتصاد بازار نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای مبرم

● تقریباً از اواسط دهه ۱۹۵۰ در اغلب کشورهای درحال توسعه با این پندار که مکانیسم‌های اقتصاد بازار نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای مبرم توسعه اقتصادی باشد، میزان دخالت دولتها افزایش یافت.



در جهان، با کوله‌باری از تجارب موفق و ناموفق، از اواسط دهه هشتاد با سرعتی شگفت‌انگیز و جسارتی درخور توجه به‌سوی اتخاذ مکانیسم‌های بازار و تقییب استراتژی توسعه صادرات گام برداشته و موفقیت‌های کم نظیری بدست آورده‌اند. هنوز در محافل علمی و حتی در درون نهادهای مسئول سیاست‌گذاری و اجرایی ایران، پیرامون این مسائل تردیدها، ابهام‌ها و بعضاً ابراز نگرانی‌های مایوس‌کننده‌ای به‌چشم می‌خورد. هنوز گروه‌هایی از استادان و کارشناسان مسائل اقتصادی به‌تبلیغ سیاستهای دهه هفتاد میلادی پرداخته و با برداشت‌های کهن و کلیشه‌ای به‌کارزار سخت توسعه پای نهاده و اذهان خود را از تابش انوار تغییرات کیفی در ساختارهای سیاسی و اقتصادی و شتاب بی‌سابقه تکامل جهانی در آستانه ورود بشریت به قرن بیست‌ویکم محروم نگاه داشته‌اند. اینان در رویارویی با دشواری‌های موجود، گویی از مشکلات و تنگناها را - که انصافاً میراث شوم سیاست‌های اشتباه و بعضاً اجتناب‌ناپذیر دوران گذشته و معلول برخی ضعف‌ها در نظام مدیریت سازمانهای اقتصادی و صنعتی می‌باشد - به‌عنوان پیامد اجرای سیاستهای جدید تلقی می‌کنند و به‌جای فراهم ساختن زمینه‌های مناسب ذهنی برای تهاجمی فراگیر و ملی علیه موانع توسعه، با اینگونه برخوردها ناهمواری‌های بزرگتری را در مسیر پرسنگلاخ چالش عظیم میلیونها ایرانی برای رهائی از عقب‌ماندگی به‌وجود می‌آورند. نمونه ذیل یکی از جالب‌ترین و صریح‌ترین قضاوتها پیرامون استراتژی توسعه صادرات است:



○ یکی از مهم‌ترین هدفهای محوری در فرایند اصلاحات اقتصادی، ایجاد شرایط و مقتضیات لازم برای مشارکت گسترده بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی و سرمایه‌گذاریهای تولیدی و صنعتی می‌باشد

توسعه اقتصادی باشد، میزان دخالت دولتها افزایش پیدا کرد و باهدف جلوگیری از تعمیق بیشتر شکاف فقر و غنا و عادلانه‌تر ساختن توزیع درآمدها از طریق سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال، اقدامات گسترده‌ای بعمل آمد. بدین قرار روز به روز بر تعداد شرکتهای دولتی افزوده شد و با گذشت زمان دولتها با انبوهی از تعهدات و وظایف گوناگون روبرو شدند. ولی در نهایت انتظارات قبلی به شکل مطلوب تحقق نیافت و به تدریج امیدها به یاس و یقین‌ها به تردید و سردرگمی انجامید. مالکیت دولتی که روزگاری همچون سرایی در وادی بی‌انتهای توسعه به چشم می‌آمد، بعداً به عنوان علت‌العلل عدم کارآئی شرکتهای دولتی تلقی شد. راهبردهای قبلی به بن‌بست رسید و رهیافت‌های جدید در دستورکار قرار گرفت. اینک نظریه‌پردازان اقتصادی در کشورهای درحال توسعه معتقدند که تنها طریق صواب، پیروی از مکانیسم‌های بازار و ایجاد رقابت در عرصه فعالیت‌های تولیدی است و باید بین بخش عمومی و بخش خصوصی یک تقسیم‌کار منطقی انجام شود و دولتها مساعی خود را بیشتر در زمینه خدمات عمومی و ضروری متمرکز کنند.

## ۲ - عوامل اصلی نارسائی و عدم کارآئی شرکتهای دولتی

### ۱- ۲: ماموریت‌ها و اهداف غیراقتصادی

تعیین ماموریت‌ها و اهداف شرکتهای دولتی معمولاً بیشتر با مقاصد سیاسی و اجتماعی دولتها نظیر تامین عدالت اجتماعی، بهبود توزیع درآمد و ایجاد اشتغال انجام می‌شود و باتوانمندی‌ها و امکانات فنی - اقتصادی یک شرکت ارتباط چندانی ندارد و بدون رعایت اصل بهره‌برداری بهینه از استعدادها و ویژگی‌های اصلی شرکتهای صورت می‌پذیرد. از این رو مدیران شرکتهای دولتی ناگزیرند که در قبال ماموریت‌ها و اهدافی فراتر از چارچوب اقتصادی فعالیت شرکت حساسیت بخرج داده و پاسخگو باشند. و به همین دلیل مدیران دولتی ناچارند برای مصلحت‌هایی غیر از موضوع فعالیت شرکت - مثلاً حفظ سطح اشتغال - اولویت قائل شوند. عرضه محصول با قیمتی کمتر از میزان هزینه‌های واقعی که غالباً توسط دولتها و با مقاصد سیاسی به شرکتهای دولتی تکلیف می‌شود، از دیگر مصادیق این واقعیت بشمار می‌آید.

این شرکتهای برای تامین سرمایه و جبران هزینه‌های خود به اخذ وام از منابع بانکی روی بیاورند تا بتوانند بر مشکل کمبود نقدینگی غلبه کنند. در بلندمدت روند فزونی هزینه‌ها بر درآمدها موجب انباشت بدهی شرکتهای دولتی می‌شود.

### ۲-۲: دسترسی آسان به وام و انواع کمک‌ها

یکی دیگر از ابعاد سیاستهای حمایتی دولتها پرداخت انواع کمک‌ها به شرکتهای دولتی و عرضه وام‌های کم‌بهره با مقررات سهل و آسان به این شرکتهای است. گرچه این قبیل ضمانت‌ها و تسهیلات با هدف حمایت از روند تولید و تحقق بخشیدن به اهداف کلی اقتصادی و اجتماعی انجام می‌شود، ولی در نهایت کارکرد این سیاست در شرایط کنترل قیمتها و غیررقابتی بودن محیط موجب عدم کارآئی شرکتهای و دور شدن فزاینده از اصل تخصیص بهینه منابع می‌شود.

### ۵-۲: ساختارهای قانونی مبهم و دخالت‌های بی‌رویه

به دلیل ضعف سیستم‌های قانونی و نامشخص بودن میزان اختیارات مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکتهای دولتی، دولتها دائماً به منظور سروسامان دادن به اوضاع کلی اقتصادی، در جزئی‌ترین مسائل این شرکتهای دخالت می‌کنند و محیط را برای کارکردهای مدیریتی بی‌ثبات می‌سازند.

### نتیجه‌گیری

حاصل بررسی‌های بانک جهانی پیرامون مسائل شرکتهای دولتی در کشورهای درحال توسعه حاکی از آن است که این شرکتهای به ندرت از برتری رقابتی برخوردار هستند و در یک فضای رقابتی و اقتصاد مبتنی بر بازار با هدف حداکثرکردن سود فعالیت نمی‌کنند. شرکتهای دولتی دچار قید و بند ناشی از اهداف غیر اقتصادی بوده و مدیریت آنها بیشتر بورکراتیک است نه کارآفرین و شدیداً در محدودیت‌های منتج از دخالت‌های دولت گرفتار هستند. نتایج کار شرکتهای دولتی قابل ارزیابی نیست و مدیران آنها برای بهبود بخشیدن به کارها انگیزه‌ای ندارند، زیرا

### ۲-۲: فعالیت در محیط غیر رقابتی

بدلیل اجرای برخی سیاستهای اقتصادی که معمولاً با هدف حمایت از تولیدات داخلی اعمال می‌شود در بیشتر کشورهای درحال توسعه از ورود کالاهای مشابه جلوگیری می‌شود. اجرای این سیاست در کنار فعالیت نسبتاً ناچیز بخش خصوصی در زمینه‌های صنعتی یک بازار کاملاً انحصاری و غیر رقابتی را برای شرکتهای دولتی فراهم می‌سازد. یکی از نتایج محتوم فعالیت در یک محیط غیر رقابتی، عدم‌الزام طبیعی شرکتهای دولتی به ارتقای کیفیت و افزایش سطح بهره‌وری است.

### ۳-۲: قیمت‌گذاری و کنترل قیمت‌ها

در کشورهای درحال توسعه معمولاً دولتها بمنظور مقابله با تورم و نیز به دلیل برخی ملاحظات سیاسی و اجتماعی به کنترل قیمتها متوسل می‌شوند و در بیشتر موارد محصولات شرکتهای دولتی را بدون توجه به میزان هزینه‌های تولید قیمت‌گذاری می‌کنند. فزونی هزینه‌ها بر درآمدهای شرکتهای دولتی در یک دوره کوتاه‌مدت موجب می‌شود که

دولتها با حمایت‌های بی‌رویه و غیرمنطقی خود، چنین الزاماتی را ازین می‌برند. قیمت‌گذاری روی محصولات شرکتهای دولتی و وادار ساختن مدیران آنها به فروش محصول با قیمتی پائین‌تر از هزینه تولید، نه تنها موجب کسر بودجه، انباشت بدهی و کمبود نقدینگی شرکتها می‌شود، بلکه این قیمت‌های کاذب سبب ایجاد اختلال در کار سرمایه‌گذاری بخش عمومی و بخش خصوصی و در نهایت اتلاف منابع می‌شود. استفاده بی‌رویه و بی‌تناسب با نیازهای واقعی شرکتها که عموماً به دلیل ملاحظات مربوط به حفظ یا افزایش سطح اشتغال و رعایت مصلحت‌های سیاسی و اجتماعی انجام می‌شود به تنزل دائمی بهره‌وری کار می‌انجامد و هزینه دستمزدها کارکنان فاقد مهارت و تخصص بر دوش پرداخت‌کنندگان مالیات تحمیل می‌شود.

### ۳- توصیه‌های مهم

همانطور که ملاحظه شد عامل اصلی عملکرد ضعیف و عدم کارآئی شرکتهای دولتی، فضای غیررقابتی حاکم بر حوزه عمل این شرکتها و سیاست‌های کلی اقتصادی کشورهای درحال توسعه است. از این رو یک برنامه جامع برای بهبودبخشیدن به وضعیت این شرکتها باید قبل از هرچیز، ایجاد تغییرات مناسب در سیاستهای کلی و شرایط محیطی را سرلوحه کار خود قرار دهد. البته نمی‌توان انتظار داشت که دولتها یک شبه و فوراً سیاستهای خود را دگرگون سازند. ولی به‌رحال لازم است که با شناخت جنبه‌های اساسی مشکلات و به کمک یک برنامه زمانی دقیق و منسجم، فرآیند اصلاحات هرچه زودتر آغاز شود. مراحل اصلی و کارساز در این برنامه را می‌توان چنین برشمرد:

#### ۱-۳: استفاده از مکانیسم‌های بازار

جهت‌گیری بازار در سیاستهای اقتصادی و ایجاد شرایط لازم به‌منظور تعیین قیمت محصولات و نرخ بهره توسط بازار از پیش‌شرطهای ایجاد رقابت و کارآئی در فعالیت‌ها بشمار می‌آید. در یک اقتصاد رقابتی عرصه بر شرکتهای دولتی تنگ شده و ضرورت اصلاحات و ایجاد تحرک لازم را برای آنها اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

#### ۲-۳: اصلاح نظام بازرگانی

اعمال سیاستهای حمایتی در بخش بازرگانی خارجی و جلوگیری غیرمنطقی از ورود محصولات خارجی با هدف حمایت از تولیدات داخلی در یک فرآیند بلندمدت عواقب نامطلوبی را در وضعیت شرکتهای دولتی برجای گذاشته است. بازرگانی خارجی یکی از اهرمهای کارساز و موثر به‌منظور افزایش کارآئی و ایجاد قابلیت رقابت برای شرکتهای دولتی است. همچنین باید به‌منظور تشویق شرکتهای دولتی به حضور در بازارهای خارجی و دستیابی آنها به صادرات، مقررات مربوط به بازرگانی خارجی مورد تجدید نظر اساسی قرار گرفته و اصلاحات لازم در آن انجام شود.

#### ۳-۳: اصلاح سیستم بانکی

عدم استقلال بانکها در تدوین و اعمال سیاستهای اعتباری و تبعیت آنها از دستورات دولت در مورد ارائه تسهیلات ارزان قیمت نظیر وامهای کم‌بهره به شرکتهای دولتی از جمله عوامل مهم عدم کارآئی شرکتها است. افزایش رقابت در سیستم بانکی و برخورداری بانکها از استقلال عمل لازم در تنظیم و اجرای سیاستهای اعتباری از یک سو و ملزم ساختن شرکتهای دولتی جهت تامین وامهای موردنیاز خود از بانکهای تجاری خصوصی در چارچوب مقررات و ضوابط یکسان و همانند شرکتهای

خصوصی از سوی دیگر، نقش مهمی در ایجاد محیط رقابتی و افزایش کارآئی ایفا می‌سازد.

#### ۴-۳: کنارگذاشتن حمایتهای بی‌رویه مالی

به دلیل وجود منابع ارزان قیمت وام و اعتبار و اولویت شرکتهای دولتی در استفاده از این منابع و نیز وجود انواع تضمین‌های مالی دولت در قبال بدهی این شرکتها، مدیریت آنها برای کنترل هزینه‌های شرکت و استفاده بهینه از منابع مالی الزامی نمی‌بیند و در انتخاب پروژه‌های مختلف دقت و حساسیت لازم را به‌خرج نمی‌دهد. ریشه اصلی تخصیص غلط منابع در کشورهای درحال توسعه و انباشت فزاینده بدهی شرکتهای دولتی ریشه در همین واقعیت دارد.

#### ۵-۳: اصلاح قوانین و مقررات مربوط به نحوه اداره شرکتهای دولتی

بمنظور صیانت از حوزه اختیارات و مسئولیت‌های مدیریت شرکتهای دولتی در برابر دخالت‌های بی‌رویه دولت در امور داخلی این شرکتها و جلوگیری از تحت‌الشعاع قرار گرفتن مصلحت‌های واقعی شرکت باید مجموعه مقررات و ضوابط حاکم بر نحوه ارتباطات شرکتهای دولتی با سایر سازمانها و دستگاهها مورد تجدیدنظر اساسی قرار گرفته و اصلاحات لازم در آنها بعمل آید.

#### ۶-۳: آموزش مدیران

در فرآیند اصلاحات اقتصادی باید به آموزش مدیران توجه کافی و شایسته مبذول شود. از مدیرانی که سالها تحت شرایط بازارهای حمایت‌شده و استقلال عمل بسیار محدود فعالیت کرده‌اند، منطقیاً نمی‌توان انتظار داشت که به‌طور اتوماتیک به‌سوی کاستن از هزینه‌ها، هدایت و ایجاد انگیزه در کارکنان، توقف خطوط غیر لازم تولید، جستجو برای بازارهای جدید و رقابت فعال گام بردارند. آموزش در وجود آوردن قدرت تطبیق با ضرورتها و پویایی در مدیران نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند.

#### ۷-۳: تمرکززدانی در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی

یکی از پیامدهای بارز دخالت گسترده دولتها در امور اقتصادی،



○ تعیین مأموریتها و اهداف شرکتهای دولتی معمولاً با مقاصد سیاسی و اجتماعی دولتها نظیر تامین عدالت اجتماعی، بهبود توزیع درآمد و ایجاد اشتغال انجام می‌شود و با توانمندیها و امکانات فنی - اقتصادی یک شرکت ارتباط چندانی ندارد

بقیه در صفحه ۶۲

## ورود به قرن بیست و یکم

تمرکز شدید و بی‌رویه در نظام تصمیم‌گیری و مدیریت شرکتهای دولتی است. فقدان اختیارات مناسب و استقلال عمل لازم برای مدیران این شرکتها، از حساسیت و انعطاف‌پذیری آنان در قبال مهمترین مسائل شرکت می‌کاهد و رکود و عدم کارآئی را به دنبال می‌آورد.

### ۸-۳: تعیین وضعیت شرکتها و اتخاذ تصمیمات مناسب

یکی از مهمترین هدفهای محوری در فرآیند اصلاحات اقتصادی، ایجاد شرائط و مقتضیات لازم برای مشارکت گسترده بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی و سرمایه‌گذاریهای تولیدی و صنعتی می‌باشد. یکی از مکانیسم‌های اجرائی تحقق این هدف، واگذاری برخی شرکتهای دولتی به بخش خصوصی است. از این رو باید وضعیت کلیه شرکتهای دولتی دقیقاً مورد ارزیابی قرار گرفته و نسبت به ادامه کار و یا واگذار کردن آنها به موجب قراردادهای معین و یا فروش کامل به بخش خصوصی تعیین تکلیف شود. شرکتهایی که در هیچیک از این دسته‌بندی‌ها قرار نگیرند، تصفیه می‌شوند. بدهی است شرکتهایی که نقش استراتژیک و تعیین‌کننده‌ای در اقتصاد کشور ایفا می‌کنند همچنان در اختیار دولت باقی خواهند ماند و دولت باید بکوشد تا به طرق مختلف کارآئی و قابلیت رقابت را در شرکتهای مذکور ایجاد و تقویت کند.

### ب - خلاصه گزارش بانک جهانی درباره سیستم صدور مجوزهای صنعتی در ایران

تجارب موفق کشورهای در حال توسعه از جمله کره جنوبی، سنگاپور، مالزی، اندونزی، مکزیک و ترکیه نشان می‌دهد که اتخاذ سیاستهای مبتنی بر اقتصاد بازار<sup>(۵)</sup> و توسعه بخش خصوصی تاحد زیادی موجبات رشد سریع اقتصادی را فراهم ساخته است. یکی از ویژگیهای مهم اقتصاد ایران در دوران اخیر، دخالت شدید دولت<sup>(۶)</sup> در امور اقتصادی و نظارت گسترده و بعضاً بازدارنده آن بر فعالیتهای صنعتی بوده است. این وضعیت که اساساً به دلیل وقوع انقلاب و جنگ و از پیامدهای محتوم این حوادث بشمار می‌رود، دیگر نباید ادامه داشته باشد. یکی از عواقب نامطلوب محدودیتهای شدید ناشی از دخالت گسترده دولت، تخصیص غلط منابع و فرار سرمایه از بخش صنعت به سایر بخش‌ها به‌ویژه امور تجارت و دادوستد بوده است. مقایسه میزان سهم بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی ایران (۸ درصد) با چندین کشور در حال توسعه: کره جنوبی ۲۶٪، مکزیک ۲۳٪، ترکیه ۲۳٪، تایلند ۲۱٪ به خوبی تاثیر اتخاذ مکانیسم‌های غیراقتصادی در هدایت منابع موجود را آشکار می‌سازد.

اقدامات دولت ایران طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ توانسته است برخی سیاستها را دگرگون کند و در زمینه‌هایی چون خصوصی‌سازی، تسهیل قوانین و مقررات، بهبود تدریجی نرخ ارز و نیز ایجاد انگیزه برای

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، موفقیت‌هایی را حاصل کند. با این حال هنوز باید برای رفع موانع بازدارنده گام‌های مهمتری برداشته شود. در یک بررسی پیرامون عمده‌ترین مشکلات شرکتهای صنعتی خصوصی، مدیران شرکتهای منتخب در پاسخ خود به این مسائل اشاره کرده‌اند: نامشخص بودن و عدم قطعیت سیاستهای اقتصادی، سیستم صدور مجوز برای سرمایه‌گذاری<sup>(۷)</sup>، قانون کار، مقررات بازرگانی خارجی، دشواری دستیابی به منابع مالی، کمبود تقاضا.

کارکرد سیستم صدور مجوزهای صنعتی پیامدهای نامطلوبی بدنبال داشته و تحقیقات انجام‌شده حاکی از آن است که انتظارات دولت و هدفهای اصلی آن از اجرای چنین سیستمی کمتر جامعه عمل پوشیده است. به‌طور کلی شواهد محکمی وجود دارد که از شکست اتخاذ اهرمهای اداری و الزام‌آور در تخصیص صحیح منابع خبر می‌دهد. براساس اصل ۴۴ قانون اساسی در برخی رشته‌ها فقط بخش عمومی می‌تواند سرمایه‌گذاری و فعالیت کند. گرچه با تفسیرهای جدیدی که از برخی عبارات به کار رفته در قانون به عمل آمده، تا حدودی تسهیلات و امکانات قانونی برای فعالیت بخش خصوصی فراهم شده، ولی با این حال تلاش‌های سازمان یافته و بزرگتری باید انجام شود. در حال حاضر برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و معدن توسط سه وزارتخانه مجوزهای لازم صادر می‌شود و در مجموع بنظر می‌رسد که اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت فرآیندی طولانی و پیچیده داشته باشد. بررسی‌های انجام‌شده درباره نحوه صدور مجوز سرمایه‌گذاری در وزارت صنایع سنگین نشان می‌دهد که به دلیل طولانی بودن مراحل این کار، حداقل ۵ تا ۶ سال زمان لازم است تا بتوان در یک زمینه خاص سرمایه‌گذاری کرد و به بهره‌برداری رسید.

### عمده‌ترین زیان‌های سیستم صدور مجوزهای صنعتی

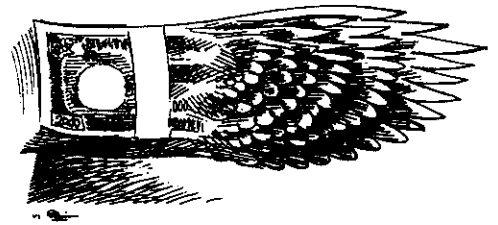
#### ۱ - ایجاد انحراف در ساختار اقتصادی کشور

به دلیل طولانی بودن فرآیند دشوار اخذ مجوز برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و نیز به علت وجود تسهیلات مختلف و فقدان سیستم‌های نظارتی در بخش بازرگانی و خرید و فروش و چشم‌انداز مثبت و امیدوارکننده آن، بخش بزرگی از منابع و سرمایه‌های موجود خودبخود «صنعت» را به نفع «داد و ستد» ترک گفته و در نتیجه کشور دچار موقعیتی شده که یکی از نمودهای آن سهم ناچیز و قلیل بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی است. قلت سهم بخش صنعت و مطردشدن فعالیت‌های صنعتی در بلندمدت عواقب نامطلوب‌تری نظیر عقب‌ماندگی تکنولوژیک، تشدید بیکاری و شیوع اشتغال کاذب، ناعادلانه‌تر شدن توزیع درآمد و در نهایت تعمیق وابستگی اقتصادی را با خود به همراه می‌آورد.

#### ۲ - تعیین قیمت‌های کاذب و تخصیص غلط منابع

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که در سیستم صدور مجوز با استناد به ارائه برخی تسهیلات، از تولیدکننده تعهد گرفته می‌شود که محصول خود را نه به قیمت بازار بلکه براساس نرخ‌های تعیین‌شده که معمولاً کمتر از ۱۰ درصد قیمت بازار است در اختیار متقاضیان خاص قرار دهد، این امر تقاضای کاذب و مصرف غیراقتصادی محصولات صنعتی را

○ کارکرد سیستم صدور مجوزهای صنعتی پیامدهای نامطلوبی بدنبال داشته و تحقیقات انجام‌شده حاکی از آن است که انتظارات دولت و هدفهای اصلی آن از اجرای چنین سیستمی کمتر جامعه عمل پوشیده است



صنعت ذکر کرده‌اند. تجارب مربوط به سایر کشورها نیز نشان می‌دهد که اگر مقامات و کارگزاران دولتی در تأیید یا رد و صدور مجوزهای صنعتی از اختیارات فوق‌العاده قدرتمند برخوردار باشند، متقاضیان سعی می‌کنند تا به شیوه‌های علنی و غیر علنی<sup>(۱۰)</sup> و بمنظور کسب امتیاز، در این کارکنان نفوذ پیدا کنند.

### نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

مطالعات طولانی و بررسی‌های مختلف درباره تجارب بسیاری از کشورهای توسعه یافته و درحال توسعه به دفعات نشان داده است که دخالت‌های دولت در امور اقتصادی به شیوه‌هایی نظیر صدور مجوز سرمایه‌گذاری‌های صنعتی نه تنها به تأمین اهداف دولت برای توسعه اقتصادی و صنعتی کمک نمی‌کند، بلکه هزینه‌ها و پیامدهای نامطلوبی را نیز به دنبال می‌آورد. دخالت دولت در مسائل اقتصادی باید منحصر به تقویت زیربنایها و فراهم ساختن زمینه‌ها و انگیزه‌های قدرتمند جهت گسترش فعالیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی باشد. مشخص‌ترین توصیه ما این است که سیستم صدور مجوز کنار گذاشته شود و به جای آن از روش ثبت فعالیت‌ها<sup>(۱۱)</sup> استفاده شود. □

● تجارب موفق کشورهای درحال توسعه از جمله کره جنوبی، سنگاپور، مالزی، اندونزی، مکزیک و ترکیه نشان می‌دهد که اتخاذ سیاستهای مبتنی بر اقتصاد بازار و توسعه بخش خصوصی تا حد زیادی موجبات رشد سریع اقتصادی را فراهم ساخته است

در پی دارد به‌عنوان مثال مطالعات انجام شده روی میزان و نحوه مصرف سیمان به‌خوبی این مدعا را به اثبات رسانیده است. بدین ترتیب با قطع ارتباطات تولیدکننده با بازار، میزان تقاضای واقعی و مصرف اقتصادی یک محصول خاص با برآوردهای نادرست تعیین می‌شود و منابع لازم جهت تولید آن تخصیص می‌یابد و در همین جا هدف اصلی دولت از دخالت در امور اقتصادی یعنی تخصیص بهینه منابع نقض می‌شود.

### ۳ - جلوگیری از ایجاد رقابت

در سیستم صدور مجوز، به دلیل تعیین ظرفیت‌های تولیدی، دستیابی یک متقاضی سرمایه‌گذاری به مجوز در یک رشته تولیدی خاص از فعالیت سایر متقاضیان آن رشته جلوگیری می‌کند و بدین ترتیب مهمترین پیش شرط دستیابی به توسعه صنعتی یعنی وجود «بازار رقابتی» خودبخود در نطفه از بین می‌رود. بدیهی است تولیدکننده منحصر بفرد یک محصول، پیشاپیش از وجود تقاضا برای محصول خود اطمینان پیدا می‌کند و به همین دلیل برای بهبود بخشیدن به کیفیت و کاهش هزینه‌ها و استفاده از تکنولوژی پیشرفته انگیزه‌ای نخواهد داشت.

### ۴ - تأثیر پذیری از تغییرات اقتصادی

تجارب سالهای گذشته نشان می‌دهد که سیستم صدور مجوز در برابر تغییرات مختلف از جمله نوسان نرخ ارز و وضعیت ارزی کشور به شدت تأثیر پذیر است. از آنجا که فرآیند سرمایه‌گذاری صنعتی به دلیل مراحل مختلف صدور مجوز به طول می‌انجامد بی‌ثباتی در سیاستها، ضوابط و مقررات و تغییرات پی‌درپی در تصمیمات متخذه، شدیداً موجب انصراف متقاضیان و روی آوردن آنها به سایر فعالیتهای اقتصادی که معمولاً اینچنین تحت نظارت نیست، می‌شود.

### ۵ - اختیارات زیاده از حد و دخالت‌های زیان آور کارگزاران دولت

سیستم صدور مجوزهای صنعتی موجب احاله اختیارات بسیار قدرتمند<sup>(۸)</sup> به مجریان و دست‌اندرکاران این سیستم شده است و بسیاری از سرمایه‌داران ایرانی سخت‌گیری‌های آشکار و پنهان<sup>(۹)</sup> در صدور مجوزهای صنعتی را مهمترین انصراف خود از سرمایه‌گذاری در بخش

### پانویسها:

- ۱ - خلاصه گزارش بانک جهانی در مورد وضعیت بخش صنعت در جمهوری خلق چین، وزارت صنایع سنگین، دفتر برنامه‌ریزی، دی ۱۳۷۰.
- ۲ - هفته‌نامه گسترش صنعت سنگین مورخ ۶/۷/۷۱.
- ۳ - مجله ایران فردا، شماره ۲ مرداد - شهریور ۱۳۷۱.
- 4 - PUBLIC ENTERPRISE REFORM, THE WORLD BANK, JUNE 1991.
- 5 - MARKET - ORIENTED POLICIES.
- 6 - HEAVY GOVERNMENT INVOLVEMENT.
- 7 - INVESTMENT LICENSING.
- 8 - VERY GREAT POWERS.
- 9 - VISIBLE AND INVISIBLE IMPEDIMENTS.
- 10 - OPENLY OR IN SUBTLE WAYS.
- 11 - REGISTRATION.

هرگز فراموش نمی‌کنیم شما حق انتخاب دارید

# G.H.M.S.I

کیفیت بالا در بازرسی کالا

عضوی از گروه شرکتهای بین‌المللی بازرسی ITS و CALEB BRETT  
در بیش از ۱۰۰ کشور جهان با مجوز بانک مرکزی واردات ایران را بازدید می‌کند

تلفن: ۸۲۲۷۹۷-۸ فکس: ۸۲۶۵۲۸ تلکس: ۲۲۶۲۲۷

با حضور در خارک، بندرعباس، سربندر، چابهار، بوشهر، تبریز، خوی، مشهد، اصفهان

