

اولین بخش میزگرد «تدبیر» پیرامون

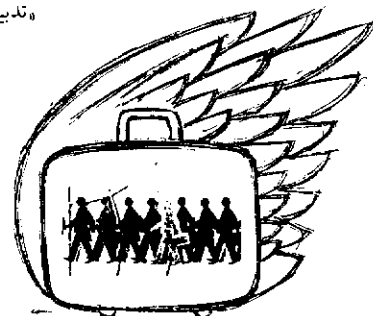
ارتقاء کارآیی در بنگاههای دولتی



اشاره:

آیا این باور درستی است که کارآیی بنگاههای دولتی نسبت به بنگاههای خصوصی کمتر است؟ و اگر چنین است چگونه می توان کارآیی بنگاههای دولتی را افزایش داد؟ آیا اصولاً برای سنجش کارآیی می توان این دو بنگاه را در ترازو نهاد و با هم مقایسه کرد؟ چرا که یکی اهداف ملی را تعقیب می کند و دیگری در پی سودآوری است. شک نیست که بخش خصوصی با توجه به تقاضای بازار و به انگیزه سود فزون تر، پس اندازهای مردم را بی مهابا در مسیری که لزوماً به نفع جامعه نیست سرمایه گذاری می کند، پس آیا لازم نیست برای رسیدن به توزیع عادلانه تر منابع ملی، دولت، خود در بنگاههای اقتصادی سرمایه گذاری کند؟ آیا دولت ها نیز می توانند بنگاههایی با هدف سودآوری ایجاد کنند؟ در زمینه کارآیی پرسش هایی که پاسخ دقیق ندارند کم نیستند. تنی چند از بزرگان اندیشه دعوت ما را برای گشودن این کار فرو بسته اجابت کردند و به یاری آمدند و هر یک بفرخور، و گرهی باز گشودند. گرانسنگی موضوع نیز ما را واداشت که سنت شکن شویم و با این محمل عهد دیرین «هر شماره یک میزگرد» را شکستیم. در میان نهادن مشکل، سهم این شماره، و مشکل گشایی را به امید توفیق یزدان به شماره آینده موکول کرده ایم.

«تدبیر»



شرکت کنندگان در میزگرد
- محمود احمدیور: فوق لیسانس مدیریت صنایع - دانشجوی دکترای مدیریت - معاون بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و رئیس سازمان صنایع بنیاد.
- نادر پلاسید: فوق لیسانس مهندسی معدن از دانشگاه فنی کلاوستال آلمان - مدیر گروه صنایع مصالح و تجهیزات ساختمانی سازمان صنایع ملی ایران.
- عباس حاج فتحعلیها: فوق لیسانس مهندسی صنایع - مدیر عامل سازمان بهره وری ملی ایران - مجری طرح ایجاد فرهنگ بهره وری و بهبود مدیریت.
- عبدالوهاب شریعتی: فوق لیسانس مدیریت صنایع - عضو هیات عامل و معاون مهندسی و بهره برداری سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.
- حسین عظیمی: دکترای اقتصاد توسعه از دانشگاه اکسفورد انگلستان - دانشیار دوره دکتری در دانشگاه آزاد اسلامی - مشاور بنگاههای صنعتی و کشاورزی.
- غلامرضا نصیرزاده: فوق لیسانس مهندسی مکانیک - مدیر عامل شرکت پژوهش و مهندسی ایران - مشاور سازمان مدیریت صنعتی - عضو هیات علمی «تدبیر»

و کدام سهم بیشتری دارند؟ از طرف دیگر فضای حاکم بر بنگاههای اقتصادی هم متأثر از عوامل درونی است و هم عوامل بیرونی. باید دید که آیا فضای درونی بنگاه اقتصادی بخش دولتی با فضای درونی بنگاه اقتصادی بخش خصوصی تفاوت دارد یا خیر؟ باید دریابیم فضای بیرونی به مفهوم آنچه که در بستر فعالیت های اقتصادی کشور رخ می دهد چه اندازه محدودیت برای هر یک از دو بخش دولتی و خصوصی ایجاد می کند. پیشنهاد می کنم قسمت اول بحث را به

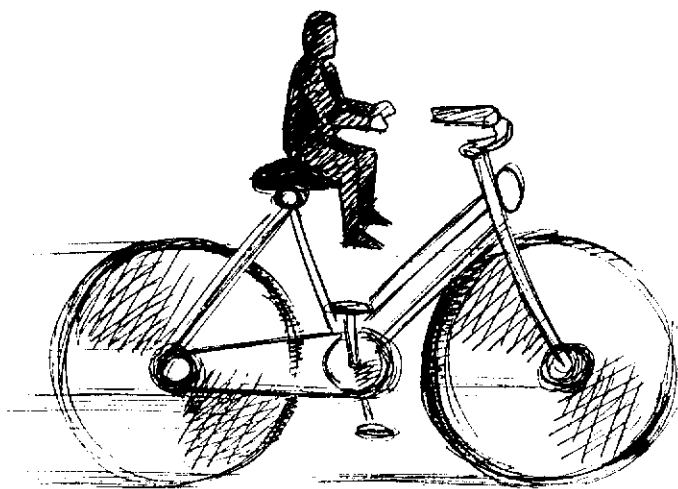
نصیرزاده: ارتقاء کارآیی بنگاههای اقتصادی بخش دولتی در وهله اول دو موضوع را به ذهن متبادر می کند، اول آنکه بنگاه اقتصادی دولتی وجود دارد و دوم آن که کارآیی این بنگاه با جای دیگری قیاس شده است. نکته بعدی که در این مقوله قبل از اینکه وارد جزئیات شویم باید روشن شود این است که اساساً بخش دولتی و بنگاه اقتصادی بخش دولتی چیست و اصولاً با چه تعریفی به مساله نگاه می کنیم. باید دید مقوله کارآیی به مالکیت مربوط می شود یا فضای حاکم؟

روشن شدن صورت مساله و بخش دوم را هم به راه حل هایی برای ارتقاء کارایی این بنگاهها اختصاص دهیم.

در بحث اول به اعتقاد من از دو جنبه می توان به موضوع نگاه کرد: مالکیت و فضای حاکم بر بنگاه. توجه دارید که بعد از جنگ جهانی دوم در کشورهای در حال توسعه و حتی برخی از کشورهای توسعه یافته صاحب نظران اقتصاد توسعه، دخالت بیشتر دولت در فعالیتهای اقتصادی را به عنوان سرفصل مهمی برای پیشرفت اقتصادی تلقی کردند. در کشورهای در حال توسعه مشکل اصلی مربوط به کمبود یا نبود سرمایه در بخش خصوصی بود به همین دلیل صاحب نظران اقتصادی توصیه کردند که دولت خود باید وارد صحنه شود.

از آن زمان به این سو، سرمایه گذاری بخش دولتی در فعالیتهای اقتصادی همواره روبه افزایش بوده است. در خلال همین دوران، در بعضی کشورها تفوق برخی نظام های فکری سبب بروز تحولات و انقلاب ها و در نتیجه به واژگونی نظام های حاکم منجر شد. این رخدادها نیز، حجم فعالیت بنگاههای اقتصادی دولتی را افزایش داد. در پاکستان، به عنوان مثال در زمان ذوالفقار علی بوتو، بخش عمده صنایع این کشور دولتی شد. در کشور ما نیز پس از انقلاب دوپدیده رخ داد. بخشی از صنایع به لحاظ نگرش نظام، دولتی تلقی شد که هنوز هم چنین است. بخش دیگر نیز باین نگرش که مالکان آنها از راه صحیح صاحبان صنعت نشده اند، ملی شد. هرچند که این ملی شدن ها الزاماً به معنای دولتی شدن نبود ولی نتیجه آن افزایش حجم فعالیت بنگاههای اقتصادی دولتی بود. توسعه فعالیت بنگاههای دولتی در این کشورها باعث شد کفه فعالیتهای اقتصادی به این سمت سنگینی کند. از هم اینجا و در تداوم این روند تنگنانهایی ایجاد شد که در این کشورها مقوله خصوصی سازی در دهه ۸۰ میلادی مطرح گردید. در مقولات مربوط به خصوصی سازی وقتی مطالعه می کنید، سند واحدی در مورد این که بنگاههای اقتصادی بخش خصوصی الزاماً کارآتر از بخش دولتی هستند وجود ندارد.

حتی در بعضی از کشورها مطالعاتی که انجام شده نشان می دهد که بعضی از بنگاههای دولتی بسیار کارآتر از رقیب بخش خصوصی خود بوده اند. ولی بهر حال همین مطالعات از آن



حکایت دارد که وجه غالب بنگاههای اقتصادی بخش خصوصی نسبت به رقبای دولتی خود از کارایی و راندمان بالاتری برخوردار بوده اند. شایان ذکر است که در بحث خصوصی سازی یکی از تئوری های مطرح شده نظریه مالک-مدیر یا (PRINCIPAL AGENT THEORY) است. این تئوری می گوید: رفتار مدیر منبعث از تفکر مالک است، یعنی اهدافی که مالک دارد، رفتار مدیر را شکل می دهد. آشکار است اهدافی که دولت تعقیب می کند با هدف های بخش خصوصی تفاوت دارد. هدف اصلی بخش خصوصی سودآوری است. البته هدف های دیگری نیز مانند توسعه و بقاء را هم بسته به موقعیت دنبال می کند ولی این هدف ها در خدمت همان هدف اصلی است. اما دولت ها معمولاً در پی سودآوری نیستند بلکه هدف هایی چون رفاه اجتماعی، محرومیت زدایی و اشتغال را تعقیب می کنند. این هدف ها رفتار مدیر را می سازد. به همین دلیل است که کارایی بنگاههای دولتی با کارایی بنگاههای خصوصی متفاوت می شود. در عین حال نباید فراموش کرد که خود دولت نیز به تنهایی تصمیم گیر کار خود نیست. از بوروکراتهایی که در دولت جای گرفته اند تا نمایندگان پارلمان که این دو گروه معمولاً اهداف همسویی را دنبال نمی کنند. جملگی در هدف گذاری دولت دخالت دارند. به سخن دیگر اگر حتی یک زمان دولت تصمیم بگیرد که هدف سودآوری را تعقیب کند، مطمئن باشید فوراً فشارهایی اتفاق می افتد که برای آن هدف ایجاد مشکل می کند. بهر حال مراد آنستکه هدف مالک رفتار مدیران را تحت تاثیر قرار می دهد. جدا از مالکیت و اثر مستقیم آن بر کارایی، فضای حاکم و قیودی که بر بنگاه مستولی

است، بسیار اهمیت دارد زیرا تاثیری که فضای حاکم بر کارایی بنگاه می گذارد قابل انکار نیست. شما در نظر بگیرید بنگاههای دولتی ما اگر صادرات داشته باشند باید مالیات بدهند. اما صدور کالا توسط بخش خصوصی از مالیات معاف است. این قیدی است که البته برای تحریک بخش خصوصی برای فعالیت بیشتر در زمینه صادرات پیش بینی شده است. بنابراین می توان نتیجه گرفت که تفاوت ها بهر حال وجود دارد. حال باید دید که این تفاوت ها را چگونه می توان رفع کرد. ولی یک نکته مسلم باقی می ماند و آن اینکه خارج از این بحث، تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که نمی شود تمامی فعالیت ها را نیز به بخش خصوصی واگذار کرد. این شدنی نیست و بهر حال دولت نقش آفرین است. بنابراین در یک جمع بندی ساده می توان گفت که با توجه به تفاوت اهداف در دو بخش خصوصی و دولتی، بخش دولتی نمی تواند مانند بخش خصوصی برای رسیدن به هدف ها مانور کند، در نتیجه بنگاه دولتی کارایی خود را از دست می دهد. البته برای دستیابی به کارایی، یک راه کار، انجام خصوصی سازی است. اما از یاد نبریم که به هر حال همواره شمار قابل توجهی از بنگاهها به صورت دولتی باقی می ماند که لازم است با ایجاد سازوکار مناسب کارایی را در این بنگاهها افزایش داد.

وجه تمایز این بنگاهها از یکدیگر آن است که در بنگاههای بخش خصوصی اداره امور واحدها صرفاً در چارچوب قانون تجارت و اساسنامه بنگاه فیصله می‌یابد. بنگاههای بخش عمومی که قوانین خاص بر آن‌ها حاکم است؛ این‌ها بنگاههایی هستند که سرمایه آن‌ها به دولت تعلق دارد ولی شیوه اداره آنها بر مبنای قانون تجارت است. بنگاههای بخش دولتی مشمول قوانین بودجه، قانون محاسبات هستند و در بودجه کشور ردیف خاصی دارند.

اما در واقعیت، امروزه بنگاهها دوی بخش بیشتر هستند یا خصوصی و یا دولتی. و به تعبیری بنگاههای با قوانین خاص نیز مشمول قیدوبندهای بنگاههای دولتی هستند. اگر این تعبیر را مطلق نکنیم، حداقل این ادعا وارد است که بنگاههایی با قوانین خاص امروزه در کشور ما انگشت‌شمارند و عمدتاً بخش عمومی مشمول شرایط حاکم بر بنگاههای دولتی شده است. اما این ذهنیت که در جامعه ما شکل گرفته است که کارایی در بخش خصوصی بیشتر است، به اعتقاد من اصالت ندارد. گرچه همانگونه که اشاره نیز شد ظاهراً کارایی بخش خصوصی بالاتر است. اما این پدیده بنظر من معنول علت‌هایی است که جای بحث دارد.

به تعبیر دیگر من فکر می‌کنم که اگر مدیران بخش خصوصی نیز در این جمع حضور داشتند درباب مشکلات محیطی حاضر بودند این واقعیت را بیان کنند که آن‌ها نیز با پدیده ناخوشایند عدم کارایی روبرو هستند. در نظر بگیرید خصوصی‌سازی با همه اهمتامی که برای اجرای آن صورت گرفته پیشرفت مطلوبی نداشته است و تاکنون تعداد انگشت‌شمار از واحدها به بخش خصوصی واگذار شده است. گرچه بودند واحدهایی که پس از واگذاری وضعیت بهتری پیدا کردند ولی اکثراً یا تفاوتی نداشته یا دچار افت بیشتری شده‌اند. من بصورت مطلق علل اصلی را به یک مرجع یا محیطی خاص نسبت نمی‌دهم، فکر می‌کنم موانع و علل را می‌توان به دو بخش موانع محیطی و موانع درون‌سازمانی تقسیم‌بندی کرد. و موارد مهم آن‌ها را برشمرد و بحث کرد. ولی با یک فضاوت کلی شاید بتوان گفت مشکلات و موانع محیطی بر سر راه بهبودبخشی و ارتقاء کارایی بر مشکلات درون‌سازمانی غلبه دارد. دلیل آن هم روشن است، اقبال بخش خصوصی برای تصدی امور بنگاههای اقتصادی که حضور آن‌ها در بخش دولتی توجیه ندارد بسیار ناچیز بوده است. از این نظر می‌گویم توجیه ندارد که این



شریعتی

*** بسیاری از مدیران بنگاههای دولتی ما به دلیل داشتن فرهنگ و بینش اسلامی در مقایسه با مدیران ملل دیگر در اداره سازمان‌ها از کارایی بالاتری برخوردار هستند.**

بنگاهها پیش از انقلاب به بخش خصوصی تعلق داشته است.

متصدیان این بنگاهها در بخش عمومی با تمام نیرو در تلاشند که سیاست دولت و نظام جمهوری اسلامی را که خصوصی‌سازی است به اجرا بگذارند. ولی کارایی در این زمینه هم مثل بقیه فعالیتها است و شاید هم پایین‌تر و گذشته از این، جهت‌گیری فعالیتها در بخش خصوصی ما را به این مساله هدایت می‌کند که موانعی برای اداره بنگاه اقتصادی بشکل کارآ وجود دارد و بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و توسعه در این بنگاهها ندارد؛ و عمدتاً بخشی از بنگاههای اقتصادی را اداره می‌کند و توسعه داده است که تعادل را در ترکیب بنگاههای مختلف اقتصادی بهم زده است و شاهد هستیم که بیشتر تمایل این گروه به فعالیت‌های خدماتی و تجاری است که گرچه لازم است ولی بالاخره حدی دارد. **احمدپور:** قبل از ادامه بحث بنظر من بهتر است مفاهیم و تعاریف مشترکی از برخی مفاهیم که مطرح شده داشته باشیم. بطور مثال ما چه استنباطی از مفهوم کارایی داریم؟ اگر کارایی به معنای بازدهی (EFFICIENCY) است، مساله ما به داخل بنگاههای اقتصادی مربوط می‌شود و نی اگر فراگیر است و معنای اثربخشی (EFFECTIVENESS) هم دارد، بی‌گمان بحث بازتری می‌طلبید. به هر حال به اعتقاد من بحث اثربخشی هم در این مقوله مطرح است. باین

وجود تصور من این است که بحث کارایی را از زاویه دیگری نیز می‌توان بررسی کرد و آن اینکه شرکت‌های موفق چرا موفق شدند و عوامل موفقیت این شرکت‌ها در صحنه‌های بین‌المللی اعم از اینکه خصوصی یا دولتی بوده‌اند چه بوده است؟ در این صورت بسیاری از مسائل را می‌توان در ترازوی ملاک‌ها قیاس کرده و روشن کنیم. به هر حال نباید فراموش کرد که چرا بنگاههای دولتی در ذهنیت عموم نقشی از عدم کارایی دارند مگر آن که بپذیریم تجلی واقعیت بیرونی است. به اعتقاد من تقسیم‌بندی که آقای شریعتی از عوامل محیطی بیرونی یا ساختاری و عوامل فرایندی یا داخلی کردند می‌تواند در این بحث مورد توجه باشد. بنگاههای دولتی ما پیوسته ادعا کرده‌اند که تغییر مداوم عوامل بیرونی سبب کاهش کارایی شده است. ولی این تنها گوشه‌ای از واقعیت است، مساله این است که ما با یک مشکل فرهنگی مواجه هستیم که عدم کارایی را بیشتر به عوامل بیرونی مرتبط می‌کنیم، اگرچه این عوامل

بیرونی نیز نقش موثری در کارایی واحدهای اقتصادی دارند اما در کشور ما بنگاههای بخش خصوصی و دولتی بندرت واحد تحقیق و توسعه دارند، آشکار است این نقصان که تاثیر قابل توجهی در کارایی دارد، ربطی به عوامل محیطی ندارد. همین استدلال را در مورد نبود واحد طراحی مهندسی و سیستم اطلاعات مدیریت و مدیریت تکنولوژی اطلاعات می‌توان تسری داد که هر دو از عوامل داخلی بشمار می‌آیند. یا آن که چرا گرایش بنگاههای ما به سمت تولیدگرایی است و بازرگرایی را یکسره فراموش کرده و از دستور کار خود خارج ساخته‌اند، که این موضوع باز هم به مسایل داخلی بنگاه باز می‌گردد. موضوع عدم توجه به کیفیت و کنترل کیفیت یا خلایقیت و نوآوری که توجه بدان‌ها تاثیر بسزایی در افزایش کارایی دارد در همین زمره جای می‌گیرد. ما در بنیاد، مشکلات حدود صد واحد صنعتی که شامل چهاررشته تخصصی بزرگ یعنی شیمیایی، نساجی، غذایی و فلزی بود بررسی کردیم. یکی از نتایج اصلی این بود که انسانها نه تنها از ماشین‌ها فرسوده ترند بلکه بی‌حال‌ترند، خوب توجه کنید این واقعیت که چطور شده یک بنگاه اقتصادی از مهم‌ترین منبع سازمان، یعنی نیروی انسانی غفلت کرده تا به این مرحله رسیده، در عین ناگواری بسیار پندآموز است. به سخن دیگر این تنها مسایل محیطی و سیاست‌گذاری‌های دولت نیست که

منجر به عدم کارایی بنگاههای اقتصادی می‌شود، بلکه عوامل داخلی نیز تأثیر جدی دارند و بنظر من بررسی علل آنها به صورت امری مبرم رخ نموده است و باید به آن پرداخت.

من نیز معتقد هستم که مدیر در چارچوب اهداف و نیات مالک قدم بر می‌دارد و از این امر گریزی ندارد. در کشور ما یکی از دلایلی که بنگاههای دولتی نسبت به گذشته غیرکارآجلوه‌گر شدند آنست که بنیان‌گذارانی که بعد از انقلاب متصدی راهبری و هدایت این بنگاهها شدند بنیان‌گذاران اصلی نبودند بلکه به آنها تکلیفی به اقتضای انقلاب داده شده بود. آنان به دانش اداره، هدایت و راهبری سازمان مجهز نبودند و در ثانی مدیرانی هم که بنگاههای مصادره شده را می‌خواستند اداره کنند، مدیران قبلی نبوده بلکه مدیران جدید و بی تجربه‌ای بودند؛ پس بناگزر دوران انتقال باید سپری می‌شد. بنابراین یکی از عواملی که مخصوصاً در ابتدای انقلاب عدم کارایی بنگاههای دولتی را موجب شد، این بوده که بالاخره آرزوهای صاحبان سهام و بنیان‌گذاران پی‌گیری نشده بود.

این نکته را به این جهت می‌گویم که به اعتقاد من آرزوهای مالک برای اداره بنگاهها چه خصوصی و چه دولتی بسیار مهم است.

ما پس از انقلاب شاهد تغییر مداوم مالکین و نمایندگان آنها بودیم. یعنی دولت به عنوان مالک بنگاه را به سازمانی واگذار کرده و این هردو دستخوش تغییر بودند و زمینه‌ساز عدم کارایی. نکته دیگر گستردگی و حجم بسیار زیاد فعالیت‌ها بود که در گذشته پیشینه نداشت. به عبارت دیگر اگر در گذشته مالکی پس از سه دهه فعالیت در یک صنعت خاص به مالکیت و مدیریت حرفه‌ای دست می‌یافت. اینک پس از انقلاب سازمانی بوجود آمد که در شاخه‌های مختلف از نساجی تا الکترونیک و از شیمیایی تا فلزی گسترده بود. این تنوع فعالیت و حجم فعالیت بالا، بی‌شبهه موجب عدم کارایی می‌شود. ما دلیل بحقی برای جایگزین کردن مالکان یا نمایندگان مالکان داشته‌ایم. زیرا وفادار به نظام و انقلاب بوده‌اند اما اینان به تنوع فعالیت‌های آشنا نباشند و این دلیل دیگری برای عدم کارایی است.

نکته دیگر آنکه کارگزاران مالکین چون از صحنه فعالیت‌های حرفه‌ای یا مدیریتی یا از سطوح عملیاتی بالا نیامده بودند با مشکلات عدیده‌ای مواجه شدند. این کارگزاران در تعیین اهداف، رسالت‌ها، برنامه‌ریزی‌های استراتژیک،

برنامه‌ریزی برای زیرمجموعه‌ها و حتی انتصاب افراد حرفه‌ای، با دشواری روبرو بودند. من قصد ندارم در اینجا به مقررات دست‌وپاگیر و یا ایجاد بستر نامناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و عواملی از این دست بپردازم. قطعاً عوامل محیطی فراوانی در عدم کارایی بنگاههای اقتصادی دخالت داشته‌اند. به همین دلیل تنها چندعامل داخلی که بر پدیده عدم کارایی تأثیر می‌گذارند اشاره کردم. اما به‌رحال نکته اینجاست که هرچقدر این عوامل محدودکننده وجود داشته باشند بازهم مدیرانی که قبول مسئولیت می‌کنند باید برای بالابردن بازدهی و راندمان بیشتر از راه کارهایی چون مدیریت مشارکتی، ایجاد واحد تحقیق و توسعه و اصولاً ایجاد ارزش افزوده و ایجاد مزیت‌های نسبی سود جویند و غفلت از راه‌حل‌های شناخته‌شده پذیرفتنی نیست.

حاج فتحعلیها: باتوجه به هدف میرگرد و از آن‌جا که کارایی یکی از معیارهای عملکرد هر نظامی است، بنابراین من تفاوتی میان کارایی، بهره‌وری و ثمربخشی در این بحث قائل نیستم. به عبارت دیگر می‌خواهم خوبی و بدی عملکرد را بسنجیم و نه اینکه خود را اسیر مفاهیم سازیم. به همین دلیل در قالب این بحث از جنبه مفهومی می‌توانیم به این موضوع که کارایی در بنگاههای



احمدپور

* جدا از مسایل محیطی و سیاستگذاری‌های دولت، عوامل داخلی نیز بر عدم کارایی تأثیر می‌گذارند. نبود واحدهای تحقیق و توسعه، طراحی مهندسی، سیستم اطلاعات مدیریت در بنگاهها و گرایش به تولیدگرایی و عدم توجه به کیفیت از جمله این عوامل بشمار می‌آیند.

دولتی چه مفهومی دارد بپردازیم. نکته دیگری که باید به آن توجه کرد آنستکه در واقع ارزیابی عملکرد یک نظام یا یک مجموعه را باید از دیدگاه ناظر نگاه کرد. نگرینستن و ارزیابی عملکرد از دیدگاه ملی، شرکتی یا مدیر قطعاً باهم یکسان نیست. اگر از دیدگاه شرکتی به کارایی نگاه کنیم موضوع سود بیشتر، رقابت و بقای شرکت و در مواردی هم رضایت مشتری مطرح می‌شود. یعنی سنجش کارایی بنگاه اقتصادی باتوجه به ماهیت آن با ترازوی دستیابی به این اهداف صورت می‌گیرد. اما اگر از دیدگاه ملی یا دولت به کارایی نگاه کنیم موضوع نقش این واحدها در اقتصاد منی مطرح می‌شود و برای سنجش عملکرد باید علت وجودی این بنگاهها را دریافت.

گسترش بنگاههای اقتصادی دولتی به دهه ۱۹۶۰ باز می‌گردد. در این دهه اعمال دخالت دولت در ایجاد واحدهای اقتصادی بنحو که سابقه‌ای رواج یافت. این پدیده در اغلب کشورهای در حال توسعه و حتی توسعه‌یافته رخ نمود. اما در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ شاهد گسترش موج دیگری هستیم. موج خصوصی‌سازی، که سرمنشاء آن عدم کارایی بنگاههای اقتصادی دولتی است. پدیده‌ای که با سرزنش دولت‌ها به دلیل حضور در صحنه‌های تولید و تجارت، دخالت هرچه کمتر دولت در اقتصاد را توجیه می‌کند. این موج گرچه از شدت آن کاسته شده، اما همچنان پابرجا است. ناگفته نماند که بنگاههای دولتی در بسیاری از کشورها با انگیزه سودآوری که هدف اصلی بخش خصوصی است، ایجاد نشده است، بلکه توسعه و پیشرفت اقتصادی موردنظر سیاستگذاران بوده است. یا به بیان دیگر معضل یا منافع ملی‌ای وجود داشته که دولت دخالت کرده است. تسریع در روند صنعتی شدن، ایجاد فرهنگ صنعتی، انتقال تکنولوژی، ناتوانی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در پروژه‌های ملی، از جمله دلایلی است که سرمایه‌گذاری دولت را در بخش‌های مختلف اقتصاد ضرور ساخته است، از سوی دیگر آشکار است که در بسیاری زمینه‌ها بخش غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری ندارد و بدویزه اگر زیربناها، یا اهداف استراتژیک موردنظر باشد سرمایه‌گذاری دولت را می‌طلبد. ناگفته پیداست که دولت‌ها در زمینه دریافت کمک یا سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال دانش فنی دست بازتری داشته‌اند، و معمولاً پیمان‌ها میان دولت‌ها

منعقد می‌شود.

به‌دو حال گمان نمی‌کنم هیچ دولتی مدعی باشد که برای کسب سود بیشتر به ایجاد بنگاه‌های اقتصادی دست یازیده است. نتیجه آن که کارایی بنگاه‌های اقتصادی دولتی باید با توجه به علت وجودی آن‌ها سنجیده شود، و باید دید تا چه اندازه به هدفی که به دلیل آن ایجاد شده‌اند، رسیده‌اند. باید پذیرفت که نقش دولت، همسان یک بنگاه اقتصادی نیست، بلکه وظیفه رهبری، کنترل و نظارت بر کل اقتصاد را برعهده دارد.

بنابراین در طرح موضوع کارایی واحدهای دولتی به مفهوم اقتصادی آن باید تجدیدنظر کرد و اصولاً کارایی را در جهت منافع ملی، بهره‌وری ملی و یا توسعه ملی تعریف کرد و سنجید. پایین بودن کارایی بنگاه‌های دولتی نسبت به بخش خصوصی به نظر من جای بحث دارد، و از لحاظ علمی نیز اصلاً این موضوع قابل اثبات نیست. موارد استثناء نیز کم نیست و می‌توان مثال‌های زیادی آورد که واحدهای مشابه دولتی نسبت به خصوصی خیلی بهتر عمل کردند و کارایی بهتری داشتند. به‌گمان من این موضوع کارایی پایین‌تر به مفهوم اقتصادی آن به‌هیچ وجه ناقض شایستگی مدیران واحدهای دولتی نیست. همه ما بسیاری از مدیران با حسن نیت، تلاشگر، پرکار و باهوش را می‌شناسیم که می‌توانستند در بخش خصوصی موقعیت بهتری داشته باشند ولی ترجیح داده‌اند که در بخش دولتی کار کنند.

در خصوص عوامل درون سازمانی باید گفت که عدم قابلیت تحرک و نداشتن آزادی عمل در تصمیم‌گیری، آن‌هم در شرایط ناپایدار و عدم ثبات سیاست‌های اقتصادی، از قیدوبندهایی است که دست مدیران دولتی را بسته است. در این زمینه مثال‌های متعددی می‌توان آورد که در شرایط مساوی بنگاه‌های دولتی نتوانند رقابت کنند که از حوصله این بحث خارج است. یک نمونه آن قابل ذکر است، مدیر غیردولتی می‌تواند با حسابهای بانکی خارج از کشور معامله کند و منع قانونی هم ندارد ولی مدیر دولتی به‌هیچ‌وجه چنین حقی ندارد.

بنظر من این موضوع که دولت نباید واحدهای صنعتی و تجاری ایجاد کند و واحدهای موجود را هم باید یکسره به‌فروش رساند تا کارایی این بنگاه‌ها را افزایش دهد، در واقع پاک کردن صورت مساله است. به‌عبارت دیگر موضوع به‌این سادگی نیست. باز تاکید می‌کنم کارایی یک بنگاه را باید با توجه به هدف

ایجاد آن بررسی کرد، به‌علاوه نمی‌توان برای همه بنگاه‌ها نسخه واحدی پیچید، زیرا دلایل وجودی و مسائل اقتصادی و فنی و غیره هرکدام متفاوت است.

پلاستید: دولت در ایجاد برخی بنگاه‌ها اجبار دارد. نیروگاه‌های اتمی یا تولید انرژی، تاسیسات مربوط به استخراج نفت و برخی کانی‌ها، در این زمره به‌شمار می‌آیند. لزوم سرمایه‌گذاری از سوی دولت در این موارد بسیار بدیهی است. هدایت



حاج فخرعلیه‌ها

* **عدم قابلیت تحرک و نداشتن آزادی عمل در تصمیم‌گیری، آن‌هم در شرایط ناپایدار و عدم ثبات سیاست‌های اقتصادی، از قیدوبندهایی است که دست مدیران دولتی را بسته است** بنحویکه نمی‌توانند در شرایط مشابه با مدیران بخش خصوصی رقابت کنند.

برخی بنگاه‌ها در مقاطع خاص نیز از همین اجبار پیروی می‌کنند.

انقلاب اسلامی هم وقتی که بدثمر رسید عنت اساسی ملی شدن برخی از شرکتها تنها این نبود که مالکان بنگاه‌ها سوءاستفاده کرده بودند. بسیاری از واگذاری‌ها با استناد به ماده ۶۷۳۸ قانون حمایت از صنایع صورت گرفت و این دقیقاً ماده‌ای است که قبل از انقلاب تدوین و تصویب شد. و متکی به این موضوع بود: شرکت‌هایی که امکان توسعه ندارند و در حالی شبیه درجاردن قرار گرفته‌اند، هدایت شده و با کمک مدیریت دولتی به وضع مطلوبی از نظر تولید و بافت صحیح مالی برسند. شرکت‌هایی که دولت اجباراً ایجاد می‌کند، اهداف کاملاً مشخصی دارند که از سوی دولت تعیین شده و اغلب نیز در سطح قابل

قبولی فعالیت می‌کنند و غالباً به‌دلیل حجم وسیع کار کوشش می‌شود که مدیران لایقی برای اداره این بنگاه‌ها گمارده شوند. اما در گذر زمان مسایلی ایجاد می‌شود و عدم ثبات سیاست‌ها مشکلات را افزون‌تر می‌کند. سیاستگذار برای بهبود وضعیت اقتصادی و رفع معضلات خود به‌عنوان

راه‌حل به‌سمت خصوصی‌سازی می‌رود. پیاده کردن خصوصی‌سازی در کشور ما با اجرای این برنامه در بسیاری کشورها تفاوت دارد. کم‌اینکه به‌محض اعلام، مقاومت شدیدی از سوی کارکنان بنگاه‌ها ایجاد می‌شود. زیرا آینده از نظر آنان مبهم است و در شرایط جدید نیز به‌گفته مدیران جدید اطمینان ندارند. مدیر بخش خصوصی آنچنان بدقلمده شده که به‌صورت غولی جلوه‌گر می‌شود. از سوی دیگر، بخش خصوصی هم برای خرید این واحدها رغبت نشان نمی‌دهد. طبیعی است که بخش خصوصی همواره سعی می‌کند در محل مطمئنی سرمایه‌گذاری کند، اما بنگاه‌هایی که می‌خواهیم واگذار کنیم چنین اطمینانی را ایجاد نمی‌کند. یکی از بزرگترین مشکلاتی که پس از انقلاب برای بنگاه‌های اقتصادی پیش آمد، وجود مسئولان غیرمسئول است. تصمیم‌گیرندگانی که در حقیقت هیچگونه مسئولیتی را نمی‌پذیرند ولی پیش‌برنده اهداف خود هستند که با اهداف بنگاه سازگاری ندارد.

به‌نظر من دولت در اداره بنگاه‌های اقتصادی می‌تواند بسیار موفق باشد. من اصلاً اعتقاد ندارم که دولت بازرگان یا اداره‌کننده بدی است. به‌خاطر اینکه بساید دید دولت چه هدفی را از فعل و انفعالات خود تعقیب می‌کند. اگر هدف سوددهی است، دولت هم می‌تواند سود بدهد. سود دولت در مالیاتی است که می‌گیرد و این از شرکتهای تحت پوشش خود به‌راحتی انجام می‌پذیرد.

در شرکت‌هایی که پس از انقلاب به‌وسیله دولت اداره می‌شود، عجزلانه اقداماتی صورت گرفت که آثار زیانبار آن بعداً آشکار شد. گفته می‌شد که انقلاب شده است، بنابراین همه باید حقوق مساوی دریافت کنند، یا واگذاری خانه‌های سازمانی به افرادی بافرزند بیشتر داده شود و از این جمله که بی‌آمدهای ناگوار اینگونه اقدامات را مشاهده کردیم. پس روشن است که در هر فعل و انفعالی ممکن است مزیت‌های نسبی ایجاد شود ولی فراموش نکنیم که در کوتاه‌مدت چنین است، بنابراین باید برای بلندمدت تدبیر کرد. به‌طور مثال

اگر شما تصمیم بگیرید که حقوق مهندس و کارگر را یکسان کنید، بی‌شبهه از مرحله‌ای به بعد با دشواری زیادی دست‌به‌گریبان خواهید بود. بنابراین همیشه باید آثار تصمیم‌گیری را در بلندمدت و با توجه به تمامی عوامل بررسی کرد. من می‌خواهم در اینجا به عامل زمان که متأسفانه در تصمیم‌گیری‌های ما کمتر مورد توجه است، تأکید کنم. زمان تنها سرمایه‌ای است که اگر از دست رفت بازگشتنی نیست. در کوتاه‌مدت شاید بتوان بنگاه خصوصی و بنگاه دولتی را در مقابل هم گذارد و کارایی آنها را در ترازو نهاد و باهم مقایسه کرد. ولی قطعاً این استنتاج برای درازمدت درست نیست. شما آگاه هستید که اغلب بنگاه‌های خصوصی برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت دارند، زیرا صرفه و صلاح آن‌ها در این است ولی بنگاه‌های دولتی ناگزیر به برنامه‌ریزی درازمدت برای رسیدن به اهداف دولت هستند. نتیجه آن که از این جهت هم، مقایسه کارایی این دو نمی‌تواند صحیح باشد. در یک جمع‌بندی می‌توان گفت که بنگاه خصوصی و دولتی دو مقوله مختلف هستند و با یکدیگر قابل مقایسه نیستند.

شریعتی: در این بحث یک موضوع را نباید نادیده گرفت. ببینید، چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی میزان جذب ظرفیت‌ها و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده به‌طور کلی بسیار پایین و نامعقول است. برخی بنگاه‌های خصوصی در این زمینه مشکلات حادتری دارند. ولی این نکته را هم مدنظر داشته باشیم که در این بحث خواه‌ناخواه پیش فرض‌هایی در ذهن داریم و شاخص‌هایی نیز در رابطه با ارزیابی عملکرد و سنجش کارایی برای ما متصور است. من اعتقاد دارم که گرچه سعی می‌شود ذهنیت مشترک و تعریف جامع و مانعی برای این مقولات تنظیم گردد ولی در عین حال تحت‌تأثیر محیط و عوامل محیطی این مقولات تغییر می‌کند. بی‌شک محیط‌های متفاوت، هم بر داده‌ها و هم بر استانداردها تأثیر می‌گذارند. فضای جمهوری اسلامی ایران وجه تمایزی نسبت به سایر محیط‌ها دارد و در شرایط یکسان ما از ابزار اضافی و خاص برخوردار هستیم. این امتیاز به دلیل وسعت قلمرو و نفوذ، بخش خصوصی و دولتی نمی‌شناسد، آن‌هم انگیزه‌های فرهنگ اسلامی در ارتباط با کارایی است؛ یعنی تحول اعتقادی فرد و جامعه ایرانی است. مصداق هم در عمل می‌توانیم به‌وفور مشاهده کنیم و ببینیم که واقعاً با همه تنگناها و محدودیت‌هایی که در زیرسرفصل

مسائل محیطی دسته‌بندی کردیم کارایی دست‌اندرکاران و مدیران مابه‌ظورنسی قابل ملاحظه بوده است. به تعبیر دیگر اگر ما یک مدیر کارا، با همان تعریف و مشخصات علمی و قابل قبول از نظر دانش مدیریت در بنگاهی که همه ما کم و بیش از شدت مشکلات موجود در آن‌ها آگاه هستیم، منصوب کنیم، من تردید دارم که بتواند در مقابل دشواری‌ها دوام بیاورد. اما به‌رحال فراموش نکنیم دولت مجبور شده که تصدی امور بخش



پلاسید

*** در کوتاه‌مدت شاید بتوان کارایی بنگاه خصوصی و بنگاه دولتی را باهم مقایسه کرد ولی قطعاً این استنتاج برای درازمدت درست نیست؛ زیرا صرفه و صلاح اغلب بنگاه‌های خصوصی در برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت است ولی بنگاه‌های دولتی ناگزیر به برنامه‌ریزی درازمدت برای رسیدن به اهداف دولت هستند.**



عظیمی از بنگاه‌های اقتصادی را به‌عهده بگیرد برای اداره این بنگاه‌ها هم مدیرانی را منصوب کرده است برخوردار معقول و منطقی هم ایجاب می‌کند که اگر سیستم انگیزشی متناسبی ندارد ولی باعث تضعیف این ابزار هم نشود. اما بعضی از مشکلات از آن‌جا ناشی می‌شود که بیشترین تعابیر منفی را ما از ناحیه دست‌اندرکاران دولتی و روسای بالادست در رابطه با نقش مدیریت دولتی داریم؛ در حالی که واقعیت دیگری هم کنار این قضیه است و آن اینکه هیچ نظامی هیچگاه نمی‌تواند فایده بنگاه‌های اقتصادی در بخش دولت باشد. صرف‌نظر از اینکه به‌اعتقاد من حد و مرز بخش دولتی را جایگاه‌های امور و نوع فعالیتها تعیین می‌کنند، دلیلی نداشته و هیچ‌جا ما شاهد

نبوده‌ایم که مردم و بخش خصوصی تمامی سیاست‌های بخش دولت را در همان مقاطع زمانی که دولت برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری می‌کند، بخواهد به‌اجرا درآورد. دولت هم برای دستیابی به اهداف خود در بنگاه‌های اقتصادی به‌ابزار مناسب نیاز دارد. نکته دیگر آن‌که واحدهای بسیاری نیز وجود دارد که نباید توسط دولت اداره شود. پیش از انقلاب نیز چنین بوده است. و قطعاً بسیاری از واحدها باید به بخش خصوصی واگذار شود.

علت عدم کارایی واحدهای اخیر نیز بنظر من باید در بهم‌خوردن جایگاه‌ها جستجو کرد. جامعیت دادن به برخی نتیجه‌گیری‌ها که تا بحال در این میزگرد ارائه شد، بنظر من دقت بیشتری می‌طلبد، زیرا تمامی بنگاه‌هایی که در بخش عمومی اداره می‌شود، واحدهایی نیستند که بعد از انقلاب ایجاد شده باشند و به‌همین دلیل، خلاء تجربه و مشکلات مدیریتی داشته باشند. ما در حال حاضر هم بنگاه‌هایی داریم که چند دهه از تاسیس آن‌ها می‌گذرد، و به‌دلیل سطح بالای کیفیت فعالیت آن‌ها در مجامع صنعتی بین‌المللی نیز کاملاً پذیرفته شده هستند، اما همین واحدها نیز فارغ از این گرفتاری نیستند. از سوی دیگر، در نظر بگیرید که یکی از شاخص‌هایی که مطرح می‌شود، سودآوری است. هم‌اینک در بخش عمومی بنگاه‌های متعددی وجود دارد که مثلاً حدود ۲۵ درصد ظرفیت، تولید می‌کنند اما سودآور نیز هستند و این نشان می‌دهد در این شرایط این شاخص، ملاک درستی نیست. بسیاری از مدیران بنگاه‌های دولتی ما به‌دلیل داشتن فرهنگ و بینش اسلامی در مقایسه با مدیران ملل دیگر بنظر من در اداره سازمان‌ها از کارایی بالاتری برخوردار هستند.

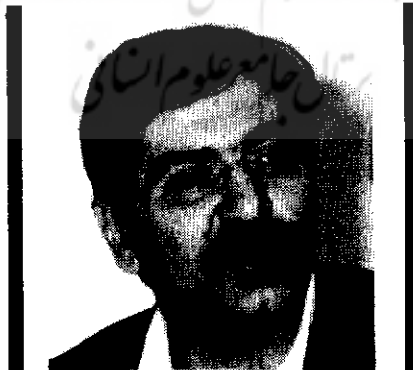
عظیمی: این بحث شایع که گفته می‌شود تصدی‌های دولتی کارا نیستند، و یا گاهی بایک درجه تخفیف تأکید می‌شود که کارایی بنگاه‌های دولتی کمتر از بنگاه‌های بخش خصوصی است، و آنگاه نتیجه‌گیری می‌شود که پس باید اقتصاد را خصوصی کرد، سرمایه‌گذاری دولتی را حذف کرد، واحدهای دولتی را فروخت و... نیازمند بررسی و تفکر وسیع‌تری است. مثلاً باید پرسید که آیا این بحث که کارایی یک بنگاه در سطح خرد و یا کارایی همه بنگاه‌ها در سطح خرد الزاماً به کارایی در سطح کلان می‌انجامد، بحث و سخن درستی است؟ این سخن در مکتب اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک سخن درستی است ولی آیا در علم اقتصاد فقط همین دو مکتب فکری

وجود دارد و بس؟ آیا علم اقتصاد یکی از علوم اجتماعی نیست؟ و آیا در علوم اجتماعی، اصل بر وجود مکاتب مختلف فکری در هر رشته از دانش تجربی نمی‌باشد؟ در این صورت چگونه می‌توان این گونه تعصب‌آمیز در رابطه با این نوع پدیده‌ها سخن گفت؟ اجازه بدهید از این دید هم به مساله نگاه کنیم که در تحلیل کارایی در سطح کلان جامعه آیا می‌توان ضرورت وجود سرمایه‌گذاری دولتی در کشوری در حال توسعه را منتفی دانست؟ مثلاً بد نیست نگاهی به وضعیت صنعتی کشور خودمان بیاندازیم و ببینیم که کدام صنعت بزرگ و اساسی این مملکت بدون دخالت مستقیم و بدون سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شکل گرفته است؟ در عین حال تاکید کنم که این بحث بنده به معنی حمایت از دولتی کردن اقتصاد نیست. نکته مورد تاکید بنده در اینجا این است که نباید بدون شناخت لازم این مسائل را به گونه‌ای مطرح ساخت که نهایتاً این مساله و بحث فنی در سطح جامعه بصورت مساله‌ای ایدئولوژیک و ارزشی درآید و سردرگمی به‌بار آورد. بازهم تاکید می‌کنم که این مساله دارای جنبه‌ای فنی و در چارچوب مباحث علوم اجتماعی است. در علوم اجتماعی نیز، بانوجه به آنچه گفته شد باید تعصب‌های غیرعلمی را از خود دور ساخت. بعد از این مقدمه کوتاه اجازه دهید بحث بعدی خود را بانکته‌ای که همکاران تحت عنوان فضای بیرونی و آثار این فضا و محیط بر کارایی داخلی یک بنگاه دولتی مطرح نمودند دنبال کنم.

تأثیر فضای بیرونی را در تجربه کشورهای درحال توسعه تاکنون بارها دیده‌ایم. این کشورها پیوسته درگیر این پدیده‌اند که در مقطعی به شدت دولتی‌کردن را پی می‌گیرند و در مقطعی دیگر با حرارت دنبال خصوصی‌کردن می‌روند. و معمولاً در ابتدای این مقاطع همیشه راضی و در انتها همیشه ناراضی هستند. این کشورها برای دولتی‌کردن همواره استدلال‌هایی دارند که به جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی باز می‌گردد. زیرا با گذاردن منافع عمومی توسط صاحبان ثروت متمرکز و زیاد، و از بین بردن عدالت اجتماعی توسط بخش خصوصی از جمله این استدلال‌ها است. بانکجه بر چنین ادله‌ای برخی از کشورها به دولتی‌کردن بنگاهها دست می‌زنند و در ابتدا نیز از پیاده‌کردن چنین برنامه‌هایی راضی هستند. اما چندسالی می‌گذرد، آرام، آرام ناراضیاتی شروع می‌شود. استدلال‌های پیشین کم‌رنگ شده و جای خود را به براهین جدید واگذار می‌کند. این بار

استدلال می‌شود که بنگاه دولتی کارایی ندارد و منابع کشور را هدر می‌دهد، پس باید خصوصی کرد و چنین می‌کنند. اما رضایت از اوضاع و احوال جدید نیز زمان کوتاهی بیشتر طول نمی‌کشد. این دور (سیکل) در ایران و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بارها تجربه شده است. سوالی که مطرح می‌شود این است که چرا این نوسانات در این زمینه صورت می‌گیرد؟ آیا مسئولین سوءنیت دارند و یا دوست دارند پیاپی تغییر سیاست دهند؟ مسلماً چنین نیست. اگر چنین نیست باید دلیل این نوسانات را در خارج از وجود شخص مسئولان جستجو کرد و به عبارت دیگر به جامعه باید بازگشت و دید چه شرایطی هست که باعث این نوسانات در تصمیم‌گیری در زمینه مجاز و خوب بودن سرمایه‌گذاری دولتی و یا بد و غیرمجاز بودن این سرمایه‌گذاری‌ها می‌شود. پس برای روشن شدن بحث، باید خصلت‌های جوامع خود را بخوبی بشناسیم. جوامع در حال توسعه، چون جامعه ما وضعیت «گذرا» دارند. در وضعیت گذرا همه چیز به دلیل تب و تاب تحولات تاریخی در تغییر مدام و در التهاب است. مکاتب فکری مختلفی کوشیده‌اند از دیدگاه علمی چارچوب لازم برای درک شرایط این کشورها فراهم کنند. در این زمینه و در چارچوب علم اقتصاد حداقل شش مکتب فکری مطرح شده است. این مکاتب تثبیت شده، هر یک کارایی را به نوعی تعریف می‌کنند. یکی از این نحله‌های فکری، مکتب پول‌گرایان است که اعتقاد دارد اگر

مجموعه جا افتاده‌ای از سیاست‌های منسجم براساس عدم دخالت دولت بکار گرفته شود کارایی افزایش یافته و کشور توسعه پیدا می‌کند. ولی مکاتب فکری دیگر در این زمینه دارای نگرشهای متفاوتی هستند و همگی این مکاتب باقیمانده نوعی و درجه‌ای از دخالت دولت در اقتصاد را برای افزایش کارایی و توسعه جامعه توصیه کرده است. به سخن دیگر می‌توان گفت که حداقل شش مکتب جا افتاده فکری در علم اقتصاد وجود دارد که در سراسر دنیا تجربه شده، و درباره این تجارب کتب متعددی هم نوشته شده و در هر کدام از این مکاتب بحث کارایی به صورتی خاص بیان شده است. بنابراین نباید تصور کرد که افزایش یا کاهش کارایی مساله ساده‌ای است: این مساله در علم اقتصاد از همان ابتدا مورد بحث و بررسی بوده است مثلاً علم اقتصاد در اوایل به این سوال می‌پرداخت که چه باید کرد تا به هدف حداکثر رساندن ظرفیت تولید در مجموع جامعه دست یافت. در آن زمان بحث این بود که با انگیزه خصوصی اگر در بازار رقابت ایجاد کنید به این هدف نزدیک می‌شوید. به عبارت دیگر به این صورت نفع شخصی به نفع اجتماعی تبدیل می‌شود. اما با جرات می‌توان گفت که هیچیک از اقتصاددانان شهر دنیا در زمینه انگیزه خصوصی به مفهوم اینکه حتماً باید به دنبال سود دوید اصرار نکرده است. متفکرین بزرگ علم اقتصاد به پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت اهمیت بسیار قائل بوده‌اند چرا که اعتقاد داشتند در این وضعیت نفع اجتماعی و به تبع آن کارایی کل جامعه افزایش خواهد یافت. ولی بتدریج عالمان اقتصاد متوجه شدند که کارایی بحث پیچیده‌تری است. این درک به دنبال این واقعیت بود که در قرن هجدهم و نوزدهم اروپا ظرفیت تولیدی جامعه افزایش زیادی پیدا کرد. ولی اقتصاددانان متوجه پدیده ظاهراً غیرقابل توجه نوسانات اقتصادی شدند که مصائبی را به جامعه تحمیل می‌کرد. یعنی زمانی که جامعه بیش از ظرفیت خود کار می‌کرد تورم شروع می‌شد و همه سیستم‌ها را بهم می‌ریخت. در زمان دیگر و در شرایط رکود بیکاری و فقر دامگیر جامعه می‌شد. وجود این نوسانات این بحث را مطرح کرد که بهتر نیست انگیزه خصوصی را محدودتر کنیم. در این زمینه بحث‌های دانشمندانی مانند ریکاردو یا مارکس مطرح گردید ولی راه‌حل معقولی پیدا نشد. بعدها کینز دخالت دولت در اقتصاد از طریق مدیریت تقاضای کل را توصیه کرد. در اینجا به دنبال طرح



عظیمی

*** توجه به مقوله عدالت اجتماعی در شرایط امروز جامعه ما دارای اهمیت اساسی است؛ این اهمیت بیانگر آنستکه بخش دولتی، علیرغم پایین بودن احتمالی کارایی، بازهم باید فعال باشد.**

ثوری‌های مختلف اقتصادی نیستیم، غرض از این سخنها این است که استفاده بی‌قید و شرط و همیشگی از انگیزه خصوصی برای ایجاد کارایی مورد قبول اکثریت اقتصاددانان نبوده است و این مساله به‌ویژه برای ما که در شرایط گذرایی هستیم مهم‌تر است و نباید به مساله با ساده‌گرایی پرداخت. نباید فراموش کنیم که مشکلات جامعه در حال گذار به سادگی قابل حل نیست و به عبارت دیگر یافتن راه میانبری که بی‌عدالتی‌های انگیزه خصوصی و کندی و سنگینی حرکت بخش دولتی را نداشته باشد به آسانی در دسترس نیست.

از یاد نبریم هر جامعه‌ای که فرایند نوسازی را آغاز می‌کند در فرایند بحران و التهاب می‌افتد و اصولاً در ذات کشورهای شبیه ما التهاب و بحران وجود دارد. اروپای قرن نوزدهم نیز که در گذر تاریخی بود بحران‌های شدید داشت و حتی آن دوران در اروپا به قرن آشوب اجتماعی مشهور شد.

در کشور ما نیز به این مساله باید با دید وسیع‌تری نگاه کنیم. نباید فکر کنیم مشکلات تولیدی ما صرفاً ناشی از این است که مثلاً بخش خصوصی، فعال نیست و یا هست. به عنوان نمونه می‌گویم در شرایطی که به هر علتی امنیت سرمایه در جامعه وجود ندارد، اگر سیاست آزادسازی را دنبال کنید با این قصد که سود افزایش یافته و افراد سرمایه‌گذاری کنند، اتفاقی که رخ می‌دهد این خواهد بود که افراد در فعالیت‌های کوتاه مدت سرمایه‌گذاری کرده و سود خود را نیز از کشور خارج می‌کنند. به بیان دیگر نه تنها سرمایه‌گذاری دولتی نخواهید داشت بلکه کل سرمایه‌گذاری جامعه را محدودتر خواهید کرد. در مقطع دیگری که مثلاً امنیت سرمایه مواجه با مشکل نیست هیچ بعید نیست با تشکیل انحصارات دولتی جایی برای بخش خصوصی باقی نماند و جامعه دچار مشکل اساسی از دید کارایی شود. از این مساله که بگذریم لازم است تأکید کنیم که باید کارایی در جوامعی مانند ما را در زمان «بلندتر» سنجید و سنجش کارایی در یک زمان کوتاه هر چند که تفاهم شده نیز باشد در شرایط کنونی کفایت نمی‌کند. آمار مربوط به کارکرد شرکت‌های دولتی ایران نیز نه بیانگر کارایی و نه بیانگر عدم کارایی آنها است. در سالهایی که شرکت‌های دولتی بیشتر مطرح بودند دولت همه چیز را تحت کنترل داشت. به این صورت باید بررسی کرد که در زمانی که دولت سیاست‌های ارزی، قیمت‌گذاری و سرمایه‌گذاری را خود تعیین می‌کند، اختیارات مدیر درون



نصیرزاده

*** دولت‌ها معمولاً در پی سودآوری نیستند بلکه هدف‌هایی چون، رفاه اجتماعی، محرومیت‌زدایی و اشتغال را تعقیب می‌کنند. این هدف‌ها رفتار مدیر را می‌سازد. به همین دلیل است که کارایی بنگاه‌های دولتی با کارایی بنگاه‌های خصوصی متفاوت می‌شود.**

سازمان چه بوده و در برخورد با این سیاست‌ها چه کرده است. اندازه‌گیری کارایی در این مجموعه پیچیده کار ساده‌ای نیست. در حال به اعتقاد بنده باید مقولات جامعه در حال گذار را با دید دیگری نگریست. این دید به‌طور خلاصه در این نکته خلاصه می‌شود که چگونه می‌توان با توجه به شرایط محیطی جامعه در یک مقطع خاص حداکثر منابع را برای سرمایه‌گذاری تجهیز کرد. پس از این بررسی است که اگر بتوان باید از ابتکارات بخش خصوصی در جهت سرمایه‌گذاری بیشتر استفاده کرد. یقیناً ارجح است که این کار صورت گیرد البته به شرط آنکه این امر باعث آشوب‌های اجتماعی بعدی نشود و نتایج حاصله در یک زمان را در مقطع بعدی از بین نبرد. یعنی شکست در فرایند توسعه ایجاد نکنند، در غیر این صورت باید تلفیق دو بخش را در نظر داشته باشیم. فرایند رشد بدون شکست برای ما بسیار اهمیت دارد.

معنای فرایند رشد بدون شکست آن است که عدالت اجتماعی و توجه به آن برای کشورهای گذرا در جهان امروز الزامی است. مردم امروز ایران مردم قرن گذشته نیستند که با هر نوع فقر و یا محدودیتی بسازند. جامعه‌ای که در حال حاضر بیش از یک میلیون دانشجو دارد جامعه عقب‌مانده‌ای نیست بنابراین توجه به مقوله عدالت اجتماعی در شرایط امروز جامعه ما دارای

اهمیت اساسی است. این اهمیت بیانگر این مساله است که بخش دولتی علیرغم پایین بودن احتمال کارایی باز هم باید فعال باشد. تمرکزهای سرمایه باید از بین برود، در غیر این صورت کارایی عمومی از دست خواهد رفت بعلاوه باید پیوسته مواظب بود که حجم بخش خصوصی بیش از تحمل جامعه گسترش نیابد. معنای دیگر این بحث آن است که حتی اگر عدم کارایی در بخش دولتی وجود دارد. باید این عدم کارایی را در حدی که فعالیت عمومی جامعه و به تبع آن، فعالیت بخش خصوصی را تسهیل می‌کند بپذیریم.

نصیرزاده: در این بخش می‌زگرد تقریباً تمام دوستان معتقد بودند که فضای ملی بر کارایی بنگاه‌های دولتی تأثیر می‌گذارد. در پایان بحث هم این نکته ظریف شکافته شد که به‌رحال کارگردانی فضای ملی مناسب برای افزایش کارایی بنگاه‌های خصوصی و دولتی تا چه حد مهم و ضروری است. به عبارت دیگر اگر بستر مناسبی برای فعالیت‌های این دو بخش فراهم نکنیم نباید انتظار داشته باشیم که ارتقاء کارایی در بنگاه‌ها رخ دهد.

بنابراین فرض اول اصلاح فضای ملی و آمادگی برای فعالیت کلیه بخش‌های اقتصادی چه دولتی و چه خصوصی است. اما همانطور که بحث شد در کشور ما به هر دلیل، یا به‌خاطر مقطع زمانی یا به‌خاطر نارسایی‌ها در سیاست‌گذاری دولت، بنگاه‌های دولتی به تعداد و گستردگی قابل توجهی کماکان وجود دارند و به فعالیت خود ادامه می‌دهند و با توجه به موقعیت کنونی افزایش کارایی آنها مبرم به نظر می‌رسد. در عین حال این مطلب مطرح گردید از آنجا که هدف‌های مالک عملکرد و رفتار مدیر را تحت تأثیر قرار می‌دهد طبیعی است که اهداف دولت عملکرد و رفتار مدیران بنگاه‌های بخش دولتی را متأثر می‌سازد. با توجه به اینکه اهداف دولت غالباً سودآوری نبوده و دولت به دلایل مختلف اهداف دیگری غیر از سودآوری را تعقیب می‌کند. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت عملکرد اقتصادی بنگاه‌های دولتی متناسب با عملکرد بنگاه‌های بخش خصوصی باشد.

از سوی دیگر مشخص گردید که علی‌رغم سیاست‌های خصوصی‌سازی در هر حال بنگاه‌های بخش دولتی وجود خواهند داشت که لازم است به راه‌های مختلف ارتقاء کارایی آنان مورد نظر قرار گیرد. لذا در بخش دوم این می‌زگرد مکانیزم‌های قابل قبول در مورد کارآمدن عملکرد بنگاه‌های دولتی مورد بحث قرار خواهد گرفت. □