

رابطه دولت و شرکتهای عمومی*

به اهتمام دکتر عبدالحمید شمس

چکیده

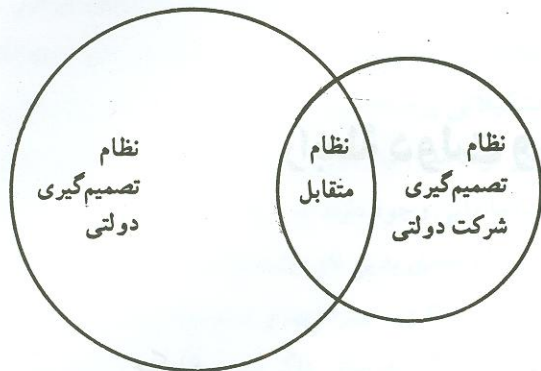
روابط دولت و شرکتهای دولتی همیشه ثابت نیست و میزان استقلال این مؤسسات و یا سطح دخالتهای دولت در این شرکتهای، تغییر می‌کند. در این زمینه همه چیز به موازنه قوا بستگی دارد؛ هنگامی که دولت شرکتی را ابتدا به ساکن تأسیس می‌کند و یا آن را ملی می‌کند، مدیریت این شرکت به اصطلاح در «مرحله طفولیت» قرار می‌گیرد و قدرت دولتی در شرایط مطلوبتر و مستحکمتری است. اما مدیریت شرکتی که سالها در چارچوب بخش عمومی عمل کرده و در طی زمان توانسته است به استحکام بیشتری دست یابد و به جایگاه و شخصیت رو به رشد خود پی ببرد و با افزایش کارایی شرکت، خودکفایی و استقلال مالی آن را تقویت کند، اگر به دنبال انتخابات سیاسی با دولت جدیدی مواجه شود که به دگرگونی عمیق برنامه‌ها تمایل ندارند، برای افزایش خود مختاری شرکت امکانات بیشتری دارد و می‌تواند دخالت دولت را در امور خود کاهش دهد، زیرا به مرحله «بلوغ» رسیده و انتخاب شدگان جدید در مرحله «طفولیت» اند.

به نظر برخی از صاحب‌نظران چون پروفیسور طیب، روابط دولت با شرکتهای دولتی و عمومی به صورت چرخه است و مانند روابط پدری - فرزندی از «وابستگی» شروع می‌شود و به مرحله «برخورد» و تنش می‌رسد و در نهایت به «خودمختاری و جدایی» می‌انجامد. در این مقاله تلاش بر این است که عوامل مؤثر در تسریع و یا کندی این چرخه بررسی شود و راه حلی «قراردادی» برای مرحله خودمختاری شرکتهای دولتی ارائه شود.

مقدمه

دولت با شرکتهای عمومی، به ویژه گروههای بزرگ صنعتی، همیشه رفتار ثابتی ندارد. آزادی عمل سازمانهای صنعتی و تجارتي دولتی بر حسب زمان، شرایط اقتصادی، جایگاه شرکتها در بازار و نیز گرایشهای عقیدتی نخبگان سیاسی حاکم متغیر است.

البته، عوامل بیرونی، نظیر اعتماد دولت، در تحول این روابط سهم زیادی دارد، ولی بیشتر اوقات این عوامل اقتصاد خرد (مانند بهبود تولید و سودآوری) است که زمینه را برای افزایش آزادی عمل شرکتهای دولتی فراهم می‌سازد. محور این نوشته چرخه روابط دولت و شرکتهای بخش عمومی است. واژه چرخه در روابط دولت و این



شکل شماره ۱. تداخل وسیع: همکاری بین نظام دولتی و شرکتهای تابع

تفاهم و اطمینان در این شرایط گاه چنان زیاد است که با دشواری می‌توان بین سیستم تصمیم‌گیری داخلی و بیرونی تفکیک قائل شد. این شرایط به نظر پروفیسور حفظی طیب نشاندهنده آن است که یکی از دو سیستم در مرحله جنینی قرار دارد و یا چندان اهمیتی ندارد. به عبارت دیگر به دلیل قرار داشتن در موضع ضعف، نقشی بسیار اندک ایفا می‌کند. اما این امکان نیز وجود دارد که موازنه قوای رضایت بخشی بین شرکت و دولت موجب پیدایش این تفاهم شده باشد. معمولاً هنگامی که شرکتی ابتدا به ساکن توسط دولت تأسیس می‌شود، سیستم تصمیم‌گیری داخلی شرکت، در مرحله جنینی قرار دارد. اما وقتی یک شرکت صنعتی را دولت جدیدی که طرفدار خودمختاری سازمانهای صنعتی است، ملی می‌کند، سیستم تصمیم‌گیری بیرونی (دولتی) تقریباً در شرایط ضعف قرار دارد و حتی گاه در مرحله جنینی است.

اما اگر شرکتی سودآور نباشد و از کمکهای دولتی استفاده کند، حتی اگر سیستم تصمیم‌گیری بیرونی (دولتی) در وضعیت جنینی باشد، دولت به احتمال زیاد سیاست،

شرکتها نشاندهنده وجه جبرگرایانه حاکم بر این مناسبات است. البته، در عمل برخی از عوامل بیرونی و درونی سازمانهای صنعتی می‌توانند، موجب خنثی شدن این چرخه، لااقل به طور موقت، شوند. مثلاً شرکتی که توانسته است از مرحله وابستگی به مرحله خودمختاری برسد، ممکن است به دنبال انتخابات جدید دوباره به عقب برگردد و تحت قیمومت دولت قرار گیرد.

در این مقاله ما به ترتیب به مباحث زیر می‌پردازیم:

- همکاری دولت و شرکتهای عمومی؛
- برخورد دولت و شرکتهای عمومی؛
- خودمختاری شرکتهای عمومی.

۱. همکاری دولت و شرکتهای عمومی

وقتی بر اثر ملی کردن، مصادره کردن و یا تأسیس شرکتی به توسط دولت، شرکت با قدرت حاکم رابطه برقرار می‌کند، تفاهم و اطمینان در اوج خود قرار دارد. در این مرحله هیچ عاملی وجود ندارد که بین نمایندگان دولت (کنترل‌کنندگان) و مدیران منصوب از سوی آنها، تفرقه و جدایی بیندازد.

در این مرحله، دولت می‌تواند از شرکت در جهت تحقق سیاستهای صنعتی و اجتماعی خود بهره‌گیرد (مثلاً برای کاهش بیکاری، کاهش تورم و...). در چنین شرایطی تداخل وظایف تقریباً زیاد است، اما میزان مهار و قیمومت بستگی دارد به:

- شرایط مالی شرکت؛
- جهت فکری حکومت؛
- قابلیت مدیران شرکت.

۲. برخورد دولت و شرکت عمومی

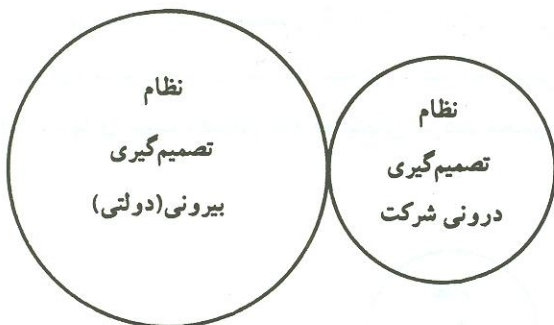
برخورد هنگامی رخ می‌دهد که:

۱- شرکت چند سال پی در پی به سودآوری ثابتی رسیده باشد؛

۲- اهداف ملی و کلان، که در آغاز حکومت تعیین شده‌اند، کم و بیش تحقق یافته باشند.

۳- مدیران شرکت به «شخصیت» رو به رشد و جایگاه سازمانی خود پی برده و دخالت‌های دیوانسالارانه حکومتی در مدیریت داخلی خود را به سختی تحمل کنند. در این شرایط دو سیستم داخلی و خارجی در وضعیت «اصطکاک» (شکل شماره ۲) قرار می‌گیرند و مدیران شرکت به جلوگیری از مداخله‌های مستقیم یا غیرمستقیم دولتی می‌پردازند.

در آغاز، دولت، که در مورد کاهش نفوذ خود بسیار حساس است، در مقابل هر اقدامی که از میزان کنترل آن بکاهد بی‌درنگ واکنش نشان می‌دهد، به طوری که در مراحل اولیه، برخوردها، مداوم و پشت سر هم خواهد بود. در عوض، مدیران، که در مورد حدود امکانات و توانایی‌های خود تردید دارند، از ایجاد تنش با مسئولان دولتی می‌گریزند.



شکل شماره ۲. دو سیستم در وضعیت اصطکاک: وضعیت

برخورد نظام دولتی و شرکت‌های تابع

استراتژی و حتی اقدامات اجرایی گروه صنعتی را به شیوه‌ای مقتدرانه تعیین و عملکرد آن را کنترل می‌کند. البته، همان طور که اشاره شد، اعتقادات اقتصادی و مدیریتی وقت‌مردان سیاسی که تصمیمات کلان را اتخاذ می‌کنند در روند طبیعی چرخه، از تفاهم تا خودمختاری سهم بسزایی دارد.

برای مثال در اوایل دهه هشتاد صنایع فولاد فرانسه به شدت دچار کسری بودجه بود و از کمک‌های وسیع دولتی برای برپا نگاه داشتن، خود سود می‌برد. در سال ۱۹۸۱، حزب سوسیالیست فرانسه، به دنبال پیروزی در انتخابات روی کار آمده بود. این حزب که با حزب کمونیست ائتلاف کرده بود طالب دخالت وسیع دولت در صنایع گوناگون بود. در چنین شرایطی، به رغم تازه‌کاری و کم‌تجربگی رابطان نمایندگان دولت، در مقایسه با مدیران فن‌سالار حاکم بر صنایع فولاد، سیستم تصمیم‌گیری بیرونی به طور وسیع در صنایع فولاد دخالت می‌کرد و آزادی عمل را از شرکت‌هایی می‌گرفت که در وضعیت رقابت با شرکای داخلی و بین‌المللی بودند.

لازم به یادآوری است که وجود یک یا چند مدیر شایسته و با صلاحیت در رأس شرکت، تا حدی بین دو سیستم موازنه قوا برقرار می‌سازد. در صورت اخیر مدیران شرکت وظایف موجود را به دو قسمت تقسیم می‌کنند: برخی وظیفه مدیران داخلی را به عهده می‌گیرند و برخی دیگر مأمور ایجاد روابط متعادل بین دو سیستم می‌شوند. باید اضافه کرد که در مرحله همکاری متقابل به دست آوردن اطلاعات در مورد جزئیات آنچه بین دو سیستم می‌گذرد، میزان و چگونگی کنترل سیستم کوچکتر به توسط دولت، بسیار دشوار است. باید منتظر مرحله «برخورد» ماند تا بتوان در مورد سیستم تصمیم‌گیری و کنترل داخلی و خارجی شرکت‌های صنعتی و تجاری عمومی اطلاعاتی به دست آورد.

می‌شود و میزان خودمختاری بنگاه‌های عمومی افزایش می‌یابد.

۳. خودمختاری شرکتهای عمومی

با عقب‌نشینی دولت به دلیل شدت برخوردها، سیستم تصمیم‌گیری درونی به خودمختاری می‌رسد. اما این خودمختاری به معنی قطع ارتباط دو سیستم نیست، بلکه تحولی است که در نهایت به استحکام بیشتر شخصیت شرکت می‌انجامد.

در این مرحله است که گروه یا شرکت صنعتی برای معرفی خود به مثابه سازمانی عام‌المنفعه به عملیاتی دست می‌زند و به موازات آن روابط مستقلی را با تمام «گروه‌های فشار» اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برقرار می‌سازد.

در این مرحله، دو سیستم تصمیم‌گیری به وضوح از یکدیگر فاصله می‌گیرند و نمایندگان دولت جز در زمینه محاسبات و برخی از کنترلها «قیمومت» خود را به میزان زیادی کاهش می‌دهند.

البته، ممکن است چرخه روابط دو سیستم برائت تغییرات نهادی و سیاسی در یک کشور (مانند انقلاب و یا دگرگونیهای سیاسی بزرگ) برهم بخورد و شرکت به نقطه آغازین چرخه بازگردد.

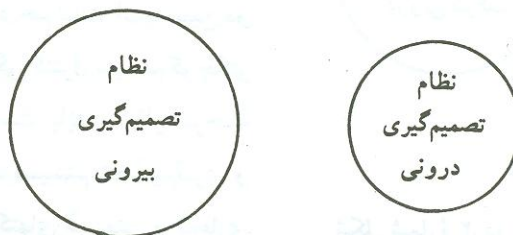
اما در صورتی که چرخه روال عادی خود را طی کند، دولتها می‌توانند، برای کنترل سازمانهایی که به بلوغ رسیده‌اند و در مالکیت آنها قرار دارند، از روشهای مختلف قراردادی استفاده کنند.

در این مرحله، مدیران صاحب‌نظر، متخصصان و برخی از گروههای فشار طرفدار خودمختاری شرکتها مبارزات عقیدتی را برای تحریک افکار عمومی بر ضد روشهای مداخله‌گرانه دولت آغاز می‌کنند. این حرکتها، در جریان مذاکرات با دولت، موضع شرکت را تقویت می‌کند. به علاوه، زمان به سود شرکت عمل می‌کند (مخصوصاً اگر به دلایل سیاسی، مدیران شرکتهای دولتی پی در پی عوض نشده و ثابت مانده باشند) چراکه دولتها می‌آیند و می‌روند ولی شرکتها برجا می‌مانند.

سازمان صنعتی و تجاری مواضع دفاع خود را گام به گام مستحکم می‌کند و در مقابل نهادهای دولتی، که تلاش می‌کنند کنترل شرکت را به دست گیرند، با موفقیت روزافزون مقاومت می‌کند. در چنین شرایطی شدت برخوردها بیشتر می‌شود، ولی از تکرار و تناوب آن کاسته می‌شود.

در این مرحله از برخورد است که دیوانسالاری دولتی، به دنبال ناکامی در ارتباط با «محیط بلافاصله» به آرامی با شرکت فاصله می‌گیرد. در اغلب اوقات عقب‌نشینی دیوانسالاری (انصراف نهادهای اداری از کنترل بیشتر شرکتها) موجب پیدایش رابطه قراردادی بین دولت و شرکت می‌شود.

در اینجا باید به اختصار بگوییم که براساس روش قراردادی، کنترل اعمال شده از سوی دولت به تعیین خط‌مشیها و جهت دهیهای عام فعالیت‌های شرکت محدود



نتیجه گیری و پیشنهاد

دربارۀ نظریه چرخه روابط دولت با شرکتهای عمومی، یک نکته و یک پیشنهاد بایسته طرح است. اول اینکه روابط دولت و شرکتهای وابسته به آن باید روند طبیعی خود را طی کند. به عبارت روشتر اگر مدیریت شرکتی در مرحله طفولیت قرار داشته باشد، اعطای خودمختار به آن که خودنوعی «خصوصی سازی مدیریت» به شمار می آید، زمینه لازم برای غلتیدن شرکت به کژراهه ناکارایی و ضدیت با منافع عمومی را فراهم می آورد. اما اگر شرکت از جهات مختلف به مرحله بلوغ رسیده باشد، اعمال روشهای کنترل و قیمومیت اداری و به رسمیت نشناختن شخصیت تکامل یافته آن، موجب کاهش بهره‌وری و رشد تنش بین دولت و شرکت و در نهایت حذف مدیران کارآمد و راهبردی می شود.

پیشنهاد نگارنده برای تنظیم و «چارچوب دار کردن» مرحله خودمختاری شرکتهای دولتی، به شرح زیر است: این خودمختاری می تواند در کالبد قرارداد مدیریتی بین دولت و شرکت تحقق یابد: ویژگیهای عمده این قراردادها چنین است:

الف) قرار داد بر دیدگاهی برابر گرایانه استوار باشد. یعنی دولت و شرکت به مثابه دو شخصیت حقوقی با

یکدیگر قراردادی را منعقد کنند.

ب) این قرارداد برای تضمین خودمختاری شرکت و تحقق برنامه‌های پنجساله ملی و صورت پذیرفتن اهداف کمی و کیفی تولید کشور منعقد شود.

پ) دولت نه تنها در عملکرد روزمره شرکت دخالت نکند، بلکه سیاستها و راهبردهای مقطعی خود را نیز به شرکت تحمیل نکند. مثلاً از شرکت نخواهد که برای سال آینده - به منظور کاهش بیکاری - تعدادی از بیکاران را جذب نماید، یا لزوماً خریدهای خود را از فلان کارخانه داخل کشور تأمین کند.

ت) دولت در قبال تحمیل برخی از سیاستها، باید کمکهای مالی لازم را به شرکت برساند. برای مثال اگر دولت بخواهد که فرآیند بازسازی خطوط تولید تسریع شود، نباید از همیاری دریغ ورزد.

ث) کنترل نظام اداری و سیاسی از کانالهای مختلف مستقیماً بر شرکت اعمال نشود، بلکه کنترل از طریق وزارتخانه مربوط به عمل آید.

البته، در مورد قراردادی کردن رابطه دولت با شرکتهای دولتی مطالب دیگری می توان ارائه داد که در حد این مقاله نیست. □