

## نقش و ماموریت شرکتهای دولتی در کشورهای پیشرفته



# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا  
وَأَن هَا كِه دَر رَاه مَا (بَا خَلُوص نِيَت) جِهَاد كَنَنَد، قَطْعَا بِه  
رَاه هَاي خُود، هِدَايَتَشَان خَوَاهِيم كَرَد.



# نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در کشورهای پیشرفته





# نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در کشورهای پیشرفته

گروه موضوعی:

حکمرانی

نوع گزارش:

سیاستی

شناسه:

۱۴۰۱۰۸۴۱۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۰۸/۲۵

تهیه و تدوین:

سید بهزاد بقایی ، سید عباس عباسپور

ناظر علمی:

محمد امینی رعیا، محمدمهدی یزدانی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## فهرست مطالب

### بخش اول

۱۱.....مقدمه

### بخش دوم

۱۳.....ماهیت و کارکرد شرکت های دولتی  
۱۴.....کارگزار دولت در بخش های انحصاری اقتصاد  
۱۵.....مجری اهداف توسعه ای دولت ها  
۱۶.....بازوی دولت در اجرای سیاست های حمایتی  
۱۸.....نماینده رسمی دولت در توافقات تجاری

### بخش سوم

۱۹.....وضعیت و جایگاه شرکت های دولتی در جهان  
۲۰.....تعداد و ارزش شرکت های دولتی  
۲۳.....سهم شرکت های دولتی در اشتغال ملی  
۲۴.....توزیع فراوانی شرکت های دولتی  
۲۸.....سهم شرکت های دولتی از سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی

### بخش چهارم

۳۱.....الگوی چین برای اداره کارآمد شرکت های دولتی  
۳۶.....تحولات شرکت های دولتی در چین  
۴۵.....آموزه های نظام بنگاهداری دولتی چین برای ایران

### بخش پنجم

۴۹.....جمع بندی و نتیجه گیری

### بخش ششم

۵۱.....منابع



تصور غالب در میان اذهان عمومی از شرکت‌های دولتی، ناکارآمدی است و این دیدگاه بعضاً وجود دارد که این شرکت‌ها، نقش مثبتی در اقتصاد کشورها ندارند. با این حال، بررسی وضعیت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (OECD) و همچنین چین، این تصور را دچار خدشه می‌نماید.

بررسی‌ها حاکی از آن است که شرکت‌های دولتی در کشورهای پیشرفته جهان با وجود اهداف و تاریخچه متفاوت در شکل‌گیری، نقش مهمی در اقتصاد دارند. این نقش را می‌توان در ۴ دسته زیر تقسیم بندی کرد:

۱. کارگزار دولت در بخش‌های انحصاری اقتصاد
۲. مجری اهداف توسعه ای دولت‌ها
۳. بازوی دولت در اجرای سیاست‌های حمایتی
۴. نماینده رسمی دولت در توافقات تجاری

علاوه بر نقش آفرینی فعال شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها، این شرکت‌ها از منظر کارایی نیز می‌توانند همگام با بخش خصوصی حرکت کنند و در برخی موارد حتی عملکرد بهتری از خود نشان دهند. موید این بحث، رشد تعداد شرکت‌های دولتی در میان ۵۰۰ شرکت بزرگ لیست فورچون است. تعداد شرکت‌های دولتی در این لیست از ۴۹ شرکت در سال ۲۰۰۵ به ۱۰۲ شرکت در سال ۲۰۱۷ رسیده است. چین در این افزایش نقش عمده‌ای داشته است. بطوریکه در سال ۲۰۰۵ تنها ۱۴ شرکت چینی در لیست ۵۰۰ شرکت بزرگ فورچون قرار داشت اما در سال ۲۰۱۷ این تعداد به ۷۵ شرکت رسیده است.

چین برای رسیدن به این جایگاه و کارآمدسازی شرکت‌های دولتی، ۵ مرحله اقدامات اصلاحی زیر را در الگوی اداره شرکت‌های خود انجام داده است:

- مرحله اول (۱۹۸۴-۱۹۷۸): توقف برنامه ریزی متمرکز تولید و تسهیم شرکت‌ها در سود حاصله
- مرحله دوم (۱۹۹۲-۱۹۸۴): انعقاد قراردادهای مدیریتی
- مرحله سوم (۱۹۹۲-۲۰۰۲): خصوصی سازی شرکت‌های دولتی کوچک
- مرحله چهارم (۲۰۱۲ - ۲۰۰۳): اصلاح نظام مدیریت دارایی‌های شرکت‌های دولتی
- مرحله پنجم (۲۰۱۲ تا کنون): اصلاحات گسترده

در قالب این اصلاحات، شرکت‌های کوچک و غیرمهم واگذار و بر اصلاحات شرکت‌های بزرگ و راهبردی تمرکز شد و با سازماندهی مجدد شرکت‌های بزرگ بر اساس مأموریت و اداره متناسب با اقتضات، شعار «بزرگ را بچسب و کوچک را رها کن» محقق گردید.

در کنار این اصلاحات، شرکت‌های بزرگ از وزارتخانه و نهاد تنظیم گر بالادستی خود منفک و مدیریت آن‌ها به کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی «SASAC» واگذار شد تا به این طریق، تعارض منافع در اداره شرکت‌های دولتی کاهش و میزان تخصص در مدیریت مالی و راهبری آن‌ها افزایش یابد.

تجربه کشورهای OECD و خصوصاً چین، برای ایران که شرکت‌های دولتی در آن نقش‌آفرینی زیادی دارند، به ویژه برای شرکت‌های راهبردی و مهم، قابل استفاده است. بر این اساس اولین گامی که باید در ایران برای ساماندهی این شرکت‌ها برداشته شود، دسته‌بندی بر اساس مأموریت مورد انتظار است. در گام بعدی متناسب با مأموریت باید شیوه تعامل و اداره در حوزه مالی، مدیریتی و نیروی انسانی طراحی و اجرایی شود.



## بخش اول

### مقدمه

در خصوص نقش آفرینی دولت در اقتصاد و شیوه های آن، در میان اقتصاددانان یک طیف وجود دارد. در یک سر طیف، عده ای به دخالت حداکثری دولت در اقتصاد معتقدند و در سر دیگر طیف، بعضی به عدم دخالت کامل دولت در اقتصاد اعتقاد دارند.

با این حال، آنچه در کشورهای مختلف و در عمل پیاده سازی شده، مابین این طیف قرار دارد. نظام اقتصادی ایران نیز اینچنین است و همان طور که در اصل ۴۴ قانون اساسی بر آن تأکید شده است، دولت در کنار دو بخش دیگر یعنی بخش خصوصی و بخش تعاونی باید به ایفای وظیفه بپردازد. البته در خود اصل ۴۴ اغلب حوزه های اقتصادی دولتی محسوب می شود و بخش های خصوصی و تعاونی صرفاً در حوزه هایی که در آن اشاره نگردیده است، قابلیت فعالیت دارند.

بعدها با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴، در حوزه های فعالیت بخش خصوصی، بخش دولتی و بخش تعاونی تغییراتی ایجاد گردید و بر همین اساس شرکت های دولتی به ۳ گروه تقسیم شدند. گروه اول شرکت هایی بودند که باید ۱۰۰ درصد واگذار می شدند. گروه دوم شرکت هایی بودند که دولت نهایتاً حق داشت در آن حوزه ها ۲۰ درصد سهام داشته باشد و در انتها گروه سوم شرکت ها، حوزه هایی را شامل می شد که دولت ۱۰۰ درصد باید در آن حضور می داشت.

در تقسیم بندی صورت گرفته، معیارهای مشخص و دلایل طبقه بندی به طور کامل ارائه نگردید، اما بر این اصل که شرکت های دولتی باید در اقتصاد ایران نقش آفرینی داشته باشند، صحه گذاشت. با وجود این، هنوز در خصوص نقش و مأموریتی که شرکت های دولتی

باید در اقتصاد ایران ایفا نمایند، سوالاتی وجود دارد. اول اینکه با وجود سیاست‌های اصل ۴۴ و همچنین قانون اجرای آن، هنوز روشن نیست در چه حوزه‌هایی، شرکت‌های دولتی باید به ایفای وظیفه بپردازند. البته بعضی مصادیق در قانون آورده شده است اما ملاک‌هایی که بتوان بر اساس آن حوزه‌های مشخصی را انتخاب کرد، روشن نیست. سوال دیگری که وجود دارد این است که اگر شرکت‌های دولتی قرار است در یک حوزه ای وارد شوند، هدف آنها باید چه باشد و چگونه می‌توانند به آن هدف‌ها دست یابند.

در این گزارش ضمن بررسی چرایی شکل‌گیری شرکت‌های دولتی و همچنین ماهیت آنها، به بررسی جایگاه این شرکت‌ها در جهان و حوزه‌هایی که در آنها فعال هستند، پرداخته شده است. در انتها نیز کشور چین به عنوان کشوری که بیشترین و موثرترین شرکت‌های دولتی را در اختیار دارد، مورد بررسی قرار گرفته و از مجموعه این مطالعات، رهیافت‌هایی سیاستی برای ایران استخراج گردیده است.

## بخش دوم

### ماهیت و کارکرد شرکت های دولتی

شرکت های دولتی از بدو ایجاد دولت ها وجود داشته اند. تشکیلات غلات حضرت یوسف (ع) در مصر یکی از نمونه های قدیمی شرکت های دولتی است. با وجود این، تا چند دهه قبل اگر فردی در خارج از کشورهای سوسیالیستی فعالیت شرکتی در قالب دولت انجام می داد، بیشتر در دسته خدمات عمومی قرار می گرفت؛ اما امروز این تصویر تا حدودی تغییر کرده است.

در حال حاضر، شرکت های دولتی در طیف وسیعی از صنایع چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، یافت می شوند و اهم اهداف تأسیس آن ها عبارتند از:

- ارائه کالاها و خدمات در بخش هایی که تصور می شود دولت نسبت به بخش خصوصی کالاها و خدمات را با کارایی بیشتر و یا قابلیت اطمینان بیشتر ارائه می کند.
- در مواقعی که انحصار طبیعی و شکست بازار وجود دارد.
- حمایت از اهداف اقتصادی گسترده تر و اهداف استراتژیک با توجه به منافع ملی، مانند حفظ برخی بخش ها و یا فعالیت های اقتصادی تحت مالکیت ملی و یا حمایت از شرکت های ناکام که از دیدگاه سیستمی اهمیت زیادی دارند.

به طور کلی شرکت های دولتی در بخش هایی که بخش خصوصی توانایی یا انگیزه ورود به آن را ندارد، ورود کرده و به ایفای نقش می پردازند. این شرکت ها در معادلات بین المللی کشورها جایگاه ویژه ای دارند. به طور مثال در بخش نفت، شرکت هایی مانند شرکت نفت بریتانیا، شرکت نفت چین و شرکت ملی نفت ایران نقش برجسته ای دارند. در محصولات کشاورزی، نهادهایی مانند آژانس دولتی گندم کانادا و آژانس غذایی ژاپن و در

زمینه فناوری‌های پیشرفته شرکت‌هایی مانند رولز رویس فعالیت دارند. در ادامه برخی از کارکردهای داخلی و بین‌المللی شرکت‌های دولتی تشریح شده است.

## کارگزار دولت در بخش‌های انحصاری اقتصاد

یکی از اهداف تأسیس شرکت‌های دولتی، مدیریت انحصارات توسط دولت است. اخذ مالیات پنهان و آشکار از طریق تولید یا فروش محصولات خاص با قیمت بالا و به شکل انحصاری (مانند انحصار دخانیات و الکل در فرانسه و ایتالیا) یا خرید و فرآوری انحصاری کاکائو با قیمت پایین، به صورت سراسری و تضمینی توسط شرکت‌های دولتی غنا، مثال‌هایی از نقش‌آفرینی شرکت‌های دولتی هستند.

یکی از انواع انحصار که به دلیل هزینه ثابت بالا ایجاد می‌شود، انحصار طبیعی است. شرایط انحصار طبیعی، در برخی بخش‌های اقتصاد که فعالیت صرفاً در حجم‌های بالا می‌تواند سودده باشد، حکمفرماست. صنعت ریلی مثالی مناسب از این نوع انحصار است. فناوری ریلی به نسبت بسیاری از حوزه‌های مشابه، چندان پیچیده نیست؛ اما به دلیل سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز و به عبارتی هزینه ثابت بسیار بالا، فقط در تیراژ تولید بسیار بالا اقتصادی است. این انحصار با رانت یا فشار یا حتی به دلیل تکنولوژی‌های فوق‌مدرن به وجود نیامده است، بلکه صرفاً به این دلیل به وجود آمده که شرکت‌های دیگر احساس می‌کنند اگر چنین سرمایه‌گذاری سنگینی را انجام ندهند، نمی‌توانند حجم مشتری مورد نیاز برای اقتصادی کردن فعالیت خود را تأمین کنند.

نوعی دیگر از انحصار که در برخی اقتصادها مشاهده می‌شود، انحصار دولتی است. گاهی در برخی از کشورها که عمدتاً در حال توسعه هستند، سیاست‌گذاران به جای استفاده از سیستم مالیات یا تعرفه‌ها، در تلاشند تا از طریق شرکت‌های بازرگانی دولتی اهداف خود را محقق

سازند. کشورهایمانند غنا با صادرات کاکائو، کلمبیا با قهوه، اندونزی و ایران با نفت و گاز در این دسته قرار دارند. این کشورها عموماً اقتصادشان تک محصولی و درآمد غالب صادراتی‌شان از مواد خام است.

## مجری اهداف توسعه‌ای دولت‌ها

یکی از وظایف اصلی دولت‌ها، تعیین اهداف توسعه اقتصادی، مشخص کردن راهبردهای توسعه صنعتی و تجاری، طراحی نقشه راه تحقق اهداف توسعه‌ای و انجام اقدامات لازم برای نیل به اهداف است.

اکثر سرمایه‌گذاران خصوصی، محلی یا خارجی، انگیزه و توانایی برای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه‌ای، تأمین جاه‌طلبی‌ها و یا احیاناً خیرخواهی دولت‌ها را ندارند و صرفاً به هزینه-فرصت اقتصادی پروژه‌های خود توجه دارند. از نظر بخش خصوصی، مسئولیت اجتماعی یک بنگاه منحصر در حداکثرسازی سود، افزایش بهره‌وری و ایجاد اشتغال است و شرکت‌های خصوصی ملزم به استفاده از ظرفیت خود برای تحقق اهداف حاکمان نیستند. لذا حکمرانی اقتصادی ایجاب می‌کند دولت به عنوان بازیگر اصلی و محوری، از تمام ظرفیت‌های داخلی خود استفاده کند و با بکارگیری شرکت‌های دولتی، پیشگام و پیشران توسعه اقتصادی باشد. البته گاهی اوقات دولت‌ها به منظور بقای صنایع راهبردی و حیاتی، از ظرفیت شرکت‌های دولتی استفاده می‌کنند.

تجربه کشور کره جنوبی در صنعت فولاد یکی از بارزترین مثال‌های ورود شرکت‌های دولتی در توسعه صنایع راهبردی این کشور بود. در دهه ۷۰ میلادی و با مشخص شدن استراتژی صنعتی کره، «پارک چون‌هی» رئیس‌جمهور وقت این کشور، حمایت خود را از صنایع سنگین و فلزی به وسیله شرکت‌های دولتی و با اهرم یارانه و تسهیلات آغاز کرد.



به طوریکه صنعت فولاد از یک فعالیت حاشیه ای و با سود پایین به یکی از مزیت‌های رقابتی کشور کره جنوبی در ابتدای هزاره جدید تبدیل شد و بخشی از معجزه رشد اقتصادی کره جنوبی را در آن دوران رقم زد. بعد از تحقق فرایند صنعتی شدن، حتی فعالان بخش خصوصی برای ورود به این صنعت ترغیب گشته و در بخش‌های مختلف زنجیره این صنعت پویا، شروع به فعالیت کردند.

در ایران هم شرکت‌هایی با اهداف توسعه ای ایجاد شده و در صنایع و رشته‌های مختلف در حال ایفای نقش هستند که می‌توان در این دسته به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و شرکت ملی پتروشیمی، اشاره نمود.

یکی دیگر از اهداف ایجاد و توسعه شرکت‌های دولتی، حصول اطمینان از قرار نگرفتن صنایع راهبردی ملی تحت سلطه و نفوذ شرکت‌های خارجی است. با یک بررسی اجمالی چه در کشورهای پیشرفته و چه در کشورهای درحال توسعه، مصادیقی از این پدیده قابل مشاهده است. به عنوان مثال می‌توان به تولیدکننده اصلی سنگ آهن برزیل «والی اس.ای» و «سیدور» در کشور ونزوئلا اشاره کرد.

## بازوی دولت در اجرای سیاست‌های حمایتی

حمایت از برخی اقشار جامعه و صنایع، یکی از وظایف دولت‌ها است. استفاده از ظرفیت شرکت‌های دولتی یکی از روش‌های تحقق و تضمین این حمایت‌ها است. توسعه مناطق دوردست و کمتر توسعه یافته به عنوان هدف و آرزویی دیرینه در میان دولت‌ها، عموماً بر عهده شرکت‌های دولتی قرار داده شده است. به عنوان مثال در کشورهای ایتالیا، انگلیس و فرانسه به شرکت‌های دولتی دستور داده شده است که هزینه‌های راه اندازی و بهره‌برداری

کارخانه‌ای در مناطق محروم را بپردازند؛ یا در ایران، سازمان‌های توسعه‌ای مانند ایدرو، علاوه بر وظیفه توسعه صنایع با فناوری بالا، وظیفه توسعه مناطق محروم را بر عهده دارند. گونه حمایتی دیگر، نقش آفرینی شرکت‌های دولتی در توزیع یارانه از طریق فروش با قیمت‌های یارانه‌ای است. البته در بسیاری از موارد، ممکن است این اقدامات توسط وزارتخانه‌های مربوطه و از طریق سیستم اخذ مالیات مستقیم یا پرداخت یارانه به ذی‌نفع نهایی انجام شده باشد، اما گاهی این امور به شرکت‌های دولتی محول می‌شود. به عنوان مثال در ایران شرکت بازرگانی دولتی با این هدف شکل گرفته و اقلام اساسی مورد نیاز مردم را تأمین و با قیمت مناسب به دست آنها می‌رساند. البته این شرکت هدف تنظیم بازار محصولات اساسی کشاورزی را نیز بر عهده دارد.

جلوگیری از ورشکستگی سریع برخی از صنایع پیر مانند کشتی سازی و فولاد در بعضی از کشورهای پیشرفته صنعتی، یکی دیگر از اهداف حمایتی است که شرکت‌های دولتی به عنوان مجرای خزانه‌داری عمومی برای حمایت از این بنگاه‌ها، نقش ایفا می‌کنند. در بریتانیا، ایتالیا و مکزیک و بسیاری کشورهای دیگر، شرکت‌های دولتی از اخراج نیروی کار اضافی خود در دوره‌های کاهش تقاضا خودداری می‌کنند و در بعضی شرکت‌های دولتی، محدودیت‌های ویژه‌ای برای افزایش قیمت‌ها در نظر گرفته می‌شود.

ممکن است اجرای برخی از این سیاست‌ها موجب ایجاد زیان در شرکت‌های دولتی شود. به عنوان مثال می‌توان به زیان انباشته جهانی شرکت‌های دولتی اتوبوسرانی و راه‌آهن که ناشی از فشارهای عمومی برای حفظ سطح اشتغال و خدمات شکل گرفته است، اشاره کرد. که البته می‌تواند تاثیر مثبتی در سطح رضایت شهروندان از خدمات عمومی دولت داشته باشد.

## نماینده رسمی دولت در توافقات تجاری

بناگاه‌های دولتی به ویژه برای کشورهایی مانند برزیل که با دیگر کشورها توافقنامه‌های تجاری دوجانبه منعقد کرده‌اند، برای حفظ تعادل جریان تجارت دو طرفه بسیار مفید هستند. یکی از اهداف این توافقنامه‌ها، عدم بهره‌گیری از ارز واسط (دلار) برای تسویه معاملات است. شرکت‌های دولتی با توجه به ثبات و پایداری بیشتر مالی و سیاسی نسبت به بخش خصوصی، برای انجام توافقات دوجانبه قابلیت اطمینان بیشتری دارند و می‌توانند در قراردادهای بلندمدت، نمایندگی کشورها را عهده‌دار باشند. به عنوان مثال در قرارداد تجاری بین چین و زامبیا، شرکت‌های دولتی چینی با وزارتخانه‌های زامبیا در تعامل قرار گرفتند و در یکی از این قراردادهای، شرکت دولتی چینی سینوکونست به عنوان شریک تجاری وزارتخانه سرمایه‌گذاری معادن زامبیا تعیین شد. به عنوان مثالی دیگر می‌توان به قرارداد دوجانبه بین شرکت هواپیمایی چین شرقی و شرکت هواپیمایی کانتاس گروپ استرالیا که در سال ۲۰۱۵ منعقد گردید، اشاره کرد.

یکی دیگر از دلایلی که دولت‌ها از شرکت‌های دولتی و اتحاد بین شرکت‌ها استفاده می‌نمایند، محدودیت‌هایی است که برخی کشورها برای سرمایه‌گذاری داخلی دولت خارجی ایجاد نموده‌اند. به عنوان مثال کشورهای استرالیا، کانادا، روسیه و آمریکا، قوانین و محدودیت‌های خاصی برای سرمایه‌گذاری داخلی توسط سرمایه‌گذاران تحت کنترل دولت خارجی ایجاد کرده‌اند و در این شرایط، برخی کشورها از شرکت‌های دولتی برای توافقات تجاری دوجانبه استفاده می‌نمایند.

## بخش سوم

### وضعیت و جایگاه شرکت‌های دولتی در جهان

دولت‌های اروپایی مانند فرانسه، آلمان، ایتالیا، اسپانیا و بریتانیا در اوایل دهه ۱۹۰۰، ملی کردن صنایع کلیدی را آغاز کردند که موجب شد نقش شرکت‌های دولتی در طول قرن بیستم از نظر اندازه و اهمیت رشد کند. این روند در اروپای مرکزی و شرقی پس از جنگ جهانی و در آفریقا و آسیا با پایان استعمار در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ادامه یافت. در اوایل دهه ۱۹۸۰، شرکت‌های دولتی به طور متوسط ۸ درصد از تولید را در اقتصادهای پیشرفته و ۱۵ درصد را در کشورهای در حال توسعه تشکیل می‌دادند.

در آغاز دهه ۱۹۸۰، با شروع موج خصوصی سازی، حضور شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها کم‌رنگ تر شد، اما در سالیان گذشته و با رشد سریع چین که با حضور گسترده شرکت‌های دولتی این کشور همراه بوده است، شرایط مجدداً به نفع شرکت‌های دولتی تغییر کرده و دولت‌ها به استفاده از این شرکت‌ها برای تحقق اهداف و مأموریت‌هایشان متمایل گشته‌اند.

شرکت‌های دولتی علی‌رغم خصوصی سازی‌های صورت گرفته در ۳ دهه گذشته، همچنان در رشد اقتصادی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نقش مهمی دارند. به عنوان مثال، شرکت‌های دولتی حدود ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی چین، ۳۸ درصد از GDP ویتنام، ۲۵ درصد از GDP هند و تایلند و ۱۵ درصد از GDP مالزی و سنگاپور را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین در سال ۲۰۰۵ شرکت‌های دولتی در تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان ۵۰ درصد از تولید ناخالص داخلی و در سایر کشورهای آسیای مرکزی، بین ۲۰ تا ۴۰ درصد از GDP را به خود اختصاص می‌دادند.

علاوه بر موثر و مهم بودن شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها، شرکت‌های دولتی در برخی از حوزه‌ها و صنایع نقش کلیدی دارند. به عنوان مثال ۱۳ شرکت بزرگ نفتی که ۷۵ درصد از تولید جهانی نفت را کنترل می‌کنند، دولتی هستند. در کنار این، تعداد قابل توجهی از شرکت‌ها در صنایع تجاری و خدمات مالی، شرکت‌های دولتی هستند، اگرچه سهم آنها از ۶۷ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۲۲ درصد در سال ۲۰۰۹ کاهش یافته است. به عنوان مثالی دیگر، می‌توان به صنعت فولاد اشاره کرد که قریب به یک سوم تولید فولاد جهان توسط شرکت‌های دولتی اتفاق می‌افتد.

در ادامه این بخش به طور دقیق‌تری وضعیت و جایگاه شرکت‌های دولتی بررسی شده است و حوزه‌های فعالیت این شرکت‌ها، میزان اشتغالی که به خود اختصاص داده‌اند، سهم آنها از تولید ناخالص کشورهای و ارزشی که ایجاد می‌کنند، آورده شده است.

## تعداد و ارزش شرکت‌های دولتی

با وجود اینکه شرکت‌های دولتی در سرتاسر جهان پراکندگی دارند اما بیشتر آنها از چین، اعضای اتحادیه اروپا، هند، مالزی، روسیه، آفریقای جنوبی و امارات متحده عربی سرچشمه می‌گیرند. برخی از آنها منطقه‌ای هستند، در حالی که برخی دیگر بازیگران جهانی در سال ۲۰۱۸ محسوب می‌شوند. در شرایط کنونی نیمی از ۱۰ شرکت دولتی برتر غیرمالی (بر اساس درآمد) در سطح جهان چندملیتی هستند. در فهرست بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی غیرمالی، نفت ملی چین، فولکس واگن، AG، شرکت نفت عربستان سعودی و شرکت‌های روسی گازپروم و روسنفت حضور دارند.

China Petrochemical	Saudi Arabian Oil	China Railway	Deutsche Telekom	China Resources	Eni	PEMEX	Sinchem
		Gazprom	Peugeot	China Southern Power Grid	China Minmetals	Airbus	PTT
China National Petroleum	Volkswagen	Rosneft Oil	Enel	China construction company	Deutsche Post	ENGIE	COFCO
		Nippon Telegraph and Telephone	Petrobras	Renault	China steel	CITIC	PETRONAS
State Grids China	China State Construction Engineering	China National Offshore Oil Corporation	Électricité de France	State Oil	Partannina	Deutsche Bahn	STANDARD ENERGY
		Equinor	ENGE	Korea Electric Power	China Mobile	Orange	China Construction Bank
		COFCD	Legend Holdings	China Life Insurance Company	JBS	Industrial and Commercial Bank of China	HBIS

نمودار ۱: فهرست ۵۰ شرکت دولتی بزرگ غیرمالی جهان

مأخذ: صندوق بین المللی پول

کشورهای عضو OECD به استثنای چین، دارای سهام بنگاه‌های دولتی با ترکیب ۲۴۶۷ شرکت با ارزش بیش از ۲,۴ تریلیون دلار هستند. تعداد شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف عضو، از کمتر از ۱۰ شرکت (در استرالیا اتریش، ژاپن و سوئیس) تا بیش از ۱۰۰ شرکت (در برزیل، جمهوری چک، مجارستان، هند، لیتوانی، لهستان و جمهوری اسلواکی) متغیر است.

در کشورهایی که شرکت‌های دولتی نسبتاً کمتری دارند، متوسط ارزش شرکت‌ها به صورت جداگانه بیشتر از کشورهایی است که تعداد شرکت‌های دولتی نسبتاً بالاتری دارند. برای مثال ۸ شرکت دولتی ژاپن دارای ارزش متوسط ۱,۳ میلیارد دلار هستند؛ در حالی که ۱۲۶ شرکت دولتی لهستان، ارزش متوسط ۱۲۵ میلیون دلاری دارند.

در چین، دولت مرکزی ۵۱۳۴۱ شرکت دولتی به ارزش ۲۹,۲ تریلیون دلار دارد. جدول ۱ نمای کلی از اندازه و اشکال سازمانی شرکت‌های دولتی در تمام کشورهای مورد بررسی را

نشان می‌دهد. بزرگترین بخش بنگاه‌های دولتی به‌جز کشور چین در هند یافت می‌شود که ارزش شرکت‌های دولتی آن ۳۳۸.۵ میلیارد دلار است. کره جنوبی با ۲۱۷ میلیارد دلار و ایتالیا با ۲۰۷ میلیارد دلار این کشور را دنبال می‌کنند.

	Total SOEs			Majority-owned listed enterprise			Majority-owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
<b>Totals (excluding China)</b>	<b>2467</b>	<b>9238528</b>	<b>2407.8</b>	<b>154</b>	<b>227746</b>	<b>1080.3</b>	<b>1889</b>	<b>5461502</b>	<b>1140.7</b>	<b>424</b>	<b>1496280</b>	<b>186.7</b>
Argentina	59	130776	27.6	1	22025	11.6	57	108011	16.0	1	740	0.1
Australia	8	42807	13.6	-	-	-	4	8150	7.6	4	31457	6.0
Austria	10	72491	4.9	2	26574	4.8	7	45908	0.1	1	-	0.0 <sup>1</sup>
Brazil	134	597505	145.0	7	222315	47.0	127	375190	98.0	-	-	-
Canada	44	83462	30.3	-	-	-	-	-	-	44	83462	30.3
Chile	25	50361	20.8	1	301	0.2	7	4073	3.5	17	45687	17.2
China	51341	20246999	20201.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia <sup>2</sup>	30	33033	23.0	3	13781	23.0	32	19002	-	4	250	-
Costa Rica	32	43013	12.6	-	-	-	18	5689	0.2	14	37324	12.4
Czech Republic	133	133826	28.8	1	25626	9.7	94	35500	11.6	38	72500	7.8
Denmark	21	18728	13.5	1	500	0.2	10	8620	6.1	10	9608	7.2
Estonia	66	26026	4.2	-	-	-	32	14279	3.7	34	11747	0.5
Finland	47	72391	40.3	3	17558	22.3	42	52973	10.6	2	1880	7.4
France	51	826867	76.9	4	20809	52.5	28	292430	24.3	19	324728	0.1
Germany	71	370440	72.0	-	-	-	70	370440	69.5	1	0	2.5

	Total SOEs			Majority-owned listed enterprises			Majority-owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
Greece	42	4927	83.4	5	22467	2.4	37	20460	81.0	-	-	-
Hungary	370	148193	9.1	1	1694	0.1	369	146529	9.0	-	-	-
Iceland	35	3636	3.6	-	-	-	25	3103	2.4	10	533	1.1
India	270	3284845	338.5	68	642512	269.4	198	2619366	67.0	4	22987	2.1
Ireland	25	36079	10.2	-	-	-	25	36079	10.2	-	-	-
Israel	28	57114	-	-	-	-	28	57114	-	-	-	-
Italy	20	499765	207.5	11	483240	153.7	9	96525	53.8	-	-	-
Japan	8	256285	82.4	1	218312	55.8	7	37853	26.5	-	-	-
Korea	56	147833	217.8	8	59158	41.9	48	97675	175.9	-	-	-
Latvia	71	49962	8.3	-	-	-	68	49053	7.8	3	909	0.6
Lithuania	128	40711	5.7	1	371	0.2	48	26882	3.1	79	13458	2.8
Mexico	78	73686	21.2	-	-	-	41	21821	11.4	37	51865	9.9
Netherlands	29	110400	82.9	1	22048	21.5	28	88332	61.4	-	-	-
New Zealand	37	36214	29.1	4	12719	10.1	16	19396	3.6	17	4129	16.4
Norway	55	230601	107.9	3	64269	78.7	14	44568	16.6	38	121764	12.5
Poland	128	128616	15.7	8	191857	12.4	116	25407	3.3	2	752	0.0
Slovak Republic	113	60471	-	-	-	-	95	37169	-	18	23302	-
Slovenia	37	47682	12.6	3	19227	1.8	34	38926	-	-	-	-
Spain	51	94635	36.7	2	21477	31.3	49	73158	5.5	-	-	-

	Total SOEs			Majority-owned listed enterprises			Majority-owned non-listed enterprises			Statutory corporations and quasi-corporations		
	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn) <sup>1</sup>	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (USD bn)
Sweden	49	124133	37.1	-	-	-	46	121504	35.8	3	2579	1.3
Switzerland	4	109883	44.7	1	21637	27.1	1	8115	1.0	2	7731	16.6
Turkey	39	438986	62.5	5	45584	12.4	29	357177	47.5	5	36229	2.5
United Kingdom	18	153604	114.6	1	87800	53.6	12	60666	23.1	3	5138	-178.1
United States	16	535881	-21.6	1	129	0.0	1	20000	6.0	14	515852	-28.8
Memorandum item:												
Saudi Arabia (public investment fund portfolio) <sup>2</sup>	24	25906	139.4	7	12586	137.1	17	13320	2.3	-	-	-

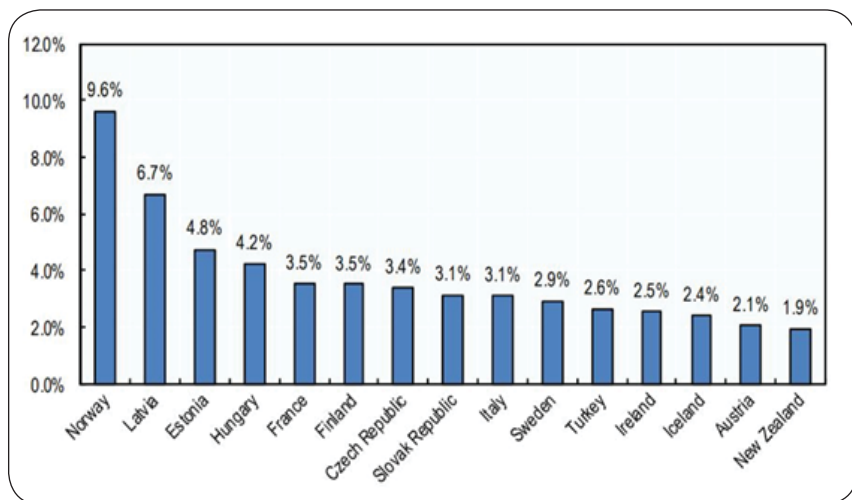
جدول ۱: نگاهی کلی به آمار و اطلاعات شرکت‌های دولتی عضو OECD  
 مأخذ: گزارش مالکیت و حکمرانی شرکت‌های دولتی OECD (۲۰۱۷)

## سهام شرکت‌های دولتی در اشتغال ملی

در کشورهای عضو OECD (به جز چین) بیش از ۹.۲ میلیون نفر در شرکت‌های دولتی اشتغال مستقیم دارند. در شرکت‌های دولتی چین ۲۰ میلیون نفر مشغول کار هستند. پس از چین از منظر بیشترین نیروی کار شاغل در شرکت‌های دولتی، هند با ۳,۳ میلیون نفر، فرانسه با حدود ۸۲۷۰۰۰ نفر، برزیل با بیش از ۵۹۷۰۰۰ نفر، ایالات متحده با بیش از ۵۰۰ هزار نفر و ایتالیا با تقریباً ۵۰۰ هزار نفر قرار گرفته‌اند.

در صورتی که ملاک اشتغال در شرکت‌های دولتی به جای تعداد، سهم از کل شاغلین یک کشور باشد وضعیت رتبه بندی در میان کشورهای عضو OECD تغییر می‌کند و بزرگترین بخش‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی) متعلق به کشورهای نروژ با ۹.۶٪، لتونی با ۶.۷٪ و استونی با ۴.۸٪ خواهد بود. کشورهای مجارستان، فرانسه، فنلاند، جمهوری چک، جمهوری اسلواکی و ایتالیا از این منظر در جایگاه بعدی قرار دارند. بر اساس این آمار، مشخص می‌شود که بخش قابل توجهی از سطح اشتغال در کشورهای اروپای مرکزی، معطوف به بنگاه‌های دولتی است.





نمودار ۲: کشورهای با بیشترین درصد اشتغال در شرکت‌های دولتی از نظر اشتغال صنعتی و خدماتی (غیر کشاورزی)  
 مأخذ: همان

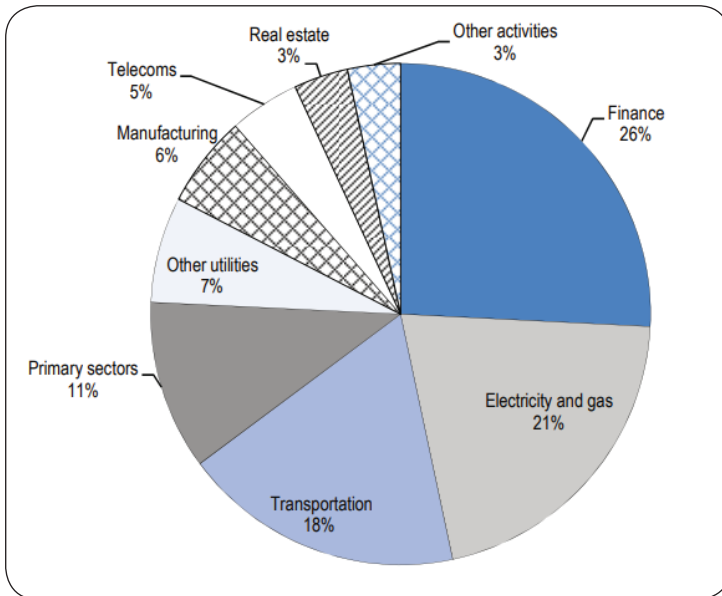
## توزیع فراوانی شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی به طور کلی در صنایع ارتباطاتی و شبکه ای بسیار متمرکز هستند. بنگاه‌های حوزه مخابرات، برق و گاز، حمل و نقل و سایر زیرساخت‌ها، به لحاظ ارزش در حدود ۵۰٪ و به لحاظ اشتغال حدود ۷۰٪ از کل اشتغال شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده اند.

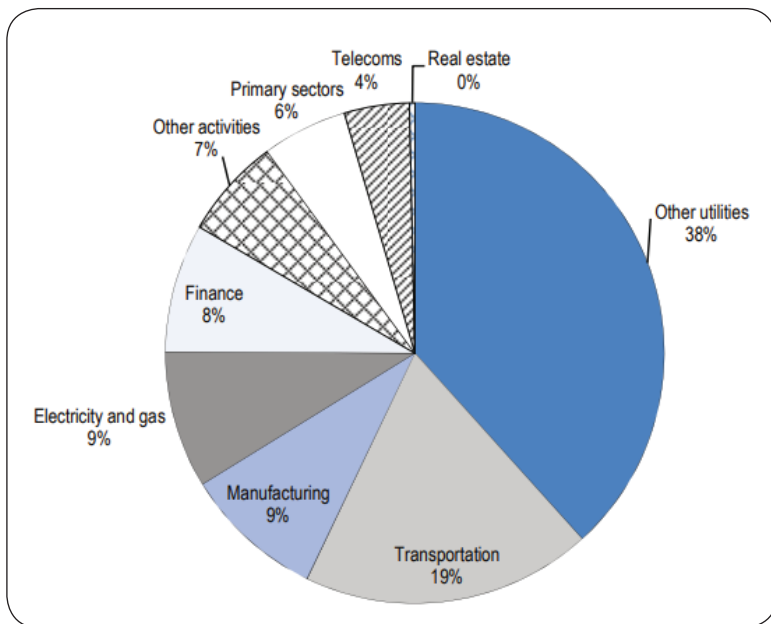
در جایگاه بعدی، حوزه برق و گاز قرار دارد که ۲۱ درصد کل شرکت‌های دولتی از نظر ارزش و تقریباً ۱۰٪ اشتغال آن‌ها را به خود اختصاص داده اند. البته این بخش در پنج کشور هند، ایتالیا، کره، نروژ و فرانسه، ۶۶٪ از ارزش شرکت‌ها را دارا هست. بخش مالی با ارزشی در حدود ۲۶٪ و اشتغال به کار ۸٪، بخش بزرگ دیگر محسوب می شود و شرکت‌های حوزه

مالی پنج کشور انگلستان، هند، هلند، برزیل و یونان (به استثنای چین) بیش از ۶۰٪ کل شرکت‌های دولتی بخش مالی را از نظر ارزش به خود اختصاص داده اند.

بخش مهم تولیدی که شامل تولید و پالایش هیدروکربن‌ها است، از نظر ارزش ۱۱ درصد از کل شرکت‌های دولتی و از نظر اشتغال ۶ درصد را تشکیل می‌دهد. در میان شرکت‌ها، بزرگترین کارفرمایان، شرکت‌هایی هستند که در بخش‌های حمل و نقل و سایر خدمات (از جمله خدمات پستی) فعالیت می‌کنند و مجموعاً ۵۷ درصد کل شرکت‌های دولتی را از منظر اشتغال تشکیل می‌دهند. توزیع بخشی شرکت‌های دولتی (براساس ارزش، اشتغال و رسته شرکت) در نمودارهای زیر ارائه شده است.

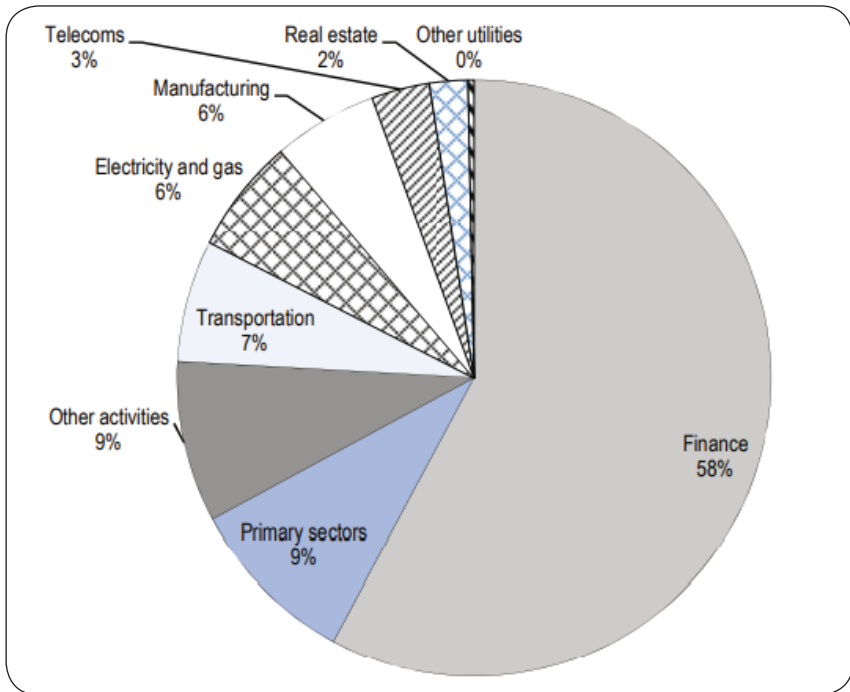


نمودار ۳: توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس ارزش، بدون احتساب چین  
 مأخذ: گزارش مالکیت و حکمرانی شرکت‌های دولتی (OECD ۲۰۱۷)



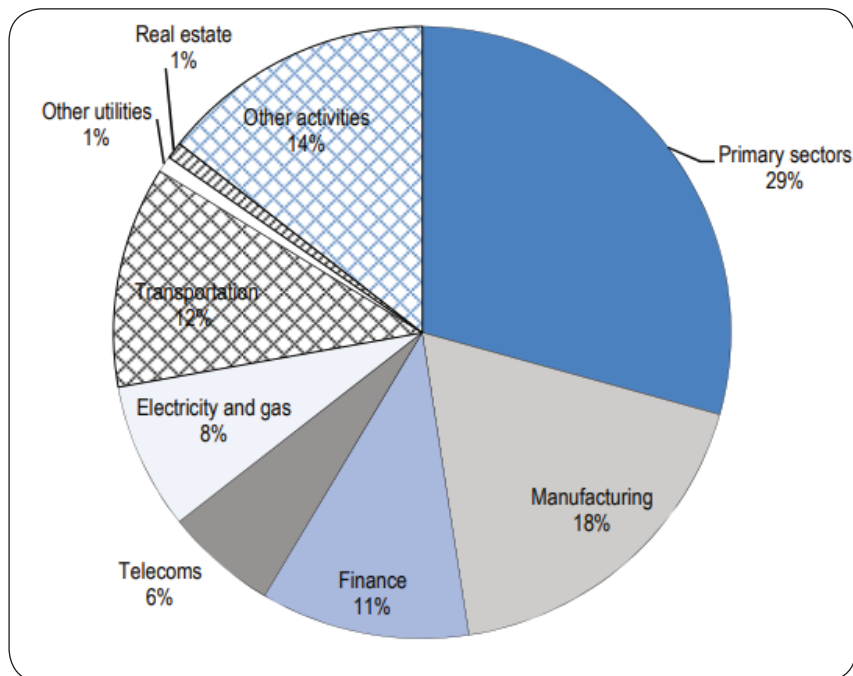
نمودار ۴: توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال بدون احتساب چین  
مأخذ: همان

در مقایسه با کشورهای دیگر، شرکت‌های دولتی چینی در توزیع بخشی خود تا حدودی متفاوت هستند. بخش مالی با ۵۸٪ ارزش، بیشترین سهم را دارد. پس از آن بخش حمل و نقل با ۹٪ و بخش ساخت و بخش برق و گاز با ۶٪ قرار می‌گیرند.



نمودار ۵: توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس ارزش در کشور چین  
 مأخذ: همان

از منظر اشتغال، بیشترین میزان اشتغال در میان حوزه های مختلف به شرکت‌های دولتی صنایع ابتدایی و زیرساختی برمی‌گردد که ۲۹٪ از اشتغال کل شرکت‌های دولتی چین را تشکیل می‌دهند. بخش‌های تولیدی، حمل و نقل و مالی از این منظر در جایگاه بعدی قرار می‌گیرند و به ترتیب ۱۸٪، ۱۲٪ و ۱۱٪ از اشتغال شرکت‌های دولتی چینی را به خود اختصاص داده‌اند.

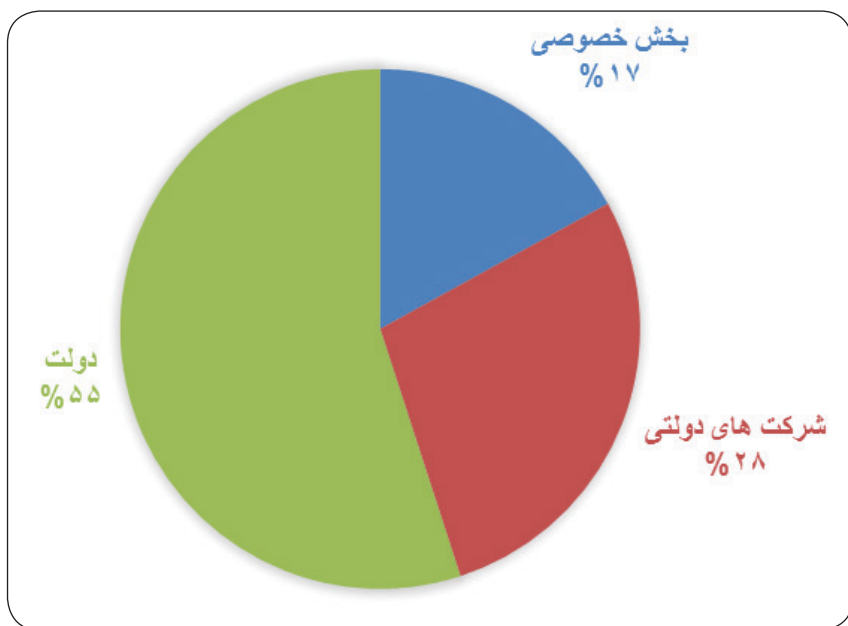


نمودار ۶: توزیع بخشی شرکت‌های دولتی براساس اشتغال در کشور چین  
 مأخذ: همان

### سهم شرکت‌های دولتی از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی

با وجودی که تعداد شرکت‌های دولتی به نسبت بخش خصوصی کم است، اما از منظر سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی که مورد نیاز توسعه کشورها محسوب می‌شود، نقش شرکت‌های دولتی بسیار پررنگ است و در حدود ۵۵ درصد از پروژه‌های زیرساختی توسط شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاری شده و به نتیجه می‌رسد. در این حوزه بخش خصوصی حضور کم‌رنگی دارد و تنها ۱۷ درصد از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی

به وسیله آن ها انجام می شود.



نمودار ۷: سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی  
مأخذ: بانک جهانی (۲۰۱۷)



## بخش چهارم

### الگوی چین برای اداره کارآمد شرکت های دولتی

در دو بخش گذشته فلسفه وجودی شرکت های دولتی مورد بررسی قرار گرفت و با بررسی کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی، مشخص گردید که کشورهای توسعه یافته نیز از شرکت های دولتی برای پیشبرد اهداف خود استفاده می نمایند. همان طور که در بخش قبلی مشخص بود، چین در میان کشورهای جهان، موردی متفاوت محسوب می شود و در آن نقش شرکت های دولتی بسیار پررنگ است و در طول سالیان اخیر که این کشور با رشدهای مدام اقتصادی روبرو بوده، شرکت های دولتی یکی از مهمترین عوامل رشد و توسعه اقتصادی چین محسوب می شوند. در این بخش به تجربه چین در مدیریت کارای شرکت های دولتی پرداخته می شود تا بتوان از آن برای ایران الگوبرداری نمود.

شرکت های دولتی یکی از اعضای مهم اقتصاد چین هستند. باوجود تلاش های دولت چین برای خصوصی سازی و افزایش پیوندهای تجاری با جهان در صنایع پایین دستی و توسعه بازارهای جهانی، شرکت های دولتی بخش قالب اقتصاد چین را در اختیار دارند. صنایع مهم بالادستی و استراتژیک مانند حوزه زیرساخت، مخابرات، خدمات مالی، انرژی و استخراج مواد خام معدنی حوزه اصلی فعالیت شرکت های دولتی چینی است.

علت حفظ مالکیت دولتی در این صنایع را می توان در انحصارهای طبیعی، اهداف اجتماعی یا توسعه ای، به کار انداختن سرمایه گذاری دولتی از کانال بودجه، حفظ امنیت اقتصادی و تامین کالاهای استراتژیک جستجو کرد.

اصلاحات شرکت های دولتی در چین برخلاف رویکرد خصوصی سازی در روسیه و تحول های

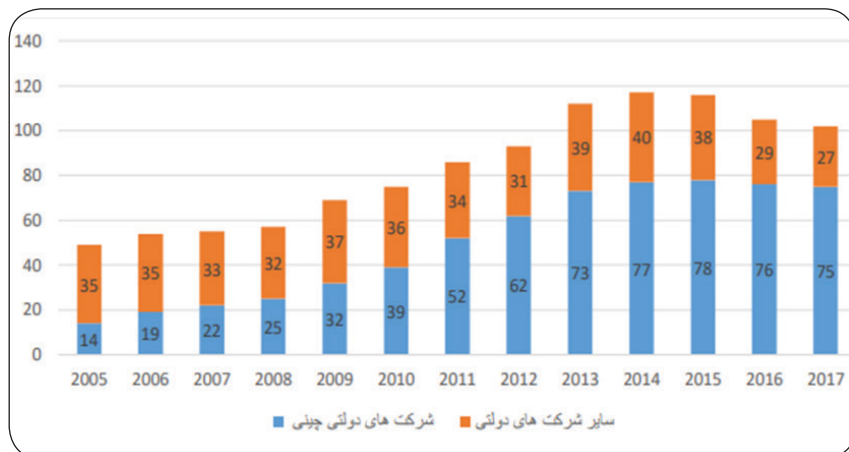


ضرب‌العجلی انجام شده در این کشور در زمینه واگذاری‌ها که به شکست این سیاست‌ها و فروپاشی اتحادیه جماهیر شوروی در اواخر قرن بیستم منجر شد، رویکرد تدریجی‌تری داشت و به صورت مستمر بر افزایش کارایی و بهره‌وری دارایی‌های دولتی افزود.

از نظر گروهی از اقتصاددانان، شرکت‌های دولتی از منظر عملیاتی و اقتصادی ناکارآمدتر از شرکت‌های خصوصی هستند اما با وجود این، اقتصاد چین به شدت به بنگاه‌های دولتی متکی بوده است. برخلاف تئوری‌های اقتصادی، بنگاه‌های دولتی این کشور در چهار دهه گذشته بسیار موفق بوده‌اند.

به طوری که شرکت‌های دولتی چینی ۷۵ درصد از شرکت‌های لیست ۵۰۰ شرکت فعال موسسه فورچون در سال ۲۰۱۷ را به خود اختصاص داده‌اند. عملکرد شرکت‌های چینی در دو دهه گذشته به قدری خوب بوده است که موجب گردیده تعداد شرکت‌های دولتی موجود در لیست فورچون از ۲۷ شرکت در سال ۲۰۰۰ به ۱۰۲ شرکت در سال ۲۰۱۷ برسد.

نمودار (۸) تعداد شرکت‌های دولتی چینی و سایر شرکت‌های دولتی که چینی نیستند و در لیست فورچون ۵۰۰ قرار دارند را نشان می‌دهد که به خوبی جایگاه چین و تأثیر آن مشخص است.



نمودار ۸: تعداد شرکت های دولتی در لیست ۵۰۰ شرکت برتر فورچون  
 مأخذ: لین و همکاران (۲۰۲۰)

علاوه بر ۷۵ شرکت بزرگ دولتی چین که در این لیست قرار دارند، بیشتر از ۱۵۰ هزار شرکت دولتی در چین وجود دارد. شرکت های دولتی چین (از نظر تعداد و اندازه بازار) از زمان شروع اصلاحات اقتصادی چین در سال ۱۹۷۸ رشد چشمگیری یافته اند. نکته ای که در رابطه با شرکت های دولتی چین باید مد نظر قرار داد، این است که اگر شرکت های دولتی عملکرد ضعیفی دارند، چگونه چین با تکیه بر این نهادها توانست سریع ترین رشد اقتصادی را در طول چهل سال اخیر رقم بزند.

مطالعات انجام شده نشان می دهد که اصلاحات شرکتی در اقتصاد چین، افزایش بهره وری کل عوامل تولید به ازای هر کارگر را در بر داشته است. جدول (۲) وضعیت بنگاه های دولتی چین و برخی از نسبت های مالی آن ها را در فاصله سال های ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۶ نشان می دهد. طی این فاصله به طور کلی تعداد شرکت ها کاهش یافته است اما روند کاهشی در سال ۲۰۰۸ تغییر کرد و با وجودیکه در کل، شرکت های دولتی چین در سال ۲۰۱۶ کمتر از سال

۱۹۹۷ بوده است اما از سال ۲۰۰۸، تعداد شرکت‌ها افزایش یافت. البته با وجود کاهش در تعداد، دارایی‌های تحت مدیریت این شرکت‌ها ۱۱,۳۹ برابر شده و سایر متغیرها از جمله بدهی‌ها، فروش، درآمد خالص به ترتیب ۱۱، ۵٫۶ و ۳۱,۳۴ برابر شد.

این آمارها حاکی از بهبود کارایی عملیاتی بنگاه‌های دولتی چین در این دوره است. موارد فوق‌الذکر و تغییرات عملکرد شرکت‌های دولتی چین در این دو دهه تحت عنوان «پازل چینی» شناخته می‌شود.

نسبت درآمد خاص به فروش	نسبت درآمد خاص به حقوق صاحبان سهام	نسبت درآمد خاص به کل دارایی‌ها	نسبت بدهیها به دارایی‌ها	درآمد خاص (میلیارد دلار)	فروش (میلیارد دلار)	کل بدهی‌ها (میلیارد دلار)	کل دارایی‌های (میلیارد دلار)	تعداد شرکت‌های دولتی (هزار)	سال
1.2	1.7	2.3	67.1	79	6813	7881	12497	262	1997
0.3	0.4	2.1	65.5	21	6468	8440	13478	238	1998
1.7	2.1	2.7	65.4	114	6913	9147	14528	217	1999
3.8	4.9	3.3	66	283	7508	10209	16006	191	2000
3.7	4.6	3.3	65	281	7635	10527	16671	174	2001
4.4	5.7	3.6	64.8	378	8532	11367	18021	159	2002
3	6.7	3.5	65.9	476	10016	12871	19971	146	2003
6.1	9.6	4.5	65.7	736	12072	13883	21560	136	2004
6.8	11	5	65.1	957	14072	15517	24256	126	2005
7.5	12.4	5.5	67.4	1219	16239	17929	27730	117	2006
9	12.1	6.4	68.7	1744	19483	20247	34706	112	2007
6	8	4.6	61.6	1333	22939	25000	41621	110	2008
6.6	7.90	4.2	62.8	1560	24301	31541	51413	111	2009
7	9.2	4.6	63.4	2142	31499	40604	64021	113	2010
6.6	9	4.6	64	2466	38634	48609	75908	135	2011
5.9	7.6	4.1	64.3	2427	42535	57513	89489	147	2012
5.6	6.9	3.8	64.5	2557	47112	67097	104094	156	2013
5.5	6.3	3.5	64.7	2644	48909	76595	118471	160	2014
5.6	5.2	2.9	65.7	2497	45735	92441	140683	167	2015
5.5	4.8	2.7	65.5	2555	47439	101521	154914	173	2016

جدول ۲: وضعیت شرکت‌های دولتی چین از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۶

مأخذ: لین و همکاران (۲۰۲۰)

شرکت‌های دولتی چین بر خلاف آنچه ادبیات جریان اصلی در اقتصاد عنوان می‌کند، نه تنها کارایی پایین و عملکردی ضد رشد اقتصادی و توسعه نداشته‌اند، بلکه عامل اصلی توسعه و رشد اقتصادی این کشور در طول چهار دهه اخیر محسوب می‌شوند. مروری بر تحولات صورت گرفته در این دوره در شرکت‌های دولتی این کشور تصویر واضح‌تری از آنچه که اتفاق افتاده را به نمایش می‌گذارد.

### تحولات شرکت‌های دولتی در چین

در چین واژه «بنگاه‌های دولتی» برای بنگاه‌هایی که به طور کامل در مالکیت دولت هستند و به عنوان واحدهای تولیدی تحت کنترل مستقیم وزارتخانه‌ها اداره می‌شوند، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

بنگاه‌های دولتی سابقه طولانی‌ای در تاریخ چین دارند. هنگامی که جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹ تأسیس شد، کشور چین به واسطه‌ی دوره‌ی طولانی از جنگ و توسعه نیافتگی ویران شده و در آستانه ورشکستگی قرار داشت. هیچ زیرساخت قابل توجهی وجود نداشت، ظرفیت صنایع حداقل بود، آموزش و پرورش و مراقبت‌های بهداشتی اندک بودند و تأمین اجتماعی وجود نداشت. در آن زمان کمکی از جانب غرب نبود و کمک‌های شوروی نیز با پایان یافتن روابط اقتصادی میان دو کشور در سال ۱۹۶۰ به اتمام رسید. اگرچه متعاقباً از بانک جهانی و دیگران تدریجاً کمک دریافت شد، با این حال وظیفه عظیم ساختن کشور به نیروهای داخلی چین سپرده شد.

در حالیکه ثروت خصوصی و ساختار سازمان‌یافته‌ای برای در دست گرفتن این وظیفه و کار عظیم وجود نداشت، این بنگاه‌های دولتی بودند که به تدریج همه وظایف ساختن کشور را برعهده گرفتند. علاوه بر این، بنگاه‌های مذکور در فراهم کردن معیشت تعداد بسیاری از مردم

نقش مهمی بازی می کردند. بنگاه های دولتی نه تنها اشتغال ایجاد کردند، بلکه مراقبت های پزشکی و سلامت و بازنشستگی را نیز فراهم کردند. این بنگاه ها، خدمات اجتماعی، آموزش دولتی و اهدافی که توسط برنامه ریزان دولت معین می شد را انجام می دادند و محصولاتشان را در قیمت های تعیین شده می فروختند. با این حال بنگاه های دولتی دارای مشکلاتی بودند. بنگاه های دولتی در چین از مداخلات سیاسی (در سطح محلی و ملی) رنج می بردند، اهداف سیاسی و اجتماعی بر آنها تحمیل می شد (ایجاد فرصت های شغلی محلی و پرداخت های مالیاتی)، فاقد مدیران حرفه ای و ساختار حاکمیت شرکتی بودند، رابطه ای بین عملکرد و دریافتی مدیران و کارکنان وجود نداشت و در بودجه ریزی، محدودیت برای شرکت ها وجود نداشت و به نوعی خیال آن ها از ورشکستگی راحت بود و در نتیجه انگیزه ها برای هدایت این شرکت ها در مسیر تجاری نسبتاً ضعیف بود.

به همین دلیل چین در یک رویکرد کاملاً تدریجی از سال ۱۹۷۸ اصلاحات در اداره شرکت های دولتی را آغاز نمود و در ۵ مرحله، آسیب ها و چالش هایی که در نظام اداره شرکت های دولتی وجود داشت را شناسایی و برطرف نمود که در ادامه این ۵ مرحله شرح داده شده است.

### ۱- مرحله اول (۱۹۷۸-۱۹۸۴): فاصله از تولید برنامه ریزی شده و تسهیم شرکت ها در سود حاصله

اصلاحات اقتصادی چین با تلاش آزمایشی این کشور در جهت بهبود عملکرد شرکت های دولتی در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی آغاز شد. در این مرحله تمرکز دولت چین بر افزایش استقلال مدیریتی، ایجاد انگیزه در مدیران و رشد اقتصادی متمرکز بود و این اهداف را از طریق مدل برنامه ریزی متمرکز و پیوندهای مستحکم بین دولت و شرکت ها دنبال می کرد.

دولت ابتدا تلاش کرد عدم اشتیاق این بنگاه ها برای تولید بیشتر را بر طرف کند. مهم ترین ویژگی این مرحله افزایش حقوق افراد تصمیم گیر در این نهادها بود. این مرحله در اکتبر

۱۹۷۸ و زمانی انجام شد که دولت محلی استان سیچوان به شش شرکت دولتی اجازه داد تا بخشی از سود شرکت را نزد خود نگه دارند و در بین نیروی کار تقسیم کنند. در نتیجه شرکت‌های دولتی مجاز به تولید مازاد بر برنامه‌های تکلیفی دولت بودند و شرکت‌های دولتی صادرات محور شروع به نگهداری بخشی از ارزشهای خارجی نزد خود کردند.

در سال ۱۹۸۳ اصلاحات آزمایشی پیشرفته‌تر انجام شد که در آن شرکت‌های دولتی به جای پرداخت بخشی از سود، مالیات می‌پرداختند. اگرچه نرخ مالیات بر درآمد ۵۵ درصد بود، با این حال سود شرکت‌ها نزد بنگاه باقی می‌ماند.

در این مرحله، دولت شرکت‌های دولتی را به عنوان نهادهای مستقل به رسمیت شناخت. با این حال و با وجود اصلاحات، شرکت‌های دولتی هنوز درجه اندکی از خودمختاری عملیاتی را داشتند و همچنان تحت مدیریت اقتصاد دستوری به فعالیت ادامه می‌دادند.

## ۲- مرحله دوم (۱۹۹۲-۱۹۸۴): انعقاد قراردادهای مدیریتی

در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، دولت تقریباً تمام تصمیمات مهم از منابع انسانی تا تصمیمات مربوط به تولید را اتخاذ می‌کرد. همچنین ادغام مالکیت و عملیات بنگاه منجر به اتخاذ تصمیمات ناکارآمد می‌شد و دولت اطلاعات و تخصص کافی برای اتخاذ تصمیمات درست را نداشت. به منظور تفکیک مالکیت از عملیات بنگاه در ۱۲ امین کمیته مرکزی حزب خلق چین، اصلاحاتی به منظور ایجاد این تفکیک در دستور کار قرار گرفت. در این مرحله شرکت‌های دولتی بنا بر اصل تفکیک مالکیت و مدیریت شرکت با یک سیستم مسئولیت قرارداد متمرکز اصلاح شدند.

طبق پیمان‌های مدیریت، شرکت‌ها با سازمان‌ها و مدیران خصوصی قرارداد امضا می‌کردند. بنگاه‌ها آن‌ها را به عنوان نماینده قانونی خود انتخاب کرده و مسئولیت عملیات شرکتی و سود و زیان شرکت را به آن‌ها واگذار می‌کردند. کم کم شرکت‌های اقتصادی دولتی به

استقلال نسبی دست یافتند و به صورت واقعی مسئول سود و زیان خود بودند. البته باید توجه کرد که این پیمان‌های مدیریت باعث می‌شد که تیم‌های مدیریتی به دنبال منافع خود باشند. لذا تیم‌های مدیریتی به جای رشد سودآور بلندمدت، دنبال منافع کوتاه‌مدت بودند؛ زیرا آن‌ها فقط حق اداره شرکت‌های دولتی را داشتند اما حقوق مالکیت مشخصی نداشتند.

در نظام پاسخگویی قرارداد «CRS»، مدیران حقوق عملیاتی بنگاه دولتی را از طریق قراردادهای کار تعیین می‌کردند. آن‌ها مقداری از سود از پیش تعیین شده را به دولت پرداخت می‌کردند و مابقی را نزد بنگاه نگه می‌داشتند. در سال ۱۹۸۸، ۹۳ درصد شرکت‌ها از این سیستم استفاده می‌کردند و مدت قرارداد میان مدیریت بنگاه و دولت بین سه تا پنج سال بود.

ایجاد نظام پاسخگویی قرارداد، بارزترین اصلاح صورت گرفته در شرکت‌های دولتی چین در دهه ۱۹۸۰ میلادی بود اما کاستی‌های مربوط به خود را داشت. از جمله این که باعث پیوند کوتاه مدت میان مدیران و بنگاه‌ها می‌شد. بیشتر قراردادهای سه تا پنج سال دوام و مدیران انگیزه کمی برای حفظ دارایی‌های ثابت داشتند. از طرفی انگیزه لازم را برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های جدید و به‌روزرسانی تجهیزات تولیدی و ارتقاء سطح نیروی انسانی نداشتند. درحالی که انگیزه اصلی در نظام پاسخگویی قرارداد، انگیزش مدیران به منظور ایجاد سود بیشتر بود؛ اما در عمل مدیران منابع زیادی را نسبت به دارایی‌ها و مأموریت‌های شرکت مصرف می‌کردند.

در نهایت این نظام، ساز و کار بازار را در خود نداشت. لذا برخی از تولیدات بنگاه‌های دولتی به فروش نمی‌رسید و این شرکت‌ها در بخش عرضه محصولات هم با مشکلاتی مواجه بودند.

### ۳- مرحله سوم (۱۹۹۲-۲۰۰۲): خصوصی سازی شرکت‌های دولتی کوچک

چین پس از سخنرانی دنگ شیائوپنگ، معمار اصلی اصلاحات اقتصادی چین، نقش بازار را در توسعه اقتصادی این کشور توسعه بخشید. در چهاردهمین کنگره ملی حزب کمونیست



چین، اصلاحات اقتصادی با هدف «ایجاد یک اقتصاد بازار سوسیالیستی» آغاز شد. رویکرد این اصلاحات شعار «بزرگ را بچسب، کوچک را رها کن» بود و تمرکز بر تبدیل شرکت‌های دولتی به شرکت‌های مدرن بود. ایجاد سهامداری مختلط و خصوصی‌سازی در مقیاس‌های بزرگ به ویژه در شرکت‌های دولتی کوچک در این دوره صورت گرفت.

در این دوره اصلاحات دو هدف را دنبال می‌کرد؛ یک هدف، متمرکز شدن مجدد بر بنگاه‌های دولتی در بخش‌های استراتژیک کم‌تعدادتر و کارآمدتر کردن آن‌ها بود. هدف دیگر، حل مسئله‌ی بدهی عظیم نامطلوبی بود که در اواسط دهه ی ۱۹۹۰، در داخل بخش بنگاه‌های دولتی رشد کرده بود. به این مسئله، اغلب تحت عنوان مسئله ی بدهی مثلثی (شرکت‌های ناتوان در پرداخت بدهی به تولیدکنندگان مواد اولیه و هر دو شرکت، ناتوان در بازپرداخت وام‌های بانکی خود) اشاره می‌شد. سرانجام مسائل بدهی، مورد توجه بانک‌های دولتی‌ای قرار گرفت که مقدار وام‌های در معرض خطر عدم پرداخت آنها در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ به اندازه‌ی حیرت‌آور یک سوم تولید ناخالص داخلی تخمین زده می‌شد. به طور کلی این اصلاحات یک موفقیت محسوب شد.

با آنکه اصلاحات اقتصادی موفقیت‌آمیز بوده، اما همچنان بنگاه‌های دولتی با مساله نمایندگی و فقدان نهاد حامی بازار برای تفکیک مالکیت و عملیات بنگاه مواجه بودند. این موارد منجر به ابهام در حقوق مالکیت شرکت‌های دولتی می‌شد. در نتیجه دولت در دور جدیدی از اصلاحات، نظام بنگاهداری جدید یا واگذاری شرکت‌ها به بخش تجاری را آغاز کرد. این اقدام به بازسازی نظام داخلی حکمرانی شرکت‌های دولتی منجر شد. سه اقدام این اصلاحات را بسیار تقویت کرد.

اقدام اول تأسیس بورس سهام شانگهای و شنزن بود. این دو بازار بسترهایی را برای پذیرش و تامین مالی شرکت‌های دولتی فراهم کرد. در حال حاضر بیش از ۱۰۰۰ شرکت دولتی در بازار سهام این کشور پذیرش شده‌اند. دومین اقدام تدوین قانون شرکت‌داری بود که از سال

۱۹۹۴ اجرایی شد و مبنایی قانونی برای استقرار یک ساختار حاکمیت شرکتی دقیق و محکم برای شرکت‌های دولتی چین شد. از آن زمان به بعد مجمع عمومی سهام داران، هیئت مدیره و هیئت نظارت به سه نهاد اصلی بدنه شرکت‌های دولتی چین مبدل شدند. سومین اقدام هم تدوین قانون اوراق بهادار بود و در نتیجه آن، بازار اوراق بهادار چین بیشتر تقویت شد. با وجود این که شرکت‌های دولتی پذیرش شده در بورس از اصلاحات اقتصادی منتفع شدند، شرکت‌های دولتی پذیرش نشده نتوانستند همگام با تغییرات اقتصادی حرکت کنند. وقتی شرکت‌های دولتی در قانون توجه قرار گرفته و در بورس پذیرش شدند، عدم کارایی عملیاتی آن‌ها مشخص شد. در پایان سال ۱۹۹۷، از ۱۶۷۸۴ شرکت دولتی متوسط و بزرگ، ۶۵۹۹ شرکت زیان ۶۶٫۶ میلیارد رنمینی شناسایی کردند.

برای حل این مشکل نخست وزیر وقت اظهار کرد که دولت تا سه سال از شرکت‌های زیان ده بزرگ و متوسط حمایت خواهد کرد و یک نظام سازمانی جدید ایجاد خواهد کرد. اقدام مهم در طول این دوره کاهش نیروی کار مازاد بود که منجر به بیکاری ۲۱ میلیون نفر در سرتاسر چین شد. این اقدام مشکل نیروی کار مازاد در بنگاه‌های دولتی این کشور را حل کرد. در سال ۲۰۰۰ دولت چین اعلام کرد اهداف این برنامه سه ساله تحقق یافته و سود شناسایی شده توسط شرکت‌های دولتی به ۲۳۰ میلیارد رنمینی افزایش یافته است. در طول این دوره از اصلاحات، شرکت‌های دولتی دارایی‌های مازاد خود را نیز واگذار کردند. با این حال به دلیل ضعف در اجرای قانون، دارایی‌های با کیفیت به تملک بخش غیر دولتی پر قدرت درآمد.

به دلیل توسعه اقتصاد بازار محور، بازار رقابتی به تدریج سود انحصاری را برای اکثر شرکت‌های دولتی کاهش داد. علاوه بر این، هر زمان که اقتصاد رونق می‌گرفت، موضوع سرمایه‌گذاری بیش از حد شرکت‌های دولتی وجود داشت که تأثیرات منفی بر عملکرد شرکت‌های دولتی داشت.

مجموعه این رخدادهای و اتفاقات منجر به نارضایتی اجتماعی شد و دولت چین را بر آن داشت تا مرحله چهارم از اصلاحات شرکت‌های دولتی را در دستور کار قرار دهد.

#### ۴- مرحله چهارم (۲۰۱۲ - ۲۰۰۳): اصلاح نظام مدیریت دارایی‌های شرکت‌های دولتی

بعد از سال ۲۰۰۳، اصلاحات چین در رابطه با شرکت‌های دولتی به شرکت‌های بزرگ و مهم متمرکز شد. این مرحله از اصلاحات برای حل مشکل تعریف نشدن حقوق مالکیت در این نهادها بود. به عبارت دیگر باید مشخص می‌شد صاحبان شرکت‌های دولتی چه کسانی هستند. در ۱۶ امین کنگره حزب کمونیست چین بر این مساله تاکید شد که دولت نیازمند ایجاد یک سیستم مدیریت دولتی است که دولت مرکزی و دولت‌های محلی با استفاده از آن مسئولیت سهامداری را بر عهده بگیرند. این کنگره نقش دولت‌های محلی و مرکزی را در مدیریت انواع شرکت‌های دولتی مشخص کرده است. به عنوان مثال دولت مرکزی به عنوان مالک شرکت‌های دولتی بزرگ، شاه‌رگ حیاتی اقتصاد و امنیت کشور را بر عهده دارد. همچنین دولت‌های محلی به عنوان مالک شرکت‌های کوچکتر به ایفای وظایف می‌پردازند. برای اجرای این تصمیم، چین در سال ۲۰۰۳ «کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی» را تأسیس کرد. این کمیسیون به منظور ایفای نقش سهامداری دولت در شرکت‌های دولتی بزرگ (شرکت‌های دولتی مرکزی) تأسیس شد.

کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی به صورت مستقیم از طرف دولت به شورای دولتی گزارش می‌دهد. با این حال بر خلاف بخش اجرایی دولت، هیچ کارکرد اجرایی عمومی را بر عهده ندارد. در زمان تأسیس، این نهاد بر ۱۸۹ شرکت که در مجموع حدود ۶,۹ میلیارد رنمینی (هزار میلیارد دلار) دارایی داشتند نظارت داشت. این نهاد «هیئت اصلاح شرکت‌های دولتی» مربوط به دولت مرکزی را در سال ۲۰۰۳ به منظور افزایش

تعداد مدیران متخصص غیردولتی و بهبود نقش نظارت آن‌ها در عملکرد شرکت‌ها تشکیل داد. قبل از اعمال این اصلاحات، هیئت مدیره این شرکت‌های دولتی با مدیریت عالی خود همپوشانی داشتند که این موضوع منجر به تضعیف نقش آن‌ها در نظارت و مشاوره تیم مدیریت می‌گشت.

هیئت اصلاح، کلیه شرکت‌های مادر شرکت‌های دولتی را به استخدام مدیر خارجی برای عضویت در هیئت مدیره ملزم کرد. بر اساس این اصلاحات، دو مدیر خارجی باید بر تدوین استراتژی‌ها، تامین مالی و تصمیمات سرمایه‌گذاری مشارکت داشته باشند و مدیران شرکت را ارزیابی و انتخاب کنند. در سال ۲۰۱۸، ۹۰ درصد از شرکت‌های دولتی تحت اداره دولت مرکزی این اصلاحات را انجام داده بودند یا در حال تکمیل آن بودند.

در این مرحله از اصلاحات، مدیریت شرکت‌های دولتی بزرگ غیر مالی به کمیسیون اداره و نظارت شرکت‌های دولتی واگذار گردیده است و اداره شرکت‌های کوچک در اختیار دولت‌های محلی است. شرکت‌های دولتی مالی چین که حجم بزرگی از شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده اند، ذیل شرکت سرمایه‌گذاری هویجین مرکزی اداره می‌شوند.

البته درست است که کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی و شرکت هویجین مرکزی نظارت گسترده‌ای بر نگهداری از دارایی‌های بنگاه‌های دولتی و کارآمدی بیشتر آنها دارند، اما درگیر عملیات روزمره کسب و کارها نیستند و در عمل تغییر مهمی که در این زمان رخ داده است، تفکیک مدیریت شرکت‌های دولتی از وزارتخانه‌های تخصصی و رفع تعارض مالکیت و مدیریت در شرکت‌های دولتی است.

## ۵- مرحله پنجم (۲۰۱۲ تا کنون): اصلاحات گسترده

در سال ۲۰۱۲ و پس از برگزاری ۱۸ امین کنگره حزب کمونیست چین، یک کارزار بی سابقه ضد فساد و اجرای اصلاحات فزاینده و جامع در بنگاه‌های دولتی شکل گرفت و دولت را

ملزم به اصلاحات جامع در خصوص شرکت‌های دولتی کرد. همچنین سندی تحت عنوان «راهنمای نظارت بر تعمیق اصلاح شرکت‌های دولتی» منتشر شد.

در درجه اول این اصلاحات بر اساس طبقه بندی شرکت‌های دولتی صورت گرفت. شرکت‌های دولتی به دو گروه شرکت‌های تجاری و شرکت‌های ارائه دهنده خدمات عمومی طبقه بندی شدند. شرکت‌های تجاری هم به بخش‌های رقابت کامل (رقابتی) و بخش‌های استراتژیک (صنایع کلیدی مرتبط با امنیت ملی و حائز اهمیت برای اقتصاد کشور) طبقه بندی شدند. در نظام طبقه بندی جدید، دولت می‌تواند منابع را به صورت تبعیض آمیز به گونه‌های مختلف شرکت‌ها تخصیص دهد. به عبارت دیگر دولت می‌توانست حمایت خود را از شرکت‌های دولتی که ماهیت فعالیت تجاری دارند کاهش داده و به آن‌ها اجازه دهد تا آزادانه با بخش خصوصی رقابت کنند؛ درحالی که منابع بیشتری را برای شرکت‌های ارائه دهنده خدمات عمومی تخصیص دهد.

دومین سیاست دنبال شده در این دوران تقویت نقش رهبری حزب کمونیست چین بر شرکت‌های دولتی است. به عنوان مثال حزب کمونیست هیئت مدیره را موظف کرده تا قبل از اتخاذ تصمیمات مهم از نظرات این کمیته بهره‌مند شود. سومین سیاست، سازماندهی مجدد و ادغام شرکت‌های دولتی مربوط به دولت مرکزی است. به عنوان مثال در طول دوره ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸، اقدامات لازم برای ادغام ۲۰ شرکت دولتی تحت اداره دولت مرکزی صورت گرفت. دولت چین برای ادغام این شرکت‌ها از اهدافی همچون توسعه شرکت‌های دولتی که در تحقق طرح «یک کمربند، یک راه» (راه ابریشم جدید) نقش داشتند تا کاهش ظرفیت مازاد و پیشبرد اصلاحات سمت عرضه را در دستور کار دارد. در طول این دوره تعداد شرکت‌های دولتی تحت مدیریت دولت مرکزی از ۱۸۹ شرکت در سال ۲۰۰۲ به ۹۶ شرکت در سال ۲۰۱۸ رسید.

## آموزه‌های نظام بنگاهداری دولتی چین برای ایران

علت اصلی موفقیت‌آمیز بودن اصلاحات شرکت‌های دولتی در چین را می‌توان در مواردی از جمله شناخت دقیق از مساله، برنامه ریزی بلندمدت و اصلاحات تدریجی در جهت حل آن دانست. مسیری که چین در طول این چهار دهه طی کرده را می‌توان به طور کلی در اقداماتی از جمله شناسایی شرکت‌های دولتی به عنوان یک نهاد مستقل و تخصیص سود شرکت در درون آن، تفکیک مدیریت از مالکیت، اقدامات لازم برای فعالیت این شرکت‌ها در بازار و در پی آن افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و در نهایت حرکت به سمت مفهوم «بزرگ زیباست» که بر ادغام شرکت‌ها و فعالیت در مقیاسی بزرگتر دلالت دارد، خلاصه کرد.

در کنار اصلاحاتی که چین با توجه به ساختار اقتصادی خود انجام داده، یک نکته از این حیث قابل توجه است که چه در کشوری همانند چین که با وجود اصلاحات گسترده، سرمایه‌داری دولتی محسوب می‌شود و چه در کشورهای غربی که نظام اقتصاد بازار آزاد دارند، سیاستی که در عمل در رابطه با شرکت‌ها اعم از دولتی یا شرکت‌های بخش خصوصی در حال اجرا است، ادغام بیشتر و استفاده از مقیاس اقتصادی بزرگتر در فعالیت‌های اقتصادی است.

اندازه کوچک بنگاه در زمان تاسیس، این فرصت را به بنگاه می‌دهد تا هزینه سربار کمتری را متحمل شود و محصولات را با قیمت تمام شده پایین‌تری ارائه کند اما با گذشت زمان هر چه شرکت بزرگتر باشد هزینه به ازای هر واحد از تولید کاهش یافته و بنگاه از منافع صرفه‌جویی ناشی از مقیاس بهره‌مند خواهد شد. در ادبیات علم اقتصاد نیز کتاب بزرگ زیباست، خط بطلانی بر نظریات پیشین مبنی بر نوآور بودن، بهره‌وری و اشتغالزایی بیشتر بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به بنگاه‌های بزرگ کشید. به نظر می‌رسد بر خلاف آنچه طی دو دهه گذشته در ادبیات توسعه کشورهای مبنی بر فعالیت شرکت‌های کوچک و متوسط و نقش آن‌ها در فرایند توسعه عنوان شده، در عمل شرکت‌های بزرگ نقش اصلی را بر عهده داشتند.

شایان ذکر است که تقریباً تمام سود در بین شرکت‌های مرکزی و بیشتر سود در بخش دولتی اقتصاد چین در حال حاضر توسط چهل شرکت مرکزی بزرگ به دست می‌آید. بنابراین تعدادی از شاخص‌ها نشان می‌دهند که دولت مرکزی به این نتیجه رسیده است که «کمتر، بیشتر است». یعنی با کنترل شدید بخش کوچکی از شرکت‌های دولتی، دولت می‌تواند کنترل متناسبی بر سود، سرمایه‌گذاری و اقتصاد ملی داشته باشد. در نتیجه این امکان در اختیار دولت است تا بسیاری از شرکت‌های دولتی کوچک را بدون کنترل زیاد رها کند.

با بررسی عمیق‌تر ادغام‌ها در چین نکات مهمتری نمایان می‌شود. این ادغام‌ها علاوه بر انحصارات طبیعی موجود، در پی به وجود آوردن انحصاراتی است که اهداف استراتژیک جدیدی را دنبال می‌کند. این ادغام‌ها در کنار تشویق به سرمایه‌گذاری در خارج از کشور، به کسب رتبه نخست در برخی از زمینه‌ها منجر شده است. از جمله این موارد که چین در آن رتبه نخست را به خود اختصاص داده می‌توان به راه آهن، نفت و مواد شیمیایی اشاره کرد.

هدف دیگری که از این ادغام‌ها در چین دنبال می‌شود، حذف رقابت غیر ضروری و گاه مخرب بین بنگاه‌های چینی و در خارج از این کشور است. به عنوان مثال ادغام شرکت ملی شیمیایی چین با سایونکم، این موقعیت را در اختیار چینی‌ها قرار داد تا نسبت به شرکت در مزایده خرید شرکت سوئسی سینجنتا (شرکت بزرگ فعال در حوزه شیمی کشاورزی) با پیشنهاد ۴۳ میلیارد دلار اقدام نمایند.

در بخش خصوصی چین نیز یک نوع رقابت شدید ایجاد شده ولی حمایت دولتی نیز وجود داشته است. ۲۰ سال پیش در چین چیزی به نام قانون کار وجود نداشت و امکان اخراج کارگران به راحتی میسر بود اما با وجود این، کارگر در سود شرکت سهیم می‌شد. طی ۲۰ سال اخیر و در یک فرآیند عملیاتی، قوانین کار در چین تهیه و اجرا شد. با آزادسازی تجارت در اوایل قرن جدید، چین از جهان الگوبرداری‌های بسیاری انجام داد. مثلاً با ورود مک‌دونالد به این کشور، اندیشه استانداردسازی غذا در چین گسترش یافت.

بعد از شروع اصلاحات اقتصادی، دولت سعی داشت انگیزه‌های فردی و شخصی برای دستیابی به توسعه را فراهم سازد. همچنین در شرکت‌های دولتی مدیران در سود شرکت سهیم شدند و از منافع آن بهره می‌بردند. در این دوران، رهبر وقت جمهوری خلق چین و سایر مقامات ارشد به این مسئله پی بردند که سرمایه و نیروی کار به نسبت در جهان گران شده و می‌توانند از این ظرفیت برای رشد و جهش اقتصادی استفاده کنند. مزیتی که در عصر حاضر در ایران وجود داشته و سرمایه انسانی متخصص و انرژی ارزان به عنوان دو رکن اصلی تولید در کشور به وفور یافت می‌شود. پس می‌توان از این فرصت کم‌نظیر برای تحقق جهش اقتصادی و افزایش رفاه عمومی بیش از پیش استفاده کرد.

در مجموع چین با ادغام شرکت‌های دولتی، اهدافی همچون توسعه رقابت پذیر در سطح بین الملل و حضور پررنگ‌تر در طرح یک کمربند-یک جاده، کاهش ظرفیت مازاد صنعتی و توسعه اصلاحات در طرف عرضه داخل را دنبال می‌کند. مرور اصلاحات انجام شده در چین و مقایسه با وضعیت شرکت‌های دولتی در ایران نیز نکات شایان توجهی را آشکار می‌کند.

در درجه اول مشکلی که همچنان در بنگاهداری دولتی در اقتصاد ایران به چشم می‌خورد این است که شرکت‌های دولتی تمایل چندانی به خلق سود، ارزش اجتماعی، تولید و... ندارند. ریشه اصلی این مساله در کشور این است که این نهادها از سود شناسایی شده استفاده نکرده و بخش قابل توجهی از آن به عنوان ۵۰ درصد سود ویژه و مالیات توسط دولت اخذ می‌گردد. چین تلاش نمود با استفاده از نگهداری این سود و سرمایه‌گذاری مجدد در شرکت دولتی انگیزه برای سودآوری و تولید بیشتر در این شرکت‌ها را تقویت نماید.

علاوه بر این، تجدید نظر در پرداخت به نیروی کار به خصوص مدیران سطح بالا از دیگر اصلاحاتی بود که بهره‌وری این نهادها را دستخوش تغییر کرد. همچنین با استفاده از ساز و کار بازار سرمایه و پذیرش شرکت‌های دولتی در این بازار توانست شفافیت بیشتر و پاسخگو بودن را در این نهادها پایه ریزی کند. اقدامی که می‌توان در حال حاضر و در شرکت‌های



دولتی ایران که صرفاً فعالیت اقتصادی انجام می‌دهند، در دستور کار قرار داد.

آنچه چین انجام داد این بود که با پذیرش شرکت‌های دولتی در بازار سرمایه فارغ از این که سهم دولت در این نهادها به چه میزان باقی بماند، آن‌ها را ملزم به ارائه گزارش‌های شفاف و منظم مرتبط با عملکرد مالی کند و پاسخگو بودن در برابر سهامداران و سایر ذینفعان نیز از دیگر دستاوردهای پذیرش این شرکت‌ها در بازار سرمایه بود.

چین همچنین در مدل حکمرانی شرکت‌های خود در سالیان گذشته تغییرات مهمی را ایجاد کرده است و مهمترین تغییر تفکیک مدیریت و مالکیت شرکت‌ها از وزارتخانه تخصصی بوده است که موجب گردیده تعارضات رفع شده و فشارهای تحمیلی از سوی وزارتخانه از بین برود.

به عنوان درسی دیگر می‌توان به طبقه بندی شرکت‌های دولتی در چین اشاره نمود. چین بنگاه‌های دولتی که عرضه کننده کالاهای عمومی هستند را از بنگاه‌های تجاری جدا نمود و در مدل رفتار با این دو گونه شرکت تفاوت قائل شد. بر اساس این طبقه بندی شرکت‌های تجاری نقش پررنگ‌تری در بازار دارند.

به عنوان آخرین نکته باید خاطر نشان کرد که اصلاحات بنگاه‌های دولتی در چین عمدتاً بر روی بنگاه‌های بزرگ و مهم متمرکز بوده و کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های شرکت‌های دولتی «SASAC» بر این شرکت‌ها نظارت می‌کند.

## بخش پنجم

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شرکت‌های دولتی در جهان دارای نقش و مأموریت‌های مخصوصی هستند و می‌توانند به صورت کارا به انجام وظایف خود بپردازند. این مهم به نوعی، یک خط بطلان بر پیش‌فرض «ناکارآمدی شرکت‌های دولتی» است. با این حال، نکته‌ای که وجود دارد این است که در هر کشور، شرکت‌های دولتی متناسب با برنامه‌ها و استراتژی‌های کلان آن کشور شکل گرفته و به انجام مأموریت می‌پردازند و برای کارآمدسازی شرکت‌ها، باید در ابتدا محدوده فعالیت و انتظارات از آن‌ها روشن شود.

به عنوان مثال چین در تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی، آن‌ها را در دو قالب شرکت‌های تجاری و شرکت‌های غیرتجاری تقسیم‌بندی کرده است. در این کشور شرکت‌های تجاری نیز خود به دو بخش رقابت کامل (رقابتی) و استراتژیک (صنایع کلیدی مرتبط با امنیت ملی و حائز اهمیت برای اقتصاد کشور) طبقه‌بندی شده و متناسب با هر دسته با آن‌ها تعامل می‌شود. در نظام طبقه‌بندی جدید چین، دولت منابع را به صورت تبعیض‌آمیز به گونه‌های مختلف شرکت‌ها تخصیص می‌دهد. به عبارت دیگر دولت حمایت خود را از شرکت‌های دولتی که ماهیت فعالیت تجاری دارند کاهش داده و به آن‌ها اجازه می‌دهد تا آزادانه با بخش خصوصی رقابت کنند؛ درحالی که منابع بیشتری را برای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی تخصیص می‌دهد.

در ایران اما برای شرکت‌های دولتی نقش و مأموریت دقیقی ترسیم نشده و شکل‌گیری شرکت‌ها به واسطه یک برنامه مدون نبوده است. البته در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای ساماندهی شرکت‌های دولتی تلاشی صورت گرفت، اما نه در خود سیاست‌ها و نه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، محدوده فعالیت شرکت‌های دولتی و انتظاری که از

آن‌ها وجود دارد، به روشنی مشخص نگردیده است تا بر مبنای آن بتوان به ساماندهی و کارآمدسازی شرکت‌های دولتی مبادرت ورزید.

علاوه بر بحث تعیین محدوده فعالیت شرکت‌های دولتی به عنوان پیش نیاز کارآمدسازی آنها، باید به این نکته توجه شود که لازمه کارآمدسازی شرکت‌های دولتی، ایجاد تغییراتی در مدل اداره شرکت‌ها متناسب با مأموریت و نقشی است که در اقتصاد ایفا می‌نمایند. در شرایطی که شرکت‌ها نقش‌های مختلفی در اقتصاد ایفا می‌کنند، انتظاری که از آنها وجود دارد متفاوت است و لازم است مدل برخوردی که با آنها می‌شود، متناسب با مأموریت و نقش آن‌ها تعریف شود. به این مهم در گزارش‌های آتی اندیشکده اقتصاد مقاومتی پرداخته خواهد شد.

## بخش ششم

### منابع

- بقایی، سید بهزاد؛ عباس پور، سید عباس، ۱۴۰۰، گزارش پژوهشی: شرکت‌های دولتی؛ آسیب شناسی شیوه اداره و ارائه الگوی ساماندهی، اندیشکده اقتصاد مقاومتی
- Vernon, R. (1979). The international aspects of state-owned enterprises. *Journal of International Business Studies*, 10(3), 7-14.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). The size and sectoral distribution of stateowned enterprises. OECD Publishing.
- Huang,C. Ozkan,N. Xu,F.2021. State-Owned Enterprises and Cross-Border Alliances. SWFA 2021 conference
- Asian Development Bank Institut: Efficient Management of State-Owned Enterprises: Challenges and Opportunities
- 6.Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). The size and sectoral distribution of stateowned enterprises. OECD Publishing.
- World Bank & Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). 2017. Who Sponsors Infrastructure Projects: Disentangling public and private contributions.

- International Monetary Fund. Stat-Owned Enterprises: the Other Government
- Garnaut, R., Song, L., & Woo, W. T. (2009). China's new place in a world in crisis: Economic, geopolitical and environmental dimensions (p. 461). ANU Press.
- A Report on the Development of China's Enterprises 2007, Enterprise Management Publishing House, Beijing.
- Lin, K. J., Lu, X., Zhang, J., & Zheng, Y. (2020). State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice. *China Journal of Accounting Research*, 13(1), 31-55.
- Kroeber .Arthur R.(2000) . CHINA'S ECONOMY: What Everyone Needs to Know.
- Fu, F. C., Vijverberg, C. P. C., & Chen, Y. S. (2008). Productivity and efficiency of state-owned enterprises in China. *Journal of Productivity Analysis*, 29(3), 249-259.
- Gang .F. & Hope .N. C. (2013). The role of state-owned enterprises in the Chinese economy. *China-United States Exchange Foundation* .US-China1-21 .2022 .



آن کاری را که سرمایه بخش خصوصی می‌تواند انجام بدهد، بخش دولتی وارد آن نشود؛ اگر هم هست بکشد کنار، بگذارد در اختیار بخش خصوصی؛ این‌ها بشوند مکمل هم. اما معنایش این نیست که بخش دولتی بکلی از فعالیت‌های اقتصادی کنار می‌رود؛ نه، یک کارهایی هست که جز بخش دولتی یا بخش‌های عمومی غیر دولتی، کس دیگری نمی‌تواند انجام بدهد.

بیانات در دیدار جمعی از تولید کنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی ۲۸ آبان ۱۳۹۸



تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی