

آزادسازی و خصوصی‌سازی و نقش ساختار سازمانی بهینه در نظام بانکداری غیر دولتی

جناب آقای مهندس سید علی میلانی حسینی

مدیر عامل بانک تجارت

و جناب آقای دکتر محمود روزبهانی*

عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

در کشور ما بخش دولتی بسیار حجیم و گسترده است و تصدی بسیاری از فعالیتهای اقتصادی با دولت است. تصدی گسترده فعالیتهای اقتصاد توسط دولت علاوه بر آنکه سبب افت کارایی در اقتصاد می‌شود، موجب افزایش مخارج دولتی به ویژه مخارج جاری و در نتیجه کسری بودجه دولت و افزایش نقدینگی در جامعه می‌گردد. همچنین، این امر سبب فساد اداری و بوروکراسی پیچیده می‌شود. اهداف خصوصی سازی در اقتصاد متعددند و اگر به شکل درست آن تحقق یابد، علاوه بر ایجاد رقابت و شکسته شدن انحصارات دولتی سبب افزایش کارایی اقتصادی و شفاف شدن فعالیتهای اقتصادی می‌گردد.

البته خصوصی سازی در هر کشوری با موانع و مشکلاتی نیز روبروست. غیر از مخالفت‌هایی که توسط گروه‌های دولتی ذینفع وجود دارد، برخی نیز کلاً با خصوصی سازی به عنوان یک برنامه اقتصادی مخالفند. ایجاد زمینه‌های لازم برای خصوصی سازی یا به اصطلاح بستر سازی برای آن مثل هر برنامه دیگری از شرایط لازم برای تحقق و رسیدن به اهداف برنامه خصوصی سازی است.

روش خصوصی سازی نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. اجازه فعالیت و ایجاد بستر مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در فعالیتهای مختلف اقتصادی ساده‌ترین و عملی‌ترین راه برای اجرای برنامه خصوصی سازی است. به طور مثال، الگوی آزادسازی در بخش مالی و به

* ارایه شده توسط جناب دکتر محمود روزبهانی

خصوص بخش بانکداری از طریق امکان ایجاد بانکهای خصوصی یکی از روشهای مناسب در امر خصوصی سازی است. اگرچه این روش برای پاره‌ای از فعالیتهای اقتصادی (حداقل در ابتدای کار)، ناممکن بنظر می‌رسد اما در بسیاری از فعالیتهای اقتصادی می‌توان از این روش استفاده نمود.

چرا خصوصی سازی؟

دو دهه پایان قرن بیستم شاهد تحولات و رویدادهایی بود که پیش از آن حتی از نظر بسیاری از پژوهشگران سیاسی و اقتصادی غیر قابل تصور می‌نمود.

فروپاشی شوروی و اقتصادهای وابسته به آن و فرو ریختن دیوار برلین در اوایل دهه نود، زنجیره‌ای از رویدادهای سیاسی و اقتصادی را در بلوک سوسیالیست جهان موجب گردید. این کشورها هر یک به نوعی با چالشهای فراوان دوره گذر از اقتصادی دولتی به اقتصادی مبتنی بر بازار روبه‌رو گردیدند. علاوه بر کشورهای مزبور، بحث آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی در رأس برنامه‌های توسعه بسیاری از کشورهای در حال توسعه خارج از اردوگاه سوسیالیزم نیز قرار گرفته است. بر اساس آمار بین‌المللی، بیش از ۱۰۰ کشور جهان در دو دهه پایانی قرن گذشته سیاست خصوصی سازی را برگزیده‌اند. به زعم طرح مباحث هنوز نمی‌توان با اطمینان نسبت به عوامل اصلی ترویج چنین رویکردی در سطح جهان اظهار نظر کرد.

قطعاً شکست و ناکامی جهان‌بینی سوسیالیستی که در نظر طراحان، بنیانگذاران و هواداران آن از پشتوانه فکری و فلسفی عمیقی برخوردار بوده است، در این میان نقش حساسی داشته است.

بر همین اساس است که بزرگترین قدرت اقتصادی در حال ظهور در آسیا، یعنی چین، آخرین کشور مهم سوسیالیستی جهان است که با کوشش پیگیر و پس از ۱۵ سال انتظار، آخرین گامها را در عضویت در سازمان تجارت جهانی (WTO) بر می‌دارد. این رویداد حاکی از عزم استوار رهبران سیاسی این کشور ۱/۲ میلیارد نفری در تداوم بخشیدن به فرآیند آزادسازی اقتصادی است.

برخی از صاحب‌نظران، گسترش سیاستهای آزادسازی و خصوصی سازی را ناشی از این واقعیت می‌دانند که تمامی کشورهای صنعتی و پیشرفته جهان از اقتصادهای آزاد و مبتنی بر بازار برخوردارند و لذا کشورهای در حال توسعه نیز می‌کوشند تا از همین طریق به موفقیت‌های اقتصادی دست یابند.

فرایند دولتی شدن اقتصاد ایران

دسترسی انحصاری دولت به درآمد حاصل از صادرات نفت بخصوص افزایش سریع و چشمگیر قیمت جهانی نفت در آغاز دهه ۱۳۵۰، دولت را وسوسه کرد تا با افزایش بودجه عمرانی و انجام سرمایه گذاریهای مستقیم در طرحهای عمرانی بزرگ روند صنعتی شدن کشور را سرعت بخشد. البته در سایه برقراری امنیت نسبی در زمینه فعالیت بخش خصوصی و محترم شمردن شدن حقوق مالکان، این بخش نیز فرصت آن یافت تا به طرحهای بزرگ و سرمایه‌بر، نظیر تولید فولاد و خودرو روی آورد. در کنار این رویدادها سیاست گسترش مالکیت‌های صنعتی از طریق فروش سهام شرکتهای دولتی به اجرا گذارده شد. اما اجرای این سیاست در مورد شرکتهای دولتی که اغلب با سودآوری ناچیز یا حتی زیاندهی روبرو بودند، توفیقی به همراه نداشت. از این رو، در مقطع پیروزی انقلاب، شرکتهای بزرگ در بخشهای ساخت تجهیزات، کاغذسازی، پتروشیمی، نفت و گاز، مس و آلومینیم، مخابرات نیرو و نظایر آن در تملک دولت قرار داشتند. توسعه و تعمیق نقش مستقیم دولت در اقتصاد ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی شتاب بیشتری یافت. با تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در سال ۱۳۵۸ اکثریت قریب به اتفاق شرکتهای بزرگ، متوسط و حتی کوچک خصوصی به یکی از دلایل زیر به تملک دولت درآمد و یا مدیریت آنها در اختیار دولت قرار گرفت:

الف) ماهیت صنعت: صنایعی مانند خودروسازی، فولاد و کشتی‌سازی، ملی اعلام شده و سهام آنها به تملک دولت درآمد.

ب) ماهیت سهامداران: سهام متعلق به سهامدارانی که مدارکی مبنی بر وابستگی آنها با مراجع قدرت در نظام گذشته پیدا شده بود، به دولت منتقل گردید.

ج) بدهی بیش از اندازه به نظام بانکی: بانکها با توجه به میزان مطالبات خود صاحب سهام اینگونه واحدها گردیدند. البته پیش از تصویب این قانون، بانکها نیز به موجب تصویب‌نامه جداگانه‌ای ملی اعلام گردیده و سهام آنها به دولت انتقال یافت.

د) شرکتهایی که مالکان آنها به دلایلی شرکتهای خود را رها ساخته بودند یا اینکه موقتاً قادر به اداره شرکت خود نبودند.

بدین ترتیب، ساختار مالکیت‌های صنعتی نتیجه یک انتخاب جبری و اضطراری و واکنشی در مقابل شرایط خاص آن زمان بوده است.

از سال ۱۳۵۹ نیز بروز جنگ تحمیلی هشت ساله، سیاستگذاران سیاسی و اقتصادی کشور را ناگزیر ساخت تا مجموعه‌ای از سیاستهای محدودکننده در زمینه تولید، توزیع، قیمت‌گذاری و تجارت را به اجرا گذارند. به این ترتیب اقتصاد ایران کاملاً چهره یک اقتصاد دولتی را به خود گرفت.

فرآیند آزادسازی

دهه دوم پس از انقلاب، با شروع برنامه اول توسعه (۷۲ - ۶۸) بحث در مورد سیاستهای آزادسازی اقتصادی آغاز گردید. در این راستا به اجرا درآمدن همزمان سیاستهایی چون خصوصی سازی شرکتهای دولتی، آزادسازی بخش تجارت خارجی، شناورسازی نرخ برابری ارزها با ریال (با هدف قابل تبدیل ساختن پول کشور) آثار و پیامدهای گوناگونی را به دنبال داشت.

به هر حال، تعهدات ارزی بیش از حد کشورد به زودی آثار نامطلوب خود را به صورت معوق ماندن اقساط بدهیهای خارجی و تضعیف موقعیت اعتباری کشور در بازارهای بین المللی آشکار ساخت (سال ۱۳۷۴).

در زمینه خصوصی سازی نیز به دلیل عدم توجه کافی به پیش شرطهای مهم برنامه های خصوصی سازی نتایج قابل ملاحظه ای حاصل نشد. به طور مثال، سیاست فروش سهام شرکتهای دولتی در زمانی اعلام گردید که هنوز اطلاعات درستی درباره تعداد شرکتهای دولتی و ارزش سهام آنها در اختیار نبود و اغلب دستگاههای اجرائی که مخاطبان اصلی این سیاست بودند نیز فاقد نیروی کارشناسی لازم و آشنا با شیوه های انجام این امر خطیر بودند. نتیجه اینکه بر خلاف انتظار سیاستگذاران اقتصادی کشور که امر خصوصی سازی را سهل الوصول می پنداشتند، روند واگذاری سهام تنها در زیر مجموعه وزارتخانه های صنایع و صنایع سنگین وقت با جدیت مورد پیگیری قرار گرفت.

یکی از ریشه های ترین موانع توفیق برنامه های واگذاری سهام شرکتهای دولتی را باید در نبود قوانین لازم و به موقع دانست، ضمن آنکه مواد ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی نیز به صراحت بر لزوم تسلط دولت بر بخشهایی نظیر بازرگانی خارجی، بانکداری، نیرو و سایر صنایع پایه اشاره کرده است.

همزمان با طرح موضوع فروش سهام شرکتهای دولتی، به رغم فروش تعداد قابل ملاحظه ای از سهام شرکتهای دولتی، علی الخصوص در زیر مجموعه وزارت صنایع، به دلیل سرمایه گذاری گسترده دولت در طرحهای تولیدی و زیربنایی، دولت کماکان یک تاز صحنه اقتصاد و صنعت باقی ماند. البته سیاستهای آزادسازی نظام ارزی و تجارت خارجی نیز پس از بروز بحران ارزی در اردیبهشت ماه ۱۳۷۴ با یک چرخش سریع همراه و عملاً روند آن کند و حتی متوقف گردید.

در نگاهی گذرا به برنامه واگذاری سهام شرکتهای دولتی، نتایج زیر مشاهده می شود:

الف) در بخش صنایع تحت پوشش وزارت صنایع، به لحاظ ماهیت خاص شرکتهای سابقه خصوصی بودن آنها و آمادگی بیشتر ساختارهای تشکیلاتی و کارشناسی، امر واگذاری سهام در

برنامه توسعه نیز تداوم یافت. هرچند که بر نحوه این واگذاریها انتقاداتی نیز وارد است، لیکن نباید از نظر دور داشت که در شرایط موجود بویژه از نظر تفاهم ملی درباره نحوه خصوصی سازی شرکتها، مجریان امر واگذاری سهام را نمی توان به تمام مقصر دانست.

ب) در بخشهای مهم دیگر (نظیر نیرو) نیز اقدامات شبه خصوصی سازی صورت پذیرفته است. تشکیل شرکتهای کوچک توسط کارکنان نیروگاههای برق، ایجاد شرکتهای خصوصی توسط تعدادی از کارکنان، سهامداران برگزیده و واگذاری فعالیتهای خدماتی و جانبی شرکتهای فولادسازی و مواردی نظیر آنها را نمی توان اقداماتی بنیادین در زمینه خصوصی سازی این بخشها به حساب آورد. البته بایستی پذیرفت که به لحاظ حجم سرمایه گذاریها و اهمیت کالا و خدمات تولیدی این بخشها اصولاً خصوصی سازی آنها نیز به شیوه های معمول در بخش صنایع متوسط و کوچک امکان پذیر نیست.

ج) در دیگر بخشهای دولتی اصولاً امر خصوصی سازی ناشناخته باقی مانده و اقدام قابل ذکر در جهت واگذاری سهام شرکتهای دولتی به بخش خصوصی انجام نگرفته است.

با تصویب تبصره ۳۵ قانون بودجه سالهای ۱۳۷۷ و ۷۸ بخشی از ابهامات و بلا تکلیفی های موجود در زمینه نحوه قیمت گذاری و فروش سهام شرکتهای دولتی مرتفع گردید. لیکن به دلیل عدم وجود دستگاه اجرایی پر قدرت برای تحقق اهداف مورد انتظار از اجرای این تبصره، به غیر از همان بخشهای پیش گفته، در بخشهای دیگر اقتصاد تحرکی مشاهده نشد. ناگفته پیداست که وجود قانون خود تنها یکی از پیش نیازهای اساسی امر خصوصی سازی محسوب می شود. عوامل دیگر نظیر سازماندهی مناسب اجرایی، نیروی انسانی متخصص و مورد اطمینان، بازار مناسب سهام و سایر حمایت های مورد نیاز در جای خود بسیار با اهمیت محسوب می شود. خصوصی سازی، در صورت اجرای صحیح و مطلوب، موجبات ارتقاء کارایی اقتصادی کشورها را فراهم می سازد. لذا ناکامی ناشی از ضعف مدیریت در کشورهای در حال گذر را نباید به عنوان دلیلی بر خطا بودن این سیاست از اساس دانست، در ادامه به بحث درباره قانون برنامه سوم در این ارتباط می پردازیم.

قانون برنامه سوم

قانون برنامه سوم که از ۳ بخش و ۲۶ فصل و ۱۹۷ ماده تشکیل شده است، امر آزادسازی فضای اقتصادی و اداری کشور برای توسعه فعالیتهای بخش خصوصی و همچنین موضوع واگذاری سهام شرکتهای دولتی به شرح زیر در برنامه پیش بینی نموده است:

فصل اول، اصلاح ساختار اداری و مدیریت. فصل دوم ساماندهی شرکتهای دولتی. فصل

سوم، واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی، فصل چهارم، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی و فصل دهم، ساماندهی بازارهای مالی.

موارد ذکر شده در بالا همگی زیرمجموعه بخش اول (حوزه فرابخشی) قانون برنامه سوم هستند. همانطوری که از عنوان این بخش استنباط می‌گردد این مقولات با ساختار و عملکرد کل اقتصاد مرتبط بوده و منحصر به بخش خاصی از اقتصاد کشور نمی‌شود. در نظر اول، از طریق یک مقایسه ساده بین قانون برنامه سوم و برنامه‌های اول و دوم توسعه فصلهای منظور شده در بخش اول و خصوصاً آنهایی را که با امر آزادسازی اقتصادی ارتباط می‌یابند، می‌توان از نقاط قوت این برنامه دانست.

مسئله خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی که در واقع با تصویب و اجرای اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۶۸ برای نخستین بار در صحنه اقتصادی کشور مطرح گردید، همچنان از مسایل پیچیده و مشکلات لاینحل محسوب می‌شود. زیرا با گذشت بیش از یک دهه، هنوز بسیاری از پیش‌نیازهای اساسی و اصلی توفیق چنین برنامه‌هایی فراهم نیست و لذا مشکلات مربوطه نیز کماکان فرا روی کشور قرار دارند.

به همین لحاظ طرح مقولاتی چون اصلاح نظام اداری کشور، تنظیم انحصارات، ساماندهی شرکتهای دولتی و ساماندهی بازارهای مالی در برنامه سوم این امیدواری را به وجود می‌آورد که این بار امر خصوصی‌سازی نه بعنوان یک سیاست بلکه بعنوان بخشی از یک سری اقدامات و برنامه‌های اصلاحی مدنظر قرار گیرد. در دنباله بحث به فصول مورد نظر در برنامه سوم می‌پردازیم.

فصل اول: اصلاح ساختار اداری و مدیریت

در ماده (۱) این فصل که اولین برنامه نیز محسوب می‌شود، افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی از طریق اصلاح نظام اداری، تغییر در ساماندهی و ساختار بخش دولت، کاهش تصدیهای دولت، اعمال مدیریت بهتر منابع انسانی مدنظر قرار گرفته است.

در این ماده تشکیل شورای عالی اداری به ریاست شخص رئیس جمهور یا معاون وی و ۱۴ عضو دیگر شامل تعدادی از وزیران، نمایندگان مجلس، صاحب‌نظران، استانداران و ... به تصویب رسیده است. موضوع اصلاح تشکیلات دولت، کوچک سازی دستگاههای دولتی، بهبود روشها از طریق مهندسی مجدد و تعداد دیگری از اقداماتی که به صورت بالقوه می‌توانند موجب اصلاح نظام اداری کشور شود، به عهده این شورا نهاده شده است.

در موارد ۲ و ۳ از این فصل نیز سایر ابعاد مربوط به اصلاح نظام اداری و مدیریت اجرایی کشور

نظیر ادغام و یکپارچه‌سازی نظام بازرسی و نظارتی کشور، بهبود ترکیب نیروی انسانی و کوچک سازی تشکیلات اداری دولت تعیین تکلیف شده‌اند.

فصل دوم؛ ساماندهی شرکتهای دولتی

در موارد ۴ الی ۸ برنامه در این فصل موضوع ساماندهی شرکتهای دولتی مطرح گردیده است. محورهای مهم مورد توجه عبارتند از:

۱- ضرورت انحلال، ادغام و واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی ضرورت ندارد.

۲- تجدید نظر در ساختار و شیوه اداره شرکتهایی که به هر دلیل مالکیت آنها کماکان دولتی باقی خواهد ماند از طریق تفکیک آنها از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و قرار گرفتن آنها زیر نظر شرکتهای مادر و تخصصی.

۳- محدود ساختن مشارکت شرکتهای دولتی.

۴- معافیت آن دسته از شرکتهایی که مشمول مقررات واگذاری سهام می‌شوند از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر شرکتهای دولتی.

۵- محدود شدن افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط شرکتهای دولتی به حداکثر ۱۰ درصد در سال.

۶- تعیین معیارهای مربوط به تشخیص ضرورت باقی ماندن شرکتهای دولتی در بخش دولت.

فصل سوم؛ واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی

برای نخستین بار در نظام قانونگذاری کشور و بویژه در برنامه‌های توسعه موضوع واگذاری سهام شرکتهای دولتی در این وسعت مدنظر قرار گرفته است. در ۱۹ ماده مصوب در این فصل به اهداف مورد نظر و انتظار از واگذاری سهام شرکتهای دولتی، سیاستهای حاکم بر آن، دامنه شمول، شیوه اعمال نظارت و کنترل بر فرآیند ایجاد سازمان تخصصی جهت اجرای امر واگذاری سهام، شیوه فروش سهام، نحوه واگذاری مدیریت و یا بهره‌برداری از شرکتهای دولتی توسط مدیران خصوصی، تعیین تکلیف درآمد حاصل از فروش سهام، نحوه رسیدگی به شکایات و اختلافات، حدود مسئولیت مجریان امر واگذاری سهام و برقراری پوشش بیمه حرفه‌ای برای آنها، وضعیت کارکنان شرکتهای واگذار شده از نظر بازنشستگی و بیمه، پرداخته شده است.

فصل چهارم: تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی

از آنجائی که وجود محیط رقابتی برای فعالیتهای اقتصادی و رقابت منصفانه شرکتهای دولتی و خصوصی یک نیاز اساسی محسوب می شود، لذا در این فصل طی ۸ ماده ترتیباتی برای حذف یا کاهش میزان انحصارات دولت در فعالیتهای اقتصادی در زمینه‌هایی چون تولید و توزیع چای، حمل و نقل ریلی، تولید و توزیع دخانیات، توزیع و فروش قند و شکر، فعالیتهای اکتشاف، استخراج پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پیش بینی شده است.

در یک ارزیابی اولیه از مواد مورد بحث تفاوت بنیادین بین قانون برنامه سوم، از دیدگاه روش تهیه و تدوین و محتوا، با دو برنامه گذشته مشاهده می شود.

اختصاص دوازده فصل به مقولات فرابخشی و طرح اهداف و سیاستهایی در زمینه اصلاح ساختار اقتصادی و مدیریتی کشور از ویژگیهای این برنامه محسوب می شوند.

بطور مشخص، از نظر خصوصی سازی، مواد تصویب شده در قانون دامنه وسیعی از مسایل و مشکلات مربوط به خصوصی سازی و فروش سهام شرکتهای دولتی را پوشش داده است. که در برنامه‌های گذشته آن وجود نداشته است.

بنابراین در یک ارزیابی منصفانه از برنامه سوم می توان به جرات مطرح ساخت که لااقل در حد طرح مسایل و موضوعهای واگذاری سهام شرکتهای دولتی و فراهم ساختن شرایط محیطی مناسب برای آزادسازی و رقابتی شدن فعالیتهای خصوصی، برنامه ریزان کوشش فراوانی به خرج داده‌اند.

نقدهایی که بر کل برنامه و فصلهای گوناگون آن وارد است نیز مختص و منحصر به برنامه سوم نیستند و به کاستیها برمی گردد که سالهاست نظام اداری و برنامه ریزی کشور با آنها دست به گریبان است.

اهمیت موضوع زمانی آشکار می شود که به این نکته توجه داشته باشیم که امر برنامه ریزی پیچیده است و حال اگر شرایط گذار از اقتصاد دولتی و متمرکز باقیمانده از دهه اول پس از انقلاب را نیز به آن بیفزاییم پیچیدگی آن آشکارتر می شود.

واقعیت این است که محدودیتهای منظور شده در مواد ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی بر سر راه خصوصی سازی وسیع و واقعی در اقتصاد کشور محسوب می شوند برای مثال خصوصی سازی شرکتهای تولیدی و خدماتی بدون وجود نظام بانکی خصوصی و رقابتی با مشکلاتی جدی روبرو خواهد شد. بنابراین اگر باور داریم که آینده حیات اقتصادی کشور منوط به خصوصی شدن اقتصاد و آزادسازی آن است باید این سیاست مهم و اساسی به صورت جامع مدنظر باشد و در راه تحقق آن تا سرحد اصلاح قانون اساسی نیز پیش رویم. زیرا چنین اصولی در قانون اساسی در

پاسخ به ضرورت‌های زمانه درج شده‌اند و نایستی به آنها به‌عنوان اصول دایمی نگریست. به هر تقدیر با تجربه‌ای که ظرف ده سال گذشته از طریق تماس دایمی و مستمر با موضوع خصوصی‌سازی شرکتها به دست آمده و همچنین مطالعه تجربیات بسیاری از کشورهای در حال گذر به جرات می‌توان اظهار داشت که خصوصی‌سازی و آزادسازی مستلزم داشتن یک برنامه توسعه استراتژیک خاص خود است که در آن ادامه راه و نحوه برخورد با مسایل جانبی نیز دیده شده باشد.

انتقال از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار، بدون خطر و به دور از پیامدهای جانبی نظیر ورشکستگی شرکت‌های غیر کارا رخ نخواهد داد. لذا ضمن پذیرش این واقعیت باید برای رویارویی با آنها تدارک لازم دیده شود. در غیر این صورت اگر در عین خصوصی‌سازی شرکتها بخواهیم چون گذشته، خوب و بد، ضعیف و قوی، کارا و غیرکارا، کماکان بمانند و فعالیت کنند، در آن صورت مضار این نوع خصوصی‌سازی به مراتب بیشتر از محاسن آن است.

توفیق نسبی سازمان‌های زیرمجموعه وزارت صنایع (سازمان صنایع ملی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) نیز نباید برنامه ریزان را به خطا اندازد. با این تصور که این عملکرد در بخش‌های دیگر نیز قابل تکرار است.

در مورد اختلاف ماهوی شرکت‌های این بخش و همچنین تفاوت‌های اساسی این دو سازمان با بیشتر دستگاه‌های اجرایی کشور قبلاً به اختصار مطالبی گفته شد. لذا بدون ارزیابی تحلیل واقع‌بینانه از علل عدم استقبال سرمایه‌گذاران در بسیاری از شرکت‌های دولتی محدودیت‌های مربوط به ورود سرمایه‌گذاری خارجی، سودآوری واقعی و بالقوه شرکت‌های دولتی مشکلات اجرایی امر خصوصی‌سازی، و ناکارآمدی بازار سرمایه و سهام، طرح خواسته‌های خوب و موجه در زمینه خصوصی‌سازی یا به عدم پیشرفت واقعی در این زمینه منجر خواهد شد و یا اینکه تجربه‌ای مشابه بعضی کشورها که در امر مدیریت فرآیند خصوصی‌سازی دچار ناکارآمدی بوده‌اند تکرار خواهد شد.

خصوصی‌سازی در سیستم بانکی

بر اساس فصل دهم قانون برنامه سوم ماده ۹۸، دلیل ضرورت تشکیل بانک‌های خصوصی، افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و در نتیجه تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و در نهایت رشد و توسعه اقتصاد کشور ذکر شده است. در عین حال کاهش بار دولت در تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی و واگذاری حداقل بخشی از این بار به بخش خصوصی مدنظر بوده است. بر اساس بند (ج) ماده ۹۸ قانون برنامه سوم دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی در صورت دارا بودن شرایط زیر مجوز فعالیت اعطاء نماید. این شرایط عبارتند از: ۱- داشتن

تجربه و دانش لازم در این کار. ۲- توان تأمین سرمایه لازم و توان انجام کار. ۳- داشتن عدم سوء پیشینه مالی و اخلاقی.

به منظور بسترسازی برای خصوصی سازی بانکها و ایجاد بانکهای خصوصی نیز بر اساس ماده ۹۰ قانون برنامه سوم به دولت اجازه داده شده است تا ضوابط اداری، استخدامی خاصی برای کارکنان نظام بانکی و در چارچوب اساسنامه های بانکها و در جهت توسعه و بهبود کیفیت ارائه خدمات رقابتی کردن فعالیت سیستم بانکی به تصویب برساند. همچنین، بر اساس ماده ۹۳ این قانون به بانک مرکزی اجازه داده شده است تا مبلغ ۵۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت ویژه برای تقویت پایه سرمایه بانکها منتشر کند و بر اساس ماده ۹۴ شبکه رایانه های بازار سرمایه ایجاد شود.

همانگونه که گفته شد، شروع کار خصوصی سازی را می توان بطور محدود با امکان فعالیت به بخش خصوصی در هر فعالیت آغاز نمود. اما در مرحله بعد و یا در راستای آن باید در این مورد اندیشید که چگونه می توان شرکتهای دولتی را به نیمه دولتی - نیمه خصوصی تبدیل نمود. بطور مثال، در مورد سیستم بانکی ابتدا باید زمینه تأسیس بانکهای خصوصی را فراهم نمود و در مرحله بعد یا در راستای آن به این مسئله اندیشید که چگونه می توان سیستم بانکی را متحول و زمینه تغییر آن را فراهم آورد.

ساختار سازمانی بانکها

یکی از مسایل مهم در هر سازمان و از جمله سیستم بانکی، ساختار سازمانی آن است. ساختار سازمانی یک سازمان منعکس کننده چگونگی تخصیص وظایف در آن سازمان و نیز نشان دهنده آن است که مکانیزم (ساز و کار) هماهنگی در سازمان بر چه اساسی است. مهمتر آنکه ساختار سازمانی هر سازمان منعکس کننده نگرش آن سازمان نسبت به مسایل و اهداف آن سازمان است.

به عبارت دیگر، یکی از مهمترین عوامل تعیین کننده ساختار سازمانی یک «بانک تجاری» یا هر مؤسسه اقتصادی دیگر، نگرش مؤسسين و اداره کنندگان آن بانک نسبت به اهداف آن است. البته در کنار این عامل مهم، سایر عوامل از قبیل موقعیت جغرافیایی آن بانک، اندازه بانک، نوع فعالیت، رابطه آن بانک با بانک مادر، سایر بانکها و مؤسسات مالی دیگر در داخل یا خارج از کشور و سرانجام میزان تمرکز یا عدم تمرکز، در شکل دهی ساختار سازمانی بانک مؤثر است. ساختار سازمانی بانک همچنین تحت تأثیر استراتژیهای بلند مدت بانک قرار دارد.

متأسفانه ساختار سازمانی بانکهای دولتی در ایران مثل سایر مؤسسات تجاری دولتی

درست نظیر وزارتخانه‌هاست. ساختار بانکهای ما نشان‌دهنده این موضوع است که آنها وظیفه‌ای عمل می‌کنند. تفکر در بانکداری دولتی بطور عمده بر این اصل استوار است که وظایفی از سوی بانک مرکزی (در واقع دولت) برای سیستم بانکی تعیین می‌شود و آنها در چارچوب آن عمل می‌کنند. در چنین سیستمی، همانگونه که گفته شد، اگرچه کسب سود در دستور کار است اما هدف بانک نیست بلکه هدف انجام یکسری وظایف است که از بالا به پایین دیکته می‌شود.

البته در سالهای اخیر این نگرش در مدیریت سطوح بالای دولتی تغییر یافته است و به بانک به عنوان یک بنگاه اقتصادی نگاه می‌شود، این نگرش جدید تقریباً در تمامی بانکهای دولتی به وجود آمده است، اما هنوز در کل بدنه بانکها احساس نمی‌شود.

با نگرش جدید مدیریت سطوح بالای بانکهای دولتی در ایران در دهه اخیر نمودار سازمانی بانکها دستخوش تغییراتی شده است. برای دیدن این موضوع، در صفحه بعد به طور نمونه دو نمودار مربوط به ساختار سازمانی دو بانک تجاری نوعی در سیستم بانکی کشور آمده است. نمودار شماره (۱-۱) نمودار سازمانی مربوط به بانک (X) در اوایل دهه ۱۳۷۰ و نمودار شماره (۲-۱) نمودار سازمانی مربوط به همان بانک در اواخر دهه ۱۳۷۰ می‌باشد. نمودار شماره (۱-۲) نمودار سازمانی مربوط به بانک (Y) در اوایل دهه ۱۳۷۰ و نمودار شماره (۲-۲) نمودار سازمانی مربوط به همان بانک در اواخر دهه ۱۳۷۰ می‌باشد. همانگونه که از نمودارها ملاحظه می‌شود نمودار سازمانی بانکهای دولتی در طول دهه اخیر دستخوش تغییرات قابل ملاحظه‌ای شده است.

از جمله تغییراتی که از ساختار سازمانی این بانک نوعی می‌توان مشاهده کرد:

الف) اضافه شدن مشاور (مشاورین) مدیر عامل در نمودار سازمانی بسیاری از بانکهاست. این مسئله بازتابی از اعتقاد به علم و تخصص در امور بانک در مدیریت جدید بانکهاست.

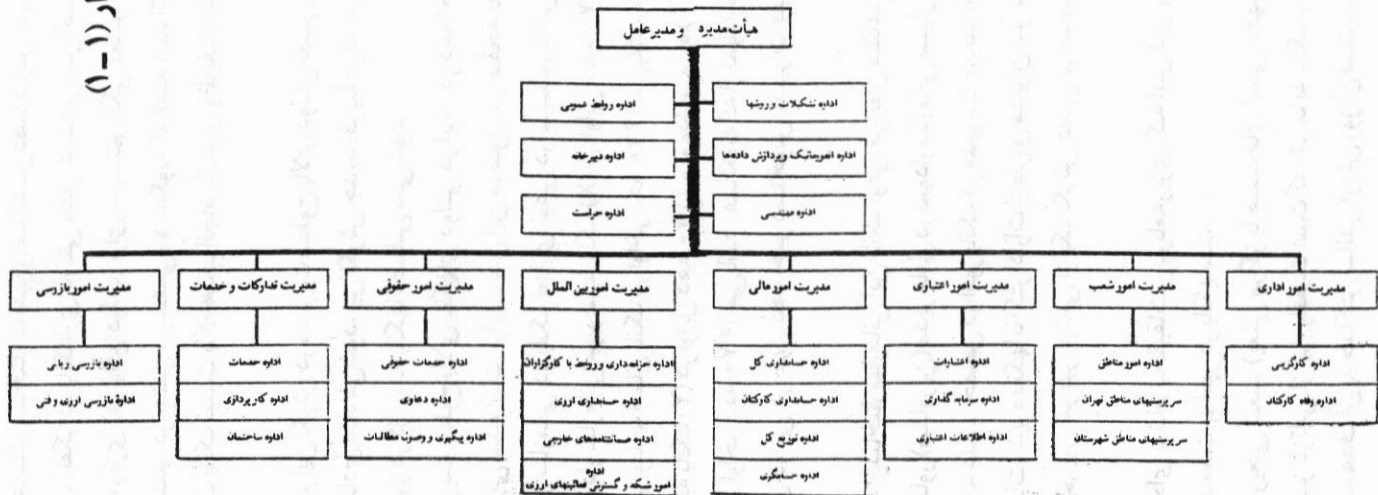
ب) ارتباط اعضای هیات مدیره بانکها با اکثر ادارات از طریق مدیران صورت می‌گیرد و نه مثل گذشته از طریق مستقیم. این امر نیز بازتابی از یک نگرش علمی در ساختار سازمانی بانکها محسوب می‌شود.

ج) اضافه شدن اداره‌ای با نام تحقیقات و برنامه‌ریزی، که این نیز بازتابی از مدیریت استراتژیک و نگرش بلند مدت به امور در بانکهاست.

د) اهمیت یافتن تدریجی شعب (یعنی مراکز یا هسته‌های اصلی تجهیز منابع و پرداخت تسهیلات). مورد اخیر نیز بازتابی از این واقعیت است که اگر ما به بانک به عنوان یک بنگاه اقتصادی نگاه می‌کنیم که هدف آن به حداکثر رساندن ارزش روز آن است، ساختار فعلی باید باز هم تغییرات بیشتری یابد.

نمودار (۱-۱)

نمودار سازمانی یک بانک نوعی دولتی در ایران در اوایل دهه ۱۳۷۰



نمودار (۱-۲)

نمودار سازمانی یک بانک نوعی دولتی در ایران در اواخر دهه ۱۳۷۰



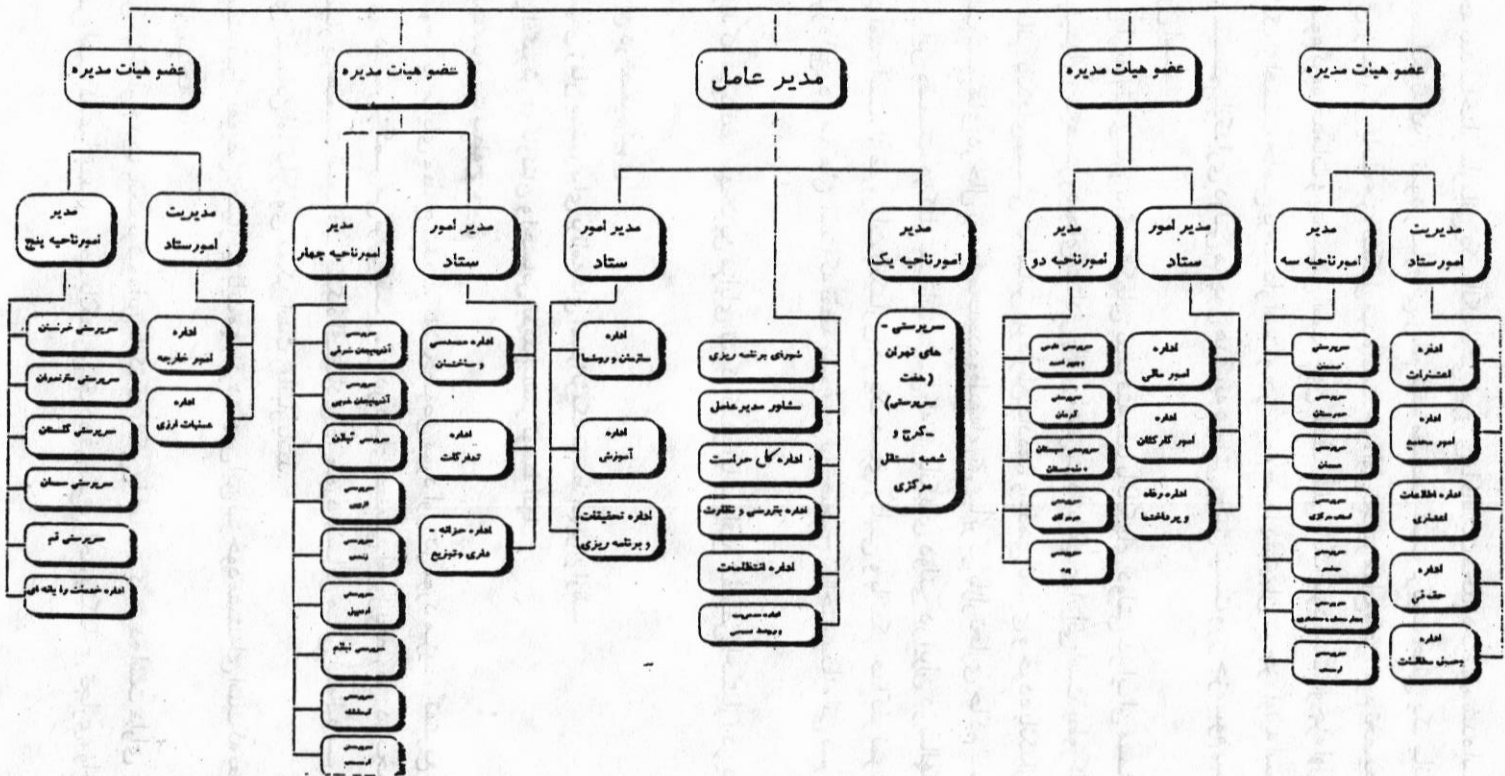
اداره ۵: سرب نامسی

نمودار (۱-۲)

نمودار سازمانی یک بانک نوعی دولتی در ایران در اوایل دهه ۱۳۷۰



نمودار سازمانی یک بانک نوعی دولتی در ایران در اوخر دهه ۱۳۷۰ نمودار (۲-۲)



در صفحه بعد ساختار سازمانی یک بانک نوعی امروزی با فعالیت محدود ترسیم شده است (نمودار ۳). همانگونه که از نمودار سازمانی رسم شده مشخص است ترکیب اصلی یک بانک نوعی امروزی از سه رکن یا سه جزء تشکیل شده است. جزء اول تجهیز منابع، جزء دوم تخصیص منابع، جزء سوم گروه خدمات و پشتیبانی است. چون هدف اصلی بانک سود است دو جزء اول و دوم برای بانک از اهمیت خاصی برخوردار است و جزء سوم صرفاً پشتیبان دو جزء اولیه است. متأسفانه در سیستم بانکداری دولتی ما چون هدف به درستی روشن نیست وزن جزء سوم بیش از دو جزء اول است.

همچنین از تفاوت‌های بارز دیگر بانکهای پیشرفته دنیا با بانکهای دولتی در ایران مسئله تمرکز مسئولیتها و وظایف در رده‌های ستادی بالای مدیریت در بانکهای ایرانی است. بطور کلی ساختار سازمانی بانکهای "سنتی" بر اساس؛ پردازش داده‌ها، وام‌دهی تجاری و خرده بانکداری است. در اغلب کشورهای در حال توسعه محدود وظیفه‌ای تقریباً بر کل بازار تجاری حاکم است. برای خروج از این وضعیت، در کنار تغییرات مثبتی که در بانکهای دولتی در ایران در سالهای اخیر بوجود آمده است، از ضروریات بانکداری در یک دنیای رقابتی و با تفکر حداکثر نمودن ارزش تمرکززدایی در سازمان است که نقطه شروع آن با تصحیح ساختار سازمانی شروع می‌شود.

همانگونه که می‌دانیم، مهمترین مزایای تمرکز کمتر (یا در واقع تفویض اختیار) در یک سازمان عبارتند از:

— تسریع در تصمیم‌گیری

— تخصیص زمان بیشتر برای برنامه‌های استراتژیک توسط مدیران ارشد

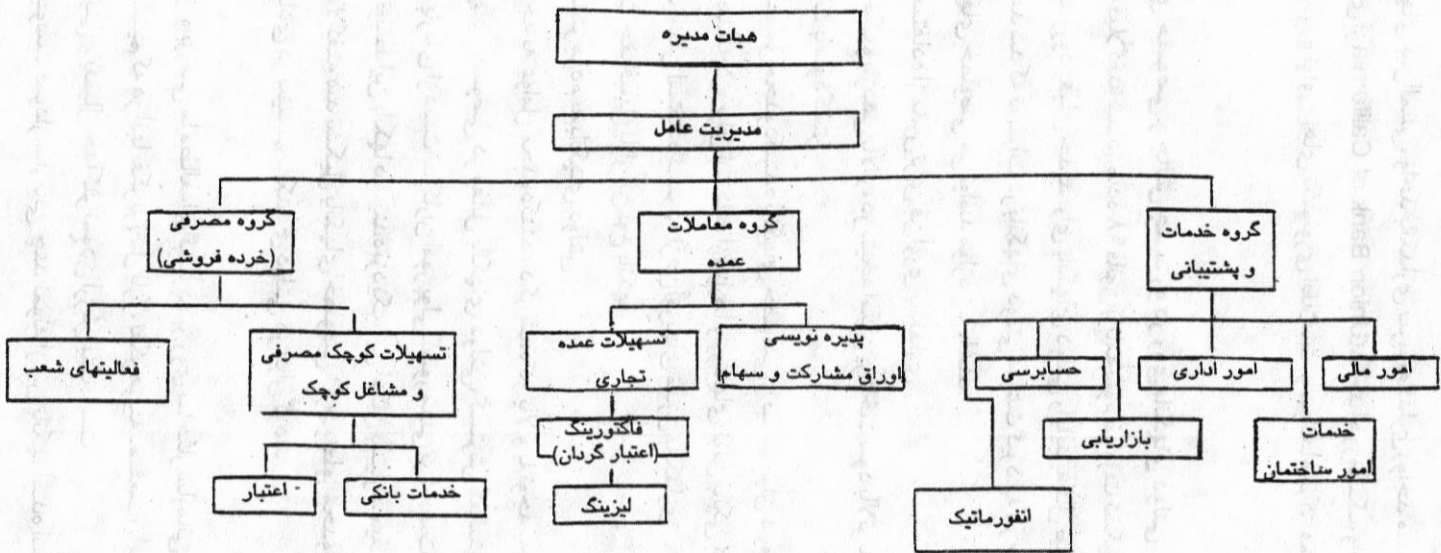
— عامل انگیزش در کارکنان و احساس تعهد بیشتر توسط آنها

— تقویت مدیریت سطوح پایین

حال با توجه به مزایای مطرح شده در بالا بخصوص مورد اول در مورد مزیت "تسریع در تصمیم‌گیری" در تمرکز کمتر می‌توان گفت زمان در دنیای صنعتی امروز بخصوص در بخش مالی آن بسیار پراهمیت است. اگر بنگاه اقتصادی در مورد مسایل مالی نتواند سریعاً تصمیم‌گیری کند، این امر برای وی ممکن است زیانبار باشد.

البته زمینه قبول تفویض اختیار نیز باید مهیا گردد چون این نیز خود مسئله‌ای است که بعضاً سازمانها با آن مواجه‌اند.

بر اساس ساختار جدید بانک توکیو، این بانک که بانکی با فعالیت گسترده است دارای ۱۱ واحد مستقل است که عبارتند از: واحد بانکداری خرده فروشی، واحد بانکداری تجاری، واحد



بانکداری شرکتهای بین‌المللی، واحد بانکداری سرمایه‌گذاری، واحد مدیریت دارایی، واحد UNBC (شاخه‌ای از Union Bank of California)، واحد انفورماتیک، واحد خزانه‌داری، واحد تجارت الکترونیکی و نوآوری‌های تکنولوژی اطلاعات، و سرانجام مرکز هماهنگی.

تشکیل بانکهای خصوصی و چالش جدید رو در روی بانکهای دولتی

همانگونه که قبلاً گفته شد در ماده ۹۸ قانون برنامه سوم ضرورت تشکیل بانکهای خصوصی مطرح شده است. ورود رقبای جدید برای بانکهای دولتی را باید به فال نیک گرفت زیرا در بلند مدت سبب خواهد شد که تغییرات در بانکهای دولتی سرعت گیرد. به هر حال مهمترین عوامل در گسترش بانکهای خصوصی می‌توانند موارد زیر باشند:

الف) امکان استفاده از مدرن‌ترین فن‌آوری بانکداری

ب) حجم کوچک و بازدهی بالاتر، در نتیجه امکان پرداخت سود بالاتر به پس‌اندازکنندگان و پرداخت تسهیلات با سود کمتر.

در این میان عوامل محدودکننده بانکهای خصوصی را نیز می‌توان در موارد زیر دید:

الف) نبود فرهنگ لازم برای استفاده از ابزارها و روشهای نوین بانکی در جامعه و به همین جهت محدودیت امکان استفاده گسترده از فن‌آوریهای مدرن بانکداری

ب) محدودیت جغرافیایی بازار این نوع بانکها

ج) اعتماد بیشتر مردم به بانکهای دولتی

اگر چه، با توجه به عوامل محدودکننده ذکر شده در بالا و با توجه به میزان کم داراییها و سرمایه‌های بانکهای خصوصی در مقابل بانکهای دولتی، گسترش فعالیتهای اینگونه بانکها برخلاف اظهارات پاره‌ای از دست‌اندرکاران امور پولی کشور مبنی بر به دست گرفتن حدود پنجاه درصد بازار پولی توسط این بانکها در آینده نزدیک، این امکان بسیار ضعیف به نظر می‌رسد. اما همانگونه که در بالا گفته شد تشکیل بانکهای خصوصی اگر چه بطور محدود می‌تواند انگیزه‌ای برای تغییرات بنیادی در سیستم بانکداری دولتی در ایران گردد.

در این تحقیق و بررسی ما مطالعه‌ای گسترده بر روی ساختار سازمانی بانکهای کشورهای پیشرفته غربی داشتیم که در آنها تفکر بر اصل بازار، تفکر هزینه-منفعت، یا به بیان دیگر فعالیت در یک دنیای رقابتی و بدنبال حداکثر نمودن ارزش بنگاه است.

در تصاویر پیوست نمودار سازمانی چند نمونه از این بانکها آمده است. موارد پیوست

عبارتند از:

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۴ می باشد)

Mitsubishi Bank of Tokyo

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۱۹ می باشد)

Germany Commerz Bank AG

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۳۵ می باشد)

Landes bank Baden(LB) - Germany

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۲۵۵ می باشد)

Raiffeisen Zentralbank - Austria

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۴۷۵ می باشد)

Banca Agricola Mantovana - Italy

(رتبه این بانک بر اساس آلمانک سال ۲۰۰۱ در دنیا برابر با ۶۲۸ می باشد)

Banca del Gottardo - Switzerland