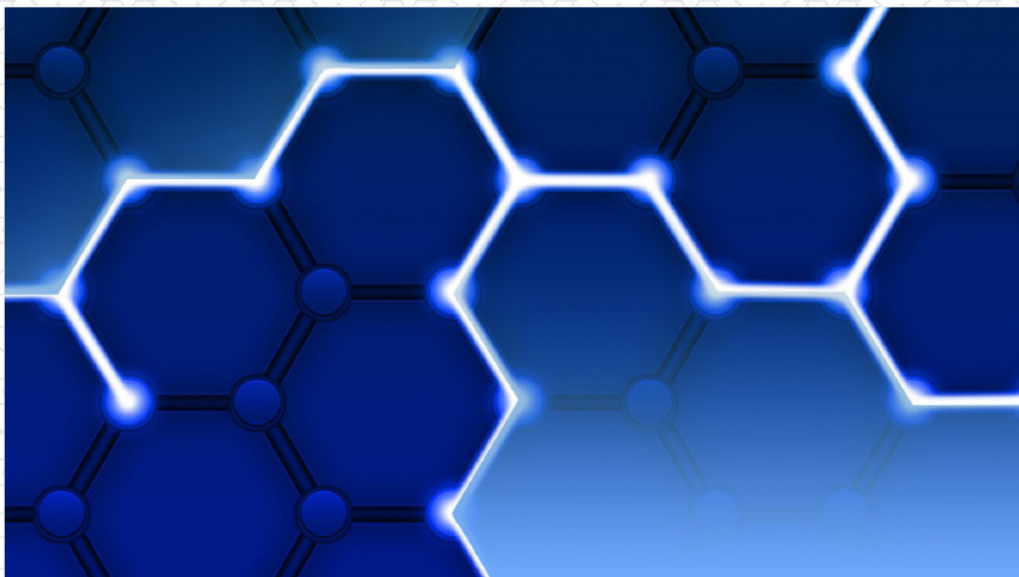


شرکت‌های دولتی (۵): ارزیابی عملکرد



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۴۸۶
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۰/۳

عنوان گزارش:
شرکت‌های دولتی (۵):
ارزیابی عملکرد

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)

تهیه و تدوین کننده:
سید محمدحسین فاطمی

ناظر علمی:
سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه آرایی:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی

واژه‌های کلیدی:
۱. شرکت‌های دولتی
۲. ارزیابی عملکرد
۳. سودآوری
۴. نظارت
۵. پایش

تاریخ شروع:
۱۴۰۱/۱۰/۱



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۹
۲. تعیین اهداف شرکتها	۱۰
۳. تدوین و انعقاد موافقتنامه‌های عملکرد	۱۷
۱-۳. شناسایی و شفاف نمودن فعالیت‌های شبه‌مالی و بار مالی آنها	۱۸
۲-۳. شاخص‌های عملکردی	۲۴
۳-۳. نحوه برخورد با نتایج ارزیابی (نظام انگیزشی)	۲۶
۴. اجرای ارزیابی سالیانه	۲۹
۵. ارزیابی مقایسه‌ای عملکرد شرکت‌های دولتی	۳۴
۶. پایش مستمر عملکرد	۳۶
۷. شرایط و ملاحظات پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی	۴۲
۱-۷. قراردادهای عملکرد تحت چه شرایطی موفقیت‌آمیز نیستند؟	۴۲
۲-۷. تمرکز در ارزیابی	۵۰
۳-۷. استقرار و تکامل تدریجی	۵۰
۸. جمع‌بندی	۵۲
منابع و مأخذ	۵۲

فهرست کادرها

کادر ۱. چارچوب سند «سیاست مالکیت دولت» نروژ	۱۲
کادر ۲. انواع فعالیت‌های شبه‌مالی و مثال‌هایی از برآورد بار مالی آنها	۲۲
کادر ۳. تأثیرگذاری عملکرد شرکت بر اختیارات هیئت‌مدیره در هند	۲۸
کادر ۴. نمونه‌هایی از فرایند ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی	۳۰
کادر ۵. نمونه‌هایی از سنجش‌های قابل استفاده برای مقایسه عملکرد شرکت‌ها در صنایع متفاوت	۳۵
کادر ۶. نمونه‌ای از روش ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های دولتی با یکدیگر	۳۰
کادر ۷. نمونه‌هایی از فرایندهای پایش مستمر عملکرد شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف	۳۳
کادر ۸. چرا قراردادهای عملکرد برای شرکت‌های دولتی کار نمی‌کنند؟	۳۸
کادر ۹. تجربه فرانسه در ابتدای پایه‌گذاری قراردادهای عملکرد	۵۱

فهرست جدول

جدول ۱. نمونه‌ای از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران بر حسب اهداف	۱۵
--	----



شرکت‌های دولتی (۵): ارزیابی عملکرد

چکیده



ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی از لوازم قطعی تبدیل شدن دولت به یک سهام‌دار فعال و آگاه است. ارزیابی عملکرد دارای چند مرحله است که مرحله نخست، تعیین اهداف برای شرکت دولتی به‌منظور فراهم شدن امکان مقایسه عملکرد موجود و مطلوب است، موضوعی که در کشور ما تاکنون انجام نشده است. گام بعدی، تلاش برای استقرار تدریجی موافقت‌نامه‌های عملکرد است. تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد غیر از تعیین اهداف، نیازمند عناصر دیگری از جمله شناسایی و تفکیک بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی و طرح‌ریزی نوعی نظام انگیزشی است. تفکیک آثار فعالیت‌های شبه‌مالی نیازمند ارائه تعریف دقیق و پیگیری انجام آن از طریق ارائه کمک فنی به شرکت‌ها بوده و طرح‌ریزی نظام انگیزشی در برخی موارد (مانند چارچوب تعیین پاداش) نیازمند اصلاح چارچوب‌های قانونی موجود و در موارد دیگر (مانند تمهید ابزارهای جدید تشویق و جریمه) عمدتاً نیازمند ایجاد ظرفیت‌های قانونی یا مقرراتی جدید است. ازسوی دیگر باید توجه داشت که قراردادهای عملکرد صرفاً تحت شرایط خاصی موفقیت‌آمیز هستند. به‌بیان دقیق‌تر، اگر دولت‌ها در برآورد میزان عدم تقارن اطلاعات میان خود و شرکت‌ها دچار کم‌برآوردی باشند یا اگر سازوکار انگیزشی معناداری برای مدیران شرکت‌ها وجود نداشته باشد، نباید از این فرایند انتظار اثربخشی چندانی داشت. همچنین باید توجه داشت که اثربخشی قراردادهای عملکرد نیازمند تحمل هزینه‌های سیاسی توسط دولت‌هاست، اما حتی اگر چنین آمادگی وجود نداشته باشد نیز نفس اندازه‌گیری و شفاف شدن عملکرد خود می‌تواند محرک تصمیمات اصلاحی باشد.



نقطه مطلوب در رابطه دولت و شرکت‌های دولتی نقطه‌ای است که در آن دولت، یک سهام‌دار فعال و آگاه باشد. حرکت به سمت این نقطه، نیازمند پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد است. گام‌های فرایند مذکور و همچنین پیشنهادهای توصیه‌های قابل ذکر برای طراحی چارچوب آن در ایران به شرح ذیل است:

■ در گام اول، سنجش عملکرد مستلزم تعیین اهداف در سه سطح است. سطح اول، اهداف کلی دولت از تأسیس و ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی است که از آن معمولاً با عنوان «سیاست مالکیت دولت» یاد می‌شود. سطح دوم، تعیین اهداف کلی^۱ خاص هر شرکت (صلاحیت هیئت‌وزیران) بوده و سطح سوم، ترجمه اهداف کلی سطح دوم به اهداف ریز و کمی^۲ برای دوره‌های زمانی معین است که معمولاً به صورت سالیانه تعیین و در موافقت‌نامه‌های عملکرد درج می‌شوند.

■ گام بعدی، تمرین برای استقرار موافقت‌نامه‌های عملکرد^۳ است که معمولاً به صورت سالیانه تدوین می‌شوند. عناصر معمول موافقت‌نامه‌های عملکرد برای شرکت‌های دولتی عبارتند از:

۱ تعیین اهداف (تصریح اهداف سطح دوم و تعیین اهداف سطح سوم).

۲ تعیین دقیق فعالیت‌های شبه‌مالی و برآورد بار مالی آنها.

۳ تعیین شاخص‌های عملکردی و مقادیر هدف آنها.

۴ تعیین نحوه برخورد با نتایج ارزیابی (نظام انگیزشی).

با عنایت به وضعیت کشور خصوصاً از جهت عدم شکل‌گیری دانش تخصصی ارزیابی عملکرد، می‌توان این‌طور توصیه کرد که نهاد متولی ارزیابی عملکرد، برای مثال وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌عنوان پایلوت از شرکت‌های زیرمجموعه خود کار را آغاز کرده و تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد و اجرای ارزیابی سالیانه را با آنها تمرین کند. پس از ایجاد بلوغ نسبی، تسری تدریجی موضوع به شرکت‌های سایر وزارتخانه‌های تخصصی و البته تمهید ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز گام بعدی خواهد بود.

■ در تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد، باید رویکرد پایین به بالا (تدوین موافقت‌نامه با مشارکت و مذاکره با شرکت‌ها) ملاک عمل قرار گیرد. مراحل پیشنهادی این فرایند به شرح ذیل است:

● ابلاغ انتظارات کلی سالیانه توسط دولت؛

● ترجمه اهداف کلی به اهداف ریز و کمی، تهیه شاخص‌های عملکردی و تهیه پیش‌نویس اولیه موافقت‌نامه توسط هیئت‌مدیره و ارسال به نهاد مالکیت؛

● مذاکره و چانه‌زنی شرکت با نهاد مالکیت بر سر پیش‌نویس؛

● تصویب موافقت‌نامه توسط هر دو طرف (مجمع عمومی و نهاد مالکیت یا هیئت‌وزیران).



■ شرکت‌های دولتی به دلیل انتساب آنها به دولت، بعضاً مجبور به انجام اموری می‌شوند که لزوماً با معیارهای سودآوری قابل توجیه نیستند. این فعالیت‌ها با عنوان فعالیت‌های شبه‌مالی^۱ شناخته می‌شوند. برای تدوین موافقت‌نامه عملکرد نیازمند تهیه یک دستورالعمل مخصوص برای فعالیت‌های شبه‌مالی (شامل تعریف، عناوین فعالیت‌ها و نحوه محاسبه بار مالی) هستیم که از سردرگمی شرکت‌ها در شناسایی و محاسبه بار مالی فعالیت‌های مذکور جلوگیری کند. همچنین ارائه کمک‌های فنی به شرکت‌ها در ابتدای امر در این خصوص ضروری است.

■ مسئله شناسایی و تفکیک وظایف نیمه تجاری و بار مالی آنها نباید متوقف به تعیین تکلیف جبران بار مالی شده و باید به صورت جداگانه دنبال شود، زیرا شناسایی و تفکیک، حتی بدون جبران، حاوی فواید شناختی فراوانی است که می‌تواند خود محرک انجام جبران باشد.

■ پیش‌بینی سازوکارهایی برای حساس‌تر کردن دولت نسبت به تحمیل بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی می‌تواند راه‌حلی برای بهبود وضعیت کنونی باشد. نهایتاً قهری بخش‌هایی از مطالبات ناشی از فعالیت‌های شبه‌مالی با سود سهام و مالیات شرکت‌ها از این جمله است. ■ بهتر است نوعی رتبه‌بندی نهایی میان شرکت‌ها به صورت اختصاص برچسب انجام پذیرد، به نحوی که هر ناظر بیرونی به راحتی بتواند قضاوتی کلی در خصوص وضعیت هر شرکت دولتی داشته باشد.

■ باید توجه داشت که قرار دادهای عملکرد صرفاً تحت شرایط خاصی موفقیت‌آمیز هستند. به همین جهت، برای شروع استقرار نظام ارزیابی عملکرد در کشور ما، اولاً توجه ویژه به تمرین و تدریج و ثانیاً، توجه ویژه به تنظیم تعهدات و استفاده از ابزارهای متنوع در موافقت‌نامه‌ها ضروری است.

■ افزایش / کاهش استقلال مدیریتی هیئت‌مدیره یکی از مؤثرترین مشوق‌ها / جریمه‌های قابل طرح است. به نظر می‌رسد استفاده از این ابزار به دلیل اثر انگیزشی قوی، اثربخشی نظام سنجش عملکرد را به طور محسوسی ارتقا دهد.

■ یکی از الزامات موفقیت نظام ارزیابی عملکرد، انعکاس نتایج آن بر شرکت و مدیران آن (نظام انگیزشی) است. مؤثر بودن نظام انگیزشی در گرو معنادار بودن مشوق‌ها و جریمه‌های در نظر گرفته شده در آن است. در چارچوب فعلی تعیین پاداش مدیران، نظام انگیزشی معناداری بر مبنای پاداش عملکرد قابل تولید نیست. در چنین شرایطی، می‌توان به اتصال نظام انگیزشی به سایر مشوق‌های غیر از پاداش نیز اندیشید، اما امکان پذیر شدن آنها در عمده موارد نیازمند تمهید ظرفیت قانونی یا مقرراتی جدید است.

■ در کشور ما، رابطه وزارتخانه و شرکت‌های دولتی بر مبنای رابطه سهام‌داری تعریف نشده و رابطه به شدت نزدیک وزارتخانه و شرکت، می‌تواند ارزیابی عملکرد را از جهات مختلف مختل کند. لذا تمرکز در ارزیابی عملکرد ضروری است. به نظر می‌رسد این نهاد متمرکز باید یکی از دو گزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان برنامه و بودجه باشد.

■ در صورت تصمیم به پیاده‌سازی نظام متمرکز ارزیابی عملکرد در کشور، توصیه می‌شود چند نهاد مشاور خارج از دولت از ابتدا تا انتهای فرایند، نهاد مسئول ارزیابی را همراهی کنند، به نحوی که هر شرکت به یکی از مشاوران سپرده شود. حتی در صورت استقرار

کامل نیز باز هم نیاز به افراد و نهادهای تخصصی (اعم از اساتید و متخصصان بخش خصوصی، مدیران بازنشسته دولت، مؤسسات رتبه‌بندی، نهادهای تخصصی بازار سرمایه و...) در این زمینه مرتفع نخواهد شد.

■ حتی در وضعیت استقرار کامل نیز پایبندی متمرکز عملکرد می‌تواند شامل تمام شرکت‌ها نشده و تنها گروهی از شرکت‌ها را شامل شود، به این صورت که ارزیابی عملکرد سایر شرکت‌ها به وزارتخانه‌های تخصصی یا شرکت‌های مادر سپرده شود.

■ در کنار ارزیابی سالیانه یا به‌عنوان جزئی از آن، مقایسه عملکرد شرکت دولتی با شرکت مشابه (به‌عنوان سنگ محک) می‌تواند مفید باشد (ارزیابی مقایسه‌ای)، اما نکته مهم در خصوص این نوع ارزیابی، احتیاط در استفاده از آن به‌دلیل وجود فعالیت‌های شبه‌مالی در برخی شرکت‌های دولتی است. از آنجایی که در کشور ما تفکیک آثار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی هنوز به‌طور کامل انجام نشده، انجام این ارزیابی در مورد شرکت‌هایی که با میزان قابل توجهی از این دست تکالیف روبه‌رو هستند یا باید با شرکت‌های دولتی مشابه انجام پذیرد یا به‌طور کلی از انجام این ارزیابی در خصوص این دسته از شرکت‌ها فعلاً صرف‌نظر شود.

■ نهاد مسئول ارزیابی باید همزمان با تمرین و تکامل تدریجی تجربه استقرار موافقت‌نامه‌های عملکرد، نیازمندی‌های قانونی جهت امکان‌پذیری طراحی یک نظام انگیزشی مؤثر را در دستور کار خود قرار دهد. ظرفیت‌های مورد نیاز عمدتاً در حوزه نظام حقوق و مزایا و پاداش و همچنین ایجاد زیرساخت قانونی برای تسهیل پیمان مدیریت در شرکت‌های دولتی هستند.

۱. مقدمه

این گزارش، پنجمین مورد از مجموعه گزارش‌های شرکت‌های دولتی است. همان‌طور که در گزارش‌های پیشین این مجموعه بیان شد، تبیین دقیق مفاهیم حول پدیده «شرکت دولتی» و همچنین شناخت آسیب‌های شرکت‌های دولتی و ارائه راهکار برای رفع آنها موضوع اصلی این مجموعه گزارش‌ها را تشکیل می‌دهد. این مجموعه گزارش‌ها تلاش دارد تا با تبیین ادبیات و تجربیات موجود، راهکارهای قابل طرح در خصوص شرکت‌های دولتی در ایران ارائه کند. لذا هدف نهایی از تشریح هر یک از مباحث اصلی، دستیابی به پیشنهاد‌های قابل طرح برای ایران است.

ریشه اهمیت ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی به رابطه دولت و شرکت‌های دولتی باز می‌گردد. نقطه مطلوب در رابطه دولت و شرکت‌های دولتی نقطه‌ای است که در آن دولت، یک سهام‌دار فعال و آگاه باشد. حرکت به سمت این نقطه، نیازمند پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد است، البته حد کمال تبدیل دولت به یک سهام‌دار حرفه‌ای در الگوی مالکیت متمرکز^۱ قابلیت بروز پیدا می‌کند، اما می‌توان در جاتی از آن را در سایر الگوها نیز تا حد امکان پیاده‌سازی کرد. به عبارت بهتر، جهت‌گیری مطلوب سیاستگذار در هر الگویی، حرکت حداکثری به سمت سهام‌داری حرفه‌ای در چارچوب الگوی مالکیت جاری است و یکی از لوازم چنین حرکتی، ارزیابی عملکرد شرکت‌ها و پایبندی به الزامات آن است.

■ ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی حداقل به صورت متمرکز تاکنون در کشور ما وجود نداشته و تجربیات موجود

۱. برای مطالعه در خصوص تعریف و ویژگی‌های الگوهای مالکیت شرکت‌های دولتی رجوع کنید به گزارش: «شرکت‌های دولتی»: ۲. مدل‌های مالکیت» با شماره مسلسل ۱۸۳۴۵.

در این زمینه، شامل اشکالی از نظامات سنجش عملکرد در برخی از وزارتخانه‌های پیشرو در این حوزه و همچنین گزارش‌هایی است که اگرچه برخی از آنها با عنوان ارزیابی عملکرد ارائه می‌شوند، لکن بیشتر با هدف ارتقای شناخت و ارائه تصویر دقیق‌تری از عملکرد شرکت‌ها تدوین می‌شوند.^۲ همچنین در سال‌های اخیر سازمان ملی بهره‌وری تلاش کرده تا با سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی، نوعی ارزیابی عملکرد از این شرکت‌ها ارائه کند، اما نکته کلیدی قابل ذکر در خصوص این اقدام (فارغ از برخی نقدهای مثبت یا منفی دیگر) آن است که اقدام مذکور جزئی از یک نظام منسجم ارزیابی عملکرد شرکت‌ها نبوده و به همین دلیل اثربخشی آن محل تأمل جدی است. آنچه در ادامه گزارش ارائه شده گویای این نکته مهم خواهد بود که ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی نیازمند طراحی یک فرایند منسجم و پایبندی به الزامات موفقیت آن است.

پیش از آغاز بحث، اشاره به این نکته ضروری است که بخشی از موضوع ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی مربوط به بحث حسابرسی است که به دلیل گستردگی مسائل قابل طرح در خصوص آن، در گزارش دیگری به آن پرداخته خواهد شد. ذکر این نکته مفید است که منظور پیش فرض از عبارت «ارزیابی عملکرد»، ارزیابی عملکرد سالیانه است. اشاره به این نکته از آن جهت موضوعیت دارد که نوع دیگری از ارزیابی عملکرد که نسبت به ارزیابی سالیانه فرع محسوب می‌شود، ارزیابی مستمر عملکرد شرکت‌هاست. اگرچه این دو موضوع دارای ارتباط با یکدیگر هستند، لکن عمده گزارش به تشریح مراحل ارزیابی عملکرد سالیانه اختصاص داشته و در خصوص ارزیابی مستمر، ذیل سرفصل پایش مستمر عملکرد نکاتی عنوان خواهد شد. در ادامه گزارش تلاش شده تا مراحل ارزیابی عملکرد به ترتیب تشریح شده و سپس ملاحظات و شرایط استقرار سیستم ارزیابی عملکرد تبیین گردد. این گزارش مشخصاً به چند سرفصل اصلی به شرح ذیل می‌پردازد. در بخش اول، تعیین اهداف برای شرکت‌های دولتی و سطوح آن تبیین خواهد شد. در بخش دوم، سیستم موافقت‌نامه‌های عملکرد تشریح شده. بخش سوم به بیان نکاتی در خصوص نحوه اجرای ارزیابی سالیانه اختصاص دارد. بخش چهارم و پنجم به ترتیب به ارزیابی مقایسه‌ای و پایش مستمر می‌پردازد و در بخش پایانی، ملاحظات و الزامات استقرار، تکامل و موفقیت فرایند ارزیابی عملکرد تبیین شده است.

۲. تعیین اهداف شرکت‌ها



بدیهی است که هرگونه سنجش عملکرد، بدون مشخص بودن یک هدف از پیش تعیین شده، جهت مقایسه وضعیت موجود با آن، فاقد موضوعیت خواهد بود. سنجش عملکرد مستلزم تعیین اهداف در چند سطح است که در ادامه تشریح خواهد شد.

در بالاترین و کلی‌ترین سطح، دولت باید اهداف کلی خود از تأسیس و ادامه فعالیت شرکت‌های دولتی را تعیین و شفاف کند؛ اهداف کلی در این سطح می‌توانند مواردی از جنس جبران شکست‌های بازار، دنبال کردن اهداف استراتژیک یا توسعه در بخش‌های خاص (البته با تفصیل دقیق‌تر) باشند. برای نمونه، دولت فنلاند ذیل تصویب‌نامه خود در خصوص سیاست مالکیت دولتی (مصوب ۲۰۱۶)، پنج مورد ذیل را به عنوان اهداف مالکیت دولتی و توجیه تملک سهام توسط دولت معرفی می‌کند (توضیحات هر مورد براساس متن مصوبه است):

۱. مانند گزارش‌هایی که سازمان برنامه‌بودجه در راستای اجرای تبصره «۴» ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس همه‌ساله به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده و در آن جزییات بیشتری از عملکرد شرکت‌ها با استفاده از شاخص‌های مالی و بودجه‌ای ارائه می‌کند.

■ **انحصار طبیعی یا مأموریت خاص:** در حالت وجود انحصار طبیعی، کاراترین راه حل برای اقتصاد ملی، وجود تنها یک بازیگر است. به دلیل مشکلات مربوط به تنظیم‌گری، در اغلب موارد بهترین راه حل برای انحصار، انحصار عمومی است. شرکت‌های دولتی که مأموریت‌های خاصی برعهده آنها گذاشته شده، آن دسته از اهداف اجتماعی را دنبال می‌کنند که برای ادامه حیات جامعه ضروری بوده و به کاراترین حالت در قالب شرکت سازماندهی شده است.

■ **منافع مالی:** اموال دولت باید مسئولانه مدیریت شود. منافع مالی یک دلیل دائمی برای مالکیت دولت نبوده، بلکه سرمایه‌گذاری در این موارد باید در بهترین زمان ممکن و به منظور کمک به ارتقای رشد اقتصادی انجام شود. پارلمان هیچ محدودیتی برای تملک سهام در شرکت‌های دارای منافع مالی تعیین نکرده و تصمیمات مربوط به مالکیت در این زمینه توسط دولت اتخاذ می‌شود.

■ **منافع استراتژیک:** در مواردی که دولت دارای منافع استراتژیک از فعالیت‌های شرکت است، مالکیت دولتی دارای توجیه است. منافع استراتژیک ممکن است مربوط به دفاع ملی، امنیت عرضه، حفظ زیرساخت‌ها یا تعهد به ارائه برخی خدمات اساسی باشد. منافع استراتژیک توسط وزارتخانه‌های مربوطه تعریف می‌شود.

■ **ایجاد یک چیز جدید:** از سیاست فعال مالکیت دولتی می‌توان برای حمایت از رشد و اشتغال و متعاقب آن، تأمین منافع جامعه استفاده کرد. مالکیت فعال می‌تواند برای کمک به بازسازی مدیریت شده تجارت و صنعت فنلاند و نیز حمایت از توسعه فعالیت‌ها و خدمات جامعه، برای مثال در اقتصاد پلتفرم‌ها، به کار گرفته شود.

■ **دفاع از مالکیت فنلاند:** هدف دولت از اقدامات خود، تقویت مالکیت فنلاند است. مالکیت دولتی یکی از ابزارهای تضمین مالکیت فنلاند است. برخلاف فعالیت‌های سرمایه‌گذاری که مشخصاً بهینه‌سازی سالیانه در آمد را دنبال می‌کنند، هدف از این مالکیت، رشد بلندمدت ارزش شرکت است.

اهداف مربوط به این سطح در برخی از کشورها ذیل سندی تحت عنوان «سیاست مالکیت دولت»^۱ تدوین و منتشر می‌شود، اما محتوای چنین سندهایی معمولاً منحصر در بیان اهداف کلی نیست. از دیگر مواردی که بعضاً در این گونه‌سندها به آن پرداخته می‌شود، می‌توان به تبیین محدوده مالکیت دولت (ارائه فهرست موارد سهام‌داری دولت)، تشریح ترتیبات مالکیتی در دولت و بیان حدود اختیارات وزارتخانه‌ها، چارچوب کلی اختیارات مجمع عمومی و هیئت‌مدیره و بیان اهم قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت شرکت‌ها اشاره کرد. به منظور آشنایی بیشتر با ساختار چنین سند‌های ی؛ چارچوب کلی سند سیاست مالکیت دولت نروژ در کادر ۱، تشریح شده است. در خصوص سند مذکور این نکته شایان ذکر است که سند سیاست مالکیت دولت نروژ در نوع خود سندی تفصیلی و موسع به‌شمار رفته و صرفاً شامل بیان اهداف کلی دولت (سطح اول تعیین اهداف) نبوده و تا سطح تعیین اهداف خاص هر شرکت (سطوح بعدی) پیش رفته است؛ اما تمام موارد مشابه این‌طور نبوده و این‌گونه اسناد معمولاً کوتاه هستند. همچنین تذکر این نکته نیز مفید است که انتشار سند سیاست مالکیت دولت امری شایع نبوده و صرفاً برخی از کشورها دارای چنین سندی هستند. در مورد ایران می‌توان گفت که سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌نوعی نقش سیاست مالکیت دولت را ایفا می‌کند،



با این تفاوت مهم که محتوای سیاست مالکیت دولت در دیگر کشورها، معمولاً منطق و توجیهات ورود مستقیم دولت به فعالیت‌های اقتصادی (یا همان منطق مالکیت دولت) را تبیین کرده و البته در کنار آن، بعضاً وارد مصادیق نیز می‌شود؛ اما سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صرفاً مصادیق را بیان کرده^۱ و توجیهات ورود دولت به تصدی‌گری را تبیین نمی‌کند.^۲ شایان ذکر اینکه این موضوع در هیچ سند قانونی دیگری نیز تبیین نشده است.

در مجموع به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اگرچه کاملاً منطبق با سیاست مالکیت دولت نیست، اما چارچوب مورد نیاز در این سطح از تعیین اهداف را فراهم می‌کند، البته به‌عنوان یک گام رو به جلو، تدوین منطق و توجیهات مالکیت دولت حداقل در حوزه تملک سهام ذیل اسناد بالادستی مفید خواهد بود (با توجه به اینکه تدوین این توجیهات با توجه به اشتراکات نمونه‌های موجود، چندان پیچیده نیست).

کادر ۱. چارچوب سند «سیاست مالکیت دولت» نروژ

سند «سیاست مالکیت دولت» نروژ (نسخه ۲۰۰۸) از چندین بخش تشکیل شده که در این کادر به صورت اجمالی و با هدف معرفی چارچوب چنین سند‌هایی، بخش‌های مهم این سند معرفی می‌شود.

در ابتدای این سند، محدوده مالکیت دولت و در حقیقت حوزه شمول سند تصریح شده است. در این بخش ۵۲ شرکت کلیدی و مهم^۳ که دولت به صورت مستقیم در آنها سهام‌دار بوده به همراه درصد سهام و وزارتخانه تخصصی مربوطه فهرست شده است.

در بخش بعدی، اهداف کلی دولت از تملک سهام بنگاه‌ها (یا به‌طور کلی اهداف دولت از تصدی‌گری) تشریح شده است. اهدافی همچون حفظ مالکیت ملی بر منابع طبیعی به‌خصوص در بخش انرژی، استقرار شرکت‌های مهم در خاک نروژ و اهداف سیاسی در این بخش تشریح شده است. شایان ذکر است که در این بخش، اهداف به صورت کلی تبیین شده و اهداف خاص هر شرکت در بخش دیگری تصریح شده است.

در بخش بعدی، الزامات شرکت‌ها در مورد نرخ بازده، سود سهام تقسیمی، گزارش‌دهی و مواردی از این دست تبیین شده است. شایان ذکر است که موارد فوق به شکل تعیین چارچوب و با تفکیک‌های مربوط تصریح شده است؛ برای مثال، چارچوب تعیین نرخ بازدهی مورد انتظار، به تفکیک شرکت‌های با هدف سودآوری و سایر شرکت‌ها (با هدف دنبال کردن سیاست‌های دولت) ارائه شده؛ سود سهام تقسیمی برحسب سیاست‌های تقسیم سود کوتاه‌مدت و بلندمدت ارائه شده و سایر موارد به همین ترتیب.

۱. بندهای «الف و ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.

۲. این نقیصه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز سرایت کرده، به نحوی که در ماده (۲) قانون مذکور که گروه‌بندی بنگاه‌های دولتی (برحسب کلا قابل واگذاری، بخشی قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری) ذکر شده، تماماً مصادیق عنوان شده است.

۳. شایان ذکر است که سهام‌داری دولت نروژ محدود به ۵۲ شرکت فوق نبوده، اما این تعداد، شامل شرکت‌های مهم و اصلی است. مابقی شرکت‌ها در گزارش‌های سالیانه این کشور منعکس می‌گردد.

بخش بعدی این سند به تشریح اهداف و انتظارات خاص دولت از هریک از شرکت‌ها اختصاص دارد، اما پیش از تفصیل اهداف خاص هر شرکت، در ابتدای این بخش، انتظارات عمومی دولت از تمام شرکت‌ها (مستقل از حوزه موضوعی فعالیت آنها) تبیین شده است. مواردی مانند مقابله با فساد، ملاحظات محیط‌زیستی، رعایت اخلاق حرفه‌ای، توجه به اصلاح ساختار، ایجاد محیط کاری سالم و ایمن، توجه به تحقیق و توسعه و برخی موارد دیگر در این قسمت به تفصیل مورد اشاره قرار گرفته و هیئت‌مدیره شرکت مسئول لحاظ نمودن موارد فوق معرفی شده است.

اما قسمت بعدی در همین بخش که به تفصیل اهداف خاص هر شرکت اختصاص دارد، با یک موضوع بسیار مهم آغاز می‌شود و آن، معرفی طبقه‌بندی شرکت‌ها برحسب اهداف کلی است. درخصوص طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی برحسب اهداف و ضرورت آن برای سنجش عملکرد، در ادامه همین گزارش نکات تفصیلی بیان خواهد شد، اما به دلیل اهمیت بحث، ورود به جزئیات طبقه‌بندی مذکور در اینجا مفید خواهد بود. طبقه‌بندی ارائه‌شده در این سند به شرح ذیل است:

۱ شرکت‌های با اهداف تجاری.

۲ شرکت‌های با اهداف تجاری و تضمین استقرار و عملکرد دفتر مرکزی در نروژ.

۳ شرکت‌های با اهداف تجاری و سایر اهداف خاص و تعریف‌شده.

۴ شرکت‌های با اهداف سیاست بخشی.

نکته‌ای که در سند تصریح شده آن است که شرکت‌های با اهداف سیاست بخشی و اهداف خاص، علاوه بر اهداف مذکور، اهداف تجاری نیز خواهند داشت، اما درجه جهت‌گیری‌های تجاری در آنها به میزان قابل توجهی متفاوت خواهد بود. در ادامه سند، اهداف مورد انتظار خاص هر شرکت ذیل یکی از دسته‌بندی‌های چهارگانه پیش‌گفته و همچنین برنامه دولت در زمینه تداوم یا عدم تداوم سهام‌داری در شرکت مزبور تشریح شده است. برای مثال، برای صندوق سرمایه‌گذاری آرجنتوم^۱ اهداف مورد نظر دولت چنین تشریح شده: «دولت از طریق تملک سهام این صندوق می‌خواهد اطمینان حاصل کند که شرکت‌هایی که در فاز توسعه قرار دارند، می‌توانند به سرمایه بلندمدت براساس شرایط بازار دسترسی داشته باشند. این صندوق از طریق سرمایه‌گذاری در سایر صندوق‌ها، به هم‌افزایی میان سرمایه خصوصی و دولتی و همچنین حرفه‌ای شدن و توسعه بیشتر سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر کمک می‌کند. دولت ۱۰۰ درصد سهام خود در آرجنتوم را حفظ خواهد کرد».

یک نکته در این بخش شایسته توجه ویژه است و آن اینکه در گزارش‌های سالیانه این کشور درخصوص شرکت‌های دولتی، هدف‌های کلی تعیین‌شده در سند سیاست مالکیت (برای شرکت‌های با اهداف بخشی)، به عناوین مشخص با مقادیر کمی دقیق ترجمه می‌شود. برای مثال، برای شرکت بن‌نور^۲ (شرکت دولتی مسئول زیرساخت راه‌آهن ملی نروژ) در گزارش سالیانه سال ۲۰۲۱، اهداف به شرح جدول ذیل تصریح شده است:

1. Argentum Fondsinvesteringer AS
2. Bane NOR SF.



نتیجه ۲۰۲۱	هدف ۲۰۲۱	شاخص	اهداف بلندمدت
۰	۰	تعداد مرگ‌ومیر	عرضه امن‌ترین راه‌آهن اروپا
۱	۰	تعداد مجروحان وخیم	
٪۹۰/۳	٪۹۰	وقت‌شناسی، قطارهای مسافربری	قرار داشتن در زمره باثبات‌ترین (به لحاظ عملیاتی) مدیران زیرساخت راه‌آهن در اروپا
٪۷۹/۹	٪۸۰	وقت‌شناسی، قطارهای باری	
۴۲/۸	۳۴/۵	بهره‌وری (هزینه‌های عملیاتی و نگهداری در هر تن / کیلومتر - بر حسب اوره) ^۱	افزایش بهره‌وری به میزان ۱۵ درصد نسبت به سال ۲۰۱۸
۲/۹۷	۰	انحراف هزینه‌ها در پروژه‌های برنامه‌ریزی و توسعه (بر حسب میلیارد کرون ^۲ نروژ)	کاهش هزینه‌های توسعه

بخش بعدی سند سیاست مالکیت، به تشریح سیاست‌های دولت در زمینه تعیین پاداش اختصاص دارد که در آن، چارچوبی کلی برای تعیین پاداش توسط مجامع عمومی تعیین شده است. در بخش بعدی، تقسیم نقش‌ها میان بخش‌های مختلف دولت در ایفای وظایف مالکیتی تشریح شده است. نکته شایسته ذکر در این بخش آن است که عمده شرکت‌های با اهداف تجاری (۲۴ شرکت) ذیل وزارت تجارت و صنایع بوده و سایر شرکت‌های با اهداف بخشی ذیل وزارتخانه‌های مربوطه هستند. بخش بعدی سند به تشریح چارچوب اعمال حقوق مالکیت دولت در شرکت‌ها اختصاص دارد. مواردی مانند چارچوب اختیارات مجمع عمومی و به خصوص وزراء، الزامات دسترسی آزاد به اطلاعات و اصول حاکمیت شرکتی در این بخش با استناد به قوانین و مقررات مربوطه به تفصیل بیان شده است. در نهایت بخش آخر این سند به تبیین رابطه میان سهام‌داران، هیئت‌مدیره و مدیران شرکت پرداخته است. در این بخش مواردی مانند نحوه انتخاب هیئت‌مدیره، مسئولیت‌ها و دوره تصدی مدیران تبیین شده است.

مآخذ: سند سیاست مالکیت دولت نروژ (۲۰۰۸) و گزارش سالیانه مالکیت دولت نروژ (۲۰۲۱).

سطح دوم، تعیین اهداف کلی^۳ خاص هر شرکت است. در این مرحله، انتظارات دولت از هر یک از شرکت‌ها، البته به صورت کلی تبیین می‌شود. برای نمونه، اشاره به تفاوت اهداف یک شرکت دولتی مشابه (شرکت پست) در دو کشور مختلف مفید خواهد بود:

- **شرکت پست فنلاند:** توسعه فعالیت تجاری به سمت مدیریت یکپارچه اطلاعات و جریان مواد؛ فراهم آوردن انواع پیام‌رسانی و راهکارهای لجستیکی.
- **شرکت پست سوئد:** هدف سودآوری این شرکت، ۱۰ درصد سود خالص در رابطه با میانگین حقوق صاحبان سهام، با فرض

۱. واحد پولی به ارزش یک صدم کرون نروژ (øre).

2. Norwegian Krone (Nok).
3. Mandates

نسبت سهام به دارایی ۲۵ درصد است (OECD, 2010).

تعیین اهداف در این سطح، به‌طور طبیعی نوعی از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی بر حسب اهداف را به‌دست می‌دهد. به‌عبارت دیگر، تعیین اهداف در این سطح تا حد بالایی متناظر با طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی بر حسب اهداف است. موضوع طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی و انواع آن، پیش از این در گزارش دیگری^۱ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. در گزارش مذکور به‌ضرورت و اهمیت طبقه‌بندی شرکت‌ها بر حسب اهداف تأسیس و ملاحظات مربوطه برای ایران اشاره شد. همچنین، نمونه‌ای از طبقه‌بندی مورد نظر برای ایران ارائه گردید که در جدول ۱، قابل ملاحظه است. به‌دلیل اینکه بحث طبقه‌بندی به‌صورت مشروح در گزارش مزبور مورد بحث قرار گرفته از تفصیل بیشتر موضوع در این بخش صرف نظر می‌کنیم.

نکته مهم اینجاست که پیش‌نیاز هرگونه اقدامی برای سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی، تعیین اهداف خاص برای هر یک از شرکت‌هاست. شفاف نبودن این اهداف، اختلال عمده‌ای را هم برای سنجش عملکرد شرکت از سوی عموم مردم و هم برای خود دولت به‌عنوان مالک و هم برای پاسخ‌گویی مدیران شرکت‌ها ایجاد می‌کند. برای مثال، تا وقتی که مشخص نباشد دولت از یک شرکت انتظار کسب حداکثر سود دارد یا هدف دیگری را دنبال می‌کند، سنجش عملکرد شرکت با هر معیاری بی‌معنی خواهد بود. نکته شایان ذکر اینکه این سطح از طبقه‌بندی یا تعیین اهداف، علی‌القاعده می‌بایست در سطح هیئت‌وزیران انجام پذیرد.

جدول ۱. نمونه‌ای از طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی در ایران بر حسب اهداف

هدف	مثال‌هایی از شرکت‌های دولتی در ایران
اجرای سیاست‌های استراتژیک	<ul style="list-style-type: none"> ■ سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران ■ سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران ■ سازمان بیمه سلامت ایران ■ کلیه بانک‌های توسعه‌ای (بانک‌مسکن، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک توسعه تعاون و...).
ارائه خدمات عمومی	<ul style="list-style-type: none"> ■ شرکت‌های آب‌منطقه‌ای ■ شرکت‌های برق منطقه‌ای ■ شرکت‌های تولید نیروی برق ■ شرکت‌های گاز استانی
تأمین کالا یا خدمات مورد نیاز دولت	<ul style="list-style-type: none"> ■ کلیه شرکت‌های زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (سازمان هوایی نیروهای مسلح؛ شرکت طراحی و ساخت موتورهای هوایی؛ شرکت صنایع الکترونیک ایران و...). ■ کلیه شرکت‌های زیرمجموعه سازمان انرژی اتمی (شرکت تولید مواد اولیه و سوخت هسته‌ای ایران؛ شرکت اکتشاف و تأمین مواد اولیه صنعت هسته‌ای ایران؛ شرکت پسمانداری صنعت هسته‌ای ایران و...).
کسب سود و ایجاد درآمد برای دولت ^۲	<ul style="list-style-type: none"> ■ بیمه ایران ■ شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران ■ شرکت پالایش نفت آبادان / شرکت پالایش نفت اراک ■ شرکت لوله گستر اسفراین ■ شرکت تولید آلومینای ایران ■ شرکت صنایع چوب و فلز و پلاستیک (سیما چوب)

۱. گزارش «شرکت‌های دولتی: ۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی» با شماره مسلسل ۱۷۷۸۳.
۲. در گزارش مربوطه عنوان شد در نظر گرفتن چنین طبقه‌ای در کشور ما کاملاً چالشی بوده و تنها به‌صورت مشروط امکان‌پذیر است.

در ادبیات این حوزه، بعضاً مرحله‌ای واسط میان مرحله پیش‌گفته (تعیین اهداف کلی دولت) و مرحله بعدی ذکر می‌شود و آن، تعیین اهداف برای نهاد یا نهادهای مالکیت است. اهداف در این سطح می‌تواند شامل مواردی مانند رشد ارزش‌داری دولت (ارزش سهام)، دنبال کردن سیاست‌های بخشی دولت و موارد کلی از این دست باشد که پیگیری آنها می‌تواند در حوزه مسئولیت‌های نهاد مالکیت قرار گیرد. به دلیل اهمیت کمتر این مرحله نسبت به سایر مراحل و همچنین امکان دنبال کردن حد زیادی از اهداف این سطح در سایر سطوح، از توضیح بیشتر در خصوص این بخش از ادبیات صرف نظر می‌کنیم.

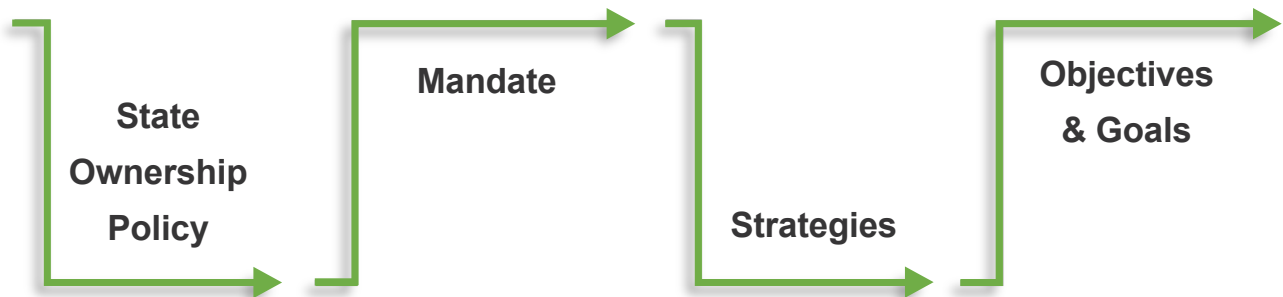
مرحله‌ی بعدی پس از تعیین اهداف کلان توسط دولت، تعیین استراتژی نیل به اهداف کلان است که معمولاً باید توسط خود شرکت‌ها (البته در هماهنگی با سهام‌دار یا نهاد مالکیت یا بعضاً با تأیید یا تصویب آنها) انجام پذیرد. پس از تعیین استراتژی نیز، تعیین اهداف عملیاتی مشخص در دستور کار قرار خواهد داشت. به عبارت دقیق‌تر، **سطح سوم** در تعیین اهداف کلی تعیین شده برای هر شرکت در سطح دوم به اهداف ریز و کمی^۲ برای دوره‌های زمانی معین است. اهداف در این سطح معمولاً به صورت سالیانه تعیین شده (همانند تعیین اهداف کمی سالیانه در الگوی نروژ که در کادر ۱ ارائه شد) و در موافقت‌نامه‌های عملکرد (که در بخش بعدی به آن پرداخته شده است) درج می‌شوند.

اهداف تعیین شده در موافقت‌نامه‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو بخش اهداف مالی و غیرمالی قابل طبقه‌بندی هستند. اهداف مالی نیازی به توضیح ندارند و از شاخص‌ترین‌های آنها می‌توان به هدف‌گذاری سود اشاره کرد. اهداف غیرمالی می‌تواند از جنس تولید کالا یا خدمات مشخص در سطح تعیین شده یا تضمین دسترسی جامعه هدف به خدمات عمومی با کیفیت مشخص باشد، اما محدود به این جنس موارد نمی‌شود، برای مثال بهبود وضعیت حاکمیت شرکتی (برای نمونه تشکیل کمیته ارزیابی ریسک، اثربخشی عملکرد کمیته انتصابات، بهبود گزارش‌دهی و...) یا وضعیت نیروی انسانی می‌تواند جزء اهداف این بخش باشد.

نکته کلیدی آنکه بخش مهمی از اهداف غیرمالی معمولاً مرتبط با فعالیت‌های شبه‌مالی یا وظایف غیر تجاری است (این فعالیت‌ها در بخش‌های بعدی معرفی خواهند شد). نکته مهم در تصریح اهداف غیرمالی و به خصوص اهداف مرتبط با فعالیت‌های شبه‌مالی، دقیق و قابل ارزیابی بودن اهداف تعیین شده است؛ واضح است که بیان اهداف و جهت‌گیری‌های کلی در این سطح، در ارزیابی عملکرد شرکت ایجاد اختلال خواهد کرد.

برای جمع‌بندی، مراحل تعیین اهداف و استراتژی شرکت‌های دولتی را می‌توان به صورت شکل زیر به تصویر کشید. نکته قابل ذکر اینکه ترجمه‌های دقیق و متمایزکننده‌ای از برخی از واژه‌های متناظر با هر سطح از اهداف وجود ندارد و به همین دلیل در تصویر زیر از واژه‌های اصلی به جهت فهم بهتر تفاوت‌ها استفاده شده است.

۱. جهت آشنایی با الگوهای مالکیت شرکت‌های دولتی رجوع کنید به گزارش: «شرکت‌های دولتی: ۲. مدل‌های مالکیت» با شماره مسلسل ۱۸۳۴۵.



۳. تدوین و انعقاد موافقت‌نامه‌های عملکرد

دومین مرحله در ارزیابی عملکرد شرکت‌ها، انعقاد موافقت‌نامه‌های عملکرد^۱ است که معمولاً به صورت سالیانه تدوین می‌شوند. بدیهی است که موافقت‌نامه‌های مذکور میان نهاد مالکیت (بسته به نوع مدل مالکیت هر کشور، نهاد متمرکز یا وزارتخانه تخصصی) و شرکت منعقد می‌گردد. موافقت‌نامه‌های عملکرد با اسامی متعددی شناخته می‌شود. از جمله قرارداد عملکرد^۲، تفاهم‌نامه عملکرد^۳، سند انتظارات^۴ و برخی عناوین دیگر. عناصر معمول ساختار موافقت‌نامه‌های عملکرد برای شرکت‌های دولتی به صورت ذیل است:

۱ تعیین اهداف (تصریح اهداف سطح دوم و تعیین اهداف سطح سوم).

۲ تعیین دقیق فعالیت‌های شبه‌مالی و برآورد بار مالی آنها.

۳ تعیین شاخص‌های عملکردی و مقادیر هدف آنها.

۴ تعیین نحوه برخورد با نتایج ارزیابی (نظام انگیزشی).

البته موارد دیگری مانند چارچوب گزارش‌دهی یا سهم دولت از سود سال مالی مورد نظر نیز در صورتی که در قوانین و مقررات تعیین نشده باشند، قابل گنجاندن در موافقت‌نامه است.

در یک تقسیم‌بندی کلی، فرایندهای تدوین موافقت‌نامه‌ها دو گونه است: **پایین به بالا**، یعنی تدوین موافقت‌نامه عملکرد با مشارکت و مذاکره با خود شرکت و **بالا به پایین**، یعنی دولت یا نهاد مالکیت انتظارات خود از شرکت را به صورت بالا به پایین به شرکت ابلاغ کند، البته در این زمینه آنچه که بیش‌تر مورد توصیه است، مذاکره و دخالت دادن شرکت در فرایند است. زیرا تدوین موافقت‌نامه بدون مشارکت شرکت و به صورت یک‌طرفه از سوی نهاد مالکیت، احتمال موفقیت در ارزیابی عملکرد را به شدت کاهش می‌دهد. خصوصاً در مورد کشور ما که عدم تقارن اطلاعات به شکل جدی وجود داشته و شرکت‌ها در مدل غیرمتمرکز فعلی نیازمند انگیزه برای همکاری در این فرایند هستند، به نظر می‌رسد مذاکره و دخالت دادن شرکت‌ها نه تنها مفید، بلکه تا حدی اجتناب‌ناپذیر است. گزارش OECD (۲۰۱۰) مراحل فرایند رفت و برگشتی برای تدوین موافقت‌نامه را به صورت زیر بیان می‌کند:

۱ ابلاغ انتظارات کلی سالیانه توسط دولت؛

1. Performance Agreement
2. Performance Contract
3. Memorandums of Understanding (MOU)
4. Statements of Expectations



۲. ترجمه اهداف کلی به اهداف ریز و کمی توسط هیئت‌مدیره؛
 ۳. تهیه شاخص‌های عملکردی توسط هیئت‌مدیره؛
 ۴. ایجاد سیستم‌های اطلاعاتی مناسب جهت استخراج خودکار داده‌های مورد نیاز و محاسبه سریع شاخص‌ها؛
 ۵. تهیه پیش‌نویس اولیه توسط هیئت‌مدیره و ارسال به نهاد مالکیت؛
 ۶. مذاکره و چانه‌زنی شرکت با نهاد مالکیت بر سر پیش‌نویس؛
 ۷. تصویب موافقت‌نامه توسط هر دو طرف (مجمع عمومی و طرف مقابل که می‌تواند برای مثال وزارتخانه یا هیئت‌وزیران باشد یا در برخی موارد وزارت دارایی بخش‌های مربوط به خود مثلاً تقسیم سود را تصویب می‌کند)؛
 ۸. انتشار عمومی یک نسخه خلاصه که اسرار تجاری شرکت در آن فاش نشده باشد.
- نکته مهم دیگری که در گزارش پیش‌گفته روی آن تأکید شده، آن است که ارائه بازخورد ضعیف از سوی نهاد مالکیت روی پیش‌نویس شرکت یا بازخورد ندادن می‌تواند آثار مخربی داشته باشد، از این جنس که اعتبار نهاد مالکیت خدشه‌دار می‌شود. لذا وجود دانش فنی در نهاد مالکیت به منظور ارائه نظرات تخصصی و مهم روی پیش‌نویس ارائه‌شده توسط شرکت بسیار مهم است. کادر ۳، نمونه‌هایی از فرایندهای رفت و برگشتی میان نهاد مالکیت و شرکت برای نهایی‌سازی متن موافقت‌نامه عملکرد (در هند و نیوزلند) را تشریح کرده است. در ادامه، هر یک از اجزای موافقت‌نامه عملکرد (غیر از تعیین اهداف که در بخش قبل بیان شد) با جزئیات بیشتر تشریح خواهد شد.
- شایان ذکر است تدوین این گونه موافقت‌نامه‌ها نیازمند شناخت دقیق از صنعت مربوطه و آشنایی بالا با مدل‌سازی مالی است. کادر ۳، تجربه نحوه مواجهه هند با این چالش را تبیین کرده است. توضیح کوتاه این‌که تجربیات سایر کشورها بعضاً گویای این نکته است که استفاده از نهادهای خارج از دولت در این گونه موارد می‌تواند بسیار مفید باشد.

۳-۱. شناسایی و شفاف نمودن فعالیت‌های شبه‌مالی و بار مالی آنها

- شرکت‌های دولتی به دلیل انتساب آنها به دولت، بعضاً مجبور به انجام اموری می‌شوند که با ماهیت فعالیت تجاری شرکت سازگاری نداشته و لزوماً با معیارهای سودآوری قابل توجیه نیستند. این فعالیت‌ها با عناوین مختلفی از جمله فعالیت‌های شبه‌مالی^۱، وظایف غیر تجاری، نیمه تجاری یا تعهدات خاص^۲ شناخته می‌شوند.
- نکته کلی اینکه انجام فعالیت‌های شبه‌مالی از سوی شرکت‌های دولتی به هیچ‌عنوان پدیده نادر و مذموم تلقی نشده و در خصوص بسیاری از شرکت‌های دولتی در سراسر جهان مصداق دارد؛ لکن دو شرط بسیار مهم، برای انجام این گونه وظایف مطرح است:
- شرط اول، تفکیک و شفاف کردن وظایف شبه‌مالی و بار مالی آنها؛
 - شرط دوم، جبران بار مالی آنها توسط مقام درخواست‌کننده (دولت).
- به عبارت دیگر، انجام وظایف غیر تجاری توسط شرکت‌های دولتی به خودی خود پدیده مذمومی نیست. آنچه مذموم است، عدم افشا

و تفکیک بار مالی این وظایف و عدم اختصاص مبالغی برای انجام وظایف مذکور توسط شرکت‌ها از سوی دولت است. چنین وضعیتی، علاوه بر اختلال در فعالیت اقتصادی / تجاری شرکت، موجب مخدوش و مختل شدن نظام سنجش عملکرد شرکت‌ها و مدیران آنها می‌شود. زیرا در غیاب تفکیک بار مالی وظایف تجاری از غیر تجاری، عملاً مشخص نیست چه سهمی از عملکرد شرکت مربوط به عملکرد مدیران و چه سهمی مربوط به وظایف غیر تجاری است. تحت چنین شرایطی، مدیران نیز به راحتی می‌توانند عملکرد خود را پشت این موارد پنهان کرده و نتایج ضعیف شرکت را به وظایف غیر تجاری نسبت دهند. بر این اساس، تفکیک و محاسبه بار مالی وظایف تجاری از غیر تجاری از جمله پیش‌نیازهای سنجش عملکرد شرکت‌هاست.

گام ابتدایی در این زمینه، ارائه یک تعریف دقیق از فعالیت‌های شبه‌مالی یا وظایف نیمه تجاری است. در این زمینه، ارائه یک مثال مفید خواهد بود. تعریف مورد استفاده در استرالیا، نمونه‌ای از یک تعریف کامل در این زمینه است. کمیسیون صنعت استرالیا وظایف شبه‌مالی را «تعهدات خدمات اجتماعی»^۱ نامیده و این‌گونه تعریف می‌کند:

«تعهد خدمات اجتماعی زمانی ایجاد می‌شود که دولت به‌طور مشخص از یک بنگاه عمومی بخواهد فعالیت‌هایی را در ارتباط با خروجی‌ها یا ورودی‌ها (داده‌ها و ستانده‌ها) انجام دهد که در صورت مبنا قرار دادن محاسبات تجاری، چنین اقداماتی را انجام نمی‌داد. این موارد، فعالیت‌هایی هستند که دولت، دیگر کسب و کارهای دولتی یا خصوصی را به‌طور کلی ملزم به انجام آنها نمی‌کند و تنها در قیمت‌های بالاتر به لحاظ تجاری قابل توجیه خواهند بود» (OECD, 2010).

به‌عنوان مثالی دیگر، دستورالعمل وزارت اقتصاد لیتوانی، فعالیت‌های شبه‌مالی (که در لیتوانی با عنوان تعهدات خاص شناخته می‌شود) را این‌گونه تعریف کرده است: «وظایفی که شرکت‌های دولتی به‌موجب قانون یا هر تصمیم قانونی دیگر به‌منظور حصول اطمینان از اجرای اهداف خاص اجتماعی، استراتژیک و سیاسی دولت انجام می‌دهند». مطابق دستورالعمل مذکور، در صورتی که دو معیار زیر در خصوص یک شرکت دولتی برقرار باشد، آن شرکت در حال انجام تعهدات خاص تلقی می‌شود:

■ شرکت دولتی مورد نظر توسط قانون یا هر تصمیم قانونی دیگر ملزم به انجام فعالیتی (ارائه خدمات، تولید محصول یا فروش کالا) شده که سایر فعالان بازار ملزم به انجام آن نیستند.

■ شرکت دولتی مورد نظر دارای حقوق انحصاری برای انجام فعالیتی است که در شرایط عادی بازار، سایر فعالان بازار تمایل یا توان انجام آن را ندارند. شرایط عادی بازار به فاکتورهای ذیل برمی‌گردد: ۱. قیمت کالا یا خدمات؛ ۲. الزامات کیفی کالا یا خدمات؛ ۳. تداوم و امکان استفاده فعالان بازار از کالا یا خدمات (OECD, 2015).

فعالیت‌های شبه‌مالی طیف بسیار متنوعی از اقدامات را شامل می‌شود (کادر ۲، برخی از انواع متداول آنها را معرفی کرده است). یافتن نمونه‌های چنین وظایفی در کشور ما کار دشواری نیست؛ الزام به بیمه کردن اقساری خاص توسط شرکت بیمه دولتی، الزام به اعطای تسهیلات تکلیفی توسط بانک‌ها، الزام به کارگیری افراد مشمول طرح‌های استخدامی خاص، الزام به ارائه کالاها و خدمات به قیمت‌های تکلیفی، الزام به انجام پروازهای بدون مسافر یا با تعداد بسیار کم مسافر توسط شرکت هواپیمایی دولتی، الزام به انجام سرمایه‌گذاری‌های کم بازده یا سرمایه‌گذاری در مناطق خاص و بسیاری از موارد دیگر از جمله نمونه‌های وظایف غیر تجاری یا



فعالیت‌های شبه‌مالی هستند. برشمردن این نمونه‌های متنوع این نکته را آشکار می‌سازد که جامعیت تعریف فعالیت‌های شبه‌مالی نکته مهمی است. برای مثال تعریف و معیارهای مورد استفاده در لیتوانی که به آن اشاره شد، لزوماً تمامی انواع فعالیت‌های شبه‌مالی را در بر نگرفته و به عبارت دیگر، جامع نیست؛ برای نمونه، تحمیل نیروی انسانی در چارچوب مذکور نمی‌گنجد.

در خصوص اهمیت تفکیک فعالیت‌های شبه‌مالی اشاره به این نکته مفید است که **در برخی کشورها، شرکت‌های دولتی ملزم به نگهداری حساب‌های جداگانه برای فعالیت‌های تجاری و غیر تجاری هستند.** به طور مشخص «دستور العمل شفافیت» کمیسیون اروپا، شرکت‌های دولتی را ملزم می‌کند تا حساب‌های جداگانه‌ای برای فعالیت‌های تجاری و غیر تجاری داشته باشند تا بدین وسیله نحوه هزینه‌کرد بودجه آنها شفاف شود. این ابزار در بسیاری از بخش‌ها از جمله خدمات پستی، انرژی و حمل و نقل استفاده شده است (بانک جهانی، ۲۰۱۴).

گام‌های فنی مشخصی برای شناسایی و شفاف‌سازی بار مالی و وظایف شبه‌مالی از جمله ارائه تعریف مشخص (که چند نمونه از آن ارائه شد)، استانداردسازی و تعیین نحوه محاسبه بار مالی و وظایف مذکور (تعیین روش شناسی‌های قابل قبول محاسباتی)، تکمیل فرم‌های خوداظهاری توسط شرکت‌ها (شامل معرفی مصادیق و ارقام محاسباتی براساس روش شناسی‌های مورد قبول دولت) و بررسی آنها توسط نهاد مالکیت در مرحله بعدی (تقدم خوداظهاری)، اتخاذ رویکرد صنعت به صنعت یا مورد به مورد در موارد لزوم و در نهایت تعیین تکلیف نحوه جبران در ادبیات این حوزه وجود دارد که به دلیل عدم تناسب با میزان کلیت بحث این گزارش، از پرداختن بیشتر به آنها صرف نظر می‌کنیم؛ تنها در زمینه روش‌های محاسبه بار مالی و وظایف مذکور، به دلیل اهمیت موضوع در کادر ۲، چند نمونه معرفی شده است.

نکته قابل ذکر دیگر آنکه راهکار جبران بار مالی ناشی از وظایف شبه‌مالی تنها از طریق پرداخت مستقیم از بودجه دولت نیست (اگرچه این روش، بهترین روش است)؛ روش‌های دیگری نیز برای این امر وجود دارد، برای مثال، قبول نرخ بازده سرمایه پایین‌تر برای شرکت‌های مربوط (که البته در نهایت باز هم بخشی از اثر خود را به صورت عدم‌النتفع در بودجه بر جای خواهد گذاشت)؛ البته این روش شفافیت پایین‌تری داشته و نسبت به حالت پرداخت مستقیم از بودجه، پاسخ‌گویی شرکت را تضعیف می‌کند. در کشور ما که دولت وظایف غیر تجاری متعددی را به شرکت‌های دولتی بار کرده و معمولاً هیچ سازوکاری برای جبران آثار مالی آن پیش‌بینی نمی‌کند، می‌توان گفت به صورت ضمنی روش دوم انتخاب شده است. به این صورت که دولت به صورت ضمنی کاهش سود یا زیان‌دهی شرکت‌های دولتی را به قیمت انجام وظایف غیر تجاری پذیرفته است؛ اما مشکل اصلی در این فرایند اینجاست که این موضوع به هیچ‌عنوان شفاف نبوده و نه انتظارات دولت در زمینه سودآوری و بازده سرمایه و نه وظایف غیر تجاری و بار مالی آنها شفاف نیست و لذا نمی‌توان هیچ ارزیابی دقیقی از عملکرد شرکت ارائه داد.

تجربه تفکیک و افشای بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی در بسیاری از کشورها حاکی از آن است که این امر کمک شایانی به تدقیق تصویر عملکرد شرکت‌ها نه تنها برای عموم مردم، بلکه برای سیاست‌گذاران (به جهت درک ابعاد مالی فعالیت‌های شبه‌مالی) می‌کند. برای مثال، لیتوانی در سال ۲۰۱۳ تعریف تعهدات خاص را مطابق آنچه پیشتر عنوان شد، ارائه و شرکت‌ها را ملزم به شناسایی و افشای بار مالی تعهدات مذکور کرد. بر این اساس، برای نخستین بار در گزارش سالیانه شرکت‌های دولتی سال ۲۰۱۴ این کشور، برآورد بار مالی تعهدات خاص شرکت‌ها منتشر شد. حدود نیمی از شرکت‌ها اظهار کرده بودند که مشمول انجام تعهدات خاص هستند. بار مالی تعهدات خاص در گزارش مذکور ۷۲٫۱ میلیون دلار به دست آمده بود که ۱۶٫۳ میلیون دلار آن توسط دولت

جبران شده و در نتیجه ۵۵,۸ میلیون دلار باقیمانده از محل منابع داخلی شرکت‌ها (از محل سودهای حاصل از فعالیت‌های تجاری شرکت‌ها) تأمین شده بود (OECD, 2015).

در کشور ما مسئله تفکیک بار مالی ناشی از قیمت‌های تکلیفی در شرکت‌های دولتی برای نخستین بار در جزء «۸» بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰^۱ درج و در جزء «۵» بند «ل» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تکرار شد، اما به دلیل اینکه مرجع محاسبه مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی دارای ابهام بود، در اجرا با چالش مواجه شد (در خصوص انتخاب قیمت مرجع در این گونه موارد در کادر ۲، توضیحاتی ارائه شده است)، البته شایان ذکر است که وظایف غیر تجاری منحصر در قیمت‌های تکلیفی نیست، اما به دلیل اینکه محاسبه بار مالی این موارد ساده و ملموس تر از سایر موارد بوده، برای شروع این نقطه انتخاب شده است.

موضوع مهم دیگری که در ادامه حکم فوق قابل پیگیری است، تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌هاست. بر این اساس، یک گام رو به جلو نسبت به قوانین بودجه سه سال گذشته، می‌تواند شفاف‌سازی بار مالی ناشی از تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌های دولتی در نتیجه قوانین موقت یا دائمی باشد. شایان ذکر است که محاسبه بار مالی این موارد با استفاده از بررسی وضعیت استخدام و تبدیل وضعیت نیروی انسانی شرکت‌ها در یک سال مالی قابل انجام خواهد بود و حتی در صورت وجود پیچیدگی در برخی موارد، پیشنهاد می‌شود حداقل مواردی که کاملاً شفاف و مسجل است (برای مثال تعداد و بار مالی تبدیل وضعیت یا استخدام نیروی انسانی مستند به یک بند خاص از قانون بودجه)، ذیل یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی افشا شود. چنین امری هم به عموم مردم و هم به سیاستگذاران کمک خواهد کرد تصویر دقیق‌تری از عملکرد شرکت و مدیران آنها در اختیار داشته باشند.

در یک نگاه کلی تر در خصوص مسیر پیش‌رو برای ایران، دو رویکرد قابل ذکر است. رویکرد اول، ادامه روند فعلی، یعنی دنبال کردن تفکیک وظایف غیر تجاری ذیل صورت‌های مالی در خصوص قیمت‌های تکلیفی و تسری آن به سایر حوزه‌های مشمول تعریف وظایف غیر تجاری مانند نیروی انسانی که پیشتر عنوان شد و رویکرد دوم، ارائه تعریف دقیقی از فعالیت‌های شبه‌مالی در قانون یا مقررات (مشابه تعریف ارائه شده در استرالیا) و الزام شرکت‌ها به تفکیک و محاسبه بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی در یادداشت‌های توضیحی منضم به صورت‌های مالی یا انتشار جداگانه آنها در گزارش سالیانه شرکت‌های دولتی وزارت اقتصاد یا سازمان برنامه و بودجه. توضیح اینکه رویکرد دوم نیازمند تدوین یک دستورالعمل مخصوص (شامل تعریف، عناوین فعالیت‌ها و نحوه محاسبه بار مالی) توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه خواهد بود که از سردرگمی شرکت‌ها در شناسایی و محاسبه بار مالی فعالیت‌های مذکور جلوگیری کند. همچنین محتمل است که در ابتدای امر شرکت‌ها برای این موضوع نیازمند کمک‌های فنی باشند که لازم است سازوکار آن توسط دو نهاد پیش‌گفته پیش‌بینی شود. به عبارت بهتر، تدوین دستورالعمل کفایت نکرده و نباید شرکت‌ها را در ابتدای کار در این زمینه رها کرد. مسئله بعدی، موضوع جبران بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی است که به دلیل ارتباط با موضوع یارانه‌های انرژی، پرداختن به آن پیچیدگی‌های

۱. شرکت‌هایی که مکلف به ارائه خدمات و کالا به قیمت تکلیفی می‌باشند، موظفند خالص آثار کمی ناشی از تکالیف مذکور را بر نتایج عملکرد، ذیل صورت سود و زیان مطابق استانداردهای ابلاغی سازمان حسابرسی ارائه و جزییات آن را در یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی، افشا نمایند. سازمان حسابرسی مکلف است در گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی شرکت، در خصوص این بند جداگانه اظهار نظر نماید.

کار گروهی مرکب از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی حداکثر تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ با بررسی گزارش‌های حسابرسی سالیانه، مکلف است نسبت به ارائه پیشنهادات لازم جهت تعیین تکلیف بدهی‌های دولت به شرکت‌ها و یا سایر اشخاص حقوقی مصرح در جزء «۱» این بند جهت درج در لایحه بودجه سنواتی اقدام نماید.



زیادی را به مسئله وارد کرده و ممکن است اصل کار را تحت الشعاع قرار دهد. لذا در این راستا پیشنهاد اکید آن است که مسئله شناسایی و تفکیک وظایف نیمه تجاری و بار مالی آنها متوقف به تعیین تکلیف جبران بار مالی نشده و به صورت جداگانه دنبال شود. زیرا شناسایی و تفکیک، حتی بدون جبران، حاوی فواید شناختی فراوانی است که می‌تواند خود محرک انجام جبران باشد. جدای از نکته فوق، در این زمینه می‌توان به پیش‌بینی سازوکارهایی برای حساس‌تر کردن دولت نسبت به تحمیل بار مالی این گونه فعالیت‌ها اندیشید. زیرا در حال حاضر، آثار تحمیل وظایف غیر تجاری به شرکت‌ها در بسیاری از موارد انعکاسی در دخل و خرج دولت نداشته و همین مسئله موجب تشدید تحمیل این وظایف و رشد غیرموجه آنها شده است. برای مثال، یک راهکار قابل طرح، تهاتر قهری مطالبات ناشی از فعالیت‌های شبه‌مالی با سود سهام و مالیات شرکت‌هاست. به عبارت دقیق‌تر، در صورت تصویب صورت‌های مالی توسط مجمع عمومی (که در یادداشت‌های توضیحی آن، بار مالی موارد مذکور شناسایی و تفکیک شده و حسابرس آن را بررسی و تأیید کرده باشد)، بار مالی موارد مذکور به‌عنوان مطالبات قطعی شرکت‌های مربوط از دولت تلقی شده و قابل تهاتر با مالیات و سود سهام دولت باشد، البته برای افزایش قابلیت اجرای این راهکار و همچنین سبک کردن بار تهاتر و رعایت حال بودجه دولت، می‌توان صرفاً بار مالی برخی از فعالیت‌های غیر تجاری (مانند بار مالی نیروی انسانی تحمیلی به‌موجب قانون بودجه سال قبل) را مشمول تهاتر دانست. این گونه راهکارها می‌تواند کمک شایانی به افزایش حساسیت‌ها نسبت به تحمیل وظایف غیر تجاری کند.

کادر ۲. انواع فعالیت‌های شبه‌مالی و مثال‌هایی از برآورد بار مالی آنها

فعالیت‌های شبه‌مالی می‌توانند اشکال متنوعی داشته باشند، اما عمدتاً به یکی از صورت‌های ذیل هستند:

- **تعهدات خدمات عمومی:** دریافت قیمت پایین‌تر از قیمت‌های تجاری برای ارائه کالاها و خدمات به عموم مردم یا گروه‌های هدف.
- **فعالیت‌های غیر اصلی:** تعهدات تحمیل شده توسط دولت به شرکت‌های دولتی برای ارائه کالاها و خدمات یا انجام سرمایه‌گذاری‌هایی که با وظایف اصلی آنها ارتباطی ندارد.
- **خریدهای یارانه‌ای:** پرداخت قیمت‌های بالاتر به تأمین‌کنندگان خاص کالاها و خدمات یا دارایی‌ها (برای مثال، محصولات کشاورزی خریداری شده از کشاورزان داخلی).
- **فوق‌العاده سود سهام:**^۱ پرداخت وجوهی مازاد بر درآمد قابل تقسیم سال مالی از سوی شرکت به دولت (معمولاً در نتیجه فروش دارایی‌ها یا برداشت از ذخایر انباشته).
- **قیمت‌گذاری براساس اهداف کوتاه‌مدت بودجه‌ای:** تعیین قیمت بالاتر برای کالاها و خدمات به‌منظور افزایش سود پرداختی به دولت در کوتاه‌مدت، حتی اگر این کار باعث کاهش سهم بازار و سود شرکت در میان‌مدت شود. برای تخمین بار مالی فعالیت‌های شبه‌مالی روش‌های مختلفی وجود دارد که لزوماً یکی مرجح بر سایرین نیست و متناسب با شرایط باید انتخاب شود. برای محاسبه بار مالی کاهش یا افزایش دستوری قیمت (یا همان پدیده‌ای که در

1. Super-dividend.

کشور ما تحت‌عنوان قیمت‌گذاری تکلیفی شناخته می‌شود، به‌سادگی باید مابه‌التفاوت قیمت دستوری با قیمت‌های قابل مشاهده در بازار ملاک عمل قرار گیرد، اما برای سایر اشکال تعهدات خدمات عمومی که در آنها قیمت‌های بازار مستقیماً قابل مشاهده نیستند، مانند الزام به ارائه خدمات حمل‌ونقل در مسیرهای کم تردد (مثلاً مسیرهای راه‌آهن یا اتوبوس کم استفاده یا ارائه خدمات شبانه یا در تعطیلات)، می‌توان از روش‌های غیرمستقیم استفاده کرد. برای مثال، محاسبه هزینه حقیقی ارائه خدمات غیر تجاری مورد نظر (مثال ۲ که در ادامه ارائه شده است).

مثال ۱: کاهش تعرفه راه‌آهن برای دانش‌آموزان

این نوع از فعالیت شبه‌مالی که از جنس وضع قیمت‌های تکلیفی است، معمولاً ساده‌ترین نوع برای محاسبه بار مالی است. دولت از شرکت راه‌آهن دولتی می‌خواهد دانشجویان را از ایستگاه مرکزی تا ایستگاه دانشگاه با یک چهارم کرایه معمول (۱ دلار در هر سفر) منتقل کند. شرکت مزبور در سال مورد نظر ۲۳۰۰۰ بلیت دانشجویی فروخته است. بار مالی این فعالیت شبه‌مالی به‌سادگی عبارت است از ۲۳۰۰۰ ضرب در ۰/۷۵ (با فرض اینکه کشش قیمتی برابر صفر است).^۱

مثال ۲: ایجاد خط اتوبوس یارانه‌ای برای یک منطقه روستایی

دولت از شرکت اتوبوسرانی دولتی می‌خواهد جابه‌جایی مسافران میان پایتخت و یک منطقه روستایی را بدون افزایش کرایه پرداختی مسافران ادامه دهد علی‌رغم اینکه تردد در مسیر مذکور با نرخ‌های موجود زیان‌ده است. دولت به شرکت اجازه داده است برای پوشش کسری خود وام بگیرد. دولت همچنین با پرداخت جبران کافی به شرکت موافقت کرده است. این جبران به‌میزانی است که این مسیر را به‌اندازه سایر مسیرهایی که شرکت در آنها فعال است انتفاعی می‌کند. جزییات ارقام مربوط به تردد در مسیر زیان‌ده مذکور به این ترتیب است: هزینه عملیاتی ۵۶ میلیون دلار؛ نرخ بهره پرداختی ۴ میلیون دلار، مبالغ حاصل از فروش بلیت ۲۰ میلیون دلار. همچنین میانگین مازاد حاصل از تردد در مسیرهای دیگر برابر ۱۰ درصد مبالغ فروش بلیت است.

هزینه اقتصادی برآوردی برای فعالیت شبه‌مالی مذکور $40 = 56 + 4 - 20$

= میزان جبران مورد نیاز $46 = (56 + 4) * 1/1 - 20$

مثال ۳: دریافت فوق‌العاده سود سهام از شرکت ملی انرژی

شرکت ملی انرژی (که سهام آن تماماً متعلق به دولت است) ۱۰۰ میلیون دلار سود تقسیم کرده است. اجزای تشکیل‌دهنده این ۱۰۰ میلیون دلار عبارتند از: ۶۰ میلیون دلار درآمد قابل تقسیم، ۳۰ میلیون دلار فروش زمین و ۱۰ میلیون دلار کاهش ذخایر انباشته. هزینه این فعالیت شبه‌مالی عبارت است از ۴۰ میلیون دلار (جمع ۳۰ و ۱۰). نکته قابل‌ذکر اینکه این اتفاق در حساب‌های دولت باید به‌عنوان یک تراکنش مالی (مبادله دارایی با پول نقد) ثبت شود و نه درآمد.

مأخذ: آلن و آلوژ (۲۰۱۶).

۱. کشش قیمتی در یک تعریف ساده عبارت است از میزان حساسیت تقاضای یک کالا یا خدمت نسبت به تغییرات قیمت آن. اگر فرض کشش قیمتی صفر را کنار بگذاریم محاسبات پیچیده‌تر شده و می‌بایست اثرات کاهش قیمت بر افزایش تقاضا و متعاقب آن هزینه‌های تحمیلی اضافی به شرکت از این ناحیه نیز محاسبه گردد.



اشاره به این نکته مفید است که اقدام مکمل در کنار شفاف‌سازی وظایف شبه‌مالی، شفاف‌سازی حمایت‌های خاص دولت از شرکت‌هاست (برای مثال در اشکال تسهیلات ارزان‌قیمت، ارائه ضمانت‌نامه دولتی، تأمین خوراک به صورت ویژه یا...) که در مرحله بعدی، شفاف کردن آنها می‌تواند در سنجش عملکرد شرکت‌ها تأثیرگذار باشد.

۲-۳. شاخص‌های عملکردی

بدیهی است که متناظر با هر یک از اهداف تعیین شده در موافقت‌نامه عملکرد، باید شاخص‌هایی برای امکان‌پذیر شدن ارزیابی پیش‌بینی شود (نمونه‌ای از اهداف و شاخص‌های متناظر با آن در خصوص شرکت راه‌آهن ملی نروژ در کادر ۱ ارائه گردید). علاوه بر مؤلفه‌هایی که به طور معمول برای یک شاخص عملکردی مطلوب ذکر می‌شود،^۱ گزارش OECD (۲۰۱۰) مشخصاً سه مورد ذیل را برجسته می‌کند:

- **مرتبط بودن:** به این معنا که شاخص‌های عملکردی باید به شکل تنگاتنگ با استراتژی شرکت مرتبط بوده و منعکس‌کننده اهداف مشخص شده در این استراتژی باشند؛
- **دقیق بودن:** به این معنا که شاخص‌ها باید به خوبی تعریف شده، کمی، تا حد امکان غیرانتزاعی، کاربردی (مستقیم، بدون محاسبه پیچیده) و سنجش‌گر خروجی با جای ورودی باشند؛
- **قابل اعتماد بودن:** به این معنا که شاخص‌ها نباید به صورت اسمی در نظر گرفته شوند. اطلاعات ارائه شده توسط شرکت‌ها باید به دقت حسابرسی شوند.

علاوه بر موارد فوق، توجه به یک نکته که در گزارش بانک جهانی (۲۰۱۴) روی آن تأکید شده، بسیار حیاتی است و آن اینکه **تعیین شاخص، به هر حال باعث ایجاد نوعی نظام انگیزشی در شرکت می‌شود.** این نکته ساده از آن جهت مهم است که انتخاب اشتباه شاخص‌ها یا مقادیر هدف آنها، موجب شکل‌گیری انگیزه‌های انحرافی در شرکت می‌شود. به این معنا که مدیران تمرکز خود را بر مواردی معطوف کنند که به تأمین اهداف کلان شرکت کمکی نمی‌کنند. گزارش بانک جهانی شکل‌گیری این انگیزه‌های انحرافی را عمدتاً ناشی از وزن‌دهی‌های مصنوعی می‌داند.

بدیهی است که شاخص‌ها نیز در تناظر با اهداف، به دو دسته مالی و غیرمالی قابل تقسیم‌بندی هستند. در خصوص شاخص‌های مالی توضیح چندانی مورد نیاز نیست؛ این شاخص‌ها عمدتاً شناخته شده بوده و ذیل سرفصل‌های سودآوری (مانند هزینه عملیاتی به درآمد / حاشیه سود خالص و ناخالص / سود قبل از کسر مالیات به کل درآمد / بازده دارایی‌ها / بازده سهام / ارزش افزوده اقتصادی و...)، توانایی ایفای تعهدات^۲ (مانند نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام / نسبت بدهی / نسبت پوشش بهره^۳ و...) و نقدینگی (مانند نسبت جاری / جریان آزاد نقدینگی و...) جای می‌گیرند، البته بدیهی است که شاخص‌های قابل درج در موافقت‌نامه‌های عملکرد به هیچ‌عنوان محدود در شاخص‌های شناخته شده و متداول نبوده و هر شاخص موجه قابل توافق ذیل قرارداد عملکرد خواهد بود.

۱. برای مثال می‌توان به مؤلفه‌هایی که با مخفف SMART شناخته می‌شوند اشاره کرد که عبارتند از: مشخص، قابل سنجش، قابل دسترس، خروجی محور و زمان‌دار.

2. Solvency

3. Interest Coverage Ratio

از جمله شاخص‌های غیرمالی شناخته شده می‌توان به سهم بازار، رضایت مشتری، گردش نیروی کار، بهره‌وری، نوآوری، رضایت کارکنان، کیفیت خدمات و... اشاره کرد، اما در خصوص شرکت‌های دولتی همان‌طور که در بخش تعیین اهداف نیز عنوان شد، این شاخص‌ها عمدتاً مرتبط با فعالیت‌های شبه‌مالی هستند.

اگرچه استفاده از شاخص‌های غیرمالی اجتناب‌ناپذیر است، اما مرور مزایا و آسیب‌های استفاده از این شاخص‌ها مفید خواهد بود. ایتنر و لارکر^۱ (۲۰۰۰) چهار مزیت زیر را برای شاخص‌های غیرمالی ذکر می‌کنند:

■ **ارتقای انگیزه مدیران از طریق تخفیف اثر اختلالات بیرونی بر ارزیابی:** چارچوب ارزیابی مطلوب چارچوبی است که در آن مشخص باشد چه میزانی از موفقیت شرکت در نتیجه فعالیت مدیر است، در غیر این صورت، انگیزه مدیران برای به کارگیری تمام توان‌شان کاهش خواهد یافت. در صورتی که اثرگذاری اختلالات بیرونی (مانند شوک‌های اقتصادی) بر ارزیابی عملکرد مدیر زیاد باشد، به‌طور طبیعی از چارچوب مطلوب پیش‌گفته فاصله می‌گیریم. شاخص‌های غیرمالی از آنجایی که به‌طور طبیعی اثرپذیری کمتری از اختلالات بیرونی (نسبت به شاخص‌های مالی) دارند، موجب افزایش دقت ارزیابی مدیران و افزایش انگیزه آنها می‌شوند.

■ **رو به آینده به جای گذشته‌نگر:** شاخص‌های مالی گذشته‌نگر هستند، این در حالی است که شاخص‌های غیرمالی می‌توانند رو به آینده باشند. برخی از فعالیت‌ها مانند هزینه کرد روی تحقیق و توسعه عملکرد مالی شرکت را در کوتاه‌مدت تضعیف کرده، اما طبیعتاً بر عملکرد آتی آثار مثبتی خواهد داشت. شاخص‌های غیرمالی می‌توانند ارتباط میان آثار آتی این دست فعالیت‌ها با اثرات مالی آنها را برقرار کنند.

■ **پیوند نزدیک‌تر با استراتژی‌های بلندمدت سازمانی:** سیستم‌های ارزیابی مالی معمولاً بر عملکرد کوتاه‌مدت یا سالیانه متمرکز بوده و از مواردی مانند توجه به نیازهای مشتری که ممکن است در بلندمدت روی سودآوری و جایگاه شرکت تأثیرگذار باشند غفلت می‌کنند. برای مثال، مواردی مانند افزایش قابلیت سازمانی، یک هدف استراتژیک و مهم برای یک شرکت به حساب آمده، اما تمرکز روی آن ممکن است در کوتاه‌مدت تأثیر منفی روی سنجش‌های مالی بر جای گذارد. وارد کردن شاخص‌های غیرمالی انگیزه پرداختن به اقدامات استراتژیک را در مدیران ایجاد می‌کند.

■ **لحاظ کردن دارایی‌های نامشهود در عملکرد:** یک نقد مرسوم در خصوص شاخص‌های مالی، عدم پرداختن به دارایی‌های نامشهود مانند وفاداری مشتری است که در موفقیت شرکت نقش اساسی دارند. در نظر نگرفتن این نوع از دارایی‌ها و تمرکز صرف بر شاخص‌های مالی می‌تواند تصمیمات مدیران را منحرف کند. شاخص‌های غیرمالی می‌توانند به‌صورت غیرمستقیم این دسته از دارایی‌ها را نمایندگی کنند.

اما ایتنر و لارکر، پنج نقیصه را نیز برای شاخص‌های غیرمالی ذکر می‌کنند که به‌طور خیلی خلاصه عبارتند از:

- استخراج اطلاعات برای محاسبه این شاخص‌ها زمان‌بر و هزینه‌بر خواهد بود؛
- برخلاف شاخص‌های مالی، اندازه‌گیری این شاخص‌ها روش واحدی نداشته و این موضوع موجب انتزاعی شدن ارزیابی و دشوار شدن مقایسه می‌شود؛



- اگر روابط علت و معلولی شاخص‌های غیرمالی با سایر شاخص‌ها یا نتایج (مشخصاً نتایج مالی) درست مشخص نشده باشد، می‌تواند به انحراف عملکرد منجر شده و در ارزیابی نیز بهبود عملکرد شرکت را نمی‌توان به درستی ریشه‌یابی و رهگیری کرد؛
- ضعف در قابلیت اطمینان به لحاظ آماری؛^۱
- استفاده از تعداد بیش از حد شاخص‌ها موجب از هم پاشیدن سیستم ارزیابی به جهت ایجاد سردرگمی در دنبال کردن اهداف متعدد بدون تمرکز بر موارد کلیدی خواهد شد.

در نهایت، ایتنر و لارکر پیشنهاد می‌کنند در صورت تصمیم به استفاده از سنج‌های غیرمالی، سه مرحله انجام پذیرد که به صورت خیلی خلاصه عبارتند از: ۱. شناسایی عوامل خلق ارزش برای شرکت، ۲. فهرست کردن سنج‌های غیرمالی موجود و انتخاب از میان آنها با معیار میزان سازگاری با عوامل خلق ارزش و استراتژی‌های شرکت و ۳. تبدیل شدن شاخص‌های غیرمالی به جزء جدایی‌ناپذیر سیستم گزارش‌دهی و ارزیابی عملکرد به منظور تأثیرگذاری شاخص‌های مذکور بر عملکرد شرکت و کارکنان آن.

در اینجا اشاره به یک نکته مفید است و آن اینکه در قوانین بودجه سال‌های اخیر، بندی در خصوص تعیین پاداش سالیانه مدیران شرکت‌های دولتی بر مبنای بهره‌وری درج می‌شود.^۲ با مطالبی که در این قسمت عنوان شد مشخص گردید که بهره‌وری، علی‌رغم اهمیت بالای آن، صرفاً یکی از شاخص‌های غیرمالی جهت ارزیابی عملکرد است که البته می‌تواند وزن بالایی در ارزیابی داشته باشد، اما این مسئله بدان معنا نیست که تمام ارزیابی عملکرد در بهره‌وری منحصر شود؛ طبیعی است که اتصال انحصاری پاداش به چنین شاخصی نیز از منظر کافی برخوردار نیست (البته این نحوه ارزیابی عملکرد واجد نقدهای دیگری نیز است که در بخش مقدمه اشاره کوتاهی به برخی نکات شد).

۳-۳. نحوه برخورد با نتایج ارزیابی (نظام انگیزشی)

یکی دیگر از عناصر شایسته درج در یک قرارداد عملکرد، تبیین نحوه انعکاس نتایج ارزیابی بر شرکت و مدیران آن است. یکی از الزامات موفقیت نظام ارزیابی عملکرد، انعکاس نتایج آن بر شرکت و مدیران آن است. به عبارت بهتر، طراحی نظام انگیزشی یکی از اجزای جدایی‌ناپذیر یک سیستم ارزیابی عملکرد است که موفقیت یا عدم موفقیت سیستم تا حد بالایی بستگی به آن دارد. در خصوص اهمیت نظام انگیزشی در ارزیابی عملکرد در بخش «شرایط و ملاحظات پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی» توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

مؤثر بودن نظام انگیزشی در گرو معنادار بودن مشوق‌ها و جریمه‌های در نظر گرفته شده در آن است. برای تبیین بهتر این گزاره، به مثال سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی (مندرج در قوانین بودجه سنواتی سال‌های اخیر) که در بخش قبلی بیان شد باز می‌گردیم. یکی دیگر از نقدهای قابل ذکر در خصوص این نحوه ارزیابی عملکرد، معیوب بودن نظام انگیزشی در آن است. عنوان شد

1. Statistical Reliability

۲. از جمله جزء «۲» بند «د» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، جزء «۲» بند «ج» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و جزء «۲» بند «و» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱: «پرداخت هر گونه پاداش سالانه به اعضای هیئت‌مدیره و مدیران این شرکت‌ها با رعایت ماده (۸۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی صرفاً براساس شاخص‌های بهره‌وری و تأیید سازمان‌های برنامه‌بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور قابل اقدام است».

که به موجب حکم قانون بودجه، دریافت پاداش توسط مدیران به نتایج این ارزیابی گره خورده بود. این در حالی است که اولاً، بخشی از مدیران شرکت‌ها، به دلیل اینکه در طول سال سقف حقوق را دریافت می‌کنند در انتهای سال اساساً امکان دریافت پاداش را ندارند و به طور طبیعی مجمع عمومی حتی اگر بخواهد نمی‌تواند در خصوص این افراد پاداش در نظر بگیرد، ثانیاً، حتی در صورت امکان پرداخت پاداش، سقف مقدار پاداش سالیانه برابر یک حقوق خواهد بود که در مقایسه با پاداش مدیران در بخش‌های خصوصی و شبه‌دولتی عملاً این میزان موجب ایجاد انگیزه قوی نخواهد شد. بر این اساس مشوق یا جریمه در نظر گرفته شده اساساً معنادار نبوده و به طور طبیعی انتظار نداریم اتصال پاداش به نتایج این ارزیابی موجب تأثیرگذاری ارزیابی، بر عملکرد شرکت‌ها شود.

واضح است که یکی از مهم‌ترین عناصر نظام انگیزشی، نحوه اتصال نتایج ارزیابی عملکرد به پاداش (یا جریمه) مدیران است. پرداختن به مسئله تعیین پاداش (یا در یک نگاه کلی‌تر، حقوق و مزایای مدیران شرکت‌های دولتی)، نیازمند ورود به محتوای قرارداد عملکرد به معنای ورود به روش ارزیابی است؛ لکن از آنجایی که از یکسو، ابعاد این مسئله بسیار گسترده بوده و شایسته مطالعه جداگانه‌ای است و از سوی دیگر، هدف اصلی این گزارش تبیین فرایندها و ساختارهای ارزیابی عملکرد (و نه ورود به محتوای روش‌های ارزیابی)^۱ است، موضوع نحوه تعیین حقوق و مزایا و پاداش مدیران را به گزارش جداگانه‌ای موکول می‌کنیم.

جدای از مسئله پاداش، یکی از جریمه‌های بسیار مؤثر برای شرکت‌هایی که عملکرد خوبی ندارند، کاهش استقلال مدیریتی و بالعکس، یکی از بهترین تشویق‌ها برای یک شرکت دولتی، افزایش استقلال است. توضیح اینکه می‌توان به عنوان تشویق، به هیئت‌مدیره شرکتی که در ارزیابی‌های سالیانه (برای مثال طی چند سال متوالی) نتایج مطلوب کسب کرده، اختیار اتخاذ برخی از تصمیماتی که در حالت عادی نیاز به تأیید مجمع عمومی یا وزارتخانه تخصصی دارد را اعطا کرد؛ بالعکس می‌توان اختیارات هیئت‌مدیره شرکتی که به صورت متوالی عملکرد ضعیفی از خود نشان می‌دهد را نسبت به حالت عادی محدودتر کرد. به نظر می‌رسد استفاده از این ابزار به دلیل اثر انگیزشی قوی، اثربخشی نظام سنجش عملکرد را به طور محسوسی ارتقا دهد. کادر ۳، سیاست‌گذاری‌ها و استفاده از این ابزار را ارائه کرده است.

۱. البته در برخی از موارد در طول گزارش به برخی روش‌ها اشاره‌های مختصری شده، اما موارد مذکور صرفاً به منظور آشنایی با برخی ابعاد تکنیکی بحث ارائه شده است.



کادر ۳. تأثیر گذاری عملکرد شرکت بر اختیارات هیئت‌مدیره در هند

در هند، سیستمی طراحی شده که طی آن، عملکرد شرکت دولتی تعیین می‌کند که کدام تصمیمات منحصرأ در صلاحیت هیئت‌مدیره است و کدام تصمیمات باید با هماهنگی وزارتخانه مربوطه اتخاذ شود. در این سیستم، ابتدا شرکت‌های دولتی برحسب اندازه، سودآوری و حاکمیت شرکتی طبقه‌بندی شده و سپس حد آستانه‌هایی برای مخارج سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری مشترک،^۱ سرمایه‌گذاری در قالب شرکت‌های تابعه و ادغام و تملیک برای هر گروه از شرکت‌ها تعیین شده است؛ عملیات زیر حد آستانه نیازی به تأیید وزارتخانه نداشته، درحالی که عملیات بالاتر از حد آستانه باید با اخذ تأییدیه انجام پذیرد. تفویض اختیار همچنین منوط به عدم دریافت کمک مالی از دولت و داشتن حداقل ۴ عضو مستقل در هیئت‌مدیره است. جدول ذیل موارد پیش‌گفته را نشان می‌دهد (توضیح اینکه در جدول ذیل منظور از مهارت‌اتنا و نوراتنا بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی بوده و مینیراتنا شرکت‌های کوچک‌تر را شامل می‌شود؛ همچنین منظور از ارزش خالص، ارزش خالص شرکت است).

حد آستانه		
گروه شرکت دولتی	مخارج سرمایه‌گذاری (دلار)	سرمایه‌گذاری مشترک، سرمایه‌گذاری در قالب شرکت‌های تابعه و ادغام و تملیک (دلار)
مهارت‌اتنا	بدون محدودیت	۱,۱ میلیارد یا ۱۵ درصد ارزش خالص
نوراتنا	بدون محدودیت	۲۲۰ میلیون یا ۱۵ درصد ارزش خالص
مینیراتنا (گروه ۱)	۱۱۰ میلیون یا ۱۰ درصد ارزش خالص	۱۱۰ میلیون یا ۱۵ درصد ارزش خالص
مینیراتنا (گروه ۲)	۵۵ میلیون یا ۵ درصد ارزش خالص	۵۵ میلیون یا ۱۵ درصد ارزش خالص
سایر شرکت‌های سودده	۳۳ میلیون یا ۵ درصد ارزش خالص	تفویض اختیار وجود ندارد
سایر شرکت‌ها	تفویض اختیار وجود ندارد	تفویض اختیار وجود ندارد

مأخذ: گزارش بانک جهانی (۲۰۱۴ و ۲۰۱۰).

از جمله دیگر جرمه‌های متداول، عدم تداوم مسئولیت مدیران در شرکت‌هاست که در تجربیات سایر کشورها نیز به چشم می‌خورد. برای مثال در ارزیابی‌های سالانه شرکت‌های دولتی در چین، شرکت‌ها براساس نتایج ارزیابی عملکرد ذیل یکی از پنج گروه A، B، C، D و E قرار می‌گیرند. شرکت‌هایی که نمرات A، B یا C را دریافت کنند به عنوان شرکت‌های «شایسته» در نظر گرفته شده و مدیران شرکت‌هایی که برای دو سال متوالی رتبه D یا E را کسب کنند برکنار می‌شوند (OECD, 2016).

در کنار موارد پیش گفته، نوع دیگری از انعکاس نتایج ارزیابی عملکرد شرکت بر مدیران نیز وجود دارد که نمونه آن در تجربه فیلیپین دیده می‌شود. توضیح اینکه در فیلیپین دو فرایند جداگانه یکی برای ارزیابی شرکت و دیگری برای ارزیابی مدیران وجود دارد که البته ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. ارزیابی عملکرد مدیران و امتیاز هر مدیر بر اساس ترکیب ذیل تعیین می‌شود: ۱. نتیجه ارزیابی عملکرد شرکت (۶۰ درصد)؛ ۲. بررسی عملکرد مدیر (۲۰ درصد) و ۳. امتیاز حضور مدیر (۲۰ درصد). نتایج ارزیابی مدیران نه تنها تعیین کننده صلاحیت دریافت پاداش عملکرد است، بلکه انتصاب مجدد مدیر منوط به کسب امتیاز بالاتر از میانگین خواهد بود (OECD, 2016). بر این اساس، نتایج عملکرد شرکت ابتدا با عملکرد شخصی مدیر ترکیب شده و سپس بر پاداش و تداوم عضویت وی تأثیر می‌گذارد.

۴. اجرای ارزیابی سالیانه



ارزیابی‌های سالیانه، مهم‌ترین جزء و هسته اصلی ارزیابی عملکرد شرکت‌هاست که عمق و دقت آن بسیار بالاتر از پایش مستمر است. آنچه در این زمینه مهم خواهد بود، طراحی نحوه اجرای ارزیابی سالیانه برای کشور است. در همین راستا، در کادر ۳ نمونه‌هایی از تجربیات برخی کشورها ارائه شده است.

از بررسی تجربیات کشورها در این زمینه و همچنین وضعیت فعلی کشور ما (به جهت عدم وجود تجربه ارزیابی عملکرد متمرکز)، چند نکته به شرح ذیل قابل استخراج و توصیه است:

نکته اول، لزوم کمک گرفتن از افراد و نهادهای خارج از دولت (اعم از اساتید و متخصصان بخش خصوصی، مدیران بازنشسته دولت، مؤسسات رتبه‌بندی، مؤسسات حسابرسی خصوصی، نهادهای تخصصی بازار سرمایه و...) است. باید توجه داشت حتی در صورت شکل گرفتن سطحی از دانش تخصصی ارزیابی عملکرد در دستگاه‌های دولتی^۱ نیز باز هم نیاز به افراد و نهادهای تخصصی در این زمینه مرتفع نخواهد شد. توجه به این نکته مهم است که استفاده از افراد و نهادهای تخصصی نقش مهمی در کاهش عدم تقارن اطلاعات میان دولت و مدیران شرکت‌های دولتی ایفا می‌کند (در خصوص اهمیت کاهش عدم تقارن اطلاعات در بخش ۱-۶ توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد)؛ برای مثال، شاید هیچ فردی بهتر از یک متخصص فعال در صنعت مربوطه یا مدیر بازنشسته دستگاه مربوط نتواند دقت و جامعیت اطلاعات ارائه شده توسط شرکت را مورد ارزیابی قرار دهد. توصیه آن است که در صورت تصمیم به پیاده‌سازی نظام متمرکز ارزیابی عملکرد در کشور، چند نهاد مشاور خارج از دولت از ابتدا تا انتهای فرایند، نهاد مسئول ارزیابی را همراهی کنند، به نحوی که هر شرکت به یکی از مشاوران سپرده شود. علاوه بر این، همان‌طور که تجربیات ارائه شده نیز نشان می‌دهند، استفاده از نهادهای مشاور یا نهاد مسئول ارزیابی از کارگروه‌های موضوعی که به صورت مقطعی در فصل ارزیابی سالیانه تشکیل می‌شوند نیز می‌تواند راهگشا باشد.

۱. در حال حاضر چنین دانشی وجود نداشته و شکل‌گیری آن در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست.

نکته دوم آنکه مذاکره و برگزاری جلسه با شرکت‌ها از نکات مهم و مرکزی ارزیابی‌های سالیانه است. این جلسات و مباحثات باعث تدقیق تصویر نهاد مالکیت از وضعیت شرکت و ارتقای کیفیت ارزیابی می‌شود.

نکته سوم آنکه بهتر است نوعی رتبه‌بندی نهایی میان شرکت‌ها به صورت اختصاص برچسب (مانند آنچه در قسمت قبلی در مورد تجربه چین عنوان شد) انجام پذیرد به نحوی که هر ناظر بیرونی به راحتی بتواند قضاوتی کلی در خصوص وضعیت هر شرکت دولتی داشته باشد.

کادر ۴. نمونه‌هایی از فرایند ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی

کره جنوبی

در کره جنوبی نوعی سیستم مخصوص جهت ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی ایجاد شده که حدود ۱۰۰ شرکت دولتی و سازمان شبه‌دولتی تحت پوشش آن هستند. توضیح اینکه وزارت استراتژی و مالیه^۱ یک تیم ارزیابی متشکل از حدود ۱۳۰ متخصص (شامل استادان دانشگاه، مشاوران و حسابداران) تشکیل می‌دهد،^۲ این تیم فوریه هر سال تشکیل شده و بین ماه مارس و ژوئن ارزیابی‌ها را انجام می‌دهد. نتایج ارزیابی‌های این تیم توسط کمیته مدیریت مؤسسات عمومی^۳ (که در سال ۲۰۰۷ ایجاد شد) بررسی و تأیید می‌شود. این کمیته از ۱۱ متخصص از بخش خصوصی^۴ (که به پیشنهاد وزیر استراتژی و مالیه توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند) و همچنین معاونان وزارتخانه‌های مرتبط تشکیل شده و ریاست آن برعهده وزیر استراتژی و مالیه است.

در این فرایند، ۲۰ شاخص ذیل سه دسته‌بندی کلی (شامل رهبری و استراتژی، سیستم مدیریت و نتایج مدیریت) مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در نهایت کلیه شرکت‌ها بر مبنای امتیازات کسب‌شده، در شش گروه از «عالی» تا «خیلی ضعیف» طبقه‌بندی می‌شوند.

نتایج این ارزیابی در موارد مهمی برای شرکت مهم خواهد بود؛ برای مثال، برخی پاداش‌ها (که بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ درصد حقوق پایه است) بر مبنای نتایج همین ارزیابی تعیین می‌شود (همین انگیزه قوی، ارزیابی را مؤثرتر می‌کند). برای شرکت‌هایی که نتایج ضعیفی دارند، وزیر استراتژی و مالیه می‌تواند حتی پیشنهاد عزل مدیرعامل (مشروط به بررسی در کمیته مدیریت مؤسسات عمومی) را نیز ارائه کند.

1. The Ministry of Strategy and Finance

۲. به منظور ارتقای کیفیت ارزیابی، برخی دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی نیز برای اعضای تیم برگزار می‌شود.

3. Public Institutions Management Committee

۴. دوره عضویت هر یک از این افراد سه ساله است.

هند

ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی در هند از طریق توافق‌نامه‌های عملکرد که میان شرکت و وزارتخانه تخصصی مربوطه امضا می‌شود انجام می‌پذیرد. توافق‌نامه‌های مذکور شامل تعیین اهداف، شاخص‌های عملکردی (مالی و غیرمالی) و تعیین پاداش بر مبنای عملکرد است.

سیستم موافقت‌نامه‌های عملکرد در سال ۱۹۸۶ و با چهار شرکت شروع شد؛ این تعداد در سال ۲۰۰۸ به ۱۴۳ شرکت بالغ گردید. در آغاز سال ۲۰۰۷ اداره شرکت‌های دولتی (DPE)^۱ تمام شرکت‌های دولتی مرکزی را ملزم به داشتن موافقت‌نامه عملکرد کرد (برای شرکت‌های اصلی با وزارتخانه مربوطه و برای شرکت‌های زیرمجموعه، با شرکت مادر). عناصر ضروری موافقت‌نامه‌های عملکرد توسط DPE تعیین می‌شوند که عبارتند از بیانیه مأموریت^۲ (مأموریت کلی)، اهداف شرکت، حوزه‌هایی که در آنها قدرت به شرکت تفویض شده است، اهداف عملیاتی و تعهدات دولت به شرکت. به نظر می‌رسد تمرکز اصلی ذی‌مدخلان در این سیستم بر اهداف عملیاتی (و البته امتیاز ترکیبی که براساس آنها محاسبه می‌شود) است. دستورالعمل‌های ابلاغی از سوی DPE اهداف و وزن اختصاص یافته به هر یک را براساس بخشی که شرکت در آن مشغول به فعالیت است مشخص می‌کند (شرکت‌های زیان‌ده و در حال ساخت نیز فرمت‌های خاص خود را دارند)؛ ۵۰ درصد وزن به اهداف مالی و ۵۰ درصد به اهداف غیرمالی اختصاص دارد.

از آنجایی که تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد نیازمند دانش مالی و شناخت مطلوبی از صنعت موضوع فعالیت شرکت است، علاوه بر مذاکره با شرکت‌ها، ۱۲ کارگروه تخصصی که هر یک مربوط به یک بخش هستند تشکیل شده است. هر شرکت دولتی به یکی از کارگروه‌ها اختصاص داده شده و وظیفه این کارگروه‌ها، تأیید موافقت‌نامه و ارزیابی عملکرد شرکت در دستیابی به اهداف تعیین شده است. هر کارگروه متشکل از یک دبیر و شش عضو بوده که شامل کارمندان بازنشسته دولت، مدیران بخش عمومی، متخصصان مدیریت و اعضای مستقل مجرب می‌شود (به‌منظور ارتقای استقلال در فرایند ارزیابی، کارمندان فعلی دولت حق عضویت در این کارگروه‌ها را ندارند). موافقت‌نامه‌های نهایی باید در یک کمیته سطح بالا تصویب شود. این کمیته همچنین عملکرد شرکت‌ها و وزارتخانه‌های تخصصی در دستیابی به اهداف مورد انتظار را مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

به‌عنوان یک مرور کلی، فرایند تدوین موافقت‌نامه‌ها به این صورت است که ابتدا دستورالعمل تهیه موافقت‌نامه توسط DPE ابلاغ می‌شود؛ شرکت‌ها براساس دستورالعمل مذکور، پیش‌نویس توافق‌نامه را تهیه کرده و به وزارتخانه مربوطه ارسال می‌کنند. در این مرحله بخش مربوط به موافقت‌نامه‌ها در DPE نکات و ایرادهای خود به متن پیش‌نویس را به کارگروه‌های تخصصی منعکس می‌کند. پس از آن، جلساتی بین شرکت‌ها و کارگروه‌های تخصصی در خصوص

1. Department of Public Enterprises
2. Mission Statement

موافقت‌نامه برگزار شده و شرکت مکلف است براساس محتوای جلسات متن را اصلاح و نهایی کند. در نهایت توافق‌نامه نهایی توسط کارگروه‌های تخصصی و پس از آن توسط DPE بررسی و امضا می‌شود. در انتها، ارزیابی عملکرد شرکت به صورت اختصاص نمره‌ای بین یک (عالی) تا پنج (ضعیف) برای هر یک از اهداف انجام می‌پذیرد. عمده شرکت‌ها معمولاً نمره‌ای بین یک تا دو را کسب می‌کنند. شرکت‌های با بهترین عملکرد، جایزه تعالی (مشوق‌های مالی) را دریافت کرده و شرکت‌های با نمره نهایی ۱,۵ یا بهتر، گواهی تعالی دریافت می‌کنند. این امتیاز همچنین در ارزیابی عملکرد و پاداش مدیرعامل و سایر مدیران ارشد شرکت لحاظ می‌شود.

نیوزلند

پیش از تبیین فرایند ارزیابی عملکرد شرکت‌ها در نیوزلند، ذکر این توضیح لازم است که در این کشور، هیئت‌مدیره شرکت‌ها توسط وزارتخانه‌های تخصصی منصوب می‌شوند، اما خزانه‌داری مسئول انجام برخی وظایف متمرکز در حوزه ارزیابی و تحلیل عملکرد شرکت‌های دولتی است که در ادامه تشریح شده است. به‌عنوان نقطه شروع فرایند ارزیابی عملکرد، وزیر مربوط هر شرکت در پایان هر سال (سال تقویمی)، انتظارات وزارتخانه از هیئت‌مدیره را طی نامه‌ای به شرکت اعلام می‌کند. نامه مذکور می‌تواند شامل انتظارات کلی دولت از بخش مورد نظر (برمبنای اولویت‌های روز) و نیز، انتظارات خاص هر شرکت باشد. هیئت‌مدیره یک جلسه سالیانه برای تعیین استراتژی شرکت برگزار می‌کند. بدیهی است که در این زمینه، انتظارات ابلاغی از سوی وزارتخانه باید لحاظ شود. به‌منظور ایجاد فهم مشترک، خزانه‌داری هیئت‌های مدیره را تشویق می‌کند که در این جلسات، از نمایندگان خزانه‌داری دعوت کنند. پس از آن، هیئت‌مدیره‌ها، برنامه‌ها و استراتژی‌های خود را در قالب سند هدف شرکت (SCI)^۱ یا سند انتظارات عملکردی (SPE)^۲ تنظیم می‌کنند. هنگامی که شرکت، پیش‌نویس سند خود را ارائه می‌کند، خزانه‌داری ضمن تحلیل سند مذکور، نظرات خود را به شرکت و وزیر مربوطه منعکس می‌کند. در این مرحله همچنین وزارتخانه می‌تواند نظرات خود را در خصوص برنامه به شرکت منتقل کرده و شرکت ملزم به در نظر گرفتن آنهاست. پس از این مرحله، هیئت‌مدیره، سند نهایی خود را جهت ارسال به مجلس نمایندگان ارائه می‌کند. هیئت‌های مدیره مکلف هستند گزارش‌های فصلی، شش‌ماهه و سالیانه در خصوص پیشرفت برنامه‌های خود را ارائه کنند. خزانه‌داری از گزارش‌های مذکور برای تحلیل عملکرد شرکت و آگاهی دادن به وزیران استفاده می‌کند. خزانه‌داری همچنین پیشنهاد تشکیل جلسات منظم یا موردی با شرکت‌ها (به‌منظور بحث در خصوص اتفاقات مهم موردی یا مستمر) را به وزیران ارائه می‌کند.

1. Statement of Corporate Intent
2. Statement of Performance Expectations

خزانه‌داری در هر یک از شرکت‌های دولتی یک مدیر ارتباط منصوب می‌کند که این مدیران از طریق تعاملات منظم (اغلب با مدیران ارشد) با عملیات و استراتژی هر شرکت آشنا می‌شوند. این مدیران مأموریت دارند تا گزارش‌های اولیه ارزیابی در مواردی مانند تحلیل عملکرد شرکت یا شناسایی حوزه‌های اولویت‌دار که نیاز به توسعه یا تقویت دارند را تهیه کنند.

خزانه‌داری همچنین سابقه سرمایه‌گذاری‌های عمده و منطق پشت سرمایه‌گذاری‌های جاری یا برنامه‌ریزی شده را بررسی می‌کند. همچنین مواردی مانند اثربخشی مدیریت، مدیریت دارایی و افشای اطلاعات نیز توسط خزانه‌داری بررسی می‌شود. خزانه‌داری در فواصل شش‌ماهه، گزارش نتایج مالی و شاخص‌های کلیدی عملکرد را برای وزارتخانه‌ها ارسال می‌کند. هنگامی که عملکرد شرکت، مطابق با انتظارات نباشد اقدامات مختلفی اتخاذ می‌شود از جمله:

- الزام شرکت به ارائه اطلاعات اضافی یا گزارش‌دهی منظم‌تر؛
 - درخواست ارائه برنامه عملیاتی از سوی هیئت‌مدیره (در خصوص موضوع موردنظر) یا ارائه گزارش مستقل؛
 - خودداری وزارتخانه از حمایت از شرکت در معاملات مهم و عمده؛
 - ارائه حمایت‌های مشروط، انحلال یا بازطراحی اساسی ساختار کسب‌وکار شرکت؛
- عدم انتصاب مجدد مدیران در پایان دوره یا عزل یکی از اعضا یا کل هیئت‌مدیره.

فیلپین

پیش از تبیین برخی از وجوه سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌ها در فیلپین، ذکر این نکته ضروری است که در این کشور، بخش مهمی از کارکردهای مالکیتی در خصوص شرکت‌های دولتی توسط کمیسیون حکمرانی شرکت‌های دولتی، موسوم به GCG¹ انجام می‌پذیرد، البته وزارتخانه‌های تخصصی نیز در این زمینه دارای نقش‌هایی هستند که از توضیح بیشتر در این زمینه صرف‌نظر می‌کنیم. GCG زیر مجموعه دفتر رئیس‌جمهور بوده و متشکل از پنج عضو است که عبارتند از: یک رئیس (هم‌رتبه وزیر) به انتخاب رئیس‌جمهور، دو عضو که آنها نیز توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند، وزیر دارایی و وزیر بودجه و مدیریت.

در فیلپین، طراحی و اجرای سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌ها و همچنین ارزیابی عملکرد مدیران برعهده GCG است. در طول سه ماهه دوم و سوم هر سال، مذاکرات حول موافقت‌نامه‌های عملکرد برای سال آتی انجام می‌شود؛ این مذاکرات عمدتاً میان شرکت‌ها و وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه است. سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌ها از رویکرد

1. The Governance Commission for Goocs (GCG) - (Goocs: Government-Owned or Controlled-Corporations)
2. Lee



کارت امتیاز متوازن^۱ استفاده کرده و بر پنج حوزه متمرکز است: ۱. یادگیری و رشد؛ ۲. فرایندهای داخلی؛ ۳. امور مالی؛ ۴. ذی‌نفعان؛ و ۵. تأثیرات اجتماعی. وزن‌های اختصاص یافته به هر یک از حوزه‌ها برحسب ماهیت فعالیت و اهداف تعیین شده برای هر شرکت متغیر است.

پاداش‌های عملکردی مدیران و کارکنان شرکت‌ها به امتیاز نهایی شرکت در ارزیابی بستگی خواهد داشت؛ درخصوص کارکنان، تنها در صورت کسب حداقل امتیاز ۹۰ درصد توسط شرکت در ارزیابی، پاداش مذکور تعلق خواهد گرفت. برای دریافت پاداش توسط مدیران نیز علاوه بر لزوم کسب حداقل امتیاز توسط شرکت (همان ۹۰ درصد)، کسب حداقل امتیاز در ارزیابی مدیران (که در ادامه تشریح شده است)، نیز ضروری است.

در فیلیپین دو فرایند جداگانه یکی برای ارزیابی شرکت و دیگری برای ارزیابی مدیران وجود دارد که البته ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. ارزیابی عملکرد مدیران و امتیاز هر مدیر براساس ترکیب ذیل تعیین می‌شود: ۱. نتیجه ارزیابی عملکرد شرکت (۶۰ درصد)؛ ۲. بررسی عملکرد مدیر (۲۰ درصد) و ۳. امتیاز حضور مدیر (۲۰ درصد). نتایج ارزیابی مدیران نه تنها تعیین کننده صلاحیت دریافت پاداش عملکرد است، بلکه انتصاب مجدد مدیر منوط به کسب امتیاز بالاتر از میانگین (حداقل ۸۵ درصد) خواهد بود.

نکته قابل ذکر اینجاست که به دلیل استقلال قابل توجه مدیران شرکت‌ها در مدیریت شرکت، تعیین سنج‌ها و اهداف در فرایند ارزیابی عمدتاً برعهده مدیران خود شرکت‌ها بوده و نقش GCG در مذاکرات تدوین موافقت‌نامه، صرفاً دنبال کردن منافع دولت و حصول اطمینان از انطباق عملکرد شرکت با سیاست‌های توسعه ملی است.

مآخذ: گزارش بانک جهانی (۲۰۱۴)، راهنمای وزارتخانه‌های سهام‌دار نیوزلند (۲۰۲۰)، گزارش OECD (۲۰۱۶) و لی^۲ (۲۰۱۴).

۵. ارزیابی مقایسه‌ای عملکرد شرکت‌های دولتی



در کنار ارزیابی سالیانه یا به‌عنوان جزئی از آن، مقایسه عملکرد شرکت دولتی با شرکت مشابه (به‌عنوان سنگ محک) می‌تواند مفید واقع شده و ارزیابی دقیق تری از عملکرد شرکت به دست دهد. نکته شایسته تأکید این است که ارزیابی مقایسه‌ای^۲ به‌عنوان یک ارزیابی مکمل یا جزئی از ارزیابی سالیانه قابل انجام بوده و به هیچ‌عنوان جایگزین فرایند ارزیابی سالیانه نیست. چالشی‌ترین بخش ارزیابی مقایسه‌ای، یافتن یک شرکت مشابه جهت مقایسه عملکرد است. این مسئله از آن جهت خطیر است که در بسیاری از موارد، شرکت‌های خصوصی در صنعت مربوطه یا اساساً وجود نداشته یا به‌لحاظ ابعاد فعالیت قابل مقایسه با شرکت‌های دولتی متناظر نیستند. یکی از راهکارهای مقابله با این چالش، استفاده از سنج‌هایی است که برای مقایسه دو شرکت در دو صنعت متفاوت یا به‌طور کلی در حالت عدم وجود شرکت مشابه نیز قابل کاربرد باشند. کادر ۴، دو مورد از سنج‌های مذکور را معرفی کرده است.

۱. Balanced Scorecard؛ یکی از روش‌های ارزیابی عملکرد است.

کادر ۵. نمونه‌هایی از سنجش‌های قابل استفاده برای مقایسه عملکرد شرکت‌ها در صنایع متفاوت

سود اقتصادی

سود اقتصادی شاخصی برای سنجش میزان خلق ارزش بوده که عبارت است از سود عملیاتی پس از کسر مالیات منهای هزینه «سرمایه صرف شده برای دارایی‌های عملیاتی». برخی از مزایای قابل ذکر این سنجش عبارتند از:

- به صورت صریح هزینه اقتصادی منابع سرمایه‌گذاری شده را لحاظ می‌کند؛
- برای تمام کسب‌وکارها در بخش‌های مختلف قابل کاربرد است؛
- هم برای سنجش عملکرد سالیانه و هم مقایسه میان سال‌های مختلف قابل کاربرد است.

ارزش افزوده اقتصادی

یکی از ویژگی‌های شاخص EVA^۱، سادگی محاسبه آن است به نحوی که می‌توان با اطلاعات کاملاً ساده که معمولاً انتشار عمومی نیز پیدا می‌کنند این شاخص را محاسبه کرد. EVA، بر تغییرات ارزش اقتصادی شرکت از دیدگاه سهام‌داران متمرکز است.

EVA، به صورت ساده عبارت است از سود خالص عملیاتی منهای هزینه فرصت تمام منابع سرمایه‌گذاری شده در شرکت. بنابراین، EVA، می‌شود مازاد (یا کمبود) سود (یا زیان) نسبت به بازده مورد نیاز یک سرمایه‌گذار نوعی. ارائه یک مثال مفید خواهد بود: فرض کنیم شرکتی ۱۰ واحد سود را با به کارگیری ۱۰۰ واحد سرمایه کسب کرده است. شرکت این میزان سرمایه را از طریق سهام و بدهی تأمین کرده است؛ مجموع هزینه تأمین مالی از طریق بدهی و همچنین هزینه سرمایه برای شرکت‌هایی با مشخصات ریسک مشابه، ۱۳ درصد است. بر این اساس، در نگاه اول، شرکت توانسته ۱۰ درصد سود کسب کند که عملکرد قابل قبولی تلقی می‌شود، اما با لحاظ کردن ارزش افزوده اقتصادی مشخص می‌شود که شرکت در اصل ۳ درصد زیان به بار آورده است.

یکی از مزایای استفاده از این شاخص، پررنگ کردن این ذهنیت است که هر سرمایه‌ای دارای هزینه فرصت بوده و بنابراین تخصیص آن به کاراثرین موارد مصرف، ضروری است. یادآوری مجدد این نکته ضروری است که یکی از مهم‌ترین مزایای EVA، امکان پذیر شدن ارزیابی مقایسه‌ای برای حالاتی است که شرکت مشابه برای ارزیابی عملکرد شرکت دولتی وجود نداشته باشد.

مآخذ: گزارش OECD (۲۰۱۰) و بانک جهانی (۲۰۱۴).



شایان ذکر است که شرکت مشابه، منحصر در شرکت‌های خصوصی نیست و می‌توان از میان شرکت‌های دولتی مشابه یا شرکت‌های خارجی برای ارزیابی مقایسه‌ای استفاده کرد که البته این دو مورد نیز بعضاً مشکلات خاص خود را داراست؛ خصوصاً مقایسه با شرکت مشابه خارجی به دلیل تفاوت‌های بستر فعالیت دارای ملاحظات بیشتری است. در کادر ۵، نمونه‌ای از روش ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های دولتی با یکدیگر ارائه شده است که به نظر می‌رسد برای ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی و برخی دیگر از مجموعه شرکت‌ها در ایران می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

نکته بسیار مهم دیگر در خصوص این نوع ارزیابی، احتیاط در استفاده از آن به دلیل وجود فعالیت‌های شبه‌مالی یا وظایف غیر تجاری در برخی شرکت‌های دولتی است. به بیان دقیق‌تر، شرکت‌های دولتی در بسیاری از موارد ملزم به انجام فعالیت‌های شبه‌مالی هستند که معمولاً شرکت‌های خصوصی با چنین الزاماتی روبه‌رو نیستند. تحلیل نتایج ارزیابی مقایسه‌ای بدون در نظر گرفتن این نکته می‌تواند گمراه‌کننده باشد؛ لذا باید این مسئله از طریق تفکیک دقیق آثار فعالیت‌های مذکور بر نتایج شرکت، در ارزیابی لحاظ شود. از آنجایی که در کشور ما این نوع تفکیک هنوز به‌طور کامل انجام نشده و نیاز به تکمیل تدریجی دارد (همانطور که در بخش ۱-۲ به آن اشاره شد)، انجام این ارزیابی در مورد شرکت‌هایی که با میزان قابل توجهی از این دست تکالیف روبه‌رو هستند یا باید با شرکت‌های دولتی مشابه انجام پذیرد یا به‌طور کلی از انجام این ارزیابی در خصوص این دسته از شرکت‌ها فعلاً صرف‌نظر شود.

کادر ۶. نمونه‌ای از روش ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های دولتی با یکدیگر

پیش از ورود به موضوع، ذکر این نکته ضروری است که رویکرد ارائه‌شده برای ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌ها در این کادر، رویکرد طراحی شده توسط یک تیم مشاور برای استفاده در چین است. توضیح اینکه بانک توسعه آسیایی^۱ پروژه‌ای را با هدف ارائه کمک فنی به ساساک^۲ (نهاد مالکیت متمرکز چین)^۳ در سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی راه‌اندازی کرد که بخش‌هایی از جزییات پروژه طی گزارشی در سال ۲۰۰۷ توسط بانک مذکور منتشر شد. به عبارت دیگر، سیستم ارزیابی مقایسه‌ای که در ادامه ارائه می‌شود، سیستم پیشنهادی تیم پروژه مذکور به ساساک برای ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های دولتی است.

این سیستم امتیازدهی یک «رتبه‌بندی صدکی» از شرکت‌ها در گروه مرجع مربوطه ارائه می‌کند. (گروه مرجع، گروهی از شرکت‌های منتخب هستند که یک شرکت با آنها در حال رقابت است. برای مثال، گروه مرجع برای یک شرکت تولید فولاد، سایر تولیدکنندگان محلی فولاد هستند). به‌عنوان مثال فرض کنیم یک شرکت تولید فولاد دارای نرخ بازدهی سهام (ROE) به میزان ۳,۴۵ درصد باشد؛ این شرکت در گروه مرجع خود (سایر شرکت‌های

1. Asian Development Bank (ADB)

2. State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)

۳. اطلاعات بیشتر در خصوص این نهاد و کارکردهای آن در گزارش «شرکت‌های دولتی: ۲. مدل‌های مالکیت» با شماره مسلسل ۱۸۳۴۵ ارائه شده است.

تولیدکننده فولاد) رتبه‌بندی شده و امتیاز آن برابر است با رتبه صدکی شرکت مربوطه در گروه مرجع. جدول زیر نمونه‌ای از این نوع امتیازدهی را ارائه کرده است:

رتبه در گروه مرجع	بازدهی سهام (ROE) - درصد	امتیاز شرکت (رتبه صدکی)
۱	۱۹,۳۰	۱,۰۰
۲	۱۷,۴۰	۰,۹۳
۳	۱۲,۴۵	۰,۸۶
۴	۹,۶۵	۰,۷۹
۵	۶,۳۲	۰,۷۱
۶	۴,۵۴	۰,۶۴
۷	۳,۴۵	۰,۵۷
۸	۲,۲۱	۰,۵۰
۹	۱,۴۵	۰,۴۳
۱۰	-۳,۴۰	۰,۳۶
۱۱	-۴,۶۰	۰,۲۹
۱۲	-۸,۳۰	۰,۲۱
۱۳	-۱۴,۵۰	۰,۱۴
۱۴	-۱۵,۲۰	۰,۰۷
میانگین	۲,۲۰	

رتبه‌بندی بر حسب امتیازات صدکی دارای چند مزیت به شرح ذیل است:

■ شرکت‌ها به راحتی می‌توانند امتیازات خود را تفسیر کنند؛ در مثال فوق، شرکتی که دارای بازدهی سهام ۳,۴۵ درصد است امتیاز ۰,۵۷ را کسب می‌کند، به این معنا که شرکت مذکور در صدک ۵۷ام (یعنی در ۴۳ درصد بالایی) گروه مرجع خود قرار دارد؛

■ شرکت‌ها به راحتی می‌توانند تغییرات امتیازات خود بین یک‌سال تا سال بعد را تفسیر کنند؛ شرکتی که امتیاز ۰,۴۰ را در یک‌سال کسب کرده درمی‌یابد که بازدهی سهام آن در ۴۰ درصد پایین گروه مرجع قرار دارد؛ اگر در سال بعد، امتیاز ۰,۷۵ را کسب کند، درمی‌یابد که این بهبود، شرکت را در ۲۵ درصد بالایی گروه مرجع قرار داده است (پشت‌سر گذاشتن ۳۵ درصد رقبای یک‌سال)؛

■ این روش امتیازدهی تحت تأثیر نوع توزیع آماری برای یک شاخص نیست. امتیازهای صدکی صرف نظر از شکل توزیع، معنای ثابتی دارند.

این نحوه امتیازدهی، شرکت‌ها و نهاد ناظر را قادر می‌سازد به سادگی نقاط ضعف شرکت را شناسایی کرده و بر روی آن تمرکز



کنند. برای مثال، فرض کنیم امتیازات یک شرکت در بخش شاخص‌های مالی مطابق جدول زیر است. شرکت در حوزه سودآوری و جریان نقدی در نیمه بالایی گروه مرجع خود قرار دارد، اما در زمینه رشد فروش دارای ضعف است. همچنین به نظر می‌رسد شرکت دارای سطوح بدهی بالاتر از میانگین است.

هدف	شاخص	امتیاز
افزایش سودآوری و جریان نقدی مثبت	بازدهی سهام	۰٫۶۳
	جریان نقدی از عملیات / درآمد	۰٫۷۵
رشد درآمدهای شرکت	درصد رشد فروش	۰٫۱۲
	ارتقای توانایی پرداخت بدهی و مدیریت ریسک	
	نسبت بدهی	۰٫۲۲
	نسبت آئی ^۱	۰٫۳۳
افزایش کمک مالی به جامعه	کمک مالی به جامعه	۰٫۴۸

در پایان، اشاره به این نکته مفید است که به نظر می‌رسد روش فوق، برای ارزیابی مقایسه‌ای شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی در ایران (شرکت‌های آب منطقه‌ای، برق منطقه‌ای، تولید نیروی برق و گاز استانی)، شرکت‌های بهره‌برداری نفت و گاز یا شرکت‌های شهرک‌های صنعتی استانی می‌تواند به طور مؤثری مورد استفاده قرار گیرد. زیرا در این موارد تعداد معتنا بهی از شرکت‌ها برای تشکیل گروه مرجع وجود داشته و رتبه‌بندی صدکی معنادار خواهد بود.

مأخذ: جانسون^۲ و همکاران (۲۰۰۷).

۶. پایش مستمر عملکرد



یکی از کارکردهای نهاد مالکیت، پایش مستمر عملکرد است. به بیانی دیگر، ارتباط نهاد مالکیت و شرکت‌ها در طول سال مالی نباید قطع باشد. این فرایند شامل جمع‌آوری و دریافت اطلاعات، پردازش آنها و ارائه بازخورد به شرکت‌ها و البته در صورت لزوم اتخاذ اقدامات لازم در صورت شناسایی مسائل ویژه در شرکت‌هاست. نمونه‌هایی از فرایندهای پایش مستمر عملکرد شرکت‌ها در کشورهای مختلف در کادر ۶ ارائه شده است.

1. Quick Ratio
2. Johnson

بدیهی است که لازمه پایش مستمر، ایجاد بستری برای برقراری جریان اطلاعات میان شرکت‌ها و نهاد ارزیاب است. علاوه بر روش‌های معمول برای دریافت دوره‌ای و مستمر اطلاعات، بعضاً روش‌های دیگری نیز مورد استفاده کشورها قرار می‌گیرد که از آن جمله می‌توان به مشخص کردن افرادی از سوی نهاد مالکیت به‌عنوان حلقه اتصال درون شرکت‌ها یا تعریف جایگاه سازمانی مشخصی در شرکت‌ها برای اعمال نظارت از سوی دولت برای دسترسی بهتر و آسان‌تر به اطلاعات اشاره کرد. در الگوی کشور ما، کارکرد نماینده مستقر دیوان محاسبات در شرکت‌ها یا ذی حساب (که از سوی خزانه‌داری کل کشور در شرکت‌ها منصوب می‌شود) همین کارکرد است با این تفاوت که نمی‌توان به دیوان محاسبات و خزانه‌داری، عنوان نهاد مالکیت را اطلاق کرد، اما نکته قابل استفاده در الگوی فعلی اینجاست که نهاد ارزیاب می‌تواند برای دسترسی بهتر به اطلاعات یا راستی‌آزمایی اطلاعات دریافتی از این حلقه‌های اتصال کمک بگیرد.

نکته مهمی که در ادبیات این حوزه در خصوص پایش عملکرد مطرح می‌شود آن است که **رصد مستمر عملکرد شرکت نباید به محملی برای دخالت در امور مدیریتی شرکت و وارد آمدن خدشه به استقلال هیئت‌مدیره تبدیل شود.** نکته دوم اینکه باید نوعی تعادل میان میزان اطلاعات جمع‌آوری شده و ظرفیت تحلیل آنها در نهاد جمع‌آورنده اطلاعات وجود داشته باشد (OECD, 2010)؛ در صورتی که چنین تعادلی وجود نداشته باشد و اطلاعات جمع‌آوری شده فاصله زیادی با ظرفیت تحلیل دستگاه مربوط داشته باشد، به تدریج این مسئله برای شرکت‌ها آشکار شده و می‌تواند کیفیت اطلاعات ارائه‌شده و نحوه تعامل شرکت‌ها با نهاد مذکور را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. این آسیب در موارد متعددی متوجه اقدامات انجام شده در کشور ما بوده و هست؛ به نحوی که سامانه‌های متعدد برای جمع‌آوری اطلاعات گسترده بدون وجود ظرفیت تحلیلی متناسب در نهاد جمع‌آورنده اطلاعات (یا حتی اساساً بدون وجود توجیه دقیق برای ضرورت جمع‌آوری اطلاعات مذکور)، قابل مشاهده و تشخیص است.

به بیان دیگر، **نهاد متولی پایش عملکرد باید متعاقب جمع‌آوری و دریافت اطلاعات، به شرکت‌ها بازخورد دقیق و حرفه‌ای ارائه کند.** اهمیت مسئله اینجاست که عدم ارائه بازخورد یا ارائه بازخورد ضعیف، نشانه‌ای از عدم تناسب ظرفیت تحلیل نهاد مذکور با حجم اطلاعات جمع‌آوری شده است که آسیب مهم پیش‌گفته بر آن مترتب خواهد بود. **حتی شاید بهتر باشد در صورت عدم وجود چنین ظرفیتی، تمرکز نهاد مالکیت بر ارزیابی سالیانه معطوف گردیده و پایش مستمر به صورت رقیق و سطحی دنبال شود.**

می‌توان گفت تلاش متمرکز برای پایش مستمر عملکرد شرکت‌ها در کشور ما از سال ۱۳۹۸ و به موجب بندی در قانون بودجه

۱. جزء «۱» بند «ط» قانون بودجه سال ۱۳۹۸: «سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا پایان تیرماه سال ۱۳۹۸ زیرساخت‌های لازم را جهت بهره‌برداری از سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی فراهم کند. کلیه شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون شامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند برای سال‌های برنامه ششم توسعه نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از جمله صورت‌های مالی مصوب مجمع عمومی، بودجه تفصیلی مصوب و اصلاحی، عملکرد بودجه، اعتبارات سرمایه‌گذاری به تفکیک هر طرح، تعداد کارکنان (ترکیب آن و نوع قراردادهای و حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان) در سامانه مذکور حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۸ اقدام کنند. سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است امکان دسترسی به اطلاعات سامانه مذکور را به صورت برخط برای وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور فراهم کند. عدم ارائه اطلاعات فوق و عدم اقدام دستگاه‌های مذکور، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود. سازمان برنامه‌بودجه کشور موظف است هر شش‌ماه یک‌بار با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد شرکت‌های موضوع این بند را به کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات» و «اقتصادی» مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»



سنواتی^۱ آغاز شد که شرکت‌ها را ملزم می‌کرد اطلاعات خود را در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی ثبت و هر سه ماه یکبار آن را به‌روزرسانی کنند.^۱ بند مذکور با تغییرات اندکی تا زمان حاضر هر سال در قوانین بودجه سنواتی تکرار می‌شود. نکته قابل ذکر در خصوص اقدام مذکور آن است که مانند بسیاری از اقدامات دیگر در این حوزه، ایجاد این سامانه نیز در ابتدای امر به‌عنوان جزئی از بسته منسجم اصلاحات شرکت‌های دولتی مطرح نبوده و به همین دلیل نقش آن در بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی محل تأمل است. به عبارت دیگر، در بسیاری از موارد در کشور ما قابل مشاهده است که به‌جای شروع از خروجی نهایی مورد انتظار و تمهید ابزار جهت نیل به خروجی مورد نظر، ابزارهای مختلف ایجاد شده بدون اینکه پیوند میان ابزار و خروجی نهایی مورد انتظار شفاف باشد. در این مثال خاص، ابتدا باید برنامه استقرار نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌ها تدوین شده و به‌عنوان جزئی از این نظام، فرایند پایش مستمر پیش‌بینی شده باشد و در مرحله بعد، جهت پیاده‌سازی فرایند پایش مستمر، سامانه‌ای برای تبادل اطلاعات راه‌اندازی گردد؛ به‌وضوح به نظر نمی‌رسد حداقل در ابتدای امر چنین ترتیبی برای راه‌اندازی سامانه مذکور مورد توجه بوده باشد، البته بدیهی است که به‌مرور و با استقرار تدریجی فرایند ارزیابی عملکرد در کشور، کارکرد این سامانه نیز ارتقا خواهد یافت. یک اقدام مهم دیگر در همین رابطه که باید توسط نهاد مسئول ارزیابی در کشور انجام پذیرد، پیگیری جدی برای محدود کردن سامانه‌های جمع‌آوری اطلاعات از شرکت‌های دولتی است که به دلیل عدم ارتباط مستقیم با بحث، به همین اشاره اکتفا کرده از پرداختن بیشتر به آن صرف نظر می‌کنیم.

کادر ۷. نمونه‌هایی از فرایندهای پایش مستمر عملکرد شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف

فرانسه

پایش مستمر عملکرد توسط APE یا همان نهاد مالکیت در فرانسه، به‌عنوان رابط میان دولت (سهام‌دار) و شرکت‌ها از طرق ذیل دنبال می‌شود:

- **اخذ گزارش‌های ماهیانه:** شرکت‌ها به‌صورت ماهیانه گزارش‌هایی شامل شاخص‌های مالی اصلی و در صورت لزوم، شاخص‌های کیفی را برای APE ارسال می‌کنند. شاخص‌ها برای تمام شرکت‌ها یکسان نبوده و برای هر یک از شرکت‌ها شاخص‌های متناسب انتخاب شده و به‌صورت منظم مورد بازبینی قرار می‌گیرد.
 - **جلسات منظم ارزیابی مالی و بررسی موضوعات ویژه:** به‌صورت منظم و حداقل یک‌بار در سال، تیم مدیریت شرکت طی جلسه‌ای با APE چشم‌اندازهای استراتژیک و معاملات اصلی شرکت را ارائه می‌کنند. این جلسات همچنین محلی برای سنجش میزان انطباق شرکت‌ها با قواعد حکمرانی است.
- سرمایه‌گذاری‌های استثنائی و همچنین انجام اقداماتی برای رشد خارجی،^۲ پیش از هر فرایند اعتبارسنجی،

۱. البته الزام به به‌روزرسانی سه ماه یکبار از سال ۱۳۹۹ به متن حکم اضافه شد.

۲. External Growth Operations، منظور از این اصطلاح، رشد بنگاه با استفاده از ظرفیت‌های خارج از شرکت است. ادغام و تملیک نمونه‌هایی از این نوع رشد محسوب می‌شوند.

مشمول ارائه‌های اولیه دقیق در این جلسات هستند. همچنین جلساتی برای تعریف رویه‌های حسابداری برگزار می‌شود.

■ **تلاش برای فهم بهتر عملیات شرکت:** تیم‌های مدیریتی افراد مشخصی را به‌عنوان حلقه ارتباطی در APE تعریف کرده و برای آنها جلسات ثابت و بازدیدهای میدانی ترتیب می‌دهند.

ایتالیا

در این کشور، وزارت اقتصاد و دارایی (که در ایتالیا نهاد مالکیت محسوب می‌شود) وظیفه پایش مدیریت و عملکرد شرکت‌های دولتی را برعهده دارد. بر این اساس هر شرکت موظف است ریز اطلاعات و مدارک ذیل را در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهد:

- بودجه سالیانه برای سال آینده؛
- گزارش‌های شش‌ماهه عملکرد و نتایج مالی، به‌همراه جزییات انحرافات بودجه و ارقام سال قبل؛
- برآورد ارقام پایان سال.

شرکت‌ها همچنین ملزم هستند به موضوعات حساس بالقوه اشاره و کلیه اطلاعات مرتبط با آن را ارائه کنند.

انگلستان

در این کشور برای هر یک از شرکت‌ها پایش‌های دوره‌ای در فواصل سه ماهه انجام می‌پذیرد. در این پایش‌ها، کیفیت روابط سهام‌داری، کیفیت هیئت‌مدیره و تیم مدیریت، عملکرد مالی و استراتژی شرکت مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای هر یک از سرفصل‌های فوق، مجموعه‌ای از پرسش‌های «بله» یا «خیر» وجود دارد که باید پاسخ داده شود، البته امکان درج نظر نیز علاوه بر پاسخ بله یا خیر وجود دارد. در صورتی که همه یا نزدیک به همه پرسش‌ها دارای پاسخ بله باشند، چراغ سبز به شرکت مورد نظر اختصاص داده می‌شود؛ در صورتی که پاسخ برخی پرسش‌های خاص، خیر باشد، چراغ می‌تواند به‌رنگ قرمز درآمده و در غیر این‌صورت، چراغ زرد به شرکت تعلق می‌گیرد (شاپان‌ذکر است که این طریقه پایش عملکرد که به «چراغ راهنمایی» موسوم است، به‌دلیل ضعف در لحاظ کردن جزییات و پیچیدگی‌های ریز، بعضاً مورد نقد واقع می‌شود). علاوه بر موارد فوق، برای هر سرفصل باید اقدامات انجام شده به‌منظور ارتقا و بهبود ارائه شوند.

درنهایت، یک جدول پایش کلی تهیه شده که در آن، رنگ چراغ اختصاص یافته به هر شرکت برای هر یک از سرفصل‌های پایش‌گفته نمایش داده می‌شود. در اصل این جدول نوعی تابلوی کنترل به‌دست می‌دهد.



۷. شرایط و ملاحظات پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی



تا اینجا تلاش شد تا فرایند ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی و گام‌های آن تشریح گردد، اما بدیهی است که ارزیابی عملکرد، هدف نبوده و صرفاً یک ابزار برای دستیابی به اهدافی همچون ارتقای کارایی و عملکرد شرکت‌هاست. نکته بسیار مهم آن است که پیاده‌سازی فرایند ارزیابی عملکرد مطابق آنچه تاکنون تبیین شد، لزوماً به اهداف پیش‌گفته منتج نشده و تنها تحت شرایط خاصی اهداف مورد انتظار حاصل خواهد شد. تبیین این شرایط خاص موضوع این بخش را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر، پرسش کلیدی این بخش عبارت است از اینکه فرایند ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی تحت چه شرایطی موفقیت‌آمیز بوده و تحت چه شرایطی کارایی نخواهد داشت.

۷-۱. قراردادهای عملکرد تحت چه شرایطی موفقیت‌آمیز نیستند؟

همان‌طور که عنوان شد، قراردادهای عملکرد صرفاً تحت شرایط خاصی موفقیت‌آمیز هستند. یکی از بهترین متون در این زمینه، یادداشت شرلی^۱ (۱۹۹۸) است که به دلیل اهمیت بالای آن، در کادر ۷ ترجمه یادداشت مذکور ارائه شده است. شرلی عنوان می‌کند برای اینکه یک قرارداد عملکرد منجر به بهبود عملکرد بشود، باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

- مزیت اطلاعاتی که مدیران شرکت نسبت به مالکان از آن برخوردار هستند را کاهش دهد؛
- به مدیران شرکت از طریق پاداش یا جریمه برای دستیابی به اهداف قرارداد انگیزه بدهد؛

■ مدیران شرکت را متقاعد کند که وعده‌های دولت در قرارداد (مانند پرداخت پاداش یا اعمال جریمه) معتبر است.

شرلی همچنین تأکید می‌کند پیاده‌سازی سیستم ارزیابی مبتنی بر قراردادهای عملکرد، متضمن تحمل هزینه‌های سیاسی است؛ هزینه‌هایی مانند اخراج مدیران وفادار سیاسی، اما ضعیف، پرداخت مشوق‌هایی که ممکن است حقوق یک مدیر را به میزان قابل توجهی بالاتر از یک وزیر قرار دهد، انتقال منابع مالی از اهداف دیگر به پرداخت قبوض برق یا اجازه تعدیل نیرو دادن به شرکت‌هایی که با نیروی انسانی مازاد مواجه هستند و مواردی از این دست. همچنین این نکته را متذکر می‌شود که دست کم گرفتن شدت ضعف اطلاعاتی دولت نسبت به مدیران شرکت‌ها امری رایج در میان دولت‌هاست. شرلی در نهایت این‌طور نتیجه می‌گیرد که قراردادهای عملکرد تنها در مواردی باید مورد استفاده قرار گیرد که دولت‌ها به لحاظ سیاسی آمادگی اتخاذ تصمیمات سخت را داشته و این قراردادها بخشی از یک بسته گسترده‌تر اصلاحات شرکت‌های دولتی باشند.

باوم^۲ و همکاران (۲۰۲۰) نیز موارد ذیل را به عنوان عواملی که موجب کارایی پایین قراردادهای عملکرد برای شرکت‌های دولتی می‌شود، معرفی می‌کنند:

- اهداف متعدد یا متغیر یا عدم ارتباط میان اهداف و تلاش مدیر؛
- وزن‌دهی غیرواقعی اهداف هنگام طراحی شاخص‌های عملکرد؛

1. Shirley
2. Baum

■ طراحی معیوب نظام انگیزشی مدیریت (مشوق‌ها و جریمه‌ها)؛

■ نارسایی سازوکارهای نظارت بر عملکرد که غالباً به دلیل کم دخالت دادن هیئت‌مدیره در طراحی و اجرای توافق‌نامه‌ها یا به دلیل ارزیابی اشتباه هزینه‌های فعالیت‌های غیرتجاری روی می‌دهد؛

■ فقدان سازوکارهای قانونی یا اراده سیاسی برای اجرای قراردادهای عملکرد؛

باوم و همکاران همچنین تأکید می‌کنند که اثربخشی قراردادهای عملکرد به قدرت چانه‌زنی نسبی مقام ناظر و مدیریت شرکت بستگی دارد.

آنچه از مجموع نکات بیان شده توسط شرلی و باوم و همکاران قابل برداشت خواهد بود، تأکید ویژه روی چند مورد ذیل بوده که در خصوص کشور ما نیز توجه ویژه به آنها مورد نیاز است:

■ پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی (مبتنی بر قراردادهای عملکرد) مستلزم تحمل هزینه سیاسی (هزینه‌های ناشی از لزوم پایبندی به مفاد قراردادهای عملکرد) بوده و دولت‌ها در برآورد مقدار این هزینه بعضاً دچار کم‌برآوردی هستند؛ تا زمانی که دولت‌ها آمادگی اتخاذ تصمیمات سخت سیاسی را نداشته باشند یا در خصوص میزان هزینه‌های سیاسی دارای تصورات اشتباهی باشند، احتمال موفقیت در پیاده‌سازی قراردادهای عملکرد ضعیف خواهد بود؛

■ مشکل عدم تقارن اطلاعات میان دولت و مدیران شرکت‌های دولتی بسیاری جدی است و اغلب دولت‌ها این مسئله را دست‌کم می‌گیرند. یکی از جهت‌گیری‌های کلیدی برای هر سیستم ارزیابی عملکرد، باید کاهش ضعف اطلاعاتی دولت نسبت به مدیران شرکت‌ها باشد؛

■ طراحی دقیق نظام انگیزشی یکی از مهم‌ترین عناصر در تدوین قرارداد عملکرد است که موفقیت یا شکست سیستم ارزیابی تا حد قابل توجهی به آن بستگی دارد.

از بین سه مورد فوق، اختصاصاً مورد اول در خصوص کشور ما کاملاً چالشی است، به معنای آنکه تداوم سیاست‌هایی که پس از مدتی عملاً به سیاست رفاهی تبدیل شده‌اند (مانند تثبیت قیمت‌ها یا تسری قیمت‌گذاری دستوری به بسیاری از حوزه‌های کوچک و بزرگ) فضای تصمیم‌گیری را بسیار محدود کرده است. از سوی دیگر، سیاست‌های مذکور در اقتصاد ایران آن قدر مزمن شده که موکول کردن استقرار نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی به زمانی که دولت‌ها آمادگی قبول هزینه‌های پیش‌گفته را داشته باشند، عملاً به معنای تجویز بی‌عملی تا زمان نامعلوم است.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد رابطه تحمل هزینه‌های سیاسی توسط دولت و استقرار قراردادهای عملکرد آن‌طور که شرلی بیان می‌کند یک‌طرفه نباشد. به بیان دیگر، به نظر می‌رسد آمادگی برای تحمل هزینه‌های سیاسی لزوماً پیش‌نیاز استقرار قراردادهای عملکرد نیست (اگرچه در صورت برقرار بودن آن، احتمال موفقیت قراردادهای عملکرد طبیعتاً بسیار بالاتر خواهد بود)؛ بالعکس، استقرار قراردادهای عملکرد و شفاف شدن نحوه عملکرد شرکت‌های دولتی برای کل دولت^۱ و عموم مردم در برخی موارد می‌تواند

۱. باید دقت کرد بدون نظام ارزیابی عملکرد، کیفیت اداره شرکت تنها برای وزارتخانه تخصصی تا حدی شفاف است.



دولت‌ها را به گرفتن تصمیمات سخت (تصمیماتی مانند آنچه پیشتر عنوان شد از جنس برکناری مدیران وفادار سیاسی یا تعدیل فعالیت‌های شبه‌مالی بر دوش شرکت‌ها) وادار یا ترغیب کند. به عبارت دیگر، انداختن نور روی عملکرد شرکت‌ها خود می‌تواند محرک تصمیمات اصلاحی باشد؛ این در حالی است که صرف انداختن نور (یعنی صرف اندازه‌گیری عملکرد) لزوماً نیازمند تحمل هزینه سیاسی از سوی دولت نخواهد بود.

در مجموع در چنین شرایطی، برای شروع استقرار نظام ارزیابی عملکرد، اولاً توجه ویژه به تمرین و تدریج (که در بخش بعدی تشریح خواهد شد) و ثانیاً، توجه ویژه به تنظیم تعهدات در موافقت‌نامه‌ها ضروری است، به نحوی که صرفاً تعهدات قابل دسترس برای طرفین (حتی به قیمت رقیق تر شدن محتوای موافقت‌نامه) درج شده و حتی الامکان از سایر ابزارهای در اختیار دولت (مانند اعطای استقلال مدیریتی بالاتر که پیشتر به آن اشاره شد یا افزایش سرمایه غیرنقدی به جای تعهد بودجه‌ای در مواردی که کسری بودجه قابل توجه و قابل پیش‌بینی است) استفاده شود.

همچنین مورد سوم نیز از جهت پیوند عمیق با مسئله پاداش و مزایای مدیران شرکت‌ها، در کشور ما کاملاً چالشی است. همان‌طور که پیشتر عنوان شد این موضوع در گزارش دیگری به صورت مشروح مورد بررسی قرار خواهد گرفت، اما در اینجا به بیان این نکته کلی بسنده می‌کنیم که در چارچوب فعلی تعیین پاداش مدیران، نظام انگیزشی معناداری بر مبنای پاداش عملکرد قابل تولید نیست. به عبارت دیگر، برای پیوند نظام انگیزشی به موضوع پاداش، چارچوب‌های قانونی فعلی الزاماً نیازمند اصلاح هستند. در چنین شرایطی، می‌توان به اتصال نظام انگیزشی به سایر مشوق‌های غیر از پاداش نیز اندیشید، اما امکان پذیر شدن آنها در عمده موارد نیازمند تمهید ظرفیت قانونی یا مقرراتی جدید است.

کادر ۸. چرا قراردادهای عملکرد برای شرکت‌های دولتی کار نمی‌کنند؟

در سال ۱۹۹۸ یادداشتی از شرلی با عنوان «چرا قراردادهای عملکرد برای شرکت‌های دولتی کار نمی‌کنند؟» منتشر شد که به دلیل اهمیت بالا و دلالت‌های کلیدی آن برای بحث ارزیابی عملکرد، ترجمه یادداشت مذکور البته با کمی تلخیص و تصرف در این کادر ارائه شده است. یادداشت مذکور به شرح ذیل است:

درباره قراردادهای عملکرد

قراردادهای عملکرد میان دولت و شرکت‌های دولتی به‌طور گسترده‌ای از اواسط دهه ۱۹۷۰ مورد استفاده کشورها قرار می‌گرفته است. یک بررسی بانک جهانی از کشورهای در حال توسعه نشان داد که تا ژوئن سال ۱۹۹۴، ۵۶۵ قرارداد در ۳۲ کشور و ۱۰۳۰۰۰ قرارداد دیگر از چنین قراردادهایی در چین وجود داشته است (بانک جهانی، ۱۹۹۵).

اگرچه این قراردادها با نام‌های متفاوتی مورد اشاره قرار می‌گرفتند، اما ویژگی‌های مشترکی داشتند: تمام این قراردادها مکتوب بوده و با مذاکره میان دولت و مدیران شرکت‌های دولتی تدوین شده بود؛ در تمام آنها اهدافی مشخص شده بود که مدیریت شرکت متعهد به دستیابی به آنها در یک چارچوب زمانی معین بود و نحوه سنجش عملکرد در پایان دوره مشخص می‌شد.

انعقاد قراردادهای عملکرد برای شرکت‌های دولتی اغلب منطقی به نظر می‌رسید. قبل از این قراردادها، اغلب دولت‌ها تلاش می‌کردند شرکت‌های دولتی خود را بدون هیچ‌گونه ارزیابی عملکرد اداره کنند. این کار به تعبیر یکی از طراحان قراردادهای عملکرد، مانند بازی فوتبال بدون قواعد، تابلوی امتیاز یا داوری بود. به نظر می‌رسید قراردادهای عملکرد راه‌حلی منطقی برای این مشکل باشد زیرا قراردادهای مشابه در بخش خصوصی موفقیت‌آمیز بود.

با این حال، هیچ‌کس، حتی حامیان قراردادهای عملکرد نتوانستند مشکلاتی که دولت‌ها در طراحی چنین قراردادهایی با آن مواجه هستند را به حداقل برسانند. رابطه دولت و شرکت دولتی، یکی از مثال‌های بروز مسئله کارگر-کارفرما^۱ است؛ به این دلیل که دولت‌ها (کارفرما) نمی‌توانند تلاش‌های صرف شده توسط مدیران شرکت‌ها (کارگر) را به دقت اندازه‌گیری کرده یا آن را از سایر عوامل مؤثر بر عملکرد تفکیک کنند. این مشکل نمایندگی در بخش عمومی (جایی که سیاستمداران دیدگاه‌های زیاد و بوروکرات‌ها دستورکارهای متنوعی دارند) پیچیده‌تر هم می‌شود. در چنین شرایطی قضاوت درخصوص عملکرد، ایجاد انگیزه در مدیران و پاسخگو نگه‌داشتن آنها در مورد نتایج، دشوار است. علاوه بر این، برخلاف سهام‌داران خصوصی، ممکن است نفع سیاستمداران لزوماً در عملکرد بهتر نباشد، بنابراین ممکن است سعی کنند مدیران را در خدمت اهدافی قرار دهند که با کارایی در تضاد هستند، مانند توزیع رانت میان حامیان سیاسی با شغل یا یارانه.

طرفداران قراردادهای عملکرد استدلال می‌کنند که می‌توان قراردادهای مذکور را به گونه‌ای نوشت که اهداف متعدد را در بر گرفته و قضاوت در مورد عملکرد را آسان‌تر کند؛ برای مثال، یک قرارداد می‌تواند برای هر یک از اهداف چندگانه وزن مشخصی قائل شده، تعهداتی که مدیران باید در قبال آنها پاسخگو باشند را مشخص کرده و مشوق‌ها (مانند پاداش) و جریمه‌ها (مانند تنزل رتبه یا برکناری) را تعیین کند. حتی در جایی که دولت به دنبال دستیابی به اهداف اجتماعی یا سیاسی است، یک قرارداد عملکرد می‌تواند با تعیین اهداف مناسب، کارایی را ارتقا دهد؛ برای مثال، یک شرکت دولتی که ملزم به حفظ کارگران اضافی خود است، می‌تواند همچنان به اهداف قرارداد عملکرد با موضوع بهبود کیفیت دست یافته یا با استفاده بهتر از تجهیزات، بهره‌وری نیروی کار را بهبود بخشد. اینکه تعیین این اهداف و قیود در قراردادهای عملکرد واقعاً عملکرد مدیران شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا خیر، مستلزم مقایسه عملکرد آنها با روندهای پیش از انعقاد قراردادهاست.

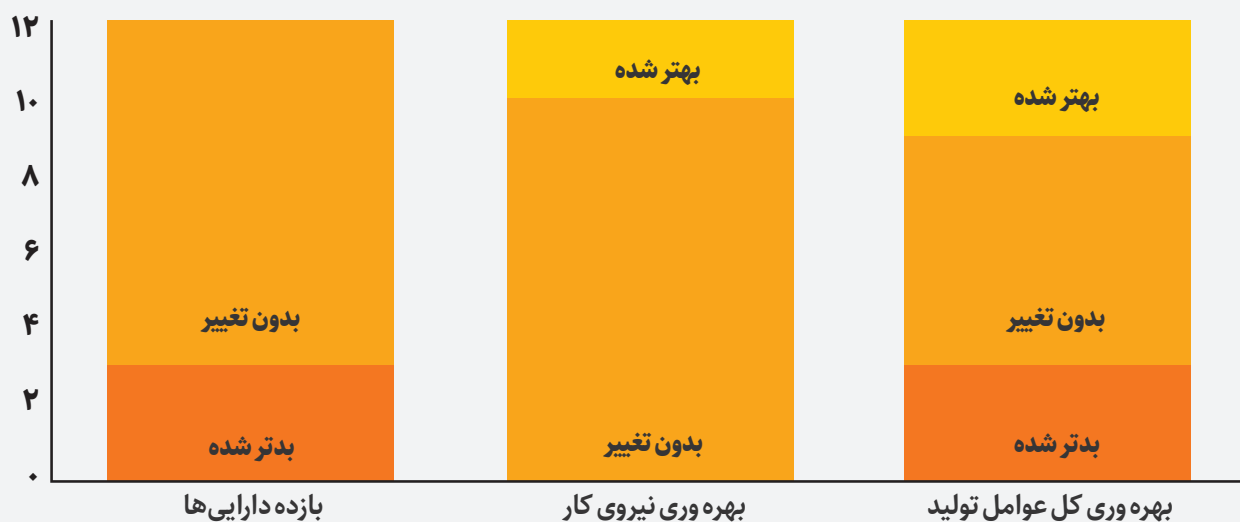


شواهد مخالف

اگرچه منطق قراردادهای عملکرد قانع‌کننده است، اما نتایج در عمل ناامیدکننده بوده. دو مطالعه تجربی (یکی تأثیر چنین قراردادهایی را بر سودآوری و بهره‌وری در دوازده شرکت در شش کشور بررسی کرده و دیگری به بررسی آماری هم‌بستگی بین قراردادهای عملکرد و بهره‌وری در صدها شرکت دولتی در چین پرداخته) هیچ شواهدی مبنی بر اینکه قراردادهای عملکرد کارایی را بهبود بخشیده‌اند، پیدا نکردند. اولین مطالعه، آثار قراردادهای عملکرد در شرکت‌های انحصاری (آب، برق، مخابرات، نفت و گاز) در غنا، هند، کره، مکزیک، فیلیپین و سنگال را بررسی کرده است. نتایج حاکی از آن است که هیچ بهبود معناداری در ارتباط با قراردادهای عملکرد در روندهای بهره‌وری یا سودآوری شرکت‌های مذکور قابل شناسایی نیست (نمودار زیر).

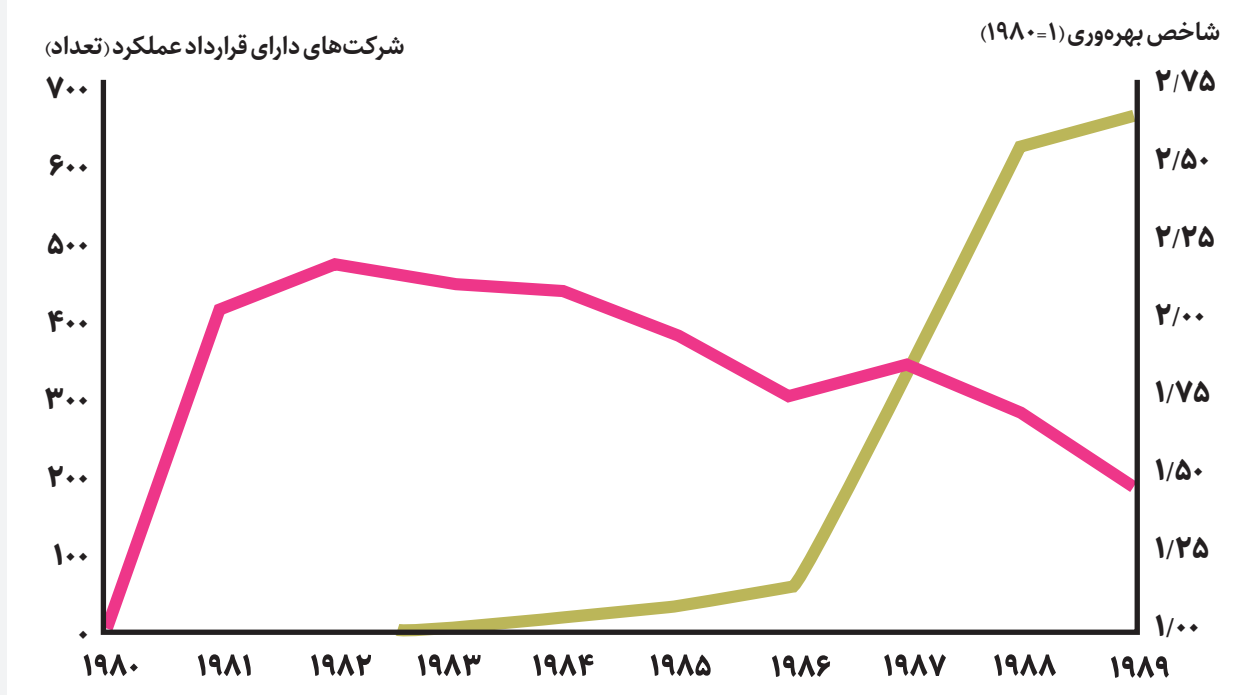
تغییرات عملکرد شرکت‌های دولتی پس از انعقاد قراردادهای عملکرد

بنگاه (تعداد)



مطالعه دوم از نمونه بسیار گسترده‌تری از شرکت‌ها استفاده کرده، اما تنها منحصر به چین بوده است. نتایج مطالعه مذکور نشان داد استفاده فزاینده از قراردادهای عملکرد نتوانسته از افت بهره‌وری جلوگیری کند (نمودار زیر). نتایج نشان می‌داد هیچ ارتباط مثبت و قوی بین قراردادهای عملکرد و بهره‌وری وجود نداشته و همچنین مقایسه دو گروه از شرکت‌هایی که قراردادهای عملکرد را امضا کرده بودند و گروه دیگری که چنین قراردادهایی نداشتند حاکی از عدم وجود تفاوت معنادار میان دو گروه مذکور بود.

شرکت‌های دولتی چینی دارای قرارداد عملکرد و بهره‌وری آنها (۸۹-۱۹۸۰)



سؤال‌ی که اینجا می‌تواند مطرح شود این است که آیا ممکن است عدم تحقق اهداف بهره‌وری از آن جهت روی داده باشد که از مدیران شرکت‌ها خواسته شده اهداف اجتماعی مانند حفظ اشتغال یا توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته را دنبال کنند؟ پاسخ آن است که اگرچه مطالعات مذکور عواید اجتماعی را اندازه‌گیری نکردند، اما وزن‌هایی که قراردادهای به اهداف بهره‌وری اختصاص داده بودند (به‌صورت میانگین دوسوم) و همچنین اهداف تصریح شده در قراردادهای حاکی از آن است که افزایش بهره‌وری عملیاتی هدف اصلی بوده است. علاوه بر این، اکثر اهداف اجتماعی و سیاسی متضمن تحمیل هزینه‌های ثابتی به شرکت‌ها طی دوره مورد بررسی بوده و علی‌القاعده نباید بر ارزیابی روندها تأثیری بگذارند. پرسش دیگری که مطرح می‌شود آن است که چرا قراردادهای عملکرد را ساده‌تر مورد قضاوت قرار ندهیم؟ به این شکل که در قراردادهای اهداف مشخصی تعیین شده و صرفاً بررسی را بر این معطوف کنیم که شرکت‌ها به اهداف مورد نظر دست پیدا کرده‌اند یا خیر. در مطالعه اول، تمام بنگاه‌ها در مواردی که امتیازی برای آن تعیین شده بود، حداقل به رتبه رضایت‌بخش دست یافته بودند. مشکل اینجا بود که بسیاری از اهداف، معیارهای معیوب یا ناقص عملکرد اقتصادی بودند. برای مثال، ۳۰ درصد امتیاز یکی از شرکت‌های برق (شرکت ملی برق حرارتی هند) به حجم برق تولیدی آن بستگی داشت. این شرکت به هدف خود دست یافت و امتیاز عالی را کسب کرد، با این حال بهره‌وری کل عوامل تولید آن به زیر سطح قبل از قرارداد کاهش یافت. خروجی افزایش یافت، اما ورودی‌ها سه برابر سریع‌تر افزایش یافتند. به عبارت بهتر، هدف انتخاب شده ناقص بود زیرا می‌توان با افزایش ورودی‌ها، حتی به قیمت کاهش کارایی، به آن دست یافت. به دلایلی که در ادامه عنوان می‌شود، چنین نقض‌هایی در قراردادهای عملکرد بسیار است.



مشکل از کجاست؟

نظریه قرارداد می‌گوید برای اینکه یک قرارداد عملکرد منجر به بهبود عملکرد بشود، باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

■ مزیت اطلاعاتی که مدیران شرکت نسبت به مالکان از آن برخوردار هستند را کاهش دهد؛

■ به مدیران شرکت از طریق پاداش یا جریمه برای دستیابی به اهداف قرارداد انگیزه بدهد؛

■ مدیران شرکت را متقاعد کند که وعده‌های دولت در قرارداد (مانند پرداخت پاداش یا اعمال جریمه) معتبر است.

قراردادهای عملکرد در دو مطالعه پیش‌گفته در هر سه ویژگی مشکل داشتند:

اولاً، مدیران شرکت می‌توانستند از مزیت اطلاعاتی خود برای مذاکره در خصوص اهدافی که ارزیابی آن برای افراد

خارج شرکت سخت بود یا اهدافی که رسیدن به آن برای شرکت آسان بود استفاده کنند،^۱ اما مزیت اطلاعاتی مدیران

با یک عامل دیگر نیز ترکیب شد و آن، ناکامی دولت‌ها در دادن قدرت و منابع مورد نیاز به بوروکرات‌هایی بود که

مسئول مذاکره با شرکت‌ها برای انعقاد قراردادهای ارزیابی نتایج بودند. نیاز بوروکرات‌ها به قدرت و منابع، به جهت

برابر شدن زمین بازی در رویارویی با مدیران شرکت‌ها بود. در نتیجه ترکیب شدن دو عامل پیش‌گفته، مدیران

شرکت‌ها در مذاکرات قادر به گنجانیدن اهدافی در قراردادهای عملکرد بودند که می‌توانستند بدون تلاش اضافی

برای بهبود بهره‌وری به آنها دست یابند.

ثانیاً، مشوق‌ها و جریمه‌های تعیین‌شده در قراردادهای نتوانست در مدیران انگیزه ایجاد کند. نتایج مطالعه اول حاکی

از آن بود که تنها دو قرارداد از دوازده قرارداد حاوی پاداش یا جریمه برای کم‌کاری بودند. مطالعه دوم در چین نیز

نشان داد که میزان مشوق (افزایش دستمزد مرتبط با سود) تعیین‌شده در اکثر شرکت‌ها از یکسو پایین‌تر از آن بود

که بتواند به‌عنوان محرکی برای بهبود عمل کند و ازسوی دیگر صرفاً کارگران را هدف گرفته بود.

ثالثاً، تعهد دولت‌ها به اجرای قراردادهای عمل به وعده‌هایشان معتبر نبود. همه قراردادهای فاقد مکانیسم‌های اجرایی

بی‌طرف و شخص ثالث بوده (برای مثال شرکت‌های دولتی نمی‌توانستند دولت را به دادگاه بکشانند) و دولت‌ها اغلب

از وعده‌های خود سرپیچی می‌کردند. برای مثال در غنا، هند و سنگال، دولت‌های عمومی را مجبور نمی‌کرد

قبوض خود را به شرکت‌های برق پرداخت کنند.

شواهدی وجود دارد مبنی بر آنکه اگر قراردادی بر سه مشکل پیش‌گفته فائق آید، می‌تواند بهره‌وری را بهبود بخشد.

مطالعه‌ای که در خصوص چین انجام شده بود، نتایج حاصل از یک قرارداد عملکرد خوب (قراردادی که به مشکلات

ناشی از عدم تقارن اطلاعات، انگیزه‌ها و ضعف در تعهد اجرایی پرداخته باشد) را شبیه‌سازی کرده و نشان داده بود

۱. ارزیابی عملکرد دشوار است، برای مثال، زمانی که اهداف زیادی وجود دارد (قرارداد شرکت مخابرات کره چهل هدف داشت) یا زمانی که اهداف به‌طور مکرر تغییر می‌کنند (یک سوم اهداف شرکت آب غنا هر سال تغییر می‌کرد). اهداف همچنین می‌توانند اهداف نرم (Soft Targets) - اهدافی که به‌سادگی و بدون نیاز به تلاش خاصی قابل دسترس هستند) باشند؛ برای مثال در هند، مذاکرات آنقدر طولانی می‌شد که اهداف برابر با عملکرد تحقق یافته تعیین می‌شد.

که تأثیر چنین قراردادی بر عملکرد، بزرگ، مثبت و معنادار خواهد بود (افزایش نرخ رشد بهره‌وری تا ۱۰ درصد)، اما تنها ۲,۲ درصد از شرکت‌های حاضر در نمونه مطالعه مذکور از قراردادهای خوبی برخوردار بوده و تمام قراردادهای دیگر تأثیر ناچیز یا منفی بر بهره‌وری داشتند.

پرسشی که ایجاد می‌شود این است که چرا تنها تعداد اندکی از قراردادهای عملکرد واجد ویژگی‌های لازم برای موفقیت هستند؟ برای موفقیت یک قرارداد عملکرد، سیاستمداران و بوروکرات‌ها باید اهداف خود را به صورت شفاف بیان کرده و برای هر یک، وزن‌هایی اختصاص دهند که نشان‌دهنده اولویت‌های آنان است؛ به یک نهاد نظارتی قدرت بدهند تا این اهداف را به اقدامات قابل نظارت (که از مذاکره با مدیران شرکت‌ها در آمده) ترجمه کند، مدیران را براساس عملکردشان جریمه یا پاداش داده و به هر قوی که در قرارداد داده شده عمل کنند. تعداد اندکی از این اتفاقات در خصوص قراردادهای مطالعه شده پیش‌گفته روی داده بود.

پرسش مهم‌تر آن است که چرا دولت‌ها قراردادهای عملکرد را امضا کرده، اما برای اینکه این قراردادها در عمل کار کند تلاش نمی‌کنند؟ در این رابطه چند پاسخ قابل طرح است:

■ برخی از دولت‌ها به جهت تأمین شرایط دریافت وام از بانک جهانی ممکن است دست به اقداماتی بزنند که از منظر سیاسی واقع‌بینانه نیست؛

■ برخی از دولت‌ها در برآورد هزینه‌های سیاسی پایبندی به قراردادهای عملکرد دچار کم‌برآوردی هستند (هزینه‌هایی مانند اخراج مدیران وفادار سیاسی، اما ضعیف، پرداخت مشوق‌هایی که ممکن است حقوق یک مدیر را به میزان قابل توجهی بالاتر از یک وزیر قرار دهد، انتقال منابع مالی از اهداف دیگر به پرداخت قبوض برق یا اجازه تعدیل نیرو دادن به شرکت‌هایی که با نیروی انسانی مازاد مواجه هستند)؛

■ همچنین به نظر می‌رسد همه دولت‌ها میزان ضعف اطلاعاتی خود نسبت به مدیران شرکت‌ها را دست‌کم گرفته‌اند.

تعهد به اجرایی شدن دقیق یک قرارداد عملکرد خوب به اندازه یک برنامه خصوصی‌سازی خوب می‌تواند هزینه سیاسی در بر داشته باشد. به همین جهت، قراردادهای عملکرد در کشورهایی که اراده سیاسی برای خصوصی‌سازی وجود ندارد احتمالاً موفقیت‌آمیز نخواهند بود (زیرا قراردادهای عملکرد را می‌توان به عنوان جایگزینی نرم برای خصوصی‌سازی در نظر گرفت). یافته‌ها نشان می‌دهد که قراردادهای عملکرد تنها در مواردی باید مورد استفاده قرار گیرد که دولت‌ها به لحاظ سیاسی آمادگی اتخاذ تصمیمات سخت را داشته و این قراردادها بخشی از یک بسته گسترده‌تر اصلاحات شرکت‌های دولتی باشند.

مأخذ: شرلی^۱ (۱۹۹۸)



۲-۷. تمرکز در ارزیابی

باید توجه داشت که آنچه از سیستم ارزیابی عملکرد تاکنون بیان شد، عمدتاً تحت یک ارزیابی متمرکز به نحو مطلوب قابل پیاده‌سازی است. این بدان معنا نیست که برای استقرار نظام ارزیابی عملکرد لزوماً مدل مالکیت شرکت‌های دولتی باید متمرکز باشد، بلکه در یک مدل غیرمتمرکز نیز ارزیابی می‌تواند توسط یک نهاد و به صورت متمرکز انجام پذیرد، البته ذکر این نکته نیز مفید است که به طور طبیعی، ارزیابی عملکرد متمرکز در مدل مالکیت متمرکز به نحو احسن اجرایی خواهد شد و این مسئله از ناحیه یکی شدن نهاد ارزیاب و نهاد مسئول کارکردهای مالکیت اتفاق خواهد افتاد (در این حالت، قدرت نهاد مسئول ارزیابی همان قدرت سهام‌دار خواهد بود). اما به گزاره ابتدایی یعنی مفید بودن تمرکز در ارزیابی بازمی‌گردیم؛ اگرچه وزارتخانه‌های تخصصی در برخی از موارد می‌توانند ارزیابی‌های خوبی از شرکت‌ها به عمل آورند، اما به طور کلی وزارتخانه تخصصی به دلیل نوع رابطه با شرکت دولتی، نهاد مناسبی برای ارزیابی نیست. توضیح اینکه رابطه وزارتخانه‌های تخصصی با شرکت‌های زیرمجموعه در عمده موارد رابطه سهام‌داری حرفه‌ای و حتی رابطه سهام‌داری نه‌چندان حرفه‌ای هم نیست؛ دلیل این امر آن است که شرکت‌های دولتی در برخی موارد بازوهای اجرایی وزارتخانه بوده که به دلیل ماهیت فعالیت، به صورت شرکت به فعالیت خود ادامه می‌دهند.^۱ این بدان معناست که رابطه وزارتخانه و شرکت‌های مذکور بر مبنای رابطه سهام‌داری تعریف نشده و در برخی از موارد مدیرعامل شرکت دولتی به طور رسمی عنوان معاون وزیر را یدک می‌کشد. این رابطه به شدت نزدیک وزارتخانه و شرکت، می‌تواند ارزیابی عملکرد را از جهات مختلف مختل کند، برای مثال بعضاً پیوند تنگاتنگ تصمیمات وزارتخانه تخصصی با اقدامات شرکت (که به سادگی از مثال دستور وزیر به معاون خود که همان مدیرعامل شرکت دولتی باشد قابل درک است)، حدی از استقلال هیئت‌مدیره که برای معنادار شدن ارزیابی عملکرد مورد نیاز است را تأمین نمی‌کند.

طبیعی است که تحت چنین چارچوب رابطه‌ای، ارزیابی عملکرد حداقل آنطور که در یک رابطه سهام‌داری مورد انتظار است انجام نخواهد پذیرفت و حتی اگر در ظاهر انجام پذیرد معنادار بودن و اعتبار آن محل پرسش است. بر این اساس، ضرورت انجام متمرکز ارزیابی عملکرد توسط نهادی غیر از وزارتخانه‌های تخصصی (علی‌القاعده یا وزارت امور اقتصادی و دارایی و یا سازمان برنامه‌بودجه در مورد کشور ما) قابل درک خواهد بود، البته مفید بودن تمرکز در ارزیابی عملکرد از جهت دیگری نیز قابل تبیین است و آن، لزوم یکسان بودن چارچوب ارزیابی و تحلیل جهت امکان پذیر شدن مقایسه شرکت‌ها با یکدیگر است که نیازی به توضیح بیشتر در این خصوص نیست.

۳-۷. استقرار و تکامل تدریجی

یکی از ملاحظات مهم در پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، تدریج در استقرار آن است. این مسئله در بررسی تجربه برخی از کشورها نیز کاملاً مشهود است. برای مثال، آزمون و خطا در آغاز کار و همچنین تمرکز بر شرکت‌های اصلی در بدو

۱. برخی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نمونه‌های خوبی از این حقیقت هستند؛ برای مثال، شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور یا سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات عمومی و دولتی.
۲. برای مثال، هنگامی که رابطه وزارتخانه و شرکت به شدت نزدیک است، حساب‌کشی جدی از عملکرد شرکت ممکن است به زیر سؤال رفتن خود وزارتخانه منجر شده و به همین دلیل احتمال اینکه ارزیابی از اعتبار لازم برخوردار نباشد بالاتر خواهد بود.

امر در تجربه فرانسه مشهود است؛ کادر ۸، تجربه این کشور در ابتدای پایه‌گذاری قراردادهای عملکرد را تبیین کرده است. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر، در کادر ۳، نیز توضیح داده شد که سیستم موافقت‌نامه‌های عملکرد در هند در سال ۱۹۸۶ و با چهار شرکت شروع شد؛ این تعداد در سال ۲۰۰۸ به ۱۴۳ شرکت بالغ شد و در آغاز سال ۲۰۰۷ اداره شرکت‌های دولتی این کشور تمام شرکت‌های دولتی مرکزی را ملزم به داشتن موافقت‌نامه عملکرد کرد (گزارش بانک جهانی؛ ۲۰۱۴).

نکته قابل ذکر اینکه حتی در وضعیت استقرار کامل نظام ارزیابی عملکرد نیز ضرورتی ندارد تمام شرکت‌های دولتی به‌صورت متمرکز تحت ارزیابی قرار گیرند. به‌عبارت دیگر، پایش و ارزیابی متمرکز عملکرد می‌تواند شامل تمام شرکت‌ها نشده و تنها گروهی از شرکت‌ها را شامل شود، به این صورت که ارزیابی عملکرد سایر شرکت‌ها به وزارتخانه‌های تخصصی یا شرکت‌های مادر سپرده شود. این موضوع در تجربه سایر کشورها به‌تعدد قابل مشاهده است.^۱

براساس آنچه عنوان شد و با عنایت به وضعیت کشور خصوصاً از جهت عدم شکل‌گیری دانش تخصصی ارزیابی عملکرد، برای آغاز فرایند می‌توان این‌طور توصیه کرد که نهاد متولی ارزیابی عملکرد، برای مثال وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌عنوان پایلوت از شرکت‌های زیرمجموعه خود کار را آغاز کرده و تدوین موافقت‌نامه‌های عملکرد و اجرای ارزیابی سالیانه را با آنها تمرین کند (تأکید مجدد بر لزوم استفاده از نهادهای تخصصی خارج از دولت نیز در اینجا مفید است). پس از ایجاد بلوغ نسبی، تسری تدریجی موضوع به شرکت‌های سایر وزارتخانه‌های تخصصی و البته تمهید ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز گام بعدی خواهد بود.

کادر ۹. تجربه فرانسه در ابتدای پایه‌گذاری قراردادهای عملکرد

امضای توافق‌نامه‌های عملکرد میان دولت و شرکت‌های دولتی در فرانسه از اواخر دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. در ابتدا تنها دو قرارداد میان دولت و شرکت راه‌آهن و شرکت برق به امضا رسید. این تعداد در سال ۱۹۷۹ به چهار و در سال ۱۹۸۳ به هشت قرارداد با شرکت‌های دولتی اصلی رسید.

شوگ نفتی سال ۱۹۷۳ دو قرارداد اول را با چالش جدی مواجه کرد به‌نحوی که پیش‌بینی‌های توافق شده در قرارداد عملاً موضوعیت خود را از دست داد. تورم و کاهش رشد، دولت را بر آن داشت تا آزادی قیمت‌گذاری وعده داده شده در قراردادها را کاهش داده و وظایف محول شده به شرکت‌های دولتی را بدون پرداخت منابع کافی گسترش دهد. گروه دوم قراردادهای نیز با شوگ نفتی سال ۱۹۷۹ به سرنوشت گروه قبلی دچار شد. نکته قابل ذکر اینکه قراردادهای مذکور به‌میزانی که بتوانند خود را با چنین شوک‌هایی تطبیق دهند، انعطاف‌پذیر نبودند، البته علی‌رغم عدم دستیابی به اهداف مالی، قراردادهای مذکور آثار مثبتی نیز بر جای گذاشتند، برای مثال این قراردادهای موجب شفافیت رابطه مالی دولت و شرکت‌ها، ارتقای استقلال آنها و نیز بهبود وضعیت درونی شرکت‌ها به‌لحاظ بهره‌وری نیروی انسانی و برخی موارد دیگر شدند.

مأخذ: شرلی (۱۹۸۳).

۱. برای مثال، دپارتمان بنگاه‌های عمومی در آفریقای جنوبی، با شش مورد از بزرگترین بنگاه‌های تجاری وارد انعقاد توافق‌نامه‌های عملکرد می‌شود (آلن و آلوز، ۲۰۱۶) و البته بسیاری از کشورهای دیگر نیز تجربیات مشابهی دارند.

۸. جمع‌بندی



از آنجایی که توصیه‌ها و پیشنهادهای گزارش در خلاصه مدیریتی ارائه شد، در اینجا قصد تکرار موارد مذکور را نداریم و تنها به تأکید بر چند نکته در خصوص الزامات موفقیت قراردادهای عملکرد بسنده می‌کنیم. عنوان شد که قراردادهای عملکرد صرفاً تحت شرایط خاصی موفقیت‌آمیز هستند. در این خصوص توجه به سه مورد ذیل به صورت ویژه ضروری است:

■ پیاده‌سازی سیستم ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی (مبتنی بر قراردادهای عملکرد) مستلزم تحمل هزینه سیاسی (هزینه‌های ناشی از لزوم پایبندی به مفاد قراردادهای عملکرد) بوده و دولت‌ها در برآورد مقدار این هزینه بعضاً دچار کم‌برآوردی هستند؛ اگر دولت‌ها آمادگی اتخاذ تصمیمات سخت سیاسی را نداشته باشند یا در خصوص میزان هزینه‌های سیاسی دارای تصورات اشتباهی باشند، احتمال موفقیت در پیاده‌سازی قراردادهای عملکرد کاهش خواهد یافت. این موضوع در خصوص کشور ما کاملاً چالشی است. از سوی دیگر، موکول کردن استقرار نظام ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی به زمانی که دولت‌ها در ایران آمادگی قبول هزینه‌های پیش‌گفته را داشته باشند، عملاً به معنای تجویز بی‌عملی تا زمان نامعلوم است. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد استقرار قراردادهای عملکرد و شفاف شدن نحوه عملکرد شرکت‌های دولتی برای دولت و عموم مردم در برخی موارد می‌تواند دولت‌ها را به گرفتن تصمیمات سخت (تصمیماتی از جنس برکناری مدیران وفادار سیاسی یا تعدیل فعالیت‌های شبه‌مالی بر دوش شرکت‌ها) وادار یا ترغیب کند. به عبارت دیگر، انداختن نور روی عملکرد شرکت‌ها خود می‌تواند محرک تصمیمات اصلاحی باشد. در مجموع در چنین شرایطی، برای شروع استقرار نظام ارزیابی عملکرد، اولاً، توجه ویژه به تمرین و تدریج و ثانیاً، توجه ویژه به تنظیم تعهدات در موافقت‌نامه‌ها ضروری است.

■ مشکل عدم تقارن اطلاعات میان دولت و مدیران شرکت‌های دولتی بسیاری جدی است و اغلب دولت‌ها این مسئله را دست کم می‌گیرند. یکی از جهت‌گیری‌های کلیدی برای هر سیستم ارزیابی عملکرد، باید کاهش ضعف اطلاعاتی دولت نسبت به مدیران شرکت‌ها باشد؛

■ طراحی دقیق نظام انگیزشی یکی از مهم‌ترین عناصر در تدوین قرارداد عملکرد است که موفقیت یا شکست سیستم ارزیابی تا حد قابل توجهی به آن بستگی دارد.

منابع و مآخذ



۱. فاطمی، سیدمحمدحسین. (۱۴۰۰). شرکت‌های دولتی: ۱. مبانی، تعریف و طبقه‌بندی؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ شماره مسلسل ۱۷۷۸۳.

2. Allen, M. R. I., & Alves, M. M. A. (2016). *How to improve the financial oversight of public corporations*. International Monetary Fund.

3. Baum, A., Medas, P. A., Sy, M., & Soler, A. (2020). *Managing Fiscal Risks from State-Owned Enterprises*, IMF working paper (WP/20/213).

4. Finland. 2016. *Government Resolution on State-Ownership Policy* (May 13). Helsinki, Finland: Finnish Government.

5. Ittner, C. & Larcker, D. (2000). "Non-financial Performance Measures: What Works and

- What Doesn't." *Financial Times*, Mastering Management Series, October 16. Reissued by *Knowledge@Wharton*. <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=279>.
6. Johnson, C. C., Beiman, I., & Thompson, J. (2007). *Balanced Scorecard for State-owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance*. Asian Development Bank.
7. Lee, W. (2014). *Transparency of State-Owned Enterprises in South Korea*. Washington, DC: International Budget Partnership.
8. New Zealand. 2020. *Briefing to Incoming Shareholding and Responsible Ministers*. The Treasury, New Zealand Government.
9. Norway. 2008. *The Government's Ownership Policy, 2008*. Oslo: Norwegian Ministry of Trade and Industry.
10. Norway. 2021. *State Ownership Report– The State's direct ownership of companies*. Norwegian Ministry of Trade, Industry and fisheries.
11. OECD (2010). *Accountability and transparency: A guide for state ownership*.
12. OECD (2015). *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: LITHUANIA*
13. OECD (2016). *State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management*.
14. Shirley, M. (1983). *Managing state-owned enterprises*. The World Bank.
15. Shirley, Mary M. (1998). *Why performance contracts for state-owned enterprises haven't worked (English)*. Viewpoint, note no. 150 Washington, D.C.: World Bank Group.
16. Wong, Simon C.Y. (2018). *The State of Governance at State-owned Enterprises*. Public Sector Opinion; No. 40. International Finance Corporation, Washington, DC.
17. World Bank. 2010. *Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India*. Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington, DC.
18. World Bank. 2014. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
19. World Bank. 2014. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Washington, DC: World Bank.

گزیده سیاستی

ارزیابی عملکرد شرکتهای دولتی از لوازم قطعی تبدیل شدن دولت به یک سهامدار فعال و آگاه است. پیادهسازی این امر مشتمل بر چندین مسئله از جمله تعیین اهداف شرکتهای، استقرار تدریجی قراردادهای عملکرد و همچنین توجه ویژه به شرایط موفقیت قراردادهای مذکور است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir