

# آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد

احسان مهربان‌فر\*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۶/۱۷ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۲/۱۱

به‌رغم همه تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر؛ خصوصی‌سازی بدل به یک معضل پایدار در عرصه خط‌مشی‌گذاری دولت‌های مختلف شده است، این در حالی است که برنامه‌های توسعه پیشین نقش خصوصی‌سازی را به‌عنوان یک محرک و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند. این تحقیق به آسیب‌شناسی ریشه‌های این عدم موفقیت دولت‌ها در اجرای سیاست‌های کلان خصوصی‌سازی در ایران می‌پردازد. به‌منظور شناخت دقیق‌تر عوامل گوناگون تأثیرگذار؛ مصاحبه‌های گوناگونی با اصحاب خصوصی‌سازی در بخش‌های مختلف اجرایی بر مبنای روش داده بنیاد "Grounded Theory" به‌عنوان یک روش کیفی با رویکرد اکتشافی صورت گرفته است. براساس نتایج به‌دست آمده از کدگذاری مصاحبه‌های صورت گرفته و نیز مطالعه ادبیات تحقیق، عوامل آسیب‌زا در چهار دسته کلی فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با ذکر مصادیق مربوطه تفکیک شده‌اند. بر مبنای تفکیک شده‌اند. بر مبنای تفکیک صورت گرفته راهکارهای برون‌رفت از وضعیت نامطلوب خصوصی‌سازی ارائه شده است. روش اجرا و نتایج این تحقیق به ارائه دیدگاهی کاربردی در جهت شناخت علل اصلی شکست این خطی‌مشی منجر می‌شود که می‌تواند به سیاست‌گذاران دیدگاه صحیحی را در سال‌های آتی جهت جبران عقب‌ماندگی برنامه‌های پیشین دهد. تجارب موفق پیشین حکم بر اهمیت خصوصی‌سازی به‌عنوان راهکار برون‌رفت از چالش‌های ذاتی اقتصاد دولتی و نیز عصر پرتلاطم امروز می‌دهند؛ این مقاله نیز در این راستا بر اینکه خصوصی‌سازی یک راهکار بلندمدت در مسیر رشد و توسعه اقتصادی ایران است تأکید می‌ورزد.

**کلیدواژه‌ها:** خط‌مشی‌گذاری؛ خصوصی‌سازی؛ تئوری داده بنیاد؛ آسیب‌شناسی

\* کارشناس ارشد MBA، دانشکده مدیریت، علم و فناوری، دانشگاه صنعتی امیرکبیر؛

Email: e.mehrabanfar@aut.ac.ir

## مقدمه

در دنیای پر از پیچیدگی و تغییر امروز، سازمان‌ها و دولت‌ها بیشتر از هر زمان دیگری در طول تاریخ مجبورند برنامه‌های خود را به دلیل شرایط محیطی پیرامون، تغییر دهند؛ چراکه سرعت تغییر شرایط محیط امروز بیشتر از سرعت اجرای برنامه‌های بلندمدت است؛ در نتیجه برنامه‌ریزی کلان و بلندمدت از هر زمان دیگری سخت‌تر و پیچیده‌تر شده است. اما این پیچیدگی هیچ‌وقت موجب آن نشده است که نقش حیاتی برنامه‌ریزی کلان در حرکت و توسعه ملل مختلف از بین برود یا تضعیف شود. به طوری که حتی به شکل تناقض‌گونه‌ای، اهمیت آنها بیشتر نیز شده است؛ و اکنون سنجش راستین موفقیت یک جامعه در فاصله سال‌های طولانی را می‌توان در حصول برنامه‌های بلندمدت آن کنکاش کرد.

انواع مختلفی از برنامه‌ها از نظر دوره زمانی و سطح اولویت وجود دارند. که هر کدام برای انجام انواع متعددی از فعالیت‌ها در زمان آینده تنظیم می‌شوند. آنها را می‌توان به ترتیب به هفت طبقه اصلی تقسیم کرد: «مأموریت‌ها یا اهداف بلندمدت، اهداف کوتاه‌مدت، راهبردها یا استراتژی‌ها، خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و مقررات، برنامه‌های عملیاتی، بودجه و برنامه‌های مالی». تفاوت این هفت نوع علاوه بر تعریف و مفهوم هر کدام، در سطح کلان‌نگری آنهاست؛ به طوری که مأموریت‌ها یا همان برنامه‌های بلندمدت کلان‌نگرترین برنامه‌های ممکن هستند. خط‌مشی در این رده‌بندی به عنوان سطح کلان برنامه‌ریزی دولت‌ها تعریف می‌شود که در اثربخشی دولت‌ها نقش مهمی ایفا می‌کند (کونتز، اودانل و هاینز، ۱۳۸۱). خط‌مشی‌ها ابزار تعیین چارچوب کلی اندیشه‌ها برای مدیران در راه تصمیم‌گیری بهتر هستند که می‌توانند اندیشه دولت‌ها را در تصمیم‌گیری هدفمند راهنمایی کنند، و در نتیجه این اطمینان فراهم شود که تصمیم‌ها در مرزهای معینی قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر؛ خط‌مشی‌ها الزام به تعیین یک کنش از پیش تعیین شده نمی‌کنند؛ ولی می‌توانند مدیران را هنگامی که قصد تصمیم دارند، راهنمایی کنند.

به این ترتیب، دولت‌ها متولیان خط‌مشی‌گذاری کلان جامعه هستند که وظیفه تبیین سیاست‌های کلان را در موضوع خاصی به عهده دارند. هرچند لزوماً خطوط مشی را فقط دولت‌ها تعیین نمی‌کنند و ممکن است سایر ارکان سیاسی و اقتصادی نیز با توجه به ساختار

در تبیین آن نقش مهمی داشته باشند؛ در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران مقام معظم رهبری نیز می‌تواند به کمک سایر قوا نقشی مهم در تعیین سیاست‌های کلان و خطوط مشی ایفا کند. اما صرف نظر از چگونگی شکل‌گیری خط‌مشی، همواره مسیر حرکت آن از بالا به پایین است. به گونه‌ای که در سلسله‌مراتب اجرایی می‌تواند تا پایین‌ترین حد ممکن در یک نظام سیاسی و یا در یک سازمان نیز پیش برود.

به این ترتیب، خط‌مشی‌ها ممکن است در یک ساختار سیاسی به سادگی تبیین شوند اما هرگز به سادگی قابل اجرا نخواهند بود. بررسی موارد متعدد شکست خط‌مشی‌ها در سال‌های اخیر نشان‌دهنده این نکته است که دولت‌ها به عنوان مهم‌ترین عوامل اجرایی نتوانسته‌اند آنچه را که به عنوان خط‌مشی پذیرفته‌اند، و یا خود به آن شکل داده‌اند را به خوبی انجام دهند؛ این موضوع ریشه در ماهیت پیچیده خط‌مشی و عوامل گوناگون محیطی مؤثری دارد که بازدارندگان اصلی پیاده‌سازی موفق خصوصی‌سازی هستند.

یکی از خط‌مشی‌هایی که در همه دولت‌ها از ابتدای اولین برنامه توسعه کشور مورد توجه قرار گرفته است ولی همواره نتوانسته به نتیجه قابل قبول برسد، خصوصی‌سازی است. خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی برگرفته از مفاد تبصره «۳۲» و سیاست‌های قانون برنامه اول توسعه کشور از سال ۱۳۷۰ و با انتشار نخستین بیانیه رسمی دولت به اجرا در آمد، اما هیچ‌گاه در سال‌های اولیه اجرایی آن عوامل تعیین‌کننده‌ای نظیر دامنه واگذاری، تأثیر گروه‌های ذی‌نفع و صاحب‌نفوذ در فرایند اجرایی، ضرورت ایجاد بستر مناسب، مشکلات و پیامدهای اجرایی، الزامات مدیریتی، نظارت و کنترل در مرحله اجرا و پس از آن و بسیاری مسائل مهم دیگر مورد توجه شایسته قرار نگرفت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۳). ادامه یافتن این روند تاکنون، نشان‌دهنده وجود دلایلی زیرساختی است که مانع از پیاده‌سازی صحیح این عنصر اصلی اقتصاد امروز در دولت‌های مختلف شده است؛ به طوری که نتایج خصوصی‌سازی با آنچه که از آن انتظار می‌رود؛ به طور آشکاری انطباق ندارد.

این تحقیق می‌کوشد، با نگاهی آسیب‌شناسانه به بررسی جنبه‌های مختلف عدم موفقیت خصوصی‌سازی پردازد. به همین منظور از روش «تئوری داده بنیاد» که ابزاری جهت کشف علل یک مسئله کلان با ابعاد مختلف است بهره گرفته شده است. بر اساس

نتایج حاصل از مصاحبه با عناصر اجرایی و مدیران فعال، داده‌های لازم برای حل مسئله بنیادین پیش رو فراهم می‌شود. در نتیجه تحلیل این یافته‌ها، طبقه‌بندی کلی عوامل آسیب‌زا به همراه مصادیق ارائه هر کدام در پاسخ مصاحبه‌شوندگان آورده شده و سپس راه‌حل‌های منطبق با طبقه‌بندی ارائه شده بیان می‌شود.

در ادامه ماهیت مسئله اصلی تحقیق در بخش بیان مسئله تشریح می‌شود؛ و سپس ادبیات تحقیق با تشریح عناصر مهم تحقیق تکمیل می‌شود؛ در این قسمت ابتدا مفهوم خط‌مشی و ابعاد مختلف آن مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته و سپس خصوصی‌سازی به‌عنوان موضوع اصلی تحقیق تعریف و ادبیات تحقیق مرتبط با آن تشریح شده است. در قسمت دیگر تئوری داده بنیاد، مصاحبه‌ها و کدگذاری‌های صورت گرفته ارائه می‌شوند. نتایج تحقیق و نتیجه‌گیری نهایی در قسمت انتهایی ارائه می‌شود.

### ۱. بیان مسئله

در این مقاله برآنیم که به آسیب‌شناسی مشکلی نهادی در بدنه سیاست‌گذاری دولت پرداخته و دلایل و ریشه‌های عدم موفقیت آن را تحلیل کنیم. از آنجا که خصوصی شدن مستلزم درگیر کردن بخش‌های مختلف برای اجراست به این مسئله با نگاهی کل‌نگر نگریسته شده است؛ تا بتوان دلایل بنیادین این روند را از مناظر مختلف شناسایی و طبقه‌بندی کرد. به همین دلیل از «تئوری داده بنیاد» که روش تحقیق کیفی و اکتشافی است به‌منظور نیل به این هدف بهره برده شده است؛ این روش در کنار روش مطالعات کتابخانه‌ای کمک می‌کند تا به تحلیل نظر محققان و صاحبان‌نظر و مدیران اجرایی با تجربه، در راستای کشف لایه‌های بنیادین این روند در دولت‌های مختلف پرداخته شود. در نهایت بر مبنای این تحلیل آسیب‌شناسانه تفکیک کلی عوامل و نیز مصادیق ارائه هر کدام بیان و راهکارهایی جهت تغییر روند فعلی ارائه می‌شود. از آنجا که علل مختلفی در این روند تأثیرگذار بوده‌اند رویکرد این تحقیق دسته‌بندی عوامل از مناظر گوناگون با استناد به مصاحبه‌ها و نیز مطالعات قبلی بوده است. به این ترتیب چهار دسته عمده عوامل کلیدی مطرح شده‌اند که شامل عوامل فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می‌باشند.

تأثیرات این شکست به این صورت در اقتصاد امروز ایران مطرح می‌شود که دولت‌ها با تمام تلاش‌ها و قانونگذار با همه قوانین مصوب خود نه تنها حجم دولت را کاهش نداده‌اند؛ بلکه به افزایش حجم دولت در سال‌های اخیر منجر شده‌اند. بدیهی است مطالعه تاریخ خصوصی‌سازی و نتایج موفقیت‌آمیز پیاده‌سازی آن از همان ابتدای ابداع، سیاستگذاران را ترغیب می‌کنند بتوانند با ارائه چارچوبی صحیح در برنامه توسعه ایران این خط‌مشی را به سرمنزل مقصود برسانند. اقتصاد ایران با توجه به نرخ رشد محدود فعلی خود نیز و پیش‌بینی‌های نامساعد قیمت نفت در سال‌های آتی می‌تواند با استفاده از خصوصی‌سازی صحیح، بر گره برنده‌ای برای برون‌رفت از شرایط فعلی و حل مشکل بیکاری و نیز تورکود اقتصاد خود داشته باشد. سهم کردن بخش خصوصی موجب بهره‌وری بیشتر دستگاه‌های دولتی می‌شود به طوری که بخش دولتی که اکنون سمبل سستی و بی‌بهرگی است، می‌تواند با اجرای این خط‌مشی بدل به بخش پیش‌رونده اقتصاد شود. کاهش تصدی‌گری و حجم دولت مسئولیت دولت را کم می‌کند و به دولت این اجازه را می‌دهد که نقش مفیدتری در بدنه اقتصاد داشته باشد. بدون هرگونه تردیدی معضلات یک اقتصاد دولتی نظیر راندمان کم و فساد اداری تنها با ورود بخش خصوصی در همه مسیرهای ممکن می‌تواند حل شود.

## ۲. ادبیات تحقیق

### ۲-۱. خط‌مشی

مفهوم خط‌مشی، پس از جنگ دوم جهانی در پی تلاش اندیشمندان علوم سیاسی به منظور کسب شناخت نوینی از روابط بین دولت‌ها و شهروندان در آمریکای شمالی و اروپا شکل گرفته است. کانون اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی موضوعاتی است که اکثراً با محوریت عموم ایجاد شده‌اند، و منجر به تصمیماتی می‌شوند که از جانب دولت اتخاذ شده و سبب مشخص شدن چارچوب‌های تصمیم‌گیری کلی عقلایی می‌شوند (ملک‌محمدی، ۱۳۸۳) که سپس دولت‌ها اجرایی می‌کنند.

خط‌مشی‌ها را می‌توان با توجه به موضوع آنها با عنوان خط‌مشی‌های دولتی، تجاری یا خط‌مشی‌های شخصی و ... نام‌گذاری کرد (کاووتتری و بارکر، ۱۳۸۲: ۲۰۰). به‌طور کلی،

خط‌مشی‌ها در همه سطوح وجود دارند و سیاست‌های کلی تا خط‌مشی‌های عمده یک بخش و خط‌مشی‌های کوچک در خور اجرا، در کوچک‌ترین واحد را دربرمی‌گیرند (کونتز، اودانل و هاینز، ۱۳۸۱: ۱۷۸-۱۷۷). چون خط‌مشی‌ها راهنمای تصمیم‌گیری هستند، بنابراین شایسته است که تا اندازه‌ای آزادی عمل را برای تصمیم‌گیرندگان فراهم آورند. و گرنه خط‌مشی‌ها به شکل دستورها درمی‌آیند (همان: ۱۷۹).

خط‌مشی در مفهوم اصلی خود به سیاست دولت‌ها و نهادهای تبیین‌کننده سیاست کلان اشاره دارد اما در سطح پایین‌تر در مفهوم سازمان‌ها نیز قابل تعریف است. حتی خط‌مشی‌هایی که دولت‌ها به سازمان‌های ذی‌ربط انتقال می‌دهند نیز توسط سازمان‌ها با خط‌مشی‌هایی به سطوح پایین‌تر انتقال داده می‌شود. به عبارت دیگر در موضوع خط‌مشی رویکردی از بالا به پایین وجود دارد که در همه سطوح پایین‌تر نیز وجود خواهد داشت. در این تعریف خط‌مشی یک برنامه عمومی است که به منزله راهنمای عمل، مدنظر مدیران قرار گرفته و نحوه اجرای برنامه را برای مسئولان اجرایی سازمان معین می‌کند؛ خط‌مشی اطمینان می‌دهد که تصمیم، با هدف سازمان سازگار است و سازمان را برای دستیابی به اهداف یاری می‌دهد (رضائیان، ۱۳۸۸: ۲۱۰). خط‌مشی‌ها به مدیران اجازه می‌دهند تا اختیارات را واگذار کنند و با این همه نظارت خود را بر آنچه زیردستانشان انجام می‌دهند، به کار برند. ممکن است گاهی سیاست با عواملی که در خارج از محیط سازمان قرار دارند، تعیین گردد؛ مثل دستورالعمل‌هایی که دولت صادر می‌کند (استونر و فریمن، ۱۳۷۵: ج ۲، ۴۹۳-۴۹۲). این مقررات را با این شرط که پیش‌بینی‌های لازم صورت گرفته باشد تا مطابق پیرامون بوده و انعطاف‌پذیری در برابر شرایط محیطی را داشته باشد، می‌توان به صورت دستورالعمل، دستورات اداری و یادداشت مورد استفاده قرار داد. عامل مهم این است که خط‌مشی‌ها به عنوان جزئی حیاتی از سازمان و وسیله‌ای برای حفظ ثبات و پایداری امور شناخته شوند (کاونتری و بارکر، ۱۳۸۲: ۲۰۱-۲۰۰). به عنوان مثال خط‌مشی دولت در بحث کوچک‌سازی ساختار خود و کاهش کارکنان دولت می‌تواند در بستر یک سازمان به عنوان دستورالعمل جدید در کاهش و یا توقف استخدام در یک سازمان و یا چند سازمان اجرایی شود.

به طور کلی؛ خط‌مشی‌گذاری دولتی می‌بایست مظهر عقلانیت و تدبیر نظام اجرایی در

جهت اداره امور باشد. خط‌مشی در ایران عموماً در قالب چشم‌اندازها، سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله تبیین می‌شود. عوامل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و ایدئولوژیک محور اصلی این خط‌مشی‌ها هستند.

مهم‌ترین موضوع مورد بحث پیرامون خط‌مشی‌گذاری در ایران در سال‌های اخیر عدم اجرای دقیق آن توسط دولت‌ها در ادوار مختلف بوده است. به طوری که می‌توان این را به‌عنوان یک روند و نه یک اتفاق در دولت‌های گذشته دید. از جمله علل اشاره شده می‌توان به عدم نگرش سیستمی مدیران، تحولات سیاسی، بوروکراسی اداری زائد، عدم تجربه کافی مدیران و کلی‌گویی در سیاست‌گذاری اشاره کرد (اشترینان، ۱۳۸۵).

## ۲-۲. خصوصی‌سازی

پس از جنگ جهانی دوم رویکرد اکثر دولت‌ها ملی کردن خدمات و توجه به نقش دولت در اقتصاد و مالکیت بر آن بود. اما در سال‌های آخر دهه ۶۰ میلادی و نیز شروع دهه ۷۰، افت کلی رشد اقتصادی به دلیل مشکلات ذاتی تأثیر دولت در اقتصاد موجب شد تا متفکران به دنبال راه‌حل خروج از رکود باشند. در این راستا، اولین بار در سال ۱۹۶۸ پیتر دراگر با اشاره به مفهوم اصلی خصوصی‌سازی اذعان داشت که دولت‌ها باید مالکیت خدمات بر عهده خود را به بخش خصوصی که صاحبان آن مردم هستند ارائه کنند. این مفهوم در دهه بعدی یعنی دهه ۷۰ میلادی توجه گسترده‌ای را معطوف خود نکرد. تا آنکه ظهور دولت‌های «حزب محافظه‌کار» در بریتانیا، آمریکا و فرانسه موجب توجه عمومی به مفهوم و تأثیر خصوصی‌سازی بر اقتصاد شد. به طوری که از علل اصلی تفوق حزب محافظه‌کار بریتانیا به رهبری مارگارت تاچر در سال ۱۹۷۹ تأکید بر خصوصی‌سازی نام برده می‌شود؛ که مخالفت آشکاری با سیاست‌های دولت قبلی داشته که توسط حزب کارگر اداره می‌شد (Starr, 1988). این روند موجب شد تا در سال ۱۹۸۳ در فرهنگ لغت معتبر وبستر واژه خصوصی‌سازی به صورت رسمی برای اولین بار ایجاد شود. در ادامه دهه ۸۰ میلادی؛ پیاده‌سازی موفق سیاست خصوصی‌سازی توسط دولت‌های مختلف موجب شد تا خصوصی‌سازی به‌عنوان یک رکن اساسی سیاست عمومی همه دولت‌های بعدی

نقش خود را تثبیت کند. به عنوان مثال؛ در سال‌های ۱۹۸۴ تا اواسط دهه ۹۰ میلادی بسیاری از شرکت‌های دولتی بریتانیا خصوصی شدند و اقتصاد در این سال‌ها روند رو به رشدی را طی کرد (Parker, 2013). پس از آن واژه خصوصی‌سازی به پرکاربردترین واژه‌های کلیدی در سخنرانی‌های انتخاباتی سیاستمداران و دولت‌مداران به عنوان یک واژه با مقبولیت همگانی مطرح شده است.

تاریخچه خصوصی‌سازی و نقش آن در حفظ و بقای دولت‌ها موجب شده است که اقتصاددانان، خصوصی‌سازی را پاسخی از جانب دولت به مردم در جهت رفاه بیشتر تعبیر کنند. به طور کلی، خصوصی‌سازی موجب افزایش قدرت و اعتبار بازار در مقابل تصمیمات دولت می‌شود. خصوصی‌سازی در عمل بر اساس اهداف هر کشور تعیین می‌شود؛ به این معنا که در کشورهای صنعتی و پیشرفته نحوه خصوصی‌سازی با کشورهای در حال توسعه متفاوت است، چرا که انتظاری که مردم از خصوصی‌سازی دارند با یکدیگر کاملاً متفاوت است.

در بسیاری کشورهای در حال توسعه شرکت‌های دولتی به عنوان ابزارهای دولت به منظور دستیابی به تخصیص بهینه منابع و حصول کارایی اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد اما به مرور زمان و با پیچیده‌تر شدن فعالیت این گونه شرکت‌ها از جمله عدم کارایی اقتصادی، تخصیص نامطلوب منابع، زیان‌دهی فراوان و تحمیل بر بودجه دولت آشکار می‌شود. در نتیجه حرکت‌های وسیعی برای انتقال و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی و خصوصی صورت پذیرفته است. به عبارت دیگر دولت‌ها با خصوصی‌سازی به دنبال بسیج همه قدرت‌ها در جهت پیشرفت هستند و می‌کوشند ارتباط جامعه و سیاست را تسهیل کنند (قلی‌پور، ۱۳۸۷).

خصوصی‌سازی منجر به کاهش اندازه دولت و قدرت تصدی‌گری آن می‌شود. بار مالی دولت را کم می‌کند و موجب افزایش نقش نظارتی دولت می‌شود. همین‌طور نقش بازار در اقتصاد بالاتر رفته و اقتصاد پویاتر می‌شود. بوروکراسی اداری عمومی کم‌رنگ شده و فعالیت‌های اقتصادی شتاب می‌گیرد. کسری بودجه دولت‌ها نیز در اثر این مکانیزم کاهش می‌یابد (برومند و میرتهامی، ۱۳۸۹).



### ۲-۳. آسیب‌شناسی عدم موفقیت خصوصی‌سازی

منوریان (۱۳۸۰) دلایل عدم موفقیت خصوصی‌سازی را در ایران از دو منظر کلی قابل بررسی می‌داند. یکی اینکه خصوصی‌سازی از جنس خط‌مشی‌گذاری است و اساساً عملی کردن برنامه‌های کلان به این دلیل که در اجرا دچار مشکلات فراوان می‌شوند چالش‌برانگیز است. همچنین خصوصی‌سازی توسط نهادهای مختلفی که می‌بایست حامیان اصلی آن باشند حمایت نشده است، به گونه‌ای که سطوح مختلف سازمان‌ها و نهادهای درگیر در این عدم موفقیت سهمی اساسی داشته‌اند. هاوالت و رامش (۱۳۸۰) و آرمان (۱۳۸۰) نیز در همین راستا اما با نگاهی دقیق‌تر عوامل ذیل را در اجرای خصوصی‌سازی صحیح، بسیار مهم و اثرگذار می‌دانند:

- ویژگی‌های ابراز و شیوه خصوصی‌سازی،
  - ملاحظات ذهنی سیاست‌گذاران،
  - واکنش گروه‌های متأثر از خصوصی‌سازی،
  - فرهنگ سیاسی جامعه و عمق شکاف‌های اجتماعی در کشور.
- نصیرزاده (۱۳۸۳) موفقیت خصوصی‌سازی را نیازمند مجموعه‌ای از پیش شرط‌های حقوقی و اقتصادی می‌داند؛ که از جمله این پیش شرط‌ها وجود بخش خصوصی توانمند، تضمین حقوق مالکیت و حقوق سرمایه‌گذاری و ایجاد نهادهای مالی لازم است. او چالش‌های ذیل را در این خصوص برمی‌شمرد:
- همگام با سیاست‌های خصوصی‌سازی باید اصلاحات ساختاری شامل حذف انحصارها، شفاف نمودن اطلاعات، حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران، تقویت نهاد مالکیت خصوصی و به‌طور کلی توانمندسازی بخش خصوصی؛ انجام شود.
  - تورم قوانین و پراکنندگی مقررات اجرایی و فقدان قانون منسجم و فراگیر در رابطه با اهداف، روش‌ها و سایر مسائل منجر به شکست خصوصی‌سازی است.
  - فقدان سیستم تأمین اجتماعی از دیگر ضعف‌های ساختاری است که موجب می‌شود بخش خصوصی پس از خرید شرکت‌های دولتی با معضلاتی در زمینه تعدیل نیرو از جمله امور بیمه و بازنشستگی مواجه شود. نامناسب بودن ساختار شرکت‌های دولتی و

زیان‌ده بودن بسیاری از آنها از دیگر عواملی است که موجب بی‌میلی بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود.

اما فردرو (۱۳۸۵) نگاه خود را دقیق‌تر می‌سازد و چهار دسته متغیر را در مورد عوامل مؤثر در عدم توفیق خصوصی‌سازی ذکر می‌کند، که در جدول ۱ ارائه شده است.

#### جدول ۱. متغیرهای مؤثر در عدم موفقیت خصوصی‌سازی از نگاه فردرو

نشانه اصلی	نشانه‌های اثر عامل در عدم توفیق خصوصی‌سازی
روان‌شناختی	احساس محرومیت تعدادی از ذی‌نفعان، فاصله بین انتظارات و دریافتی، زیاده‌خواهی، اهمیت اهداف و ارزش‌های رایج در خصوصی‌سازی
سیاسی	استبدادطلبی تدوین‌کنندگان، میزان انعطاف شبکه حاکم، کارآمدی و ناکارآمدی دولت، جابه‌جایی دولت‌ها، تضاد منافع میان طبقه حاکم و مردم
اجتماعی	هرج‌ومرج، عدم همراهی جامعه، تضاد طبقاتی، تعارضات ارزشی میان دولت و جامعه
اقتصادی	نقدینگی بخش خصوصی، رکود یا رشد اقتصادی، میزان تورم در کشور، عدم وجود امکانات مناسب

مأخذ: فردرو، ۱۳۸۵.

همتی، اردکانی‌زاده و قربانیان (۱۳۹۰) نیز نزدیک به چارچوب فردرو (۱۳۸۵) و براساس تحقیقی که با استفاده از تئوری فازی انجام دادند چهار عامل سیاسی، اقتصادی، اجرایی-اداری و حقوقی را با درجه اهمیت نخست عوامل سیاسی ارائه می‌دهند.

#### ۲-۴. تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران

در ایران خصوصی‌سازی هم‌زمان با آغاز برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲ به اجرا در آمد و پس از روند اجرایی آن و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با آن تغییرات بسیاری را تجربه کرد (حبیبی و خوشپور، ۱۳۷۵). به عقیده اکثریت صاحب‌نظران مسائل اقتصادی، سیاست‌های خصوصی‌سازی در برنامه اول و دوم توسعه چندان موفقیت‌آمیز نبود. برخی از دلایل این عدم موفقیت عبارت بود از: فقدان شفافیت در قیمت‌گذاری و واگذاری دستگاه‌های دولتی، ناکارایی بازار سرمایه، رعایت نکردن شرط اصلاح ساختار مالی قبل از واگذاری، فقدان ثبات رویه و تغییر مداوم آیین‌نامه‌ها و مقررات و ... به‌طور کلی می‌توان گفت بررسی واگذاری‌ها در این دوره، این واقعیت را

نشان می‌دهد که به‌علت فراهم نبودن زمینه مناسب، روند واگذاری شرکت‌های دولتی از شتاب و پیوستگی لازم برخوردار نبوده است. در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم موفقیت خصوصی با تجربیات دوره‌های اول و همین‌طور شرایط بهتر اقتصادی حاصل شد؛ هرچند نتیجه نهایی مورد رضایت اقتصاددانان واقع نشد. همین‌طور تصویب اصل (۴۴) قانون اساسی موجب تسریع امور خصوصی‌سازی شد. این اصل به کوچک‌سازی دولت و نقش تصدی‌گری آن پرداخت و همین‌طور واگذاری قدرت به بخش تعاونی را تشویق کرد (وزارت اقتصاد و امور دارایی، ۱۳۸۷). در جدول ۲ روند تاریخی خصوصی‌سازی از سال‌های آغاز اولین برنامه توسعه تاکنون بر مبنای گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه و نیز سازمان خصوصی‌سازی و سایر نهادها ارائه شده است.

## جدول ۲. روند تاریخی خصوصی‌سازی از ابتدا تاکنون بر مبنای گزارش‌های مختلف

بازه زمانی	رخداد‌های مهم
۱۳۶۸ الی ۱۳۷۲	گنجاندن خط‌مشی خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه
۱۳۷۱ الی ۱۳۷۳	بر مبنای برنامه اول توسعه و به موجب مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲۹، مقرر شد ۳۹۷ شرکت که زیرمجموعه وزارت صنایع و سایر وزارتخانه‌ها بودند به بخش خصوصی واگذار شوند. در فاصله سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۰ واگذاری‌ها به سه روش بورس، مزایده و مذاکره صورت گرفت. این قانون موجب افزایش واگذاری‌ها در سال ۱۳۷۳ شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۱).
۱۳۷۷ و ۱۳۷۸	از سال ۱۳۷۷ روش مذاکره به دلایل مختلف از جمله عدم شفافیت در قیمت‌گذاری و بعضاً تقلب‌هایی که در این روش انجام می‌شد حذف گردید و تنها دور روش خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده مورد قبول سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان روش‌های مورد استفاده باقی ماند (همان).
۱۳۷۹ و ۱۳۸۰	روند خصوصی‌سازی پیش از سال ۱۳۷۹ بسیار کند بوده ولی بعد از این تاریخ جلدی می‌شود. در واقع در سال ۱۳۸۰ قوانین و قالب‌های جدیدی برای خصوصی‌سازی تدوین شد و فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» به امر خصوصی‌سازی اختصاص یافت. از رقم کل واگذاری تا سال ۱۳۸۰ که معادل ۸۳۲۹ میلیارد ریال است ۳/۷۸ درصد از طریق بورس، ۷۶/۸ درصد از طریق مزایده و مبلغ معادل ۹۲/۱۲ درصد از طریق مذاکره مستقیم اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی انجام شده است (همان). در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۱۲۰۰ میلیارد ریال درآمد پیش‌بینی شده بود که از این رقم در حدود ۱۷ درصد آن و به میزان ۲۰۱ میلیارد ریال و صرفاً از محل فروش سهام متعلق به سازمان خصوصی‌سازی تأمین گردید. در سال

بازه زمانی	رخداد‌های مهم
	مذکور به علت تشکیل نشدن شرکت‌های مادر تخصصی سهام دولتی متعلق به سایر دستگاه‌ها برای فروش عرضه شد (همان، ۱۳۸۳).
۱۳۸۱	در سال ۱۳۸۱ از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۶۰۰۰ میلیارد ریال درآمد در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی شد که با توجه به مفاد ماده (۱۹) قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر واریز ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش سهام به حساب شرکت مادر تخصصی، این امر به مفهوم واگذاری ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال سهام شرکت‌های دولتی به سازمان خصوصی‌سازی بود (همان، ۱۳۸۱). فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، در مقایسه با دو برنامه پیشین، بسیار بهتر عمل کرده است؛ به همین دلیل سال ۱۳۸۰ نقطه عطف خصوصی‌سازی قلمداد شده است. این برنامه برای اولین بار تلاش کرد تا با معرفی چارچوبی برای واگذاری شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت، مبنای سنجیده‌تری برای این منظور فراهم آورد. قانون برنامه سوم توسعه، به عنوان اولین مجموعه یکپارچه، نهادهای جدیدی را در زمینه خصوصی‌سازی تأسیس کرده است. بر این اساس هیئت وزیران و هیئت عالی واگذاری به‌عنوان نهادهای سیاستگذار در برنامه خصوصی‌سازی و سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی به‌عنوان عوامل اجرایی تعریف شده‌اند. هرچند این قانون نیز دارای نقاط ضعفی بود که در اجرا آن را با مشکل مواجه کرده است.
۱۳۸۳	قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۸۳/۶/۱۱ تصویب شده است. یکی از اهداف ذکر شده برای این برنامه «تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی» است. در این قانون مواد مربوط به خصوصی‌سازی در قانون برنامه سوم توسعه تنفیذ گشته و برخی مسائل به‌طور جزئی‌تر تشریح شده است (همان، ۱۳۸۳).
۱۳۸۷	بر اثر تصویب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۵ در این سال دولت بودجه‌ریزی خود در راستای خصوصی‌سازی به شکل هدفمندتری ترتیب داد. در این سال دولت مکلف شد تا با توجه به بند «الف» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی حداقل ۲۰ درصد از فعالیت‌های خارج را در طول یک سال واگذار کند که در بخشنامه بودجه سال آتی بر این امر تأکید شده بود. باز کردن شرایط بنگاه‌های داخلی برای مواجه هوشمندانه با قواعد تجارت بین‌الملل در یک فرایند تدریجی و هدفمند موجب تقویت بنگاه‌های اقتصادی داخلی برای حضور در عرصه تجارت بین‌الملل شد.
۱۳۸۷ الی ۱۳۹۴	طبق آمار ارائه شده توسط سازمان خصوصی‌سازی ایران در بین سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۴ بیشترین میزان حجم واگذاری چه از طریق عرضه و یا فروش سهام به عموم متقاضیان و یا چه از طریق به شیوه انتقال مستقیم، به قیمت سال پایه؛ ۱۶۰۶۱۷۴ هزار میلیارد ریال بوده است که بیشترین عدد آن در سال ۱۳۸۸ با میزان ۳۹۹۲۱۶ هزار میلیارد ریال رخ داده است. به‌طور کلی سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴ نشان‌دهنده رشد نسبی خصوصی‌سازی از نظر میزان تحقق اهداف بودجه‌ای و واگذاری سهام و بنگاه‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۴).

### ۳. روش تحقیق

زمانی می‌توان نظریه داده بنیاد را به‌عنوان یک نظریه پژوهشی جامع برگزید که به دنبال یافتن یک نظریه مناسب برای یک مسئله مشخص باشیم. این یک نظریه فرایندی است و می‌کوشد فرایندی را که میان اجزای تحقیق وجود دارد با مشاهدات کیفی خود تشریح کند. چرا که، نظریه داده بنیاد ذاتی اکتشافی دارد و سعی می‌کند طرح نوینی ارائه کند به همین دلیل عمق تحقیق را فراتر می‌برد و سؤال را جایگزین پیش فرض می‌کند. در تحقیقات مبتنی بر تئوری داده بنیاد روایی و پایی تحقیق برخلاف روش‌های کمی براساس شاخص «اعتماد پذیرش تحقیق» سنجیده می‌شود که این شاخص با توجه به بازخورد مصاحبه‌شوندگان در طول فرایند تحقیق حاصل می‌شود (Charmaz, 2014).

در این تحقیق با ۲۰ نفر از صاحب‌نظران این عرصه مصاحبه صورت گرفته است و سپس درخصوص این مصاحبه‌ها کدگذاری توصیفی صورت گرفته است و عوامل ریشه‌ای ارائه شده در دسته‌های مختلف کلی مرتبط با موضوع اشاره شده قرار گرفته‌اند. همچنین از مصاحبه‌شوندگان سؤالاتی مبنی بر اقدامات اجرایی دولت در مورد خصوصی‌سازی پرسیده شد و بر مبنای جواب‌های دریافتی اقدامات صورت گرفته در جدول ۳ به‌طور کلی بیان شده است.

جدول ۳. مشخصات آمار توصیفی مصاحبه‌شوندگان

تعداد نفرات	مشخصات جمعیت‌شناختی
۲۰ نفر	تعداد کلی
۱۲ نفر	مدیران دولتی
۵ نفر	تحصیلات کارشناسی
۷ نفر	تحصیلات کارشناسی ارشد
۸ نفر	تحصیلات دکترا (یا دانشجوی دکترا)
۲۰ نفر	سابقه اجرا و یا فعالیت در پروژه‌های خصوصی‌سازی

### ۱-۳. عوامل سیاسی - اجرایی آسیب

بر مبنای مصاحبه‌های صورت گرفت این عامل بیشترین تأثیر منفی را در خصوص اجرای نامناسب خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی داشته است چرا که بیشترین فراوانی تکرار را در میان متون سیاست و یا ساختارهای سازمانی داشته است. نتایج آن در جدول ۴ ارائه شده است.

### جدول ۴. چکیده مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و صاحب‌نظران و کدگذاری توصیفی در خصوص با عنصر عوامل سیاسی - اجرایی آسیب

توضیحات	کد استخراج شده
رایج‌ترین روش اصلاح دولت‌ها خصوصی‌سازی است. ذات اصلاح نیز جراحی است و جراحی بدون درد ممکن نیست. هر چند جراح باید خوب باشد. ولی ما نتوانستیم کار شایسته‌ای انجام دهیم مشکلات فراوانی درگیر بودند و ذات کار را به کاستی کشانند. سازمان‌های درگیر به دلیل نبود سازوکار مناسب نتوانستند خصوصی شدن را به خوبی پیاده‌سازی کنند. شرکت‌های درگیر خود را منوط به اجرای دقیق دستورالعمل‌ها نمی‌دانستند. شفافیت پایینی وجود داشت. سازمان‌هایی درگیر خصوصی‌سازی فرایند خصوصی‌سازی خود را شفاف متوجه نمی‌شدند.	شفافیت پایین واگذاری نهادهای خصوصی در روند اجرا
همه دولت‌ها چه قبل از آمدن و چه بعد از آمدن یک صدا خصوصی‌سازی را تشویق می‌کردند اما ذات مسائل سیاسی کشور منجر به این می‌شد که دولت‌ها خصوصی‌سازی را از جنس خودشان بگیری کنند. به عنوان مثال، بورس اوراق بهادار به عنوان یکی از جریان‌های اصلی خصوصی‌سازی دائماً دستخوش تغییر شد.	تغییر دولت‌ها و در نتیجه تغییر سیاست‌ها
مدیران دولتی بیشتر به فکر این بودند که جایگاه خود را حفظ کنند تا اینکه لزوماً خصوصی‌سازی صورت گیرد به همین دلیل همه عوامل را یکجا در نظر می‌گرفتند. واگذاری سازمان‌ها به بخش خصوصی‌سازی گاهی بدون اینکه واقعاً سازمان به بخش‌های خصوصی صرف واگذار شود صورت می‌گرفت.	ضعف اجرای قوانین
بعضی از شرکت‌ها ساختار نامشخصی داشتند و حتی اگر ساختار مشخص داشتند دقیقاً از لحاظ قانونی مشخص نبود که به چه صورت عمل می‌کنند. به همین دلیل در اجرای قانون واگذاری بخش‌های دولتی عملاً مواردی رخ داد که شبه‌دولتی‌ها توانستند بخش‌های دولتی را بگیرند و این موضوع هدف واقعی را ارضا نمی‌کرد. به گفته رئیس بخش خصوصی ما خصوصی‌سازی را به صورت چینی انجام دادیم. یعنی اول به شرکت‌های بزرگ‌تری دادیم که آنها سپس سهامشان را واگذار کنند ولی این روش موجب می‌شود که سایه دولت همچنان در اقتصاد باشد و موجب کاهش قدرت تصدی‌گری دولت نمی‌شود.	واگذاری بخش‌های دولتی به شبه‌دولتی

توضیحات	کد استخراج شده
سیاست عموماً موجب شده است که ملاحظات حاکم شوند که تصمیم‌گیری‌ها بیشتر در گرو آنها باشد تا اینکه مثلاً روشی انتخاب شود که بهینه است. این موضوع موجب انحراف از مسیر بهینه می‌شود.	ترجیح ملاحظات سیاسی بر ملاحظات فنی و نتیجه‌گرایی
نهادهای تصمیم‌گیر در مورد بخش خصوصی بیش از حد گسترده بودند. در واقع گستردگی موجب می‌شد که تصمیم‌گیری‌ها دچار تعارض باشند و نتوانند در یک جهت همسو باشند. در نتیجه در هنگام اجرا مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌شد.	نبود استقلال سیاسی مجریان درگیر و تعدد سازمان‌های درگیر

## ۲-۳. عوامل فرهنگی آسیب

### جدول ۵. چکیده مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و صاحب‌نظران و کدگذاری توصیفی در رابطه با عنصر عوامل فرهنگی آسیب

توضیحات	کد استخراج شده
بنده مسئول یک نهاد اجرایی خصوصی‌سازی بودم؛ تغییرات خیلی خوب بودند مدیران رضایت کافی داشتند اما انتخابات منجر به کند شدن کارها شد. مدیران ترجیح می‌دادند کاری را که مطمئن نبودند انجام ندهند.	ترس مدیران از تغییر
شاید بتوان رسانه را به‌عنوان یکی از ابزارهای مناسب تشویق عموم برای خصوصی‌سازی و ترویج فرهنگ آن دانست به‌عنوان مثال روزنامه‌ها یا تلویزیون. ولی به‌طور جدی اگر تحقیق کنیم اکثراً از اهداف واقعی و سوددهی خصوصی‌سازی و اقدامات عمومی آگاه نیستند. ولی این یک موضوع عمومی است و عموم مردم درگیر آن بودند. ابزارهای ارائه شده نظیر تعاونی‌ها عموم مردم را هدف‌گیری می‌کردند اما آن‌طور که باید و شاید عزم ملی وجود داشته باشد نبود. هابرماس <sup>۱</sup> تعارض میان دولت و شهروندان را از عوامل مهم عدم اجرای دقیق برنامه‌ها می‌داند.	نبود عزم ملی
افراد ذی ربط نقش تعیین‌کننده‌ای برای اجرای صحیح داشتند. ولی پیچیدگی فرایندها بسیار بالا بود. عدم وجود تجربه کافی و نبود مسئولیت‌پذیری مناسب موجب هدررفت می‌شد. این موضوع سبب چالشی‌تر شدن کارها شد. در یک پروژه به‌عنوان مثال تعلل کارمندان رده‌های پایین موجب کاهش سرعت می‌شد البته این یک مشکل جامع در بخش اداری ایران است و شاید مخصوصی واگذار یک ارگان دولتی نباشد. کارشناسان اجرایی قوای مربوطه انسجام لازم را نداشتند.	پیچیدگی مسئولیت کارکنان و مسئولان

۱. فیلسوف معتبر آلمانی و وارث مکتب فکری فرانکفورت.

توضیحات	کد استخراج شده
متورم نشان دادن قوانین به این سبب بود که مدیران جنبه محافظه کاری خود را حفظ کنند. بعد از بعضی از واگذاری‌های مشکل دار و شبه‌دار این محافظه کاری بیشتر هم شد.	تورم مقرراتی در نشان دادن قانونمندی و واگذاری‌ها
عدم تعیین جامعه صحیح برای واگذاری سهام عدالت موجب شد که سهام عدالت آن چنان شایسته عمل نکند و تأثرگذار نباشد.	عدم تعریف جامعه صحیح به خصوص در بخش سهام عدالت

### ۳-۳. عوامل اقتصادی

#### جدول ۶. چکیده مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و صاحب نظران و کدگذاری توصیفی در خصوص عنصر عوامل اقتصادی آسیب

شرح کد	کد استخراج شده
خصوصی سازی منجر به قدرت تصدی گری دولت می شود؛ به همین دلیل می تواند منجر به قدرت بازار شود. اما دولت و بازار اگر در یک اقتصاد رقیب هم باشند نمی توانند کنار بیایند. اقتصاد ما در بسیاری از بخش ها دولتی بوده و این تغییر نیازمند زمان است.	ذات دولتی اقتصاد
مواردی وجود داشتند که به دلیل ساختار کلان و سنگین بخش های دولتی قیمت گذاری صحیحی صورت نمی گرفت. به عبارت دیگر قیمت گذاری دقیق نبود. چون دقت نیاز به هزینه و زمان زیادی داشت.	قیمت گذاری غیر واقعی
تعدیل نیروی کار عواقب مختلفی دارد از جمله عوامل اقتصادی درگیر که شاخص بیکاری در زمان خاصی مدنظر دولت بود که افزایش پیدا کند. ذات خصوصی سازی با بهره وری بیشتر و کوچک سازی است و ممکن است شرکت های خصوصی سازی شده را تعدیل کنند.	احساس ترس از تعدیل نیروی کار
مدیران دولتی به دلیل دولتی بودنشان با مدیران دیگر نهادها تفاوت هایی دارند که این تفاوت ها به سبب نوع سازمان ایجاد شده است. یکی از عناصری که در میان مدیران و مسئولان بارز بود تسلط جویی بود. به عنوان مثال مدیر یک سازمان دولتی سازمان را نه برای دولت بلکه برای خودش می دانست و راضی نبود که این سازمان به نحوی کوچک شود.	تسلط جویی مدیران
تورم در دولت های اخیر به کرات جابه جا شد و این در کلیه فرایندهای پولی و مالی کشور اثرگذار بود. در واقع تورم یک بال اساسی عدم ثبات اقتصادی در کشور در سال های مختلف بوده است که منجر به درگیر کردن دیگر عوامل نیز شده است.	افزایش تورم



#### ۳-۴. عوامل اجتماعی

#### جدول ۷. چکیده مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و صاحب‌نظران و کدگذاری توصیفی در خصوص با عنصر عوامل اجتماعی آسیب

توضیحات	کد استخراج شده
تغییرات سازمان‌ها و درگیر شدن کارمندان و مدیران در خصوصی‌سازی نه تنها ساختار کلان دولت را بلکه ساختار خود سازمان‌ها را دستخوش تغییر کرد. هرج و مرج به وجود آمده نتیجه این موضوع بود.	هرج و مرج
به‌طور کلی تحقیق مرتبط با سرمایه اجتماعی و شاخص‌های مرتبط با آن در سال‌های اخیر در ایران نشان‌دهنده کاهش شاخص‌ها بوده است. به‌عنوان مثال شاخص اعتماد در کسب و کار و یا روابط شبکه‌ای موجود کاهش داشته است. تأثیر سرمایه اجتماعی بر دیگر عناصر مهم مبرهن است و بر کسی پوشیده نیست. به‌عنوان مثال کاهش اعتماد در کسب و کار و در سازمان‌ها می‌تواند تمامی فرایندهای درگیر با موضوع سازمان را دستخوش افول کند؛ کما اینکه خیلی از تحقیقات انجام شده بعد از افزایش نرخ خصوصی‌سازی دولت نشان‌دهنده این موضوع بودند که افزایش هرج و مرج در معادلات سازمان همراه با بی‌اعتمادی و تقابل منفی کارکنان بوده است. این موضوع در کل نهاد جامعه نیز مشهود بود و خیلی از تحقیقات صورت گرفته جایی نیز این تئوری را اثبات می‌کردند.	سرمایه اجتماعی پایین در جامعه
مجریان دست‌اندر کار بیشتر به دنبال نمایش بودند. آمارهایی که بیان می‌شد و اعداد بیان شده در برنامه‌های مختلف توسعه بعداً معلوم شدند که دقیق نبودند و مدیران و مجریان بیشتر شبیه‌سازی واقعیت می‌کردند تا بیان واقعیت.	آمارسازی مجریان
تصورات غیرواقعی و چشم‌اندازهای اشتباهی که ترسیم شدند منجر نشدند که واقعیت رخ ندهد. واقعیت همان عدم موفقیت برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها و اصل (۴۴) بود.	انتظارات خوش‌بینانه غیرواقعی

#### ۳-۵. اقدامات کلی صورت گرفته دولت‌ها در بخش خصوصی‌سازی

اقدامات کلی دولت‌ها در بخش خصوصی‌سازی که طی بررسی ادبیات تحقیق و نیز

گزارش‌های مختلف سازمان‌های مربوط به آنها ارائه شده است به شرح ذیل است:

- ایجاد یک نهاد مستقل برای نظارت بر خصوصی‌سازی،
- ایجاد یک نهاد برای نظارت بر بنگاه‌های دولتی شده،
- تحقیق و توسعه هدفمند،

- ارزیابی وضعیت مالی و بازساختارسازی شرکت‌های دولتی خصوصی شده،
- ایجاد محیط رقابتی سالم و شفاف در بازارها،
- تقویت بازار بورس،
- عرضه عمومی سهام از طریق بازار بورس و سایر نهادهای پولی،
- خصوصی سازی از طریق اجاره و عدم واگذاری آن،
- فروش و واگذاری سهام به سهامداران خاص از طریق مذاکره و مزایده،
- فروش سهام به کارکنان شرکت،
- جذب سرمایه گذاری خارجی،
- عرضه عمومی سهام،
- خصوصی سازی از طریق واگذاری به تعاونی‌ها،
- عرضه سهام از طریق کوپن (مانند سهام عدالت).

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و راهکارهای پیشنهادی

آنچه که به‌عنوان علل اصلی عدم موفقیت خصوصی‌سازی توسط اصحاب و مدیران اجرایی بیان شده است؛ در چهار دسته اصلی قرار گرفته‌اند. هر کدام از این دسته‌ها دارای ابعاد مختلفی هستند که نشان‌دهنده بخشی از مشکل موجود در سال‌های اخیر هستند. آنچه که مشخص است خصوصی‌سازی به‌عنوان یک خط‌مشی مورد قبول کلیت نظام سیاسی و اقتصادی ایران قرار گرفته است و عناصر مختلف اجرایی دست‌اندرکار سعی داشته‌اند تا در دوره‌های مختلف با ارائه قوانین مناسب در بودجه و نیز در سایر ارکان مرتبط بتوانند روند اجرایی شدن خصوصی‌سازی را تسهیل کنند. اما نبود یک نظم مشخص در ادوار مختلف دولت‌ها و انبوه مقررات و قوانین سردرگم در این موضوع سبب تورم قوانین و بوروکراسی بیش از حد شده‌اند. می‌توان گفت که نگاه مسئولان در پیاده‌سازی این خط‌مشی نگاهی دستوری بوده است؛ به عبارت دیگر این تصور وجود داشته که از آنجا که خط‌مشی از بالا به پایین حرکت می‌کند، قوانین و دستورالعمل‌ها می‌توانند آن را اجراپذیر کنند. اما همواره موانعی در پایین‌تر و در آنجا که اجرا می‌شوند وجود دارد که قانون نمی‌تواند در آن دخیل

باشد. این مهم منجر به سختی بیشتر اجرای خط‌مشی‌ها و نیز در هم تنیدگی عوامل ناهمسو می‌شود. به عبارت دیگر اگرچه دستور و خط‌مشی و آیین‌نامه صحیح است و نیرو و دلیل لازم برای اجرای آن وجود دارد اما بدنه اجرا و نیز سطوح زیرین و انتهای سازمان‌ها، بنگاه‌ها، تعاونی‌ها و ... اجرای آن را در راستای هدف و منفعت خود نمی‌بینند.

اگر چهار متغیر بیان شده را به دو دسته اصلی سیاسی - اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی طبقه‌بندی کنیم، وزن بیشتری را باید به دسته دوم بدهیم. در حالی که طراحان اصلی و مجریان اصلی، واقف به این دلیل نبوده و وزن اصلی را به عوامل سیاسی - اقتصادی داده‌اند. همچنین، حتی اگر فرض کنیم همه عوامل سیاسی و اقتصادی وجود نداشته باشند و صرفاً دسته عوامل اجتماعی و فرهنگی باقی بمانند متوجه می‌شویم که در یک دوره تاریخی دیگر نیز خصوصی‌سازی به سرمنزل مقصود نخواهد رسید؛ چرا که در نهایت بازیگران گوناگون درگیر، خصوصی‌سازی را در راستای منفعت خود نمی‌بینند و با ایجاد بی‌نظمی سعی می‌کنند فراقنی لازم برای واگذاری مسئله به فرد، بنگاه و یا شخص دیگری را داشته باشند.

همان‌طور که در تعریف خط‌مشی بیان شد، چگونگی اجرای آن در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه به دلیل شرایط زمینه‌ای متفاوت، اساساً همسان نخواهند بود. در نتیجه این انتظار از قانونگذار و نیز عوامل اجرایی می‌رود که در سال‌های آتی وزن توجه خود را به دو بخش فرهنگ و اجتماع بدهند. اگر بتوان به این باور رسید که خصوصی‌سازی راه‌حل است و این راه‌حل توسط همه ارکان دست‌اندرکار مورد قبول واقع شود و انسجام لازم میان بخش‌های مختلف شکل جدی‌تری بگیرد، می‌توان انتظار داشت که در سال ۱۳۹۵ با توجه به شرایط پساتحریم و باز شدن درگاه ورود سرمایه خارجی و نیز بستر آماده جذب بازار داخلی؛ خصوصی‌سازی به‌عنوان یک راه‌حل برای اجرای تئوری اقتصاد بازار آزاد و کوچک شدن دولت در برنامه ششم توسعه باشد. با توجه به چشم‌انداز کاهش قیمت نفت و نیز عدم اطمینان از رشد تولید نفت در سال‌های آتی بدیهی است که تولید ناخالص داخلی ایران می‌بایست اتکای بیشتری به بخش‌هایی کند که بهره‌وری تضمین شده‌ای دارند که این مهم را باید در اقتصاد خصوصی و اقتصاد مبتنی بر بازار جست‌وجو کرد؛ جایی که بهره‌وری و نوآوری ملاک ورود و یا حضور یک شرکت

خواهد بود و رانت و فساد اقتصادی و بی‌بهرگی نیروی کار ترتیب اثری نخواهد داشت. اما این مستلزم همسویی نیروهای بازیگر و قدرتمندان اجرایی است؛ و گرنه در صورت استمرار ناهم‌سویی؛ جز اتلاف زمان و فرصت رشد، حاصلی دربر نخواهد داشت.

آنچه که بیان شد، علت و ریشه مشترک موضوع مورد بحث بوده است و طبیعی است که عوامل دیگری نیز وجود دارند که به‌غیراز عدم هم‌سویی بازیگران اصلی اجرا و نیز نبود باور واقعی به خصوصی‌سازی به‌عنوان یک راه‌حل واقعی، می‌توانند در مراحل بعدی مورد توجه قرار گیرند. به‌عنوان مثال می‌توان به راهکارهایی نظیر ثبات مدل اقتصادی کشور در یک دوره بلندمدت، شفافیت قیمت‌گذاری‌ها به معنای واقعی کلمه، تسهیل عملیاتی واگذاری به بخش خصوصی، جلوگیری از رانت‌خواری در همه مراحل، عزم ملی و استفاده از رسانه‌ها برای شکل‌گیری یک نیرو و اراده ملی را نام برد.

Archive of SID

## منابع و مآخذ

۱. آرمان، بهمن (۱۳۸۰). «خصوصی‌سازی خسته در ابتدای راه»، مجلس و پژوهش، ش ۷.
۲. استونر، جیمز و ادوارد فریمن (۱۳۷۵). مدیریت، ج ۲، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. اشتریان، کیورث (۱۳۸۵). سیاست‌گذاری عمومی در ایران، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۴. برومند، شهرزاد و الهام میرتهامی (۱۳۸۹). «مروری اجمالی بر اهداف خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر رشد اقتصادی و اشتغال»، مجله جهان خصوصی‌سازی، ش ۱.
۵. حبیبی، علی و حسن خوشپور (۱۳۷۵). «ارزیابی سیاست خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۴)»، مجله برنامه و بودجه، ش ۷.
۶. رضائیان، علی (۱۳۸۸). مبانی سازمان و مدیریت، چاپ سیزدهم، تهران، سمت.
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۱). «قانون نحوه واگذاری سهام دولتی متعلق به دولت به اיתارگران و کارگران و اثرات آن بر روند واگذاری شرکت‌های دولتی»، دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی.
۸. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۳). «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران»، دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی.
۹. سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۴). «گزارش آمار عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۴/۱۰/۱۱ (به قیمت پایه سال ۱۳۹۰)».
۱۰. فردرو، محسن (۱۳۸۵). «نقش فرهنگ در خط‌مشی‌گذاری»، مجموعه مقالات مدیریت فرهنگی، نشر مه‌آسا.
۱۱. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت در ایران، نشر دفتر گسترش تولید علم، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد.
۱۲. کاونتری، ویلیام فردریک و جان بارکر (۱۳۸۲). اصول مدیریت به زبان ساده، چاپ اول، تهران، دایره.
۱۳. کونتز، هارولد، سیریل اودانل و ویهریخ هاینز (۱۳۸۱). اصول مدیریت، ترجمه محمدعلی طوسی و همکاران، ج ۱، چاپ پنجم، تهران، سازمان مدیریت دولتی.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه.

۱۵. ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۳). *مدرس و سیاست‌گذاری عمومی*، چاپ اول، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

۱۶. منوریان، عباس (۱۳۸۰). «خصوصی‌سازی: رویکردی تطبیقی»، فصلنامه مدیریت دولتی، ش ۵۳ و ۵۴.

۱۷. نصیرزاده، غلامرضا (۱۳۸۳). *خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی*، تهران، انتشارات کمال‌علم.

۱۸. هاولت، مایکل و ام. رامش (۱۳۸۰). *مطالعه خط‌مشی عمومی*، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، نشر فرهنگ اسلامی.

۱۹. همتی، محمد، مرضیه اردکانی‌زاده و فوزیه قربانیان (۱۳۹۰). «اولویت‌بندی موانع خصوصی‌سازی؛ از طریق فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی»، تهران، همایش ملی خصوصی‌سازی.

۲۰. وزارت اقتصاد و امور دارایی (۱۳۸۷). *سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی*، موضوع بند «۱» ماده (۴۲).

21. Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory A Practical Guide Through Qualitative Analysis, Second Edition*, London, Sage.

22. Starr, Paul (1988). "The Meaning of Privatization", *Yale Law and Policy Review Journal*, 6(1).

23. Parker, D. (2013). "The Official History of Privatization", Vol. II: Popular Capitalism, 1987-97, Routledge, Whitehall Histories, Government Official History.

Archived