

آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی برمبنای نظریه داده بنیاد

احسان مهربان‌فر*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۶/۱۷

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۲/۱۱

به رغم 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 به عنوان یک محرك و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند. این تحقیق به آسیب‌شناسی ریشه‌های این عدم موقعيت دولت‌ها در اجرای سیاست‌های کلان خصوصی‌سازی در ایران می‌پردازد. به منظور شناخت دقیق‌تر عوامل گوناگون تأثیرگذار؛ مصاحبه‌های گوناگونی با اصحاب خصوصی‌سازی در بخش‌های مختلف اجرایی برمبنای روش داده بنیاد "Grounded Theory" به عنوان یک روش کیفی با رویکرد اکتشافی صورت گرفته است. براساس نتایج به دست آمده از کدگذاری مصاحبه‌های صورت گرفته و نیز مطالعه ادبیات تحقیق، عوامل آسیب‌زا در چهار دسته کلی فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با ذکر مصاديق مربوطه تفکیک شده‌اند. برمبنای تفکیک صورت گرفته راهکارهای بروزنرفت از وضعیت نامطلوب خصوصی‌سازی ارائه شده است. روش اجرا و نتایج این تحقیق به ارائه دیدگاهی کاربردی در جهت شناخت علل اصلی شکست این خطی مشی منجر می‌شود که می‌تواند به سیاست‌گذاران دیدگاه صحیحی را در سال‌های آتی جهت جبران عقب‌ماندگی برنامه‌های پیشین دهد. تجارت موفق پیشین حکم بر اهمیت خصوصی‌سازی به عنوان راهکار بروزنرفت 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 دهنده؛ 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 هیچ وقت موجب آن نشده است که نقش حیاتی برنامه‌ریزی کلان در حرکت و توسعه ملل مختلف از بین بود یا تضعیف شود. به طوری که حتی به شکل تناقض‌گونه‌ای، اهمیت آنها بیشتر نیز شده است؛ و اکنون سنجش راستین موقفيت یک جامعه در فاصله سال‌های طولانی را می‌توان در حصول برنامه‌های بلندمدت آن کنکاش کرد.

أنواع مختلفى از برنامه‌ها از نظر دوره زمانى و سطح اولویت وجود دارند. که هر کدام برای انجام انواع متعددى از فعالیت‌ها در زمان آينده 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 علاوه‌بر تعریف و مفهوم هر کدام، در سطح کلان‌نگری آنهاست؛ به طوری که مأموریت‌ها یا همان برنامه‌های بلندمدت کلان‌نگرترین برنامه‌های ممکن هستند. خط‌مشی در این ردیف 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 کنند، و در نتیجه این اطمینان فراهم شود که تصمیم‌ها در مراتب‌های 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. هر چند 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.

بهاین ترتیب، خط‌مشی‌ها ممکن است در یک ساختار سیاسی به سادگی تبیین شوند اما هرگز به سادگی قابل اجرا نخواهد 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. براساس

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 مصاديق ارائه هر کدام در پاسخ مصاحبه‌شوندگان آورده شده و سپس راه حل‌های 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 به عنوان 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 انتها 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 آنجاکه خصوصی شدن مستلزم درگیر کردن بخش‌های مختلف برای اجراست به این مسئله با نگاهی کل نگر 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 صاحبان نظر و مدیران اجرایی باتجربه، در راستای کشف لایه‌های بنیادین این روند در دولت‌های مختلف پرداخته شود. در نهایت برمبانی این تحلیل آسیب‌شناسانه تفکیک کلی عوامل و نیز مصاديق ارائه هر کدام بیان و راهکارهایی جهت تغییر روند فعلی ارائه می‌شود. از آنجاکه 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 عمدۀ 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 قانونگذاری 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 موقیت‌آمیز 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، برگه برنده‌ای برای بروز رفت از شرایط فعلی و حل مشکل بیکاری و نیز تورکود اقتصاد خود داشته باشد. سهیم کردن بخش خصوصی موجب بهره‌وری بیشتر دستگاه‌های دولتی می‌شود به طوری که بخش دولتی که اکنون سمبول سستی و بی‌بهرجگی 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 بدنۀ 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

۱-۲. خط‌مشی

مفهوم خط‌مشی، پس از جنگ دوم جهانی در پی تلاش اندیشمندان علوم سیاسی به‌منظور کسب شناخت نوینی از روابط بین دولت‌ها و شهروندان در آمریکای شمالی و اروپا شکل گرفته است. کانون اصلی خط‌مشی گذاری عمومی موضوعاتی است که اکثرًا 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 (ملک محمدی، ۱۳۸۳) که سپس دولت‌ها اجرایی می‌کنند.

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

خط مشی‌ها در همه سطوح وجود دارند و سیاست‌های کلی تا خط مشی‌های عمدۀ یک بخش و خط مشی‌های کوچک در خور اجرا، در کوچک‌ترین واحد را دربر می‌گیرند (کونتر، اوادنل و هاینز، ۱۳۸۱: ۱۷۷-۱۷۸). چون خط مشی‌ها راهنمای تصمیم‌گیری هستند، بنابراین شایسته است که تا اندازه‌ای آزادی عمل را برای تصمیم‌گیرندگان فراهم آورند. و گرنه خط مشی‌ها به شکل دستورها در می‌آیند (همان: ۱۷۹).

خط مشی در مفهوم اصلی خود به سیاست دولت‌ها و نهادهای تبیین کننده سیاست کلان اشاره دارد اما در سطح پایین‌تر در مفهوم سازمان‌ها نیز قابل تعریف است. حتی خط مشی‌هایی که دولت‌ها به سازمان‌های ذی‌ربط انتقال می‌دهند نیز توسط سازمان‌ها با خط مشی‌هایی به سطوح پایین‌تر انتقال داده می‌شود. به عبارت دیگر در موضوع خط مشی رویکردی از بالا به پایین وجود دارد که در همه سطوح پایین‌تر نیز وجود خواهد داشت. در این تعریف خط مشی یک برنامه عمومی است که به متزله راهنمای عمل، مدنظر مدیران قرار گرفته و نحوه اجرای برنامه را برای مسئولان اجرایی سازمان معین می‌کند؛ خط مشی اطمینان می‌دهد که تصمیم، با هدف سازمان سازگار است و سازمان را برای دستیابی به اهداف یاری می‌دهد (رضائیان، ۱۳۸۸: ۲۱۰). خط مشی‌ها به مدیران اجازه می‌دهند تا اختیارات را واگذار کنند و با این همه نظارت خود را بر آنچه زیردانشان انجام می‌دهند، به کار بزنند. ممکن است گاهی سیاست با عواملی که در خارج از محیط سازمان قرار دارند، تعین گردد؛ مثل دستورالعمل‌هایی که دولت صادر می‌کند (استونر و فریمن، ۱۳۷۵: ج ۲، ۴۹۲-۴۹۳). 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 خط مشی‌ها 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 خط مشی 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؛ خط مشی‌گذاری 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 خط‌مشی گذاری در ایران در سال‌های اخیر عدم اجرای دقیق آن توسط دولت‌ها در ادوار مختلف بوده است. به طوری که می‌توان این را به عنوان 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 کلی‌گوینی در سیاست‌گذاری اشاره کرد (اشتریان، 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 راه حل خروج از رکود باشند. در این راستا، اولین بار در سال ۱۹۶۸ پیتر دراکر 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 تفویق 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 ویستر 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 به عنوان یک رکن اساسی سیاست عمومی همه دولت‌های بعدی

نقش خود را ثبیت 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 دولتمردان 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 تعییر کنند. به طور کلی، خصوصی‌سازی موجب افزایش قدرت و اعتبار بازار در مقابل تصمیمات دولت می‌شود. خصوصی‌سازی در عمل براساس 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 تحملی 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 خط‌مشی گذاری است و اساساً عملی کردن برنامه‌های کلان به این دلیل که در اجراء چار مشکلات فراوان می‌شوند چالش‌برانگیز است. همچنین خصوصی‌سازی توسط نهادهای مختلفی که می‌باشد حامیان اصلی آن باشد حمایت نشده است، به گونه‌ای که سطوح مختلف سازمان‌ها و نهادهای درگیر در این عدم موفقیت سهمی اساسی داشته‌اند. هاولت 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 پیش‌شرط‌های حقوقی و اقتصادی می‌داند؛ که از جمله این پیش‌شرط‌ها وجود بخش خصوصی توانمند، تضمین حقوق مالکیت و حقوق سرمایه‌گذاری و ایجاد نهادهای مالی لازم است. او چالش‌های ذیل را در این خصوصی‌سازی بر می‌شمرد:

- 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 پراکندگی 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 تعديل نیرو از جمله امور بیمه و بازنیستگی مواجه شود. نامناسب بودن ساختار شرکت‌های دولتی و

زیان ده بودن بسیاری از آنها از دیگر عواملی است که موجب بی میلی بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود. اما فردو (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 فردو

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

مأخذ: فردو، ۱۳۸۵.

همتی، اردکانی‌زاده و قربانیان (۱۳۹۰) نیز نزدیک به چارچوب فردو (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.

۴-۲. 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 اکثیریت 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 مدام آین نامه‌ها و مقررات و به طور کلی می‌توان گفت بررسی واگذاری‌ها در این دوره، این واقعیت را

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

جدول ۲. روند تاریخی خصوصی‌سازی از ابتدا تاکنون برمبنای گزارش‌های مختلف

بازه زمانی	رخدادهای مهم
۱۳۶۸ الی ۱۳۷۲	گنجاندن خط‌مشی خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه برمبنای 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 ۱۳۷۰-۱۳۷۳ واگذاری‌ها به سه روش بورس، مزاید و مذاکره صورت گرفت. این قانون موجب افزایش واگذاری‌ها در سال ۱۳۷۳ شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۱).
۱۳۷۱ الی ۱۳۷۳	از سال ۱۳۷۷ روش مذاکره به دلایل مختلف از جمله عدم شفافیت در قیمت گذاری و بعض تقلب‌هایی که در این روش انجام می‌شد حذف گردید و تنها دو روش خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده مورد قبول سازمان خصوصی‌سازی به عنوان روش‌های مورد استفاده باقی ماند (همان).
۱۳۷۷ و ۱۳۷۸	روند خصوصی‌سازی پیش از سال ۱۳۷۹ بسیار کند بوده ولی بعد از این تاریخ جدی می‌شود. درواقع 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).
۱۳۷۹ و ۱۳۸۰	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

رخدادهای مهم	بازه زمانی
مذکور به علت تشکیل نشدن شرکت‌های مادر تخصصی سهام دولتی متعلق به سایر دستگاهها برای فروش عرضه شد (همان، ۱۳۸۳).	
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.	۱۳۸۱
این برنامه برای اولین بار تلاش کرد تا با عرفی 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 به عنوان نهادهای سیاستگذار در برنامه خصوصی‌سازی و سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی به عنوان عوامل اجرایی تعریف شده‌اند. هر چند این قانون نیز دارای نقاط ضعفی بود که در اجرا آن را با مشکل مواجه کرده است.	۱۳۸۰
قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۱/۶/۸۳ تصویب شده است. یکی از اهداف ذکر شده برای این برنامه «تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توامندسازی بخش غیردولتی» است. در این قانون مواد مربوط به خصوصی‌سازی در قانون برنامه سوم توسعه تنفيذ گشته و برخی مسائل به طور جزئی تشریح شده است (همان، ۱۳۸۳).	۱۳۸۳
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 بخشname بودجه سال آتی براین امر تأکید شده بود. باز کردن شرایط بنگاه‌های داخلی برای مواجه هوشمنانه با قواعد تجارت بین‌الملل در یک فرایند تدریجی و هدفمند موجب تقویت بنگاه‌های اقتصادی داخلی برای حضور در عرصه تجارت بین‌الملل شد.	۱۳۸۷
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. به طور کلی سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ نشان‌دهنده رشد نسبی خصوصی‌سازی از نظر میزان تحقق اهداف بودجه‌ای واگذاری سهام و بنگاه‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۴).	۱۳۹۴ الی ۱۳۸۷

۳. روش تحقیق

زمانی می‌توان نظریه داده بنیاد را به عنوان 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 کد گذاری 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 برمبنای 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 (با 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

کد استخراج شده	توضیحات
شفافیت پایین و اگذاری نهادهای خصوصی در روند اجرا	رایج‌ترین روش اصلاح دولت‌ها خصوصی‌سازی است. ذات اصلاح نیز جراحی است و جراحی بدون درد ممکن نیست. هرچند جراح باید خوب باشد. ولی ما نتوانستیم کار شایسته‌ای انجام دهیم مشکلات فراوانی در گیر بودند و ذات کار را به کاستی کشاندند. سازمان‌های در گیر به دلیل نبود سازوکار مناسب نتوانستند خصوصی شدن را به خوبی پیاده‌سازی کنند. شرکت‌های در گیر خود را منوط به اجرای دقیق دستورالعمل‌ها نمی‌دانستند. شفافیت پایینی وجود داشت. سازمان‌هایی در گیر خصوصی‌سازی فرایند خصوصی‌سازی خود را شفاف متوجه نمی‌شدند.
تغییر دولت‌ها و در نتیجه تغییر سیاست‌ها	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 پیگیری کنند. به عنوان مثال، بورس اوراق بهادار به عنوان یکی از جریان‌های اصلی خصوصی‌سازی دائمآ دستخوش تغییر شد.
ضعف اجرای قوانین	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.
واگذاری بخش‌های دولتی به شبهدولتی	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 و اگذاری بخش‌های دولتی عملاً مواردی رخ داد که شبهدولتی‌ها توانستند بخش‌های دولتی را بگیرند و این موضوع هدف واقعی را ارضانمی کرد. 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 تصدی گری دولت نمی‌شود.

کد استخراج شده	توضیحات
ترجیح ملاحظات سیاسی بر ملاحظات فنی و نتیجه‌گرایی	سیاست عموماً موجب شده است که ملاحظاتی 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.
نبوغ استقلال سیاسی مجریان در گیر و تعدد سازمان‌های در گیر	نهادهای تصمیم‌گیر در مورد بخش خصوصی بیش از حد گسترش دارند. در این گسترش‌گی موجب می‌شود که تصمیم‌گیری‌ها دچار تعارض باشند و نتوانند در یک جهت همسو باشند. در نتیجه در هنگام اجرا مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌شود.

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

کد استخراج شده	توضیحات
ترس مدیران از تغییر	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.
نبوغ عزم ملی	شاید بتوان رسانه را به عنوان یکی از ابزارهای مناسب تشویق عموم برای خصوصی‌سازی و ترویج فرهنگ آن دانست به عنوان مثال روزنامه‌ها یا تلویزیون. ولی به طور جدی اگر تحقیق کنیم اکثر از اهداف واقعی و سوددهی خصوصی‌سازی و اقدامات عمومی آگاه نیستند. ولی این یک موضوع عمومی است و عموم مردم در گیر آن بودند. ابزارهای ارائه شده نظیر تعاونی‌ها عموم مردم را هدف گیری می‌کردند اما آن‌طور که باید و شاید عزم ملی وجود داشته باشد نبود. هابر ماس ^۱ تعارض میان دولت و شهروندان را از عوامل مهم عدم اجرای دقیق برنامه‌ها می‌داند.
پیچیدگی مسئولیت کارکنان و مسئولان	افراد ذی ربط نقش تعیین کننده‌ای برای اجرای صیحی داشتند. ولی پیچیدگی فرایندها بسیار بالا بود. عدم وجود تجربه کافی و نبود مسئولیت‌پذیری مناسب موجب هدرفت می‌شد. این موضوع سبب چالشی تر شدن کارها شد. در یک پژوهه به عنوان مثال کارمندان رده‌های پایین موجب کاهش سرعت می‌شد البته این یک مشکل جامع در بخش اداری ایران است و شاید مخصوصی و اگذار یک ارگان دولتی نباشد. کارشناسان اجرایی قوای مربوطه انسجام لازم را نداشتند.

۱. فیلسوف معتبر آلمانی و وارث مکتب فکری فرانکفورت.

کد استخراج شده	توضیحات
تورم مقررایی در نشان دادن قانونمندی واگذاری‌ها	متورم نشان دادن قوانین به این سبب بود که مدیران جنبه محافظه‌کاری خود را حفظ کنند. بعد از بعضی از واگذاری‌های مشکل‌دار و شبه‌دار این محافظه‌کاری بیشتر هم شد.
عدالت آن چنان شایسته عمل نکند و تأثیرگذار نباشد.	عدم تعیین جامعه صحیح برای واگذاری سهام عدالت موجب شد که سهام عدالت آن چنان شایسته عمل نکند و تأثیرگذار نباشد.

۳-۳. عوامل اقتصادی

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

کد استخراج شده	شرح کد
ذات دولتی اقتصاد	خصوصی سازی منجر به قدرت تصدی‌گری دولت می‌شود؛ به همین دلیل می‌تواند منجر به قدرت بازار شود. اما دولت و بازار اگر در یک اقتصاد رقیب هم باشند نمی‌توانند کنار بیایند. اقتصاد ما در بسیاری از بخش‌ها دولتی بوده و این تغییر نیازمند زمان است.
قیمت‌گذاری غیرواقعی	مواردی وجود داشتند که بدلیل ساختار کلان و سنگین بخش‌های دولتی قیمت‌گذاری صحیحی صورت نمی‌گرفت. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری دقیق نبود. چون دقت نیاز به هزینه و زمان زیادی داشت.
احساس ترس از تعديل نیروی کار	تعديل نیروی کار عواقب مختلفی دارد از جمله عوامل اقتصادی در گیر که شاخص بیکاری در زمان خاصی مدنظر دولت بود که افزایش پیدا کند. ذات خصوصی سازی با بهره‌وری بیشتر و کوچک‌سازی است و ممکن است شرکت‌های خصوصی سازی شاه را تعديل کنند.
تسلط جویی مدیران	مدیران دولتی بدلیل دولتی بودنشان با مدیران دیگر نهادها تفاوت‌هایی دارند که این تفاوت‌ها به سبب نوع سازمان ایجاد شده است. یکی از عناصری که در میان مدیران و مسئولان بازز بود تسلط‌جویی بود. به عنوان مثال مدیر یک سازمان دولتی سازمان رانه برای دولت بلکه برای خودش می‌دانست و راضی نبود که این سازمان به نحوی کوچک شود.
افزایش تورم	تورم در دولت‌های اخیر به کرات جایه‌جا شد و این در کلیه فرایندهای پولی و مالی کشور اثرگذار بود. درواقع تورم یک بال اساسی عدم ثبات اقتصادی در کشور در سال‌های مختلف بوده است که منجر به درگیر کردن دیگر عوامل نیز شده است.

۴-۳. عوامل اجتماعی

جدول ۷. چکیده مصاحبه‌های صورت گرفته با مدیران و صاحب‌نظران و کد گذاری توصیفی درخصوص با عنصر عوامل اجتماعی آسیب

کد استخراج شده	توضیحات
هرج و مرج	تعییرات سازمان‌ها و درگیر شدن کارمندان و مدیران درخصوصی‌سازی نه تنها ساختار کلان دولت را بلکه ساختار خود سازمان‌ها را دستخوش تغییر کرد. هرج و مرج به وجود آمده نتیجه این موضوع بود.
سرمایه اجتماعی پایین در جامعه	به طور کلی تحقیق مرتبط با سرمایه اجتماعی و شاخص‌های مرتبط با آن در سال‌های اخیر در ایران نشان‌دهنده کاهش شاخص‌ها بوده است. به عنوان 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. به عنوان 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 اعتمادی و تقابل منفی کارکنان بوده است. این موضوع در کل نهاد جامعه نیز مشهود بود و خیلی از تحقیقات صورت گرفته جانی نیز این تئوری را اثبات می‌کردند.
آمارسازی مجریان	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.
انتظارات خوش‌بینانه غیرواقعی	تصورات غیرواقعی و چشم‌اندازهای اشتباہی که ترسیم شدند منجر نشدند که واقعیت رخ ندهد. واقعیت همان عدم موفقیت برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها و اصل (۴۴) بود.

۵-۳. 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
- خصوصی‌سازی 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 سرمایه‌گذاری خارجی
- عرضه عمومی سهام
- خصوصی‌سازی از طریق واگذاری به تعاونی‌ها
- عرضه سهام از طریق کوپن (مانند سهام عدالت)

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و راهکارهای پیشنهادی

آنچه که به عنوان 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 به عنوان 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 آنجاکه 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 آین نامه صحیح است و نیرو و دلیل لازم برای اجرای آن وجود دارد اما بدنه اجرا و نیز سطوح زیرین و انتهایی 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، واقعه 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 در گیر، خصوصی‌سازی را در راستای منفعت خود نمی‌بینند و با ایجاد بی‌نظمی سعی می‌کنند فرافکنی 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 راه حل است و این راه حل 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 به عنوان یک راه حل 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 اتكای 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 بی بهرگی 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 در برخواهد داشت.

آنچه که بیان شد، علت و ریشه مشترک موضوع مورد بحث بوده است و طبیعی است که عوامل دیگری نیز وجود دارند که به غیراز عدم همسویی بازیگران اصلی اجرا و نیز نبود باور واقعی به خصوصی سازی به عنوان یک راه حل واقعی، می‌توانند در مراحل بعدی مورد توجه قرار گیرند. به عنوان مثال می‌توان به راهکارهایی نظیر ثبات مدل اقتصادی کشور در یک دوره بلندمدت، شفافیت قیمت گذاری‌ها 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.

منابع و مأخذ

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 بازارگانی.
۳. اشتريان، کیومرث (۱۳۸۵). سیاستگذاری عمومی در ایران، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۴. برومند، شهرزاد و الهام میرتهامی (۱۳۸۹). «موری 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 (۱۳۷۴-۱۳۶۸)»، 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 ایشارگران 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. فردو، محسن (۱۳۸۵). «نقش فرهنگ در خط‌مشی گذاری»، 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. کونتر، هارولد، سیریل اودانل و ویهربیخ هاینز (۱۳۸۱). اصول مدیریت، ترجمه محمدعلی طوسی و همکاران، ج ۱، چاپ پنجم، تهران، سازمان مدیریت دولتی.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). بودجه‌بریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بریزی و بودجه.

۱۵. ملک محمدی، 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 کمال علم.
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، همايش 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.