

## « فراسوی مدیریت »

سال ششم \_ شماره ۲۲ \_ پاییز ۱۳۹۱

ص ص ۱۶۶ - ۱۴۵

تاریخ دریافت مقاله: ۸۹/۱۱/۲۵

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۹۱/۶/۱۵

# بررسی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سازمان های دولتی استان زنجان

دکتر مهرداد علیپور<sup>۱</sup>

حسین بدیعی<sup>۲\*</sup>

علی شهناز<sup>۳</sup>

عبدالحسین رسولی نژاد<sup>۴</sup>

## چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سازمان‌های دولتی استان زنجان بوده است. جامعه آماری این پژوهش را کلیه مدیران عالی و کارشناسان ستاد مرکزی ادارات کل استان زنجان در سال ۱۳۸۹ تشکیل می‌دهد که به روش تصادفی ساده و با استناد به فرمول تعیین کمترین حجم نمونه تعداد ۳۰۰ نفر بعنوان نمونه انتخاب شدند. روش انجام پژوهش حاضر توصیفی و از نوع پیمایشی (میدانی) است. بمنظور گردآوری اطلاعات مورد نیاز از پرسشنامه ۴۴ گویه‌ای بسته با طیف پنج درجه‌ای لیکرت و ۲ سؤال باز استفاده شده است. پایایی این ابزار با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ ۰/۹۲ محاسبه شده است. روایی محتوایی این پرسشنامه نیز توسط متخصصین مورد تأیید قرار گرفته است. از بین ۳۰۰ پرسشنامه توزیع شده، تعداد ۲۷۵ پرسشنامه بازگشت داده شد. بدین ترتیب نرخ بازگشت پرسشنامه‌ها ۹۱/۶ درصد می باشد. در راستای تحلیل داده‌های گردآوری شده از آزمون t استیودنت و آزمون اولویت بندی فریدمن استفاده شده است. یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌ها نشان داد که مهمترین موانع اثرگذار در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (خصوصی سازی) به ترتیب شامل نوع و چگونگی قوانین و مقررات، سیاست گذاری عکس العمل کارکنان با واگذاری، مشکلات اقتصادی و اجتماعی ناشی از فرایند خصوصی سازی و برنامه ریزی در فرایند خصوصی سازی می‌باشد.

**واژه های کلیدی:** اصل ۴۴ قانون، خصوصی سازی، برون سپاری، استان زنجان

<sup>۱</sup> - عضو هیأت علمی (استادیار) گروه مدیریت، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

<sup>۲</sup> - عضو هیأت علمی (مربی) واحد گرمسار، دانشگاه آزاد اسلامی، گرمسار، ایران (Badieihosseini@yahoo.com)

<sup>۳</sup> - عضو هیأت علمی (مربی) واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

<sup>۴</sup> - دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت دولتی واحد نراق، دانشگاه آزاد اسلامی، نراق، ایران

## مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و ملی شدن سرمایه های بزرگ، دولت نقش وسیعتری را در اقتصاد برعهده گرفت. شرایط حاکم بر فضای اقتصادی دهه اول انقلاب به گونه ای بود که سرمایه گذاری خصوصی دارای حداقل نقش بوده و به همین دلیل بخش خصوصی در این دهه به سرعت کمرنگ شد. اما در همین دوره سرمایه داری جدیدی در حال شکل گیری بود و آن پیدایش سرمایه گذاران جدیدی بود که عموماً با استفاده از حمایت های مالی دولت توانسته بودند سرمایه لازم را فراهم آورند. به این ترتیب بعد از انقلاب نیز سرمایه داری خصوصی تنها با استفاده از حمایت های مالی و سیاسی دولت امکان فعالیت را به دست آورد. بنابراین آنچه مسلم است طی قرن گذشته روند شکل گیری سرمایه داری بدون حمایت دولت متوقف می شد. این حمایت در اشکال سیاست گذاری های مالی، خود را نشان می داد. در حال حاضر کشور با شرایطی مواجه است که دولت علاقمند به کاهش نقش خود در فعالیتهای اقتصادی و حضور هرچه بیشتر سرمایه گذاران خصوصی است. لذا با اجرای برنامه های پنج ساله اول، دوم، سوم و چهارم جمهوری اسلامی ایران این هدف را دنبال می نماید و پس از چندین سال مخالفت با حضور گسترده بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی حرکت جدیدی در جهت دعوت از سرمایه گذاری خصوصی شروع شده است. این امر مهم از طریق خصوصی سازی شرکتهای دولتی آغاز شده و بسیاری از شرکتهای دولتی در این حرکت از طریق سازمان بورس به سهامداران خصوصی واگذار گردیده است.

هم اکنون قوانین و دستورالعمل های متعددی نظیر قوانین برنامه توسعه پنج ساله اول، دوم و سوم و چهارم توسعه مانند دستورالعمل اجرایی ماده ۴۴ قانون برنامه چهارم و آئین نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و اخیراً اصل «۴۴» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست های کلی اجرایی آن تکلیف عدم گسترش تشکیلات دولت را مشخص و بر کوچک سازی در راستای برون سپاری و خصوصی سازی تاکید نموده است. بر اساس دستورالعمل ها و قوانین مصوب قبل از سال ۱۳۸۴، دولت در راستای تحقق این هدف، روشهای زیر را اعمال می کرد:

۱- واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی: این امر مستلزم اصلاح ساختار تعیین ارزش و واگذاری واحدهای قابل واگذاری است. در این روش معمولاً سهام شرکت ها به بخش خصوصی واگذار می شود.

۲- در روش دوم سازمان‌های دولتی فعالیت‌ها و امور قابل واگذاری را به بخش خصوصی و به شکل پیمان‌گذار می‌نمایند: امور مربوط به تعمیر و یا امور مربوط به نظافت و خدمات از رایج‌ترین فعالیت‌های قابل واگذاری محسوب می‌شود. اما اولویت با واگذاری فعالیت‌های تصدی‌گری و عدم امکان واگذاری فعالیت‌های حاکمیتی تا قبل از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه بود. با تصویب ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه امکان واگذاری فعالیت‌های حاکمیتی نیز به واحدهای مجری فراهم گردید و در ادامه آن قانون سیاست‌های کلی اصل «۴۴» در راستای واگذاری امور به بخش خصوصی تأکید دارد که این امر مستلزم شناسایی و بررسی دقیق موانع و مشکلات اثرگذار و مرتبط در این زمینه است.

یکی از اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران از آغاز تشکیل تاکنون حضور مردم در کلیه فعالیت‌ها است که مطرح شده و مورد تأکید قرار گرفته است. حضور مردم در صحنه‌های فرهنگی و اجتماعی و سیاسی و مشارکت آنها در امور است. طبعاً در درس‌های اول حیات نظام که استقرار حاکمیت سیاسی، مسأله اساسی کشور بود مشارکت مردم در فعالیتهای اقتصادی مورد تأکید مقامات و دولت وقت بود. در نظام اسلامی اساس بر انجام امور به وسیله مردم است. و در جایی که مردم ناتوان از انجام کاری باشند طبعاً دولت به عنوان کفیل جامعه نسبت به انجام کار اقدام خواهد نمود. لیکن فرض بر این است که دولت بایستی برای افزایش توانمندی جامعه تلاش کند به گونه‌ای که در مرحله بعدی این کار به مردم انتقال یابد. یعنی توسعه‌انگیزه‌های جامعه و باروری اندیشه و قدرت تصمیم‌گیری مردم و بالاخره به عینیت درآوردن این دو عمل، هدف پایه‌ای نظام از توسعه اقتصادی و اجتماعی است. لذا مشارکت دادن مردم و ایجاد فضای لازم برای پرورش خلاقیت‌ها و بهره‌وری از تمامی زمینه‌های مفید و به‌طور کلی واگذار نمودن بخشی از توانمندی‌های خاص اقتصادی به خود مردم نمونه‌ای بارز از یک مدیریت دولتی صحیح و سالم و مطابق با تغییر و تحولات جاری در اقتصاد بین‌الملل می‌باشد. بر همین اساس در چند دهه گذشته در اکثر کشورها روندی آغاز شده که نتیجه آن انتقال بخشی از توانایی‌های تولیدی و خدماتی کشورها از طرف دولت به بخش غیردولتی و کاهش کنترل مستقیم دولت در روند فعالیتهای اقتصادی جاری بوده است. این روند اکنون به «واگذار کردن» معروف است و می‌رود تا انقلاب آرام و خفیفی

را در سطح کشور ایجاد کند. در کشور ما نیز سیاست خصوصی سازی از چندی پیش مورد توجه و نظر مسئولین و برنامه ریزان قرار گرفته و در قوانین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اهداف گسترده ای برای خصوصی سازی در نظر گرفته شده است و بعد از تصویب قوانین مزبور، مصوبات متعددی در این رابطه توسط هیأت وزیران، شورای عالی اداری و شورای اقتصاد وضع و صادر گردیده است.

قوانین و مقررات، خط مشی هایی هستند که توسط مراجع ذیصلاح وضع و ابلاغ می گردند. برنامه های پنج ساله اول، دوم و سوم، مفاد ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و نیز بند (ب) تبصره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کشور همچنین ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اخیراً اصل «۴۴» قانون اساسی جمهوری اسلامی، نمودی از خط مشی گذاری در زمینه برون سپاری فعالیتهای دستگاههای اجرایی بخش دولتی است.

به موجب این قوانین و آیین نامه های اجرایی مرتبط، کلیه دستگاههای دولتی در سطوح مختلف موظف شده اند در قالب یکی از اشکال برون سپاری، (خرید خدمات، واگذاری مدیریت و مشارکت بخش غیردولتی و یا واگذاری امور به کارکنان خود سازمان در قالب واحد مجری) به سازماندهی مجدد فعالیتهای خود اقدام نموده و با استفاده از روشهای محاسبه قیمت تمام شده فعالیتهای و خدمات، مبنای مناسبی در جهت برون سپاری به طریق شیوه های پیش گفته اقدام نمایند.

در همین راستا برخی کارخانجات، شرکتهای و واحدهای دولتی به بخش خصوصی واگذار گردیده و بسیاری دیگر نیز در حال واگذاری می باشند. شاید هنوز زبان قضاوت درست و صحیح در خصوص اثرات واگذاری و خصوصی سازی فرا نرسیده باشد.

اما آنچه از گفته ها و نظرات مسئولین بر می آید این است که به علت مشکلات و موانع متعدد، روند واگذاری های دولتی شدیداً کند گردیده و به نظر می رسد که طی سالیان اخیر تحول عمده ای در راستای نیل به اهداف در نظر گرفته شده، بوقوع نپیوسته است (پویان، ۱۳۸۴، ۳۷۵). افزایش هزینه های جاری و عمومی دوایر دولتی از دغدغه های مهم دولتها در جهان به شمار می رود. هرچند کشورهای توسعه یافته استثناء به شمار می آیند. لذا دولتها پیوسته در صدد بهبود کیفیت و تلاش در راه کاهش هزینه ها هستند. تدابیر فناوری، جایگزین روشهای صنعتی می شود و روشهای نوین برای کوچک

سازی سازمان و برون سپاری به وجود می‌آید. سیر نزولی در تصمیم‌گیری دولتها در تولیت ادارات، نه به دلیل ایجاد محدودیت، بلکه در جایگزین کردن و تغییر در شیوه عملکرد آنها می‌باشد. حال این سوال مطرح است که در چه زمینه‌های تقلیل و در چه مغوله‌های افزایش سرمایه‌گذاری باید تحقق یابد؟ کدام یک از بخشها باید برای توسعه ای بنیادین جزو قلمرو عمومی تعهدات دولتها و کدام یک در زمره فعالیتهای سازمانهای غیردولتی باشد و اینکه برون سپاری پیرو تأکیدات اصل ۴۴ قانون اساسی بدون آسیب زدن به نیاز جامعه در ادارات دولتی استان زنجان، با چه مشکلات و موانعی روبرو است.

نتایج بررسی از آمار و ارقام موجود در استان و عدم تحقق کامل اهداف برون سپاری فعالیتهای ادارات دولتی استان زنجان نیز بیان گر آن است که از ادارات قابل واگذاری موجود در استان تنها بخشهای بسیار محدودی، منحصراً در قسمتهای بسیار جزیی از کل فعالیت و بعضاً بخش پشتیبان به بخش غیردولتی واگذار شده است، که آن نیز با تصویب مصوبه شماره ۳۴۶۱۳ ت ۸۴۵۱۵ مورخه ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ هیئت دولت کاملاً متوقف گردیده است. حال این مسئله مطرح است که چه موانع و مشکلاتی در طی این روند وجود دارد که دسترسی به اهداف قانون گذار میسر نگردیده است. با عنایت به اهداف اصل ۴۴ و سیاستهای کلی رهنمودهای مقام معظم رهبری تحقیقات در این زمینه در قالب کاربردی می‌تواند پاسخگوی بخشی از سیاست واگذاری و خصوصی سازی باشد که پژوهش حاضر با توجه به این ادله با عنوان «اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ادارات دولتی استان زنجان» انتخاب گردیده و امید آن می‌رود که نتایج این تحقیق بتواند پاسخگوی بخشی از مشکلات مسئولین و مدیران ارشد ادارات این استان و کشور باشد و آنان را به اتخاذ تصمیمات مناسب در خصوص سیاستهای واگذاری اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رهنمون سازد.

در زیر اختصاراً به بررسی تعدادی از پایان نامه‌ها و تحقیقاتی که در رابطه با خصوصی سازی و واگذاری فعالیتهای بخش غیردولتی در ایران صورت گرفته اشاره شده است:

در راستای تکوین خصوصی سازی که از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام ج.ا.ا. شدت گرفت ابتدا ماده ۱۴۴ قانون برنامه مطرح گردید که پیامدی از جزء ۲ بند ب تبصره ۴ قانون بودجه و اجرای ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات

مالی دولت بود. ماده ۱۴۴ قانون در پی محاسبه بهای تمام شده فعالیت ها و خدمات اصلی قابل واگذاری دستگاه های اجرایی بود که یک مورد در وزارت راه و ترابری جهت واگذاری فعالیت ها و خدمات واحدهای استانی به بخش غیردولتی اجرا گردید (علیپور، ۱۳۸۴، ۵۱-۶۰)

ماده ۸۸ قانون تنظیم نیز در کلیه ادارات و سازمان های اجرایی استان تهران مورد مطالعه قرار گرفت (عباسی، ۱۳۸۲- رهنورد، ۱۳۸۲- جهانگیری، ۱۳۸۲) که نتایج آن حاکی از عدم آمادگی سازمانهای مورد بررسی جهت اجرای ماده ۸۸ می باشد. بیگی (۱۳۸۶)، مطالعه ای را تحت عنوان بررسی اثرات خصوصی سازی در مجتمع پتروشیمی فارابی از دیدگاه کارکنان انجام داد که نتایج آن حاکی از بهبود عملکرد پس از خصوصی سازی است.

در صورتیکه جایی داشت این موارد را نیز بگنجانید.

اصولا خصوصی سازی معادل کلمه انگلیسی privatization می باشد. اما این مفهوم با واژه های مختلفی در کشورهای دنیا بکار رفته است. به عنوان مثال عناوین مختلف خصوصی سازی در برخی از کشورها در جدول ( ۱ ) ذیل آورده شده است (جوانمردی، ۱۳۷۳، ۱۱۵) :

جدول ( ۱ ) - عناوین مختلف خصوصی سازی در برخی کشورها

نام کشور	عنوان خصوصی سازی
استرالیا	اولویت دهی
بولیوی	انتقال صنعتی
برزیل	دولت زدائی
شیلی	سرمایه داری خلقی
جامائیکا و کاستاریکا	آزاد سازی اقتصادی
مکزیک	واگذاری شرکت های دولتی
نیوزیلند	برنامه فروش داراییها
پاکستان	سرمایه گذاری دولتی
سريلانكا	مردمی کردن
تایلند	انتقال
تونس	بازسازی
انگلستان و پرتغال	غیر ملی کردن

حال برای ارائه تعریفی از خصوصی سازی در اینجا تعاریف مختلفی که افراد در مقالات مختلف ارائه کرده اند آورده می شود و سپس سعی می کنیم تعریفی که در واقع بین تمام آنها مشترک است بیان کنیم:

«بازار گرا کردن شاید جامع ترین تعریفی باشد که از خصوصی سازی می توان بیان کرد.» (بیگی، ۱۳۷۶، ۴۶)

«خصوصی سازی فرآیندی است که ضمن آن دولت در هر سطحی امکان انتقال وظایف و تالیسات را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی نموده و در صورت اقتضاء، نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می کند (جهانگیری، ۱۳۸۳، ۳۸).

«اصطلاح خصوصی شدن یا خصوصی کردن به روند تغییر مالکیت و مدیریت مؤسسات اقتصادی تحت نامهای مجمع سازمان، مؤسسه و... گفته می شود که قبلاً برای تأمین رفاه عام و کل جامعه زیر چتر مدیریت دولتی (بخش عمومی) بوده و اینک به صورت کامل یا ناقص به مالکیت بخش خصوصی در آمده و توسط این بخش اداره می شود» (عباسی، ۵۸، ۱۳۸۳).

«خصوصی سازی اصطلاحی فراگیر و متنوع است که به واگذاری، کنترل عملیاتی و یا مالی مؤسسات در مالکیت دولت به بخش خصوصی اشاره می کند» (خلعتبری، ۱۳۷۶، ۴۹-۲۳).

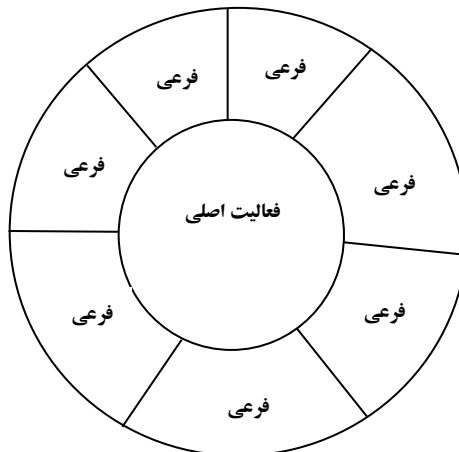
«خصوصی سازی معادل واگذاری فعالیت‌های عمده اقتصادی به مردم است و در مقررات زدایی معادل تمرکز زدایی و حذف مقررات دست و پا گیر دولتی است (بنی هاشمیان، ۱۳۸۷، ۲۴-۷۳).

«خصوصی سازی حذف هر نوع کنترل و دخالت دولت در برقراری مکانیسم عرضه و تقاضا است» (جوانمردی، ۴۱، ۱۳۷۳).

البته تعاریف متعدد دیگری نیز بیان شده که از آوردن آن خودداری شده اما با نگاه کردن به تمامی این تعاریف می توان بیان کرد که خصوصی سازی عبارت است از: کاهش حجم فعالیت‌های دولت و افزایش سهم بخش غیر دولتی در اقتصاد. در تمامی تعاریف فوق اصطلاح‌هایی از قبیل روند، انتقال، مالکیت و مدیریت، بازار گرا کردن، واگذاری، حذف مقررات دست و پا گیر و مکانیسم عرضه و تقاضا، کاهش حجم و افزایش سهم دیده می شود که با استفاده از اینها می توان یک تعریف برای خصوصی

سازی ارائه کرد که همگی آنها یک مفهوم را می‌رساند و آن اعطای آزادی اقتصادی به مردم و گرایش به سمت دست نامرئی آدام اسمیت می‌باشد.

بوتلر (۲۰۰۳) برون سپاری را مدیریت بیرون از درون تعریف می‌کند. برون سپاری عبارت است از انتقال فرآیندهای غیر استراتژیک به بیرون از سازمان و تمرکز بر فرایندهای کلیدی درون سازمانی، برون سپاری عبارت است از کاربرد استراتژیک منابع برون سازمانی برای انجام فعالیت‌هایی که به طور سنتی توسط کارکنان و منابع داخلی سازمان صورت می‌گرفت. برون سپاری یک استراتژی مدیریتی است که از طریق آن سازمان وظایف غیر اصلی خود را به تامین کنندگان خدمات برون سازمانی واگذار می‌کند (شکل ۱) به اعتقاد کوربت (۱۹۹۹) برون سپاری چیزی کمتر از ساخت دهی مجدد قابلیت‌های اصلی و روابط خارجی سازمان نیست.



شکل ۱: برون سپاری فعالیت‌های غیر استراتژیک (دهنورد، فرج الله، ۱۳۸۳)

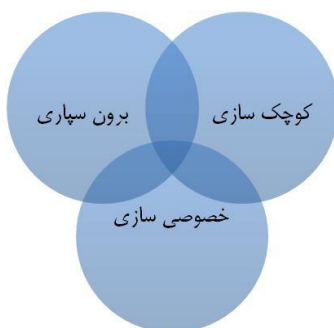
برون سپاری فرآیندهای کاری به عنوان رویکرد نیرومند و منعطف درحال ظهور است که رهبران سازمان‌ها می‌توانند آن را برای رسیدن به دامنه گسترده‌ای از اهداف استراتژیک و تاکتیکی به کارگیرند. برون سپاری شکلی از تدارک خارجی از پیش تعیین شده است برای ارائه کالاها یا خدماتی که قبلاً توسط خود سازمان تأمین می‌شد. برون سپاری خدمات توجه روزافزونی را در ادبیات مدیریت به خود اختصاص داده است. دیده شده است که در برون سپاری، بیشترین توجه به کاهش هزینه‌های عملیاتی



معطوف شده است. ادبیات برون سپاری بیشتر با تصمیم های «ساخت یا خرید» مرتبط هستند.

منابع مورد استفاده سازمان را می توان به دو گزینه انجام فعالیت های در برون سازمان و تحت حاکمیت سلسله مراتب ، و برون سپاری و قرار دادن آنها تحت حاکمیت بازار تقسیم کرد (Carlson, 1989, 125؛ Hart, 1995, 80).

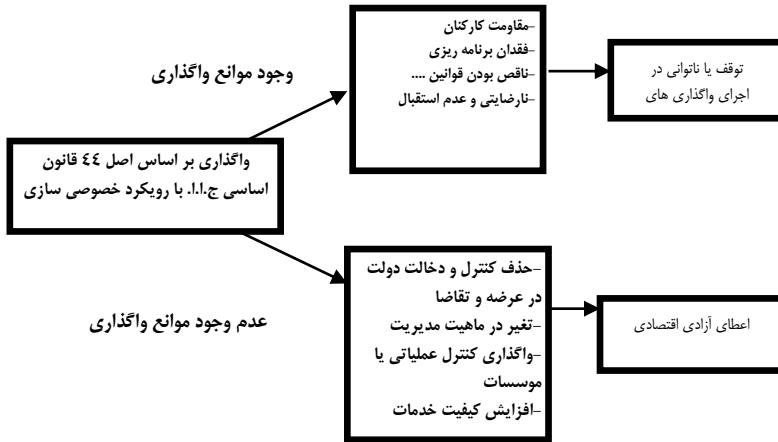
تفاوت برون سپاری با خصوصی سازی و کوچک سازی این پرسش که آیا برون سپاری، خط مشی متفاوت از خصوصی سازی یا کوچک سازی محسوب می شود، ایجاب می کند که به تفاوت بین این مفاهیم به اختصار پرداخته شود. به طور کلی، مراجعه به مفاهیم این اصطلاحات مدیریتی نشان می دهد که کانون توجه تعاریف برون سپاری خصوصی سازی و کوچک سازی به ترتیب عبارتند از: رهایی از فعالیت های غیر استراتژیک، واگذاری مالکیت به بخش خصوصی و کاهش نیروی انسانی سازمان، البته در روش های انتخابی برای اعمال این مفاهیم، مقاطع مشترکی دیده می شود که بعضاً تمیز بین آنها را با دشواری همراه می سازد و بی جهت نیست که در پاره ای از مواقع این واژه ها به طور غیر عمد به عنوان مترادف همدیگر به کار گرفته می شوند (شکل ۲).



شکل (۲) - ارتباط میان مفاهیم سه گانه برون سپاری، خصوصی سازی و کوچک سازی (رهنورد، ۱۳۸۲، ۲۸-۳۰)

مدل ذیل گویای رابطه مستقیم و مثبت بین اجرای واگذاری های اصل ۴۴ و اعطای آزادی های اقتصادی در چارچوب این قانون می باشد. از طرفی رابطه بعدی یک رابطه مستقیم و منفی بین توقف یا ناتوانی در اجرای واگذاری های اصل ۴۴ و موانع واگذاری در قالب مقاومت کارکنان، فقدان برنامه ریزی، نقص قوانین و نارضایتی و عدم

استقبال مردم، وجود دارد. متغیرهای اصلی تحقیق در قالب متغیرهای مستقل به چهار عامل فوق و متغیر وابسته نیز به عامل واگذاری در چارچوب سیاست های صدراتصل ۴۴ قانون اختصاص داده شده است.



## مواد و روش ها

با توجه به ماهیت موضوع مورد بررسی و اهداف، این پژوهش از نوع توصیفی - پیمایشی است. جامعه آماری در این پژوهش کلیه مدیران عالی (مدیران کل و معاونین) و کارشناسان ستاد مرکز ادارت کل استان زنجان می باشد. (۳۰ سازمان اجرایی و اداره کل). روش شناسی تحقیق در این پژوهش روش توصیفی پیمایشی از نوع کاربردی است. البته در تکمیل این قسمت از روش تطبیقی نیز به لحاظ الگو برداری استفاده بعمل آمده است. جامعه آماری در این تحقیق کلیه روساء و مدیران سازمان ها و ادارات دولتی استان زنجان بودند. ابزار گردآوری اطلاعات داده ها در این تحقیق، پرسشنامه و مصاحبه می باشند. به لحاظ پوشش مطالب و درک پاسخ دهنده از هر دو روش بهره برداری گردید.

از فرمول زیر برای برآورد حجم نمونه استفاده شده است :

$$n = \frac{Nz^2pq}{(N-1)d^2 + z^2pq}$$

که در آن :

$N$  حجم جامعه،  $n$  حجم نمونه،  $P$  نسبت در جامعه،  $q=1-p$ ،  $d$  حداکثر خطای برآورد که از پیش تعیین می شود و  $Z$  مقداری از توزیع نرمال استاندارد است که با توجه به سطح اطمینان مشخص می شود. چون اطلاع خاصی از مقدار  $p$  نداریم مقدار آن را برابر  $0.5$  فرض می کنیم که به این ترتیب ماکزیمم مقدار حجم نمونه حاصل می شود. نتیجه برآورد حجم نمونه در جدول شماره (۲) درج گردیده است.

جدول (۲) - نتیجه برآورد حجم نمونه

Z	سطح اطمینان $1 - \alpha$	خطای نسبی d	حجم نمونه n	حجم جامعه N
۱,۹۶	۰,۹۵	۰,۰۵	۳۰۰	۹۰۰

پس از تعیین حجم نمونه که تعداد ۳۰۰ نفر برآورد گردیده است با استفاده از روش نمونه گیری تصادفی ساده به انتخاب افراد و توزیع پرسشنامه بین آنها مبادرت گردید. لازم به ذکر است که پس از جمع آوری پرسشنامه ها تعداد ۲۷۵ مورد، قابل استفاده در تحلیل آماری بوده است .

روشهای جمع آوری داده ها در این پژوهش روش میدانی بوده و برای جمع آوری داده ها از تکنیک پرسشنامه و بررسی اسناد و مدارک و پرونده های سازمانی استفاده گردیده است که این پرسشنامه از لحاظ محتوی به چهارقسمت تقسیم گردیده است و در واقع چهارهدف را دنبال می نماید: قسمت اول توضیح مختصری درموردعنوان موضوع به منظورآگاهی پاسخ دهندگان از اهداف پرسشنامه می باشد. قسمت دوم شامل چهارده سؤال بسته است که هر یک متغیر خاصی را مورد آزمون قرار می دهند و برای قبول و یا رد فرضیات تحقیق طراحی شده است. قسمت سوم شامل دو سؤال بسته است که هدف از طرح آنها کسب اطلاعات بیشتر در مورد موانع واگذاری و ارائه راه حلها و پیشنهادات لازم برای برطرف نمودن آنان می باشد. قسمت چهارم شامل شش سؤال بسته می باشد (عبارتنداز: سن، جنس، مدرک تحصیلی، شغل، متوسط درآمد ماهیانه و سابقه کار) که برای کسب اطلاعات بیشترشخصی مطرح شده و درقسمت انتهای پرسشنامه درج واز پاسخگویان درخواست گردیده تا درصورت امکان به آن پاسخ دهند. که در این راستا از مقیاس ۵ گزینه ای لیکرت استفاده بعمل آمده است.

از آنجا که ابزارهای سنجش این پژوهش توسط محقق ساخته شده است لذا پیش از به کارگیری آنها در مرحله اصلی جمع آوری داده ها ضرورت دارد که از طریق علمی از روائی و پایایی آن اطمینان نسبی حاصل شود و به صورت زیر انجام پذیرفته است.

الف - بررسی روائی: به منظور تعیین و برآورد میزان روائی سوالات پرسشنامه و شاخص های ساخته شده برای اندازه گیری متغیرهای تحقیق از روش «روائی صوری» و «روائی محتوایی» استفاده شده است. که در این راستا ۲۵ پرسشنامه بین خبرگان و متخصصین اعم از اساتید صاحب نظر دانشگاههای معتبر کشور و همچنین مدیران و کارشناسان ارشد با تجربه سازمانهای دولتی توزیع گردید و نظرات آنها در مورد میزان سنجش گری تک تک شاخص ها برای متغیرهای تعیین شده در قالب طیف ۵ گزینه ای لیکرت درخواست گردید. ۸۵ درصد از اساتید و ۸۰ درصد از کارشناسان شاخص ها را در حدود زیاد و خیلی زیاد اعلام داشتند.

ب - برای محاسبه قابلیت اعتماد (پایایی) پرسشنامه از روش «ضریب آلفای کرونباخ» استفاده گردید و عدد ۰/۹۲۶۳ از ۲۵ نمونه انتخاب شده بدست آمد.

در تحلیل استنباطی ابتدا با استفاده از آزمون T به مقایسه میانگین مشاهده شده و میانگین نظری پرداخته تا در خصوص تایید یا رد فرضیه ها بطور مجزا تصمیم گیری کرد. چنانچه میانگین مشاهده ( میانگین حاصل از نمونه مورد مطالعه برای هر فرضیه ) از میانگین نظری ( میانگین کدهای اختصاص داده شده در طیف لیکرت) به طور معناداری بزرگتر باشد می توان پذیرفت که فراوانی گزینه های موافقم و کاملاً موافقم نسبت به فراوانی گزینه های مخالفم و کاملاً مخالفم بطور معناداری بیشتر می باشد، بنابر این فرضیه محقق پذیرفته می شود. همچنین بمنظور اولویت بندی و تعیین میزان اهمیت هریک از فرضیه ها از آزمون فریدمن استفاده گردیده است. این آزمون هنگامی به کار می رود که داده های آماری حداقل ترتیبی باشند و یا بتوان با مفهوم ترتیبی آن ها را رده بندی دو طرفه نمود. آزمون فریدمن بیان میکند که در بین عوامل آیا عاملی از سایر عوامل مهمتر می باشد یا همه عوامل از نظر اهمیت یکسانند.

آزمون فرضیه اول: بین مقاومت کارکنان سازمان ها و واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد!

فرضه‌های مقایسه میانگین را می توان به صورت زیر نوشت:

$H_1$ : مقاومت کارکنان سازمان ها بر واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد (میانگین بزرگتر از عدد ۳ است).  
با توجه به مقادیر جدول (۳)، بخصوص مقدار  $P\text{-value} = 0$ ، فرض صفر در سطح خطای ۵ درصد رد می شود. یعنی میانگین مشاهدات برابر ۳ نیست و از آنجایی که میانگین عملی (۳,۲۸۴۸)، بزرگتر از ۳ می باشد بنابراین این می توان نتیجه گرفت که در سطح خطای ۵ درصد فرضیه محقق پذیرفته می شود. یعنی مقاومت کارکنان سازمان ها به عنوان یک محدودیت در واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی موثر می باشد.

آزمون فرضیه دوم: بین فقدان برنامه ریزی جامع و واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد!

فرضه‌های مقایسه میانگین را می توان به صورت زیر نوشت:

$H_1$ : بین فقدان برنامه ریزی جامع و واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد (میانگین بزرگتر از عدد ۳ است).  
با توجه به مقادیر جدول (۳)، بخصوص مقدار  $P\text{-value} = 0$ ، فرض صفر در سطح خطای ۵ درصد رد می شود. یعنی میانگین مشاهدات برابر ۳ نیست و از آنجایی که میانگین عملی (۳,۴۲۸۴)، بزرگتر از ۳ می باشد بنابراین این می توان نتیجه گرفت که در سطح خطای ۵ درصد فرضیه محقق پذیرفته می شود. یعنی فقدان برنامه ریزی جامع بر واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی موثر می باشد.

آزمون فرضیه سوم: بین ناقص بودن قوانین و مقررات دولتی و عدم تمایل بخش غیر دولتی در قبول واگذاری سازمان ها تفاوت معنی داری وجود دارد!

فرضه‌های مقایسه میانگین را می توان به صورت زیر نوشت:

H<sub>1</sub>: بین ناقص بودن قوانین و مقررات دولتی و عدم تمایل بخش غیر دولتی در قبول واگذاری سازمان‌ها تفاوت معنی داری وجود دارد (میانگین بزرگتر از عدد ۳ است).

با توجه به مقادیر جدول (۳)، بخصوص مقدار  $P\text{-value} = 0$ ، فرض صفر در سطح خطای ۵ درصد رد می‌شود. یعنی میانگین مشاهدات برابر ۳ نیست و از آنجایی که میانگین عملی (۳,۱۵)، بزرگتر از ۳ می‌باشد بنابراین این می‌توان نتیجه گرفت که در سطح خطای ۵ درصد فرضیه محقق پذیرفته می‌شود. یعنی ناقص بودن قوانین و مقررات دولتی بر عدم تمایل بخش غیر دولتی در قبول واگذاری سازمان‌ها موثر می‌باشد.

آزمون فرضیه چهارم: بین نارضایتی و عدم استقبال شهروندان و واگذاری سازمانها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد!  
 فرضهای مقایسه میانگین را می‌توان به صورت زیر نوشت:  
 H<sub>1</sub>: بین نارضایتی و عدم استقبال شهروندان و واگذاری سازمانها به بخش غیر دولتی تفاوت معنی داری وجود دارد (میانگین بزرگتر از عدد ۳ است).

با توجه به مقادیر جدول (۳)، بخصوص مقدار  $P\text{-value} = 0$ ، فرض صفر در سطح خطای ۵ درصد رد می‌شود. یعنی میانگین مشاهدات برابر ۳ نیست و از آنجایی که میانگین عملی بزرگتر از ۳ می‌باشد (۳,۵۲۶۳)، بنابراین این می‌توان نتیجه گرفت که در سطح خطای ۵ درصد فرضیه محقق پذیرفته می‌شود. یعنی نارضایتی و عدم استقبال شهروندان بر واگذاری سازمانها به بخش غیر دولتی موثر می‌باشد.

جدول (۳) - نتایج آزمون فرضیات تحقیق

نتیجه	P- value	درجه آزادی	T مقدار	انحراف معیار	میانگین	تعداد نمونه	آماره / فرضیه ها
تایید فرضیه محقق	۰,۰۰۰	۲۷۴	۷,۳۱۵	۰,۶۴۵۷	۳,۲۸۴۸	۲۷۵	فرضیه اول
تایید فرضیه محقق	۰,۰۰۰	۲۷۴	۱۱,۸۹۴	۰,۵۹۷۲	۳,۴۲۸۴	۲۷۵	فرضیه دوم
تایید فرضیه محقق	۰,۰۰۰	۲۷۴	۴,۸۰۵	۰,۵۱۷۷	۳,۱۵۰۰	۲۷۵	فرضیه سوم
تایید فرضیه محقق	۰,۰۰۰	۲۷۴	۱۳,۹۲۲	۰,۶۲۳۷	۳,۵۲۶۳	۲۷۵	فرضیه چهارم

بمنظور اولویت بندی و تعیین میزان اهمیت هریک از فرضیه‌ها از آزمون فریدمن استفاده گردیده است. این آزمون هنگامی به کار می‌رود که داده‌های آماری حداقل

ترتیبی باشند و یا بتوان با مفهوم ترتیبی آن‌ها را رده بندی دو طرفه نمود. آزمون فریدمن بیان میکند که در بین عوامل آیا عاملی از سایر عوامل مهمتر می باشد یا همه عوامل از نظر اهمیت یکسانند.

$H_0$ : چهار متغیر مستقل تحقیق از جهت تفاوت معنی داری در واگذاری بخش های

مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی دارای رتبه یکسانی می باشند

$H_1$ : چهار متغیر مستقل تحقیق از جهت تفاوت معنی داری در واگذاری بخش های

مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی دارای رتبه یکسانی نمی باشند.

نتایج محاسبات این آزمون در جدول ( ۴ ) و رتبه متغیر ها در جدول ( ۵ ) نشان

داده شده است.

جدول ( ۴ ) - نتیجه آزمون فریدمن

تعداد نمونه	آماره آزمون	درجه آزادی	P- value	نتیجه آزمون
۲۷۵	۶۲,۹۸۱	۳	۰,۰۰۰	رد فرض صفر

جدول ( ۵ ) - رتبه بندی آزمون فریدمن

عنوان متغیر مستقل	میانگین رتبه ها
مقاومت کارکنان سازمان	۲,۴۱
فقدان برنامه ریزی جامع	۲,۷۱
ناقص بودن قوانین و مقررات دولتی	۲,۰۱
نارضایتی و عدم استقبال شهروندان	۲,۸۶

همان گونه که در جدول ( ۴ ) شاهد هستیم با توجه به مقدار  $P\text{-value} = 0$

می توان نتیجه گرفت که در سطح معناداری ۵ درصد فرض صفر رد و فرض یک یعنی فرض عدم یکسان بودن تاثیر چهار متغیر مستقل در واگذاری فعالیت بخش های مختلف سازمان ها به بخش غیر دولتی پذیرفته می شود.

اولویت بندی متغیر های مستقل از نظر میزان اهمیت، براساس جدول ( ۵ ) رتبه

بندی فریدمن:

الف) نارضایتی و عدم استقبال شهر وندان

ب) فقدان برنامه ریزی جامع

پ) مقاومت کارکنان سازمان

ت) ناقص بودن قوانین و مقررات دولتی

## نتایج و بحث

بدیهی است که زیربنای تحقق موفقیت در طرح واگذاری ادارات و نهادها عزم راسخ مسئولین کشور در خصوص هدف گذاری واقع بینانه و رفع موانع مذکور به ویژه فقرزدایی و توجه به امکانات و سطح درآمد و هزینه اقشار مختلف جامعه را می طلبد که بدون در نظر گرفتن آنها نمی توان انتظار داشت، فرآینده پیچیده واگذاری با موفقیت و سرعت لازم به سوی تحقق اهداف قانون و نظام رهنمون گردند. مقاومت کارکنان سازمان ها با بررسی های بعمل آمده از طریق پرسشنامه و تجزیه و تحلیل آنها بعنوان یکی از موانع در راستای واگذاری ها حائز اهمیت و تعمق است. همچنین عامل فقدان برنامه ریزی لازم در جهت واگذاریها یکی دیگر از عوامل بازدارنده درخصوص اجرای خصوصی سازی در چارچوب قانون مدنظر قرار گرفته است. با توجه به این نکته که اجرای هر قانونی نیاز به دستورالعمل های اجرایی با ضمانت های مربوطه دارد، مبهم بودن و نقص قوانین در این راستا مانع دیگری را بر سر راه واگذاریها ایجاد نموده است. فرضیه آخر تحقیق نیز پس از تجزیه و تحلیل به عنوان دیگر عامل بازدارنده در راستای اجرای اصل ۴۴ در سازمان ها و ادارات دولتی استان زنجان مورد نظر می باشد. نتایج حاصل از رتبه بندی عوامل چهارگانه حاکی از بیشترین و مؤثرترین عامل در جهت بازدارندگی بترتیب الویت از نارضایتی و عدم استقبال شهروندان، فقدان برنامه ریزی جامع، مقاومت کارکنان سازمان ها و نقص قوانین و مقررات دولتی می توان یاد کرد.

## پیشنهادات:

- پیشنهادات براساس یافته های تحقیق

بطور کلی در امر واگذاری دواير دولتی نمی توان یکباره پیکره نظام خدماتی را که سالیان متمادی دولتی و یا نیمه دولتی بوده به بخش غیردولتی واگذار نمود بلکه بایستی این کار بتدریج و در مدت زمان نسبتاً بلند صورت گیرد و همگام با این مسأله باید به خدماتی که دولت به بخش خصوصی واگذار می کند ارزش بیشتری داده شود و بعد از اینکه جایگاه آنان تثبیت شد و اکثریت افراد جامعه از خدمات آنان بهره مند شدند آنگاه می توان به موازات این مسأله ادارات را با شرایط خاص خود واگذار نمود. اعلام سیاست مشخص از سوی دولت: به عنوان یک اقدام حائز اولویت لازم است دولت سیاست مشخص خود را در ارتباط با خصوصی سازی و واگذاری فعالیتها در قالب



بیانیه ای تدوین و از طریق مطبوعات داخلی و خارجی انتشار دهد. این بیانیه می بایست اهداف، استراتژی و ابعاد برنامه دولت را مشخص سازد. هدف از بیانیه این است که عدم اطمینان و ابهامات موجود را برطرف ساخت و مشارکت وسیعتری را از جانب تمامی طرفهای ذیربط برانگیزد.

ایجاد ثبات در سیاستهای اقتصادی و مقررات زدائی دو زمینه اصلی جهت اطمینان و اعتماد بخش غیردولتی در قبول واگذاری است لذا باید در این دو زمینه اقداماتی از سوی مسئولین انجام گیرد تا بخش غیردولتی با اعتماد و دیدی روشن نسبت به آینده تمایل به همکاری داشته باشد. توجیه کارکنان ادارات و ارائه اطلاعات صحیح در مورد مزایای واگذاری فعالیت های ادارات و سازمان ها به همراه اتخاذ تدابیر مناسب و جلب اعتماد کارکنان مبنی بر اینکه واگذاری سازمان های دولتی منجر به اخراج یا بازخریدی آنان نخواهد گردید و حتی باعث افزایش درآمد آنها نیز شود. همچنین اتخاذ تدابیر مناسب برای جلب نظر کارکنان شاغل ادارات، جهت احساس تعلق بیشتر به مؤسساتی که در آن مشغولند که پیشنهاد می گردد از طریق مشارکت دادن آنها در اداره امور، احصاء فعالیت ها و خدمات قابل واگذاری توسط کارکنان و همچنین سهم نمودن سود حاصل از واگذاری ادارات به بخش غیردولتی.

تیمی متشکل از کارکنان فنی و صاحب نظر در هر رشته فعالیت تولیدی و خدماتی، مطالعات عمیق و اولیه را قبل از واگذاری فعالیتهای دولتی انجام دهند. بدیهی است زمان و هزینه ای که صرف می شود اتلاف نخواهد شد و ارزش سرمایه گذاری فوق را خواهد داشت. ایجاد تدابیر و اقدامات مقتضی در خصوص آموزش کارکنان، تضمین امنیت و فضا سازی مناسب برای قبول واگذاری فعالیت های دولتی برای بخش خصوصی و همچنین پیشنهاد میگردد که دولت قوانین را مصوب نماید که در آن بخش خصوصی مسئولیت بیشتری را داشته باشد.

- پیشنهادات برای تحقیقات آتی

محققانی که علاقمند به مطالعه در حوزه خصوصی سازی با محوریت اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران می باشند می توانند در قالب موارد ذیل فعالیت های تحقیقاتی داشته باشند:

- ۱- الویت بندی هریک از روش های واگذاری با توجه به فرهنگ عمومی نظام و ساختار اداری کشور در قالب عمل به اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ن.ج.ا.ا.
- ۲- بررسی و مطالعه چرایی عدم استقبال جامعه از نتایج حاصله از خصوصی سازی
- ۳- شفاف سازی دستورالعمل های اجرایی و بخشنامه های صادره درخصوص اجرایی کردن اصل ۴۴ قانون ۴۴ قانون از حیث عملیاتی و قانونی.
- ۴- تدوین و ترسیم نقشه راه کلی در راستای نیل به اهداف دولت در راستای مستندسازی روش های واگذاری شرکت ها و مؤسسات دولتی به بخش خصوصی می تواند در دستور کار محققان قرار بگیرد.

## References

Alipour, M. (2005). Calculation of the Cost of Services and Activities to be Transferred to Provincial Units of the Ministry of Roads and Transportation, (In Persian).

Azar, A., & Momeni, M. (1999). Statistics and Application in Management. Tehran: Samt Publication, (In Persian).

Bani Hashemian, S. M. (2008). Review of Experts' Views on Problems of Privatization Problems in Kerman Province. Master Thesis, Kerman: Kerman University, (In Persian).

Beigi, H. (1997). Investigating the Effects of Privatization in the Farabi Petrochemical Complex in Terms of Employees. Master's Thesis, (In Persian).

Buttler Michael J.R (2003), British journal of Management, Supplement, Vol 14. Issue 4: Dec ' p 47.

Carlson, B., (1989), Flexibility and Theory of the firm. International journal of Industrial Organization, Vol,7 'No.1 pp179-203

Hart 'O. (1995), Firms 'Contracts and Financial Structure 'Clarendon press 'Oxford.

Hiuz, A. (1980). Modern Government Management. Translated by: M. Alvani, Tehran: Morvarid Publications, (In Persian).

Jahangiri, A. (2003). Feasibility Study on the Implementation of Article 88 of the Law on the Regulation of Part of the Financial Regulations of the Government in the General Sections of Roads and Transportation, and Organizations of Jihad-e-Agriculture. Tehran: Management and Planning Organization, (In Persian).

Javanmardi, M. N. (1973). A Scientific Study on the Privatization of Part of the Railways of the Islamic Republic of Iran. Master's Thesis, (In Persian).

Khalatbari, M. (1997). Evaluation of the Effects of Privatization of Service Units in the Headquarters of the Petrochemical Company, Master's Thesis, (In Persian).

Madenhay, W., Ranymouth, J., & Beaver, R. (2002). Statistics for Management and Economics. Tehran: Faculty of Economics Publications, (In Persian).

Moin Taghavi, A. (1973). Statistics and its Application in Economics and Commerce. Tehran: Publications of the Institute of Printing and Publishing of the Government Education Management Center, (In Persian).

Pouyan, I. (2005). Iran's Economic Transformation. Tehran: Ney Publication, (In Persian).

---

Rahnavard, F. (2003). Feasibility Study on the Implementation of Article 88 of the Law on the Regulation of Part of the Financial Regulations of the State in Management and Planning, Finance, Housing and Urban Planning, and the Office of Registry of Documents and Real Estate of the Entire Province of Tehran, And Planning, (In Persian).

Sekaran, U. (2001). Research Methods in Management. Translated by: M. Shirazi, (In Persian).