

## تحلیل موانع اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در بخش صنعت ایران

مصطفی وحیدزاده<sup>۱</sup>، حسن گیوریان<sup>۲\*</sup>

### چکیده

**زمینه و هدف:** با توجه به اهمیت خصوصی‌سازی دولت‌ها طی سال‌های گذشته توجه زیادی به آن داشته‌اند، اما علی‌رغم تلاش‌های زیادی انجام شده سال‌های اخیر، خصوصی‌سازی به یک معضل پایدار در عرصه خط‌مشی‌گذاری برای دولت‌های مختلف شده است. و به‌رغم اینکه خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه دولت همواره در تمامی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب مورد تأکید و توجه دولت‌های مختلف بوده است اما هیچ‌گاه به نتیجه قابل قبولی نرسیده است. هدف و سؤالی که تحقیق حاضر به دنبال پاسخ به آن است تحلیل موانع اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی در بخش صنعت ایران و شناسایی مشخص کردن رتبه و اهمیت این موانع می‌باشد. این موانع بر اساس تحلیل اقدامات اجرا شده در اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در ایران پس از ایجاد سازمان خصوصی‌سازی در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ ارائه شده است. از ویژگی‌های این تحقیق استفاده از نظرات افرادی است که مستقیماً در امر خصوصی‌سازی مشارکت داشته‌اند.

**روش‌ها:** روش تحقیق آمیخته (کیفی و کمی) می‌باشد که در بخش کیفی از روش مصاحبه نیمه ساختاریافته عمیق استفاده شده و موانع شناسایی شده و در بخش کمی این موانع اعتبارسنجی و رتبه‌بندی شده است. در بخش کیفی جامعه آماری شامل ۸ نفر از متخصصین و صاحب‌نظران امر خصوصی‌سازی انتخاب و مصاحبه با آن‌ها انجام شد. در بخش کمی ۱۲۰ نمونه انتخاب شد. با توجه به غیر نرمال بودن داده‌ها از آزمون دوجمله‌ای استفاده و موانع شناسایی شده اعتبارسنجی شدند. برای رتبه‌بندی عوامل نیز از آزمون فریدمن استفاده شد.

**یافته‌ها:** این پژوهش سعی کرده تا بر موانع اجرای خصوصی‌سازی از دیدگاه افرادی که مستقیماً در خصوصی‌سازی مشارکت داشته‌اند تمرکز کند که نوآوری تحقیق به شمار می‌آید. عوامل نامناسب بودن فضای کسب‌وکار، عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست‌های دولت، عدم مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی‌سازی، استمرار دخالت دولت پس از واگذاری، قیمت‌گذاری نامناسب و غیررقابتی، عدم حمایت کافی از شرکت‌های واگذار شده، عدم اعتقاد به خصوصی‌سازی در لایه‌های سیاست‌گذاری، عدم احراز اهلیت در واگذاری، سیاست زدگی مدیران، ضعیف شدن جایگاه سازمان خصوصی‌سازی، عدم مشارکت نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها به‌عنوان موانع اجرای اثربخش خصوصی‌سازی شناسایی شدند و رتبه آن‌ها نیز مشخص شده است. **نتیجه‌گیری:** خصوصی‌سازی در ایران به نتیجه مطلوب نرسیده است. شناسایی دلایل موضوع می‌تواند به سیاست‌گذاران در اصلاح فرآیند و خط‌مشی خصوصی‌سازی کمک نماید این تحقیق نشان دهنده ۹ مانع در این راستا است. مشخص شد که اولویت این موانع نیز باهم متفاوت است. بر مبنای اولویت این موانع پیشنهادهایی برای بهبود ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها:** خط‌مشی‌گذاری، خصوصی‌سازی، اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

<sup>۲</sup> دانشیار گروه مدیریت، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول) Has.Givarian@iauctb.ac.ir

خصوصی‌سازی نیز اجراء از اهمیت بالایی برخوردار است. و در این جا سعی می‌شود تا خط‌مشی‌های تدوین شده عملیاتی شده و به گردش درآیند. در ایران دولت‌ها طی سال‌های گذشته با توجه به اهمیت خصوصی‌سازی توجه زیادی به آن داشته‌اند و برنامه‌های مدون زیادی برای اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی تدوین شده است، از تدوین برنامه‌های توسعه‌ای، ایجاد اصل ۴۴ قانون اساسی تا تشکیل سازمان خصوصی‌سازی و امثال آن. اما می‌توان گفت که علی‌رغم تلاش‌های زیادی انجام شده سال‌های اخیر، خصوصی‌سازی به یک معضل پایدار در عرصه خط‌مشی‌گذاری برای دولت‌های مختلف شده است. این در حالی است که برنامه‌های توسعه‌ای نقش خصوصی‌سازی را به‌عنوان یک محرک و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند (مهریان فر، ۱۳۹۵). مطالعات انجام شده نیز نشان می‌دهد که به‌رغم اینکه خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه دولت همواره در تمامی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب مورد تأکید و توجه دولت‌های مختلف بوده است اما هیچ‌گاه به نتیجه قابل قبولی نرسیده و با موفقیت همراه نشده و به شکل ناقص عملیاتی شده است. (جعفری و محمدی، ۱۳۹۱؛ کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ منوریان، ۱۳۸۰). سوآلی که تحقیق حاضر به دنبال پاسخ به آن است شناسایی موانع اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی در ایران و مشخص کردن رتبه و اهمیت این موانع می‌باشد.

### تعریف خط‌مشی خصوصی‌سازی

از خط‌مشی خصوصی‌سازی تعاریف متعددی انجام شده است. در این جا به برخی از این تعاریف اشاره می‌شود:  
- فرهنگ لغت اقتصادی پالاگرایو واژه خصوصی‌سازی را انتقال دارایی از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی یا واگذاری کنترل کاربری‌های خدماتی به بخش خصوصی تعریف کرده است که این سیاست از سال ۱۹۸۰ به بعد به‌طور فزاینده‌ای در بیشتر نقاط جهان به‌کار برده شده است (آل عمران، ۱۳۹۰).

- خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود بهره‌وری و افزایش کارایی در سطح اقتصاد یک کشور که نهایتاً به رشد اقتصادی آن کشور می‌انجامد (موناری<sup>۴</sup> و همکاران، ۲۰۰۲).

از اواخر دهه ۱۹۷۰ به دلیل تجربه عملکرد غیرکارایی دولت در اقتصاد، خصوصی‌سازی به‌عنوان هدف غالب در سیاست‌های کلی دولت‌ها تعریف شد و کشورها بنا بر شرایط خاص خود الگویی‌ای را از خصوصی‌سازی دنبال نموده و سعی کرده‌اند با بازنگری در سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها میزان دخالت دولت در اقتصاد را کاهش دهند. به‌طور کلی باید گفت خصوصی‌سازی بخشی از خط‌مشی اقتصادی جامع‌تری است که امروزه تحت عناوینی چون آزادسازی اقتصادی و یا پیوستن به اقتصاد جهانی از سوی نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی و برخی از دولت‌ها به‌شدت تعقیب می‌شود (اسکندری و زرمجویی، ۱۳۹۷). به‌طور کلی می‌توان گفت که خط‌مشی‌های موفق آن‌هایی هستند که اهداف اولیه را برآورد و توان بروز تغییر در دولت و حل فوری یک مشکل عمومی داشته باشد (باقرنژاد و همکاران، ۱۳۹۷) بنابراین خصوصی‌سازی به‌عنوان یک خط‌مشی باید در اجرا به‌گونه‌ای باشد که اهداف مورد نظر خط‌مشی تدوین شده را برآورده کند. هدف خط‌مشی خصوصی‌سازی خصوصی‌سازی درواقع ایجاد تعادل بین عملکرد دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی است. طبق نظر طرفداران خصوصی‌سازی، اجرای این خط‌مشی درآمد دولت را افزایش و کسر بودجه را کاهش داده و فناوری را ارتقاء و کارایی را بهبود داده و بخش خصوصی را تقویت می‌کند (التجایی و عباس زاده، ۱۳۹۷؛ پوراحمدی و همکاران، ۱۳۹۷). خط‌مشی خصوصی‌سازی طبق چرخه خود از مراحل تدوین، اجرا و ارزیابی تشکیل شده است (دای<sup>۱</sup>، ۲۰۱۶). این چرخه، چرخه‌ای مداوم در طول زمان است (لستر و استوارت<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱). می‌توان گفت که مرحله اجرادر خصوصی‌سازی بسیار مهم است و موفقیت خط‌مشی تاحدزیادی به نحوه انجام آن بستگی دارد و عملاً هدف سیاستگذاران از خط‌مشی گذاری در مرحله اجرا ظهور و بروز می‌یابد. ساباتیرومانیان<sup>۳</sup> (۱۹۷۹). در مرحله اجراء هدف به فعل درآوردن یک پیشنهاد یا به کارگیری یک برنامه یا طرح یا حتی به گردش درآوردن یک الگوریتم است. به‌عبارت‌دیگر عمل کردن بر اساس یک تصمیم یا دستور اجرا محسوب می‌شود (دانش فرد، ۱۴۰۰). در خط‌مشی

<sup>3</sup> Sabatier & Mazmanian

<sup>4</sup> Munari

<sup>1</sup> Day

<sup>2</sup> Lester & Stewart

فعالیت‌های دولتی برای اجرا به نهادهای خصوصی سپرده می‌شوند (متزگر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۳).

با توجه به این تعاریف می‌توان نتیجه‌گیری کرد که نقطه مشترک همه این تعاریف تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی است و اندیشه اصلی مستتر در مفهوم خصوصی‌سازی حاکم کردن مکانیزم‌های بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که در نتیجه آن فضای رقابتی در سطح اقتصاد ایجاد شد و کارایی بنگاه‌های اقتصادی بهبود می‌یابد.

#### نگاهی به خط‌مشی خصوصی‌سازی در جهان

از اواخر دهه ۱۹۷۰ به دلیل عملکرد نامناسب دولت‌ها در اقتصاد، خصوصی‌سازی هدف غالب سیاست‌های دولت‌ها شد و کشورها الگویی متناسب با خود را برای خصوصی‌سازی تعریف نموده و سعی کردند تا میزان دخالت دولت در اقتصاد را کاهش دهند. اگر به تاریخچه کسب‌وکار نگاه کنیم، بعد از جنگ جهانی دوم رویکرد اغلب دولت‌ها ملی کردن خدمات و نقش پررنگ دولت در اقتصاد و مالکیت دولتی بود، اما از اواخر دهه ۶۰ کاهش رشد اقتصادی و بحران‌های اقتصادی متخصصان را بر آن داشت که به دنبال راه‌حل خروج از رکود باشند. پیتر دراگر در سال ۱۹۶۸ تأکید داشت که دولت‌ها باید مالکیت خود بر خدمات را به بخش خصوصی منتقل کنند. روی کار آمدن حزب محافظه‌کار در بریتانیا، آمریکا و فرانسه نقطه آغازی بود بر توجه مردم به خصوصی‌سازی. گفته می‌شود که پیروزی حزب محافظه‌کار در انگلستان (۱۹۷۹) مدیون رویکرد این حزب و مارگارت تاچر به بحث خصوصی‌سازی بوده است. سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۰، اوج دوران خصوصی‌سازی بود و در این سال‌ها بسیاری از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شدند (پارکر<sup>۵</sup>، ۲۰۱۳). طبق این تجربه بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه وارد تدوین برنامه‌های خصوصی‌سازی شدند (پورا احمدی و همکاران، ۱۳۹۷) و عمده دلیل رشد تفکر خصوصی‌سازی این بوده است که بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی در ایجاد مشوق‌های بازار، محصول و سرمایه برتری دارد (ویکرز و وبرو<sup>۶</sup>، ۱۹۸۸؛ باس<sup>۷</sup>، ۱۹۹۱). از ریشه‌های نظریه

خصوصی‌سازی واقعه‌ای است که بر اساس آن مالکیت بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود. در یک مفهوم کلی خصوصی‌سازی به انتقال هر وظیفه یا کارکرد دولت از جمله وظایف حکومتی مثل وصول درآمد و اجرای قانون اشاره دارد (چودهوری<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶).

خصوصی‌سازی را می‌توان تلاشی در جهت پررنگ کردن نقش بازار در مقابل تصمیم‌های دولت به‌عنوان کارگزار اقتصادی دانست (بهکیش، ۱۳۸۱) به‌عبارت‌دیگر مفهوم خصوصی‌سازی گسترده‌تر از تغییر صرف مالکیت بنگاه‌های تولیدی است.

خصوصی‌سازی اصطلاحی فراگیر و متنوع است که به واگذاری کنترل عملیاتی و یا مالی موسسات در مالکیت دولت به بخش خصوصی منجر می‌شود و همراه مالکیت، قدرت نیز به مردم منتقل می‌شود.

تعاریف جدیدتری نیز از خصوصی‌سازی در دسترس است که به شرح زیر ارائه می‌شود:

خصوصی‌سازی انتقال خدمات سرمایه‌های دولتی به بخش خصوصی است. ممکن است سرمایه‌های دولتی به سرمایه‌داران به بخش خصوصی فروخته شود و یا محدودیت‌های قانونی بر سر راه رقابت بخش خصوصی و دولتی برداشته شود به‌عبارت‌دیگر خدماتی که پیش از این توسط دولت ارائه می‌شدند، واسپاری شوند (بریتانیکا<sup>۲</sup>، ۲۰۱۸).

خصوصی‌سازی انتقال اموال یا راه‌کارهای تولیدی عمومی به مالکیت یا بهره‌بردار خصوصی است که معمول‌ترین آن فروش سرمایه‌ای مانند نیروگاه دولتی، ایرلاین‌ها یا امکانات ارتباط از راه دور است و مورد دیگر شامل واگذاری خدمات از طرف دولت به سازمان‌های غیردولتی است که در اینجا دولت از جایگاه ارائه دهنده خدمت به تأمین کننده منابع و نظارت کننده تبدیل می‌شود (نیل<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰).

خصوصی‌سازی عبارت است از فروش کسب‌وکارهای دولتی به ذی‌نفعان خصوصی، اما در مورد واگذاری خدمات یا فعالیت‌های دولتی نیز کاربرد دارد که در آن برنامه‌ها یا

<sup>5</sup> Parker

<sup>6</sup> Vickers & Yarrow

<sup>7</sup> Bos

<sup>1</sup> Chowdhury

<sup>2</sup> Britannica

<sup>3</sup> Neill

<sup>4</sup> Metzger

خصوصی‌سازی، کتاب ثروت ملل آدام اسمیت<sup>۱</sup> (۱۷۷۶) است. طبق دیدگاه او و اقتصاددانان مکتب نئوکلاسیک، اقتصاد بازار آزاد که در آن دخالت دولت وجود ندارد منجر به ایجاد رفاه اقتصادی برای جامعه می‌شود. به‌طور کلی می‌توان گفت که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شرکت‌های دولتی به‌عنوان ابزارهای دولت به‌منظور دستیابی به تخصیص بهینه منابع و حصول کارایی اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گرفتند اما به مرور زمان و با پیچیده شدن فعالیت این گونه شرکت‌ها از جمله عدم کارایی اقتصادی، تخصیص نامطلوب منابع، زیان دهی فراوان عملکرد بد دولت آشکار شد و در نتیجه حرکت‌های وسیعی برای انتقال و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی صورت پذیرفت. می‌توان گفت، دولت‌ها با خصوصی‌سازی به دنبال بسیج همه قدرت‌ها در جهت پیشرفت‌اند و می‌کوشند ارتباط جامعه و سیاست را تسهیل کنند (قلی پور، ۱۳۸۷). تجربه بسیاری از کشورها در این راستا قابل توجه است و خیلی از آن‌ها با موفقیت همراه بوده است. کیم و پانچانان<sup>۲</sup> (۲۰۱۹) با بررسی خصوصی‌سازی بعد از استقلال هند و فرآیند و اقدامات انجام شده در این راستا، خصوصی‌سازی را در این کشور موفق ارزیابی کرده‌اند. تجربه خصوصی‌سازی در آلمان بسیار قابل توجه است. این کشور با تعریف اصلاحات ریشه‌ای، پیش‌نیازهای لازم برای خصوصی‌سازی را فراهم نمود و در این راستا به امنیت حقوقی مالکیت توجه ویژه نمود. معیار بالاترین قیمت تنها ملاک هیئت واگذاری نبود بلکه اهلیت افراد نیز مورد توجه بود. نکته قابل توجه که در این کشور وجود داشت این بود که افرادی که مسئول خصوصی‌سازی بودند را کارگران به قتل رساندند تا به نفر سوم که یک خانمی بود مصونیت دائم‌العمر داده شد و خصوصی‌سازی توسط ایشان و با استقلال کامل و عدم نفوذ سایرین انجام شد (وحیدزاده و همکاران، ۱۴۰۲). خط‌مشی خصوصی‌سازی در چین به‌عنوان یک نمونه موفق در طول سه دهه اخیر سهم بخش خصوصی را از ۲۰ درصد در دهه ۱۹۷۰ به بیش از ۷۰ درصد در سال ۲۰۰۴ رساند. خصوصی‌سازی در انگلستان در سال ۱۹۷۹ و به موجب مشکلات گسترده اقتصادی و با هدف بهبود کارایی شروع شد. در کشور فرانسه نیز همچون انگلستان، دولت قبل از اجرای برنامه خصوصی‌سازی اقدام به تهیه و تنظیم لایحه‌ای

نمود و آن را از طریق مجلس به تصویب رساند. نکات برجسته قانون مذکور عبارت بود از: تعیین فهرست شرکت‌های انتخاب شده برای واگذاری و اعلام آن به مردم، تعیین برنامه دولت برای مقررات‌زدایی، آزادسازی و مسائل مربوط به اشتغال، ارزش‌یابی تمام دارایی‌های دولت به‌صورت مستقل، تجدید ساختار مالی مدیریتی شرکت‌ها، تعیین دقیق میزان مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی، ترکیب واگذاری سهام در داخل، رقابت به وجود آمده به دلیل مقررات‌زدایی در بازارهای مالی جهانی بین بانک‌ها، علاقه مردم فرانسه برای مراجعه به بانک‌ها به‌جای بازارهای مالی و از همه مهم‌تر محبوبیت بانک‌ها بین مردم.

### خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سازی در ایران در دو مقطع زمانی ۱۳۶۰ تا اوایل ۱۳۸۰ و ۱۳۸۰ تاکنون قابل تقسیم‌بندی است. در مقطع اول، برنامه پنج ساله اول توسعه، قانون نحوه واگذاری سهام دولتی به ایثارگران و کارگزاران مصوب سال ۱۳۷۳ و برنامه پنج ساله دوم توسعه، مبنای شکل‌گیری خصوصی‌سازی بوده است. در مقطع دوم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ مبنای توسعه خصوصی‌سازی بوده است. اصل ۴۴ قانون اساسی با توجه به دایره شمول خود به‌عنوان یکی از قوانین اصلی و پایه در نظام اقتصادی کشور بشمار می‌رود (فرهادی و همکاران، ۱۴۰۰). خصوصی‌سازی به‌عنوان یک سیاست مهم در همه برنامه‌های توسعه‌ای کشور جایگاه مهمی داشته است. این رویکرد ابتدا در چارچوب برنامه‌های اول و دوم توسعه مورد توجه قرار گرفت. پس از آن برنامه خصوصی‌سازی بر اساس مفاد برنامه سوم توسعه پیگیری شد. از نکات برجسته قانون سوم توسعه پیش‌بینی ایجاد یک سازمان مستقل برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت (سازمان خصوصی‌سازی) بوده است. اصول واگذاری در برنامه چهارم همان اصول واگذاری در برنامه سوم توسعه بوده است و در این خصوص می‌توان برنامه چهارم توسعه را ادامه برنامه سوم توسعه دانست. بنابراین در طول اجرای برنامه چهارم توسعه تغییر و تحولات بسیار مهم و اساسی در

<sup>2</sup>. Kim & Panchanatham

<sup>1</sup>. Adam Smith

اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها شکل گرفته است. روند خصوصی‌سازی در ایران از سال‌های آغاز اولین برنامه توسعه بر مبنای گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه و نیز سازمان خصوصی‌سازی و سایر نهادهای مربوطه در جدول شماره ۱ آورده شده است (مهریان‌فر، ۱۳۹۴).

برنامه خصوصی‌سازی کشور ایجاد گردید (حبیبی و خوشپور، ۱۳۷۵). عمده این تغییرات ابلاغیه مقام معظم رهبری پیرامون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد. برنامه خصوصی‌سازی در برخی مواد و تبصره‌های برنامه پنجم توسعه نیز پیگیری شده است (احمدوند، ۱۳۹۲). اصل ۴۴ با اهدافی مانند: گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در

جدول ۱: روند تاریخی خصوصی‌سازی بر مبنای گزارش‌های مختلف

بازه زمانی	رخداد‌های مهم
۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲	گنجاندن خط‌مشی خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه
۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳	بر مبنای برنامه اول توسعه و به موجب مصوبه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۰۳/۲۹، مقرر شد ۳۹۷ شرکت که زیر مجموعه 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 دو روش خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده مورد قبول سازمان خصوصی‌سازی به عنوان روش‌های مورد استفاده باقی ماند. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۱)
۱۳۷۹ و ۱۳۸۰	روند خصوصی‌سازی پیش از سال ۱۳۷۹ بسیار کند بوده ولی بعد از این تاریخ جدیمی‌شود. 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. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۱)
۱۳۸۱	در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۱۲۰۰ میلیارد ریال درآمد پیش بینی 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 مذکور به علت تشکیل نشدن شرکت‌های مادر تخصصی سهام دولتی متعلق به سایر دستگاه‌ها برای فروش عرضه شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۳)
۱۳۸۱	در سال ۱۳۸۱ از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۶۰۰۰ میلیارد ریال درآمد در قانون بودجه کل کشور پیش بینی شد که با توجه به مفاد ماده (۱۹) قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر افزایش 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. (سازمان برنامه و بودجه، 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، به‌عنوان 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. هر چند این قانون نیز دارای نقاط ضعفی بود که در اجرا آن را با مشکل مواجه کرده است.	
قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۸۳/۶/۱۱ تصویب شده است. یکی از اهداف ذکر شده برای این قانون "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. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۳)	۱۳۸۳
بر اثر تصویب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۵ در این دولت بودجه ریزی 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. بازکردن شرایط بنگاه‌های داخلی برای مواجهه هوشمندانه با قواع تجارت بین الملل در یک فرایند تدریجی و هدفمند موجب تقویت بنگاه‌های اقتصادی داخلی برای حضور در عرصه تجارت بین الملل شد.	۱۳۸۷
طبق آمار ارائه شده توسط سازمان خصوصی‌سازی ایران در 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 ریال 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 بودجه‌ی‌واگذاری سهام و بنگاه‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۴).	۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴

### دلایل و اهداف خصوصی‌سازی

بررسی دلایل خصوصی‌سازی نشان دهنده آن است که به‌طور کلی عدم بهره‌وری و ناکامی دولت‌ها در امور اقتصادی باعث به وجود آمدن عدم بهره‌وری و کارایی و همچنین بروکراسی عریض و طویل و تورم‌های بالا و کسری شدید در بودجه کشورها شده است (متوسلی، ۱۳۷۳). نگاهی به تاریخ کسب‌وکار و اقتصاد نشان‌دهنده عدم کارایی سیستم‌های مبتنی بر مالکیت دولت است. دولت‌ها برای رهایی از این مشکلات، ایجاد فضای رقابتی، دوری از سوء مدیریت‌ها، فسادها و حمایت‌ها، لیست‌های مخفی حقوق که منجر به افزایش هزینه‌های تدارک کالاها و خدمات کم کیفیت می‌شود، تأمین کسری بودجه، کاستن از بار مالی بر روی وزارت خانه‌ها و تعدیل نیروی انسانی اقدام به خصوصی‌سازی می‌کنند (پاکدامن، ۱۳۷۳). می‌توان گفت که از چندین منظر خصوصی‌سازی قابل توضیح است. نخست: از منظر اقتصادی، از این منظر در خصوصی‌سازی حقوق مالکیت مجدد واگذار می‌شود و یا تغییر مکان وظایف اقتصادی اتفاق می‌افتد. دلایل این تغییر مکان وظایف عمدتاً

به ناکارآمدی بخش عمومی نسبت داده می‌شود. اجماع اقتصاددانان بر این است که بخش خصوصی توان رقابت‌پذیری بالاتری را نسبت به بخش دولتی دارد (استوارت، ۱۹۸۵). دوم: از منظر کاهش بار اضافی دولت. نظریه دیگر توجیه‌کننده خصوصی‌سازی بیان می‌کند که خصوصی‌سازی به دلیل تأثیر سیاسی در کاهش و تعدیل تقاضاهای دولت یا به‌عبارت‌دیگر کاهش بار اضافی دولت مورد توجه قرار می‌گیرد. در دهه ۱۹۷۰ برخی از منتقدان پیشنهاد می‌کردند که حکومت‌های دموکراسی غربی از فشار بار اضافی که بر دوش دارند کم‌تر خنم کرده‌اند که این امر موجب شده است تا آن‌ها با هزینه‌های گزاف و مصارف زیاد، عملکرد اقتصادی زیادی از خود نشان دهند. (بازرلو، ۱۳۹۲).

برای خصوصی‌سازی می‌توان دو گروه هدف اولیه و ثانویه تعریف کرد. اهداف اولیه کلان بوده و منظور اصلی سیاست‌گذاران از خصوصی‌سازی است. اهداف ثانویه جزئی‌تر و عملیاتی‌ترند. اهداف اولیه خصوصی‌سازی را می‌توان به شرح زیر بیان نمود (آل عمران، ۱۳۹۰):

– کاهش حوزه فعالیت مستقیم دولت در اقتصاد

برنامه خصوصی سازی به منظور آگاهی از نتایج و دستاوردهای این برنامه‌ها، به‌طور مستمر اقدام به بررسی و ارزیابی آن می‌کنند (التجائی ورستمی، ۱۳۹۷).

### ابزار و روش

تحقیق حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها آمیخته (کیفی و کمی) است. در بخش کیفی با استفاده از روش مصاحبه نیمه ساختاریافته عمیق استفاده شده و موانع اجرای موفق خط‌مشی خصوصی‌سازی شناسایی شده و در بخش کمی پرسشنامه طراحی و این موانع اعتبارسنجی و رتبه‌بندی شده است. برای بخش کیفی جامعه آماری شامل ۸ نفر از متخصصین و صاحب‌نظران امر خصوصی‌سازی با روش گلوله برفی انتخاب و مصاحبه با آنها انجام شد. در بخش کمی جامعه آماری ۱۵۰ نفری از کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی، وزارت صنایع و شرکت‌های بزرگ خصوصی‌سازی تعریف شد و به شکل تصادفی بر مبنای جدول مورگان ۱۲۰ نمونه انتخاب شد. روایی پرسشنامه با استفاده از نظرات خبرگان و پس از اعمال نظرات اصلاحی تأیید شد. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از آلفای کرونباخ آزمون شد و بدلیل اینکه ضریب آن ۰/۸۸ بود پایایی نیز تأیید شد. برای تحلیل داده‌ها ابتدا با آزمون KS نرمال بودن بررسی و نرمال بودن داده‌ها تأیید نشد. با توجه به غیر نرمال بودن داده‌ها از آزمون دوجمله‌ای استفاده و موانع شناسایی شده اعتبارسنجی شدند. برای رتبه‌بندی عوامل نیز از آزمون فریدمن استفاده شد. این موانع بر اساس تحلیل اقدامات اجرا شده در اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در ایران پس از ایجاد سازمان خصوصی‌سازی در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ تحلیل و ارائه شده است.

### یافته‌های پژوهش

این پژوهش سه سؤال محوری دارد که در ذیل ارائه می‌شود:

سؤال اول: موانع اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی کدام است؟

مصاحبه با خبرگان مولفه‌های موانع اجرای اثربخش را مشخص کرده و بر این اساس ابعاد اصلی موانع اجرای اثربخش خصوصی‌سازی تعریف شده‌اند (جدول ۲).

- افزایش ظرفیت کارآفرینی و سطح کارایی بنگاه‌های اقتصادی
- توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه، فناوری و منابع مالی خارجی
- کسب درآمد برای دولت به منظور پوشش هزینه‌های بودجه‌ای،
- رها کردن بودجه از بار مالی شرکت‌های زیان‌ده و کاستن از حجم بدهی‌های داخلی و خارجی بخش دولتی

اهداف ثانویه خصوصی‌سازی به شرح زیر می‌باشد:

- افزایش مشارکت مردم در امور اقتصادی و تصمیم‌گیری و توزیع مناسب درآمدها از راه گسترش سهام در بین عموم مردم
- رشد کارآفرینی و خلاقیت برای فراهم نمودن زمینه‌های ارتقاء توان تولیدی اقتصاد کشور
- کاهش هزینه‌های بودجه‌ای دولت در رابطه با پرداخت یارانه‌ها و همچنین کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای برای واحدهای تحت پوشش
- تخصیص مطلوب‌تر منابع کشور بر اساس عملکرد بازار
- بهبود شرایط تجاری در اثر توسعه بنگاه‌های خصوصی و سرانجام ارتقاء دانش فنی در سطح ملی
- تأمین منابع سرمایه‌ای برای اقتصاد و ایجاد تعادل بین پس‌انداز و سرمایه‌گذاری

به‌طور کلی می‌توان نتیجه‌گیری کرد که مهم‌ترین هدف از خصوصی‌سازی ارتقاء کارایی بنگاه‌ها و بهینه‌سازی تخصیص منابع است. البته صرف انتقال مالکیت نمی‌تواند سطح کارایی را افزایش دهد و قدرت رقابت نیز در افزایش کارایی موثر است. در این راستا باید توجه نمود که انحصارهای دولتی تبدیل به انحصارهای خصوصی نشود. تعاریف متعدد ارائه شده از خصوصی‌سازی نیز بیانگر اهدافی مانند «بهبود عملکرد شرکت‌ها»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزادسازی»، «بازارگرا کردن»، «ایجاد شرایط رقابتی»، «کسب درآمد برای دولت از واگذاری»، «حذف مقررات دست‌وپاگیر» است، در این اهداف هم جنبه‌های کلان اقتصادی و هم جنبه‌های خرد دیده می‌شود. البته که همه این اهداف موفقیت‌آمیز نیستند و بنابراین همه کشورهای دارای

جدول ۲: موانع اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی

ردیف	کدامتخرج شده	توضیحات
۱	نامناسب بودن فضای کسب و کار	تحقق خصوصی سازی بدون بهبود فضای کسب و کار که شامل تثبیت اقتصادی (کاستن تورم) و آزادسازی (برچیدن انواع کنترلها و مداخلات دولت در بازار ارز، سرمایه، کار و تولید) است، میسر نمی شود. شرط مهمی که بتوانیم خصوصی سازی را در کشور اجرایی کنیم، حذف فضای تورمی از اقتصاد ایران است.
۲	عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست های دولت	با توجه به فرآیند خصوصی سازی و تجربیات بدست آمده نگاه مردم نسبت به خصوصی سازی خیلی مثبت نبوده و اعتماد و مشارکت در سطح مناسبی نمی باشد. واقعیت این است که طی سال های اخیر، اعتماد عمومی به واسطه عملکرد و تصمیمات اشتباه دولت در بازارهای ارز، سرمایه، مسکن و خودرو و بی ثباتی های اقتصادی با کاهش چشم گیری رو به رو بوده و آثار این بی اعتمادی را به وضوح و به صورت مصداقی می توان در نوع برخورد و میزان همراهی مردم با سیاست های دولت و در ارتباط با موضوعاتی همچون آمار سرمایه گذاری، خوداظهاری برای حذف یارانه نقدی، مالیات ستانی، ثبت املاک، معرفی خانه های خالی، میزان رعایت محدودیت های کروایی و خروج سرمایه از کشور به سمت کشورهای چون ترکیه، امارات و... مشاهده کرد که همگی حاکی از غالب شدن فضای بی اعتمادی است.
۳	عدم مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی سازی	مدیران به خصوصی سازی تمایل و رغبتی ندارند و از طرفی دیگر ضعف مدیران سازمان های دولتی و نیروهای شاغل، چالش جدی را در اجرای توسعه و تغییر سازمانی ایجاد می کند. مدیران در سازمان های دولتی، فقط مجری قوانین دولتی بوده و نقشی در وضع قوانین ندارند، و در صورت رویارویی با بحرانی جدی، از موقعیت استعفا می دهند. در حالیکه مدیران به عنوان عامل تغییر در خصوصی سازی باید قادر به درک فرهنگ سازمانی بوده و بتوانند ارتباطات قوی برقرار نموده و امکان خصوصی سازی را برقرار نمایند. تهدید تجدید ساختار بنگاه های واگذار شده، تعلیق و بیکاری بالای نیروی انسانی در پی اجرای این سیاست، کارکنان شرکت های دولتی را به صف مخالفان اجرای سیاست خصوصی سازی در کشورها اضافه کرده است.
۴	استمرار دخالت دولت پس از واگذاری	یکی از مشکلات این بوده است که دولت پس از واگذاری مالکیت اقدام به واگذاری مدیریت نکرده و در شرکت های واگذاری شده دخالت دارد. مثلاً هنوز بسیاری از شرکتهایی که دولت سهام ۱۵ درصدی دارد دخالت کرده و مدیریت شرکت ها را وزیر مشخص می کند. یکی از مشکلات اصلی در جریان خصوصی سازی ها در ایران، بحث انتقال مالکیت دارایی ها است و نه مدیریت و اختیارات یعنی واگذاری ها بدون انتقال اختیار انجام می شود. این در حالی است که هدف از خصوصی سازی ها افزایش کارایی شرکت ها است که به طور قطع با انتقال مالکیت بدون مدیریت، تغییری در ساختار شرکت ها رخ نمی دهد که منجر به افزایش کارایی و بهره وری شود.
۵	قیمت گذاری نامناسب و غیر رقابتی	قیمت گذاری بر مبنای دستورات و نظرات شخصی بوده است و از منطبق خاصی برخوردار نبوده است. در قیمت گذاری عوامل زیادی مؤثر بوده اند و در برخی موارد قیمت گذاری بر مبنای چهارچوب مدون و مستند انجام نشده است. سال ها است بخش خصوصی از روند خصوصی سازی انتقاد می کند ولی کسی به این موارد نه تنها پاسخ نداده بلکه یک سری اختیارات هم به برخی سازمان ها داده شده که از تصمیم سازمان خصوصی سازی حمایت نشود و یا برخی تصمیم آن سازمان برای واگذاری ابطال شود. در بسیاری موارد قیمت های اعلام شده برای واگذاری، قیمت های رقابتی نبوده ولی باز هم به بهانه های متعدد واگذاری انجام شده است.
۶	عدم حمایت کافی از شرکت های واگذار شده	در کشورهای اروپایی خصوصی سازی به مثابه یک جنگ کلاسیک بود که در آن دشمن مشخص بود کجاست ولی در ایران یک جنگ پارتیزانی بود که مشخص نبود دشمن کجاست و گاهی ضربه از جایی وارد می شد که تصور نمی شد. به عنوان مثال پس از خصوصی سازی هپکوا اجازه واردات ماشین آلات دست دوم راه سازی را صادر کرد و یا بعد از خصوصی سازی حمل و نقل خلیج فارس



<p>شرکت بازرگانی قرارداد خود را لغو کرد. نقش دولت در اقدامات حمایتی از شرکتهای تازه واگذار شده بسیار حیاتی است. در واقع از آنجا که این شرکتها قبلاً در زنجیره پروژههای دولتی حضور داشتند با عدم سفارش از سوی دستگاههای اجرایی عملاً در فرآیند یافتن مشتری جدید دچار مشکل می‌شوند. به همین دلیل در زمان واگذاری، بعضاً دولت به صاحبان جدید بنگاهها تعهد حمایتی می‌دهد تا برای یک برهه زمانی مشخص همچنان به‌عنوان سفارش دهنده و مشتری این بنگاهها حضور داشته باشد.</p> <p>شرکتهای خصوصی سازی شده تا چندین سال می‌توانند از حمایت‌های دولت از قبیل معافیت مالیاتی، تعرفه پایین برای واردات مواد اولیه مورد نیاز، تسهیلات بانرخ بهره پایین و... استفاده کنند.</p>		
<p>اول باید اعتقاد به خصوصی سازی وجود داشته باشد. نمی‌شود افکار سوسیالیستی داشت ولی خصوصی سازی انجام داد. نگاه به تجربه سازمان گسترش و اقدامات مرحوم نیازمند در این راستا می‌توان مثال خوبی از اعتقاد قوی به خصوصی سازی باشد. اکثر نهادهای دولتی و وزارتخانه به بهانه حاکمیتی بودن دستگاه یا از واگذاری سر باز می‌زنند و یا به دلیل اختلاف نظر داشتن با مجری واگذاری‌ها در اجرای این برنامه تأخیر ایجاد کرده و اجازه کاهش بار مالی دولت را نمی‌دهند. دلیل اصلی ضعف بخش خصوصی این است که دولت‌ها در ایران به بخش خصوصی اعتماد ندارند و در تمام تصمیم‌گیری‌های خود به‌طور نانوشته قصد دارند که اجازه ندهند بخش خصوصی بزرگتر و قوی‌تر شود. وقتی بخش خصوصی قوی نیست، یعنی در عمل نمی‌تواند در زمان واگذاری‌ها بخواهد بنگاه‌های واگذار شده بزرگ را خریداری کند و بنگاه‌های خصوصی در برخی ابعاد توانایی خرید بنگاه‌های بزرگتر را ندارند.</p>	<p>عدم اعتقاد به خصوصی سازی در لایه‌های سیاست‌گذاری</p>	<p>۷</p>
<p>یکی از مباحث اصلی در واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی احراز اهلیت بخش خصوصی است. بعد از احراز اهلیت باید اختیارات لازم باید به هیات‌های واگذاری داده شود که بتوانند تصمیم‌گیری درست انجام دهند و دستگاه‌های نظارتی بعد از اینکه مشخص شد فرد خریدار اهلیت دارد یکجانبه به موضوع نگاه نکنند.</p>	<p>عدم احراز اهلیت در واگذاری</p>	<p>۸</p>
<p>جایگاه سازمان خصوصی سازی به دلایل مختلف ضعیف شده و بخش خصوصی در چنین شرایطی اعتماد نمی‌کند و رقابت شود. در آلمان افرادی که مسول خصوصی سازی بودند را کارگران به قتل رساندند تا به نفر سوم که یک خانمی بود مصونیت دائم العمر داده شد خصوصی سازی به توسط ایشان و با استقلال کامل و عدم نفوذ سایرین انجام شد. به دلیل اعمال نفوذ سایر سازمانها، سازمان خصوصی سازی قادر نبوده که بر مبنای استقلال و مدل‌های بهینه مورد نظر خود فعالیت‌های مربوطه را انجام دهد. در حقیقت سازمان خصوصی سازی در عمل سازمان فروش اموال مازاد دولتی بوده است.</p>	<p>ضعیف شدن جایگاه سازمان خصوصی سازی</p>	<p>۹</p>

به‌عنوان موانع اجرای اثربخش خصوصی سازی شناسایی شدند.

برای اعتبارسنجی این عوامل سؤالات زیر طراحی شد:

سؤال دوم: آیا عوامل ۹ گانه موانع اجرای اثربخش

خط‌مشی خصوصی سازی می‌باشند؟

سؤال سوم: ترتیب اولویت موانع اجرای اثربخش

خط‌مشی خصوصی سازی کدام است؟

برای پاسخ به سؤالات پرسشنامه‌ای طراحی و بین ۱۲۰

نفر از افراد مطلع و مرتبط با خصوصی سازی توزیع شد. برای

براین اساس عوامل نامناسب بودن فضای کسب‌وکار،

عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به

سیاست‌های دولت، عدم مشارکت مدیران در فرآیند

خصوصی سازی، استمرار دخالت دولت پس از واگذاری،

قیمت‌گذاری نامناسب و غیررقابتی، عدم حمایت کافی از

شرکت‌های واگذار شده، عدم اعتقاد به خصوصی سازی در

لایه‌های سیاست‌گذاری، عدم احراز اهلیت در واگذاری،

سیاست زدگی مدیران، ضعیف شدن جایگاه سازمان

خصوصی سازی، عدم مشارکت نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها

شد. با توجه به اینکه طبق آزمون KS داده‌ها غیر نرمال بودند، از آزمون دوجمله‌ای استفاده شد. نتایج این آزمون در جدول ۳ آمده است. با توجه به اینکه درصد معناداری برای همه عوامل کمتر از ۰/۰۵ است نتیجه‌گیری می‌شود که از نظر خبرگان و فعالان حوزه خصوصی‌سازی می‌توان این عوامل را به عنوان موانع اجرای اثر بخش خصوصی‌سازی تلقی کرد.

تحلیل داده‌ها ابتدا با آزمون KS نرمال بودن داده‌ها چک شد که به دلیل غیر نرمال بودن از آزمون دوجمله‌ای استفاده شد. نتایج این آزمون در جدول شماره ۳ آمده است. براین اساس و با توجه به درصد معناداری بدست آمده، نتیجه‌گیری می‌شود که عوامل ۱۲ گانه به عنوان موانع اجرای اثربخش خصوصی‌سازی قلمداد می‌شوند. برای اینکه مشخص کردن اعتبار عوامل پرسشنامه‌ای تدوین و بین ۱۲۰ نفر از متخصصین و فعالان حوزه خصوصی‌سازی توزیع

جدول ۳: نتایج آزمون دوجمله‌ای موانع اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی

Binomial Test						
		Category	N	Observed Prop.	Test Prop.	Exact Sig. (2-tailed)
نامناسب بودن فضای کسب و کار	Group 1	<= 3	41	.34	.50	.001
	Group 2	> 3	79	.66		
	Total		120	1.00		
عدم اعتماد و مشارکت مردم	Group 1	<= 3	40	.33	.50	.000
	Group 2	> 3	80	.67		
	Total		120	1.00		
عدم مشارکت مدیران	Group 1	<= 3	39	.33	.50	.000
	Group 2	> 3	81	.68		
	Total		120	1.00		
استمرار دخالت دولت پس از واگذاری	Group 1	<= 3	40	.33	.50	.000
	Group 2	> 3	80	.67		
	Total		120	1.00		
عدم قیمت‌گذاری مناسب و رقابتی	Group 1	<= 3	41	.34	.50	.001
	Group 2	> 3	79	.66		
	Total		120	1.00		
عدم حمایت از شرکت‌های واگذار شده	Group 1	<= 3	40	.33	.50	.000
	Group 2	> 3	80	.67		
	Total		120	1.00		
عدم اعتقاد به خصوصی‌سازی در لایه‌های سیاست‌گذاری	Group 1	<= 3	39	.33	.50	.000
	Group 2	> 3	81	.68		
	Total		120	1.00		

عدم اهراز اهلیت	Group 1	<= 3	41	.34	.50	.001
	Group 2	> 3	79	.66		
	Total		120	1.00		
ضعیف شدن جایگاه خصوصی سازی	Group 1	<= 3	41	.34	.50	.001
	Group 2	> 3	79	.66		
	Total		120	1.00		

۷	قیمت گذاری نامناسب و غیر رقابتی
۶	عدم حمایت کافی از شرکت های واگذار شده
۲	عدم اعتقاد به خصوصی سازی در لایه های سیاست گذاری
۸	عدم احراز اهلیت در واگذاری
۹	ضعیف شدن جایگاه سازمان خصوصی سازی

### بحث و نتیجه گیری

خصوصی سازی در ایران به نتیجه مطلوب نرسیده است. برای بررسی این موضوع، تحقیق حاضر سعی دارد با استفاده از نظرات خبرگان و افراد مطلع موانع اجرای اثربخش خصوصی سازی را بررسی نماید. نتایج بدست آمده نشان دهنده ۹ مانع در این راستا است. از سوی دیگر مشخص شد که اولویت این موانع نیز باهم متفاوت است این موانع شامل: نامناسب بودن فضای کسب و کار، عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست های دولت، عدم مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی سازی، استمرار دخالت دولت پس از واگذاری، قیمت گذاری نامناسب و غیر رقابتی، عدم حمایت کافی از شرکت های واگذار شده، عدم اعتقاد به خصوصی سازی در لایه های سیاست گذاری، عدم احراز اهلیت در واگذاری، ضعیف شدن جایگاه سازمان خصوصی سازی.

نامناسب بودن فضای کسب و کار به معنی وجود شرایط ناپایدار در محیط کلی کسب و کار است. وجود شرایط تورمی شدید، عدم ثبات در مقررات کسب و کار و مانند آن از موانع اجرای خصوصی سازی است. به هم ریختگی و عدم یکپارچگی نظام مجوزدهی کشور، عدم وجود سازوکار مشخص برای شناسایی مقررات زاید، رویکرد نظارت پیشینی با تمرکز بر صدور مجوز از سوی نهاد حاکمیت، عدم همراهی و بعضاً کارشکنی برخی دستگاه ها و مشکلات

برای پاسخ به سؤال دوم و تعیین رتبه و اولویت موانع اجرای اثربخش خط مشی خصوصی سازی از آزمون فریدمن استفاده شد. بر این اساس نتایج آزمون به شرح جدول شماره ۴ می باشد.

جدول ۴: رتبه موانع اجرای اثربخش خط مشی خصوصی سازی با آزمون فریدمن

میانگین رتبه	عامل
۷/۲	نامناسب بودن فضای کسب و کار
۴/۵	عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست های دولت
۵/۲	عدم مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی سازی
۴/۸	استمرار دخالت دولت پس از واگذاری
۳/۸	قیمت گذاری نامناسب و غیر رقابتی
۴/۱	عدم حمایت کافی از شرکت های واگذار شده
۶/۹	عدم اعتقاد به خصوصی سازی در لایه های سیاست گذاری
۳/۵	عدم احراز اهلیت در واگذاری
۳/۴	ضعیف شدن جایگاه سازمان خصوصی سازی

بر این اساس اولویت موانع اجرای اثربخش خصوصی سازی در صنعت ایران به شرح جدول شماره ۵ می باشد.

جدول ۵: اولویت موانع اجرای اثربخش خط مشی خصوصی سازی

اولویت	عامل
۱	نامناسب بودن فضای کسب و کار
۵	عدم اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست های دولت
۳	عدم مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی سازی
۴	استمرار دخالت دولت پس از واگذاری

اقدامات مدیریتی را انجام دهند. به عبارت دیگر بر عزل و نصب شرکت‌های واگذار شده دخالت نکنند.

بخش دولتی در زمینه کاستن بار مالی و مدیریتی که بر دوش دولت است اعتماد چندانی به بخش خصوصی و توانمندی‌های آن ندارد و قائل به این نیست که بخش خصوصی می‌تواند خیلی از کارها را انجام دهد؛ نگاه دولت درباره شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی این است که بخش خصوصی، قادر به اداره مناسب شرکت‌ها نیست و تعادل بازار را هم بهم می‌زند و سود را بر منافع کشور ترجیح می‌دهد؛ درحالی‌که در کشورهای دنیا بخش خصوصی در اشتغال‌زایی و کار در حوزه‌های متعدد، از جمله محیط زیست، فعالیت گسترده‌ای دارد. این موضوع در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود و به دلیل بی‌اعتمادی بعد از سال‌های متمادی هنوز واگذاری‌ها انجام نشده، نمونه بارز آن در خصوصی‌سازی باشگاه‌های استقلال و پرسپولیس است.

عدم تمایل و رغبت و از طرفی دیگر ضعف مدیران سازمانهای دولتی و نیروهای شاغل، چالش جدی را در اجرای توسعه و تغییر سازمانی ایجاد می‌کند. واقعیت این است که عملکرد و تصمیمات اشتباه دولت در بازارهای ارز، سرمایه، مسکن و خودرو و بی‌ثباتی‌های اقتصادی، اعتماد عمومی را با کاهش چشم‌گیری رو به رو کرده و آثار این بی‌اعتمادی را می‌توان در نوع برخورد و میزان همراهی مردم با سیاست‌های دولت و در ارتباط با موضوعاتی همچون خصوصی‌سازی مشاهده کرد. به عبارت دیگر سرمایه اجتماعی دچار آسیب شده است. سرمایه اجتماعی مجموع‌های از شبکه‌ها، هنجارها و شناخت‌ها (ادراک) است که همکاری درون گروه‌ها و بین گروه‌ها در جهت کسب منافع متقابل را تسهیل می‌کند (آل عمران، ۱۳۹۰). بازسازی اعتماد مردم و ارتقاء سرمایه اجتماعی فرآیندی زمانبر بوده و مستلزم داشتن یک نقشه راه و برنامه مشخص چندجانبه از نظر متغیرهای اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است.

قیمت‌گذاری غیررقابتی و اعمال نظر بر روند قیمت‌گذاری شرکت‌های واگذار شده از دیگر موانع اجرای خصوصی‌سازی شناخته شده است. نفوذ سازمان‌های بالادستی و توصیه‌های انجام شده در بخش قیمت‌گذاری

اجرائی و ضعف در ضمانت اجرا را می‌توان از موارد دیگر این مانع دانست. با این توضیحات ایجاد محیط مناسب و مطمئن برای کسب‌وکار که در آن شاخص‌های کلان اقتصادی مناسب باشد و مقررات و قوانین وضع شده دچار تغییرات زیاد نشود می‌تواند بر موفقیت اجرای خصوصی‌سازی مؤثر باشد. تجربه گذشته نشان می‌دهد که به دلیل شرایط نامناسب اقتصادی شرکت‌های واگذار شده برای کسب درآمد و استفاده از رانت‌های ایجاد شده در اقتصاد از مسیر عملکردی منطبق با مأموریت سازمان خود منحرف شده و وارد موضوعات دیگر شده‌اند.

وجود شرکت‌های دولتی معمولاً برای مدیران شرکت‌های مذکور امتیازاتی به همراه دارد و نگرانی از قطع امتیازات مذکور یکی از دلایل مقاومت در برابر خصوصی است. تهدید تجدید ساختار بنگاه‌های واگذار شده، تعلیق و بیکاری بالای نیروی انسانی در پی اجرای این سیاست، کارکنان شرکت‌های دولتی را جزء مخالفان اجرای سیاست خصوصی‌سازی کرده است. از سویی دیگر ضعف مدیران سازمانهای دولتی چالش جدی را در اجرای توسعه و تغییر سازمانی ایجاد می‌کند. برای رفع این مانع اجرایی مهم دولت باید سیاست اصولی و درستی را در پیش بگیرد که بتواند مشارکت مدیران را ایجاد نماید. شاخص اهلیت که یکی از عوامل شناسایی شده در این تحقیق است می‌تواند در صورت توجه جدی و رعایت در واگذاری‌ها منجر به کاهش نگرانی نیروی انسانی و کارکنان واحدهای واگذار شده شود.

دولت پس از واگذاری شرکت‌های بزرگ به بخش خصوصی، همچنان بر مدیریت این شرکت‌ها تاثیرگذار است. به عبارت دیگر علی‌رغم واگذاری مالکیت، مدیریت واگذار نشده است. اعمال نفوذ در انتصابات و تصمیم‌گیری‌ها پس از واگذاری‌ها ادامه دارد. این موضوع خصوصاً در شرکت‌هایی که درصد اندکی از سهام آنها در مالکیت دولت باقی مانده است بسیار قابل مشاهده است. این موضوع با ذات خصوصی‌سازی مغایر بوده و منجر به ناکارآمدی خصوصی‌سازی می‌شود. برای رفع این مانع بخش‌های دولتی باید خصوصی شدن شرکت‌ها را به رسمیت شناخته و از اعمال نظر مدیریتی خودداری نمایند و اجازه دهند که شرکت‌ها بر مبنای صلاح و صرفه خود تصمیم‌گیری‌ها و

شرکت‌های واگذار شده‌ای که عملکرد مناسب داشته‌اند مانند ارائه معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و غیره اقدام نماید.

### مراجع و منابع

احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). واکوی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران، نشریه سیاست‌های مالی واقتصادی، شماره ۲.

آل عمران، رؤیا، آل عمران سید علی (۱۳۹۰). خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله اقتصادی.

التجایی، ابراهیم، عباس زاده، بهروز. (۱۳۹۷). تأثیر خصوصی‌سازی در بهره‌وری نیروی کار و سودآوری شرکت‌های واگذار شده در ایران. فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین، شماره ۱.

اسکندری، فرداد امیر ورمجویی، محرم (۱۳۹۸). مطالعات تطبیقی خصوصی‌سازی و تدوین الگوی مناسب برای ایران، تهران: پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۲ باقرنژاد، پیمان، طاهرپورکلانتری، حبیب اله، بهرامی، حمیدرضا (۱۳۹۷). شناسایی و ارزیابی عوامل موثر بر اجرای موفق خطمشی عمومی حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان در کشور فن‌شریه مدیریت نوآوری در سازمان‌های دفاعی، صص ۱-۲۶

بازرلو، حجت اله (۱۳۹۲). تحلیل تئوری خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد بهکیش، محمد مهدی. (۱۳۸۱). اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران، انتشارات نشر نی.

حبیبی، علی، خوشپور، حسن (۱۳۷۵). ارزیابی سیاست خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران، مجله برنامه و بودجه، شماره ۷، صص ۴۱-۶۸

جعفری، همت، محمدی، لی (۱۳۹۱). بررسی تحقق برخی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در واگذاری شرکت‌های دولتی، تهران: دانش حسابرسی، شماره ۴۶ دانش فرد، کرم اله (۱۴۰۰). خطمشی گذاری عمومی، تهران: نشر صفار

فرهادی، امین، حسین پور، داود، حاجی ونو، علی (۱۴۰۰). عارضه یابی و اولویت بندی چالش‌های اجرای خطمشی خصوصی‌سازی باتکیه بر سیاست‌های کلی اصل

منجر به عدم کارایی خصوصی‌سازی می‌شود و گاهی منجر به واگذاری‌های نامناسب شده است. بدین منظور باید سازوکارهای اثربخش تدوین شود. یکی از این سازوکارها واگذاری از طریق بورس می‌باشد، تا اطمینان حاصل شود که قیمت‌ها رقابتی و منصفانه می‌باشند.

معضل دیگر پیش روی واگذاری‌ها که تبعات منفی آن زیاد است، عدم اهلیت خریداران می‌باشد. در واقع فرآیند خصوصی‌سازی تنها زمانی معنا پیدا می‌کند که با استقرار مدیریت بخش خصوصی واقعی، رشد شرکت تولیدی واگذار شده تسریع شود. با این حال، متأسفانه گزارش ۱۵ تیر ۹۹ مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نشان می‌دهد که هیچ یک از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ناظر به رقابت پذیری، حجم بودجه شرکت‌های دولتی، سطح عمومی اشتغال و غیره محقق نشده است. این بدان معنی است که رفتار مدیریت شرکت‌ها بعد از واگذاری واقعاً خصوصی و بهینه نبوده است. بدین منظور قوانین مناسبی پیش بینی شده است که رفتار مدیریت شرکت‌ها از نظر شاخص‌های عملکردی تا چند سال پس از خصوصی شدن شرکت‌ها بررسی می‌شود و در صورت مثبت بودن این شاخص‌ها انتقال قطعی مالکیت انجام می‌شود.

اعمال نفوذهای انجام شده به روند تصمیم‌گیری‌ها در سازمان خصوصی‌سازی منجر به تضعیف موقعیت این سازمان شده است. همانطور که در مصاحبه با خبرنگار مطرح شد، این سازمان به سازمانی برای واگذاری اموال مازاد تقلیل جایگاه داده است. بدین منظور دولت باید جایگاه سازمان خصوصی‌سازی را به عنوان سازمان حاکمیتی و تصمیم‌گیر در این زمینه تقویت نماید و حمایت‌های لازم را از مدیران و تصمیم‌گیرندگان این سازمان انجام دهد. این سازمان باید بدون هیچ گونه اعمال نفوذ و سفارش‌پذیری، آنچه که به صلاح کشور در واگذاری‌ها است انجام دهد.

عدم حمایت از شرکت‌های واگذار شده توسط دولت پس از واگذاری از چالش‌های جدی خصوصی‌سازی بوده است. عدم ارائه سفارش کار و خرید محصول از سوی دستگاه‌های اجرایی به شرکت‌ها پس از واگذاری با توجه به اینکه دولت عمده مشتری آنها بوده است آسیب‌های زیادی را به این شرکت‌ها وارد کرده است. دولت باید نسبت به خرید محصولات و همچنین ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های لازم برای

corporate R&D boundaries. *Research Policy*, 33, 33-55.

Neill, P. (2020). *International Encyclopedia of Human Geography*. (2, Ed.) Elsevier Ltd.

Parker, D. (2012). *The Official History of Privatization. Vol. II: Popular Capitalism, 1987-97*. New York: Routledge.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.

Stuart M. Butler, *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*. (۱۹۸۵)

Vickers, J., & Yarrow, G. (1988). *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

۴۴ قانون اساسی، نشریه حکمرانی و توسعه، شماره ۱، صص ۱۶۸-۱۲۹

قلی پور، رحمت اله (۱۳۸۷). *تصمیم گیری سازمانی و خطمشی گذاری عمومی*، انتشارات سازمان سمت.

کریم، محمدحسین، شقاقی شهری، وحید، نصری، لیلا (۱۳۹۴). *سیاست‌های راهبردی کلان*، شماره ۱۱

متوسلی، محمود، (۱۳۷۳). *خصوصی سازی، یاترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی*، تهران: نشر موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

منوریان، عباس (۱۳۸۰) *خصوصی سازی: رویکرد تطبیقی*، آسیب شناسی خطمشی گذاری دولت در عرصه خصوصی سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد، شماره ۵۴-۵۳ مهربان فر، احسان (۱۳۹۵)، *آسیب شناسی خطمشی گذاری دولت در عرصه خصوصی سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد*، تهران: نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۸۶

وحیدزاده، مصطفی، گیوریان، حسن، دانش فرد، کرم اله (۱۴۰۲). *ارائه الگویی برای اجرای اثربخش خطمشی خصوصی ازی در بخش صنعت ایران*، مدیریت بهره‌وری، شماره ۴، صص ۱۵۴-۱۲۴

Bös, D., Peters, W. Privatization of public enterprises. *Empirica* 18, 5-16. (۱۹۹۱)

Britannica, T. e. (2018). Privatization. Retrieved March 15, 2021, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/privatization>

Chowdhury, F. L. (2006), *Corrupt Bureaucracy and Privatisation of Tax Enforcement*, 2006: Pathak Samabesh, Dhaka

Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (14th ed.). Florida: Pearson Publication.

Givarian, H., & Rabiei, M. (2015). *Advanced government policy making process*. Tehran: Mehraban Publication.

Kim, K. and N. Panchanatham. 2019. *Reform and Privatization of State-Owned Enterprises in India*. ADBI Working Paper 1057. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <https://www.adb.org/publications/reform-and-privatization-stateowned-enterprises-india>.

Lester, J. P., & Stewart, J. (2011). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. West. Minnesota: Publishing Company.

Metzger, G. (2004). *PRIVATIZATION AS DELEGATION*. Columbia I: Columbia Law School, Faculty Publications at Scholarship Archive.

Munari, F.; Roberts, E., & Sobrero, M. (2002). *Privatization process and the redefinition of*



## **Investigation and identification of obstacles to the implementation of the privatization policy in the industrial sector of Iran**

Mustafa Vahidzadeh<sup>1</sup>, Hasan Givarian<sup>2\*</sup>

**Background:** Due to the importance of privatization, governments have paid a lot of attention to it in the past years, but despite the many efforts made in recent years, privatization has become a stable problem in the field of policy making for various governments. Despite the fact that privatization and reducing the size of the government have always been emphasized and paid attention to in all development programs after the revolution, but it has never reached an acceptable result. The question that the present research seeks to answer is to identify the obstacles to the effective implementation of the privatization policy in the industrial sector of Iran and to specify the rank and importance of these obstacles.

**Findings:** In this research, the factors of inappropriate business environment, lack of trust and participation of people (private sector) in government policies, non-participation of managers in the privatization process, continuation of government intervention after handover, inappropriate and non-competitive pricing, lack of sufficient support for privatized companies, lack of belief in Privatization in the policy-making layers, failure to verify eligibility, politicization of managers, weakening of the position of the privatization organization, non-participation of government institutions and ministries were identified as obstacles to the effective implementation of privatization.

**Conclusion:** Privatization in Iran has not reached the desired result. This research shows 9 obstacles in this direction. It was found that the priority of these obstacles is also different. Based on the priority of these obstacles, suggestions for improvement have been presented.

**Keywords:** Policy Making, Privatization, Implementation of privatization policy

---

<sup>1</sup> Ph.D. Candidate in public administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

<sup>2</sup> Associate Professor, Department of Management, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran (Corresponding Author) - Has.Givarian@iauctb.ac.ir