



Failure in policy lesson drawing; A critical review of the experience of privatization in Iran

Aryan Azimi¹, Ali Asghar Pourezzat² ✉, Hossein Raghfar³, Abbas Monavarian⁴

- 1- PhD Candidate in Public Policy and Administration, Faculty of Management, University of Tehran.
- 2- Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran.
- 3- Professor of Economics, Faculty of Social Sciences and Economics, Alzahra University.
- 4- Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran.

Abstract:

The purpose of this study is to provide a model for learning from general policies. This study intends to look deeply into the privatization policy, to examine and explain the understanding and improvement of learning from domestic experiences as well as to learn from other countries' policies. In this regard, using the grounded theory strategy, data from library studies and interviews with managers and experts and consultants of the Privatization Organization, Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labor, Welfare and Social Security, Parliamentary Research Center, Supreme Audit Court of Iran, faculty, and research institutes interviewed. Since the grounded theory strategy in this study is based on the Strauss and Corbin approach, data analysis is also influenced by their approach. Three open, axial and selective coding steps were analyzed through MAXQDA software. The results of this study indicate that Iranians policy makers could not learn from their own and other countries' experiences in the field of privatization policy because they did not monitor the implementation of the policy and did not use appropriate methods in evaluating it. Consequently, it led to the use of malicious and contradictory privatization strategies that had negative consequences for the country's economy. But the different institutional contexts of the country have also had a major impact on the complexity of the learning process, which has even led to the formation of conflicting interests contrary to the fundamental goals of privatization.

Keywords: policy evaluation, policy learning, lesson drawing, privatization



دوره ۱۳ شماره ۳ (پیاپی ۴۵)
پاییز ۱۳۹۸

شکست در درس آموزی از خطمشی؛ روایت نقادانه تجربه خصوصی سازی در ایران

نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۹۸/۷/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۶)

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.
استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.
استاد گروه اقتصاد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهرا (س).
استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.

آرین عظیمی
علی اصغر پور عزت ✉
حسین راغفر
عباس منوریان

چکیده

خصوصی سازی، از ابرخطمشی هایی است که در چهار گوشه جهان، در سیستم های سیاسی گوناگون، اجرایی شده و کشور ایران نیز می توانست از این تجربه ارزشمند، برای پیشینه سازی اثربخشی خطمشی خصوصی سازی در اقتصاد خود بهره مند شود؛ حال آنکه این مهم رخ نداد. این پژوهش قصد دارد تا با نگاهی ژرف به خطمشی خصوصی سازی، به بررسی و تبیینی برای درک و بهبود یادگیری از تجارب داخلی و نیز درس آموزی از خطمشی دیگر کشورها بپردازد. در این راستا، با استفاده از راهبرد نظریه داده بنیاد، داده های حاصل از مطالعه کتابخانه ای و مصاحبه با مدیران و کارشناسان و مشاوران سازمان خصوصی سازی، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی، مرکز پژوهش های مجلس، دیوان محاسبات کشور، اعضای هیات علمی دانشکده و موسسه های پژوهشی، جمع آوری شده است. از آنجا که راهبرد نظریه داده بنیاد در این پژوهش، براساس رویکرد اشتراوس و کوربین است، تحلیل داده ها نیز متأثر از رویکرد ایشان بوده و طی سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی، از طریق نرم افزار MAXQDA، تحلیل شد. نتیجه این پژوهش نشان داد که ایرانیان نتوانستند در ابرخطمشی خصوصی سازی، از تجارب خود و سایر کشورها درس آموزی داشته باشند؛ زیرا بر اجرای خطمشی نظارت نکرده و از شیوه های مناسب برای ارزیابی های خود استفاده نکرده اند؛ در نتیجه، با به کارگیری راهبردهای سوء و متضاد با اهداف، به خصوصی سازی پرداخته، پیامدهای منفی آن را به اقتصاد کشور خود تحمیل کرده اند؛ ضمن اینکه عدم ثبات در محیط کلان کشور نیز بر پیچیده تر شدن موضوع یادگیری، تاثیر بسزایی داشته است؛ به گونه ای که منجر به تعریف منافع ملی و اهداف متضاد و متعارض با اهداف اساسی خصوصی سازی نیز به این شکست دامن زده اند.

واژگان کلیدی: ارزشیابی خطمشی عمومی، یادگیری از خطمشی، درس آموزی، خصوصی سازی.

۱- مقدمه

خصوصی سازی از جمله خطمشی های فراگیری است که در کشورهای مختلف جهان، با نظام های سیاسی گوناگون، اجرا شده است. از استرالیا و ژاپن تا مالزی، بنگلادش، چین و مغولستان در آسیا، از مصر تا افریقای جنوبی در افریقا، و از ترکیه و روسیه تا آلمان، فرانسه، ایتالیا، انگلستان و دانمارک در اروپا و نیز از کانادا و امریکا تا مکزیک، آرژانتین، شیلی و کلمبیا در امریکا، همه نمونه کشورهای هستند که خصوصی سازی را در صنایع و بخش های گوناگون اقتصاد خود اجرا نموده اند (Meggison, 2005). ایران را نیز می توان جزو کشورهای متاخری دانست که از اواخر دهه ۶۰ خطمشی مذکور را در صنایع و بخش های گوناگون خود پیاده سازی کرده است. اما نتایج بررسی ها و گزارش های گوناگون از خصوصی سازی در ایران، از عملکرد ضعیف آن حکایت می کنند. بررسی عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی سازی، نشان می دهد که از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۷/۱۰/۲۱ فقط ۵۰ درصد از واگذاری ها به صورت عرضه و فروش سهام به عموم متقاضیان بوده و بقیه به صورت رد دیون و سهام عدالت واگذار شده است که با اهداف خصوصی سازی منطبق نیستند. به منظور یافتن پاسخ به عملکرد ضعیف خصوصی سازی، بسیاری از پژوهشگران، بر یافتن علل ناکارآمدی آن تمرکز نموده اند (خالقی و پورموسی، ۱۳۹۳)؛ اما زمانی که خصوصی سازی را از منظر یک تجربه جهانی برای حل یک مساله عمومی و مشترک مورد بررسی قرار می دهیم، به نظر می رسد که خصوصی سازی در کشور ما، در مجموع شکست خورد و ایرانیان نتوانستند در این باره، از تجارب سایر کشورها درس بگیرند. مشکل عدم یادگیری ایرانیان از تجارب بین الملل، فقط در خصوصی سازی دیده نشده است؛ پژوهشگران در ارزیابی خطمشی های دیگری چون سیستم ارزی (نیلی و دیگران، ۱۳۹۴) و هدفمندسازی یارانه ها (مومنی، ۱۳۹۴)، به صراحت، یادگیری را حلقه مفقوده در توسعه کشور دانسته اند. در این پژوهش نیز قصد داریم تا با نگاهی کلان و متمرکز بر خصوصی سازی، به یافتن پاسخ این سوال بپردازیم که چرا کشوری که اولین امپراطوری را در دنیا تاسیس کرده و نزدیک به سی قرن بر چهارراه حوادث جهان حکمرانی کرده است (زرین کوب، ۱۳۷۵)، نمی تواند از دانش و علوم مرتبط با حکمرانی، اداره امور عمومی و خطمشی گذاری عمومی، برای حل مشکلات خود بهره ببرد؟

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

یادگیری چیست؟

پیشینه یادگیری خطمشی را می توان در موفقیت های حاصل از مطالعه تطبیقی درباره اجرای خطمشی در فراگرد خطمشی گذاری عمومی دنبال نمود. نخستین ردپای یادگیری در حوزه خطمشی عمومی را می توان در مقاله ویلسون (۱۸۸۷) یافت. وی در مقاله خود، بر اهمیت یادگیری از سایر کشورها برای تدوین کنندگان، کارگزاران دولتی و سایر زیرنظام های خطمشی در اداره امور عمومی،

تاکید نمود. مطالعه تطبیقی بیشتر، از این که یک مفهوم دال بر یادگیری باشد، نوعی بحث روش شناختی است که به پژوهشگران کمک می‌کند تا با توسل به آن، به شناخت بیشتری از پدیده مورد مطالعه برسند. پژوهشگران در پژوهش‌های تطبیقی، با توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در میان واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس، مانند مناطق، ملت‌ها، جوامع و فرهنگها، می‌توانند روابط علی را که پیش‌تر کشف شده‌اند، حذف کرده یا تبیین‌های دیگری را جایگزین آنها سازند. پژوهش‌های تطبیقی، سوالات جدیدی را طرح می‌کنند و نظریه‌پردازی را برمی‌انگیزانند. اما، مهم‌ترین محدودیتی که در مطالعات تطبیقی وجود دارد، این است که این پژوهشگران نمی‌توانند نظریه‌ای را بیاموزند؛ ایشان قادر نیستند تعمیم‌های گسترده‌ای داشته باشند (غفاری، ۱۳۸۸؛ محمدپور، ۱۳۹۰، صص ۳۶۰-۳۶۱). درباره خطمشی‌های گوناگون و مطالعه تطبیقی درباره آنها، مطالعات فراوانی صورت گرفته است. در حوزه خصوصی‌سازی، این مطالعات فراخور یک یا چند معیار، ویژگی، فرضیه و غیره، برای مقایسه دو یا چند کشور با محوریت یک یا چند بخش، صنعت، خدمات و غیره، انجام شده است (Overman, 1995; Mizsei, 1992; Warner and Bel, 2008; Estrin et al., 2009; Jamshidi et al., 2012). البته نتایج این مطالعات، ضمن شناسایی و بررسی علل موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی در کشورها، بدون بررسی تعمیم عمومی به سایرین، می‌تواند بسیار مفید باشد.

یادگیری خطمشی را همچنین می‌توان سازوکاری در چارچوب اشاعه خطمشی دانست (Shipan and Volden, 2008). اشاعه خطمشی، به تاثیرپذیری انتخاب‌های خطمشی یک حکومت از انتخاب‌های حکومت‌های دیگر اطلاق می‌شود. به طور کلی، هر زمانی که دولت (قانون گذاران سطح ملی، کارگزاران استانی و حتی شهری) خطمشی جدیدی را می‌پذیرند، می‌توان گفت که نوآوری در خطمشی صورت گرفته است. محرک نوآوری در خطمشی، در چارچوب یک موجودیت سیاسی، ممکن است فشار گروه‌های ذینفع برای پذیرش یک خطمشی جدید یا فشار نیروهای منتخب و نهادی برای اثرگذاری در پذیرش آن باشد. اگر نوآوری در خطمشی، از بیرون از چارچوب یک نظام سیاسی و از یک دولت به دولت دیگر پخش شود، فراگردی بنام اشاعه خطمشی صورت گرفته است (شیپان و ولدن، ۲۰۱۲). به غیر از یادگیری خطمشی، سایر سازوکارهای اشاعه خطمشی، شامل رقابت (مانند: چالش‌های استراتژیک میان ایران و کشورهای حاشیه خلیج فارس (بیداله خانی و کلمرزی، ۱۳۹۴)، تقلید (مانند پژوهش‌های متاخر درباره توسعه کارآفرینی، نظام‌های نوآوری منطقه‌ای و رشد در صنایع با فناوری بالا (نک. پاکزاد و دیگران، ۱۳۹۵) و اجبار (تحریم علیه ایران)، ممکن است نمونه مشهودی از تغییر سیاست‌ها و خطمشی‌های کشور باشد (نک. عظیمی، ۱۳۹۳).

در خطمشی گذاری، از مفهوم درس‌آموزی نیز یاد می‌شود. اصلی‌ترین کار در ادبیات مربوط به درس‌آموزی در حوزه خطمشی عمومی، تحت تاثیر پژوهش‌ها و مطالعات ریچارد رز (۱۹۹۱، ۱۹۹۳، ۲۰۰۴) انجام شده است. کسی که نظریه اش را با این ادعا شروع کرد: «خطمشی گذاران در کارهایشان به طور روزافزونی، از بینش‌هایی استفاده می‌کنند که در جای دیگر می‌آورند». وی بر آن

است که «مشکلاتی که منحصربه‌فرد هستند، غیر معمولی‌اند». رز دریافت که خطمشی گذاران می‌توانند درس‌هایی را از تجربه‌های همتایانشان در دیگر شهرها، مناطق یا حکومت‌های ملی، با عنایت به تجربه مشکلات مشابه با دغدغه‌هایشان، بیاموزند (Rose, 1991, 4). از نظر رز، عاملان یادگیری کارگزاران دولتی‌اند؛ زمانی که آنها «فاصله‌ای را میان آرزوهای امروز و دستاوردها» تجربه می‌کنند یا زمانی که «عدم قطعیت در ذهن‌های خطمشی‌گذاران» وجود دارد، آنها در فراگرد درس‌آموزی درگیر شده‌اند (Grin and Loeber, 2006, 202-203).

در واقع، درس‌آموزی از خطمشی، از نارضایتی از وضع موجود شروع می‌شود. از نظر رز، تا زمانی که همه چیز به خوبی کار می‌کند، ذینفعان خطمشی، انگیزه‌ای برای درس‌آموزی از خطمشی ندارند. از این رو، درس‌آموزی از خطمشی، یک فراگرد عمدی تلقی می‌شود. در مرحله بعد، جست و جو برای خطمشی‌های موثری که قبلاً اثربخشی داشته‌اند، آغاز می‌شود؛ بنابراین، ماهیت جست و جو در اینجا با جست و جویی که در دانشگاه‌ها انجام می‌شود، متفاوت است. این مرحله، بسیار شبیه دستورگذاری است (نک. Shafritz et al, 2005).

نکته‌ای که لازم است ذکر شود، این است که درس‌آموزی، با انتقال خطمشی متفاوت است. البته ریچارد رز (۱۹۹۰) و (۲۰۰۴) برای درس‌آموزی در خطمشی عمومی، از واژه تسری نیز استفاده کرده است. مفهوم تسری خطمشی و اشاعه حکایت از فراگردی دارد که در آن، دانش درباره خطمشی‌ها، ترتیبات اداری، موسسه‌ها و غیره، در یک زمان و/یا در یک مکان برای توسعه خطمشی‌ها، ترتیبات اداری و موسسه‌ها، در زمان‌ها و مکان‌های دیگر، استفاده می‌شود؛ با این حال، دولویتز و مارش (۱۹۹۶) نیز اشاره می‌کنند که نمی‌توان از این دو عبارت، به جای دیگر استفاده کرد. از نگاه ایشان (۱۹۹۶)، درس‌آموزی بر بازیگران سیاسی یا تصمیم‌گیران یک کشور دلالت دارد که درس‌هایی را از یک یا چند کشور دیگر فرا گرفته، آن را در چارچوب سیاسی خودشان، به کار می‌گیرند. این نگاه، انتقال داوطلبانه خطمشی، فقط یکی از راه‌های انتقال خطمشی است و انتقال خطمشی، عبارتی است که هم انتقال داوطلبانه و هم انتقال اجباری خطمشی‌ها را شامل می‌شود.

دولویتز و مارش (۱۹۹۶) نیز در پاسخ به این سوال که چرا بازیگران در انتقال خطمشی درگیر می‌شوند، دلایل خود را با متمایزسازی انتقال داوطلبانه (منبعث از نارضایتی یا وجود مشکل در وضعیت فعلی) و اجباری و تفاوت‌های آنها، دسته‌بندی کرده‌اند. بدین ترتیب که انتقال خطمشی، گاهی عملی داوطلبانه است و گاهی تصمیمی است که به ناچار باید توسط بازیگران خطمشی اتخاذ گردد. در انتقال داوطلبانه خطمشی، تا زمانی که دولتمردان از وضعیت موجود راضی‌اند و خللی در فراگرد کارها صورت نگیرد، هیچ اقدام داوطلبانه‌ای از سوی بازیگران، برای تغییر وضعیت موجود و درس‌آموزی، انجام نمی‌شود. اگرچه نارضایتی ممکن است دلایل گوناگونی داشته باشد، اما مهم‌ترین آنها، منبعث از ادراکی است که دولت، عامه و یا سایرین از شکست خطمشی ارائه می‌دهند.

مستقیم‌ترین روش انتقال اجباری خطمشی، زمانی است که یک حکومت، حکومت دیگری را مجبور می‌کند که یک خطمشی را بپذیرد. تحریم، یک ابزار انتقال اجباری به صورت مستقیم است. تحریم را می‌توان فعالیتی دانست که به‌وسیله آن، یک یا چند بازیگر بین‌المللی، علیه یک یا چند کشور دیگر، به‌منظور مجازات این کشورها، با هدف محروم ساختن آن‌ها از انجام برخی مبادلات یا وادار ساختن آن‌ها به پذیرش هنجارهایی معین و مهم، از دید تحریم‌کنندگان)، اعمال می‌شود (Galtung, 1967, 379).

در انتقال اجباری غیرمستقیم، می‌توان به پدیده به‌هم‌وابستگی دولت‌ها اشاره کرد. در این زمینه می‌توان به خطمشی محیط زیستی اروپا و یا حتی قوانین انتقال و خرید هواپیماهای اروپایی و روسی در ایران اشاره کرد که به دلیل وابستگی‌های فنی و ملاحظات سیاسی، ناشی از تحریم‌های یکجانبه امریکا بر ایران، تبعیت می‌کنند. همه این موارد به پدیده کلان تری به نام جهانی شدن اشاره دارند. جهانی شدنی که با جمع آمدن عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی به وجود آمده، در راس همه، توسعه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات را که سرعت و دامنه مراوده مردم سراسر جهان را تشدید و تقویت کرده است، پیش آمده است (گیدنز، ۱۳۸۹، صص ۷۵-۸۰).

مطالعه انتقال خطمشی، به طور تدریجی به منزله زیرمجموعه‌ای از ادبیات خطمشی تطبیقی، شکل گرفت. دولیتز و مارش (۱۹۹۶)، هفت موضوع را برای انتقال خطمشی از هم تمییز می‌دهند: اهداف خطمشی، ساختار و محتوا، ابزارهای خطمشی یا تکنیک‌های اداری، نهادها، ایدئولوژی‌ها، ایده‌ها نگرش‌ها، مفاهیم، و درس‌های منفی. با بررسی نظر ایشان درباره انتقال خطمشی، متوجه می‌شویم که میان مفاهیم به‌کارگرفته شده، دچار نوعی خلط محتوا شده‌اند؛ برای مثال، درس‌های منفی (عبرت) نیز ممکن است شامل اهداف، ساختار، ابزار و غیره باشند. نکته دیگری که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که ویلسون (۱۸۸۷) در مطالعات تطبیقی و یادگیری از سایر دولت‌ها، مطرح کرده است؛ مبنی بر اینکه می‌توان با جدا کردن سیاست از اداره، از آنها درس‌آموزی داشت. با این همه، نباید از درس‌آموزی از ایدئولوژی‌ها، ایده‌ها، نگرش‌ها و مفاهیم به‌کارگرفته شده در سایر ملل را از نظر دور داشت.

شرایط مساعد برای یادگیری

به نظر می‌رسد که در ماهیت یادگیری از خطمشی‌های عمومی تناقضاتی وجود دارد. اگرچه اکثر صاحب‌نظران این حوزه، به اتفاق موافقند که ارائه راه حل اثربخش برای حل مسائل عمومی، به متغیرهای فرهنگی اجتماعی سیاسی و اقتصادی خاص هر جامعه بستگی دارد؛ زیرا مسائل از درون چنین فیلترهایی می‌گذرند که ممکن است حتی با مسائل مشابه در مناطق دیگر نیز متفاوت باشد یا به طور متفاوت تفسیر شوند. به هر حال، داشتن چنین رویکردی به خطمشی، بیشتر معطوف به راه حل یابی از طریق پژوهش‌های کیفی است؛ حال آن که بحث یادگیری از خطمشی، نگاهی درونی دارد

و معطوف به نگاه بیرونی است. چنین رویکردی، باعث گرایش راه حل‌ها به سمت رویکردی کمی محور می‌شود. به عبارت دیگر، یادگیری در خطمشی ممکن است به سمت مهندسی رشته خطمشی عمومی حرکت کند و خطمشی گذاران را نوعی مهندسان اجتماعی قلمداد نماید (Rose, 1990, 5)؛ یعنی، می‌توان با شناخت کامل ابزارها و خطمشی‌های جامعه و دور کردن ارزش‌ها از واقعیت‌ها، یک راه حل مشابه را برای مسائل مشابه گوناگون ارائه کرد. برای نمونه، شباهت میان خطمشی‌های اجرا شده توسط حکومت‌های گوناگون، درباره مسائلی نظیر خصوصی سازی، تشویق بودجه‌ریزی عملیاتی، صنعتی شدن، برون سپاری، کوچک سازی دولت، توسعه حکومت الکترونیک، استانداردسازی به سبک ایزو، توسعه اقتصادی، توسعه پایدار، توسعه انسانی، توسعه نهادهای غیردولتی، انتقال فناوری، تشویق سرمایه گذاری خارجی، کنترل جمعیت، حمایت از اقلیت‌ها، رفع تبعیض از حقوق زنان، و نظایر آن، همه نظریه‌های مشهور درباره فراگرد خطمشی عمومی را به چالش می‌کشند (دانایی فرد، ۱۳۹۵، صص ۱۹۶-۱۹۷).

نگاه به اجرا، به مثابه فراگرد چانه زنی و مذاکره، این مطلب اشتباه را به اذهان متبادر می‌سازد، خطمشی به دلایل زیادی بر اقدام تاثیر می‌گذارد و تحلیل گران باید از تاثیرات آن یادگیرند؛ درحالی که تاثیرات خطمشی، پیچیده و گاهی اوقات مخفی یا غیرقابل رویتند و در اغلب موارد، پیش‌بینی نشده و صوری هستند و حتی زمانی که آنها آشکارند نیز ممکن است زودگذر باشند. از این رو، یادگیری از تجربه، نیازمند دور شدن از مدل‌های پوزیتیویستی و حرکت به سمت مدل‌های یادگیری اجتماعی و تحلیل خطمشی بر مبنای بازتاب و کمک به تصمیم‌گیری در حال انجام است (McLaughlin, 1987, 175). به هر حال، درس‌آموزی خیلی شبیه به حسابهای معمول خطمشی گذاری عقلایی است و انتقال خطمشی نیز امری بسیار سخت است و از دیگر اشکال خطمشی گذاری متمایز می‌گردد. مدافعان انتقال خطمشی، مجموعه‌ای از نظریه‌های متنوع و متناقض را تحت یک چارچوب مشترک، با کم رنگ کردن تفاوت‌های بین آنها، گردهم می‌آورند؛ درحالی که از منظر خطمشی گذاری عقلایی، درس‌آموزی بسیار مهم است؛ هرچند تاثیر انتقال خطمشی بر موفقیت و شکست، کمتر روشن است (James and Lodge, 2003).

پیچیدگی هر خطمشی بر انتقال پذیری آن، تاثیر مستقیم دارد (Dolowitz and Marsh, 1996, 353). به عبارت دیگر، هرچه یک برنامه یا یک خطمشی، پیچیده‌تر باشد، قابلیت انتقال آن نیز سخت‌تر خواهد بود. دولویتز و مارش (۱۹۹۶)، با اشاره به پژوهش رز درباره درس‌آموزی خطمشی، چهار رویکرد را در انتقال خطمشی مشاهده نمودند: رونویسی، تقلید، هیبرید و سنتز (در اینجا برخلاف رز، این دو را یکی فرض کرده‌اند) و الهام. از منظر رز (۲۰۰۴)، میزان مطلوبیت و عملیاتی بودن درس‌ها، ممکن است در چهار راه متفاوت ترکیب شود. یک اگر برنامه پیشنهاد شده مطلوب ارزیابی شود و ادعاهای منابعش در ظرف تحقق دولت ملی باشد، از هر دو جهت جذاب خواهد بود؛ هم برای خطمشی گذاران و هم برای خبرگان فنی. دو اگر هر دوی گروه‌ها، یک برنامه را نامطلوب و نیازمند

به منابع ارزیابی کنند، آن برنامه غیرمرتبط بوده و می‌تواند به آسانی منتفی شود. سه) اگر خطمشی نامطلوب فرض شود، ولی منابع داشته باشد، نامطلوب اجرا شدنی ارزیابی می‌شود. چهار) اگر خطمشی مطلوب ولی فاقد منابع ارزیابی شود، اجراناپذیر قلمداد می‌گردد.

بنز و فرست (۲۰۰۲) نیز در پژوهش خود، شرایط مساعدی را برای یادگیری خطمشی مشخص کرده‌اند. آنان با استعانت و جلب حمایت از نظریه‌های برجسته در حوزه توسعه منطقه‌ای و نوآوری، وجود شبکه‌های خودکار خطمشی منطقه‌ای را به منزله پیش نیاز اصلی تولید نوآوری تلقی می‌کنند. ادله‌ی نظری آنها، این نتیجه را متبادر می‌سازد که مناطق یادگیرنده، آنهایی هستند که می‌توانند با درجه‌ی معینی از تناقض، تقاضاهای گوناگونی را با توسل به ساختارهای شبکه‌ها و بازیگران درگیر مدیریت کنند. یادگیری موفقیت آمیز، به ایجاد و اجرای الگوهای جدید از خطمشی و توسعه ویژگی‌های ساختاری شبکه‌ها، تمایلات، گرایش‌ها، استراتژی‌ها و تعاملات بازیگران جدید بستگی دارد.

نحوه خصوصی‌سازی در کشور اجرا

خطمشی خصوصی‌سازی را می‌توان در امتداد نهضت مدیریت‌گرایی (Pollitt, 1990) یا مدیریت دولتی نوین (Hood, 1991) یا اداره امور دولتی مبتنی بر بازار (Lan and Rosenbloom, 1992) یا حکومت کارآفرین (Osborne and Gaebler, 1992) دانست. به باور هال (۱۹۹۳)، این خطمشی را می‌توان به سان پادایمی جدید در عرصه خطمشی عمومی تلقی نمود که از کشورهای توسعه یافته‌ای چون انگلستان به رهبری تاجر، امریکا به رهبری ریگان و استرالیا و نیوزیلند آغاز شد و با جماعت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در راستای حرکت به سمت خطمشی‌های لیبرال‌مآبانه، به سرعت مورد تقلید اکثر کشورهای در قاره‌های پنج‌گانه (چون آلمان، فرانسه، ایتالیا در اروپا، شیلی، برزیل آرژانتین در امریکای جنوبی، کره جنوبی، و سنگاپور در آسیای شرقی و آفریقای جنوبی در قاره آفریقا) قرار گرفت. در بیست سال گذشته، تقریباً همه کشورهای در حال توسعه، برای اصلاح عملکرد ضعیف بنگاه‌های دولت، برنامه‌های اصلاحی ویژه‌ای را به کار گرفتند. به نقل از مطالعه مگینسون (۲۰۰۵)، سهم بنگاه‌های دولتی در GDP در کشورهای دارای درآمد پایین، از ۱۶ درصد در سال ۱۹۸۱ به کمتر از ۸ درصد در سال ۱۹۹۴ رسیده است. همچنین سهم تاثیر بنگاه‌های دولتی در GDP کشورهای دارای درآمد متوسط به پایین نیز روندی نزولی داشته، از حدود ۱۰ درصد، به زیر ۶ درصد رسیده است. گفتنی است که سهم این بنگاه‌ها در کشورهای دارای درآمد متوسط به بالا و بالاتر، اگرچه دارای فراز و نشیب بوده، اما روند کلی نزولی داشته است.

این اصلاحات، عموماً با هدف در معرض قرار دادن بنگاه‌های دولتی به رقابت داخلی و خارجی و پایان دادن به ترجیحات رفتار به منظور ایجاد یک محیط بازی یکسان برای همه شرکت‌ها، از بین بردن دسترسی آسان بنگاه‌های دولتی به اخذ اعتبار از بودجه و سیستم بانکی، و ایجاد محدودیت بودجه سخت برای آنها، افزایش استقلال بنگاه‌های دولتی و آزاد کردن مدیران از دخالت دولت در

تصمیم‌گیری عملیاتی روزمره و اهداف غیر تجاری، و توسعه سازوکارهای نهادی مانند برنامه‌های قراردادی و سیستم‌های ارزیابی عملکرد برای نگهداری مدیران، برای پاسخگویی در برابر نتایج، انجام گرفته‌اند (Kikeri et al, 1992).

بررسی تجارب بین الملل از خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد که این پدیده ممکن است پیامدهای مثبت و منفی داشته باشد. رمندهام (۱۹۹۴)، پیامدهای خصوصی‌سازی در سطح کلان را به چهار طبقه، شامل خزانه عمومی، اشتغال، راهبرد توسعه، و ساختار توزیعی، تقسیم کرده؛ در حالی که در یک تقسیم بندی جامع، می‌توان مهم ترین آثار خصوصی‌سازی را مشتمل بر موارد ذیل دانست (موسوی، ۱۳۸۹): یک) کاهش اندازه (حوزه) فعالیت‌های بخش دولتی، دو) انتقال مالکیت و نظارت اقتصادی، ج) افزایش کارآیی، د) کاهش کسری بودجه و بدهی‌های ملی، ه) تعدیل یارانه‌ها و کاهش نابسامانی قیمت‌ها، و) مقررات زدایی (تعدیل مقررات)، ز) افزایش رقابت، ح) ایجاد دلبستگی و انگیزه در کارکنان شرکت‌ها، ط) گسترش بازار سرمایه، و ی) تأمین منافع مصرف کنندگان.

کشور ایران نیز از این روند جهانی مستثنی نبود. به نقل از سازمان خصوصی‌سازی در ایران، پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و شروع جنگ تحمیلی در سال ۱۳۵۹، لزوم تمرکز دولت بر مالکیت و مدیریت بخش عمده‌ای از صنایع و درگیری در فعالیت‌های اقتصادی کشور، در شرایط حساس دوران جنگ تحمیلی، اجتناب ناپذیر شد. سپس به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت بسیاری از فعالیتها از جمله بانکداری، بیمه، تامین نیرو، صنایع مادر و بزرگ، هواپیمائی، کشتیرانی و نظایر آن، عمومی اعلام شد و مالکیت بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، در اختیار کامل دولت قرار گرفت. این روند تا اواخر دهه ۶۰ کماکان ادامه یافت تا اینکه پس از خاتمه جنگ، دولت اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه نمود تا عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود داده، موجب حضور فعال تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی نمود و بستر لازم جهت خصوصی‌سازی را فراهم کرد. در ادامه این مسیر، طی قانون برنامه سوم توسعه نیز برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آنها دنبال نمود. پس از تصویب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۳ و تاکید بر سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی در کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، در سال ۱۳۸۴ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد و پس از آن نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز در سال ۸۶ به تصویب مجلس و در سال ۸۷ به تصویب شورای نگهبان رسید که یکی از مهم ترین نقاط عطف در اجرای خصوصی‌سازی در کشور، پس از گذشت ۲۰ سال از شروع رسمی خصوصی‌سازی بود. اما علاوه بر این قوانین، مصوبات هیات وزیران، هیات واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بخش نامه‌ها و سایر مصوبات مراجع دولتی و قانون گذاری نیز بر روند اجرای خصوصی‌سازی موثر بوده و تا امروز در کشور نقش

اساسی داشته‌اند. جدول زیر عملکرد ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی را از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

جدول ۱: عملکرد ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷/۱۰/۲۱

عنوان	نوع واگذاری	جمع کل (میلیارد ریال)	درصد
عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان	تخصیص منابع حاصل از فروش به درآمد عمومی کشور	۷۸۵،۸۵۱	۵۲،۷
	تخصیص منابع حاصل از فروش به ذینفعان (طلبکاران از دولت و سایر افراد)	۱۲۴،۱۴۸	۸،۳
واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم	انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت	۳۱۵،۵۲۳	۲۱،۱
به ذینفعان	انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	۲۶۶،۳۶۶	۱۷،۹

خالقی و پورموسی (۱۳۹۳)، ضمن بررسی موفقیت خصوصی‌سازی در کشور، با استفاده از مدل بهره‌وری ارزش افزوده، بهره‌وری کل، بهره‌وری منابع تولید (بهره‌وری نیروی انسانی، مواد اولیه و سرمایه) و بهره‌وری از دیدگاه عملکردی (شاخص بهره‌وری سرانه سود و سرانه فروش) شرکت‌های واگذار شده، در دوره‌های پنج سال قبل و پنج سال بعد از خصوصی‌سازی، به این نتیجه رسیدند که واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق بورس، طی سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۹۰، باعث افزایش بهره‌وری کل شرکت‌ها نشده است. آنها یکی از دلایل افزایش نیافتن بهره‌وری این شرکت‌ها را رعایت نکردن الزامات واگذاری می‌دانند؛ آنها با اشاره به تجربه خصوصی‌سازی کشورهای موفق، مانند آلمان، بیان می‌کنند که قبل از واگذاری بنگاه‌های دولتی، اصلاحات لازم از قبیل تجدید ساختار فیزیکی، فناوری و مالی بنگاه‌ها و تعدیل نیروی کار، در دوره قبل از واگذاری ضروری بوده، برای موفقیت خصوصی‌سازی باید مورد توجه قرار می‌گرفتند.

جیحون تبار (۱۳۸۸) ضمن بررسی نقش دولت در ایجاد فضای مناسب کسب و کار و توسعه بخش خصوصی به وسیله پی‌ریزی نهادهای حقوقی و قانونی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی ایران را نیز با توجه به چگونگی حکمرانی دولت، بررسی نموده است. نتایج پژوهش وی نشان می‌دهد که پی‌ریزی نهادهای حقوقی و قانونی مناسب از سوی دولت، به گونه قابل ملاحظه‌ای، به بهبود فضای کسب و کار کمک می‌کند و موجب توسعه بخش خصوصی می‌شود. در مورد اقتصاد ایران، توجه به نهادهای و تقویت آن‌ها در جهت توسعه بخش خصوصی، مغفول مانده است.

منصف شمرده (۱۳۸۸) نیز با استفاده از الگوی برادلی هانسن، به بررسی تحولات قواعد حاکم بر خصوصی‌سازی در ایران طی دهه ۱۳۷۰ پرداخته است. نتایج بررسی وی درباره موضوع خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد که اهداف پیش‌بینی شده در برنامه تحقق پیدا نکرده‌اند، ضمن اینکه زیان‌هایی را نیز سبب شده‌اند که جبران آنها حتی در میان‌مدت نیز برای دولت و ملت ایران میسر نخواهد بود و هیچ یک از این تغییرات (به جز یک مورد)، در راستای یادگیری و حداکثر سازی درآمد نبوده‌اند. اگرچه دولت از همه اطلاعات مربوط به ضعف خویش در اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی

و نیز محدودیت‌های خود در حداکثرسازی درآمد خود، آگاهی داشته، اما از این آگاهی در جهت یادگیری استفاده ننموده است.

امیری و دیگران (۱۳۹۲) به تبیین و اولویت‌بندی موانع فراروی خصوصی‌سازی ورزش در کشور ایران پرداخته، از طریق مطالعات تطبیقی و انجام مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، چهار مانع مدیریتی، فرهنگی - اجتماعی، سیاسی - حقوقی و اقتصادی را در برابر خصوصی‌سازی (از منظر صاحب‌نظران دانشگاهی و مدیران اجرایی) اولویت بندی نمودند. از دیدگاه مدیران اجرایی، رقابت غیرمستقیم دولت با بخش خصوصی، مقاومت مدیران نسبت به کاهش تصدی دولت، به سبب وابستگی‌شان به بخش دولتی، فقدان امنیت سرمایه‌گذاری در کشور و استفاده دولت از ورزش به منزله یک ابزار سیاسی، در زمره مهمترین موانع مدیریتی، فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی و سیاسی - حقوقی فراروی خصوصی‌سازی ورزش در کشور است.

احمدی و ستاری (۱۳۹۲)، ضمن بررسی نظری ماهیت و علل اقتصاد سیاسی توسعه نیافتگی خصوصی‌سازی در ایران و درک فراگرد تاریخی مستمری، نشان دادند که طی آن، سرمایه داری دولتی همچنان در تاریخ ایران معاصر در حال گسترش بوده، به شکل حادی بازتولید شده است؛ در مقابل، بخش خصوصی اقتصاد، از زمینه‌های محدودی برای مالکیت، انباشت سرمایه، رشد و ایفای نقش در فراگرد توسعه ایران برخوردار بوده است. پژوهش ایشان، نشان می‌دهد که چگونه فهم ماهیت و منطق درونی گرایش نخبگان مسلط در هر پارادایم قدرت به اقتصاد دولتی یا اقتصاد بازار، بدون توجه به فراگرد تاریخی تکوین، تکامل و تعیین یا استقرار آن پارادایم قدرت در جامعه و به‌ویژه ماهیت نظم موردنظر سرآمد و شارحان اصلی آن پارادایم قدرت، در حوزه «انباشت، هژمونی، هویت و مشروعیت» ممکن نیست.

یادآوری می‌شود، که پژوهشگران این پژوهش، درصدد نقد، ارزیابی، و جست و جوی علل کارآمدی/ناکارآمدی خصوصی‌سازی در ایران نیستند، بلکه با اشاره مختصر به مباحث نظری و عملی مربوط به خصوصی‌سازی، موضوع یادگیری از خط‌مشی را مدنظر خود قرار داده‌اند. به عبارت دیگر پژوهشگران با مروری بر خصوصی‌سازی و بررسی علل ناکارآمدی آن قصد دارند تا به این پرسش اساسی پاسخ دهند که چرا با وجود ارزیابی‌ها، مطالعات، درس‌ها و تجارب گوناگونی که در زمینه خصوصی‌سازی تا به امروز انجام شده است و می‌توانست راهنمای خط‌مشی‌گذاران و مجریان خط‌مشی عمومی باشد، باز بر مسیرهای اشتباه تاکید شده، برای پیش‌برد خط‌مشی خصوصی‌سازی از آنها استفاده شده است؟ یعنی چرا خط‌مشی خصوصی‌سازی، درس آموزی نداشته است؟ الگوی یادگیری خط‌مشی در این باره، کدام است؟

۳- روش‌شناسی

مطابق با پیاز پژوهش (Saunders, 2016)، پژوهشگران در بررسی پدیده مورد علاقه خود، از پارادایم تفسیری به منزله مبنای فلسفی پژوهش بهره می‌جویند. از آنجا که با بررسی ادبیات نظری پیشین که بیشتر تشریح شد، نظریه‌ی جامعی برای پاسخ به سوال پژوهش وجود ندارد، پژوهشگر برای توسعه نظریه‌پردازی خود، از استدلال استقرایی استفاده نموده‌اند. پیچیدگی‌های یادگیری در خطمشی عمومی و درک فراگرد آن در این پژوهش، باعث شده است تا به جای استفاده از یک راهبرد پژوهش، از دو راهبرد کیفی، شامل نظریه داده بنیاد با الگوی استراوس و کوربن (۱۹۹۰) به صورت سامان‌مند و مطالعه موردی، به صورت تکی و اکتشافی (ین، ۱۳۸۷) (خطمشی خصوصی‌سازی در کشور) استفاده شود. استفاده از این دو راهبرد، در کنار یکدیگر، با افق زمانی معین، بر غنای یافته‌های پژوهش می‌افزاید. شایان ذکر است که در مطالعه خطمشی عمومی و مباحث مرتبط با یادگیری از خطمشی عمومی، پژوهشگران از چنین روشی برای یافتن پاسخ به سوالات خویش استفاده نموده‌اند (نک. دانایی فرد و دیگران (۱۳۹۱)؛ مهربان فر (۱۳۹۵)، دانایی فرد و دیگران (۱۳۹۴)).

گفتنی است که قلمرو موضوعی، پیرو سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی است و سطح تحلیل آن، در بررسی خطمشی خصوصی‌سازی در کشور، کلان بوده و پیرو طبقه بندی دان (۲۰۱۲)، در سطح راهبردی مطرح می‌شود. در این پژوهش، انواع داده‌های کیفی مورد استفاده بوده‌اند؛ شامل مشاهدات، گفت و شنودها، مصاحبه‌ها، اسناد دولتی، خاطرات پاسخ دهندگان، مجلات و حتی تاملات شخصی خود پژوهشگران در سالهای ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.

جامعه نخبگان این پژوهش همه خبرگان و متخصصان در حوزه خصوصی‌سازی بوده، حیطة تجربه و پژوهش ایشان، مشتمل بر رشته‌های خطمشی عمومی و اداره امور عمومی، علوم سیاسی و اقتصاد، با تمرکز بر خصوصی‌سازی است. با توجه به رویکرد نمونه‌گیری نظری، در نظریه پردازی داده بنیاد (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶)، در این پژوهش از ۱۵ نفر از خبرگان، شامل مدیران و کارشناسان و مشاوران در واحدهای برنامه ریزی و تحلیل واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی و اعضای هیات مدیره سازمان خصوصی‌سازی، مدیران کل بهبود فضای کسب و کار وزارت اقتصاد و امور دارایی، مدیر کل وقت دفتر برنامه ریزی اقتصادی وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی، کارشناس خصوصی‌سازی در مرکز پژوهش‌های مجلس، مدیر کل نظارت بر خصوصی‌سازی دیوان محاسبات کشور، اعضای هیات علمی دانشکده و موسسات پژوهشی، به ویژه در گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، گروه اقتصاد دانشگاه الزهراء، پژوهشکده مدیریت دولتی به همراه دو جلسه هم اندیشی با حضور صاحب‌نظران و پژوهشگران، از جمله رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی و مشاور ایشان و آن دسته از استادان و دانشجویان رشته اقتصاد، مدیریت، علوم اجتماعی و حقوق (که در حوزه خصوصی‌سازی به پژوهش پرداخته‌اند) بوده است. این پژوهش تا ظهور مفهوم آشکار و تحقق کیفیت نظری ادامه یافت.

از آنجا که راهبرد نظریه داده بنیاد در این پژوهش، براساس رویکرد اشتراوس و کوربین انجام شد، تحلیل داده‌ها نیز متأثر از رویکرد ایشان بود. در تحلیل داده‌های جمع آوری شده یا کدگذاری در روش نظریه داده بنیاد (ساغروانی و دیگران، ۱۳۹۳)، از نرم افزار MAXQDA در نسخه ۲۰۱۸ استفاده شد و سه فن کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی مورد استفاده قرار گرفت.

۴- یافته‌ها

در مرحله کدگذاری باز تلاش شد تا همه مفاهیم مرتبط با موضوع طبق داده‌های جمع آوری و احصا شوند. طی این فراگرد، ۴۶۲ کد مفهومی از همه اسناد استخراج شدند. بدیهی است که احصا این داده‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. ممکن است برخی از گزاره‌هایی که خبرگان در پاسخ به سوالات ارائه نموده‌اند، به یک کدمفهومی یکسان اشاره نداشته باشد. به عبارت دیگر، ممکن است یک کد مفهومی در همه اسناد، مورد استناد خبرگان باشد و برخی نه، با لحاظ نمودن این موضوع و حذف کدهای مفهومی تکراری، تعداد کدها به ۸۸ مورد کاهش یافت. پژوهشگران در مرحله کدگذاری محوری نیز تلاش نمودند تا میان کدهای مفهومی احصا شده و معانی ضمنی مترتب بر آنها، ارتباطات مهم را یافته، آنها را در قالب مقوله‌ها ارائه نمایند. در این راستا، با عنایت به الزامات روش شناسی نظریه داده بنیاد، از جمله اپوخه، شش مقوله از میان کدهای شناسایی شده استخراج شدند. این مقوله‌ها عبارتند از: «نظارت و ارزیابی ضعیف»، «عدم درس‌آموزی»، «اجرای ناکارآمد»، «اهداف و منافع چندگانه و متعارض»، و «زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار» و «آثار نامطلوب اقتصادی». پژوهشگران این مرحله را چندین بار به صورت رفت و برگشت میان کدهای حاصله از مرحله پیشین، انجام دادند و تلاش کردند تا با در نظر گرفتن معنای ضمنی هر کد، از گزاره‌های به دست آمده در داده‌ها، میان مقوله‌ها نیز به تامل و تفکر پرداخته، اجازه ندهند که کدی به صورت اشتباه در مقوله‌ای نامناسب قرار گیرد. از این رو، پژوهشگران بارها با مواردی مانند استخراج دو یا چند مقوله متفاوت از یک گزاره یکسان رو به رو شدند و تلاش نمودند تا این کار، با حساسیت فراوان صورت گیرد. پس از احصا همه مقوله‌ها، این احساس در پژوهشگران به وجود آمد که همه مقوله‌ها باید برای فهم بهتر، ویرایش شود و از حیث معنا، چندین بار مورد خوانش قرار گیرند. جدول زیر، کدهای مفهومی و مقوله‌های منبعث از آنها را نشان می‌دهد.

جدول ۲: کدهای مفهومی و مقوله‌های مرتبط با آنها

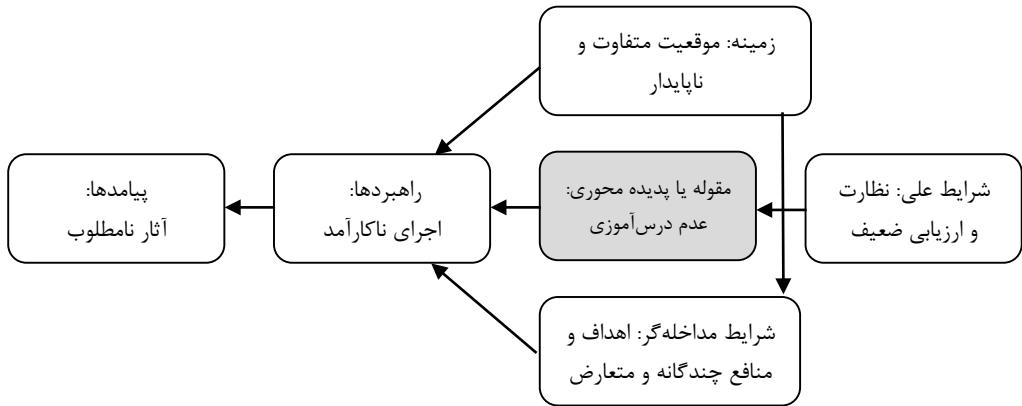
مقوله ۱. شرایط علی: نظارت و ارزیابی ضعیف (۱۱ کدمفهومی)	
<ul style="list-style-type: none"> • عدم اعتقاد به فعالیت‌های پژوهشی و کارشناسی • عدم بررسی همه جانبه بنگاه مورد واگذاری • تضعیف نهادهای ناظر بر اجرای خطمشی • ارزیابی نمودن شرکت‌های کنترلی به جای ارزیابی همه بنگاه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • توجیه پذیری‌های متفاوت و متضاد از هدف یا شیوه اجرایی و نظارتی • عدم ارزیابی به شیوه مناسب بنگاه‌های واگذار شده • عدم نظارت و رها کردن آن برای تحقق اهداف خطمشی

<ul style="list-style-type: none"> • عدم شفافیت در نظام ارزیابی 	<ul style="list-style-type: none"> • تغییرات مداوم در شیوه درون و برون سازمانی ارزیابی شرکتها • دستورالعمل نامناسب نظارت با توجه به اهداف خصوصی سازی • ضعف نهادهای ناظر
<p>مقوله ۲. پدیده محوری: عدم درس آموزی (۹ کدمفهومی)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • عدم استفاده از تجارب گذشته کشور • خودمحوری نسبت به دانش و تجربه خود بدون توجه به امکان دریافت کمک از دیگران • بنیه و نهاد یادگیری ضعیف • عدم تولید دانش و تحلیل سیاستی برای مسیرهای آتی 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم درس آموزی از تجربه احصاشده داخلی • عدم درس آموزی از تجارب کشورهای گوناگون • عدم کسب تجربه نزدیک پس از واگذاری و درس آموزی حاصل از آن • عدم به روز رسانی دستورالعمل های واگذاری • آشکار نمودن جنبه های منفی حاصل از واگذاری
<p>مقوله ۳. شرایط مداخله گر: اهداف و منافع چندگانه و متعارض (۲۵ کدمفهومی)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • عدم پیش بینی مناسب درباره انحرافات ماهیت ایدئولوژیک خطمشی خصوصی سازی • توجیه با ادله جهانشمول، اما اهتمام به خصوصی سازی با عمل متفاوت • طرز تلقی نامناسب خطمشی گذاران از مشکل و راه حل آن • تغییر قوانین و دستورالعملها منطبق با منافع و اهداف غیرعمومی • منفعت مدیران شرکتها از خصوصی نشدن بنگاهها • خطمشی گذاری احساسی • منافع عدم خصوصی سازی برای دولت ها • عدم حمایت و پشتیبانی خطمشی گذاران و مدیران سطح کلان • تفاسیر متفاوت از واگذاری و روش های خصوصی سازی • تاثیر اسناد بالادستی بر حوزه فعالیت های دولت در اقتصاد • بی توجهی به مبانی نظری خطمشی 	<ul style="list-style-type: none"> • مشروعیت بخشی قانونی به تغییر اهداف مضموم • منافع سازمانی در عدم خصوصی سازی بنگاه های زیرمجموعه • تغییرات دستوری و از بالا به پایین • تعارض و تداخل منافع و اهداف سیاسی و اقتصادی چندگانه • تغییر اهداف کارایی خصوصی سازی به اهداف سیاسی • تغییر اولویت اهداف خصوصی سازی نسبت به اهداف اولیه • تفاوت میان اهداف و راهبردهای رسمی و غیر رسمی • وجود افراد احزاب گروه های ذی نفوذ با منافع غیرعمومی • ضعف در قانون گذاری • منافع قانونگذاران در شیوه خصوصی سازی بنگاهها • تناقض میان حرف و عمل خطمشی گذاران • عدم استقلال فکری و عدم توجه به منافع عمومی • تغییر برنامه ها با جابجایی خطمشی گذاران و مجریان
<p>مقوله ۴. شرایط زمینه ای: زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار (۱۹ کدمفهومی)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • عدم مشارکت نهادهای مدنی • تحمیل نیروهای جهانی شدن به کشور • اجرای بد در گذشته • رانتهی بودن اقتصاد • ناتوانی ساختاری تاریخی دولت در ایران 	<ul style="list-style-type: none"> • ساختار سیاسی اقتصادی اجتماعی و قانونی منحصربه فرد کشور • مرادوه نامناسب نهادهای دانشگاهی و مشاوره برای اصلاح برنامه • شرایط اقتصادی نامناسب در برنامه های دولت

<ul style="list-style-type: none"> • وضعیت نامناسب اقتصادی دولت • بخش خصوصی ناکارآمد • ماهیت منفی بوروکراتیک قدرت و سیاست • فرهنگ مقاومت در برابر تغییر در کشور 	<ul style="list-style-type: none"> • نگاه نامناسب به رسانه‌ها برای اصلاح خطمشی و برنامه‌ها • کژفهمی درباره حکمرانی خطمشی و وظایف دولت و مجریان • پیشینه تاریخی تلخ خصوصی سازی • عدم حاکمیت قانون و عدم احترام به حقوق مالکانه • عدم اعتماد به بخش خصوصی واقعی • فساد سازمان یافته • نگرش منفی جهانی نسبت به بنگاه داری دولت‌ها در اقتصاد
<p>مقوله ۵. راهبردها: اجرای ناکارآمد (۲۰ کدمفهومی)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • مانع تراشی افراد متفاوت به علت فراهم نشدن منافعشان • ضعف در توان کارشناسی سازمان خصوصی سازی • عدم توجه به صداهاى منتقد و یا جدید در سازمان • عدم بلوغ سازمان خصوصی سازی • تغییرات مدیریتی سازمانهای مجری و شیوه‌های اجرایی نامناسب • سو استفاده مدیران و مجریان از رانت اطلاعاتی • فقدان استراتژی مشخص در نحوه واگذاری سهام • جابجایی مدیران اجرایی با تغییر دولت‌ها • عدم تدبیر مجریان نسبت به اصل قانون • سیاست زدگی مجریان 	<ul style="list-style-type: none"> • تک بعدی اجرا نمودن ابر خطمشی • تاثیر روسای دولت‌ها در اجرای ناکارآمد خصوصی سازی • اختیار ضعیف سازمان خصوصی سازی برای پیشبرد برنامه‌ها • مسئولیت گریزی مجریان و خطمشی گذاران • بی نظمی در اجرا، به علت عدم برخورداری از چارچوب قانونی مناسب • تحمیل دولت/مجلس به اشخاص طلبکار، برای دریافت بدهی خود • عدم برنامه ریزی برای اجرا • شتابزدگی برای تدوین و اجرای دستورالعمل‌ها • ناتوانی اجرایی سازمان خصوصی سازی • عدم مرادده سازمان‌ها و نهادهای گوناگون برای اجرای خطمشی
<p>مقوله ۶. پیامدها: آثار اقتصادی نامطلوب (۴ کدمفهومی)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • واگذاری بنگاه‌ها به اشخاص خصولتی و غیرمتخصص در صنعت • رها کردن خطمشی به دلیل وجود مشکلات زیاد 	<ul style="list-style-type: none"> • تغییر نگرش خطمشی گذاران به دلیل تجربه بد تاریخی • تسلسل بروز پیامدهای نامناسب به دلیل اخذ تصمیم نامناسب

در مرحله کدگذاری انتخابی، پژوهشگران تلاش نمودند تا باتوجه به مراحل قبلی، یک نظریه از روابط فی مابین مقوله‌های موجود در مدل کدگذاری محوری، به نگارش درآورند. از آنجا که مقوله «درس آموزی»، پدیده مرکزی این نظریه بوده است، تلاش شده تا سایر مقوله‌ها، متناسب با آن آرایش شوند. باتوجه به الگوی سامان‌مند مستتر در رویکرد استراوس و کوربن، مقوله‌های دیگر به شرایط

علی، راهبردها، شرایط زمینه‌ای، مداخله‌گر و پیامدها معطوف شدند و در نهایت الگوی کدگذاری ناظر بر روابط فیما بین شرایط علی، راهبردها، شرایط زمینه‌ای، مداخله‌گر و پیامدها، به صورت نمودار زیر پدیدار گردید.



نمودار ۱. الگوی یادگیری از خط‌مشی‌های عمومی

۵- بحث بر یافته‌ها

۵-۱- پدیده محوری: درس‌آموزی / عدم درس‌آموزی از خط‌مشی

باتوجه به سطح تحلیل پژوهش که در روش شناسی پژوهش به آن اشاره شد، پدیده محوری برای مطالعه، همان «درس‌آموزی یا عدم درس‌آموزی» از خط‌مشی خصوصی‌سازی است. اگرچه تاکنون پژوهش‌ها و مطالعات فراوانی درباره خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی انجام شده‌اند و می‌توان به تعداد کثیر مقالات و کتب منتشر شده درباره آن استناد نمود، اما در عمل در کشور ما از این تجارب استفاده نشده است:

از همون برنامه اول توسعه که سال ۶۹ تا ۷۲، ۷۳ یکسری خصوصی‌سازی انجام شد،

ولی ناموفق بود، چون اتفاقاً همین صحبت شما بود، مطالعه نداشت!

واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی، به صورت سلیقه‌ای در سالهای اولیه اجرای خصوصی‌سازی، موجی از انتقادات را موجب شد، ولی پس از اینکه خط‌مشی‌گذاران از عواقب خصوصی‌سازی آگاه شدند، تلاش نمودند تا با تاسیس سازمانی متمرکز (سازمان خصوصی‌سازی)، زمینه را برای اجرای اثربخش خصوصی‌سازی فراهم آورند. به نظر می‌رسد یکی از شرایطی که می‌توانست باعث یادگیری و درس‌آموزی خط‌مشی‌گذاران و مجریان کشور شود، این بود که تجربه واگذاری نامناسب خصوصی‌سازی، برای ایشان آشکار و واضح شود و ایشان از نزدیک، آن را حس کنند تا دستورالعمل‌های لازم را اصلاح و به روز نمایند (به جای اینکه بخواهند آن را از کشور دیگری اقتباس کنند):

هر آنچه که می‌گویند، شرکت خصولتی، بله اتفاق افتاده بود، ولی با عنوان یه آسیب؛ یعنی یکی از با شروع کار دولت حالا یازدهم ...؛ همین بود که توقف فرایند واگذاری سهام، بابت رد دیون دولت.

در این راستا، می‌توان به فرهنگ خودمحوری و اعتماد به دانش و تجربه خود، بدون درخواست کمک از دیگران نیز اشاره کرد؛ واضح است که این وضع، باعث عدم درس‌آموزی از دیگران می‌شود. سازمانهایی که متولی اجرای خطمشی‌های اقتباسی هستند، مانند سازمان خصوصی سازی، به عنوان سازمان مجری، با بدنه کارشناسی خطمشی خصوصی سازی، از ساختار دانشی و تولید دانش، محرومند و همین امر باعث عدم ارائه تحلیلهای مناسب برای بهبود و تغییر مسیر اجرای آن خطمشی می‌شود. این نیاز، به طور ویژه، در زمانی بیشتر احساس می‌شود که تفاوت ماهیت، صنعت و فعالیت هر بنگاه، با دیگری بسیار زیاد است.

دفتر برنامه ریزی و تحلیل واگذاری‌ها، یک دفتر گذشته نگره؛ ما تموم مطالعاتمون توی دولت گذشته نگره؛ به ندرت ما آتی نگرییم و تحلیل می‌کنیم.

۵-۲- نظارت و ارزیابی ضعیف: علت اصلی عدم یادگیری

پیرو گزاره‌های ذیل، به نظر می‌آید که جایگاه نظارت و ارزیابی بر خطمشی خصوصی سازی، نادیده گرفته شده است. هیچ نهاد، سازمان، اداره و یا دفتر وزارتخانه‌ای، به نظارت بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نمی‌پردازد و دبیرخانه آن نیز بارها تغییر، منحل یا جابجا شده است و امروز نیز فقط به منزله نوعی وظیفه فرعی دفتری در وزارتخانه اقتصاد و امور دارایی، بدون هیچ اختیار و منابعی دایر شده و سپس رها شده است.

وقتی نمیتونی انجامش بدی، نه پول هست، نه امکانات هست، نه بودجه هست، شما بهترین برنامه رو بریز، وقتی برنامه ات عملیاتی نشه، فایده ش چیه ... می‌فرمایید آیا جایی نظارت نبود و این وظیفه اون دفتر بود، به نظر من یک دفتر بسیار قوی و قدری می‌خواد، به عنوان نظارت بر اصل ۴۴ که اون دفتر بتونه، هی رصد کنه، گزارش بده به کجا

ضعف نهادهای ناظر در خطمشی، با توجیه پذیری‌های متفاوت و متضاد، از هدف یا شیوه اجرایی و نظارتی، دوچندان می‌شود و حتی باعث ایجاد تغییرات مداوم در شیوه ارزشیابی درون و برون سازمانی شرکتها می‌شود. همچنین ضعف این نهادها، فقط به ارزیابی شرکت‌های کنترلی، به جای ارزیابی همه بنگاه‌ها، اختصاص یافته است؛ به تبع، بنگاه‌های واگذار شده نیز به شیوه مناسب ارزیابی نشده و به صورت همه جانبه، بررسی نمی‌شوند.

بحشی که داره ارزیابی میشه، ارزیابی مالی شرکت؛ اینکه سودش چی شده، اشتغالش چی شده، تولیدش به چه صورت بوده، نسبت‌های مالیش چجوری بوده، به نوعی از به نظر من چیزی که بخواد براینده رو آسیب شناسی بکنه، یا اصلاح بکنه از اون بحث بیرون نمیاد.

ارزیابی و نظارت، زمانی به کار می‌آید که آن ارزیابی شفاف بوده و مجریان و خطمشی‌گذاران، به آن اعتقاد داشته باشند. گزاره شاهد ذیل، روی دیگری از نظارت و ارزیابی از خطمشی‌های عمومی کشور را بر ملا می‌کند.

بستگی به اون نماینده داره، یکسری نماینده‌ها به کار کارشناسی اعتقاد دارند، ما گزارش انجام میدیم، مثلاً میگیم فلان طرح، فلان لایحه خوب نیست، رد میشه یکسری نماینده‌ها اصلاً به کار کارشناسی اعتقاد ندارند، هرچقدر هم ما گزارش بنویسم، خب خیلی اثری نمیگذاره

از آنجا که اهداف غیردرآمدی در خصوصی‌سازی، به اهداف درآمدی معطوف به اهداف و منافع چندگانه و متعارض تغییر یافت، معیارهای نظارت و ارزشیابی نیز فقط بر میزان تحقق اهداف درآمدی متمرکز شدند. برای نمونه، عبارت «درصد تحقق هدف» در گزارشهای سازمان خصوصی‌سازی، فقط از اهداف درآمدی قانونگذار برای سازمان مجری حکایت دارد.

خصوصی‌سازی به جای اینکه بیاد به اصلاح ساختار شرکت توجه بکنه، خصوصی‌سازی بیاد به جای اینکه متقاضی کارآفرین به درد بخور رو پیدا کنه، به دنبال پول می‌گرده ... فردا از من می‌پرسند که چند درصد اهداف خزانه را محقق کردی، تکلیفی که قانون آمده

۵-۳- اهداف و منافع چندگانه و متعارض: متغیر مداخله گر

شاید باورکردنی نباشد، اما حقیقت این است که اهداف غیردرآمدی در خطمشی خصوصی‌سازی (مانند افزایش کارایی و بهره‌وری بنگاه، کمک به رشد و توسعه اقتصادی) با اهداف درآمدی (مانند کمک به جبران کسری بودجه) جایگزین شدند و چنین تغییری در اولویت بندی اهداف، کل خطمشی خصوصی‌سازی را از اجرا تا ارزیابی و نظارت در کشور، تحت شعاع قرار داد:

ما خصوصی‌سازیمون از کل شکست خورد، نه اینکه حتی در جزء.

این تغییر اهداف، دستوری بوده، بدون اینکه به مبانی نظری خصوصی‌سازی توجه شود، با مشروعیت بخشی قانونی توسط قانونگذاران، همراه شد.

هدف اصلی خصوصی سازی در همه کشورها، همین افزایش کارایی و بهره وری و به عنوان هدف فرعی محسوب میشود، کاهش هزینه‌های دولت بوده است و باز، یک هدف فرعی‌تر، کسب درآمد توسط دولت از این محل‌هاست که متاسفانه در کشور ما، این کسب درآمد در بعضی از دوره‌ها، هدف اول قرار گرفت و این باعث شد که آن، حداقل از آن هدف اصلی، غافل بشویم و به اصطلاح، آن بحث کارایی یک مقدار فراموش بشه.

مهم ترین دلیل تغییر اهداف اساسی خطمشی، وجود سیاستها و منافع متعارضی است که گروه‌ها و ذینفعان گوناگون از مدیران بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی و مجریان خطمشی سازمان خصوصی سازی تا وزیران، قانونگذاران و خطمشی‌گذاران تراز اول کشور امتداد می‌یابد.

این حس وجود داشت که نکته که ما بخشی از بنگاه‌ها رو که میدیم به مردم، مثلا به کسای ناخودی داده بشه و اومدیم مرز خودی و ناخودی که در عرصه سیاسی تعریف کردیم، اینو به عرصه اقتصادی هم کشوندیم و این عدم شفافیت و رانتی که در حوزه سیاست تعریف کردیم، پشتیبان‌های مالی هم خواستیم برایش تعریف بکنیم، وقتی می‌خواستیم پشتیبان‌های مالی هم برایش تعریف بکنیم، این باعث میشد که به هر حال، نوع خصوصی سازی به همون مقدار که به بخش خصوصی واگذاری بشه به بخش خصوصی واقعی واگذار نشه.

زمانی که اهداف اقتصادی تحت تاثیر اهداف سیاسی قرار می‌گیرد، تعبیر و تفاسیر اقتصادی جای خود را به تعبیر و تفاسیر سیاسی می‌دهند و تناقض در رفتار و عمل تصمیم‌گیران بیشتر می‌شود؛ بدیهی است که قوانین و دستورالعمل‌ها نیز مطابق با منافع سیاسی تغییر می‌کنند و زمینه برای ظهور خطمشی گذاری احساسی، به جای خطمشی گذاری مبتنی بر شواهد، ایجاد می‌شود.

زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار: متغیر زمینه‌ای

تغییر اهداف خطمشی خصوصی سازی، خود معلول عوامل گوناگونی است که در مجموع، با مراتب تغییر و ناپایداری موقعیت اقتصادی دولت و کشور ارتباط دارد. بخشی از این عوامل، با عوامل بیرونی مانند تحریم‌های اقتصادی مرتبطند.

مهم ترینش اینه که جایگاه شکننده دولت در موضوع بودجشه و در موضوع محبوبیتشه؛ این دو تا خیلی مهمند، ما دولتهامون هیچ وقت نشده که واقعا بتونن به راحتی حداقل تو این بیست سالی که تو خصوصی سازی بوده ... ما دولتهامون به خاطر تحریم مشکلاتی که بوده، دست به جیب نبودند، مجبور بودند چشم بدوزند به منابع خصوصی سازی، این خودش آسیب زده.

بخش دیگر آن، به عوامل داخلی از قبیل فساد و رانت در اقتصاد، بخش خصوصی ناکارآمد، ناتوانی ساختاری و تاریخی دولت در ایران، عدم حاکمیت قانون و فرهنگ مقاومت در برابر تغییر، مرتبط است.

رانتی شدن اقتصاد ما و سیستمی شدن فساد توی اقتصاد ما، به هر حال یکی از آثارش هم همین بود که ما خصوصی سازی هم که واگذار شده، عرض کردم که تقریبا شما بگو اصلا ۷۵ درصدش واگذار شده، به همین خصولتی ها، اون پونزده درصد هم پیور به بخش خصوصی واگذار نشده، یا شفاف واگذار نشده و این چالش وجود داشته.

ساختار اقتدار گرای حکومت در ایران و به تبع عدم اعتماد آن به بخش خصوصی واقعی و رسانه ها، عدم مشارکت نهادهای مدنی و دانشگاهی و نگاه نامناسب به رسانه ها، موجب شده است تا نتوان بر اجرای خصوصی سازی، نظارت داشت و اقدامات اصلاحی را صورت داد.

مطبوعات هم آزاد نیستند که افشاگری کنند و احزاب غیر دولتی هم نیست که افشا کنند این مساله رو، اینا افتادند تو چپاول.

۵-۴- اجرای ناکارآمد: راهبردهای عدم درسی آموزشی در خطمشی

زمانی که یک خطمشی یا برنامه، مورد مطالعه و نظارت و ارزیابی قرار نگیرد و نتوان از آن، برای بهبود در اجرا عبرت گرفت، اجرای خطمشی نیز با ناکارآمدی همراه خواهد شد. شواهد نشان می دهند که حتی امروز نیز فهرست کاملی از اموال و بنگاه های دولتی موجود نیست؛ ضمن اینکه بنگاه هایی نیز در فهرست واگذاری توسط سازمان خصوصی سازی قرار گرفته اند که هنوز نحوه و شیوه واگذاری آنها مشخص نیست و دارای برنامه از پیش مطالعه شده نیستند.

اصلا شما وزارت اقتصاد بری، سازمان خصوصی سازی بری، هرجای دیگه ای بری، چیز کنی، ما لیست کاملی از شرکت های دولتی و شرکت هایی که دولت در اونها سهم دارند نداریم.

خصوصی سازی، یک ابر خطمشی است و اجرای آن نیازمند مرآده سازمان و نهادهای گوناگون است. باید دقت کرد که واگذاری بنگاه های تحت مالکیت دولتی، فقط بخش کوچکی از این خطمشی

بوده، تمرکز بیش از حد بر آن و غفلت از سایر جنبه‌ها به شکست خطمشی، به دلیل عدم توجه به سایر جنبه‌های آن می‌انجامد.

کل اصل ۴۴ را خلاصه می‌کنند تو خصوصی سازی و واگذاری‌ها؛ در صورتی که این اشتباهه؛ عرض کردم یک محور از پنج محور بحث واگذاری‌هاست، ولی هیچ وقت یک نماینده مجلسی نمی‌پرسد که بخش تعاون، به عنوان یکی از اصول مهم اصل ۴۴ چی شد، بحث رقابت پذیری چی شد، بحث فضای کسب و کار چی شد، بحث توانمندسازی بخش‌های غیردولتی چی شد، ولی دائم می‌پرسند خصوصی سازی چی شد.

از روسای دولت و وزیران (برای تغییر شیوه واگذاری به سمت رد دیون و سهام عدالت) تا نمایندگان مجلس (برای ایجاد شتاب در خصوصی سازی) مقصر بوده‌اند. هم‌چنین به جهت ضعف توان کارشناسی و سیاست‌زدگی روسا و مدیران سازمان‌های مجری، سواستفاده سایر ذینفعان در تغییر اهداف، تغییر شیوه‌های واگذاری، تدوین راهبردهای نامناسب برای اجرای خطمشی، مانع تراشی در مسیر اجرای اثربخش آن، این طرح با شکست مواجه شد؛ درحالی که همگی از پذیرش مسئولیت آن شانه خالی می‌کنند و اختیار خود را ناچیز می‌شمارند.

ما توی ایران، در نظام اجرایی‌مون، یک قاعده رفتاری داریم که من اسمشو گذاشتم مسئولیت‌گریزی نظام وار، یعنی همه دستگاه‌ها به آنچه که قطعاً اشکال داره تن در می‌دهند، اما همه سعی می‌کنند مسئولیت رو به گردن یه کسای دیگه ای بگذارند.

۵-۵- آثار اقتصادی نامطلوب: پیامد عدم درس آموزی

یکی از مهم ترین پیامدهای منفی که از ابتدای اجرایی شدن خطمشی خصوصی سازی در کشور همراه شد، واگذاری تعداد زیادی از بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی به بخش غیر خصوصی، تحت تسلط افراد سودجو و غیرمتخصص و نهادهای عمومی غیردولتی بوده است؛ آنها با اهدافی مانند افزایش سهم تعاون، بخش خصوصی را به حاشیه راندند؛ به طوری که امروز کشور با مساله بزرگتری مواجه شده است که ممکن است نقش حکمرانی دولت را تحت تاثیر قرار دهد.

من همین هشدار را توی اون نامه گزارش سال ۸۰ داده بودم که دولت به قدری به حاشیه میره که دیگه یک این نوع واگذاری‌ها، هم قدرت نظارت‌تیشون و هم قدرت سیاست‌گذاریشون، به چالش میکشه.

هدر رفت منابع، زمان، فرصت برون رفت از پرداختن به مشکلات عامه و دوباره تصحیح و تکرار فعلیهایی که می‌توانستند زودتر انجام شوند، از پیامدهای اخذ تصمیم‌های نادرست و بدون کارشناسی و مبتنی بر عقاید و سلاقی شخصی است؛ آشکار است که باور به کار کارشناسی، می‌تواند بسیاری از مسائل و مشکلات اقتصادی را برای همه آحاد کشور ایجاد کند.

وزیر اقتصاد این کشور، در حاشیه جلسه، تصمیم گرفت: حاشیه جلسه؛ بین خطمشی‌ای که تو کشور، در حاشیه جلسه اتفاق میفته، انتظاری که از اون کشور همیشه داشت؛ یعنی ما خیلی از تصمیماتمون اینجوریه؛ خطمشی با حرف من و شما داره این ور و اون ور میشه؛ قانونه! قانون درستی با حرف من و تو، زمانی که تو یک کسوتی نشستیم، اینی که من این نهاد از اینجا بکنم، ببرم اینجا، فرقی زمین تا آسمون بود؛ اینو من میفهمیدم که تو این حوزه تجربه داشتیم؛ دادو فریاد کردیم که اخیرا برگردوندند به وزارتخونه؛ آخه این برگشتی که تو کردی، از اینجا برداشتی با یکسری بایگانی، گذاشتی بردی اونجا بعد یکسال دو سال فریاد زدیم که این غلطه، مجلسی‌ها فهمیدند برگردوندی اینجا؛ ... ما یک نهادی که توی قانونی میتونست قوی باشه و بازیچه خودمون کردیم، خطمشی باقی نمی‌مونه تو کشور.

تغییر نگرش تصمیم‌گیرندگان، ناشی از افزایش هزینه‌های دولت و جامعه، به دلیل تسلسل بروز مجموعه متنوعی از مسائل و مشکلات، حتی ممکن است یکی از دلایل رهاشدگی خطمشی و عدم خاتمه آن باشد.

واقعا سهام عدالت دیگه تو سال ۹۴ رها شده بود؛ یعنی با اینکه ده سال از اجرایی شدن سهام عدالت گذشته بود؛ یعنی دولت دیگه خسته شده بود؛ ولش کرده بود؛ بلا تکلیف مونده بود!

۵-۶- چارچوبی برای ایجاد شرایط درس‌آموزی از خطمشی‌های عمومی

در مجموع می‌توان گفت که مهم‌ترین دلیل عدم درس‌آموزی از خطمشی‌ها، فقدان سیستم ارزشیابی خطمشی است. با کمک نتایج حاصل از این پژوهش، می‌توان چارچوب سطح بالاتری را نسبت به رز (۲۰۰۴)، برای یادگیری از خطمشی ترسیم نمود. این چارچوب، به ما کمک می‌کند تا نظارت و ارزیابی را بهتر انجام داده، درس‌آموزی حاصل از آن، به اجرای کارآمد خطمشی منجر شود. همان طور که نمودار ذیل نیز نشان می‌دهد، چارچوب مزبور دو بعد دارد: نخست موقعیت آن که به ویژگی «ثبات و عدم ثبات» محیط کلان کشور اشاره دارد و دوم، وجود «تعارض و اشتراک» اهداف آن، در میان خطمشی‌گذاران و اهداف نظری خطمشی. با ترکیب این ویژگی‌ها، چهار شرایط متفاوت برای یادگیری از خطمشی‌ها، ایجاد می‌شود (نمودار ۳).

اهداف		مستترک	معارض
موقعیت	پایدار		
	ناپایدار	اجرا ضعیف خواهد بود و برای درس‌آموزی، نیازمند حداکثر نظارت است.	اجرا و نظارت، سوداگرانه خواهد بود و درس‌آموزی در این شرایط، شکل نخواهد گرفت.

نمودار ۲. شرایط گوناگون برای یادگیری از خطمشی‌های عمومی

حالت اول) موقعیت پایدار و اهداف مشترک: در این حالت، منافع و اهداف خطمشی‌گذاران و مجریان، با اهداف اساسی خطمشی همخوانی داشته، محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، از ثبات برخوردار است؛ از این رو، برای تحقق اهداف خطمشی موردنظر، می‌توان با حداقل نظارت و ارزیابی، یادگیری را توسعه داد تا اجرای کارآمد خطمشی تضمین گردد.

حالت دوم) موقعیت پایدار و اهداف متعارض: زمانی که میان اهداف اساسی خطمشی و منافع اهداف خطمشی‌گذاران و گروه‌های ذینفوذ، تعارض وجود داشته باشد، ظرفیت اجرای خطمشی رو به اضمحلال می‌گذارد. به عبارت دیگر، به دلیل تعارض در اولویت بندی اهداف، اجرای خطمشی، متناظر با قدرت چانه زنی گروه‌های ذینفوذ، مسیری متفاوت به خود می‌گیرد. شرایط پایدار، به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند تا با چانه زنی، اهداف گوناگونی را برای خطمشی پیگیری نمایند و اصلاح کژکارکردها در اجرای خطمشی، فقط زمانی اتفاق می‌افتد که نظارت از ابعاد گوناگون و متناسب با اهداف چندگانه صورت پذیرد و درس‌آموزی حاصل از آن، در میان ذینفعان خطمشی گسترش یابد.

حالت سوم) موقعیت ناپایدار و اهداف مشترک: در این حالت، اگر چه زمینه تحقق و اجرای خطمشی، ناپایدار و بی‌ثبات است، اما به دلیل اشتراک اهداف و منافع خطمشی‌گذاران با اهداف خصوصی‌سازی، ممکن است اجرای خطمشی مزبور با موفقیت همراه شود؛ به شرط آنکه نهاد نظارت قوام بیشتری یافته و بر مسیر اجرای خطمشی، کاملاً متمرکز و هشیار باشد؛ تا یادگیری حاصل از آن، به اجرای بهتر کمک کند.

حالت چهارم) موقعیت ناپایدار و اهداف متعارض: در این حالت، هم موقعیت بی‌ثبات است و هم اهداف و منافع متعارضی میان خطمشی‌گذاران وجود دارد. این همان موقعیتی است که خطمشی خصوصی‌سازی در کشور ما، در آن قرار گرفته است. از این رو، اجرای خطمشی مذکور، منجر به بروز نتایج سوداگرانه برای ذینفوذان شده، نظارت و ارزشیابی خطمشی رها می‌شود. در این جا، اراده و امکان یادگیری از خطمشی وجود ندارد و احتمالاً اجرا به شکست می‌انجامد.

۶- بحث و نتیجه‌گیری

در پاسخ به پرسشی که از سوی بسیاری از پژوهشگران، چون می (۱۹۹۲)، جیمز و لوژ (۲۰۰۳)، و مومنی (۱۳۹۴) مطرح شده بود، در این پژوهش تلاش شد تا با ایجاد درک بهتر از رابطه میان «شکست خطمشی و یادگیری از آن» مفاهیم مناسبی پدیدار گردند. شناخت بدین گونه بود که نظریه‌های پیشین، از توان تحلیل دلایل ضعف در یادگیری از خطمشی، در برنامه خصوصی سازی در کشور ما ناتوان بودند. از این رو، خطمشی خصوصی سازی در کشور، به مثابه مورد مطالعه انتخاب شد؛ به ویژه با توجه به آنکه در بسیاری از کشورهای بلوک شرق تا غرب، خصوصی سازی اجرا شده بود و تجربه زیادی در مورد اجرای اثربخش آن وجود داشت. این وضع می‌توانست به افزایش کارایی بنگاه‌های اقتصادی بیانجامد؛ هرچند که این امر در نهایت محقق نشد و آثار ضعیفی بر اقتصاد برجای گذارد (نیلی، ۱۳۹۴).

در این پژوهش، مشخص شد که عدم یادگیری از خطمشی‌های اقتباس شده و به تبع آن، شکست در خطمشی، در جایی رخ می‌دهد که نهاد ناظر متمرکز و قوام یافته، برای ارزیابی خطمشی وجود نداشته باشد. همانطور که پیشتر نیز اشاره شده بود، هدف نهایی و وضع مطلوب برای ارزشیابی خطمشی‌های عمومی، امکان ایجاد یادگیری از آن‌ها است (امیری و دیگران، ۱۳۹۰)؛ زیرا یادگیری می‌تواند به کارگزاران، اجتماعات و محافل خطمشی، کمک کند تا خطمشی‌های خود را اصلاح کرده و به سمت توسعه حرکت کنند. این وضعیت، با وجود متغیر مداخله‌گر «تضاد/تفاهم» میان اهداف و منافع حاصل از خطمشی، برای خطمشی گذاران، پیچیده‌تر می‌شود. ضمن اینکه شرایط «پایدار/ناپایدار» در سطح کلان کشور نیز به منزله یک متغیر زمینه‌ای، می‌تواند اجرای خطمشی را با «کامیابی/ناکامیابی» همراه سازد. از این رو، به نظر می‌رسد که اگر موقعیت بی‌ثبات باشند و همچنین اهداف و منافع متعارضی میان خطمشی گذاران وجود داشته باشد و درباره اهداف اساسی خطمشی، اجماع نداشته باشیم، یادگیری چندانی رخ نخواهد داد و رفتار خطمشی گذاران تغییر نخواهد کرد.

برای برون رفت از این وضعیت پیچیده، نخست، یک اراده سیاسی و جمعی لازم است تا خطمشی گذاران و مجریان، درباره اهداف غیردرآمدی در چارچوب منافع عمومی، به توافق برسند؛ دوم، باید نهادهای ناظر در سازمان خصوصی سازی و بازوان نظارتی مجلس (شامل دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس) و رسانه‌ها و مراکز پژوهشی، قوام یابند و بر تحقق اهداف متمرکز شوند؛ سوم، مجریان و خطمشی گذاران نیز باید با پذیرش مسئولیت، نقش فعال تری در اجرای اثربخش خطمشی برعهده گیرند.

برای تحقق این سه راهبرد، پیشنهاد می‌شود که جایگاه دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در وزارت اقتصاد و امور دارایی متمرکز گردد و ارتقا یابد؛ بدیهی است که این مهم، به افزایش بودجه و به کارگیری مدیران و کارشناسان خصوصی سازی، با

توسعه مشارکت مشاوران هر بخش از صنعت کشور، نیاز دارد. بنابراین، قبل از اجرایی شدن هر برنامه یا اصلاح آیین نامه‌ها، لازم است برای مشارکت قانون‌گذاران و مشاوران و سایر ذینفعان خطمشی برنامه‌ریزی شود تا از توافق درباره اهداف، اطمینان حاصل گردد. دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها در سازمان خصوصی‌سازی نیز با برنامه‌ریزی دقیق، می‌تواند سازمان خصوصی‌سازی را به سازمانی یادگیرنده بدل سازد تا سازمان را از حالت منفعل به سازمانی آینده‌نگر و موثر در هدایت تصمیم‌های معطوف به خصوصی‌سازی، مبدل سازد. در نهایت گفتنی است که مراد و هماهنگی میان نهادها و سازمان‌های مجری، در سایه حمایت هیات وزیران از عملکرد صحیح سازمان‌های ذیربط در هر وزارتخانه، می‌تواند اثربخش، کارآمد و مقرون به تحقق اهداف خطمشی خصوصی‌سازی و یادگیری مستمر از آن باشد. به این ترتیب، درس‌آموزی در روند اجرای خطمشی مذکور، به سنت تبدیل شده، موجب بهبود مستمر آن خواهد بود.



منابع

- احمدی حمید؛ و سجاد ستاری. اقتصاد سیاسی توسعه نیافتگی خصوصی سازی در ایران: رویکردهای موجود، رهیافت جدید. *فصلنامه سیاست*، سال چهل و سوم، شماره ۶. ۱۳۹۲، صص ۴۹-۶۸.
- امیری مجتبی؛ شهرزاد نیری؛ مرجان صفاری؛ فاطمه دلبری راغب. تبیین و اولویت بندی موانع فراروی خصوصی سازی و مشارکت بخش خصوصی در توسعه ورزش. *نشریه مدیریت ورزشی*، شماره ۱۹. ۱۳۹۲، صص ۸۳-۱۰۶.
- امیری، علی نقی؛ حسن دانایی فرد؛ حسن زارعی متین؛ و سید مجتبی امامی. فهم جوهره خطمشی عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری خطمشی گذاران ملی. *اندیشه مدیریت راهبردی*. شماره ۱، شماره پیاپی ۹. ۱۳۹۰ صص ۴۴-۵.
- پاکزاد، مهدی؛ علی اصغر سعدآبادی، مصطفی کاظمی اسفند، آریین عظیمی، سید علی حسینی. نظام نوآوری منطقه ای: مفاهیم و مدل‌های ارزیابی. تهران: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، ۱۳۹۷.
- جیحون تبار، فوزیه. توسعه بخش خصوصی ناشی از خصوصی‌سازی با رویکرد نهادی در ایران ۸۸-۱۳۶۸. *پایان نامه کارشناسی ارشد*. دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده علوم اقتصادی، ۱۳۸۸.
- دانایی فرد، حسن؛ منصور خیرگو؛ عادل آذر؛ علی اصغر فانی. فهم انتقال خطمشی اصلاحات اداری در ایران پژوهشی بر مبنای راهبرد داده بنیاد. *مجله علمی پژوهشی مدیریت فرهنگ سازمانی*. دوره دهم، شماره دوم؛ ۱۳۹۱، صص ۵-۲۸.
- دانایی فرد، حسن؛ محمد مهدی حیدری؛ عادل آذر؛ رحمت الله قلی پور. فهم خاتمه خطمشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی بر مبنای نظریه پردازی داده بنیاد. *اندیشه مدیریت راهبردی*. سال نهم، شماره یک، ۱۳۹۴، صص ۸۵-۱۲۰.
- دانایی فرد، حسن و سید مجتبی امامی. استراتژی‌های پژوهش کیفی: تاملی بر نظریه پردازی داده بنیاد. *اندیشه مدیریت*. سال اول، شماره دوم، ۱۳۸۶، صص ۶۹-۹۷.
- زرین کوب، عبدالحسین. *کلک تاریخ: نگاه به گذشته‌ها*. کلک. شماره‌های ۷۶، ۷۷، ۷۸، و ۷۹. صص ۲۹-۴۰.
- عظیمی، حسین. مسائل اساسی در بازسازی و توسعه اقتصادی ایران. *مدرس علوم انسانی*. دوره ۱، شماره ۱. ۱۳۶۹، صص ۳۳-۶۷.
- عظیمی، آریین. بررسی عوامل موثر بر تاب آوری خوشه‌های صنعتی در مواجهه با تحریم‌های اقتصادی: مورد مطالعه خوشه صنعتی تجهیزات بیمارستانی تهران؛ *پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشکده مدیریت دانشگاه تهران*، ۱۳۹۳.
- گیدنز، آنتونی. *جامعه شناسی*. ترجمه حسن چاوشیان. تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
- موسوی، سید اصغر. حمایت کیفری از اموال در فرایند خصوصی‌سازی. *پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته حقوق جزا و جرم شناسی*. دانشگاه تهران: پردیس قم، ۱۳۸۹.
- مومنی، فرشاد. واکاوی یک تجربه ملی مهم در عرصه سیاستگذاری عمومی: هدفمندسازی یارانه‌ها. *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*. دوره ۱، شماره ۱. ۱۳۹۴، صص ۸۹-۱۰۵.
- مهربان فر، احسان. آسیب شناسی خطمشی گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد. *مجلس و راهبرد*. سال بیست و سوم، شماره ۸۶، ۱۳۹۴ صص ۳۲۹-۳۵۰.
- نیلی، مسعود. اقتصاد ایران به کدام سو می‌رود؟ خلاصه طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران. تهران: انتشارات دنیای اقتصاد، ۱۳۹۴.

نیلی، مسعود؛ امینه محمودزاده؛ و مهران بهنیا. خصوصی سازی. در کتاب اقتصاد ایران به کدام سو می رود؟: خلاصه طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران. نیلی، مسعود. تهران: انتشارات دنیای اقتصاد. ۱۳۹۴، صص ۱۵۳-۱۶۲.

- ین، رابرت. کاربرد تحقیق موردی. ترجمه سید محمد اعرابی و روح الله سهرابی. تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۸۷.
- Benz, Arthur, and Dietrich Fürst. "Policy learning in regional networks." *European Urban and Regional Studies* 9, no. 1 (2002): 21-35.
- Dolowitz, David P., and David Marsh. "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making." *Governance* 13, no. 1 (2000): 5-23.
- Dolowitz, David, and David Marsh. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature." *Political studies* 44, no. 2 (1996): 343-357.
- Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evzen Kocenda, and Jan Svejnar. "The effects of privatization and ownership in transition economies." *Journal of Economic Literature* 47, no. 3 (2009): 699-728.
- Galtung, Johan. "On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia." *World politics* 19, no. 3 (1967): 378-416.
- Grin, John, and Anne Loeber. "15 Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change." *Handbook of public policy analysis* (2006): 201.
- Hood, Christopher. "A public management for all seasons?." *Public administration* 69, no. 1 (1991): 3-19.
- James, Oliver, and Martin Lodge. "The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research." *Political studies review* 1, no. 2 (2003): 179-193.
- Jamshidi, Laleh, Hamidreza Arasteh, Abdolrahim NavehEbrahim, Hassanreza Zeinabadi, and Palle Damkjær Rasmussen. "Developmental patterns of privatization in higher education: a comparative study." *Higher Education* 64, no. 6 (2012): 789-803.
- Kikeri, Sunita, John Nellis, and Mary Shirley. *Privatization: the lessons of experience*. The World Bank, 1992.
- Lan, Zhiyong, and David H. Rosenbloom. "Public administration in transition?." *Public administration review* 52, no. 6 (1992): 535-537.
- May, Peter J. "Policy learning and failure." *Journal of public policy* 12, no. 4 (1992): 331-354.
- Meggison, William L. *The financial economics of privatization*. Oxford University Press on Demand, 2005.
- McLaughlin, Milbrey Wallin. "Learning from experience: Lessons from policy implementation." *Educational evaluation and policy analysis* 9, no. 2 (1987): 171-178.
- Mizsei, Kalman. "Privatisation in Eastern Europe: a comparative study of Poland and Hungary." *Soviet Studies* 44, no. 2 (1992): 283-296.
- Cerami, Joseph R. "Innovation in Policy Analysis." *The Innovation Journal, Discussion Papers* 23, no. 10 (1992): 04.
- Overman, E. Sam. "Privatization in China, Mexico, and Russia: a comparative study." *Public Productivity & Management Review* (1995): 46-59.
- Pollitt, Christopher. *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Blackwell, 1990.
- Rose, Richard. "What is lesson-drawing?." *Journal of public policy* 11, no. 1 (1991): 3-30.
- Rose, Richard. *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. Vol. 91. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- Rose, Richard. *Learning from comparative public policy: A practical guide*. Routledge, 2004.
- Saunders, M., P. Lewis, and A. Thornhill. "Research Methods for Business students. (ed. 7 th) Harlow." (2016).
- Shafritz, Jay M., Karen S. Layne, and Christopher P. Borick. *Classics of public policy*. Pearson Longman, 2005.
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. "Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners." *Public Administration Review* 72, no. 6 (2012): 788-796.
- Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. *Basics of qualitative research*. Sage publications, 1990.
- Warner, Mildred E., and Germà Bel. "Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain." *Public administration* 86, no. 3 (2008): 723-735.
- Wilson, Woodrow. "The study of administration." *Political science quarterly* 2, no. 2 (1887): 197-222.