

موانع خصوصی سازی و معرفی مدل مفهومی توسعه در سازمانهای منتخب ایران

علی ربیعی*

دانشیار، گروه ارتباطات و مدیریت رسانه، دانشگاه پیام نور

زهرا نظریان**

مدرس، گروه مهندسی صنایع، دانشگاه پیام نور

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۹/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۲/۲۱

چکیده

امروزه اصلاحات اقتصادی از نوع خصوصی سازی در بسیاری از کشورها بویژه کشورهای در حال توسعه به عنوان رویکرد راهبردی محسوب می شود و لزوم تغییر نقش دولت، توانمندسازی بخش خصوصی، رقابت پذیری اقتصاد و تعامل با قواعد جهانی سازی و سیاستگذاریهای مبتنی بر آزادسازی اقتصادی را ضرورت می بخشد. در ایران اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با هدف کاهش تصدی گری دولت، همواره با مشکلاتی روبه رو بوده و اجرای آن در دوره های مختلف با موفقیت توأم نشده است و اهداف یاد شده تحقق نیافته اند. در این مطالعه تلاش می شود با یک دید توسعه ای و به روش تطبیقی فرآیند اجرای خصوصی سازی در هفت سازمان ایرانی به عنوان نمونه مورد بررسی و از یافته ها و نتایج این تحقیق مهمترین چالشها و عوامل بازدارنده خصوصی سازی در کشور شناسایی و مشخص گردد. نتایج تحقیق حاضر نشان می دهد در سازمانهایی که در جهت اجرای خصوصی سازی اقداماتی را انجام داده اند؛ عواملی چون انحصار دولتی و نبود فضای رقابتی مناسب و فقدان شفافیت و مقاومت مدیران و نبود ثبات اقتصادی از مهمترین مسائل بوده است.

واژه های کلیدی: خصوصی سازی، موانع و عوامل بازدارنده، مدل توسعه، ایران.

طبقه بندی JEL: L33, O53.

* مسئول مکاتبات، پست الکترونیکی: alirabiee@pnu.ac.ir

** پست الکترونیکی: z.nazarian184@gmail.com

۱. مقدمه

بسیاری از اقتصاددانان، خصوصی‌سازی را به عنوان سنگ بنای اصلاحات ساختاری می‌دانند؛ زیرا سبب جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، گسترش رقابت، آزاد سازی تجارت و توسعه بازارهای سرمایه می‌شود و همچنین نظام حاکمیت شرکتها را بهبود می‌بخشد و به طور ویژه‌ای بر روی عملکرد مالی و عملیاتی شرکتها تأثیر بسزایی دارد (گریگورنکو و لutz،^۱ ۲۰۰۷). حرکت از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی (خصوصی‌سازی) مزایای زیادی را برای شرکتها در صنایع مختلف (متر و بنچن ویجیت،^۲ ۲۰۰۷) و انگیزه بیشتری برای فعالیت به همراه دارد، زیرا به دنبال حداکثر کردن سود است و در این شرایط منابع محدود جامعه نیز به صورت بهینه و کارا تخصیص داده می‌شوند (طباطبایی یزدی و مافی، ۱۳۸۷: ۱۰۸). بنگاههای دولتی که به بخش خصوصی واگذار می‌شوند بهتر از بنگاههای دولتی که همچنان در دست دولت باقی می‌مانند، عمل می‌کنند. اما بنگاههای خصوصی که امروزه پا به عرصه فعالیت می‌گذارند، از هر دو بهترند (کیکری و نلیز،^۳ ۲۰۰۴).

یکی از این مشکلات موجود پیش‌روی خصوصی‌سازی موانع سیاسی و اقتصادی است. گرچه عوامل اقتصادی به عنوان یکی از علل کندی پیشرفت معرفی می‌شود، عوامل غیراقتصادی با ماهیت سیاسی و اداری نیز بر محتوا و چگونگی اجرای برنامه‌های اصلاح تأثیر می‌گذارند. از این رو، بانک جهانی تأکید می‌کند که خصوصی‌سازی همواره امری سیاسی است و اصلاح موفق باید از نظر سیاسی از دید رهبران و موکلان مطلوب ارزیابی شود.

از نظر سیاسی، امکان‌پذیری اجرای آن مورد تأیید رهبران باشد و از نظر اقتصادی برای سرمایه‌گذاران و دیگر موکلان اعتبار داشته باشد (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۲۵۸-۲۵۹). از بعد قانونی و اقتصادی نیز دولت به منظور موفقیت در اجرای سیاست خصوصی‌سازی، ضروری است قوانین و قراردادهای مناسبی داشته باشد که مالکیت حقیقی و حقوقی داراییهای مالی را مجاز کند و حمایت نماید یا در سرمایه‌گذاری جو اعتماد به وجود آورد و نیز یک نظام قانونی موزون برای به اجرا در آوردن فعالیتهای تجاری شرکتها تحت مالکیت خصوصی فراهم سازد (کمیجانی، ۱۳۸۲: ۳۴۳). همچنین خصوصی‌سازی مستلزم سطح بالایی از تواناییهای اداری است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران وجود ندارد (عیار رضایی، ۱۳۸۱: ۲۰۰). مشکلات اداری خصوصی‌سازی شکلهای مختلفی دارد. برای مثال در بعضی از کشورها به دلیل وسعت بخش دولتی، منابع پولی لازم برای خرید مؤسسات دولتی در بخش خصوصی موجود

^۱ Grygorenko and Lutz

^۲ Mathur and Banchnuenvijit

^۳ Kikery and Nellis

نیست. دیگری دیوان‌سالاری صنایع دولتی است که به دلیل آنکه واگذاری این صنایع در بخش خصوصی سبب کاهش اختیارات و محدودیت عوامل بوروکرات می‌شود، پنهان یا آشکار با آن مقابله می‌کنند (صالحی، ۱۳۸۹: ۵۵). این مطالعه با هدف دستیابی به اصلیت‌ترین موانع پیش‌روی خصوصی‌سازی در کشور سامان یافته و بر این اساس نویسندگان مقاله به روش تطبیقی «باز مطالعه»‌ای از مطالعات صورت گرفته درباره موانع پیاده‌سازی یک خصوصی‌سازی موفق را انجام داده و وضعیت عوامل مؤثر بر آن را بررسی نموده‌اند تا به درک کاملتری از مشکلات و موانع آن دست یابند. براین اساس یافته‌های تحقیقات در آموزش عالی (ربیعی و نظریان، ۱۳۹۰)، شرکت مخابرات کرج (ربیعی و نظری، ۱۳۸۹)، اداره کل استاندارد و تحقیقات صنعتی استان تهران (ربیعی و حقوقی فر، ۱۳۸۹)، بانک صادرات (ربیعی و سبحانی، ۱۳۸۹)، بانک ملت (ربیعی و سبحانی، ۱۳۸۹)، حوزه ترافیک و حمل و نقل شهرداری شیراز (تقوی، ۱۳۸۹) و شرکت پست (کاظمی، ۱۳۸۸) مورد مطالعه قرار گرفته است. مسئله اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه «در اجرای خصوصی‌سازی سازمانهای ایرانی، چه موانع و عوامل بازدارنده‌ای وجود دارد؟» مزیت اصلی این مطالعه بررسی مستقیم موانع خصوصی‌سازی آموزش عالی توسط نویسندگان این تحقیق و نیز هدایت چهار پژوهش از شش پژوهش باقی‌مانده توسط نگارنده اول این مقاله است. در این مطالعه تلاش شده تا پس از مرور مجموعه مطالعات صورت گرفته و مهمترین ادبیات تولید شده و نیز بررسی وضعیت خصوصی‌سازی در هفت سازمان ایرانی مهمترین موانع فرآروی خصوصی‌سازی به شیوه فراتحلیل استخراج گردد. در پایان نیز پس از ارائه راهکارهای موجود، براساس مطالعات صورت گرفته و اخذ نظرهای کارشناسان، مدلی جامع برای توسعه مشارکت بخش خصوصی طراحی و ارائه شود.

۲. مروری بر ادبیات پژوهش

سیاست واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولت به بخش خصوصی و محدود کردن حوزه فعالیت دولت و بخش دولتی در دو دهه اخیر در جهان رواج بی‌سابقه‌ای یافته و امروزه کم و بیش در تمامی کشورهای جهان در ابعاد گسترده به مرحله اجرا در آمده است (کیم و کیم،^۱ ۲۰۰۱: ۴۲۳). تجربه نشان داده که دخالت مستقیم دولت در اقتصاد به شکل تصدی‌گری اقتصادی نه تنها نتوانسته مشکلات اقتصادی را مرتفع سازد که خود مانعی بر سر راه رشد، توسعه و رفاه اجتماعی بوده است (نواکو و ریچارد،^۲ ۲۰۱۱). بانک جهانی نیز ضمن حمایت خود از آن بر این نکته تأکید کرده است که خصوصی‌سازی، هنگامی که به درستی درک و اجرا شود به کارایی

^۱ Kim and Kim

^۲ Nwankwo and Richards

می‌انجامد، سرمایه‌گذاری را تشویق می‌کند و بنابراین، رشد و شغلهای جدید و منابع دولتی را برای سرمایه‌گذاری در امور زیر بنایی و برنامه‌های اجتماعی آزاد می‌سازد (ون و جولی،^۱ ۲۰۰۵). خصوصی‌سازی یکی از عناصر استاندارد برنامه‌ی تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول^۲ است که تبدیل به یکی از راهبردهای اساسی کشورهای توسعه یافته برای دستیابی به کارایی بالاتر و رشد اقتصادی بیشتر، همزمان با کاهش نیاز به وام‌گیری بخش دولتی شده است. علاوه بر آن، خصوصی‌سازی پاسخی به مجموعه‌ای از مشکلات در باره‌ی حساسی، مقررات، سیاستهای اجتماعی، سیاستهای سرمایه‌گذاری و کنترل‌های مالی است که ناشی از اصرار بر حاکم بودن نظامهای دولتی است. شاید ائتلاف گسترده‌ی منابع و ناکارایی شرکتهای دولتی برجسته‌ترین عامل در میان عوامل دیگر خصوصی‌سازی باشد (بالاسوریا و همکاران،^۳ ۲۰۰۸).

خصوصی‌سازی موفق به چهار پیش زمینه‌ی نیازمند است: آزادسازی بازار، قیمت‌ها و مبادلات خارجی، یکسان‌سازی در نرخ مبادلات ارزی، تنظیم یک محیط تجاری رقابتی مناسب و به رسمیت شناختن حقوق مالکیت (اشکبوسی و توتونچی، ۲۰۰۷: ۲۱۴). از طرفی وقتی یک برنامه‌ی خصوصی‌سازی بخواهد به اجرا درآید، این دولتها هستند که از طیف وسیعی از راهبردها به منظور شناسایی شرایط رقابتی بازار و ملاحظات اجتماعی استفاده می‌کنند. تمامی این شناختها می‌تواند به دولتها کمک کند تا با کارایی بیشتری با امر خصوصی‌سازی مواجه شوند (میلدر و هفتز،^۴ ۲۰۰۳). بررسیها نشان می‌دهد که سه دسته از عوامل در چرایی پیگیری سیاست خصوصی‌سازی دخالت دارند: پر رنگتر شدن مردم‌سالاری از طریق افزایش دخالت مردم در امور اقتصادی، دستیابی به سطوح بالاتری از رشد اقتصادی و اشتغال و کاهش کسری بودجه (مؤمن،^۵ ۱۳۸۶). نیز در پاسخ به دلایل خصوصی‌سازی به دو دسته از عوامل اشاره شده است؛ عوامل و دلایل مربوط به اقتصاد کلان که به طور گسترده‌ای با فعالیتهای بخش دولتی مرتبطاند که در جهت گسترش نظام سرمایه‌داری عمومی و به طور کلی توسعه‌ی بازار پول به وسیله‌ی جذب سرمایه‌ی ملی و خارجی و در نهایت دستیابی به دریافتهایی برای کاهش فشار مالیاتی و یا کسری درآمد عمومی حرکت می‌کنند. عوامل مربوط به اقتصاد خرد که به طور عمده بر بهبود فعالیت شرکتهای و حمایت از توسعه آنها مؤثرند (مستیری،^۶ ۲۰۱۰). در خصوصی‌سازی شکلها و شیوه‌های گوناگون وجود دارد که در حالت کلی به دو صورت کلی و جزئی مطرح می‌شوند

¹ Van and Julie

² IMF

³ Balasooriya et al.

⁴ Milder and Hefetz

⁵ Momen

⁶ Mestiri

(وارگس،^۱ ۲۰۰۴). روشهای خصوصی‌سازی را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد: (میرزاده و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۲؛ کابلی‌زاده، ۱۳۸۴؛ اردشیری، ۱۳۸۶: ۳۵۳).

- خصوصی‌سازی با انتقال مالکیت همچون عرضه سهام واحد مشمول واگذاری به عموم، عرضه سهام واحد مشمول واگذاری به گروههای خاص، فروش داراییهای شرکتهای دولتی به مردم و انحلال آنها؛ تفکیک واحد مشمول واگذاری به واحدهای کوچکتر و سپس انتقال آن به بخش خصوصی، جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جدید مورد نیاز واحدهای دولتی، فروش واحدهای دولتی به مدیران و یا کارکنان واحدها و توزیع مجانی یا ارزان قیمت سهام.
- خصوصی‌سازی بدون انتقال مالکیت: در این روش دولت به واگذاری مالکیت شرکتهای دولتی تمایلی ندارد؛ اما می‌خواهد از طریق بهبود روشهای عملیاتی و به کارگیری سازوکار بازار، کارایی این واحدها را افزایش دهد. مهمترین روشها برای خصوصی‌سازی بنگاههای دولتی بدون واگذاری مالکیت عبارتند از: عقد قراردادهای واگذاری مدیریت، قرارداد خدماتی و قرارداد اجاره.

مفهوم خصوصی‌سازی مبین واجد شرایط کردن و باز نمودن درهای یک مؤسسه اقتصادی عمومی به نیروهای بازار با توجه به داده‌ها و باز داده‌هاست. (کیان پور، ۱۳۸۸: ۳) و سیاستهای مربوط به آن در بسیاری از کشورهای جهان بر مبنای الگوی «سیاست اقتصاد آزاد» شکل گرفته است (تایلک،^۲ ۲۰۰۵) و به مفهوم سلبی به معنای جلوگیری از بزرگ شدن دولت و دخالتهای بیش از حد است که موجب کاهش کارایی اقتصادی می‌شود. اجرای این فرآیند معمولاً با دو نوع واکنش همراه است که سبب کندی روند خصوصی‌سازی می‌گردند؛ اولی شرایط خاص اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی آن کشورهاست و دیگری منافع گروههای خاص و یا حتی مقاومت کورکورانه در برابر تغییر (محقق، ۱۳۸۹: ۱۰). در اکثر کشورهای جهان سوم در نسبت بندی بین بخشها، بخش خصوصی بسیار ضعیف است. مالکیتها، عمدتاً عمومی و دولتی است و در تعدادی از کشورهای جهان سوم عمدتاً در دست طبقه حاکم قرار دارد. در این گونه کشورها علاوه بر اینکه بخش عمومی غلبه قابل توجه دارد، قسمت اعظم بخش خصوصی نیز در اختیار طبقه ممتاز حاکم قرار دارد (ربیعی، ۱۳۸۶: ۶۹). در این کشورها بندرت شاهد انحلال و تعطیل شدن یک اداره یا نهاد وابسته به دولت هستیم. بررسیها نشان می‌دهد وقتی بنا به هر دلیلی و بر اساس یک یا چند وظیفه در مقطعی خاص، سازمان یا شرکت دولتی تأسیس می‌شود، حتی سالها پس از انقضای مأموریت و وظیفه، این سازمانها حفظ می‌شود و همچنان باقی می‌مانند.

¹ Varghese

² Tilak

برای نمونه در کشور در حال توسعه نظیر ایران که پس از انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷، تعداد زیادی از شرکتها تحت کنترل دولت قرار گرفت، در چند دوره تصمیم به انحلال نهادهای اداره کننده اتخاذ شد اما هیچ‌گاه این نهادها حذف نشده و بیشتر به بنیادها و سازمانهای دیگر تغییر نام دادند (همان، ص ۸۰). در ایران واگذاری فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی و کناره‌گیری دولت از فعالیتهای اقتصادی، به عنوان یکی از راه‌حلهای مشکل اقتصاد امروز و افزایش رشد در ایران عنوان شده است. این حرکت که در واقع در جهت بازگرداندن فعالیتهای دولتی شده به بخش خصوصی صورت می‌پذیرد، می‌تواند تحولاتی بنیادین در نحوه و ماهیت حرکت‌های اقتصادی به وجود آورد (حسینی و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۳۴). خصوصی‌سازی به صورت سازماندهی شده و براساس قوانین و مقررات مشخص و شفاف با محوریت متمرکز «سازمان خصوصی‌سازی» به عنوان سازمان اجرایی مورد نظر به طور عملی از سال ۱۳۸۰ با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه آغاز و در قانون برنامه چهارم توسعه نیز به عنوان مکملی مناسب برای قانون مذکور دنبال شد (قورچیان و کرد زنگنه، ۱۳۸۷: ۲۲۲). در بررسی موانع و چالشهای خصوصی‌سازی در ایران می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- نبود فرهنگ سازی عمومی توسط دولت درباره پذیرش جامعه در خصوص رفاه بالاتر، در حالت رقابتی بودن اقتصاد نسبت به حالت انحصاری، یا نبود آمادگی جامعه برای برقراری شرایط جامعه مدنی.
- نبود اجرای سیاست خصوصی سازی براساس قانون مدون.
- مشخص نبودن روشهای واگذاری.
- مشخص نبودن اهداف کمی و کیفی در سیاستهای یاد شده.
- مشکلات مربوط به شرایط اقتصاد کشور که به نامناسب بودن فضای اقتصاد کشور باز می‌گردد.
- مشکلات سیاسی که شامل تأثیرگذاری این سیاست بر گروههای خاص سیاسی جامعه، مقاومت نیروهای کارگری و کارمندی و ... می‌شود.
- مشکلات ساختاری شرکت‌های دولتی: چون این شرکتها بافت سالمی نداشته‌اند، بنابراین توان سودآوری نداشته و جذابیت چندانی برای خرید بخش خصوصی در آنها وجود ندارد.
- مشکلات ناشی از فقدان بازار سرمایه منسجم و ضعف بورس اوراق بهادار.
- مشکلات ناشی از جنبه‌های نظارتی به این مفهوم که هیچ‌گونه شیوه اجرایی برای نظارت پیش‌بینی نشده است.
- حل مشکلات مربوط به تفسیر برخی از موارد نظیر اصل ۴۴ قانون اساسی.

همچنین به دلیل نبود تعامل مناسب راهبردی با ساختار کلان داخلی، فرآیند خصوصی‌سازی با چالشها و بحرانهای اقتصادی و اجتماعی از قبیل شورشهای اجتماعی و کارگری و کارمندی مواجه است. برای اینکه خصوصی‌سازی باعث ایجاد ثمرات چشمگیری از قبیل تحرک و پویایی اقتصادی، کارامدی، توسعه سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد شود و در بلندمدت شکوفایی اقتصادی و فرهنگی کشور را تحقق بخشد، «خصوصی‌سازی مرحله‌ای» مطرح می‌گردد. (پارسامهر، ۱۳۸۶). از طرفی، گذشته از ضعف عمده خصوصی‌سازی در ایران یعنی نبود مطالعه صحیح درباره مدل‌های خصوصی‌سازی مناسب با اقتصاد، فرهنگ و شرایط عمومی، مسئله مهمتر، فقدان شکل‌گیری نهاد مالکیت خصوصی است. در ایران به دلیل نبود ثبات سیاسی - اقتصادی، رقابت دولت با بخش خصوصی و نیز سازوکارهای سیاسی گروه‌های مؤثر بر اقتصاد کشور، هیچگاه مالکیت خصوصی آن هم از نوع ثابت و پایدار به وجود نیامده است؛ لذا چنین فقدانی در ایران همواره پروژه‌های خصوصی‌سازی را به سمت شکست جدی کشانده است. این امر بیشتر در سازمانها و بنگاههای اقتصادی رخ می‌دهد، در ارتباط با حوزه‌هایی در ایران که تا کنون بحث خصوصی‌سازی در آنها مطرح نشده است، می‌بایست در همان ابتدای شروع این فرآیند، مقدمات و ملزومات آن فراهم شود تا در میانه راه به دلیل ایجاد مشکلات اساسی و مدیریتی، شاهد شکست این فرآیند نباشیم (فرهودی، ۱۳۸۹: ۱۰).

از سویی براساس آمار اعلام شده سازمان خصوصی‌سازی کشور (جدول ۱) با روندی نزولی در تعداد شرکتهای واگذار شده در چند سال اخیر مواجه هستیم. بر این اساس هر چند واگذاری و خصوصی‌سازی در کشور، تحت تأثیر عوامل متعددی افزایش و یا کاهش می‌یابد و این عوامل بیشتر در حوزه تحولات اقتصادی و مسائل پولی و مالی مطرح می‌شوند، به تنهایی تعیین‌کننده این فرآیند نیستند و عوامل سیاسی و فرهنگی و اجتماعی در کشورهایی شبیه به ایران بسیار مهم تلقی می‌شوند و تأثیرات قابل توجهی را بر این روند بر جای می‌گذارند. در این میان سیاستگذاری کلان نادرست در زمینه خصوصی‌سازی از مؤلفه‌های مهمی است که نه تنها منجر به واگذاری واحدهای کسب و کار به افراد حرفه‌ای کارآفرین نشده، بلکه براساس شواهد سبب گردیده تا اکثر شرکتهای به نام خصوصی‌سازی، مجدداً در چرخه‌ای دیگر از فعالیتهای دولت با یک واسطه قرار گیرند؛ برای نمونه شرکتهای سرمایه‌گذاری بانکها و شرکتهای سرمایه‌گذاری بیمه از مهمترین سازمانهایی هستند که در دست به دست شدن واحدهای کسب و کار در درون دولت مؤثرند.

جدول ۱. آمار ارزش سهام و تعداد شرکتهای واگذار شده به بخش غیردولتی: ۱۳۸۵-۱۳۹۱

عنوان (تا ۳۱ تیر همان سال)	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
ارزش سهام واگذار شده به بخش غیردولتی (میلیارد ریال)	۳۵	۲/۹۶۵	۳۰/۸۷۳	۱۴/۳۰۸	۱۲/۴۶۶	۳۲/۹۶۸	۶/۸۶۱
تعداد شرکتهای واگذار شد به بخش خصوصی (کامل یا بخشی از سهام)	۲۰	۲۸	۳۵	۲۸	۵۲	۲۹	۱۱

مأخذ: سازمان خصوصی سازی کشور. آمار واگذاریها (به تاریخ: ۱۳۹۱/۴/۳۱).

در این باره صندوقهای بازنشستگی که از عناصر مؤثر در بازار خرید و فروش سهام و خصوصی سازی محسوب می شوند؛ با چالشهایی همچون مدیریت تحت شرایط سیاسی، فقدان مدیران کارآمد، نداشتن دید بلند مدت به دلیل تغییرات سریع مدیران و نبود ثبات مدیریتی، انجام اقدامات بدون در نظر گرفتن چشم انداز ۲۰ ساله کشور و مواردی از این قبیل مواجه هستند که موجب اتلاف سرمایه و ضعیف شدن این شرکتهای در فرآیند خرید و فروش شده است، به گونه ای که برخی از این سازمانها فقط با فروش داراییهای ملکی و ارزش افزوده ناشی از این گونه داراییهای خود به بقا ادامه داده و در واقع مجموعه ای از صنایع غیرمفید و ورشکسته را شکل داده اند. وجود مشکلات متعددی که در زمینه خصوصی سازی و واگذاریها در کشور وجود دارد سبب گردیده تا در برخی موارد که افراد اقدام به خرید صنایع دولتی نموده اند، در صورت طی کردن روندی سالم، بر اثر نبود سیاستهای حمایتی به افرادی ورشکسته تبدیل شده و یا در صورت طی کردن روندی ناسالم و ناصحیح، به گسترش فساد در دستگاههای دولتی دامن زنند. در مورد بررسی خصوصی سازی در کشور مطالعه های متعددی صورت پذیرفته است. برای نمونه آب بیاره (۱۳۸۳) در پایان نامه خود موانع خصوصی سازی در شرکت پخش فرآورده های نفتی را مورد بررسی قرار داد؛ وی پس از تقسیم موانع پیش روی خصوصی سازی به سه دسته مشکلات اقتصادی - سیاسی، حقوقی و قانونی و اجرایی و به کمک روشهای آماری اثبات کرد که این مشکلات از موانع خصوصی سازی در شرکت پخش فرآورده های نفتی محسوب می شود؛ همچنین سهیلی (۲۰۰۴) در پژوهشی با عنوان «چالشها، تنگناها، آثار و راهکارهای آزادسازی و خصوصی سازی در بخش انرژی» مهمترین تنگناهای خصوصی سازی در این بخش را بدین صورت بیان می نماید: تضاد دیدگاهها در ارتباط با خصوصی سازی، محصولات انرژی به خاطر امنیت ملی یا از دیدگاه توسعه اقتصادی غالباً از اهمیت ملی، راهبردی برخوردار هستند که این امر باعث می شود تا به بخش انرژی به عنوان یک صنعت با «ویژگی خاص» نگریسته شود، تصمیم گیری در خصوص توزیع مناسب منافع، تضاد آزادسازی با منافع گروههای ذی نفوذ در

جامعه، دشواری در وضع چارچوبهای قانونی، ویژگیهای فیزیکی خاص و پیچیدگی در فناوری صنعت برق باعث می‌شود عرضه مطمئن آن نیازمند هماهنگی مؤثر در این صنعت باشد و آزادسازی آن در بعضی زیربخشها غیرممکن و در برخی زیربخشهای دیگر زمان بر باشد، کاهش نرخ بازگشت سرمایه در بعضی از بخشهای انرژی به دلیل فقدان امکان ذخیره‌سازی، سطح هزینه‌های سرمایه‌ای در این بخش لزوماً بالاست و این امر به دلیل فقدان بازارهای مالی مناسب در کشور ایران فرآیند آزادسازی را با مشکل جدی مواجه می‌سازد.

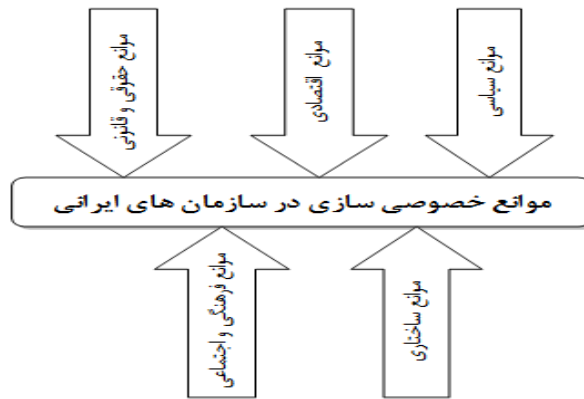
پورحسین (۱۳۸۳) در بررسی روند و آثار خصوصی‌سازی در شرکت تعمیر و نگهداری انتقال نیرو خوزستان به این نتیجه رسید که خصوصی‌سازی در این شرکت سبب افزایش رضایتمندی و ارتقای روحیه مشارکت و نیز بالا رفتن روحیه نوآوری شده است. همچنین باعث شده تا میزان تعمیرات پیشگیرانه افزایش داشته باشد؛ اما این فرآیند در ایجاد شفافیت مالی تأثیری نداشته است. پوستور (۱۳۸۴) درخصوص امکان سنجی خصوصی‌سازی خدمات شهری در شهرداری شیراز به این نتیجه رسید که آنچه در شهرداری این شهر برای خصوصی‌سازی انجام گرفته اغلب خصوصی‌سازی در سطوح عملیاتی برای کاهش هزینه‌ها بوده است و در این سطح فعالیتهای اصلی به فعالیتهای فرعی تقسیم شده و انجام آنها از طریق مناقصه به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در این روش با استفاده از عامل رقابت هزینه‌ها کاهش می‌یابد. همچنین دیدگاه بخش خصوصی در مورد سرمایه‌گذاری در فعالیتهای شهرداری مثبت نبوده و این فعالیتهای را سودآور نمی‌دانند. علیزاده (۱۳۸۴) در پژوهشی با عنوان «خصوصی‌سازی در عرصه فرهنگ و هنر و فرآیند مشارکت مردمی»، مهمترین مشکلات دولت در مرحله پیش از اجرای خصوصی‌سازی را نبود اطلاع رسانی دقیق و شفاف به مردم، ضعف در ابلاغ برنامه‌های خصوصی‌سازی به مردم، نبود تعیین و تصریح اهداف خصوصی‌سازی، فقدان تعیین دقیق سیاستها و راهبردهای خصوصی‌سازی، فقدان ایجاد رویه‌های قانونی و روزآمد شده و ضعف در حذف قوانین کهنه، فقدان اولویت‌بندی مناسب برای واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی، فقدان انجام اقدامات ضروری در جهت کاهش میزان تورم، نبود انجام اقدامات ضروری در جهت ایجاد حالت اشتغال کامل نیروی انسانی و ماشین‌الات بیان نمود.

هادیفر (۱۳۸۶) در پژوهشی با عنوان «موانع اقتصادی خصوصی‌سازی و آزادسازی در مخابرات» مهمترین موانع در جهت خصوصی‌سازی بدین گونه عنوان می‌نماید: عدم استفاده از شیوه قیمت گذاری مناسب و شفاف، فقدان توان اجرایی و مالی کافی در نزد بخش خصوصی به منظور حرکت در مسیر خصوصی‌سازی، فقدان یک نهاد مستقل مدیریت فرآیند خصوصی‌سازی و آزادسازی، ضعف مهارتهای مدیریتی، نبود عزم ملی در اجرای سیاست خصوصی‌سازی، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در امر خصوصی‌سازی و آزادسازی، انتخاب روشهای نامتناسب با امکانات

جامعه برای خصوصی‌سازی، نبود تفکیک دستگاه‌های واگذارنده و نهاد متولی اجرای خصوصی‌سازی، عدم تعریف و شناخت گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع و نبود برنامه منسجم برای خصوصی‌سازی. عظیمی سجادی (۱۳۸۷) به بررسی رابطه خصوصی‌سازی و توسعه سیاسی در ایران پرداخت. وی با نگاهی جدید به اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا با بررسی شاخص‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه مانند ایران بیان می‌کند که خصوصی‌سازی بر تمامی این شاخص‌ها اثرگذار بوده و سبب بهتر شدن شرایط برای توسعه سیاسی می‌گردد. کاظمی (۱۳۸۸) در مطالعه خود موانع خصوصی‌سازی در شرکت پست را بررسی کرد. بر اساس نتایج حاصل از آن بین مقاومت مدیران و کارکنان، پیچیدگی بروکراتیک سازمان و ضعف مهارت‌های مدیریتی و روند کند خصوصی‌سازی رابطه معناداری وجود دارد. فاضلی نژاد (۱۳۸۸) به بررسی این موضوع پرداخت که آیا خصوصی‌سازی در ایران در پرتو اصل حاکمیت قانون بوده است؟ وی پس از تحقیقات به این نتیجه دست یافت که خصوصی‌سازی در ایران با روال غیرمعارفی از ابتدای فعالیت مواجه بوده که با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز این روند رو به بهبود نگذاشته است. علی محمد (۱۳۸۸) به بررسی مقایسه‌ای عملکرد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده قبل و بعد از واگذاری پرداخت. وی در این پژوهش با اشاره به اینکه خصوصی‌سازی در دو دهه اخیر به عنوان یک سیاست مهم اقتصادی برای توسعه اقتصادی مطلوب، کاهش هزینه‌های گزاف تولیدی و رهایی از عملکرد ناکارآمد شرکت‌های دولتی مورد پذیرش دولت‌های مختلف از جمله ایران (از سال ۸۶) بوده است، هدف از انجام این تحقیق را سنجش میزان موفقیت شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی در امر خصوصی‌سازی و در صورت ناموفق بودن، پیدا کردن دلایل و سپس ارائه راهکار مناسب برای آن بیان می‌کند. نتایج تحقیق وی نشان می‌دهد واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی در هر یک از ابزارهای ارزیابی عملکرد شرکت‌ها نشان دهنده افزایش نسبت کیو - توبین و میانگین ارزش افزوده اقتصادی و ارزش افزوده بازار بعد از خصوصی‌سازی بوده است و در نتیجه خصوصی‌سازی به بهبود عملکرد شرکت‌های واگذار شده منجر می‌شود. تقوی نیز در پایان‌نامه خود ناهماهنگی و نبود انعطاف‌پذیری قوانین موجود (قوانین کار و مالیاتی و ...)، موانع فرهنگی و موانع اجرایی را از مهمترین موانع خصوصی‌سازی در حوزه حمل و نقل و ترافیک شهرداری شیراز عنوان می‌نماید.

بر اساس دیدگاهها و نظرهای محققان در این حوزه و نیز آموزه‌های نظری مطرح شده به نظر می‌رسد می‌توان موانع خصوصی‌سازی در کشورمان را در قالب مدل مفهومی ذیل تبیین نمود:

شکل ۱. مدل مفهومی تحقیق



۳. روش پژوهش و تحلیل یافته‌ها

پژوهش حاضر از نظر ماهیت تحقیقی است توصیفی - تبیینی که در دو مرحله صورت پذیرفته است. در مرحله اول این تحقیق وضعیت خصوصی سازی در پنج سازمان به شیوه پیمایشی مورد بررسی شده - جامعه آماری، نمونه و ابزار پیمایش و شیوه تحلیل داده‌ها در هر کدام از این موارد در بخش یافته‌های هر تحقیق ذکر شده است - و در مرحله دوم آن دو پژوهش از پیشینه تحقیق انتخاب و به پنج مطالعه اول افزوده شده و پس از انجام مطالعات تطبیقی در ۷ پژوهش مذکور، نتایج مورد تحلیل قرار گرفته است. در انتها نیز مجموعه راهکارهایی که در این مطالعه‌ها آورده شده بود استخراج گردید؛ همزمان به وسیله پرسشنامه‌ای باز از ده نفر از کارشناسان حوزه‌های علوم اقتصادی، مدیریتی و علوم اجتماعی خواسته شد تا سازوکارهایی را پیشنهاد کنند.

یافته‌های تحقیق در آموزش عالی کشور: در بررسی موانع پیش‌روی خصوصی‌سازی دانشگاهها در کشور پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۲۶ سؤال (با ضریب آلفای کرونباخ ۸۳ درصد) تهیه شده و میان ۹۳ تن از اعضای هیأت علمی دانشکده‌های مدیریت و حسابداری دانشگاههای تهران، تربیت مدرس و علامه طباطبایی - با مدرک تحصیلی دکتری - که به شیوه خوشه‌ای تصادفی انتخاب شده‌اند، توزیع و پس از جمع آوری ارزیابی شده است. لازم است توضیح داده شود که از این تعداد ۸۴ نفر (۹۰/۳۲ درصد) مرد و ۹ نفر (۹/۱۸ درصد) زن هستند. نتایج حاصل از ارزیابی اولیه در جدول ۲ قابل مشاهده است.

جدول ۲. توزیع فراوانی مؤلفه‌های تحقیق

عوامل	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	جمع
نبود فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت	۵/۳۸	۸/۶۰۲	۱۶/۱۳	۵۰/۵۴	۱۹/۳۵	۱۰۰
نگرش منفی مدیران و مقاومتشان در برابر واگذاری	۴/۳۰	۱۳/۹۸	۲۲/۵۸	۳۴/۴۱	۲۴/۷۳	۱۰۰
نبود شفافیت	۳/۲۳	۱۹/۳۵۵	۲۳/۶۵	۳۷/۶۳	۱۶/۱۳	۱۰۰
ساختار سازمانی نامناسب و نبود زیرساختهای لازم	۴/۳۰	۱۰/۷۵	۱۵/۰۵۴	۵۱/۶۱	۱۸/۲۷	۱۰۰
ناپایداری وضعیت اقتصادی و نامنی سرمایه‌گذاران	۷/۵۲	۱۳/۹۸	۲۹/۰۳	۳۲/۲۶	۱۷/۲۰۴	۱۰۰
قوانین و مقررات موجود	۵/۳۸	۱۱/۸۳	۳۵/۴۹	۳۵/۴۹	۱۱/۸۳	۱۰۰

نتایج جدول بالا این واقعیت را نشان می‌دهد که جمع فراوانی درصد پاسخ سؤالات در هر شش مورد در قسمت زیاد و خیلی زیاد بیشتر از کم و خیلی کم است و این بیانگر اهمیت موضوع از منظر پاسخگویان است. همچنین اهمیت این عوامل به کمک آزمون فریدمن مورد سنجش قرار گرفت که نتایج حاصل از این بررسی در جدول ۳ نمایش داده شده است.

جدول ۳. میانگین رتبه عوامل طبق آزمون فریدمن

رتبه	عوامل
۳/۴۲	نبود فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت
۳/۳۳	نگرش منفی مدیران و مقاومتشان در برابر واگذاری
۳/۰۱	نبود شفافیت
۲/۷۷	ساختار سازمانی نامناسب و نبود زیرساختهای لازم
۲/۶۴	ناپایداری وضعیت اقتصادی و نامنی سرمایه‌گذاران
۲/۵۸	قوانین و مقررات موجود

نتایج حاصل از این پرسشنامه حاکی از آن است که بنا بر نظر کارشناسان نبود یک فضای رقابتی مناسب در کشور مهمترین مانع در خصوصی‌سازی دانشگاههاست. پس از آن نگرش

منفی مدیران و مقاومتشان در برابر واگذاریها در رتبه بعدی قرار گرفته و کمترین اهمیت از آن قوانین و مقررات موجود است.

یافته‌های تحقیق در شرکت مخابرات کرج: در این تحقیق از میان جامعه آماری ۲۵۰ نفری شامل مدیران و کارشناسان رسمی شاغل در مناطق مختلف شرکت مخابرات شهرستان کرج، نمونه ۱۲۰ نفری انتخاب (بر اساس جدول مورگان) و پرسشنامه‌ای با ۳۸ سؤال و ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۵ مورد آزمون قرار گرفت. با توجه به یافته‌های تحقیق ۰/۲۹ درصد نمونه آماری زن و ۰/۷۱ درصد مرد؛ ۰/۰۸ درصد نمونه آماری دیپلم، ۰/۱۲ درصد فوق دیپلم، ۰/۵۴ درصد لیسانس، ۰/۲۰ درصد فوق لیسانس و ۰/۰۶ دکتری هستند. همچنین ۰/۱۴ درصد نمونه آماری دارای سابقه کار ۱-۵ سال، ۰/۱۹ درصد دارای سابقه کار ۵-۱۰ سال، ۰/۱۷ درصد دارای سابقه کار ۱۰-۱۵ سال، ۰/۱۱ درصد دارای سابقه کار ۱۵-۲۰ سال و ۰/۳۹ درصد دارای سابقه کار بالاتر از ۲۰ سال هستند. نتایج حاصل از انجام آزمون t به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴. نتایج به دست آمده به کمک آزمون t

سطح احتمال	درجه آزادی	آماره t	انحراف معیار	میانگین	عوامل
۰/۰۰۷	۱۱۹	۶/۴۶۰	۰/۸۶۳۱۹	۳/۶۶۷	فقدان شفافیت و ساز و کارهای ناکارآمد اطلاع‌رسانی
۰/۰۰۱	۱۱۹	۶/۱۵۸	۰/۸۵۸۷۸	۳/۴۸۳۳	قوانین و مقررات موجود
۰/۰۰۴	۱۱۹	۷/۶۷۹	۰/۹۶۸۶	۳/۶۷۵۰	نامنی سرمایه‌گذاران و ناپایداری وضعیت اقتصادی
۰/۰۰۹	۱۱۹	۹/۷۰۹	۰/۸۲۷۴۰	۳/۷۳۳۳	فضای رقابتی نامناسب
۰/۰۰۱	۱۱۹	۷/۹۱۷	۰/۷۹۵۶۰	۳/۵۷۵۰	تمرکزگرایی و وابسته نمودن وظایف به عوامل مرکزی

بر اساس نتایج به دست آمده از آزمون فرضیه‌های تحقیق و به نسبت میانگین حاصل برای هر عامل می‌توان گفت که فضای رقابتی نامناسب با بالاترین میزان، است و پس از آن به ترتیب نامنی سرمایه‌گذاران و ناپایداری وضعیت اقتصادی، فقدان شفافیت و ساز و کارهای ناکارآمد اطلاع‌رسانی، تمرکزگرایی و وابسته نمودن وظایف به عوامل مرکزی و قوانین و مقررات موجود از مهمترین مسائل هستند.

یافته‌های تحقیق در سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی کشور: در این تحقیق به کمک سه پرسشنامه؛ نظرهای سه گروه شامل پیمانکاران (بخش خصوصی)، کارشناسان، مسئولان ادارات و معاونان و مدیران اداره کل استاندارد استان تهران و مشتریان و ارباب رجوع این اداره

اخذ شد و در مجموع ۳۳ پرسشنامه از گروه اول (با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۲)، ۳۸ پرسشنامه از گروه دوم (با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۴) و ۲۷۰ پرسشنامه از گروه سوم (با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۷۹) به دست آمد. نتایج به وسیله آزمون t، کندال و رگرسیون مورد تحلیل قرار گرفت (جدول ۵).

جدول ۵. نتایج آزمون رگرسیون

عوامل	ضریب	سطح احتمال	t	F	R ^۲	R
نبود شفافیت و نبود دستورالعمل‌های شفاف	۰/۴۹	۰/۰۰	۱۰۲/۰۳	۸۴/۷۴	۰/۲۴۰	۰/۴۹
عدم وجود زیرساخت‌های لازم	۰/۳۸۵	۰/۰۰	۹۳/۵۷	۳۹/۵۱	۰/۱۲۹	۰/۳۸۵
مقاومت مدیران و کارکنان	۰/۱۱۲	۰/۰۰	۶۰/۴۵	۱۲/۷۵۰	۰/۰۳۸	۰/۱۱۲
شرایط نامناسب اقتصادی در کشور	۰/۲۵۹	۰/۰۰	۹۵/۷۹	۱۹/۲۷	۰/۰۶۷	۰/۲۵۹

براساس نتایج حاصل نبود شفافیت و نبود دستورالعمل‌های شفاف در میان عوامل ذکر شده با ضریب پذیرش معادل ۰/۴۹۰ مهمترین عامل بوده و پس از آن نبود زیرساخت‌های لازم (با ضریب پذیرش ۰/۳۵۸)، شرایط نامناسب اقتصادی در کشور (با ضریب پذیرش ۰/۲۵۹) و مقاومت مدیران و کارکنان (با ضریب پذیرش ۰/۱۱۲) قرار دارند.

یافته‌های تحقیق در بانک صادرات و ملت: در این تحقیق نمونه آماری شامل ۳۶ شعبه از بانک‌های ملت و صادرات در شهر تهران بوده است؛ که ابتدا از نظر اعتبار، شعبه‌ها به ۶ حوزه تقسیم و در هر حوزه ۳ شعبه، به صورت تصادفی به عنوان نمونه انتخاب شده است که شامل ۱۲۲ نفر از کارشناسان و مدیران ستادی این دو بانک (به تعداد ۳۹ نفر از بانک صادرات و ۴۷ نفر از بانک ملت و در هر شعبه یک نفر کارشناس خبره و مسئول فنی) است. از میان اعضای نمونه آماری ۴۴ نفر زن (۳۶/۱ درصد) و ۷۶ نفر مرد (۶۲/۳ درصد) هستند و جنسیت دو نفر اظهار نشده است. همچنین ۴۱ درصد پاسخگویان کارمندان رسمی، ۳۷/۷ درصد کارمندان پیمانی - قراردادی و ۳/۳ درصد کارمندان شرکتی بوده و ۱۸ درصد آنان وضعیت خود را اعلام ننموده‌اند؛ بدین ترتیب، ۳۶/۱ درصد پاسخگویان کمتر از ۵ سال، ۲۴/۶ درصد بین ۵-۹ سال، ۸/۲ درصد بین ۱۰-۱۴ سال، ۱۱/۵ درصد بین ۱۵-۱۹ سال، ۸/۲ درصد بالای ۲۰ سال سابقه همکاری و خدمت در بانکها را دارند؛ در این میان ۴/۹ درصد افراد میزان سابقه کاری خود را اعلام نکرده‌اند. نظرهای اعضای جامعه آماری به کمک پرسشنامه‌ای با ۳۷ سؤال مورد ارزیابی

قرار گرفت و میزان موافقت پاسخگویان با مؤلفه‌های مطرح شده درباره موانع خصوصی سازی در این دو سازمان حاصل شد. نتایج در جدول ۶ مشاهده می‌شود.

جدول ۶. میزان اهمیت عوامل براساس نظرهای پاسخگویان

موانع خصوصی سازی	بانک صادرات (درصد)	بانک ملت (درصد)
نامناسب بودن ساختار اقتصادی	۸۰	۹۰/۷۶
وجود موانع اجرایی	۳۵/۶	۸۱/۵۵
موانع فرهنگی - اجتماعی	۴۴	۷۹/۹
مقاومت مدیران در برابر تغییر	۷۲/۵	۸۶/۹
عدم شفافیت	۶۵	۷۴/۴
قوانین و مقررات موجود	۸۱/۶	۸۶/۵

بر اساس نتایج به دست آمده و بر اساس میزان نظرهای پاسخگویان در بانک صادرات، قوانین و مقررات موجود مهمترین مانع پیش روی خصوصی سازی این سازمان است و عواملی چون نامناسب بودن ساختار اقتصادی و مقاومت مدیران در برابر تغییر در رده‌های بعدی قرار دارند. نیز در بانک ملت، مهمترین عامل نامناسب بودن ساختار اقتصادی بوده و مؤلفه‌های دیگری چون مقاومت مدیران در برابر تغییر، قوانین و مقررات موجود و وجود موانع اجرایی در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

یافته‌های تحقیق در حوزه حمل و نقل و ترافیک شهرداری شیراز: این تحقیق از نوع کاربردی بوده و برای جمع‌آوری اطلاعات از پرسشنامه‌ای با ۳۴ سؤال استفاده شده است. در این باره حجم نمونه این پژوهش برابر ۱۴۸ نفر و متشکل از همه مدیران و کارشناسان حوزه معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری شیراز بوده است. ویژگیهای اعضای جامعه آماری به شرح جدول ۷ است. نتایج به وسیله آزمونهای آماری تحقیق شد نتایج حاصل از تحلیل پرسشنامه‌ها نیز در جدول ۸ قابل رؤیت است.

جدول ۷. جامعه آماری به تفکیک مدرک تحصیلی

ردیف	محل خدمت	کارشناسی ارشد	کارشناسی	فوق دیپلم	دیپلم	جمع
۱	معاونت حمل و نقل و ترافیک	۳	۳	۰	۱	۷
۲	سازمان حمل و نقل و ترافیک	۴	۱۰	۷	۱۸	۳۹
۳	سازمان پایانه‌های مسافربری	۱	۳	۰	۷	۱۱
۴	سازمان اتوبوس‌رانی	۱	۱۰	۸	۶۴	۸۳
۵	سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسی‌رانی	۰	۴	۰	۴	۸
	مجموع	۹	۳۰	۱۵	۹۴	۱۴۸

جدول ۸. نتایج پیمایش در شهرداری شیراز

سطح معناداری	t	ضریب	عوامل
۰/۰۴۳	۲/۰۴۸	۰/۱۵۱	ناهماهنگی و انعطاف‌ناپذیری قوانین موجود
۰/۰۲۹	-۲/۲۰۷	-۰/۱۷۰	نبود توانمندی، تجربه و انگیزه ورود بخش خصوصی
۰/۳۳۹	-۰/۹۶۰	-۰/۰۷۵	استفاده نکردن از سیاست‌های حمایتی برای خصوصی‌سازی
۰/۰۰۰	۶/۶۲۴	۰/۴۸۵	موانع فرهنگی
۰/۰۰۲	-۳/۱۹۲	-۰/۳۲۸	نداشتن الگوی مناسب و نظام‌مند و چشم انداز از پیش تعریف شده در حوزه حمل و نقل
۰/۰۰۰	۴/۹۱۹	۰/۴۸۷	موانع اجرایی

بر اساس نتایج، ناهماهنگی و انعطاف‌ناپذیری قوانین موجود (قوانین کار و مالیاتی و ...)، موانع فرهنگی و موانع اجرایی از مهمترین موانع خصوصی‌سازی در حوزه حمل و نقل و ترافیک شهرداری شیراز بوده‌اند و نبود توانمندی، تجربه و انگیزه ورود بخش خصوصی، استفاده نکردن از سیاست‌های حمایتی برای خصوصی‌سازی و نداشتن الگوی مناسب و نظام‌مند و چشم انداز از پیش تعریف شده در حوزه حمل و نقل، تأثیری بر خصوصی‌سازی در این بخش نداشته‌اند. همچنین با توجه به میزان تأثیر عوامل مؤثر، موانع اجرایی در مقام نخست و دو عامل موانع فرهنگی و ناهماهنگی و انعطاف‌ناپذیری قوانین در مراحل بعدی قرار گرفته‌اند.

یافته‌های تحقیق در شرکت پست ج.ا.ا: در این تحقیق به کمک پرسشنامه‌ای از نوع مقیاس لیکرت، با آلفای کرونباخ ۰/۷۷ نظرهاى ۱۲۰ تن از مدیران و معاونان امور پستی شرکت پست

در سطح کشور اخذ شد و سپس نتایج به کمک آزمون t مورد تحلیل قرار گرفت که در جدول ۹ قابل مشاهده است:

جدول ۹. نتایج تحقیق در شرکت پست

موانع	انحراف معیار	میانگین	تفاوت میانگین رتبه و ۳	سطح معناداری	درجه آزادی	t
مقاومت مدیران و کارکنان	۰/۶۰۹۴۴	۳/۲۹۱۷	۰/۲۹۱۷	۰/۰۰	۱۱۹	۵/۲۴۳
پیچیدگی بروکراتیک سازمان	۰/۷۸۹۵۲	۳/۴۵۲۸	۰/۴۵۲۸	۰/۰۰	۱۱۹	۶/۲۸۲
ضعف مهارتهای مدیریتی	۰/۷۱۷۳	۳/۵۱۹۴	۰/۵۱۹۴	۰/۰۰	۱۱۹	۷/۹۷۲

بر اساس نتایج حاصل بین مقاومت مدیران و کارکنان، پیچیدگی بروکراتیک سازمان و ضعف مهارتهای مدیریتی و روند کند خصوصی سازی رابطه معناداری وجود دارد. همچنین بین ۳ عامل ذکر شده، ضعف مهارتهای مدیریتی (بر اساس گروه بندی دانکن) با کسب رتبه ۳/۵۲، بیشترین تأثیر را داشته و دو عامل پیچیدگی بروکراتیک سازمان با رتبه ۳/۴۵ و مقاومت کارکنان و مدیران با رتبه ۳/۳ در جایگاه دوم و سوم قرار گرفته اند.

۴. نتایج حاصل از بررسی سازمانها

جدول ۱۰ اولویت بندی موانع مؤثر بر خصوصی سازی سازمانهای مورد بررسی را نشان می دهد:

جدول ۱۰. اولویت بندی موانع مؤثر در خصوصی سازی در هفت سازمان مورد بررسی

موانع	آموزش عالی	مخابرات کرج	سازمان استاندارد	بانک صادرات	بانک ملت	شهرداری شیراز	شرکت پست
نبود فضای رقابتی مناسب	۱	۱	-	-	-	-	-
ناپایداری وضعیت اقتصادی و نامنی سرمایه گذاری	۵	۲	۳	۲	۱	-	-
نبود شفافیت و سازوکارهای ناکارآمد اطلاع رسانی	۳	۳	۱	۴	۶	-	-

ادامهٔ جدول ۱۰. اولویت‌بندی موانع مؤثر در خصوصی‌سازی در هفت سازمان مورد بررسی

موانع	آموزش عالی	مخابرات کرج	سازمان استاندارد	بانک صادرات	بانک ملت	شهرداری شیراز	شرکت پست
تمرکزگرایی و وابسته نمودن وظایف به عوامل مرکزی	-	۴	-	-	-	-	-
نگرش منفی مدیران و کارکنان و مقاومتشان در برابر تغییر	۲	-	۴	۳	۲	-	۳
قوانین و مقررات موجود	۶	۵	-	۱	۳	۳	-
ساختار سازمانی نامناسب و نبود زیرساخت‌های لازم	۴	-	۲	-	-	-	-
موانع فرهنگی و اجتماعی	-	-	-	۵	۵	۲	-
ضعف مهارت‌های مدیریتی	-	-	-	-	-	-	۱
موانع اجرایی	-	-	-	۶	۴	۱	-
وجود دیوان‌سالاری پیچیده	-	-	-	-	-	-	۲

نتایج به دست آمده نشان می‌دهد که در دو سازمان از هفت سازمان مورد بررسی، اولویت (رتبه) اول به عامل فضای رقابتی نامناسب اختصاص یافته و این امر حاکی از آن است که نبود بازار رقابتی مناسب یکی از مهمترین موانع خصوصی‌سازی است. همان‌طور که در یافتهٔ اول این تحقیق ذکر شد، نبود بازار رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ افراد و وابستگان به دولت در فرآیند خصوصی‌سازی، یکی از دغدغه‌های اصلی کارشناسان مربوط است و این امر نشان‌دهندهٔ نوعی بی‌اعتمادی در زمینهٔ انتقال مراکز آموزشی دولتی، به دور از دخالت‌های دولت و وابستگان به آن، از بخش دولتی به خصوصی است. همچنین انحصار فعالیت بنگاه‌های اقتصادی توسط بخش دولتی و شبه دولتی می‌تواند از مهمترین نگرانیها، در فضای رقابتی موجود باشد. در یافتهٔ دوم تحقیق نیز، نتیجهٔ مشابهی حاصل شده است. براساس نتایج آزمون این مطالعه، در مورد نبود فضای رقابتی مناسب، از میان چهار سؤال مطرح شدهٔ مربوط به این فرضیه، بالاترین میانگین با عدد ۳/۸۲۵ مربوط به گزینهٔ «قدرت و امتیاز گروه‌های خاص و وابستگان به دولت» در جریان خصوصی‌سازی است که بیانگر این موضوع است که دولت خود به عنوان یک رقیب اصلی برای بخش خصوصی عمل کرده و قدرت رقابت را از بخش خصوصی سلب می‌نماید و این نشان‌دهندهٔ نگرانی مدیران و کارشناسان این سازمان در انتقال و واگذاری شرکت مخابرات از بخش دولتی به خصوصی است.

اگر چه مسئله ناپایداری وضعیت اقتصادی و ناامنی سرمایه‌گذاری در کشور، در یافتهٔ اول تحقیق رتبهٔ پنجم را به خود اختصاص داده، اهمیت آن در یافته‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم

قابل مشاهده است، به گونه‌ای که بر اساس نظر کارشناسان امر در شرکتهای مخابرات و سازمان استاندارد کشور و نیز بانکهای ملت و صادرات، این موضوع جزء سه اولویت اصلی است. نبود ثبات اقتصادی و ناامنی سرمایه‌گذاری در کشور از جمله مواردی است که می‌تواند مانع از جذب سرمایه‌های داخلی و سرمایه‌گذاری خارجی در کشور گردد. همچنین مشکلات مربوط به فقدان بازار سرمایه منسجم در کشور و ضعف بورس اوراق بهادار می‌تواند از دیگر دلایل مربوط باشد.

در یافته‌ی سوم این تحقیق، نبود شفافیت و وجود ساز و کارهای ناکارآمد اطلاع‌رسانی مهمترین عامل عنوان شده و این در حالی است که در دو سازمان دیگر، این عامل رتبه‌ی سوم را به خود اختصاص داده و این نشان می‌دهد که در سازمانهای ایرانی، نبود شفافیت و اطلاع‌رسانی ناکارآمد و نبود آگاهی لازم در مورد خصوصی‌سازی، شیوه‌ها و فواید آن، نبود آمادگی جامعه در پذیرش رفاه بالاتر و خروج اقتصاد از حالت انحصاری و در مجموع فقدان فرهنگ سازی عمومی، یکی از عمده ترین مسائل و مشکلات است و این در حالی است که اساساً از نظر ارزشی نوعی نگرش منفی به امر خصوصی سازی وجود دارد. از آنجایی که به طور کلی در کشور امر کارآفرینی و سرمایه‌گذاری نوعی ارزش محسوب نمی‌شود؛ فعالیت خصوصی، شبیه به فعالیت سرمایه‌داری با عواقب منفی آن تلقی می‌شود که ارزشهای سه دهه‌ی اخیر در ایران و به خصوص ارزشهای انقلاب اسلامی در کشور، آن را تقویت نموده و این امر قابل تعمیم به تمام بخشهای خصوصی است. بر اساس یافته‌های این مطالعه می‌توان گفت که دو عامل «مقاومت مدیران و کارکنان در برابر تغییر» و «قوانین و مقررات موجود» از اهمیت بالایی برخوردارند. در مجموع با توجه به مهمترین موانع مطرح شده در سازمانهای مورد بررسی، در این مطالعه تلاش شده تا برای رفع مشکلات موجود و به کمک ساز و کارهای ممکن، مدلی سه لایه‌ای به جهت کاهش موانع بازدارنده موجود و توسعه مشارکت بخش خصوصی ارائه گردد.

۵. مدل سه لایه‌ی پیشنهادی

۵-۱. لایه‌ی اهدافی مدل

مدل پیشنهادی بر فلسفه کاهش نقش تصدی‌گری و دخالتهای دولت با تکیه بر فلسفه برابری و عدالت درصدد تحقق اهداف زیر شکل گرفته است: کاهش بار مالی و مدیریتی دولت، کاهش نقش تصدی‌گری دولت، کاهش تمرکزگرایی، کاهش فساد و انحرافات ناشی از حضور افراد و گروههای ذی‌نفع، افزایش رقابت و کیفیت بخشی، افزایش مشارکتهای مردمی، برابری و عدالت جویی در ایجاد فرصتها.

۵-۲. لایه مفهومی مدل

این لایه بر «تقویت حضور بخش خصوصی» به عنوان اصل حاکم شکل گرفته است. در این باره، سازوکارها و روشهای مؤثر بر این اصل (با توجه به سازمانهای بررسی شده در این مطالعه) سازمان یافته است:

ایجاد یک اقتصاد باز و رقابتی

از آنجایی که در یک خصوصی سازی موفق صرفاً انتقال مالکیت تضمین کننده افزایش سطح کارایی نیست و عنصر رقابت نقش بسزایی در این فرآیند دارد؛ می توان مطرح نمود که مزایای خصوصی سازی وقتی تأمین می شود که دولت ایجاد محیط رقابتی را تضمین کند و قواعدی را برای کاهش فساد و دخالتها فراهم سازد و بتواند بازاری آزاد و رقابتی را به وجود آورد. منظور از آزاد سازی بازار این است که بتوان آن را از حالت انحصاری خارج و به سمت رقابتی شدن حرکت دهیم و این خود نیازمند اجرای برنامه های اقتصادی زیر بنایی است:

- اصلاح بازارهای تأمین بودجه (بویژه از راه ترغیب افزایش مشارکت مردمی)،
- رفع موانع و محدودیتهای تجاری (اعمال معافیت مالیاتی و ارائه تسهیلات بانکی به منظور حمایت از بخش خصوصی)،
- ایجاد فضای حمایتی برای حضور بخش خصوصی داخلی،
- تقویت و گسترش بازار سرمایه گذاری خارجی و جلب مشارکت منابع مالی خارجی،
- توسعه بازارهای مالی کشور و پیوند آنها با بازارهای سرمایه بین المللی.

عزم و اراده ملی

عزم ملی و تعهد سیاسی نسبت به کاهش تصدیگری دولت و ایجاد تعهد در دولت مردان، سیاستگذاران و مسئولان نسبت به خصوصی سازی.

شفاف سازی و پاسخگویی

کاهش فعالیتهای و سیاستهای دولت در بخش خصوصی

ارتقای فرهنگ و اطلاعات عوامل اجرایی

برطرف سازی ضعفهای مدیریتی

در بسیاری از موارد، یکی از دلایل مقاومت مدیران در برابر خصوصی سازی، ضعفهای مدیریتی آنان و ناتوانایی در برابر مشکلات و تغییرات ناشی از آن است. به منظور برطرف سازی این مشکل راهکارهای زیر پیشنهاد می شود:

- استفاده از مدیران مجرب و دارای سواد کافی،
- برگزاری کلاسهای آموزشی برای مدیران،

- ایجاد یک نظام پایشی و نظارتی به منظور کنترل عملکرد مدیران،
- برگزاری سفرهای دوره‌ای داخلی و خارجی به منظور آشنایی مدیران با تجارب و خصوصیات پروژه های خصوصی سازی شده موفق داخلی یا خارجی

تلاش برای ارتقای همکاری مدیران و عوامل اجرایی در جهت اجرای خصوصی سازی

- آموزش کارکنان و آگاهی دادن به آنان قبل از هرگونه تغییر و تحول،
- اطلاع رسانی در مورد مزایای خصوصی سازی،
- تأمین امنیت شغلی افراد،
- ایجاد انگیزه برای کسب در آمد و سود برای سازمان از سوی کارکنان،
- برگزاری سمینارها و کارگاههای دوره‌ای در زمینه خصوصی سازی در سازمانها،
- تهیه، ترجمه، تألیف و تدوین جزوات و کتابهای آموزشی خصوصی سازی در سازمانها،
- تعریف و تدوین استانداردهای لازم خصوصی سازی،
- مطالعه در زمینه انواع روشهای واگذاری و تحلیل نقاط قوت و ضعف هر کدام و انتخاب بهترین مکانیسم (سازوکار) واگذاری متناسب با مقتضیات در هر سازمان.

۳-۵. لایه اجرایی مدل

با توجه به اینکه در بررسی وضعیت موجود، توسعه خصوصی سازی در ایران با موانعی روبه‌روست، گام برداشتن در مسیر خصوصی سازی و مشارکت این بخش بدون آمادگی و بسترسازی و فراهم کردن الزامات با خطر همراه خواهد بود. لذا، در نظر گرفتن تمهیدات لازم بویژه فراهم سازی پیش نیازهای اجرای مدل از ضروریات حرکت در این زمینه است. برای اجرای مدل پیشنهادی، لایه اجرایی در قالب سازوکارهای قانونی، نظارتی و شفاف سازی، ساختاری و سازو کارهای فرهنگی و اجتماعی به شرح زیر ارائه می‌شود:

سازوکارهای قانونی

از آنجایی که در سازمانهای مورد بررسی این تحقیق، قوانین و مقررات موجود یکی از بزرگترین موانع مطرح شده است؛ ارائه سازوکارهای قانونی به منظور کاهش مشکلات پیش روی ضروری می‌نماید:

- باثبات کردن قوانین و تضمین قانونی دولت برای سرمایه گذاری بخش خصوصی،
- شناسایی خلأهای قانونی و سعی در برطرف یا کم اثر نمودن آنها با رویکرد تسهیل امر خصوصی سازی،
- اتخاذ سازوکارها و روشی که میزان مداخله دولت را پس از خصوصی سازی به حداقل ممکن کاهش دهد،

- تصویب قوانین و مقررات تسهیل‌کننده لازم و تهیه زیرساخت‌های حقوقی و قانونی (قانون کار و قوانین مالیاتی)،
- تهیه و تصویب طرحها و لوایح حمایتی از جمله اعطای وام‌های با سود کم و یا بدون سود و معافیت‌های مالیاتی در جهت حمایت از بخش خصوصی،
- ایجاد و توسعه دولت الکترونیکی و پیشگامی در ارائه نوآوریها به جامعه و سازمانها،
- حفظ یکپارچگی و سنخیت قوانین خصوصی سازی با سایر قوانین و مقررات کشوری.

سازوکارهای نظارتی و شفاف سازی

- با توجه به اینکه یافته‌های وضع موجود نشان داد که یکی از عمده‌ترین موانع خصوصی سازی، نبود امکان نظارت بر فعالیتهای دولت و روشهای واگذاری و نبود شفافیت و نبود کنترل کافی است. بنابراین، ارائه ساز و کارهایی برای کنترل و نظارت کافی ضروری به نظر می‌رسد.
- اتخاذ تدابیری برای شفاف سازی درآمدها و پاسخگویی دولت،
 - شفاف سازی نحوه نظارت دیوان محاسبات بر شرکتها،
 - شایسته است دولت در سطح کلان سیاستهای خود را در قبال فرآیندهای خصوصی سازی شفاف سازد و تداوم اقدامات صورت گرفته در این زمینه را تضمین کند،
 - تعیین نوع و سطوح نظارت و پاسخگویی،
 - استفاده دولت از اهرمهای نظارتی به منظور ایجاد رقابت میان سازمانهای خصوصی و یا مستقل،
 - تعیین شاخصهای نظارت بر عملکرد سازمانها،
 - تدوین استانداردها و معیارهای شفاف عملکردی برای تمامی شرکتها اعم از دولتی و غیردولتی،
 - تعیین شرایط و معیارهای شفاف برای مشخص کردن میزان اعتبارات و یارانه‌های دولتی و غیردولتی.

سازوکارهای ساختاری

- تحقق مدل پیشنهادی و توسعه مشارکت بخش خصوصی مستلزم تحولات ساختاری به شرح زیر است:
- تثبیت روشهای توسعه مشارکت مردمی،
 - کاهش دیوان سالاری در کشور،
 - تعریف و تدوین استانداردهای لازم خصوصی سازی،
 - سرمایه‌گذاری در ایجاد پایگاههای داده‌ای و اطلاعاتی بخش خصوصی،

- تقویت زیرساختها و شبکه‌های ارتباطی در جهت تسهیل در ایجاد و مبادله بانکهای اطلاعاتی در زمینه خصوصی‌سازی.

سازوکارهای فرهنگی و اجتماعی

- با عنایت به اهمیت این مسئله در پیمایش صورت گرفته، اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی از طرق مختلف و نیز ارتباطات میان بخشی و فرا بخشی ضروری می‌نماید:
- زمینه‌سازی اجتماعی و قانونمند کردن خصوصی‌سازی،
- ایجاد تفکر و بینش لازم برای گسترش خصوصی‌سازی در بین سیاستگذاران، برنامه‌ریزان و مدیران کلان اجرایی،
- ایجاد کارگاهها و کلاسهای آموزشی برای رؤسا و مدیران سازمانها،
- اطلاع‌رسانی و آگاهی بخش اجتماعی در خصوص مزایا و محدودیتهای مشارکت بخش خصوصی،
- فراهم‌سازی زمینه استفاده از سازمانهای غیردولتی برای افزایش آگاهی عمومی، آموزش و اطلاع‌رسانی،
- آگاه‌سازی مدیران و کارکنان از مزایا و منافع ناشی از به‌کارگیری روشهای خصوصی‌سازی،
- ایجاد حس مشارکت در ایجاد، تهیه و توسعه مشارکت بخش خصوصی در میان کارکنان،
- ایجاد حس اعتماد و پایداری شغلی در کارکنان،
- تقویت حس ارتباط مثبت بین استفاده از مشارکت بخش خصوصی و استقلال کاری و آزادی عمل کارکنان،
- تقویت دید نظام‌نگری در مدیران،
- اجرای برنامه‌های تغییر سازمانی برای ایجاد آمادگی در کارکنان.

۶. دلایل انتخاب مدل

این الگو شامل سه لایه اهدافی، مفهومی و اجرایی است. برنامه‌های موجود در کل این لایه‌ها در جهت چشم‌انداز اصلی طراحی شده و آنها نیز مستقیماً بر این لایه‌ها تأثیر می‌گذارند. چشم‌انداز کلی مدل شامل تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا و سند چشم‌انداز توسعه کشور است. عوامل مؤثر بر این لایه‌ها عبارتند از: عوامل سیاسی، اقتصادی و فرهنگی. روشن است که کل فرآیندها و روشهای داخلی مدل تحت تأثیر این عوامل هستند. عوامل سیاسی به طور مستقیم بر کل مدل تأثیر می‌گذارند. عوامل فرهنگی بر لایه مفهومی و اجرایی مدل اثر می‌گذارند، زیرا در لایه مفهومی، اصل محوری تقویت حضور بخش خصوصی است و نقش عوامل فرهنگی در این لایه بسیار چشمگیر است.

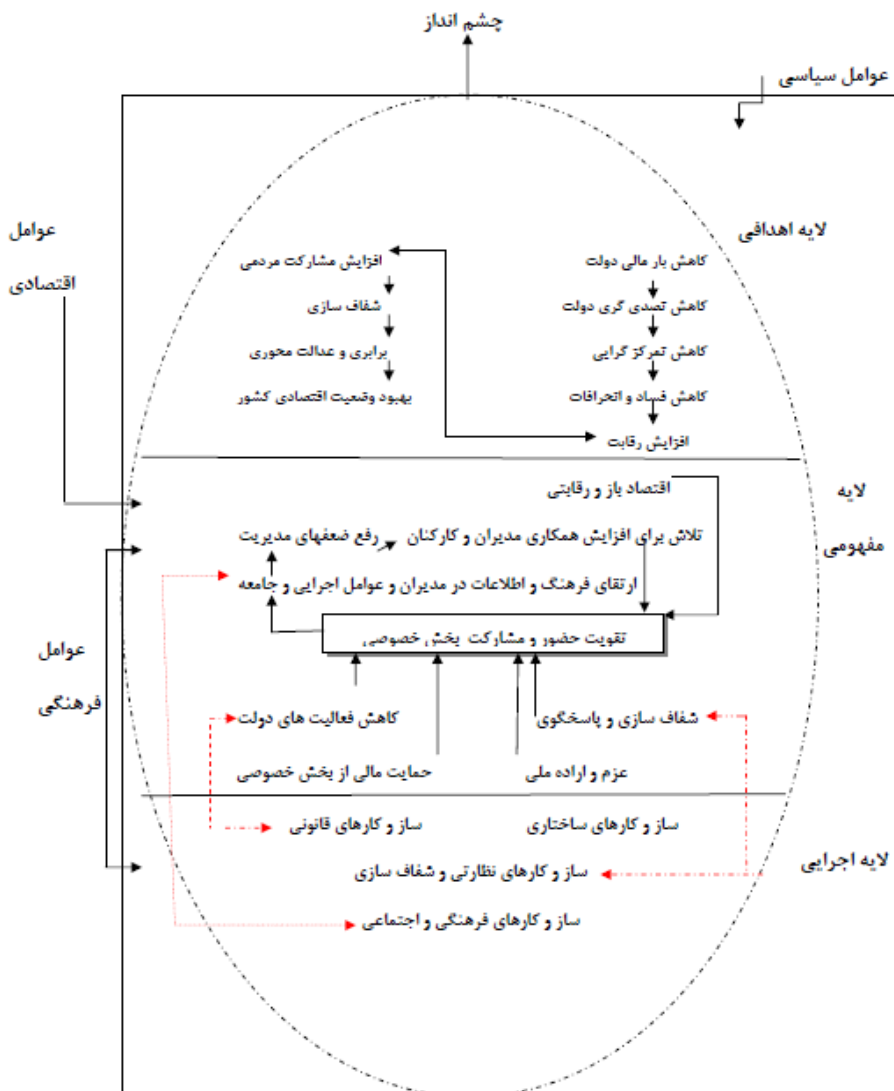
در شکل ۲ مدل (ربیعی - نظریان) در سه لایه ترسیم شده است. در لایه اجرایی نیز تمامی سازوکارهای فرهنگی و اجتماعی و نیز سازوکارهای شفاف‌سازی و قانونی از عوامل فرهنگی متأثر است؛ زیرا نبود فرهنگ سازی و اطلاع رسانی و تغییر نگرش منفی نسبت به امر خصوصی‌سازی مستقیماً از عوامل فرهنگی تأثیر می‌پذیرند. لایه مفهومی مدل نیز به شدت تحت تأثیر عوامل اقتصادی قرار دارد، زیرا ایجاد بازار رقابتی، سیاست‌گذاریهای درست اقتصادی، منابع مالی بیشتر، جذب سرمایه‌گذاریهای داخلی و خارجی را می‌طلبد. در مجموع نتایج پیمایش حاصل از باز مطالعه صورت گرفته نشان می‌دهد که عواملی چون وضعیت شفاف‌سازی و اطلاع رسانی (در بعد فرهنگی)، رعایت اصل عدالت محوری و برابری در دستیابی به فرصتهای اقتصادی (در بعد اقتصادی و قانونی)، دخالت‌های دولت و شبه دولتیان (در ابعاد سیاسی، اقتصادی، قانونی و فرهنگی) اهمیت زیادی داشته‌اند.

بنابراین، در مدل پیشنهادی با توجه به یافته‌های بالا و به منظور رفع کاستیهای موجود در لایه اهدافی مدل، به بهبود وضعیت اقتصادی اشاره شده است. همچنین در این لایه کاهش بار مالی و تصدیگری دولت، افزایش رقابت و مشارکتهای مردمی، کاهش انحرافات و فسادهای ناشی از حضور و دخالت افراد و گروههای ذی نفوذ گنجانده شده است. در لایه مفهومی مدل بنا به هدف اصلی این تحقیق، تقویت مشارکت و راههای گسترش حضور بخش خصوصی، به عنوان اصل حاکم مطرح گردیده و سایر مفاهیم در تحقق و عمل به این اصل پیشنهاد شده است. با توجه به موارد مطرح شده در لایه اهدافی مدل و برای رفع کاستیهای موجود به جهت کاهش تصدیگری دولت در لایه مفهومی مدل، بر کاهش فعالیتها و سیاستهای دولت در بخش خصوصی تأکید شده و نیز بنا بر اهمیت رقابت آزاد در کنار شیوه‌های کاهش فعالیت‌های دولت بر وجود اقتصادی رقابتی اشاره شده است.

از سویی به منظور افزایش مشارکتهای مردمی، در لایه مفهومی طرح بر عزم و اراده ملی تأکید شده است. بنا بر پیمایش صورت گرفته، از عوامل بازدارنده می‌توان به نبود شفافیت و نبود آگاهی لازم، نبود فرهنگ سازی مناسب، ناطمینانی از واگذاری و انتقال سازمانها به دور از دخالت‌های دولتی و نبود نظام اطلاع رسانی مناسب، بی‌اعتمادی و فقدان سازوکارهایی برای ایجاد این امر اشاره نمود؛ بنا بر اهمیت موضوع اصل شفاف سازی و پاسخگویی در لایه مفهومی مدل و سازوکارهای نظارتی و شفاف سازی به منظور کنترل و پایش در لایه اجرایی مدل گنجانده شده است. در پاسخ به مشکلات و موانع مطرح شده، در لایه اجرایی مدل ساز و کارهای اجتماعی و فرهنگی قرار داده شده است؛ همچنین متناسب با چالش‌های قانونی و سیاست‌گذاری، سازوکارهایی قانونی در این لایه مطرح شده است. لازم است توضیح داده شود که این سازوکارها تأکیدی است بر کاهش فعالیتها و دخالت‌های دولتی که در لایه مفهومی آورده شده است. در نهایت، بنا بر اهمیت

تحولات ساختاری و نهادی و به جهت رفع مشکلات ساختاری مطرح شده در مرحله پیمایشی تحقیق، سازوکارهای ساختاری در لایه اجرایی مدل پیشنهاد شده است.

شکل ۲. شمای کلی مدل پیشنهادی (ربيعی - نظريان)



۷. نتایج و توصیه‌های سیاستی

امروزه مسئله خصوصی‌سازی در اکثر کشورهای جهان، بخصوص در کشورهای در حال گذاری چون ایران مطرح شده و مورد پیگیری قرار گرفته است؛ ولی آنچه موفقیت آن را تضمین می‌کند، شیوه‌بسترسازی و اجرای آن، متناسب با شرایط هر کشوری است و به مسائلی چون گرایش سیاسی دولتها، بدهی‌های بین‌المللی، سطح توسعه اقتصادی و سازمانی و عوامل ویژه هر سازمان بستگی دارد. در اکثر کشورهای جهان سوم در نسبت‌بندی بین بخشها، بخش خصوصی بسیار ضعیف است. تفاوت مهم میان بخشهای مختلف اقتصاد در جهان سوم، مربوط به مالکیت و کارفرمایی این بخش است. بر خلاف کشورهای توسعه یافته که بخشهای خصوصی هر سه بخش اقتصاد را در اختیار دارند، در کشورهای جهان سوم بخش کشاورزی در اختیار خرده مالکان روستایی است و بخش خدمات نیز در بیشتر موارد در دست کارفرمایان خصوصی است، اما اکثر بخش صنعت و بخصوص صنایع زیربنایی و در بخش خدمات نیز موارد عمده و یا مواردی که با سیاستهای رفاهی توده‌ها سروکار دارد، جملگی در اختیار دولتهای جهان سوم است (ربیعی، ۱۳۸۶).

آن دسته از کشورهای جهان سوم که به تبعیت از الگوی مدرن‌سازی اقدام به توسعه کرده‌اند و نیز کشورهایی که بر اساس الگوهای شبه سوسیالیستی اقدام به گسترش صنایع نموده‌اند، بناچار باعث گسترش نظام اداری شده‌اند. دیوان سالاری عظیم و نظارت نشدنی که دو، سه یا چهار نفر را برای یک سمت شغلی (پست سازی) استخدام می‌کند، جز گستراندن میدان بی‌حاصلی از خود هیچ توفیق دیگری نداشته است. در کشور ایران حجم بالای دولت در اقتصاد، حضور شرکتهای دولتی در فعالیتهای غیرضروری اقتصادی، رقابت پذیری پایین اقتصاد در سطح ملی و بین‌المللی، نبود توسعه بخش خصوصی فعال در حوزه‌های سرمایه‌گذاری و نبود توزیع مناسب منابع و فرصتها بین بخش دولتی و غیردولتی جملگی مشکلاتی هستند که ضرورت خصوصی‌سازی را به خوبی برجسته می‌نماید. همچنین بزرگی دولت از چند جنبه بر روند فساد تأثیرگذار است:

نخست، بزرگی دولت منجر به گستردگی حیطه اختیارات می‌شود و مقامات سیاسی در سطح وسیعی دارای اعمال قدرت و نفوذ می‌شوند. این روند در برخی کشورهای جهان سوم به نحوی است که تقریباً حیطه بخش خصوصی با نوعی خفگی روبه‌روست. گستردگی وظایف منجر به ایجاد رانتها و امکانات فساد آمیز خواهد شد. اقتصاد متمرکز فرصتهای زیادی را برای سوءاستفاده به وجود می‌آورد. پویایی فساد مالی در بخش دولتی را می‌توان در یک الگوی ساده نشان داد. فرصت فساد مالی تابعی است از اندازه رانتها در اختیار مقامهای دولتی، اختیاری که مقامها در تخصیص این رانتها دارند و مسئولیتی که برای تصمیمهای خود با آنها روبه‌رو هستند.

رانت‌های انحصاری در اقتصادهای متمرکز (کنترل شده) بسیار قابل توجه‌اند. در ایران به دلیل فقدان ثبات سیاسی - اقتصادی، رقابت دولت با بخش خصوصی و نیز سازوکارهای سیاسی گروه‌های مؤثر بر اقتصاد کشور، هیچگاه مالکیت خصوصی آن هم از نوع ثابت و پایدار به وجود نیامده و لذا، چنین فقدان همواره پروژه‌های خصوصی‌سازی را به سمت شکست جدی سوق داده است. تجربه نشان داده جریان خصوصی‌سازی که مشتری اصلی آن خود دولت است، سبب سقوط شرکت‌های واگذار شده می‌شود. انتقال مالکیت از دولت به نهادهای مالی دولتی و شبه دولتی قدرت چانه زنی این شرکت‌ها را کاهش می‌دهد و می‌تواند باعث نابودی این شرکت‌ها شود و یا سبب ایجاد سازمان‌های به ظاهر خصوصی گردد که در واقع شرکت‌های نسل سوم و یا چهارم وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌های دولتی هستند (ربیعی، ۱۳۸۶: ۷۸).

از جهتی کشورهای در حال توسعه با کمبود عامل سرمایه روبه‌رو هستند، به علاوه مخارج سنگین‌تر فناوری جدید از عهده بسیاری از این کشورها بر نمی‌آید، لذا به جهت حضور در بازارهای جهانی به جذب سرمایه‌گذاری اقدام می‌نمایند. یک سرمایه‌گذار حاضر به سرمایه‌گذاری در کشورها و یا حتی صنایعی نیست که ناامنی اوضاع اقتصادی و یا سیاسی آن، خطر سرمایه‌گذاری را برای او افزایش دهد، بنابراین، ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی در کشور یکی از عوامل کلیدی برای جذب سرمایه و اجرای خصوصی‌سازی موفق می‌باشد. همچنین کنترل بخش دولتی منافع و رانت‌های معناداری برای گروه‌هایی از قبیل اتحادیه‌ها و احزاب به همراه دارد که با آزادسازی به مخاطره می‌افتد؛ بدیهی است این گروه‌های ذی نفوذ برای حفظ رانت‌های خود موانعی را بر سر آزادسازی و خصوصی‌سازی ایجاد کنند. از سویی شفافیت در فرآیند خصوصی‌سازی، بویژه برای جلوگیری از تبانی، ضروری‌ترین محرک به سمت این هدف به نظر می‌رسد. رعایت اصل شفاف‌سازی در امر واگذاریها می‌تواند یکی از کلیدیترین عوامل در موفقیت‌های اقتصادی و اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی باشد. دادن آگاهی لازم به مردم و مسئولان امر می‌تواند سبب کاهش آسیب‌های پیش‌روی خصوصی‌سازی همانند رانت خواری و مسائل مربوط به آن گردد. از طرفی، شرط موفقیت خصوصی‌سازی و سایر سیاست‌های اقتصادی، گفت‌وگوی عمومی و نقد آن در عمل است؛ جامعه ایران به دلایل مختلف فاقد این قدرت است. از این رو، می‌توان گفت شعار خصوصی‌سازی ذهن سیاست‌گذاران و مردم را به مسئله‌ای ثانوی معطوف ساخته است. نبود شفافیت، فساد، ناکارآمدی دستگاه اداری و نظایر آنها مسئله اصلی اقتصاد ایران است که نیازمند راهکارهایی اجرایی است. بدین منظور دولت می‌تواند با تصمیم‌گیری‌های القایی و به حداکثر رساندن مزایای صنایع، کارآفرینان خصوصی را ترغیب به سرمایه‌گذاری کند. به تعبیری، قابله‌گری دولت، مخاطرات سرمایه‌گذاری خصوصی را کاهش می‌دهد.

باید در امر خصوصی‌سازی اطلاعات شفاف و به موقعی از وقایع خصوصی‌سازی وجود داشته باشد تا بتواند فرهنگ خطرپذیری را در جامعه جا بیندازد. در این زمینه دولت با پایبندی به قوانین مصوب و دوری از آرمان‌گرایی و وعده‌های شعارگونه که هرگز تحقق نمی‌یابند، می‌تواند اعتماد را در بین اقشار جامعه برای جا افتادن فرهنگ خصوصی‌سازی و خطرپذیری بوجود آورد. همچنین دولت می‌تواند با استفاده از راهبردهای زیر، بخش خصوصی را تقویت و به درستی از آن حمایت کند:

- ایجاد زیرساخت قانونی برای ایجاد و اجرای قانون رقابت، ایجاد نظام مالکیت که تولید داراییهای ملموس و غیرملموس و نیز تولید ثروت از این داراییها را ممکن سازد.
- تمهیدات دولتی برای ایجاد زیرساختها در جایی که تمهیدات بخش خصوصی در آن از لحاظ اقتصادی مقرون به صرفه نیست. ایجاد چارچوبی باثبات برای اقتصاد کلان، نظام باثبات و کارآمد مالی برای اطمینان سرمایه‌گذاران خصوصی از اینکه میدانی عادلانه در بازار بورس اوراق بهادار برای استفاده همگان وجود دارد.
- یکی از عوامل مهمی که در امر خصوصی‌سازی باید مدنظر سیاستگذاران باشد، ایجاد نهادهای مستحکم قانونی به منظور ایجاد امکان شرایط رقابت و اجتناب از شکل‌گیری انحصارات در اقتصاد است. متأسفانه مدیران کشور چندان به این امر توجهی نداشته‌اند. به نظر می‌رسد که تأسیس قانون رقابت متناسب با شرایط اقتصاد ایران در ایجاد فضای رقابتی که لزوماً با واگذاری صرف محقق نمی‌گردد، کمک زیادی نماید.
- کاهش خطرهای متنوع
- بخش خصوصی برای ورود به فعالیتهای اقتصادی نیازمند کسب و کار مناسب است. هرچه محیط کسب و کار مناسبتر باشد، خطرهای تجاری و غیرتجاری سرمایه‌گذاری نظیر خطر امنیتی، سیاسی، قوانین و مقررات و اقتصاد کلان کمتر خواهد بود.

مآخذ

- Ardeshiri, M. (2007). Privatization in the higher education: Goals, methods, financial security and cost analysis. *Parliament and Research*, 14th year, 55(in Persian).
- Ashkeboussi, R., & Tootoonchi, A. (2007). Common prerequisites and measure of performance for successful privatization, *International Journal of Commerce and Management*, 17(3), 211-238.
- Ayar Rezaee, B. (2002). *Privatization measurement in Iran*. Public Management Education Center (in Persian).
- Balasoorya, F. A., Alam ,Q. , & Coghill, K. (2008). Market-based reforms and privatization in Sri lanka. *International Journal of Public Sector Management*, 21, 58-73.
- Farhoodi, F. (2010). Privatization: An effective technique for resolving difficulties and barriers of organizations and archived centers. Scientific communication monthly. *Bulletin of Iran information science and technology*, 17(2) (in Persian).
- Grygorenko, G., & Lutz, S. (2007). Firm performance and privatization in Ukraine, *Journal of Economic Change*, 40, 253-266.
- Hafeznia, M. (2004). An introduction to the research method in humanities. *SAMT publication*, 10th edition, Tehran (in Persian).
- Hoquqhifar, A. (2010). Studying privatization obstacles in Iran's standard and industrial research organization (Case study: Tehran's standard and industrial research organization). Payam -e Noor University, Tehran (in Persian).
- Hosseini, S., Safari, H., Hosseini, F., Ebrahimi, A., & Jamali, A. (2008). Studying and analyzing privatization results. A performance measurement approach. *Seasonal business Bulletin*, 48, 231-267(in Persian).
- Kabolizadeh, A. (2005). *Public privatization*. Center of Parliament Research Press (in Persian).
- Kazemi, E. (2009). Analyzing privatization barriers in I.R.I Post Co. MA thesis Islamic Azad University of North Tehran (in Persian).
- Khaki, G. (2009). Research method with an approach to writing dissertation. *Baztab MA thesis Press*, Tehran. (in Persian).
- Kikery, S., & Nellis, J. (2004). *An assessment of privatization*, The World Bank Research Observer, 19(1), 87-118.
- Kim,P.S., & Kim,K. (2001). Appraising the new institutional arrangements for privatization of Korean state-owned enterprises, *International Journal of public admin*. 24(5), 423-446.
- Kiyanpur, S. (2009). Brief study of privatization in several selected countries by pointing to general policies of 44th principle. *Season Journal of Business Studies*. 7(38), 2-20(in Persian).

- Komeijani, A. (2003). *Evaluating performance of privatization policy in Iran*. Deputy of Economic Affairs, Ministry of Economic Affairs and wealth affairs ministry (in Persian).
- Mathur, I., & Banchuenvijit, W. (2007). The effects of privatization on the performance of newly privatized firms in emerging markets, *Journal of Emerging Markets Review*, 8, 134-146.
- Mestiri, R. K. (2010). Can privatization improve the performance of the public companies? The case of the Tunislar company, *Journal of International Studies*, 13, 88-102.
- Milder, W., & Hefetz, A. (2003). Privatization and the market role of local government, *Economic policy Institute*: Washington D.C. Retrieved from <http://epinet.org>.
- Mirzadeh, A., Shahbazi, M., & Javaheri Kamel, M. (2009). A look at global philosophy and trends of privatization. *Tadbir monthly*, 209,29-35(in Persian).
- Mohaqqehq, M. (2010). Privatization's obligations and privatization experience in some countries. *Journal of Privatization World*. Privatization organization, economic affairs' research center. No.1. April (in Persian).
- Momen, M. D. (2007). Implementation of privatization policy: Lessons from Bangladesh. *The Public Sector Innovation Journal*, 12(4), 1-14.
- Nazari Valashjerdi, E. (2010). Studying privatization barriers of Karaj telecommunications company. *MA thesis. Payame-e Noor University, Karaj* (in Persian).
- Nwankwo, S., & Richards, C. (2001). Privatization, the myth of free market orthodoxy in sub-saharan Africa, *The Intonation of public sector Management*, 2, 21-25.
- Parsamehr, T. (2007). Privatization with model of specialized mother companies. *Tadbir monthly*. 18th year, 181,16-20 (in Persian).
- Qhoorchian, N., & Heidari Kordzanganeh, G. (2008). Introducing a model for promoting and developing privatization in Iran. *Economic bulletin*, 8(3), 219-257(in Persian).
- Rabiee, A. (2007). *The puzzle of civil state in third world*. Research and development of humanities institute press. Tehran (in Persian).
- Rabiee, A., & Nazarian, Z. (2012). Obstacles to the privatization of higher education in Iran and presentation of appropriate strategies for their removal. *Iranian Higher Education Quarterly Journal*, 4(2), 171-206 (in Persian).
- Salehi, H. (2000). *Studying privatization effects on the efficiency of public firms during 1998-2000*. Isfahan's Public Management Education Center (in Persian).
- Sobhani, M. (2010). Analyzing privatization barriers in Saderat bank and comparing it with Mellat bank, *MA thesis. Payam-e Noor University, Karaj* (in Persian).

- Tabatabaee Yazdi, & R., Mafi, F. (2008). *Procedures implementation of the general policies of Article 44*. Islamic Azad University Research Office (in Persian).
- Taqhavi, k. (2010). *Studying barriers of privatization and private sector's participation in Shiraz municipality's traffic and transportation zone*. MSc thesis, Payam-e Noor University, Qeshm (in Persian).
- Tilak, J. B. G. (2005). Are we marching towards laissez-faireism in higher education development? *Journal of International Cooperation in Education*, 8, 153-165.
- Turner, M., & Heyom, D. (2000). *Governance, management and development*. Trans. Abbass Monavarian. Education center of public management.
- Van. D., & Julie, A. (2005). *Competing theories? Re- Thinking the use of proxy variables in the privatization literature*, state university of New York, Binghamton university political science Department.
- Varghese. N.V. (2004). *Private higher education in Africa*, UNESCO, Retrieved from [http:// www.unesco.org/iiep/Pdf/private HEA fr.pdf](http://www.unesco.org/iiep/Pdf/private%20HEA%20fr.pdf).