

# آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران

دریافت: ۹۹/۱/۱۶

پذیرش: ۹۹/۶/۱۶

محمود جعفرپور

## چکیده

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی؛ (۹) ساختار نامتوازن هیأت واگذاری با کارکردها و اهداف؛ (۱۰) تشتت نظرات اصلاحی ناشی از تعدد مراکز نظارتی؛ (۱۱) فقدان کارایی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛ (۱۲) ضعف ساختاری دستگاه مجری خصوصی سازی؛ (۱۳) نگاه یکسان در واگذاری کلیه شرکت‌های مشمول خصوصی سازی؛ (۱۴) مقاومت ذینفعان دولتی با خصوصی سازی؛ (۱۵) حضور نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی؛ (۱۶) فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی سازی؛ (۱۷) تفکیک نه‌چندان شفاف وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری؛ (۱۸) تغییر در گروه‌بندی شرکت‌های مشمول خصوصی سازی؛ (۱۹) عدم الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقاء کارایی شرکت بعد از خصوصی سازی و (۲۰) بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری.

هدف این پژوهش آسیب‌شناسی خصوصی سازی در ایران است. روش پژوهش بر حسب نوع داده‌های مورد استفاده، آمیخته؛ بر حسب هدف، اکتشافی و بر حسب نتیجه، کاربردی است. در بخش کیفی، از ابزار مصاحبه و در بخش کمی از ابزار پرسشنامه به منظور گردآوری داده‌ها بهره برده شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در فرایند خصوصی سازی، بیست چالش وجود دارد که عبارت‌اند از: (۱) نامساعد بودن فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی؛ (۲) تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن؛ (۳) کم‌توجهی به اهلیت و سوابق خریداران؛ (۴) هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری؛ (۵) عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای و تعیین اهداف ایده‌آل‌گرایانه؛ (۶) بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها؛ (۷) غفلت از اصلاح ساختار و آماده‌سازی شرکت‌ها؛ (۸) آشفتگی در

طبقه‌بندی JEL: O16, H11, L33

خصوصی سازی / بنگاه دولتی / آسیب‌شناسی / اصل (۴۴) قانون اساسی

## ۱. مقدمه: طرح مسأله

بعد از جنگ جهانی دوم، دولت‌ها فعالانه درگیر فعالیت‌های کارآفرینانه مانند تهیه و تأمین کالا و خدمات، تأمین منابع مالی صنایع مختلف از طریق یارانه‌ها و تنظیم بازارهای خدمات عمومی شدند. از این رو ملی کردن و توجه به نقش دولت در اقتصاد، رویکرد اغلب دولت‌ها پس از جنگ جهانی دوم بود لیکن افت رشد اقتصادی در اواخر دهه ۶۰ و آغاز دهه ۷۰ به دلیل مشکلات ناشی از نقش دولت در اقتصاد، موجب شد تا یافتن راه‌حل‌های خروج از رکود در دستور کار قرار گیرد. دراکر نخستین بار در سال ۱۹۶۸ با اشاره به مفهوم خصوصی‌سازی اشاره کرد که دولت‌ها باید مالکیت خدماتی را که بر عهده دارند به بخش خصوصی که مردم صاحبان آن هستند واگذار کنند. این رویکرد در ادامه مورد استقبال قرار گرفت تا آنجا که تأکید تاجر به عنوان رهبر حزب محافظه‌کار انگلستان بر خصوصی‌سازی، علت پیروزی وی دانسته شد. در ادامه و در سال ۱۹۸۳، واژه خصوصی‌سازی برای اولین بار به فرهنگ لغت وبستر افزوده شد. دهه ۸۰، دهه موفقیت اجرای خصوصی‌سازی توسط دولت‌های مختلف بود و از این رو خصوصی‌سازی به یکی از ارکان اساسی سیاست عمومی دولت‌های بعدی تبدیل شد و نقش خود را تثبیت نمود. برای مثال تعداد قابل توجهی از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی طی سال‌های ۱۹۸۴ الی ۱۹۹۰ به بخش خصوصی واگذار شدند و پیشرفت اقتصادی کشورهای مذکور روند صعودی یافت. در ایران اما خصوصی‌سازی برای نخستین بار در ماده ۴۸ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ منعکس شد لیکن پس از انقلاب اسلامی، در برنامه اول و دوم توسعه مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار گرفت. طی این سال‌ها، خصوصی‌سازی در کشور متولی واحد و مشخصی نداشت و شرکت‌های دولتی توسط وزارت خانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی به بخش غیردولتی واگذار می‌شدند. با توجه به کمبود و فقدان وحدت رویه در انجام واگذاری‌ها، سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ابلاغ و متعاقب آن، قانون اجرای سیاست‌های مذکور در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید و به اجرا درآمد تا قلمروی فعالیت‌های دولت را محدود و موجب ایجاد فضای رقابتی، کاهش هزینه‌ها، افزایش بهره‌وری و ارتقای کیفیت خدمات شود. طبق ماده (۱۴) قانون مذکور، فرایند واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی باید تا پایان سال ۱۳۹۳، به اتمام می‌رسید لیکن به‌رغم گذشت بیش از یک دهه از آغاز اجرای قانون مذکور، خصوصی‌سازی، واقعیت‌های قابل توجه اقتصادی، مدیریتی، حقوقی و اجتماعی را فراروی کشور قرار داد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف- حدود ۷۰ درصد از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. در این گروه از شرکت‌ها: (۱) تعدادی پس از خصوصی‌سازی، مجدداً به دامن دولت بازگشتند و دولتی شدند؛ (۲) بخش خصوصی خریدار تعدادی از شرکت‌ها، در چند نوبت تغییر کرده و بنگاه در چند مرحله، دست به دست شد؛ (۳) در مواردی شرکت خصوصی شده، از مسیر اصلی تولید و ارائه خدمت خود منحرف شده و به فروش اموال و دارایی‌ها و فساد اداری و اقتصادی دچار شد؛ (۴) در مواردی شرکت خصوصی شده موفق به غلبه بر مشکلات و چالش‌ها شده و توانست به حیات خود ادامه دهد. با توجه به این چهار گروه از شرکت‌ها، تردیدهای جدی در تحقق اهداف مورد انتظار از خصوصی‌سازی‌های انجام شده در کشور ایجاد شد.

ب- ۳۰ درصد از شرکت‌های دولتی (حدود ۶۰۰ بنگاه) هنوز واگذار نشده‌اند. این جمله به این معنی است که تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی، نزدیک به ده سال در فهرست واگذاری قرار دارند و از انجام هر گونه برنامه‌ریزی بلندمدت و راهبردی، سرمایه‌گذاری، ارتقای تکنولوژی و بهره‌وری و... از یک سو محروم بوده و از سوی دیگر با تزریق نیروی انسانی مازاد، اتلاف

منابع و... مواجهه بوده‌اند. این برزخ طولانی مدت که در عصر رقابتی حاضر، چونان سم مهلك برای شرکت‌ها محسوب می‌شود، نه تنها تا لحظه واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی ادامه خواهد داشت، بلکه تا تثبیت و توفیق سرمایه‌گذار بخش خصوصی در شرکت واگذار شده، امتداد خواهد یافت.

بنابراین اگرچه خصوصی‌سازی، اقتصادهای دولتی را طی پنجاه سال گذشته متحول نمود، لیکن برخی کشورها از مواهب اجرای خصوصی‌سازی منتفع و برخی دیگر به دلیل انحراف از اهداف اصلی خصوصی‌سازی، ضرر را تجربه کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به کشورمان اشاره کرد. در واقع خصوصی‌سازی در ایران، پیامدهای مطلوب کمتری در مقایسه با تجربیات سایر کشورها داشته و به‌رغم اهمیت و نقش قابل توجهی که در اقتصادهای ملی داشته است، آن‌چنان که مورد انتظار و نیاز بود، مورد توجه مدیران و سیاست‌گذاران قرار نگرفته است. از این رو اصلی‌ترین مسأله‌ای که کشور در حوزه واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی با آن مواجه است و پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به آن می‌باشد، این است که «فرایندهای خصوصی‌سازی و واگذاری سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در کشور با چه آسیب‌هایی مواجه بوده است؟». توجه به این نکته ضروری است که مطالعه عواملی که مانع تحقق مطلوب اهداف می‌شود و اینکه چه تغییراتی برای ساماندهی امور ضروری خواهد بود، در حوزه مطالعات آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد. از این رو چنین مطالعاتی به دنبال کم کردن فاصله بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب می‌باشند.

## ۲. مبانی نظری

تجربه غیرکارایی دولت در اقتصاد، زمینه را برای بازنگری در میزان دخالت دولت در اقتصاد فراهم آورد. الیندر و جردال (۲۰۱۳)، مسئولیت و پاسخگویی ضعیف، نظارت ناکافی

توسط دولت و ضعف حقوق مالکیت را از جمله نقاط ضعف مدیریت دولتی ذکر کرده‌اند. در واقع از آنجا که مالکیت بنگاه‌های دولتی در اختیار دولت و به نوعی تمامی شهروندان است، هیچ ناظری به تنهایی انگیزه کافی برای کنترل مدیران ندارد که همین امر بنگاه‌های دولتی را ذاتاً ناکارآمد می‌سازد. پاسخ به این ناکارآمدی و نسخه قابل قبول برای چند دهه اخیر، خصوصی‌سازی به‌عنوان بخشی از ترکیب یکپارچه سیاست‌های بین‌المللی بوده است. از این رو دولت‌ها که خصوصی‌سازی، عمدتاً از ایدئولوژی و نگرش آنها ناشی می‌شود، برنامه‌های خصوصی‌سازی را به‌منظور بهبود کارایی اقتصادی بنگاه‌های دولتی برمی‌گزینند و امیدوارند از این طریق، بازارهای ملی سهام آنها توسعه یابد و با تخصیص کارای منابع، رشد و شکوفایی اقتصادی فراهم گردد.

علاوه بر این، خصوصی‌سازی از جمله موضوعات چالشی است که مدت‌ها هم در عرصه سیاست‌گذاری عمومی و هم در عرصه مطالعات دانشگاهی، مورد توجه بوده است؛ به‌طوری‌که ادبیات و تجربه موجود خصوصی‌سازی، نیرو محرکه‌ای برای تحول شرکت‌های دولتی و رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای مختلف فراهم کرده است. به‌رغم آنکه اصطلاح خصوصی‌سازی عموماً مفهوم ثابتی را مطرح می‌کند، مروری بر ادبیات خصوصی‌سازی، طیفی از تعاریف را نشان می‌دهد. ایرل (۲۰۱۲)، سه شاخص را در تعریف خصوصی‌سازی مورد تأکید قرار می‌دهد: (۱) مشارکت بخش خصوصی برای ارائه خدمات و امکاناتی که معمولاً به‌عنوان مسئولیت‌های بخش عمومی و دولتی در نظر گرفته می‌شوند. (۲) انتقال دارایی‌ها، مدیریت و یا کارکردهای دولت به بخش خصوصی و (۳) تلاش در جهت کاهش عوامل کاهنده کارایی در سازمان‌های عمومی از طریق تقویت انگیزه‌های بازار خصوصی. خصوصی‌سازی، انتقال بنگاه‌های تحت مالکیت دولت به مالکیت بخش خصوصی یا هر نوع انتقال مدیریت یا مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی و حذف یارانه‌های دولتی به بخش خصوصی

نیز تعریف شده است. ایده اصلی خصوصی سازی، فراهم کردن فضای رقابت، بهبود مکانیزم بازار و بهبود عملکرد مشاغل و کسب و کارهای خصوصی است. علاوه بر این، تئوری حقوق مالکیت، نظریه نمایندگی و نظریه انتخاب عمومی، همگی خصوصی سازی شرکت ها را توجیه کرده و بر ناکارآمدی شرکت های دولتی تأکید دارند. انتظار می رود که خصوصی سازی، مکانیزم ها و ساختار شرکت ها را تغییر دهد؛ انگیزه مدیران برای کسب و کار را دگرگون کند و نهایتاً عملکرد شرکت ها را بهبود بخشد.

همچنین هدف خصوصی سازی در ساده ترین شکل آن، گردش یا انتقال دارایی از یک سازمان غیرانتفاعی به مالکیت خصوصی برای اطمینان به تداوم و حفظ دارایی است. ناواز (۲۰۰۵) و چوپک (۲۰۰۹)، مواردی چون شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی، بهبود رقابت پذیری، شفاف کردن تجدید ساختاری و مدرنیزه کردن شرکت ها، توسعه بازار سرمایه، کارایی عملکرد، تشویق به سرمایه گذاری خارجی و کارآفرینی، افزایش اشتغال، بهبود استانداردهای زندگی، کاهش بودجه دولت و توانایی آن در جهت توسعه سرمایه گذاری در امور زیربنایی، بهبود بهره وری دستگاه های دولتی و بهبود ارائه خدمات را از جمله اهداف خصوصی سازی بیان کردند. در ایران نیز هشت هدف به عنوان اهداف خصوصی سازی تعیین شده است: (۱) شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛ (۲) گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، (۳) ارتقاء کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛ (۴) افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی؛ (۵) افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛ (۶) کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی؛ (۷) افزایش سطح عمومی اشتغال و (۸) تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوار. در حالی که خصوصی سازی شرکت های دولتی از جمله مهم ترین تغییرات در ساختار

بازار سرمایه محسوب می شود. مطالعات مربوط به حوزه خصوصی سازی، طیف وسیعی از موضوعات و بررسی ها را شامل می شود. در مطالعات مذکور، عملکرد مالی، مدیریتی، نوآوری، کارآفرینی، سودآوری و... ناشی از خصوصی سازی مورد بررسی قرار گرفته است. تاین (۲۰۰۱) و بایکو (۱۹۹۶)، در مطالعات خود نشان دادند که شرکت ها و بنگاه های خصوصی شده در مقایسه با شرکت های دولتی، عملکرد بهتری ثبت کرده اند. مطالعات دیگر نیز نشان داده است که خصوصی سازی عملکرد شرکت را بهبود می بخشد. سانگ و تانگ (۲۰۰۲)، عملکرد قبل و بعد از خصوصی سازی ۲۴ شرکت در مالزی را مورد بررسی قرار داده و نشان دادند که خصوصی سازی منجر به بهبود سودآوری در این شرکت ها شده است. لاک و همکاران (۲۰۰۶)، اثر خصوصی سازی بر عملکرد عملیاتی و مالی ۱۲۱ شرکت را که طی سال های ۱۹۹۳-۲۰۰۳ در ویتنام خصوصی سازی شده بودند را مورد مطالعه قرار دادند. نتیجه بررسی آنها، افزایش سودآوری، بهبود کارایی عملیاتی، افزایش سرمایه گذاری، افزایش سود تسهیم شده و کاهش سطح اشتغال کارکنان را نشان داد. گولدن و همکاران (۲۰۰۸)، شرکت های دولتی و خصوصی نوژ را مورد مطالعه قرار داده و نشان دادند که شرکت های خصوصی عملکرد بهتری نسبت به شرکت های دولتی دارند. آستامی و همکاران (۲۰۱۰)، وضعیت ۱۵۷ شرکت اندونزیایی را در سال ۲۰۰۶ مطالعه کرده و نشان دادند که شرکت های خصوصی نسبت به شرکت های دولتی، سطح عملکردی بالاتری دارند. آنها همچنین تفاوت معنی داری در اندازه شرکت، عملکرد مالی و میزان دارایی شرکت های دولتی و خصوصی مشاهده کردند. سرکار و سنسارما (۲۰۱۰)، تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد بانک های دولتی را با استفاده از داده های دریافتی از صنعت بانکداری هند طی دوره زمانی ۱۹۸۶-۲۰۰۳ مورد مطالعه قرار دادند. نتایج این پژوهش نشان داد که بهبود معنی داری در عملکرد بانک های خصوصی شده وجود دارد. دینک و گوپتا (۲۰۱۱)،

اثر عوامل مالی و سیاسی بر تصمیمات خصوصی سازی شرکت های دولتی را مورد مطالعه قرار دادند. با استفاده از متغیرهای سیاسی از جمله ابزارهای تصمیم گیری برای خصوصی سازی، آنها دریافتند که خصوصی سازی اثر مثبت بر عملکرد شرکت ها داشته است. علاوه بر مطالعات کلی که در حوزه خصوصی سازی انجام شده است، بخشی از مطالعات نیز صنایع مختلف را به صورت تخصصی مورد بررسی قرار داده است، مانند مطالعات انجام شده در مورد تأثیر خصوصی سازی بر شرکت های ارتباطی و مخابراتی. برخی مطالعات نیز پیشنهاد کردند که خصوصی سازی می تواند بر روی نوآوری و ریسک پذیری مؤثر باشد. در مقابل، برخی مطالعات نیز اشاره کرده اند که تأثیر خصوصی سازی بر اشتغال و دستمزد کارکنان منفی است. علاوه بر مطالعه تأثیر خصوصی سازی بر شرکت ها، تأثیر خصوصی سازی بر وضعیت عمومی کشورها نیز مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. برای مثال (۱) رشد سرمایه گذاری خارجی، (۲) فرصت های سرمایه گذاری و رشد بازار سرمایه محلی، (۳) توسعه مالکیت شخصی و (۴) توسعه خدمات و بهبود ارائه آن، از جمله نقاط قوت خصوصی سازی در نیجریه بوده است. در عین حال (۱) فقدان شفافیت، (۲) فساد، (۳) فقدان مراحل و رعایت تشریفات قانونی، (۴) فقدان نیروی انسانی باتجربه و کارآزموده به منظور نوسازی، (۵) اشتباهات و محدودیت های اجرایی و (۶) عدم در نظر گرفتن نقش و تأثیر سهامداران، از جمله نقاط ضعف خصوصی سازی در نیجریه بوده است. در ایران نیز مطالعات متعددی در حوزه خصوصی سازی انجام شده است؛ هر چند مطالعاتی که به صورت جامع و فراگیر به موانع و آسیب شناسی خصوصی سازی در کشور پرداخته باشد، محدود است. علیپور و همکاران (۱۳۹۱)، در پژوهشی موانع اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سازمان های دولتی استان زنجان را مورد مطالعه قرار داده و مواردی چون (۱) نارضایتی و عدم استقبال شهروندان؛ (۲)

فقدان برنامه ریزی جامع؛ (۳) مقاومت کارکنان سازمان و (۴) ناقص بودن قوانین و مقررات را به عنوان موانع موفقیت خصوصی سازی شناسایی کردند. دولت آبادی و همکاران در پژوهشی در سال ۲۰۱۴ به بررسی الزامات استراتژیک اجرای برنامه خصوصی سازی در ایران پرداختند. بر اساس یافته های این محققان، به ترتیب پانزده عامل به عنوان الزام استراتژیک در فرایند اجرای برنامه خصوصی سازی در ایران مورد نیاز می باشد که عبارتند از: (۱) توانمندسازی بخش خصوصی، (۲) تدوین سیاست های حمایتی، (۳) پایه ریزی مالکیت عمومی، (۴) تدوین سیاست های تنظیم گر، (۵) آماده سازی بنگاه پیش از واگذاری، (۶) جلوگیری از انحصار توسط بخش خصوصی، (۷) استقرار سیستم اطلاعاتی شفاف و بی طرف، (۸) فراهم کردن فرصت های برابر سرمایه گذاری، (۹) تبیین اهداف مبنایی از جمله کارایی و عدالت؛ (۱۰) ذینفع نبودن تصمیم گیرندگان دولتی در خصوصی سازی، (۱۱) وجود روش های استاندارد قیمت گذاری، (۱۲) ایجاد باور و اعتقاد درونی نسبت به خصوصی سازی در مدیران؛ (۱۳) جلوگیری از نفوذ بیگانگان در اقتصاد ملی، (۱۴) توانمندسازی منابع انسانی و (۱۵) استفاده از روش های استاندارد انتقال. پوراحمدی و همکاران (۱۳۹۷)، نیز با نگاه به خصوصی سازی به عنوان یک خط مشی عمومی در کشور، نسبت به آسیب شناسی آن اقدام کردند. از نظر این محققان آسیب های خط مشی خصوصی سازی در کشور عبارت است از: (۱) ساز و کار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری، (۲) ضعف ساختاری و قدرت وانگیزه کم بخش خصوصی، (۳) ساز و کار نامناسب عرضه و تقاضای سهام، (۴) ساز و کار ضعیف ارزیابی و نظارت، (۵) نداشتن دیدگاه آینده نگرانه، (۵) ضعف های فرهنگی، (۶) ضعف های روانشناختی، (۷) حاکمیت منطق کاپیتالیستی، (۸) حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی، (۹) بی انضباطی سیاست های مالی دولت، (۱۰) فعالیت و سیطره شبه دولتی ها در اقتصاد، (۱۱)



محیط غیررقابتی اقتصاد ملی، (۱۲) دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد، (۱۳) تدوین و اجرای نامناسب قوانین و مقررات، (۱۴) هم‌راستایی کم تصمیم‌ها و اقدام‌های مجموعه نهادهای مسئول.

### ۳. روش تحقیق

پژوهش حاضر بر حسب نتیجه، کاربردی؛ بر حسب نوع داده‌های مورد استفاده، آمیخته و بر حسب هدف، اکتشافی است. در بخش اول پژوهش، از روش تحقیق کیفی و از ابزار مصاحبه به منظور گردآوری داده‌ها بهره برده شد. چرا که روش تحقیق کیفی با مطالعات زمینه‌های فرهنگی سنخیت بیشتری دارد و بنا به ماهیتش با نظام ارزشی، ساختار ذهنیت‌ها و باورها سروکار دارد و پژوهشگر در مشخص کردن ریشه‌ها و همچنین ارائه راهکارها بهتر می‌تواند خلاقیت داشته باشد. در این مرحله، با توجه به ماهیت پژوهش و تحقق اشباع نظری داده‌ها در خصوص شناسایی آسیب‌ها، تلاش شد تا طی مصاحبه‌های انجام شده، تمامی واگذاری‌های بلوکی [۱] به فراخور نیاز در سه فاز (۱) پیش از واگذاری (شامل آماده‌سازی، قیمت‌گذاری و...)؛ (۲) حین واگذاری (شامل برگزاری جلسه فروش و...)؛ و (۳) پس از واگذاری (شامل نظارت پس از واگذاری و...)، مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. جامعه آماری در این بخش شامل ۲۵ نفر آگاهی دهنده با مشخصات کلی زیر بوده است: (۱) مدیر صاحب تجربه در حوزه خصوصی‌سازی؛ (۲) کارشناس مرتبط با امر واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی و (۳) فعال در بخش قانون‌گذاری یا اجرایی یا نظارتی مرتبط با حوزه خصوصی‌سازی و واگذاری. مصاحبه از نوع نامنظم (آزاد، باز یا غیرهدایت شده) بوده و محقق صرفاً با یک سؤال اصلی مبنی بر اینکه «آسیب‌های اجرای خصوصی‌سازی و واگذاری سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در کشور چه بوده است» فرایند مصاحبه را دنبال کرده است. علاوه بر مصاحبه، از سایر مستندات و

گزارش‌های منتشر شده نیز به منظور تکمیل و تقویت داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها بهره برده شد. روش تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی نیز تحلیل محتوای استنباطی (کیفی) بوده است. اگرچه واحد تحلیل در پژوهش کیفی می‌تواند کلمه یا نماد، موضوع، شخصیت، جمله یا پاراگراف و عنوان باشد [۲] لیکن واحد تحلیل در پژوهش حاضر «موضوع» می‌باشد که به اظهارات واحد در مورد یک مقوله دلالت دارد. مهم‌ترین اصل درباره مقوله‌ها این است که آن‌ها باید به قدر کافی مسأله پژوهشی پژوهشگر را منعکس کنند. بر این اساس از گزاره‌های حاصل از مصاحبه‌ها، مفاهیم احصاء و مفاهیم هم‌سنخ نیز در مرحله بعد، مقوله را تشکیل دادند. پس از استخراج مفاهیم هم‌سنخ که منجر به شکل‌گیری مقوله‌ها (آسیب‌ها) شد، بخش دوم پژوهش یعنی بخش کمی آغاز و مقوله‌ها به بوته آزمون گذارده شد. در این مرحله به روش پیمایشی و با استفاده از رویکرد استقرایی جهت رتبه‌بندی مقوله‌ها (آسیب‌ها) بهره برده شد. به این منظور پرسشنامه اولیه با استفاده از آسیب‌های شناسایی شده در مرحله کیفی، طراحی و سپس با توجه به محقق ساخته بودن ابزار، روایی و اعتبار آن مورد سنجش قرار گرفت. برای تعیین اعتبار پرسشنامه از روش اعتبار محتوا و اعتبار عاملی بهره برده شد. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از آلفای کرونباخ ارزیابی شد که ۰/۸۹ بوده است. در نهایت، پرسشنامه در اختیار جامعه آماری پژوهش در بخش کمی قرار گرفت. جامعه آماری در این مرحله، تمامی افراد «در دسترس» و «مسلط» به مباحث تخصصی خصوصی‌سازی اعم از کارشناسان اقتصادی، صاحبان تألیف یا ترجمه مرتبط با موضوع و کارشناسان و مدیران شاغل در فرایندهای اجرایی خصوصی‌سازی و اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بوده است. جامعه آماری در این بخش مشتمل بر ۴۵ نفر بود که پرسشنامه به صورت تمام‌شماری در اختیار ایشان قرار گرفت. لازم به ذکر است که بخش کمی پژوهش صرفاً به منظور رتبه‌بندی آسیب‌ها انجام شد.

#### ۴. تجزیه و تحلیل داده‌ها

عناصر، عوامل و شرایط فیزیکی و غیرانسانی می‌باشد که با نظم، قاعده و ترتیب خاصی به هم پیوسته و چارچوب و قالب فیزیکی و مادی را تشکیل می‌دهند. در آسیب‌های رفتاری نیز کانون توجه به کارکردها و عملکردهای انسانی است. بر اساس تجزیه و تحلیل انجام شده، مقدار میانگین محاسبه شده برای آسیب‌های محیطی (زمینه‌ای)، ساختاری و رفتاری (زمینه‌ای) به ترتیب ۴،۵۳؛ ۳،۹۳ و ۳،۷۵ بوده است که از میانگین نظری (۳) بالاتر می‌باشد. همچنین با توجه به معنی دار بودن آماره فریدمن در سطح ۰/۰۵، تفاوت معنی دار بین سه دسته آسیب مذکور وجود دارد. در ادامه هر یک از آسیب‌های شناسایی شده مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

نتیجه تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از آزمون T تک‌نمونه‌ای همراه با رتبه و میانگین نمره [۳] در جدول (۱) ارائه شده است و آسیب‌ها بر اساس مدل آسیب‌شناسی سه شاخگی، در سه شاخه محیطی (زمینه‌ای)، ساختاری و رفتاری (محتوایی) دسته‌بندی شدند [۴]. شاخه محیطی یا زمینه‌ای شامل همه عواملی است که موجب برقراری، تنظیم و واکنش به موقع و مناسب نسبت به سایر سیستم‌ها می‌شود. از این رو آسیب‌های محیطی آسیب‌هایی هستند که رابطه و تعامل مناسب و به موقع سیستم را با سیستم‌های همجوار محیطی اش برهم می‌زند. شاخه ساختاری، در برگزیده همه

جدول ۱- رتبه‌بندی آسیب‌های اجرای خصوصی‌سازی در کشور

نمره کل	نوع آسیب	رتبه	میانگین نمره	آسیب
۴،۵۳	محیطی	۱	۴،۸	نامساعد بودن فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی
		۲	۴،۵	تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن
		۳	۴،۵	عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای و تعیین اهداف ایده‌آل‌گرایانه از خصوصی‌سازی
		۴	۴،۳	فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی
۳،۹۳	ساختاری	۱	۴،۴	هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری
		۲	۴،۳	غفلت از اصلاح ساختار و آماده‌سازی
		۳	۴،۲	آشفته‌گی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی واگذاری‌ها
		۴	۴،۱	ساختار نامتوازن هیأت واگذاری با کارکردها و اهداف خصوصی‌سازی
		۵	۴	تشتت نظرات اصلاحی ناشی از تعدد مراکز نظارتی
		۶	۳،۹	فقدان کارایی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی
		۷	۳،۸	ضعف ساختاری دستگاه مجری خصوصی‌سازی
		۸	۳،۷	حضور نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی
		۹	۳،۵	تفکیک نه‌چندان شفاف وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری
		۱۰	۳،۴	تغییر در گروه‌بندی‌های سه‌گانه شرکت‌های مشمول واگذاری
۳،۷	رفتاری	۱	۴،۵	کم‌توجهی به اهلیت و سوابق خریداران
		۲	۴،۳	بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها
		۳	۳،۸	نگاه یکسان در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری
		۴	۳،۷	فقدان تعهد کامل سیاسی
		۵	۳،۳	مقاومت ذینفعان دولتی با خصوصی‌سازی
		۶	۳،۲	عدم الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقاء کارایی شرکت واگذاری
		۷	۳،۱	بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری

## نامساعد بودن فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی

این آسیب که در دسته آسیب‌های محیطی (زمینه‌ای) قرار دارد، با کسب میانگین نمره ۴/۸، رتبه نخست را در بین تمامی آسیب‌های اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. به مجموعه‌ای از عوامل اثرگذار بر کسب و کار که خارج از اراده خود فعالان کسب و کار می‌باشد، فضای کسب و کار اطلاق می‌شود و شامل مؤلفه‌هایی می‌باشند که بر کسب و کارها مؤثر است لیکن توسط کارآفرینان قابل کنترل نمی‌باشد. در حال حاضر شاخص سهولت فضای کسب و کار بانک جهانی به شاخصی معتبر برای سنجش اقتصاد کشورها تبدیل شده که با انتشار سالانه آن، در تغییر محل سرمایه‌گذاری و یا استمرار حضور سرمایه‌گذاران در یک

اقتصاد مؤثر بوده و هدف نهایی آن نمایش چهره هراقتصاد در تعامل با فعالان اقتصادی به ویژه بخش خصوصی است. مؤلفه‌های این بررسی عبارتند از: شروع کسب و کار [۵]، شرایط و مقررات اخذ مجوز ساخت [۶]؛ به‌کارگیری نیروی کار [۷]؛ ثبت مالکیت [۸]؛ اخذ اعتبارات [۹]؛ حمایت از سرمایه‌گذاران (سهامداران) [۱۰]؛ پرداخت مالیات [۱۱]؛ تجارت فرامرزی [۱۲]؛ لازم‌الاجرا شدن قراردادها [۱۳] و توانایی پرداخت دیون [۱۴]. با توجه به شاخص‌های مورد اشاره، وضعیت اقتصاد ایران طی سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۱۸ به شرح جدول (۲) بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود بر اساس گزارش بانک جهانی، رتبه جهانی ایران در سال ۲۰۱۸ با افت ۴ پله‌ای نسبت به سال قبل مواجه بوده است.

جدول ۲- رتبه ایران در شاخص سهولت کسب و کار بانک جهانی

عنوان	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
رتبه کل	۱۴۲	۱۳۷	۱۴۰	۱۴۴	۱۴۵	۱۵۲	۱۱۹	۱۱۷	۱۲۰	۱۲۴
شروع کسب و کار	۷۳	۴۸	۴۳	۵۳	۸۷	۷۰	۸۲	۹۷	۹۶	۹۷
اخذ مجوز ساخت و ساز	۱۶۲	۱۴۱	۱۶۲	۱۶۴	۱۶۶	۱۶۱	۹۸	۲۷	۲۱	۲۵
استخدام کارکنان	۱۳۷	۱۳۷	-	-	-	-	-	-	-	-
دسترسی به برق	-	-	-	۱۶۲	۱۶۴	۱۱۹	۹۴	۹۰	۹۵	۹۹
ثبت مالکیت	۱۵۲	۱۵۳	۱۵۹	۱۶۳	۱۶۵	۱۵۹	۸۹	۸۵	۸۶	۸۷
اخذ اعتبارات	۱۰۹	۱۱۳	۹۶	۹۸	۸۳	۸۶	۹۰	۹۷	۱۰۷	۹۰
حمایت از سهامداران	۱۴۶	۱۶۵	۱۶۶	۱۶۶	۱۵۰	۱۴۳	۱۴۹	۱۶۶	۱۶۹	۱۷۰
پرداخت مالیات	۱۰۷	۱۱۷	۱۱۸	۱۲۶	۱۲۹	۱۱۸	۱۲۲	۹۹	۱۴۸	۱۵۰
تجارت فرامرزی	۱۳۲	۱۳۴	۱۳۱	۱۳۸	۱۴۳	۱۴۸	۱۶۶	۱۷۱	۱۶۵	۱۶۶
اجرای قراردادها	۵۴	۵۳	۴۸	۵۰	۵۳	۶۷	۶۲	۶۹	۷۶	۸۰
توانایی پرداخت دیون	-	-	۱۱۷	۱۱۸	۱۲۶	۱۳۷	۱۳۷	۱۵۵	۱۵۴	۱۶۰

A World Bank Group Flagship Report, Doing Business (2010- 2018)



## تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۵، رتبه دوم را در بین آسیب‌های محیطی اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. در تمام سال‌های اخیر، همواره نهادهای اقتصادی، تصمیمات اقتصادی و رفتارهای اقتصادی مسئولان کشور در سایه سیاست دنبال شده است. وابستگی بیش از پیش اقتصاد به سیاست و تصمیمات سیاسی کشور موجب شد تا همراه با تلاطم محیط سیاسی، محیط اقتصادی با تکان‌های جدی مواجه شده و به مانعی در برابر ورود سرمایه به بخش خصوصی تبدیل شود.

## عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای و تعیین اهداف ایده‌آل‌گرایانه از خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۳، رتبه سوم را در بین آسیب‌های محیطی اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. اجرای خصوصی‌سازی همانند اجرای هر برنامه فراگیر اقتصادی - اجتماعی دیگر، به بسترهای حقوقی و قانونی جامع و مستحکم متناسب با اقتضائات جامعه نیاز دارد. بررسی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از دو بعد نظری و اجرایی نشان می‌دهد که قانون مذکور مبتنی بر وضعیت کاملاً ایده‌آل‌گرایانه، با رویکرد اقتصاد آزاد (لیبرالی)، توأم با آموزه‌های اقتصاد سوسیالیستی و بدون توجه به واقعیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه، تنظیم و تصویب شده است. از این رو قانون مذکور، به شدت از تناقض درونی در مبانی فلسفی، رویکردها و کارکردها رنج می‌برد. برای مثال آنچه از قوانین و مقررات موضوعه در مورد قیمت‌گذاری سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی درک می‌شود، حاکمیت قاعده بازار (عرضه و تقاضا) در تعیین قیمت است حال آنکه تمکین از قیمت تعیین شده از طریق مکانیزم بازار از سوی بازیگران دولتی و عمومی مؤثر در خصوصی‌سازی، به سختی صورت می‌پذیرد و در

موارد متعددی نیز به کنار گذاردن قاعده بازار و رجوع به قیمت‌گذاری دستوری می‌شود. علاوه بر این، بخشی از بی‌توجهی به واقعیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جامعه در تدوین مسیر خصوصی‌سازی، در بازدهی بازارهای مالی کشور قابل رصد و مشاهده است. مواردی که بدون توجه به آنها، انتظار حضور سرمایه‌های بخش خصوصی در فرایند خصوصی‌سازی، کاملاً بعید و دور از ذهن است. همان‌طور که در جدول (۳) مشاهده می‌شود، بازدهی بازار سرمایه، سپرده‌های بانکی، مسکن، ارز، طلا و سکه طی دوره پنج ساله منتهی به پایان سال ۱۳۹۶، به ترتیب ۱۴۵، ۹۰، ۶۶/۵، ۴۳، ۳۸/۸ و ۳۸ درصد و در سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۸۵، ۱۵، ۸۰، ۱۶۳، ۱۸۰ و ۱۶۷ درصد بوده است. این در حالی است که برای یک دوره ده ساله، بازدهی بازارها به ترتیب متعلق به بازارهای بورس، طلا، سکه، ارز، مسکن و سپرده بانکی بوده است.

با لحاظ ریسک سرمایه‌گذاری که در خصوص برخی گزینه‌ها از جمله سپرده‌های بانکی بسیار اندک (نزدیک به صفر) است، این سؤال مطرح می‌شود که اولاً آیا بازدهی شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری به بخش خصوصی نسبت به بازارهای مالی مورد اشاره از بازدهی جذاب‌تری برخوردار است که بتواند سرمایه‌های بخش خصوصی را به خود جلب نمایند؟ ثانیاً آیا ریسک سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری با توجه به مسایل و چالش‌های جدی در حوزه تولید از ریسک بازارهای مالی مورد اشاره کمتر است که بتواند جذابیت بیشتری نسبت به بازارهای مالی مورد اشاره ایجاد کند؟ پاسخ به دو سؤال فوق، منفی است. بنابراین در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار ورود سرمایه‌های مردم به چرخه اقتصاد مولد، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی و شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی که از اهداف خصوصی‌سازی در کشور بود را محقق نمود.

جدول ۳- بازدهی بازارهای مالی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸

دوره بازدهی مورد مطالعه						بازار
بازه ده ساله (آبان ۱۳۸۸ تا آبان ۱۳۹۸)		سال ۱۳۹۷		بازه ۵ ساله (ابتدای ۱۳۹۲ تا ابتدای ۱۳۹۷)		
رتبه	درصد بازدهی	رتبه	درصد بازدهی	رتبه	درصد بازدهی	
۱	۲۳۸۲	۴	۸۵	۱	۱۴۵	بورس
۶	۵۱۰	۶	۱۵	۲	۹۰	سپرده بانکی
۵	۶۷۲	۵	۸۰	۳	۶۶/۵	مسکن
۴	۱۰۳۵	۳	۱۶۳	۴	۴۳	ارز
۲	۱۵۱۷	۱	۱۸۰	۵	۳۸/۸	طلا
۳	۱۴۶۶	۲	۱۶۷	۶	۳۸	سکه

منبع: محاسبات محقق

چالش‌های احتمالی فراروی شرکت‌های واگذار شده، تهیه و تدوین شده است. (۳) به دلیل نگاه درآمدزایی دولت به واگذاری‌ها، تمرکز شاخص‌های نظارت پس از واگذاری، بر اطمینان از وصول اقساط مربوط به فروش‌های اقساطی شرکت‌ها و تحقق درآمد مورد انتظار دولت بوده است. (۴) آنچه از اعمال نظارت مورد انتظار است، اصلاح رویه نادرست با استفاده از تمامی ابزارهای در اختیار است. این در حالی است که تخلفات خریداران شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی ذیل شاخص‌های نظارتی، در بیشتر موارد منجر به اقدام تنبیهی مؤثر نمی‌شود.

#### غفلت از اصلاح ساختار و آماده‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۳، رتبه دوم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. اصلاح یا بازسازی ساختاری در خصوصی‌سازی که از آن به آماده‌سازی نیز تعبیر می‌شود به طیف وسیعی از اقدامات و فعالیت‌ها در حوزه‌های مالی، منابع انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی اطلاق می‌شود که بنگاه را از هر جهت برای واگذاری آماده و مهیا می‌کند. اقداماتی چون تعدیل نیروی انسانی مازاد

#### هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۴، رتبه نخست را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. نظارت بر فرایند واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی، در ماده (۴۲) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی به‌عنوان یکی از وظایف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ذکر شده است. بدیهی است که نظارت مطلوب در حوزه خصوصی‌سازی، نظارتی است که بتواند تحقق اهداف واگذاری‌ها را تضمین کند که در مقدمه سیاست‌های خصوصی‌سازی، تصریح شده است؛ از جمله تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت؛ رقابت‌پذیری و... این در حالی است که نظارت بر واگذاری‌ها، فاقد چنین رویکردهایی است. به طوری که: (۱) نظارت پس از واگذاری، معطوف به ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که هدف اصلی خصوصی‌سازی را محقق می‌نماید، نیست. (۲) دستورالعمل‌های پس از واگذاری، به صورت آزمون و خطا، طی سال‌های مختلف و بدون پیش‌بینی مسایل و

شرکت به منظور چابک‌سازی آن؛ فروش اموال و دارایی‌های زاید شرکت به منظور پرداخت بدهی‌ها از جمله اقدامات بازسازی ساختاری محسوب می‌شود که دولت‌ها باید پیش از واگذاری بنگاه‌ها نسبت به انجام آن‌ها اقدام نمایند. موضوع اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری در بند (ب) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است، لیکن اجرای این قانون با چالش‌های اساسی مواجه بوده است. در واقع، به رغم اهمیتی که این موضوع در فرایند خصوصی‌سازی همه تجربیات موفق دنیا داشته است، به تدریج از اهمیت آن و دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی متولی آن در قوانین کاسته و به سطح محدود دستگاه اجرایی خصوصی‌سازی تقلیل یافت. این تقلیل تدریجی که در حوزه قانون‌گذاری اتفاق افتاد، موجب وارد آمدن آسیب جدی به امر خصوصی‌سازی شد. زیرا صرفاً شرکت‌های مادر تخصصی هستند که در قلمروی تخصصی خود، از توان و صلاحیت لازم برای اصلاح ساختار شرکت‌های زیرمجموعه برخوردارند. از این رو عدم اصلاح ساختار بنگاه‌های مشمول واگذاری، عملاً مفهوم آماده‌سازی را از دایره اقدامات و فعالیت‌های خصوصی‌سازی کشور حذف کرده است. این موضوع سبب شده است تا همه چالش‌های پنهان حقوقی، مالی، کارگری و... به بخش خصوصی منتقل شود.

#### آشننگی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی واگذاری‌ها

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۲، رتبه سوم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. تعیین فرصت زمانی غیرواقع‌بینانه برای واگذاری‌ها به‌رغم تعداد زیاد شرکت‌های مشمول واگذاری بدون توجه به ظرفیت‌های اقتصاد کشور، ضمن ایجاد شتاب‌زدگی در اجرا و انحراف از مبانی و سیاست‌های تعریف شده، سبب شد آنچه از واگذاری‌ها مورد انتظار بود محقق نشود. این در حالی است که خصوصی‌سازی باید

در قالب فرایندی تدریجی، همراه با بهبود وضعیت اقتصاد کلان کشور و همگام با اجرای برنامه‌های توسعه انجام می‌شد حال آنکه این مهم صورت نپذیرفت.

#### ساختار نامتوازن هیأت واگذاری با کارکردها و اهداف خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۱، رتبه چهارم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. هیأت واگذاری که بر اساس ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تشکیل شده است، از اختیارات مطلق در واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی برخوردار است. هیأت واگذاری می‌تواند (اختیار قانونی دارد) شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی را به هر قیمت، به هر روش و به هر شخصی بفروشد. در هیأت مذکور، مقام عالی وزارتی که شرکت زیرمجموعه‌اش قرار است واگذار شود، حق رأی ندارد؛ هرچند که می‌تواند در جلسه شرکت کند. این موضوع اگرچه از بابت به حداقل رساندن مخالفت‌ها با واگذاری قابل درک است، لیکن عدم حضور مدیر عالی تخصصی مربوطه در جلسه، موجب عدم تحقق شناخت کافی و جامع از شرایط بنگاه مشمول واگذاری و در نتیجه، اتخاذ تصمیم غیرجامع از سوی هیأت واگذاری می‌شود. این موضوع در خصوص نمایندگان مجلس شورای اسلامی ناظر در هیأت واگذاری نیز قابل بیان است که عدم تعبیه حق رأی برای نمایندگان مردم، موجب عدم تحقق اجماع در واگذاری‌ها می‌شود. علاوه بر این، دایره اختیارات هیأت واگذاری در خصوص واگذاری‌ها، بسیار وسیع است. چرا که تصمیم‌گیری در مورد تمامی موضوعات کلیدی و مؤثر در تحقق یک واگذاری از جمله آماده‌سازی، قیمت‌گذاری، اعمال اهلیت در واگذاری و... بر عهده هیأت مذکور است. این در حالی است که هیأت واگذاری در خصوص کیفیت تصمیمات اتخاذ شده و تبعات آن، به هیچ مقام یا نهادی پاسخگو نیست.

## تشتت نظرات اصلاحی ناشی از تعدد مراکز نظارتی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴، رتبه پنجم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. مراکز نظارتی متعدد و متکثری بر اجرای فرایندهای کاری در سازمان‌های کشور نظارت می‌کنند. این در حالی است که یکی از دلایل شکل‌گیری فساد در کنار عواملی چون ادراک بی‌عدالتی توسط کارکنان بخش عمومی، حجم قوانین و مقررات، ارتباطات غیررسمی، پایین بودن هزینه فساد، حجم تصدی‌گری دولت، کم‌رنگ شدن نقش اخلاقیات و ارزش‌ها، عدم اراده جدی در برخورد با متخلفین، عامل نظارت لجام‌گسیخته است. همچنان که مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی نظام نظارتی کشور را می‌توان در چهار مورد دانست: (۱) تعدد دستگاه‌های نظارتی و موازی بودن فعالیت آنها؛ (۲) عدم هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی هم در داخل قوا و هم بین قوای سه‌گانه؛ (۳) تعدد مراجع تصمیم‌گیری در عملیات نظارت و بازرسی و فقدان مرکز تصمیم‌گیری واحد در سیاست‌گذاری امور نظارتی و (۴) حرفه‌ای نبودن و تخصصی نبودن سازمان‌های نظارتی. براین اساس تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون به‌منظور ارتباط سیستمی و ضابطه‌مند میان سازمان‌های نظارتی موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط باعث شده است که حاصل اقدامات و فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی برای یکدیگر قابل بهره‌برداری نبوده و تشتت آراء، کندی و بی‌اثر شدن پیگیری‌ها برای اجرای نکات اصلاحی را موجب شود.

## فقدان کارایی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۹، رتبه ششم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. یکی از ارکان حقوقی نظام واگذاری‌ها در کشور، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل

(۴۴) قانون اساسی است. تعدد اعضای شورا از یک سو و عدم دانش تخصصی اعضا از سوی دیگر، موجب توزیع مسئولیت، عدم ورود حرفه‌ای و تخصصی به موضوعات و در نتیجه عدم هدایت و سیاست‌گذاری صحیح واگذاری‌ها شده است. علاوه بر این، فقدان در اختیار داشتن سازوکار اجرایی موجب شده است تا شورای مذکور نتواند یکی از مهم‌ترین وظایف خود یعنی نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و خصوصی‌سازی را به شکل مناسب انجام دهد. دیگر وظیفه مهم شورا، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در جهت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بوده است. وظیفه‌ای که نوع همکاری و میزان مقاومت دستگاه‌های اجرایی در اجرای قانون مذکور به خوبی نشان می‌دهد که شورا در انجام این وظیفه نیز توفیقی نداشته است. شورا در خصوص تبیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی سالانه نیز عملاً ایده یا طرح جدیدی به‌منظور رفع کاستی‌ها و ایرادهای مربوط به فرایندهای واگذاری نداشته و اقدام اصلاحی خاصی را دنبال نکرده است. در نتیجه، جایگاه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در مقام عمل به یک جایگاه تشریفاتی تنزل یافته است.

## ضعف ساختاری دستگاه مجری خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۸، رتبه هفتم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. حسب نظر قانون‌گذار و وفق ماده (۳) اساسنامه سازمان خصوصی‌سازی، این سازمان به‌عنوان دستگاه مجری واگذاری سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده و انجام کلیه امور مربوط به واگذاری را در مراحل قبل، حین و بعد از واگذاری دنبال می‌کند. براساس قانون مدیریت خدمات کشوری نیز سطح هم‌ترازی سازمان خصوصی‌سازی با

معاونین وزارتخانه‌هایی است که شرکت‌ها و بنگاه‌های زیرمجموعه‌شان در فهرست واگذاری قرار گرفته یا خواهند گرفت. این موضوع موجب شده است تا تمکین از مصوبات هیأت واگذاری که اجرای آنها از سوی سازمان خصوصی‌سازی دنبال می‌شود، به شکل کارا و اثربخش توسط بدنه دولت انجام نشود. از این رو جایگاه حاکمیتی فعلی سازمان خصوصی‌سازی با وظایفی که برای آن تعریف شده است همخوانی و تناسب ندارد. همچنین سازمان خصوصی‌سازی فاقد ابزارهای قانونی و اداری لازم جهت پیشبرد وظایف خود یا ملزم نمودن سایر دستگاه‌های دولتی به همکاری مؤثر است. از این رو در اختیار نداشتن قدرت مقام که از جایگاه نامناسب حاکمیتی سازمان خصوصی‌سازی ناشی شده است، مانعی جدی در مسیر واگذاری بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری است.

#### نقش‌آفرینی نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۷، رتبه هشتم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. حضور نهادهای عمومی غیردولتی در فرایند خرید شرکت‌ها و بنگاه‌ها در غیاب بخش خصوصی توانمند و زمانی که بخش خصوصی در سمت تقاضا دچار مشکل است و دولت بر عرضه شرکت‌ها تاکید می‌کند، بسیار پررنگ می‌شود. چرا که: اول؛ عرضه بنگاه‌های دولتی، محل مناسبی برای سرمایه‌گذاری این نهادها محسوب می‌شود. دوم؛ نهادهای مذکور، منابع مالی کافی در اختیار داشته و می‌توانند در رقابت، از بخش خصوصی پیشی بگیرند. سوم؛ بخشی از دیون دولت به نهادهای عمومی از طریق واگذاری بنگاه‌ها، تهاتر می‌شود و چهارم؛ این نهادها با بدنه دولت و حاکمیت ارتباط داشته و گاه به آنها جهت خرید سهام شرکت‌های دولتی تکلیف می‌شود.

#### تفکیک نه‌چندان شفاف وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۵، رتبه نهم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. بر اساس ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، فعالیت‌های اقتصادی دولت به سه گروه تقسیم شده‌اند [۱۵] اما در تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن، نگرش بنگاه محور بر تفکر فعالیت محور، غلبه یافت و باعث شد نخستین گام اجرای قانون یعنی طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی دولت در گروه‌های سه‌گانه مغفول بماند و تنها به طبقه‌بندی بنگاه‌های اقتصادی بسنده شود. این آسیب موجب حضور غیرشفاف دولت در فعالیت‌های اقتصادی گروه‌های سه‌گانه شد. رویکرد بنگاه محور باعث شد برخی فعالیت‌هایی که می‌توانست به بخش غیردولتی واگذار شود، همچنان دولتی باقی بماند و به‌طور کاذب نقش حاکمیتی ایفا نماید و یا برخی از شرکت‌های قابل واگذاری، اصلاً شناسایی نشوند.

#### تغییر در گروه‌بندی سه‌گانه شرکت‌های مشمول واگذاری

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۴، رتبه دهم را در بین آسیب‌های ساختاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری در سه گروه دسته‌بندی و بر اساس آن، فرایند خصوصی‌سازی دنبال شد. لیکن طی سال‌های اجرای خصوصی‌سازی، دسته‌بندی مذکور به‌صورت مستمر دستخوش تغییرات مکرر شد. مصوبات هیأت وزیران و الحاق شرکت‌های دولتی به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای، از جمله مسیرهای اصلی موجد تغییرات قابل‌توجه در گروه‌بندی بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری بوده است. تجربیات ناموفق در برخی واگذاری‌ها؛ شرایط نامناسب بنگاه‌های باقیمانده در فهرست واگذاری؛ وظایف سنتی دولت برای توسعه و پیشرفت مناطق کمتر



توسعه یافته و عدم وجود انگیزه و یا توانایی در بخش خصوصی به منظور خرید بنگاه‌های مشمول واگذاری، از جمله دلایل تغییر در گروه‌بندی بنگاه‌های دولتی بوده است. بلا تکلیفی بنگاه‌های مشمول واگذاری از حیث برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و بلندمدت از جمله اصلی‌ترین آسیب‌های ناشی از تغییرات مکرر در گروه‌بندی بنگاه‌های مشمول واگذاری بوده است.

#### کم‌توجهی به عملکرد و سوابق تخصصی سرمایه‌گذاران

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۵، رتبه نخست را در بین آسیب‌های رفتاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. تا پیش از سال ۱۳۹۸، امکان حضور آحاد افراد جامعه با هر تخصص، رزومه و توان مالی در فرایند خرید شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری وجود داشت. اگرچه این موضوع می‌توانست در نگاه نخست، رقابت آزاد در خصوصی‌سازی تفسیر شود لیکن حضور بی‌واسطه آحاد جامعه در امور بنگاه‌داری شرکت‌ها، تبعات وخیمی را هم برای افراد در سطح خرد (برای مثال ورشکستگی و ناتوانی در تادیه اقساط خرید) و هم برای کشور در سطح کلان (برای مثال بروز بحران‌های تولید، بحران‌های کارگری و نابودی بنگاه مورد واگذاری) به دنبال خواهد داشت.

#### عدم توجه به طرف تقاضا در خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۴/۳، رتبه دوم را در بین آسیب‌های رفتاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. مصادیق متعددی از عدم توجه به طرف تقاضا در خصوصی‌سازی وجود دارد. از جمله اینکه: (۱) بخش خصوصی متقاضی خرید و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دولتی وجود ندارد و یا از تنوع کافی برخوردار نیست. (۲) بخش خصوصی از اندازه مناسب و توان کافی برای برعهده گرفتن مسئولیت و مدیریت بنگاه‌ها برخوردار نیست. (۳) بخش خصوصی رشد یافته و بدون وابستگی به دولت، کم

است. (۴) بخش خصوصی، بنگاه را خریداری کرده اما به دلایل مختلف از جمله بدهی دولت به آن، قادر به پرداخت اقساط خود به دولت نبوده است.

#### نگاه یکسان در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۸، رتبه سوم را در بین آسیب‌های رفتاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. در نمونه‌های موفق خصوصی‌سازی در دنیا، واگذاری‌ها ابتدا از صنایع کوچک و خدمات غیرضروری شروع شد و به تدریج و با حصول اطمینان از آمادگی کامل جامعه و گسترش بازارهای سرمایه و اثبات کارایی بیشتر بخش خصوصی، به سایر بخش‌های اقتصادی تعمیم داده شد. همچنین ابتدا واگذاری در بازارهای رقابتی و سپس واگذاری در بازارهای غیررقابتی صورت می‌پذیرفت؛ ابتدا واگذاری صنایع معمولی و سپس واگذاری صنایع با موضوعات انحصاری صورت می‌پذیرفت؛ واگذاری خدمات عمومی بیشتر بر مبنای تعهدات صورت می‌پذیرفت نه درآمد؛ واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های حوزه خدمات عمومی به دلیل تأثیر بیشتر بر مصرف‌کنندگان نهایی در مقایسه با سایر بنگاه‌های دولتی، با حساسیت بالاتری واگذار می‌شد. این در حالی است که در واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری در کشور، همواره نگاه یکسان وجود داشته و موارد واگذاری، صرفاً متناسب با مهیا شدن شرایط اولیه شامل قرار گرفتن در فهرست واگذاری و انجام قیمت‌گذاری، واگذار شده‌اند.

#### فقدان الزام و تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۷، رتبه چهارم را در بین آسیب‌های رفتاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. «تعهد کامل سیاسی» به توافق و پایبندی جامع مسئولان و جناح‌های مختلف سیاسی کشور نسبت

به خصوصی سازی اشاره دارد. رعایت اصل ثبات قراردادهای، احترام به مالکیت فکری و معنوی و... از جمله مصادیق تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی سازی در کشور است. «الزام» نیز اصطلاحی است که بیشتر در حقوق و اخلاق به کار می رود و اگرچه هم قواعد حقوقی و هم قواعد اخلاقی، ایجاد تکلیف می کنند لیکن ضمانت اجرا و نوع الزام آوری آنها با یکدیگر متفاوت است. الزام سیاسی فراتراز وظیفه یا مسئولیت قانونی بوده و با متابعت از قوانین به مثابه تعهد یا وظیفه اخلاقی مرتبط است. بنابراین الزام سیاسی، وجه اخلاقی داشته و اطاعت از قوانین، به صرف اینکه قانون است و ضمانت اجرای رسمی و مجازات آمیز بیرونی دارد، مطرح نیست. بنابراین الزام سیاسی نسبت به حمایت از خصوصی سازی، نه تنها تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی سازی را شامل می شود بلکه وفاداری و احساس وظیفه نسبت به جامعه هدف یعنی بنگاه های خصوصی شده را در مواردی از جمله حمایت پس از واگذاری و... دربر می گیرد.

#### مقاومت ذینفعان دولتی

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۳، رتبه پنجم را در بین آسیب های رفتاری اجرای خصوصی سازی در کشور کسب کرده است. عموماً «عدم باور و اعتقاد باطنی مدیران دولتی به کارکردها و تأثیرات بخش خصوصی» از یک سو و «نگرانی از دست دادن مزایا و منافع» از سوی دیگر، موجب بروز مقاومت ذینفعان دولتی در برابر خصوصی سازی می شود. این مقاومت می تواند در مراحل «قبل»، «حین» و «بعد» از واگذاری ظهور یافته و فرایند خصوصی سازی را کند و گاهی مختل نماید. همچنین عدم تقارن اطلاعاتی، از مدیران دولتی در برابر نظارت کارآمد حمایت می کند و با توجه به اینکه مدیران دولتی اطلاعات بیشتری درباره هزینه ها و عملیات شرکت دارند، به هنگام روبه رویی با ناظران، بی تردید از مزیت مذاکراتی برخوردار خواهند

بود. این در حالی است که مسئولیت افشای اطلاعات شرکت ها و بنگاه های مشمول واگذاری، طبق ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر عهده شرکت های مادر تخصصی مربوطه می باشد اما در مقام اجرا، ماده مذکور هیچ گاه مورد توجه قرار نگرفته و فاقد ضمانت اجرایی است.

#### عدم الزام خریداران به سرمایه گذاری جدید و ارتقاء کارایی شرکت واگذار شده

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۲، رتبه ششم را در بین آسیب های رفتاری اجرای خصوصی سازی در کشور کسب کرده است. در ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تصریح شده است که سازمان خصوصی سازی قبل از واگذاری سهام کنترلی شرکت های دولتی حسب مورد شرایطی نظیر سرمایه گذاری جدید در همان شرکت، ارتقاء کارایی و بهره وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقاء فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه را در واگذاری شرط می نماید و چنانچه خریدار به شرایط عمل نماید، می تواند از کاهش سود فروش اقساطی، تمدید دوره فروش اقساطی و یا تخفیف در اصل قیمت معامله بهره مند شود. همان طور که ملاحظه می شود موضوعات طرح شده در این ماده، در راستای اهداف و سیاست های خصوصی سازی است لیکن این موضوع در متن قراردادهای واگذاری به صورت «مشوق» مورد توجه قرار می گیرد. لذا در عمل، موضوعاتی چون «سرمایه گذاری جدید در شرکت واگذار شده»، «ارتقاء کارایی و بهره وری شرکت»، «تداوم تولید و ارتقای آن» و «ارتقاء فناوری و افزایش سطح اشتغال»، به موضوعاتی فاقد اهمیت و اولویت برای دولت و به تبع آن، خریداران تبدیل شده است. مثال مشهور «واگذاری شرکت های آلمانی به یک مارک» نیز که گاهی به اشتباه از سوی طرفداران شرایط فعلی خصوصی سازی در کشور مورد استفاده قرار می گیرد، ناظر به الزام خریداران

به سرمایه‌گذاری جدید، ارتقاء کارایی و بهره‌وری شرکت و تداوم تولید آن بوده است نه صرفاً پرداخت یک مارک از سوی خریدار.

#### بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری

این آسیب با کسب میانگین نمره ۳/۱، رتبه هفتم را در بین آسیب‌های رفتاری اجرای خصوصی‌سازی در کشور کسب کرده است. فرایندهای بازاریابی که در حال حاضر به منظور فروش شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، حداقل به دو آسیب دچار است: اولاً تفکر بازاریابی حاکم بر عرضه شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری، مبتنی بر بازاریابی مصرفی و نه بازاریابی صنعتی است. این در حالی است که با توجه به ماهیت موضوعات واگذاری در خصوصی‌سازی که سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی است، نوع بازاریابی مورد نیاز در راستای تحقق اهداف مورد انتظار، بازاریابی صنعتی است. بازاریابی صنعتی که آن را معادل بازاریابی B2B تعبیر می‌کنند، شیوه‌ای از بازاریابی است که طی آن محصولات و خدمات برای شرکت‌ها و سازمان‌ها بازاریابی می‌شوند و مخاطب بازاریابی، مشتری نهایی و مصرف‌کننده عادی نیست. در واقع کالای صنعتی کالایی است که به مصرف نهایی مصرف‌کنندگان نمی‌رسد بلکه در فرایند تولید کالای دیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد که اغلب واگذاری‌های انجام شده یا در فهرست واگذاری از این زمره‌اند؛ پالایشگاهی که محصولات پالایشی مورد نیاز صنایع دیگر را فراهم می‌کند؛ سیلویی که غله مورد نیاز واحدهای تجاری دیگر را ذخیره‌سازی و توزیع می‌کند و... بنابراین این نوع از بازاریابی تفاوت‌های قابل توجهی با سایر انواع بازاریابی خواهد داشت. از جمله اینکه: (۱) خریداران در بازاریابی صنعتی خواسته‌های تخصصی‌تر، دقیق‌تر و پیچیده‌تری داشته و منطقی‌تر عمل می‌کنند. (۲) خریداران در بازاریابی صنعتی قبل از خرید، تحقیقات گسترده‌ای انجام می‌دهند. (۳) خریداران به‌مثابه شرکا هستند. چرا

که چرخه خرید محصولات صنعتی طولانی است. بنابراین در مدت زمان طولانی، فروشنده با خریداران در ارتباط خواهد بود. (۴) اطلاعات ارتباطی نقشی حیاتی دارند؛ در بازاریابی صنعتی، تمرکز کار روی مشتریان بالقوه‌ای است که با در اختیار قرار دادن اطلاعات و آگاهی می‌توان آنها را از محصولات و خدمات باخبر کرد و به سمت خرید سوق داد. برای رسیدن به این هدف لازم است اطلاعات ارتباطی مشتریان بالقوه را به خوبی شناسایی کرد و آنها را به مشتریان بالفعل بدل کرد. (۵) تعداد خریداران محصولات و خدمات در بازارهای صنعتی محدود است. (۶) بازارهای صنعتی نسبت به بازارهای مصرفی، نوآوری کمتری داشته و در عین حال، ریسک خرید و فروش در آن بالاست. ثانیاً به دلیل تنوع و تعدد شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری، برنامه‌های بازاریابی مورد استفاده از تمرکز و عمق کافی برخوردار نیست.

#### ۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

با توجه به آنچه مورد اشاره قرار گرفت و بر اساس آسیب‌شناسی انجام شده در پژوهش حاضر، توصیه‌هایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱- عدم توجه به اهلیت خریداران به رغم وجود دستورالعمل اهلیت، یکی از اساسی‌ترین حلقه‌های مفقوده در جریان اجرای خصوصی‌سازی در کشور بوده است؛ آسیبی که ریسک واگذاری‌های صورت گرفته را به حداکثر ممکن رسانده است. از این رو ضروری است با احترام به تجربیات موفق دنیا (از جمله آلمان، انگلیس، مرحله دوم واگذاری‌ها در شیلی و...) و قواعد حرفه‌ای کسب و کار، نسبت به اعمال اهلیت خریداران (سرمایه‌گذاران) در واگذاری‌ها به ویژه واگذاری بنگاه‌های بزرگ اقدام شود.

۲- ریشه‌یابی آسیب‌های مربوط به جایگاه حاکمیتی نامناسب دستگاه مجری خصوصی‌سازی، مقاومت، ناهماهنگی و عدم رغبت اغلب مدیران و مسئولان

دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی با خصوصی‌سازی و همچنین عدم بازسازی ساختاری بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری، به این نکته رهنمون می‌شود که جدا کردن برنامه‌های خصوصی‌سازی از برنامه‌های توسعه کشور که متعاقب آن با جدا شدن دستگاه متولی امر واگذاری از سازمان برنامه و بودجه همراه شد، یک تصمیم اشتباه استراتژیک در اقتصاد کشور بوده است. چرا که اولاً سازمان برنامه و بودجه، از شناخت کامل و تخصصی نسبت به سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی برخوردار بوده است. لذا از جایگاه قانونی مناسب و ابزار قدرت کارآمد به منظور اعمال مدیریت بر شرکت‌های مادر تخصصی برای افشای اطلاعات شرکت‌های تابعه، اصلاح و بازسازی ساختاری آنها و همچنین آماده‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای واگذاری برخوردار بوده است. ثانیاً این سازمان با توجه به ماهیت، فلسفه وجودی و وظایف خود از جمله راهبری و رصد توسعه کشور و انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، قادر به تلفیق برنامه‌های خصوصی‌سازی با برنامه‌های توسعه کشور بوده است. ثالثاً «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی واگذاری‌ها» متناسب با راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و نه صرفاً با تمرکز بر درآمدزایی برای دولت که از سوی سازمان خصوصی‌سازی دنبال می‌شود، انجام می‌شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود هدایت، راهبری و اجرای خصوصی‌سازی در کشور توسط سازمان برنامه و بودجه انجام شود.

۳- مکلف نمودن دولت به تحقق درآمد از محل فروش شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی و واریز آن به خزانه بر اساس قانون بودجه سالانه و مصرف آن در حوزه‌های غیرمرتبط با خصوصی‌سازی، موجب غلبه رویکرد درآمدزایی در واگذاری‌ها شده است که در هیچ یک از نمونه‌های موفق دنیا (از جمله مالزی و...) مشاهده نمی‌شود.

این رویکرد، موضوع اهلیت خریداران و همچنین الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقاء کارایی شرکت‌های واگذار شده را به حاشیه برده است. بر این اساس ضروری است دولت و مجلس با عبور از رویکرد درآمدزایی، برنامه واگذاری‌ها را مبتنی بر اهداف واقعی خصوصی‌سازی قرار داده و تداوم تولید، ارتقای بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده و بهبود اقتصاد ملی را مبنای ارزیابی موفقیت خصوصی‌سازی قرار دهند نه میزان تحقق درآمدهای بودجه‌ای سالانه را.

۴- اغلب شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی از مشکلات ساختاری جدی در حوزه‌های مختلف مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی رنج می‌برند. بنابراین واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی بدون اعمال اصلاحات و بازسازی ساختاری، عملاً به معنی انتقال همه این مسایل و چالش‌ها به بخش خصوصی است. این در حالی است که فلسفه واگذاری‌ها، نه انتقال مشکلات و چالش‌ها به بخش خصوصی بلکه تداوم تولید و ارتقای بهره‌وری و کمک به اقتصاد ملی بوده است. بنابراین فروش شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی بدون اصلاح و بازسازی ساختاری، نقض غرض بوده و خصوصی‌سازی را از اهداف واقعی خود دور خواهد کرد. لذا پیشنهاد می‌شود دولت از واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌ها پیش از بازسازی ساختاری خودداری نموده و پس از چابک‌سازی بنگاه‌ها، نسبت به واگذاری آنها اقدام نماید.

۵- در حال حاضر مؤثرترین نهاد تصمیم‌گیر در خصوصی‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی، هیأت واگذاری است. لیکن همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، حیطة اختیارات این هیأت و ترکیب اعضای آن با اهداف خصوصی‌سازی همخوانی ندارد. عدم در نظر گرفتن حق رای برای برخی اعضا، عدم پاسخگویی هیأت در برابر کیفیت تصمیمات



اتخاذ شده، ساده‌انگاری و واگذاری‌ها، عدم توجه به همه ابعاد و جوانب واگذاری‌ها و...، موجب اتخاذ تصمیمات غیرجامع و با کیفیت پایین شده که این موضوع به نوبه خود موجب بروز مشکلات و چالش‌های متعددی شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود ضمن تغییر در ترکیب اعضای مؤثر هیأت واگذاری، نسبت به اصلاح اختیارات این هیأت متناسب با اهداف خصوصی سازی اقدام شود.

۶- اگرچه در حال حاضر مشوق‌هایی برای حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در فرایند خصوصی سازی در نظر گرفته شده است، لیکن بخش خصوصی همچنان به دلیل قدرت اقتصادی و سیاسی بخش‌های شبه دولتی و عمومی، قادر به رقابت با این بخش‌ها نیست. از این رو اولاً پیشنهاد می‌شود حضور بخش‌های دولتی و عمومی در فرایند خصوصی سازی محدود شود؛ ثانیاً پیشنهاد می‌شود توانمندسازی بخش خصوصی برای توفیق اجرای خصوصی سازی از طریق اصلاح و بهبود فضای کسب و کار، اصلاح دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های واگذاری و... محقق شود.

۷- در شرایطی که متقاضی برای خرید شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی عرضه شده، اندک و ضعیف است بهره‌گیری از بازاریابی مؤثر می‌تواند به بهبود شرایط واگذاری‌ها کمک نماید. بر این اساس پیشنهاد می‌شود ضمن تغییر دیدگاه از فلسفه فروش به فلسفه بازاریابی و بهره‌گیری مؤثر از تجربیات موفق سایر کشورها در بازاریابی بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری، از تکنیک‌ها و اصول بازاریابی صنعتی استفاده شود.

۸- با توجه به تعدد و تکثر نهادهای نظارتی، پیشنهاد می‌شود نظارت بر اجرای صحیح خصوصی سازی، در یک نهاد، دستگاه یا سازمان متمرکز شده و از موازی‌کاری، دوباره‌کاری، اتلاف منابع که به نوبه خود موجب کند شدن مسیر حرکت واگذاری‌ها نیز می‌شود، جلوگیری شود.

۹- همان‌طور که اشاره شد عدم تفکیک شفاف و متقن وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت، یکی از موانع اجرای صحیح خصوصی سازی بوده است. در واقع دولت‌ها همواره علاقه‌مند به ورود به قلمروی بخش خصوصی بوده‌اند که این موضوع به معنی محدود کردن قلمروی بخش خصوصی و اقدامی ضدتوسعه محسوب می‌شود. این در حالی است که در ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، امور حاکمیتی تعریف و در ماده (۲۴) همان قانون، تکالیف کلیه دستگاه‌های اجرایی به منظور شناسایی وظایف قابل واگذاری به بخش غیردولتی ظرف شش ماه از زمان تصویب، مشخص شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود اجرای قانون مذکور و نظارت بر حسن اجرای آن، در دستور کار قرار گیرد.

#### پی‌نوشت

۱. حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آن‌که دارنده آن قادر به تعیین اکثریت اعضاء هیأت مدیره شرکت باشد.
۲. هولستی، ۱۸۴-۱۸۲: ۱۳۸۰.
۳. میانگین نمره بر اساس طیف لیکرت و بر مبنای ۵ محاسبه شده است.
۴. آسیب‌های شناسایی شده را می‌توان بر حسب متغیرها و مدل‌های مختلف دسته‌بندی نمود. لیکن با توجه به متداول بودن مدل آسیب‌شناسی سه شاخگی، از این مدل بهره برده شد.
5. Starting a Business.
6. Dealing with Construction Permits.
7. Employing Workers.
8. Registering Property.
9. Getting Credit.
10. Protecting Investors.
11. Paying Taxes.
12. Trading Across Borders.
13. Enforcing Contracts.
14. Resolving Insolvency.
۱۵. گروه یک: تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه



دو و سه این ماده. گروه دو: فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده. گروه سه: فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از: (۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)؛ (۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی؛ (۳) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح؛ (۴) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز؛ (۵) معادن نفت و گاز؛ (۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون؛ (۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران؛ (۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق؛ (۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران؛ (۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی؛ (۱۱) رادیو و تلویزیون.

## منابع

استراوس، آنسلم و جولیت کوربین (۱۳۹۰)، «اصول روش تحقیق کیفی: نظریه مبنای رویه‌ها و شیوه‌ها»، جلد سوم، ترجمه بیوک محمدی، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

آذر، عادل؛ رحمت‌اله قلی‌پور، سیدمهدی الوانی؛ اکبر کمیجانی و اسفندیار محمدی (۱۳۹۰)، «طراحی مدل جامع خصوصی سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران با رویکرد خط‌مشی‌گذاری: صنعت پتروشیمی»؛ مجله پژوهش‌های مدیریت در ایران (مدرس علوم انسانی)، دوره ۱۵، شماره ۴، صفحات ۲۹-۴۹.

بابایی زکلیکی، محمدعلی و پریسا راکعی اصفهانی (۱۳۹۰)، «بررسی عوامل مؤثر بر تعهد و رفتار خریداران در بازاریابی صنعتی»؛ پژوهش‌های مدیریت در ایران (مدرس علوم انسانی)، دوره ۱۵، شماره ۲، صفحات ۲۱-۴۶.

پوراحمدی، معین؛ مجید مختاریان پور و طهمورث حسنقلی پور یاسوری (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی سازی در ایران»؛ فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۰، شماره ۳، صفحات ۳۳۳-۳۵۶.

جعفرپور، محمود (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی کارگروهی در سازمان‌های کشور»؛ مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)؛ ۲۷(۸۷)، ۷۵-۱۰۰.

جعفرپور، محمود (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی کارگروهی در سازمان‌های کشور»؛ فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، سال بیست و هفتم، شماره ۸، صفحات ۷۵-۱۰۰.

جعفری، سیاوش (۱۳۸۵). «الزام سیاسی، درآمدی بر مبنای اخلاقی روابط متقابل فرد و دولت، پژوهش حقوق و سیاست»، سال هشتم، شماره ۲۱، صفحات ۱۸۳-۲۰۸

جواهری زاده، ابراهیم (۱۳۹۵)، «الگوی معنویت‌افزایی در سازمان ارائه نظریه‌ای داده‌بنیاد»؛ فصلنامه مدیریت اسلامی، سال ۲۴، شماره ۴، صفحات ۷۵-۱۰۷

خانی، مهدی و مهدی فلاح‌دوست (۱۳۹۱)، «مجموعه قوانین و مقررات اجرایی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.

دهقان شبانی، زهرا و سعیده آفرینش‌فر (۱۳۹۴)، «تحلیل تأثیر فضای کسب و کار بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و چند کشور منتخب»؛ فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال بیستم، شماره ۶۲، صفحات ۱-۳۰.

سلیمانی سه‌دهی و هدی داورزنی (۱۳۸۹)؛ «خصوصی سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق»؛ تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول، ۲۱۸-۲۲۱: ۱۳۸۹.

علیپور، مهرداد؛ حسین بدیعی؛ علی شهنواز؛ عبدالحسین رسولی‌نژاد (۱۳۹۱)، «بررسی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سازمان‌های دولتی استان زنجان»؛ مجله فراسوی مدیریت، سال ششم، شماره ۲۲، صفحات ۱۴۵-۱۶۶.

فرهادی نژاد، محسن (۱۳۹۵)، «مهار فساد؛ تجارب و راهبردها»، سمنان: دانشگاه سمنان، چاپ اول

مجتهدزاده، ویدا و حمیده اثنی‌عشری (۱۳۹۱)، «رابطه خصوصی سازی، سازوکارهای نظام راهبری شرکتی و اصلاح قوانین و مقررات با هزینه‌های نمایندگی در بنگاه‌های سابقاً دولتی»؛ مجله پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال دوم، شماره ۵، صص ۱-۲۰.

موسوی، فضل‌الله (۱۳۹۳)، «تعدد دستگاه‌های نظارتی»؛ مجله گزارش پژوهشی، انتشارات مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سال هفتم، شماره ۶۰.

Adams, S. and Mengistu, B. (2008), "Privatization, governance and economic development in developing countries", *Journal of Developing Societies*, Vol. 24 No. 4, pp. 415-438

Alipour, Mohammad (2013), "Has Privatization of State-Owned Enterprises in Iran Led to Improved Performance?", *International Journal of Commerce and Management*, Vol. 23 No. 4, pp. 281-305.

Astami, E.W., Tower, G., Rusmin, R. and Neilson, J. (2010), *The effect of privatization on performance of*

- Etieyibo, Edwin (2013), Practitioner Viewpoint Preliminary Reflections on the Privatization Policy In Nigeria, *African Journal of Economic and Management Studies*, Vol. 4 No. 1, pp. 144-152.
- Glinkina S.P. (2006), Outcomes of the Russian model; Cases from Asia and Transitional Economies, pp. 297.
- Gokgur N. , Jones L. (2006), Assessing the impact of privatization in Africa; Senegal Electricity, Boston Institute for Developing Economies (BIDE), pp. 2
- Goldeng, E., Gruñfeld, L.A. and Benito, G.R.G. (2008), "The performance differential between private and state owned enterprises: the roles of ownership, management and market structure", *Journal of Management Studies*, Vol. 45 No. 7, pp. 1244-1274.
- <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
- Karamanis, K., Zaridis, A.D., Rontogianni, A. and Mousiolis, D. (2015), Public or Private Telecoms? The Effects of Ownership on Greek Telecommunications, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, Vol.175, pp.552-558.
- Kikeri, S., & Nellis, J. (2004). Privatization in competitive sectors: the record so far, *The World Bank Research Observer*, 19, 87–118.
- Laffont, J.J. and Tirole, J. (1991), "Privatization and incentives", *Journal of Law & Economics*, Vol. 7 No. 1, pp. 84-105.
- Loc, T.D., Lanjouw, G. and Lensink, R. (2006), The impact of privatization on firm performance in a transition economy: the case of Vietnam, *Economics of Transition*, Vol. 14 No. 2, pp. 349-389.
- Nawaz A. (2009), pre- post performance assessment of privatization process in Pakistan"; *International Review of Business Research Papers*, Vol. 5, No.1: pp.70-86.
- Parker, D. (2012). *The Official History of Privatization. Vol. II: Popular Capitalism, 1987-97*. New York: Routledge.
- Ramaswamy, K. and Glinow, M.A. (2000), Organizational performance following changes in ownership: modelling post-privatization outcomes, *Strategic Change*, Vol. 9, pp. 297-310.
- Sarkar, S. and Sensarma, R. (2010), "Partial privatization and bank performance: evidence from India", *Journal of state-owned-enterprises in Indonesia*, *Asian Review of Accounting*, Vol. 18, No. 1, pp. 5-19.
- Bjørnskov, C., & Potrafke, N. (2011). Politics and privatization in Central and Eastern Europe: a panel data analysis. *Economics of Transition*, forthcoming.
- Boardman, A.E., Laurin, C. and Vining, A.R. (2002), "Privatization in Canada: operating and stock price performance with international comparisons", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 19 No. 2, pp. 137-154.
- Boubakri, N., Cosset, J. and Saffar, W. (2013), "The role of state and foreign owners in corporate risk-taking: Evidence from privatization", *Journal Of Financial Economics*, Vol.108 No.3, pp.641-658.
- Boycko, M., Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1996), "A theory of privatization", *The Economic Journal*, Vol. 106, pp. 309-319.
- Brune, Nancy, G.Garret, B. Kocut; (2004), The international monetary fund and global spread of privatization, *IMF Staff Papers*, Vol.51, No.2, pp.198
- Chang, H.J. (2007), *State-owned Enterprise Reform, National Development Strategies*, New York, NY
- Chlopek M. , Penton P.(2005); Privatization in Poland, Overview, 4th Annual Investing in Poland conference, New York , April 21.
- Dinc, I. and Gupta, N. (2011), "The decision to privatize: finance and politics", *Journal of Finance*, Vol. 66, pp. 241-269.
- Dolatabadi, Mohammad; Forouzandeh, Lotfollah (2014), Strategic Requirements to Implement the Privatization Program in Iran, *The Developing Role of Islamic Banking and Finance: From Local to Global Perspectives*, Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, Volume 95, 163-180, Published online Emerald Group Publishing Limited
- Earle, John S.; Shpak, Solomiya (2019), Impact of privatization on employment and earnings, *World of Labor Institute of Labor Economics (IZA)*, Bonn, Iss. 93v2.
- Elinder, M. & Jordahl, H. (2013). "Political preferences and public sector outsourcing", *European Journal of Political Economy*, 30, 43-57.
- Erel, I., Liao, R., & Weisbach, M. (2012). "Determinants of cross-border mergers and acquisitions". *Journal of Finance*, 67 (3), 1045–1082.

- Tan, Y., Tian, X., Zhang, X. and Zhao, H. (2015), The Real Effects of Privatization: Evidence from China's Split Share Structure Reform, Kelley School of Business Research, Paper No. 2014-33.
- Tian, L. (2001), Government shareholding and the value of China's modern firms, working paper, London Business School, London, August.
- Wade S, Lauren (2008), The privatization of American House Museums: Three case studies, a thesis in historic preservation; Thesis of The Degree of Master of Science, pp. 4.
- Zarei, Behrouz; Amanati, Flora; Amanati, Kasra. (2017), "Privatization and corporate entrepreneurship in telecommunication companies", Journal of Entrepreneurship and Public Policy, Vol. 6 Iss 1.
- of Financial Economic Policy, Vol. 2 No. 4, pp. 276-306.
- Scalera, F. (2012), Development Strategies of Telecommunication Companies after the Market's Liberalization, A Case Study: Telecom Italia, Procedia - Social and Behavioral Sciences, Vol.58, pp.149-158.
- Sedighikamal, Leila; Talebnia, Ghodratollah. (2014), "A Review of Privatization in Iran", International Journal of Management, Accounting and Economics, Vol. 1, No. 1. Pp.81-92.
- Sun, Q. and Tong, W.H.S. (2002), Malaysian privatization: a comprehensive study, Financial Management, Vol. 31, pp. 79-105.

