



"Research Article"



10.30495/QJOPM.2022.1969336.3453

## Presenting a Model for the Effective Implementation of Privatization Policy in Iran's Industrial Sector

*Mostafa Vahidzadeh*<sup>1</sup>, *Hasan Givarian (Ph.D.)*<sup>\*2</sup>, *Karamollah Daneshfard (Ph.D.)*<sup>3</sup>

(Received: 2022.08.27- Accepted:2022.11.12)

### Abstract

The purpose of this research was to provide an effective implementation model of the privatization policy. This research is categorized as a mixed-method study according to its practical purpose and the method employed for the data collection and analysis. To present this model, an algorithm was designed, based on which the work steps were carried out. Initially, the related literature and similar studies were reviewed and the effective implementation factors were identified. Then, eight experts who were involved in drafting and implementing the privatization policy in the recent years were selected and interviewed. The interview data was analyzed using an interpretive method and the key factors contributing to the effectiveness of the privatization policy were identified. The factors obtained from the literature review and interviews were examined and integrated to formulate the initial model. In the quantitative part, from among the statistical population of 150 people, including experts who were involved in privatization, 120 experts were selected. Next, the factors and initial model obtained from the qualitative section were analyzed for validation. For this purpose, first, hierarchical clustering was done to cluster the factors, and based on the initial model, a questionnaire was developed. After ensuring the validity and reliability of the questionnaire, the data was collected. Since the data was not normal based on K-S test, the binomial test was used and the questions were answered, and the initial model was confirmed. The validity of the model was checked using confirmatory factor analysis and was confirmed. This model is proposed based on the analysis of the activities conducted in alignment with the Iran's privatization policy during the period from 1380 to 1398, following the establishment of privatization organization.

**KeyWords:** effectiveness, policy making, privatization, mixed research

1.Ph.D. Candidate, Public Administration Department, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2.Associate Professor, Department of Public Administration, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

\*.Corresponding Author: Has.Givarian@iauctb.ac.ir

3.Professor,Public Administration Department,Science and Research Unit,Islamic Azad University,Tehran, Iran



10.30495/QJOPM.2022.1969336.3453



## ارایه الگویی برای اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی در بخش صنعت ایران

مصطفی وحیدزاده<sup>۱</sup>، حسن گیوریان<sup>۲\*</sup>، کرم اله دانش فرد<sup>۳</sup>

(دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵- پذیرش نهایی: ۱۴۰۱/۰۸/۲۱)

### چکیده

هدف این تحقیق ارایه مدل اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی<sup>۴</sup> در بخش صنعت است. این تحقیق برحسب هدف، کاربردی و برحسب روش جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، از نوع آمیخته (آمیخته-اکتشافی) محسوب می‌شود. برای ارایه این مدل، الگوریتمی طراحی و مراحل کار برآن اساس انجام شد. در بخش کیفی، ابتدا ادبیات موضوع و مطالعات مشابه، تحلیل و عوامل اجرای اثربخش منتج از ادبیات مشخص شد. از طرف دیگر، ۸ نفر از صاحب‌نظران و خبرگان دست‌اندرکار در تدوین و اجرای خطمشی خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر با روش گلوله برفی انتخاب و مصاحبه انجام شد. داده‌های مصاحبه، باروش تفسیری تحلیل و عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی منتج از مصاحبه مشخص شد. عوامل به‌دست آمده از ادبیات و مصاحبه تحلیل و تلفیق گردید و مدل اولیه تدوین شد. در بخش کمی، جامعه آماری ۱۵۰ نفری؛ شامل کارشناسان، صاحب‌نظران و افراد درگیر در خصوصی‌سازی تعریف و به شکل تصادفی سیستماتیک بر مبنای جدول مورگان ۱۲۰ نمونه انتخاب شد. در این بخش عوامل و مدل اولیه به‌دست آمده از بخش کیفی مورد تحلیل و اعتباریابی قرار گرفت. بدین منظور، ابتدا باروش خوشه‌بندی سلسله‌مراتبی، نسبت به خوشه بندی عوامل اقدام شد و بر مبنای مدل اولیه، سؤالاتی طرح و بر آن اساس، پرسشنامه تدوین گردید و پس از اطمینان از روایی و پایایی پرسشنامه، داده‌ها جمع‌آوری شد. نرمال بودن داده‌ها با آزمون کولوموگروف-اسمیرنوف بررسی شد؛ به دلیل نرمال نبودن از آزمون دوجمله استفاده و به سؤالات پاسخ داده شد و مدل اولیه مورد تأیید قرار گرفت. همچنین اعتبار مدل با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی نیز مورد بررسی و تأیید قرار گرفت. این مدل، براساس تحلیل اقدامات اجرا شده در اجرای خطمشی خصوصی‌سازی در ایران پس از ایجاد سازمان خصوصی‌سازی در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ پیشنهاد شده است.

۱. دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران ایران

۲. دانشیار گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

\*. نویسنده مسؤول: Has.Givarian@iauctb.ac.ir

۳. استادگروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران ایران Daneshfard@srbiau.ac.ir

## واژه های کلیدی: اثربخشی، خطمشی گذاری، خصوصی سازی، تحقیق آمیخته

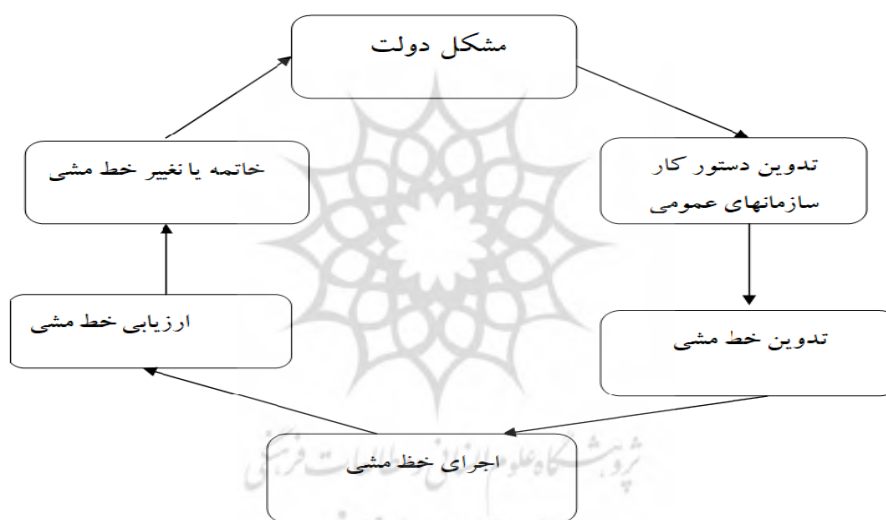
## مقدمه

کارایی و اثربخشی دولت، نیازهای جامعه را برآورده نموده و باعث می شود دولت از منابع محدود تحت اختیار خود بیشترین استفاده را ببرد و منجر به بهبودی کسب و کار و آزادی اقتصادی و در نتیجه رفاه بیشتر می شود. در واقع عملکرد نا مناسب دولت ها، منجر به حجم کاری زیاد و توان ناکافی دولت ها برای خدمت رسانی شده و سلب اعتماد شهروندان و افزایش دغدغه ی ذهنی آنان را به همراه دارد (سایمون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸، ۲۸). دولت ها با خطمشی گذاری<sup>۲</sup> اعمال حکمرانی<sup>۳</sup> می کنند؛ خطمشی عمومی، جریانی از اقدامات نسبتا پایدار، ثابت و هدفمند دولت به منظور حل مشکلات یا دغدغه های عمومی جامعه است (اندرسون<sup>۴</sup>، ۲۰۱۱، ۷). مسائل عمومی، مشکلات و محدودیت های موجود در جامعه است که بر عموم جامعه، تأثیر منفی و کاهنده می گذارد؛ مسائلی که به حوزه های رفاه عمومی، محیط زیست، بهداشت، آموزش و پرورش و مانند آن بر می گردد. حل این مسائل، نیازمند راه کارها و خطمشی هایی است که دولت ها مسئول تدوین آنها و همچنین انتخاب ابزارهای مناسب برای اجرای این خطمشی ها می باشند (بوستروم و رواخ<sup>۵</sup>، ۲۰۰۹).

خطمشی ها را می توان با توجه به موضوع آنها در دسته های دولتی، تجاری و شخصی طبقه بندی نمود. خطمشی ها در همه جا وجود دارند. خطمشی در مفهوم اصلی خود، به معنی سیاست دولت ها و نهادهای تبیین کننده سیاست های کلان مانند مجلس و قوه قضاییه است. خطمشی، پیشنهادی سازمانی برای حل مشکلات اصلی با در نظر داشتن یک مفهوم است (لسمیر<sup>۶</sup>، ۲۰۲۰، آنتی<sup>۷</sup> و همکاران<sup>۸</sup>، ۲۰۲۰). خطمشی ها اصول و موازینی هستند که توسط مراجع ذی ربط وضع شده و به عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت های جامعه را رهبری می کنند (الوانی، ۱۳۹۶). خطمشی، بیانگر مجموعه اقدام های به نسبت ثابت و هدفمند است که بوسیله یک فرد یا مجموعه ای از بازیگران برای پرداختن به یک مسئله یا دغدغه دنبال می شود (اندرسون، ۲۰۰۰). از دیدگاه رینفرننت و همکاران<sup>۸</sup> (۲۰۱۸)، خطمشی گذاری عمومی، مجموعه ای از اقدامات برنامه ریزی شده است که به طور معمول برای پاسخ به مشکلات عمومی در دنیای واقعی وضع می شود.

1. Simon
2. Policy making
3. Governing
4. Anderson
5. Bostrom & Roache
6. Lassamer
7. Annette et al
8. Rinfret et al

پرسمن و ویلداوسکی<sup>۱</sup> (۱۹۷۳) بحث اجرا را به شکل رسمی و هدفمند در سال ۱۹۷۳ مطرح کردند. خطمشی‌های عمومی پس از شکل‌گیری اولیه و اجرا دچار تغییر و تحول می‌شوند تا این که کل فرایند خطمشی مجدداً آغاز شود. در حقیقت تکامل خطمشی عمومی، چرخه‌ای است که در آن خطمشی‌ها شکل می‌یابند، اجرا می‌شوند، مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و سپس مجدداً شکل می‌گیرند و بر اساس بازنگری قانونی در حوزه‌ای که خطمشی‌ها اهداف اولیه‌شان را محقق می‌نمایند، دوباره کامل می‌شوند. تغییر خطمشی به معنای جایگزینی یک یا چند خطمشی به جای خطمشی‌های فعلی است؛ این امر، هم به کارگیری خطمشی‌های جدید و هم اصلاح یا حذف خطمشی‌های موجود را در بر می‌گیرد (دانایی فرد، ۱۳۹۵، ۲۹۷). بنابراین این چرخه، یک چرخه مداوم در طول زمان است (لستر و استوارت<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱).



شکل ۱. چرخه خطمشی‌گذاری (لستر و استوارت، ۲۰۱۱)

Figure 1. Policy cycle (Lester and Stewart, 2011)

یکی از خطمشی‌های مؤثر در حکمرانی خوب، خطمشی خصوصی‌سازی است؛ به عبارت دیگر، دولت‌ها به منظور دستیابی به حکمرانی خوب می‌بایست ساختارهای خود را کوچک نمایند؛ یکی از راه‌های کوچک‌سازی ساختار دولت، خصوصی‌سازی و واگذاری اداره شرکت‌ها به مردم است؛ به

1.Pressman & Wildavsky

2.Lester & Stewart

عبارت دیگر دولت‌ها به دلیل تجربه عملکرد غیرکارای دولت در اقتصاد، در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و به منظور بهبود کارایی و رقابت‌پذیری شرکت‌ها و رشد اقتصادی کشور، سعی کرده اند، مالکیت شرکت‌های دولتی و برخی مواقع، بخشی یا کل عملیات خود را در یک حوزه به بخش خصوصی واگذار کنند. از اواخر دهه ۱۹۷۰ خصوصی‌سازی هدف غالب در سیاست‌های کلی دولت‌ها بوده است و هر کشور بسته به شرایط خود، الگویی خاصی از خصوصی‌سازی را دنبال کرده است.

از نظر تاریخی، پس از جنگ جهانی دوم، رویکرد غالب دولت‌ها، دولتی کردن اقتصاد و مالکیت بر آن بود؛ اما در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ میلادی به دلیل کاهش رشد اقتصادی ناشی از دخالت دولت در اقتصاد محققان به دنبال راه حلی برای خروج از رکود گشتند؛ در این رابطه، پیتر دراکر نخستین بار در سال ۱۹۶۸ مفهوم خصوصی‌سازی را مطرح کرد و گفت که دولت‌ها باید مالکیت خدمات را به مردم واگذار کنند. سرکارآمدن حزب محافظه کار در بریتانیا، آمریکا و فرانسه، موجب توجه عموم به مفهوم و تأثیر خصوصی‌سازی بر اقتصاد و تفوق حزب محافظه کار بریتانیا در سال ۱۹۷۹ به رهبری مارگارت تاچر شد؛ دلیل این پیروزی تأکید بر خصوصی‌سازی بود که مخالفت آشکاری با سیاست‌های دولت قبلی داشت. در این سه کشور، دو معنی از خصوصی‌سازی مطرح شد: هر تغییری در وظایف و فعالیت‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی و هر تغییری در تولید کالاها و خدمات از بخش دولتی به بخش خصوصی (استار، ۱۹۸۸). طی این روند، در سال ۱۹۸۳ واژه خصوصی‌سازی به صورت رسمی و برای نخستین بار در فرهنگ لغت معتبر وبستر افزوده شد (مهربان فر، ۱۳۹۴).

خصوصی‌سازی به شکل‌های مختلفی تعریف شده است: خصوصی‌سازی، انتقال اموال یا راهکارهای تولیدی عمومی به مالکیت یا بهره‌بردار خصوصی است که معمول‌ترین آن، فروش سرمایه‌ای مانند نیروگاه دولتی، ایرلاین‌ها یا امکانات ارتباط از راه دور است و مورد دیگر آن، شامل واگذاری خدمات از طرف دولت به سازمان‌های غیر دولتی است که در اینجا، دولت از جایگاه ارائه دهنده خدمت به تأمین کننده منابع و نظارت کننده تبدیل می‌شود (نیل<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰). خصوصی‌سازی عبارت از فروش کسب و کارهای دولتی به ذی‌نفعان خصوصی است که در مورد واگذاری خدمات یا فعالیت‌های دولتی نیز کاربرد دارد و در آن، برنامه‌ها یا فعالیت‌های دولتی برای اجرا به نهادهای خصوصی سپرده می‌شوند (متزیر<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳). با توجه به این تعاریف می‌توان نتیجه‌گیری کرد که نقطه مشترک همه این تعاریف، تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی است. اندیشه اصلی مستتر در

1.Star

2.Neill

3.Metzger

مفهوم خصوصی، حاکم کردن مکانیزم‌های بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که در نتیجه آن، فضای رقابتی در سطح اقتصاد ایجاد می‌شود و کارایی بنگاه‌های اقتصادی بهبود می‌یابد.

در ادامه دهه ۸۰ میلادی، موفقیت سیاست خصوصی‌سازی توسط دولت‌های مختلف، این موضوع را به رکن اساسی سیاست عمومی همه دولت‌های بعدی تبدیل کرد و از سال ۱۹۸۴ تا اواسط دهه ۹۰ میلادی، بسیاری از شرکتها و بخش‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شدند و واژه خصوصی‌سازی مشهور شد و در سخنرانی‌های انتخاباتی سیاستمداران و دولت‌مردان مورد استفاده قرار گرفت (پارکر<sup>۱</sup> ۲۰۱۳). از زمان طرح ایده خصوصی‌سازی تاکنون در کنار دیدگاه‌های موافق که خصوصی‌سازی را درمان کارایی پایین دولت و روشی برای بهبود فعالیت‌های دولتی قلمداد کرده‌اند مخالفان بسیاری نیز به بحث بر سر آنچه واقعاً بر اثر خصوصی‌سازی رخ داده و مبانی فلسفی آن پرداخته‌اند؛ از یک سو در موارد بسیاری، وعده‌های خصوصی‌سازی در مقام تحقق عملی نقص نشان داد و از سوی دیگر، در مبانی فلسفی، آن را مخالف روح مدیریت دولتی که به دنبال تأمین خیر عمومی است دانسته‌اند. روش‌هایی که براساس آن، دولت‌ها مالکیت فعالیت‌های اقتصادی خود را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند بدین قرار است (نصیرزاده، ۱۳۶۹): عرضه سهام به عموم؛ عرضه سهام به گروه‌های خاص؛ فروش دارایی‌های واحد دولتی؛ تفکیک واحد مشمول واگذاری به واحدهای کوچک‌تر؛ جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جدید مورد نیاز واحد دولتی؛ فروش واحد دولتی به مدیران یا کارکنان واحد؛ عقد قراردادهای واگذاری؛ مدیریت اجاره‌داری‌ها.

در ایران نیز، یکی از الزامات افزایش کارایی و اثربخشی دولت، کوچک شدن ساختار دولت و پرداختن به مقوله خصوصی‌سازی و واگذاری تصدی‌گری از دولت به مردم است؛ اهمیت این موضوع زمانی پررنگ‌تر می‌شود که بدانیم طبق مطالعات موسسه هرتیج<sup>۲</sup>، ایران ششمین رتبه اقتصاد دولتی را داشته است (کیان‌پور، ۱۳۸۸). بر این اساس، در ایران خصوصی‌سازی از سال ۱۳۷۰ بر اساس تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور و با انتشار نخستین بیانیه رسمی دولت شروع به فعالیت کرد. در سند ۲۰ساله و اصل ۴۴ قانون اساسی نیز بر خصوصی‌سازی تأکید شده است. اهداف اصل ۴۴ به طور خلاصه آزاد شدن دولت از فعالیت‌های اقتصادی غیرضروری، باز شدن راه برای حضور حقیقی سرمایه گذار در اقتصاد کشور و پرداختن دولت به آداب و قواعد نقش حاکمیتی، سیاست‌گذاری و ایفای نقش حاکمیتی است. خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه دولت همواره در تمامی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب مورد تأکید و توجه دولت‌های مختلف بوده است.

1. Parker  
2. Heritage

در حالی که برنامه‌های توسعه، نقش خصوصی‌سازی را به عنوان یک محرک و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند (مهریان فر، ۱۳۹۴)، اما این هدف هیچ‌گاه محقق نشده و به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های بعد از دهه ۷۰، خصوصی‌سازی بدل به یک معضل پایدار در عرصه خطمشی‌گذاری برای دولت‌های مختلف شده، موفقیت آمیز نبوده و به شکل ناقص عملیاتی شده است؛ به عبارت دیگر، دولت با افزایش حجم بودجه و مقررات‌گذاری به گسترش اندازه خود در اقتصاد پرداخته است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸).

بررسی موارد متعدد شکست خطمشی‌ها در سال‌های اخیر، نشان دهنده این نکته است که دولت‌ها به منزله مهم‌ترین عوامل اجرایی نتوانسته‌اند آنچه را به عنوان خطمشی پذیرفته‌اند یا خود به آن شکل داده‌اند به خوبی انجام دهند؛ این موضوع در ماهیت پیچیده خطمشی و عوامل گوناگون محیطی مؤثر ریشه دارد که بازدارندگان اصلی پیاده‌سازی موفق خصوصی‌سازی هستند (پور احمدی و همکاران، ۱۳۹۷). سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۳)، عملکرد خصوصی‌سازی در ایران را مناسب ارزیابی نکرده و به عدم توجه به عوامل تأثیرگذاری مانند گروه‌های ذی‌نفع، الزامات مدیریتی و کنترلی اجرایی اشاره کرده است و ادامه این روند تاکنون، نشان دهنده عدم وجود عوامل زیرساختی در این زمینه است؛ به طوری که نتایج خصوصی‌سازی با آنچه از آن انتظار می‌رود، انطباق ندارد. بنابراین می‌توان بیان کرد که خطمشی‌ها نیاز به تغییر دارند.

طبق رویکرد دای<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) خطمشی‌گذاری بر مبنای یک چرخه که شامل چندین فعالیت و مرحله است انجام می‌شود. این مراحل، مستقل از هم انجام نمی‌شوند، بلکه در قالب فرایند پیوسته و سیستمی مرتبط چندوجهی با هم شکل می‌گیرند (الوانی و شریفزاده، ۱۳۹۰). صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی به سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی، طبقه‌بندی می‌کنند. حال، سؤال این است که خصوصی‌سازی در ایران در کدام مرحله از این چرخه دچار نقص و ایراد بوده است؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت که تمرکز مطالعات انجام شده در حوزه خطمشی خصوصی‌سازی بر چرخه خطمشی‌گذاری بوده است و اجرای خطمشی به عنوان حلقه مفقوده تلقی می‌شود (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴). و در این راستا نگاه‌های مختلفی به مفهوم اجرای خطمشی خصوصی‌سازی شده است که در جدول (شماره ۱) آورده شده است؛ به عبارت دیگر کارهای انجام شده (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۶؛ منوریان، ۱۳۸۰؛ پور احمدی و همکاران، ۱۳۹۷؛ عادل آذر والوانی، ۱۳۹۰) عمدتاً به فرآیند خطمشی‌گذاری توجه نموده‌اند و تمرکز بر اجرا نیز، عملاً به آسیب‌شناسی اجرای خطمشی خصوصی‌سازی محدود

---

1. Dye

شده است؛ بنابراین تمرکز برچگونگی اجرای خطمشی خصوصی‌سازی و مطالعه عمیق‌تر آن می‌تواند در موفقیت خطمشی خصوصی‌سازی نقش داشته باشد.

مطالعات نشان دهنده برخی عوامل محدود کننده اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی است. (جعفری و محمدی، ۱۳۹۱؛ کریم و همکاران، ۱۳۹۴؛ منوریان، ۱۳۸۰)؛ برخی از این موارد در ادامه آورده می‌شود. خصوصی‌سازی در درون سازمان‌ها با مقاومت بعضی مدیران و کارکنان روبرو می‌شود؛ زیرا آن‌ها نگران آینده و از دست دادن مشاغل خود هستند. از طرف دیگر دولت‌ها عمدتاً شرکت‌های زیان‌ده را به فروش می‌رسانند و خریدارن زیادی برای آنها وجود ندارد. و یا ارزیابی جدی از سایر توانایی‌های غیر مادی و اهلیت خریداران صورت نمی‌پذیرد. از طرفی، نظارت کافی بر عملکرد و ایفای وظیفه قانونی خریداران در قبال تعهدات وجود ندارد و همچنین دولت‌های وقت عموماً پس از واگذاری، چتر حمایتی خود را از سر شرکت‌های واگذار شده برداشته و همراهی در رفع موانع برسر راه سرمایه‌گذار را فراموش می‌کنند و آنها را به حال خود رها می‌کنند. فقدان وجود سرمایه در گردش مناسب و ناتوانی و یا عدم تمایل به نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز روز تولید و سرمایه‌گذاری در این بخش از سوی خریداران از موانع دیگر خصوصی‌سازی و ادامه این روند عنوان شده است. مجموعه این عوامل و عوامل دیگری که در این تحقیق به آنها پرداخته خواهد شد- منجر به عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران شده است. در آسیب‌شناسی خطمشی‌گذاری عمومی غالباً به این نکته بر می‌خوریم که عدم توفیق خطمشی به دلیل نامناسب بودن ابزارهای پیش‌بینی شده در اجرای آن بوده است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹). با این توضیحات می‌توان گفت که در مورد اجرای خطمشی خصوصی‌سازی نظرات متفاوتی توسط کارشناسان مطرح شده و انجام مطالعه و رایانه‌ای راه‌کارهایی در این زمینه می‌تواند سودمند باشد. با این توضیحات، مسئله مورد نظر این پژوهش آن است که الگوی اجرای اثربخش خطمشی‌های خصوصی‌سازی در بخش صنعت چگونه است؟ برای رایانه‌ای این الگو باید مشخص کرد که عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های خصوصی‌سازی در بخش صنعت کدامند؟ و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌های خصوصی‌سازی در بخش صنعت چگونه است؟ این الگو براساس تحلیل اقدامات اجرا شده در زمینه خطمشی خصوصی‌سازی در ایران پس از ایجاد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰ (محدوده زمانی برنامه توسعه چهارم و پنجم) دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ پیشنهاد و چگونگی اجرا تحلیل شده و مبنای تدوین الگو قرار گرفته است.



## جدول شماره ۱: نگاه‌های مختلف به مفهوم اجرای خط‌مشی

Table 1: Different approaches to the concept of policy implementation

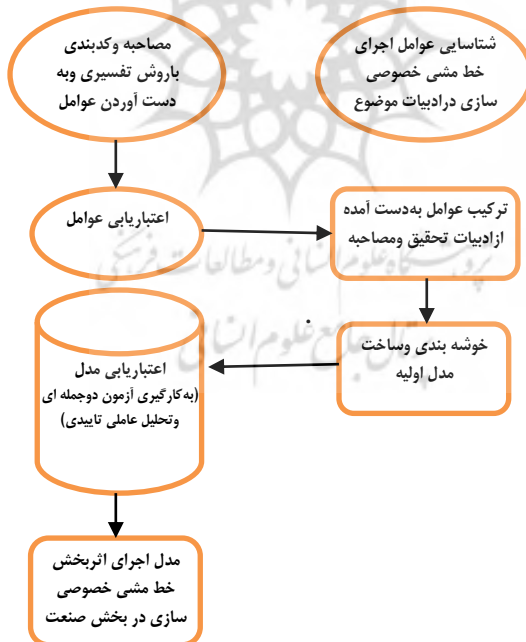
عنوان تئوری	شاخص‌ها/مؤلفه‌ها/متغیرها
اجرا به عنوان یک فرآیند خطی	استانداردها و اهداف، منابع، ارتباطات و اقدامات بین سازمانی، ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی، گرایش‌های مجریان، وضعیت‌های اقتصادی-اجتماعی و سیاسی
اجرا به عنوان سازگاری متقابل سیاستها	میزان علاقه، تعهد و پشتیبانی بازیگران اصلی خط‌مشی
اجرا به عنوان بازی(سیاسی)	یادگیری قواعد بازی، به کارگیری تاکتیک‌ها و استراتژی‌های مناسب، کنترل جریان ارتباطات و رویارویی با بحرانها و شرایط عدم اطمینان
اجرا به عنوان شرایطی برای دستیابی اثربخش به اهداف	شرایط محیطی(دستگاه‌های مجری، افراد مجری، گروه‌های هدف، وضعیت اجتماعی، سیاسی) عامل موفقیت یا عدم موفقیت اجرا است
اجرا به عنوان یک فرآیند رهبری خط‌مشی دورانی (گردشی)	رهبری، عامل هماهنگی بین تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها
اجرا به عنوان یک تئوری اقتصادی	شرایط مختلف و زمان تعاملات عامل اثرات متفاوت بر اجرای خط‌مشی
اجرا به عنوان یک تجزیه و تحلیل موردی	مشارکت و همکاری دولت، مفید بودن استانداردهای دستگاه‌های اجرایی، تعهد دستگاه اجرایی نسبت به خط‌مشی‌ها، حمایت مقامات عالی رتبه از خط‌مشی‌ها، توسعه نسبت‌های هزینه-فایده مناسب
اجرا به عنوان فعالیتی(اقدامی)ارتباطی	تعامل مناسب بین بازیگران خط‌مشی و گروه‌های هدف، یادگیری و فراگیری بیشتر

## ابزار و روش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی- توسعه‌ای بوده و از نظر روش گردآوری داده‌ها نیز چون که ابتدا به جمع‌آوری داده‌های کیفی از طریق بررسی ادبیات موضوع و مصاحبه می‌پردازد و سپس از داده‌های کمی برای اعتباربخشی به نتایج داده‌های کیفی استفاده می‌کند پژوهشی آمیخته (آمیخته-اکتشافی) محسوب می‌شود. با توجه به اینکه خط‌مشی خصوصی‌سازی، سابقه اجرایی چندین ساله در ایران دارد و هدف این پژوهش ارایه الگویی برای اجرای اثربخش خصوصی‌سازی است. جامعه آماری پژوهش در بخش کیفی، مدیران و خبرگان آشنا به مقوله خصوصی‌سازی و خصوصاً آنهایی که در این حوزه مشارکت و سابقه اجرایی داشته‌اند تعریف شده و با توجه به الگوریتم جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، گروه ۸ نفری از سیاست‌گذاران و افراد سطح بالای تصمیم‌گیر در خط‌مشی خصوصی‌سازی با روش گلوله برفی، انتخاب و در فرایند مصاحبه و تبیین متغیرهای مدل مورد استفاده قرار گرفت. در بخش کمی، جامعه آماری شامل کارشناسان، صاحب‌نظران و افراد درگیر در خصوصی‌سازی تعریف شده است. بر این مبنا کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی، وزارت صنایع و

شرکت‌های بزرگ خصوصی‌سازی شده مورد بررسی قرار گرفته و جامعه ۱۵۰ نفری تعریف و به شکل تصادفی سیستماتیک بر مبنای جدول مورگان ۱۲۰ نمونه انتخاب شد. در بخش کیفی ابتدا ادبیات موضوع، مطالعه و بررسی شد و عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی منتج از ادبیات موضوع مشخص گردید. برای تحلیل داده‌های مصاحبه نیز، از روش تفسیری-تحلیلی استفاده و عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی منتج از مصاحبه مشخص شد و این دو گروه عوامل با یکدیگر مقایسه و تحلیل گردید و مدل اولیه تشکیل شد. در بخش کمی، عوامل و مدل اولیه به دست آمده از بررسی ادبیات تحقیق و مصاحبه، مورد تحلیل و اعتباریابی قرار گرفتند؛ بدین منظور، ابتدا با روش خوشه بندی سلسله مراتبی، نسبت به خوشه بندی عوامل اقدام شد و بر مبنای مدل اولیه سؤالاتی طرح و بر آن اساس، پرسشنامه تدوین گردید و پس از اطمینان از روایی و پایایی پرسشنامه، داده‌ها جمع‌آوری شد. نرمال بودن داده‌ها با آزمون کولوموگروف-اسمیرنوف بررسی شد؛ به دلیل نرمال نبودن داده‌ها از آزمون دوجمله استفاده و به سؤالات پاسخ داده شد و مدل اولیه مورد تأیید قرار گرفت و هم‌چنین اعتبارمدل با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی نیز مورد بررسی و تأیید قرار گرفت.

الگوریتم تحلیل داده‌ها به طور خلاصه در شکل (شماره ۱) آمده است



شکل شماره ۱: الگوریتم تحلیل داده‌ها.

Figure1: Algorithm of data analysis

## یافته ها

همانطور که ذکر گردید، روش مورد استفاده برای تحلیل داده‌های مصاحبه، روش تحلیل تفسیری بوده است. براساس این روش، مصاحبه‌های انجام شده به دقت مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته اطلاعات مهم آنها ثبت و بر این اساس کدهای مربوطه استخراج شده‌اند. این کدها که مبین نظرات مصاحبه شونده‌گان در زمینه اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی می باشد به شرح جدول (شماره ۲) می باشد.

برای بررسی صحت یافته‌های پژوهش توسط مصاحبه‌شونده‌گان به منظور تعیین آنکه آیا این پژوهش به شکل صحیح دیدگاه‌های آنان را درباره موضوع پژوهش تحت پوشش قرار می‌دهد یا نه؟ با روش اعتباریابی مقوله‌بندی از طریق استناد به توصیف‌های مصاحبه‌شونده‌گان درباره مقوله‌ها، مجددا نتایج در اختیار مصاحبه شونده‌گان قرار گرفت و تأیید شد.

جدول شماره ۲: کدهای استخراج شده از مصاحبه  
Table2: Codes extracted from interviews

توضیحات	کداستخراج شده
تحقق خصوصی سازی بدون بهبود فضای کسب و کار که شامل تثبیت اقتصادی (کاستن تورم) و آزادسازی (برچیدن انواع کنترل‌ها و مداخلات دولت در بازار ارز، سرمایه، کار و تولید) است، میسر نمی‌شود	بهبود فضای کسب و کار
با توجه به فرآیند خصوصی سازی و تجربیات به دست آمده نگاه مردم نسبت به خصوصی سازی خیلی مثبت نبوده و اعتماد و مشارکت در سطح مناسبی نمی باشد.	جلب اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاستهای دولت
مدیران به خصوصی سازی تمایل و رغبتی ندارند و از طرفی دیگر ضعف مدیران سازمان‌های دولتی و نیروهای شاغل، چالش جدی را در اجرای توسعه و تغییر سازمانی ایجاد می کند. مدیران در سازمانهای دولتی، فقط مجری قوانین دولتی بوده و نقشی در وضع قوانین ندارند و در صورت رویارویی با بحرانی جدی، از موقعیت استعفا می‌دهند. در حالی که مدیران به عنوان عامل تغییر در خصوصی سازی باید قادر به درک فرهنگ سازمانی بوده و بتوانند ارتباطات قوی برقرار نموده و امکان خصوصی سازی را برقرار نمایند.	تشویق مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی سازی
مشوق‌هایی برای آنهایی که پس از خصوصی سازی کار خود را بهبود و توسعه داده‌اند در نظر گرفته شود؛ از جمله اقساط طولانی، تخفیف های مالیاتی، حتی تخفیف در اصل قیمت واگذاری و...	ارایه مشوق های لازم
یکی از مشکلات این بوده است که دولت پس از واگذاری مالکیت اقدام به واگذاری مدیریت نکرده و در شرکت‌های واگذاری شده دخالت دارد؛ مثلا هنوز بسیاری از شرکتهایی که دولت سهام ۱۵ درصدی دارد دخالت کرده و مدیریت شرکت‌ها را وزیر مشخص می کند.	عدم دخالت دولت پس از واگذاری
در آلمان افرادی را که مسئول خصوصی سازی بودند کارگران به قتل رساندند تا به نفر سوم که یک خانمی بود مصونیت دائم‌المراده شد و خصوصی سازی به توسط ایشان و با استقلال کامل و عدم نفوذ سایرین انجام شد. به دلیل اعمال نفوذ سایر سازمانها، سازمان خصوصی سازی قادر نبوده که بر مبنای استقلال و مدل‌های بهینه مورد نظر خود فعالیت های مربوطه را انجام دهد.	استقلال سازمان خصوصی سازی

توضیحات	کداستخراج شده
قیمت‌گذاری بر مبنای دستورات و نظرات شخصی بوده است و از منطبق خاصی برخوردار نبوده است. در قیمت‌گذاری عوامل زیادی مؤثر بوده‌اند و در برخی موارد قیمت‌گذاری بر مبنای چهارچوب مدون و مستند انجام نشده است.	عدم قیمت‌گذاری دستوری و تکلیفی
نظارت بورس بر خصوصی‌سازی و الزامات و کنترل‌های بورس باعث می‌شود که مسایل و مشکلات کمتری اتفاق بیافتد و اگر نگاه کنیم شرکت‌هایی که از طریق بورس خصوصی‌سازی شده‌اند با مشکلات کمتری روبرو بوده‌اند.	نظارت سازمان بورس
هر جا شخص رئیس‌جمهور پای کار بوده و گذاری بهتر و با مقاومت کمتری انجام شده است. مواردی که از تجربیات موفق تلقی می‌شوند، ویژگی حمایت و تمرکز مدیریتی را در سطوح بالا به همراه داشته‌اند.	مدیریت قوی در سطوح بالا
بسیاری از شرکت‌های بزرگی که از طریق بورس واگذار شده‌اند؛ مانند مخابرات، مینا، پتروشیمی‌های بزرگ، اثربخشی بالاتری داشته‌اند. بورس، مکانیسم تعادلی خوبی برای واگذاری‌ها می‌باشد. قوانین و مقررات واگذاری از طریق بورس، اعمال نفوذ و سلیقه را در واگذاری‌ها کاهش داده و به حداقل می‌رساند.	واگذاری از طریق بورس
در کشورهای اروپایی، خصوصی‌سازی به مثابه یک جنگ کلاسیک بود که در آن، مشخص بود دشمن کجاست ولی در ایران یک جنگ پارتیزانی بود که مشخص نبود دشمن کجاست و گاهی ضربه از جایی وارد می‌شد که تصور نمی‌شد؛ به عنوان مثال پس از خصوصی‌سازی هیپکو، اجازه واردات ماشین آلات دست دوم راه‌سازی را صادر کرد و یا بعد از خصوصی‌سازی حمل و نقل خلیج فارس، شرکت بازرگانی قرارداد خود را لغو کرد و... شرکت‌های خصوصی‌سازی شده تا چندین سال می‌توانند از حمایت‌های دولت از قبیل معافیت مالیاتی، تعرفه پایین برای واردات مواد اولیه مورد نیاز، تسهیلات با نرخ بهره پایین و... استفاده کنند.	حمایت از شرکت‌های واگذار شده
اول باید اعتقاد به خصوصی‌سازی وجود داشته باشد؛ نمی‌شود افکار سوسیالیستی داشت ولی خصوصی‌سازی انجام داد. نگاه به تجربه سازمان گسترش و اقدامات مرحوم نیازمند در این راستا می‌تواند مثال خوبی از اعتقاد قوی به خصوصی‌سازی باشد.	اعتقاد به خصوصی سازی
یکی از مباحث اصلی در واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، احراز اهلیت بخش خصوصی است. بعد از احراز اهلیت باید اختیارات لازم به هیأت‌های واگذاری داده شود که بتوانند تصمیم‌گیری درست انجام دهند و دستگاه‌های نظارتی - بعد از اینکه مشخص شد فرد خریدار اهلیت دارد - یک‌جانبه به موضوع نگاه نکنند.	دادن اختیار به هیأت‌های واگذاری

عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی حاصل از بررسی ادبیات موضوع در جدول (شماره ۳) آمده است. این عوامل خلاصه سازی و در عوامل اصلی که حاصل ادغام موارد مشابه و طبقه‌بندی کلی‌تر این عوامل می‌باشد در جدول (شماره ۴) آمده است.

جدول شماره ۳: عواملی اجرای اثربخش خصوصی سازی حاصل از بررسی ادبیات  
**Table3: The components of the effective implementation of privatization resulting from the review of the literature**

بریکل (۲۰۱۶)	قوانین ومقررات بالادست - منابع	ویژگی مجریان - ساختار سازمانی ووظایف مجری
هیل (۲۰۱۰)	گروههای ذی نفع - منابع	حمایت سیاسی واجرائی در سطح کلان - ساختار سازمانی ووظایف مجری
واندرسمن (۲۰۰۸)	ویژگی ها وگرایش های مجریان - شرایط سیاسی، اجتماعی واقتصادی	- ساختار سازمانی ووظایف مجری
برنارد (۲۰۰۵)	مشکلات فنی واجرا - ارتباطات واطلاعات وهماهنگی نهادهای مجری - کثرت نهادهای اجرائی - ماهیت وچگونگی تدوین خط مشی	حمایت سیاسی واجرائی در سطح کلان - فرآیند اجرا - ساختار سازمانی ووظایف مجری - اهداف شفاف
مارماتیان و سیاتیر (۱۹۸۲)	اهداف روشن ومنسجم - بکارگیری کارگزاران اجرا - یکپارچگی سلسله مراتب درون نهادهای مجری - حمایت ازسنت قانون گذاران	امکان استفاده از نظریات علمی - اختصاص منابع مالی - تعهد وهفارت های رهبری کارگزاران، اجرا
ون میتر و ون هورن	شرایط اجتماعی وسیاسی - روابط میان سازمانی واحدهای مجری	ویژگیهای سازمانهای مجری - تمایل وانگیزه مجریان
ادوارد ۱۹۸۵	ارتباطات مناسب - گرایش وعلاقه مجریان	- ساختار سازمانی منعطف - منابع لازم
لستر و همکاران	ظرفیت بالای اجرا	- تعهد بالای اجرا
گوگین وهمکاران	برانگیزاننده ها وباز دارنده های سطح دولت ومحلی - ظرفیت بوم شناسی - منابع دولتی	ظرفیت سازمانی - باز خورد و طراحی مجدد خط مشی

جدول ۴: جمع‌بندی عواملی حاصل از بررسی ادبیات موضوع  
**Table4: Summarizing the components resulting from the review of the subject literature**

عوامل فرعی	عامی اصلی
حمایت سیاسی واجرائی در سطح کلان، قوانین ومقررات بالادست، حمایت ازسنت قانون گذاران، تعهد بالای اجرا	حمایت مدیریت سطح بالا
ویژگی مجریان، ویژگیها وگرایش‌های مجریان، به کارگیری کارگزاران اجرا، روابط میان سازمانی واحدهای مجری، ساختار سازمانی ووظایف مجری، یکپارچگی سلسله مراتب درون نهادهای مجری خط مشی، ساختار سازمانی منعطف،	تمایل وانگیزه مجریان
ماهیت وچگونگی تدوین خط مشی، اهداف شفاف، اهداف روشن ومنسجم،	باز خورد و طراحی مجدد خط مشی
اختصاص منابع مالی، منابع لازم، منابع دولتی،	منابع
برانگیزاننده‌ها وباز دارنده‌های سطح دولت ومحلی، گروههای ذی نفع، ظرفیت بوم شناسی	شرایط اجتماعی وسیاسی

در اینجا کدهایی که از مصاحبه به‌دست آمده با کدهای حاصل از بررسی ادبیات تحقیق تلفیق شده و عواملی که برای اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی مورد سوال این تحقیق بوده است به شرح جدول (شماره ۵) ارائه می‌شود.

جدول ۵: عوامل اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی

Table 5: The components of the effective implementation of privatization

عوامل اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی	ردیف
حمایت مدیریت سطح بالا	۱
تمایل و انگیزه مجریان	۲
بازخورد و طراحی مجدد خط‌مشی	۳
اختصاص منابع مناسب	۴
شرایط اجتماعی و سیاسی	۵
مساعد کردن فضای کسب و کار	۶
جلب اعتماد و مشارکت مردم به سیاست‌های دولت	۷
تشویق مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی‌سازی	۸
ارایه مشوق‌های لازم به شرکت‌های واگذارنده	۹
عدم دخالت دولت پس از واگذاری	۱۰
استقلال سازمان خصوصی‌سازی	۱۱
عدم قیمت‌گذاری دستوری و تکلیفی	۱۲
مدیریت قوی در سطوح بالا	۱۳
واگذاری از طریق بورس	۱۴
حمایت از شرکت‌های واگذارنده	۱۵
دادن اختیارات به هیأت‌های واگذاری	۱۶

طبق الگوریتم اجرایی تحقیق عوامل به‌دست آمده براساس مشابهت و تناسب در قالب عواملی خوشه‌بندی شده‌اند؛ به دلیل اینکه می‌خواهیم تعداد مناسبی از خوشه‌ها را از داده‌های محدود به‌دست آوریم از روش سلسله‌مراتبی<sup>۱</sup> استفاده کرده‌ایم. این خوشه‌ها با استفاده از نظرات مصاحبه‌شوندگان، بررسی و عوامل اصلی بر آن اساس تعریف گردید. اطلاعات به‌دست آمده از تحلیل خوشه‌ای - سلسله‌مراتبی به شرح جداول (شماره ۷، ۸) می‌باشد. همانطور که در جداول ذکر شده، مشاهده می‌شود عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش (۱۶ عامل) بر مبنای نظر خبرگان (مصاحبه‌شوندگان) در ۷ گروه خوشه‌بندی شده‌اند.

جدول ۶: جدول تجمعی خوشه بندی عوامل

Table6: The Agglomeration Schedule of clustering

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	13	15	.000	0	0	6
2	10	11	.000	0	0	3
3	7	10	.000	0	2	4
4	7	8	.000	3	0	5
5	7	9	.100	4	0	11
6	13	14	.250	1	0	10
7	5	6	.250	0	0	11
8	3	4	.250	0	0	13
9	1	2	.250	0	0	13
10	12	13	.438	0	6	12
11	5	7	.452	7	5	14
12	12	16	.675	10	0	15
13	1	3	.750	9	8	14
14	1	5	1.318	13	11	15
15	1	12	2.022	14	12	0

جدول ۷: اعضای خوشه ها

Table7: The Cluster Membership

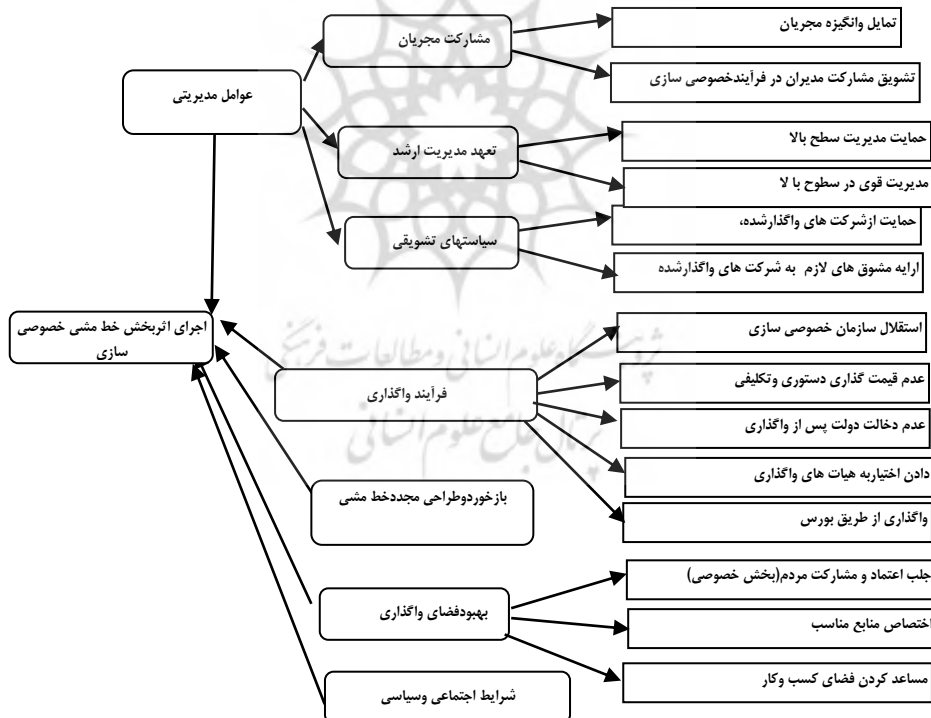
Case	7 Clusters
1:tamayol	1
2:tashvigh	1
3:hemaytmo	2
4:modghavi	2
5:hemvagoz	3
6:eraehmos	3
7:esteghla	4
8:adamghim	4
9:adamedek	4
10:dadanekh	4
11:vagobors	4
12:bazkord	5
13:jalbhema	6
14:ektemana	6
15:moskasbo	6
16:sharayet	7

## جدول ۸: خوشه‌ها و عوامل اصلی

Table8: clusters and main components

عامل اصلی main factor	اعضای خوشه cluster members	شماره خوشه Cluster number
مشارکت مجریان تعهد مدیریت ارشد سیاستهای تشویقی	تمایل و انگیزه مجریان، تشویق مشارکت مدیران در فرآیند خصوصی‌سازی	۱
	حمایت مدیریت سطح بالا، مدیریت قوی در سطوح بالا	۲
	حمایت از شرکت‌های واگذارشده، آرایه مشوق‌های لازم به شرکت‌های واگذارشده	۳
فرآیند واگذاری	استقلال سازمان خصوصی‌سازی، عدم قیمت‌گذاری دستوری و تکلیفی، عدم دخالت دولت پس از واگذاری، دادن اختیاریه هیات‌های واگذاری، واگذاری از طریق بورس	۴
بازخورد و طراحی مجدد خط مشی	بازخورد و طراحی مجدد خط مشی	۵
بهبود فضای واگذاری	جلب اعتماد و مشارکت مردم به سیاستهای دولت، اختصاص منابع مناسب، مساعد کردن فضای کسب و کار	۶
شرایط اجتماعی و سیاسی	شرایط اجتماعی و سیاسی	۷

بر مبنای مطالب ذکر شده مدل اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی به شرح شکل (شماره ۲) ارائه می‌شود.



شکل ۲: مدل اجرای اثربخش خط‌مشی خصوصی‌سازی

Figure2: The effective implementation model of privatization policy



برای تأیید عوامل به‌دست آمده همانطور که در الگوریتم تحلیل داده های تحقیق آورده شده است جامعه آماری از متخصصان ودست اندرکاران امرخصوصی سازی انتخاب شده و با روش تحقیق کمی عوامل سنجش شده اند. براین اساس سوالات زیر تعریف می‌شوند:

- ۱- آیا عامل حمایت مدیریت سطح بالادرا اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۲- آیا عامل تمایل و انگیزهٔ مجریان در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۳- آیا عامل بازخورد و طراحی مجدد خطمشی در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۴- آیا عامل اختصاص منابع مناسب در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۵- آیا عامل شرایط اجتماعی و سیاسی در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۶- آیا عامل مساعد کردن فضای کسب و کار در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۷- آیا عامل جلب اعتماد و مشارکت مردم (بخش خصوصی) به سیاست‌های دولت در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۸- آیا عامل تشویق مشارکت مدیران در فرآیندخصوصی سازی در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۹- آیا عامل ارایه مشوق های لازم به شرکت‌های واگذارشده در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۰- آیا عامل عدم دخالت دولت پس از واگذاری در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۱- آیا عامل استقلال سازمان خصوصی سازی در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۲- آیا عامل عدم قیمت گذاری دستوری و تکلیفی در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۳- آیا عامل مدیریت قوی در سطوح بالا در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۴- آیا عامل واگذاری از طریق بورس در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۵- آیا عامل حمایت از شرکت‌های واگذارشده در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟
- ۱۶- آیا عامل دادن اختیار به هیأت‌های واگذاری در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارد؟

برای پاسخ گویی به سوالات، فرضیه های زیر تعریف و نمونه آماری ۱۲۰ نفره از کارشناسان و خبره های خصوصی سازی انتخاب واطلاعات جمع آوری و تحلیل شد.

H0: عوامل ۱۶گانه در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش ندارند.

H1: عوامل ۱۶گانه در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارند.

برای بررسی فرضیات و پاسخگویی به سوالات، با توجه به غیر نرمال بودن داده های به دست آمده ازآزمون دوجمله ای استفاده شد. نتایج آزمون به شرح جدول(شماره ۹) می باشد.

با توجه به درجه معناداری پایین تر از ۵درصد، فرضیه H0ردشده و نقش عوامل ۱۶گانه در اجرای خطمشی خصوصی سازی تأیید می شود.

جدول ۹: نتایج حاصل ازآزمون دوجمله ای

Table 9: Binomial test results

Hypothesis Test Summary				
	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The categories defined by tamayol $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
2	The categories defined by tashvigh $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
3	The categories defined by hemamodir $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
4	The categories defined by modiratghavi $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
5	The categories defined by hemaskat $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.001	Reject the null hypothesis.
6	The categories defined by erahmoshavegh $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.001	Reject the null hypothesis.
7	The categories defined by estegh $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
8	The categories defined by adamghim $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
9	The categories defined by adamdekh $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.003	Reject the null hypothesis.
10	The categories defined by ekhtiar $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.001	Reject the null hypothesis.
11	The categories defined by bors $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.
12	The categories defined by etemad $\leq 3.000$ and $> 3.000$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.000	Reject the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is .05.

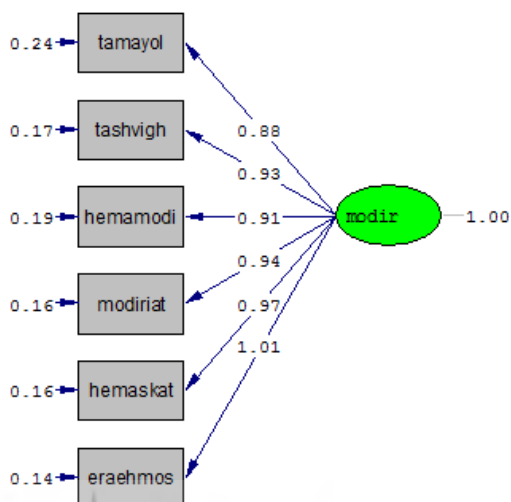
## Hypothesis Test Summary

	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
13	The categories defined by manabe $\leq 3.500$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.001	Reject the null hypothesis.
14	The categories defined by faza $\leq 3000$ and $> 3.500$ occur with probabilities 0.5 and 0.5.	One-Sample Binomial Test	.001	Reject the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is .05.

در مرحله بعد، بررسی اعتبار مدل اجرای خطمشی خصوصی‌سازی با روش تحلیل عاملی تأییدی انجام پذیرفت. برای این کار، عوامل اصلی به دست آمده از تحلیل کیفی و مصاحبه و خوشه بندی در قالب متغیرهای مکنون و اعضای خوشه (متغیرها) به عنوان متغیرهای آشکار آورده شده است. مدل تحلیل عاملی مربوط به خوشه های عوامل مدیریتی، فرآیند واگذاری، فضای کسب و کار و کل مدل در شکل های (۲-۴)، (۳-۴)، (۴-۴) و (۵-۴) آورده شده است. در این شکلها، فلش های دوطرفه بین عوامل، بیانگر رابطه دوطرفه متغیرهای مکنون و فلش های یک طرفه از متغیرهای مکنون به سمت متغیرهای آشکار بیانگر بار عاملی می باشند. همچنین مقدار واریانس خطا و مقدار کوواریانس بین خطاها نیز در شکل آمده است.

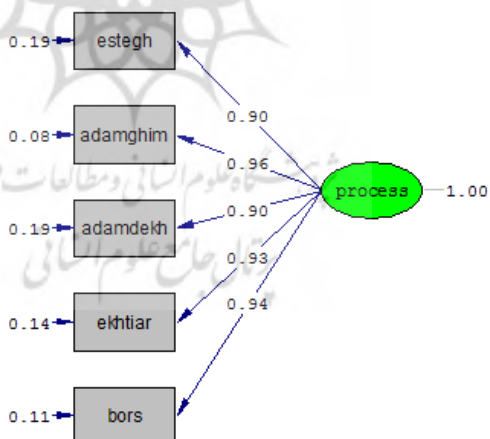
در خوشه ها همانطور که مشاهده می شود بارهای عاملی بالاتر از  $0.4/0.4$  هستند؛ از طرف دیگر مقدار معیار خطا RMSEA پایین تر از  $0.08/0.08$  و مقدار P-value بالاتر از  $0.05/0.05$  و نسبت شاخص کای اسکور به درجه آزادی نیز کمتر از ۴ می باشد. سایر شاخص های دیگر برازش مدل نیز نشان دهنده برازش مناسب خوشه ها می باشد.



Chi-Square=9.49, df=9, P-value=0.39349, RMSEA=0.021

شکل ۳: مدل تحلیل عاملی خوشه عوامل مدیریتی

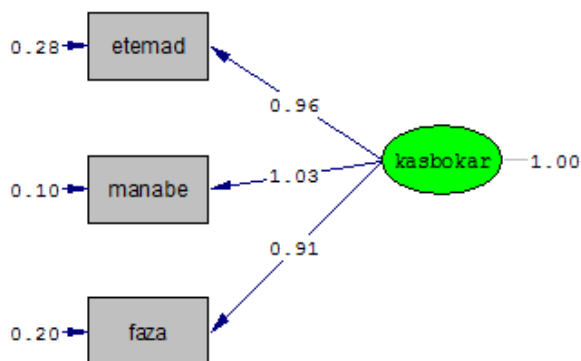
Figure3: Factor analysis model of management factors cluster



Chi-Square=4.17, df=5, P-value=0.52475, RMSEA=0.000

شکل ۴: مدل تحلیل عاملی خوشه فرآیند و اگذاری

Figure4: Factor analysis model of process factors cluster

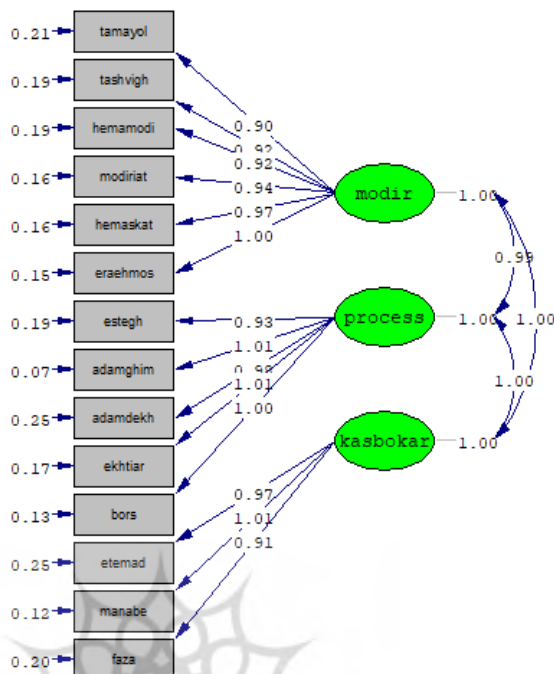


Chi-Square=0.00, df=0, P-value=1.00000, RMSEA=0.000

شکل ۵: مدل تحلیل عاملی خوشه فضای کسب و کار

Figure5: Factor analysis model of business factors cluster

مدل استاندارد تحلیل عاملی کل مدل در شکل (شماره ۶) آورده شده است. در این مدل نیز، بارهای عاملی همانطور که مشاهده می‌شود بالاتر از ۰/۴ هستند. از طرف دیگر مقدار معیار خطا RMSEA پایین‌تر از ۰/۰۸ و مقدار P-value بالاتر از ۰/۰۵ و نسبت شاخص کای اسکور به درجه آزادی نیز کمتر از ۴ می‌باشد. سایر شاخص‌های دیگر برازش مدل به شرح جدول می‌باشد و مجموع موارد نشان دهنده برازش مناسب مدل می‌باشد.



Chi-Square=75.26, df=74, P-value=0.43745, RMSEA=0.012

شاخص	NFI	NNFI	PNFI	CFI	IFI	RFI
مقدار شاخص	0.99	1.00	0.81	1.00	1.00	0.99

شکل ۶: مدل تحلیل عاملی تأییدی (استاندارد)

Figure6: Factor analysis model (final)

## بحث و نتیجه گیری

خصوصی سازی یکی از مهم ترین چالش های دولت در سال های اخیر بوده است. به رغم تلاش ها و برنامه های سال های اخیر، خصوصی سازی معضل پایدار در عرصه خطمشی گذاری برای دولت های مختلف تلقی شده است. برنامه های توسعه، خصوصی سازی را به عنوان یک محرک و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند اما باموقفیت همراه نشده و به شکل ناقص عملیاتی شده است. ادبیات موضوع بیانگر آن است که خصوصی سازی در قالب یک خطی مشی عمومی بر مبنای چرخه عمومی خطمشی گذاری انجام می شود. صاحب نظران این مراحل را به طور کلی به سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه بندی می کنند. در خطمشی گذاری مهم است که بعد از آن چه اتفاقی می افتد و در اینجا

است که اجرا معنی دارد. خصوصی سازی در ایران در اجرا با چالش هایی همراه بوده است. این تحقیق به بررسی عوامل مؤثر در اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی در ایران و بخش صنعت پرداخته است. یافته های تحقیق بیانگر عوامل ۱۶گانه ای است که بر اجرای اثر بخش خطمشی خصوصی سازی نقش دارند. این عوامل به شکل کلی در گروه های عوامل مدیریتی (شامل: مشارکت مجریان، تعهد مدیریت ارشد، سیاستهای تشویقی)، فرآیند واگذاری، بازخورد و طراحی مجدد خط مشی، بهبود فضای واگذاری و شرایط اجتماعی و سیاسی طبقه بندی شده اند.

بدون شک در اجرای خطمشی خصوصی سازی تمایل وانگیزه مجریان در اثربخشی اجرا مؤثر است. شرایط باید به گونه ای باشد که مجریان از تمایل و انگیزه کافی برخوردار باشند. ضعف مدیران سازمانهای دولتی و نیروهای شاغل، چالش جدی را در اجرای توسعه و تغییر سازمانی ایجاد می کند. مدیران در سازمانهای دولتی، فقط مجری قوانین دولتی بوده و نقشی در وضع قوانین ندارند و در صورت رویارویی با بحرانی جدی نمی توانند برخورد مناسب و درست با آن داشته باشن؛ درحالی که مدیران، به عنوان عامل تغییر در خصوصی سازی باید قادر به درک فرهنگ سازمانی بوده و بتوانند ارتباطات قوی برقرار نموده و امکان خصوصی سازی را برقرار نمایند. بهبود روابط میان سازمانی واحدهای مجری و داشتن ساختارهای منعطف می تواند تسهیل کننده باشد.

تعهد مدیریت ارشد، شامل مدیریت قوی در سطوح بالای فرآیند خصوصی سازی و همچنین مشارکت بالاترین سطوح در فرآیند می باشد؛ به عبارت دیگر، مشارکت و درگیری مدیران ارشد، فرآیند خصوصی سازی را تسهیل می کند. به اعتقاد برخی از مصاحبه شوندگان در برخی موارد که خود رئیس جمهور درواگذاری ها نقش داشته، این واگذاری ها بهتر و با مقاومت کمتری انجام شده است.

ارایه سیاست های تشویقی می تواند روند اجرا را بهبود بخشد. حمایت از شرکت های واگذار شده پس از واگذاری بسیار مهم می باشد. متأسفانه مواردی مشاهده گردید که پس از واگذاری، دولت حمایت های خود را از شرکت برداشته و عملاً خصوصی سازی منجر به مشکلات عدیده ای شده است. ارایه مشوق ها به شرکت های واگذار شده از قبیل مشوق هایی برای آنهایی که پس از خصوصی سازی کار خود را بهبود و توسعه داده اند؛ از جمله اقساط طولانی، تخفیف های مالیاتی، حتی تخفیف در اصل قیمت واگذاری و... می تواند اجرای خطمشی خصوصی سازی را بهبود دهد.

در فرآیند واگذاری توجه به عواملی شامل استقلال سازمان خصوصی، عدم قیمت گذاری دستوری، عدم دخالت دولت پس از واگذاری، دادن اختیار به هیات های واگذاری و واگذاری از طریق بورس می تواند بر اجرای اثربخش خطمشی خصوصی سازی مؤثر باشد. عدم دخالت سازمان های دیگر و ممانعت از موازی کاری، خصوصی سازی را در مسیر درست خود قرار داده و سیاست گذاری و اجرا توسط واحدی مستقل انجام می شود. تجربه بورس نیز قابل توجه است؛ بسیاری از شرکتهای بزرگی

که از طریق بورس واگذار شده‌اند؛ مانند مخابرات، مینا، پتروشیمی‌های بزرگ اثربخشی بالاتری داشته‌اند. نظارت بورس بر خصوصی‌سازی و الزامات و کنترل‌های بورس باعث می‌شود که مسایل و مشکلات کمتری اتفاق بیفتد. قیمت‌گذاری دستوری بر مبنای دستورات و نظرات شخصی بوده است و از منطق خاصی برخوردار نبوده و منجر به عدم اثربخشی خصوصی‌سازی می‌شود. یکی از مشکلات شناسایی شده اجرای خطمشی خصوصی‌سازی در این تحقیق، این بود که دولت پس از واگذاری، مالکیت اقدام به واگذاری مدیریت نکرده و در شرکت‌های واگذاری شده دخالت دارد؛ مثلاً هنوز در بسیاری از شرکت‌هایی که دولت سهام ۱۵ درصدی دارد دخالت کرده و مدیریت شرکتها را مقامات دولتی مشخص می‌کنند. این موضوع، فلسفه خصوصی‌سازی را زیر سؤال برده و منجر به ایجاد رانت و عدم صرفه اقتصادی می‌شود. از طرف دیگر اختیارات لازم باید به هیأت‌های واگذاری داده شود که بتوانند تصمیم‌گیری درست انجام دهند و دستگاه‌های نظارتی بعد از اینکه مشخص شد فرد خریدار اهلیت دارد همکاری لازم را انجام دهند.

با توجه به تجربه خصوصی‌سازی در ایران، بازنگری در قوانین و مقررات ضروری است. بر این اساس، پیشنهاد این است که ماهیت و چگونگی تدوین خطمشی مورد بازنگری قرار گرفته، اهداف مرور شده و مجدداً شفاف، روشن و منسجم بیان شوند. تحقق خصوصی‌سازی بدون بهبود فضای کسب و کار که شامل تثبیت اقتصادی (کاستن تورم) و آزادسازی (برچیدن انواع کنترلها و مداخلات دولت در بازار ارز، سرمایه، کار و تولید) است میسر نمی‌شود. مواردی مانند جلب اعتماد و مشارکت مردم به سیاستهای دولت، اختصاص منابع مناسب، مساعد کردن فضای کسب و کار نیز در این راستا تأثیرگذار است. متأسفانه در سال‌های اجرای خطمشی خصوصی‌سازی اعتماد مردم به این خطمشی‌ها کمرنگ شده و نیازمند بازسازی مجدد است.

شرایط اجتماعی و سیاسی نیز در اجرای خطمشی خصوصی‌سازی نقش دارند. برانگیزاننده‌ها و بازدارنده‌های سطح دولت و محلی می‌تواند بسیار مؤثر باشد؛ در نظام اقتصادی و سیاسی اجتماعی گروه‌های ذی‌نفع نقش پررنگی در اجرای خصوصی‌سازی دارند و باید مشارکت و همکاری آنها را جلب نمود.

## تعارض منافع

نویسندگان هیچگونه تعارض منافع ندارند.



## References

- Alvani, M., & Shalviri, M. (2015). Implementation of Public Policy Theoretical Perspectives Practical Processes. Tehran: State Mananagement Training Center, 1-276. [In Persian]
- Alvani, M., & Sharifzadeh, F. (2015). Policy making Process. Tehran: Allameh Tabatabaei university, 1-224. [In Persian]
- Anderson, J. E. (2000). Public Policymaking. New York: Praeger. New York: Praeger.
- Annette. B, Freeman, R., & Girggs, S. (2020). The practice of policy making. Evidence & Policy, 7(2), 127-136. doi:10.1332/174426411X579180
- Bostrom, N., & Roache. (2009). Smart policy: cognitive enhancement and the public interest. Oxford: Wiley-Blackwell, 1-14.
- Danaeefard, H. (2016). New Development in the public policy Making. Tehran: Emam Sadegh university. [In Persian]
- Daneshfard, K. (2013). principles of Policy Making. 2013: Danesh. [In Persian]
- Dye, T. R. (2016). Understanding public policy (14th ed.). Florida: Pearson Publication, 1-384.
- Givarian, H., & Rabiei, M. (2015). Advanced government policy making process. Tehran: Mehraban Publication, 1-454.
- Karim, M., Safarisheshahri, V., & Nasri, L. (2015). Evaluation of the privatization process in alignment with principal 44. The Macro and Strategic Polices , 97-111.
- Komijani, A. (2003). Performance evaluation of privatization policy... Tehran: Department of Economic Affairs. Ministry of Economic Affairs and Finance, 10(1), 19-42. [In Persian]
- Lassance, A. (2020). What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now, 3. doi:10.2139/ssrn.3727996
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2011). Public Policy: An Evolutionary Approach. West. Minnesota: Publishing Company, 1-350.

- Mehraban, F. (2016). Pathology of government policy making in the field of privatization based on the foundational data theory. *Majles va Rahbord*, 23(86), 329-350. [In Persian]
- Metzger, G. (2004). *PRIVATIZATION AS DELEGATION*. Columbia 1: Columbia Law School, Faculty Publications at Scholarship Archive, 103(6), 1367-1502.
- Mohammadi, A., & Jafari, H. (2012). Examining the realization of some goals of the general policies of Principle 44. *Danesh Hesabresi*, 97-111. [In Persian]
- Monavarian, A. (2001). privatization, comparative approach . *Management and development process* , 47-64. [In Persian] [In Persian]
- Najafbegy, R. (2018). *New public management and public management sector in iran*. Tehran: Mehraban publisher, 1-136. [In Persian]
- Neill, P. (2020). *International Encyclopedia of Human Geography*. (2, Ed.) Elsevier Ltd.
- Parker, D. (2012). *The Official History of Privatization. Vol. II: Popular Capitalism, 1987-97*. New York: Routledge, 1-672.
- Poorahmadi, M., Mokhtarianpour, M., & Gholipour, T. (2018). Pathology of the Implementation of Privatization Policies in Iran. *Journal of Public Administration*, 333-356. doi: 10.22059/jipa.2018.256015.2254
- Pressman, j., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. California: University of California Press, 1-182.
- Rinfret, S., Scheberier, D., & Pautz, M. (2018). *Public Policy a Concise Introduction*. SAGE Publications, 1-384.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: CO:Westview Press, 1-337.
- Simon, R., & Bannet, A. (2008). *Happiness the word over*. *Gend issues*.
- Starr, P. (1988). *The Meaning of Privatization*. *Yale Law and Policy Review*, 6(1), 6-4.