

## **Diagnosing and Prioritizing the Challenges of the implementing the Privatization Policy With an emphasise on the General Policies of Article 44 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran**

**Amin Farhadi<sup>1</sup>  Davoud Hosseinpour<sup>2</sup>  | Ali Hajivandi<sup>3</sup> **

1. PhD. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding author), E-mail: [dr.aminfarhadi@gmail.com](mailto:dr.aminfarhadi@gmail.com).
2. Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: [Hosseinpour@atu.ac.ir](mailto:Hosseinpour@atu.ac.ir)
3. PhD. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, E-mail: [hajivandali61@gmail.com](mailto:hajivandali61@gmail.com)

### **Article Info**

#### **Article type:**

Research Article

#### **Article history:**

Received: 12 May 2021

Accepted: 21 September 2021

#### **Keywords:**

Evaluation of public policy,  
Diagnosing the implementation  
of public policy, Privatization,  
General policies of article 44

### **ABSTRACT**

The purpose of the present study is to diagnose and prioritize the challenges of implementing the public privatization policy with an emphasis on the general policies of Article 44 of the Constitution. The assessment approach pertaining to this research is a managerial approach and the used policy assessment model is a combination of goal-oriented and expert-oriented models. The evaluation criterion is also the latest report of the Islamic Consultative Assembly on the extent to which the privatization goals have been achieved in the country. In this study, in order to diagnose and identify the effective components in not realizing the implementation of the policy, the Delphi method has been used, which finally uses the opinions of 18 experts with experience in the field of analysis and evaluation of public policies and components extracted from the theoretical fundamentals. Theoretical research as well as the components proposed by experts, eight main components including nominal and unrealistic increase of the share of private and cooperative sectors in the national economy, neglect of the policy of increasing competitiveness in the national economy, failure to improve the efficiency of enterprises, productivity of material, human and technological resources. at the expected level., setbacks and decline of national economic growth, lack of proper expansion of ownership at the grassroots level to ensure social justice, apparent reduction of government financial and managerial burden on economic activities and increasing bureaucracy, savings decline, investment and the income level of the majority of the population and not increasing or even decreasing the general level of real employment and 52 indicators in the field of problems and challenges of implementing the privatization policy in the country were identified and the importance of each component was determined.

**Cite this article:** Hosseinpour, D, Hajivand, A, & Farhadi, A. (2021). Diagnosing and Prioritizing the Challenges of the implementing the Privatization Policy With an emphasise on the General Policies of Article 44 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Governance and Development Journal*, 1 (3), 129-168.





دانشگاه تهران

حکمرانی و توسعه

شماره ۳۴۶۱-۲۷۸۳

Homepage: www.jipaa.ir



انجمن علمی مدیریت دولتی ایران

# عارضه‌یابی و اولویت‌بندی چالش‌های اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

امین فرهادی<sup>۱</sup> | داوود حسین پور<sup>۲</sup> | علی حاجی‌وند<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)،

رایانامه: dr.aminfarhadi@gmail.com

۲. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران رایانامه: Hosseinpour@atu.ac.irm

۳. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، رایانامه: hajivandali61@gmail.com

| اطلاعات مقاله           | چکیده                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| نوع مقاله: مقاله پژوهشی | هدف پژوهش حاضر، عارضه‌یابی و اولویت‌بندی چالش‌های اجرای خط‌مشی عمومی خصوصی‌سازی با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون می‌باشد. رویکرد ارزیابی حاکم بر این پژوهش، رویکرد مدیریتی بوده و الگوی ارزیابی خط‌مشی مورد استفاده، ترکیبی از الگوی هدف‌گرا و خبره‌گرا می‌باشد. همچنین ملاک ارزیابی، آخرین گزارش مجلس شورای اسلامی از میزان تحقق اهداف خصوصی‌سازی در کشور است. در این پژوهش جهت عارضه‌یابی و شناسایی مؤلفه‌های مؤثر در عدم تحقق اجرای خط‌مشی مورد نظر از روش دلفی استفاده شده است، که در نهایت با استفاده از نظرات ۱۸ نفر از خبرگان با سابقه در حوزه تحلیل و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی و تلفیق مؤلفه‌های استخراج‌شده از مبانی نظری پژوهش و همچنین مؤلفه‌های پیشنهادی خبرگان، هشت مؤلفه اصلی شامل افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار، درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی، عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، کاهش ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی، کاهش میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه و افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی و ۵۲ شاخص در زمینه مشکلات و چالش‌های اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در کشور شناسایی و میزان اهمیت هر یک از مؤلفه‌ها مشخص گردید. |
| واژه‌های کلیدی:         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ارزیابی خط‌مشی عمومی،   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| عارضه‌یابی اجرای خط‌مشی |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| عمومی، خصوصی‌سازی،      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| سیاست‌های کلی اصل       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

استناد: فرهادی، امین؛ حسین پور، داوود؛ حاجی‌وند، علی. (۱۴۰۰). عارضه‌یابی و اولویت‌بندی چالش‌های اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. حکمرانی و توسعه، ۱ (۳)، ۱۶۸-۱۲۹.



ناشر: انجمن علمی مدیریت دولتی ایران و دانشگاه سیستان و بلوچستان

## مقدمه

سنجش راستین موفقیت یک جامعه در فاصله سال‌های طولانی را می‌توان در حصول برنامه‌های بلندمدت آن جست‌وجو کرد. امروزه سازمان‌ها و دولت‌ها بیشتر از هر زمان دیگری در طول تاریخ مجبورند که برنامه‌های خود را به دلیل شرایط محیطی پیرامون، دستخوش تغییرات خواسته و یا ناخواسته نمایند؛ چرا که سرعت تغییر شرایط محیط امروز بیشتر از سرعت اجرای برنامه‌های بلندمدت است. در نتیجه برنامه‌ریزی کلان و بلندمدت از هر زمان دیگری سخت‌تر و پیچیده‌تر شده است؛ اما این پیچیدگی‌ها هیچگاه موجب آن نشده که نقش حیاتی برنامه‌ریزی‌های کلان در حرکت و توسعه ملل مختلف از بین برود یا تضعیف شود؛ به‌طوری که حتی به شکل تناقض‌گونه‌ای، اهمیت آن‌ها بیشتر نیز شده است. انواع مختلفی از برنامه‌ها از نظر دوره زمانی و سطح اولویت وجود دارند، که هر کدام برای انجام انواع متعددی از فعالیت‌ها در زمان آینده تنظیم می‌شوند. آن‌ها را می‌توان به ترتیب به هفت طبقه اصلی تقسیم کرد: مأموریت‌ها یا اهداف بلندمدت، اهداف کوتاه‌مدت، راهبردها یا استراتژی‌ها، خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و مقررات، برنامه‌های عملیاتی، بودجه و برنامه‌های مالی. تفاوت این هفت نوع علاوه بر تعریف و مفهوم هر کدام، در سطح کلان‌نگری آن‌هاست؛ به‌طوری که مأموریت‌ها یا همان برنامه‌های بلندمدت کلان‌نگرترین برنامه‌های ممکن هستند. خط‌مشی در این رده‌بندی به‌عنوان سطح کلان برنامه‌ریزی دولت‌ها تعریف می‌شود، که در اثربخشی دولت‌ها نقش مهمی ایفا می‌کند. در واقع خط‌مشی‌ها ابزار تعیین چارچوب کلی اندیشه‌ها برای مدیران در راه تصمیم‌گیری بهتر هستند که می‌توانند اندیشه دولت‌ها را در تصمیم‌گیری هدفمند راهنمایی کنند، و در نتیجه این اطمینان فراهم شود که تصمیم‌ها در مرزهای معینی قرار می‌گیرند؛ به عبارت دیگر، خط‌مشی‌ها الزام به تعیین یک کنش از پیش‌تعیین‌شده نمی‌کنند؛ ولی می‌توانند مدیران را هنگامی که قصد تصمیم دارند، راهنمایی کنند. به این ترتیب، دولت‌ها متولیان خط‌مشی‌گذاری کلان جامعه هستند که وظیفه تبیین سیاست‌های کلان را در موضوع خاصی به عهده دارند. هر چند لزوماً خطوط مشی را فقط دولت‌ها تعیین نمی‌کنند و ممکن است سایر ارکان سیاسی و اقتصادی نیز با توجه به ساختار در تبیین آن نقش مهمی داشته باشند، در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران، مقام معظم رهبری نیز می‌تواند به کمک سایر قوا نقش مهمی در تعیین سیاست‌های کلان و خطوط مشی ایفا کند؛ اما صرف‌نظر از چگونگی شکل‌گیری خط‌مشی، همواره مسیر حرکت آن از بالا به پایین است؛ به‌گونه‌ای که در

سلسله‌مراتب اجرایی می‌تواند تا پایین‌ترین حد ممکن در یک نظام سیاسی و یا در یک سازمان نیز پیش برود.

اغلب تصور می‌شود زمانی که قانونی به تصویب می‌رسد، اداره‌ای به‌وجود می‌آید و پولی صرف می‌شود تا اهداف آن قانون، بوروکراسی و هزینه‌ها محقق شود. ما فرض را بر آن می‌گیریم، هنگامی که مجلس یک خطمشی را تصویب کرد، برای آن پولی اختصاص داد و نیز شاخه اجرایی برنامه‌ای را سازماندهی کرد، افراد را استخدام و پول خرج می‌کند و فعالیت‌های طراحی‌شده برای اجرای خطمشی را انجام می‌دهد، تأثیر خطمشی که از طرف جامعه احساس خواهد شد، همان تأثیر مدنظر خواهد بود؛ اما متأسفانه این پیش‌فرض‌ها همیشه درست نیستند (دای<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸). تجارب موفق پیشین مؤیدی بر اهمیت خصوصی‌سازی به‌عنوان راهکار برون‌رفت از چالش‌های ذاتی اقتصاد دولتی و نیز عصر پرتلاطم امروز در صورت اجرای درست می‌باشند. این پژوهش نیز در این راستا بر اینکه خصوصی‌سازی یک راهکار بلندمدت در مسیر رشد و توسعه اقتصادی ایران است، تأکید می‌ورزد. البته به رغم همه تلاش‌های صورت‌گرفته در سال‌های اخیر، به‌نظر می‌رسد که خصوصی‌سازی بدل به یک معضل پایدار در عرصه خطمشی‌گذاری دولت‌های مختلف شده است؛ این در حالی است که برنامه‌های توسعه پیشین نقش خصوصی‌سازی را به‌عنوان یک محرک و پیشران اقتصادی ترسیم کرده بودند.

## مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### خطمشی‌گذاری عمومی

امروزه مردم از دولت‌ها انتظار دارند تا کارهای زیادی برایشان انجام دهند. در واقع به ندرت می‌توان یک مشکل اجتماعی یا فردی را پیدا کرد که یک گروه برای آن تقاضای یک راهکار دولتی ننماید. طی سال‌ها، به موازات اینکه شهروندان بیشتری برای حل مسائل اجتماعی به دولت مراجعه کرده‌اند، اندازه دولت نیز رشد پیدا کرده و خطمشی‌های عمومی به تمام حوزه‌های زندگی نفوذ یافته‌اند. خطمشی عمومی عبارت است از آن چیزی که دولت‌ها تصمیم دارند انجام دهند یا انجام

<sup>۱</sup>. Dye

ندهند. دولت‌ها کارهای زیادی انجام می‌دهند. تعارضات را در جامعه نظم می‌دهند، جامعه را سازماندهی می‌کنند تا تعارض با سایر جوامع را رفع کنند، مقدار زیادی از پاداش‌های نمادین و خدمات مادی را بین اعضای جامعه تقسیم می‌کنند، و اغلب در قالب مالیات از جامعه پول دریافت می‌کنند. بنابراین خط‌مشی‌های عمومی ممکن است رفتارها را نظم‌دهی کنند، بوروکراسی‌ها را سازماندهی کنند، منافع را توزیع کنند، و یا مالیات‌ها را جمع‌آوری کنند؛ یا اینکه همه این‌ها را هم‌زمان انجام دهند؛ به عبارت دیگر، خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود؛ اما خط‌مشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست، بلکه فرایندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌گردد. خط‌مشی دو ویژگی بارز دارد: اول اینکه خط‌مشی یک الگوی عملی است و نه یک رویداد مجرد و انتزاعی؛ به‌طور مثال، راه‌حل مسائلی که فقط یک بار در تاریخ یک کشور اتفاق می‌افتد، خط‌مشی نیست. دوم اینکه اجرای خط‌مشی به دلیل نیاز به هماهنگ ساختن عوامل ناسازگار یا ایجاد انگیزه برای اقدام جمعی در افرادی که اهداف مشترک دارند و با یکدیگر همکاری می‌کنند، یک عمل اجتماعی محسوب می‌شود (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴).

البته در رویکردی که به خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌پردازد، به ساختار یا رفتار بازیگران سیاسی یا آنچه دولت‌ها باید یا مجبورند انجام دهند، توجه چندانی نمی‌شود، بلکه کانون اصلی آن معطوف به موضوعی است که دولت‌ها واقعاً انجام می‌دهند؛ به‌طوری که متفکران اولیه این رویکرد، آن را علم خط‌مشی نامیدند. به اعتقاد لاسول علم خط‌مشی دارای سه ویژگی منحصر به فرد است که آن را از رویکردهای پیشین متمایز می‌کند: چندرشته‌ای است، به دنبال حل مشکل است و بسیار هنجاری است. جیمز اندرسون<sup>۱</sup> خط‌مشی را مجموعه اقدامات هدف‌دار تعریف می‌کند که به‌وسیله یک یا مجموعه‌ای از بازیگران برای برخورد با مشکل یا مسأله مورد توجه در نظر گرفته شده است. وی نیز بر مجموعه بازیگران تأکید دارد؛ اما با رویکرد حل مسأله خط‌مشی را تعریف نموده و خط‌مشی را متمرکز بر حل مسأله و رفع مشکل می‌داند؛ و حال آن که برخی پا را فراتر گذاشته و خط‌مشی عمومی را دانشی دانسته‌اند که محل تقاطع همه رشته‌هایی است که الگوها، شیوه‌ها و یافته‌های

---

1. James Anderson

آن‌ها می‌تواند در بررسی مشکلات اساسی که توسط حکومت مطرح می‌شود، سهیم باشد. لانگبین<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) نیز در تعریف خود خط‌مشی‌ها را قوانینی کلی و فراگیر می‌داند که برای محقق‌شدن آن برنامه‌های عملیاتی تدوین می‌شود، که این برنامه‌ها ماهیتی مستمر داشته و خود به پروژه‌هایی مدت‌دار تقسیم می‌گردند (لانگبین، ۲۰۱۲).

فرایند خط‌مشی‌گذاری را می‌توان مشمول این مراحل دانست: ۱) شناخت، درک مسأله و دستور کار؛ عوامل بی‌شماری ممکن است در معرفی و ارائه یک مشکل به‌عنوان مشکل عمومی نقش داشته باشند. از میان این عوامل می‌توان به تأثیر مطالعات، سخنرانی‌ها و گزارش‌ها اشاره کرد، که به نحوی نیازها و کمبودهای شهروندان را بیان می‌کند و پیگیری و اقدام از سوی نهادهای دولتی را ضروری می‌سازد؛ ۲) طراحی و شکل‌گیری، فشار افکار عمومی و آثار مسأله، سازمان متولی را ناچار به بررسی و ارائه چارچوب می‌کند. موافقان و مخالفان به بررسی مسأله، علت‌یابی، شناسایی متغیرها و بستر، و ارائه راه‌حل می‌پردازند. سازمان‌ها با جمع‌آوری شواهد، تعیین معیار گزینه‌ها، مشورت و تحلیل ریسک راه‌حل‌ها یکی از گزینه‌ها را انتخاب می‌کنند، به آن مشروعیت می‌بخشند و آن را قانونی می‌سازند؛ ۳) ابلاغ و اجرای خط‌مشی، پس از مجاز شدن اجرای خط‌مشی، مراجع اجرا آن را به واحدهای سازمانی ابلاغ می‌کنند. در اجرای دقیق خط‌مشی، خط‌مشی‌های ارتباطی، سازوکارهای حمایت از مجریان و تأمین منابع مشخص می‌شود؛ ۴) ارزیابی خط‌مشی، با اجرای خط‌مشی فعالیت‌ها و عملیات خاتمه نمی‌پذیرد و ارزیابی برای پاسخگویی به مشکل عمومی باید به دقت به اجرا گذاشته شود که آیا مشکل برطرف شده یا مسأله جانبی دیگری به‌وجود آمده است. این مراحل به‌طور جدا از هم اجرا نمی‌شوند، بلکه به‌صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چندسویه با هم شکل می‌گیرند. در این مرحله بازخوردها، قیاس اهداف تعیین‌شده و منابع تخصیص داده می‌شود و مهارت دست‌اندرکاران برای اجرای اثربخش کنترل می‌گردد؛ ۵) اصلاح، تغییر یا خاتمه خط‌مشی، پس از کسب نتایج ارزیابی، نقاط قوت و ضعف مشخص می‌شود. در این مرحله، جریان پشتیبانی فعال می‌گردد، برنامه‌ای برای رفع کمبودها و اقدام‌های بعدی وضع می‌شود. در نتیجه ممکن است، اصلاح یا حذف صورت گیرد (دانش‌فرد، ۱۳۹۳). البته باید به این نکته اشاره داشت که مرحله تدوین

<sup>1</sup>. Langbein

خط‌مشی نیز یکی از مهم‌ترین مراحل این فرایند است؛ به‌گونه‌ای که پریمن و ویلداوسکی<sup>۱</sup> بیان کرده‌اند بزرگ‌ترین مشکل در عدم اجرای خط‌مشی بی‌توجهی به تمهیدات خاص ایجاد موفقیت در مرحله تدوین است (دنهارت<sup>۲</sup>، ۱۳۹۷).

### اجرای خط‌مشی

مرحله اجرا یکی از مهم‌ترین و پر چالش‌ترین مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری می‌باشد؛ زیرا این مرحله نقطه آغازین تحقق هدف‌ها است و پس از آن در مرحله ارزیابی میزان دستیابی به هدف‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در نتیجه این ارزیابی‌ها است که نشان می‌دهد تا چه میزان اجرای خط‌مشی‌های تدوین‌شده موفقیت‌آمیز و یا با شکست همراه بوده است (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰). سبتیر و مزمنین<sup>۳</sup> اجرا را انجام تصمیمات خط‌مشی که عموماً به‌صورت بیانیه رسمی می‌باشد، تعریف نموده‌اند. در چنین حالتی اجرا می‌تواند شکلی از اجرای دستورات مقامات اجرایی و یا تصمیمات دادگاه باشد (سبتیر و مزمنین، ۱۹۷۹). بروکز<sup>۴</sup> معتقد است که اجرای خط‌مشی شامل فعالیت‌هایی همچون به‌کارگیری قوانین، تفسیر آن‌ها و اجرای قوانین و تصورات و ارائه خدمات به مردم می‌باشد. از نظر بروکز اجرای خط‌مشی موضوع بسیار پیچیده‌ای می‌باشد که نیازمند تکنیک‌ها و آیین‌نامه‌های مناسب می‌باشد (بروکز، ۱۹۹۸). درنهایت می‌توان گفت که اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و تکنیک‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (پی‌لستر و استورات<sup>۵</sup>، ۱۳۸۱).

1. Priman & Wildowsky

2. Denhardt

3. Sabatier & Mazmanian

4. Brooks

5. Lester & Stewart

## رویکردهای اجرا

رویکرد بالا به پایین<sup>۱</sup> در سازمان‌های عمودی که سلسله‌مراتب و قوانین و مقررات خیلی سخت اجرا می‌شود، استفاده می‌گردد. سازمان‌هایی که خیلی بوروکراتیک و مقرراتی هستند، راس هرم سازمان تصمیم‌گیری انجام می‌گیرد؛ اگر چه ممکن است از سطوح پایین نظرات را هم بگیرند، اما در واقع مدیریت عالی تصمیم‌گیری می‌کند. رویکرد پایین به بالا<sup>۲</sup> از شناسایی شبکه بازیگران مشارکت‌کننده در ارائه خدمات در حوزه‌های محلی آغاز شده و به تحلیل اهداف، استراتژی‌ها، فعالیت‌ها و ارتباطات این بازیگران می‌پردازد. سپس در این مدل از ارتباطات این بازیگران برای شناسایی بازیگران محلی، منطقه‌ای و ملی مشارکت‌کننده در برنامه‌ریزی، تأمین مالی و اجرای برنامه‌های دولتی و غیردولتی استفاده می‌شود. این شیوه، مکانیسمی را برای حرکت به سوی بالا از سطح بوروکرات‌های اجرایی به سوی خط‌مشی‌گذاران در بخش عمومی و خصوصی فراهم می‌سازد. رویکرد ترکیبی<sup>۳</sup> که ترکیبی از ساختار افقی و عمودی است؛ یعنی هم به نظرات سطوح بالا و هم سطوح پایین توجه می‌شود. البته تلاش‌های مختلفی برای ترکیب این دو رویکرد صورت پذیرفته است؛ از جمله، المور<sup>۴</sup> تلاش کرده تا با ترکیب ادبیات نقشه‌ریزی رو به عقب و نقشه‌ریزی رو به جلو بیان کند که خط‌مشی‌گذاران باید در تدوین خط‌مشی به ابزارها و سایر منابع نیز توجه کنند و همچنین ساختار مشوق‌های گروه‌های هدف نهایی را نیز در نظر بگیرند. یکی دیگر از تلاش‌هایی که در ادامه به تشریح آن پرداخته شده است، چارچوب ائتلاف طرفداران است که توسط سبتیر ارائه شده است (سبتیر، ۱۹۸۶).

---

<sup>۱</sup>. top-down approach

<sup>۲</sup>. bottom-up approach

<sup>۳</sup>. hybrid approach

<sup>۴</sup>. Elmor

## خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در معنای عام به مفهوم کاهش فعالیت‌های اقتصادی دولت یا محدود کردن مداخله دولت در امور اقتصادی است. بیسلی و چایلد<sup>۱</sup> معتقدند خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نیروهای بازار، در صورتی که حداقل ۵۰ درصد سهام آن‌ها به بخش خصوصی واگذار گردد. ولجانوسکی<sup>۲</sup> خصوصی‌سازی را به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند. شوارتز<sup>۳</sup> می‌گوید خصوصی‌سازی به معنی به‌وجود آوردن نظام جدید بر اساس بازار می‌باشد (کميجانی، ۱۳۸۲). ایده اصلی در تفکر خصوصی‌سازی این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی‌سازی را مجبور می‌سازد تا عملکرد کارتری داشته باشند. در مجموع دو دلیل عمده برای خصوصی‌سازی تعریف شده است که عبارتند از: الف) کاهش مسئولیت‌های دولت و خارج ساختن منابع دولتی از حیطه مدیریت دولت به‌منظور ارتقای کارایی و بهره‌وری در استفاده از این منابع؛ ب) کاهش بار مالی صنایع ملی دولتی بر بودجه کشور در راستای تحقق دلیل اول (مگینسون<sup>۴</sup>، ۲۰۰۰).

به‌طور کلی، خصوصی‌سازی موجب افزایش قدرت و اعتبار بازار در مقابل تصمیمات دولت می‌شود. خصوصی‌سازی در عمل بر اساس اهداف هر کشور تعیین می‌شود؛ به این معنا که در کشورهای صنعتی و پیشرفته نحوه خصوصی‌سازی با کشورهای در حال توسعه متفاوت است؛ چرا که انتظاری که مردم از خصوصی‌سازی دارند با یکدیگر کاملاً متفاوت است. در بسیاری کشورهای در حال توسعه شرکت‌های دولتی به‌عنوان ابزارهای دولت به‌منظور دستیابی به تخصیص بهینه منابع و حصول کارایی اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اما به مرور زمان و با پیچیده‌تر شدن فعالیت این‌گونه شرکت‌ها از جمله عدم کارایی اقتصادی، تخصیص نامطلوب منابع، زیان‌دهی فراوان و تحمیل بر بودجه دولت آشکار می‌شود. در نتیجه حرکت‌های وسیعی برای انتقال و واگذاری

<sup>۱</sup>. Bisley & Child

<sup>۲</sup>. Veljanovski

<sup>۳</sup>. Schwartz

<sup>۴</sup>. Megginson

شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی و خصوصی صورت پذیرفته است؛ به عبارت دیگر، دولت‌ها با خصوصی‌سازی به دنبال بسیج همه قدرت‌ها در جهت پیشرفت هستند و می‌کوشند ارتباط جامعه و سیاست را تسهیل کنند (قلی‌پور، ۱۳۸۷).

### تاریخچه خصوصی سازی در ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و شروع جنگ تحمیلی در سال ۱۳۵۹، لزوم تمرکز دولت بر مالکیت و مدیریت بخش عمده‌ای از صنایع و درگیری در فعالیتهای اقتصادی کشور، در شرایط حساس دوران جنگ تحمیلی، اجتناب‌ناپذیر شد؛ سپس به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت بسیاری از فعالیتهای از جمله بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، صنایع مادر و بزرگ، هواپیمایی، کشتیرانی و نظایر آن، عمومی اعلام شد و مالکیت بسیاری از فعالیتهای اقتصادی، در اختیار کامل دولت قرار گرفت. این روند تا اواخر دهه ۶۰ کماکان ادامه یافت تا اینکه پس از خاتمه جنگ، دولت اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه نمود تا عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود داده، موجب حضور فعال‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی شود و بستر لازم جهت خصوصی‌سازی را فراهم نماید. در ادامه این مسیر، طی قانون برنامه سوم توسعه نیز برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان «ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آن‌ها» دنبال نمود. پس از تصویب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۳ و تأکید بر سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی در کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، در سال ۱۳۸۴ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد و پس از آن نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و در سال ۱۳۸۷ به تصویب شورای نگهبان رسید، که یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در اجرای خصوصی‌سازی در کشور پس از گذشت ۲۰ سال از شروع رسمی خصوصی‌سازی بود؛ اما علاوه بر این قوانین، مصوبات هیأت وزیران، هیأت واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بخشنامه‌ها و سایر مصوبات

مراجع دولتی و قانون‌گذاری نیز بر روند اجرای خصوصی‌سازی مؤثر بوده و تا امروز در کشور نقش اساسی داشته‌اند.

در ایران خصوصی‌سازی هم‌زمان با آغاز برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در طی سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۳۷۲ به اجرا در آمد و پس از روند اجرایی آن و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مرتبط با آن تغییرات بسیاری را تجربه کرد (حبیبی و خوشپور، ۱۳۷۵). بر اساس ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری موضوع این ماده، هیأت واگذاری مجاز است تا حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از تمام روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام و واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد استفاده نماید؛ اما در حال حاضر واگذاری شرکت‌ها در کشور به‌طور عمده به‌صورت واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام یا بخشی از سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به بخش‌های غیردولتی از روش‌های بورس، فرابورس، مزایده و مذاکره و به یکی از سه طریق تدریجی، بلوکی و ترجیحی انجام می‌شود.

### سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی رهبر انقلاب اسلامی به سران قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغ شده است. ابلاغ این سیاست‌های استراتژیک و بسیار مهم بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی که تعیین سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در حیطه اختیارات و وظایف رهبر انقلاب قرار داده، صورت گرفته است. اصل ۴۴ قانون اساسی که سیاست‌های کلی آن در ابلاغیه مشخص شده، نظام اقتصادی ایران را به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی متکی می‌سازد و حدود هر بخش را با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به‌منظور تحقق اهداف شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی

فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها مشخص می‌کند. بر اساس آخرین گزارش مجلس شورای اسلامی در خصوص میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع خصوصی‌سازی در کشور، اهداف هشت‌گانه فوق‌الذکر به صورت کامل محقق نگردیده است.

از اوایل سال ۱۹۷۰ در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، پژوهش و کارورزی در زمینه ارزیابی خطامشی رشد قابل توجهی یافت. در این کشورها ارزیابی خطامشی به‌طور اساسی از طریق دغدغه فزاینده دولت برای مسائل خطامشی عمومی برانگیخته شد (ساپرو<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). پیشینه ارزیابی خطامشی به سال‌های جنگ جهانی اول و به‌خصوص معرفی پژوهش عملیاتی و تکنیک‌های تجزیه و تحلیل اقتصادی برمی‌گردد. به همین دلیل اولین ارزیابی‌های خطامشی، در سیاست‌گذاری اقتصادی و دفاع رخ داد. ملتسنر<sup>۲</sup> معتقد است که احتمالاً در سال ۱۹۵۸ برای نخستین بار چارلز لیندبلوم<sup>۳</sup> (۱۹۵۹) از این واژه استفاده کرده است. این نوع ارزیابی خطامشی به‌مثابه شکلی از مهندسی یا پزشکی، از ضرورت‌های اعتقادی در علوم اجتماعی بود. دانشی از جامعه که می‌تواند راه بهتر کردن آن را فراهم آورد (پارسونز<sup>۴</sup>، ۲۰۰۵).

در پژوهش‌های مهم انجام‌شده در این باره و در خارج از کشور می‌توان به پژوهش بارو<sup>۵</sup> (۱۹۹۰) اشاره کرد. وی به مطالعه اثر هزینه‌های دولت بر سرمایه‌گذاری خصوصی پرداخت. او مخارج دولت را به دو بخش مخارج مصرفی و مخارج عمرانی تقسیم کرد. بر اساس یافته‌های وی، هزینه‌های مصرفی دولت اثر منفی و هزینه‌های عمرانی دولت، اثر مثبت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارند. گوپتا<sup>۶</sup> در سال ۲۰۰۱ در هند با بررسی ۳۶ شرکت واگذارشده به بخش خصوصی طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸ دریافت که با خصوصی‌سازی جزئی، فروش، سود، اشتغال این شرکت‌ها در مقایسه با شرکت‌هایی که دولتی باقی مانده‌اند، به نسبت بالاتر است. نتایج بررسی کوسندا و اسوجنار<sup>۷</sup> (۲۰۰۲)، در جمهوری چک بر اساس چهار گروه: الف) مالکیت عمده، ب) بیشتر

1. Sapru

2. Meltsner

3. Charles E. Lindblom

4. Parsons

5. Barro

6. Gupta

7. Kocenda & Svejnar

از ۳۳ درصد و کمتر از ۵۰ درصد، ج) حداقل ۱۰ درصد و کمتر از ۳۳ درصد، و د) کمتر از ۱۰ درصد سهام شرکت حاکی از این بود که مالکیت خصوصی در دوره پس از واگذاری در بسیاری از عوامل و نه در همه آن‌ها عملکرد بهتری نسبت به مالکیت دولتی داشته و عملکرد مالکیت غیرمتمرکز بهتر و یا مساوی با انواع متمرکز آن بوده است. مطالعه محمد عمران<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۴ در رابطه با اثر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌ها در مصر برای یافتن پاسخ این سؤال که کدام نوع مالکیت جدید در دوره پس از واگذاری، اثر مثبتی بر عملکرد شرکت‌ها داشته است، مطالعه‌ای را انجام داد و به این نتیجه دست یافت که بین سال‌های ۱۹۸۹ الی ۱۹۹۴ شرکت‌های گروه اول (واگذاری عمده) نسبت به شرکت‌های گروه دوم کمتر از (۵۰ درصد) از عملکرد بهتری برخوردارند و شرکت‌های واگذار شده به کارکنان نسبت به شرکت‌های واگذار شده از طریق بورس در دوره پس از واگذاری، عملکرد بهتری را نشان می‌دهند. لطفی و راندل<sup>۲</sup> (۲۰۰۶)، با بهره‌گیری از داده‌های تابلویی طی دوره ۱۹۹۰ الی ۱۹۹۷ به بررسی اثرات سرمایه‌گذاری دولتی بر سرمایه‌گذاری خصوصی در کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که در کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری دولتی به‌عنوان مکمل سرمایه‌گذاری خصوصی عمل کرده و با افزایش ۱۰ درصدی سرمایه‌گذاری دولتی، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به اندازه ۲ درصد افزایش یافته است؛ اما نتایج تحقیق وی برای کشورهای توسعه‌یافته نشان داد که سرمایه‌گذاری دولتی اثر جایگزینی بر سرمایه‌گذاری خصوصی داشته است. از سوی دیگر، آل عمران (۱۳۹۰) در مطالعه‌ای به بررسی خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخت. نکته مهمی که از این پژوهش در بخش پیش‌نیازها به دست آمد این بود که تجارب نشان می‌دهد در کشورهایی که فرایند خصوصی‌سازی، قبل از تثبیت اقتصادی و آزادسازی انجام گرفته است یا هر دو همزمان بوده‌اند، با عدم موفقیت همراه بوده است. در نتیجه برای اینکه خصوصی‌سازی به نحو احسن انجام گیرد، باید عوامل پیش‌نیاز خصوصی‌سازی پیش از انجام خصوصی‌سازی به کار برده شوند، نه اینکه به‌طور همزمان و یا پس از آن.

---

<sup>۱</sup>. Omran

<sup>۲</sup>. Lutfi & Randall

با مطالعه و بررسی تحقیقات انجام شده در حوزه اجرای خطامشی عمومی مشخص شد که اگرچه پژوهش‌های متنوعی در زمینه اجرای خطامشی عمومی صورت پذیرفته است؛ ولی در زمینه موانع اجرای اثربخش خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی که در اقتصاد کشور نقش بسزایی دارند، مطالعات کمتری انجام شده است. بر این اساس، در پژوهش حاضر سعی گردیده است تا به آسیب‌شناسی مشکلی نهادی در بدنه سیاست‌گذاری دولت پرداخته شود، و دلایل و ریشه‌های موفقیت و یا عدم موفقیت آن تحلیل گردد. از آنجا که خصوصی‌شدن مستلزم درگیر کردن بخش‌های مختلف برای اجراست، به این مسأله با نگاهی کل‌نگر نگریسته شده است تا بتوان دلایل بنیادین این روند را از مناظر مختلف شناسایی و طبقه‌بندی کرد. در همین راستا باید به این نکته اذعان داشت که ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حقیقت بیانگر نوع نگرش نظام به فعالیت‌های اقتصادی کشور می‌باشد؛ اگرچه اعلان این نگرش برای فعالان اقتصادی بسیار حائز اهمیت است و در حقیقت پدیدار شدن افق فعالیت‌های اقتصادی در آینده را نشان می‌دهد؛ اما ارائه راهبردهای اجرایی که منجر به نائل شدن به اهداف این سیاست‌ها است، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار می‌باشد. هدف اصلی از ابلاغ این سیاست‌ها، تبدیل اقتصاد فعلی کشور به یک اقتصاد پویا، توسعه‌ای و رقابتی است که با کاهش تصدی‌گری دولت و توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی امکان‌پذیر خواهد بود. در چارچوب فرایند خصوصی‌سازی، یک اقتصاد رقابتی شکل گرفته و اقتصاد رقابتی به تغییر نقش دولت، ایجاد امکانات مالی جدید و گسترش رفاه عمومی منجر می‌شود. خصوصی‌سازی از جمله اثربخش‌ترین و ضروری‌ترین راهبردهای دستیابی به صنعت و اقتصادی مرفعی و پویا می‌باشد. اصل ۴۴ قانون اساسی بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است و در صورتی که این اصل مطابق دیگر اصول قانون اساسی محقق شود، رشد و توسعه اقتصادی را در پی خواهد داشت (کیان‌پور، ۱۳۸۸). به‌طور کلی باید گفت خصوصی‌سازی بخشی از سیاست اقتصادی جامع‌تری است که امروزه تحت عناوینی چون آزادسازی اقتصادی و یا پیوستن به اقتصاد جهانی از سوی برخی از دولت‌ها به شدت تعقیب می‌گردد (گودرزوند چگینی، ۱۳۸۹).

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با توجه به دایره شمول آن، به‌عنوان یکی از قوانین مادر و پایه در زمینه نظام اقتصادی کشور محسوب می‌شود؛ اما با توجه به گذشت سال‌ها از اجرای آن، وجود نواقصی از جمله سهم اندک بخش خصوصی از واگذاری‌های صورت گرفته و وجود

موانع توانمندسازی بخش خصوصی سبب شده است تا اهداف مهم این قانون مبنی بر توسعه بخش خصوصی، افزایش بهره‌وری و گسترش فضای رقابتی در اقتصاد ملی از سرعت کافی برخوردار نباشد، که این امر می‌تواند از فرایند اجرا یا حتی از کاستی‌های قانونی نشأت گرفته باشد. بنابراین با هدف بهبود فرایند اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و رفع ابهامات و نواقص مربوط به مواد مختلف، به بررسی موانع و محدودیت‌های تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پرداخته می‌شود.

### روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و اولویت‌بندی عارضه‌ها و عوامل مؤثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه اجرای آن انجام شده است. بنابراین رویکرد حاکم در این پژوهش، رویکرد مدیریتی یا اداری می‌باشد و الگوهای ارزیابی، ترکیبی از الگوی هدف‌گرا از نوع روش‌محور و الگوی خبره‌گرا از نوع ارزش‌محور می‌باشد. ملاک ارزیابی، گزارش ارزیابی مجلس شورای اسلامی در خصوص میزان تحقق اهداف سیاست‌های اصل ۴۴ موضوع خصوصی‌سازی در کشور می‌باشد. در این پژوهش جهت شناسایی و اولویت‌بندی عارضه‌ها و مؤلفه‌های مربوط به موانع و مشکلات حوزه اجرای صحیح اصل ۴۴ ام قانون اساسی از روش دلفی استفاده شده است. اعضای پانل دلفی برای این پژوهش به‌صورت نمونه‌گیری غیراحتمالی و ترکیبی از روش‌های هدف‌دار یا قضاوتی و زنجیره‌ای (گلوله برفی) برگزیده شدند، که عبارت بودند از ۱۸ نفر از خبرگان و اساتید باسابقه در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، تحلیل و ارزیابی خط‌مشی. پرسشنامه نظرسنجی مؤلفه‌ها و شاخص‌ها در دور اول برای جمع‌آوری نظرات و پیشنهادات، در دور دوم برای شناسایی مؤلفه‌ها و شاخص‌ها، و در دور سوم برای تعیین میزان اهمیت هر یک از مؤلفه‌ها و شاخص‌ها در اختیار اعضای پانل قرار گرفت، که درنهایت نظرات خبرگان جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در مرحله بعد، با استفاده از مبانی نظری و ادبیات پژوهش، ابعاد و مؤلفه‌های مرتبط با مشکلات حوزه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی استخراج، دسته‌بندی، پالایش و تدوین گردید، که به‌صورت پرسشنامه اولیه بسته پاسخ و باز پاسخ به‌صورت هم‌زمان برای ارزیابی نظر خبرگان در اختیار اعضای پانل خبرگان قرار گرفت؛ به عبارت دیگر، گویه‌های سؤالات بسته پاسخ بر اساس مطالعات

کتابخانه‌ای و سؤالات باز پاسخ جهت اخذ نظرات خبرگان طراحی شد. سؤالات اساسی عبارت بودند از: (۱) آیا این مؤلفه بیان‌کننده ابعاد مختلف مشکلات و موانع اجرای صحیح اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد؟ (۲) میزان ارتباط مؤلفه با اجرای صحیح اصل ۴۴ قانون اساسی به چه میزان می‌باشد؟ در این مرحله از اجرای دلفی، مؤلفه‌ها و ابعادی که دارای توافق پایین بودند، حذف شدند و با توجه به پیشنهاد خبرگان برخی از مؤلفه‌های در زیرمجموعه ابعاد جابه‌جا شدند و پرسشنامه نهایی مورد توافق برای تعیین میزان اهمیت هر یک از ابعاد و مؤلفه‌ها در مرحله بعد به اعضای پانل ارسال گردید. با جمع‌بندی این امتیازها، ضریب وزنی هر یک از شاخص‌ها و محاسبه میانگین این وزن‌ها، وزن هر یک از مؤلفه‌ها از نظر خبرگان تعیین گردید. جدول ۱ مهم‌ترین مؤلفه‌ها و شاخص‌های پیشنهادی پژوهش را نشان می‌دهد.

جدول ۱. مهم‌ترین مؤلفه‌ها و شاخص‌های پیشنهادی پژوهش

| ردیف | مؤلفه‌ها (مشکلات اصلی)                                                                          | شاخص‌ها (موانع و چالش‌ها)                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱    | حرکت کند و گاهاً درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی                                            | عدم رفع صحیح و به‌هنگام موانع تولید، نداشتن دیدگاه آینده‌نگرانه، تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن، عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای، تغییر دولت‌ها و تغییر سیاست‌ها، ترجیح ملاحظات سیاسی و ملاحظات فنی و نتیجه‌گرایی، عدم برنامه‌ریزی برای اجرا، و وابستگی مستمر دولت به درآمدهای نفتی |
| ۲    | عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی                             | نگرش منفی مدیران و مقاومت آن‌ها در برابر واگذاری، حاکمیت منطق کاپیتالیستی، فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی، بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها، نگاه یکسان و مشابه در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری، و سرمایه اجتماعی پایین در جامعه                                   |
| ۳    | عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار | بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت، سازوکار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری‌ها، هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری، مسئولیت‌گریزی و پاسخگو نبودن مجریان و خط‌مشی‌گذاران، پائین بودن نرخ سودآوری بخش مؤلف در مقایسه با بخش‌های غیرمؤلف، و عدم توجه به شایسته‌سالاری                   |
| ۴    | مغفول ماندن سیاست افزایش                                                                        | عدم ایجاد فضای مناسب کسب‌وکار، واگذاری صرفاً به‌صورت                                                                                                                                                                                                                                              |

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی | سهام و مالکیت، نبود و فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت، محیط غیررقابتی اقتصاد ملی، بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری، فقدان باور و فهم مشترک از سیاست‌های ابلاغی، شفافیت پایین واگذاری در روند اجرا، و اعمال سلیقه مجریان |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### ادامه جدول ۱. مهم‌ترین مؤلفه‌ها و شاخص‌های پیشنهادی پژوهش

| ردیف | مؤلفه‌ها (مشکلات اصلی)                                                                                             | شاخص‌ها (موانع و چالش‌ها)                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۵    | افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی                                                    | عدم توانمندسازی صحیح بخش خصوصی و تعاونی، حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی و تعاونی، ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی، و اختیار ضعیف سازمان خصوصی‌سازی برای برنامه‌ریزی و اجرا                                                                                              |
| ۶    | کاهش ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی | عدم توجه مناسب به مقررات‌زدایی، ظهور شرکت‌های شبه‌دولتی، عدم واگذاری مدیریت‌ها و تفویض اختیار مدیریتی، دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد، سیاست‌زدگی مجریان، مقاومت مدیران دولتی در مقابل واگذاری‌ها و نگرانی از قطع امتیازات، و عدم وجود توانایی‌های مدیریتی                            |
| ۷    | افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی                                                                | عدم حمایت دولت از کارآفرینان واقعی آماده، آمارسازی‌های غیرواقعی در مورد مسأله اشتغال و بیکاری، عدم اعتماد کافی دولت به بخش خصوصی و تعاونی، تعدیل نیروهای مازاد شرکت دولتی با خصوصی‌سازی، مشکلات ساختاری در شرکت‌های دولتی، و حسادت (عدم اعتماد) عمومی نسبت به کارآفرینان خصوصی            |
| ۸    | کاهش میزان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه                                                   | عدم توجه شایسته به رفع موانع سرمایه‌گذاری، نبود فرهنگ‌سازی عمومی توسط دولت، ناپایداری وضعیت اقتصادی و ناامنی سرمایه‌گذاران، نبود شفافیت سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام، ضعف‌های روان‌شناختی، عدم اعتماد مردم به نیت و سیاست‌های دولت، و عدم حمایت‌های کافی بعدی دولت پس از واگذاری‌ها |

در ادامه برای جمع‌آوری داده‌ها از پرسشنامه استفاده گردید. در واقع 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. بدین منظور، پرسشنامه اولیه با استفاده

از آسیب‌های شناسایی‌شده در مرحله کیفی، طراحی و سپس با توجه به محقق‌ساخته بودن ابزار، روایی و اعتبار آن مورد سنجش قرار گرفت. برای تعیین اعتبار پرسشنامه از روش اعتبار محتوا و اعتبار عاملی استفاده گردید. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از آلفای کرونباخ ارزیابی شد، که ۰/۸۹ به‌دست آمد. درنهایت، 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 اساتید دانشگاه، 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 به تعداد ۱۸ نفر بود، که درنهایت پرسشنامه به‌صورت تمام‌شماری در اختیار ایشان قرار گرفت. لازم به ذکر است که بخش کمی پژوهش به‌منظور رتبه‌بندی آسیب‌ها انجام گردید.

### یافته‌های پژوهش

همان‌گونه که اشاره شد، اهداف تحقیق‌نیافته و یا کمتر تحقیق‌یافته سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در فرایند اجرای خطمشی عمومی «خصوصی‌سازی» در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است. از این‌رو ابتدا باید مؤلفه‌ها، شاخص‌ها و حوزه‌های مرتبط با این مقوله مشخص گردد تا به‌عنوان نقشه راه در جهت ارتقای این موانع و مشکلات فرایندهای اجرای خطمشی مورد استفاده قرار گیرد. مؤلفه‌هایی که در دور اول توسط خبرگان پیشنهاد شده بود، و همچنین شاخص‌هایی که با مطالعه ادبیات و حوزه نظری پژوهش استخراج شده بود، در مؤلفه‌های چندگانه دسته‌بندی گردید. بنابراین با استفاده از پیشینه مطالب نظری و جمع‌بندی تعاریف، مؤلفه‌های مربوط به موانع و مشکلات حوزه اجرای خصوصی‌سازی مشخص شد، که در ادامه با نظر خبرگان در مراحل اجرای دلفی، اندکی تعدیل گردید. شایان ذکر است که در این پژوهش مؤلفه‌های مربوط به موانع و مشکلات حوزه اجرای خصوصی‌سازی با سه سنجه مورد بررسی قرار گرفته‌اند: میزان ارتباط مؤلفه با خطمشی، میزان ارتباط مؤلفه با ابعاد خطمشی در اجرا و میزان اهمیت مؤلفه در اجرای خطمشی. میزان اجماع خبرگان در زمینه میزان ارتباط مؤلفه با موانع و مشکلات حوزه اجرای خصوصی‌سازی با استفاده از روش‌های آمار توصیفی (نما) مورد محاسبه و تجزیه و تحلیل انجام گرفت و با توجه به طیف لیکرت (خیلی کم تا خیلی زیاد) مورد استفاده در پرسشنامه خبرگان نتیجه

اجماع آنان برای هر یک از شاخص‌ها محاسبه شد. همچنین ضریب وزنی هر یک از شاخص‌ها جهت تعیین میزان وزن آن‌ها محاسبه گردید، که عددی بین ۱ تا ۵ است. هر چه عدد به‌دست آمده به ۵ نزدیک‌تر باشد، نشان‌دهنده ضریب وزنی بالای آن شاخص می‌باشد. برای محاسبه ضریب وزنی هر یک از مؤلفه‌ها از فرمول ۱ استفاده شده است:

$$I = \{(w_1, n_1) + (w_2, n_2) + \dots (W_n, n_n)\} / N$$

فرمول ۱. ضریب وزنی مؤلفه‌ها

$I$  = وزن هر مؤلفه

$w$  = وزن

$n$  = تعداد نفرات هر گزینه

$N$  = تعداد کل مشارکت‌کننده‌ها

✓ حرکت کند و گاهی درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی

در مؤلفه «حرکت کند و گاهی درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۸ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. شاخص‌های مؤلفه «حرکت کند و گاهی درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی»

| شاخص‌ها                                        | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|------------------------------------------------|---------------|-----------|
| عدم رفع صحیح و به‌هنگام موانع تولید            | خیلی زیاد     | ۴/۲۸      |
| وابستگی مستمر دولت به درآمدهای نفتی            | خیلی زیاد     | ۴/۱۱      |
| تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن | زیاد          | ۵/۳۲      |
| عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای                  | زیاد          | ۳/۹۴      |
| تغییر دولت‌ها و تغییر سیاست‌ها                 | خیلی زیاد     | ۴/۳۳      |

|      |      |                                                 |
|------|------|-------------------------------------------------|
| ۳/۹۴ | زیاد | ترجیح ملاحظات سیاسی و ملاحظات فنی و نتیجه‌گرایی |
| ۲/۸۹ | کم   | عدم برنامه‌ریزی برای اجرا                       |
| ۴/۰۰ | زیاد | نداشتن دیدگاه همه‌سونگر و آینده‌نگرانه          |

همان‌طور که در جدول ۲ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در سه شاخص «عدم رفع صحیح و به‌هنگام موانع تولید»، «وابستگی مستمر دولت به درآمدهای نفتی» و «تغییر دولت‌ها و تغییر سیاست‌ها»، نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن»، «عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای»، «ترجیح ملاحظات سیاسی و ملاحظات فنی و نتیجه‌گرایی»، و «نداشتن دیدگاه همه‌سونگر و آینده‌نگرانه»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. درنهایت، نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن» با مقدار ۵/۳۲ بیشترین و شاخص «عدم برنامه‌ریزی برای اجرا» با مقدار شاخص ۲/۸۹ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

#### ✓ عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی

در مؤلفه «عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۶ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت، که در جدول ۳ نشان داده شده است.

#### جدول ۳. شاخص‌های مؤلفه «عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور

##### تأمین عدالت اجتماعی»

| شاخص‌ها                                                      | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|--------------------------------------------------------------|---------------|-----------|
| نگرش منفی مدیران و مقاومت آن‌ها در برابر واگذاری             | زیاد          | ۳/۹۴      |
| نگاه یکسان و مشابه در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول | زیاد          | ۳/۴۵      |

| واگذاری                                  |           |      |
|------------------------------------------|-----------|------|
| حاکمیت منطق کاپیتالیستی                  | متوسط     | ۳/۵۶ |
| بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها      | متوسط     | ۳/۸۴ |
| فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی | متوسط     | ۳/۵۶ |
| سرمایه اجتماعی پایین در جامعه            | خیلی زیاد | ۴/۴۴ |

همان‌طور که در جدول ۳ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در دو شاخص «نگرش منفی مدیران و مقاومت آن‌ها در برابر واگذاری» و «فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی» نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «حاکمیت منطق کاپیتالیستی»، «بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها»، و «نگاه یکسان و مشابه در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری»، نقش متوسطی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. در نهایت یافته‌های این بخش از پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «سرمایه اجتماعی پایین در جامعه» با مقدار ۴/۴۴ بیشترین و شاخص «نگاه یکسان و مشابه در واگذاری کلیه بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری» با مقدار ۳/۴۵ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

#### ✓ عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار

در مؤلفه «عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۶ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۴ نشان داده شده است.

#### جدول ۴. شاخص‌های مؤلفه «عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع

##### مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار»

| شاخص‌ها                        | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|--------------------------------|---------------|-----------|
| بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت | زیاد          | ۴/۸۱      |

|      |           |                                                              |
|------|-----------|--------------------------------------------------------------|
| ۴/۸۷ | خیلی زیاد | سازوکار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری‌ها                       |
| ۵/۱۴ | زیاد      | هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری      |
| ۴/۴۸ | خیلی زیاد | مسئولیت‌گریزی و پاسخگو نبودن مجریان و خطمشی‌گذاران           |
| ۳/۵۳ | زیاد      | پایین بودن نرخ سودآوری بخش مولد در مقایسه با بخش‌های غیرمولد |
| ۴/۵۹ | زیاد      | عدم توجه به شایسته‌سالاری                                    |

همان‌طور که در جدول ۴ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در دو شاخص «سازوکار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری‌ها» و «مسئولیت‌گریزی و پاسخگو نبودن مجریان و خطمشی‌گذاران» نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت»، «هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری»، «پایین بودن نرخ سودآوری بخش مولد در مقایسه با بخش‌های غیرمولد»، «هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری»، و «عدم توجه به شایسته‌سالاری»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. درنهایت می‌توان گفت که شاخص «هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از واگذاری» با مقدار ۵/۱۴ بیشترین و شاخص «پایین بودن نرخ سودآوری بخش مولد در مقایسه با بخش‌های غیرمولد» با مقدار ۳/۵۳ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

#### ✓ مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی

در مؤلفه «مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۸ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۵ نشان داده شده است.

#### جدول ۵. شاخص‌های مؤلفه «مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد

ملی»

| شاخص‌ها                       | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|-------------------------------|---------------|-----------|
| عدم ایجاد فضای مناسب کسب‌وکار | خیلی زیاد     | ۴/۷۸      |

|      |           |                                                            |
|------|-----------|------------------------------------------------------------|
| ۵/۲۸ | خیلی زیاد | نبود فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت |
| ۵/۲۲ | خیلی زیاد | واگذاری صرفاً به صورت سهام و مالکیت                        |
| ۴/۸۹ | زیاد      | اعمال سلیقه مجریان                                         |
| ۵/۰۱ | خیلی زیاد | محیط غیررقابتی و انحصاری مؤلفه‌های اصلی اقتصاد ملی         |
| ۴/۶۷ | زیاد      | بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری                 |

**ادامه جدول ۵. شاخص‌های مؤلفه «مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی»**

| ضریب وزنی | بیشترین اجماع | شاخص‌ها                                    |
|-----------|---------------|--------------------------------------------|
| ۴/۷۸      | زیاد          | فقدان باور و فهم مشترک از سیاست‌های ابلاغی |
| ۴/۲۲      | متوسط         | شفافیت پایین واگذاری در روند اجرا          |

همان‌طور که در جدول ۵ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالا در چهار شاخص «عدم ایجاد فضای مناسب کسب‌وکار»، «واگذاری صرفاً به صورت سهام و مالکیت»، «نبود و فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت»، و «محیط غیررقابتی و انحصاری مؤلفه‌های اصلی اقتصاد ملی»، نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «اعمال سلیقه مجریان»، «بازاریابی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری»، و «فقدان باور و فهم مشترک از سیاست‌های ابلاغی»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. درنهایت یافته‌های این بخش نشان می‌دهد که شاخص «نبود و فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت» با مقدار ۵/۲۸ بیشترین و شاخص «شفافیت پایین واگذاری در روند اجرا» با مقدار ۴/۲۲ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

✓ افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی

در مؤلفه «افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۴ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۶ نشان داده شده است.

**جدول ۶. شاخص‌های مؤلفه «افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی»**

| شاخص‌ها                                               | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|-------------------------------------------------------|---------------|-----------|
| عدم توانمندسازی صحیح و اصولی بخش خصوصی و تعاونی       | خیلی زیاد     | ۵/۹۲      |
| حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی و تعاونی      | زیاد          | ۴/۱۴      |
| ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی              | خیلی زیاد     | ۴/۸۱      |
| اختیار ضعیف سازمان خصوصی‌سازی برای برنامه‌ریزی و اجرا | خیلی زیاد     | ۵/۴۸      |

همان‌طور که در جدول ۶ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالایی خبرگان در سه شاخص «عدم توانمندسازی صحیح و اصولی بخش خصوصی و تعاونی»، «ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی»، و «اختیار ضعیف سازمان خصوصی‌سازی برای برنامه‌ریزی و اجرا»، نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص «حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی و تعاونی» نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارد. در نهایت نتایج تجزیه و تحلیل این بخش از پژوهش حاکی از آن است که شاخص «عدم توانمندسازی صحیح و اصولی بخش خصوصی و تعاونی» با مقدار ۵/۹۲ و شاخص «حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی و تعاونی» با مقدار ۴/۱۴ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

✓ کاستن ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی

در مؤلفه «کاستن ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۷ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷. شاخص‌های مؤلفه «کاستن ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی»

| شاخص‌ها                                                          | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|
| دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد                               | خیلی زیاد     | ۵/۲۴      |
| ظهور و گسترش روزافزون سیطره شرکت‌های شبه‌دولتی                   | زیاد          | ۴/۰۲      |
| عدم واگذاری مدیریت‌ها و تفویض اختیار مدیریتی                     | متوسط         | ۳/۴۶      |
| عدم توجه مناسب به مقررات‌زدایی                                   | خیلی زیاد     | ۴/۳۵      |
| سیاست‌زدگی مجریان                                                | متوسط         | ۲/۸۰      |
| مقاومت مدیران دولتی در مقابل واگذاری‌ها و نگرانی از قطع امتیازات | کم            | ۲/۱۳      |
| عدم وجود توانایی‌های مدیریتی لازم                                | زیاد          | ۴/۴۶      |

همان‌طور که در جدول ۷ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در دو شاخص «دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد»، و «عدم توجه مناسب به مقررات‌زدایی»، نشان‌دهنده این است که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «ظهور و گسترش روزافزون سیطره شرکت‌های شبه‌دولتی»، و «عدم وجود توانایی‌های مدیریتی لازم»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. درنهایت یافته‌های این بخش نشان

می‌دهد که شاخص «دخاله بیش از اندازه دولت در اقتصاد» با مقدار ۵/۲۴ بیشترین و شاخص مقاومت مدیران دولتی در مقابل واگذاری‌ها و نگرانی از قطع امتیازات» با مقدار ۲/۱۳ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

#### ✓ افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی

در مؤلفه «افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۶ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۸ نشان داده شده است.

#### جدول ۸. شاخص‌های مؤلفه «افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی»

| شاخص‌ها                                             | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|-----------------------------------------------------|---------------|-----------|
| عدم حمایت دولت از کارآفرینان واقعی آماده            | زیاد          | ۴/۲۲      |
| آمارسازی‌های غیرواقعی در مورد مسأله اشتغال و بیکاری | زیاد          | ۳/۰۰      |
| عدم اعتماد کافی دولت به بخش خصوصی و تعاونی          | خیلی زیاد     | ۵/۰۰      |
| تعدیل نیروهای مزد شرکت دولتی با خصوصی‌سازی          | متوسط         | ۲/۷۸      |
| مشکلات ساختاری در شرکت‌های دولتی                    | کم            | ۲/۶۷      |
| حسادت (عدم اعتماد) عمومی نسبت به کارآفرینان خصوصی   | متوسط         | ۳/۴۴      |

همان‌طور که در جدول ۸ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در شاخص «عدم اعتماد کافی دولت به بخش خصوصی و تعاونی»، نشان‌دهنده این است که این شاخص نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارد. همچنین شاخص‌های «عدم حمایت دولت از کارآفرینان واقعی آماده» و «آمارسازی‌های غیرواقعی در مورد مسأله اشتغال و بیکاری»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. درنهایت یافته‌های این بخش حاکی از آن است که شاخص «عدم

اعتماد کافی دولت به بخش خصوصی و تعاونی» با مقدار ۵/۰۰ بیشترین و شاخص «مشکلات ساختاری در شرکت‌های دولتی» با مقدار ۲/۶۷ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

### ✓ کاهش روزافزون میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه

در مؤلفه «کاهش روزافزون میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه»، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی‌شده از مبانی نظری این حوزه، ۷ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۹ نشان داده شده است.

جدول ۹. شاخص‌های مؤلفه «کاهش روزافزون میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه»

| شاخص‌ها                                        | بیشترین اجماع | ضریب وزنی |
|------------------------------------------------|---------------|-----------|
| عدم توجه شایسته به رفع موانع سرمایه‌گذاری      | خیلی زیاد     | ۳/۸۹      |
| ضعف‌های روان‌شناختی                            | متوسط         | ۳/۲۲      |
| نبود فرهنگ‌سازی عمومی توسط دولت                | زیاد          | ۳/۶۷      |
| عدم حمایت‌های کافی بعدی دولت پس از واگذاری     | زیاد          | ۴/۴۴      |
| ناپایداری وضعیت اقتصادی و ناامنی سرمایه‌گذاران | خیلی زیاد     | ۳/۷۸      |
| عدم اعتماد مردم به نیت و سیاست‌های دولت        | زیاد          | ۳/۷۸      |
| نبود شفافیت سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام | خیلی زیاد     | ۳/۶۷      |

همان‌طور که در جدول ۹ قابل مشاهده است، اجماع نظر بالای خبرگان در سه شاخص «عدم توجه شایسته به رفع موانع سرمایه‌گذاری»، «ناپایداری وضعیت اقتصادی و ناامنی سرمایه‌گذاران»، و «نبود شفافیت سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام»، نشان‌دهنده این است

که این شاخص‌ها نقش بسیار زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. همچنین شاخص‌های «نبود فرهنگ‌سازی عمومی توسط دولت»، «عدم حمایت‌های کافی بعدی دولت پس از واگذاری‌ها»، و «عدم اعتماد مردم به نیت و سیاست‌های دولت»، نقش زیادی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارند. در نهایت نتایج تجزیه و تحلیل داده‌های این بخش از پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «عدم حمایت‌های کافی بعدی دولت پس از واگذاری‌ها» با مقدار ۴/۴۴ بیشترین و شاخص «ضعف‌های روان‌شناختی» با مقدار ۳/۲۲ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مؤلفه دارند.

### رتبه‌بندی مؤلفه‌های مدل کیفی پژوهش

با استفاده از نظرات و محاسبه شاخص ضریب وزنی هر یک از مؤلفه‌ها، میزان اهمیت هر یک از آن‌ها در اجرای اصولی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص گردید، که در قالب جدول ۱۰ قابل مشاهده می‌باشد.

جدول ۱۰. رتبه‌بندی مؤلفه‌های مؤثر در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

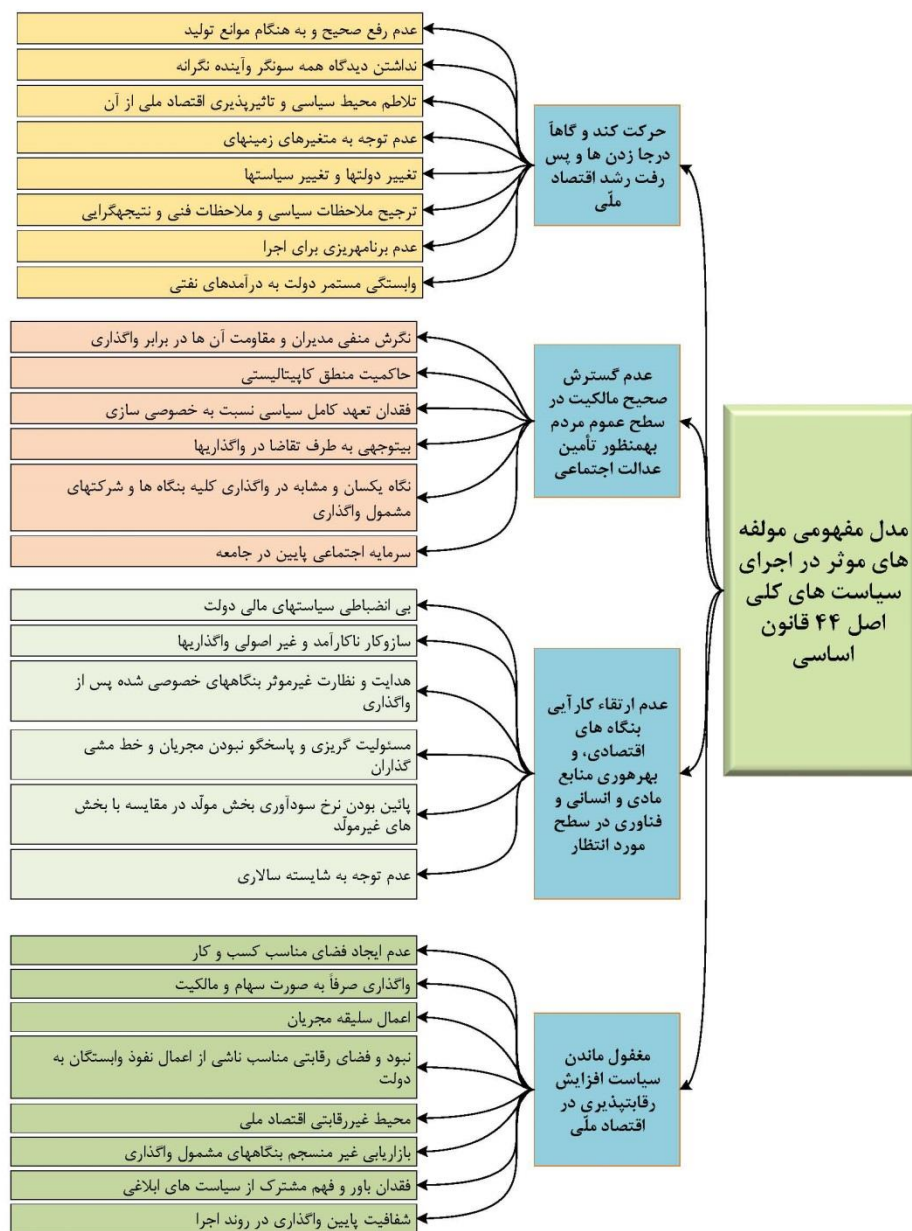
| مؤلفه‌ها                                                                                        | ضریب وزنی |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی                                 | ۵/۰۸۷     |
| مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی                                              | ۴/۸۵۶     |
| عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار | ۴/۵۷۰     |
| حرکت کند و گاه‌آ درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی                                            | ۴/۱۰۱     |
| عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی                             | ۳/۷۹۸     |
| کاهش ظاهری بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون           | ۳/۷۸۰     |

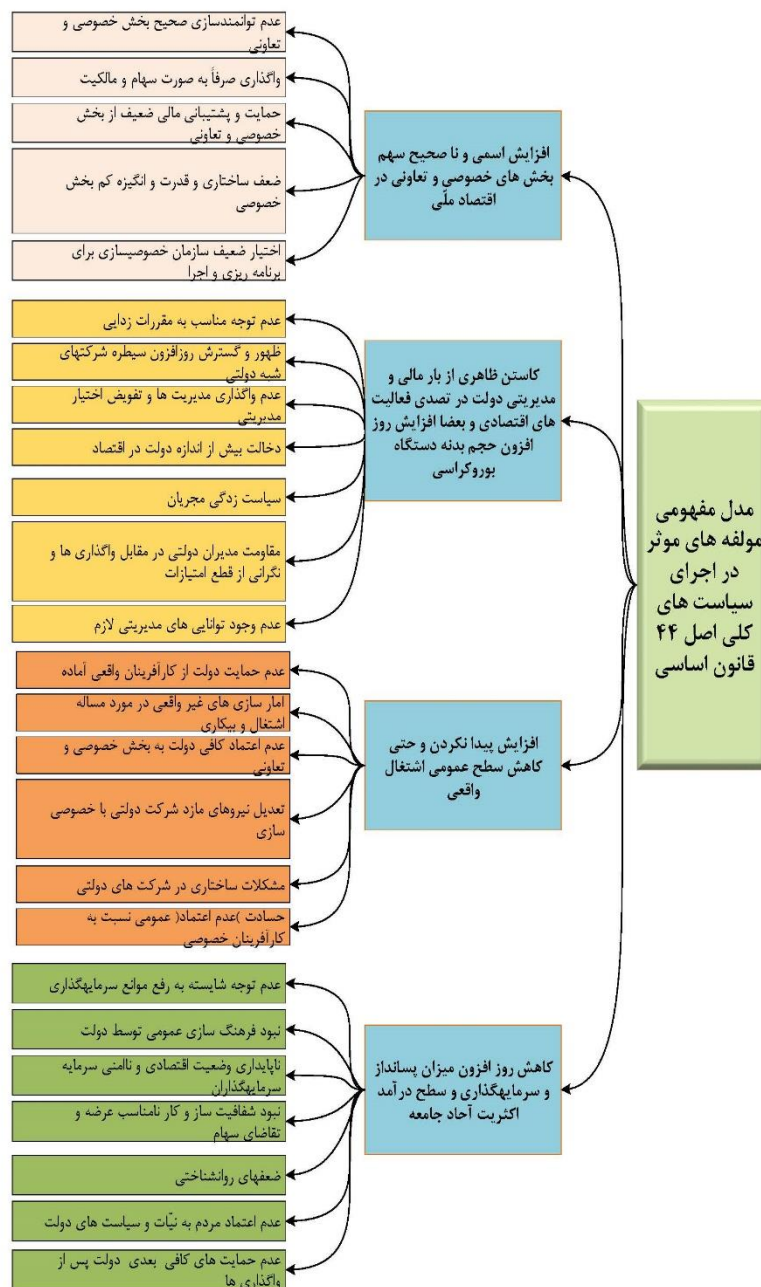
|       |                                                                 |
|-------|-----------------------------------------------------------------|
|       | حجم دستگاه بوروکراسی                                            |
| ۳/۷۷۸ | کاهش میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه |
| ۳/۵۱۸ | افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی             |

بر اساس جدول ۱۰ می‌توان گفت که مؤلفه افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی از نظر خبرگان بیشترین اهمیت را در الگوی عوامل مؤثر در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد. همچنین مؤلفه‌های مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار، حرکت کند و گاهاً درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی، عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، کاهش ظاهری بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی، کاهش میزان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه به ترتیب در رده‌های بعدی و مؤلفه افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی در رده آخر اولویت‌های هشت‌گانه قرار دارند.

### مدل نهایی پژوهش

مدل نهایی پژوهش حاضر با تأکید بر عوامل مؤثر در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در قالب شکل ۱ ارائه شده است.





### شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش (منبع: یافته‌های پژوهش حاضر)

#### بحث و نتیجه‌گیری

هر چه در مرحله اجرای خطمشی به مقوله ارزیابی توجه بیشتری شود، اجرای آن کامل‌تر خواهد بود. در این پژوهش تلاش شد تا با انجام تحلیل روی آنچه از مصاحبه با خبرگان، کارشناسان، خطمشی‌گذاران و مجریان بخش خصوصی و درنهایت مدیران به‌دست آمد، موانع موجود بر سر راه اجرای موفق خصوصی‌سازی در کشور بررسی شود. آسیب‌های اصلی اجرایی خطمشی خصوصی‌سازی از دیدگاه مدیران اجرایی به ۸ گروه اصلی با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دسته‌بندی شدند. هر دسته نیز شامل ابعاد مختلفی است که بخشی از مشکل موجود در سال‌های متمادی اجرای خصوصی‌سازی در کشور را نشان می‌دهد. در این پژوهش، ۸ مؤلفه و ۵۲ شاخص برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شناسایی گردید. این ابعاد با توجه به اهمیتی که از نظر خبرگان داشتند، به ترتیب عبارتند از، افزایش اسمی و غیرواقعی سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی با ضریب وزنی (۵/۰۸۷)، مغفول ماندن سیاست افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی با ضریب وزنی (۴/۸۵۶)، عدم ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری در سطح مورد انتظار با ضریب وزنی (۴/۵۷۰)، حرکت کند و گاهاً درجا زدن‌ها و پس‌رفت رشد اقتصاد ملی با ضریب وزنی (۴/۱۰۱)، عدم گسترش صحیح مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی با ضریب وزنی (۳/۷۹۸)، کاهش ظاهری از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و بعضاً افزایش روزافزون حجم بدنه دستگاه بوروکراسی با ضریب وزنی (۳/۷۸۰)، کاهش میزان پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و سطح درآمد اکثریت آحاد جامعه با ضریب وزنی (۳/۷۷۸)، و درنهایت افزایش پیدا نکردن و حتی کاهش سطح عمومی اشتغال واقعی با ضریب وزنی (۳/۵۱۸).

آنچه مشخص است، این است که خصوصی‌سازی به‌عنوان یک خطمشی، در کلیت نظام سیاسی و اقتصادی ایران پذیرفته شده و عناصر مختلف اجرایی دست‌اندرکار تلاش کرده‌اند که در دوره‌های مختلف با ارائه قوانین مناسب در بودجه و نیز در سایر ارکان مرتبط، روند اجرایی‌شدن آن را تسهیل

کنند؛ اما نداشتن نظم مشخص در ادوار مختلف دولت‌ها و انبوه مقررات و قوانین سردرگم در این موضوع، سبب تورم قوانین و بوروکراسی بیش از حد شده است. در این زمینه دانایی فرد و همکارانش (۱۳۸۹) معتقدند که تدوین غیرعقلایی خط‌مشی‌های عمومی به اجرای ناموفق آن خط‌مشی منجر می‌شود. از سوی دیگر باید به این نکته اذعان داشت که نگاه مسئولان به پیاده‌سازی خط‌مشی خصوصی‌سازی در کشور، نگاهی دستوری بوده و آن‌گونه که باید از دیدگاه‌های ارزشمند عوامل اجرایی واقف به ظرافت‌های اجرای عملی خط‌مشی استفاده نشده است و این مسئله به بروز مشکلات متعدد در مرحله اجرای خط‌مشی‌ها و نیز درهم‌تنیدگی عوامل ناهمسو منجر می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود در مرحله تدوین خط‌مشی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی شناسایی شد. این مانع حاکی از آن است که خط‌مشی‌گذاران حوزه خصوصی‌سازی هنگام تدوین خط‌مشی، از امکانات و منابع انسانی، مادی و اطلاعاتی ساختارهای اجرایی و سازمان‌های مجری، آگاهی کافی نداشته و از این ظرفیت‌ها بهره لازم را نمی‌برند.

از سوی دیگر، عامه مردم اصلی‌ترین ذی‌نفعان اجرای یک خط‌مشی عمومی هستند و بیشترین تأثیر را از آن می‌پذیرند. مخالفت شهروندان و کمبود حمایت عمومی که خود می‌تواند پیامد برخی از تصمیمات خط‌مشی‌گذاران یا رفتارهای مجریان باشد، بی‌تفاوتی شهروندان نسبت به خط‌مشی یا بروز رفتارهای مغایر و متعارض با اهداف خط‌مشی را در پی دارد، که این مسئله می‌تواند اجرای خط‌مشی عمومی را با مشکلاتی جدی روبه‌رو کند. درنهایت می‌توان گفت که خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از مهم‌ترین خط‌مشی‌های عمومی تأثیرگذار بر اقتصاد کشور محسوب می‌شود. با عنایت به اینکه خط‌مشی عمومی شامل سه مرحله اساسی تدوین، اجرا و ارزیابی می‌باشد، هر کدام از مراحل تحت تأثیر مراحل دیگر می‌باشند. با این حال، هر مرحله می‌تواند چالش‌ها و موانع مربوط به خود نیز داشته باشد. اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی چندبعدی بوده و به‌عنوان یک متغیر وابسته، تحت تأثیر متغیرهای مستقل گوناگونی می‌باشد؛ لذا موفقیت آن مشروط به هماهنگی جامع در بین ارکان تمامی متغیرها یا ابعاد مؤثر بر آن بوده و جزیره‌ای عمل کردن در این حوزه و پیشرفت در یک بعد بدون توجه به سایر ابعاد و مؤلفه‌های آن، نتیجه‌نهایی را تحت تأثیر قرار داده و نمی‌تواند اهداف تعیین‌شده را محقق نماید. اهداف تعیین‌شده برای اجرای

خطمشی به عنوان معیار مهم و کلیدی در ارزیابی اجرای آن محسوب می‌شوند. برای رسیدن به این اهداف شناسایی چالش‌های هر حوزه جهت رفع موانع آن و ارائه راهکارهای عملی بسیار مهم و حیاتی می‌باشد. اهداف خصوصی‌سازی در محورهای هشت‌گانه شامل شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها تعیین شده است. این اهداف به عنوان خط‌کشی جهت بررسی میزان موفقیت اجرای خطمشی محسوب می‌شوند. با بررسی صورت‌گرفته برای هر کدام از این اهداف، مؤلفه‌ها و شاخص‌های مؤثر بر اجرای آن شناسایی گردید، که در واقع آسیب‌شناسی اجرای خطمشی در هر بعد را نشان می‌دهد؛ لذا چالش‌های شناسایی شده از جمله پایین بودن مهارت‌های مدیریتی، عدم اعتماد به بخش خصوصی و تعاونی، عدم حمایت‌های بعد از واگذاری‌ها، عدم برنامه‌ریزی و هماهنگی بین واحدها، عدم توجه به شایسته‌سالاری، نبود شفافیت و سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام، مشکلات ساختاری در شرکت‌های دولتی، تمایل دولت به دخالت بیش از اندازه در اقتصاد، و نبود فضای رقابتی مناسب ناشی از اعمال نفوذ وابستگان به دولت، به عنوان یک نقشه راه عمل کرده و می‌توان با دیگاه جامع با رفع موانع پیش روی شناسایی شده، سرعت اجرای خطمشی خصوصی‌سازی در کشور را شتاب بیشتری بخشید.

با توجه به یافته‌های پژوهش حاضر و محدود بودن مطالعات مرتبط در این زمینه، پیشنهاد می‌شود تا پژوهشگران ضمن توجه ویژه به مؤلفه‌های احصاء شده در فاز دوم این پژوهش و درجه اولویت آن‌ها در پژوهش‌های خود به منظور افزایش اعتبار محتوایی ابزار سنجش مسائل ارزیابی خطمشی‌ها، به متغیرهای فعلی اکتفا نکنند و به جست‌وجوی متغیرهای دیگر سازمان‌ها نیز بپردازند. مهم‌ترین عامل در اجرای اثربخش خصوصی‌سازی، اجماع نظر مدیران ارشد اجرایی ذی‌ربط در دولت در این زمینه می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد که هماهنگی قوی و منسجمی بین تیم اقتصادی دولت ایجاد گردد و در خصوص چگونگی اجرای این خطمشی وحدت رویه حاصل شود. بخش تعاونی و خصوصی کشور جهت پذیرفتن نقش اساسی در این خصوص، باید تقویت گردند؛ لذا پیشنهاد می‌شود

که علاوه بر استمرار راهکارهای تقویتی فعلی، از روش‌های نوین به‌ویژه روش‌های نوین تأمین مالی جهت تقویت بخش تعاونی و خصوصی کشور استفاده گردد. یکی از عواملی که اقبال بخش‌های غیردولتی برای مشارکت در حوزه خصوصی‌سازی را فراهم می‌کند، انگیزاننده بودن این حوزه است و یکی از مهم‌ترین عوامل انگیزشی، رقابتی بودن و شفافیت فرایندهای اجرا و واگذاری‌ها می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد جهت افزایش استقبال بخش‌های خصوصی و تعاونی، اعمال نظرهای دولتی حداقل گردیده و فرایند واگذاری‌ها و اجرای آن‌ها، کامل شفاف گشته و زمینه مشارکتی همگانی با مکانسیم رقابت‌پذیری فراهم گردد. با توجه به اینکه شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و در واقع مدیریت آن‌ها دغدغه زیان احتمالی هم ندارند، اکثریت آن‌ها از ساختار سازمانی و مالی مناسب و قوی برخوردار نمی‌باشند و این امر منجر به عدم موفقیت آن‌ها پس از واگذاری می‌گردد؛ لذا پیشنهاد می‌شود که ساختار سازمانی و مالی شرکت‌های دولتی ابتدا بازنگری شده و پس از واگذاری نیز نظارت دقیق و قوی بر آن‌ها در این خصوص صورت گیرد تا انضباط مالی و شایسته‌سالاری در آنان حاکم گردد. با توجه به اینکه خصوصی‌سازی و اجرای آن ارتباط مستقیمی با رشد اقتصادی کشور دارد، هر گونه عامل مانع رشد اقتصادی از جمله عوامل محیطی داخلی و خارجی، موانع تولید، عدم ثبات سیاسی و مدیریتی، منجر به تأثیرات منفی بر اجرای مؤثر آن می‌شود؛ لذا پیشنهاد می‌گردد با فراهم آوردن شرایط لازم برای رشد اقتصادی از جمله ثبات سیاسی، تدوین سناریوهای مختلف با توجه به تحلیل محیط بیرونی و داخلی و تفکیک مدیران حرفه‌ای از مدیران سیاسی در جهت ثبات مدیریتی، به رشد اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی کمک نمود. از جمله ابزارهای گسترش عدالت در سطح جامعه، گسترش حاکمیت عمومی از طریق واگذاری‌ها می‌باشد، مانند عوامل بازدارنده این موضوع، مقاومت مدیران بخش دولتی در مقابل واگذاری‌ها، عدم توجه به اهلیت متقاضیان واگذاری‌ها، حاکمیت زیاد منطق کاپیتالیستی و عدم اعتقاد به بخش عمومی و عدم حمایت پس از واگذاری می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد که از طریق ابزارهای فرهنگی و آموزشی، نگاه مدیران به بخش خصوصی را تغییر داد و با تقویت اعتماد عمومی از طریق انجام کارهای هدفمند و برنامه‌ریزی‌شده، زمینه مشارکت حداکثری آحاد جامعه را به‌عنوان سرمایه‌های اجتماعی فراهم آورد. خصوصی‌سازی به‌منظور واگذاری و محول کردن کامل اجرای مأموریت به بخش خصوصی به‌صورت شفاف می‌باشد و در واقع دولت کوچک‌تر و چابک‌تر می‌گردد؛ در غیر این صورت، از مفهوم اصلی آن

منحرف می‌شود؛ لذا پیشنهاد می‌گردد که دولت نقش خود را به‌عنوان مجری حداقل نموده و نقش نظارتی و سیاست‌گذاری خود را پررنگ‌تر نماید و با خصوصی‌سازی کامل، استقلال و مسئولیت‌پذیری شرکت‌های واگذار شده را تقویت نماید.

شرکت‌ها و سازمان‌های خصوصی در بستر اقتصادی هر کشور فعالیت می‌نمایند؛ لذا برای اینکه آن‌ها بتوانند به حیات خود ادامه داده و سودآوری داشته باشند، باید شرایط و بستر لازم وجود داشته باشد؛ در غیر این صورت، نه تنها سودآوری نخواهند داشت، بلکه سرمایه‌های عمومی را بر باد داده و اعتماد، سرمایه اجتماعی و مشارکت عمومی را کاهش خواهند داد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد که جهت موفقیت شرکت‌های واگذار شده، شرایط مناسب و ثبات اقتصادی در جامعه حاکم گردد و حداکثر پشتیبانی برای این نوع شرکت‌ها به‌عمل آید. شرکت‌های واگذار شده به‌عنوان نهاد خصوصی یا تعاونی بر منطق سود و زیان و حسابداری بازرگانی اداره خواهند شد، چنانچه شرایط محیطی و سازمانی مطلوبی بر آن‌ها حاکم نباشد، ادامه حیات آنان با خطر مواجه خواهد گردید و نه تنها، امکان توسعه و ایجاد اشتغال نخواهند داشت، بلکه نیروهای موجود خود را نیز تعدیل خواهند نمود؛ لذا پیشنهاد می‌شود که دولت ضمن فراهم آوردن بستر مناسب اقتصادی، با انتخاب مناسب متقاضیان واجد شرایط، شایسته‌سالاری را در این شرکت‌ها حاکم نموده و زمینه رشد و توسعه آن‌ها را فراهم نماید.

## منابع

- آل عمران، رویا؛ آل عمران، سید علی (۱۳۹۰). خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ۱۲، ۷۳۸-۸۸.
- الوانی، مهدی؛ شریف‌زاده،فتاح (۱۳۹۴). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ سیزدهم.
- حبیبی، علی؛ خوشپور، حسن (۱۳۷۵). ارزیابی سیاست خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران. مجله برنامه و بودجه، ۷، ۴۱-۶۸.
- دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۳). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول.
- دنه‌ه‌ارت، رابرت پی (۱۳۹۷). تئوری‌های سازمان‌های دولتی (ترجمه: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد). تهران: انتشارات صفار، چاپ جدید.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰). ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی: مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۹(۲)، ۱۰۳-۱۳۰.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت در ایران. نشر دفتر گسترش تولید علم، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد.
- کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران. تهران: انتشارات وزارت امور اقتصادی و دارایی، چاپ اول.
- کیان‌پور، سعید (۱۳۸۸). بررسی اجمالی خصوصی‌سازی در چند کشور منتخب با اشاره‌ای بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بررسی‌های بازرگانی، ۷(۳۸)، ۲-۲۰.
- گودرزوند چگینی، مهرداد؛ میرزاد زارع، مهدی (۱۳۸۹). اثرات واگذاری (خصوصی‌سازی) بر کارایی (شرکت سهامی مخابرات استان گیلان). بررسی‌های بازرگانی، ۸(۴۰)، ۸۶-۹۷.
- پی‌لستر، جیمز؛ استورات جی‌آر، جوزف (۱۳۸۱). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی (ترجمه تورج مجیبی میکالایی، مجتبی طبری و سهیل خورشید)، تهران: انتشارات ساوالان، چاپ اول.

## References

- Barro, R. (1991). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*. 98. 103-125.
- Brooks, S. (1998). *Public Policy in Canada: An Introduction*, 3rd ed. Oxford University Press, Toronto.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Gupta, N. (2001). Partial Privatization and Firm performance: Evidence from India. William Davidson Institute working paper, 426. 1-23.
- Kocenda, E., & Svejnar, J. (2002). The Effects of Ownership Forms and Concentration on Firm performance after Largscale Privatization. William Davidson Institute working paper, 471, 1-36.
- Langbein, L. (2012). *Public Program Evaluation: A Statistical Guide*. Routledge; second edition.
- Lutfi, E. & Holcomb, R. G. (2005). The effects of Public Investment on Private Investment in Developing Economics. *Public Finance Review*, 33(5), 575-602.
- Meggison, W. L. (2005). *The financial economics of privatization*. Oxford University Press on Demand.
- Omran, M. (2004). Performance on sequences of Privatizing Egyptian state-owned enterprises: The effect of post Privatization Ownership Structure on firm performance. *Multinational Finance Journal*, 8(1 & 2), 73-114.

- Parsons, W. (2005). Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Sapru, R. K. (2010). Public Policy Art and Craft of Policy Analysis. PHI Learning Private Limited. New Delhi.

