



Iranian Scientific Association
of Public Administration



University of
Sistan and Baluchestan

Evaluation Framework of Privatization Policy Implementation in the Automotive Industry (case study: Iran Khodro Company)

Abbas Sheikh Rabiei¹ | Fattah Sharifzadeh² | Reza Vaezi³ | Vajhollah Ghorbanizadeh⁴

1. Corresponding Author, Ph.D., Graduate of Management, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University of Tehran, Iran. (Corresponding Author) E-mail: Ab_sheikhrabiei@atu.ac.ir
2. Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University of Tehran, Iran. E-mail: Sharifzadeh_f@atu.ac.ir
3. Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University of Tehran, Iran. E-mail: Vaezi@atu.ac.ir
4. Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University of Tehran, Iran. E-mail: Ghorbanizadeh@atu.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received: 20 November 2022
Received in revised form: 6 December 2022
Accepted: 2 March 2023
Published online: 6 April 2023

Keywords:

Policy Implementation, Privatization, Automotive Industry, Thematic analysis.

ABSTRACT

Automotive industry of Iran has a critical situation and a vague future. Although privatization policy has been followed for years as a way to solve its problems, after some decades of devolution, the navigator still is the state. The government's way to maintain and manage Iran Khodro and Saipa boards with a very small share, was and still is a permanent dispute between experts and the state. The Purpose of this research is to evaluate the implementation of privatization policy. The study also is an attempt to present a framework for evaluating the implementation of privatization policy in the automotive industry. In addition to that, it tries to offer practical policy recommendations for successful implementation.

Exploratory research with qualitative approach has been used. It has led to the extraction of themes by thematic analysis method and application of MAXQDA software. The data are obtained from 12 interviews with experts and relevant senior managers. The scope of this research is Iran Khodro company in the period 2009 to 2022. The interviews were conducted and continued until theoretical saturation. The findings include 498 codes which are categorized in 33 basic themes, 10 organizing themes and 3 Comprehensive, general themes. The themes of lack of institutional capacity, beside the dependence of government and also self-share holder phenomenon are the most vulnerable points. Finally The thematic network has extracted from themes. The results showed two major deviations. First, due to the lack of institutional capacity, by self-share holder, and devolution to public organization instead private sector, the lost share has returned to the government. Second, by devolution shares to the banks-which is illegal- and led their shares by the state through branch manager. Therefore, after three decades of devolution, the board is take over by the government. So, there was no effective role for the private sector. In other words, devolution has implemented in rare and unique way, so that the government has deprived any change in the board. Also the results showed the superiority of obstacles to the drivers and also showed the gap between the objectives of the policy makers and the current situation. Therefore, it is necessary, before it becomes too late, by cutting the dependence of the public and creating appropriate space in the shadow of all sides of the top organizations and pressure groups, it is necessary to take action in accordance with the legislator 's goals'.

Cite this article: Sheikh Rabiei, A., Sharifzadeh, F., Vaezi, R. Ghorbanizadeh, V. (2023). Evaluation Framework for Implementation Privatization Policy (In Irankhodro Company). *Governance and Development Journal*, 3(1), 3-38.

<https://doi.org/10.22111/JIPAA.2023.387844.1097>

Publisher: Iranian Scientific Association of Public Administration & University of Sistan and Baluchestan.



چارچوب ارزیابی اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در صنعت خودرو (مورد مطالعه: شرکت ایران خودرو)

عباس شیخ ربیعی^۱ | فتاح شریف زاده^۲ | رضا واعظی^۳ | وجه الله قربانی زاده^۴

۱. دکتری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول). رایانامه: Ab_sheikhrabiei@atu.ac.ir

۲. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: Sharifzadeh_f@atu.ac.ir

۳. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: Vaezi@atu.ac.ir

۴. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: Ghorbanizadeh@atu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	صنعت خودروی کشور وضعیتی بحرانی و آینده‌ای نامعلوم دارد. اگرچه سال‌هاست خصوصی‌سازی به عنوان راه‌حل معضلات این صنعت دنبال می‌شود، اما پس از چند دهه اجرای سیاست خصوصی‌سازی، دولت با سهمی بسیار اندک هیات مدیره ایران خودرو و سایپا را حفظ و آنها را اداره می‌کند. هدف از تحقیق حاضر، ارزیابی اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی صنعت خودرو می‌باشد که با تحلیلی ژرف، ضمن ارائه چارچوب ارزیابی اجرا با یافتن نقاط آسیب‌پذیر، توصیه‌های کاربردی برای اجرای موفق خط‌مشی فوق پیشنهاد می‌دهد. تحقیق، رویکرد کیفی داشته که با روش تحلیل مضمون و بکارگیری نرم‌افزار مکس کیودی‌ای ^۲ منجر به استخراج شبکه مضامین گردید. داده‌های دست اول از ۱۲ مصاحبه با خیرگان و مدیران ارشد مرتبط بدست آمده است. قلمرو اجرای پژوهش، شرکت ایران خودرو در بازه زمانی ۱۳۸۷ تا ۱۴۰۱ می‌باشد.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۹ تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۱۱ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۱/۱۷	یافته‌های پژوهش شامل ۴۹۸ مقوله است که در قالب ۳۳ مضمون پایه، ۱۰ مضمون سازمان دهنده و ۳ مضمون فراگیر جای می‌گیرند. نتایج نشان از تفوق موانع بر پیشران‌ها داشته و نشان دهنده شکاف میان اهداف قانونگذار و وضعیت موجود پس از اجراست. یکی از دلایل انحراف پدیده منحصر بفرد خودسپاهمداری است که دولت از این طریق در طول چند دهه علیرغم واگذاری سهام عمده، اقتدار و حاکمیت هیات مدیره را حفظ کرده. ضروریست، پیش از آنکه غیرممکن شود، با قطع وابستگی دولت و ایجاد بستر فعالیت مناسب برای بخش خصوصی در سایه همگرایی همه جانبه نهادهای بالاسری و گروه‌های فشار، برای واگذاری منطبق بر اهداف قانون‌گذار اقدام گردد.
واژه‌های کلیدی: اجرای خط‌مشی، خصوص‌سازی، صنعت خودرو، تحلیل مضمون.	

استناد: شیخ ربیعی، عباس؛ شریف زاده، فتاح؛ واعظی، رضا و قربانی زاده، وجه الله. (۱۴۰۲). چارچوب ارزیابی اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی (مورد مطالعه شرکت ایران خودرو). حکمرانی و توسعه، ۳(۱)، ۳-۳۸.

<https://doi.org/10.22111/JIPAA.2023.387844.1097>

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



مقدمه

در کشور ما برای انتقال حاکمیت دولت در بنگاه‌های بزرگ صنعتی، اراده و ظرفیت لازم به چشم نمی‌خورد. بعلاوه سازوکار مناسبی برای تنظیم روابط متعادل با ذی‌نفعان در نظر گرفته نشده، بنابراین بخش خصوصی ضعیف مانده و توسعه محقق نگردیده. به ویژه در صنعت خودرو این موضوع یکی از چالش‌های عمده در سطح جامعه به شمار می‌رود. خودروسازی یکی از مهم‌ترین و بزرگ‌ترین صنایع فعال کشور و به بیانی، پیشران صنایع است. بنابراین، باید با سرمایه‌گذاری‌های مناسب و بجاء، در کنار افزایش هم‌زمان تولید و کیفیت و کاهش قیمت محصولات و هزینه‌های تولید، در راستای توان رقابتی تولید در کلاس جهانی حرکت می‌کرد. لیکن مدیریت دولتی و موارد متاثر از آن مانع ورود آن به بازار جهانی شد (قائم مقامی و همکاران، ۱۴۰۱). علت عدم اثرگذاری اجرای خط مشی خصوصی‌سازی به اعتقاد سارون، جافر و سوکرمن (۲۰۲۲)، نبود کارایی و شفافیت در اجراست. در صنعت خودروی کشور نیز فقدان شفافیت اجرا، همواره موجب ابهام در تعیین وضعیت خودروسازهاست. تاکنون اجرای خصوصی‌سازی در صنعت خودرو، ارزیابی نشده و نقاط ضعف و متغیرهای اثرگذار بر آن، در یک تحقیق اختصاصی مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. تاکید دولت همواره انتقال و واگذاری سهام بوده و با بیان اینکه درصد سهام دولت در ایران خودرو کمتر از شش درصد و در سایپا کمتر از ۱۸ درصد است، به زعم خود، مهر تاییدی بر این اثبات نهاده است. در حالیکه صرف انتقال مالکیت به بخش خصوصی راه حل نیست. یا به عبارتی براساس مبانی نظری حاکمیت شرکتی، در بخش خصوصی و عمومی، نواقصی در قانون اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی مشاهده می‌شود. از جمله اینکه خط مشی مشخصی برای مالکیت دولت در بنگاه‌های اقتصادی در نظر گرفته نشده (قلی‌پور و ناصری، ۱۳۹۶). به‌علاوه الزامات ضروری از جمله آماده‌سازی بستر فعالیت برای بخش خصوصی نیز فراهم نگردیده.

شرایط کنونی خودروسازی برای طیف وسیعی از جامعه به‌ویژه، سیاست‌گذاران این حوزه بسیار چالش‌برانگیز و پردغدغه است. زیرا از یک‌سو خط‌مشی خصوصی‌سازی ولو به‌صورت ظاهری به اجرا درآمده‌است و از دیگر سو، مداخلات دولت در حوزه‌های مختلف ادامه دارد و در میان این تعارض، مشکلات صنعت خودرو، شدت گرفته اجتماع را در جهتی منفی متاثر ساخته.

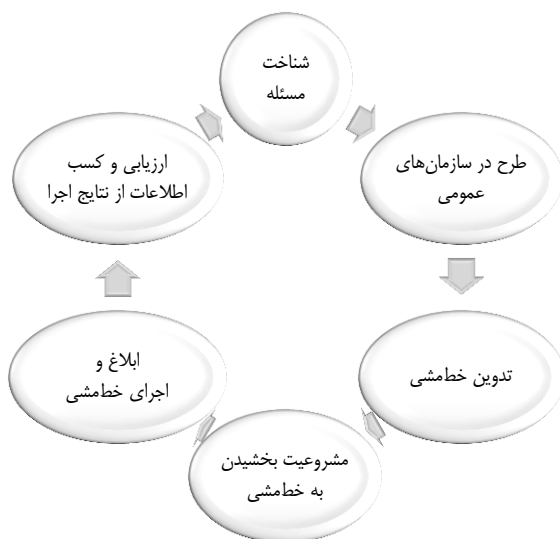
نقایص و ابهامات بسیار، نشان از عدم موفقیت اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی دارند، ارزیابی از اجرا، می‌تواند برای قانون‌گذار و مجری، نگاه دقیق‌تر و جامع‌تری ایجاد کند. این پژوهش در پی آن است

تا با تجزیه و تحلیل اجرای سیاست خصوصی‌سازی صنعت خودروی کشور، افزون بر چارچوب ارزیابی، برای پرکردن شکاف میان اهداف و اجراء توصیه‌های سیاست‌گذاری ارائه نماید.

ادبیات نظری پژوهش

خط مشی

خط‌مشی، شامل رفتار و نیت و عمل است. سیاست‌ها نتایجی دارند که ممکن است قابل پیش‌بینی یا غیرقابل پیش‌بینی باشند. در حالی که خط‌مشی به یک مسیر هدفمند از اقدامات اشاره می‌کند. خط‌مشی ناشی از یک فرآیند در طول زمان می‌باشد که ممکن است هم روابط درون و هم بین سازمانی را شامل شود (هیل و هوپ، ۲۰۰۲، ۱۴). در حالت کلی می‌توان خط‌مشی‌گذاری را در شش مرحله زیر ترسیم نمود:



شکل ۱. فرایند خط‌مشی‌گذاری (الوانی، شریف‌زاده ۱۳۹۴: ۱۰)

اجرای خط‌مشی

هیشر و همکاران (۲۰۲۱) معتقدند، به رغم درخواست یکپارچه‌سازی، حوزه‌های علم پیاده‌سازی و ترجمه دانش به‌طور مستقل از حوزه تحقیقات اجرای خط‌مشی تکامل یافته‌اند. در نتیجه، تئوری اجرا و کار تجربی اغلب بازتاب تجربه اجرایی از لنز سیاست و بهره‌مندی از مزایای هر سه حوزه نیستند. به این معنا که سیاست‌گذاران، محققان و افراد حرفه‌ای برای ترسیم تئوری‌ها در اجرا آن را چالش‌برانگیزتر از آن می‌یابند، که نشان دهنده اقداماتشان باشد. بدیهی است در چنین شرایطی شاهد اجرای ناقص یا همراه با مشکلات بی‌شمار باشیم. به باور احدزاده، صیادشیرکش و جمشیدی ایوانکی (۱۳۹۹)، گام اجرا یکی از مهم‌ترین گام‌ها در فرآیند خط‌مشی‌گذاری دولتی است. زیرا اهداف در این مرحله حاصل می‌شوند. اجرای بد، ناقص یا در جهت غیرهمسو با خواست و اراده قانون‌گذار، بین نتایج حاصل و آنچه هدف بوده، شکاف ایجاد می‌کند. شکاف اجرا به بیان وینتر^۱ (۲۰۲۱)، اغلب به اهداف نامشخص یا غیرمرتبط، نافرمانی مجریان و (یا) لایه‌های متعدد دولت مربوط می‌شود.

در بحث خصوصی‌سازی کشور نیز این موضوع صادق است. قانون خصوصی‌سازی در سال ۱۳۵۸ تنظیم و تصویب گردید. در بازنگری سال ۱۳۶۸ نیز دوباره بدون تغییر مصوب شد. در برنامه توسعه اول و دوم کشور هم تکلیف گردید ولی به دلیل تعارض پیش آمده بین نهادها، اجرایی نشد. به تعبیری، میان خواست سیاست‌گذاران و مجریان اجماع حاصل نگردید (کاشف بهرامی، ۱۳۸۸، ۱۵۵). نظریه‌های اجرای خط‌مشی طی سه نسل از آغاز دهه ۱۹۷۰ تا کنون تکامل یافته‌اند. نسل اول به مشکلات مربوط به اجرای سیاست، یعنی رابطه نامطمئن بین سیاست‌ها، تصمیمات و برنامه‌های اجرایی اشاره دارد. به‌طور مشابه، نسل دوم بر توسعه یک چارچوب تحلیلی از اجرا تمرکز دارد. این دو نسل دیدگاه‌های از بالا به پایین و از پایین به بالا را در برمی‌گیرد. نسل سوم بر پایه نظریه اجرایی است که هنوز محقق نشده است. مدل‌های بالا به پایین تأکید اصلی را بر توانایی تصمیم‌گیرندگان برای تولید اهداف سیاست‌گذاری روشن و کنترل مرحله اجرا گذاشتند. تئوری‌های هیبریدی یا ترکیبی که سعی بر غلبه شکاف بین دو رویکرد فوق با به‌کارگیری رویکردهای بالا-پایین، پایین-بالا و دیگر مدل‌های نظری دارند (مک‌تیگو و همکاران^۲، ۲۰۱۸).

1-Winter

2-McTigue & et al

جدول ۱. مقایسه رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا (مأخذ: ساباتیر ۱۹۸۶، ۲۷۷)

مولفه‌ها	سیاست گذاری از بالا به پایین	سیاست گذاری از پایین به بالا
تمرکز اصلی	تصمیم‌گیری متمرکز (دولت تصمیم‌گیر)	وجود ساختار شبکه‌ای در تصمیم‌گیری
بازیگران اصلی	دولت	ترکیب دولت و بخش خصوصی
شاخص‌های ارزیابی	تمرکز بر میزان دستیابی به اهداف رسمی	شاخص‌ها نامشخص، بستگی به علایق و دیدگاه‌های ارزیاب دارد
تاکید کلی	چگونگی رسیدن به اهداف با هدایت یک واحد مرکزی بصورت متمرکز	تعامل استراتژیک میان بازیگران دخیل در خط‌مشی‌گذاری

درباره اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی در کشور، تحقیقی به بررسی مشکلات اجرا یا موانع اجرا در حوزه آموزش عالی پرداخته و با پالایش ۵۳ مقوله به ۱۰ مفهوم اساسی رسیده که به‌ترتیب اهمیت اولویت‌بندی عبارتند از: موانع مدیریتی-ساختاری، موانع درون‌سازمانی، موانع فردی، موانع کلان‌کشوری، موانع مربوط به تدوین خط‌مشی، موانع مربوط به نظام آموزشی، موانع مربوط به اسناد بالادستی، موانع محیطی و ابزاری و موانع مربوط به اجتماع و فرهنگ (ضابط‌پورکردی و همکاران، ۱۳۹۸). در تحقیق دیگری که بطور کلی روی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های کشور انجام شده با به‌کارگیری روش داده‌بنیاد از ۹۹ مفهوم به ۱۶ مقوله رسیده و بیان می‌کند، چالش‌های موجود باعث محتوای ضعیف سیاست‌ها و اجرای ناقص می‌شود. عدم هماهنگی و همسویی درونی خط‌مشی، ناسازگاری با خط‌مشی‌های موجود، مشخص نبودن ابزارهای اجرا و یا وجود ابزارهای نامناسب و ناهم‌سویی ابزارهای اجرا، تعریف ناکافی اهداف، اهداف مبهم و بلندپروازانه و نبودن مبنای نظری مناسب، دلایل محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی هستند. به‌علاوه محیط کلان و بستر عام شامل شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، شرایط اقتصادی و فناوری نیز در صورت عدم مساعد بودن، مشکل‌ساز است (حاجی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴).

ارزیابی

اجرای خطمشی در دو بخش واکاوی و ارزیابی مورد قضاوت قرار می‌گیرد. واکاوی دستیابی به اهداف را بررسی می‌کند و اینکه چگونه خطمشی به اجرا درآمده در دستیابی به اهداف نقش ایفا کرده. ارزیابی در بستر مدیریت دولتی بر بیشینه سازی ارزش‌ها از منظر مدیریتی، سیاسی و قانونی متمرکز می‌شود (روزنبلوم^۱، ۲۰۱۴). ارزیابی خطمشی و اجرای آن در حقیقت موضوعاتی بهم تنیده هستند. اما ارزیابی زمانی معنا می‌یابد که سیاستی اجرا شده باشد. تحقیق کوپنبرگ (۲۰۲۱)، تأکیدی بر اهمیت بسیار ارزیابی خطمشی گذاری و اجرای آن دارد. مطالعه‌ی مرسلت^۲ (۲۰۲۰)، به این موضوع اشاره دارد که، موفقیت در جایی است که اثرات خطمشی بر اهداف آن منطبق می‌گردد. از آنجاکه اثربخشی به کسب موفقیت مربوط می‌شود، معیار رایج ارزیابی، حصول نتایج خطمشی است. لیکن هدف نباید مبهم یا آرمانی باشد. هدف مرجع معنی‌دار مقداری است، که خروجی عملیاتی موردنظر خطمشی را نشان می‌دهد. روندهای کلیدی ارزیابی را می‌توان در چهار مرحله خلاصه کرد. مرحله اول از سال ۱۹۶۵ آغاز می‌شود. در این مرحله مطالعات با نگاه به گذشته از خطمشی یا مجموعه‌ای از خطمشی‌های عمومی به سمت علل و عوامل آن سوق داشتند. مرحله دوم از سال ۱۹۷۰ و ترکیب مطالعات قبلی حاصل شد. مرحله سوم از سال ۱۹۷۵، بر تأثیر اجرای خطمشی متمرکز بود. مرحله چهارم حدود سال ۱۹۸۰ اتفاق افتاد و همچنان ادامه دارد. در این روند، نوشته‌هایی مطرح شدند که موضوع تصمیم‌گیری را درباره تأثیرات مطلوب و اینکه چه خطمشی‌ها و یا روش‌های تصمیم‌گیری می‌توانند این مطلوبیت را به حداکثر برسانند بررسی می‌کردند (منوریان، ۱۳۹۶، ۲۵۸).

خصوصی‌سازی

یکی از مهم‌ترین روندهای تحول در اندیشه اداری، تحت تأثیر تحولات اقتصادی سیاسی جهان، در سال‌های پایانی دهه هفتاد در پی اقدام والدو^۳ برای کنفرانس مینو بروک^۴ شکل گرفت و منجر به نهضت مدیریت دولتی نوین گشت. مدیریت دولتی نوین یک تغییر همه‌جانبه در مدیریت و رابطه دولت و شهروند و یک پارادایم نوظهور است که علیه گذشته، به ویژه بروکراسی به مبارزه برخاسته

1-Rosenbloom

2-Morseletto

3-Waldo

4-Minnnowbrook conference

(هیوز، ۱۳۹۸، ۹). یکی از نکات ماهیتی ارکان مدیریت دولتی نوین، سوق دادن مدیریت دولتی سنتی به سمت مدرنیزه بود و این امر همواره موانع خود را در پیش داشته است. براساس نظر فردریکسون^۱، با گذار از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین، ایجاد دولتی مشتری-مدارتر، هنجاری‌تر، تجویزی‌تر و عملی‌تر، درعین‌حال پاسخگوتر مورد انتظار است (پورعزت، ۱۳۸۹، ۲۷۰). شاید این ویژگی‌ها به دلیل هم‌زمانی ظهور مدیریت دولتی نوین با چهار روند کوچک‌سازی دولت، تغییر جهت بخش دولتی به خصوصی و شبه خصوصی، توسعه اتوماسیون اداری، حرکت در جهت به‌کارگیری مدیریت در بخش عمومی با توانایی به کارگیری در بسیاری کشورها بوده‌است (دانایی‌فرد، ۱۳۹۸، ۱۳۳).

از دیدگاه نظری، خصوصی‌سازی به این دلیل صورت می‌پذیرد که در محیط بازار و زمانی که رقابت کامل برقرار شود، بخش خصوصی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که بهبود فردی به بهبود جمعی جامعه می‌انجامد. این همان نکته‌ای است که آدام اسمیت^۲ از آن با نام دست‌های نامرئی^۳ یاد می‌کند، بنابراین بهترین دولت، دولتی است که بگذارد همه مردم آزادانه به کارهای خودشان برسند و کم‌ترین میزان مداخله از سوی دولت بر امور اقتصادی انجام پذیرد. این بینش نظری چارچوب اصلی هدف از واگذاری‌ها را روشن می‌سازد (تقوی و همکاران، ۱۳۷۴، ۱۶۲).

واگذاری سهام در ایران خودرو (و صنعت بطورکلی) از دهه هفتاد که سیاست تعدیل ساختار اجرا گردید، آغاز شد. پس از شروع روند واگذاری سهام شرکت‌ها در بورس، گام نخست خصوصی‌سازی آغاز و در دهه هشتاد با طرح و پیگیری قانون خصوصی‌سازی در ذیل اصل ۴۴ حرکت ادامه یافت. هدف از خصوصی‌سازی، علاوه بر کاهش هزینه، افزایش سود و کارایی، بهبود خدمات مشتری، تعادل تعداد کارکنان، دسترسی به فناوری‌های جدید، تمرکز بر شایستگی اصلی، افزایش انعطاف‌پذیری (فارغانی و همکاران، ۱۳۹۸)، جبران کمبود سرمایه و نقدینگی است. در تحقیق پلیتیه و استرین^۴ (۲۰۱۹)، نشان داده‌شده خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه منجر به افزایش سرمایه گردیده‌است. با این کار بنگاه مربوطه احیا می‌گردد. همچنین خصوصی‌سازی موجب مشارکت فعال، گسترش پایه مالکیت‌داری‌های مولد، تقویت بنیان آزادی‌های سیاسی و ثبات اقتصادی می‌شود. ولی مهم‌ترین هدف، افزایش بهره‌وری و کارایی منابع انسانی و مادی جامعه است. همچنین بیان کردند، خصوصی‌سازی به‌شکل خودکار دستاورد اقتصادی نخواهد داشت بلکه قبل از اقدام،

1-Frederickson

2-Adam Smith

3-Unvisible-Hands

4-Pelletier & Estrin

زیرساخت ضابطه‌مند و در حین اجراء فرایند مناسب خصوصی‌سازی برای حصول نتایج مثبت الزامی است.

در تحقیق رنجبرکی (۱۳۹۸)، که به‌منظور یافتن سرمایه‌گذاری مولد انجام شده، با یک نگاه کاملاً متفاوت و با رویکرد نهادی از زاویه سیاسی و حاکمیتی موانع خصوصی‌سازی در قالب چهار تضاد نهادی بیان شده‌اند. تضادها عبارتند از: ترجیح برنامه‌های کوتاه‌مدت به برنامه‌های بلندمدت، وجود تضاد در ساختار بوروکراسی-حاکمیتی، تصمیم‌سازی ارزشی-ایدئولوژیکی و رقابت مخرب بازرگانی با صنعت. در برنامه‌های اقتصادی نمی‌توان انتظار کوتاه‌مدت داشت و نتایج، در بلندمدت ظهور می‌کنند در حالی‌که بخش‌های اجرایی کشور ثبات نداشته و مدام در حال تغییر هستند بنابراین برنامه‌ها به شکل بلندمدت اجرا نمی‌شوند و لذا نتایج مطلوب حاصل نمی‌گردد. تعارضات و موازی‌کاری‌ها در ساختار بوروکراسی-حاکمیتی بسیاری از کشورها وجود دارد و موجب بهبود عملکرد می‌شود ولی متأسفانه در کشور ما موجب گستردگی بوروکراسی، عدم انعطاف‌پذیری و عدم شفافیت گردیده‌است، بنابراین روشن است، که سرمایه‌گذار تمایلی به ورود ندارد. تصمیمات ارزشی-ایدئولوژیکی نیز بدون در نظر گرفتن مزایای نسبی و رقابتی و زیر فشار گروه‌های با نفوذ برای رفع محرومیت و فقر و در مواردی نیز تحت رانت، اطلاعات خاص و یا حمایت بخش‌های عمومی اتخاذ می‌شود، که نه‌تنها موجب جذب سرمایه نمی‌شود بلکه سرمایه‌های موجود را نیز از دست می‌دهد، بنابراین حضور افراد بانفوذ یا گروه‌های فشار به‌شکل نیمه‌خصوصی و شبه‌دولتی نیز مانع نهادی سوم است. برای تبیین تضاد بین بازرگانی و صنعت بهتر است به واردات و تولید توجه شود. در حقیقت همواره کفه واردات کشور از تولید سنگین‌تر بوده و هر زمان که وضعیت درآمد نفتی بهبود یافته این امر تشدید شده‌است. پوراحمدی و همکاران (۱۳۹۷) معتقدند، موانع و کژکارکردهای اجرا، باعث شده از اثربخشی و کارایی خصوصی‌سازی کاسته شود. این مطالعه به‌دنبال شناسایی موانع اجرای موفق خصوصی‌سازی در ایران بوده‌است. تجزیه و تحلیل داده‌ها بیانگر سازوکار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری، ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی، سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام، سازوکار ضعیف ارزیابی، نداشتن دیدگاه آینده‌نگرانه، ضعف‌های فرهنگی، ضعف‌های روانشناختی، حاکمیت منطق کاپیتالیستی، حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی، بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت، فعالیت و سیطره شبه‌دولتی‌ها در اقتصاد، محیط غیررقابتی اقتصاد ملی، دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد، تدوین و اجرای نامناسب قانون‌ها و مقررات، هم‌راستایی اندک تصمیم‌ها و اقدام‌های مربوط به نهادهای مسئول انجام‌مید و در نتیجه اجرای ناقص، غیرعلمی و سیاست‌زده خصوصی‌سازی در ایران، سبب شده‌است که با وجود تلاش‌های بسیار، از مزایای آن برای کشور

کاسته شده، مضرات آن تشدید شود. طاهری عطار و همکاران (۱۳۹۸) موانع اجرای خصوصی سازی را به صورت زیر رتبه بندی کردند، ضعف ساختاری و انگیزه و قدرت کم بخش خصوصی، پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی، همراستایی پایین تصمیمات و اقدامات نهادهای مسئول، اختلافات بین دستگاه های اجرایی، فقدان دیدگاه آینده نگرانه، بی انضباطی مالی، محیط غیررقابتی اقتصاد ملی، دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد، تدوین اجرای نامناسب قانون ها، سازگاری ناکارآمد و غیراصولی واگذاری، سازوکار ضعیف ارزیابی، سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام، ضعف فرهنگی و ضعف روانشناختی. گریترسوا (۲۰۲۱)، در مقاله خود با توجیه نظری و شواهد تجربی، نحوه خصوصی سازی دارایی های دولت در بانک ها و صنایع را به کیفیت مؤسسات اداره حقوقی و مالی که زیربنای توسعه مالی هستند، مرتبط ساخته تاییدی بر نقش مهم سیستم قانون مدار منصفانه واگذاری است. معاونت پژوهش های مجلس (۱۳۹۷)، در مطالعات تطبیقی تجربه دولت برزیل نیز به موضوع بانک به شکل مفصل اشاره کرده و معتقد است، بانک توسعه اجتماعی برزیل اصلی ترین حامیان خصوصی سازی این کشور بوده و هیچ منبع جایگزینی ندارد.

همانطوریکه اشاره گردید، مطالعات صورت گرفته درباره خصوصی سازی به آسیب شناسی و یافتن موانع پرداختند (رنجبر کی، ۱۳۹۸)، (طاهری و همکاران، ۱۳۹۸)، (پورا احمدی، ۱۳۹۷)، (مهربانی فر، ۱۳۹۵). تحقیقات صورت گرفته در خصوص ایران خودرو نیز به موضوعات خاصی مانند بهره وری (مددی و همکاران، ۱۳۹۵)، رقابت (محمدی و حاجی پور، ۱۳۹۷) یا مباحث فنی، به طور مستقل معطوف می باشند. تحقیقات مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۷)، تحقیق وزارت علوم (۱۳۹۶)، مطالعه موسسه مکنزی (۲۰۱۶) و دیگر پژوهش های صورت گرفته در حوزه خودرو نیز، تنها به تجویز خصوصی سازی صنعت خودروی کشور بسنده کرده اند. هیچ تحقیقی به این مهم نپرداخته که چرا علیرغم واگذاری سهام هنوز این صنعت دولتی اداره می شود. در هیچ یک از پژوهش ها ارزیابی اجرای خصوصی سازی مد نظر قرار نگرفته. تاکنون به نحوه اجرای خصوصی سازی در صنعت خودرو پرداخته نشده تا مشخص شود که چگونه خودسهمداری ایجاد شده و یا چگونه دولت با یک سهم بسیار ناچیز، هیئت مدیره و مجمع را سالها در اختیار دارد. بنابراین خلاء پژوهش در ارزیابی از نحوه اجرای خصوصی سازی در این حوزه کاملاً مشهود است. در حالیکه با توجه به جدول زیر میان اهداف خصوصی سازی و وضعیت کنونی صنعت خودرو فاصله بسیار است.

جدول ۲. وضعیت دهه ۹۰ ایران خودرو

ردیف	موضوع	استناد	توضیح
۱	سهام‌داران	سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۳۹۹)	حدود ۴۶ درصد خصوصی شده در حالی که باید ۸۰ درصد باشد
۲	بهره‌وری	مقاله (مددی و همکاران: ۱۳۹۵)	بهره‌وری در ایران خودرو نزولی و نیروی انسانی بر رشد آن تأثیری ندارد
۳	کارایی	مقاله (امیری، صادقیان: ۱۳۹۶)	تنهایی از ۶ خط کارخانه پرس ایران خودرو کارایی کامل دارد
۴	مشتری مداری	مقاله (گودرزی، رمضانپور نامقی: ۱۳۸۹)	مدیریت هزینه تأثیری روی قیمت محصول نداشته و منجر به کاهش ارزش مشتری شده
۵	کیفیت، هزینه	مقاله (هداونداحمدی، احتشام رائی: ۱۳۹۳)	افراد درگیر دانش و اطلاع مناسب نداشته و لذا هزینه‌های کیفیت برای اکثرشان روشن نیست

از جدول ۲، می‌توان دریافت، ایران خودرو در شاخص‌های مدیریت، بهره‌وری، مدیریت منابع و ارتقای کیفیت هنوز به اهداف قانونگذار نائل نشده است. بنابراین نگاه به شاخص‌های تئوریک خصوصی‌سازی، گویای انحراف در اجرای خط‌مشی می‌باشند. به اعتقاد دراگمیر، دومیترو و فلیگا^۱ (۲۰۲۱)، تفکیک مالکیت و کنترل برای اجرای استراتژی در شرکت‌های دولتی لازم است. در ایران خودرو مالکیت بصورت سهام خرد شده، واگذار گردیده، بنابراین مدیریت همچنان در دست دولت است. از این رو، شکاف میان خودروساز شدن در ایران و جهان در حال فزونی است.

روش پژوهش

تحقیق حاضر کیفی بوده و از بعد هدف در زمره پژوهش‌های اکتشافی قرار دارد. از اینرو فاقد فرضیه می‌باشد. از آنجاییکه پس از بررسی ادبیات و پیشینه تحقیق، به بررسی داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها پرداخته، در نتیجه رویکرد پژوهش حاضر استقرایی است. در ضمن چون محیط پژوهش شامل کتابخانه‌ای، میدانی در کنار مشاهدات پژوهشگر به عنوان مشاهده‌گر فعال است و داده‌های دست اول و دست دوم مورد استناد هستند، پژوهش در زمره پژوهش‌های کتابخانه‌ای - میدانی قرار دارد. روش تحقیق تحلیل مضمون و تحلیل یافته‌ها از طریق شبکه مضامین است که با استفاده از نرم افزار مکس کیودی‌ای بدست آمد.

جامعه آماری پژوهش

جامعه آماری از خبرگان و صاحب‌نظران آکادمیک حوزه خصوصی‌سازی و خط‌مشی‌گذاری در کنار مدیران وزارت صمت، سازمان خصوصی‌سازی، مدیرعامل بورس، مدیرعامل و هیات مدیره بانک‌ها، مدیرعامل، هیات مدیره و مدیران ارشد ایران‌خودرو تشکیل شده است. انتخاب به‌شکل نمونه‌گیری قضاوتی با توجه به شناخت محقق و نیز آشنایی حاصل از بخش مرور ادبیات و پیشینه تحقیق صورت گرفته. خبرگان و صاحب‌نظران در مواردی، چند موقعیت را طی کرده‌بودند، به‌عنوان مثال، یک دوره در ایران‌خودرو شاغل بودند و سپس در وزارتخانه یا سازمان بازنشستگی مشغول شدند. یا علاوه بر هیات علمی در وزارت صمت نیز بودند. بنابراین علاوه بر احاطه کامل افراد به موضوع، دارای نوعی نگاه کلان و جامع نیز هستند. که با این تسلط و نگاه از چند منظر، دید فراگیر و ژرفی به‌دست آمد.

جدول ۳. مشخصات خبرگان (مصاحبه شونده‌گان)

تعداد	سمت	نهاد
۱	علمی-مدیر عضو هیئت	دانشگاه-وزارت صمت
۱	علمی-مدیر عضو هیئت	دانشگاه-خودروسازی
۱	علمی-صاحب‌نظر خصوصی‌سازی عضو هیئت	دانشگاه
۱	علمی-صاحب‌نظر مدیریت و خصوصی‌سازی عضو هیئت	
۱	علمی-صاحب‌نظر خصوصی‌سازی خودرو عضو هیئت	
۵	مدیر ارشد	خودروسازی
۱	مدیریت ارشد تعاونی	تعاونی
۱	سازمان خصوصی‌سازی	سازمان خصوصی‌سازی

برای گردآوری داده‌های از طریق مصاحبه نیمه ساختاریافته از جامعه آماری هدف تا رسیدن به اشباع نظری، موضوع دنبال گردید. سپس با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودی‌ای با تقطیع متن مصاحبه‌ها به یافتن کدهای تکراری و مضمون‌های موجود پرداخته، پس از بررسی متون و احصاء کدهای موجود، مضامین پایه شناسایی گردید. در گام بعد با ترکیب مضامین پایه که به مضمون خاصی اشاره داشتند، مضامین سازمان دهنده پدیدار گردیدند. با دسته‌بندی جامع‌تر و انتزاعی‌تر مضامین سازمان‌دهنده در گام آخر مضامین فراگیر پدیدار شده و در نهایت شبکه مضامین استخراج گردید.

پایایی و روایی پژوهش

یکی از معیارهای کمی سنجش پایایی پژوهش‌های کیفی ضریب کاپای کوهن^۱ است که در این روش بر روی تعداد نمونه توسط محقق دیگر، بین پژوهشگران اختلاف نظر است و از ۱۰ تا ۲۰ درصد (واعظی و محمدی، ۱۳۹۶) بیان کرده‌اند در اینجا ۲۰ درصد حجم کل، که سه مصاحبه می‌شود، منظور و به کمک نرم‌افزار اس پی اس اس^۲ ضریب کاپا ۰/۶۹۹ و سطح معنی‌داری کمتر از ۰/۰۵ بیانگر پایایی داده‌ها می‌باشد. در اینجا، برای سنجش روایی پژوهش، نخست، در تهیه جدول به‌شکل متمرکز، چند ماه زمان صرف شد. به علاوه یک تحلیل‌گر آماری مسلط بر کدگذاری و یک دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، مسلط بر مباحث و نرم‌افزار، نیز کار انجام‌شده را مورد بررسی و کنترل قراردادند. در پایان نیز، یافته‌ها به تایید شش نفر از مصاحبه‌شوندگان رسید.

یافته‌های پژوهش

با شناسایی ۴۹۸ کد اولیه، ۳۳ مضمون پایه و ۱۰ مضمون سازمان‌دهنده شکل گرفتند. از انسجام و ترکیب مضامین سازمان‌دهنده نیز سه مضمون فراگیر به‌دست آمد. مضامین فراگیر عبارتند از متغیرهای اثرگذار بر اجرا، مولفه‌های ارزیابی و نتایج که به مضامین سازمان‌دهنده متصل شده و این مضامین نیز از مضامین پایه بدست آمدند.

جدول ۴. مضامین فراگیر، سازمان‌دهنده و پایه

مضمون پایه		مضمون سازمان‌دهنده		مضمون فراگیر	
سیاسی (تفکر غالب نظام حاکمیتی)	۱	سطح کلان	۱	متغیرهای اثرگذار بر اجرا	۱
قانونی (عدم پشتیبانی و انعطاف پذیری)	۲				
اقتصادی (اقتصاد متأثر از سیاست)	۳				
اجتماعی (بستر نامطلوب فعالیت خصوصی)	۴				
ظرفییت (عدم تحمل خصوصی)	۵	سطح نهاد	۲		
سیاست (غلبه سیاست بر تولید)	۶				
وابستگی (نیاز به خودروسازی)	۷				
آماده سازی (فقدان الزامات)	۸				
روش (خطا یا واگذاری نادرست)	۹				

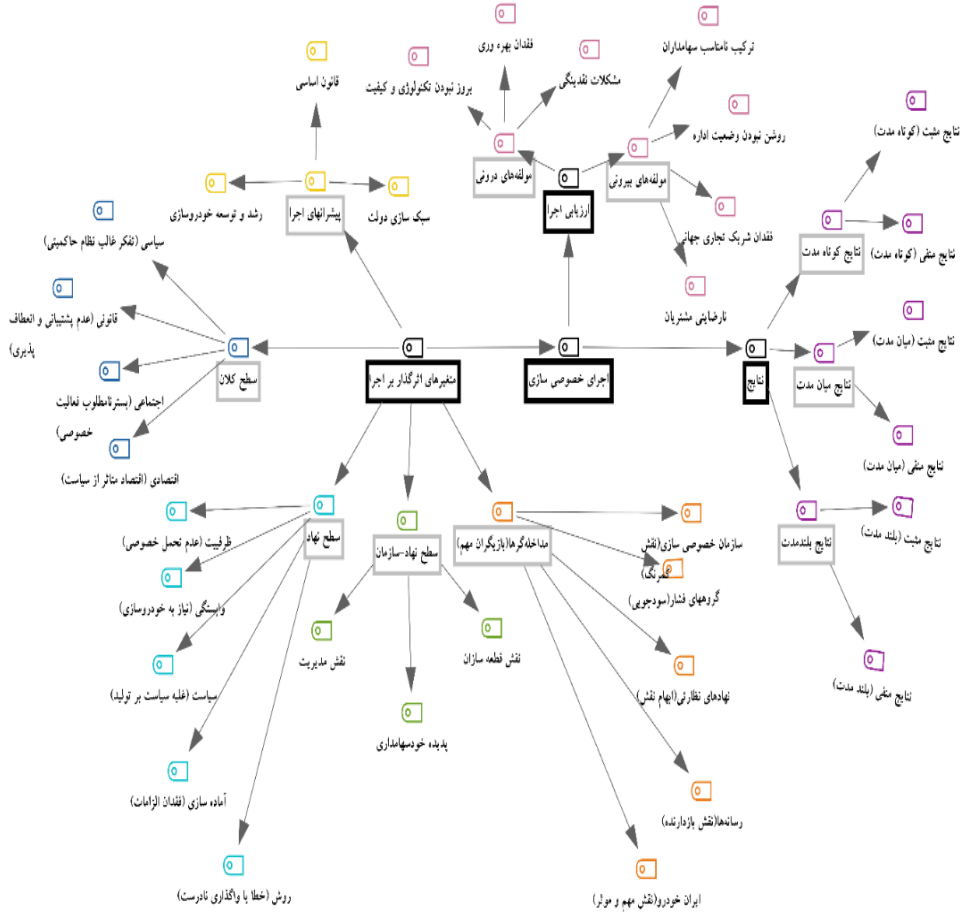
1-Cohen's Kappa Coefficient

2-Spss

نقش مدیریت	۱۰	سطح نهاد-سازمان	۳				
نقش قطعه سازان	۱۱						
پدیده خودسهامداری	۱۲						
سازمان خصوصی سازی(نقش کمرنگ)	۱۳	مداخله گر(بازیگران مهم)	۴				
گروه های فشار(سودجویی)	۱۴						
نهادهای نظارتی (ابهام نقش)	۱۵						
رسانه های (نقش بازدارنده)	۱۶						
ایران خودرو(نقش مهم و موثر)	۱۷	پیشرانهای اجرا	۵				
قانون اساسی	۱۸						
سبک سازی دولت	۱۹						
رشد و توسعه خودروسازی	۲۰	مولفه های درونی	۶	ارزیابی اجرا	۲		
فقدان بهره وری	۲۱						
بروز نبودن تکنولوژی و کیفیت	۲۲						
مشکلات نقدینگی	۲۳	مولفه های بیرونی	۷				
ترکیب نامناسب سهامداران	۲۴						
روشن نبودن وضعیت اداره شرکت	۲۵						
فاقد شراکت تجاری بین المللی	۲۶						
عدم رضایت مشتریان	۲۷	نتایج کوتاه مدت	۸			نتایج	۳
نتایج مثبت (کوتاه مدت)	۲۸						
نتایج منفی (کوتاه مدت)	۲۹	نتایج میان مدت	۹				
نتایج مثبت (میان مدت)	۳۰						
نتایج منفی (میان مدت)	۳۱	نتایج بلندمدت	۱۰				
نتایج مثبت (بلند مدت)	۳۲						
نتایج منفی (بلند مدت)	۳۳						

شبکه مضامین

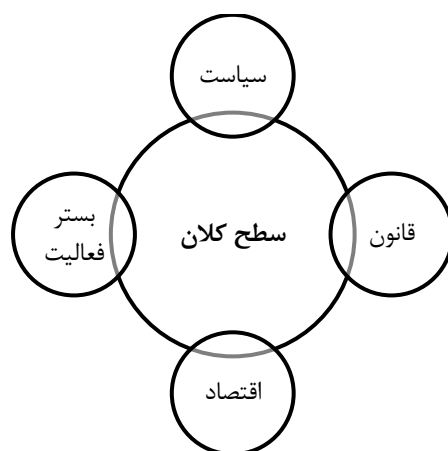
در زیر شبکه مضامین حاصل از نرم افزار ارائه گردیده است.



تحلیل یافته‌ها

تشریح مضامین فراگیر و سازمان دهنده

(۱) اولین مضمون فراگیر عبارت است از متغیرهای اثر گذار بر اجرا که شامل پنج مضمون سازمان دهنده سطح کلان، سطح نهاد، سطح نهاد_سازمان، مداخله‌گرها و پیشران‌های اجرا می‌باشد.

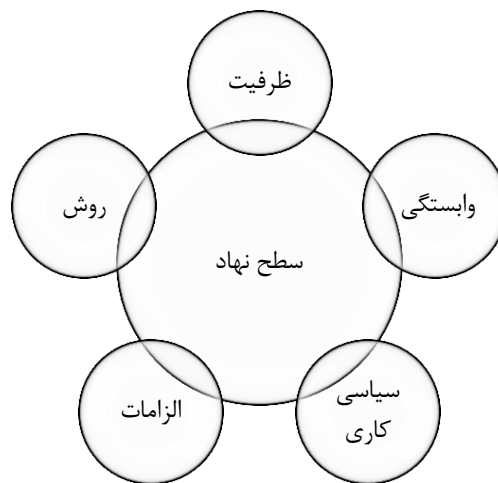


شکل ۳. مضامین سطح کلان

متغیرهای اثرگذار سطح کلان دارای چهار مضمون است که مربوط به حوزه‌های سیاست، قانون، اقتصاد و بستر فعالیت بخش خصوصی می‌باشند. سطح کلان، اشاره به تأثیر قوای سه‌گانه و نهادهای ورای آن‌ها مانند مجمع تشخیص مصلحت‌نظام، شورای نگهبان و به‌طور کلی بالاترین سطح حاکمیتی دارد. مضمون عدم پشتیبانی مطلوب قوانین، ناظر بر بحث دستمزدها، تغییر و جابجایی پرسنل و سیاست‌های تشویقی و بازدارنده کارمندان از یک سو و قوانین مالیاتی و... که دائم تغییر می‌کنند از سوی دیگر، می‌باشد. مضمون بستر نامناسب بخش خصوصی، بیانگر عدم وجود فضای فعالیت برای بخش خصوصی است. منوریان و همکاران (۱۳۹۲)، در تحقیقی برای بهبود محیط کسب و کار در سطح حاکمیت بیان می‌کنند، اصلاح محیط، بسیار پیچیده و دربرگیرنده طیف وسیعی از ذی‌نفعان بوده، مرتبط با سطوح متعدد است. مضمون تفکر

غالب نظام حاکمیتی اشاره دارد بر تفکری که دارای ظرفیت پذیرش واگذاری مدیریت بنگاهی در ابعاد خودروسازان کشور با چند ده هزار نفر پرسنل، هزاران میلیارد تومان گردش نقدینگی و گستردگی بسیار باشد. موارد بالا، در بعد سیاسی کشور جای دارند. مضمون بعدی، اقتصاد است که در قالب سه مضمون مطرح شده است. نخست، اقتصاد متأثر از سیاست بسته و غیرشفاف که، مسائلی از قبیل کاهش تولید ناخالص ملی، بازار انحصاری و غیررقابتی و مداخلات دولت را شامل می‌شود. دو، تحریم‌ها که مانع سرمایه‌گذاری خارجی یا ورود شرکای تجاری است. سه، عدم وجود ابزارهای سرمایه قوی و پشتیبان در کنار سیستم بانکی حامی است.

متغیرهای اثرگذار بر اجرا در سطح نهادی دارای پنج مضمون ظرفیت (عدم برخورداری از ظرفیت نهادی)، وابستگی (وابستگی متقابل نهاد و ایران خودرو به یکدیگر)، سیاسی کاری (سیاست غالب بر فعالیت شرکت)، الزامات (عدم پیاده‌سازی الزامات ضروری) و روش (خطا در روش واگذاری) است. متولیان اجرا در این سطح حضور دارند. اصولاً خصوصی‌سازی در این لایه عملیاتی می‌شود. در طی چهار دهه گذشته همواره مدیران دولتی در هیئت‌مدیره این شرکت‌ها آماده و تصمیم‌گیر بوده



شکل ۴. مضامین سطح نهاد

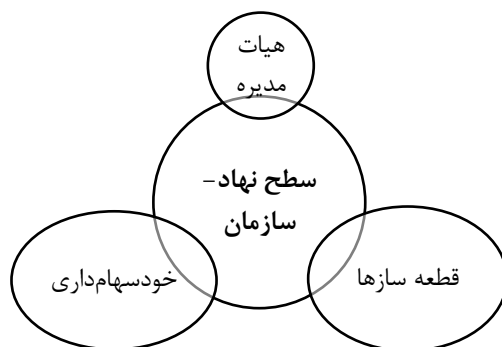
و هستند. به‌ویژه، تا قبل از تشکیل سازمان خصوصی‌سازی اگر قرار بر اصلاح ساختار یا واگذاری بوده توسط سازمان گسترش باید انجام می‌شده، زیرا سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۹ حضور فعال

پیدا کرد. اگر در سطح نهاد، سیاست منطبق بر خواست قانون‌گذار، اجرا شود پیامدهای مثبت در پی دارد. همانطوریکه تان^۱ (۲۰۰۸)، بیان می‌کند، دلیل شکست اجرای سیاست خصوصی‌سازی، فقدان ظرفیت‌های سیاسی و نهادی است و ظرفیت سیاسی از نهادی مهم‌تر است. دلیل فقدان ظرفیت نهادی این است که، برخی بازیگران نهادی به‌لحاظ موقعیت و حضور خود در هیئت‌مدیره خودروسازی‌ها، احساس واگذاری مالکیت و اقتدار خود را داشتند. همین امر آگاهانه یا ناآگاهانه باعث ممانعت از واگذاری شده تا به اقتدار و نفوذشان ادامه دهند. مضمون بعدی که وابستگی نهادهای عمومی به این صنعت است، اجازه مجزا شدن و حرکت به سوی خصوصی‌سازی واقعی را نمی‌دهد. این وابستگی در احداث سایت‌های داخلی و خارجی زیان‌ده کاملاً مشهود است. مضمون سیاست کلان بسته و غالب بر فعالیت سازمان که نخست آمده، نشانه تأثیر ژرف سیاست بر اقتصاد، رنگ باختن اقتصاد به آن و ایجاد انحصار در صنعت خودروی کشور است. به بیان یکی از صاحب‌نظران: "عامل اصلی در اقتصاد ما سیاست است. عامل اصلی سیاست هم روابط خارجی است. به عبارتی در تله سیاست خارجی گرفتاریم". مضمون دیگر الزامات همه‌جانبه و آماده‌سازی است. الزامات در سطح نهاد است. منظور، فراهم‌آوردن ظرفیت‌ها و هماهنگی‌های لازم، تغییر ساختار، ارتقا و رساندن شرکت به سطح استاندارد که مناسب واگذاری است. در مرور ادبیات و پیشینه پژوهش ذکر شد، سهام خودروسازان، قبل از انقلاب واگذار شده. بنابراین پس از انقلاب بخشی که دست دولت بوده بخش مدیریتی بوده که با واگذاری آن از دهه هفتاد، دولت در پی حذف ردیف بودجه بوده. پس، بودجه‌ای برای تغییر ساختار نداشته. ضمن اینکه این اتفاق قبل از حضور سازمان خصوصی‌سازی افتاده یعنی متولی تخصصی هم نداشته. به عبارت دیگر، دهه هفتاد و هشتاد هیچ‌یک از الزامات خصوصی‌سازی صورت نگرفته و فقط فروش سهام به‌منظور کسب درآمد و حذف هزینه بودجه بوده‌است.

عدم ظرفیت نهادی و الزامات ضروری در کنار وابستگی به این صنعت، باعث عدم اجرای درست خط‌مشی خصوصی‌سازی می‌شود. به این صورت که سهام همیشه طوری واگذار شده که، امکان اداره نگاه توسط بخش خصوصی وجود ندارد. پنج مکانیسم واگذاری تدریجی، ترجیحی، رد دیون، عمومی‌سازی، خصلتی، واگذاری خرد و پخش، بلوک مدیریت‌شده، را می‌توان زیر مجموعه مضمون اجرای نادرست یا خطای خصوصی‌سازی منظور کرد. واگذاری خرد و تدریجی، یعنی طولانی‌شدن اجرای خط‌مشی در گستره زمان. پارامتری که در اجرای سیاست‌های کلان، اهمیت خاصی داشته و در اینجا نیز تأثیر خود را گذاشته‌است. چنانکه پرسمن و ویلداوسکی اشاره کردند (۱۹۸۴)، گذر زمان باعث کاهش توانایی مجریان برای حصول نتایج مطلوب خط‌مشی است (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵،

۱۶۳). در صنعت خودرو چنانکه اشاره شد، حدود نیم‌قرن است که سیاست واگذاری در حال اجراست. اما، پس از پنج دهه، هنوز دولت با سهم حدود ۵ درصد در ایران خودرو و ۱۷ درصد در سایپا همچنان اقتدار خود را حفظ کرده و اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل را منصوب می‌کند. به‌طوری‌که امکان حضور سهام‌دار بخش خصوصی مؤثر در هیئت‌مدیره فراهم نشده. به‌بیان یکی از صاحب‌نظران: "الان موضوع ما واگذاری سهام نیست و موضوع اعمال اقتدار است. یک اعمال اقتدار نانوشته علی‌رغم اینکه دولت از نظر قانونی مالک نیست ولی اقتدار حاکم دارد".

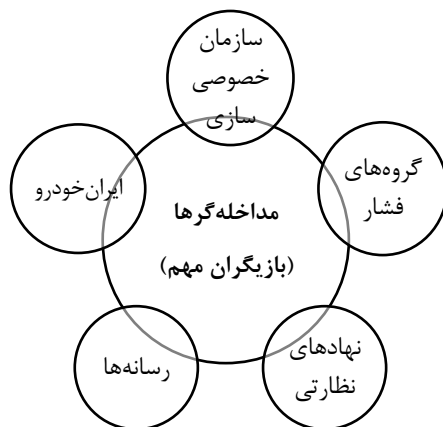
متغیرهای اثرگذار بر اجرا در سطح نهاد-سازمان دارای سه مضمون نقش هیئت‌مدیره، نقش قطعه سازها و خودسهامداری است.



شکل ۵. مضامین سطح نهاد-سازمان

در این مضمون می‌توان دوشاخگی^۱ را مشاهده کرد. از یکسو سیاسیون و از سوی دیگر اداری‌ها، در اداره شرکت و حفظ شرایط، نقش مشارکتی دارند. چون مجریان دارای امکانات وسیع و گسترده هستند ابزار پشتیبانی در اختیار دارند. سیاسیون نیز امکان نصب و عزل دارند. این دو با یکدیگر شبکه حامی و پیرو ایجاد می‌کنند. حمایت از سمت نهاد و پیروی از سمت سازمان صورت می‌گیرد. همین ارتباط خواسته یا ناخواسته به یک هماهنگی در حفظ و تداوم نقش دولت در اداره هیئت‌مدیره و در پی آن خودروسازی‌ها، منجر گردیده‌است. با خرید سهام شرکت تعاونی یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری و سهام خزانه که براساس قانون تجارت ممنوع است، در کشور ما مقوله‌ای خاص به‌نام خودسهامداری ظهور کرده‌است. اگر چه سهام خزانه ممنوع است لیکن براساس قانون رفع موانع تولید، تا سقف معین و برای زمان معین خریداری بلامانع می‌باشد. ولی باید به مجمع گزارش شود و اولین

شرط هم این است که حق رأی ندارد. مضمون دیگر، عدم توازن قدرت در بخش قطعه‌سازی است. در صنعت خودرو قوی‌ترین بازیگران در زنجیره تأمین قرار دارند. بنابراین هرگاه بازآرایی نیروها برای این بخش ریسک ساز باشد، موقعیت چالشی ایجاد می‌شود که مستقیم بر خودروسازی اثر می‌گذارد. حالا در خصوصی‌سازی اگر یکی از قطعه‌سازها قرار باشد که در این موضوع نقش بگیرد و دیگران بی‌بهره باشند مساله‌ساز می‌شود باید توازن همواره حفظ شود. از سوی دیگر وزارتخانه، نقش خود را در هر خودروساز به مدیرعامل منتقل می‌کند که این بسیار موقعیت سختی برای این شرکت‌ها ایجاد می‌کند. می‌توان بیان کرد، بازیگران اصلی بخش خصوصی دارای اهلیت صنعت خودرو در زنجیره بالادستی آن هستند. در شکل زیر نیز این مضامین حول مضمون نهاد_سازمان آورده شده است. متغیرهای اثرگذار بر اجرا در مداخله‌گرها، دارای پنج مضمون نقش کم‌رنگ خصوصی‌سازی، نقش مانع گروه‌های فشار، نقش منفی رسانه‌ها، نقش مبهم نهادهای نظارتی و تأثیر و نقش ایران خودرو است.



شکل ۶. مضامین مداخله‌گرها (بازیگران مهم)

اولین مضمون، نقش کم‌رنگ سازمان خصوصی‌سازی است که از دو جهت قابل بررسی می‌باشد. یکی اینکه اصولاً وقتی سازمان خصوصی‌سازی فعال شد، سهام دولت در خودروسازی‌ها کمتر از ۵۰ درصد بوده و این سازمان به شکل رسمی و قانونی قادر به دخالت نبوده، اگر هم تصمیم به مداخله می‌گرفته به دلیل عدم ظرفیت نهادی چالش برانگیز بوده. بنابراین، سازمان خصوصی‌سازی نتوانسته

نقش اساسی خود را ایفا کند. مضمون بعدی، نقش سازمان‌های غیررسمی و گروه‌های فشار است. این مضمون به‌عنوان متغیر مداخله‌گر بسیار مهم و مؤثر شناخته شده‌است. الوانی و شلویری (۱۳۹۵)، اجرا را بسان "بازآرایی روابط قدرت" توصیف می‌کنند. که ناخواسته فرایندی با بیش از یک نفر معرفی می‌شود. در این بازآرایی قدرت همواره ذی‌نفعان از طریق گروه‌های غیررسمی و فشار برای حفظ شرایط یا هدایت به‌سمت مورد نظر خود، اقدام می‌کنند. گاهی این گروه‌های فشار به قدری قدرت دارند که می‌توانند اجرای قانون را متوقف کنند. به‌خصوص در صنعت خودرو این گروه‌ها بسیار پر قدرت هستند و چون عملکردشان غیررسمی و در اغلب موارد نامحسوس بوده و با سطح کلان نیز پیوند ایجاد می‌کنند، تأثیراتی عمیق و غیرقابل پاسخ به‌جا می‌گذارند. نقش مبهم و تعریف‌نشده نهادهای نظارتی، مضمون دیگر است. همانطوریکه در بیان بالا مشاهده می‌شود، حضور نهادهای نظارتی در سازمان خصوصی‌سازی به‌صورت مداخله‌گر و بازدارنده است. در خودروسازی نیز نقش تعریف‌شده نداشته و بیشتر در لباس ناظر و کشف مشکلات و خطاهای افراد ظاهر می‌شوند تا کمک و تسهیل در اجرای خطمشی که از سوی قانون‌گذار صادر شده‌است. مضمون دیگر، نقش، تأثیر و اهمیت خودروسازی است. این مضمون اشاره به ظرفیت درونی خودروسازها دارد. ظرفیتی که عبارت است از سرمایه در گردش، مدیریت نقدینگی بسیار بالا، نیروی انسانی قابل‌ملاحظه و ارتباطات پیچیده‌ای که باعث شده، این شرکت‌ها در اجرای خطمشی نقش‌آفرین باشند. به‌عنوان نمونه، با مداخله در واگذاری و بازگرداندن اختیار آرا به هیئت‌مدیره، حفظ شرایط می‌کنند. حتی در شرایط بحران سال ۲۰۰۸ دولت آمریکا علی‌رغم اینکه حضور در جنرال موتورز یک موضوع بگرنج بود و با اصول اقتصادی کشور در تعارض ولیکن به‌دلیل اهمیت این صنعت با زیر سؤال بردن اصول، یک صندلی جنرال موتورز رو خریداری و نیاز مالی آن شرکت را تأمین کرده حتی از دولت کانادا نیز برای حضور و کمک مالی دعوت کرد. خصوصی‌سازی ترکیبی صورت گرفت. در آن زمان جمهوری خواهان سنا با کمک مالی^۱، مخالفت کردند ولی جورج دبلیو بوش با اختیار اجرایی خود ۱۳.۴ میلیارد دلار به کرایسلر و جنرال موتورز کمک کرد و پرداخت سرمایه بیشتر باید طرح‌های سودآوری ارائه کنند. این طرح‌های بلند مدت باید بتواند رضایت اتحادیه‌ها، اعتباردهندگان، تأمین کنندگان و فروشندگان را کسب کند. پس از رفع بحران نیز از هیئت‌مدیره خارج شد (مک گووان^۲، ۱۳۹۴: ۱۷۳).

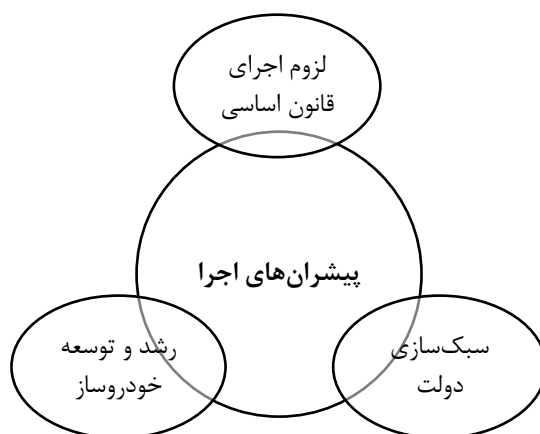
در ایران نیز خودروسازی بر همه صنایع اثرگذار است. به‌علاوه، چهار تا پنج درصد جی دی پی کشور را متأثر می‌سازد. این موضوع بدان معنا است که، هر نقشی صنعت خودرو بازی کند، یک زنجیره

1-Bailout

2-McGovan

فوق‌العاده مهم و مؤثر را در کشور متأثر می‌سازد. مضمون دیگر، نقش بازدارنده رسانه‌هاست، که بیانگر تأثیر منفی رسانه‌ها در امر واگذاری می‌باشد. زیرا آنچه در کانون توجه رسانه‌هاست، مشکلات و نتایج منفی بوده و حال آنکه موارد مثبت و نکات قابل توجهی در خصوصی‌سازی می‌توان برشمرد. از جمله حضور در سازمان بورس، شفاف‌سازی وضعیت، کوچک‌سازی دولت، اداره شرکت با شیوه‌های اقتصادی، به‌روزآوری تجهیزات و حرکت به سمت فضای رقابتی که همه این موارد در سایه خصوصی‌سازی قابل‌تصور است. رسانه‌ها با تیتروهای داغ و باز روی دید مردم اثر منفی می‌گذارند. به‌طوری‌که وقتی نام خصوصی‌سازی می‌آید گویا از یک فیلتر منفی عبور می‌کند. بنابراین وزن بار منفی رسانه‌ها، به‌عنوان متغیر مداخله‌گر، بیشتر است. این بار منفی بعد اجتماعی خصوصی‌سازی را متأثر می‌سازد. بدیهی است، زمانی که سازمانی در ابعاد ایران خودرو باشد، عوامل بیرونی و درونی اثرگذار نیز در همین سطح پر قدرت و مؤثر عمل می‌کنند.

متغیرهای اثرگذار بر اجرا در بخش پیشران‌های اجرا دارای سه مضمون پایه الزام به اجرای قانون اساسی، سبک‌سازی دولت و رشد و توسعه خودروسازی است. این متغیر تنها پیش‌برنده یا عامل حرکت در جهت خط‌مشی می‌باشد.



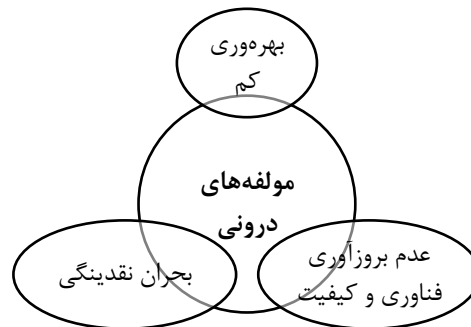
شکل ۷. مضامین پیشران‌های اجرا

از جمله عواملی که می‌توان برشمرد، اجرای قانون اصل ۴۴ حذف ردیف بودجه مربوطه و برداشتن بار مالی از دوش دولت است. زیرا تا وقتی که دولت سهام بالای ۵۰ درصد از یک بنگاه را داشته‌باشد باید در بودجه هم برای آن شرکت چاره‌اندیشی کند و در پی منابع مورد نیاز باشد. افزون بر این، ضرر و زیان نیز توسط دولت جبران خواهد شد. از دیگر عوامل می‌توان، فشارهایی که برای حضور کسب و

کارهای تجاری در بورس وجود دارد، به‌علاوه فشار تحریم‌ها که اگر بخش دولتی باشد، مضاعف خواهد بود را برشمرد. حضور فعال بخش خصوصی ایفا می‌کرد.

مضمون فراگیر ارزیابی اجرا

دومین مضمون فراگیر، شامل دو مضمون سازمان‌دهنده مولفه‌های درونی و مولفه‌های بیرونی می‌باشد. مولفه‌های درونی دارای سه مضمون سازمان‌دهنده است که عبارتند از بهره‌وری، به‌روز بودن در فناوری و کیفیت و نقدینگی است.

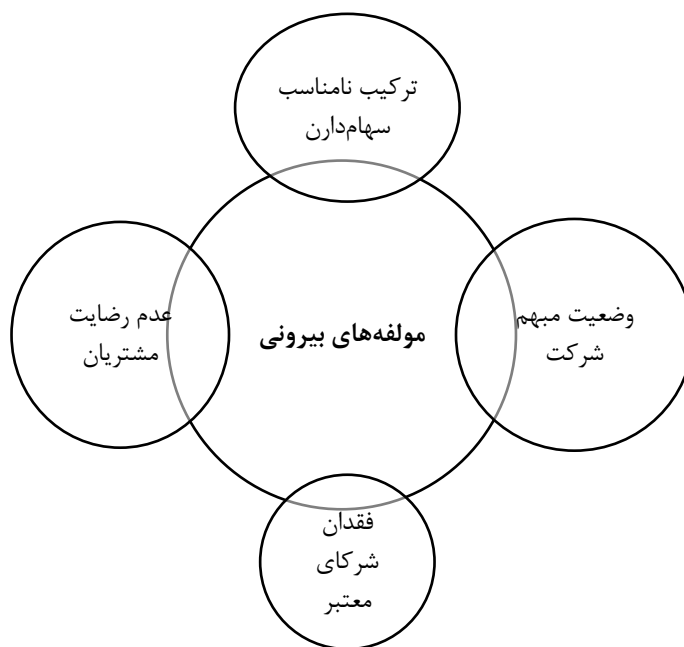


شکل ۸. مضامین مولفه‌های درونی

فقدان نقدینگی و مشکلات مربوطه نشان از آن دارد که همچنان سازمان توسط دولت اداره می‌شود زیرا برای دولت موضوع اداره اقتصادی و جلوگیری از ضرر و زیان اولویت اول نیست. از طرفی چون همچنان مدیریت در دست دولت است این بنگاه عظیم نتوانسته گامی در جهت به‌روزآوری خود بردارد و هر روز در رقابت پس رفت داشته و دیگر حرف جدیدی برای گفتن ندارد. علاوه به‌دلیل همین مدیریت تعداد نفرات غیر بهره‌ور بالا رفته و شرکت در شرایط بهره‌وری مطلوب و مورد انتظار قرار ندارد.

ارزیابی اجرا در مضمون سازمان‌دهنده مولفه‌های بیرونی دارای چهار مضمون پایه ترکیب نامناسب سهام‌داران، ابهام در وضعیت اداره شرکت، فقدان شرکای معتبر جهانی و عدم رضایت مشتریان است.

ترکیب نامناسب سهام‌داران به دلیل حضور چهار نماینده دولت در هیئت‌مدیره می‌باشد. در حالی که سهام دولت کمتر از شش درصد می‌باشد، حضور حتی یک نماینده دولت نیز توجیهی ندارد. چنانکه اشاره شد، به دلیل ماهیت خودروسازی کار با برندها و مشارکت با خودروسازان بزرگ و مطرح اجتناب ناپذیر بوده و یک الزام است. مشارکت مالزی با میتسوبیشی، چین با تویوتا و هند با سوزوکی نیز شاهدی بر این مدعا است. ایران خودرو نیز به دلیل شرایط حاکم سال‌ها با پژو مشارکت داشت که این مشارکت به تأسیس شرکت ایکاپ منجر شد. شرکتی که برای مشارکت ایران خودرو و پژو ایجاد شد ولی متأسفانه به دلایل تحریم‌ها کارکرد خود را از دست داد و منحل شد. ایران خودرو در کنار پژو، با شرکت‌های رنو، بنز و سوزوکی نیز توسعه روابط داده و همانطوریکه ذکر گردید، محصولات در سطح برندهای این خودروسازان نیز ارائه کرد. ولی درنهایت به دلیل همان ساختار دولتی شرکای خود را یکی پس از دیگری از دست داد و اینک در صدد ایجاد مشارکت با خودروسازان چینی است ولی این که این مشارکت منجر به روزآوری و کسب فناوری‌های جدید در این حوزه شود یا مانند سایر خودروسازان تنها در واردات سی کی دی و موتناژ خلاصه خواهد شد، پرسشی است که تجربه ده‌ساله اخیر پاسخگوی آن است. بدیهی است، هنگامی که محصولات بروز نبوده و دانش فنی نیز سیر خود را طی نکرده باشد، به علاوه تولیدی که پاسخگوی تقاضای بازار نباشد، نارضایتی مشتریان را به هم دارد. افزون بر موارد فوق، ترکیب دولتی هیئت‌مدیره و سهام بسیار ناچیز دولت وضعیت شرکت را با ابهام روبه‌رو ساخته است. زیرا دولت علی‌رغم نداشتن مالکیت، مدیریت را به‌طور کامل در دست دارد.



شکل ۹. مضامین مولفه‌های بیرونی

مضمون فراگیر نتایج اجرا

سومین مضمون فراگیر شامل سه مضمون سازمان‌دهنده کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت می‌باشد. نتایج اجرا در هر سه مضمون سازمان‌دهنده کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت شامل مضامین پایه مثبت منفی است.



شکل ۱۰. مضامین نتایج کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت

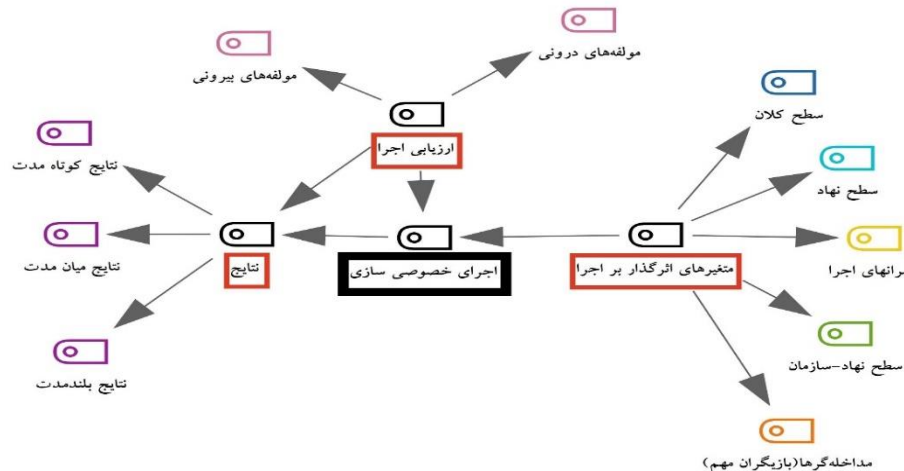
نتایج کوتاه‌مدت، در وجود یا رفع مشکلات نقدینگی قابل‌ملاحظه است. زیرا با تزریق پول (سرمایه‌گذاری بخش خصوصی) و یا دریافت اعتبار و مدیریت مناسب نقدینگی در آغاز امر قابل برطرف کردن است در سوی دیگر نیز با حذف بودجه و عدم تزریق سرمایه بخش خصوصی مشکل نقدینگی بلافاصله ظاهر می‌شود. البته مدیریت دولتی نسبت به تزریق پول حساسیت نداشته و تنها با

حذف بودجه دولتی شرکت را دچار بحران ساخته و تنها راه نجات را در بانک‌ها می‌جوید و همانطوریکه اشاره شد بانک‌ها نیز خود با مشکلات اساسی و از جمله دولتی بودن دست به گریبان هستند بنابراین مشکل خودروساز مدام سنگین تر می‌شود. به علاوه رضایت مشتریان نیز با ایجاد تمهیدات مناسب قابل حصول می‌باشد که بخش خصوصی به این موضوع توجه خاص دارد در حالی که بخش دولتی تنها به اجرای دستورالعمل‌ها و بروکراسی خود پرداخته و فارغ از مشتری است. سرانجام، انتقال مالکیت که بلافاصله با واگذاری سهام به بخش خصوصی باید مشاهده شود.

نتایج میان مدت، بلافاصله ایجاد نمی‌شوند ولی در اثر اقدامات بخش خصوصی و گام‌های بعدی قابل مشاهده است. برای مثال حرکت در سمت سودآوری یا تغییر منابع انسانی به سمت شایسته‌سالاری یا برخی تغییرات از این دست. به علاوه نتایجی که در اثر مشکلات نقدینگی رخ می‌دهند نیز در این دسته قرار می‌گیرند به عنوان مثال تأمین و تدارک با مشکل و وجود بحران در وضعیت تأمین قطعات و مواد اولیه که نتایج بعدی را به دنبال دارد یعنی تولید خودرو با کسری و خواب خودروهایی که قابل تحویل به مشتریان نیستند. شرکت به دلیل نداشتن منابع مالی کافی در یک چرخه معیوب افتاده و در حالی که هزینه پرسنلی و سربار دارد عمده مواد و قطعات مورد نیاز را نیز تأمین کرده و حتی خودرو را هم تولید کرده لیکن امکان تحویل نداشته و بنابراین سرمایه مصرف شده به چرخه مالی بازمی‌گردد. نتایج بلند مدت، نیاز به زمان طولانی برای بروز دارند. این نتایج نیز شامل نتایج مثبت و منفی شده و می‌توان ابهام پیش آمده در ماهیت خصوصی یا دولتی شرکت را از نتایج منفی برشمرد. یا سهامی که واگذار شده ولی نتوانسته مدیریت را منتقل سازد. بنابراین، هیئت مدیره شرکت، همچنان دولتی است و شرکت دستوری اداره می‌شود. نتایج بلند مدت، شامل تغییرات اساسی به شکل بخش خصوصی و اداره شرکت بسان بنگاه خصوصی با هدف سودآوری، ایجاد شراکت تجاری با برندهای معتبر و در پایان باور افراد پس از چند دهه واگذاری است.

می‌توان برای اقدامات و اجرای خواسته‌های ضروری در جهت رشد شرکت تصمیم‌سازی کرد که با دریافت مجوز هیئت مدیره موضوع قابل اجراست. در صورتیکه شرکت دولتی بود باید تا سطح وزارتخانه و رئیس‌جمهور برخی موارد طرح و مجوز گرفته می‌شد.

شکل زیر قلب چارچوب ارزیابی اجرا است. این بخش شامل سه مضمون فوق بوده و در چارچوب ارزیابی بکار گرفته می‌شود. این مدل به تایید پنج نفر از خبرگان رسید. در این چارچوب متغیرهای اثرگذار در سطوح مختلف و به شکل‌های گوناگون بر اجرا تأثیر گذاشته‌اند که این اثر با مولفه‌های معرفی شده به نتایج منتهی شدند.

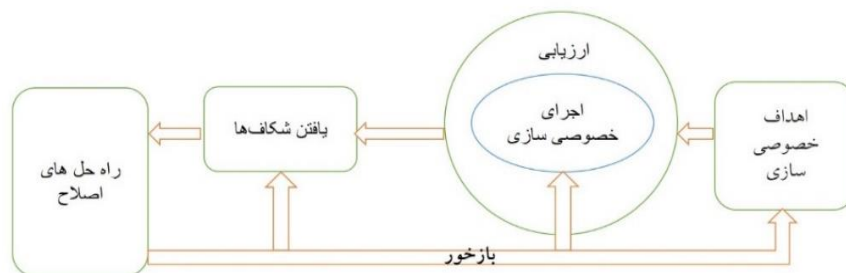


شکل ۱۱. جزئیات ارزیابی و اجرا در چارچوب پیشنهادی (مستخرج از شبکه مضامین)

نتیجه‌گیری

خصوصی سازی اگر چه مخالفانی دارد که معتقدند این سیاست تنها برای کشورهای توسعه یافته جواب داده و برای سایر کشورها دست یافتنی نیست (چانگ، ۱۳۹۹، ۱۷۳) لیکن تجربه چند دهه اخیر نشان از قدرت و توانایی این خطمشی داشته و شواهد حاکی از فراگیر شدن آن در کل کشورها و حوزه‌هاست. در حقیقت منتقدان این سیاست مخالف آن نیستند بلکه باور دارند که این کلید ایجاد قابلیت در اختیار هر کشوری قرار نمی‌گیرد. بنابراین هم کشورهای موفق و دارای صنعت خودروی قدرتمند مانند آلمان و ژاپن و هم قاطبه صاحب نظران و پژوهشگران داخلی در این که نسخه‌هایی از معضلات صنعت خودرو، خصوصی‌سازی اتفاق نظر دارند. شاید بتوان گفت این تنها راه موجود برای نجات این صنعت به شمار می‌رود. اما همانطوریکه چانگ (۱۳۹۹)، نیز بیان می‌کند اجرای درست و دقیق سیاست و اراده و توان دولت مهم است. از آنجایی که اجرای خطمشی خصوصی‌سازی ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی داشته، سطوح مختلف (کلان، نهادی و سازمانی) را در بر می‌گیرد، برای اجرا، نیاز به اتفاق نظر در سطوح مختلف و لایه‌های مرتبط است. حتی تغییر تفکر یک یا چند نهاد کار نیز کافی نیست باید همگرایی همه جانبه و کامل ایجاد شود. نگرش به کسب و کار در کل کشور تغییر یابد تا خودروسازی بتواند شکل جدید خصوصی به خود بگیرد و این اراده و عزمی فرای آنچه بوده را می‌طلبد. برای رسیدن به این سطح از اجماع و وحدت نظر باید این فرایند بصورت تدریجی و گام به گام دنبال شود. مشکل اجرای خطمشی خصوصی‌سازی

صنعت خودرو، از دو منظر قابل ردیابی است که هر دو نیاز به تحول بنیادی دارند. منظر نخست عبارتست از عدم پذیرش بخش خصوصی و وابستگی نهادهای بالادستی به خودروسازی و منظر دوم عدم اعتماد بخش خصوصی به دولت که ناشی از تجربه سال‌های گذشته است. اینکه آیا تحمل انتقال مدیریت بنگاهی در ابعاد ایران خودرو به بخش خصوصی مورد پذیرش باشد محل اشکال است. بنابراین بخش خصوصی نیز پا در این میدان نخواهد گذاشت. ریشه هر دو نیز در عدم ظرفیت نهادی و یا ضعف قابلیت آن از سوی نهادهای مافوق و نظارتی است. مشکلی که از نهادهای بالادستی تا هیئت‌مدیره (و حتی کارکنان) امتداد یافته و به شکل واگرایی در سطح کلان، نهاد و سازمان مشهود است. پذیرش بخش خصوصی که مدیریت ایران خودرو و سایپا با این حجم از گردش نقدینگی، کارکنان، وسعت و عمق اثر را بر عهده داشته باشد، نیاز به توسعه ظرفیت نهادی در کنار پذیرش بخش خصوصی قدرتمند دارد. تا زمانی که نهادهای بالادستی جای اقتدار و موقعیت را با مسئولیت تغییر ندهند اجرای خط مشی میسر نخواهد شد. در ادامه نخست چارچوب ارزیابی اجرای خط مشی ترسیم و سپس پیشنهادها در قالب توصیه‌های سیاستی تشریح گردیده‌اند.



شکل ۱۳. چارچوب ارزیابی اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی ایران خودرو (مختصر)

پیشنهادها

واگذاری تدریجی: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند خط‌مشی باید در چهار مرحله اجرا گردد. اول، حذف شرکت‌های غیرمرتبط و غیرمولد یا زیان ده مانند سازه و ساخت ایرانیان. دوم، واگذاری شرکت‌های دور از حوزه اصلی مانند شرکت سمند ریل. سوم، واگذاری شرکت‌های قطعه‌ساز وابسته مانند شرکت مهر کام پارس. چهارم، خصوصی‌سازی شرکت مادر یا ایران خودرو. باید توجه داشت، مرحله اول، در جهت اصلاح ساختار و چابک سازی شرکت نیز موثر می‌باشد. مرحله دوم، بهتر است از شرکت‌های قطعه‌ساز کوچک‌تر آغاز شود. مرحله سوم، گام تسهیل کننده محسوب می‌شود. مرحله چهارم نیز به صورت لایه لایه باید اجرا گردد. به این شکل که نخست سایت‌های شهرستان، ایران خودرو دیزل و این قبیل شرکت‌ها واگذار شوند و در نهایت ایران خودرو خصوصی گردد.

سهام قابل واگذاری: در جدول پایین، بروز شده ترکیب سهامداران ایران خودرو آورده شده است. براساس این جدول می‌توان گفت، چون سهام ترجیحی که به کارکنان واگذار شده و سهامی که از روی تابلوی بورس توسط افراد خریداری شده و سهامی که متعلق به بخش خصوصی است قابل واگذاری نمی‌باشد، بنابراین، واگذاری سهام بانک‌ها و مؤسسات مالی با ۶.۴۲ درصد از کل سهام شامل ۲۸ بیلیون سهم و شرکت‌های زیر مجموعه ایران خودرو با ۲۵.۴۲ درصد از کل سهام و ۷۷ بیلیون سهم در اولویت اول است. چنانچه نیاز باشد در مرحله بعد سهام‌های عمومی، شامل سرمایه گذاری ملی ایران با ۵.۰۱ درصد از کل سهام و ۱۵ بیلیون سهم در کنار سرمایه‌گذاری آتیه صبا (صندوق بازنشستگی کشوری) با ۴.۹۸ درصد از کل سهام و ۱۵ بیلیون سهم قرار دارند. مجموع سهام ایران خودرو و بانک‌ها ۳۲ درصد است که با سهام دو بخش عمومی ۴۲ درصد می‌شود. جملگی این سهام در پی خواست حاکمیت قابل واگذاری است. که باید در یک بازه محدود و به شکل بلوکی به بخش خصوصی واگذار گردد. ضمناً سهامداری بانک‌ها خلاف قانون بوده و به صورت مشروط به آن‌ها واگذار شده‌است. شرکت‌های زیر مجموعه ایران خودرو نیز در راستای حذف خودسهامداری که انحراف از خصوصی‌سازی است باید واگذار گردند.

جدول ۵. مالکیت و سهام‌داری ایران خودرو (سایت بورس و اوراق بهادار، ۱۵-۰۷-۱۴۰۱)

ردیف	سهام‌دار	مالکیت	سهام	درصد
1	شرکت تدبیر سرمایه آزاد	بخش خصوصی	B ۴۵	۱۵
2	شرکت گسترش سرمایه ایران خودرو	ایران خودرو	B ۳۲	۱۰/۵۹
3	شرکت سپهر کیش ایرانیان	ایران خودرو	B ۳۱	۱۰/۲۶
4	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	دولت	B ۱۷	۵/۷۱
5	شرکت سرمایه گذاری ملی ایران	عمومی	B ۱۵	۵/۰۱
6	شرکت سرمایه گذاری آتیه صبا	صندوق بازنشستگی	B ۱۵	۴/۹۸
7	بانک صادرات	بانک	B ۱۰	۳/۳۶
8	شرکت سرمایه گذاری سمند	ایران خودرو	B ۱۰	۳/۱۸
9	بانک تجارت	بانک	B ۹	۳/۰۶
10	شرکت سرمایه گذاری صندوق بازنشستگی کشوری	عمومی	B ۹	۳/۰۳
11	شرکت سرمایه گذاری و توسعه راهبردی راز	بخش خصوصی	B ۷	۲/۲۸
12	شرکت گروه مالی ملت	بانک	B ۵	۱/۶۸
13	شرکت سرمایه گذاری مانا نوین	ایران خودرو	B ۴	۱/۴۲
14	شرکت گروه مالی پارسبان	بانک	B ۴	۱/۲۱
				۷۰/۷۷

بخش خصوصی دارای اهلیت: یافته‌های پژوهش ناظر بر این است که قطعه‌سازها، تنها بخش خصوصی واجد شرایط می‌باشند. زیرا، از یک سو، آشنا و مسلط هستند و از سوی دیگر، منافعی که به تولید این شرکت گره خورده، پس، دلسوز نیز هستند. بنابراین ویژگی‌های تخصص، تسلط و دلسوزی در کنار منافع مشترک، از مزیت‌های قطعه‌سازها برای مشارکت در این حوزه است. اگر این گروه کنار گذاشته شوند، تنها شرکت نفت، بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه محور هستند که می‌توانند در سرمایه

گذاری برای خرید سهام ایران خودرو شرکت کنند. چون هیچ‌یک آشنایی و تسلط لازم را ندارد و به اصطلاح خودی نیستند، اراده و توانایی اداره این بنگاه عظیم را نخواهند داشت.

پشتیبانی بانک مرکزی (بانک‌ها): بانک‌ها همواره نگاه سودآوری به این صنعت دارند. این نگاه باید به نگاه حامی تغییر یابد. در مطالعات و تحقیقات صورت گرفته، این مهم حلقه مفقوده است. یعنی اینکه بانک باید در مقام حامی وارد شود و بانک مرکزی باید سیاستی کاملاً متفاوت اتخاذ کند. پشتیبانی می‌تواند با ابزارهای موجود بانک مانند هدایت اعتبار یا در قالب تسهیلات برای خرید سهام واگذاری، صورت پذیرد. چون خرید بلوکی سهام ایران خودرو برای حضور در هیئت مدیره لازم است. اگر فرض کنیم حدود ۲۰ درصد از سهام باید خریداری گردد. کل سهام ایران خودرو نیز ۳۰۰ میلیارد سهم می‌باشد. که ۲۰ درصد آن ۶۰ میلیارد سهم خواهد بود. هر سهم نیز ۲۰۰ تومان قیمت حدودی بر مبنای تابلوی بورس دارد. پس حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان منابع مالی نیاز است. در صورتیکه این منابع برای خرید سهام صرف شود امکان دارد سرمایه‌گذاری اولیه و پرداخت بدهی‌ها دچار مشکل گردد. البته بخش خصوصی در یک دوره تعریف شده می‌باید تسهیلات را بازگرداند.

قیمت‌گذاری سهام: یکی از مشکلات خصوصی‌سازی، بحث قیمت‌گذاری سهام خودروسازی‌ها می‌باشد. زیرا اگر قیمت از بورس بدست بیاید دلیل گرانی با عدم استقبال خریداران، مواجه می‌شود و اگر کمتر از قیمت بورس باشد، نهادهای نظارتی و قضائی وارد عمل می‌شوند. بنابراین باید در خصوص این موضوع راهکار مناسبی اتخاذ گردد. در مصاحبه‌ها یکی از نکات قابل توجه در قیمت‌گذاری اتخاذ سیاست تشویقی بر شمرده شد. بعبارتی، چنانچه مدیریت شرکت در یک دوره زمانی معین، شاخص‌های بهره‌وری، کیفیت، اشتغال، حفظ محیط‌زیست و بسیاری موارد دیگر را به سطح مورد نظر رسانده یا شاخص‌های تعریف شده را محقق سازد، در تخفیف در قیمت سهام واگذار شده و معافیت‌های مالیاتی منظور می‌شود. به این طریق، نیاز نیست، دولت بسته مالی گسترده و خاص یا کمک ریالی سنگین ترتیب دهد.

رقابت‌پذیر ساختن: معین کردن یک دوره برای حذف حمایت‌ها از صنعت خودرو و ایجاد بازار رقابتی برای مثال یک دوره سه‌ساله به خودروسازی فرصت داده و سپس هر سال ۱۵ درصد تعرفه کاسته شود. صنعت خودرو باید بعد از چندین سال بتواند از حالت گلخانه‌ای خارج و در شرایط رقابتی برای بقای خود، در همه زمینه‌های کیفی و فناوری ارتقا یابد. در حال حاضر تعرفه بصورت شناور و در یک محدوده باز تعریف شده است.

همراه‌سازی نهادهای نظارتی: افزون بر موارد فوق، نهادهای نظارتی نیز درباره این مشی‌بایستی نقش خود را از نقش مخالف به نقش موافق تغییر دهند. در سازمان خصوصی‌سازی، در حال حاضر بیشترین تلاش این نهادها، منجر به امنیتی شدن فضا و ایجاد نظم بسته و شکننده شده که برای خصوصی‌سازی مانع بسیار بزرگی به شمار می‌رود. سازمان خصوصی‌سازی بدلیل نگرانی و نیز حفظ موقعیت خود سعی دارد همه موارد را از طریق تابلوی بورس و مزایده به انجام برساند. در حالیکه چندین راه بهتر دیگر نیز وجود دارد که هم موجب حضور بخش خصوصی دارای اهلیت می‌شود و هم ممکن است با مزایده تناقض داشته باشد. همانطوریکه در مضامین ملاحظه گردید، ضرورت دارد که قدرت نهادهای نظارتی به سازمان خصوصی‌سازی داده شود.

مدیریت نیروی انسانی: برای اجرای خصوصی‌سازی، اصلاح ساختار ضروریست. زیرا با ساختار فعلی اداره توسط بخش خصوصی، اقتصادی نیست بنابراین باید از نظر قانونی و حقوقی نیز این اجازه به بخش خصوصی داده شود. البته چون خصوصی‌سازی در زنجیره ارزش اتفاق می‌افتد اینطور نیست که پرسنل را اخراج کنند. بلکه بسیاری را بدلیل تخصص‌شان و سرمایه‌گذاری که روی آنها شده در برخی شرکت‌های زایشی متناسب بکارمی‌گیرند. ولی از بدنه شرکت اصلی جدا می‌شوند به این ترتیب با تخصص و خلاقیت خود درجهت اهداف بخش خصوصی فعال می‌شوند. ولی این کار از عهده دولت خارج است. زیرا دغدغه‌های دولت متفاوتند و مدیریت دولتی از نظر نگاه، بطور کامل با این تفکر بیگانه است.

تغییر نگرش عمومی با استفاده از رسانه‌ها: تاکنون نقش رسانه‌ها در امر خصوصی‌سازی بطور عمده منفی بوده و خیلی کمتر بر روی زوایای مثبت و مزایای حاصل، برنامه‌ای تهیه شده است. بنابراین، طبیعی است که نظر عام نیز نسبت به خصوصی‌سازی منفی باشد. این نظر منفی در کنار، نظر کلی مردم به خودروسازها که مثبت نیست بار منفی بسیار سنگینی بدنبال دارد. اگر مزایای خصوصی‌سازی و ضرورت انجام آن نیز تبیین شود همراهی مردم کمک بسیار بزرگی به موفقیت اجرا خواهد بود.

منابع

- احدزاده، احد؛ صیاد شیرکش، سعید و جمشیدی ایوانکی، مینا. (۱۳۹۹). عوامل مؤثر بر اثر بخشی اجرای خط‌مشی‌های عمومی: مطالعه موردی وزارت نیرو. پژوهش‌های سیاست‌گذاری و برنامه ریزی انرژی، زمستان ۱۳۹۹، سال ۶، شماره ۲۱، صص ۱۶۷-۲۰۵.
- الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۹۴). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. (ویرایش دوم). چاپ چهارم. تهران: علامه طباطبایی.
- الوانی، سید مهدی و شلویری، میثاق. (۱۳۹۵). اجرای خط‌مشی عمومی: دیدگاه‌های نظری و راه‌کارهای عملی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- پوراحمدی، معین؛ مختاریان پور، مجید و حسنقلی پور، طهمورث. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران. مدیریت دولتی، دوره ۱۰، شماره ۳، صص ۳۳۳-۳۵۶.
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۸۹). مبانی دانش اداره دولت و حکومت (چاپ دوم). تهران: سمت.
- تان، جف. (۱۳۹۳). خصوصی‌سازی در مالزی: رانت‌جویی و شکست سیاستی (صفار، محمد، مترجم). تهران: پدیدآورنده (روتلبرگ^۱، ۲۰۰۸)
- تقوی، مهدی، خلعت‌بری، فیروزه، رئیس دانا، فریبرز، صداقت، پرویز و میرمطهری، سیداحمد. (۱۳۷۴). خصوصی‌سازی از تئوری تا عمل (مجموعه مقالات). شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران، تهران: آگاه
- چانگ، هاجون. (۱۳۹۹). انداختن نردبان: استراتژی توسعه در چشم‌اندازی تاریخی (موغاری، زهرا، براتی، جواد و عبدی سیدکلایی، محمدان). جهاد دانشگاهی مشهد.
- حاجی‌پور، ابراهیم؛ لطف‌الله‌زاده، فروزنده؛ دانایی‌فرد، حسن و فانی، اصغر. (۱۳۹۴). طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران. مدیریت نظامی، سال ۱۵، شماره ۵۸، صص ۱-۲۳.
- دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۸). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران (چاپ دوازدهم). تهران: سمت.
- رنجبرکی، علی. (۱۳۹۸). تبیین موانع سیاسی و حاکمیتی سرمایه‌گذاری مولد بخش خصوصی در اقتصاد ایران با استفاده از رویکرد نهادی هاجسن. سیاست نظری، شماره ۲۵، بهار و تابستان ۱۳۹۸، صص ۳۱۵-۳۴۴.

¹ - Routledge

- ضابطپور کردی، حسین؛ بیدختی، علی‌اکبر؛ رضایی، محمد و صالحی عمران، ابراهیم. (۱۳۹۸). شناسایی و اولویت‌بندی موانع و چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های آموزش‌عالی در ایران. جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی/ایران. دوره ۶، صص ۲۰۳-۲۳۰.
- طاهری عطار، غزاله؛ پوراحمدی، معین و جمالی، قاسم‌علی. (۱۳۹۸). رتبه‌بندی معیارهای تأثیرگذار بر بازدارندگی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران. مطالعات مدیریت دولتی/ایران، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۸، صص ۱۰۱-۱۳۵.
- فارغانی، نسیم؛ عباس‌نژاد، طیبه و غفورنیا، محمد. (۱۳۹۸). ارزیابی برون‌سپاری فعالیت‌های بخش خدمات مشترکان شرکت آب و فاضلاب استان هرمزگان با رویکرد پویایی‌شناسی سیستم. مدیریت صنعتی دانشگاه تهران، دوره ۱۱، شماره ۱، صص ۱۱۱-۱۳۲.
- قائم مقامی، محمد صابر؛ اصغری زاده، عزت‌اله و فارس‌یجانی، حسن. (۱۴۰۱). طراحی مدل ارزیابی عملکرد با رویکرد تولید پایدار در کلاس جهانی در صنعت خودرو، پژوهش در مدیریت تولید و عملیات، (۱۳/۳)، ۷۷-۹۸.
- قلی‌پور، رحمت‌الله و ناصری، امین. (۱۳۹۶). جایگاه اصول حاکمیت شرکتی خوب در سیاست‌های اقتصادی ایران (مورد مطالعه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی)، مجلس و راهبرد، سال ۲۴، شماره ۸۹، بهار ۱۳۹۶، صص ۲۲۳-۲۴۸.
- کاشف بهرامی، فرهنگ. (۱۳۸۸). فرآیند جامع خصوصی‌سازی از جنبه‌های: حقوق و قوانین، برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور (ج ۱). تهران: دانشگاه آزاد اسلامی
- مددی، مریم؛ یحیی‌آبادی، ابوالفضل وحافظی، بهار. (۱۳۹۵). تحلیل رشد بهره‌وری در صنعت خودروسازی ایران ۱۳۸۸-۱۳۹۳ (ایران خودرو - سایپا)، بین‌المللی مدیریت تغییر و تحول (۱۵) مهرماه (۱۳۹۵).
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی مجلس، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن. (۱۳۹۷). بررسی آشفتنگی‌ها در بازار خودرو و راه‌حل‌های فوری تسویه بازار. کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۱۶۳۷۷، اسفند ۱۳۹۷.
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی مجلس، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن. (۱۳۹۵). خلاصه گزارش گزارش مکنزی در زمینه صنعت خودروی ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری. شماره مسلسل ۱۵۱۱۷، ۳۱۰، آبان ۱۳۹۵.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی. (۱۳۹۷). الگوی راهبردی حمایت از تولید: تجربه دولت برزیل. کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۶۰۵۴، شهریور ۱۳۹۷.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی. (۱۳۹۷). الگوی راهبردی حمایت از تولید: تجربه ژاپن. کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۵۹۹۳، شهریور ۱۳۹۷.

مک گووان، ریچارد. (۱۳۹۴). *خصوصی‌سازی آری یا خیر؟ (ارزیابی هزینه‌ها و فرصت‌های خصوصی‌سازی)* (صفار، محمد، مترجم)، تهران. عزیزستان.
منوریان، عباس. (۱۳۹۶). *اجرا و ارزیابی خطمشی عمومی* (چاپ دوم). تهران: مؤسسه کتاب مهریان نشر.

منوریان، عباس؛ ایوبی اردکانی، محمد؛ ایروانی، محمدجواد و زندی منش، محمدرضا. (۱۳۹۲). طراحی مدل خطمشی‌گذاری به منظور بهبود محیط کسب و کار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه داده بنیاد. *مدیریت دولتی*، دوره ۵، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲، صص ۱۲۵-۱۴۲.
مهربانی‌فر، احسان. (۱۳۹۵). آسیب شناسی خطمشی‌گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد، *مجلس و راهبرد*، سال بیست و سوم، شماره ۸۶، تابستان ۱۳۹۵، صص ۳۳۰-۳۵۰.

واعظی، رضا و محمدی، محسن. (۱۳۹۶). الگویی برای ارزیابی خطمشی‌های عمومی در ایران (مطالعه خطمشی مالیات بر ارزش‌افزوده). *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، شماره ۲۹، بهار ۱۳۹۶، صص ۴۷-۷۲.

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. (۱۳۹۶). *چالش‌های صنعت خودرو در ایران (گزارش راهبردی مدیریت و اقتصاد)*. مرکز پژوهشی آراء، اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصادی و مدیریت (سرآمد)، صنعت و بازرگانی، صص ۱-۷۱.

هیوز، آون. (۱۳۹۸). *مدیریت دولتی نوین*. چاپ هجدم. ترجمه الوانی، مهدی؛ خلیلی شورینی، سهراب، معمارزاده طهران، غلامرضا. تهران. مروارید.

- Dragomir, V. D., Dumitru, M., Feleaga, L.(2021). Political interventions in state-owned enterprises: The corporate governance failures of a European airline, *Journal of Accounting and Public Policy*,(science direct)Available online 15 April 2021, 106855, <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2021.106855>.
- Estrin, S & Pelletier, A. (2019). Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?. The World Bank Research Observer. Published by Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development, Downloaded from <https://academic.oup.com/wbro/article-abstract/33/1/65/4951686>.
- Gittersova, J. (2021). The Politics of Privatization, Quality of Governance, and Financial Development in Eastern Europe. Published online: 25 Feb 2021, <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1869908>
- Heather L. Bullock, H. L., John N. Lavis, J. N., Michael G. Wilson, M. G., Gillian Mulvale, G., & Ashleigh Miatello, A. (2021). Understanding the implementation of evidence-informed policies and practices from a policy perspective: a critical interpretive synthesis. *Implementation Science* volume 16, Article number: 18 (2021) Cite this article, <https://doi.org/10.1186/s13012-021-01082-7>
- Hill, M & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications
- Koppenborg, F. (2021). Nuclear Restart Politics: How the ‘Nuclear Village’ Lost Policy Implementation Power. *Social Science Japan Journal*, 28 December 2020, Volume 24, Issue 1, Winter 2021, Pages 115–135, <https://doi.org/10.1093/ssjj/jyaa046>
- McTigue, C., Rye, T & Monios, J. (2018). The role of reporting mechanisms in transport policy implementation by local authorities in England. Published by Elsevier Ltd, journal homepage: www.elsevier.com/locate/cstp 2018, <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2017.12.002>
- Morseletto, P. (2020). A new framework for policy evaluation: Targets, marine litter, Italy and the Marine Strategy Framework. *journal*

homepage: Published by Elsevier Ltd,
<http://www.elsevier.com/locate/marpol>, March 2020, Available online 29
April 2020, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103956>

Rosenbloom, H. D., Kravchuk, & R., Clerkin, R. (2014). Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. McGraw-Hill Education. 8th edition (April 8, 2014)'Great Books of Public Administration, 1990-2010.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, vol,6,1,21-48.

Saron, N.N.M., Jaafar1, M.N & Sukereman, A.S. .(2022). Challenges in Privatization Development Projects under Local Government in Malaysia, Published under licence by IOP Publishing Ltd, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Volume 1067, 5th International Conference on Research Methodology for Built Environment and Engineering (ICRMBEE) 2021 10/11/2021 - 10/11/2021 Shah Alam, Malaysia Citation N.N.M. Saron et al 2022 IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 1067 012084

Tan, J. (2008). Privatization in Malaysia (Regulation, rent-seeking and policy failure). *Malaysi Routledge Malaysian Studies Series* (Published in association with Malaysian Social Science): Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge 270 Madison Ave, New York, NY 10016.

Winter, M. (2021). Policy implementation in the health sector of the federal state of Belgium: An ethnographic approach. Published online: 18 Apr 2021, <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1915779>

