

# Pathology of the Implementation of Privatization Policies in Iran

## Moein Poorahmadi

M.Sc Student of Public Organizations Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moien.ahmadi69@ut.ac.ir

## Majid Mokhtarianpour

\*Corresponding author, Assistant Prof. of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: mokhtarianpour@ut.ac.ir

## Tahmoores Hassan Gholipour

Prof. of Business Management, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: thyasory@ut.ac.ir

## Abstract

**Objective:** Privatization is considered as one of the most important components of new public management with its pros and cons. However, privatization has been accepted and implemented as a policy in the whole political and economic system of Iran, but the barriers and dysfunctions of privatization policy implementation has reduced its effectiveness and efficiency in solving the problems of the Iran. In order to address this issue, this paper seeks to identify the barriers of successful implementation of privatization in Iran.

**Methods:** This research has been carried out using thematic analysis method and the data were collected using semi-structured interviews with specialists, managers and experts in the field of privatization, who were selected through snowball sampling method.

**Results:** Data analysis resulted in the formation of 218 primary codes, 94 sub-themes and 15 main themes including: inefficient and unproductive transfer mechanisms, structural weaknesses and low private sector incentives and power, inappropriate supply and demand mechanism, weak evaluation mechanism, lack of prospective views, cultural weaknesses, psychological weaknesses, capitalist logic, poor financial support to the private sector, indiscipline of public financial policies, the activity and dominance of quasi-governmental organizations in the economy, non-competitive environment of the national economy, excessive governmental intervention in the economy, the inappropriate formulation and implementation of laws and regulations, lack of alignment in the decisions and actions of responsible Institutions.

**Conclusion:** Despite many efforts, the incomplete, non-scientific and politically-driven implementation of privatization in Iran has led to the decline of its benefits and intensification of its disadvantages to the country.

**Keywords:** Resilient economy, Article 44 of the Constitution, Privatization, Policy evaluation, Thematic analysis, Privatization organization.

**Citation:** Poorahmadi, M., Mokhtarianpour, M., Hassan Gholipour, M. (2018). Pathology of the Implementation of Privatization Policies in Iran. *Journal of Public Administration*, 10(3), 333-356. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2018, Vol. 10, No.3, pp. 333-356

DOI: 10.22059/jipa.2018.256015.2254

Received: February 16, 2018; Accepted: June 8, 2018

© Faculty of Management, University of Tehran

# آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران

معین پوراحمدی

کارشناس ارشد مدیریت سازمان‌های دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moien.ahmadi69@ut.ac.ir

مجید مختاریان‌پور

\* نویسنده مسئول، استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران. رایانامه: mokhtarianpour@ut.ac.ir

طهمورث حسنقلی‌پور یاسوری

استاد گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران. رایانامه: thyasory@ut.ac.ir

## چکیده

**هدف:** خصوصی‌سازی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مدیریت دولتی نوین به‌شمار می‌رود و موافقان و مخالفانی دارد که هر یک استدلال‌های خود را در این زمینه ارائه می‌دهد. اما فارغ از این موضوع، خصوصی‌سازی به‌منزله یک خط‌مشی، در کلیت نظام سیاسی و اقتصادی ایران پذیرفته شده و به اجرا درآمده است؛ اما موانع و کژکارکردهای اجرای خصوصی‌سازی باعث شده است از اثربخشی و کارایی آن در حل مسائل کشور کاسته شود. به‌منظور پرداختن به این مسئله، مقاله پیش رو به‌دنبال شناسایی موانع اجرای موفق خصوصی‌سازی در ایران بوده است.

**روش:** این تحقیق با استفاده از روش تحلیل مضمونی انجام شده است. داده‌های آن از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با صاحب‌نظران، مدیران و کارشناسان عرصه خصوصی‌سازی که به کمک روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شده بودند، گردآوری شده است.

**یافته‌ها:** تجزیه و تحلیل داده‌ها به شکل‌گیری ۲۱۸ کد اولیه، ۹۴ مضمون فرعی و ۱۵ مضمون اصلی شامل 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 شبه دولتی‌ها در اقتصاد، محیط غیررقابتی اقتصاد ملی، دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد، تدوین و اجرای نامناسب قوانین و مقررات، هم‌راستایی اندک تصمیم‌ها و اقدام‌های مربوط به نهادهای مسئول انجامید.

**نتیجه‌گیری:** اجرای ناقص، غیرعلمی و سیاست‌زده خصوصی‌سازی در ایران، سبب شده است که با وجود تلاش‌های بسیار، از مزایای آن برای کشور کاسته شده و مضرات آن نیز تشدید شود.

**کلیدواژه‌ها:** اقتصاد مقاومتی، اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی، ارزیابی خط‌مشی، تحلیل مضمونی، سازمان خصوصی‌سازی.

**استناد:** پوراحمدی، معین؛ مختاریان‌پور، مجید؛ حسنقلی‌پور، طهمورث (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در

ایران. مدیریت دولتی، ۱۰ (۳)، ۳۳۳ - ۳۵۶.

فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۳۹۷، دوره ۱۰، شماره ۳، صص. ۳۳۳-۳۵۶

DOI: 10.22059/jipa.2018.256015.2254

دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۲۷، پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۱۸

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

## مقدمه

در دنیای پر از پیچیدگی و تغییر امروز، سازمان‌ها و دولت‌ها بیشتر از هر زمان دیگری طی تاریخ سپری شده، مجبورند برنامه‌های خود را به دلیل وضعیت موجود تغییر دهند؛ چرا که سرعت تغییر شرایط امروز بیش از سرعت اجرای برنامه‌های بلندمدت است؛ در نتیجه برنامه‌ریزی کلان و بلندمدت از هر زمان دیگری سخت‌تر و پیچیده‌تر شده است. اما این پیچیدگی هیچ‌گاه موجب نشد که نقش حیاتی برنامه‌ریزی کلان در حرکت و توسعه ملل مختلف از بین رفته یا تضعیف شود. پس، دولت‌ها در برابر جامعه وظایفی بر عهده دارند و برای انجام این وظایف باید فعالیت‌هایی اعم از فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... صورت گیرد. برای انجام صحیح این فعالیت‌ها نیز لازم است که خطمشی‌هایی تدوین شود. اجرای صحیح خطمشی‌ها می‌تواند به نتایجی همچون توسعه کشور، رضایت عمومی شهروندان، افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن کشور منجر شود. بنابراین در صورتی که خطمشی‌های خصوصی‌سازی به درستی اجرا نشوند، نمی‌توان رضایت عمومی و رفاه و پیشرفت کشور را از آن انتظار داشت (مقدس‌پور، دانایی فرد و کردنائیج، ۱۳۹۱). ما هر روز شاهد اخبار جدید درباره دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی هستیم که به دنبال راهکار مناسبی برای حل مسائل جامعه‌اند و بر اساس محاسبات خود این مسائل را اولویت‌بندی کرده و به آنها رسیدگی می‌کنند، اما به موضوعاتی مانند خصوصی‌سازی آن‌گونه که شایسته است توجه نکرده و پس از مدتی آنها را به دست فراموشی می‌سپارند (دانش فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۸). خطمشی‌گذاری، یکی از علوم میان رشته‌ای برای حل مسائل عمومی و یکی از اولویت‌های مهم کشور است که در کانون توجه کارگزاران و دانشگاهیان قرار دارد (منوریان، محمدی و محمدی‌فاتح، ۱۳۹۵: ۲۳۴) و دستور کارگذاری، حساس‌ترین مرحله از چرخه خطمشی است که به شیوه پیدا شدن یا نشدن مسائلی می‌پردازد که شایسته توجه حکومت‌ها باشد. بنابراین بررسی‌ها و اولویت‌بندی‌هایی که در این مرحله از فرایند خطمشی‌گذاری روی می‌دهد، بر سایر مراحل چرخه خطمشی‌گذاری تأثیر مستقیم می‌گذارد (هاولت، رامش و پرل<sup>۱</sup>، ۱۳۹۴: ۱۶۱). این مرحله، نخستین مرحله و یکی از تعیین‌کننده‌ترین نکات شکل‌گیری خطمشی‌های عمومی است (الوانی، ۱۳۹۵). در این فرایند، تمام خواسته گروه‌های مختلف جامعه به مقوله‌هایی تبدیل می‌شود تا توجه جدی دست‌اندرکاران را به خود جلب کند (کوب و راس<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷).

در بسیاری از مطالعات اجرایی، فرض ضمنی‌ای وجود دارد که وقتی خطمشی‌ها شکل می‌گیرند، آن خطمشی‌ها به اجرا درخواهند آمد؛ در صورتی که این فرض برای بسیاری از خطمشی‌ها معتبر نیست. در نگاه اول تصور می‌شود فعالیت‌های اجرا، پس از تصویب خطمشی به‌طور خودکار و پیوسته از طریق مؤسسه‌های دولتی و اقتدار خطمشی‌گذاری، به سادگی پیاده می‌شوند، در حالی که اجرا نه ساده و نه خودکار است. اغلب بین تصویب قوانین و مقررات و به‌کارگیری آنها شکاف بزرگی قرار دارد. این شکاف از طریق خطمشی‌گذاران ممکن است بزرگ‌تر و ژرف‌تر شود. اگرچه هر مؤسسه دولتی در اجرای خطمشی، نشان‌دهنده وضعیت عدم اطمینان اجراست. هیچ تضمینی وجود ندارد که خطمشی‌های مناسب امروز برای فردای مشخصی کاربرد داشته باشد. در واقع، رابطه بین تصمیم‌گیری و اجرا خیلی ظریف و دقیق است. اگرچه اجرای خطمشی

خصوصی‌سازی بعد از فرایند طراحی خطمشی اتفاق می‌افتد، ممکن است در حین اجرا تحت تأثیر عوامل پیش از آن نیز واقع شود (عباسی، معتضدیان و میرزایی، ۱۳۹۵). بررسی موارد متعدد شکست خطمشی‌ها در سال‌های اخیر نشان‌دهنده این نکته است که دولت‌ها به‌منزله مهم‌ترین عوامل اجرایی، نتوانسته‌اند آنچه به‌عنوان خطمشی پذیرفته‌اند یا خود به آن شکل داده‌اند را به‌خوبی انجام دهند؛ این موضوع در ماهیت پیچیده خطمشی و عوامل گوناگون محیطی مؤثر ریشه دارد که بازدارندگان اصلی پیاده‌سازی موفق خصوصی‌سازی هستند.

خصوصی‌سازی از سال ۱۳۷۰، بر اساس تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور و با انتشار نخستین بیانیه رسمی دولت به اجرا در آمد، اما هیچ‌گاه به نتیجه قابل قبولی نرسید. ادامه این روند تا کنون، نشان‌دهنده وجود عوامل زیرساختی در این زمینه است؛ به‌طوری که نتایج خصوصی‌سازی با آنچه از آن انتظار می‌رود، انطباق ندارد.

پژوهش‌های متعددی درباره موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه‌های مختلف صورت گرفته و هر محقق از دیدگاه تخصصی خود موانع موجود در مسیر اجرای خطمشی مد نظر را شناسایی کرده است، با وجود این تا کنون در هیچ پژوهشی علمی با نگاه همه‌جانبه و فراگیر و به‌صورت کلی، ابعاد مختلف موانع اجرای خطمشی خصوصی‌سازی بررسی نشده است. در تحقیق حاضر تلاش می‌شود که با نگاه آسیب‌شناسانه، به بررسی جنبه‌های مختلف اجرای ناموفق خصوصی‌سازی پرداخته شود. بر این اساس پرسش‌های اصلی عبارت‌اند از:

۱. موانع اجرای اثربخش خطمشی خصوصی‌سازی در ایران کدام‌اند؟

۲. این موانع در چه مقوله‌هایی می‌توان طبقه‌بندی کرد؟

### پیشینه نظری پژوهش

با توجه به منطق موجود در تحقیقات کیفی که چارچوب مفهومی در تحقیق را پیش‌فرض در نظر نمی‌گیرد، بلکه آن را عاملی برای افزایش حساسیت نظری به‌کار می‌برد (فلیک، ۲۰۰۹: ۴۸-۵۴)، در این بخش به بررسی ادبیات خصوصی‌سازی، مفهوم اجرای خطمشی و موانع اجرای خطمشی پرداخته می‌شود و در ادامه پیشینه تجربی پژوهش در این زمینه بررسی خواهد شد.

### خصوصی‌سازی

پس از جنگ جهانی دوم، رویکرد اغلب دولت‌ها، ملی کردن خدمات و توجه به نقش دولت در اقتصاد و مالکیت بر آن بود؛ اما در سال‌های آخر دهه ۶۰ و آغاز دهه ۷۰ میلادی، افت کلی رشد اقتصادی به‌دلیل مشکلات برآمده از تأثیر دولت در اقتصاد، موجب شد که متفکران به‌دنبال راه حل خروج از رکود باشند. در این رابطه، پیتر دراگر نخستین بار در سال ۱۹۶۸ با اشاره به مفهوم اصلی خصوصی‌سازی اذعان کرد که دولت‌ها باید مالکیت خدماتی که بر عهده دارند را به بخش خصوصی که صاحبان آن مردم هستند، ارائه کنند. این مفهوم در دهه بعدی (دهه ۷۰)، توجه گسترده‌ای را به خود معطوف نکرد تا

هنگامی که حزب محافظه‌کار در بریتانیا، آمریکا و فرانسه، بر سر کار آمد و موجب شد توجه عموم به مفهوم و تأثیر خصوصی‌سازی بر اقتصاد جلب شود؛ به طوری که علت اصلی تفوق حزب محافظه‌کار بریتانیا در سال ۱۹۷۹ به رهبری مارگارت تاچر، تأکید بر خصوصی‌سازی بیان شد که مخالفت آشکاری با سیاست‌های دولت قبلی (متعلق به حزب کارگر) داشت (استار<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸). طی این روند، در سال ۱۹۸۳ واژه خصوصی‌سازی به صورت رسمی و برای نخستین بار در فرهنگ لغت معتبر وبستر افزوده شود. در ادامه دهه ۸۰ میلادی، اجرای موفق سیاست خصوصی‌سازی توسط دولت‌های مختلف موجب شد که این موضوع به رکن اساسی سیاست عمومی همه دولت‌های بعدی درآمده و نقش خود را تثبیت کند. به طور مثال، از سال ۱۹۸۴ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی، بسیاری از شرکت‌ها و بخش‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شدند و سیر پیشرفت اقتصادی روند صعودی به خود گرفت (پارکر<sup>۲</sup>، ۲۰۱۲). پس از آن واژه خصوصی‌سازی به یکی از پرکاربردترین واژه‌های کلیدی تبدیل شد و با مقبولیت همگانی در سخنرانی‌های انتخاباتی سیاستمداران و دولت‌مردان مطرح گردید.

از زمان طرح ایده خصوصی‌سازی تا کنون، در کنار دیدگاه‌های موافق که خصوصی‌سازی را درمان کارایی پایین دولت و روشی برای بهبود فعالیت‌های دولتی قلمداد کرده‌اند، مخالفان بسیاری نیز به بحث بر سر آنچه واقعاً بر اثر خصوصی‌سازی رخ داده و مبانی فلسفی آن پرداخته‌اند. از یک سو در موارد بسیاری، وعده‌های خصوصی‌سازی در مقام تحقق عملی نقص نشان داد و از سوی دیگر، در مبانی فلسفی آن را مخالف روح مدیریت دولتی که به دنبال تأمین خیر عمومی است، دانسته‌اند.

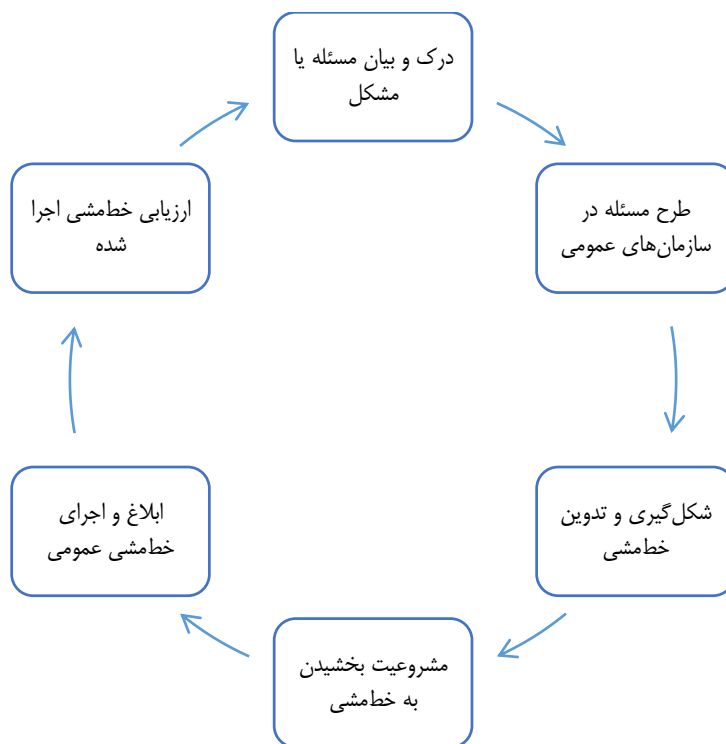
### اجرای خطمشی

خطمشی‌های عمومی به منزله عامل مهمی که بر وضعیت‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی اثر مستقیم می‌گذارد، اهمیت شایان توجهی دارند (الوانی، پورعزت و نجابت، ۱۳۹۴). به بیان دیگر، خطمشی‌های عمومی تجلی‌گاه تصمیم‌های دولت بوده و ابزار اصلی حکمرانی تلقی می‌شوند (هی<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴). در این پژوهش برای مطالعه خطمشی عمومی از رویکرد فرایندی به خطمشی‌گذاری استفاده شده است که در آن مراحل خطمشی‌گذاری عمومی در قالب چرخه نمایش داده می‌شود. چرخه خطمشی‌گذاری از نظر دای<sup>۴</sup> (۲۰۰۵) از شش مرحله تشکیل شده است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، خطمشی‌گذاری فرایندی است به صورت یک چرخه که شامل چندین فعالیت و مرحله می‌شود. این مراحل مستقل از هم و خطی انجام نمی‌شوند، بلکه در قالب فرایند پیوسته و سیستمی مرتبط چندوجهی با هم شکل می‌گیرند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۱). صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند (جینکیز<sup>۵</sup>، ۱۹۸۷: ۲۵) که از این بین، مرحله اجرا مهم‌ترین مرحله است؛ چرا که اگر یک اجرا درست انجام نشود، در عمل به شکست کامل خطمشی منجر می‌شود (عباسی و همکاران، ۱۳۹۵). بر این اساس، اجرای خطمشی عمومی یکی از مراحل اصلی چرخه خطمشی‌گذاری محسوب می‌شود که از مراحل پیشین خود، یعنی مشروعیت‌بخشی، تنظیم خطمشی، دستورگذاری و شناسایی مشکل، تأثیر می‌پذیرد و بر آنها تأثیر می‌گذارد.

1. Starr  
2. Parker  
3. Hay

4. Dye  
5. Jenkins



شکل ۱. چرخه خطمشی‌گذاری

منبع: دای (۲۰۰۵: ۳۲)

به‌طور کلی مطالعات مربوط به اجرای خطمشی در چهار نسل قابل بررسی است (همیلتون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰: ۲۵). کتاب‌ها و مقاله‌های متعدد موجود در زمینه اجرای خطمشی عمومی، همگی اذعان دارند که آغاز مطالعات اجرا به‌طور رسمی از سال ۱۹۷۳ و با انتشار کتاب پرسمن و وایلداوسکی آغاز شده است. با انتشار این کتاب، پژوهشگران بعدی آنها را «پیشگامان عرصه اجرا»<sup>۲</sup> و وارثان نسل اول اجرا نام نهادند (هیل و هیوپ<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲: ۳۶). پس از آن، محققان با بهره‌مندی از نظریه‌های اولیه و بررسی قوت‌ها و ضعف‌های مطرح شده در زمینه اجرا، تئوری‌های متفاوتی ارائه کردند که به نظریه‌پردازان نسل‌های دوم تا چهارم شناخته شدند.

نسل اول مطالعات اجرا بر تجزیه و تحلیل و مطالعات موردی در آمریکا متمرکز بود و اغلب به جمع‌بندی‌های بدبینانه‌ای در خصوص توانایی دولت در اجرای اثربخش برنامه‌ها منتهی می‌شد. در این نسل، تحقیقات اجرای خطمشی خصوصی‌سازی بر این امر متمرکز بود که یک تصمیم مناسب و درست، چگونه در موقعیت‌های مختلف به کار گرفته می‌شود و تأثیر مناسبی بر جای می‌گذارد (هادی پیکانی، ۱۳۹۵: ۱۴۳). در این رویکرد، نظریه‌های پرسمن و وایلداوسکی و همچنین نظریه‌های درتیک مطرح شدند. پرسمن و وایلداوسکی معتقدند میزان اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی، به میزان ارتباط بین سازمان‌های مختلف دخیل در اجرا و واحدهای سطوح ملی بستگی دارد و استدلال می‌کنند که اگر «اجرا» به ارتباط بین

1. Hamilton  
2. Founding Fathers

3. Hill & Hupe

تعداد زیادی از مجریان مرتبط است، باید درجه هماهنگی بین اقدامات پیوند ۱۰۰ درصدی داشته باشد، در غیر این صورت، کوچک‌ترین نقص در ناهماهنگی بین اقدامات اجرایی، موجب بروز مشکلات عدیده‌ای در اجرای خطمشی خواهد شد.

نسل دوم مطالعات اجرا بیشتر به بعد تحلیلی و تطبیقی در مطالعه برنامه‌ها پرداخته است. هدف اصلی در این نسل از مطالعات، تشریح این مسئله بود که چرا میزان موفقیت اجرای خطمشی‌ها متفاوت است. بدین ترتیب در این نسل تلاش شد متغیرهای مختلف دخیل در این موضوع و سازوکارهای میان آنها شناسایی شود (هادی پیکانی، ۱۳۹۵: ۱۴۳). در واقع این نسل از مطالعات اجرا، به‌دنبال شناسایی دلایل موفقیت یا شکست خطمشی‌ها بود (گالیگان<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰: ۵۵). محققان این نسل برای توسعه چارچوب‌های تحلیلی نقش بسیاری ایفا کردند؛ با این حال مدل‌سازی و استراتژی‌های تحقیق به‌سرعت موجب رویارویی بین رویکردهای «بالا به پایین» و «پایین به بالا» در ادبیات «اجرا» شد (وینتر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳). توجه هر دو دیدگاه «بالا به پایین» و «پایین به بالا» به «اجرا» معطوف شد؛ با این حال بین دو دیدگاه تعارض‌هایی به‌وجود آمد، هر دیدگاه تمایل داشت که سهم دیگری را در پیشبرد مطالعات اجرا نادیده بگیرد. با توجه به ناکارآمدی دو رویکرد قبل، با نگاه یک‌سویه، برخی پژوهشگران با ترکیب دو رویکرد قبل، رویکرد نوینی ارائه کردند که ضعف‌های مفهومی قبل را نداشت (لستر و استوارت<sup>۳</sup>، ۲۰۱۱: ۷۸). رویکرد ترکیبی که به نسل سوم مطالعات اجرا شناخته می‌شود؛ منطبق بر دیدگاه تعاملی است؛ به‌طوری که چانه‌زنی و مذاکره هسته اصلی آن را شکل می‌دهد (لستر و گاگین<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸). طبق این رویکرد، مدل اجرا در شرایط مختلف می‌تواند متفاوت باشد. هنگامی که به‌دنبال محدود کردن قدرت قانونی باشد، از «بالا به پایین» شده و هنگامی که به‌دنبال کاهش سطح بازیگران خطمشی در مورد تصمیم‌هایی که آنها اتخاذ می‌کنند و به‌طور مؤثر تصمیم‌گیری را در انحصار دارند «پایین به بالا» می‌شود (برمن<sup>۵</sup>، ۲۰۰۹).

در نسل چهارم، صاحب‌نظران بحران حکمرانی را تشخیص دادند و هدایت سیستم‌های پیچیده مطرح شد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، از آنجا که دولت وظایف متعددی را عهده‌دار بود، برای موفق شدن به همکاری چندجانبه نیاز داشت؛ همکاری میان کسانی که در سطوح مختلف با چشم‌اندازهای متفاوت بر اجرای خطمشی تأثیر داشتند. در این نسل، اجرا مفهوم اساسی در نظر گرفته می‌شود که باید به‌طور مستمر موقعیت‌ها را تحلیل کرده و خود را با شرایط سازگار کند (راو<sup>۶</sup>، ۲۰۱۲).

### مفهوم اجرای خطمشی

اجرا<sup>۷</sup> در لغت به‌معنای انجام دادن<sup>۸</sup>، محقق ساختن<sup>۹</sup>، تولید<sup>۱۰</sup> یا کامل کردن<sup>۱۱</sup> و وظیفه‌ای خاص است (پادل<sup>۱۲</sup>، ۲۰۰۹). اندیشمندان حوزه خطمشی عمومی، تعاریف متعددی برای اجرای خطمشی ارائه کرده‌اند که برخی از آنها در جدول ۱ مشاهده می‌شود.

1. Galligan
2. Winter
3. Lester, & Stewart
4. Lester, & Goggin
5. Berman
6. Rowe

7. Implementation
8. Carrying out
9. Fulfilling
10. Producing
11. Completing
12. Paudel

## جدول ۱. برخی از تعاریف اجرای خطمشی

صاحب‌نظر(ان)	تعریف
پرسمن و ویلداوسکی <sup>۱</sup> (۱۹۷۳)	فرایند ایجاد تعامل میان تعیین اهداف در خطمشی‌ها و اقداماتی که برای تحقق آنها انجام می‌شود.
ساباتیه و مازمانین <sup>۲</sup> (۱۹۸۰)	اجرای تصمیم‌های اساسی خطمشی‌هایی که معمولاً توسط مقامات سیاسی و برخی از مقامات اداری یا قضایی اتخاذ می‌شوند.
اتوله <sup>۳</sup> (۱۹۹۵)	آنچه میان نیت‌ها و تصمیم‌های دولت برای انجام دادن یا متوقف ساختن چیزی و پدیدار شدن اثرهای نشئت گرفته از اعمال آن نیت‌ها و تصمیم‌ها انجام می‌شود.
دای (۲۰۰۵)	طراحی فعالیت‌هایی نظیر سازمان‌دهی بخش و اداره‌ها و فراهم کردن امکانات لازم برای به انجام رساندن خطمشی‌های تعیین شده.
کرفت <sup>۴</sup> (۲۰۰۴)	فراهم کردن منابع نهادی برای عملی کردن برنامه‌ها در قالب بوروکراسی.
های (به نقل از قلی‌پور ۱۳۸۷)	مجموعه منظم و سنجیده از یک‌سری فعالیت‌هایی که توسط دولت سازمان یافته‌اند و به سمت اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدتی که در بیانیه خطمشی مشخص شده‌اند، هدایت می‌شود.

منبع: قلی‌پور، بیگی و سعدآبادی (۱۳۹۵)

## پیشینه تجربی

## عوامل تأثیرگذار بر اجرای خطمشی‌های عمومی

به طور کلی، اجرای درست خطمشی در مفهوم عام به معنای اجرای یک قانون است که طی آن کنشگران مختلف با همکاری یکدیگر باید بتوانند روش‌ها و راهکارهای متفاوتی را با هم ترکیب کنند و با تلاش مستمر، آن را به یک نتیجه مطلوب برسانند (علوی طبری، مجتهدزاده، سلیمانی امیری و عاملی، ۱۳۸۸: ۱۲۶). در زمینه عوامل تأثیرگذار بر اجرای خطمشی‌های عمومی تا کنون مطالعات بسیاری صورت گرفته که در این بخش نتایج برخی از این مطالعات ارائه می‌شود.

## جدول ۲. تحقیقات انجام شده در زمینه عوامل تأثیرگذار بر اجرای خطمشی‌های عمومی

صاحب‌نظر	یافته‌ها
پرسمن و ویلداوسکی <sup>۵</sup> (۱۹۷۳)	هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خطمشی: ۱. اجرا نباید از خطمشی جدا باشد؛ ۲. استفاده از وسایل و ابزارهای مستقیم در خطمشی‌گذاری؛ ۳. در نظر گرفتن مبنای علمی و تئوریک؛ ۴. تداوم رهبری؛ ۵. سادگی و سهولت خطمشی.
مک لافلین <sup>۶</sup> (۱۹۷۶)	عوامل کلیدی موفقیت یا شکست اجرا: ۱. نخبگان سیاسی؛ ۲. رأی‌دهندگان؛ ۳. گروه‌های ذی‌نفع؛ ۴. احزاب سیاسی؛ ۵. روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خطمشی؛ ۶. میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خطمشی و میزان علاقه؛ ۷. تعهد و حمایت؛ ۸. بازیگران اصلی خطمشی.
پالمبو و کالیستا <sup>۷</sup> (۱۹۹۰)	عوامل مؤثر در شکست اجرا: سیاست‌های نامدین، نبود مبنای تئوریک مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و نداشتن پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، انجام نشدن کاردانی‌های لازم توسط مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب.

1. Wildavsky

2. Sabatier &amp; Mazmanian

3. O'Toole

4. Kraft

5. Pressman &amp; Wildavsky

6. McLaughlin

7. Palumbo and Calista

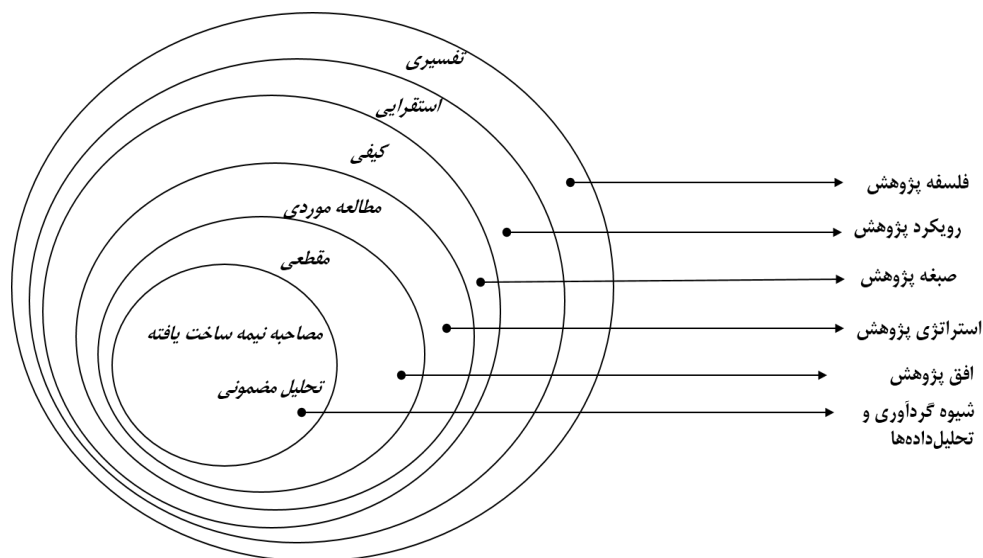


## ادامه جدول ۲

صاحب‌نظر	یافته‌ها
کالیستا (۱۹۹۴)	الف) موانع اجرا: ۱. ناکافی بودن منابع؛ ۲. ابزارهای نامناسب؛ ۳. انحراف‌های ایجاد شده از زدوبندهای سیاسی؛ ۴. نارسا بودن طرح‌های اولیه؛ ۵. عدم تعهد لازم مجریان خطمشی.
مکینده <sup>۱</sup> (۲۰۰۵)	عوامل شکست در اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خطمشی (تضاد بین اجرا و منافع آنها)، ساطع شدن خطمشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری.
پایگاه دانش کانسالت <sup>۲</sup> (۲۰۰۹)	موانع اجرا: موانع قانونی و نهادی؛ ۲. موانع مالی؛ ۳. موانع سیاسی و فرهنگی.
تامرز <sup>۳</sup> (۲۰۱۱)	بیگانگی مجریان از خطمشی، یکی از موانع مهم اجرای خطمشی است.
مقدس‌پور و همکاران (۱۳۹۱)	بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خطمشی‌ها، ناهمسویی ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی.
سالار و علیان‌نژادی (۱۳۹۰)	موانع اجرایی - اداری: نبود نهاد مستقل و متمرکز با مدیریت کارآمد، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در زمینه خصوصی‌سازی، هزینه زیاد اجرا، انتخاب روش‌های نامتناسب با امکانات جامعه، ضعف بازارهای سرمایه و سهام، ضعف مدیریت اجرایی، قیمت‌گذاری نادرست، تفکیک‌نشدن نهادهای واگذارنده و مجری. موانع اقتصادی - سیاسی: تحولات منفی اقتصادی، ناکارآمدی بازار سرمایه کشور، وابستگی تولید به ارز، دخالت انحصارگرایانه دولت در کسب و تخصیص درآمد.
مهربان‌فر (۱۳۹۵)	عوامل آسیب‌زا: عوامل سیاسی - اجرایی، عوامل فرهنگی، عوامل اقتصادی، عوامل اجتماعی.
احمدوند (۱۳۹۲)	موانع: ساختار نامناسب شرکت‌های مشمول واگذاری، عدم هماهنگی لازم بین نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، فضای کسب‌وکار نامناسب در کشور، محدودیت‌های مالی و مدیریتی بخش‌های غیردولتی.
کاظم‌زاده (۱۳۸۸)	موانع: تحقق نیمه‌کاره پیش‌شرط‌های خصوصی‌سازی، کمبود سازمان‌ها و نهادهای مالی خصوصی توانمند، نبود نهادهای مالی و عملیاتی معین خصوصی‌سازی، الزام به حفظ سطح اشتغال، قوانین جدید و پالایش قوانین موجود، مقاومت مدیران و کارکنان واحدهای مشمول.
حسینی گل‌افشانی (۱۳۸۳)	رتبه‌بندی موانع خصوصی‌سازی به این ترتیب: ۱. موانع قانونی سیاسی؛ ۲. موانع اجرایی؛ ۳. موانع فرهنگی و موانع اقتصادی

## روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر بر اساس پیاز پژوهش ساندرز (ساندرز، لويس و تورنهیل<sup>۴</sup>، ۲۰۱۶: ۱۲۴)، از لحاظ فلسفه پژوهش، تفسیری است؛ از لحاظ رویکرد، استقرایی بوده و از لحاظ صبغه پژوهش، کیفی به‌شمار می‌رود. همچنین استراتژی این تحقیق، مطالعه موردی بوده و به‌صورت تک‌مقطعی اجرا شده است. به‌منظور گردآوری داده‌ها نیز از روش مصاحبه نیمه ساخت‌یافته و در تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل مضمونی استفاده شده است (شکل ۲).



شکل ۲. پیاز پژوهش حاضر

در ادامه به فرایند گردآوری داده از طریق مصاحبه‌های نیمه ساخت یافته و تحلیل آنها با استفاده از روش تحلیل مضمونی پرداخته می‌شود.

تحلیل مضمون یکی از روش‌های مبنایی تحلیل کیفی در نظر گرفته می‌شود (براون و کلارک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۷۸). این روش برای بسیاری از تحلیل‌های کیفی، مهارت‌های اساسی فراهم می‌آورد. در واقع تحلیل مضمونی، روشی کاربردی برای درک، تحلیل و تفسیر الگوهای موجود در داده‌های کیفی به دست آمده از مصاحبه یا منابع کتابخانه‌ای است که داده‌های گوناگون و پراکنده را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخ‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۵۴-۱۵۵). بنابراین در این پژوهش با علم به این موضوع و برای شناسایی جامع موانع احتمالی در اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی، ۱۶ مصاحبه نیمه ساخت یافته با خبرگان و متخصصان حوزه خصوصی‌سازی به عمل آمد و با استفاده از روش تحلیل تم، تحلیل شد.

روش نمونه‌گیری در این بخش، روش گلوله برفی<sup>۲</sup> بود. گلوله برفی برای مطالعات کیفی و اکتشافی روش سودمندی است. در این روش، نفر نخست، شخص دوم را به پژوهشگر معرفی کرده و شخص دوم نیز نفر سوم را معرفی می‌کند و این روند همین‌طور ادامه می‌یابد (بالتار و برون<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲: ۶۰). برای آغاز نمونه‌گیری، بر اساس رویکرد عقلانیت محدود و خبره‌سنجی موردی عمل شد. در این روش، نمی‌توان از قبل مشخص کرد که چه نفر در مطالعه انتخاب شوند تا پدیده مد نظر به‌طور کامل شناسایی شود. در واقع، در حالت ایده‌آل، جمع‌آوری اطلاعات تا زمانی ادامه می‌یابد که به نقطه اشباع<sup>۴</sup> برسیم، جایی که داده‌های جدید با داده‌هایی که قبلاً جمع‌آوری شده، تفاوتی ندارند. به بیان دیگر، هنگامی که برای جمع‌آوری داده‌ها به نقطه بازده نزولی از تلاش‌هایمان برسیم، می‌توانیم مطمئن شویم که مطالعه کاملی انجام داده‌ایم. در

1. Braun & Clarke  
2. Snowball sampling

3. Baltar & Brunet  
4. Saturation

این پژوهش، ۱۶ مصاحبه برای رسیدن به نقطه اشباع انجام شده است. البته اطلاعات به دست آمده پس از مصاحبه یازدهم تکراری به نظر می‌رسید، ولی برای اطمینان از رسیدن به نقطه اشباع، مصاحبه‌ها تا نفر شانزدهم ادامه یافت.

### جدول ۳. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

تخصص		
اقتصاد (۹ نفر)	مدیریت (۵ نفر)	حسابداری (۲ نفر)
سوابق کاری		
<p>نماینده سابق مجلس شورای اسلامی، عضو کمیسیون اقتصادی مجلس، رئیس کمیسیون ویژه رسیدگی به لایحه ۴۴ قانون اساسی، عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران؛ کارشناس حوزه خصوصی‌سازی و امور شرکت‌های دولتی؛ معاون سازمان خصوصی‌سازی؛ عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، عضو هیئت داوران بازار اوراق بهادر جمهوری اسلامی ایران؛ رئیس سابق سازمان خصوصی‌سازی؛ رئیس سابق سازمان بورس بهادر و عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه امام صادق (ع)؛ رئیس سابق سازمان بورس اوراق بهادر و مدیر عامل شرکت تأمین سرمایه نوین؛ مدیر کل دفتر نظارت و پی‌گیری مطالبات؛ مشاور رئیس کل سازمان خصوصی‌سازی؛ عضو سابق دفتر نظارت و پی‌گیری مطالبات و کارمند ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ دبیر کمیسیون اقتصادی هیئت دولت و عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد علامه طباطبائی؛ نماینده مجلس، رئیس کمیسیون ویژه اقتصادی مجلس شورای اسلامی؛ معاون سابق سازمان خصوصی‌سازی؛ عضو هیئت علمی دانشگاه صنعت نفت و استاد مدعو دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه صنعتی شریف؛ معاون مدیر کل دفتر بازاریابی و واگذاری بنگاه‌ها سازمان خصوصی‌سازی؛ رئیس گروه ارزش‌گذاری سهام سازمان خصوصی‌سازی.</p>		

## یافته‌های پژوهش

از آنجا که هدف پژوهش حاضر، شناسایی ایده‌های اولیه و عمیق به‌منظور توسعه الگوهای نظری برای تحقیقات تجربی آتی در حوزه آسیب‌شناسی خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی بر اساس یافته‌های کیفی بود، روش تحلیل مضمونی انتخاب شده است. همچنین در این تحقیق، از رویکرد تحلیل مضمونی کلارک و برون (۲۰۰۶) در قالب فرایند شش مرحله‌ای، استفاده شده است. این تحلیل شامل رفت و برگشت مستمر بین مجموعه داده‌ها و مجموعه کدگذاری‌ها، و تحلیل داده‌هایی است که به‌وجود می‌آیند. نگارش تحلیل از همان مرحله اول آغاز می‌شود. به‌طور کلی هیچ راه منحصر به فردی برای آغاز مطالعه برای تحلیل مضمونی وجود ندارد (براون و کلارک، ۲۰۰۶: ۴۶).

### مرحله ۱: آشنایی با داده‌ها

برای اینکه محقق با عمق و گستره محتوایی داده‌ها آشنا شود، باید خود را در آنها تا اندازه‌ای غوطه‌ور کند. غوطه‌ور شدن در داده‌ها معمولاً شامل بازخوانی مکرر داده‌ها و خواندن داده‌ها به‌صورت فعال (یعنی جست‌وجوی معانی و الگوها) است.

### مرحله ۲: ایجاد کدهای اولیه

مرحله دوم زمانی آغاز می‌شود که محقق داده‌ها را خوانده و با آنها آشنایی پیدا کرده است. این مرحله شامل ایجاد کدهای اولیه از داده‌هاست. کدها ویژگی‌ای از داده‌ها را معرفی می‌کنند که از دید تحلیل‌گر جالب به نظر می‌رسد. داده‌های کدگذاری شده از واحدهای تحلیل (مضمون‌ها) متفاوت‌اند. کدگذاری را می‌توان به‌صورت دستی یا از طریق برنامه‌های نرم‌افزاری انجام داد. در این مرحله ۲۱۸ کد اولیه از مصاحبه‌ها احصا شد.

## جدول ۴. فراگرد برچسب‌زنی برای ایجاد کدهای اولیه

متن مصاحبه	کدهای احصا شده
قبل از انحصار شبه دولتی، نظارت بر حسن اجرای مقررات وجود داشت که با ایجاد مشکل پاسخگو بودن، اما با انتقال انحصاری شبه دولتی چه کسی پاسخگو است؟	کاهش پاسخگویی با انحصار شبه دولتی (م ۴)
ارزیابی توسط خود خصوصی‌سازی و بر عملکرد شرکت واگذار شده‌اش انجام می‌شود. هیچ ماست فروشی نمی‌گوید ماست من ترش است؛ یعنی حتی لازم باشد به نوعی متغیرها را می‌توانند تغییر بدهند که مثلاً یک وضعیت قابل قبول از خصوصی‌سازی در واقع اتفاق بیفتد.	انجام ارزیابی توسط خود سازمان خصوصی‌سازی (م ۵)
ساختار این گروه‌های شبه دولتی در کشور ما متفاوت از سایر کشورهاست و مدیر عامل این گروه‌ها برخلاف ایران توسط وزارتخانه‌ها تعیین نمی‌شود.	ضعف در اصلاح ساختار شبه دولتی (م ۶)
ورود نهادهای شبه دولتی همچون صندوق مهر اقتصاد ایرانیان با استفاده از برخی ردیف‌های بودجه دولتی اقدام به خرید سهام شرکت‌های دولتی می‌کند.	سوءاستفاده و رانت‌خواری شبه دولتی‌ها (م ۸)
به دلیل نبود شفافیت اطلاعات در بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی، نظارت واقعی کم‌رنگ شده و ممکن است بخش خصوصی ورود واقعی نکند.	نبود شفافیت اطلاعات (م ۹)
نبود تشکیل نهاد مستقل و یکپارچه خصوصی‌سازی با اختیارات قانونی و تخصیص‌های مورد نیاز که زیرمجموعه دولت نبوده و دارای قدرت تصمیم‌گیری مستقل از دولت و تحت نظارت باشد.	نبود تشکیل نهاد مستقل و یکپارچه خصوصی‌سازی (م ۱۱)
قبل از اینکه بخواهیم شرکتی را واگذار کنیم باید ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری را تغییر بدهیم؛ زیرا این کار خریداران را مشتاق خرید می‌کند و باعث حضور پررنگ بخش خصوصی واقعی می‌شود.	ضعف در اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری (م ۱۲)
از آنجا که مدیران دولتی به بخش خصوصی اعتقادی ندارند، با واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی به شدت مخالفت می‌کنند.	عدم باور مدیران به بخش خصوصی (م ۱۵)
بخش خصوصی در محیط غیررقابتی نمی‌تواند پتانسیل‌های تولید ارزش افزوده خود را ظاهر کند؛ زیرا در بند مقررات و نظارت‌های چندگانه گرفتار است، بنابراین از سایر منابع مملکت (چون نفت) شروع به استفاده می‌کند.	رقابت‌ناپذیری بودن (م ۱۵)
خصوصی‌سازی یک فرایند و جریان است و باید به تدریج و منظم به اجرا درآید و از شتاب‌زدگی در واگذاری شرکت‌ها بدون طی مراحل مربوط و بررسی آثار آن بعد از واگذاری در واحد گزارده شده و کشور خودداری شود که این چنین پیش نرفته است.	تعیین زمان محدود برای واگذاری (م ۱۵)
لزوم برقراری ارتباط منطقی و ایجاد وحدت رویه بین دستگاه‌های متولی امر واگذاری بر اساس اهداف و روش‌های مناسب خصوصی‌سازی مطابق با اهداف و راهبردهای کلان اقتصادی.	ضعف در ارتباط منطقی بین نهادها و دستگاه‌ها (م ۱۵)

## مرحله ۳. جست‌وجوی کدهای گزینشی

این مرحله شامل دسته‌بندی کدهای مختلف در قالب کدهای گزینشی و مرتب‌کردن همه خلاصه داده‌های کدگذاری شده است. در واقع محقق، تحلیل کدهای خود را آغاز کرده و در نظر می‌گیرد که چگونه کدهای مختلف می‌توانند برای ایجاد یک مضمون کلی ترکیب شوند. در این مرحله محققان ۹۴ کد گزینشی به دست آوردند؛ آنها کدهای ناقص یا نامرتب و همچنین کدهای تکراری را کنار گذاشتند تا به این تعداد کد گزینشی دست یافتند.

## مرحله ۴. شکل‌گیری مضامین فرعی

مرحله چهارم زمانی آغاز می‌شود که محقق مجموعه‌ای از مضمون‌ها را ایجاد کرده و آنها را بازبینی می‌کند. این مرحله شامل دو مرحله بازبینی و تصفیه و شکل‌دهی به مضمون‌های فرعی است. مرحله اول شامل بازبینی در سطح خلاصه‌های کدگذاری شده است و در مرحله دوم اعتبار مضمون‌های فرعی در رابطه با مجموعه داده‌ها در نظر گرفته می‌شود.

## جدول ۵. مضمون‌های اصلی و مضمون‌های فرعی شکل‌دهنده آنها

مضمون‌های اصلی	مضمون‌های فرعی
سازوکار ناکارآمد و غیر اصولی واگذاری	نگاه اقتصادی صرف دولت در واگذاری؛ واگذاری شرکت‌های دولتی برای رهایی دولت از آنها؛ واگذاری شتاب‌زده؛ انحراف از رسالت واگذاری؛ نداشتن مدلی برای واگذاری تعهدی؛ تعیین زمان محدود برای واگذاری؛ واگذاری در شرایط غیررقابتی؛ داشتن نگاه کمی در واگذاری؛ استفاده نکردن از واگذاری از طریق بورس؛ ضعف در اصلاح شرکت‌ها قبل از واگذاری؛ عدم واگذاری مدیریت و مالکیت با هم
ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی	قدرت کم بخش خصوصی برای اداره شرکت‌های در حال واگذاری؛ قدرت چانه‌زنی کم بخش خصوصی؛ اولویت‌بندی ضعیف شرکت‌های دولتی؛ ضعف ساختاری بخش خصوصی؛ سهم اندک بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد؛ وجود محدودیت برای اقدام و فعالیت مؤثر؛ نبود انگیزه کافی در بخش خصوصی
سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام	توجه کم به سازوکار عرضه و تقاضا برای سهام؛ ضعف در قیمت‌گذاری؛ استفاده از روش‌های نامناسب برای عرضه سهام؛ ضعف در اصلاح سهام عدالت؛ جزیره‌ای شدن برخی سهام
سازوکار ضعیف ارزیابی	نبود نظارت مستمر بر شرکت‌های واگذار شده؛ انجام ارزیابی توسط خود سازمان خصوصی‌سازی؛ ضعف در مرجع رسیدگی به شکایت‌های مردمی؛ استفاده از ابزارهای درون سازمانی به جای ابزارهای برون سازمانی؛ ضعف در نظارت بر نهادها و بنگاه‌های دولتی؛ ارزیابی دولتی؛ استفاده مداوم از یک مدل ارزیابی؛ استفاده از افراد خاص برای ارزیابی‌های سالانه؛ نبود نظارت بعد از واگذاری؛ مدل انحصاری ارزیابی؛ عدم ارزیابی عملکرد خود سازمان خصوصی‌سازی؛ ضعف نظارت کامل بر بورس
نداشتن دیدگاه آینده‌نگرانه	برنامه‌ریزی ضعیف برای آینده؛ کمبود مطالعه کاربردی مناسب؛ نبود طرح جامع برای اجرای درست اصل ۴۴؛ اظهار نظرهای غیرکارشناسانه
ضعف‌های فرهنگی	ناباوری و بی‌اعتمادی به بخش خصوصی؛ ضعف فرهنگ‌سازی در زمینه خصوصی‌سازی؛ بی‌اطمینانی به تصمیم‌های دولتی؛ ضعف فرهنگ سهامداری
ضعف‌های روان‌شناختی	مقاومت مدیران؛ نبود عزم اجرایی مسئولان؛ نبود اهتمام در عمل به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
حاکمیت منطق کاپیتالیستی	حاکمیت منطق سرمایه‌داری؛ ضعف در تخصیص مناسب منابع درآمدی برای اقشار محروم جامعه؛ بی‌توجهی به اقشار مختلف مردم
حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی	کمبود سرمایه؛ ضعف در تدوین نظام‌نامه حمایتی از بخش خصوصی؛ نبود سرمایه‌گذاری بلندمدت؛ ضعف در مدیریت سرمایه موجود؛ مناسب نبودن تضمین‌های دولتی؛ ضعف در تضمین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی؛ حمایت نکردن از شرکت‌های کم‌سود و زیان‌ده؛ پافشاری شرکت‌های مادر تخصصی برای دریافت وجوه؛ نبود حمایت از بخش خصوصی
بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت	ضعف ترمیم حقوق کارکنان و مدیران؛ سیاست‌های پولی و مالی نامناسب؛ ضعف اصلاح ساختار مالی مدیریتی و حقوقی شرکت‌ها؛ افزایش هزینه تولید و کاهش کارایی؛ پای‌بندی کم دولت به تعهدات
فعالیت و سیطره شبه دولتی‌ها در اقتصاد	ضعف اصلاح ساختار شبه دولتی‌ها؛ مدیریت ناکارآمد بخش دولتی شرکت‌های شبه دولتی؛ سوءاستفاده و رانت‌خواری شبه دولتی‌ها؛ افزایش فساد و تخلف با ورود شبه دولتی‌ها به عرصه اقتصاد؛ وجود خصوصی نماها؛ وابستگی مدیران دولتی به شرکت‌های شبه دولتی؛ کاهش پاسخگویی با انحصار شبه دولتی‌ها؛ دخالت گروه‌های منفعت طلب؛ انتقال انحصار دولتی به بخش شبه دولتی؛ وجود مدیریت ناکارآمد در شرکت‌های واگذار شده
محیط غیر رقابتی اقتصاد ملی	رقابت ناپذیر بودن اقتصاد ملی؛ رقابت ناپذیری بخش خصوصی با دولتی؛ تمایز بین نهادهای دولتی و شرکت‌های خصوصی در پرداخت مالیات؛ ابهام در انتقال مالکیت؛ ضعف آزادسازی؛ نداشتن نگاه توسعه و بهبود فضای کسب و کار؛ وجود محیط نامناسب کسب و کار؛ نبود شفاف‌سازی مناسب اطلاعات؛ نبود شفافیت در بازار سرمایه
دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد	فعالیت‌ها و حضور گسترده بخش دولتی در اقتصاد؛ پیرو بودن بخش خصوصی از دولت؛ حجم وسیع شرکت‌های گروه‌های ۱، ۲ و ۳
تدوین و اجرای نامناسب قوانین و مقررات	حجم زیاد قوانین و مقررات؛ وجود قوانین زائد؛ ضعف در اصلاح و بازنگری قوانین؛ متغیر بودن قوانین
هم‌راستایی کم میان تصمیم‌ها و اقدام‌های تمام نهادهای مسئول	اختلاف نظر میان شورای رقابت و هیئت تجدید نظر؛ اختلاف نظر میان نهادها و وزارتخانه‌ها؛ اختلاف نظر میان نهادها و شورای رقابت؛ ضعف سازمان خصوصی‌سازی به عنوان مجری و متولی خصوصی‌سازی؛ عدم تشکیل نهاد مستقل و یکپارچه خصوصی‌سازی

### مرحله ۵. تعریف و نام‌گذاری مضمون‌های اصلی

مرحله پنجم زمانی آغاز می‌شود که تصویر رضایت‌بخشی از مضمون‌ها وجود داشته باشد. محقق در این مرحله، مضمون‌های اصلی ارائه شده برای تحلیل را تعریف کرده و بار دیگر بازبینی می‌کند و در ادامه به تحلیل داده‌های داخل آنها می‌پردازد. از طریق تعریف و بازبینی، ماهیت چیزی که مضمون در مورد آن بحث می‌کند، مشخص شده و تعیین می‌شود که هر مضمون اصلی کدام جنبه از داده‌ها را در خود دارد. در این مرحله پس از رفت و برگشت‌های متعدد، در نهایت ۱۵ مضمون اصلی شناسایی شد.

### مرحله ۶. تهیه گزارش

مرحله ششم زمانی آغاز می‌شود که محقق مجموعه‌ای از مضمون‌های اصلی کاملاً انتزاعی و منطبق بر ساختارهای زمینه‌ای تحقیق را در اختیار داشته باشد. این مرحله شامل تحلیل پایانی و نگارش گزارش است که در ادامه ارائه شده است. در شکل ۳ شبکه مضامین به‌دست آمده مشاهده می‌شود.



شکل ۳. شبکه مضامین به‌دست آمده از تحقیق

### سازوکار ناکارآمد و غیر اصولی واگذاری

یکی از پیش شرط‌های مهم موفقیت در کاهش مشکلات بخش خصوصی، واگذاری اصولی شرکت به بخش خصوصی است؛ در صورتی که هدف خصوصی‌سازی، رد دیون و واگذاری شتاب‌زده برای پر کردن خزانه باشد، شرکت‌ها بعد از واگذاری با مشکلات عدیدی مواجه می‌شوند که در نهایت به نابودی کامل و از بین رفتن اعتبار قبلی آنها منجر می‌شود. به‌طور مثال، متأسفانه یکی از شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی که از بزرگ‌ترین شرکت‌های حمل و نقلی کشور بود، در جریان خصوصی‌سازی با مشکلات زیادی روبه‌رو شد. این شرکت با میلیاردها تومان بدهی و رقمی کمتر از ارزش واقعی به بخش خصوصی فروخته شد، اما از زمانی که مدیران جدید وارد این شرکت شدند، بحران‌های اقتصادی به کارمندان و رانندگان شرکت تسری یافت و به اعتصاب‌های پی در پی در این شرکت انجامید.

خصوصی‌سازی فقط از طرف عرضه دیده شد و واگذاری شرکت‌ها در حجم گسترده و با سرعت بالا، به‌ویژه بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به‌وجود آمد (م: ۷: ۱).  
ما دنبال این هستیم که زود، زیاد و با قیمت بالا بفروشیم که این در هیچ جای دنیا امکان‌پذیر نیست (م: ۵: ۶).  
بخش زیادی از واگذاری‌ها تحت عنوان اقتصاد تعاونی به سهام عدالت داده شد و بخش دیگری با عنوان رد دیون به بنگاه‌های خصوصی که به دولت وابسته‌اند، واگذار شد (م: ۹: ۶).

### ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی

یکی از پیش شرط‌های مهم موفقیت در کاهش مشکلات بخش خصوصی، اصلاح ساختار و افزایش اعتماد در بخش خصوصی است. ضعف ساختاری اقتصاد ما حول محور سرمایه اجتماعی در زمینه خصوصی‌سازی می‌چرخد. تا زمانی که ما در این زمینه سرمایه اجتماعی قوی نداشته باشیم، یا مشکلات حل نمی‌شود یا دستاوردهای بسیار اندکی حاصل خواهد شد. منظور از سرمایه اجتماعی، ایجاد جو اجتماعی است که باعث اعتماد و اطمینان به بخش خصوصی شود تا این بخش نیز تقویت شده و بتواند بهتر در عرصه اقتصادی عمل کند.

در برخی بازارها با وجود آن که بخش خصوصی علاقه‌مند و کارآفرین وجود دارد، اندازه آن برای مدیریت شرکت در حال واگذاری مناسب نیست (م: ۱: ۸).  
در اقتصاد کشور بخش خصوصی متنوع در حوزه‌های مختلف وجود ندارد، بنابراین شرکت‌ها را کسانی می‌خرند که در مناسبات اقتصادی خود با دولت، قدرت چانه‌زنی بالاتری دارند (م: ۱۰: ۱).  
آمیختگی دولت در اقتصاد و پیرو بودن بخش خصوصی از دولت در اقتصاد به جهت حمایت‌هایی است که دولت سعی کرده تا در این سال‌ها به عناوین مختلف از اقتصاد انجام دهد و در موارد بسیاری هم این حمایت‌ها شکل رانت به خود گرفته است (م: ۹: ۱۶).

### سازوکار نامناسب عرضه و تقاضای سهام

یکی دیگر از پیش شرط‌های مهم موفقیت در کاهش مشکلات بخش خصوصی، عرضه مناسب و افزایش تقاضا برای سهام موجود است. اگر در فرایند خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی متنوعی وجود داشته باشد، این امکان برای

مسئولان ایجاد می‌شود که واگذاری را در طرف تقاضا مدیریت کنند. اما وقتی در اقتصاد کشور، این تنوع در حوزه‌های مختلف وجود ندارد، موجب می‌شود که در سمت عرضه، برنامه واگذاری بیشتر با هدف کسب درآمد چیده شود و دلالت خرید سهام به‌وجود آید؛ در نتیجه شرکت‌ها را کسانی می‌خرند که به‌دلیل قدرت اقتصادی نسبت به بخش خصوصی، در مناسبات اقتصادی خود با دولت قدرت چانه‌زنی بیشتری دارند.

وجود نارسایی در بازار تقاضا و نبود کشش بازار سرمایه در جذب سهام جدید مورد واگذاری دولت (م: ۱۰: ۱).  
پشتوانه تحقق مالکیت عمومی، داشتن بازار سرمایه قوی و فرهنگ سهامداری غنی میان احاد جامعه و مواردی از این قبیل است (م: ۳: ۳).

### سازوکار ضعیف ارزیابی

ضرورت اعمال نظارت منظم و مستمر برای کنترل اقدامات انجام شده، گرفتن بازخور برای اصلاح و تسریع در اقدامات بعدی از طریق ایجاد سازوکار مناسب است که در سازمان خصوصی‌سازی متأسفانه این نظارت مستمر وجود ندارد و واگذاری فقط با هدف فروش و پرکردن خزانه دولت انجام می‌شود. همچنین شرکت‌های واگذار شده نیز به حال خود رها شده و پی‌گیری و پایش لازم در خصوص تعهدات خریدار در قبال شرکت واگذار شده، صورت نمی‌گیرد.

دولت می‌توانست در این موضوع‌ها بیشتر از این نظارت کند، ولی همین که منابع مالی خودش تأمین شد، دیگر هیچ نگرانی در مورد کارکنان شرکت و وضعیت دارایی‌ها یا حتی تولید شرکت نداشت (م: ۱: ۴).

ضرورت اعمال نظارت منظم و مستمر برای کنترل اقدامات انجام شده و گرفتن بازخور برای اصلاح و تسریع در اقدامات بعدی از طریق ایجاد سازوکار مناسب؛ که اقدام مناسبی شکل نگرفته است (م: ۱۱: ۱۷).

هیچ ماست فروشی نمی‌گوید ماست من ترش است، یعنی حتی لازم باشد به نوعی متغیرها را می‌تواند تغییر بدهند که مثلاً یک وضعیت قابل قبول از خصوصی‌سازی اتفاق بیفتد (م: ۵: ۴).

ابزارهایی که استفاده می‌شود، ابزار درون سازمانی استفاده می‌شود و می‌گوید وضعیت من خوب است و خوب واگذار کردم (م: ۹: ۱۱).

### نداشتن دیدگاه آینده‌نگرانه

یکی دیگر از پیش‌شرط‌های مهم موفقیت در کاهش مشکلات بخش خصوصی، داشتن دیدگاه بلندمدت و آینده‌نگرانه است تا بتوان فرصت‌های موجود را شناسایی کرد. مشکلاتی که ما در فرایند خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی با آن مواجهیم عبارت‌اند از: (یک) بخش خصوصی متنوعی نداریم که مسئولان اجرایی بتوانند مشتریان را خود انتخاب کنند و واگذاری در طرف تقاضا مدیریت شود؛ (دو) برنامه منسجم و ساختار یافته‌ای برای بخش خصوصی و دولت انجام نداده‌ایم و بیشتر برنامه‌ها بر مبنای کسب درآمد چیده شده‌اند، دولت نتوانسته با برنامه مناسب بازار سهام را مدیریت کند و موجب افت قیمت سهام شرکت‌های قبلی شده است و از طرفی حجم گسترده‌ای از مالکیت شرکت‌ها برای عرضه آماده شده‌اند، اما در مقابل برنامه‌ای برای طرف تقاضا خصوصی‌سازی انجام نشده است تا به کارایی بینجامد و نتیجه این می‌شود که شرکت‌های دولتی را کسانی می‌خرند که قدرت چانه‌زنی زیادی دارند.



شتاب‌زدگی و بی‌برنامگی سبب شد دولت مخلوطی از موضوعات داشته باشد که نتواند خوب تمییز دهد چه کاری درست و چه کاری نادرست است (م: ۱۴).

وقتی سهام برخی شرکت‌ها به فراموشی سپرده می‌شود و با ورود سهام جدید برنامه نداشته باشیم، این باعث افت قیمت سهام شرکت‌های موجود شده و شرکت‌های قدیمی تحت تأثیر این اثر روانی قرار می‌گیرند و از سهام جدید استقبال نمی‌کنند (م: ۵: ۱۳).

سازمان‌های خصوصی‌سازی، استراتژی جامع و مستحکمی برای کاری که می‌خواستند انجام دهند، نداشته‌اند و عمدتاً به‌دنبال این بوده‌اند که در حوزه تصدی‌گری اقتصاد حداکثر واگذاری را داشته باشند (م: ۴: ۱۷). دولت و بخش خصوصی به‌دنبال واگذاری و فروش شرکت‌های پرسود هستند و برای شرکت‌های کم سود و زیان‌ده برنامه‌ای ندارند تا آنها را ارتقا داده و در آینده با سود بالا واگذار کنند (م: ۶: ۸).

### ضعف‌های فرهنگی

یکی از پیش شرط‌های مهم موفقیت در کاهش مشکلات بخش خصوصی، اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی مناسب برای مردم و مسئولان جامعه به‌منظور استقبال از بخش خصوصی است. هنوز این باور بین مسئولان وجود ندارد که بخش خصوصی قابلیت‌ها و توانمندی‌های بالقوه‌ای دارد که نیازمند حمایت و اعتماد است تا بتواند آن را به بالفعل تبدیل کند. از طرف دیگر در بورس ایران، به‌دلیل ضعف فرهنگ‌سازی مناسب، نباید شاهد عملکرد مثبت باشیم؛ چرا که نمی‌توان توقعی برای خرید سهم از طرف سرمایه‌گذاران قدیمی‌تر یا ورود افراد جدید در بازار داشت. مدیران دولتی تمایلی به کارکرد و واگذاری بخش خصوصی ندارند (م: ۴: ۱۹). پشتوانه تحقق مالکیت عمومی، داشتن بازار سرمایه قوی و فرهنگ سهامداری غنی میان احاد جامعه و مواردی از این قبیل است (م: ۳: ۳).

### ضعف‌های روان‌شناختی

در وضعیت کنونی، آنچه مانع اقدام برای تحقق اقتصاد مقاومتی در سال‌های اخیر شده، نبود اراده و عزم جدی در بدنه اجرایی کشور است. در واقع کمبود اعتقاد لازم به خصوصی‌سازی و اقتصاد مقاومتی و ضعف باور نسبت به استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در پیشرفت کشور در چارچوب اقتصاد مقاومتی، موجب شده است که این موضوع در کشور ما به خوبی به نتایج مطلوب نرسد.

عدم باور مدیران دولتی به کارکرد بخش خصوصی از یک طرف و وجود مقاومت در میان مدیران دولتی در طرف دیگر، واگذاری شرکت‌ها را کند کرده است (م: ۳: ۱۲). عدم اهتمام حدی نسبت به تک تک اجزای سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، سبب شده است اقدامات تصدی‌گری دولت در اقتصاد کاهش نیابد (م: ۲: ۱۷).

### حاکمیت منطق کاپیتالیستی

منطق زیربنایی خصوصی‌سازی، اقتصاد کاپیتالیستی است و از آنجا که اقتصاد اسلامی آن گونه که باید رشد و گسترش پیدا

نکرده، مبنای خصوصی سازی را در کشور ما تحت الشعاع قرار نداده است؛ از این رو، فلسفه کاپیتالیستی مبنای خصوصی سازی که با مبنای ارزش جامعه ایران و اقتصاد اسلامی در تعارض است، خود به عنوان منبع آسیب‌زا بر پیشرفت سازمان‌های مختلف از طریق مشارکت بخش خصوصی، اثر منفی گذاشته است.

اما آنچه در خصوصی سازی در ایران اجرا می شود، شبیه مکتب سرمایه‌داری است؛ یعنی شاید به تعبیری بشود گفت که بیشتر نظریه کلاسیک‌ها را در اقتصاد دارند (م: ۱: ۱).

خصوصی سازی دنبال حداکثر سود آن هم بدون در نظر گرفتن ضوابط انسانی و ارزشی است و حال اگر پای این سرمایه‌داری بی‌ضابطه به حساس‌ترین نیازهای ملت یعنی آموزش و بهداشت هم باز شود، اوضاع اسف‌بار خواهد شد (م: ۹: ۱).

### حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی

دولت باید روند کار را برای بخش خصوصی تسهیل کرده و از بروز رانت و فساد اقتصادی که یکی از موانع مهم پیشرفت کشور است، جلوگیری کند. رانت و فساد اقتصادی سبب بی‌اعتمادی مردم و بی‌ رغبتی سرمایه‌گذاران می‌شود و ترمیم بی‌اعتمادی مردم و جلب همکاری سرمایه‌گذار را دشوارتر می‌کند.

سیاست‌های اصل ۴۴ در راستای اقتصاد مقامتی، فقط واگذاری صرف نیست، مهم‌تر از واگذاری، زمینه سرمایه‌گذاری‌های جدید است که برای آن اقدامی صورت نگرفته است (م: ۸: ۲۸).

در برخی کشورهایی که خصوصی سازی انجام شده، در چند سال ابتدایی، دولت برای شکل‌گیری خصوصی سازی و توسعه آن، پشتیبانی و حمایت‌های لازم را انجام داده است، اما متأسفانه این حمایت‌ها در کشور ما ضعیف است و عزم جدی در این رابطه احساس نمی‌شود (م: ۹: ۲۰).

### بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت

شکل تأثیر انضباط مالی روی اقتصاد هر کشور بر اساس قواعد محلی و ساختار دولت‌ها و متناسب با روش‌های هر دولت در مدیریت بودجه عمومی؛ متفاوت است. ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست؛ انضباط مالی و بودجه‌ای دولت از طرق مختلف بر عملکرد نظام پولی و به تبع آن، بر فعالیت واحدهای تولیدی اثرگذار بوده و در حال حاضر، برخی نتایج آن ملموس و قابل مشاهده است. بیان آثار سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت روی نظام پولی بانکی و ساختار تولید، به معنای نادیده گرفتن ضعف‌ها و اشکالات ذاتی و درونی نظام پولی و تولیدی کشور نیست، مشکلاتی که امروز نظام پولی و ساختار تولیدی ما به آن مبتلاست؛ برآیند تأثیر سیاست‌های بودجه‌ای و همچنین ضعف‌های درونی آنهاست.

اقدام نکردن در تجدید ساختار مالی مدیریتی و حقوقی شرکت‌ها و مؤسسات قابل واگذاری به منظور ایجاد نهادهای پشتیبان، مکانیزم بازار در این شرکت‌هاست (م: ۱۱: ۱۱).

زمانی که یک شرکت واگذار می‌شود، تمام فشارها از مقامات سیاسی و محلی و غیر محلی به آن وارد شده و هر یک سهم می‌خواهند؛ در صورتی که قبل از واگذاری این طور نبوده، این هزینه تولید را بالا برده و کارایی را کاهش می‌دهد (م: ۴: ۱۰).

### فعالیت و سیطره شبه‌دولتی‌ها در اقتصاد

هر جای دنیا که دولت در اقتصاد بیشتر دخالت کند، فساد و رانت هم بیشتر می‌شود. شرکت‌های شبه‌دولتی به ظاهر دولتی

نیستند، ولی چند مدیر دولتی شرکتی را به‌وجود می‌آورند که از امکانات دولتی استفاده کرده و در قبال آن مزدی به دولت می‌دهند. پس، وقتی پای منفعت مدیران یا دست‌اندرکاران وسط باشد، سعی بر این می‌شود که شرکت را به شبه‌دولتی‌ها واگذار کنند تا خود از آن منتفع شوند. این مسئله باعث می‌شود که هنگام واگذاری با قدرت نفوذی که دارند، خریداران بخش خصوصی واقعی را از گردونه رقابت حذف کرده و آن را به بخش شبه‌دولتی واگذار کنند.

وابستگی مدیران دولتی به شرکت‌های شبه‌دولتی است که باعث سوق دادن واگذاری‌ها به سمت شبه‌دولتی خاص می‌شود و با دریافت یک نامه، رقبا را رد صلاحیت و خریداران بخش خصوصی را از گردونه رقابت خارج می‌کنند (م: ۴: ۲۰). ایجاد انحصارهای چند جانبه به دلیل ضعف در نظارت و کنترل در نحوه شکل‌گیری شرکت‌های سرمایه‌گذاری تازه تأسیس یافته که به ایجاد حلقه‌های تودرتوی شرکت‌های دولتی منجر می‌شود (م: ۱۱: ۵).

### محیط غیر رقابتی اقتصاد ملی

رقابت‌پذیری معیار کلیدی برای ارزیابی درجه موفقیت کشورها، صنایع و بنگاه‌ها در میدان‌های رقابتی سیاسی، اقتصادی و تجاری به حساب می‌آید. رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی است که می‌توان از بنگاه‌های اقتصادی موفق انتظار داشت و شرکت‌های حاضر در این رقابت، می‌توانند جایگاه خود را در اقتصاد منطقه و کشور شناخته و بر این اساس برنامه‌ریزی کنند. اما در کشور ما، حمایت‌ها و زیرساخت‌های لازم برای ایجاد شرایط رقابتی مبتنی بر انصاف و عدالت فراهم نشده و بخش‌های شبه‌دولتی با قدرت زیاد و حمایت‌های دولتی خود، سبب ایجاد انحصار شده و رقابت نابرابری با بخش خصوصی به‌وجود آمده است.

فراهم نمودن شرایط رقابتی در اقتصاد کشور، خصوصی‌سازی از مجموعه اقداماتی است که عمل به آنها می‌تواند شرایط را برای یک اقتصاد رقابتی در کشور فراهم آورد که ضعیف اقدام شده (م: ۱۱: ۸). در حوزه سرمایه‌گذاری، بخش دولتی گاه به عنوان رقیب بخش خصوصی عمل می‌کند، رقیبی که از توانمندی و قدرت خاصی هم برخوردار است (م: ۲: ۲۳).

### دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد

اقتصاد ایران از پیش از انقلاب اسلامی کاملاً دولتی بوده و تا امروز نیز استمرار یافته است. در واقع بخش عظیم اقتصاد ایران دولتی یا شبه‌دولتی بوده و بخش خصوصی اجازه حضور اندکی برای فعالیت در این عرصه دارد. به بیان بهتر، دولت‌ها در کشور ما هیچ‌گاه مایل نبوده‌اند شرایطی را فراهم کنند که بخش خصوصی بتواند نقش پررنگی برای اقتصاد کشور ایفا کند و بخش خصوصی نیز به علت دخالت دولت در اقتصاد توانمند نبوده و همیشه وابسته به بخش دولتی است.

آمیختگی دولت در اقتصاد و پیرو بودن بخش خصوصی از دولت در اقتصاد به جهت حمایت‌هایی است که دولت سعی کرده تا در این سال‌ها به عناوین مختلف از اقتصاد به‌دست بیاورد و در بسیاری از موارد هم این حمایت‌ها شکل رانت به خود گرفته است (م: ۹: ۱۶).

شرکت‌هایی در قالب سهام عدالت (۲۰ درصد دولت و ۴۰ درصد سهام عدالت) واگذاری می‌شوند و تحت مدیریت دولتی باقی

می‌ماند، بنابراین بخش خصوصی هیچ‌گاه به خرید سهام شرکتی که ۶۰ درصد تحت مدیریت دولتی باشد، اقدام نمی‌کند (م: ۷: ۶).

### تدوین و اجرای نامناسب قوانین و مقررات

فعالان حوزه کسب‌وکار، همواره از انباشتگی مقررات یا به تعبیری «تورم مقررات» در کشور به عنوان مانع توسعه اقتصادی کشور یاد می‌کنند. مانعی که در سال‌های اخیر حذف یا کاهش آن در دستور کار دولت‌مردان قرار داشته، اما با وجود تدوین مقررات بسیار و تشکیل هیئت‌های مقررات‌زدا، هنوز راهی برای باز کردن این کلاف پیچیده به دست نیامده است. دولت موظف شد با حذف مقررات زائد، مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری را شناسایی و اصلاح کند، اما این امر هیچ‌وقت اتفاق نیفتاده است (م: ۳: ۱۴).

برای نمونه، وام‌دهی بین بخش دولتی و خصوصی تفاوت زیاد است؛ به طوری که در وام‌دهی به بخش دولتی با تضمین و امضای یک مسئول این وام پرداخت می‌شود، ولی برای بخش خصوصی با بوروکراسی انواع وثیقه ملکی و غیر ملکی و ضامن‌ها پرداخت می‌شود (م: ۶: ۶).

### همراستایی کم تصمیم‌ها و اقدام‌های مجموعه نهادهای مسئول

اختلاف‌های بین دستگاه‌های اجرایی که در نظام اداری ایران وجود دارد، می‌تواند از جمله موانع انجام مسئولیت‌ها به نحو احسن باشد و اغلب دستگاه‌های دولتی با این معضل مواجه‌اند. اما با توجه به این مسئله و اهمیت انکارناپذیر آن در روند اجرایی مسئولیت‌های محول شده، هنوز درباره چگونگی حل و فصل اختلاف‌ها بین دستگاه‌های دولتی در ایران، تحقیقات چندانی صورت نگرفته است. وجود یکی دو مورد قانون و تصویب‌نامه در ارتباط با حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی نیز از روی اجبار بوده است؛ به طوری که مسئولان اداری را واداشته که فقط با اتکا به تجربه کاری و توجه به مورد یا موارد اختلاف ایجاد شده، به وضع مقررات ارائه شده اقدام کنند، بدون اینکه توجهی به سایر مسائل از جمله آشنایی با قوانین و اصول مسلم حقوقی، رعایت اصل سلسله‌مراتب کانونی و ... که همه این موارد مستلزم وجود تخصصی حقوقی است، داشته باشند.

اختلاف نظر میان شورای رقابت و هیئت تجدید نظر درباره تصمیماتشان به علت عدم تجربه کافی آنها، سبب کنندی تصمیم‌گیری در حوزه رقابت‌پذیری شده است (م: ۲: ۲۸).  
ضعف در برقراری ارتباط منطقی و ایجاد وحدت رویه در بین دستگاه‌های متولی امر واگذاری، بر اساس اهداف و روش‌های مناسب خصوصی‌سازی مطابق با اهداف و راهبردهای کلان اقتصادی (م: ۱۱: ۳).

### نتیجه‌گیری

هر چه در مرحله اجرای خطمشی به مقوله ارزیابی توجه بیشتری شود، اجرای آن کامل‌تر خواهد بود. در این پژوهش تلاش شد با انجام تحلیل روی آنچه از مصاحبه با خبرگان، کارشناسان، خطمشی‌گذاران و مجریان بخش خصوصی و مدیران به دست آمد، موانع موجود بر سر راه اجرای موفق خصوصی‌سازی در ایران بررسی شود. آسیب‌های اصلی اجرایی خطمشی

خصوصی‌سازی از دیدگاه اصحاب و مدیران اجرایی به ۱۵ گروه اصلی دسته‌بندی شدند. هر دسته نیز شامل ابعاد مختلفی است که بخشی از مشکل موجود در سال‌های متمادی اجرای خصوصی‌سازی در ایران را نشان می‌دهد. آنچه مشخص است، خصوصی‌سازی به عنوان 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 اجرایی شدن 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. در ادامه به مقایسه نتایج تحقیق حاضر با تحقیقات گذشته می‌پردازیم.

نگاه مسئولان به پیاده‌سازی خطمشی خصوصی‌سازی در ایران، نگاهی دستوری بوده و آن گونه 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 در هم تنیدگی عوامل ناهمسو منجر می‌شود، بنابراین در این پژوهش همانند پژوهش بوبین (۲۰۰۶)، بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود در مرحله تدوین خطمشی، 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.

عامه مردم اصلی‌ترین ذی‌نفعان اجرای یک خطمشی عمومی هستند و بیشترین آثار 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. در برخی دیگر از آثار همچون مکینده (۲۰۰۵)، خالد<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) و هاوالت و رامش (۱۹۹۵) نیز این موضوع یکی از موانع مهم اجرای خطمشی‌های عمومی مطرح شده است.

در تحقیق انجام شده توسط دمستز و ویلالونگا<sup>۲</sup> (۲۰۰۰)، دولت در زمان رکود، بنگاه‌ها را به فروش رسانده است که در تحقیق حاضر نیز با توجه به بررسی به عمل آمده، مشخص شد یکی از آسیب‌های خصوصی‌سازی در ایران، واگذاری شتاب‌زده و انحراف از رسالت واگذاری است. بر اساس تحقیق حیدری (۱۳۷۷) نیز، در یک طرح جامع اقتصادی با فراهم بودن شرایط، مشارکت بخش خصوصی می‌تواند موجب افزایش بهره‌وری شود که در تحقیق حاضر نیز به این مسئله اشاره شده و بیان شد که پیشرفت کشور مستلزم بالابردن سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد است. همچنین مضمون «دخالت انحصارگرایانه دولت در کسب و تخصیص درآمد» در تحقیق سالار و علیان‌نژادی (۱۳۹۰) با مضمون «دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد» در این تحقیق؛ مضمون «عوامل فرهنگی» در تحقیق مهربان‌فر (۱۳۹۵) و حسینی گل‌افشانی (۱۳۸۳) با مضمون «ضعف‌های فرهنگی» در این تحقیق؛ مضمون‌های «ساختار نامناسب شرکت‌های مشمول

واگذاری، عدم هماهنگی لازم بین نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، فضای کسب‌وکار نامناسب در کشور، محدودیت‌های مالی و مدیریتی بخش‌های غیردولتی» در تحقیق احمدوند (۱۳۹۲) به ترتیب با مضمون‌های «ضعف ساختاری بخش خصوصی، هم‌راستایی کم میان تصمیم‌ها و اقدام‌های تمام نهادهای مسئول، محیط غیر رقابتی اقتصاد ملی و حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی» در این تحقیق و در نهایت مضمون «کمبود سازمان‌ها و نهادهای مالی خصوصی توانمند» در تحقیق کاظم‌زاده (۱۳۸۸) با مضمون «حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی» در این تحقیق قابل قیاس هستند.

## منابع

- احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). واکاوی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران. *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، (۲)۱، ۱۴۳-۱۸۲.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۵). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*. تهران: سمت.
- الوانی، سیدمهدی؛ پورعزت، علی اصغر؛ نجابت، اصغر (۱۳۹۴). بررسی دلایل اثربخش نبودن عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری ایران در زمینه فقرزدایی (مطالعه موردی: لایحه «فقرزدایی در کشور جمهوری اسلامی ایران»). *مدیریت دولتی*، (۱)۷، ۱-۱۸.
- الوانی، سیدمهدی؛ شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۰). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- حسینی گل‌افشانی، احمد (۱۳۸۳). *آسیب‌شناسی و طراحی الگوی خصوصی‌سازی در ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
- حیدری، غلامرضا (۱۳۷۷). *طراحی مدل خصوصی‌سازی در ایران - مورد: صنعت برق ایران*. رساله دکتری. تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- دانایی‌فرد، حسن؛ تقفی، عمادالدین؛ مشبکی اصفهانی، اصغر (۱۳۸۹). اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی. *مدرس علوم انسانی*، (۴)۱۴، ۷۹-۱۰۶.
- دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۵). موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های غیردولتی (بخش خدمات پلیس +۱۰ و دفاتر خدمات پیشخوان دولت). *مدیریت منابع در نیروی انتظامی*، (۲)۲، ۲۳-۵۰.
- سالار، زهرا؛ علیان‌نژادی، محسن (۱۳۹۰). *آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران*. همایش ملی خصوصی‌سازی در ایران. سمنان: دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان. دسترسی از: [https://www.civilica.com/Paper-PRIVATIZATION01-PRIVATIZATION01\\_083.html](https://www.civilica.com/Paper-PRIVATIZATION01-PRIVATIZATION01_083.html)
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، (۲)۵، ۱۵۱-۱۹۸.
- علوی طبری، سیدحسین؛ مجتهدزاده، ویدا؛ سلیمانی امیری، غلام رضا؛ عاملی، یلدا (۱۳۸۸). رابطه کیفیت سود و سود تقسیمی در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران. *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، (۱۶)۳، ۹۳-۱۰۶.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ بیگی، وحید؛ سعدآبادی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). *تحلیلی بر خط‌مشی راهکارهای اجرایی گسترش فرهنگ عفاف و حجاب: آسیب‌شناسی اجرا با رویکردی فازی*. *مدیریت دولتی*، (۱)۹، ۱۰۷-۱۳۶.

- کاظم‌زاده، مسعود (۱۳۸۸). آسیب‌شناسی فرهنگی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی (سیاست‌های خصوصی‌سازی). کار و جامعه، ۱۸(۱۰۸)، ۱۱۱-۱۲۷.
- مقدس‌پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن؛ کردنائیج، اسداله (۱۳۹۱). تشخیص کلید عوامل شکست در برخی از سیاست‌های عمومی در ایران: مطالعه سیاست‌های مالیاتی. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱(۱)، ۳۳-۶۸.
- منوریان، عباس؛ محمدی، داریوش؛ محمدی فاتح، اصغر (۱۳۹۵). سیاست‌گذاری خوب در دولت، مدل‌سازی نقش ظرفیت سازمانی و زمینه ملی. مدیریت دولتی، ۸(۲)، ۲۳۳-۲۵۴.
- مهربان‌فر، احسان (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی خطمشی‌گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی بر مبنای نظریه داده‌بنیاد. مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۶)، ۳۲۹-۳۵۰.
- هادی پیکانی، مهربان (۱۳۹۵). درآمدی بر فرایند خطمشی‌گذاری عمومی. اصفهان: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان.
- هاولت، مایکل؛ رامش، ام. (۱۹۹۵). مطالعه خطمشی عمومی. (مترجمان: عباس منوریان و ابراهیم گلشن) (۱۳۸۰)، چاپ اول. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

## References

- Abedi Jafari, H., Taslimi, M., Faghihi, A., Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data. *Strategic management thought journal*, 5(2), 151-198. (in Persian)
- Ahmadvand, M. (2013). A Review of the Performance of Privatization in Iran. *Journal of Financial and Economic Policies*, 1(2), 143-182. (in Persian)
- Alvani, M. & Sharifzadeh, F. (2011). *Public Policy-Making Process*. Tehran: Allameh Tabatabai University Press. (in Persian)
- Alvani, M. (2016). *Decisionmaking and Public Policymaking*. Samt Press, Tehran. (in Persian)
- Alvani, S. M., Pourezat, A. A. & Nejabat, E. (2015). Investigating the causes of Iran's policy making system performance inefficiency concerning poverty eradication (A case study about the poverty eradication bill in the Islamic Republic of Iran). *Journal of Public Administration*, 7(1), 1-18. (in Persian)
- Baltar, F. & Brunet, I. (2012). Social research 2.0: virtual snowball sampling method using Facebook. *Internet Research*, 22 (1), 57-74.
- Berman, P. (2009). The Study of Macro-and Micro- Implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector? *Administration & Society*, 38(3), 365-388.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology journal*, 3(2), 77-101.

- Calista, D. (1994). *Policy Implementation*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Cobb, R. W. & Ross, M. H. (eds). (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition (Studies in Government and Public Policy)*. Kansas: University Press of Kansas.
- Danaeefard, H., Saghafi, E. & Moshabbaki, A. (2010). Policy Implementation: the role of rationality in policy formation phase. *Journal of Management research in Iran*, 14(4), 79-106. (in Persian)
- Demsetz, H., & Villalonga B. (2001). Ownership structure and corporate performance. *Journal of Corporate Finance*, 7(3), 209-233.
- Dye, R.T. (2005). *Understanding public policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research*. 4<sup>th</sup> Eds. London: sage.
- Galligan, D.J. (2011). *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Gholipour, R., Beigi, V., Saadabadi, A. (2016). Analysis of the policy of “executive solutions to expand the culture of Ifaf and Hijab”: implementation pathology by use of Delphi fuzzy method. *Journal of Public Administration*, 9(1), 107-136. (in Persian)
- Hadi Peykani, M. (2015). *The public policy process primer*. Isfahan: Islamic Azad University of Isfahan (Khorasgan) Research Deputy. (in Persian)
- Hamilton, L. (2000). *A review of policy implementation and international treaty implementation literature*. Berkeley: University of California Press.
- Hay, C. (2004). Taking ideas seriously? in explanatory political analysis. *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 142-149.
- Heydari, G. R. (1998). *Designing the Privatization Model in Iran- Case: Iran Power Industry*. Doctoral Dissertation. Tehran: Tarbiat Modares University. (in Persian)
- Hill, M., Hupe, P. (2012). *Implementing public policy*. Sage Publication: London.
- Hosseini Golafshani, A. (2004). Pathology and Design of the Privatization Model in Iran. Master's Degree Thesis. Tehran: Islamic Azad University. (in Persian)
- Howlett, M. & Ramesh, M. & Perl, A. (2015). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Translated by: A. Monavarian. & E. Golshan Tehran: Mehraban Nashr. (in Persian)
- Howlett, M., & Ramesh, M., Perl, A. (1995). *Studing punlic policies*. Translated by A. Monavarian and E Golshan. Tehran: State management Training center. (in Persian)
- Jenkins, W.I. (1978) *Policy analysis: Apolitical and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- Kazemzadeh, M. (2009). Cultural Pathology of the Implementation of the Article 44 of the Constitution (Privatization Policies). *Journal of Work and Society*, 18(108), 111-127. (in Persian)



- Khalid Hafiz, M. (2001). Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan. *New library world*, 102(1162), 87-92.
- KonSULT Knowledgebase (2009). *Barriers to Implementation*. Retrieved from: <http://www.konsult.leeds.ac.uk/public/level1/sec10/index.htm>.
- Lester, J. P. & Goggin, M. L. (2008). Back to the future: The rediscovery of implementation-studies. *Policy Currents*, 8 (3), 1–9.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2011). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minnesota: West Publishing Company.
- Makinde, T. (2005). Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience. *Journal of Social Sciences*, 11(1), 63-69.
- Mclaughlin M. (1976) Implementation as mutual adaptation: Change in classroom organization. In: W. Williams, R. F. Elmore. (Eds.), *Social Program Implementation*, San Diego: Academic Press.
- Mehrabanfar, E. (2016). Pathology of the Government's Policies of Privatization, using Grounded Theory. *Journal of Parliament and Strategy*, 23(86), 329-350. (in Persian)
- Moghadasspor, S., Danaeefard, H. & Kordnaeij, A. (2013). Exploring key factors of some public policies failure in the Islamic Republic of Iran: A case study of (national) tax policies. *Journal of Organizational culture management*, 11(1), 33- 68. (in Persian)
- Monavarian, A. & Mohammadi, D. & Mohammadifateh, A. (2016). Good Policy Making in Government, Modeling the Role of Organizational Capacity and National Context. *Journal of Public Administration*, 8(2), 233-254. (in Persian)
- Palumbo, D. J., & Calista, D. J. (1990). *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press.
- Parker, D. (2012). *The Official History of Privatization*. Vol. II: Popular Capitalism, 1987-97. New York: Routledge.
- Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973) *Implementation*. Berkley: University of California Press.
- Rowe, M. (2012). Going back to the Street: Revisiting Lipsky's Street-Level Bureaucracy. *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.
- Salar, Z. & Alian Nejadi, M. (2011). Pathology of Privatization in Iran. *National Conference of Privatization*. Semnan: Islamic Azad University-Semnan Branch. Retrieved from: [https://www.civilica.com/Paper-PRIVATIZATION01-PRIVATIZATION01\\_083.html](https://www.civilica.com/Paper-PRIVATIZATION01-PRIVATIZATION01_083.html). (in Persian)
- Starr, P. (1998). The Meaning of Privatization, *Yale Law and Policy Review*, 6(1), 6-41.
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Winter, S. (2003). New directions for implementation research. *Policy Currents*, 8 (4), 1–5.