

خصوصی سازی، حکمروایی غیردولتی و پیشبرد منافع ملی

علی طاهرخانی^۱

اکبر غلامی^۲

چکیده:

کشورها در گذشته و بخصوص سده بیست و یکم شیوه‌های مختلفی جهت تحقق منافع ملی بخصوص در بخش توسعه اقتصادی اتخاذ کرده‌اند. اکثر کشورها شیوه خصوصی سازی و کاهش تصدیگری دولت را به عنوان راهکار حکمرانی مطلوب انتخاب کردند. بدین معنا که با برون سپاری و واگذاری امور اقتصادی و اجتماعی به خود مردم و سمن‌ها ضمن تحقق حکمرانی مطلوب، منافع ملی کشور و نظام سیاسی تحقق می‌یابد، از طرف دیگر چالش‌های اقتصاد دولتی برطرف می‌شود. سوال و هدف اساسی این پژوهش تاثیرات خصوصی سازی بر حکمرانی غیر دولتی و تحقق منافع ملی است. در این راستا به موضوعاتی از قبیل ظرفیت‌ها و نقاط ضعف خصوصی سازی و برون سپاری، تحول در سبک مدیریت جامعه در هزاره سوم و واگذاری امور به خود مردم، مسئولیت پذیری و مشارکت همگانی و شفافیت و تاثیرات این مولفه‌ها در پیشبرد منافع ملی ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: حکمرانی غیر دولتی، خصوصی سازی، ایران، برون سپاری، شفافیت

^۱ - عضو هیئت علمی، دانشگاه پیام نور مرکز ابهر (استان زنجان)، ایران: نویسنده مسئول

Ali taherkhani42@gmail.com

^۲ - پژوهشگر ارشد، علوم سیاسی، واحد رشت، دانشگاه آزاد اسلامی، رشت، ایران

A.gholami@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۱۵ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۲۰

از جمله پیامدهای حکمروایی غیردولتی به افزایش مشارکت جامعه، حق دسترسی عموم به اطلاعات، الزام بخش دولتی به ارائه اطلاعات، افزایش سطح آگاهی، گزارش دهی عمومی، بهبود شاخصه‌های حکمرانی خوب، حق اظهار نظر مردم و پاسخگویی مسئولان، ثبات سیاسی، اثر-بخشی دولت و گسترش حقوق و آزادی‌های مدنی می‌توان اشاره کرد. تأثیر خصوصی سازی بر جامعه سازی یا به عبارتی سهم آن در سرمایه اجتماعی فراتر از هزینه‌ها و مزایای مستقیم اقتصادی است. در برخی کشورها که مشارکت مدنی توسط دولت از طریق سرکوب آزادی بیان، محدودسازی دسترسی به اطلاعات یا تحدید فرآیند اظهار نظر عمومی کنترل می‌شود، کارآیی خصوصی سازی لزوماً کمتر از حد مطلوب خواهد بود. اصول توجیه پذیری، شفافیت و پاسخگویی در کل فرآیند خصوصی سازی باید رعایت شود و از منظر حکمرانی خوب، ضعف خصوصی سازی گرایش عمده به سوی فساد را در شرایطی که شفافیت وجود ندارد، آشکار می‌سازد. سازمان‌های غیردولتی در ایران جایگاه مردمی ندارند لذا پیشبرد خصوصی سازی سبب تقویت نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی و در نتیجه سبب گسترش حکمروایی غیردولتی خواهد شد.

چارچوب نظری

تعاریف مختلف و متعددی از خصوصی سازی ارائه شده است که تمامی آنها در مفهوم کلی یکسان بوده و تنها در رابطه با دامنه خصوصی سازی، اولویت دادن به اهداف موردنظر و یا مکانیسم‌های خاص اجرایی از یکدیگر متمایز می‌شوند. در زیر به ارائه برخی از مهمترین آنها می‌پردازیم. (شیبانی، ۱۳۹۰: ۱۷)

در فرهنگ اقتصادی «پالگریو» خصوصی سازی به این صورت تعریف شده است: «خصوصی سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول کارایی بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است». (پیتر، ۱۹۹۸: ۱۲۲) در واقع خصوصی سازی «روندی است که طی آن در هر سطحی، دولت امکان انتقال وظایف و تاسیسات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی کرده و در صورت تشخیص و اقتضاء نسبت به چنین انتقالی اقدام می‌کند». (صغیر، ۱۳۷۲: ۴۶) خصوصی سازی با «فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌نماید تا عملکرد کاراتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند».

«شوارتز» تعریف خصوصی سازی را برای کشورهای با اقتصاد متمرکز «بسیار فراتر از انتقال

مالکیت و تعدیل در مقررات می‌داند و می‌گوید خصوصی سازی به معنی به وجود آوردن نظام جدید بر اساس بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصادی می‌باشد. خصوصی سازی در شکل ظاهری فرایندی است که طی آن وظایف و تاسیسات بخش دولتی در هر سطحی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود، اما در مفهوم حقیقی به اشاعه فرهنگی در کلیه سطوح جامعه اطلاق می‌گردد به طوری که دستگاه قانونگذاری، قضائیه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور نمایند که کار مردم را باید به مردم واگذاشت» (شوارتز، ۲۰۰۱: ۱۷۳۱)

با نگاهی به تعاریف متعدد ارائه شده از خصوصی سازی می‌توان مفاهیمی از قبیل «بهبود عملکرد»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزاد سازی»، «بازارگرا کردن بنگاه‌ها و اقتصاد»، «ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پا گیر دولتی» را نیز از جمله مفاهیم خصوصی سازی دانست. با در نظر گرفتن این مفاهیم می‌توان یک تعریف مشترک کلی از واژه خصوصی سازی ارائه کرد. (شیبانی، ۱۳۹۰، ۱۹) خصوصی سازی فرایندی است که طی آن کارایی مکانیزم بازار، حیات دوباره پیدا می‌کند و عملکرد فعالیت اقتصادی دولت و بخش عمومی در محک آزمون قرار می‌گیرد و طی این فرایند می‌تواند منجر به محدود شدن مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت و واگذاری آن به مکانیزم بازار شود.

اهداف خصوصی سازی

در اکثر کشورها، خصوصی سازی به عنوان روشی جهت منطقی کردن ساختار اقتصادی، کاهش فشارهای مالی واحدهای دولتی، بالابردن کارایی منابع، گسترش مالکیت، تجهیز منابع مالی، حداکثر استفاده از تخصص‌های موجود، تقویت انگیزه‌های کاری، کاهش بوروکراسی، مقابله با کسری در تراز پرداخت‌ها، کسب درآمد، «کاهش بار سنگین هزینه ارائه خدمات توسط دولت» پذیرفته شده است، که شمار کثیری از کشورها یا این سیاست را اجرا نموده‌اند یا در حال اجرای آن هستند. اهداف خصوصی سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبرد های کلی جامعه اتخاذ می‌شود. از آنجایی که راهبردها و برنامه‌های اقتصادی در کشورها متفاوت است، در نتیجه، «خصوصی سازی» نیز در هر کشور به دنبال اهداف ملی و بومی خاص است و در هر کشور ممکن است اهداف خاص در اولویت قرار گیرد.

در کشورهای صنعتی پیشرفته و توسعه یافته از لحاظ اقتصادی، فرایند خصوصی سازی به دنبال اهدافی مانند: افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت است. (شیبانی، ۱۳۹۰: ۲۰) مهمترین اهداف برنامه‌های خصوصی سازی:

- افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات موسسات اقتصادی
- کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیتهای اقتصادی
- تقلیل هزینههای بودجه‌ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه‌های سرمایه‌ای
- توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه، تکنولوژی و منابع مالی خارجی
- افزایش مشارکت مردم در امور اقتصادی و تصمیم‌گیری‌ها
- تخصیص بهینه تر منابع کشور بر اساس عملکرد بازار (افزایش کارایی تخصیصی)
- گسترش مالکیت وسیع سهام و مشارکت اقشار مختلف مردم در سرمایه گذاری
- ایجاد انگیزه کاری در کارکنان بنگاه‌های اقتصادی از طریق واگذاری بنگاه‌ها به آنان (یکی از روش‌های خصوصی سازی)

- کسب درآمدهای مالی برای دولت و کاهش کسری بودجه دولتها از طریق فروش موسسات

دولتی

آنچه از فرایند خصوصی سازی مورد انتظار است اصلاح، استقلال و انعطاف پذیری در نظام مدیریت و انتقال مالکیت واحدهای دولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی است. بنابراین خصوصی سازی هنگامی می‌تواند منجر به افزایش کارایی داخلی بنگاه‌ها و موسسات دولتی شود که انتقال مالکیت را در پی داشته باشد. در غیر اینصورت مهمترین هدف خصوصی سازی یعنی «افزایش کارایی» نادیده گرفته شده است. خصوصی سازی بنگاه‌ها و موسساتی که دارای شرایط انحصاری هستند اگرچه واگذاری این واحدها باعث افزایش کارایی داخلی بنگاه‌ها و موسسات اقتصادی می‌شود ولی ممکن است باعث کاهش کارایی تخصیص منابع در سطح کلان شود زیرا انحصارات بخش خصوصی در صورت قدرتمند شدن همواره این خطر را به همراه داشته که تخصیص بهینه منابع در سطح جامعه را دچار اختلال کند و از قدرت انحصاری خود به نفع منافع فردی و گروهی استفاده کنند. بنابراین اگر نتوان بنگاه‌ها و موسسات خصوصی شده را در وضعیت و شرایط رقابتی قرار داد، باید یک جابجایی میان افزایش کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع را پذیرفت. (شیبانی، ۱۳۹۰: ۲۱) به هر حال باید به نقش رقابت در فرآیند خصوصی سازی توجه ویژه شود. ایجاد فضای رقابتی مهمترین مزیت، بهترین شاخص و نشانه حیات نظام اقتصادی است و هر عاملی که مانع از ایجاد شرایط رقابت در بازار شود کارکرد سالم مکانیزم بازار را مختل کرده و موجب عدم کارایی در اقتصاد حاکم می‌شود. خصوصی سازی با تعریف فرصت‌های جدید برای مشارکت بخش خصوصی و فعالیتهای اقتصادی و کاهش حجم تصدیگری‌های دولت سروکار

دارد. به عبارت دیگر هدف از خصوصی سازی چیزی جز اصلاح ساختار دولت و حذف انحصار نخواهد بود.

برخی از اهداف خصوصی سازی

توانمند سازی افراد

کاهش ابعاد دولت علاوه بر کاهش یا حذف تأثیر اثر جایگزینی، به نفع توانمندسازی افراد عمل می‌کند. به عبارت دیگر به افراد به این دلیل که باید مالیات کمتری به دولت بپردازند، آزادی بیشتری در زمینه نحوه مصرف درآمدشان می‌دهد. این استدلال که مشخصه دولت محافظه کار ریگان در دهه ۱۹۸۰ بود توسط دولت بوش با طرح ایجاد «جامعه مالک» احیا شد. این یکی از اهداف شرکت‌های چندملیتی نیز می‌باشد؛ بی تردید کاهش ابعاد دولت به بازگشت حقوق مالکیت در دست افراد به شکل مالیات‌های کمتر کمک می‌کند. از آنجا که عموماً افراد درآمدهای مختلفی دارند، با توجه به گرایش بیشتر به پس انداز با درآمدهای بالاتر، پس اندازها افزایش خواهد یافت. این پس اندازها سرمایه‌گذاری خصوصی را در نتیجه نرخ بهره پایین تر تشویق خواهد نمود و از این رهگذر به رقابت‌پذیری شرکت‌های چندملیتی می‌افزاید. این مفهوم نظری از پس انداز و سرمایه گذاری، نظریه آرتور لوئیس که نابرابری برای رشد مفید است را تقویت می‌کند.

بهبود کارآیی

دیگر استدلال‌ات حامی خصوصی‌سازی تقریباً منحصرأ بر بهبود کارآیی شرکتی استوار هستند. بنگاه‌های دولتی کمابیش به سه دلیل ناکارا تصور می‌شوند. دلیل اول عدم تقارن اطلاعاتی، دلیل دوم سردرگمی سیاستی و فلج سازمانی و دلیل سوم ناکارآیی در نتیجه مدیریت ضعیف می‌باشد.

رقابت

رقابت به عنوان مرکز ثقل بهبود کارآیی در سطح شرکتی معرفی می‌شود. اما در مورد بنگاه‌های دولتی مشاهده می‌کنیم آن است که تا حدودی به دلیل نبود رقابت و فقدان نظم بازار مالی، مدیران این بنگاه‌ها نسبت به شرکت‌های خصوصی انگیزه کمتری برای دستیابی به کارآمدی دارند. اغلب بنگاه‌های دولتی در بازارهای حفاظت شده در برابر رقبا فعالیت می‌کنند و به سرمایه‌های دولتی و اعتبارات خارجی با نرخی پایین‌تر از نرخ‌های بازار داخلی دسترسی دارند. در این میان تنها استثناء از قاعده یاد شده، بنگاه‌های دولتی کشورهایی هستند که دولتهایشان به دلیل امضای موافقتنامه وام با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی محدود شده‌اند، مانند کشور-هایی که بر اساس برنامه تسهیل رشد کاهش فقر (PRGF) یا به عنوان کشورهای فقیر عمیقاً مقروض (HIPC) به سرمایه دست یافته‌اند. به علاوه هیچگونه خطری بنگاه‌های دولتی را از

منظر فروش یا واگذاری به دلیل عملکرد ضعیف تهدید نمی‌کند، در حالی که این خطر یکی از انگیزه‌های کارآیی در بخش خصوصی است. به این ترتیب بانک جهانی عمیقاً به این موضوع اعتقاد دارد در جایی دستیابی به کارآیی امکانپذیر است که بنگاه‌های دولتی ناگزیر باشند تا در بازارهای رقابتی فعالیت کنند.

کاهش بار بودجه‌ای دولت

در حالی که برخی از بنگاه‌های دولتی به دلیل مشکلات مالی دولت در تنگنا قرار دارند، برخی دیگر خود باری بر دوش بودجه دولت می‌باشند. بحث این است که پرداخت یارانه به بنگاه‌های دولتی ناکارآمد مانعی بر سر راه دستیابی به رشد اقتصادی است. با کاهش پرداخت یارانه به این بنگاه‌های دولتی ناکارآمد، بار مالیاتی کاهش خواهد یافت یا به شرط آنکه بودجه متوازن باشد از پس اندازه‌ها در امور تولیدی‌تر استفاده خواهد شد. به دلیل تأکیدات اخیر سیاستگذاران بر کاهش ابعاد دولت، بسیاری کاهش پرداخت یارانه را ترجیح می‌دهند. این موضوع به ویژه در اوائل دهه ۱۹۸۰ در بریتانیا و ایالات متحده مطرح بود. برای مثال یک نظریه مشهور اقتصاددانان و دولتمردان محافظه کار در دهه ۱۹۸۰ ماهیت رگرسیونی مالیات بود. همانگونه که در «منحنی لافر» ترسیم شده است، پس از رسیدن به سطح مشخصی از درآمد هرگونه افزایشی در نرخ مالیات به کاهش درآمد مالیات پذیر منتهی می‌شود. در ایالات متحده این استدلال توسط دولت ریگان به عنوان اساسی برای کاهش مالیات بر درآمد و مالیات بر دارایی مورد استفاده قرار گرفت و دولت بوش در سال ۲۰۰۰ در تلاش برای کاهش هزینه‌های بخش خصوصی و افزایش دسترسی این بخش به سرمایه، آن را احیا کرد.

اصلاحات ساختاری بنیادی

خصوصی سازی با پیمان نامه واشنگتن به عنوان دکترین، در پی انجام اصلاحات ساختاری بنیادینی بود که با هدایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی صورت می‌گرفت. سخت‌گیری این نهادها در تغییر سیاست برای همگامی با طرح بیکر (به عنوان پیش درآمد پیمان نامه واشنگتن) منعکس است. بنابراین استنباط استاندارد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی واگذاری بنگاه‌های دولتی غیر خودکفا و فروش آنهایی بود که تصور می‌شد به دست بخش خصوصی بهتر اداره می‌شوند. همچنین ترمیم و بازسازی ساختاری به مواردی که «عملکردشان برای موفقیت یا شکست دیگر بازیگران اقتصادی حیاتی است» (Galal, 1991:1)، محدود شد. به علاوه این اعتقاد که نهادهای ضروری بی تردید در پی اساس نهادن حقوق مالکیت خواهند رفت و

هرگونه اختلافی در آینده باید به سرعت حل و رفع شود به تقویت رویکرد «یکی مناسب برای همه» در فرآیند خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه کمک کرد. به علاوه این اعتقاد که «... نظریاتی که تمامی علل را به عوامل خارجی نسبت می دهند» نیروهای تسهیلگر داخلی این کشورها را فراموش کرده اند، رویکرد تهاجمی صندوق بین المللی پول به خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه را توجیه می کرد. (Husain, 1994:5) در نتیجه از ۱۴۷ مورد پروژه اصلاح بنگاههای دولتی مورد حمایت بانک که تا پایان ژوئن ۱۹۸۹ انجام گرفت، ۶۷ مورد تعدیل ساختاری بود که ۳۶ مورد از این ۶۷ مورد در آفریقا بوده است. همچنین ۸۰ مورد از مجموع پروژهها در آفریقا بوده اند. (ر.ک به Galal, 1991:14) به علاوه، ۷۴ مورد از پروژههای بانک عناصری از واگذاری داشته اند که از این میان، ۴۵ مورد در ۲۲ کشور آفریقایی، ۱۸ مورد در ۹ کشور آمریکای لاتین (از جمله ۵ مورد در جامائیکا) و ۷ مورد در ۴ کشور آسیایی بوده اند.

تغییر جهت به سوی دموکراسی

از منظر اصلاحات سیاسی همانگونه که در ادبیات مربوطه آمده است به رغم آنکه بر طبق منشورهای صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، از آنها خواسته شده تا به لحاظ سیاسی بی طرف باشند و از مداخله در امور سیاسی کشورهای عضو پرهیز نمایند، در سالهای اخیر این نهادها به شکل برجسته تری مسائل حکمرانی را در تصمیم گیری های خود وارد کرده اند. بی تردید، این نهادها بر این عقیده اند که پیشرفت اقتصادی و اجتماعی بدون وجود نهادهای دولتی کارآمد و قابل اعتماد ممکن نیست. به قول جیمز ولفنسون ریاست اسبق بانک جهانی «تاریخ به کرات نشان داده است که حکمرانی خوب نه یک کالای لوکس بلکه که یک ضرورت است. بدون وجود دولتی کارآمد، دستیابی به توسعه، در ابعاد اقتصادی و اجتماعی غیرممکن است». از اواخر دهه ۱۹۸۰ تعداد کشورهایی که دموکراسی را تعقیب می کنند رو به افزایش است و این نشان دهنده تأکید بر حکمرانی سیاسی است.

نتایج خصوصی سازی در ایران

امروزه کمتر کارشناس اقتصادی را می توان یافت که اصل خصوصی سازی را به عنوان یک راهبرد توسعه ای نفی نماید. با این وجود مطالعه تجارب موجود جهانی نشان می دهد که خصوصی سازی در کشورهای مختلف نتایج بسیار متفاوت و بعضا برخلاف یکدیگر به همراه داشته است. اما چرا این فرایند در برخی از کشورها با دستیابی به بخش عمده اهداف خود به ایفاء نقش موثر در

توسعه آنها پرداخته ولی در برخی دیگر از کشورها نه تنها به توفیقات مورد انتظار دست نیافته بلکه در موارد متعددی با به بار آوردن نتایجی عکس به مشکلات عدیده آنها نیز افزوده است؟ چه دلیل و یا دلایلی وجود دارد که خصوصی سازی در یک کشور به عنوان عنصری از یک بسته جامع اقتصادی، موجب تحریک سرمایه گذار خصوصی، افزایش رقابت، بهبود کارایی و ارتقاء بهره وری شده و در کشور دیگر بیشتر به حراج و واگذاری شرکت‌های دولتی به افراد و گروه‌های مطلوب و مورد نظر شباهت یافته تا به جزء صحیحی از یک استراتژی منسجم که به اهداف متعالی تعیین شده، اجرا می‌گردد. در این قسمت برآنیم تا به صورت اجمالی هفت دلیل شکست خصوصی سازی را که به نظر می‌رسد کشورهای ناموفقی مثل ایران در خصوصی سازی حداقل با انتخاب نادرست خود در یک یا چند مورد به دام آنها افتاده‌اند را بیان نمایند. (ناصری، ۱۳۹۵: ۲۵)

خصوصی سازی با اهداف و دلایل اشتباه

یکی از اهداف اصلی خصوصی سازی ایجاد بازارهای رقابتی برای یک بازه زمانی بلند مدت می‌باشد. حال آنکه تعداد زیادی از کشورهای ناموفق اذعان نموده‌اند که هدف استراتژی خصوصی سازی آنها، حداکثر سازی درآمد کوتاه مدت بوده است. برای مثال، در فرایند فروش یک شرکت انحصاری مخابراتی، احتمالاً ارائه قیمت بهتری توسط خریدار، تنها ملاک و معیار واگذاری‌ها بوده است. در این دست از موارد هر چند خصوصی سازی، درآمدهای کوتاه مدتی برای دولت به ارمغان آورده ولی در بلند مدت هم برای دولت و هم برای مصرف کنندگان و البته کارایی کل اقتصاد زیان‌های جدی ایجاد نموده که رفع آثارشان بسیار پرهزینه خواهد بود. از همین روست که بانک جهانی در مروری بر تجربه خصوصی سازی عنوان می‌کند، حداکثر کردن درآمدهای کوتاه مدت جریان خصوصی سازی به هیچ وجه نباید به هدف نخست تبدیل شود و دولت‌ها در این فرایند باید بر ایجاد یک محیط رقابتی متمرکز گردند.

خصوصی سازی با رویه‌های غیرشفاف

گاهی خصوصی سازی با فساد همراه است و تنها عده کمی از نزدیکان گروه حاکم را منتفع می‌سازد. بایستی منطق خصوصی سازی به روشنی تبیین گردد و سپس فروش آغاز شود. همچنین لازم است فرایند مناقصه رقابتی و جابجایی سهام با شفافیت تبیین گردد. کل فرایند انتقال مالکیت نیز باید برای بررسی توسط همه ذی نفعان در اختیار باشد و همین طور باید اهداف ملی که فرایند خصوصی سازی در پی دستیابی به آنهاست، نیز به وضوح بیان شود. (همان، ۲۶)

خصوصی سازی صرفاً برای تامین کسری بودجه دولت

در اغلب موارد، دولتمردان در زمان مواجهه با کسری بودجه به فروش دارایی‌های دولت وسوسه می‌شوند تا آن را پوشش دهند. اما فروش دارایی‌های عمومی نایبستی به عنوان راهی برای کاهش بدهی کشور تلقی شود. فروش دارایی‌ها به منظور تامین تعهدات فعلی در واقع گرو گذاشتن اختیارات نسل‌های آتی است.

بنیان نهادن خصوصی سازی بر اساس استراتژی مالی ضعیف

بهترین راه برای فروش دارایی‌ها از طریق بازارهای سرمایه و فروش آنها به عموم مردم است که البته این کار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که در آنها بازارهای سرمایه‌ای توسعه یافته‌ای وجود ندارد، بسیار دشوار است. در این موارد، استراتژی مالی بسیاری از دولت‌ها اغلب موجب بدتر شدن امور می‌شود. بسیاری از دولت‌ها در حالی که اوراق قرضه دولتی با بازدهی بالا و ریسک کم معاف از مالیات در دسترس سرمایه‌گذاران هستند، خصوصی سازی را آغاز می‌کنند که احتمالاً نتایج منفی بسیاری را به همراه خواهد داشت. (ناصری، ۱۳۹۰: ۲۵)

تنظیم نحوه خصوصی سازی بر اساس استراتژی‌های غیرواقعی و متاثر از مسائل کارگری

برخی از دولت‌ها نگرانی بسیاری در خصوص اشتغال و آثار و تبعات بیکاری دارند. از همین روی ضمانت‌هایی از خریداران شرکت‌های در حال واگذاری تقاضا می‌نمایند مبنی بر اینکه هیچ کارگری نباید از کار اخراج شود. اما تجربه نشان می‌دهد که بهتر است به جای چنین اقداماتی، یک گفتگوی آزاد، روشن و واقعی میان خریداران و دولت برنامه ریزی گردد. این گفتگو بایستی مشتمل بر مسائل کارگری و برنامه‌های بازآموزی و سایر موارد اجتناب ناپذیر همچون اخراج کارگران باشد. ارزیابی‌های ناصحیح در مراحل اولیه می‌تواند بعداً مشکلات بیشتری را به وجود آورد.

عدم توافق سیاسی در جریان خصوصی سازی

خصوصی سازی فقط یک اقدام در سطح تکنیکی و حرفه‌ای نیست؛ بلکه فرایندی سیاسی نیز هست. خصوصی سازی عجولانه که بر اساس دستورات اجرایی الزام آور صورت می‌پذیرد، خطر به وجود آمدن تضادهای آنی و نقض توافقات صورت گرفته شده پس از تغییر دولت‌ها و روی کار آمدن دولت جدید را در پی دارد. دولت‌ها باید در تلاش برای ایجاد فرایندهایی باشند که تا حد امکان رضایت و توافق وسیع و همه گیر ایجاد کند تا شکست سیاست‌ها به حداقل برسد.

وضعیت کنونی خصوصی سازی در ایران

سازمان خصوصی سازی، آخرین لیست از شرکت‌هایی که باید تا پایان سال ۱۳۹۵ واگذار شوند

را در بهار امسال و به روال سابق منتشر نموده است. فهرستی طویل از نام ۲۰۱ شرکت که در صنایع مختلفی از جمله پتروشیمی و نفت، کشاورزی، فلزات اساسی، ماشین سازی، حمل و نقل، برق، نساجی، ساختمان، جهانگردی و تجهیزات فعال می‌باشند. آلومینای ایران، فولاد آذربایجان، ماشین سازی تبریز، مجتمع صنایع آلومینیم جنوب، پتروشیمی تبریز و پتروشیمی دماوند، حمل و نقل بین‌المللی خلیج فارس، هواپیمایی کیش، بانک رفاه و... فقط تعدادی از فهرست شرکت‌های قابل واگذاری امسال را تشکیل می‌دهند.

بر اساس فهرست اعلامی شرکت‌های واگذاری همچنین در دو دسته طبقه بندی می‌شوند که به استناد ماده ۲ فصل دوم سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مجاز و مکلف است تا ۱۰۰ درصد سهام شرکت‌های «گروه یک» و مطابق با تبصره‌های ماده ۳ فصل ۲ تا ۸۰ درصد سهام شرکت‌های «گروه ۲» را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند. از مجموع این شرکتها بخش نفت و گاز با ۵۲ مورد و صنعت برق با ۴۳ مورد بیشترین سهم را به خود اختصاص داده و صنایع کشاورزی، دامپروری و جنگلداری با ۳۱ مورد و صنایع خدماتی با ۲۴ مورد در مقام‌های بعدی قرار گرفته‌اند. با نگاه استانی نیز تهران با ۲۶ شرکت و پس از آن خوزستان با ۱۰ شرکت، بیشترین آمار را در میان استان‌های کشور به خود اختصاص داده‌اند. (ظاهریان، ۱۳۹۵: ۲۸)

با توجه به فرصت ۱۰ ساله از زمان آغاز خصوصی سازی، امسال را باید آخرین مهلت قانونی واگذاری این شرکتها دانست. این در حالی است که ۱۰۱ مورد از مجموعه منتشره علیرغم قرار گرفتن در لیست‌های واگذاری سالهای قبل همچنان در تملک دولت باقی مانده‌اند و چند ماه باقی مانده سال نیز فرصت زیادی برای فروش این شرکتها در کنار معرفی ۱۰۰ شرکت دیگر لیست به سرمایه گذاران بخش خصوصی به شمار نمی‌آید. با این وصف و توجه‌ها به سوابق ده ساله این فرایند، می‌توان خصوصی سازی را از بابت دستیابی به اهداف کمی تعیین شده ناموفق دانست.

از لحاظ کیفی نیز کمتر کارشناسی است که به دفاع از آنچه با نام خصوصی سازی صورت پذیرفته، بپردازد. بر اساس آمار موجود حدود ۲۱ درصد از واگذاری‌ها (از سال ۸۰ تا نیمه اول ۹۴) بابت انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت بوده است. به عبارت دیگر حداقل ۲۱ درصد از کل حجم خصوصی سازی از سال ۸۰ تاکنون در قبال تسویه بدهی دولت انجام شده است. دولت، به دلیل پیشقدم نشدن جدی بخش خصوصی برای خرید و یا به هر دلیل دیگر بخش قابل توجهی از بنگاه‌های اقتصادی موجد در لیست واگذاری را بابت

تسویه بدهی خود به ارگان‌های شبه دولتی واگذار نموده است که این روند به لحاظ نظری و عملی بدترین حالت ممکن به شمار می‌رود. حدود ۲۲ درصد از کل واگذاری‌ها در طی دوره ده ساله موردنظر نیز در قالب سهام عدالت انجام شده که وضعیت آن - تقریباً از همه جهات - همچنان در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. به عبارتی و در یک کلام می‌توان گفت که بخش اعظم خصوصی سازی‌ها شکلی، اجباری و عملاً بدون واریز وجهی به خزانه انجام شده و بخشی هم که از قبل از آن درامدی نصیب دولت گردیده با پشتتازی و درگیری بخش‌های شبه دولتی همراه بوده است که نمی‌توان آنها را حداقل به صورت کامل به عنوان بخش خصوصی به حساب آورد و شاید اصلاً نتوان هیچ یک از سه مورد فوق را با تعاریف متعارف علم اقتصاد خصوصی سازی نامید. در اندک مواردی نیز که انتقال مالکیت به بخش خصوصی صورت پذیرفته، صلاحیت فنی چندان مورد توجه قرار نگرفته است. یکی از علل این امر به این واقعیت بازمی‌گردد که درآمد حاصل از خصوصی سازی، به عنوان منبع درامدی در بودجه سالانه لحاظ می‌گردد و سازمان خصوصی سازی به عنوان نماینده دولت صرفاً تلاش خود را در جهت واگذاری کامل بر اساس بودجه بندی تکلیفی، معطوف می‌دارد. در چنین حالتی جای تعجبی نیست که صلاحیت‌های فنی کمرنگ شده و تنها وضعیت مالی متقاضی لحاظ گردد. به عبارتی انجام تکلیف بر سرنوشت شرکت بعد از واگذاری الویت می‌یابد و توجه نمی‌شود که بخش خصوصی و واحد خصوصی شده هر دو سرمایه ملی هستند که در این رهگذر حتی ممکن است از بین بروند.

آنچه پس از واگذاری‌ها اتفاق افتاده و می‌افتد نیز داستان دیگری است که چشم انداز نامطلوبی برای مشارکت بخش خصوصی واقعی و مولد در واگذاری‌های بعدی ایجاد نموده است. تغییر دفعتی سیاست‌های دولت در قبال شرکت‌های واگذار شده مانعی است که ورود بخش بخش خصوصی مولد به رقابت را بسیار پرهزینه نموده و می‌نماید. برای مثال پس از واگذاری شرکت‌های پتروشیمی نرخ خوراک چند برابر و خارج از عرف جهانی افزایش یافت که همه باید در فرایند خصوصی سازی و قبل از واگذاری شفاف و اطلاع رسانی می‌گردید تا در ارزیابی‌های اقتصادی خریدار و تصمیم او لحاظ گردد. تجربه خصوصی سازی صدرا نیز مصداق دیگری از تغییر رویکرد دولت نسبت به شرکت پس از واگذاری دارد. این مجموعه به عنوان قویترین شرکت کشور در حوزه تاسیسات دریایی و کشتی سازی، پس از خصوصی سازی از پروژه گرفتن و حمایت محروم شد و چند پروژه کوچک دست چندم نصیبش گردید تا در نهایت ضعیف و ضعیف‌تر شد و به راحتی یک سرمایه عظیم ملی با پشتوانه فنی مبتنی بر تولید دانش بنیان رو به افول نهاد.

(طاهریان، ۱۳۹۵: ۲۹)

مانع دیگری که در سطح بنگاه و مسئولین محلی در برابر خصوصی سازی بروز می‌یابد مقاومت و اختلال کارکنان و برخی مسئولین محلی در واگذاری شرکتها و کارخانجات دولتی به بخش خصوصی است. این گروه با طرح مثال‌هایی استدلال می‌کنند که شرکت‌های قبلی به شکلی نامطلوب و بسیار پایین تر از قیمت واقعی خود واگذار شده‌اند- که البته حداقل در برخی موارد مدعای درستی است- ولی به هر روی حتی در صورت انجام مطلوب واگذاری‌ها هم بعید است اینگونه مخالفت‌ها و مقاومت‌هایی به جهت عدم اشراف و شناخت، صورت پذیرد که رفع آنها نیاز به اطلاع رسانی و ارائه اطلاعات درست خواهد داشت و البته آنان به رانت دولتی عادت داشته و با خصوصی سازی دایره دوستان و منافع خود را در خطر ببینند، حتی با حضور بخش خصوصی مولد و واقعی و علیرغم شفاف سازی و اطلاع رسانی به دلیل احتمال تغییر مدیریت‌ها مخالفت خواهند نمود. چنین مقاومتی در مقابل خصوصی سازی واقعی و به قیمت و شرایط عادلانه تنها منشا تامین منافع شخصی و گروهی داشته و منافع عمومی را به خطر می‌اندازد. زمانی که سیاست‌های اصل ۴۴ و همچنین یکی از مولفه‌های اساسی اقتصاد مقاومتی، تاکید بر خصوصی سازی و مردمی سازی اقتصاد دارد و دولت و مجلس منافع کشور را در خصوصی سازی واقعی می‌دانند، مقاومت‌هایی از جنس منفعت شخصی و گروهی بسیار نکوهیده و ناپسنداست ولی به هر روی همین مقاومت‌ها در ارزیابی و تصمیم‌گیری بخش مولد خصوصی برای مشارکت در این روند بسیار تاثیرگذار بوده و همواره آنها را از ورود به این وادی و تحمل هزینه‌های بالای آن می‌هراساند. (طاهریان، ۲۸: ۱۳۹۵)

در واقع بسیاری برخلاف سیاست‌های اصل ۴۴ و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بخش دولتی و شبه دولتی، عملاً به مقابله با خصوصی سازی پرداخته‌اند. با این وصف اصلاح رویه‌های نادرست و تداوم صحیح آن نیازمند تفاهم تمام سطوح تاثیرگذار کشور و عزمی ملی است. شاید تشکیل ستاد فعالی با نام و مأموریت حمایت از خصوصی سازی در سطح سه قوه بتواند بخشی از مشکل را حل کند، ستادی که پس از واگذاری نیز، من حمایت از بخش خصوصی مشارکت‌کننده در مقابل هجمه‌ها و فشارها، بر اجرای تعهدات دولت در همه سطوح، نظارت کند. در این حالت بخش خصوصی واقعی و مولد نیز بیش از پیش با جدیت تمام و بدون نگرانی از عدم التزام دولت به تعهدات خود، در اجرای سیاست‌های بالادستی نظام در حوزه خصوصی سازی مشارکت خواهد کرد.

ماهیت امور از نظر برون سپاری و قابلیت واگذاری (امور حاکمیتی و تصدی‌گری)

به عقیده صاحب‌نظران گسترش دامنه فعالیت‌های دولت و محدود شدن نقش مردم در توسعه

یکی از مهمترین ریشه‌های ناکارآمدی دولت و عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه است. به طوری که کاهش نقش و مشارکت مردم در توسعه کشور یکی از پیامدهای منفی انجام وظایف دولتی به روش کنونی است؛ بنابراین باید از نگاه سنتی به مدیریت دولتی، که مبتنی بر حداکثر مداخله دولت است، فاصله گرفته و به مدیریت دولتی نوین یا مدیریت مبتنی بر بازار، که مبتنی بر حداقل مداخله دولت است، نظر انداخت.

به طور خلاصه در خصوص وظایف، مسئولیت‌ها و حدود مداخله دولت‌ها در اداره امور کشور و میزان وظایف قابل واگذاری به بخش غیر دولتی نظریه‌های مختلفی وجود دارد که اهم این نظریه‌ها بر تعیین مرز اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت استوار است. در بیشتر این نظریه‌ها، اقدامات و فعالیت‌های دولت در چندین لایه به شرح زیر تقسیم بندی می‌شود. لایه اول: آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مقوله‌های کلان و اساسی همانند تامین امنیت و تمامیت ارضی، روابط خارجی و امور بودجه و درآمدهای کشور را شامل می‌گردد. لایه دوم: آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مفاهیمی همانند هدایت عمومی جامعه، هماهنگی فعالیت‌ها و نظارت بر چگونگی انجام آنها را شامل می‌شود و سازمان‌های ستادی و دستگاه‌های نظارتی و هماهنگ کننده و قانونگذاری این گونه فعالیت‌ها را عهده دار هستند. لایه سوم: آن بخش از امور را شامل می‌شود که دارا بودن ماهیت اجرایی در درجه نخست با عموم مردم و منافع آنها مرتبط است و دوم به دلیل ماهیت این امور و ضرورت اعمال مدیریت متمرکز بر آنها به نوعی از مقوله اعمال حاکمیت تلقی می‌شوند. این امور که دارای جنبه‌های دوگانه حاکمیتی و تصدی هستند، عمده برنامه‌های دولتها را شکل می‌دهند و مسائلی از قبیل میزان مداخله دولت در تامین بهداشت، آموزش تامین اجتماعی؛ اشتغال، انحصارات طبیعی (آب، برق، امنیت غذایی و ...) در این لایه مورد بحث قرار می‌گیرند. لایه چهارم: آن بخش از تصدی‌ها هستند که در صورت عدم ورود دولت در این امور امکان بروز بحران‌های اجتماعی وجود داشته و دولت‌ها می‌کوشند یا از باب تحقق عدالت اجتماعی و یا از منظر باز توزیع درآمدها و فراهم نمودن زمینه بهره مندی از حمایت‌های ضروری برای اقشاری از مردم به این امور بپردازند. مقوله‌هایی مانند تامین اجتماعی، حمایت‌های غیربیمه‌ای و پرداخت یارانه در این لایه بررسی می‌شوند. لایه پنجم: امور تصدی هستند که دخالت دولتها در این امور از منظر کسب سود و درآمد یا عدم ورود مردم (به دلیل ناتوانی یا هر منابع دیگری) در اجرای آنهاست. فعالیت‌های تولیدی و تجارتي و خدماتی در زمره این امور بوده و عمدتاً علاوه بر دولت توسط مردم (بخش خصوصی) نیز قابل اجراست.

لایه ششم: اموری است که مشخصاً مردم (بخش غیردولتی) اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی

(داوطلبانه) انجام می‌دهند. دولت نقش سامان دهی این امور و تهیه ساز و کارهای اجرایی آنها را به منظور تنظیم روابط بیم مردم به عهده دارد. امور مربوط به سندیکاها، اتحادیه‌ها، گروه‌ها و تشکل‌ها در این لایه قرار دارد. لایه هفتم: اموری است که با هدف صیانت عمومی جامعه از انحراف و حفظ ارزش‌های حاکم بر جامعه صورت می‌گیرد. فعالیت‌های مربوط به تبلیغات، امور دینی و فعالیت‌های فرهنگی از زمره این امور هستند.

دولت باید عهده دار انجام وظایف حاکمیتی در سطح کیفی مطلوب باشد. تصدی‌های اجتماعی از جمله مقوله‌هایی است که مشارکت مردم را به شدت می‌طلبد و در این زمینه کمتر کار شده است، لذا وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی به چهار طریق زیر انجام می‌شود:

(الف) توسعه فعالیت بخش‌های غیردولتی با استفاده از حمایت و یارانه دولت

(ب) پرداخت هزینه سرانه از بودجه دولت به هیئت‌های امنای سازمان‌های غیردولتی مورد تایید دستگاه‌های مربوط به منظور انجام وظایف اعمال تصدی با نظارت و هدایت دولت نظیر مدارس، مراکز درمانی، مراکز توان بخشی، دانشگاه‌ها.

(ج) ایجاد و اداره مستقیم واحدهای مربوط در بخش‌ها و مناطقی که امکان اجرای دو بند فوق وجود ندارد. (درصد محدود)

(د) پرداخت بودجه به واحدهای دولتی بر اساس هزینه سرانه ارائه خدمات.

وظایف مربوط به حاکمیت دولت

وظایف اصلی مربوط به اعمال حاکمیت قابل تحویل به بخش خصوصی (چه انتفاعی، چه غیر-انتفاعی) نیستند. این امور عبارتند از: قانون گذاری، حراست و دفاع از مرزها، حفظ نظم و امنیت، اجرای عدالت، در دنیای جدید بسیاری از دولت‌ها بخشی از وظایف مربوط به آموزش و بهداشت و درمان و حفظ محیط زیست را نیز جزء وظایف مربوط به حاکمیت می‌دانند و انجام آنها را برای بقای حکومت ضروری به شمار می‌آورند. موضوع مهم در استفاده از برون سپاری آن است که چگونه یک سازمان تصمیم بگیرد چه فعالیتی را برون سپاری کند و چه فعالیتی را خود انجام دهد؟ مسئله‌ای که مدیران سازمانها با آن مواجه‌اند استفاده از برون سپاری نیست، بلکه تعیین خدمتی است که باید برون سپاری شود و این موضوع نیازمند آن است که راهکارهای برون سپاری به روشنی معین شوند.

شیوه‌های برون سپاری

(الف) برون سپاری انگیزشی: مهمترین مزایای این روش عبارت‌اند از:

- ایجاد انگیزه‌های مشترک بین سازمان برون سپارنده و بخش غیردولتی،
- تسهیل ایجاد تغییر در کیفیت و کمیت،

- سهولت تنظیم قرارداد- فقدان استرس درباره قیمت معین برای مدت طولانی،

- تبادل آسانتر اطلاعات میان بخشی غیردولتی و سازمان برون سپار در مورد هزینه‌ها و شرایط امکان استفاده از اطلاعات برای بهبود، (سازمان مدیریت و برنامه ریزی قم، ۱۳۷۹)

یکی از مهمترین عوامل تاثیرگذار بر موفقیت برنامه برون سپاری، کارکنان آن سازمان است. وقتی برای یک برنامه اقدام به برون سپاری می‌شود، به طور طبیعی اضطراب و نگرانی کارکنان را فرا گرفته و احساس می‌کنند که امنیت شغلی آنها به خطر افتاده است. چرا که بسیاری این رویکرد را مترادف با بیکار شدن خود می‌دانند. این موضوع بر انگیزه و عملکرد کاری آنها تاثیر نامطلوب می‌گذارد. هدف اصلی از برون سپاری تسهیل فعالیت‌ها و افزایش بهره‌وری سازمان از منابع خود به ویژه منابع سازمانی و مالی است. برون سپاری نوعی تغییر در سیستم‌ها و روش‌های اجرایی است و برای دستیابی به نتایج مورد انتظار از آن باید با مفاهیم و ابزارهای مدیریت تغییرات آشنا بود. اما قبل از پرداختن به این موارد، بهتر است تا به مزایای برون سپاری و مضرات آن بر اساس تحلیل نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصتها و تهدیدات بپردازیم.

نقاط ضعف و قوت برون سپاری

الف) نقاط قوت

- تقلیل هزینه‌های جامع کسب و کار با ایجاد زمینه مناسب برای برنامه ریزی مبتنی بر فعالیت،
- کاهش اندازه سازمان با متمرکز کردن سازمان بر فعالیت‌های کلیدی،
- کاهش ضایعات با حذف مجاری هدر دهنده منابع،
- کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای از طریق کاهش نیاز سازمان به منابع انسانی، تسهیلات و تملک امکانات،
- رهایی سازمان از انجام دادن فعالیت‌ها و فرایندهایی که مزیتی در انجام دادن آنها وجود ندارد،
- بالا بردن بهره‌وری از منابع مالی و نیروی انسانی از طریق صرف منابع مالی در مجاری درست،
- به میزان شفاف و به کارگیری نیروهای انسانی در بخش‌های اساسی و فعالیت‌های اصلی سازمان،
- افزایش تمرکز سازمان بر فعالیت‌ها و عملیات اصلی از طریق واگذاری اجرای فعالیت‌ها و فرایندهای غیرمحوری به مجریان برون سازمانی،
- کاهش دوباره کاری،
- کاهش گلوگاه‌های عملیات در فرایندهای مختلف سازمان،
- ارتقای انعطاف‌پذیری سازمان با کاهش اندازه آن و جلوگیری از رشد بی رویه و غیر ضروری

- اندازه سازمان و بخش‌های تابع،
- دستیابی سازمان به عملکرد بهتر از طریق کاهش ضایعات، صرفه جویی در منابع و افزایش بهره‌وری،
 - تسهیل تصمیم‌گیری مدیران در سطوح مختلف سازمانی به دلیل کاهش موانع و حاشیه‌های امور اجرایی و سازمانی
- اگر حوزه فعالیت برون سپاری به اشتباه تعریف، انتخاب و اجرا شود می‌تواند تأثیرات ناخوشایندی بر سازمان بگذارد. معایبی که برای برون سپاری بر شمرده‌اند عبارت‌اند از:
- الف) کاهش کنترل:
- دشواری کنترل پیمانکار در مقایسه با کنترل کارکنان و وابستگی سازمان به پیمانکار،
 - کاهش انعطاف پذیری؛
 - تغییر در شرایط کاری سازمان در طول زمان.
- ب) تأثیر بر کارکنان:
- دشواری انتقال نیروی انسانی و کاهش احساس امنیت شغلی در کارکنان.
- ج) افزایش هزینه‌ها:
- نیاز به سازماندهی یک سیستم برای نظارت پیمانکار.
- مهمترین عواملی که باعث شکست یک پروژه برون سپاری می‌شود به شرح زیر است:
- تعهد نداشتن مدیریت ارشد نسبت به برون سپاری،
 - انتخاب نادرست فعالیت‌ها برای برون سپاری،
 - فقدان یک برنامه جامع و منسجم ارتباطات،
 - دانش ضعیف در مورد روش شناسی برون سپاری،
 - عدم دستیابی به ارائه دهندگان تخصصی خدمت که حرفه‌ای باشند،
 - تخصیص نیافتن مناسب‌ترین منابع داخلی برای پروژه برون سپاری،
 - تشخیص نادرست تأثیر تفاوت‌های فرهنگی سازمان،
 - عدم اتخاذ یک رویکرد برد-برد در رابطه با ارائه دهندگان خدمت،
 - نداشتن برنامه رسمی و مشخص نظارت،
 - وجود محدودیت‌های محیطی در رابطه با قوانین و مقررات،
 - رقابت ناسالم،
 - فشارهای کاری (سعیدی، ۱۳۹:۱۵۶)

مرحله اول: امکان سنجی

آنچه در ابتدا و در مرحله امکان سنجی باید صورت گیرد، یک مطالعه کلی درباره فعالیت‌های اصلی، فعالیت‌های ارزش افزا و غیرارزش افزای سازمان با توجه به فرایندها و عملیات روزانه و بلندمدت آن است. مقصود از این مطالعه شناسایی فعالیت‌هایی است که ارزش افزوده‌ای را برای عملکرد اصلی سازمان یا فرایند مورد مطالعه به وجود نمی‌آوردند؛ برای مثال، انبارداری یکی از فعالیت‌هایی است که در عملکرد کلی سازمان‌های مختلف ارزش افزوده‌ای به وجود نمی‌آورد. علاوه بر این، چنین مطالعه‌ای باید نقش و اهمیت فعالیت غیرارزش افزا را نیز برای سازمان مشخص کند. الزاماً تمام فعالیت‌های کلیدی سازمان ارزش افزا نیستند و همچنین تمام فعالیت‌های غیرارزش افزا، فعالیت‌های لازم و ضروری به شمار نمی‌آیند. مثال اول، یعنی انبارداری یک فعالیت غیرارزش افزاست، اما با توجه به فرایندها و عملیات اصلی هر سازمانی، ممکن است در یک سازمان نقش حیاتی و در سازمان دیگر نقش جانبی را ایفا کند. یک کارخانه خودروسازی بی شک نیازمند فعالیت انبارداری است و همواره باید انبارهای کارآمد و آماده‌ای در نزدیک‌ترین نقطه به خطوط تولید و مونتاژ وجود داشته باشد. به همین دلیل در عملیات خودروسازی، همواره انبارها در مجاورت خطوط مونتاژ قرار دارند، اما برای یک شرکت خدماتی، انبار اهمیت زیادی ندارد و ممکن است به عنوان یک فضای بلااستفاده - که هزینه‌های سرمایه‌ای را بر دوش سازمان تحمیل می‌کند - نگریسته شود. حال سوالی که مطرح می‌شود این است که چه فعالیت‌هایی قابل برون سپاری است. (سعیدی، ۱۳۹۱: ۱۵۶)

- یک سری فعالیت‌هایی که می‌توان آنها را هم به وسیله برون سپاری و هم به وسیله فرایند-های درون سازمانی انجام داد و اجرای آن در هر دو حالت برای سازمان هزینه برابر و مشابهی را در پی دارد.

- یک سری فعالیت‌های دیگری که حتماً باید برون سپاری شوند و سازمان با توجه به سیستم‌ها و روش‌های فعلی خود قادر نیست که در بلندمدت از عهده هزینه‌های سربار و سرمایه‌ای آن برآید.

تعیین فعالیت‌هایی که می‌خواهند برون سپاری شوند، باید با تعیین نقشه وابستگی هر فعالیت و تعیین نقشه وابستگی طرح خطی همراه باشد که تاثیر هر فعالیت بر فعالیت‌های بالادستی و پایین دستی آن را تعیین می‌کند. در دنیای امروز نرم افزارهای کارامدی نیز برای این منظور طراحی شده‌اند که از طریق آن می‌توان چنین نقشه‌هایی را با دقت بالاتری تدوین و تاثیر تقویت یا حذف آن فعالیت بر سایر فعالیت‌های دیگر را شبیه سازی کرد.

در مرحله امکان سنجی باید درک صحیحی از هزینه‌های مربوط به هر فعالیت، به ویژه فعالیت‌های غیرارزش افزا به وجود آید و به همین منظور باید از فنون هزینه ریزی مبتنی بر فعالیت به شکل موثری استفاده شود. به این ترتیب، تصویر شفاف‌تری از فعالیت‌های محوری، ارزش افزا و غیرارزش افزا به وجود می‌آید و تصمیم‌گیری برای برون سپاری فعالیت‌ها را تسهیل می‌کند.

در این مرحله باید جدول جامعی با عنوان «جدول هزینه- فعالیت- عملکرد» تدوین کرد، این جدول نشان می‌دهد که هر فعالیت چه هزینه سرمایه‌ای و غیرسرمایه‌ای را برای سازمان به همراه دارد و چه تاثیری بر عملکرد سازمان می‌گذارد. به این ترتیب، یک سیستم نمره دهی برای هر فعالیت تشکیل می‌گردد که بر اساس آن فعالیت‌هایی که حائز کمترین نمرات هستند، واجد شرایط برون سپاری شناخته می‌شوند. هر سازمان می‌تواند بر اساس طرح راهبردی خود، معیاری را برای حداقل نمرات تعیین کند که با توجه به آن فعالیت‌هایی که حائز نمراتی کمتر از این معیار هستند، واجد شرایط برون سپاری خواهند بود.

با توجه به آنچه گفته شد، این نتیجه حاصل می‌شود که در مرحله امکان سنجی، سازمان‌ها باید به نتایج زیر دست یابند. (سعیدی، ۱۳۹۱:۱۵۶)

- دستیابی به درک درستی از فعالیت‌ها با توجه به عامل ارزش افزایی و تاثیرگذاری آنها بر عملیات اصلی سازمان،

- شناسایی فعالیت‌های اصلی و زنجیره روابط میان سایر فعالیت‌ها با آنها،

- تدوین نقشه وابستگی فعالیت‌های سازمانی،

- تفکیک هزینه‌های سرمایه‌ای و اجرایی سازمان بر اساس فعالیت‌ها،

- نتیجه‌گیری در خصوص فعالیت‌های سازمان در قالب جدول «هزینه فعالیت و عملکرد».

مرحله دوم: تدوین سیستم و روش برون سپاری

شاید در ابتدا این طور به نظر برسد که برون سپاری بر آن است تا خیال سازمان را از بابت بخش عمده‌ای از اقدامات غیرضروری و فعالیت‌های غیرارزش افزای خود، آسوده کند. اما بدون وجود یک سیستم و روش مناسب برای برون سپاری نمی‌توان انتظار داشت که نتایج مورد نظر حاصل شوند. در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که سازمان‌ها با اتمام مرحله اول پروژه برون سپاری به نتایجی دست می‌یابند که تا پیش از آن هرگز به آنها توجه نکرده بودند. یکی از این نتایج، دستیابی به تصویر روشنی از فرایندها و رویه‌های سازمان است. همان طور که می‌دانید موفق‌ترین مدیران، افرادی هستند که خود زمانی درگیر مسائل اجرایی مسئولیت مدیریتی خود بوده‌اند. موفق‌ترین مدیران حمل و نقل کسانی هستند که خود زمانی درگیر مراحل و جزئیات

اجرائی ترابری بوده‌اند و اکنون به عنوان یک مدیر با چالش‌ها و فرصت‌های موجود در این حوزه به خوبی آشنا هستند. اما بسیاری از مدیران در سازمان‌های بزرگ چنین ویژگی‌هایی را ندارند و اغلب، تصویری از مسئولیت‌های خود در ذهن دارند که مدیران قبلی یا کارکنان آنها به آنان القاء کرده‌اند. اجرای مرحله اول پروژه برون سپاری می‌تواند اطلاعات و تصویر بسیار شفافی را به این مدیران از آنچه در پیرامون مسئولیت آنها می‌گذرد ارائه کند. در اغلب موارد این بررسی‌ها نقاط تاریکی را روشن می‌کند که موجب یک جهش بزرگ در سازمان‌ها می‌شود و شاید فعالیتی که به عنوان یک فعالیت غیرارزش افزا و غیرضروری شناسایی شده است، با اقدامات سنجیده مدیریتی، به یک اهرم مؤثر در پیشبرد اهداف سازمانی تبدیل شود.

نکته‌ای که در اینجا بسیار اهمیت دارد، این است که برون سپاری باید بر اساس یک سیستم و روش مشخص انجام پذیرد. این سیستم و روش، شرایط، حدود، چگونگی و زمان بندی برون سپاری فعالیت‌های مورد نظر او را و نیز الزاماتی که باید در هر مرحله، جهت برون سپاری کامل محقق شوند مشخص می‌کند. همانطور که گفته شد برون سپاری شتاب زده نیز موجب زیان دهی سازمان می‌شود، از آنجا که برون سپاری نوعی تغییر کلی در فعالیت‌ها و مدل کسب و کار سازمان‌های بزرگ است باید در اجرای آن انتظار داشت که زیانی متوجه سازمان نشود.

در این مرحله باید روش، الزامات، زمان بندی و ویژگی‌های مورد انتظار از مجریان برون سازمانی با مشارکت مدیران فعالیت‌ها و کارشناسان مدیریت منابع سازمانی تدوین شود. (سعیدی، ۱۳۹۱: ۱۵۶)

نتیجه گیری

خصوصی سازی بر گفتمان در حال تکوین جامعه مدنی اثرگذار است. همچنین خصوصی سازی بر تحول ساختار طبقاتی و تکوین طبقه متوسط در قالب بخش خصوصی تجاری و صنعتی اثرگذار است. ماهیت دولت تحصیلدار یکی از عمده ترین موانع تحقق جامعه مدنی است و انجام فرایند خصوصی سازی عامل گسست در ماهیت این دولت است. همچنین میان مالکیت خصوصی، آزادی، فردمحوری و جامعه مدنی پیوندی عمیق وجود دارد. حضور تفکری مبنی بر وجود دولتی مقتدر که سایه قدرتش در اکثر حوزه‌های زندگی آحاد مختلف مردم دیده شود باعث شده در بیشتر کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، دولت دارای گستردگی خاصی باشد و نقش‌های آن در جامعه کلیدی و اساسی تبیین شود. یکی از حوزه‌هایی که قدرت بسیار به دولت‌ها می‌بخشد و برای آنها نیز از اهمیت بالایی برخوردار است، حوزه اقتصاد و فعالیت‌های اقتصادی است. حضور دولت در این قسم از فعالیت‌ها سبب ایجاد تغییر در نوع مالکیت از خصوصی به دولتی

می‌شود. وقتی نوع مالکیت دولتی باشد فضا برای بروز اندیشه‌های اقتدارگرا و تمامیت خواه فراهم می‌شود. زیرا در این شرایط دولت، قدرت برتر و مافوق است و کسی را یارای رقابت با آن نیست. از منظر توسعه، پویایی خصوصی سازی به عنوان عامل تغییر در کشورهای در حال توسعه باید از منظر منطق و ویژگی‌های ایدئولوژیکی آن و نیز بر حسب کارایی آن در زمینه توزیع ارزیابی گردد. از این منظر، ابعاد دستیابی محرومان به خدمات و توانایی آنها برای انباشت دارایی و تأثیر آن بر مشارکت سیاسی و مدنی (که به عنوان شاخص‌های ابزاری و نیز ضروری توسعه دیده شده‌اند) به مهمترین معیارها بدل می‌شوند. از این رو این موضوع که برنامه‌های خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه ذاتاً مسائلی گسترده‌تر توسعه حکمروایی غیردولتی را مدنظر قرار داده‌اند یا خیر، اصولاً به این موضوع بستگی دارد که آیا سیاست‌های خصوصی سازی متأثر از سیاست‌ها و سازوکارهای کاهش نابرابری اجتماعی بوده‌اند یا نه؛ موضوعی که بینهایت در سطح کشورهای توسعه یافته مهم و در خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه، مفقود است.

بنابراین خصوصی سازی به عنوان یک نظریه در دنیای پس از جنگ سرد نه تنها باید معرف شاخص‌های این دوران باشد، بلکه باید محتاطانه برای شناخت این شاخص‌ها تلاش کند. باید بروندهای آن را نه صرفاً براساس نتایج سنتی اقتصادی بلکه مهمتر از آن بر حسب کارایی توسعه‌ای ارزیابی کند، به ویژه این موضوع که چگونه برای تعقیب رشد فقرزدا محور، مزایا و فرصت‌ها در بین ذینفعان توزیع می‌شود. در این رویکرد، کارایی شرکت و اختصاص منابع نسبت به ملاحظات رشد فقرزدا محور در اولویت ثانویه قرار می‌گیرد. همچنین به گسترش دموکراسی بیشتر از زاویه حکمرانی مشارکتی و ترویج مشارکت عمومی در فرآیندهای کنترل و ارزیابی نگریسته می‌شود و نیز «تغییر رژیم» در سیاست خارجی‌ای نهفته است که بر اساس رهبری (و نه سلطه طلبی) استوار بوده و در سطح جهان کاملاً قابل دفاع است و سپس ترجیحاً از داخل تعقیب می‌گردد. در صورت شکست در تعقیب رویکردی جامع، فقرا همچنان به صورتی نابرابر از سرمایه گذاری مستقیم خارجی و حتی کمک برای توسعه بهره خواهند برد و نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی که خود را در شورش‌های داخلی و تندروی ناراضیان نشان خواهد داد، همچنان شاخصه معرف کشورهای خواهد بود که حکمروایی غیردولتی ضعیفی دارد. تأثیر خصوصی سازی بر جامعه سازی یا به عبارتی سهم آن در سرمایه اجتماعی فراتر از هزینه‌ها و مزایای مستقیم اقتصادی است. در کشورهای که مشارکت مدنی توسط دولت از طریق سرکوب آزادی بیان، محدودسازی دسترسی به اطلاعات یا تحدید فرآیند اظهار نظر عمومی (جنبه‌هایی از محرومیت اجتماعی) کنترل می‌شود، کارایی خصوصی سازی لزوماً کمتر از حد مطلوب خواهد

بود. اصول توجیه پذیری، شفافیت و پاسخگویی در کل فرآیند خصوصی سازی باید رعایت شود و نباید خصوصی سازی تنها به منظور تقویت منافع شخصی یا سیاسی و بدون ملاحظه پیامدهای آنها برای دموکراسی انجام شود. از منظر حکمرانی خوب، ضعف خصوصی سازی گرایش عمده به سوی فساد را در شرایطی که شفافیت وجود ندارد، آشکار می‌سازد. بیان نگرانی از سوی جامعه و مخالفان سیاسی یکی از محورهای دموکراسی است، لزوماً با محرومیت اجتماعی تشدید خواهد شد. مشارکت عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی و گزینش اجتماعی اهداف مطلوب دموکراسی هستند.

در ایران جمعیت جوان کشور، بالا بودن نرخ بیکاری و افزایش مشکلات اقتصادی مردم در کنار حاکم شدن روحیه تجمل پرستی در جامعه باعث شده است تا بخش عمده فعالیت‌های اجتماعی در فعالیت‌های اقتصادی سودآور متمرکز گردد. آنها هم نه فعالیت‌های ریشه‌ای و بلند مدت بلکه فعالیت‌های کاذب و سطحی. بعلاوه وابستگی جامعه ایران به دولت به دلیل اقتدار دولت ناشی از درآمد نفت باعث شده است تا مردم و بخش خصوصی نقش مهمی را در عرصه فعالیت‌های اقتصادی ایفا نکنند. به این دلایل، سازمان‌های غیردولتی در ایران جایگاه مردمی ندارند و ضرورت برای تشکیل جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی از طرف مردم جامعه ما هنوز احساس نشده است. از سوی دیگر در شرایطی که فقر دامنگیر قشر وسیعی از جامعه است، گروه‌های واقعی مدنی به دلیل فقدان امکانات لازم مجال ظهور و فعالیت نخواهند یافت و معمولاً برخی از گروه‌ها با وابستگی خاصی که از جانب قدرت‌های سیاسی در داخل یا خارج از کشور تغذیه می‌شوند و از امکانات گزینشی برخوردارند میدان دار عرصه خواهند بود. امروزه برای بیشتر کشورهای در حال توسعه، مسلم است که نقش دولت در اقتصاد، باید از راه خصوصی سازی و ایجاد رفم‌های دیگر، تقلیل یابد. در مبحث خصوصی سازی اعتقاد کلی بر این است که بخش عمومی باید از تولید کالاهای مصرفی و تهیه خدمات، اجتناب ورزد. از این گذشته، چنین کشورهایی پذیرفته اند که برای تخصیص کالا و خدمات، باید به نظام بازار تکیه و دخالت مستقیم را در بازار حذف کنند. هر چند اعتقاد عمومی بر این است که باید بخش دولتی کوچک شود و شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شوند، اما به دلایل متعدد، از جمله: عدم وجود قوانین جامع، نبودن انگیزه از طرف بخش خصوصی برای مشارکت، بوروکراسی پیچیده‌ای که روند خصوصی سازی را کند می‌کند، عدم رشد بازار سرمایه، نواقص فراوان در مدیریت بورس سهام و... خصوصی سازی در ایران، رشد گسترده‌ای نداشته است و قسمت اعظم سازمان‌های اقتصادی، هنوز به وسیله دولت اداره می‌شوند.

منابع فارسی

کتب

- رحیمی بروجردی، علیرضا(۱۳۸۵)، خصوصی سازی، تهران، دانشگاه تهران
- سعیدی، محمدرضا(۱۳۹۱)، درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، انتشارات سمت

- سونیتا کیکری، جان نلیس، خصوصی سازی در بخش‌های رقابتی (گزارشی از وضعیت کنونی، مرکز خدمات مشاوره‌ای بخش خصوصی بانک جهانی، ترجمه، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی سازی، بی تا

- شاه حسینی، محمدعلی(۱۳۸۵)، بررسی و مطالعه تجربیات جهانی در امر خصوصی سازی، همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری، تهران

- محسن چشم براه، محسن مرتضوی(۱۳۸۶)، مدیریت برون سپاری اثربخش، تهران، موسسه کتاب مهربان

مقالات

- احمد میدری، جعفر خیرخواهان(۱۳۸۳)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها

- افسانه شفیعی و همکاران(۱۳۸۸)، طراحی و تدوین چارت تشکیلاتی مرکز رقابت ایران، طرح پژوهشی در مرکز مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

- ایمانی جاجرمی، حسین(۱۳۸۷)، چالش‌های شوراها در مدیریت محلی، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

- حمیدرضا برادران شرکا، سعید ملک الساداتی(۱۳۸۶)، حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی، نشریه راهبرد، شماره ۴۶، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام

- صغیر، جمال(۱۳۷۲)، توسعه بخش خصوصی و خصوصی سازی، سمینار بررسی تحلیل خصوصی سازی، دانشکده امور اقتصادی و موسسه توسعه اقتصادی، تهران، اردیبهشت

- صانعی، مهدی(۱۳۸۵)، حکمرانی خوب؛ مفهومی نو در مدیریت دولتی، تدبیر، شماره ۱۷۸

- جعفر عسکرخانی، محمدصادق کوشکی(۱۳۹۱)، تاثیر خصوصی سازی در پیوستن به سازمان تجارت جهانی، فصلنامه مطالعات راهبردی، سخنرانی علمی مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم

اسلامی

- فتاح شریف زاده، رحمت اله قلی پور (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم
- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۶)، درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰
- مرادی، بهنام (۱۳۹۲)، ابعاد خصوصی سازی و آثار آن بر سرمایه گذاری خصوصی، مجله سیاسی، اقتصادی، شماره ۲۱۳ و ۲۱۴، دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه
- نیلی، مسعود (۱۳۸۸)، راه مقابله با انحصار خصوصی سازی است، بررسی های بازرگانی، شماره ۱۷۰، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف
- ناصری، نفیسه (۱۳۹۵)، هفت دلیل شکست خصوصی سازی، کارایی، شماره ۲۵
- نوبری نازک، رحیمی محمد (۱۳۸۹)، حکمرانی خوب شهری: یک ضرورت تردیدناپذیر، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، دانش شهرک شماره ۱۱