

تأثیر خصوصی سازی بر حکمروایی غیر دولتی در ایران

دکتر عبدالرحمن عالم^۱

علی اکبر غلامی^۲

چکیده:

با کاهش نقش دولت در اقتصاد و واگذاری هرچه بیشتر آن به بخش خصوصی شرایط رقابت در کشور تسهیل شده و انحصارها و رانت‌ها به تدریج از میان برداشته خواهد شد. مشکل اساسی خصوصی سازی این است که نیاز به خصوصی سازی در کشورهایی مثل ایران که حکومت کمتر رقابتی و پاسخگوست زیاد است. حکومتی که نمی‌تواند بنگاه‌های عمومی را که مالک آن است به خوبی اداره کند، اغلب نمی‌تواند خصوصی سازی را به خوبی طراحی و اجرا کند و اصلاحات مکمل را به انجام رساند. از جمله پیامدهای حکمروایی غیردولتی می‌توان 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، ثبات سیاسی 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 کشوری مثل ایران که مشارکت مدنی از طریق محدودسازی دسترسی به اطلاعات یا تحدید فرآیند اظهار نظر عمومی کنترل می‌شود، کارآیی خصوصی‌سازی کمتر از حد مطلوب خواهد بود. اصول توجیه‌پذیری، شفافیت و پاسخگویی در کل فرآیند خصوصی سازی باید رعایت شود و از منظر حکمرانی خوب، ضعف خصوصی سازی گرایش عمده بسوی فساد را در شرایطی که شفافیت وجود ندارد آشکار می‌سازند.

واژگان کلیدی: خصوصی سازی، حکمروایی غیردولتی، سازمان‌های مردم نهاد، دولت،

غیردولتی

^۱ - استاد تمام، گروه علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

aalem@tu.ac.ir

^۲ - دانش آموخته کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، تاکستان، قزوین، ایران

aliakbargholami@gmail.com

مقدمه:

اقتصاد و سیاست در گستره تاریخ در پیوندی تنگاتنگ با یکدیگر قرار داشته‌اند. 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 عمده‌ترین 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. در جامعه‌ای که مالکیت خصوصی مقدم بر مالکیت دولتی است و روابط بین مردم را رقابت‌های سالم و بر اساس شایستگی و لیاقت تعیین می‌کند، توسعه سیاسی و دموکراسی بیشتر و بهتر به منصفه ظهور می‌رسد. با کاهش نقش دولت در اقتصاد و واگذاری هرچه بیشتر آن به بخش خصوصی شرایط رقابت در کشور تسهیل شده و انحصارات و رانت‌ها به تدریج از میان برداشته خواهد شد.

هرچند که دموکراسی در زمینه سازی و اجرای طرح‌های خصوصی سازی نقش بسزایی دارد لیکن خصوصی سازی نیز با کاستن از اقتدارگرایی دولت، سبب نهادینه شدن دموکراسی و قانون‌گرایی می‌شود. گسترش دموکراسی و حاکمیت قانون در جامعه، سبب گسترش فعالیت بخش‌های غیردولتی از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) می‌شود. مهمترین کارکردهای سازمان‌های غیردولتی تقویت جامعه مدنی و حقوق شهروندی و نیز پیشگیری اجتماعی از فساد می‌باشد.

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 مورد نظر 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 اقتصادی و اجتماعی است»؛ (پیتر، ۱۹۹۸: ۱۲۲) «کی و تامسون» خصوصی سازی را اینگونه تعریف کرده اند: «واژه خصوصی سازی به روش‌های مختلفی اطلاق می‌گردد که باعث تغییر رابطه بین دولت و بخش خصوصی می‌شود. از جمله ضد ملی کردن و یا فروش دارایی‌های متعلق به دولت، مقررات زدایی یا حذف ضوابط محدود کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی و پیمانکاری یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که توسط دولت اداره و تامین مالی می‌شوند به بخش خصوصی». (شاه حسینی، ۱۳۸۵) 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. ولجانوسکی خصوصی سازی را به معنای «انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند». (ولجانوسکی، ۱۹۹۸: ۱) «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 قانون گذاری، قضائیه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور نمایند که کار مردم را باید به مردم واگذاشت». (شوارتز، ۲۰۰۱: ۱۷۳۱) «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؛ بالا بردن کارایی، تخصیص بهینه منابع، استفاده بهینه از منابع مالی شرکت-ها، کاهش حجم دخالت دولت در اقتصاد، سپردن تخصیص منابع به مکانیزم خود سامان بخش بازار، مقابله با نقدینگی سرگردان، ایجاد فضای رقابتی و امن برای سرمایه گذاری بلندمدت، دستیابی به فنون جدید مدیریت، دسترسی به سرمایه و تکنولوژی خارجی و توزیع ثروت و درآمد.

خصوصی سازی و دموکراسی

از منظر اصلاحات سیاسی همانگونه که در ادبیات مربوطه آمده است به رغم آنکه بر طبق منشورهای صندوق بین‌المللی 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 برجسته‌تری مسائل حکمرانی را در تصمیم‌گیری‌های خود وارد کرده‌اند. بی‌تردید، این نهادها بر این عقیده‌اند 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 می‌کنند رو به افزایش است و این نشان دهنده تأکید بر حکمرانی سیاسی است.

حکمرانی و ابعاد آن

مفهوم حکمرانی با برخورداری از قدمت چند هزار ساله، همواره بین جوامع بشری، نمود عینی داشته است. اغراق نیست اگر مدعی شویم که این مفهوم به پیشینگی تمدن بشری است. این مفهوم به عقیده (صانعی) در دولت شهرهای آتن نیز رواج داشته است. به عقیده او زمانی که دولت در نظر شهروندان نهادی مستقل است (به جای اینکه یک فرایند باشد)، نیاز به حکمرانی به عنوان مفهومی جدای از دولت خود را آشکار می‌نماید. گفته می‌شود که در آتن باستان که مهد دموکراسی شناخته شده، شهروندان در بازار شهر همدیگر را ملاقات می‌کردند تا به مسائل مورد توجه جامعه و نحوه رفع آن بپردازند. در چنین شرایطی، دولت فرایندی برای پرداختن به مسائل و رفع آن بود. (صانعی، ۱۳۸۵: ۲۷) معنای ساده حکمرانی در تعبیر سازمان ملل، فرایند تصمیم‌گیری و اجرا تصمیمات است و دولت یکی از بازیگران آن به حساب می‌آید که در بطن

آن بازیگران دیگری نیز وجود دارند که با توجه به وابستگی شان به سطوح مختلف حکومت متفاوت اند که این وضعیت در مناطق شهری پیچیده تر است. (سازمان ملل متحد: ۱) پیچیدگی برتابی مفهوم حکمرانی در سطوح خرد حاکمیت، عمدتاً به واسطه وجود خرده لایه های دولت یا سازمان های غیر دولتی در قالب بازیگران محلی یا غیر رسمی است و از آنجا که دولت یکی از بازیگران عمده حکمرانی محسوب می گردد، سطح دخالت دیگر بازیگران حکمرانی بسته به میزان وابستگی با مقوله حکمرانی دولت است که این امر محل مناقشه و بحث را در این باره فراهم آورده است. (همان) در مورد مفهوم حکمرانی تاکنون مباحث گسترده ای طرح گردیده است و نویسندگان زیادی سعی کرده اند که ابعاد آن باز شود. این مفهوم در دهه های اخیر محبوبیت فراوانی بین سازمان های خیریه ای، دانشمندان علوم اجتماعی، بشر دوستان و جامعه مدنی پیدا کرده است. این محبوبیت ناشی از این واقعیت است که می توان مفهوم حکمرانی را به طیف گسترده ای از مسائل، روابط و رسوم دخیل در فرایند مدیریت عمومی و امور مربوط به حوزه خصوصی به کار برد. (سازمان ملل متحد، ۲۰۰۶: ۳)

نظریات حکمرانی خوب

مفهوم حکمرانی خوب دارای زمینه های بحث گسترده ای است و این عمدتاً به زمینه های اداری امور عمومی یک کشور بر می گردد. برای اداره امور عمومی دو الگو وجود دارد: در الگوی نخست، حکومت مسئولیت تمام امور را به عهده دارد. حکومت موظف است که تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی یا شهروندان فراهم کند، اما در الگوی دوم مسئولیت اداره امور عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده است. در این الگو هر سه بخش مذکور به گونه ای در تعادل با یکدیگر قرار دارند که ضعف و قدرت بیش از حد یکی از آنها تعادل اجتماعی را برهم خواهد زد. (ایم ای جاجرمی و دیگران، ۱۳۸۱: ۹) این مفهوم امروز در عرصه نظریه، از دو متغیر اساسی در حال تاثیر پذیری است، از یک سو نهادهای بین المللی چون بانک جهانی داعیه پرداختن به ابعاد گسترده آن را در سر می پروراند و از سوی دیگر واقعیت های حاکم بر عرصه های سیاست گذاری در کشورها به صورت متغیر، تفاوت هایی را در عرصه نظریه برای این مفهوم ایجاد می کنند که منجر به ایجاد سردرگمی در مورد این مفهوم گردیده است. چنانکه (کارلوس سانتیسو) معتقد است که مفهوم حکمرانی خوب هر چند به صورت فزاینده ای مورد استفاده قرار گرفته و تعاریف ارائه شده از آن حداقل در حوزه تئوری و نظریه پیشرفته

هستند، حدود آن نامشخص است. به نظر او تلاش متخصصانی که سعی کرده‌اند تعریفی بدون ابهام عملیاتی از این مفهوم ارائه دهند، به واسطه گسترده بودن حوزه ابعاد و حد و مرزهای این مفهوم ناکام مانده و تعاریف ارائه شده به ایجاد سردرگمی در حد و مرزهای این مفهوم بدل گردیده است. (سانتیسو، ۲۰۰۱: ۴)

از حکمرانی خوب شاخص‌های متفاوتی تاکنون ذکر گردیده است. به عنوان نمونه بانک جهانی (۱۹۹۲) در خصوص حکمرانی خوب بر چهار شاخص (توانایی و کارایی بخش عمومی، مسئولیت پذیری، وجود چارچوب‌های قانونی برای توسعه، شفافیت و آزادی اطلاعات) تاکید دارد. از طرف دیگر لاندل میلز و سر گلدین (۱۹۹۲) عناصر تشکیل دهنده حکمرانی خوب را شامل: پاسخگویی سیاسی- اداری، آزادی انجمن‌ها؛ قوه قضائیه کارآمد و بی‌طرف، آزادی بیان و اطلاعات و نهادهای عمومی تاثیرگذار) می‌دانند. (روساریو جی و همکاران، ۱۹۹۹: ۱۵۲) گریندل نیز از حکمرانی خوب در تعبیر سیاسی آن به کنترل و توازن در دولت، تمرکز زدایی، عدالت و کارآمدی، استقلال قوه قضایه، مطبوعات آزاد و سیستم نظارتی یاد می‌کند (گریندل، ۲۰۰۴: ۵۲۸) با این همه در نهایت می‌توان گفت که حکمرانی خوب با توجه به اسناد سازمان ملل، هشت شاخص عمده دارد که عبارت اند از: مشارکت پذیری، وفاق عمومی هدفمند، پاسخ گویی و مسئولیت پذیری، شفافیت، کار آرای و اثر بخشی، تساوی و برابری، حاکمیت قانون (سازمان ملل متحد: ۲)

خصوصی سازی در ایران

نهادهای عمومی غیر دولتی یکی از بدعت‌هایی است که در حقوق ایران صورت گرفته است. این تأسیس جدید حقوقی با وضع قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ به منظور انجام وظایف و خدمات عمومی در قوانین کشور پیش‌بینی شد. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی را واحدهای سازمانی مشخصی دانسته که با اجازه قانون به منظور انجام وظیفه و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شود. اخیراً طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات شهری مصوب سال ۸۶، مؤسسات و نهادهای عمومی و غیر دولتی به واحد سازمانی اطلاق می‌شوند که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده و یا می‌شود، بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آنها از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌شود و عهده دار وظایف و خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد. در حقیقت مؤسسات عمومی و غیر دولتی در سال ۷۳ از بدنه دولت جدا شده و از شمول قوانین و

مقررات حاکم بر نهادها و مؤسسات دولتی خارج شده‌اند. تغییر ماهیت حقوقی این قبیل مؤسسات از دولتی به عمومی غیردولتی، مبحث جدیدی در نظام حقوقی کشور ایجاد کرد. از جمله این که اموال و دارایی‌های متعلق به این مؤسسات که سابقاً دولتی بودند به غیر دولتی تبدیل و نحوه نظارت سازمان‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات عمومی و سازمان‌های بازرسی کل کشور در این قبیل مؤسسات، محل چالش و نزاع قرار گرفت. لیکن آنچه که واقعیت دارد هر چند این قبیل مؤسسات شکل دولتی خود را از دست داده‌اند اما با توجه به فعالیت و فلسفه تأسیس آنها کماکان در قالب مفهوم عام دولت قرار داشته و در زمره دستگاه‌های اجرایی کشور محسوب می‌شود. قوانین و مقرراتی که الزاماتی را برای دولت پیش بینی می‌کند مشمول این قبیل مؤسسات نمی‌گردد. یکی از موضوعات نگران کننده جالب توجه این است که اخیراً با وجود مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، سازمان‌های غیر دولتی هم ایجاد شده است. در حالیکه این دو نهاد از جهت نحوه تشکیل، اهداف و ماهیت کاملاً با یکدیگر متفاوت هستند به این نحو که تشکیل مؤسسات عمومی غیر دولتی مستلزم وضع قانون و به منظور ارائه خدمات عمومی به جامعه از محل دارایی‌های عمومی کشور است و این مؤسسات هر چند ماهیت غیر دولتی دارند اما جزئی از حاکمیت در قالب مفهوم عام دولت قرار می‌گیرند در حالی که تشکیل سازمان‌های غیر دولتی مستلزم وضع قانون نبوده و بدون دخالت دولت یا قوای حاکم توسط مردم تشکیل می‌شود و اهداف غیر دولتی را دنبال می‌کند.

جالب است مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در موضوع صلاحیت قضایی به ماهیت دولتی تغییر شکل یافته‌اند به گونه‌ای که مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد که این موضوع در استفساریه مجلس شورای اسلامی بر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مسجل گردید. صرف نظر از این موضوعات، مفاد ماده ۳ قانون خدمات مدیریت دولتی خود به خوبی حکایت از این دارد که بخش عظیمی حدود ۴۹ درصد از منابع درآمدی این مؤسسات غیر دولتی از محل بودجه عمومی کشور تأمین می‌گردد و از آن جایی که مطابق قانون مذکور این مؤسسات به عنوان دستگاه اجرایی شناخته شده‌اند سالیانه وجوه هنگفتی بابت اجرای طرح‌های عمرانی دولت دریافت می‌دارند که قسمتی از این درآمدها به هزینه‌های پرداخت‌های جاری این مؤسسات از قبیل حقوق و مزایای پرسنل اداری و سایر هزینه‌های جنبی اختصاص داده می‌شود.

ضعف و نارسایی‌های ساختاری بخش خصوصی

بخش خصوصی از جهت سیاست‌های تقنینی، قضایی و اجرایی، در راستای اجرایی شدن اصل ۴۴، دارای عقب ماندگی و نارسایی‌های زیادی است. در حوزه سیاست تقنینی به واقع می‌توان گفت قوانین حامی بخش خصوصی که عمدتاً در حوزه قانون تجارت، مقررات کار و امور اجتماعی، قوانین بیمه، مالیاتی، تأمین اجتماعی و... وجود دارد دارای نقائص زیادی است به گونه‌ای که در حال حاضر که حدود ۲۰ درصد اقتصاد کشور در اشتغال بخش خصوصی قرار دارد این نقیصه به خوبی خود را نشان داده است. قانون تجارت که مصوب سال ۱۳۱۱ است از جهت تعداد سهامداران، ترکیب اعضاء هیئت مدیره، تعداد سهام، قدرت مدیران در اداره امور شرکت و موارد متعددی دیگر دارای اشکال اساسی است به گونه‌ای که در خیلی از موارد بین سهامداران در کوچکترین موارد اختلاف اساسی ایجاد شده و این اختلاف اساسی منتهی به طرح دعوی در محاکم قضایی گردیده و منجر به تعطیلی شرکت، بیکاری کارگران و تضییع حقوق صاحبان سهام شده و پس از سالها سرگردانی در محاکم قضایی نتیجه مثبتی عاید هیچکس نشده است.

قانون کار هم وضعیت بهتری از دیگر قوانین ندارد. روابط کارگر و کارفرما کماکان از حیث نحوه انعقاد قرارداد، آموزش نیروی انسانی، دامنه حمایتی از کارگر و عدم توجه به حدود اختیارات کارفرمایان مبهم است تا جاییکه کارفرمایان ترجیح می‌دهند تا حد امکان از پذیرش نیروی جدید کار خودداری نمایند. بر وضعیت اشتغال در بخش خصوصی، مقررات ایمنی و سلامتی کارگران، هیچ مقررات مطلوبی حاکم نیست و نوعی خود مختاری یا بهتر بگوییم نوعی اختیارات شخصی نامحدود در اختیار مدیران بخش خصوصی قرار دارد. در بخش سیاست قضایی وضعیت اسفناک‌تر است بخشی از پرونده‌های تخصصی که در محاکم قضایی مطرح می‌شود عمدتاً به لحاظ عدم تخصص کافی قضات محاکم از یک طرف و اوقات دادرسی طولانی، سالیان سال طرفین دعوی که عمدتاً صاحبان شرکت و تجار و بازرگانان هستند گرفتار و سرگردان می‌شوند و به جای اینکه وقت خود را صرف تولید و ارائه خدمات مطلوبتر به شهروندان نمایند درگیر حل و فصل اختلافات خود می‌شوند. در این بخش هیأت تشخیص و حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی هم به عنوان یک مرجع شبه قضایی تخصصی، دعاوی ساده و جزئی فیما بین کارگر و کارفرما را رسیدگی می‌کنند. شورای حل اختلاف هم به دعاوی کم اهمیت و غیر تخصصی عموماً

رسیدگی می‌نمایند که عملاً وظیفه این شورا به یک مرجع کاهش تعداد پرونده های مراجع قضایی تبدیل شده است.

اختصاصی سازی به جای خصوصی سازی

عده‌ای اشخاص خاص با بهره برداری از آماده نبودن شرایط رقابتی و گسترده لازم برای واگذاری‌ها با استفاده از رانت‌های اطلاعاتی و قدرتی و ارتباطات گروهی و فامیلی صرفاً با تفکر تصاحب مالکیت شرکت‌ها و کارخانجات دولتی زیان ده و ارزان قیمت و تبدیل به احسن آن، نسبت به تصاحب این شرکتها مبادرت می‌ورزند و بدون هرگونه انگیزه‌ای برای فعالیت‌های تولیدی و صنعتی تنها در پی تداوم دادن بر حاکمیت خود در صحنه‌های اقتصادی کشور هستند. در واقع بهترین تحلیل آن است که با توجه آماده نبودن بسترهای لازم برای خصوصی سازی شرکت‌های دولتی و تعلق در پیاده سازی قوانین محکم در این بخش از اقتصاد کشور که بالغ بر ۹۰ درصد آن را هم تشکیل می‌دهد خصوصی سازی به سمت اختصاصی سازی تحریف گشته و عده‌ای را صاحب و مالک شرکت‌ها و کارخانه‌های دولتی کرده که نه اهل کارخانه داری بوده‌اند و نه در این خصوص سر رشته‌ای داشته‌اند. بخش بزرگی از مقاومتها از سوی مجموعه دولت نه توسط مدیران بالا دستی بلکه توسط بدنه میانی دستگاهها که از محل سیاست‌های کلان اصل ۴۴ قانون اساسی امکان برخورداری ویژه دارند صورت گرفته است. در سه هزار شرکت دولتی مابین ۱۰ الی ۲۰ هزار اعضای هیأت مدیره وجود دارد که برخی از آنها حاضر نیستند از سمت و اقتدار خود دست بکشند. مدیرانی که با توجه به قیمت‌های کارشناسی نشده و به شدت غیر معقول به این امر آگاهی کامل دارند که در صورت تملک هر یک از شرکت‌ها و کارخانجات تحت مدیریت خود یا گروه‌های مجموعه در برگیرنده ایشان سودهای سرشاری را به دست خواهند آورد و آگاهند که بهای پرداختی برای برخی از این کارخانجات پس از تعدیل نیروی انسانی و فروش تجهیزات، عرصه و اموال این کارخانجات پول کلانی به جیب می‌زنند و این چنین اموال بیت المال را به یغما می‌برند.

البته بدون همکاری و مشاوره صاحبان صنایع، نخبگان علمی و فعالان بخش‌های اقتصادی مهیا نخواهد شد اما اجرای این سیاست‌های اقتصادی مستلزم رعایت نکاتی می‌باشد که سرمایه گذاری بتواند در کشور رشد نماید.

- ۱- اجرای موفق این سیاست‌های اقتصادی نیازمند وجود یک اقتصاد کلان و با ثبات است و آن محیطی است که در آن تورم کم و قابل پیش بینی که به نرخ‌های واقعی و مناسب سیاست مالی و با ثبات، نرخ ارز واقعی و قابل رقابت و ساختار بودجه عمومی کشور متعادل باشد.
- ۲- حمایت و تقویت بازار سرمایه خیلی مهم است. خصوصی سازی و سرمایه گذاری می-بایست در فضا شفاف و رقابتی انجام شود. طبق تجربه واگذاری از طریق بورس اوراق بهادار مطمئن‌ترین روش در انتقال دارایی‌های دولت است.
- ۳- بازسازی اعتماد سرمایه گذاران به بازار سرمایه و توقف روند کاهش شاخص‌ها در بورس و انجام اقدامات لازم برای اجتناب از شکل‌گیری هرگونه شرایط غیررقابتی به ویژه از نظر دسترسی به اطلاعات.
- ۴- توسعه نهادهای حقوقی و قانونی، آزادسازی تجاری، ارتقاء استانداردهای تولید، تدوین راهبردهای ارتقاء فناوری، توسعه بازارهای مالی، اصلاح قوانین و مقررات تبعیض آمیز و غیر رقابتی از اهم الزامات اجرای سرمایه گذاری است.

افزایش کارایی و بهره‌وری

خصوصی سازی یکی از ابزارهای سیاست رقابتی است که بوسیله آن سهم دولت از تصدی‌گری و مدیریت امور تولیدی در مقابل بخش خصوصی کاهش می‌یابد. به همین جهت می‌توان آن را از جمله اقدامات پیشگیرانه دانست که از طریق اطلاع ساختارهای موجود اقتصادی، سیاسی، قانونی و به دنبال حمایت از ارزش‌های نهفته در درون رقابت عمل می‌نماید. افزایش کارایی در تولید و خدمات عمومی جامعه عمدتاً از طریق گسترش واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی اتفاق می‌افتد زیرا در رقابت هدف نهایی دستیابی به سطح بالاتر کارایی اقتصادی است. طرفداران این نظریه، اعتقاد دارند که واگذاری تصدی‌های دولتی به بخش خصوصی به سه طریق منجر به افزایش کارایی می‌شود. (۱) هزینه تمام شده را کاهش می‌دهد (۲) کیفیت محصول را بهبود می‌بخشد (۳) با کاهش بار دولت، قدرت هدایت و نظارت دولتی را فزونی می‌بخشد.

تأثیرات خصوصی سازی بر پیشرفت حکمروایی غیردولتی

مطالعه تجارب موجود جهانی نشان می‌دهد که خصوصی سازی در کشورهای مختلف نتایج بسیار متفاوت و بعضاً 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 موردنظر 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 افتاده اند را بیان نمایند. (ناصری، ۱۳۹۵: ۲۵)

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 در محیط اشتباه

خصوصی سازی تنها زمانی منطقی به نظر می‌رسد که بنگاه‌های اقتصادی، در محیطی رقابتی و کارآمد فعالیت کنند. در جایی که بازار ضعیف عمل می‌کند و بنگاه‌های اقتصادی همچنان در مقابل قوانین دولتی آسیب پذیر هستند، بعید است که انتقال مالکیت به بخش خصوصی فایده چندانی نداشته باشد. در این حالت ممکن است صرفاً مالکیت رانتها از دولت به بخش خصوصی بدون یک سیستم موثر کنترل و نظارت بازار، خطر استثمار مصرف کنندگان را در پی دارد.

(همان)

بنیان نهادن خصوصی سازی براساس 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، ۲۵:۱۳۹۵)

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 این که 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. (همان)

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 نقص صورت گرفته شده پس از تغییر دولت‌ها و روی کارآمدن 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. (همان)

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 بین المللی خلیج فارس، هواپیمایی کیش، بانک رفاه و بیمه اتکا فیامین 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 شرکتهای 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 جنگل داری 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 امار را در میان استان‌های کشور به خود اختصاص داده اند. (ظاهریان، ۲۸:۱۳۹۵)

با توجه به فرصت ۱۰ ساله از زمان آغاز خصوصی سازی، امسال را باید آخرین مهلت قانونی واگذاری این شرکتهای دانست. این در حالی است که ۱۰۱ مورد از مجموعه منتشره علی رغم 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 شرکتهای 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 بانام 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 درآمدی نصیب دولت گردیده با پیشتازی 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 باز می‌گردد که درآمد حاصل از خصوصی سازی، به عنوان منبع درآمدی 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 می‌افته نیز داستان دیگری است که چشم‌انداز 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 خصوصی مولد به رقابت جهت ابتیاع آنها را بسیار پر هزینه 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 صدرای 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 ضعیف تر شد و به راحتی یک سرمایه عظیم ملی با پشتوانه فنی مبتنی بر تولید دانش بنیان رو به افول نهاد. (طاهریان، ۲۹: ۱۳۹۵)

ظهور برون سپاری به صورت نوین نخستین بار در بخش تجارت و بازرگانی مطرح شد. شرایط رقابتی حاکم بر بازارها و افزایش تنوع تولیدات صنعتی باعث شد تا شرکت‌های تولید کننده کالا برای کسب سهم بیشتری از بازار در اندیشه بهره گیری از امکانات و توانمندی‌های

برون سازمانی در حوزه بازاریابی و فروش باشند. به این ترتیب شرکت‌های صنعتی در نقاط مختلف جهان برای توسعه بازارهای فروش، فعالیت‌های بازاریابی و فروش خود در مناطق و کشورهای مختلف را از طریق اعطای نمایندگی به بازرگانان ساکن در آن مناطق اعطا کرده‌اند. این رویه موفق همچنان در بخش بازرگانی تداوم یافته است و شرکت‌های مادر با پرداخت درصدی از سود خود برای هزینه‌های بازاریابی و فروش، نیروی انسانی و تسهیلات صرفه جویی قابل توجهی انجام می‌دهند. از اواسط سال ۱۹۷۰ برون سپاری در بخش تولید نیز با سرعت زیادی شکل گرفت و همین نگرش موجب توسعه بسیاری کشورها به ویژه در خاور دور گردید. در این رویه، شرکت‌های تولیدی، ساخت و تولید آن بخش قطعات و مولفه‌های محصولات خود را که تولید آن در کشور مبدا توجیه اقتصادی نداشت به شرکت‌های تخصص یافته‌ای در کشورهای در حال توسعه واگذار می‌کردند که قادر به تولید آن با هزینه‌های کمتری بودند. به این ترتیب، هزینه تمام شده محصولات کاهش یافته و توان رقابتی شرکت‌های مادر در بازار افزایش می‌یافت.

دلایل برون سپاری

در گذشته از برون سپاری زمانی استفاده می‌شد که سازمان‌ها نمی‌توانستند خوب عمل کنند، در رقابت ضعیف بودند، کاهش ظرفیت داشتند، با مشکل مالی رو به رو بودند یا از نظر فناوری شکست خورده بودند. در حالی که امروزه سازمان‌هایی که کاملاً موفق هستند نیز از این ابزار برای تجدید ساختار سازمانشان استفاده می‌کنند و مدیران این سازمان‌ها به عنوان یک موضوع حیاتی این موضوع را درک کرده‌اند که ایجاد قابلیت‌های کلیدی برای برآورده نمودن نیازهای مشتری ضروری بوده و باید در این راه تلاش صورت گیرد. یکی از دلایل عمده سازمان‌ها در برون سپاری وظایف، هزینه‌های بسیار سنگین روزآمدن در گستره وسیعی از فعالیت‌هاست، که برای بسیاری از سازمانها امکان چنین سرمایه گذاری وجود ندارد. این مسئله در شرایطی که فناوری با سرعت حیرت آوری در حال پیشرفت است، تشدید می‌شود. به همین دلیل عجیب نیست که تعدادی از پیشگامان برون سپاری، اولین بار برای بخش فناوری اطلاعات خود، از این رویکرد استفاده کرده‌اند. از دلایل دیگر می‌توان اینگونه یاد کرد که:

- بهبود و افزایش تمرکز بر صلاحیت‌های بنیادی

- انعطاف پذیری در بلندمدت

- افزایش بخش‌ها و وظایف (دگرگونی و تحول در سازمان)
 - دسترسی به خدمات جدید
 - تحصیل و کسب ایده‌های نوآورانه
- تجربه نشان داده است که تحلیل گزینه‌های ممکن برون سپاری، سه فایده دارد:
- ۱- به مدیران در ارزیابی فرصت‌ها کمک می‌کند و گزینه‌های انتخابی بیشتری را پیش روی آنها قرار می‌دهد.
 - ۲- در ارتباط و تعامل با طرف مقابل، اطلاعات ارزشمند از منابع فنی و انسانی قابل دسترس حاصل می‌شود.
 - ۳- علاوه بر نیاز به حفظ مهارت‌های موجود، مهارت‌های جدیدی در زمینه مدیریت روابط کسب شود. (Buehler, 2003)

برخی از مدیران و سازمانها نیز به دلایل زیر اقبال چندانی به برون سپاری نشان نداده‌اند:

- هزینه‌های فعلی به خوبی درک نشده است.
- برون سپاری‌هایی که در قالب پیمانکاری فعالیت کرده‌اند در عمل چندان موفقیت آمیز نبوده‌اند.

- ارائه دهندگان خدمتی که در مقایسه با واحد داخلی فعلی خیلی برجسته شد، وجود ندارد.
- کاهش کنترل بر روی ارائه دهندگان خدمات.
- نگرانی از وابستگی به ارائه دهندگان خدمات.
- این ایده که ممکن است برون سپاری به وفاداری کارکنان صدمه بزند و اینکه برون سپاری برای کارکنان باقیمانده در سازمان چه پیامی به همراه خواهد داشت.
- موانع قانونی واگذاری و موانع داخلی سازمان برای مقاومت در برابر تغییر.

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

به عقیده صاحب نظران 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 من 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 جنبه-های 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 بهره‌مندی 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. (سعیدی، ۱۳۹۱: ۱۵۶)

برخی از نویسندگان نیز امور حاکمیتی و تصدی گری دولت را به شرح زیر بیان می‌کنند:

- وظایف مربوط به تصدی‌های دولت:

اداره شرکتها و بنگاه‌های دولتی و انحصارات مختلف دولت را در صورت لزوم می‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد.

- اقدامات عمرانی دولت:

تجارب موفق‌تری از تحویل این وظایف در قلمروهای معینی به جامعه محلی وجود دارد. مثلاً تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی روستایی به شوراهای روستایی دارای قابلیت‌های لازم، سپردن وظایف عمرانی دولت به سازمان‌های عمرانی که توسط خود مردم و صاحبان صنایع در یک منطقه خاص تاسیس شده‌اند، سپردن بعضی از وظایف مربوط به برنامه ریزی صنعتی به اتحادیه‌های صاحبان صنایع اتاقهای بازرگانی و انجمن‌های متخصصین صنعتی.

- تامین اجتماعی:

بخش بزرگی از خدمات بیمه‌ای و تامین اجتماعی را می‌توان به مؤسسات خصوصی واگذار کرد. امور بازنشستگان، بیمه‌های درمانی، تجاری و غیره.

- وظایف مربوط به حاکمیت دولت:

وظایف اصلی مربوط به اعمال حاکمیت قابل تحویل به بخش خصوصی (چه انتفاعی، چه غیرانتفاعی) 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.

امکان سنجی

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 هزینه‌ریزی 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. 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. همان طور 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 زبانی 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:

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 شده- اند) به مهمترین معیارها بدل می‌شوند. از این رو این موضوع که برنامه‌های خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه ذاتاً مسائل گسترده‌تر توسعه حکمروایی غیردولتی را مد نظر قرار داده- اند 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، مغفود 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 برون دادهای 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، کارآیی 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 سلطه‌طلبی) 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 بی‌خود بود که حکمروایی غیردولتی ضعیفی دارد.

تأثیر خصوصی‌سازی بر جامعه‌سازی یا به عبارتی سهم آن در سرمایه اجتماعی فراتر از هزینه-ها و مزایای مستقیم اقتصادی است. در کشورهایی 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، کارآیی خصوصی‌سازی لزوماً کمتر از حد مطلوب خواهد بود. اصول توجیه‌پذیری، شفافیت و پاسخگویی در کل فرآیند خصوصی‌سازی باید رعایت شود و نباید خصوصی‌سازی تنها به منظور تقویت منافع شخصی یا سیاسی و بدون ملاحظه پیامدهای آنها برای دموکراسی انجام شود. از منظر حکمرانی خوب، ضعف خصوصی‌سازی گرایش عمده بسوی فساد را در شرایطی که شفافیت وجود ندارد، آشکار می‌سازد.

امروزه برای بیشتر کشورهای در حال توسعه، مسلم است که نقش دولت در اقتصاد، باید از راه خصوصی‌سازی و ایجاد رفرم‌های دیگر، تقلیل یابد. در مبحث خصوصی‌سازی اعتقاد کلی بر این است که بخش عمومی باید از تولید کالاهای مصرفی و تهیه خدمات، اجتناب ورزد. هرچند 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 خصوصی‌سازی را کند می‌کند، عدم رشد بازار سرمایه، نواقص فراوان در مدیریت بورس سهام و... خصوصی‌سازی در ایران، رشد گسترده‌ای نداشته است و قسمت اعظم سازمان‌های اقتصادی، هنوز به وسیله دولت اداره می‌شوند.

منابع فارسی:

کتاب

- ۱- احمد حیدری و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۲- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۷)، چالش‌های شوراها در مدیریت محلی، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۳- رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۵)، خصوصی سازی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول
- ۴- سعیدی، محمدرضا (۱۳۹۱)، درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی، انتشارات سمت
- ۵- سونیتا کیکری و 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
- ۶- 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
- ۷- شبانی، محمد (۱۳۹۰)، ارزیابی عملکرد شرکت‌های کنترلی واگذار شده به بخش غیردولتی، سازمان خصوصی سازی
- ۸- محسن چشم‌براه و محسن مرتضوی (۱۳۸۶)، مدیریت برون سپاری اثربخش، تهران، موسسه کتاب مهربان نشر
- ۹- محمدمهدی زارع و محسن گنجی (۱۳۸۸)، اصل ۴۴ انقلاب اقتصادی، انتشارات امیرکبیر، چاپ اول

مقالات

- ۱- حسین ایمانی جاجرمی و سیداحمد فیروزآبادی (۱۳۸۶)، الگوی سنجش عملکرد حکومت‌های محلی در ایران با تاکید بر سازمان‌های مدیریت شهری و روستایی در ایران، نامه علوم اجتماعی، شماره ۳۲

- ۲- حمیدرضا برادران شرکاء و سعید ملک الساداتی (۱۳۸۶)، حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی، نشریه راهبرد، شماره ۴۶
- ۳- صانعی، مهدی (۱۳۸۵)، حکمرانی خوب؛ مفهومی نو در مدیریت دولتی، تدبیر، شماره ۱۷۸
- ۴- صغیر، جمال، اردیبهشت (۱۳۷۲)، توسعه بخش خصوصی و خصوصی سازی، سمینار بررسی تحلیل خصوصی سازی، دانشکده امور اقتصادی و موسسه توسعه اقتصادی، تهران
- ۵- فتاح شریف زاده و رحمت اله قلی پور (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم
- ۶- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۶)، درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰
- ۷- مرادی، بهنام (۱۳۹۲)، ابعاد خصوصی سازی و آثار آن بر سرمایه گذاری خصوصی، مجله سیاسی، اقتصادی، شماره ۲۱۳ و ۲۱۴
- ۸- نیلی، مسعود (۱۳۸۸)، راه مقابله با انحصار خصوصی سازی است، بررسی های بازرگانی، شماره ۱۷۰، دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف
- ۹- ناصری، نفیسه (۱۳۹۵)، هفت دلیل شکست خصوصی سازی، کارایی، شماره ۲۵
- ۱۰- نازک نوبری و محمد رحیمی (۱۳۸۹)، حکمرانی خوب شهری: یک ضرورت تردیدناپذیر، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، دانش شهرک شماره ۱۱
- ۱۱- هادوی نیا، علی اصغر (۱۳۸۲)، مبانی نظری مالکیت از دیدگاه قرآن، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال سوم، شماره ۶

خبرگزاری

- ۱- غنی نژاد، موسی، اردیبهشت (۱۳۸۹)، دنیای اقتصاد، مقاله مبانی نظری و تاریخی اقتصاد دولتی، قابل دریافت در:

<http://www.donyaeqtesat.com>

منابع انگلیسی:
کتب

1- Bos, (1991) **D, Privatization: A theoretical Treatment**, Clafendon press, Oxford

- 2- Bailey, Robert (1987), **W, Uses and Misuses of Privatization** , in Steve H . Hanke (Ed.) Prospects for Privatization, New York
- 3- Michael Beesly and Stephen Littlechild (1983), **Privatization: Principles, Problems and Priorities** ,Lioyds Bank Review, July
- 4-Megginson, William L (2005), **The Financial Economics Of Privatization**

مقالات

- 5- Galal, A (1989), **The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending**, PPR Series, No. 4, (Washington, DC: World Bank)
- 6- Graham John (2003), **Amos Bruce and Plumtre Tim, Principles for Good Governance in the 21st Century**, Policy Brief No.15
- 7- Stefan Buehler and Haucap Justus (2003), **strategic outsourcing revisited, socioeconomic institute**, university of Zurich, working paper No.0305