مدیریت دولتی نوین: خصوصی‌سازی و چالش‌های آن

حسین یخکشی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱/۱۴
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۳/۱۷

چکیده:

در دهه ۹۰ اغلب دولتها در پاسخ به مشکلات مختلفی که با آنها روبه رو بودند به مدیریت دولتی جدیدی روی آوردند که به مدیریت گراییبا مدیریت دولتی نوین شهرتیافت و امروز نیز کشور ما در همین راستا گام بر می‌دارد. در تمامی نقاط جهان موضوع اصلی خصوصی‌سازی بر مبنای سودآوری، افزایش کارایی و قدرت رقابت بوده است. کارکنان به دلیل انتظاراتی که از خصوصی‌سازی در مورد افزایش اخراجهای کاری و کاهش دستمزدها دارند با اجرای خصوصی‌سازی مخالف اند. هدف از این مقاله بررسی مدیریت دولتی نوین و سیاست خصوصی‌سازی می‌باشد. در این مقاله همچنین به بررسی عوامل موثر بر عدم موفقیت کامل اجرای سیاست خصوصی‌سازی پرداخته شده است. نتایج تحقیقات مختلف نشان می‌دهد که چالشهای خصوصی‌سازی، شامل تعدیل سازی بی رویه نیروی انسانی و عدم تعهد اخلاقی به امنیت شغلی کارکنان، مشخص نبودن مسئولیتهای مدیران و گرایشهای آنها، وجود تردیدهای اخلاقی بی شمار و پیچیده در شراکت بخش دولتی و خصوصی و ... رسیدن به نتایج مطلوب خصوصی‌سازی را با چالشهای زیادی روبه رو می‌کند. آنچه امروزه تحت عنوان خصوصی‌سازی مطرح می‌شود چیزی نیست که طرفداران اقتصاد رقابتی برای آن تلاش کرده و از آن دفاع می‌کردند.

واژگان کلیدی: مدیریت دولتی نوین، خصوصی‌سازی

۱. کارشناسی ارشد مدیرت دولتی، دیوان محاسبات کشور، ایمیل: hossein.yakhkeshi@yahoo.com

۱. مقدمه

جهانی شـدن و خصوصی سازی موضوعی اسـت که در چند دهه اخیر مورد مطالعات زیادی قرار گرفته اسـت. از طریق اجرای پژوهش‌های دانشـگاهی و اعطای بورسـهای پژوهشی در همه عرصه‌های علوم اجتماعی مانند اقتصاد، سیاسـت، جامعه شناسـی، مدیریت دولتی و ... مجموعه ای از دانش رو به رشـد در مورد هر دو موضوع مطرح شـده اسـت. اگر چه بیشتر این مطالعات از نظـر محورهای اصلی بایکدیگر همپوشـانی دارند ولی فقط تعداد کمـی از آنها بینش جدیدی را در باب روابط متقابل بین جهانی شـدن و خصوصی‌سازی ارائه می‌دهند. بیشتر مطالعات در مورد خصوصی‌سازی بر اسـتدلالهای عقلایی متمرکز بوده که همواره تکرار می‌شود و برای دانشجویان و دانش پژوهان اقتصاد، علم سیاسـت و اداره امور عمومی آشناست. اگر چه بسیاری از توضیحات مفید اسـت ولی برای تبیین دو پدیده جهانی شـدن و خصوصی‌سـازی در گسـتره کلان کفایت ندارد و آگاهی کمی در باب اقتصاد سیاسـی، رابطه متقابل بین خصوصی‌سـازی و جهانی شدن و شناسایی کسانی ارائه می‌دهند که از آن پیوند منتفع می‌شوند (فرازمند، ۲۰۰۲، ص ۱).

نظریه جدید خصوصی‌سـازی به عنوان سیاسـت اقتصادی، برای اولین بار توسـط جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۵۷ بکار گرفته شد؛ در آن زمان دولت بخش عمده سهام فولکس واگن را به سرمایه‌گذاران خصوصی فروخت . حرکت بزرگ بعدی در خصوصی‌سازی در دهۀ ۱۹۸۰؛یعنی خصوصی‌سازی تلکام توسط مارگارت تاچر و خصوصی کردن بانک‌های بزرگ کشور فرانسه توسط شـیراک بود. در حال حاضر، فروش بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت دولت به بخش خصوصی و بازارهای رقابتی جوهره سیاسـت عمومی جهان بشمار می‌رود (روبرت، ۱۹۹۶). تاکنون بیش از ۱۶۰ کشور صنایع خود را خصوصی نموده‌اند (قورچیان و کرد زنگنه، ۱۳۹۰).

در ایران نیز بعد از پایان جنگ تحمیلی و اجرای اولین برنامه پنج ساله توسعه؛ خصوصی‌سازی عمـلاً از سـال ۱۳۶۸ بطور جدی مطرح شـد و دولـت در صدد واگذاری بخشـی از فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی بر آمد.

۲. مدیریت دولتی نوین

در جهـان امروز مدیریت دولتی نوینیـا مدیریت گرایی که بر بکار گیری ارزش‌ها و روش‌های مدیریتـی بخـش خصوصی در بخش دولتی دلالت دارد. پارادایم غالـب و مد رایج بوده و در اکثر کشـورهای جهان مفاهیمی چون خصوصی‌سازی، پیمانکاری، کاهش اندازه دولت، مشتری گرایی و ... گفتمان غالب در عرصه عمومی است (هیز و کارنی،۱۹۹۷).

از آغاز دهه ۱۹۹۰ الگوی جدیدی از مدیریت دولتی در اکثر کشـورهای پیشـرفته ظهور کرد کـه پولیـت آن را مدیریت گرایی، هود آن را مدیریت دولتی نوین، روزنبلوم آن را مدیریت دولتی مبتنـی بر بازار و آزبـورن و گیبلر آن را بازافرینی دولتیا دولـت کارافرین می‌نامند. در واقع طی این تحولات شـکل خشک سلسله مراتبی و بوروکراتیک مدیریت دولتی که در اکثر سالهای قرن بیسـتم حاکم بود در حال تبدیل به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار اسـت. به طور

روز افزونی دولت به جای اینکه ارائه دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق بوروکراسی باشد به طور غیرمستقیم و از طریق قرار داد با بخش خصوصی عمل می‌کند. چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آن را هدایت کردن بجای پارو زدن می‌نامند. این تغییراتیک تجدید نظر ساده نیست بلکه تحولی همه جانبه در رابطه میان دولت و شهروندان است . هیوز این تغییرات عمده را نشانه تغییر پارادایم از مدیریت دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین می‌داند و ال گور آن را اقتضای عصر اطلاعات تلقی می‌کند (علوی، ۱۳۸۱).

مدیریت دولتی نوینیا مدیریت گرایی تلاشی بود تا با بهره گیری از دانش و تجربه مدیریت بخش خصوصی کارایی، اثر بخشی و بهره وری خدمات عمومی در سازمانهای دولتی را ارتقا بخشید. مدیریت دولتی نوین با بهره جویی از اصول مدیریت بخش خصوصی و دگرگون سازی رابطه میان بخش خصوصی و عمومی وعده اثر بخشی و بهره وری بیش تر، پاسخگویی بهتر و تحقق ارزشهای آزاد منشانه تر را می‌دهد؛ اگر چه بسیاری از این وعده‌ها تحقق پیدا نکرده و در اغلب موارد نشانه‌هایی از خود به جای گذاشته است که با روح مدیریت دولتی مردم سالار سازگاری چندانی نداشته است. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه اعلام کرده که بسیاری از اعضای آن سعی دارند بخش دولتی خود را به نحوی تغییر دهند که ویژگی مشترک آنها استفاده از قرار داد مشارکت و روابط آزاد میان رده‌های مختلف سلسله مراتب میان واحدهای کنترل کننده و واحدهای عملیاتی و بین واحدهای تولیدی دولتی و خصوصی باشد (هیوز، ۱۳۸۵، ص ۸۵).

به طور کلی نکات اساسی تشکیل دهنده مدیریت دولتی نوین عبارت است از:

۱. *استفاده از مدیریت حرفه ای در بخش دولتی*
۲. *معیارها و اندازه‌گیری صریح عملکرد*
۳. *تاکیید بیش تر بر کنترلهای برونداد*
۴. *حرکت به سمت جداسازی واحدها در بخش دولتی*
۵. *تاکید بر سبکهای مدیریت بخش خصوصی*
۶. *تاکید بر انضباط و جلوگیری از اسراف در استفاده از منابع*
۷. *حرکت به سوی رقابت بیش تر در بخش دولتی*

برنامه اجرایی مدیریتی نیز شامل چهار نوع تغییر است. نخست تغییر در توجه نسبت به برون داد، دوم دگرگونی در درون داد سیستم اداری، سوم کاستن از دامنه دولت و چهارم تغییر ارتباط با سیاستمداران و مردم (هیوز، ۱۳۸۵، ص ۸۷).

مدیریت دولتی به تعریف چگونگی عملکرد مؤثر مدیریت دولتی در بافت سیاسی دموکراتیک، تعادل موثر اقتصاد و عدالت می‌پردازد. مدیریت دولتی بررسی می‌کند که چگونه می‌توانیک مدیر دولتی اخلاقی بود و چرا برای مدیران دولتی که می‌خواهند نماینده شهروندان باشند این ویژگییکی از ویژگیهای اصلی به شمار می‌رود. اکنون زمان انتقاد از موسسات دولتی و افرادی است که به مدیریت این نهادها می‌پردازد. به عبارت دیگر نوعی حمله بوروکراتیک در بافت جدید

مخالف با کارمندان دولتی، کوچک کردن اندازه ها، اجرای خصوصی‌سازی گفته می‌شود که مدیریت دولتی می‌تواند به عنوانیک عنصر کلیدی در بهبود کیفی سازمانهای دولتی برای همه باشد (شناخت مدیریت دولتی، ۲۰۰۷، ص ۲۰۰).

تخصصی شدن دولت موجب کارآمدتر و مؤثرتر شدن آن می‌شود و هرج و مرج کمتری دارد. مدیریت دولتی شناخت و بیان روشن رابطه بین خدمات دولتی حرفه‌ای و شهروندی را زیر سوال می‌برد. در مدیریت دولتی نوین افراد خبرهیعنی کارمندان دولتی متخصص را می‌بینیم که به طور عادی و به نحوی ثمر بخش بر افرادی مانند شهروندان و گروههای شهروندی که در سازمانهای انتفاعی، غیرانتفاعی، داوطلبانه، نیمه داوطلبانه و دولتی شکل گرفته‌اند تاثیر متقابل می‌گذارند. شهروندان بیش از پیش و به طور مستقیم از طریق الگوهای کنش متقابل در امور مرتبط با مدیریت فعالیت می‌کنند . این موضوع در گروههای کنترل و خط مشی‌گذاران مؤسسات سیاسی، گروههای نفوذ و در بسیاری از اشکال دیگر دیده می‌شود. شهروندی چیزی بیش از امور دولتی است. شهروندی کاملا واقعی و قانونی است. مانند رای گیری. بدون این موازین اخلاقی روح مدیریت دولتی تضعیف می‌شود. مدیریت دولتی موضوعی وسیع است که با بسیاری از رشته‌های علمی، بسیاری از تئوریها و فلسفه‌ها و کل موضوعات سیاسی سروکار دارد. در مدیریت دولتی مدیریتیعنی چگونگی انجام امور از اهمیت برخوردار است. اما از همه مهم تر این است که چرا و چه کاری انجام می‌دهیم. باید برای بیان ارزشها و عقاید مدیریت دولتی معاصر بررسیهای بیشتری صورت گیرد تا نشان دهد که تعهد ما نسبت به ارزشها و عقاید می‌تواند نشانگر این مطلب باشد که مدیریت دولتی چه کاری باید انجام دهد و چرا ما در این حوزه فعالیت می‌کنیم (روح مدیریت دولتی ۲۰۰۷ ص ۸-۹).

۳. خصوصی‌سازی

سیاست خصوصی‌سازی، به عنوان بخشی ازیک سیاست گسترده‌ی تعدیل ساختار اقتصادی در اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰ میلادی از طرف تعداد محدودی کشور صنعتی به اجرا گذاشته شد و به سرعت به سایر کشورها و اقتصادها از جمله اقتصادهای در حال گذار سرایت کرد(ویلیام و جفری، ۲۰۰۱). بررسی‌ها نیز نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از خصوصی‌سازی در جهان از طرف کشورهای اروپایی عضو OECD انجام گرفته است و طی سال‌های اخیر برنامه‌های خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه از رشد قابل توجه‌ای برخوردار بوده است (کیکری و همکاران، ۲۰۰۲، ص۳).

با تصویب برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی مبانی حقوقی سیاست خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران پایه گذاری شد و با تصویب قوانین و مصوبات بعدی به اجرا درآمد. سیاست خصوصی‌سازی اقتصاد ایران از ویژگی‌های خاصی برخورداراست. نخست این که واگذاری‌ها در بخش صنایع کارخانه‌ای صورت گرفته است و بخش‌های امور زیر بنایی اقتصاد مانند ارتباطات، انرژی، آب و انحصارات دولتی خارج از سیاست خصوصی‌سازی باقی مانده است. دوم این که عمدتًا واگذاری

مالکیت شـــرکت‌های دولتی به گونه‌ای بوده است که مدیریت شرکت مربوطه از حیطهی مدیریت دولتی خارج نشده است سوم این که واگذاری مالکیتیک بنگاه در چند نوبت طی سال‌های مختلف انجام گرفته اســت. در حالی که در ســایر کشــورها معمولاً واگذاری مالکیت شرکت دریک نوبت انجام می‌پذیرد. به عبارت دیگر ســهام شــرکت مورد نظر دریک نوبت جهت فروش به بازار عرضه می‌شود (کریمی، ۱۳۸۳).

آثار خصوصی‌ســازی به عوامل متعددی ازجمله، نحوهی استفاده از منابع درآمدی آن بستگی دارد(مککنزی، ۱۹۹۸، ص۳۶۵) . مطالعات وتحقیقات نشان می‌دهد که آثار مثبت خصوصی‌سازی معمولاً به شــکل افزایش کارایی، بهبود وضع مالی دولت، گسترش بازارهای مالی، کاهش اندازه‌ی دولــت، افزایــش تولیــد و بهبود توزیــع درآمد و ثــروت در جامعه ظاهر می‌شــود. ولیکن نتیجه بررســی‌های محققین نتیجه اثر خصوصی‌ســازی را بر اشــتغال در هاله‌ای از ابهام قرار داده است. ضمنًا بررســی‌ها نشان داده اســت که خصوصی‌سازی کامل بر خصوصی‌سازی جز ئی برتری دارد. هــرگاه خصوصی‌ســازی به صورت جزئی انجام گیــرد، مدیریت بنگاه ازیک طــرف باید انتظارات صاحبان ســهام را که کســب سود حداکثر است تأمین کند و از طرف دیگر باید انتظارات دولت را که به صورت حداکثر کردن رفاه جامعه است، بر آورده کند. این موضوع در مدیریت بنگاه مشکل عمده ایجاد خواهد کرد(ماتسومورا، ۱۹۹۸).

خصوصی‌ســازی معانی متفاوتی دارد از واگذاری داراییهای دولت به بخش خصوصی گرفته تا کاهش دخالت دولت در تولید توزیع و ... را در بر می‌گیرد. اجرای خصوصی‌سازی می‌تواند از طریق پیمانکاری، ملی زدایی، آزاد ســازی و پرداخت شهریه صورت گیرد (مرادی،۱۳۸۴، ص ۱۸۰). ایده اصلی در تفکر خصوصی‌سازی این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را مجبور می‌سازد تا عملکرد کاراتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. بر پایه این ایده، تعاریف، مفا هیم و تئوریهای متعددی که در بر گیرنده ابعاد و اهداف مختلف خصوصی‌سازی اســت ارائه می‌گردد. از بین تعاریف مختلف خصوصی‌ســازی فقط به چند نمونه که دارای نکات مهمی هســتند اشــاره می‌شــود .بیس لی و لتیل چایلد می‌گویند خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی صنایع از طریق افزایش نقش نیروهای بازار است، در صورتی که حداقل درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار گردد (بیسلی، ۱۹۸۳).

ویل جانوسکی (۱۹۸۷) خصوصی‌سازی را به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند (شیخ و همکاران، ۱۳۹۱، ص۵). کی و تامسون خصوصی‌سازی را این گونه تعریف می‌کنند : واژه خصوصی‌سازی روش‌های متعدد و مختلفی برای تغییر رابطه بین دولت و بخش خصوصی را شــامل می‌شــود ، از جمله " ضد ملّی کردن " و یا فروش دارایی‌های متعلق به دولت،" مقررات زدایی " یا حذف ضوابط محدود کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی ، " پیمانکاری " یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که توسط دولت برای بخش خصوصی اداره و تأمین مالی می‌شدند(کی و تامپسون، ۱۹۸۶).

رویکرد خصوصی‌ســازی در همه اشکال قرارداد بستن برونســپاری و خصوصی‌سازی کامل از

طریق طرحهای واگذاری بنگاههای دولتی ریشــه در پذیرفتن برتری بازار به عنوان نهاد همه گیر برای اداره جامعه و همین طور جنبه عملیاتی اقتصاد اســت. خصوصی‌سازی به معنای برتری بازار شــراکتی، رشد بی حد و حصر فردگرایی سودجویانه و شــرایط اجتماعی و سیاسی و همین طور اقتصادی رقابتی تبدیل شــده است. خصوصی‌سازی به موتور جهانی شده در سراسر جهان تبدیل شده است به حدی که تحت رهنمود وزارت خزانه داری امریکا، صندوق بین الملل پول در گزارش خود ۲۰۰ میلیون دلار به کشــورهای جهان ســوم برای دهه‌های اینــده اختصاص داده تا بخش خصوصی را ارتقا دهند. بر خلاف چرخه‌های کســب و کار در گذشته با تغییرات زیاد، موج جهانی شــدن نوعی موج جدید اســت که بسیار بلندتر و با تبعات گســترده برای جوامع، مردمان، دولتها و همین طور اقتصاد اســت که بر خلاف آنکه برخی‌ها ممکن اســت انتظار داشته باشند موقت نیز نیســت. زیرا هدف از این جریان قلب سیســتم جهانی از طریق شکستن همه انتظارات و سنتهای متعارف است. بدین ترتیب ارتقای بخش خصوصی تابع فرایند جهانی شدن سرمایه شرکتی است (فرازمند، ۲۰۰۲، ص ۱۵).

۳،۱. برخی از اهم دلایل سوگیری دولت‌ها به سمت خصوصی‌سازی به شرح زیر است:

در اقتصادهای سوسیالیســت پیشــین که برنامه ریزی‌ها به صورت متمرکز صورت می‌گرفت ، خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی یک شرط لازم و نه کافی برای سوگیری اقتصاد به سمت سیستم بازارگرا می‌باشد.

-هم در اقتصادهای پیشرفته و هم در اقتصادهای در حال توسعه، نارضایتی عمومی از عملکرد بنگاه‌های دولتی به دلیل قیمت و کیفیت کالاها، به خصوص کالاها و خدمات تجاری و محصولات تولیدی رو به افزایش اســت و بنگاه‌های دولتی ناتوان از توزیع کارای محصولات و خدمات خود هستند.

- در اکثر کشورهای در حال توسعه و به خصوص اقتصادهایی که در دو دهه اخیر رشد سریعی داشــته‌اند، مشــارکت بالای بخش خصوصی جهت رویارویی با تقاضاهــای رو به افزایش خدمات بنگاه‌هــای دولتی ضروری اســت. قابلیت آژانس‌ها و بنگاه‌های دولتی جهت تدارک آب، مســکن، صنایع همگانی، حمل و نقل و دفع ضایعات در اکثر کشورهای در حال توسعه خیلی محدود است .

در سراسر دنیا مشهود است که بسیاری از بنگاه‌های دولتی نه تنها ناکارا و غیر بهره ور هستند، بلکه تولید کننده ضایعات بوده، منابع مالی محدود دولتی را به علت کمبودها و سوبسیدهای مورد نیاز خود به هدر می‌دهند. دوران طولانی پیشرفت جهانی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در بســیاری از دولت‌های کشورهای توسعه یافته محدودیت‌های مالی وخیمی به جای گذاشته و ادامه سوبســیددهی بنگاه‌های دولتی بدون ســود آوری یا تحمل بار سنگین گسترش خدمات را برای آنها سخت نموده است . کمک‌های بین‌المللی رو به کاهش نیز شرایط مشابهی را در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته ایجاد کرده است (پرکوپنکو و ژوزف، ۱۳۸۰، ص۱۲).

۳،۲. روش‌های خصوصی‌سازی

داینتیس (۱۹۹۴) پنج شکل خصوصی‌سازی را مطرح کرده است:

۱. *تغییر در مالکیت (از بخش عمومی و دولتی به بخش خصوصی)*
۲. *تغییر در فعالیتها یا داراییهای عمومی (در مقابل کاهش آنها)*
۳. *تغییر در جایگاه حقوقی تدارک عمومی کالاها و خدمات*
۴. *تغییر در جایگاه اقتصادی بخش عمومی (از تولید کننده مستقیم به فراهم کننده غیر مستقیم)*
۵. *تغییر در جایگاه محیط رقابتی (از طریق برداشتن حقوق انحصاری بنگاههای عمومی) (ملکی، ۱۳۸۴).*

به طور مشخص خصوصی‌سازی می‌تواند شکلهای گوناگون به شرح زیر داشته باشد (هراکلیوس، ۱۹۹۵) :

۱. *فروش دارایی به سرمایه‌گذاران خصوصی که می‌تواند تماییک مجموعهیا فقط بخشی از آن را شامل شود.*
۲. *خصوصی‌سازی می‌تواند شامل آزاد سازی باشد به نحوی که به جای شرایط انحصاریا شبه انحصاری شرایط رقابتی فراهم و بر سازوکارهای بازار حاکم شود.*
۳. *خصوصی‌سازی می‌تواند همراه انتقال مالکیت باشدیا اساسا مالکیتی منتقل نشود. در حالت اخیر می‌توان از روشهایی نظیر اجاره دادن تسهیلات دولتی، استفاده از مدیریت خارجییا عقد قرار دادیا عوامل بیرونی سازمان برای تامین خدمتی مشخص استفاده کرد.*

مجله اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران به نقل از صندوق بین المللی پول نیز چند روش زیر را برای خصوصی‌سازی معرفی کرده است:

۱. *عرضه سهام در بازار بورس*
۲. *فروش بنگاه دولتی از طریق حراج واقعی*
۳. *فروش از طریق مذاکره با خریداران بالقوه که در پارهیی از موارد مدیریت خود بنگاه را بر عهده داشته اند*
۴. *واگذاری مدیریت بنگاه به بخش خصوصی و حضور دولت به عنوان سهامداریا شریک خاموش (بدون حق رای)*
۵. *تقسیم شرکت به سازمانهای جداگانه (یا به شرکت اصلی و چند شرکت فرعی)*
۶. *اجازه دادن به شرکت و تنظیم قرار داد مدیریت که مستلزم فروش داراییها نیست و به عنوان نخستین مرحله خصوصی‌سازی قلمداد می‌شود*
۷. *استفاده از مشارکت شرکتهای خارجی*
۸. *انحلال شرکت و فروش اموال منقول و غیر منقول به بخش خصوصی (ملکی، ۱۳۸۴، ص ۲۶).*

عمده وظایف و اختیارات سازمان خصوصی‌سازی به شرح زیر می‌باشد :

۱. *تنظیم راهکارهای مناسب به منظور تسریع و تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی در جهت تحقق ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی، توسعه توانمندیهای بخش‌های خصوصی و تعاونی.*
۲. *تدوین برنامه‌های افزایش توانمندی بخش خصوصی و تشویق گروه‌ها و تشکل‌های تخصصی و تربیت کارافرینان.*
۳. *اعمال وکالت در امر واگذاری سهام شرکت‌هایی که بر اساس مقررات مربوط تعیین تکلیف شده‌اند.*
۴. *عرضه و واگذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری طبق برنامه زمان بندی مصوب.*
۵. *اجرای سیاست‌های تعیین شده از سوی هیات عالی واگذاری.*
۶. *نظارت بر اجرای دقیق مفاد قراردادهای مربوط به واگذاری.*
۷. *انجام هرگونه اقدامات لازم برای واگذاری سهام و خصوصی‌سازی.*

از نکات برجسته قانون برنامه سوم توسعه و برنامه خصوصی‌سازی پیش‌بینی ایجادیک سازمان مستقل و متولی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است. در حال حاضر هیات عالی واگذاری نیز در سازمان مذکور مستقر است و امور مرتبط با هیات عالی واگذاری را به انجام می‌رساند(گزارش عملکرد سال ۱۳۸۰ سازمان خصوصی‌سازی).

۳،۳. نگاهی به روند خصوصی‌سازی در کشورهای درحال توسعه

یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه خصوصاً کشورهای نفت خیز تکیه به دلارهای نفتی به عنوان منبع اصلی درآمد کشور است. در این کشورها با وجود بخش خصوصی هر چند در مقیاس ضعیف از آنجا که هنوز گذار اقتصادی از سیستم اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی به وقوع نپیوسته دولت سرمایه‌گذاریهای اصلی و بودجه بندی‌های سالانه خود را بر اساس درآمدهای نفتی به اجرا در می‌آورد و توجه جدی به درآمدهای حاصل از مالیات از بخش خصوصی ندارد. این مشکل از آنجا بر می‌خیزد که دولت در این کشورها بخش عظیمی از درآمدها و داراییهای کشور را در اختیار دارد و به علت عدم رقابت در زیر ساختارهای دولتی اغلب این سازمانها از سود اقتصادی بالایی برخوردار نیستند و بیشتر از لحاظ حسابرسی ضرر می‌دهند. لذا گرفتن مالیات از این سازمانها مفهومی ندارد. در صورتی که دولت بتواند این خیل عظیم سازمانهای دولتی و شعب آنها را به بخش خصوصی واگذار کند می‌تواند با ایجاد عرصه رقابتی فراگیر در زمان کوتاهی سودآوری این سازمانها را مشاهده گر باشد (جعفرزاده، ۱۳۸۶).

خصوصی‌سازی از دست آوردهای دموکراسی به شمار می‌آید ویک مفهوم اجتماعی است. اگر جامعه بزرگتر و قویتر از دولت باشد آنگاه می‌توان اعلام کرد که خصوصی‌سازی پیشرفت می‌کند و در جایی کهیک دولت قوی وجود دارد بخش خصوصی دچار ضعف خواهد شد. همچنین به علت بزرگ بودن دولت در کشورهای خاورمیانه فضای بسیار اندکی برای انتخابات فردی باقی می‌ماند و هیچ نشانهیی از آزادی عمل فردی مشاهده نمی‌شود. لذا ما دارای جوامع ضعیف ولی دولتهای

قوی خواهیم بود (سریع القلم، ۲۰۰۶).

در کشـورهای درحال توسـعه خصوصا کشـورهای عضو اوپک به علت ضعف سیستم مالیاتی هنوز دولتها قادر به گرفتن مالیات از شرکت‌های خصوصی نیستند و لذا از بخش مهمی از درآمد معقول دولتی محروم می‌شوند. بنابراین این شواهد حاکی از آن است که در کشورهای عضو اوپک و از جمله ایران قدرت اقتصادی در دسـت دولت متمرکز اسـت و فضای بسیار اندکی برای حضور فعالان اقتصادی، سیاسـی و اجتماعی جامعه در خارج از سیسـتم‌های دولتی وجود دارد(دومین همایش چشـم انداز خصوصی‌سـازی در ایران،۱۳۸۱). از سـوی دیگر با بررسی اوضاع اقتصادی کشور مالزی مشاهده می‌شود که سیستم اقتصادی دولت در حال تمرکز قدرت در بخش خصوصی بوده است و طبقه متوسط در حال رشد است. این کشور توانسته در طول دو دهه تعادل اقتصادی را بـه نفع بخش خصوصی متمایل نماید و بخش خصوصی تا آنجا قدرتمند شـده که می‌تواند در انتخاب سیاسـتهای کلان بر دولت اعمال نظر کند. به عبارت دیگر مالزی توانسـته است همانند کشـورهای اروپایی با قدرت بخشـیدن به بخش خصوصی از منافع دراز مدت این سیاسـت بهره کافی ببرد (جعفرزاده، ۱۳۸۶). در کشـورهای درحال توسـعه نیز فارغ از اینکه اثربخشی مدیریت دولتی نوین مستلزم وجود پیش نیازهایی چون وجودیک بخش خصوصی واقعی و مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی تشـکیلیافته و وجودیک نظام حقوقی و قانونی شـفاف و تفضیلی می‌باشـد که اغلب این کشـورها فاقد آنند خط مشی‌های مذکور توسـط مدیران دولتی کورکورانه و صرفا به منظور هم اندیشـی با پارادایم غالب الگوگیری می‌گردد. پی آمد طبیعی چنین اقدامی تشدید فاصله طبقاتی افزایش فسـاد اقتصادی و تضعیف پاسخگویی سیاسی است. در این کشورها تحت عنوان خصوصی‌سـازی انحصارهـای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیـل می‌گردد که این امر حداکثر بدون نتیجه و احتمالا زیان اور اسـت. زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشـوارتر می‌سازد (وارث، ۱۳۸۰).

۳،۴. خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سـازی و واگذاری شـرکت‌های دولتی و تحت پوشـش دولت در ایـران هم زمان با آغاز برنامه اول توسـعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور سـال۱۳۶۸ با هدف ارتقای کارآیی فعالیت‌هـا و کاهش حجم تصدی دولت مطرح گردید. دولت جمهوری اسـلامی ایران در تصویب نامه اردیبهشـت ۱۳۷۰، اهداف خود را از خصوصی‌سـازی مشـخص کرد. دولت، خصوصی‌سازی را یک امر لازم برای تحقق سیاسـت‌ها و اهداف برنامه اول توسـعه اقتصادی می‌داند. بر پایه این برنامه، دولت چهار هدف عمده به شـرح زیر برای به اجرا گذاشتن سیاست خصوصی‌سازی تعیین کرده است :

۱. *ارتقای کارآیی فعالیت‌ها*
۲. *کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی غیرضروری*
۳. *ایجاد تعادل اقتصادی*

۴. *استفاده بهینه از امکانات کشور.*

اهداف خصوصی‌سازی در کشور ایران ازیک قرن پیش در زمانی که اصلاحات اقتصادی و دارایی در کشور مطرح شده بود مورد توجه مسؤلان کشور قرار گرفت. ولی چهره واقعی این سیاست در عرصه اقتصادی کشور در سال ۱۹۹۱ مطرح شد. بر اساس برنامه توسعه چهارم (۲۰۰۵-۲۰۱۰) سازمان خصوصی‌سازی ایران زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی کشور عمل می‌کند.

بر اساس قانون خصوصی‌سازی برنامه سوم توسعه کشور سهام همه شرکت‌های دولتی که بر اساس قانون اساسی قابل انتقال به بخش خصوصی است باید به مالکیت بخش خصوصی درآید . فرایند خصوصی‌سازی نباید امنیت مالی و ارزشهای اجتماعی کشور را به مخاطره بیندازد. با وجود طرحهای پیشنهادی و قوانین مصوب برای انتقال میلیونها دلار از داراییهای دولت به بخش خصوصی هنوز مشکلات بسیار در این راه وجود دارد. شرکتهایی که توان خرید سهام شرکت‌های دولتی را ندارند خود نیز دولتی‌اند و به عبارت دیگر سهام بین شرکت‌های دولتی دست به دست می‌شود. سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود به بازار ایران احساس امنیت کافی نمی‌کنند و هنوز مساله اتمی شدن ایران بر سرمایه‌گذاران خارجی اثر می‌گذارد و بخش زیادی از نقدینگی کشور در بخش ساخت و ساز سرمایه‌گذاری شده و خرید و فروش سهام دولتی با رکود مواجه شده است (جعفرزاده، ۱۳۸۶).

به منظور اجرای صحیح این سیاستیک کمیسیون عالی در سطح سیاسی بنیان گذاری شد. این کمیسیون عالی تحت ریاست وزیر اقتصاد و دارایی کار می‌کند و وظایف اصلی آن هماهنگ‌سازی نظارت و کنترل فرایند خصوصی‌سازی و اجرای قانون فوق است.

بر اساس تصمیم گیری‌های این کمیسیون :

الف : سهام شرکت‌های دولتی کوچک به شرکت‌های دارای مدیریت قوی فروخته خواهد شد.

ب: سهام شرکت‌های دولتی متوسط به گروههای اقتصادی تخصصی تعاونیها فروخته خواهد شد.

ج: سهام شرکت‌های بزرگ دولتی به افراد جامعه فروخته نمی‌شود ولی سهام کنترل کننده ایی برای مدیریت آنها درنظر گرفته می‌شود (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵، ص ۷).

۳,۵. چالشهای خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در سراسر جهان کارگران را معلق کرده، مزایای آنها را حذف می‌کند و آنها را به عنوان کارکنان و کارگران موقتی و ارزان در اختیار بنگاهها و شرکتها قرار می‌دهد. بستن قرار داد موقت و برون سپاری دو شکل اصلی این تغییر جهت سازمانی و مدیریت راهبردی است. به بنگاههای خصوصی‌سازی شده و شرکتهای تاسیس شده برای انجام کارهای ویژه دولتی کمکیارانه پرداخت می‌شود زیرا نیروی کار صنعتی آنها بر مبنای مزد بگیر موقتی کار می‌کند. کارفرما دیگر تعهد اخلاقی جدی به کارگران ندارد. اثرات معکوس خصوصی‌سازی جارویی

بنگاههـای عمومی و بسـیاری از کار ویژه‌های دولتی و پیکربندیهای جدیـد رابطه بخش دولتی – خصوصی که به نفع گسـترش بخش شـرکتی انحصارگرانه و چند انحصـاری ظهور کرده و در حال حاضر حاکم و مسـلط بر جهان شده است. جمع و جور کردن بخش دولتی به معنای موجی جدید در عصر ایدیولوژیک درون آموزش اداره امور عمومی است که بر برتری بازار تاکید می‌کند. همچنین ناکارآمدی دولت را بیش از حد بارز می‌سازد. کوچک سازی دولت مستلزم نوعی کاهش چشمگیر در ظرفیت و مهارتهای اداره امور عمومی و مدیریت دولتی در انجام کسب و کار عمومی و خدمت به منافع عامه است. این روندها باید معکوس شود و باید احساس روانی ناکارآمدی بخش عمومی در برتری بازار شرکتی دگرگون شود که در ذهن و روح مدیران بخش عمومی تصویر شده است. اندیشمندان، سیاستگذاران و کارگزاران در اداره امور عمومی باید پیوسته این سرطان روانی را آشـکار و تخریب کنند و پادزهری درون برنامه‌های آموزشی تزریق کنند که بتوانند این صدمه را خنثی کنند (فرازمند، ۲۰۰۲).

روندهای مخرب فعلی عبارت اسـت از بازسازی برنامه‌های آموزش مدیریت دولتی در سراسر جهان برای رقابت با برنامه‌های درسـی و محتوای پژوهشـی در دانشـکده‌های مدیریت بازرگانی اسـت. این امر نشـانه این مساله عمومی اسـت که (در کشـورهای مجری مدیریت دولتی نوین متداول اسـت) بخش اعظم برنامه‌های آموزشـی با بسـتن قرارداد مشاوره به بخش خصوصی که نماینده سـرمایه شـرکتی است اجرا می‌شـود. این امر بر آنچه به طور واقعی از طریق برنامه‌های آموزشی انتقال می‌یابد تاثیر می‌گذارد. همچنین روند آموزش مدیریت نشان می‌دهد که مدیران و اداره کنندگان امور عمومی حال و آینده برآنند تا به جای دانشکده‌های مدیریت دولتی سنتی در دانشکده‌های مدیریت بازرگانی تحصیل کنند. در برابر این جهت گیری جدید در آموزش مدیریت دولتی باید مقاومت شـود و به منظور حفظ روح اداره امور عمومی به عنوان عامل اعتماد عمومی معکوس شود (بیلهیم و نیوز، ۲۰۰۵).

مدیریت دولتی اکنون به عنوانیک شبه عمل می‌کند که توسط شمار زیادی از اقدام کنندگان انجام می‌شـود که چهره‌های بی شـمار محیطها و جایگاه‌های فراوانی دارد. هر چقدر بوروکرسی کمتر باشد کنترل کمتر خواهد بود. تنوع و پیچیدگی ساختار معاصر بر دشواری مدیریت اخلاقی می‌افزاید. به این دلیل از سوی صاحب نظران چشم انداز چند رشتهیی که ابزارهای مختلفی را به هم ترکیب می‌کند پیشنهاد شده است (بیلهیم و نیوز، ۲۰۰۵). حتی کشورهایی که دارای اقتصاد سالمی هستند به هنگام گذار از اقتصاد دولتی به خصوصی دچار ناملایماتی می‌شوند. بر این پایه شرکتهای دولتی نزدیک به شصت و پنج درصد هزینه‌های عمومی کشور را صرف می‌کنند. برخی افراد ادعا می‌کنند که در صنایع گوناگون پس از واگذاری شـرکت به بخش خصوصی بسـیاری از کارگران حقوق خود را دریافت نمی‌کنند (بلاین، ۲۰۰۲). دیک ولش و الیور، با اسـتفاده از تجربه جهانی در امر خصوصی‌سـازی، معیارهای موفقیتیک برنامه خصوصی‌سـازی را به شرح زیر اعلام داشته‌اند:

۱. رویکرد صد در صد درسـت وجود ندارد؛یک برنامه خصوصی‌سـازی باید با شرایط کشور

و بنگاه مورد نظر هماهنگ باشد. دسته بندی دقیق، برنامه زمان بندی و توالی مناسب، موفقیت را تضمین می‌کند. واقع بینی، انعطاف پذیری، و تمایل به استفاده از راه حلها و روشهای جدید باید مورد استفاده قرار گیرد؛

۲. حمایت شدید سیاسی و راهبردی مناسب؛ برای کاهش مقاومت و کاهلی حاصل از دستگاه اداری و منافع شخصی، برنامه خصوصی‌سازی باید از سوی بالاترین مقام‌های دولتی حمایت شود و تحقق اهداف برنامه باید وظیفه افراد عملگرای ذی نفوذ سیاسی و نیز کسانی باشد که به تخصص و مهارت فنی در سطح جهانی دسترسی دارند و نه کسانی که منافعشان در حفظ وضع موجود نهفته است؛

۳. واگذاری درست و برنامه ریزی شده برای جلب سرمایه‌گذاران؛ سرمایه‌گذاران داخل و بین المللی با ایجاد انگیزه‌های درست به خرید سهام علاقمند می‌شوند. برای این منظور دولتها از تعیین قیمتهای غیرواقعی پرهیز می‌کنند و ارزش گذاریها به جای اینکه بر اساس ارزش دفتریا ارزش جایگزینی صورت گیرد، بر اساس ارزش بازار انجام می‌شود؛

۴. شفافیت، بی‌طرفی، و ایجاد فرصتهای برابر برای همه افراد؛

۵. استفاده از مهارت و تخصص افراد خارجی؛

۶. اصلاحات ساختاری همگام با برنامه خصوصی‌سازی؛

۷. اصلاحات مختصر و دفاعی پیش از خصوصی‌سازی؛

۸. فراهم کردن موجبات سرمایه‌گذاری خارجی در برنامه خصوصی‌سازی؛

۹. خصوصی‌سازی بخش به بخشیا به شیوه روش ترکیبی بر ای به حداکثر رساندن درآمد دولت؛

۱۰. به حداقل رساندن شروط مرتبط با اجرای برنامه خصوصی‌سازی؛

۱۱. عدم پایبندی دولت بهیک برنامه زمان بندی تثبیت شده مصنوعی (قورچیان و کرد زنگنه، ۱۳۹۰).

۳،۶. چالش‌های ارزیابی و تجزیه و تحلیل خط مشی خصوصی‌سازی

نفوذ اقتصادی و اجتماعی مدیریت دولتی به کارآمدی اثر فعالیتهای دولتی مربوط می‌شود و این که چطور اجرای آنها می‌تواند بهبودیابد. تجزیه و تحلیل خط مشی بر میزان و گسترهیی که به اهداف خود دست می‌یابد می‌پردازد. این امر همچنین چگونگی فرایند را از سهم اختصاصی به اهداف محقق شده مشخص می‌کند. در زمینه مدیریت دولتی ارزیابی خط مشی بر اجرای آن تمرکز دارد و این که آیا خط مشی اجرا شده ارزشهای مناسب و مطلوب را افزایش دادهیا به حداکثر رسانده است ؟ (شناخت مدیریت دولتی، ۱۹۹۹ فصل ۸ ص ۳۱۹- ۳۴۷) .

مدیریت دولتی همچنان به دنبال حمایت از جامعه، سیاست و حقوق سیاسی از شهروندان در مقابل گروههای خصوصی و حتی بعضی قوانین حکومتی است. این که چگونه و به چه میزان خط مشی دولتی به طور موفقیت آمیزی به اجرا گذاشته شده و چنانچه به اندازه کافی در اجرا

موفق نبوده آیا مشـــکلی در خط مشی وجود داشـــتهیا در اجرا ویا در هر دو از جمله نتایج تجزیه و تحلیل خط‌مشی است. تجزیه و تحلیل خط مشی می‌تواند نشان دهد که آیایک برنامه تاثیرات مورد انتظار را در روند هزینه و سود مطلوب آن داشتهیا نداشته باشد. در سالهای اخیر نیز مدیریت دولتی توجه جدی به تجزیه و تحلیل خط مشـــی داشـــته اســـت.یک دلیل آن تغییر و جابه جایی در ماهیت مداخلات اجرایی در مدیریت دولتی اســـت. مداخله مدیریت دولتی در امور اقتصادی، اجتماعـــی و سیاســـی اهمیت تجزیـــه و تحلیل را چشـــمگیرتر می‌کند و هر چه نقـــش و جایگاه مداخلات مدیریت در زندگیها افزایشیابد تمایل بیش تر به آگاهی از تاثیرات آن وجود دارد. در هر حال پیشرفت زیاد برای امکان رسیدن به نتایج دور از دسترس در مدیریت دولتی با افزایش توجه به مســـائل مربوط به جایگاه مدیریت دولتی همزمان شده اســـت. این دستاوردها پیشرفت سریع تکنیکهای سریع تجزیه و تحلیل بویژه در علوم اجتماعی بود که توانست در ارزیابی اثر مداخلات دولتی هزینه و سود اجرای خط مشیهای مدیریت دولتی را تعیین کند (شناخت مدیریت دولتی ۲۰۰۷ فصل ۸ ص ۳۱۹-۳۴۷) .

در نظر گرفتن شـــرایط زیاد تجزیه و تحلیل را دشوار می‌کند و ممکن است بسیار وقت گیر و پرهزینه باشد. علاوه بر آن نتیجه این چنین تحقیقی ممکن است دوپهلو باشد. این که تحلیلهای ما به نتایجی مثل خرج کردن الف ریال برای وادارکردن مدیران بخش خصوصی باشد تا ب مورد اشتغال ایجاد کند مطلوب نخواهد بود. در حقیقتیکی از مشکلات بزرگ تجزیه و تحلیل خط مشی این است که مطالعات مختلف نشان نمی‌دهد کهیک خط مشی چه نوع اثر می‌تواند داشته باشد. این مهم اســـت که مدیران دولتی از این مســـاله برداشتی نادرست نکنند. واضح است که نمی‌توان به طرز قابل قبولی تاثیریک خط مشـــی را از طریق روشـــهای موجود تعیین کرد. باید همیشه در نظر داشت که ممکن است عواملی باشد که در تحلیلها در نظر گرفته نشده است. برای نمونه اگر ســـازماندهی مجدد نیروی بازرســـی اداری با کاهش نرخ جرایم همراه باشد چنین کاهشی ممکن است ناشی از عوامل دیگر بوده است. علاوه بر آن باید تحلیل خط مشی نسبت به اهمیت نمادین فعالیتهای دولت حســـاس باشد. حتی اگر خط مشی اثر بزرگ و دقیقی نداشته باشد می‌تواندیک تعیین کننده سیاسی مهم در علاقه دولت در پرداختن به مشکلات باشد. در نظر گرفتن تاثیریک خط مشـــی ویژه که هنوز اجرا نشـــده بیهوده اســـت. جالب است که در تجزیه و تحلیل خط مشی اغلـــب تحلیل فرایند در نظر گرفته نمی‌شـــود. شـــاید دلیل آن نیازمندی بهیـــک رویکرد و روش متفاوت نسبت به تحلیل اثر است.

۳,۷. خصوصی‌سازی و جنبه‌های منفی رفتاری آن

خصوصی‌ســـازی در مفهوم حقیقی به اشـــاعهٔ فرهنگی در جامعه اطلاق می‌شـــود که دستگاه قانونگـــذاری، قـــوهٔ قضائیه و مجریه و تمامی آحاد یک کشـــور باور کنند کـــه کار مردم را به مردم واگذارند. به عبارتی مردم بدون دخالت دولت بتوانند امور مربوط به جامعهٔ خویش را بدون اینکه نهاد و قدرتی آنها را از این کار بازدارد انجام دهند (پرکوپنکو، ۱۳۸۰).

امروزه کمتر کسی در پایین بودن بازدهی اقتصادی شرکت‌های دولتی تردید دارد. در میان اقتصاددانان درمورد ماهیت شرکت‌های دولتی و روش‌های حل معضل بازدهی پایین آنها، دو نگاه عمده و متفاوت وجود دارد:

نگاه اول: لزوم انتقال هرچه سریع‌تر مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی که با شرط رعایت ضوابط و مقررات اقتصادی (نه سیاسی)، موجب تحول درمدیریت شرکت‌ها و ارتقای بازدهی اقتصادی آنها خواهد شد.

نگاه دوم: لزوم خصوصی‌سازی تدریجی و آرام با مقدمه چینی‌هایی چون اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی به سبب احتمال بروز انحصارهای خصوصی و بیکاری جمعیت و همچنین ارتقای فضای کسب و کار برای جمعیت و همچنین ارتقای فضای کسب و کار برای تسهیل رقابت و فعالیت شرکت‌های خصوصی (ایرانمنش، ۱۳۸۵).

نگاه سومی هم وجود دارد که معتقد است به جای مالکیت، مدیریت باید خصوصی شود. یعنی دولت می‌تواند مالک شرکتهای بازرگانی صنعتی باشد اما قواعد و مقررات بخش خصوصی بر مدیریت این شرکتها حاکم باشد (افجه،۱۳۸۸)

نگاه اول، مالکیت دولتی را اساساً موجد مدیریت ناکارآمد و نابسامانی‌های مختلف در شرکت‌های دولتی می‌داند، زیرا هیچ گاه نمی‌تواند به همسویی مدیریت با منافع اقتصادی شرکت بینجامد. از این رو گر چه خصوصی‌سازی ممکن است به کاهش موقتی اشتغال منجر شود، ولی با روی کار آمدن مدیریتی کارآمد، رفع انحصارهای دولتی و کاهش سلطهٔ دولت بر اقتصاد، بخش خصوصی تقویت می‌شود، به طوری که سرمایه گذاری‌های خصوصی گسترش و بیکاری به طور طبیعی کاهش می‌یابد. نگاه دوم، با تأکید بر نگرانی‌ها نسبت به پیامدهای اجتماعی و سیاسی خصوصی‌سازی، باور دارد که می‌توان مدیریت شرکت‌های دولتی را تغییر داد و ساختار این شرکت‌ها را اصلاح نمود و بازدهی آنها را ارتقا بخشید (ایرانمنش، ۱۳۸۵)

در راستای انتقاداتی که به مدیریت دولتی صورت می‌گرفت پارادایم جدیدی در مدیریت دولتی با عنوان مدیریت دولتی نوین برای کاراتر نمودن مدیریت در بخش دولتی مطرح شده است.

یکی از ابزارهایی که مدیریت دولتی نوین با توسل به آن سعی در اصلاح عملکرد شرکتهای دولتی و افزودن بر کارایی آنها دارد، خصوصی‌سازی و استفاده از تجربهٔ بخش خصوصی در بخش دولتی است. از دید این نگرش مدیریت دولتی باید مانند بخش خصوصی عمل کند و تأکید آن بر کارایی باشد و نه کسب قدرت. با این هدف بود که مدیریت دولتی در بیشتر نقاط دنیا به سمت بازاری کردن خود حرکت نمود. با اینکه این حرکت از بعد اقتصادی دارای موفقیتهای بسیاری بوده، اما در حوزهٔ اجتماعی نقدهای بسیاری را متوجه خود ساخته است. بیشتر نقدهای وارد بر مدیریت دولتی نوین کهیکی از اشکال بارز آن خصوصی‌سازی است در حوزهٔ منابع انسانی مطرح است (میرسپاسی، ۱۳۸۷).

اعمال خصوصی‌سازی، کوچک سازی، متناسب سازی، ویا خرید خدمات فنی و پشتیبانی از

خارج سازمان باعث از بین رفتن علایق و همبستگی سازمانی و ایجاد نگرانی و تلاطم روانی برای مدیران و کارکنان سازمانها گردیده است. امروزه دو راهی ای که در اندیشه‌های مدیریتی ناشی از جریان اقتصاد جهانی به وجود آمده است سازمانها را عمدتاً به سمتی سوق می‌دهد که در جهت کسب سود بیشتر، تلاش کنند و لذا منافع کارکنان آنها در معرض خطر قرار گیرد؛ این امر دست کم در کوتاه مدت نگرانیهای اجتماعی و سیاسی متعددی را به دنبال دارد (میرسپاسی، ۱۳۸۷).

در راستای تحولی که امروزه در اندیشه‌های مدیریتی به وجود آمده است مفاهیمی نظیر تعهد سازمانی، متعلق بودن بهیک خانوادهٔ کاری، شعارهایی نظیر استخدام مادام‌العمر و داشتن احساس امنیت کامل شغلی جای خود را به استخدامهای موقت، قراردادی و کوتاه مدت داده است. اشخاص با سطح تحصیلات و تخصص متوسط، کمتر موفق به پیدا کردن شغل و تأمین هزینه‌های زندگی خود می‌شوند و زمانی هم که در انتظار پیدا کردن شغل مناسب هستند از سیستم بیمه‌ای و تأمین اجتماعی لازم برخوردار نیستند (میرسپاسی، ۱۳۸۷).

خصوصی‌سازی به صنعتیا بخش خاصی اختصاص ندارد و در بخش‌های مختلف از جمله صنعت، ارتباطات، انرژی، بانکداری، حمل و نقل، بیمه، معادن، کشاورزی و بازرگانی قابل اعمال است. در برنامهی خصوصی‌سازی بسیاری از کشورها، بنگاه‌هایی که در بخش رقابتی اقتصاد فعالیت می‌کنند و محصولات و خدمات کاملا تجاری ارائه می‌دهند ابتدا به فروش رسیده اند. دارایی‌های شبکه زیربنایی اقتصاد مانند ارتباطات، انرژی، آب و فاضلاب در غالب اوقات در مراحل نهایی خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند. ضمنًا طی سالهای اخیر بخش ارتباطات عمدتًا نقش رهبری را در خصوصی‌سازی برعهده گرفته است. به طوری که در دهه گذشته بخش اعظمی از فعالیت‌های خصوصی‌سازی به ارتباطات و سپس به بخش انرژی تعلقیافته است به گونه‌ای که حدود ۴۰ درصد و ۲۰ درصد از کل عایدی ناشی از خصوصی‌سازی به ترتیب به بخش ارتباطات و انرژی اختصاصیافته است (فانگ و همکاران، ۲۰۰۴).

در همه کشورهایی که به خصوصی‌سازی پرداخته شده است هدف اصلی بهبود اوضاع و شرایط اقتصادی است. در کنار این هدف اصلی اهداف دیگری نیز می‌تواند وجود داشته باشد که عبارتند از:

۱. افزایش بهره وری و تولید منابع مالی
۲. دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی
۳. تشویق رقابت، افزایش رفاه ملی و افزایش کارایی فعالیتهای اقتصادی
۴. صرفه جویی در هزینه‌های دولت
۵. ایجاد رونق در بازار سرمایه و گسترش فرهنگ مشارکت در کشور
۶. جلوگیری از انحصار آشکار همانند قند، دخانیات و ... و انحصار پنهان مانند اعطای امتیازات خاص به اشخاص رده بالای مملکتی
۷. جمع‌آوری نقدینگی و ایجاد نظام متعادل توزیع درآمد بین اقشار مختلف مردم(حیدری، ۱۳۷۸).

۳،۸. در موارد زیر خصوصی‌سازی به شکست خواهد انجامید :

۱. قوانین نامناسب سرمایه‌گذاری: دولت‌ها فاقد قدرت سیاسی و تجربه لازم برای معامله مفید با شرکت‌های قدرتمند بین المللی‌اند . دولت‌ها معمولا تحت فشار افکار عمومی اهداف غیر واقع بینانه ای را در حوزه‌های عملکرد و قیمت‌ها تعریف می‌کنند که سرمایه‌گذاران خصوصی را متواریبا منافع عمومی را به آنها واگذار می‌کنند.

۲. رقابت ناکارا و انحصارات خصوصی: حامیان خصوصی‌سازی معتقداند خصوصی‌سازی به افزایش رقابت منتهی می‌شود که خود موجب افزایش کارایی می‌گردد اما خصوصی‌سازی در مواردی که با مقررات زدایی همراه است به تمرکز قدرت در دست چند عرضه کننده و در نهایت بروز پیامدهای منفی همراه با شرایط انحصاریبا نیمه انحصاری منتهی شده است.

۳. حاشیه راندن فقرا: خصوصی‌سازی می‌تواند جوامع را به دو بخش دارا و ندار با تفاوتی چشمگیر در دستیابی به خدماتی مانند اموزش، بهداشت، آب شرب و از این دست تقسیم کند. در بسیاری از این موارد فقرا پس از خصوصی‌سازی ناگزیر شده اند نسبت بالاتری از درآمدشان را برای تامین این نیازها هزینه کنند.

۴. خاتمه یارانه‌های پوششی: غالبا دولت‌ها از سود شرکت‌های دولتی سوداور خود برای تامینیارانه خدماتی مانند بهداشت، آموزش و رفاه استفاده می‌کردند. خصوصی‌سازی تامین و ارایه چنینیارانه‌هایی را متوقف کرد.

۵. قرار دادهای ناقص: دولت‌ها معمولا فاقد اطلاعاتی هستند که شرکت‌های بین المللی مجرب از آن برخوردارند. دولت‌ها و شهروندان پس از عقد قرار داد خود را مغبونیافته‌اند. شرکت‌ها اغلب برای هدایت تصمیمات نظارتی به سوی خواسته هایشان به برقراری روابط سیاسی اعمال فشاریا پرداخت رشوه توسل می‌جویند .

۶. تقلب و فساد: خصوصی‌سازی و مقررات زدایی می‌تواند شرایط لازم برای توسل شرکت‌ها به اقدامات متقلبانه و فساد را فراهم آورد. فساد در دولتیکی از عوامل اصلی شکست خصوصی‌سازی است.

۷. سپردن گوشت به دست گربه: خصوصی‌سازی و مقررات زدایی می‌تواند شرایطی به وجود اورد که در آنها فعالیتهای نظارتی ناظران سابق توسط کسانی انجام شود که قرار بود تحت نظارت باشند.

۸. رقابت هزینه‌ای : رقابت بر خلاف انتظار می‌تواند به قیمت‌های بالاتر برای مشتریان منجر شود. شرکت‌ها مجبور می‌شوند بخشی از درآمد خود را بین سهامداران توزیع کنند و بخش دیگر را برای مبارزات تبلیغاتی به منظور جلب مشتری اختصاص دهند. این رقابت قیمتی می‌تواند به نابودییک صنعت منجر شود.

۹. دولت‌های مقروض: در بسیاری از موارد بدهی‌های دولت‌هایکی از محرک‌های اصلی خصوصی‌سازی بوده است. رقابت جهانی برای کاهش هر چه بیشتر مالیات‌ها، ظرفیت

مالی دولت‌ها را در سرتاسر جهان کاهش داده است. در این وضعیت دولتها انگیزه قوی برای برقراری توازن بودجه از طریق فروش دارایی‌های ارزشمند دولت دارند. هر قدر این انگیزه در دولت بیشتر باشد احتمال شکست خصوصی‌سازی بیشتر است (رئیس جعفری، ۲۰۰۵).

۴. نتیجه‌گیری

چالشهای خصوصی‌سازی، شامل تعدیل سازی بی رویه نیروی انسانی و عدم تعهد اخلاقی به امنیت شغلی کارکنان، مشخص نبودن مسئولیتهای مدیران و گرایشهای آنها، وجود تردیدهای اخلاقی بی شمار و پیچیده در شراکت بخش دولتی و خصوصی و ... رسیدن به نتایج مطلوب خصوصی‌سازی را با چالشهای زیادی روبه رو می‌کند. برای تحقق هدف خصوصی‌سازی و این که مدیریت تا چه اندازه در این تحقق نقش دارد باید با توجه به فعالیتهای نهادهای دولتی به تجزیه و تحلیل خط مشی خصوصی‌سازی بپردازیم. از جمله اینکه آیا ارتباط و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل و پیوند مناسب بین بخش دولتی و خصوصی وجود دارد ؟ ویا اینکه آیا بسترهای اقتصادی کشور، مالیاتی، پولی، سرمایهیی ، قانونی و ... به خوبی فراهم شده ،یا فرایند مناسبی را طی کرده‌اند؟

دولت‌های کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران خصوصی‌سازی را به محلی برای کسب درآمد بیشتر تبدیل کرده و با قیمت گذاری‌های غیر منطقی راه را بر انجام صحیح آن بستند. دولت‌ها باید سهام شرکت‌های دولتی را نه به افراد خاص بلکه باید آن را در فضای رقابتی عرضه کنند. انحراف از اصل کارایی در برنامه خصوصی‌سازی در ایران به کل فراموش شده و به بیراهه رفته است. این کج فهمی‌های عمومی و سهوی کار را به جایی رسانده است که فروش سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های شبه دولتی رایج شده است و این هرگز خصوصی‌سازی واقعی نیست. آنچه امروزه تحت عنوان خصوصی‌سازی مطرح می‌شود چیزی نیست که طرفداران اقتصاد رقابتی برای آن تلاش کرده و از آن دفاع می‌کردند. اگر قرار است خصوصی‌سازی واقعی انجام شود دولت و نهادهای رسمی باید آزاد سازی با همه الزام هایش را بپذیرند. اکنون که بسیاری از شرکتهای دولتی در اجرای کار ویژه‌های دولتی بخوبی اعمال حاکمیت نشده اند، ضرورت دارد که بخش دولتی با بخش خصوصی به صورت مشترک مالکیت و مدیریت مراکز کلیدی اقتصاد را عهده دار شوند. ولی لازم است بر پیوند منافع عمومی و سود خصوصی نظارت دقیق صورت گیرد. همچنین ضرورت دارد تعاونیهای کشور در عرصه‌های مختلف تقویت شود تا سرمایه‌داری مردمی به جای سرمایه داری عده ایی خاص محقق شود . از آنجا که مدیران بخش دولتی هر کشور کلید پیشرفتیا پسرفت آن کشور محسوب می‌شوند، وجودیک بخش خصوصی قوی در کشور نشانه وجود مدیریت دولتی سرامد در آن کشور است.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی:

۱. افجه، سید علی اکبر؛ (۱۳۸۸). سمینار در مبانی فلسفی و تئوریهای رهبری و رفتار سازمانی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی.
۲. ایرانمنش، محمد؛ (۱۳۸۵). پارادوکس خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، چشم انداز ایران، شماره ۴۰، صص ۳۷-۴۰
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش مالی، ۱۳۸۵، ص ۵.
۴. بیلهیم، جوا. نیوز، باربارا؛ (۲۰۰۵). چالشهای اخلاقی جدید در مدیریت دولتی در حال تحول، ترجمه ایران نژاد پاریزی و سیروس پناهی، ویژه نامه گزیده مدیریت دولتی، شماره سوم .
۵. پرکوپنکو، ژوزف؛ (۱۳۸۰). مدیریت خصوصی‌سازی، ترجمه حسین اکبری و پروانه داوری، چاپ اول، تهران: نشر آشنا.
۶. جعفرزاده، رویا؛ (۱۳۸۶). بررسی تطبیقی روند خصوصی‌سازی و چالشهای فراروی آن، جزوه منتشر نشده.
۷. حیدری ، غلامرضا؛ (۱۳۷۸). طراحی مدل خصوصی‌سازی در ایران، ناشر پیام ، تهران: ایران خودرو، صص ۸۵-۱۴۰.
۸. رئیس جعفری، رسول؛ (۲۰۰۵). محدودیت‌های خصوصی‌سازی، ترجمه محمد صفار (۱۳۸۶).
۹. سخنرانی‌های ارائه شده در دومین همایش چشم انداز خصوصی‌سازی در ایران، وزارت نیرو با همکاری سازمان همکاری فنی المان (GTZ)، تهران، اردیبهشت ۱۳۸۱.
۱۰. شیخ، محمد جواد؛ جباری، حسین؛ بخشی جویباری، محمدباقر؛ (۱۳۹۱). بورس و شیوه واگذاری سهام به بخش خصوصی. تحقیقات حسابداری و حسابرسی، شماره ۱۵.
۱۱. علوی، س. ه؛ (۱۳۸۱). درجه بندی کشورهای جهان از لحاظ آزادی اقتصادی. اداره بررسی سیاست‌ها و اطلاعات اقتصادی وزارت امور خارجه، تهران.
۱۲. قورچیان، نادرقلی. حیدری کردزنگنه، غلامرضا؛ (۱۳۹۰). ارائه مدلی جهت ارتقا و توسعه خصوصی‌سازی در ایران، پژوهشنامه اقتصادی، ص ۲۳۳.
۱۳. کریمی پتانلار، سعید؛ (۱۳۸۳). خصوصی‌سازی اندازه ی دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، سال چهارم، شماره سیزدهم.
۱۴. گزارش عملکرد سال ۱۳۸۰ سازمان خصوصی‌سازی ، شماره ۱.
۱۵. مرادی، بهنام؛ (۱۳۸۴). ابعاد خصوصی‌سازی وآثار آن بر سرمایه‌گذاری خصوصی در ایران، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره نهم و دهم، ص۱۸۰.
۱۶. ملکی، حمید؛ (۱۳۸۴). تعیین مولفه‌های مشارکت بخش خصوصی در گسترش نظام اموزش عالی کشور و ارایه مدل مناسب ، رساله دکترای تخصصی رشته مدیریت اموزش ، دانشگاه ازاد اسلامی ، واحد علوم و تحقیقات .
۱۷. میرسپاسی، ناصر؛ (۱۳۸۷). اندیشه‌های مدیریت منابع انسانی، بر سر دوراهی تعهد حرفه ایبا تعهد سازمانی.
۱۸. وارث، سید حامد؛ (۱۳۸۰). نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی، ویژه نامه مدیریت دولتی، سال چهاردهم، شماره ۵۵، ص ۵۱ تا ۸۱.
۱۹. هیوز، اون؛ (۱۳۸۵). مدیریت دولتی نوین ، نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیر اندیشه‌ها ، مفاهیم ، نظریه‌ها، ترجمه سید مهدی الوانی ، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده ، تهران ، چاپ هفتم ، انتشارات مروارید.

ب- منابع انگلیسی:

1. Beesly, Michael , Littlechild , Stephen. (1983). Privatization: Priniciples, Problems and Priorities, Leoyds Bank Review, vol 149, pp.1-21.
2. Bellaign, Christopher de. (2002). Irans last chance for reform.
3. Farazmand, Ali. (2002). Globalization, Privatization and the Future of Modern Governance: A Gritical Assessment, Public Finance and Management, vol. 2,No.1.

4. Fong, Kim & Brian, H. Kleiner. (2004). Concerning the Effect ofWork Overload on Employees, NewDevelopment Management ResearchNews, Volume 27, 9-16.
5. Hays, s. & Kearney,R.(1997). Riding the Crest of wave, international journal of P.A. vol 20.
6. Kay , J.A , Thampson , D.J, Privatization: APolicy in Search of A Rationale , ThEconomic Journal , Vol 96 , March 1986, pp. 18-32, 1986
7. Kikeri, Sunita & Nellis, John. (2002). Privatization in competitive sectors : the record to date, Policy Research Working Paper, Series 2860, The World Bank.
8. Mackenzie, G. A.(1998). The Macroeconomic Impact of Privatization, IMF Staff papers, Vol.45, No.2, P. 365.
9. Matsumura, Toshihiro. (1998). Partial Privatization in Mixed Duopoly, Journal of Public Economic, P. 473-483.
10. Robert W. Poole.(1996). Privatization for Economic Development, The Privatization Process. Ed. Terry L. Anderson and Peter J. Hill. United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
11. Sariolghalam, Mahmood. (2006). Democracy in the Middle East: Limitations and Prospect, November 29, Part Three: the convergence of Management ,politics, and low in the public sector: An illustration,Public Administration and Public, Chapter 10,pp. 307-485.
12. Scott,Richard W. (1992). Organizations: Rational,Natural and Open Systems, 3rd ed.,Prentice - Hall,Inc.
13. William L. Megglnson and Jeffry M. (2001). Netter From state to Market: A Surrey of Emperical Studies on Privatization, Journal of Economic Literature, Volume XXXIX. Number 2.