

Journal of Contemporary  
Jurisprudence and Law

Seventh year, number eighteen,  
winter ۱۴۰۰, pp. ۱۱۸-۱۴۲

**Privatization in  
Iran with emphasis  
on public economic  
rights**

**Author**

**Fereshteh Solgi**

**PhD Student in Public Law,  
University of Tehran**

## فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر

سال هفتم، شماره هجدهم، زمستان ۱۴۰۰، ص ۱۱۸-۱۴۲

# خصوصی سازی در ایران با تاکید بر حقوق اقتصادی عمومی<sup>۱</sup>

فرشته سلگی<sup>۲</sup>

### چکیده

خصوصی سازی، فرایندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌های بسیاری از کشورهای جهان، از آن برای انجام اصلاحات اقتصادی و نظام اداری خود، استفاده می‌کنند. واژه خصوصی سازی، حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار به نفع بازار است. خصوصی سازی، شیوه‌های برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) عملیات یک مؤسسه اقتصادی است. در ایران اصل ۴۴ قانون اساسی و تأکید بر اجرای این اصل، موضوعات اقتصادی نوینی را مطرح کرده است. در ایران؛ خصوصی سازی، یک مرحله الزامی، ولی ناکافی است. زمانی طرح‌های خصوصی سازی بزرگ مؤثر خواهد بود که در قالب اصلاحات بزرگ در ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور به اجرا درآید. در این بین، دولت باید خود را برای پیامدهای کوتاه مدت خصوصی سازی بر روی سیستم اقتصادی خویش آماده کند. همچنین در زمینه خصوصی سازی بایستی برای افزایش مشارکت سرمایه گذاران و افزایش انگیزه آنها فضای رقابت را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم کرد. با این حال در ایران برخی تنش‌های سیاسی و حزبی و تهدیدات اخیر امریکا پیرامون پرونده هسته‌ای ایران و تحریم اقتصادی نیز در تشدید ریسک فضای کسب و کار بی تأثیر نبوده است؛ بنابراین برای موفقیت باید این شرایط را مهیا کرد: اصلاح افکار عمومی نسبت به خصوصی سازی، شفاف سازی اطلاعات، ترویج فرهنگ سهامداری و تعاون، ایجاد سیستم نظارتی قوی بر مکانیسم خصوصی سازی، حمایت از شاغلان بخش‌های دولتی پس از واگذاری و ... در این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی سعی در بررسی حقوق خصوصی سازی در ایران شده است.

**کلمات کلیدی:** خصوصی سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، کسب و کار، برنامه‌های توسعه، اقتصاد

<sup>۱</sup> - تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۰

<sup>۲</sup> - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

## مقدمه

خصوصی سازی، با آشکار شدن ناکارایی دولت در هدایت اقتصاد در دهه ۱۹۷۰ صورت گرفت و از آن پس خصوصی سازی به عنوان سیاستی مؤثر برای افزایش کارآمدی اقتصاد ملی در اغلب کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مطرح شده است.

اصطلاح خصوصی سازی، به حرکت برای تعادل بخشیدن میان دولت و بازار در فعالیت های اقتصادی جامعه گفته می شود. از خصوصی سازی تعاریف متعددی ارائه شده است. برخی خصوصی سازی را اینگونه تعریف کرده اند: «انجام فعالیت های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی های دولت به بخش خصوصی». برخی خصوصی سازی را به عنوان روش های متعدد برای تغییر رابطه دولت و بخش خصوصی مانند ضد ملی کردن یا فروش دارایی های متعلق به دولت، مقررات زدائی یا حذف ضوابط محدود کننده و ایجاد رقابت در انحصارات دولتی و واگذاری تولید کالاها و خدماتی که توسط دولت اداره می شود به بخش خصوصی بیان می کنند. به طور کلی خصوصی سازی فرایندی است که دولت در هر سطحی امکان انتقال وظایف و تاسیسات و دارایی های خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی می نماید و در صورت اقتضا نسبت به انجام این انتقال اقدام می نماید. (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۲۵)

به طور کلی می توان گفت خصوصی سازی عبارت است از تغییر تعادل میان حکومت و بازار در حیات اقتصادی یک کشور به نفع بازار، که از طریق انتقال مالکیت یا کنترل دارایی ها یا خدمات از بخش عمومی به بخش خصوصی تحقق می پذیرد. در واقع حوزه فعالیت های دولت در نتیجه خصوصی سازی کاهش می یابد و نقش دولت محدود به نقش مدیریتی و نظارتی می شود (نصیر زاده، ۱۳۸۳: ۲۵).

نکته مهمی که در رابطه با خصوصی سازی باید مدنظر قرار داد این است که خصوصی سازی صرفاً به مفهوم واگذاری سهام شرکت های دولتی به بخش غیر دولتی نیست، بلکه به مفهوم تغییر بنیادین کارکرد نهادهای دولت و بازار در جامعه است؛ به عبارت دیگر، خصوصی سازی، صرفاً به معنای کاهش میزان مالکیت دولت نیست بلکه به معنای تغییر نظام مالکیت و مناسبات اجتماعی تولید است.

بنابراین خصوصی سازی معانی متفاوتی دارد، از واگذاری دارایی های دولت به بخش خصوصی گرفته تا کاهش دخالت دولت در تولید، توزیع و... را دربرمی گیرد. اجرای خصوصی سازی، می تواند از طریق پیمانکاری، ملی زدایی، آزادسازی و پرداخت شهریه صورت گیرد.

رویکرد خصوصی سازی در همه اشکال قرارداد بستن، برون سپاری و خصوصی سازی کامل از طریق طرح های واگذاری بنگاه های دولتی؛ ریشه در پذیرفتن برتری بازار به عنوان نهاد همه گیر برای اداره جامعه و همین طور، جنبه عملیاتی اقتصاد است. خصوصی سازی، به معنای برتری بازار شراکتی، رشد بی حد و حصر فردگرایی سودجویانه و شرایط اجتماعی و سیاسی و همین طور اقتصادی رقابتی تبدیل شده است. خصوصی سازی، به موتور جهانی شدن در سراسر جهان تبدیل شده است، به حدی که تحت رهنمود وزارت خزانه داری آمریکا، صندوق بین المللی پول در گزارش خود، ۲۰۰ میلیون دلار به کشورهای جهان سوم برای دهه های آینده اختصاص داده، تا بخش خصوصی را ارتقاء دهند. بر خلاف چرخه ها و روش های کسب و کار در گذشته با تغییرات زیاد، موج جهانی شدن، نوعی موج

«جدید» است که بسیار بلندتر و با تبعات گسترده برای جوامع، مردمان، دولت‌ها و همین طور اقتصادها است که بر خلاف آن که برخی‌ها ممکن است انتظار داشته باشند، موقت نیز نیست؛ زیرا هدف از این جریان، قلب سیستم جهانی، از طریق شکستن همه انتظارات و سنت‌های متعارف است. بدین ترتیب، ارتقای بخش خصوصی، تابع فرایند جهانی شدن سرمایه شرکتی است (فرازمند ۱۳۸۶: ۱۵). در این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی سعی در بررسی حقوق خصوصی سازی در ایران خواهد شد.

## ۱- تاریخچه خصوصی سازی در ایران

بی تردید یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد ایران خصوصی سازی است. امری که از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه کشور بوده و در برنامه‌های اقتصادی هم به کرات صحبت آن به میان آمده است. بحث خصوصی سازی، پس از انقلاب، به طور مشخص با نخستین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، در سال ۱۳۶۸ شروع شد. تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اولین نقطه اتکای قانونی سیاست خصوصی سازی در ایران بوده است. به طور کلی می‌توان گفت تا قبل از تصویب قانون برنامه سوم توسعه، یعنی در دهه ۷۰، واگذاری شرکت‌های دولتی به موجب قوانین و مقررات پراکنده و نامنسجم صورت می‌گرفت. سیاست خصوصی سازی به طور جدی از دهه ۸۰ و با برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) آغاز گشت. در واقع در سال ۱۳۸۰ مقررات و قالب‌های جدیدی برای خصوصی سازی تدوین شد و فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی»، به امر خصوصی سازی اختصاص یافت. مهم‌ترین مقرر قانون برنامه سوم توسعه در زمینه خصوصی سازی، ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آنها (البته در چارچوب اصل ۴۴ قانون اساسی) است. با این وجود، قانون برنامه سوم توسعه نکات مبهم فراوانی داشت و در عمل نیز شرکت‌های دولتی در اجرای آن با مشکلات اجرایی متعدد مواجه شدند.

در مرحله بعد، برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ تصویب شد. یکی از اهداف ذکر شده برای این برنامه «تداوم برنامه خصوصی سازی و توانمند سازی بخش غیردولتی» است. در این قانون مواد مربوط به خصوصی سازی در قانون برنامه سوم، تنفیذ شده و برخی مسائل به طور جزئی‌تر تشریح شده است؛ اما با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵، امر خصوصی سازی به طور گسترده‌تری نسبت به برنامه‌های سوم و چهارم مطرح شده و فعالیت بخش خصوصی به برخی از امور مذکور در صدر اصل ۴۴ نیز گسترش یافته است (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۲۸).

استدلال ما در نهایت به این نتیجه می‌انجامد که در صورت تأمین هدف اول به عنوان یک شرط بنیادی، آنگاه بهترین راه دستیابی به هدف دوم از مسیر تغییر مدیریت شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی از مدیریت دولتی به مدیریت خصوصی می‌گذرد، نه از راه واگذاری مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی؛ به عبارت بهتر، اصل کلام اینکه فرآیند خصوصی سازی در ایران، باید معکوس شود، یعنی کانون مساله باید به جای تغییر در مالکیت، به تغییر در مدیریت معطوف گردد. در این صورت است می‌توان به دستیابی خصوصی سازی به اهداف آن در ایران امیدوارتر بود.

## ۲- چالش‌های خصوصی سازی

خصوصی سازی 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 قرارداد موقت و برونسپاری؛ دو شکل اصلی این تغییر جهت سازمانی و مدیریتی راهبردی است. به بنگاههای خصوصی سازی شده و شرکت‌های تأسیس شده برای انجام کارهای ویژه دولتی، کمک یا یارانه پرداخت می‌شود، زیرا نیروی کار صنعتی آنها بر مبنای مزدبگیر موقتی کار می‌کند. کارفرما، دیگر تعهد اخلاقی جدی به کارگران ندارد. اثرات معکوس خصوصی سازی، جارویی بنگاه‌های عمومی و بسیاری از کار ویژه‌های دولتی و پیکربندیهای جدید، رابطه بخش دولتی - خصوصی که به نفع گسترش بخش شرکتی انحصارگرانه و چندانحصاری ظهور کرده و در حال حاضر حاکم و مسلط بر جهان شده است. جمع و جور کردن بخش دولتی، به معنای موجی جدید در عنصر ایدئولوژیک درون آموزش اداره امور عمومی است که بر برتری بازار تأکید 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 برابر 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 آشکار و تخریب کنند و پادزهری درون برنامه‌های آموزشی تزریق کنند که بتواند این صدمه را خنثی کند (فرازمند، ۱۳۸۶: ۳۵).

روندهای مخرب فعلی، عبارت از بازسازی برنامه‌های آموزش مدیریت دولتی در سراسر جهان، برای رقابت با برنامه‌های درسی و محتوای پژوهشی در دانشکده‌های مدیریت بازرگانی است. این امر، نشانه این مسأله عمومی است که (در کشورهای مجری مدیریت دولتی نوین متداول است) بخش اعظم برنامه‌های آموزشی، با «بستن قرارداد مشاوره‌یی بخش خصوصی» - که نماینده سرمایه شرکتی است - اجرا می‌شود. این امر، بر آنچه به طور واقعی از طریق برنامه‌های آموزشی انتقال می‌یابد، تأثیر می‌گذارد. همچنین روند آموزش مدیریت نشان می‌دهد که مدیران و اداره کنندگان امور عمومی حال و آینده، برآند تا به جای دانشکده‌های مدیریت دولتی سنتی، در دانشکده مدیریت بازرگانی تحصیل کنند. در برابر این جهت‌گیری بازرگانی جدید در آموزش مدیریت دولتی باید مقاومت شود و به منظور حفظ روح اداره امور عمومی به عنوان عامل «اعتماد عمومی»، معکوس شود (بلهیم و نیوز، ۲۰۰۵).

پیشرفت‌های جدید در مدیریت و حکمرانی دولتی، از پذیرش و تحول در اندیشه‌های اصلی مدیریتی ناشی می‌شود. در حقیقت، کوچک‌سازی‌ها، خصوصی‌سازی‌ها، شراکت بخش‌های عمومی - خصوصی، و ساختارسازی‌های مجدد، پدیده‌های نوینی است که تردیدهای اخلاقی بی‌شمار و پیچیده‌های را به همراه داشته است. اگر مبانی هنجارها، هنوز به طور موثری برای مدیریت دولتی مبهم و تعریف نشده است، پس چگونه ما می‌توانیم هنجارهایی را برای زمینه پیشرفت‌های مکرر در مدیریت دولتی در حال تحول، مشخص و معین کنیم؟ پیامدهای این اشکال جدید در اصطلاحات اداری، روشن‌سازی مسوولیت فعالیت‌های مدیران و گرایش‌های آنان چیست؟ ارتباط مؤثر آنها با شهروندان چگونه است؟ علاوه بر آن، آنها در میان استفاده‌کنندگان چه پایگاهی دارند؟ آیا آنها، به عنوان شهروندان یا مشتریان، مورد توجه قرار می‌گیرند؟ (بلهیم و نیوز، ۲۰۰۵).

مدیریت دولتی، اکنون همانند یک شبکه عمل می‌کند که توسط شمار زیادی از اقدام کنندگان انجام می‌شود که چهره‌های بی‌شمار، محیط‌ها و جایگاه‌های فراوانی دارد. هرچقدر بوروکراسی کمتر باشد، کنترل کمتر خواهد بود. تنوع و پیچیدگی ساختار معاصر، بر دشواری مدیریت اخلاقی می‌افزاید. به این دلیل، از سوی صاحب‌نظران، چشم انداز چند رشته‌یی که ابزارهای مختلفی را با هم ترکیب می‌کند، پیشنهاد شده است (بلهم و نیوز، ۲۰۰۵). حتی، کشورهایی که دارای اقتصاد سالمی هستند، به هنگام گذار از اقتصادی دولتی به خصوصی، دچار نامالیاماتی می‌شوند. بر این پایه، شرکت‌های دولتی نزدیک به شصت و پنج درصد هزینه‌های عمومی کشور را صرف می‌کنند. برخی کسان، ادعا می‌کنند که در صنایع گوناگون، پس از واگذاری شرکت به بخش خصوصی، بسیاری از کارگران حقوق خود را دریافت نمی‌کنند. رسیدن به عدالت، امری دشوار است و نیازمند آماده‌سازی همه بسترهای جغرافیایی، اقتصادی و فرهنگی است. کاستن فقر و اختلاف بین فقیر و غنی در یک اقتصاد سالم، با کمک درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاریهای انجام شده و مالیات، امکانپذیر است. از سوی دیگر، مالیات همراه با یک سیستم تأمین اجتماعی مناسب، به عنوان ابزار مناسب برای توزیع درآمد به شمار می‌آید. نبود عدالت، در نتیجه سه عامل؛ عدم شفافیت اقتصادی، عدم مقررات و یا مقررات دست و پاگیر ایجاد می‌شود. به طور مثال، در کشور نروژ، اظهارنامه‌های مالیاتی هر فرد در پایان سال قبل مشاهده توسط همه افراد جامعه است. این اطلاعات، در معرض دید عموم قرار می‌گیرد. همه قراردادهای دولتی نیز در سیاست‌های عمومی، در معرض دید عموم قرار می‌گیرد و در پایان هر سال، بانک‌ها اطلاعات حساب‌های کلیه مشتریان خود را در معرض مشاهده قرار می‌دهند. تحت چنین شرایطی، بسیار مشکل است که شخص دارایی‌ها و مالیات خود را از دید دولت مخفی نماید و هیچکس مستثنا نیست. حتی، می‌توان مشاهده کرد که نخست‌وزیر کشور در آن سال، چقدر حقوق و مزایا داشته است (جعفرزاده، ۱۳۸۶: ۲۲).

تفاوت زیاد بخش دولتی با بخش خصوصی، سبب می‌شود مدل‌ها با هم همخوانی نداشته باشد و محدودیت‌هایی را در کاربرد روش‌ها و تئوری‌های بخش‌های دولتی و خصوصی ایجاد کند. سفارش شده است که هر روشی را برای سازگار شدن، باید با محیط آن تعدیل کرد؛ بنابراین در برخی کشورها (به ویژه کشورهای درحال توسعه) خصوصی‌سازی را همچون پروژه‌ای دانسته‌اند که از یک جایی و در یک زمان شروع و در یک جایی و زمانی دیگر پایان می‌پذیرد. حال آنکه خصوصی‌سازی را باید همچون پروسه (فرایند) دانست نه پروژه؛ تا در این فرآیند زمانی و تاریخی، بخش خصوصی خود را بازباید و بخش دولتی خود را بازسازد. همچنین باید گفت به هیچ عنوان راه برون رفت از معضلات و مشکلات اقتصادی کشور، سبقت گرفتن بر سر پیچ خصوصی‌سازی نیست، بلکه راه رفتن به هنگام و با تأمل و تعقل است. چراکه خصوصی‌سازی به تنهایی یک هدف نیست؛ بلکه وسیله‌ای است برای رسیدن به اهدافی از قبیل افزایش کارایی و رشد سریع‌تر اقتصادی.

لذا برای خصوصی‌سازی موفق، باید نگرش‌ها اصلاح شود و از سازوکارهای صحیح خصوصی‌سازی استفاده کرد؛ یعنی باید توجه داشت که تمام بحث سیاست‌های اصل ۴۴ فقط بحث واگذاری‌ها نیست؛ بلکه بحث آزادسازی‌ها هم بسیار مهم بوده و باید به بحث رقابت توجه خاصی داشت. (البته در این خصوص شورایی به نام رقابت فعال بوده است.) به گفته قوامی دلایل مخالفت مجلس و کمیسیون اصل ۴۴ با واگذاری شرکت‌های دولتی به شبه دولتی‌ها

نیز به دو ایراد اساسی برمی‌گردد؛ اول اینکه نظارت مجلس را کم رنگ می‌کند و دوم اینکه کارایی و بهره‌وری این شرکت‌ها را نیز کمتر از گذشته می‌کند. از نظر سخنگوی کمیسیون اصل ۴۴ شرکت‌هایی هم که به شکل رد دیون واگذار می‌شوند، نه تنها بهبودی در وضعیت آنها صورت نمی‌گیرد، بلکه با مشکلات بیشتری نیز مواجه می‌شوند؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بیشتر از اینکه شاهد حضور بخش خصوصی باشیم، شاهد حضور شبه دولتی‌ها هستیم. با این وضعیت به نظر می‌رسد هدف خصوصی سازی سالها در عرصه اقتصاد کشور باقی خواهد ماند و این مهم نیازمند طراحی یک راهبرد درازمدت و انتخاب تکنیک‌های کارآمد است. چراکه به ظاهر معادله خصوصی سازی در ایران معادله پیچیده‌ای شده که همچون هزاران هزار معادله دیگر اقتصادی همچون تورم، بیکاری، فقر و... مساله مهم و البته پرحاشیه‌ای در اقتصاد ایران گردیده است. اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و خصوصی سازی فرایندی بسیار حساسی است که بی توجهی به ظرافت‌ها و مقدمات خاص آن متاسفانه می‌تواند این سیاست ضروری برای اقتصاد ایران را به شکست بکشاند. در خصوصی سازی هدف که همانا افزایش کارایی و بهره‌وری در کل اقتصاد است، نباید فراموش شود؛ اما آنچه تاکنون در اقتصاد ایران اتفاق افتاده، به نظر می‌رسد با این اهداف فاصله دارد. لذا قبل از شروع هر خصوصی سازی باید ابتدا زمینه‌های رقابت و حذف انحصار در اقتصاد را فراهم کرد و سپس موانع سرراه تولید هر محصول و سرمایه گذاری (اعم از داخلی یا خارجی) را تا حد ممکن برطرف نمود تا کارایی در فرایند خصوصی سازی هر چه بیشتر تأمین شود. یکی از مشکلات اساسی در اجرای صحیح سیاست‌های اصل ۴۴ تأخیر و مقاومت مدیران دولتی در مسیر خصوصی سازی بوده که به دلیل تنگناهایی که وجود دارد، باید به صورت بسیار دقیق بررسی شود.

باید یادمان باشد کسانی که از لحاظ ایدئولوژیکی مدافع سرسخت اقتصاد دولتی و اشتراکی‌اند، هرگز نمی‌توانند بطور کامل به اصول خصوصی سازی وفادار بمانند. چراکه خصوصی سازی این نیست که بنگاهی را دولت بفروشد یا سهام آن را تحت عنوان سهام عدالت به کارکنان، واگذار نماید. این خصوصی سازی نتیجه خاصی در پی نخواهد داشت؛ یعنی اگر خصوصی سازی با دید و تفکر دولتی و حفظ مدیریت دولتی باشد، نه تنها شکوفایی اقتصادی را در پی نخواهد داشت، بلکه امکان دارد میزان خسارت و ضررهای ناشی از آن در برخی از بخش‌ها بیشتر از وضعیت فعلی باشد. در برخی کشورها دولت‌ها نقش خود را به بهترین نحو در راستای اهداف ذاتی خود تاکنون انجام داده‌اند؛ اما مشکل زمانی پیش آمده که دولت‌ها وارد حیطه‌هایی خارج از وظایف و تعهدات ذاتی خود شده‌اند. هرگاه دولت‌ها با موضوع مهمی چون واگذاری امتیازات خود روبه رو شده‌اند مطمئناً، اختیاراتی را واگذار می‌کنند که بیشترین تعهد را از دوش آنها برداشته و کمترین هزینه و کاهش منفعت را برای آنها به دنبال داشته باشد که بنظر می‌رسد آنچه از آن به عنوان خصوصی سازی در کشور ما یاد می‌شود، شاید تاییدی بر این مدعا می‌باشد. چراکه از دیدگاه برخی مسوولان محترم گفته می‌شود دولت باید کوچک گردد و کوچک شدن دولت هم صرفاً از زاویه مالکیت مورد نگرش قرار گرفته نه از زاویه دخالت و قدرت دخالت آن در بازارها و مکانیزم های اقتصادی؛ پس باید از این زاویه بحث اصلاح شود؛ یعنی دخالت دولت در نظام اقتصادی کم شود به این معنا که باید نظام اقتصادی کشور اصلاح گردد که با تغییرات صورت گرفته در سازمان خصوصی سازی، انتظار تغییر در برخی نگرشها وجود دارد. (پوراحمدی، ۹۵: ۷۷)

متاسفانه امروزه در تبلیغات و در اجتماع این گونه القا شده که دولت هر چه زودتر و سریع‌تر شرکت‌ها و بنگاه‌ها را واگذار کند و خصوصی‌سازی انجام بگیرد؛ زودتر به رشد و توسعه دست خواهیم یافت. گویی همه به اتفاق پذیرفته‌اند که باید هرچه زودتر همه چیز را خصوصی کرد و تمام. این عطش گاهی به حدی تند است که آدم از خودش می‌پرسد با این همه تب تند خصوصی‌سازی در جامعه و در بین نخبگان کشور، چطور نزدیک به سه دهه اقتصاد ایران این قدر دولتی شده است؟ سؤال این است که چه کسی گفته و کجای علم اقتصاد ثابت کرده که اگر همه چیز در ایران خصوصی شود، بهشت برین حاصل می‌شود و بهره‌وری افزایش می‌یابد و توسعه شتاب می‌گیرد؟ مگر تفاوت بهره‌وری، رشد و شاخص‌های توسعه یافتگی بین بخش خصوصی و دولتی در ایران چقدر است؟ بخش خصوصی ایران اکنون از چه بهره‌وری ای برخوردار بوده که بخش دولتی فاقد آن است؟ اینکه تعداد کثیری از شرکت‌های دولتی تبدیل به شرکت‌های زیانده می‌شوند به این دلیل نیست که دولتی‌اند؛ بلکه به این دلیل است که تکالیف غیر قابل اجرا یا بیشتر از طاقت اقتصادی بر عهده آنها نهاده می‌شود.

به هر حال به نظر می‌رسد این مساله پاشنه آشیل شرکت‌های دولتی شده است. در نتیجه اصلاح روش و بهبود مدیریت و حمایت واقعی از شرکت‌های دولتی، بسیاری از مشکلات آنها را رفع خواهد کرد و اینطور نخواهد بود که هر چیز که دولتی باشد، لاجرم ناکارآمد و بهره‌وری اندکی خواهد داشته و هر شرکتی که خصوصی شده‌حتملاً با افزایش سودآوری و بهره‌وری همراه می‌گردد. از سوی دیگر وقتی بحث از بخش خصوصی می‌شود باید پرسید از کدام بخش خصوصی صحبت می‌شود. اولاً بخشی که به آن خصوصی اطلاق می‌شود، آنچنان هم خصوصی نیست. ثانیاً قدرت مالی و مدیریتی او اگر پائین تر از بخش دولتی نباشد، بیشتر نیست. واقعیت آن است که بخش خصوصی ایران هنوز دارای هویت معنی دار و مستقلی نشده است. لذا انتظار بیش از اندازه از خصوصی‌سازی اشتباهی فوق العاده خطرناک بوده و در این راه بی بازگشت به نظر می‌رسد طمأنینه بهتر از شتاب باشد. بررسی قوانین و برنامه‌های توسعه و اقدامات خصوصی‌سازی و مکمل آن در کشور موید آن است که دولت فاقد مجموعه‌ای جامع، هماهنگ و مکمل و جهت دار (به‌ویژه مابین نهادها و سازمانها) با اهداف و استراتژیهای کلان خصوصی‌سازی کشور و برقراری همه‌جانبه اصل ۴۴ است؛ یعنی ابلاغ این اصل که در حقیقت می‌توانست انقلابی در اقتصاد ایران باشد؛ اگر به درستی هدایت نشود، به نفع عده‌ای خاص خواهد بود که از رانت‌هایی خاص بهره مند باشند. پدیده‌ای که نقض عدالت اجتماعی را در پی خواهد داشت. آنچه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تبیین شده، خصوصی‌سازی عادلانه است؛ یعنی از یک سو دفاع از کارایی اقتصادی و افزایش ثروت ملی و از سوی دیگر عدالت اجتماعی و توزیع ثروت و دارایی ملی؛ اما آیا آنچه تحقق یافته با اهداف در نظر گرفته شده از نظر کیفی و کمی تناسب دارد؟ مزایای خصوصی‌سازی برای کسی ناشناخته و پوشیده نیست؛ اما چه مواردی را باید در نظر داشت تا موفقیت حاصل شود؟ برای خصوصی‌سازی موفق، باید نگرشها اصلاح شود و از سازوکارهای صحیح خصوصی‌سازی استفاده کرد؛ یعنی باید توجه داشت که تمام بحث سیاست‌های اصل ۴۴ فقط بحث واگذاریها نیست؛ بلکه بحث آزادسازیها هم بسیار مهم بوده و باید به بحث رقابت و انحصار توجه خاص داشت. به هر حال در پایان باید گفت به نظر می‌رسد روند اجرای اصل ۴۴ تاکنون مطلوب نبوده است. چراکه قرار بود شرکت‌هایی که از دولت جدا و واگذار می‌شوند به بخش خصوصی منتقل شوند تا با بالا بردن بهره‌وری موجب سوددهی شدن بخش‌های واگذار شده، شوند که باتوجه به شیوه



فعلی واگذاری‌ها و سهم ناچیز بخش خصوصی واقعی، تحقق اهداف در نظر گرفته شده برای خصوصی‌سازی دور از دسترس به نظر می‌رسد؛ مگر اینکه تجدید نظر اساسی در خصوص نوع واگذاریها صورت گیرد. همچنین بایستی در مورد سرمایه گذاری‌ها، جذب مشارکت پس از واگذاریها و برخی مشکلات دیگر که مانع تحقق اهداف خصوصی‌سازی بوده؛ فکری اساسی نمود. البته با واگذاری ۷۰ هزار میلیاردی شرکت‌های دولتی در جریان اجرای اصل ۴۴؛ می‌توان گفت خصوصی‌سازی از لحاظ کمی خوب پیش می‌رود، اما آیا اهداف مدنظر قانون گذار در این واگذاریها محقق شده است؟

### ۳- سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام اقتصادی را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی قرار داده شده است. این اصل قانون اساسی، دامنه بخش دولتی را احصا کرده و آن را به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار داده است، بنابراین صرفاً واگذاری مدیریت و مالکیت آنها به میزان کمتر از ۵۰٪ می‌تواند تنها شکل مالکیت عمومی مورد نظر اصل ۴۴ قانون اساسی باشد. حال آن که در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را نقض کرده است.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ و ۱۳۸۵/۴/۱۲ به عنوان سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به روسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ گردید، در پنج بند تنظیم شده است.

بند «الف» این سیاست‌ها که در خصوص توسعه بخش‌های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی است، فعالیت جدید اقتصادی دولت در خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ممنوع و واگذاری مدیریت و مالکیت و همچون سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی را در برخی موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی مجاز شمرده است.

بند «ب»، سیاست‌های کلی راجع بخش تعاون است که افزایش سهم بخش تعاونی را در اقتصاد و اعمال سیاست‌های حمایتی در مورد این بخش را پیش بینی کرده است.

بند «ج»، در خصوص توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری ۸۰٪ فعالیت‌ها و سهام بنگاههای دولتی صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش غیردولتی است.

بند «د»، ساست های کلی واگذاری از جمله الزامات و نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری را تعیین کرده است.

بند «ه»، به ضرورت تداوم اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری و جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بخش غیر دولتی پرداخته است.

نکته‌ای که در خصوص این ابلاغیه شایان ذکر است این است که در کلیه موارد، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی درکنار بخش تعاونی و بخش خصوصی مورد اشاره قرار گرفته‌اند و انتقال فعالیت‌های و بنگاههای دولتی به نهاده و مؤسسات عمومی غیر دولتی مجاز شمرده شده است؛ اما باید توجه داشت که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی عموماً اهداف غیرسودجویانه داشته و فاقد تجربه بنگاه داری می‌باشند. از این رو واگذار کردن

فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به این مؤسسات و نهادها نمی‌تواند دولت را به اهداف خصوصی‌سازی یعنی افزایش کارایی نزدیک کند. از طرفی رقابت این نهادها و مؤسسات (با ساختار شبه دولتی و بهره مندی آن‌ها از برخی مزایا و معافیت‌ها) می‌تواند عرصه را بر این بخش تنگ کرده و مانع گسترش و افزایش توان خصوصی و افزایش مشارکت عامه گردد.

با این حال در این ابلاغیه نه تنها امکان سهام دولتی به مؤسسات و نهادهای غیردولتی پیش بینی شده، بلکه مواردی نظیر امکان سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت این مؤسسات و نهادها در زمینه‌های مذکور در اصل ۴۴ نیز پیش بینی شده است. به طور کلی سیاست‌های ابلاغ شده اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به دو دسته مقررات زدایی و خصوصی‌سازی تقسیم کرد:

### الف - مقررات زدایی

بر اساس جزء دوم بند «الف» ابلاغیه، سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، که پیش از این در انحصار دولت بود، توسط بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. این زمینه‌ها شامل صنایع بزرگ، صنایع مادر و معادن بزرگ (به استثنا نفت و گاز)، بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، نیرو، راه‌آهن، هواپیمایی و کشتیرانی، پست و مخابرات (به استثنا شبکه‌های مادر مخابراتی و ...) است؛ بنابراین سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون همچنان در انحصار دولت باقی می‌ماند. در جز چهارم و هفتم و نهم بند «ب» ابلاغیه، پرهیز از مداخله در امور اجرایی مدیریتی تعاونی‌ها (به عنوان جزیی از بخش خصوصی) و انعطاف پذیر کردن قوانین تعاونی‌ها، نحوه تشکیل و ادامه فعالیت‌ها آنها مورد تصریح قرار گرفته است.

### ب - خصوصی‌سازی

در مقدمه بند «ج» ابلاغیه و در مقدمه بند «الف» و «ب» ابلاغیه اهداف و انگیزه‌های دولت از خصوصی‌سازی مورد اشاره قرار گرفته‌اند، شتاب بخشیدن به اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه گاری و بهبود درآمد خانوارها و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست گذاری و هدایت و نظارت، توانمند سازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آنها جهت رقابت در بازاریابی بین‌المللی و افزایش کارآیی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی از اهداف و انگیزه‌های خصوصی‌سازی بیان شده است.

طیف وسیع اهداف تعیین شده که اغلب نیز باید در کوتاه مدت تحقق یابند، غالباً در تعارض با هم قرار می‌گیرند. به عنوان مثال هدف افزایش کارآیی بنگاه اقتصادی با هدف افزایش اشتغال در تعارض قرار می‌گیرد. از این رو دولت در برقراری تعادل میان این اهداف نقش مهمی به عهده دارد.

به موجب جز اول بند «الف» ابلاغیه، دولت موظف به واگذاری کامل فعالیت‌های دولتی خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش خصوصی تا پایان برنامه چهارم توسعه شده است و کاهش سالیانه ۲۰٪ فعالیت‌ها تا واگذاری کامل در نظر گرفته شده است؛ اما در اینجا به شیوه واگذاری اشاره‌ای نشده است. بر اساس جز اول بند «ج»، ابلاغیه

واگذاری ۸۰٪ سهام بعضی بنگاههای مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش خصوصی مقرر گردیده است. شیوه واگذاری مالکیت در این مورد عرضه عمومی سهام است و قیمت گذاری سهام از طریق بورس انجام می گیرد. این بنگاهها شامل بنگاههای دولتی در زمینههایی است که موجب سیاستهای بند «الف»، ابلاغیه از انحصار دولتی خارج شده است. در ادامه، الزاماتی بر نحوه این واگذاریها شرط شده که فراخوان عمومی با اطلاع رسانی مناسب، کارشناسی همه جانبه قبل از واگذاری سهام شرکت های دولتی، از جمله این شروط است. این امر از نکات مثبت این ابلاغیه به شمار می رود. بر اساس جز اول بند «الف» ابلاغیه، دولت حق فعالیت های خارج از موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را ندارد و تداوم و شروع هرگونه فعالیت دولتی خارج از صدر اصل ۴۴ در موارد ضروری به پیشنهاد هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی تنها برای مدت معین امکان پذیر است.

در این قانون به دولت اجازه داده شده که جهت تحقق اهداف خصوصی سازی به کلیه روشهای ممکن خصوصی سازی دست بزند موارد زیر مورد تصریح این قانون قرار گرفته اند:

۱. انحلال: بند ۱۰ ماده ۷ قانون چهارم دولت را مکلف کرده که حداکثر تا سال سوم برنامه شرکت های دولتی را که به استناد صورتهای مالی زیانده هستند. منحل کند، مگر اینکه نسبت به اصلاح ساختار و سودآوری آنها اقدام کند.

۲. طبق تبصره ۵ بند «ب» ماده ۷ شرکت های که تا ابتدای سال ۸۳ بنا به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی را کد غیرفعال بوده اند اجازه شروع فعالیت ندارند و منحل اعلام می شوند.

۳. تغییر و اصلاح ساختار: تبصره ۴ بند «ب» ماده ۷ دولت را مکلف کرده ظرف دو سال از اجرای برنامه شرکت هایی را که ماهیت حاکمیتی دارند به شکل سازمان مناسب تغییر داده و به دستگاه اجرایی منتقل کند.

۴. جلوگیری از گسترش واحدهای دولتی: بند «ز» ماده ۱۴۵ ایجاد و اداره هرگونه مهمان سرا، زائرسرا مجتمع مسکونی رفاهی، درمانی فضاها و ورزشی و تفریحی و نظایر آن را توسط کلیه مؤسسات، شرکت های دولتی (که در ماده ۶۰ این قانون این مؤسسات و شرکت ها به تفصیل مشخص شده اند) ممنوع اعلام کرده است.

در مجموع در این دوره علاوه بر روشهای قبلی خصوصی سازی، روش عرضه کوپن سهام مورد استفاده قرار می گیرد. به گزارش رسمی سازمان خصوصی سازی در سال ۸۴، ۸۰٪ سهام شرکت های دلتی در قالب سهام عدالت واگذار گردیده و سهم روش عرضه عمومی سهام از طریق بورس که روش عمده خصوصی سازی است تنها ۱۷٪ بوده است که این امر و عدم وجود برنامه ریزی دقیق و جامع و عدم ثبات ثوابین و مقررات خصوصی سازی است. مواد مربوط به ساختار نهادی سیاست خصوصی سازی در برنامه چهارم در واقع همان مواد برنامه سوم می باشند که در برنامه چهارم تنفیذ شده اند؛ اما نکته حائز اهمیت در مورد این قانون تصویب قانون سهام عدالت در این دوره می باشد. در راستای این هدف هیات وزیران در جلسه ۱۳۸۵/۸/۲۱ بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصاد و دارایی و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۰۲ قانون برنامه چهارم، آیین نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس سهام عدالت را تصویب نمود.

قانون چهارم دولت را مکلف نموده تا برنامه توسعه بخش تعاونی را با رویکرد استفاده مؤثر از قابلیت های بخش تعاون، در استقرار عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه درآمدها و تأمین منابع لازم برای سرمایه گذاری از طریق تجمیع

سرمایه‌های کوچک و اجرای بند ۲ اصل ۴۴ و افزایش قدرت رقابتی و توانمندسازی بنگاههای اقتصادی متوسط و کوچک، کاهش تصدیهای دولتی، گسترش مالکیت و توسعه توانمندسازی جوانان، زنان، فارغ التحصیلان، مشارکت عامه مردم در فعالیتهای اقتصادی مشتمل بر محورهای زیر تهیه کرده و به مجلس تقدیم نماید.

۱. توانمند سازی جوانان، زنان، فارغ التحصیلان و سایر افراد جویای کار، در راستای برقراری تعاملات اجتماعی لازم جهت شکل گیری فعالیت واحدهای تعاونی.

۲. ارتقای بهره‌وری و توسعه و بهبود مدیریت بخش واریه لوایح مورد نیاز.

۳. ترویج فرهنگ تعاون و اصلاح محیط حقوقی توسعه تعاونی‌ها.

۴. اولویت دادن به بخش تعاونی، در انتقال فعالیت‌ها و کاهش تصدیهای بخش دولتی اقتصاد به بخش غیر دولتی.

اما دقت در مفاد آیین نامه افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش تعاونی بر اساس توزیع سهام عدالت نشان می‌دهد که آیین نامه نه محورهای تعیین شده را در نظر گرفته و نه به تمامی ابعاد ماده ۱۲۹ پرداخته است.

این آیین نامه با وضع شیوه جدیدی برای واگذاری سهام شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سهام متعلق به دولت و خلق تاسیسات حقوقی جدید، تحت نام «آیین نامه اجرایی عملاً» جایگزین قانون شده است. آیین نامه، مضمولین این طرح را افرادی می‌داند که نظر طبقه بندی درآمدی جزو دو دهک پایین محسوب می‌شوند و بنا بر تشخیص ستاد مرکزی واجد اولویت دریافت سهام عدالت هستند؛ که این نشان از برخورد نابرابر با مخاطبین بالقوه و بالفعل قانون برنامه چهارم است. لذا مخالف اصل حاکمیت قانون و برابری افراد در مقابل قانون است (زارعی، ۱۳۸۵).

### ۳-۱ ابعاد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

از مهم‌ترین ویژگی‌های سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جامعیت آن است. به عبارتی، این سیاست‌ها را نباید به حد خصوصی سازی تقلیل داد و یا حتی خصوصی سازی را به عنوان یکی از اجزای این سیاست‌ها، مترادف با واگذاری در نظر گرفت. در عوض می‌توان ابعاد گوناگون آن را به صورت موارد زیر برشمرد:

۱. تأکید بر نقش دولت به عنوان دولتی توسعه گرا، توانمندساز، سیاستگذار و ناظر؛

۲. کاهش تدریجی و نه یکباره اندازه دولت؛

۳. توجه به توسعه بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی) به تناسب کاهش در اندازه دولت (به عبارتی گسترش تعاون و خصوصی سازی با تأکید بر تأمین زمینه مناسب برای فعالیت این بخش‌ها)؛

۴. تضمین فضای رقابتی برای بخش غیردولتی از طریق تعریف نقش هدایتی و نظارتی برای دولت و ضرورت تصویب و اجرای مقررات رقابتی و مقابله با انحصار؛

۵. اتکا به معاملات بازار سرمایه در انجام واگذاریها به منظور واقعی ساختن قیمت‌ها؛

۶. توجه به مضامین اجتماعی (محرومیت زدایی) و برابری درآمدی.

### ۳-۲ پیام‌های کلیدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

آرایش نهادی موجود اقتصاد ایران که در آن نقش و سهم دولت غالب و دامنه فعالیت واحدهای دولتی فراگیر بوده، حاصل عوامل متعددی است که مهم‌ترین آنها عبارت از اتکای اقتصاد ایران به نفت، مدل صنعتی شدن متکی

به منابع ارزی حاصل از نفت، تقارن فضای اقتصادی سیاسی دوران تدوین قانون اساسی با اندیشه‌هایی همانند نظریه اقتصاد رفاه، فرار صاحبان بسیاری از صنایع با پیروزی انقلاب اسلامی و تحمیل جنگ به ایران هستند. با این حال، از آنجایی که دستاوردهای اقتصادی در عرصه‌های «پیشرفت» و «عدالت» هم تراز با استعدادهای طبیعی، مادی و انسانی کشور نبود، بازآرایی نهادی در اقتصاد ایران با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در دستور کار قرار گرفت.

سیاست‌هایی که پیامهای مهم و کلیدی زیر را به همراه دارد:

۱. دولت فعالیت‌های اقتصادی خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup> را به بخش غیردولتی (بخش‌های خصوصی، تعاون و عمومی غیردولتی) واگذار کند و بخش‌های غیردولتی اجازه فعالیت تا ۸۰ درصد درحوزه های صدر اصل ۴۴، مگر موارد استثناسده در بند ج سیاست‌های کلی را دارا هستند (گذار از ساختار «دولت بازار» به ساختار «بازار دولت»);
۲. تحول در نقش دولت و اعتلای مقام آن به سیاست گذاری، هدایت گری و نظارت و ایفای نقشهای دشواری چون توانمندسازی بخش‌های غیردولتی، محرومیت زدایی و حمایت از فن آوری‌های نوین؛
۳. خروج و پرهیز دولت از فعالیت در عرصه‌های خارج ازحوزه های بر شمرده در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی (مگر با اجازه مجلس شورای اسلامی آن هم در زمان محدود)
۴. اجازه فعالیت بخش‌های غیردولتی در عرصه‌های صدر اصل ۴۴ قانون اساسی (مگر در موارد استثناء)
۵. توسعه بخش غیردولتی توانمند و رقابت مند در عرصه بین‌المللی و رقابتی؛
۶. اولویت حمایت و رفع تبعیض از تعاون در میان بخش‌ها با فرض پرهیز از مداخله دولت در اداره امور و مدیریت تعاونی‌ها؛
۷. اعتلای نقش بخش تعاونی در اقتصاد و در عین حال تحول در ساختار حقوقی این بخش
۸. مراقبت دولت در پرهیز از استیلای بیگانه بر اقتصاد و در مقابل حمایت از شکل گیری یک اقتصاد منصفانه با پیشگیری از انحصار
۹. توسعه مالکیت (توزیع برابرتر ثروت و درآمد)، فقرزدایی و محرومیت زدایی در فرایند گذار.

اگر پیامهای کلیدی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را با پارادایم جدید مدیریت اقتصاد و توسعه (نقش دولت و بازار) مقایسه کنیم، ملاحظه می‌شود که بین این دو سازگاری وجود دارد و اندیشه جدید دولت و بازار از اصول سیاست‌های کلی پشتیبانی می‌کند. نکته دیگر آنکه موضوع عدالت اجتماعی در سیاست‌های کلی برجسته

---

<sup>۱</sup> فعالیت‌های زیر در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شدند:

« کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار گرفت»

است. این دغدغه در تاریخ اقتصادهای امروزی به مراتب جذابتر از دو دهه قبل در اقتصاد جهان شده است؛ ضمن اینکه، پیشبرد نهادهایی چون یونیسف در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، توجه به جنبه‌های انسانی و اجتماعی است.

### ۳-۳ الزامات مدیریتی اجرایی سازی اصل ۴۴ قانون اساسی

لازمه اجرای عادلانه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی کشور، عنایت جدی نظام به دانش مدیریت در بخش دولتی است. خصوصی‌سازی، بی‌ایجاد و اجرای الزامات مدیریتی، به دست شماری از سودجویان بخش خصوصی خواهد افتاد و مراکز قانون‌گذاری، خود به خود، راهی جز تهیه قانون بر پایه منافع آنان نخواهند داشت، چون اقتصاد کشور به بخش خصوصی متکی خواهد بود، امکان واسطگی و دلالی‌های سیاسی، برای تأثیر در قانونگذاری کشور فراهم خواهد شد. انتخابات متعدد کشور در عرصه‌های ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شوراها و ... تحت حمایت‌های مالی گروهی سودجو امکان جهت دادن خواهد داشت (دانایی‌فرد، ۱۳۸۶).

اکنون که بسیاری از شرکت‌های دولتی، عهده‌دار اجرای بخش عظیمی از کار ویژه‌های دولتی هستند؛ کنترل دولت یا اعمال حاکمیت ضعیف است، پس برای کنترل بخش خصوصی نباید با کوچکسازی دولت، ظرفیت و توان مدیریتی و نیروی انسانی آن کاهش یابد و مدیریت دولتی استحاله شود و به ابزار روانساز گردش سرمایه‌داران شرکتی تبدیل شود.

باید بخش دولتی با بخش خصوصی به صورت مشترک مالکیت و مدیریت مراکز کلیدی اقتصاد را عهده‌دار شوند. ولی لازم است بر پیوند سود همگانی و منافع خصوصی نظارت دقیق صورت گیرد. همچنین، ضرورت دارد تعاونی‌های کشور در عرصه‌های مختلف تقویت شده، تا سرمایه‌داری مردمی به جای سرمایه‌داری عده‌ای خاص محقق شود (دانایی‌فرد، ۱۳۸۶) اگر شرکت‌ها، در عصر حاضر، ساختار خود را تغییر دهند و در ظرفیت اصلی و توانایی خاص خود سرمایه‌گذاری کنند، قادر به مزیت رقابتی خواهند بود. به این دلیل، امروزه کسب و کارها ساختار خود را تغییر می‌دهند؛ مانند شبکه‌های رایانه‌ای که به سرعت طراحی و بسط و قبض داده می‌شود. امروزه، مسائل و روندهایی که با آنها روبه‌رو هستیم، مانند شبکه‌های بزرگ تروریسم در دنیا، شبکه‌ای، یعنی؛ مشکلات شبکه‌ای است. پس دولت نیز باید به صورت شبکه‌یی به آنها پاسخ دهد و به شبکه مجهز شود تا قادر به مقابله با آنها باشد.

سه روند اصلی؛ شکل‌گیری دولت شبکه‌ای را توجیه می‌کند. یکی روند افزایش «برونسپاری» است؛ یعنی، دولت به جای خدمات مستقیم، متوسل به بخش خصوصی می‌شود. دهه ۱۹۰۰ میلادی در آمریکا، ۲۴٪ خدمات دولتی از طریق برونسپاری تأمین می‌شد و در بریتانیا در دهه ۱۹۸۰، ۱۵٪ و اخیراً ۴۰٪ خدمات دولتی برونسپاری انجام شده است؛ اما برونسپاری خاص باغبانی، فناوری اطلاعات و ... نیست، بلکه، در حوزه‌های حساس دفاع، از جمله یا آموزش نیز وارد شده است (سال ۱۹۹۱ در جنگ آمریکا با عراق برای آزادسازی کویت هر پیمانکار ۵۰ تا ۱۰۰ نفر سرباز در اختیار گرفته بود) (دانایی‌فرد، ۱۳۸۶) روند دوم که در شکل‌گیری دولت شبکه‌ای نقش دارد، یکپارچگی است که در آن کل بخش‌ها با هم مرتبط و هماهنگ است و کاهش هزینه دولت را در پی دارد. به طوری که با مراجعه به یک سازمان، همه خدماتی که مشتری یا شهروند نیاز دارد، برطرف می‌شود. این امر؛ در آلمان، انگلیس و ... استقرار یافته است. در این دولت یکپارچه، چنانچه قرار است فعالیتی در سازمانی صورت گیرد، همه از آن مطلع هستند. به فرض، اگر پیمانکاری سابقه‌یی مفید در سازمان اول ندارد، سازمان‌های دیگر نیز از این سابقه مطلع

هستند و قراردادی با این پیمانکار تنظیم نمی‌شود (دانایی فرد، ۱۳۸۶) در دولت شبکه‌ای، برحسب همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل دولت با بخش خصوصی و دولتی و این که چقدر « توانایی مدیریت شبکه » را داراست، سه شکل دولت بروز می‌کند:

۱. اگر دولت در پیوند و ارتباط با بخش خصوصی و دولتی ضعیف باشد، همچنین در مدیریت شبکه نیز ضعیف عمل کند، دولت سلسله مراتبی شکل می‌گیرد.
  ۲. اگر دولت توان ایجاد ارتباط مناسب با بخش خصوصی و دولتی را داشته باشد، بخش‌هایی از وظایف، برونسپاری می‌شود. با وجود این، ممکن است توانایی مدیریت شبکه را نداشته باشد.
  ۳. چنانچه توانایی مدیریت شبکه را داشته باشد، اما پیوند و ارتباط بین بخش خصوصی و دولتی خوب برقرار نشده باشد، دولتی مشارکتی است.
- در دولت شبکه‌های پیوند بین سطوح مختلف دولت (دولت شهرستانی، استانی، محلی، یا دولت فدرال) با یک قرارداد، با یکدیگر متصل می‌شوند و شبکه‌یی را به وجود می‌آورند که فعل و انفعالات مختلف در آن شکل می‌گیرد. این دولت شبکه‌یی که پیوندهای بین سطوح مختلف پیمانکاران اصلی و فرعی را سبب می‌شود و مزیت‌های مختلفی دارد که عبارت است از:

۱. انعطاف‌پذیری؛ چون در شبکه، شرکای مختلف وجود دارد، امکان بسط و قبض آنها وجود دارد،
۲. نوآوری، چون شرکا باید در شبکه ادامه حیات دهند، نوآوری می‌کنند،
۳. سرعت تصمیم‌گیری؛ چون سرعت گسترش اطلاعات زیاد است، تصمیم‌گیری سریع صورت می‌گیرد،
۴. تخصص‌گرایی؛ چون شرکا فقط در تخصص خود فعالیت می‌کنند، تخصص‌گرایی، به عنوان یک مزیت، در آن شبکه وجود دارد.

روند سوم؛ «انقلاب دیجیتال» و اینترنت است که باعث کاهش بسیاری از هزینه‌های سنتی (جلسات مبادله اسناد و ایاب و ذهاب و...) در بخش دولتی و خصوصی شده است. پیوند این سه روند، باعث ظهور شکلی از مدیریت شده که «دولت شبکه‌ای» را شکل می‌دهد.

سازوکارهای توانمندی‌های دولت برای طراحی شبکه عبارتند از:

- گاه قرارداد خدماتی، مرکز ثقل کیفیت روابط پیمانکاران اصلی و فرعی است. ممکن است شکل ارتباط افقی یا عمودی باشد. در کشور ما این ارتباط متداول نیست بلکه به صورت برونسپاری محض است.
- گاهی زنجیره ارزش، تبدیل به شبکه می‌شود. شبکه، بر اساس عناصر زنجیره ارزش شکل می‌گیرد. این سازوکار برای تولید محصولات پیچیده (مانند سیستم حمل و نقل و ...) است که کل زنجیره ارزش، تبدیل به شبکه می‌شود.
- گاهی شکل‌گیری شبکه، در واکنش به رویدادی است که در کشور رخ می‌دهد. برای مثال؛ با مشاهده بیماری سارس در بیمارستان‌ها و سازمان‌های متولی آن، با مدیریت شبکه‌ای، با آن بیماری مقابله می‌شود.
- گاه سازمان‌های بخش خصوصی و غیرانتفاعی، از طرف دولت حلقه ارتباط با خدمت‌گیرندگان می‌شوند (مانند واگذاری شرکت مخابرات در شهرهای کوچک به مدیریت بخش خصوصی)

گاه هدف از ایجاد شبکه، اشاعه اطلاعات در حوزه‌های مختلف (بهداشت، محیط و ...) است. صدها سازمان دولتی و خصوصی و جوامع محلی با یکدیگر، شبکه‌یی را شکل می‌دهند تا اطلاعات در آن حوزه در اختیار شهروندان قرار گیرد.

تقسیم‌بندی بر حسب میزان درگیری دولت در شبکه‌ها، متفاوت است. برای نمونه، درگیری دولت در حوزه قرارداد خدماتی، بیشتر از شبکه‌هایی است که برای گسترش اطلاعات شکل گرفته است. حال که با هرسازوکاری، طراحی شبکه در حوزه‌های خدمات عمومی در دولت (بهداشت، رفاه و ...) صورت گرفت، باید این شبکه‌ها مدیریت شود؛ اما بعضاً، این شبکه‌ها به دلیل ناهمسو بودن اهداف بازیگران آن و افرادی که در شبکه فعالیت می‌کنند، شکست می‌خورند. پس بایستی اهداف آنها به گونه‌ای همسو شود که همه در این شبکه از همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل برخوردار باشند (دانایی فرد، ۱۳۸۶).

گاه دولت نمی‌داند کدام بخش را در شبکه وارد کند. بعضاً، سیاست «از سرخوداکنی» را پیش می‌گیرد و برای مثال بخش خدمات عمومی را از دولت جدا می‌کند و اهمیتی به پیامدهای آن نمی‌دهد. دولت خود را کوچک می‌کند، اما باید بداند کدام بخش خدمات عمومی را با یک شبکه مدیریت کند و چنانچه انتخاب به درستی صورت نگیرد، شبکه با شکست مواجه می‌شود (بلهیم، ۲۰۰۵)، دولت باید مانند پدری دلسوز برای ملت، این شناخت را کسب کند. تجربه کشورهای پیشرفته و آمار قبل و بعد از خصوصی‌سازی، بیانگر این مطلب است. از سوی دیگر؛ چنانچه ارتباطات در شبکه‌ها مخدوش شود، موجب امساک از اطلاعات و تحریف آن می‌شود و دشواری‌هایی را برای روانی اطلاعات در شبکه به وجود می‌آورد. همچنین، وجود هماهنگی بین فعالیت بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی، به موفق بودن شبکه کمک می‌کند (دانایی فرد، ۱۳۸۶).

#### ۴- نقش اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در خصوصی‌سازی

اگر علم اقتصاد را در مفهوم عرفی آن علمی بدانیم که در راستای ساماندهی امور معیشت مردم به کار می‌رود، آنگاه با توجه به کمبودهای حاکم بر منابع تخصیصی، اهمیت این علم و به کار گیری آن در شرایط مختلف روشن خواهد شد. کشورهایی که اقتصاد خود را برپایه درآمدهای حاصل از فروش منابع زیر زمینی تنظیم نموده‌اند، چنانچه ساز و کارهایی برای کنترل بحران‌های ناشی از کم و زیاد شدن این درآمدها فراهم نیاورند، با اقتصادی شکننده مواجه خواهند شد. از این رو لازم است این قبیل کشورها تمهیدات مورد نیاز برای مقاوم سازی اقتصاد را فراهم نموده و کاهش اتکا به درآمدهای ناشی از فروش منابع زیر زمینی را در دستور کار خود قرار دهند و با ایجاد بستری که موجبات شکوفایی اقتصاد درون زا و مبتنی بر ظرفیت‌ها و سرمایه‌های بالقوه را در کشور فراهم می‌آورد، زمینه‌های رشد و توسعه اقتصادی را به وجود آورند.

اقتصاد ایران نیز از دیر باز متکی بر درآمدهای حاصل از فروش نفت خام بوده و با وجود تلاش‌های دست-اندرکاران برای خروج اقتصاد ایران از زیر سایه درآمدهای نفتی، همچنان منابع اقتصادی کشور از این درآمدها تأمین می‌شود. از این رو لازم بود مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در برابر شوکهای احتمالی ناشی از کاهش فروش نفت مورد توجه قرار گرفته و رویکردی مناسب به بهره برداری از ظرفیت‌های عظیم و گسترده‌ای که در زمینه نیروی انسانی و دیگر حوزه‌ها وجود دارد، صورت پذیرد.



ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی پیش زمینه‌هایی را برای تحول در اقتصاد ملی به وجود آورد تا به این ترتیب راه کارهای اقتصادی جدیدی برای تحول در اقتصاد ملی در دستور کار مسئولین قرار گیرد. از مهم‌ترین محورهای این سیاست‌ها می‌توان به مواردی چون تحدید نقش دولت در اقتصاد ملی، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به مردم، ایجاد ساز و کارهای شکل‌گیری فضای رقابت در اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی و ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی اشاره نمود. همان گونه که ملاحظه می‌شود رویکرد توجه به ظرفیت‌های داخلی و شکوفایی سرمایه‌های مردمی در عرصه فعالیت‌های اقتصادی به نحو بارزی در این سیاست‌ها مشهود است. با اعمال تحریم‌های خارجی در زمینه فروش نفت و محدود شدن پشتوانه‌های مالی اقتصاد کشور و به تبع آن محدود شدن منابع بودجه‌ای و نیز محدودیت‌های به وجود آمده در مبادلات بانکی بین‌المللی، تحقق اهداف پیش بینی شده در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با مشکلاتی مواجه شد. در این شرایط ضرورت مقاوم سازی اقتصاد در برابر شوک‌های احتمالی متأثر از فشارهای خارجی و نیز حمایت از فعالیت‌های اقتصادی به پشتوانه ظرفیت‌های داخلی کشور از جمله عواملی بودند که موجب شد تا سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تدوین و ابلاغ شود.

رهبری معظم انقلاب با ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی راه کارها و استراتژیهای جدیدی برای برون رفت از وضعیت فعلی و مقاوم سازی اقتصاد را پیش روی مسئولین قرار دادند و تاکید نمودند: «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که در ادامه و تکمیل سیاست‌های گذشته، خصوصاً سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و با چنین نگاهی تدوین شده و راهبرد حرکت صحیح اقتصاد کشور به سوی این اهداف عالی است، ابلاغ می‌گردد» با نگاهی به سیاست‌های مطرح شده در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی همچون: «تأمین شرایط و فعالسازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استانها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور، مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش نفت، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاههای موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه گذاری و اشتغال مولد و ... مشخص می‌شود که بدون اهتمام به محورهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نمی‌توان انتظار داشت که اقتصاد مقاومتی به نحو مناسبی تحقق پیدا کند، چرا که مقاوم سازی اقتصاد و جلوگیری از ضربه پذیری آن در بحرانهای مختلف با پشتوانه ظرفیت‌های داخلی مبتنی بر حمایت گسترده از صنایع داخلی و بهبود فضای کسب و کاری که آحاد مردم با توانایی و ظرفیت‌های خود بتوانند گامی مؤثر در زمینه رشد اقتصاد کشور بردارند، محقق خواهد شد. (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۲)

در واقع اقتصاد مقاومتی اقتصادی است که به پشتوانه ظرفیت‌های داخلی کشور، در مسیر رشد و پویایی قرار گرفته و با اتکا به تلاش و فعالیت بخش خصوصی کشور سعی در قطع وابستگی به درآمدهای مبتنی بر فروش منابع زیر زمینی نموده و هزینه‌های آبادانی کشور را از محل درآمدهای مبتنی بر کار و تلاش و تولید همچون صادرات غیر نفتی و درآمدهای مالیاتی و... که همگی تابعی از متغیر تلاش و کوشش مردمی است تنظیم می‌نماید. البته در

این زمینه نباید از نقش مؤثر و بی بدیل حمایت‌های دولت برای شکل‌گیری و موفقیت فعالیت‌های اقتصادی بخش غیر دولتی غافل بود؛ چرا که بخش خصوصی باید در چارچوب ضوابط و ساز و کارهای اجرایی دولت به فعالیت بپردازد. بی شک در این راه حمایت‌های دولت در حوزه‌های بانکی، بیمه‌ای، سرمایه‌گذاری، گمرکی، صادرات و مالکیت حقوقی فعالان عرصه اقتصاد بسیار ضروریست.

از همین رو نقش و جایگاه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به عنوان سیاست‌هایی که تمهیدات لازم برای حضور فعال و پر نشاط بخش خصوصی را در عرصه فعالیت‌های اقتصادی مهیا می‌سازد بسیار حائز اهمیت است. در واقع با اجرایی شدن ظرفیت‌های حقوقی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اهتمام و توجه ویژه به محورهای آنها می‌توان انتظار داشت که فضای کسب و کار با بهبود قابل توجهی مواجه شده و گام‌های بلندی در جهت شکوفایی ظرفیت‌های موجود و بهره‌برداری از سرمایه‌های انسانی متخصص برداشته شود. قطعاً تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بدون حضور فعال بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی انتظار به جایی نخواهد بود؛ چرا که دولت با پشتوانه حضور مردمی و به کارگیری سرمایه‌های انسانی و مادی و فراهم نمودن فضای مناسب کسب و کار برای عموم مردم خواهد توانست پویایی و نشاط را به عرصه اقتصاد باز گرداند که در آن صورت کشور صاحب اقتصادی مقاوم در برابر فشارهای خارجی و بحرانهای حاکم بر زنجیره اقتصاد جهانی خواهد شد.

#### ۵- خط مشی خصوصی‌سازی در برنامه‌های توسعه کشور

همانطور که عنوان شد موضوع خصوصی‌سازی از سال ۱۳۶۸ در خط مشی‌ها و سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مطرح گردید و در طی برنامه‌های توسعه بعدی ادامه یافت و تغییراتی در آن صورت گرفت؛ بنابراین در این قسمت به ارزیابی خط مشی خصوصی‌سازی در طی برنامه‌های توسعه‌ای کشور پرداخته می‌شود.

پس از بررسی خصوصی‌سازی از منظر اصل ۴۴ قانون اساسی اینک به نقش و جایگاه خصوصی‌سازی در برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی کشور می‌پردازیم تا به نقطه اتصال آنها و ارتباط با خصوصی‌سازی پی ببریم. هرچند در حال حاضر چون در برنامه پنجم توسعه قرار داریم شاید بکار بردن سایر برنامه‌ها لزومی نداشته باشد اما به صورت مختصر جهت آشنایی بیان می‌گردند.

#### ۵-۱ خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه

همانگونه که ذکر شد تصویب اولین قانون برنامه توسعه گام مهمی به سوی خصوصی‌سازی و تجدید ساختار بخش دولتی به شمار می‌رود. مهم‌ترین هدف این برنامه بازسازی کشور پس از جنگ تحمیلی و ایجاد توسعه و رشد اقتصادی بود. چهارمین خط مشی شده عنوان شده در این برنامه ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه اشغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی است که از طریق گوناگون صورت می‌گیرد.

یکی از این راهها که در بخش ۴ از ۳۷ ذکر شده است، تشویق و حمایت از ایجاد تشکلهای صنعتی، معدنی و تخصصی واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به «استثنا صنایع بزرگ و مادر» به مردم است (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۴). هشتمین خط مشی ذکر شده این قانون، اصلاح سازمان مدیریت اجرایی و قضایی در کشور است که از

طریق مختلف نظیر تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدیگری با رویکرد کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت و نیز انتقال بخشی از وظایف غیر ضروری دولتی به بخش غیر دولتی در جهت کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش انجام می‌گیرد.

در نتیجه این خط مشی‌ها نیز به استناد به اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، هیات وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ با عنوان سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت به «استثنای شرکت‌های بزرگ و مادر» قابل واگذاری به بخش خصوصی اعلام شده و روش‌های این واگذاری به ۳ روش واگذاری از طریق بورس، مزایده و مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید محدود گشت. تعیین روش واگذاری نیز به عهده وزیر مسئول شرکت‌های قابل واگذاری بود.

از مجموع شرکت‌های اعلام شده برای واگذاری در ضمیمه این تصویب نامه، ۴ شرکت نیز متعلق به وزارت نفت بودند نهاد نظارت کننده بر اجرای مفاد این تصویب نامه کمیسیونی متشکل از وزرای اقتصادی و دارایی، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی و رئیس برنامه بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ریاست معاون اول رئیس جمهور بود که این کمیسیون مدتی بعد منحل شد و هیات وزیران در اواخر سال ۱۳۷۱ مدیریت خصوصی سازی و نظارت بر آن را به دبیر خانه واگذاری مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی محول نمود. هرچند عملاً مسئولیت اجرای سیاست خصوصی سازی بر عهده سازمان‌های اداره کننده شرکت‌ها قرار گرفت و نهایتاً تعیین واگذاری‌ها به وزرای مربوطه محول شد (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۱۱۴).

#### ۵-۲ خصوصی سازی و برنامه دوم توسعه

طبق زمان بندی انجام شده قانون برنامه دوم می‌بایست درست بعد از اتمام زمان اجرای برنامه تصویب و اجرا می‌شد؛ اما با توجه به شکست نسبی برنامه اول در نیل به اهداف تعیین شده و نیاز طراحی یک برنامه توسعه واقع بینانه تر و عملی تر دولت تصمیم گرفت برنامه دوم توسعه را به مدت یکسال به تعویق بیندازد. نهایتاً قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۱ به تصویب مجلس رسید تا در بازه زمانی ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ اجرا شود. برنامه دوم توسعه تمرکز بیشتری روی افزایش نقش بخش غیر دولتی در اقتصاد کشور داشت، و بدین منظور در تبصره ۴۱ خود، دولت را موظف به واگذاری فعالیت‌های دولتی در امور عمومی و خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات و نگهداری و بهره برداری از تاسیسات زیربنایی و عمومی به بخش خصوصی و تعاونی با رعایت اصل ۴۴ نمود. همچنین، به منظور تقویت مشارکت عامه مردم که جزو خط مشی‌های اساسی این برنامه است، واگذاری بخشی از فعالیت‌های عمرانی، اجرایی، اقتصادی دولت به مردم که به اعمال حاکمیت لطمه نمی‌زدند، ضروری دانسته شده است.

در بخش دیگری از این برنامه که به تبیین سیاست‌های کلی تعلق دارد، جلب مشارکت هرچه بیشتر بخش خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی ایجاد رقابت گردد، کاهش تمرکز قدرت اقتصادی مؤسسات دولتی و مقابله با انحصارگرایی، از جمله سیاست‌های پولی و تنظیم بازار قلمداد شده است. در بخش دیگری از این برنامه، کاهش حجم بخش دولتی و ادامه و تسریع واگذاری شرکت‌های دولتی با رعایت اصل ۴۴ جزو سیاست‌های عمومی برنامه اعلام شده است. نهایتاً در بخش سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی، ارجاع فعالیت‌های بخش دولتی به بخش غیر

دولتی برای کاهش هزینه‌های لازم دانسته شد، که نشانگر یکی از مهم‌ترین اهداف دولت در راهبرد خصوصی‌سازی، یعنی کاهش بار مالی دولت است.

از زمان اجرای برنامه دوم، واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان نیز آغاز شد و بخشی از سهام به عنوان تسویه بدهی‌ها به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری اختصاص یافت. سال ۱۳۷۵ شاهد رشد قابل ملاحظه‌ای در میزان واگذاریها بوده اما در سال ۱۳۷۶ این روند متوقف شد که عدم تضمین واقعیت برای سرمایه‌گذاری، نبود اعتماد بازار سهام و تحولات سیاسی، اقتصادی، جزو مهم‌ترین عوامل آن می‌باشد.

### ۵-۳ خصوصی‌سازی و برنامه سوم توسعه

آغاز اجرای برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹ نقطه عطفی در روند خصوصی‌سازی در ایران به شمار می‌رود و هدف اصلی این برنامه بیشتر بر اصلاح ساختار متمرکز بود تا توسعه، و این امر از ابتدای متن برنامه که با اصلاح ساختار اداری و مدیریت آغاز می‌شد، هویدا بود. فصل دوم به ساماندهی شرکت‌های دولتی اختصاص یافته و مطابق با آن اجازه واگذاری انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی به دولت داده شده است.

تبصره ۴ ماده ۴ ملاک باقی ماندن شرکت‌های در بخش دولتی را دارا بودن یکی از دو مورد زیر می‌دانند. (۱) وجود انحصار طبیعی در بخش مورد نظر؛ (۲) عدم تمایل بخش خصوصی به ورود وظایف مورد نظر.

فصل سوم این قانون واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است. طی ۹ ماده شروط و مقررات مربوط به فرآیند خصوصی‌سازی را تشریح کرده است. همچنین نهاد متوالی اجرای برنامه خصوصی‌سازی، هیات عالی واگذاری «ماده ۱۲» سازمان خصوصی‌سازی «ماده ۱۱۵» هیات و داوری «ماده ۲۱۰» معرفی شده‌اند. تا هر یک نقش موثری در اجرای جدی راهبرد خصوصی‌سازی در کشور ایفا نمایند.

تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی به عنوان فصل چهارم قانون برنامه سوم است. این بخش فعالیت‌های مربوط به انحصارات دولتی موجود نظیر «راه‌آهن، دخانیات، نفت» را با قید شروطی، قابل واگذاری به بخش خصوصی برمی‌شمارد. «ماده ۳۲» بخش بالادستی نفت را جزو انحصارات دولتی داشته و بخش پایین‌دستی نفت و گاز را قابل واگذاری به بخش غیر دولتی اعلام می‌نماید. به منظر اجرای مفاد برنامه سوم توسعه، اقداماتی نظیر شمارش و تعیین شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های تابعه آنها انجام شده است و نتیجتاً ۵۹ شرکت مادر تخصصی و ۹۴۴ شرکت تابعه شناسایی گردید. همچنین اساسنامه‌های اکثر شرکت‌های مادر تخصصی مورد بررسی و اصلاح قرار گرفت (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

### ۵-۴ خصوصی‌سازی و برنامه چهارم توسعه

در برنامه چهارم توسعه ماده ۴ در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله مواد مشمول در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیر دولتی در توسعه کشور به دولت اجازه داده می‌شود از همه روش‌های امکان پذیر، اعم از مقررات زدایی، واگذاری مدیریت «نظیر اجازه، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت» و مالکیت «نظیر اجازه به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال» تجزیه به منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها استفاده شود. ماده ۷ به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش

بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش غیر دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیر دولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین نامه‌های استخدامی و بیمه با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجائی و انتقال وظایف نیروی انسانی، سهام و دارائی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام‌اند:

۱. کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می‌گردد.
  ۲. شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی «نسل دوم» سازماندهی شده و زیر نظر مجموع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. اینگونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.
- تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است و تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است غیر دولتی بوده و مشمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نمی‌باشند.
- فصل سوم قانون برنامه ۴ توسعه، رقابت‌پذیری اقتصاد نام دارد و به موازین و مقررات مرتبط با تقویت رقابت‌پذیری در نظام اقتصادی کشور می‌پردازد. فصل ۱۲ نیز به بازتعریف نقش وظایف دولت و مشخص کردن حوزه‌های امور حاکمیتی و امور تصدیگری اقتصادی می‌پردازد و از این طریق امور قابل واگذاری به بخش غیردولتی مشخص و مورد تأیید قرار می‌گیرد.

#### ۵-۵ خصوصی سازی و برنامه پنجم توسعه

یقیناً یکی از نکاتی که در تدوین هر برنامه توسعه در کشور اعم از برنامه‌های توسعه بخشی یا برنامه‌های کلان توسعه مورد نظر است، هماهنگی با اسناد بالادستی تدوین شده در سالیان گذشته است. در این بین پس از آنکه از ابتدای سال ۱۳۸۴ اصل ۴۴ قانون اساسی دچار اصلاحاتی گردید، سیاست‌هایی مشهور به سیاست‌های اصل ۴۴ در سطح کشور اجرا گردید که از آن به بعد به عنوان یکی از اسناد بالادستی در تنظیم برنامه‌های کلان کشور مورد توجه قرار گرفت. از آن زمان تاکنون نظرات مختلفی در باب اجرای بهتر سیاست‌های اصل ۴۴ و ایرادات وارده بر دولت در جهت اجرای این سیاست‌ها بیان شده است.

اصولاً هدف از خصوصی‌سازی در هر کشوری نیل به توسعه اقتصادی است؛ بنابراین اولین خطر در خصوصی‌سازی و کاهش نقش تصدیگری دولت در یک اقتصاد این است که خصوصی‌سازی به عنوان هدف نگریده شود نه ابزاری جهت نیل به توسعه اقتصادی. بر این اساس تا زمانی که نهادهای لازم در جامعه‌ای ایجاد نشده باشد خصوصی‌سازی چندان موفق نخواهد بود که نمونه بارز آن تجربه کشورهای بلوک شرق است.

این مسئله، محور عمده انتقادات در ارتباط با هماهنگی برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ زیرا که به نظر می‌رسد بسیاری از نهادهای رسمی تدوین شده در این برنامه در خلاف جهت اجرای

بهرتر این سیاست‌ها در کشور عمل خواهند کرد. به عبارت بهتر اولین نقضی که در تنظیم برنامه پنجم در ارتباط با اجرای بهتر سیاست‌های اصل ۴۴ می‌توان مشاهده کرد این است که با وجود تجربه‌های اشتباه در خصوصی‌سازی سهام شرکت ملی فولاد ایران، شرکت مخابرات و نظایر آن، سیاست مشخصی در جهت ایجاد نهادهای سیاسی، قضایی و اقتصادی کارآمد که پیش شرط اصلی اجرای بهتر خصوصی‌سازی و نهایتاً رقابت‌پذیری خواهند بود دیده نمی‌شود. شاید بر همین اساس است که توجهی به مراتب خصوصی‌سازی در طول برنامه دیده نمی‌شود.

بطور مثال حتی در رویکردهای نئوکلاسیکی به خصوصی‌سازی ابتدا شرکت‌ها و بنگاههای مالی دولتی خصوصی می‌شوند سپس زیرساخت‌ها و در نهایت بخش‌هایی که در هسته مرکزی دولت قرار دارند به بخش خصوصی واگذار می‌گردند.

حال با وجود این که سیاست‌های خصوصی‌سازی در طی چند سال گذشته در بخش شرکت‌ها و بنگاههای دولتی به دلیل عدم وجود نهادهای کارآمد خصوصاً نهادهای رسمی کارآمد دچار چالش‌های اساسی است تاکید بر گسترش خصوصی‌سازی در بخش‌های آموزشی و بهداشتی که هنوز در بسیاری از کشورهای دنیا تحت حمایت شدید دولت قرار دارد جای تعجب بسیار دارد. به طور مثال در ماده ۵۵ در خصوص واگذاری وظایف بخش دولتی، تاکید خاصی بر دو بخش آموزش و بهداشت گردیده است.

این به معنای آن نیست که نویسنده مخالف ورود بخش خصوصی به این دو حوزه است بلکه عدم ایجاد پیش شرط‌های نهادی مناسب را عامل شکست این نوع خصوصی‌سازی‌ها نظیر خصوصی‌سازی در بخش بنگاههای دولتی می‌داند. شاید ماده ۶۴ برنامه به راحتی تأییدی بر بحث‌های پیشین باشد. بر اساس این ماده، دولت می‌تواند در مواعی که واگذاری یک بنگاه موجبات اخلال در مسئولیت‌های دولت نسبت به شهروندان شود با پرداخت هزینه به بنگاه مورد نظر، مجدداً عهده دار وظایف تصدیگری بنگاه مربوطه گردد. این یعنی عدم اطمینان سیاست‌گذاری اجرایی از پیامدهای این نحو خصوصی‌سازی.

از دیگر نقاط مبهم در تدوین برنامه پنجم توسعه در رابطه با سیاست‌های اصل ۴۴، ایجاد صندوق‌های توسعه‌ای در جهت حمایت از بخش خصوصی بدون مشارکت نمایندگان بخش خصوصی است.

شاید یکی از بحث برانگیزترین مواد برنامه پنجم، ماده ۷۶ آن است که تأسیس صندوق توسعه ملی را جهت واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی مجاز می‌داند.

از نکات عجیب و جدا قابل تأمل در تشکیل این صندوق این است که ازین صندوق به عنوان موسسه عمومی غیر دولتی نام برده شده است در حالی که در ترکیب هیئت امنا صرفاً رییس جمهور و اعضای کابینه شرکت دارند. نکته عجیب‌تر آنکه ترکیب هیئت نظارت نیز بایستی با نظر هیئت امنا صورت پذیرد. موارد مصرف صندوق نیز کاملاً چالش برانگیز است زیرا ماده ۸ موارد مصرف آن به دولت اجازه می‌دهد که کسریهای بودجه ناشی از عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش بینی شده در بودجه را از این محل پوشش دهد که دقیقاً همان بلای حساب ذخیره ارزی را به سر این صندوق خواهد آورد. در ماده ۱۱ نیز به هیئت امنا اجازه داده می‌شود که هر موقع ضروری دانست از منابع صندوق برداشت نماید.

به نظر می‌رسد با چنین رویکردی اگر تمامی عواید حاصل از صادرات نفت خام گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی

به خزانه کل کشور واریز شود هزینه‌های کمتری<sup>۲۲</sup> هزینه‌های اداری و اجرایی ناشی از تشکیل صندوق بر کشور تحمیل شود و ضرر آن به مراتب کمتر از شرایط فعلی باشد.

بنابراین همانطور که حساب ذخیره ارزی نتوانست عواید ناشی از درآمدهای نفتی کشور را جهت گسترش سرمایه‌گذاریهای مولد بخش خصوصی هزینه نماید و عملاً به موجب دولت جهت جبران کسریهای بودجه تبدیل گردید این صندوق نیز با این رویکرد به همین سرنوشت دچار می‌شود و هیچ کمکی به اجرای بهتر اصل ۴۴ نمی‌کند به عبارت بهتر نهاد پیش بینی شده نه تنها در جهت بهبود عملکرد اصل ۴۴ نخواهد بود بلکه کاملاً در جهت عکس آن خواهد کرد.

در مجموع به نظر می‌رسد نگاه‌های سطحی به مقوله خصوصی‌سازی همچنان در تدوین برنامه‌های کلان کشور موجود است و نمی‌توان چندان انتظاری از این اسناد در جهت خصوصی‌سازی همراه با افزایش رقابت‌پذیری داشت. به بیان دیگر با وجود آن که در بخش‌هایی از برنامه نکات مثبتی در خصوص اجرای بهتر سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی موجود است لیکن به نظر می‌رسد اشکالات اساسی و ناهماهنگی‌های موجود در سای بخش‌های برنامه آن آثار مثبت را نیز از بین خواهد برد.

#### ۶-۵ خصوصی‌سازی در برنامه‌ی ششم توسعه

در برنامه‌ی ششم توسعه آمده است:

ماده (۱۰) بند (ت) - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود با تصویب هیأت وزیران و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چهارچوب آیین‌نامه اجرائی این بند از سهام دولت در شرکتهای، به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک) استفاده کند.

ماده (۱۰) بند (ث) - وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است اسناد خزانه اسلامی را به‌منظور رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی در طی یک‌سال مالی منتشر نماید. سازمان مکلف است حسب اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی بازپرداخت اصل و سود اوراق مزبور را به صورت کامل در لویح بودجه سالانه پیش‌بینی و منظور کند. اعتبارات مربوط به بازپرداخت این اوراق صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی می‌شود.

ماده ۱۲- الف - دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، املاک مازاد بر نیاز دستگاههای اجرائی، تأدیه نقدی در بودجه سنواتی، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند. این بند شامل دستگاههای زیرنظر مقام معظم رهبری و قوای مقننه و قضائیه و نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود.

تبصره - در اجرای حکم این بند باید سالانه حداقل ده‌درصد (۱۰٪) بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تسویه گردد و هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.

ب - سازمان تأمین اجتماعی موظف است مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی نماید.

بند (ب) ماده (۱۲) در طول اجرای قانون برنامه بر قانون راجع به تعیین حداکثر حقوق بازنشستگی و وظیفه کارکنان دولت و مشمولان صندوق تأمین اجتماعی مصوب ۳۰/۳/۱۳۶۱ و قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه مصوب ۲۳/۶/۱۳۷۳ حاکم است.

پ - مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها - از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد.

حداکثر طی مدت سه سال، کلیه تعهدات حال و آتی صندوق - به میزانی که براساس مطالعات محاسبه بیمه‌ای برای تعیین ارزش فعلی تعهدات آتی (اکچوئری) که حداکثر ظرف مدت سه‌ماه به تأیید سازمان حسابرسی کشور می‌رسد و مورد تأیید سازمان قرار می‌گیرد - با منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال شرکتها، امتیازات، حقوق بهره‌برداری از معادن و حقوق مالی دولت و سایر منابع حسب مورد از طریق سازمان خصوصی‌سازی و خزانه‌داری کل کشور پرداخت خواهد شد. میزان واگذاری‌ها هر ساله در بودجه‌های سالانه پادار خواهد گردید.

## نتیجه‌گیری

خصوصی‌سازی، فرایندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌های بسیاری از کشورهای جهان، از آن برای انجام اصلاحات اقتصادی و نظام اداری خود، استفاده می‌کنند. واژه خصوصی‌سازی، حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار به نفع بازار است. خصوصی‌سازی، شیوه‌ای برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) عملیات یک مؤسسه اقتصادی است. برای تحقق هر چه بهتر خصوصی‌سازی اقدامات زیر باید به‌طور «همزمان» صورت پذیرند:

۱. تقویت حقوق مالکیت خصوصی، تغییر ساختار شرکت‌ها، آزادسازی و مقررات‌زدایی، اصلاح مقررات، اصلاح ساختار مالی (به‌ویژه بازار سرمایه) و بازار نیروی کار.

۲. تشویق و هدایت عمومی در زمینه توسعه بخش خصوصی، به منظور تحریک رقابت و ورود تولیدکنندگان به بازار.

۳. واگذاری مؤسسات عمومی دولتی به بخش خصوصی (تغییر مالکیت).

خصوصی‌سازی در سطح ملی، باید با اتکا بر اهداف استراتژیک خاص آغاز شود چرا که بسیاری از طرح‌ها به علت نبود اهداف استراتژیک مشخص، قابل پیگیری و قابل ارزیابی، از حرکت باز مانده و یا از مسیر اصلی خود خارج می‌شوند. اهداف تبیین شده، می‌بایستی بدون تعارض و تداخل منفی و در قالب کوششی هماهنگ و اولویت‌بندی شده تعریف شوند. اهداف استراتژیک خصوصی‌سازی می‌توانند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه و کشور، حذف انحصار و گسترش رقابت، اشتغال‌زایی، توسعه فعالیت، کاهش هزینه‌های جاری شرکت‌ها، کوچک شدن اندازه دولت و... باشند. در مرحله گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و شکل‌گیری نظام بازار، موارد ذیل بایستی مدنظر قرار گیرند:

۱. اقدامات «درونی» بنگاه برای افزایش بهره‌وری و سودآوری - توسط مدیران بنگاه - نمونه اقدامات مرتبط با این زمینه عبارتند از: تقویت فرهنگ عمومی کارکنان و مدیران بنگاه، توسعه منابع انسانی، مدیریت سرمایه و افزایش



بهره‌وری سرمایه، تجدید ساختار و مهندسی مجدد به منظور کاهش سطوح مدیریتی و سلسله مراتب اداری و نیز ادغام فعالیت‌های متجانس و حذف فعالیت‌های موازی، توسعه امور بین‌الملل با هدف جذب سرمایه و فناوری، بازنگری در قراردادها به منظور شفاف‌سازی و همچنین تعریف و ارائه استانداردها و شرایط خصوصی پیمان و ...

۲. به ایجاد شرایط و بستر «محیطی» به عنوان «موتور» خصوصی‌سازی- توسط دولت- ما به عنوان حلقه و زیرمجموعه‌ای فراموش شده در خصوصی‌سازی کشور، نیاز داریم و بر این موارد تأکید داریم که بررسی قوانین و برنامه‌های توسعه و اقدامات خصوصی‌سازی و مکمل آن در کشور، مؤید آن است که دولت فاقد مجموعه‌ای جامع، هماهنگ و مکمل و جهت‌دار (به‌ویژه مابین نهادها و سازمان‌ها) با اهداف و استراتژی‌های کلان خصوصی‌سازی کشور است. به طور خلاصه، ارائه دو بستر زیر با هدف بهبود شرایط و زمینه‌های تخصصی «محیطی» خصوصی‌سازی، حتی قبل از شروع اقدامات اجرایی در مرکز حکومت، ضروری به نظر می‌رسد:

**الف- ارائه بستر مناسب قانون‌گذاری:** نهادهای قانون‌گذار (تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر) با تعیین اولویت‌ها باید قوانین و مقررات لازم را برای ایجاد اقتصادی کارآمد و مبتنی بر بازار و کوچک شدن اندازه دولت، تدوین کنند. بازنگری قوانین و ارزیابی اثربخشی آن‌ها در اجرا و نیز تدوین و پیشنهاد قوانین جدید، از جمله وظایف نهادهای دولتی خواهد بود. در این مرحله، مهم‌ترین بحث رایج، چگونگی تغییر مالکیت و گذر از بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به شرکت‌هایی با مالکیت مشترک و یا خصوصی و نیز تقویت حقوق مالکیت خصوصی است. در این زمینه، به تدوین قوانین ذیل نیاز است:

۱. گسترش رقابت (قانون ضد انحصار)
۲. قوانین روابط بین‌الملل و داخلی
۳. نحوه بازگرداندن سود و چگونگی خارج کردن آن از کشور
۴. مالکیت خارجی سرمایه و زمین
۵. محدودیت‌های تبدیل ارز
۶. محدودیت‌های استخدام و اخراج کارگران

قانون‌گذاران، از سوی دیگر باید قوانین و مقررات لازم را به منظور نظارت بر فعالیت بنگاه خصوصی- و نه بازار- با هدف امنیت و سلامت اقتصاد و جلوگیری از ایجاد شکاف طبقاتی، رانت‌جویی و رانت‌طلبی تدوین کنند. قوانین و مقررات مرتبط با این زمینه‌ها، عبارتند از:

۱. محیط‌زیست
۲. حمایت از حقوق شاغلان و کارگران
۳. نظارت بر شرایط ایمنی کارگاه‌های تولیدی
۴. نظارت بر آزادی‌های فردی و سازمانی
۵. آزادی ورود و خروج از بازار
۶. قوانین و مقررات کار و بیکاری (با تأکید بر جلوگیری از انهدام اجتماعی کارکنانی که به واسطه

کوچک‌سازی اندازه دولت، بیکار می‌شوند)

۷. قراردادهای و نحوه حل و فصل دعاوی (با نگاه اقتصادی و حقوقی).

ب- ارائه بستر مناسب حمایتی: تشکیل و یا اصلاح نهادها، سندیکاها، انجمن‌ها، مراکز و... که بتوانند طبق «برنامه» مساعدت‌هایی مالی و غیرمالی را به بخش خصوصی ارائه کنند. این حمایت‌ها به دو صورت زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

یک- حمایت‌های مادی «هدفمند و موقت» که می‌توانند به صورت بلاعوض، معافیت مالیاتی یا تخفیف مالیاتی، وام‌های کم بهره و... باشند. در این زمینه، با توجه به ساخت مالی کشور که مبتنی بر سیستم بانکی است، همراه ساختن این سیستم با استراتژی خصوصی‌سازی و حمایت از افراد «کارآفرین» و بنگاه‌های خصوصی «کارآمد» امری بسیار ضروری است. نکته مهم در این وضعیت، ارائه برنامه تجاری و توسعه از سوی بخش خصوصی و نظارت و کنترل بر حمایت‌ها، طبق برنامه است.

دو- حمایت‌های غیرمادی که با تشکیل و یا اصلاح و تقویت نهادها و مراکزی در ابعاد و زمینه‌های زیر امکان‌پذیر می‌شوند:

۱. اطلاع‌رسانی (داخلی و بین‌المللی)

۲. تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری

۳. آموزش حرفه‌ای و تخصصی

۴. مشاوره و راهنمایی.

بنابراین چیزی که بعنوان یک خلاء احساس می‌شود کمبود نظام ارزیابی بومی ناظر بر خط‌مشی‌های اقتصادی خصوصاً خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت است؛ بنابراین قدم اول در این مسیر آسیب‌شناسی روند موجود در زمینه ارزیابی این خط‌مشی‌ها می‌باشد تا بتواند اقداماتی که در بالا به عنوان آیت‌های بالقوه در نظر گرفته می‌شود به حالت بالفعل و واقعیت تبدیل شود تا شرایط را برای پیشرفت مهیا کند.

## منابع

۱. بلهیم، ج(۲۰۰۵)، چالش‌های اخلاقی جدید در مدیریت دولتی در حال تحول، ترجمه ایران نژاد پاریزی و سیروس پناهی، ویژه‌نامه‌ی گزیده مدیریت دولتی، ش. ۳
۲. پوراحمدی، معین(۱۳۹۵)، شناسایی آسیب‌های نظام ارزیابی خط مشی‌های خصوصی‌سازی از منظر سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، طرح پژوهشی دانشگاه مدیریت تهران
۳. جعفرزاده، رویا(۱۳۸۶)، بررسی تطبیقی روند خصوصی‌سازی و چالش‌های فراروی آن، تهران: نشر نی
۴. دانایی‌فرد، حسن(۱۳۸۶)، الزامات مدیریتی اصل ۴۴، دومین همایش بین‌المللی مدیریت استراتژیک، تهران، هتل المپیک
۵. زارعی، م. ح(۱۳۸۵)، اظهارنظر کارشناسی در خصوص واگذاری سهام عدالت، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس
۶. فرازمند، علی (۱۳۸۶)، جهانی سازی، خصوصی‌سازی و آینده، تهران: انتشارات سمت
۷. فرازمند، علی(۱۳۸۶)، جهانی‌سازی، خصوصی‌سازی و آینده، تهران: انتشارات سمت
۸. نصیرزاده، غ (۱۳۸۳)، خصوصی سازی شرکت‌های دولتی، تهران: انتشارات کمال علم