

## فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر

سال هفتم، شماره هجدهم، زمستان ۱۴۰۰، ص ۲۵۶-۲۶۷

# خصوصی سازی در ایران با تاکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup>

صفر سلیمی<sup>۲</sup>

### چکیده:

در دو دهه گذشته خصوصی سازی به عنوان یک سیاست مهم اقتصادی برای دستیابی به توسعه اقتصادی مطلوب کاهش هزینه های گزاف تولید و رهایی از عملکرد شرکت های دولتی و برنامه تعدیل ساختاری به منظور کوچک سازی و کارآمد سازی دولت ها مورد پذیرش کشورهای مختلف از جمله ایران از سال ۱۳۸۶ بوده است لیکن این امر از سال ۱۳۷۹ ران با تشکیل سازمان خصوصی سازی و پیش بینی احکام و قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه و ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری و تصویب قانون سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت جدی مطرح و مورد توجه قرار گرفت ابلاغ این سیاست استراتژیک و بسیار مهم بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی که تعیین سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت در حیطه

۱ - تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۲۱

۲ - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

اختیارات و وظایف رهبری انقلاب قرار داده شده است که رهبر معظم انقلاب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی را به سران قوه ه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۴ ابلاغ گردید اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری افزایش و قالب پذیری در اقتصاد ملی افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی افزایش سطح اشتغال تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری ها و بهبود درآمد خانواده ها مورد تایید ب قرار گرفت قانون اجرای اصل ۴۴ و قانون خدمات مدیریت کشوری که تو کانون اصلی راجع به خصوصی‌سازی و برون‌سپاری در نظام حقوقی ایران به شمار می آیند متأسفانه قانونگذار تصویر روشنی از مرز میان بخش خصوصی و دولتی مناسب با برون‌سپاری نداشته و ندارد بی شک برای خصوصی‌سازی موفق در کنار جنبه‌های اقتصادی شناخت جنبه های حقوقی خصوصی سازی نیز مهم و تعیین‌کننده است به عنوان مثال مواد ۸۸ و به بعد قانون خدمات مدیریت کشوری با تفکیک میان امور حاکمیتی از مورد تصدی درصدد آن است که دولت را از انجام فعالیت هایی که در بخش خصوصی انجام می گیرد من کرده است در همین جهت خصوصی‌سازی در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی مسئله مهم و اساسی است که اوضاع اقتصادی کشور به میزان زیاد متاثر آن بوده و هست بنابراین در این مقاله که بر اساس روش تحلیلی و تطبیقی و برپایی مطالعه کتابخانه ای و تحلیل حقوق ایران در صدد بررسی جنبه های حقوق

خصوصی سازی در ایران بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد مورد تحقیق و تفحص قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: خصوصی سازی - اصل ۴۴ قانون اساسی - خصوصی سازی در ایران - تمرکززدایی.

## مقدمه:

در تعریف کلی خصوصی سازی که یعنی کاهش نقش دولت به عنوان عامل اقتصادی به نحوی که منجر به فعالیت جایگزینی بخش خصوصی برای دولت تا شود خصوصی سازی به چند طریق در کشورهای مختلف صورت می گیرد که در کشورهای در حال توسعه معمولاً تمرکز بر تضعیف نقش تصدی گری دولت از طریق واگذاری فعالیت های دولتی به بخش خصوصی اعمال می شود در کشور ما نیز واگذاری بخشی از فعالیت های ساده دولت به مردم که پس از پیروزی انقلاب شکوهمند ایران اسلامی از آن به عنوان خصوصی سازی یاد می شود ابتدا در برنامه محول توسعه در سال ۱۳۶۸ مورد توجه سیاستگذاران و برنامه ریزان دولت قرار گرفت این سیاست در برنامه دوم توسعه نیز از سال ۱۳۷۴ ورد تاکید دولت مردان قرار گرفت اما وقتی نگاهی اجمالی به گذشته اقتصاد ایران می اندازیم به روشنی در میابیم با اینکه از سال ۱۳۶۸ تاکنون انبوهی از قوانین و مقررات به تصویب هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی رسیده است و دستگاه ها و سازمان های ذیربط موظف به اجرای آنها شده اند اما تاکنون نه تنها اقتصاد خصوصی سازی نشده بلکه بر کنترل دولت در اقتصاد نیز افزوده شده است که جای بسی تامل و تاسف دارد و چون هر روزه شاهد آمارهایی که حاکی از عملکرد نامناسب دولت در خصوصی سازی بوده و نشان می دهد که افزایش اندازه و حجیم شدن دولت کاهش روند افزایش ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی درست در جهت عکس فرایند خصوصی سازی و از نقاط ضعف و اجرای قانون اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد به دلیل بروز همین معضلات در اجرای خصوصی سازی مقامات جمهوری اسلامی را به تعبیر اصل ۴۴ قانون اساسی واداشت تا تعریف جدیدی از حیطة

تصدی اقتصادی دولت ارائه دهند لذا مجمع تشخیص مصلحت نظام طی مصوبه‌ای واگذاری بخشی از صنایع استراتژیک و مادر به بخش خصوصی را مطابق مصلحت دانست و مقام معظم رهبری نیز در خرداد ماه ۱۳۸۴ مطابق بند اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ را پس از اینکه به سران قوا ابلاغ نمود

در راستای واگذاری بسیاری از بخش‌های دولتی از جمله صنایع بزرگ بخش خصوصی و تناقض آن با اصول ۴۴ قانون اساسی مورد مخالفت واقع شد اما موافقین اجرای این اصل معتقدند که دولتی خواندن تمامی صنایع بزرگ در اصل ۴۴ قانون اساسی یکی از مشکلات عمده کشور به ویژه در زمینه های اقتصادی به حساب می‌آید که از طریق عادی قلمداد نمودن قابل حل نبود در نتیجه رسمی رهبر معظم انقلاب اسلامی با کمک مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد آن دستورالعمل های جدید صادر نموده است در اجرای سیاست‌های ابلاغی سهام بسیاری از شرکت ها از جمله شرکت مخابرات به سپاه پاسداران و ستاد فرمان امام باشیم و یا شرکت های وابسته به آنان واگذار به اقتصاد ایران بر خلاف اعلام اولیه مجریان نه تنها به سمت خصوصی سازی پیشرفت بلکه تبدیل به اقتصاد شبه دولتی شد که کمترین نظارت را از سوی مجلس و نظارت‌های واحدهای نظارتی دارد که این یکی از عمده ترین معضلات بخش خصوصی سازی در ایران بوده که مورد انتقادات بیشتری نیز از سوی سیاسیون و دولتمردان بد است شبه دولتی شرکت‌هایی هستند که دولتی محسوب می‌شوند و خصوصی انحصار این مراکز شبه دولتی که گاه به هنگام دریافت بودجه دولتی محسوب می‌شوند و به هنگام حسابرسی خصوصی خود را تلقی می‌نمایند در برخی از حوزه‌های اقتصاد را بر نشده است

این همپوشانی ها می تواند خلأها و موانع موجود را رفع نموده و از همه استعدادها و قابلیت های ملی توأمان استفاده گردد

## مفهوم خصوصی سازی

اگرچه گفته می شود که تعریف واژه خصوصی سازی کار بسیار مشکل و مهمی هست اما در هر حال تو معنای محدود و گسترده برای این واژه وجود دارد خصوصی سازی در معنای محدوده خود عبارت است از واگذاری دارایی ها و شرکتهای دولتی و عمومی به بخش خصوصی به طور کلی و یا

شریک کردن آنها در این دارایی ها و شرکت ها

اما معنای خصوصی سازی در مفهوم گسترده آن بسیار وسیع تر از واگذاری دارایی ها بر شرکتهای دولتی و عمومی به بخش خصوصی است و بر واگذاری فعالیت ها و تصدی گری آنها که قبلاً به طور انحصاری در اختیار دولت و بخش عمومی بوده است در معنای واژه خصوصی سازی به باعث افزایش کارایی عوامل تولید و تخصیص بهینه منابع ناشی از گسترش روابط و ایجاد شفافیت است می شود همچنین گسترش خصوصی سازی موجب گسترش مالکیت بخش خصوصی و در نتیجه مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور جامعه می شود و منابع بخش خصوصی برای پیشرفت جامعه را در کنار منابع محدود دولت قرار می گیرد خصوصی سازی در جوامع مختلف که با روش های مختلف صورت می گیرد که می توان به مواردی از آنها اشاره کرد یک عرضه عمومی سهام واحدهای دولتی سهام سرمایه گذاری جدید بخش خصوصی در واحدهای طول طی فروش دارایی هایی که شرکت ها یا موسسه های دولتی فروش واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای

کوچکتر و واگذاری واحدهای کوچکتر فروش شرکت به کارکنان و مدیران آنها هر یک از این روشها با توجه به اهدافی که در کشورها از خصوصی سازی دنبال می شود در شرایطی که در کشور حاکم است تلقی می شود کشورهایی که در امر خصوصی سازی موفق عمل نموده اند قبل از اجرای خصوصی سازی اقدامات اولیه را به اجرا گذارده و در شرایط جامعه را برای تحول آماده نمودن از جمله این اقدامات به تجربه ساختار شرکتها آزادسازی مقررات زدایی و قانون گذاری های لازم و مسائل مربوط به اشتغال می توان اشاره کرد از شرایط مورد نیاز در خصوصی سازی می توان به موارد زیر اشاره نمود توانایی بخش خصوصی در خصوصی سازی از لحاظ مالی مدیریتی و کارآفرینی ظرفیت اجرای دولت از لحاظ تنظیم فعالیت های بخش خصوصی عملکرد بخش خصوصی در زمینه ارائه خدمات زیربنایی و عام المنفعه اتفاق نظر سیاسی جامعه به مشارکت بخش خصوصی که همه اینها از شرایط مورد نیاز بخش خصوصی در هر جمعی می تواند باشد یکی از دلایلی که باعث شده و روند خصوصی سازی با جدیت بیشتری پیش گرفته شود و مسائل مربوط به تجارت جهانی و پیوستن به سازمان و شرکت های داخلی باید در محیط رقابتی به کارایی بالایی دست یابند تا به رقابت با شرکت های رقیب خارجی و در شونند در واقع خصوصی سازی حاکی است تغییر در تعادل بین حکومت و بازار و به نفع بازار است و همچنین خصوصی سازی وسیله ای برای افزایش کارایی عملیات یک موسسه اقتصادی است زیرا چنین به نظر می رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا و بازار در شرایط رقابتی باعث به کارگیری بیشتر عوامل تولید افزایش کارایی عوامل و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع طرح کالاها و خدمات به کاهش قیمت ها خواهد گردید این پیش بینی به جهت مبانی تئوریک و علمی در سطح اقتصاد خرد و

همچنین تجربه سایر کشورها امری پذیرفته شده است و در این صورت چرایی مسئله قابل پاسخ و اثبات است اگر بخواهیم الزامات یک واگذاری مطلوب در خصوصی سازی را بیان کنیم برای تحقق آن داماد که به سه دسته تقسیم می شود تحقیق اهداف خصوصی سازی الزاماتی دارد که به سه دسته کلی تقسیم می شود الف دسته اول الزامات و داماد قبل از انجام فرآیند خصوصی سازی است که با بررسی تجربی کشورها موفق ملاحظه می گردد اقداماتی از قبیل تزریق تجربه ساختار فیزیکی فناورانه مالی بنگاه های کار در دوره قبل از واگذاری شرکت انجام شده است که در تجربه خصوصی سازی ایران اینگونه اقدامات دیده نمی شود به عنوان مثال بررسی خصوصی سازی انجام شده توسط سازمان ترویج دهند که متولی خصوصی سازی در کشور آلمان است نشان دهنده بازسازی تجهیزات فرسوده شرکت ها و یا جایگزین نمودن آنها با تجهیزات نو با فناوری های بالاتر قبل از خصوصی سازی است البته چنین الزاماتی در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ وجود ندارد و به نظر می رسد وجود چنین الزام قانونی توسط مقننه در فرایند خصوصی سازی صحیح و ایجاد رغبت در بخش خصوصی برای خرید بنگاه بسیار حائز اهمیت باشد

ب دسته دوم الزامات و بررسی زمان انجام واگذاری است که اغلب مفاد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ ناظر بر این دسته از الزامات بوده و هست از قبیل قیمت گذاری توسط کارشناسان رسمی دادگستری و کارشناسان خبر امکان استفاده از انواع راه های واگذاری بررسی صلاحیت خرید از توسط سازمان مربوطه البته بیان این نکته نیز خالی از لطف نیز که در عمل به این الزامات مهم بنا بود بنا بر دلایلی از جمله تخلف در قیمت گذاری توسط کارشناسان که بزرگترین رانت



خواری ها اری ها و ویژه خواری ها در آنها وجود دارد شتابزدگی دولت برای واگذاری به علت الزام دولت به واگذاری در مهلت مقرر کم توجهی شده است به طور کلی می توان گفت که در بحث خصوصی سازی و واگذاری وجود دارد ۱- واگذاری مدیریت ۲- واگذاری مالکیت ۳- واگذاری مدیریت و مالکیت به طور همزمان مالکیت و مدیریت است که در عمل در برخی از واگذاری های دیده شده که فقط مالکیت واگذار شده است و مدیریت کماکان با دولت است که با هدف کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت تعارض دارد

ج، دسته سوم الزامات و اقدامات بعد از انجام واگذاری است وظیفه دولت بعد از واگذاری شرکت ها دولتی به پایان می رسد و برای تحقق و بهبود بهره وری بنگاه های اقتصادی نظارت به حمایت های دولت بعد از انجام واگذاری الزامی است که در بند جیم ماده ۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ حمایت یا برای بخش تعاونی در نظر گرفته شده است اما اصلاً چنین حمایت هایی در عمل دیده نشده است ثانیاً حمایت های مذکور در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ کافی و وافی به نظر نمی رسد علاوه بر این این حمایت ها نظارت هایی که بر عملکرد خریداران نیز از سوی نهادهای حاکمیتی و نظارتی نیز لازم الاجرا است تا سرانجام خصوصی سازی به بیکاری کارگران و فروش اموال منقول و غیرمنقول شرکت و تعطیلی بنگاه ها کشیده نشود لذا طبق نظر کارشناسان خصوصی سازی های انجام شده تا به حال موفقیت های لازم را نداشته و سپس ابتدا باید خصوصی سازی ها به طور موقت متوقف شوند تا اصلاحات اساسی و ساختاری در قوانین و مخصوصاً قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ باید صورت بگیرد و از طرف دیگر پس از

اجرای دوباره رعایت نکات زیر حائز اهمیت بوده و هستبه حمایت و نظارت بر آن نیز توجه ویژه شود

### علت شکست خصوصی سازی در ایران

دلیل عمده ناکافی خصوصی سازی در ایران عبارتند از ۱- نبود اهداف کیفی و استراتژیک مدون در برنامه خصوصی سازی ۲- وجود فساد گسترده در واگذاریها ۳- محیط کسب و کار نامساعد داخلی ۴- نبود تعریف حمایتی شفاف از به کارگیری سرمایه گذار خارجی در فرایند خصوصی سازی ۵- بی ثباتی اقتصاد کلان سیاسی ۶- ناکارآمدی حقوق مالکیت در کشور ۷- بروکراسی شدید غلط اداری ۸- حمایت های ناکارآمد دولت از بخش خصوصی ۹- عدم فروش بنگاه های اقتصادی به خریداران مناسب به دلیل رانت خواری و ویژه خواری ها ۱۰- عدم نظارت دولت بر نحوه اداره ی شرکت های واگذار شده ۱۱- ناچیز بودن سهم مشارکت دو بخش خصوصی و مردمی در روند خصوصی سازی که نتیجه آن در سایه ضعیف شد شدن این دو بخش مقصد اصلی بنگاه های دولتی نهادهای عمومی و شبه دولتی شده اند که باعث اصلی شکست خصوصی سازی در ایران گردیده اند

### نتیجه:

مقوله خصوصی سازی به قدری از اهمیت بالایی برخوردار است که اصل ۴۴ قانون اساسی به آن اختصاص یافته است و این در حالی است که عدم اجرای کامل و صحیح این است در کشور اقتصاد ما را از مواهب آن بی بهره ساخته است به نظر می رسد اصلاح ساختار اقتصادی کشور که به شدت تحت تاثیر وضعیت جهانی نفت و نوسانات نرخ ارز است عدم حمایت از تولید و اشتغال زایی و غلبه

بخش‌های شبه خصوصی یا به اصطلاح خصولتی شبه دولتی بر سایر بخش‌ها اولین گام در اجرای خصوصی سازی است هرچه حضور دولت در عرصه تجارت و اعمال تصدی گری بیشتر شود فرصت‌های رانتی کمتر شده فضای اقتصاد به سمت آزادی بیشتر سوق داده می‌شود و بستر برای خصوصی سازی مناسب‌تر می‌شود به نظر می‌رسد که بهتر است دولت به جای نقش‌آفرینی مستقیم در عرصه تجارت و اقتصاد بهبود ساختار سازمان‌ها یا شرکت‌هایی که قصد واگذاری به آنها به بخش خصوصی هست تقویت نهادهای مالی از بین بردن ضعف‌های بازار بورس اوراق بهادار و از کاهش تبعات منفی خصوصی‌سازی از جمله بیکاری بپردازد و با مهار تورم و نوسانات نرخ ارز ثبات پایداری را به فضای کسب و کار برگرداند با بررسی مجموعه قوانین و مقررات و نظام حقوقی کشور مشخص است که نه تنها تعریف واحد دقیقی از بخش عمومی و خصوصی در کشور وجود ندارد بلکه به تعاریف سطحی در این خصوص و عمومی باعث سردرگمی و آشفتگی آن افزوده است به دلیل ارضاء قانون اصل ۴۴ قانون اساسی به تعریف قانون محاسبات عمومی عملاً تعریفی که برای بخش عمومی و خصوصی در تقسیم کار ملی میان بازار و دولت استفاده شود وجود ندارد و از این اساس ناظر به امور مالی و محاسباتی است همچنین مشکلات قوانین در این خصوص باعث شده آنچه که در واقع تمرکززدایی محسوب می‌شود و خصوصی‌سازی نام گرفته است.

منابع:

۱- قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی

۲- بهرامی - عنوان مقاله خصوصی سازی و تاثیر آن بر نرخ بازده دارایی ها  
تابستان ۱۴۰۰

۳- زیبا جعفریان - ۱۳۹۶ - بررسی آثار حقوقی خصوصی سازی در بانکها

۴- امین الله صمدی - ابوالفضل جعفرقلیخانی - محمدرضا یوسفی - تابستان  
۱۳۹۹ عنوان مقاله بررسی خصوصی سازی و حقوقی در رویکرد حاکمیت  
ایران

۵- جعفرپور محمود - ۱۴۰۰ - عنوان مقاله بررسی وجوه افتراق و اشتراک  
خصوصی سازی در ایران و سایر کشورها

۶- مهدی پناهی - علی اسماعیل زاده - غلامرضا امان الهی - ۱۳۹۹ - عنوان مقاله  
بررسی موانع مالی و غیرمالی خصوصی سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی  
در ایران با استفاده از روش فرا ترکیب

۷- محسن نجفی خواه - ۱۳۹۶ - عنوان مقاله مرز میان بخش عمومی و خصوصی در  
حقوق ایران با تاکید بر برنامه خصوصی سازی

۸- سید احمد عسگری - ۱۳۹۶ - عنوان مقاله مبانی حقوقی خصوصی سازی در  
نظام حقوقی ایران

۹- طاهایی ، جواد اندیشه دولت مدرن ۱۳۸۱ - چاپ و نشر عروج

۱۰- شمس عبدالحمید - حاکمیت محلی ۱۳۹۰