

بررسی نظام واگذاری و تفکیک بنگاه‌های خصوصی و عمومی از منظر حقوق عمومی در ایران

چنگیز مسیب زاده^۱

علی پورعباس^۲

حسین ملکوتی^۳

چکیده

مفهوم خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در نوعی پیوند مفهومی و کارکردی با سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی قرار دارد. بر همین اساس، گام‌های اجرایی این سیاست، جایگاه دولت را از مجری به ناظر و راهبر تغییر می‌دهد. در روند خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های عمومی به بخش خصوصی و غیردولتی، مسائل گوناگونی از منظر حقوق عمومی پدید آمد. از جمله این مسائل، ورود نهادهای عمومی غیردولتی به حوزه واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی به این نهادها بود. از این دریچه، معضلات تفکیک بخش‌های خصوصی و عمومی هر چه بیش‌تر پدیدار شد. این جنس از واگذاری‌ها، مسائلی از قبیل کم‌رنگ شدن اصل پاسخ‌گویی، خدشه‌دار شدن اصل شفافیت و احتمال نقض اصل برابری را در پی داشت که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، نهادهای عمومی غیردولتی، تفکیک بخش‌های اقتصادی.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران، changizmosayebi@yahoo.com

۲. استادیار، گروه حقوق، واحد ورامین - پیشوا، دانشگاه آزاد اسلامی، ورامین، ایران (نویسنده مسئول)، Ali.pourabbas@iau.ac.ir

۳. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، malakooti@tabriz.ac.ir

مقدمه

اقتصاد، حوزه‌ای مبنایی و زمینه‌ساز است که نظام سیاسی کشورها با اتکا بر آن شکل گرفته است. بر این مبنا، نظام حاکمیتی ایران که نظام اقتصادی خویش را باید بر اساس موازین و احکام اسلامی تدوین کند، اصولی را در قانون اساسی به تصویب رسانده که مبین نگرش حاکمیت به مسئله اقتصاد و نوع اقتصاد حاکم بر کشور است. از طرفی، مسائل اقتصادی و حقوق، آن چنان در هم تنیده‌اند که در همه جنبه‌ها از همدیگر اثر می‌پذیرند؛ چون حقوق دانان با تدوین قوانین برای بهینه‌سازی سطح رفاه جامعه از طریق تأمین رفاه اقتصادی مناسب می‌کوشند. از سویی دیگر، حقوق را با نگرشی به رویکردهای اقتصادی تحلیل می‌کنند.

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش‌های اقتصادی و ساختار آن ترسیم و اقسام مالکیت عمومی، خصوصی و تعاونی پیش‌بینی شده است و تفکیک بخش خصوصی از عمومی اهمیت پیدا کرد. تعریف واحدی از بخش عمومی و بخش خصوصی و سازمان‌های این دو بخش وجود ندارد و نمی‌دانیم چه تعریفی از بخش عمومی و خصوصی، مناسب برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری است؟

بررسی قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری که دو قانون اصلی راجع به خصوصی‌سازی و برون‌سپاری در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شوند، نشان می‌دهد که قانون‌گذار نتوانسته است به این پرسش، پاسخی مناسب بدهد.^۱ از دیدگاه علم اقتصاد، فعالیت‌های یک جامعه به دو بخش عمومی و خصوصی تقسیم می‌شوند. عظیم بودن بخش عمومی در کشورهای عمومی و مختلف و مشکلات آن باعث گردید موج جهانی خصوصی‌سازی از سال ۱۹۷۹ در انگلستان آغاز شود و کشورهای دیگر نیز به دنبال موفقیت‌های این کشور به خصوصی‌سازی روی آورند.^۲

هدف این مقاله، بررسی وضعیت حقوقی حاکم بر ساختار تفکیک بخش‌های اقتصادی و معضلات

۱. نجفی‌خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۴، ۱۳۹۵، ص ۱۰۲.

۲. عباسی، بیژن و مینا اکبری، «نقش نهادهای عمومی غیر دولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۳، ۱۳۹۵، ص ۲۶.

ناشی از تفکیک بخش‌هاست. تفکیک بخش خصوصی از عمومی و نیز تلاش برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ باعث گردید تا با رشد و توسعه اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم برای تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی دولت، تشویق به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، میزان تصدّی‌گری دولت کاهش یابد و زمینه مبارزه با فساد و افزایش کارآیی در اقتصاد فراهم آید. البته این روند با مشکلاتی نیز مواجه بود. اندیشه مبنایی این مقاله، بررسی وضعیت نظام حقوقی ایران در زمینه تفکیک بخش خصوصی از عمومی و دستاوردها و معضلات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. مفروض این مقوله نیز آن است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور مشخص بر توسعه بخش عمومی تأکید دارد، ولی در اقدامات بعدی، تمایل به خصوصی‌سازی در دیگر مقررات به چشم می‌خورد که این دواگانگی سبب بروز مشکلاتی شده است. برای بررسی این مهم از طریق مطالعه کتاب‌خانه‌ای و رجوع به اطلاعات و یافته‌های نهادهای فرادستی به طیف گوناگونی از گزارش‌ها و نظرهای مربوط به این موضوع اشاره می‌کنیم.

گفتار اول. نگرش حقوق عمومی به تفکیک بخش‌های اقتصادی

حقوق عمومی در وجه اولیه و کارکردی خود، گرایشی از علم حقوق است که ناظر بر روابط افراد در مقام اشخاص حقوقی و نهادهاست.^۱ بر اساس این تعریف، موضوع حقوق عمومی، دربرگیرنده مضامینی از جنس حکمرانی و فرمان‌گذاری در بستر اجتماعی است. حقوق عمومی، قواعد مربوط به سازمان دولت و طرز عمل آن و مقررات مربوط به سازمان‌های دولتی و به طور کلی، روابط بین مردم و دولت را تنظیم می‌کند. بررسی روابط دولت و سازمان‌های وابسته به آن و مأموران آن‌ها با افراد جامعه در قلمرو این علم است. معمولاً مهم‌ترین مقررات حقوق عمومی هر کشور در قانون اساسی آن کشور بیان می‌شود.

بر همین اساس می‌توان اصول بنیادین حقوق عمومی را نوعی از حقوق الزام‌آور تلقی کرد که حکمرانان به وسیله آن، اهداف کلان خود را بر حکومت‌شوندگان اعمال می‌کنند. پس می‌توان دریافت که جوهره حقوق عمومی از این منظر، نتیجه‌محور است که بر مدیریت فضای سیاسی و

1. Elizabeth A. Martin. *Oxford Dictionary of Law* (7th ed.), Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 26.

اجتماعی متمرکز است. در عین حال، شناخت اصول حقوق عمومی با توجه به نبود اجماع نظر دشوار است.^۱ شناسایی و روشن کردن این اصول، محصور در متغیرهای زمانی و مکانی است. با عنایت به موضوع حاضر درباره فرآیند تفکیک بخش‌های اقتصادی در ایران، حرکت به سمت خصوصی‌سازی^۲ نیز در زمره این اصول زمان‌مند، ضرورتی برای پیشبرد اقتصاد کشور در نظر گرفته شده و وضع مقررات اقتصادی از دريچه حقوق عمومی، مسیر خصوصی‌سازی و تفکیک بخش‌های اقتصادی را مسجل کرده است.

از این منظر، در تعریف مقررات اقتصادی به واسطه حقوق عمومی می‌توان گفت مقررات اقتصادی، مجموعه‌ای از اصول و رویکردهای مشخص اداری دستگاه حکمرانی برای ایجاد ضمانت کیفیت مشارکت بخش خصوصی در روند حکومتی است. این مقررات همان اصولی است که فعالیت‌ها و اقدامات بخش خصوصی را نظم می‌دهد و رویکرد بخش دولتی را با آن هماهنگ می‌سازد. مقررات اقتصادی بر کنترل موجودیت‌ها، داده‌های اولیه، عملکرد شرکت‌ها، چگونگی تعیین قیمت‌ها و بازده‌های آن‌ها نظارت می‌کند. با توجه به این توضیحات، هدف از مقررات‌گذاری اقتصادی عموماً تغییرات در نوسان‌هایی است که می‌تواند در نتیجه عملکرد کلان نیروهای اقتصادی و بازار اثر بگذارد.^۳ از فرآیند مقررات‌گذاری اقتصادی برآمده از ساختار حقوق عمومی می‌توان نتیجه گرفت که مقررات‌گذاری اقتصادی، فرآیندی دیوان‌سالارانه و تخصصی است که به دنبال اطمینان‌یابی از ایجاد رقابت واقعی درون بازار در حوزه تولید کالا و خدمات است و غایت خود را متضرر نشدن مشتریان و شهروندان می‌داند.

اِعمال اراده مقررات اقتصادی از منظر حقوق عمومی در ساختار اقتصاد دولتی ایران به طور مشخص در بنیان از دريچه شرکت‌های دولتی آغاز گردید. شرکت‌های دولتی نیز بر اساس تعاریف پیشین، دربرگیرنده یک واحد و مجموعه اقتصادی است که با هدف اعمال تصدّی حاکمیتی به وجود آمده است. کارگزاران دولتی با تطوّر فضای کلان اقتصادی و تغییرات در امور کسب و کار و به طور مشخص، برخی نارسایی‌های دولتی، به ناگزیر به واگذاری‌ها و توجه بیش‌تر به بخش غیر دولتی تن دادند. به بیان دیگر، در عمل، موج بزرگ خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ میلادی علیه شرکت‌های

1. TRUCHET (D.), *Le droit public*, Paris: PUF, coll. Que sais-je? 2e éd, 2019, p. 61.

2. Privatization

۳. نک: پورعزت، علی اصغر، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۳۳۶.

دولتی ایجاد شد. شکست‌های بی‌پای شرکت‌های دولتی در بسیاری از کشورها، این اندیشه را هر چه بیش‌تر تقویت کرد که دولت‌ها، متصدی موفق‌ی در اداره شرکت‌ها و بازارها نیستند. این نگاه، برابر با توضیحاتی که درباره اصول متغیر حقوق عمومی دادیم، به اقتصاد ایران نیز سرایت کرد. جوهره این اندیشه در اقتصاد ایران، اعمال سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بود که بر اساس این اصل، قانون اساسی که تبلور حقوق عمومی است، به ترتیب، به بخش‌های دولتی و تعاونی اولویت داده و بخش خصوصی را منحصرأ در محدوده این بخش‌ها به رسمیت شناخته بود. در واقع، پس از معین شدن محدودهای دو بخش، بخش خصوصی نه به عنوان یک بخش، بلکه به عنوان مکمل بخش‌های دیگر در نظر گرفته شد. مالکیت در این سه بخش، تا محدوده‌ای که با اصول دیگر قانون اساسی مطابقت داشته و از حدود قوانین اسلام و شریعت خارج نگردد، مایه زیان جامعه نبوده و سبب رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد، از حمایت قانون جمهوری اسلامی برخوردار می‌شود.^۱

با این توضیحات می‌توان روند و جریان مداخله حقوق عمومی در واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی را احصا کرد. به بیان ملموس‌تر، حقوق عمومی، پدیدآورنده کلان رویکرد و رویه‌های مشخص حکمرانی خواهد بود که این رویه‌ها به قوانینی منتهی می‌شود که امروزه، خصوصی‌سازی در حوزه اقتصادی، نمایانگر آن است.

گفتار دوم. چالش‌های پیش رو در خصوصی‌سازی و تفکیک بخش‌ها

با وجود اهمیت تفکیک بخش‌های عمومی و خصوصی، در نظام حقوقی، چالش‌های متعددی بر سر تفکیک صحیح این بخش‌ها وجود دارد که بررسی می‌کنیم.

بند اول. نهادهای قانونی، ضامن تأمین امنیت سرمایه‌گذاری

به ترتیبات اجتماعی که روابط بین اشخاص و گروه‌ها را تنظیم می‌کند، «نهاد» می‌گویند. این گونه تعامل به عنوان قواعد رفتاری وضع شده توسط انسان‌ها، کنش‌های متقابل آن‌ها را شکل می‌دهد.^۲

۱. عباسی، منصوره، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸، ص ۲۹.

۲. برومند، شهرزاد و دیگران، «تحلیل فرار سرمایه در اقتصاد ایران با تأکید بر ریسک اقتصادی. سیاسی»، مجله پژوهشی دانشگاه اصفهان، شماره ۲۶، ۱۳۸۶، ص ۶۳.

نهادها بر زندگی اشخاص حاکمیت دارند و اشخاص در چارچوب این قواعد دست به انتخاب می‌زنند. در واقع، نقش اصلی نهادها این است که با ایجاد ساختاری باثبات برای روابط اشخاص، اطمینان نداشتن اشخاص را در کنش‌های متقابل کاهش دهند. در این معنا، قوانین و مقررات تصویب شده از سوی نهادهای حاکمیتی،^۱ عرف شکل‌گرفته در روابط اجتماعی و رسوم و سنت‌ها نهاد محسوب می‌شوند؛ چون همه آن‌ها، چارچوبی برای تنظیم کنش‌های متقابل اشخاص در جامعه هستند و قواعد و سازوکارهایی برای انتقال قدرت، جابه‌جایی ثروت، اجرای قراردادها، حفظ امنیت شهروندان و اموال و حقوقشان و شیوه مجازات متخلفان و جبران خسارت زیان‌دیدگان را پیش‌بینی می‌کنند. کارکرد اصلی نهادها در روابط اقتصادی این است که با ایجاد ساختاری باثبات، از بی‌اعتمادی در روابط معاملاتی و به تبع آن، هزینه مبادلات بکاهند. برای مثال، اگر برای اجرای تعهدات ناشی از عقود، ضمانت‌های اجرای مؤثر پیش‌بینی نشده باشد، هزینه معاملات (مذاکره برای عقد) افزایش می‌یابد و در نهایت، حجم مبادلات در جامعه کاهش پیدا می‌کند. در مقابل، وجود نهادهای قانونی قوی با ضمانت‌های اجرایی مؤثر، هزینه معاملات را به طور چشم‌گیری کاهش می‌دهد و در نهایت، قیمت تمام‌شده محصولات پایین می‌آید.

بند دوم. مسائل واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی غیر دولتی

سیاست‌های خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مصوب کردن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به شکل ویژه و ملموس در کشور بررسی و بازنگری شد. بنابراین، هر گونه راهبرد قانونی در ضمن داشتن نکات مثبت امکان دارد قسمت‌های منفی را در بر بگیرد. علم به این جنس از نکات منفی و اهتمام به برطرف کردن آن‌ها می‌تواند به سمت و سوی مثبت این رویه‌ها کمک قابل توجه کند. برای نمونه، قرار گرفتن نهادهای عمومی غیر دولتی در صف اول متقاضیان واگذاری این قسمت‌ها از جمله انتقادهای وارد بر فرآیند خصوصی‌سازی و نحوه انتقال مدیریت و کنترل بنگاه‌های دولتی است. با عنایت به مباحثی از این دست و اهتمام به برطرف‌سازی مشکلات می‌توان به موفقیت بیش از پیش روند خصوصی‌سازی و تأثیر مستقیم آن در توسعه اقتصادی کشور امیدوار بود.

رویه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی به این صورت است:

الف. خرید شرکت‌های واگذار شده توسط نهادهای عمومی غیر دولتی

انتقال و واگذاری مدیریت بخش‌های دولتی به بخش‌های عمومی غیر دولتی تحت تأییدات حقوقی انجام می‌پذیرد. برابر ماده ۲۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه^۱ (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵) و مستند به ماده‌های ۳۲ و ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نوعی مجوز تملکی و مدیریتی برای بخش‌های عمومی غیر دولتی منظور شده است. مضاف بر این و منطبق بر ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحیه ضمیمه شده این ماده،^۲ «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها حق مالکیت مستقیم و غیر مستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمات را دارند».

از همین منظر، در پیش‌نویس قانون اجرایی کردن کلان‌سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی،

۱. ماده ۲۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه: «به دولت اجازه داده می‌شود حسب مورد در چهارچوب شرایط و انواع قراردادهای واگذاری مصوب شورای اقتصاد در خصوص طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اقدامات زیر را به عمل آورد: الف. واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای جدید و نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره‌برداری در قالب قراردادها و شرایط مورد تصویب شورای اقتصاد با تعیین نحوه تأمین مالی دوره ساخت (فاینانس)، پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری با خرید خدمات در مدت قرارداد، با رعایت استانداردهای اجرای کیفیت خدمات و نهایتاً واگذاری طرح پس از دوره قرارداد به بخش غیر دولتی. ب. واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه تمام و تکمیل شده که خدمات آن‌ها قابل عرضه توسط بخش غیر دولتی است، به صورت نقد و اقساط به بخش غیر دولتی».

۲. تبصره ۱ ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «دولت مکلف است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌های بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیر دولتی که موضوع فعالیت آن‌ها جزء گروه یک ماده (۲) این قانون است، تا پایان قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی واگذار نماید».

۳. ماده ۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش غیر دولتی به شرح زیر تعیین می‌شود: الف. سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون منحصرراً در اختیار بخش غیر دولتی است. ب. سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) این قانون برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیر دولتی مجاز است. ج. فعالیت بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیر دولتی در موارد مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون با رعایت تبصره (۱) بند «ج» ماده (۳) این قانون مجاز است».

۴. ماده ۳ قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۱).

محدودیت‌های ذکرشده در بالاترین سطح تا ۲۰ درصد لحاظ گردیده است. زیربنای محدودیت‌های قیدشده در پیش‌نویس نیز که «بنگاه» باشد، به عنوان «سهم از بازار» تغییر پیدا کرده است. این مورد از آن جهت اهمیت دارد که نه فقط نهادهای عمومی حایز شرایط تملک ۱۰۰ درصد مالکیت یک مؤسسه یا نهاد بنگاهی هستند، بلکه خواهند توانست از مسیر حقوقی به بازارهای گوناگون سلطه پیدا کنند. در موارد متعدد و در کشورهای گوناگون، نهاد و مؤسسه‌ای که ۲۵ درصد سهم بازار را در کنترل داشته باشد، انحصارگر تلقی خواهد شد. با این تعریف که در این قانون آمده، حق دارا بودن سقف و سهم ۴۰ درصدی از بازارها در تملک نهادهای عمومی به شکل صریح رسمیت یافته است که جای تأمل دارد.^۱

به هر حال، روایت‌ها بیانگر این است که در ایران در بدو مصوب و عملیاتی شدن سیاست‌های کلان تفکیکی بخش‌های خصوصی و عمومی و به طور مشخص در فرآیند خصوصی‌سازی، بیش‌تر نهادها، مؤسسات و مجموعه نهادهای دولتی به روش‌های مختلف به دیگر بخش‌های حوزه عمومی و دیگر نهادهای حکومتی شبیه نهادهای نظامی واگذار شده است.^۲ مستند به گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی، از مجموع ۵۶ درصد کل سهامی که از طریق مزایده‌های عمومی در سیزده سال گذشته صورت گرفته، حدوداً ۸۸ درصد توسط نهادهای شبه دولتی خریداری شده و ۱۲ درصد نیز سهم بخش خصوصی بوده است.^۳

با چنین تأییدهای حقوقی، سهم بخش عمومی در روند کلی واگذاری‌ها از بخش خصوصی به

۱. نصیری اقدم، علی و محسن فاتحی‌زاده، «سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی»، جستارهای اقتصادی، شماره ۱۶، ۱۳۹۰، ص ۴۲.

۲. به عنوان نمونه، صدرا یک شرکت بزرگ صنایع دریایی است که بخشی از آن در خصوصی‌سازی واگذار شد. مالکیت این شرکت در اختیار سازمان گسترش و نوسازی به عنوان نماینده دولت بود. ۳۵ درصد از سهام صدرا در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ فروخته شد، اما نام و ماهیت خریداران چنین بود: بانک مسکن ۵/۲ درصد، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۱۰ درصد)، بیمه ایران (۵/۲ درصد) و سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۲۰ درصد). بانک مسکن یک بانک دولتی است. بیمه ایران نیز بزرگ‌ترین شرکت بیمه کشور است که کاملاً دولتی است و ۵۰ درصد از بازار بیمه را به تنهایی در اختیار دارد و طبق دسته‌بندی‌های انجام‌شده در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قرار است هم‌چنان دولتی باقی بماند (یعنی در زمره شرکت‌های گروه ۳ است). «سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران» از شرکت‌های حاضر در بورس اوراق بهادار تهران است که بیش از ۶۰ درصد سهام آن به بزرگ‌ترین بانک دولتی یعنی بانک ملی تعلق دارد. بدین ترتیب، ۳۵ درصد سهام صدرا در ظاهر خصوصی شده، ولی خریداران آن غالباً دولتی هستند. به نقل از: نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، پیشین.

۳. نوری حسینی، عبدالله، «شبه‌دولتی‌ها در ۸۸ درصد مزایده‌ها برنده شده‌اند»، روزنامه اطلاعات، ۱۳۹۳، شماره ۲۵۹۹۴.

مراتب افزون‌تر است. نتایج بررسی‌ها و مطالعات قیاسی در ۲۳ کشور نشان می‌دهد کشورهای دارای بخش‌های عمومی کوچک‌تر، کارایی افزون‌تری در قیاس با کشورهای دارای بخش دولتی کلان‌تر داشتند.^۱ بنا بر آمار، بخش‌های عمومی ایران، سهم زیاده‌تری از بخش خصوصی در فرآیند واگذاری‌ها دارند.

ب. واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات عمومی غیر دولتی بابت رد دیون

از جمله راهکارهای رد دیون دولتی، واگذاری بخش‌های مختلف است. نهاد دولت در گذر ایام به دلایل مختلف به نهادهای عمومی غیر دولتی بدهکار شده است، از جمله:

۱. نپرداختن سهم‌های معین متعلق به حوزه‌هایی نظیر بیمه و سهم صندوق‌های بازنشستگی به سازمان‌هایی نظیر تأمین اجتماعی و همچنین واریز نشدن سهم پرداخت وجوه مرتبط با مؤسسات عمومی غیر دولتی، نظیر شهرداری‌ها و نهادهای مشابه؛

۲. بهره‌گیری از خدمات و تسهیلات بخش‌های عمومی بدون در نظر گرفتن پرداخت وجوه آنان؛

۳. تصویب لوایح تازه به ویژه در حوزه ترویج بستر حمایتی بیمه‌ها که بخش قابل توجه مالی را به دوش قسمت‌هایی از دولت انداخته و از این طریق به دیون دولت به نهادهای حمایتی و بیمه‌ای افزوده است.

مجموع این بدهی‌ها با گذشت چند دهه به بدهی چندین هزار میلیارد تومانی بدل شده و دولت بر آن است که سهام تعدادی از همین نهادهای دولتی مقروض را به بهای بدهی به بستانکاران واگذار کند. از همین رو، مجلس شورای اسلامی، واگذاری این دست از مؤسسات و نهادهای دولتی به بستانکاران سالانه را در حوزه قوانین بودجه تصویب کرده است.^۲ بر اساس این رویه، در تضاد با بخش الف، بنگاه به شکل تقریبی به طلبکاران ویژه واگذار می‌گردد. این کار هم‌سوست با بازپرداخت بدهی‌ها به سازمان تأمین اجتماعی یا صندوق‌های بازنشستگی که بر اساس تبصره ۱ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، عمل انجام‌گرفته ذیل تأییدات حقوقی و قانونی قرار می‌گیرد. یکی از

1. Afonso, A. & Schuknecht, L., "Public Sector Efficiency: An International Comparison", European Central Bank Working Paper, 2021, No. 242, p. 36.

۲. نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، پیشین، ص ۱۰.

اساسی‌ترین عملکردهای دولت در سال ۱۳۹۳، جلوگیری از این‌گونه واگذاری‌ها بود. عملی که تا سال ۱۳۹۳ به اجرا درآمده است. مستند به گزارش اختصاصی ریاست سازمان خصوصی‌سازی در سال ۹۳ تا کنون، سهم و قسمتی برای رد دیون مورد اشاره لحاظ نگردیده است.^۱

مستدل بر بند ۴ ماده ۲ قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، «تسویه، تهاثر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع این ماده و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع است. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی، بدهی‌های خویش را تأدیه نماید».

گزارش‌ها در این زمینه نشان می‌دهد تا سال ۱۳۹۳، انواع واگذاری مؤسسات دولتی به جهت رد دیون به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، منحنی تصاعدی داشته و این مبحث را مسیر رو به تزاید بدهی‌های متفاوت دولت به این جنس از نهادها و مؤسسات پیش برده است.^۲ بر اساس آمارهای منتشرشده در این حوزه، از سال ۸۰ تا کنون یعنی حدود ۱۳/۵ سال، حدود ۱۳۲ هزار میلیارد تومان سهم انتقال پیدا کرده که ۵۶ درصد آن از طریق مزایده و ۴۴ درصد باقی‌مانده به عنوان رد دیون دولت و مبحث سهام عدالت بوده است.

همین جنس از واگذاری‌ها سبب می‌شود دولت یا سازمان خصوصی‌سازی این توان را نداشته باشد که در واگذاری سهام شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، موارد پیش‌نیاز و شروط مبنایی متقاضیان از قبیل سرمایه‌گذاری تازه در مؤسسه مورد مزایده، بهبود عملکرد همان مؤسسه، روند تثبیت‌شده تولید، افزایش عملکرد فناورانه و ازدیاد یا همسان‌سازی سطوح متفاوت اشتغال در آن مؤسسه را در نظر بگیرد و به اجرا بگذارد.^۳ در نتیجه این روند، بدهی‌های سهمگین دولت به نهادهای عمومی و دیگر اشخاص حقوقی می‌تواند تا بخش اعظمی از منابع کلان حاصل از این واگذاری‌ها را منهای در نظر

۱. نوری حسینی، پیشین.

۲. عطایی، ۱۳۹۰.

۳. (محمدی، ۱۳۹۲).

گرفتن مفاد ماده ۲۹^۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، صرفاً برای رد دیون دولت اختصاص دهد و از رویه موجود در اسناد بالادستی مغفول بماند.

گفتار سوم. دستاوردهای محرز واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی غیر دولتی

بسیاری از نتایج واگذاری‌ها و انتقال مدیریت بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی به نهادهای عمومی غیر دولتی را در این گفتار بررسی می‌کنیم.^۲

بند اول. نزول کارایی بنگاه‌های دولتی واگذارشده

هدف از تفکیک بخش خصوصی و عمومی در پی واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی افزایش بهینه کارایی است. بنگاه‌های دولتی با توجه به فضای انحصاری فعالیت و نبود انگیزه، کارایی لازم را برای ادامه حیات و تخصیص بهینه منابع ندارند. به دست آوردن سودهای مالی به عنوان یک عامل انگیزشی، به طور معمول سبب کاهش کارایی و کارکرد می‌شود. این در حالی است که افزودن بر نیروی کار و رونق سازوکار بازار آزاد که همیشه زیربنای رقابت و توسعه اقتصادی است، دلیل اصلی کارآمدی خواهد بود.^۳

۱. با توجه به بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود: «۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی، ۲. اختصاص سی درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون، ۳. ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کم‌تر توسعه یافته، ۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیر دولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیر دولتی در توسعه مناطق کم‌تر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون، ۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیر دولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کم‌تر توسعه یافته، ۶. تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون، ۷. ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر، ۸. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری».

۲. عباسی و اکبری، پیشین، ص ۲۵.

3. Kikeri, S. et al., Privatization: The Lessons of Experience, Washington D.C: The World Bank, 2012, p. 11.

منظور از کارآیی، اجرای صحیح امور در سازمان است، به این صورت که اقدامات با نیت و هدف تقلیل هزینه‌ها، ازدیاد میزان تولید و بهینه کردن کیفیت محصولات انجام می‌پذیرد. در حال حاضر، باید دانست که مدیریت بیش‌تر نهادها و سازمان‌های عمومی غیر دولتی هم‌چنان حاکمیتی و دولتی است و این قسمت، حوزه خصوصی به معنای دقیق و کارکردی آن به حساب نمی‌آید. در وجه دیگر، واگذاری مؤسسات دولتی به بنگاه‌های عمومی غیر دولتی که در حوزه تخصصی توانایی کافی ندارند، سبب پیش رفتن امور و در نهایت، رکود پروژه خصوصی‌سازی خواهد شد.^۱

بند دوم. کم‌رنگ شدن اصل پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی، یکی از مهم‌ترین اصول و ابزار حکمرانی خوب است که یک مدیر یا مسئول در قبال وظایف و مسئولیت‌های خود باید دارا باشد. در این راستا می‌توان از نیوزلند یاد کرد که از سال ۱۹۹۸ به اصلاحات در سازمان و بخش‌های دولتی دست زد و کوشید مؤسسات و بخش‌های دولتی را پاسخ‌گو و کارآمد سازد.^۲ باید دانست وقتی بخش‌ها و بنگاه‌های دولتی در ادامه روند واگذاری‌ها در راستای تفکیک بخش و عمومی زیر نظر نهادها و بخش‌های شبه دولتی قرار می‌گیرند، نهادها و بخش‌های انحصارگر، شرایط خود را بر قشر مصرف‌کننده بدون پاسخ‌گویی به هیچ مرجع قانونی تحمیل می‌کنند.

این مسئله از طرفی با اصل «توسعه رقابت» در بازار در تقابل قرار می‌گیرد و از طرفی دیگر، باعث تشکل و ایجاد «دولت پنهان» و بخش‌های قدرتمند بدون نام و نشان می‌شود.^۳ در نهایت، چنین بخش‌ها و نهادهایی به سهولت می‌توانند در قیمت‌گذاری، میزان عرضه و تقاضا و تحمیل شرایط قرارداد اثر بگذارند.

۱. طاهری، شهرام، بهره‌وری و تجزیه و تحلیل در سازمان‌ها (مدیریت بهره‌وری فراگیر)، تهران: هستان، ۱۳۸۷، ص ۳۹.

2. Cangian, M., "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience", International Monetary Fund Working Paper, 2016, No. 96122, p. 12.

۳. نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، ص ۴۳.

بند سوم. خدشه‌دار شدن اصل شفافیت^۱

نبود شفافیت، یکی از علل مهم بروز فساد است که در نهایت، بی‌توجهی و بی‌انگیزگی سرمایه‌گذاران و کل جامعه را به همراه خواهد داشت. این امر، مانعی جدی در راه خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها در راستای تفکیک بخش خصوصی و عمومی است. روش‌های واگذاری و شفافیت در فرآیند خصوصی‌سازی در میزان افزایش و کاهش فساد مؤثر خواهد بود. این امر در مطالعات خصوصی‌سازی کشورهای مختلف مشهود است و با وجود اوضاع نامناسب اقتصادی در آرژانتین و آمریکای جنوبی که علت اصلی آن، کاهش پشتیبانی در روند خصوصی‌سازی است که روش‌های به کار رفته در آن در افزایش و کاهش نرخ وارد است. بروز مفهوم شفافیت مستلزم ظهور شاخص‌های خاصی است. در روند واگذاری‌های شتاب‌دار و کامل بخشی قابل ملاحظه از دارایی‌ها، لحاظ نکردن شرایط بهره‌مندان از اطلاعات خاص و نهایی پروژه‌های واگذاری در حوزه کارهای رقابتی، موضوعی بسیار مهم است. بالا رفتن فضای رقابتی در روند واگذاری‌ها، مؤثرترین روش برای تحقق امر شفافیت است و در نتیجه، مزایای مالی و اقتصادی فراوانی به بار می‌آورد.^۲

بی‌شک، تفکیک بخش خصوصی و عمومی و امر خصوصی‌سازی را می‌توان مؤلفه‌ای در کاهش انواع فساد از جمله فساد در سیستم بوروکراتیک به حساب آورد؛ با این پیش‌شرط که آن مبادله را به دارندگان اطلاعات پایانی محدود و معین سازد.

بند چهارم. احتمال نقض اصل برابری

در چرخه اعمال جداسازی دو بخش خصوصی و عمومی و در روند واگذاری‌ها باید برابری در سازوکار تعیین حجم ارزش مالی و معنوی مؤسسات عمومی قابل واگذاری به حوزه خصوصی رعایت شود. دستگاه‌های صلاحیت‌دار در موضوع صیانت از قانون اساسی در کشورهای گوناگون، در روند تصمیم‌گیری به صورت مؤکد بر لزوم در نظر گرفتن مساوات و عدالت در میان متقاضیان واگذاری و تعیین ارزش این نهادها یا مؤسسات اشاره دارند. به هر حال، در این بحث، به برابری در بهره‌گیری از حوزه خدمات عام اجتماعی (به این دلیل که این جنس از رقابت‌ها برای واگذاری به خودی خود،

1. Transparency

2. Kikeri & et al., op.cit., p. 13.

نوعی عرضه خدمات به قسمت‌های خصوصی خواهد بود) و پشتیبانی از حقوق کلان شهروندی، عنایت خاص می‌شود.^۱

بر اساس ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «هر گونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات و...) به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اخلال در رقابت شود، ممنوع است». البته مرجع تعیین این موضوع به شورای رقابت واگذار شده است.

به هر رو، بهره‌مندی بخش‌های عمومی غیر دولتی از لابی‌های دولتی و دست‌یابی آن‌ها به انواع داده‌های اثرگذار سبب شده است بخش عمومی غیر دولتی، برنده از پیش، معین و متقاضی انحصاری انواع عرضه‌های بورسی قلمداد گردد. در بسیاری از موارد، بخش خصوصی در موقعیت زمانی برگزاری مزایده برای واگذاری‌ها، توانایی رویارویی با بنگاه‌های عمومی غیر دولتی را در خود نمی‌یابد؛ چون این جنس از بنگاه‌ها با اتکا به لابی‌های سنگین و چندجانبه اطلاعاتی که در اختیار دارند، خواهند توانست اصولی نظیر برابری و عدالت در اقتصاد بازار را زیر پا بگذارند و جریان رقابت را به صورت کلی منحل سازند که در نتیجه این روند، وضعیت انحصار محض در بازارهای گوناگون پدید خواهد آمد.

بند پنجم. از بین رفتن فضای رقابتی و ایجاد انحصار

رقابت سالم، یکی از معیارهای مهم در برتری تثبیت‌شده و زیربنای ساختار اقتصاد متکی به بازار آزاد است. رقابت سالم در روند جداسازی بخش‌های خصوصی و عمومی و تبیین صحیح‌تر خصوصی‌سازی با عنوان پیشبرد رقابتی و میل به سوی بازار آزاد به عنوان یک ساختار، مفهومی جهان‌شمول و تثبیت‌شده در عموم حرکت‌های اقتصادی سال‌های معاصر به شمار می‌رود.^۲ مفهوم رقابت، موضوعی اساسی در تحقق مقاصد اجتماعی در یک اقتصاد داخلی بازارمحور است. رفتار یک‌سویه با بهره‌گیری منفی از دست‌بالای سیاسی حاصل از لابی‌گری، نظام اقتصادی متکی

۱. ویژه، محمدرضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۸۳، ص ۲۱۷.

۲. غفاری، هدی، «آزادسازی در بخش خدمات مخابرات ایران با نگرشی بر سازمان تجارت جهانی»، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال هفتم، شماره ۱۴، ۱۳۸۷، ص ۸۹.

بر بازار را نابود خواهد کرد. در صورت برتری فضای رقابتی، چرخه تولید با کم‌ترین هزینه ممکن به حرکت درمی‌آید، ولی اگر رقابتی شکل نگیرد، حتماً جامعه مصرفی آسیب می‌بیند.^۱

مؤسسات عمومی و دولتی در قیاس با مؤسسات خصوصی عموماً بهره‌وری پایین‌تری دارند. تملک مرتبط با حوزه خصوصی به تنهایی می‌تواند برون‌داد بنگاه‌ها را توسعه دهد. عده دیگری از اندیشمندان نیز برآنند که کارآمدی، مستلزم جمع آمدن سه مؤلفه مالکیت، رقابت و قوانین است و رقابت و مسائل حقوقی این حوزه در بهتر شدن کارایی مؤسسات خصوصی نقش ایفا می‌کند. از همین منظر، در چرخه بازاری سراسر رقابتی، تملک خصوصی از نوع عمومی آن پیشروتر عمل خواهد کرد.^۲ اگر یک مؤسسه مالی صرفاً تولیدکننده محصولی باشد که هیچ جای‌گزینی برای آن نباشد، آن مؤسسه انحصارگر می‌شود و بازاری که انحصارگری در آن بسط پیدا کند، نوعاً بازاری غیر رقابتی خواهد بود.^۳

مستند به گزارش‌های آماری، از جمع ۱۵۱ هزار میلیارد تومان خصوصی‌سازی محقق‌شده، حدود تقریباً ۵۱ هزار میلیارد تومان آن از طریق مجاری رقابتی انتقال یافته که قسمتی از آن به خزانه دولت پرداخت گردیده و مابقی عرضه سهامی از مسیرهای غیر رقابتی در دو حوزه سهام عدالت و رد دیون به نهادهای طلبکاران منتقل شده است. از این مبلغ، حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان از طریق سهام عدالت و ۱۸ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان به نهادهای طلبکار در سازوکاری غیر رقابتی انتقال یافته است.^۴ ممکن است اصلی‌ترین دلیل ناکامی در جداسازی قسمت خصوصی از دولتی در چرخه انتقال بخش‌های دولتی، شکل نگرفتن بخش‌های خصوصی قدرتمند و کارآمد، ناتوانی بخش خصوصی در کشاکش رقابتی با نهادهای حاکمیتی باشد. از جمله پیش‌فرض‌ها حول این مبحث، چرایی ناتوانی

۱. باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، تهران: دفتر مطالعات حقوقی پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۴۲.

2. Perard, E., "Water Supply: Public or Private? An Approach Based on Cost of Funds", Transaction Costs, Efficiency and Political Cost. Sciences-Po Working Paper, 2019, p. 23.

3. White, L. J., **Market Definition in Monopolization Cases: A Paradigm is Missing**, New York: University School of Law, 2015, p. 21.

۴. «خصوصی‌سازی، انتقال سرمایه از دولتی به شبه دولتی بود»، روزنامه جهان اقتصادی، در www.jahaneghtesad.com.

بخش خصوصی در تملک نهادهای عمومی است. زیربنا در چارچوب تئوری قدرت، توان مذاکره است. منطبق بر این تئوری، عموم اشخاص به روندهای معامله‌ای وارد می‌شوند که توان مذاکره با دیگر طرف‌ها را داشته باشند و اگر چنین وضعیتی شکل نگیرد، درصد موفقیت در آن پایین خواهد آمد. به هر حال، در شرایط فعلی ایران، بخش خصوصی در بیش‌تر شرایط، قدرت پرداخت و به دست آوردن مؤسسات عمومی را دارند. با این حال، قدرت رقابت با رقیبان خود در قسمت‌های حاکمیتی و عمومی را نخواهند داشت. بر همین اساس، به شکل منطقی به این جنس از تعاملات وارد نمی‌شوند که در صورت ورود، از طریقی کنار گذاشته خواهند شد. مباحث قابل ذکر نیز در این حوزه وجود دارد.

به هر رو، مباحث حقوقی نیز در شاخص‌هایی که دخالت قسمت عمومی غیر دولتی سبب خنثی شدن مؤلفه رقابت است، مانع اعمال قدرت این حوزه می‌شود. مستدل به قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی را دارند، می‌توانند در بازار تولید کالا و خدمات فعالیت داشته باشند؛ مگر آن‌که فعالیت آن‌ها موجب اخلاص در رقابت گردد». از همین منظر، مستند به ماده یادشده، در بعضی از موارد می‌توان از اعمال نفوذ نهادهای عمومی غیر دولتی جلوگیری کرد.

بند ششم. انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی و انتقال نیافتن مدیریت

تعریفی حول خصوصی‌سازی می‌تواند مبین واگذاری و انتقال بخش‌هایی از دارایی‌ها، سهام، مدیریت، امور خدماتی، فعالیت‌ها و مسئولیت‌های مؤسسات یا نهادهای دولتی به حوزه خصوصی باشد.^۱ مستند به این تعریف، خصوصی‌سازی صرفاً انتقال تملک نیست و می‌بایست در حاشیه این واگذاری‌ها، مدیریت مؤسسات به معنای توان اعمال اراده نیز انتقال یابد. ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز نشانه‌ای بر تأیید این تعریف است. بر اساس تبصره ۲ بند «ی» این ماده، «بنگاه‌های اقتصادی که صرف نظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد اعضای هیئت مدیره آن‌ها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند، از نظر این ماده، دولتی محسوب می‌گردند». در شرایط فعلی،

۱. عباسی، پیشین، ص ۲۱۵.

دولت و نهاد حاکمیت، مؤسسات دولتی را به نهادهای تحت حاکمیت خود، شرکت‌های جانبی و مؤسسات شبه دولتی منتقل می‌کند و با این پیش‌فرض، تغییری اتفاق نمی‌افتد. در این حالت، به نوعی چرخه تصدّی‌گری به نحوه دیگری در حوزه اختیارات نهادهای حاکمیتی قرار می‌گیرد و دولت نقش فرادستی خود را در حوزه اقتصاد هم‌چنان حفظ می‌کند.^۱

برای مثال، سازمان تأمین اجتماعی در حوزه عملکردی تحت حوزه اختیارات دولت است و در ساختار سازمانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعریف می‌شود که ریاست این نهاد به شکل انتصابی توسط وزیر این وزارت‌خانه منصوب می‌گردد. وابستگی این سازمان‌ها به دولت سبب می‌شود مؤسسات انتقال‌یافته هم‌چنان در مدیریت دولتی و حاکمیتی قرار داشته باشند که زیان دوچندانی دارد؛ زیرا از حوزه نظارتی که بر دولت حاکم است، تا حد بسیاری بیرون خواهند ماند و فساد پدید خواهد آمد. از منظر دیگر، مؤسسات شبه دولتی با خرید قسمت عمده سهام شرکت‌ها تا مدتی مدید، سهام خود را عرضه نخواهند کرد و در اصطلاح به این سهام تکیه می‌زنند.^۲ پس در نتیجه، شانس برای کنشگران بخش خصوصی باقی نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی تنظیمی اصل ۴۴ قانون اساسی بر چهار محور استوار شده است: سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی؛ سیاست‌های کلی بخش تعاون، سیاست‌های کلی توسعه بخش غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، سیاست‌های کلی واگذاری و سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار. با تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها، دولت در راه رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی به وسیله ایجاد اصلاحات ساختاری و خصوصی‌سازی گامی بزرگ برداشته که نشانه عزمش برای قرار گرفتن در مسیر اقتصاد رقابتی است. از زمان اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشور تا کنون، بخش بزرگی از بنگاه‌های دولتی واگذار گردیده، اما درصد قابل توجهی از این واگذاری‌ها به بخش خصوصی به معنای واقعی آن انجام نپذیرفته است و در واقع، بسیاری از این شرکت‌ها در اختیار نهادها و

۱. قادری، جعفر و عباس سلیمی، «موانع و تنگناهای فراروی واگذاری‌های نفتی، بی‌تا، نسل فردا»، در: www.nasle-farda.ir.

۲. سعیدی، پرویز، «بررسی موانع و اقدامات پیش روی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، راهبرد، شماره ۱۶، ۱۳۸۷، ص ۲۱۳.

مؤسسات عمومی غیر دولتی، شبه دولتی یا نظامی قرار گرفته‌اند. بسیاری از این نهادهای عمومی غیر دولتی هم‌چنان با مدیریت دولتی اداره می‌شوند و وابسته به دولتند که این نهادها قطعاً جزء بخش عمومی قلمداد می‌گردند. این قبیل بخش‌های خصوصی به معنای واقعی، بخش خصوصی مورد نظر خصوصی‌سازی نیستند.

واگذاری بنگاه‌ها به نهادهای عمومی غیر دولتی باعث گسترش غیر مستقیم و مجدد بدنه دولت و ایجاد دولت موازی با دولت مرکزی می‌شود. وقتی بنگاه‌های دولتی در جریان واگذاری در انحصار نهادهای شبه دولتی و نظامی قرار می‌گیرند، انحصارگر بدون پاسخ‌گویی به هیچ مرجع قانونی، شرایط خود را بر مصرف‌کننده تحمیل می‌کند. بنابراین، در این نوع واگذاری‌ها، گرچه ممکن است اقدام غیر قانونی صورت نگرفته باشد، ولی درک ناقص از فرآیند خصوصی‌سازی، نبود فرهنگ اعتماد به بخش خصوصی در دستگاه‌های دولتی و ناکافی و ناشفاف بودن قوانین موجود می‌تواند آثار منفی بسیاری داشته باشد و روند تحقق اهداف سیاست‌های خصوصی‌سازی را مختل کند.

علاوه بر این، دسترسی نهادهای عمومی غیر دولتی به اطلاعات و استفاده از رانت‌های دولتی، این نهادها را همیشه نسبت به دیگر بخش‌های خصوصی، برنده نهایی خرید عرضه‌های بورسی و مزایده‌ها می‌سازد؛ چون با استفاده از رانت‌های اطلاعاتی، اصل برابری در رقابت زیر سؤال می‌رود و بخش‌های عمومی غیر دولتی باعث ایجاد شرایط انحصاری در بازار می‌شوند. در نهایت، بخش خصوصی بیش‌تر آسیب می‌بیند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، تهران: دفتر مطالعات حقوقی پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲. پورعزت، علی‌اصغر، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۳. طاهری، شهنام، بهره‌وری و تجزیه و تحلیل در سازمان‌ها (مدیریت بهره‌وری فراگیر)، تهران: هستان، ۱۳۸۷.
۴. عباسی، منصوره، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸.

ب) مقاله

۱. «خصوصی‌سازی، انتقال سرمایه از دولتی به شبه دولتی بود»، روزنامه جهان اقتصادی، در: www.jahaneghtesad.com.
۲. برومند، شهرزاد و دیگران، «تحلیل فرار سرمایه در اقتصاد ایران با تأکید بر ریسک اقتصادی - سیاسی»، مجله پژوهشی دانشگاه اصفهان، شماره ۲۶، ۱۳۸۶.
۳. سعیدی، پرویز، «بررسی موانع و اقدامات پیش روی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، راهبرد، شماره ۱۶، ۱۳۸۷.
۴. عباسی، بیژن و مینا اکبری، «نقش نهادهای عمومی غیر دولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۳، ۱۳۹۵.
۵. غفاری، هدی، «آزادسازی در بخش خدمات مخابرات ایران با نگرشی بر سازمان تجارت جهانی»، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال هفتم، شماره ۱۴، ۱۳۸۷.
۶. قادری، جعفر و عباس سلیمی، «موانع و تنگناهای فراروی واگذاری‌های نفتی، بی تا، نسل فردا»، در: www.nasle-farda.ir.

۷. نجفی خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری»، مجله برنامه ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۴، ۱۳۹۵.
۸. نصیری اقدام، علی و محسن فاتحی زاده، «سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت های دولتی»، جستارهای اقتصادی، شماره ۱۶، ۱۳۹۰.
۹. نوری حسینی، عبدالله، «شبه دولتی ها در ۸۸ درصد مزایده ها برنده شده اند»، روزنامه اطلاعات، ۱۳۹۳، شماره ۲۵۹۹۴.
۱۰. ویژه، محمدرضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۸۳.

۲. Latin Source

۱. Afonso, A. & Schuknecht, L., "Public Sector Efficiency: An International Comparison", European Central Bank Working Paper, ۲۰۲۱, No. ۲۴۲.
۲. Cangian, M., "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience", International Monetary Fund Working Paper, ۲۰۱۶, No. ۹۶۱۲۲.
۳. Elizabeth A. Martin. Oxford Dictionary of Law (۷th ed.), Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۸.
۴. Kikeri, S. et al., Privatization: The Lessons of Experience, Washington D.C: The World Bank, ۲۰۱۲.
۵. Perard, E., "Water Supply: Public or Private? An Approach Based on Cost of Funds", Transaction Costs, Efficiency and Political Cost. Sciences-Po Working Paper, ۲۰۱۹.
۶. TRUCHET (D.), Le droit public, Paris: PUF, coll. Que sais-je? ۲e éd, ۲۰۱۹.
۷. White, L. J., Market Definition in Monopolization Cases: A Paradigm is Missing, New York: University School of Law, ۲۰۱۵.

Examining the assignment statute and separation of private and public companies from the perspective of public law in Iran

Changiz Mosayebzadeh¹

Ali PourAbbas²

Hossein Malakouti³

Abstract

The concept of privatization in Iran's economy is in a kind of conceptual and functional link with the policies announced in Article 44 of the Constitution. Accordingly, the implementation steps of this policy will change the position of the government from the position of executive to the status of supervisor and leader. In the process of privatization and transfer of public enterprises to the private and non-governmental sector, various issues emerged from the perspective of public law. Among these issues was the entry of non-governmental public institutions in the field of assigning companies and economic enterprises to these institutions. From this perspective, the problems of separating private and public sectors appeared more and more. This type of handovers has led to issues such as weakening the principle of accountability, impairing the principle of transparency, the possibility of violating the principle of equality, which is discussed in this article.

Keywords: Privatization, Article 44 of the Constitution, non-governmental public institutions, separation of economic sectors

1. PhD student, Department of Public Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran, changizmosayebi@yahoo.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Varamin-Pishva Branch, Islamic Azad University, Varamin, Iran, (Corresponding author), Ali.pourabbas@iau.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Law, College of Law, Tabriz University, Tabriz, Iran, malakooti@tabriz.ac.ir