



Research Paper

The Nature of Management Transfer in the Privatization of Public Companies With A Comparative Study in German Law in Line With Regional Planning

Hamid Soleymani¹, Firooz Ahmadi ^{*2}

1. PhD student in private law, Khorramabad Branch, Islamic Azad University, Khorramabad, Iran
2. Assistant Professor, Department of Law, Khorramabad Branch, Islamic Azad University, Khorramabad, Iran

ARTICLE INFO

PP: 235-250

Use your device to scan and read
the article online



Keywords: Privatization,
Management Transfer,
Iranian Law, German Law

Abstract

Privatization of state-owned companies was a measure to improve the economic conditions of societies, which first started in European countries and then was applied in other countries. In this regard, countries used different methods; One of these methods was privatization through management transfer. In the present study, the nature of management transfer in the privatization of state-owned companies and its adaptation to German law have been studied with the analytical-descriptive method. In this research, with a comparative approach, the discussion of privatization through the transfer of management, the conditions and methods used in this method, its challenges and gaps are examined and various aspects of the issue are considered. The results of the research indicate that in Germany, this method was used along with the ownership transfer method through negotiation, auction and bargaining. The country of Iran also foresees this method along with the ownership transfer method, which is done in three ways: leasing, general contracting and contract management, generally through auctions and tenders. But it must be said that this method is less used in practice and the most used method is the transfer of ownership of the company. Apart from this, it should be acknowledged that privatization is an interdisciplinary issue. With the explanation that regardless of economic dimensions and its effects and results, the necessity of analyzing the nature of management transfer in this process is undeniable.

Citation: Soleymani, H., Ahmadi, F . (2024). **The Nature Of Management Transfer in The Privatization of Public Companies With A Comparative Study in German Law in Line With Regional Planning**, *Geography(Regional Planning)*, 14(54), 235-250.

DOI: 10.22034/JGEOQ.2024.218464.2316

DOR:

* **Corresponding author:** Firooz Ahmadi, **Email:** Firoozahmady@gmail.com

Copyright © 2024 The Authors. Published by Qeshm Institute. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Extended Abstract

Introduction

Privatization, as a policy tool, aims to enhance economic efficiency and streamline societal economic welfare, yet its proponents often overly emphasize productivity, competition, and market forces while neglecting other crucial aspects vital to public well-being (Taheri, 1394: 36). In Iran, privatization has faced significant challenges and shortcomings despite some improvements under the Third and Fourth Development Plans. These challenges stem from the abundance of laws without sufficient coherence and coordination among them, inadequate regulatory laws, and the absence of effective monitoring institutions. This study investigates privatization of state-owned enterprises through management transfer, exploring methods, conditions, and legal challenges in Iran, comparing them with German legal frameworks. The primary inquiry revolves around how management transfer for privatization of state-owned enterprises is conducted, its associated legal challenges, and its comparison with Germany's legal system. This method presents one of the most critical and complex issues in legal domains, as governments aim to reform and renew the managerial structure of state-owned enterprises while retaining ownership. This dual objective intensifies the issue's importance. The transfer of management through this method encounters numerous legal and practical challenges. Given the explicit insufficiency of Iranian laws in this regard and the limited historical precedent of privatization within Iran's legal system, thorough examination of this topic is imperative. Furthermore, aligning Iran's experience with successful German practices in privatization methodologies is a crucial objective of this research.

Methodology

In this study, the nature of management transfer in the privatization of state-owned companies and its alignment with German law were investigated using an analytical-descriptive method. The research employs a comparative approach to explore privatization through management transfer, examining the conditions and methods employed, as well as

the challenges and gaps associated with this process, while considering various aspects of the issue.

Results and Discussion

Privatization of state-owned enterprises aims to enhance efficiency, improve performance, and boost economies. Originating in European countries, particularly Germany, privatization initially focused on complete ownership transfer or management handover. Iran, following industrialized nations, employs privatization methods such as equity sale, auctions, and more, albeit with legal and practical challenges. Germany's success lies in diverse privatization strategies, including management transfer, attracting foreign investment, and technology transfer. In contrast, Iran struggles due to inconsistent laws, lack of enforcement, unemployment issues post-privatization, and financial misconduct. Effective privatization requires comprehensive regulations, transparency, and strategic management to succeed in economic development and welfare improvement. Privatization should ideally address societal issues such as poverty reduction, unemployment, government budget deficits, efficiency improvements, increased production, deregulation, and technological advancements. Effective measures include revising cumbersome laws, replacing outdated regulations with transparent and context-appropriate ones, and establishing comprehensive oversight laws. Opposition from policymakers often stems from concerns about job losses and increased poverty post-privatization. Implementing effective monitoring laws can mitigate these concerns and operational challenges, ensuring privatization contributes positively to social welfare. Execution shortcomings, often due to inadequate enforcement resources and delayed decision-making, hinder successful privatization programs. Addressing these issues upfront is crucial for a successful privatization policy.

Conclusion

The study investigates privatization of state-owned companies through management transfer in German and Iranian laws. This method is used when governments encounter challenges in privatizing economic

institutions solely via ownership transfer, opting instead to delegate management to the private sector while retaining ownership. In Germany, this is facilitated through lease agreements or management contracts, often through negotiations to attract foreign investment and utilize their technology locally. However, Germany predominantly favors privatization via ownership transfer, such as share sales and auctions. In Iran, management transfer alongside ownership transfer is possible through lease, public

contracting, or management agreements, but these methods are less utilized compared to ownership transfer through negotiations or share sales. Consequently, Iran's implementation of management transfer is less robust than Germany's, where it has been effectively used, particularly in the Federal Agency for State Real Estate. Iranian privatization faces challenges requiring comprehensive strategies and coherent laws, drawing lessons from successful countries like Germany for progress.

References

1. Abbasi, M. (2010). Challenges and requirements of privatization and the implementation of Article 44 of the Constitution. Tehran: Tadbir Economic Research Institute. [In Persian]
2. Ahmadvand, M. R. (2013). Exploration of privatization performance in Iran. *Journal of Fiscal and Economic Policies*, 1(2), 143-182. [In Persian]
3. Baqeran, A. (2020). The role of the World Bank and the International Monetary Fund in the privatization of countries' economies. Tehran: Sanjesh va Danesh Publishers. [In Persian]
4. Barari, A. (2017). The legal system governing state-owned and privatized companies. Majd Publications. [In Persian]
5. Dick Welch, V. F. (2010). Step-by-step privatization. Tehran: Notrat Nou Publishers. (Translated by Organization of Privatization Management Studies and Planning). [In Persian]
6. Etemadnia, A., & Abolghasemi, M. (2011). A theoretical comparison of various methods of privatization and their applicability in transferring telephone centers to the private sector. *Journal of Economic Issues and Policies Review*, 11(1&2), 111-130. [In Persian]
7. Haghighi, A., Rezazadeh, M., & Karari, R. (2013). Implementation of the build-operate-transfer (BOT) method in the development of infrastructural projects in Iran and the world. In the First Provincial Conference on Civil Engineering and Architecture. [In Persian]
8. Heydari Kordzanganeh, G. R. (2010). Solutions for enhancing privatization in Iran. Tehran: Bandar Pars Publishers. [In Persian]
9. Housing Chain, R. (2019). The consequences of privatization on public services in Iranian jurisprudence. Master's thesis, Azarabadegan Higher Education Institute. [In Persian]
10. Kamyab, A. (2003). Evaluation of the performance of privatization policies in Iran. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Finance. [In Persian]
11. Kardeh Baghcheh, H., & Qaemi Dizchi, A. (2015). Semi-privatization in Iran. In the Second National Conference on Corporate Governance in the Resistance Economy Policy. [In Persian]
12. Karimi Esfahani, K. (2011). Privatization. Legal Articles Publication. [In Persian]
13. Malekzadeh, M. S., & Sarabi Asyabari, A. (2015). Management of outsourcing in the health sector: Challenges and solutions. Karaj: Akhoot Research. [In Persian]
14. Pakdaman, R. (1995). Practical aspects of privatization. Tehran: Majd Publications. [In Persian]
15. Porkoopankoo, J. (2001). Privatization management. Tehran: Ariana Industrial Research Center Publications. (Translated by Dardani Davori & Hossein Akbari). [In Persian]
16. Rahimi Boroujerdi, A. (2010). Privatization. Tehran: Tehran University Press. [In Persian]
17. Taheri, A. (2015). Management challenges in the era of privatization. Tehran: Ravagh Andisheh Books. [In Persian]
18. Wei, C., & Claude, V. (2010). Privatization and development. Tehran: Attar Nou Publishers. (Translated by Mohammad Safar). [In Persian]
19. Bortolotti, B., Fantini, M., & Siniscalco, D. (2003). Privatisation around the world:

- Evidence from panel data. *Journal of Public Economics*, 88.
20. Brucker, H. (2005). Privatization in Eastern Germany: A Neo-Institutional Analysis. London: Portland, OR: Published in association with the German Development Institute, Berlin.
21. McAfee, P. R., & McMillan, J. (1987). Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature*, 25.
22. Roesler, J. (1994). Privatisation in Eastern Germany - Experience with the Treuhand. *Europe-Asia Studies*, 46(3).
23. Smit, D. (2010). Transfer management in newly established organizations. Germany: THA publishers.
24. Vogelsang, I. (1988). Deregulation and Privatization in Germany. *Journal of Public Policy*, 8(2), Apr.-Jun.
25. Weber, G., Frahm, G., & Cabras, I. (2019). De-privatisation and Remunicipalisation of Urban Services through the Pendulum Swing: Evidence from Germany. *Journal of Cleaner Production*.





انجمن ژئوپلیتیک ایران

فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه‌ای)

دوره ۱۴، شماره ۵۴، بهار ۱۴۰۳

شاپا چاپی: ۶۴۶۲-۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲-۲۷۸۳

Journal Homepage: <https://www.jgeoqeshm.ir/>



مقاله پژوهشی

ماهیت انتقال مدیریت در خصوصی سازی شرکت های دولتی با مطالعه تطبیقی در حقوق آلمان در راستای برنامه ریزی منطقه‌ای

حمید سلیمانی: دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد خرم آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، خرم آباد، ایران.

فیروز احمدی: استادیار، گروه حقوق، واحد خرم آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، خرم آباد، ایران

اطلاعات مقاله	چکیده
شماره صفحات: ۲۳۵-۲۵۰ از دستگاه خود برای اسکن و خواندن مقاله به صورت آنلاین استفاده کنید  واژه های کلیدی: خصوصی سازی، انتقال مدیریت، حقوق ایران، حقوق آلمان.	خصوصی سازی شرکت های دولتی اقدامی بود جهت بهبود اوضاع اقتصادی جوامع که ابتدا از کشورهای اروپایی شروع شد و سپس در سایر کشورها مورد اعمال قرار گرفت. در این راستا، کشورها از روش های مختلفی استفاده نمودند؛ که یکی از این روش ها، خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت بود. در پژوهش حاضر با روش تحلیلی - توصیفی، ماهیت انتقال مدیریت در خصوصی سازی شرکت های دولتی و تطبیق آن با حقوق آلمان مورد مطالعه قرار گرفته است. در این پژوهش تلاش شده تا با رویکردی تطبیقی، بحث خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت، شرایط و روش های مورد استفاده از این روش، چالش ها و خلاء های آن مورد بررسی قرار گیرد و جوانب مختلف موضوع در نظر گرفته شود. نتایج پژوهش حاکی از آن است که در کشور آلمان این روش در کنار روش واگذاری مالکیت و از طریق مذاکره، مزایده و چانه زنی به کار گرفته شد. کشور ایران نیز این روش را در کنار روش واگذاری مالکیت پیش بینی نموده که به سه روش اجاره، پیمانکاری عمومی و مدیریت پیمان و عموماً از طریق مزایده و مناقصه صورت می پذیرد. اما باید گفت در عمل از این روش کمتر بهره برده و روشی که بیشتر مورد استفاده قرار می گیرد واگذاری مالکیت شرکت می باشد. گذشته از این، باید اذعان داشت که خصوصی سازی یک مسأله ای میان رشته ای است. با این توضیح که فارغ از ابعاد اقتصادی و آثار و نتایج آن، ضرورت تحلیل ماهیت انتقال مدیریت در این فرایند امری انکار ناپذیر است.

استناد: سلیمانی، حمید؛ احمدی، فیروز. (۱۴۰۳). ماهیت انتقال مدیریت در خصوصی سازی شرکت های دولتی با مطالعه تطبیقی در حقوق آلمان در راستای برنامه ریزی منطقه ای، فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)، ۴ (۵۴)، صص ۲۳۵-۲۵۰.

DOI: 10.22034/JGEOQ.2024.218464.2316

DOR:

مقدمه

خصوصی‌سازی فرآیندی است که طی آن شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردند. این فرآیند از سال ۱۹۷۹ در کشورهای اروپایی شکل گرفت و رفته رفته به عنوان یک راه حل مناسب برای دخالت سایر دولت‌ها در امر اقتصاد، در نظر گرفته شد و در پی آن، کشورها اقدام به تصویب قوانین مناسب و متناسب نمودند. در ایران نیز خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۴ و با ابلاغ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به صورت جدی آغاز و در سال‌های بعد با تصویب قوانین مختلف پیگیری شد. در ماده ۱۹ قانون فوق الذکر، از روش‌های مختلف خصوصی‌سازی سخن به میان آمده و دو روش «واگذاری مالکیت» و «واگذاری مدیریت» مورد توجه قرار گرفته است. در خصوص واگذاری مدیریت که بحث پژوهش حاضر می‌باشد، فقط مدیریت شرکت از طریق اجاره، پیمانکاری عمومی و یا پیمان مدیریت به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردد و مالکیت شرکت همچنان در اختیار دولت می‌ماند. این روش می‌تواند برای مواردی که دولت قصد واگذاری مالکیت شرکت را ندارد و یا موجبات واگذاری مالکیت شرکت فراهم نیست و یا حفظ مالکیت شرکت برای دولت مهم است، روش مناسبی باشد. در برخی موارد نیز پس از واگذاری و در صورت بهبود کارایی و کیفیت شرکت، دولت مالکیت را به طور کامل واگذار می‌نماید. در کشور آلمان نیز با تشکیل سازمان تروی هند، خصوصی‌سازی به طور جدی دنبال شد و در پی آن روش‌های مختلفی به کار گرفته شده که یکی از این روش‌ها نیز واگذاری مدیریت شرکت بود و از این طریق هزاران شرکت به بخش غیر دولتی واگذار گردید. خصوصی‌سازی از طریق انتقال مدیریت اگر با برنامه و درست پیش برود و جزئیات آن در نظر گرفته شود، می‌تواند روش مؤثر و مفیدی واقع شود و بهبود کارایی شرکت را حاصل نماید. در عمل کشورها خصوصاً کشورهای در حال توسعه و به تبع آن کشور ایران کمتر از این روش استفاده می‌نمایند و بیشتر بر روش واگذاری مالکیت تأکید دارند و آن را روش مناسب‌تری می‌دانند. گرچه اجماعی بر روش مناسب در خصوصی‌سازی در بین کشورها وجود ندارد و بر روش خاص و گزیده‌ای تأکید نشده و کشورها از روش‌های متفاوت برای خصوصی‌سازی استفاده نموده‌اند، اما نکته‌ای که در خصوص انتخاب روش مناسب خصوصی‌سازی باید در نظر گرفت این است که؛ انتخاب روش مناسب باید متناسب با شرایط و ویژگی‌های خاص کشور و منابع اقتصادی انجام گیرد. گاهی ممکن است روشی خاص پاسخگوی نیاز جامعه نباشد و لازم می‌نماید ترکیبی از روش‌ها را برگزید تا هدف خصوصی‌سازی به درستی محقق گردد. گروهی از کشورها که اجرا و روش‌های سیاست خصوصی‌سازی را بدون شتابزدگی و با برنامه‌ریزی صحیح به انجام رسانیده‌اند و موفقیت‌هایی که کشورهایی مانند چین، هند، مقدونیه، ایتالیا و ترکیه در این زمینه کسب کردند، بیانگر نوعی نگاه ویژه برای اجرای سیاست‌های خصوصی سازی است (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

در سیاست خصوصی‌سازی، باید همه جنبه‌های مختلف آن در نظر گرفته شود به طوری که در نهایت به بهبود اوضاع اقتصادی جامعه کمک کند و آن را سامان بخشد. «برخی حامیان خصوصی‌سازی به خاطر تأکید بیش از حدشان بر بهره‌وری، رقابت و نیروهای بازار، از سایر موضوعات و مسائلی که برای زندگی جمعی رفاه اقتصادی حیاتی است، غفلت کرده‌اند.» (طاهری، ۱۳۹۴: ۳۶) در ایران، خصوصی‌سازی آن طور که بایسته است نتوانسته موفق عمل نماید و همچنان این سیاست با خلاءها و کاستی‌های زیادی روبه‌رو است؛ گرچه با تصویب قوانین سوم و چهارم توسعه، بهبودهایی حاصل شد اما هنوز راه طولانی برای موفقیت در پیش دارد. علت آن شاید وفور قوانین و عدم هماهنگی بین آن‌ها و نبود قوانین منسجم و منظم، همچنین نبود قوانین نظارتی درست و به تبع آن نهاد نظارتی می‌باشد.

هدف از پژوهش حاضر، بررسی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق انتقال مدیریت، نحوه و شرایط و روش‌های خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت، و بیان کلیات این روش در ایران و تطبیق آن با حقوق کشور آلمان می‌باشد. بنابراین در اینجا سؤال اصلی این است که انتقال مدیریت به منظور خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به چه نحو و شرایطی انجام می‌گیرد؟ و با چه چالش‌های قانونی روبرو است؟ همچنین این روش در مقایسه با نظام حقوقی آلمان چگونه است؟ باید گفت نحوه و شرایط خصوصی سازی شرکت‌های دولتی از طریق انتقال مدیریت از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در حوزه حقوق می‌باشد. نظر به اینکه در چنین مواردی دولت قصد دارد با حفظ مالکیت بر شرکت دولتی، ساختار مدیریتی آن شرکت را اصلاح و تجدید نماید و این اهمیت مسأله را دو چندان می‌کند. از طرفی انتقال مدیریت شرکت‌های دولتی از طریق این روش با چالش‌های قانونی و عملی

فراوانی روبرو است؛ لذا نظر به اینکه قوانین موضوعه ایران در این خصوص صراحت کافی ندارند و در عمل نیز در نظام حقوقی ایران، خصوصی سازی سابقه کمی دارد، بررسی این موضوع ضرورت دارد. وانگهی با توجه به تجربه ی موفق آلمان در این راه و تجربه ی استفاده از روش های خصوصی سازی در این کشور، تطبیق آن با حقوق ایران حائز اهمیت و از اهداف این پژوهش است.

پیشینه و مبانی نظری پژوهش

در خصوص بحث خصوصی سازی شرکت های دولتی پژوهش های فراوانی صورت گرفته اما در مورد خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت و تطبیق آن با حقوق آلمان تا کنون پژوهش خاصی انجام نگرفته و مشاهده نگردیده است. با وجود این، از مطالعه ی منابع مشابه و مطالعات گذشته، نتایج مطلوبی حاصل گردید. در برخی منابع (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۹) مبانی خصوصی سازی و روش های گسترده ی و نتایج آن مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت تجربه ی خصوصی سازی در ایران و آثار و مزایای خصوصی سازی در اقتصاد مورد تحلیل قرار گرفته است. در پاره ای دیگر از منابع (ولش و فرموند، ۱۳۸۵) خصوصی سازی مرحله به مرحله مشتمل بر فروش سهام دولتی از طریق عرضه عمومی، فروش تجاری یا فروش ترکیبی مورد بررسی قرار گرفته است. برخی دیگر از منابع (آذر و همکاران، ۱۳۹۰) برای ارزیابی عملکرد خصوصی سازی از روش آماری و می دانی، نقش خصوصی سازی و اثرات آن استفاده نموده اند. در برخی دیگر (پروکوپنکو، ۱۳۸۱) رویکردهای مختلف، عوامل مؤثر و چالش های پیش روی خصوصی سازی مورد بررسی قرار گرفته و به روش تطبیقی فرآیند خصوصی سازی در چند کشور مورد مطالعه قرار گرفته است.

همچنین در برخی از منابع (smil, 2010) خصوصی سازی شرکت های دولتی از روش های مختلف و از جمله انتقال مدیریت مورد بررسی قرار گرفته و در آن پاره ای از منابع انتقال مدیریت از حوزه های دولتی به شرکت هایی که در فرایند خصوصی سازی از بخش دولتی منفک می گردند، مورد مطالعه قرار داده است. همچنین (Herbert brucker, 2005)، در کتاب خود با عنوان خصوصی سازی در آلمان شرقی، یک تحلیل نو نهادی، به معرفی خصوصی سازی، روش های خصوصی سازی و آثار و نتایج آن می پردازد. علاوه بر آن پژوهشگران دیگر در تحقیقات مختلف به بحث خصوصی سازی پرداخته و آن را از جوانب مختلف مورد بررسی قرار داده اند. اما در این پژوهش ما به تبیین خصوصی سازی شرکت های دولتی از طریق انتقال مدیریت و سپس مطالعه ی تطبیقی آن با حقوق آلمان می پردازیم و سعی نموده ایم جوانب مختلف موضوع را در نظر بگیریم.

مفهوم خصوصی سازی

خصوصی سازی مسأله ای است جوان که از عمر آن زیاد نمی گذرد و می توان گفت در طول سه دهه ی قبل مورد توجه و پذیرش کشورهای مختلف بوده است. خصوصی سازی در ایران با تشکیل سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۷۹ و تصویب قوانین سوم و چهارم توسعه و ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و به دو صورت خصوصی سازی با واگذاری مالکیت و خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت مورد توجه قرار گرفته و اجرایی شده است. اما با گذشت این سال ها هنوز قانونگذار از خصوصی سازی تعریفی ارائه نداده است و در این مورد خلاء قانونی وجود دارد. خصوصی سازی نخستین بار در فرهنگ لغات دانشگاهی وبستر مورد استفاده قرار گرفت و بدین صورت تعریف شد: تغییر کنترل یا مالکیت از سیستم دولتی به سیستم خصوصی. (غالب زنجیره مسکن، ۱۳۹۸، ۴۶)

در تعریفی دیگر گفته شده است: خصوصی سازی، فروش یا انتقال مالکیت صنایع ملی شده، دارایی های دولتی و دیگر مؤسسات تجاری و اقتصادی دولتی به سرمایه گذاران خصوصی، با یا بدون از دست دادن کنترل بر روش این سازمان ها می باشد. (پاکدامن، ۱۳۷۴، ۱۵). برخی دیگر معتقدند خصوصی سازی ابزاری است که در حقیقت انتقال مالکیت یا کنترل دارایی های مورد استفاده را برای ارائه کالا و خدمات از بخش عمومی به غیر دولتی نشان می دهد. (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۸، ۱۱)

در خصوصی سازی باید به کارگیری مکانیزم های انگیزشی از ابزارهای بخش خصوصی، اهرم های سودآوری از طریق انجام کنش ها و واکنش ها در مقابل نیروهای بازار هزینه تولید را به حداقل رسانده و کارایی را در سطح مطلوب حفظ کند. در مفهوم خصوصی سازی باید شرایط باز نمودن درهای اقتصادی یک مؤسسه اقتصادی عمومی به روی نیروهای بازار با توجه به داده ها و بازده ها ایجاد شود. (باقران، ۱۳۹۹: ۶۹). در حقوق آلمان، خصوصی سازی، به عنوان انتقال حقوق مالکیت شرکت های دولتی به بخش

غیردولتی تعریف می‌شود و یک روند عمده در سراسر جهان است که در اواخر دهه ۱۹۷۰ با دولت تاجر در بریتانیای کبیر شروع شد و در حال حاضر در اکثر کشورها و مناطق جغرافیایی رایج است (Bernardo Bortolotti et al. 2003: 306). در تعریفی دیگر گفته شده انتقال خدمات یا دارایی‌های عمومی به سهامداران بخش غیردولتی که مالکیت کامل را به دست می‌آورند (Gabriel Weber et al. 2019). باید گفت که آلمان یکی از کشورهای برتر قدرت اقتصادی جهان مربوط می‌شود. کشور آلمان در خصوصی‌سازی همواره موفق عمل کرده و الگوی مناسبی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌باشد. در یک تعریف جامع و مانع از خصوصی‌سازی می‌توان گفت: خصوصی‌سازی فرآیندی است که طی آن مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی واگذار یا انتقال داده می‌شود که از دو طریق انتقال کامل شرکت دولتی به بخش غیردولتی و یا انتقال مدیریت شرکت دولتی به بخش غیردولتی صورت می‌گیرد.

اهداف خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در هر کشوری متناسب با قوانین ساختاری و اقتصادی آن کشور صورت می‌پذیرد و در نتیجه اهداف آن از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. اما نقطه اشتراک هدف آن در همه‌ی کشورها، بهبود اوضاع اقتصادی، کارایی بهتر، تقویت بازار سرمایه و افزایش تولید و بازدهی شرکت می‌باشد. اهداف خصوصی‌سازی نیز متناسب با روش خصوصی‌سازی می‌تواند متفاوت باشد. عموماً هدف از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق روش انتقال مدیریت، افزایش کارایی این شرکت‌هاست تا از این طریق بتوان از منابع و توان شرکت استفاده بهتر نمود و با مدیریت درست در بخش خصوصی و برنامه جامع و راهبردی، کارایی شرکت را افزایش داد. علاوه بر آن خصوصی‌سازی از این طریق می‌توان با خلق ایده‌های جدید مدیریتی و بکارگیری تکنولوژی مدرن به بهبود عملکرد کارکنان شرکت نیز کمک نمود.

اما به طور کلی اهداف خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه یافته با کشورهای در حال توسعه نیز متفاوت می‌باشد عموماً کشور های توسعه یافته که شاخص درآمد در آن‌ها نسبتاً خوب و نرخ تورم و بیکاری پایین است در پی کسب افزایش درآمد بهتر و تقویت بازار سرمایه و کاهش هزینه‌های مالی بر دولت می‌باشند اما در کشورهای در حال توسعه که شرایط اقتصادی متفاوتی دارند و سپردن این شرکت‌ها به اشخاص خصوصی می‌تواند از بار مالی و مشکلات اقتصادی دولت بکاهد و بر اقتصاد جامعه تأثیر مثبت گذارد، متفاوت است. به بیان برخی، در کشورهای توسعه یافته، اهداف خصوصی‌سازی به بهبود و افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت محدود می‌شود و در کشورهای در حال توسعه، اهداف عموماً گسترده‌ی وسیع‌تری را شامل می‌شود. (کميجانی، ۱۳۸۲: ۵۰) نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، اهداف مشترکی از خصوصی سازی ندارند و هر کدام متناسب با اوضاع اقتصادی و سیاسی جامعه‌ی خود، برنامه‌ی خصوصی‌سازی را انتخاب و در اولویت قرار می‌دهند.

مروری بر تجربه کشورها نشان می‌دهد که مهم‌ترین اهدافی که بین آن‌ها مشترک بوده است، عبارتند از: افزایش رقابت و کارایی اقتصادی، افزایش درآمدهای دولت از طریق فروش سهام متعلق به دولت، کاهش یارانه‌های دولتی، جلب سرمایه‌گذاری خارجی افزایش سرمایه‌گذاری داخلی در فعالیتهای اقتصادی (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۱۵)

اما به هر حال اهداف برنامه خصوصی‌سازی باید به روشنی تعریف شود. دولت می‌تواند این اهداف را به صورت قانون، تصویب نامه، یا دستور برای مسولان اجرایی مشخص کند. بدون وجود این گونه قوانین، افراد نسبت به ادامه برنامه خصوصی‌سازی دچار سردرگمی می‌شوند. با توجه به تأثیر گسترده برنامه خصوصی‌سازی بر منافع افراد باید میان سود و ضرر دولت و هر یک از سرمایه گذاران موازنه برقرار شود. برای ایجاد این موازنه و برای جلوگیری از فرو رفتن برنامه در باتلاق مسائل حل نشده به قوانینی نیاز است که به روشنی تعریف شده باشند. از جمله اینکه دولت باید در میزان منافع وزارتخانه‌هایی که بیش از نیاز دولت برای باسازی اقتصاد و کسب درآمد به تأثیر اجرای برنامه بر سیاست‌ها و اختیارات خود می‌اندیشند، موازنه ایجاد کند (دیک ولش والیویر فرموند، ۱۳۸۹: ۹۴-۹۵). دولت‌های صنعتی غربی و از جمله آلمان، به خصوصی‌سازی به عنوان راه حلی جدی در جهت درآمدزایی مورد نیاز و کاهش کمبودهای بودجه‌ای خود نگرسته‌اند. به عنوان مثال، آژانس خصوصی‌سازی آلمان درآمدی بیش از ۱۸ میلیارد دلار

تا ماه ژوئیه سال ۱۹۹۲، از طریق فروش بنگاه های دولتی در جمهوری دموکرات آلمان کسب کرد. (ژوزف پرکوپنکو، ۱۳۸۰: ۹۶). امروزه از خصوصی سازی به عنوان یکی از موارد اساسی برای جایگزینی مسئولیت دولت در کشورهای پیشرفته و همچنین در حال توسعه استفاده می شود.

بحث و یافته های تحقیق

انتقال مدیریت شرکت های دولتی

در کشور آلمان هر دو روش برای خصوصی سازی به کار گرفته شده است اما عمده روش مورد استفاده در این کشور، خصوصی سازی از طریق انتقال مالکیت و با روش فروش سهام و مزایده بوده است. در مقایسه با سرعت خصوصی سازی در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی، سرعت خصوصی سازی در آلمان را می توان قابل توجه دانست (Roesler, 1994: 505). در این کشور خصوصی سازی در سال ۱۹۹۱ و به دنبال فروپاشی شوروی سابق و وحدت دو آلمان، با تشکیل سازمانی به نام تروی هند (Treu hand) آغاز گردید؛ و به دنبال آن بسیاری از شرکت ها با روش های مختلف، خصوصی شدند و روند خصوصی سازی سرعت قابل ملاحظه ای را به خود گرفت؛ به طوری که نسبت به برخی از کشورهای اروپایی سرعت و پیشرفت قابل ملاحظه ای داشت. در این راه با اینکه هنوز تعدادی از بخش ها در اقتصاد آلمان وجود داشت که تحت سلطه شرکت های دولتی بودند، مثل مخابرات (تلفن و پخش)، حمل و نقل (راه آهن، خطوط هوایی، پست)، برق، گاز و آب (Ingo Govelsang, 1988: 197). اما بسیاری از شرکت های دولتی خصوصی شدند و این خود پیشرفت بزرگی را برای اقتصاد آلمان به همراه داشت. متداول ترین روش خصوصی سازی در آلمان، مذاکره سازمان تروی هند با متقاضیان بوده است. آنچه در واگذاری شرکت ها برای تروی هند اهمیت داشته برنامه های تجدید ساختار شرکت و توسعه سرمایه گذاری و اشتغال بوده و قیمت پیشنهادی بالاتر اهمیت تعیین کننده ای در انتخاب خریدار نداشته است. به عبارت دیگر، برای انتخاب خریدار از او خواسته می شد تا پیشنهاد خود را ارائه دهد. (حقیقی و همکاران، ۱۳۹۲: ۶)

عمده ترین روش خصوصی سازی در این کشور، روش واگذاری مالکیت شرکت ها از طریق مذاکره بود. اما از دیگر روش ها مانند واگذاری یا انتقال مدیریت شرکت، نیز استفاده می نمود؛ به طوری که بیش از ۳ هزار شرکت از این طریق خصوصی شدند. هدف از این نوع واگذاری عموماً، تقویت قشر متوسط جامعه، تقویت و بهبود کارایی شرکت، واگذاری به مدیران با کفایت و قابل اطمینان، فروش اقساطی، تمدید بدهی های شرکت و ... بود (کیان پور، ۱۳۸۸: ۷). این روش عموماً از طریق انعقاد قرارداد اجاره شرکت و یا انتقال مدیریت برای مدت مشخص به بخش خصوصی صورت می گیرد. این روش واگذاری نیز عموماً از طریق، مذاکره، مزایده و چانه زنی غیر رسمی است. مزایده نشان دهنده رویه ای برای تعیین قیمت کالاهایی است که قیمت استاندارد برای آن ها وجود ندارد (McAfee McMillian 1987: 701). بدین صورت که برای قیمت شرکت، قیمتی توسط دولت تعیین می شود و با چانه زنی بین شرکت کنندگان در نهایت قیمت بالاتر مزایده به پایان می رسد. این روش، رویه ای معمول برای خصوصی سازی می باشد. در چانه زنی غیر رسمی نیز تخصیص مجدد حقوق مالکیت از طریق معامله توسط دولت با یک یا چند طرف ذینفع انجام می شود. در این روش نیز، پیشنهاددهنده قیمت بیشتر در نهایت برنده مناقصه خواهد بود (Herbert brucker, 2005: 57).

علاوه بر آن کشور آلمان، از روش انتقال مدیریت، برای جلب سرمایه گذاران خارجی نیز استفاده می نمود که هدف از آن نیز ورود و جلب و استفاده از تکنولوژی و فن آوری خارجی در داخل کشور خود بود که به تبع آن نیز موجبات پیشرفت کشور را فراهم می آورد. در بحث خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت، تعیین نوع و میزان مسئولیت مدیران وابسته به شناسایی ماهیت انتقال مدیریت است؛ بدین مفهوم که چنانچه ماهیت آن وکالت باشد، مسئولیت مدیران جدید مانند مسئولیت وکیل در مقابل موکل است و در صورتی که ماهیت آن اجاره اشخاص باشد، مسئولیت مدیران متفاوت خواهد بود (smit, 2010: 112). همچنین در بحث انتقال مدیریت، مسأله ای زمان انتقال نیز حائز اهمیت است. آنچه اهمیت آن را دو چندان می کند، تعیین محدوده مسئولیت مدیران سابق و جدید در شرکت های موضوع خصوصی سازی است. در واقع تعیین زمان انتقال مدیریت هنگام خصوصی سازی دارای آثار فراوانی است که عدم توجه به آن می تواند دعاوی متعددی را در محاکم به وجود آورد (smit, 2010: 115). تعیین ماهیت انتقال مدیریت

شرکت‌ها به منظور خصوصی‌سازی برای دولت‌ها بسیار حائز اهمیت است. زیرا لزوم نظارت دولت بر فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌نماید که دولت به نحو مقتضی فرآیند خصوصی‌سازی را اداره نماید.

به طور کلی باید گفت کشور آلمان در خصوصی‌سازی موفق عمل نموده و در این راه نیز از روش انتقال مدیریت نیز استفاده کرده به طوری که همان طور که بیان شد، در همان دهه‌های اوایل خصوصی‌سازی بیش از سه هزار شرکت از این طریق به بخش غیر دولتی واگذار شدند و این امر منجر به پیشرفت اقتصادی و به تبع آن سیاسی دولت آلمان گردید.

در حقوق ایران بحث خصوصی‌سازی ابتدا در قانون برنامه توسعه اول در سال ۱۳۶۸ عنوان گردید و تبصره‌ی ۳۲ این قانون و همچنین تصویب نامه‌ی هیأت وزیران مصوب ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ نحوه‌ی واگذاری و نظارت و مقررات آن را فراهم آورد؛ اما خصوصی سازی در برنامه‌ی توسعه‌ی اول موفقیت چندانی به دست نیاورد. بنابراین، قانونگذار به منظور دستیابی به اهداف مطلوب خصوصی سازی، برنامه‌ی دوم توسعه را به تصویب رسانید. در تبصره‌ی ۴۱ این برنامه دولت را موظف کرده بود تا به منظور جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی و با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی فعالیت‌های مقرر در این تبصره را به بخش خصوصی و تعاونی واگذار کند و برای فعال‌تر شدن این بخش نیز تدابیر لازم را اتخاذ کند. اما این برنامه نیز در این راه موفقیت چندانی به دست نیاورد و به همین دلیل قانونگذار با تصویب برنامه‌ی سوم توسعه، سعی در رفع مشکلات خصوصی‌سازی و سازمان دهی شرکت‌های دولتی و خصوصی نمود و در پی آن نیز برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم را نیز به تصویب رسانید. به موازات برنامه‌های توسعه، قوانین و مقررات مختلفی مانند سند چشم انداز بیست ساله، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قوانین بودجه و برخی قوانین دیگر «نیز به منظور بهبود روند خصوصی‌سازی، اجرای صحیح و نهادینه‌سازی آن به تصویب رسید؛ لکن معمولاً هیچ یک از آن‌ها عمری طولانی و تأثیری ماندگار نیافت و به محض تصویب جای خود را به قانون یا مقرره‌ای جدید می‌سپرد. در نتیجه این سیل قوانین و آیین‌نامه‌ها و مقررات نه تنها حاصل چندانی در بر نداشت، بلکه منجر به انباشت انبوه قواعد الزام‌آور و لازم‌الاجرا در عرصه واگذاری و متعاقب آن، عدم اجرای صحیح این فرآیند گشت.» (۲۰۰: ۱۳۹۶)

در این روند قانونگذاری، از روش‌های مختلف خصوصی‌سازی متناسب با اهداف و شرایط اقتصادی استفاده شده است. در این راستا دو نگرش کلی در خصوص روش‌های خصوصی‌سازی وجود دارد که یکی با انتقال کامل اموال و فروش دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی انجام می‌شود و دیگری بدون فروش دارایی‌ها و با مشارکت دولت و بخش غیر دولتی در قالب قرارداد در مراحل مختلف عملیات تولید محصولات و خدمات صورت می‌پذیرد. در حقوق ایران ماده‌ی ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دو روش را برای خصوصی‌سازی پیش‌بینی نموده است که عبارتند از: ۱. خصوصی‌سازی با واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت. ۲. خصوصی‌سازی با واگذاری مدیریت یا همان خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت. خصوصی‌سازی همراه با واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت که از طریق عرضه عمومی تمام یا قسمتی از سهام شرکت، فروش خصوصی سهام، مشارکت بخش غیر دولتی در شرکت‌های دولتی از طریق سرمایه‌گذاری جدید، فروش دارایی‌های شرکت یا مؤسسه دولتی، تجزیه واحد بزرگ دولتی به چند شرکت کوچکتر و یا فروش به کارکنان و مدیران انجام می‌شود. (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۹، ۲۱۱ و کریمی اصفهانی، ۱۳۹۰: ۱۱)

روش دیگر، خصوصی‌سازی بدون واگذاری مالکیت یا روش خصوصی‌سازی با واگذاری مدیریت می‌باشد؛ این روش معمولاً از طریق قراردادهای موقتی و با هدف افزایش کارایی در استفاده از دارایی‌های دولتی صورت می‌گیرد و چنانچه شرکت به افزایش کارایی دست یافت و به سطح قابل قبولی از کارایی و بازدهی رسید، دولت می‌تواند مالکیت آن را نیز واگذار کند. گاهی این روش اقدام و محکی است در جهت انتقال کامل شرکت طی دوره‌های بعد و اقدامی است موقتی تا در صورتی که شرکت به سود دهی و بازدهی مطلوب رسید و در صورت فراهم بودن شرایط، در اقدامات بعدی مالکیت آن را نیز انتقال دهد و شرکت به صورت کامل خصوصی گردد. خصوصی‌سازی از این طریق می‌تواند به کاهش مسئولیت دولت و به تبع آن افزایش درآمد آن (از طریق مالیات یا اجاره) منجر گردد. در این روش، ابتدا باید اطلاعات لازم در مورد وضعیت مالی شرکت، بدهی‌ها، میزان دارایی و ... در دسترس باشد تا بتواند موفق عمل نماید. در این روش دولت همچنان مالکیت شرکت را داراست و به عنوان مالک شرکت باقی می‌ماند و تنها مدیریت شرکت را به بخش غیر دولتی واگذار می‌کند و بخش غیر دولتی با پرداخت اجاره بها به مالک، فعالیت می‌کند. به

عبارت دیگر در مواردی که واگذاری مالکیت کامل به بخش غیر دولتی مورد قبول دولت نباشد و یا شرایط فراهم نباشد، واگذاری شرکت از طریق مدیریت، ممکن است روش مناسب و مفیدی باشد. البته اجاره کننده باید توانایی لازم را در بهره برداری از منابع شرکت و در نتیجه بازدهی مناسب داشته باشد.

در ماده ۷ آیین نامه ی روش های واگذاری آمده: چنانچه بنا به دلایل موجه واگذاری مالکیت بنگاه ممکن نباشد، هیأت واگذاری مجاز است در چارچوب گزارش توجیهی سازمان متضمن دلیل و مزایای انتخاب روش پیمان مدیریت یا اجاره، پیش بینی اولیه عواید حاصل از آن، مدت مورد درخواست و هر اطلاع مفید دیگری، نسبت به اعطای مجوز واگذاری مدیریت بنگاه از طریق اجاره یا پیمان مدیریت برای مدت معین موافقت نماید.

ماده ی ۱۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، از روش انتقال و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) سخن به میان آورده است.

اجاره

با برداشت از ماده ی ۱۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، یکی از روش های خصوصی سازی از طریق واگذاری مدیریت، اجاره می باشد. در مواردی که دولت نمی تواند خصوصی سازی را از طریق انتقال مالکیت سهام انجام دهد و فقط قصد خصوصی سازی اداره شرکت را دارد، روش اجاره می تواند مؤثر واقع شود. در این روش، دولت سهام شرکت را انتقال نمی دهد؛ بلکه تنها مدیریت شرکت را برای مدتی و بر طبق قرارداد، در اختیار شرکت غیر دولتی قرار می دهد. طبق قسمت دوم از بند ب ماده ۱۹ در موارد نیاز، هیأت واگذاری می تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد هیأت واگذاری موظف است چهارچوب بهره برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص نماید و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند. این روش در شرایطی انتخاب می شود که معمولاً یا شرکت یک بنگاه انحصار طبیعی مهم است و یا به دلایل سیاسی و اجتماعی حفظ مالکیت برای دولت حیاتی است. (کلود وی چانگ، ۱۳۸۸: ۲۰۲) این نوع روش و قرارداد، در پی دستیابی به مهارت و مدیریت بخش های غیر دولتی است و برای بالا بردن کارایی شرکت منعقد می گردد. (کردبچه و قائمی دیزچی، ۱۳۹۴: ۸) در این روش مالکیت شرکت ها به هیچ عنوان تغییر نمی کند و دولت همچنان مالک واحد باقی می ماند. اجاره بها به مالک پرداخت می شود و اجاره گیرنده یا مدیر مسئول اداره واحد همه خطر های تجاری را می پذیرد (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۳۰). همچنین در این روش، بخش غیر دولتی می پذیرد که دارایی تحت مالکیت دولت را مورد بهره برداری قرار داده و در ازای آن اجاره بهایی را بپردازد. در نتیجه دولت از محل اجاره بها سود می برد و پیمانکار نیز با استفاده از مورد اجاره منتفع می گردد. البته فارغ از اینکه مستأجر سود ببرد یا زیان ببیند، باید اجاره بها را بپردازد و در مقابل دولت هیچ ادعایی نسبت به سود و درآمد حاصل از مورد اجاره (به جز مالیات) را ندارد. (براری، ۱۳۹۶: ۲۲۶)

در این روش، شرایط اجاره، اجاره بها، تعهدات طرفین، انجام تعمیرات و نگهداری ابزار و ماشین الات و ... در ذیل قرارداد اجاره تعیین می گردد. همچنین در این روش، کارکنان شرکت نیز تحت اجاره هستند و مدیریت جدید در انتخاب آن ها آزاد است. علاوه بر آن، دولت از مسئولیت پذیری در خصوص دارایی ها و عملیات شرکت مبرا است ولی بر روی آن ها کنترل و نظارت دارد. این روش در مواردی که امکان و شرایط مناسب برای واگذاری مالکیت و فروش شرکت به بخش غیر دولتی فراهم نباشد، می تواند روش مناسبی باشد که منجر به بهبود کارایی و استفاده بهینه از دارایی های دولتی، افزایش درآمد دولت (از طریق مالیات)، بهره وری بهتر شرکت و کاهش نرخ فقر و بیکاری گردد. مزیت این روش این است که، مالکیت شرکت همچنان در دست دولت است و در صورت عدم مشاهده پیشرفت و عدم بهبود شرکت، در پایان مدت اجاره، شرکت در اختیار دولت است و می تواند نسبت به اتخاذ روش های دیگر اقدام کند.

پیمانکاری عمومی

پیمانکاری عمومی نیز یکی دیگر از روش‌های قراردادی واگذاری مدیریت است که عموماً در آن فعالیت‌های خدماتی شرکت‌ها به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردد و روشی است که براساس قراردادی مشخص و برای مدت زمان معینی بین دولت و یک شرکت غیر دولتی برای ارائه‌ی خدماتی مشخص به کار گرفته می‌شود.

۳. قراردادهای پیمان مدیریت

به موجب بند سوم ماده ۱ دستورالعمل اجرایی واگذاری به روش پیمان مدیریت ۱۳۹۰، پیمان مدیریت، قراردادی است بین سازمان و پیمانکار که با رعایت مفاد این دستورالعمل منعقد خواهد شد و به موجب آن پیمانکار برای مدت معین و در قبال بهای پیمان، متعهد به ارائه خدمات مدیریتی بنگاه و کلیه الزامات قراردادی و قانونی ناشی از آن می‌شود. و براساس بند ۴ پیمانکار مدیریت شخصی است که به موجب شرایط و تعهدات مقرر در پیمان، امر مدیریت بنگاه مورد واگذاری را برعهده می‌گیرد.

قراردادهای پیمان مدیریت همانند قراردادهای اجاره، برای کارایی بهتر شرکت منعقد می‌گردند و دولت در آن‌ها در پی دستیابی به مدیریت بهتر و کارآمدتر می‌باشد. برخلاف روش اجاره، در این روش مدیران هیچ نوع خطر مالی را نمی‌پذیرند و فقط برای مدتی که در قرارداد پیش‌بینی شده، در استخدام دولت می‌باشند. انتخاب مدیر در این روش از اهمیت بسزایی برخوردار است زیرا در چگونگی سرنوشت و آینده شرکت تأثیر دارد. گاهی اوقات، یک نهاد مدیریتی که متشکل از دولت و یک شرکت غیر دولتی است، مدیریت شرکت را بر عهده می‌گیرد. در این نوع قرارداد، اداره شرکت در اختیار مدیرانی قرار می‌گیرد که تجربه دولتی مدیریتی فنی و تکنولوژی کافی را داشته باشند. به عبارت دیگر اداره شرکت در اختیار مدیران متبحر و با تجربه قرار می‌گیرد و بنابراین این نوع مدیران در اولویت می‌باشند.

قرارداد دوره‌ی مشخصی دارد و مدیران طی مدت قرارداد به طور معمول از اختیار تام برخوردارند. از آنجا که ممکن است ساختار شرکت همچنان بورکراتیک و دولتی بماند و مدیر جدید به تدریج تحت تأثیر محیط جذب این ساختار گردد، برخی اوقات از طرف قرارداد درخواست می‌شود که به منظور مسئولیت‌پذیری بیشتر، تعدادی از سهام شرکت را بخرد. (اثنی عشری و اعتمادنیا، ۱۳۹۰، ۱۱۷) در طی قرارداد باید اهداف مدیریت شرکت و همچنین میزان اختیارات، و تعهدات مدیران نیز تعیین گردد. اصولاً این روش به دو طریق انجام می‌گیرد:

الف - پیمان مدیریت ناقص: در این روش، مدیریت یک فعالیت خاص به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردد و تمام هزینه‌های عملیاتی از طریق شرکت کارفرما پرداخت می‌گردد. به دیگر سخن، در این روش به جای استخدام یک نفر مدیر با حقوق ثابت و مشخص ماهانه حقوق مدیریت با میزان کارایی و استفاده مطلوب و بهینه از امکان‌ها گره می‌خورد. در این قراردادها، اختیارات و آزادی عمل مدیریت بیش از مدیریت شاغل در بخش عمومی است.

ب - پیمان مدیریت کامل: در این روش، مسئولیت کامل بهره‌برداری از دارایی‌های یک فعالیت در ازای حق الزحمه مشخصی که براساس مبلغ ثابت ماهانه یا بهای ثابت خرید محصول تعیین می‌گردد به بخش غیر دولتی واگذار می‌شود. برخلاف روش قبل تمام هزینه‌های عملیاتی بر عهده پیمانکار می‌باشد و کارفرما به غیر از مبلغ تعیین شده در قرارداد هیچ گونه مسئولیت و تعهدی در قبال هزینه‌های عملیاتی ندارد و سود و زیان فعالیت بر عهده پیمانکار است. (اثنی عشری و اعتمادنیا، ۱۳۹۰، ۱۱۷)

در قراردادهای پیمان مدیریت پس از انتخاب پیمانکار و انعقاد پیمان، صورت دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه، مطابق با صورت‌های مالی حسابرسی شده مصوب منتهی به سال مالی قبل و تراز آزمایشی که در زمان واگذاری به تأیید حسابر و بازرس قانون شرکت رسیده باشد، تعیین و سپس حداکثر ظرف مدت یک ماه، امر تحویل و تحول زیر نظر سازمان، بین هیأت مدیره پیشین و پیمانکار، انجام خواهد شد. (ماده ۴ دستورالعمل اجرایی واگذاری به روش پیمان مدیریت مصوب ۱۳۹۰)

فرآیند واگذاری مدیریت بنگاه به روش پیمان، نیز بدین روش است که ابتدا سازمان با ارائه‌ی گزارشی مبنی بر دلایل مورد قبول، مجوز لازم را از هیأت واگذاری (که شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر دادگستری، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر وزارتخانه مربوطه و دو نفر از نمایندگان مجلس) می‌باشد، اخذ می‌نماید. برای احراز واجد شرایط بودن متقاضیان پیمان، کمیته فنی ضمن بررسی برنامه‌های مدیریتی، معیارهای فنی، علمی و مالی وی و اهمیت نسبی معیارهای متقاضی پیمان را با رعایت شرایطی (سابقه‌ی کار مدیریتی، سابقه کار متقاضی در زمینه‌های مرتبط با موضوع فعالیت بنگاه، سوابق تحصیلی و تجربی

اعضاء هیأت مدیره و نیروهای مدیریتی و توان مالی و سوابق اجرایی مناسب) تعیین و بر اساس آن ها صلاحیت فنی، علمی و مالی متقاضیان را تأیید یا رد می نماید. در این روش مدیرانی که از سابقه بیشتر و تجربه ی کار، تخصص مرتبط با موضع فعالیت شرکت و سوابق تحصیلی بیشتر و بهتر برخوردار باشند، در اولویت قرار دارند. روش پیمان مدیریت اگر با برنامه ریزی درست همراه باشد و جزئیات در نظر گرفته شود می تواند روش مناسبی باشد که به بهبود کارایی شرکت انجام شود و در نتیجه می توان به تدریج مالکیت شرکت را به بخش غیر دولتی واگذار کرد.

در پایان باید گفت، گرچه قراردادهای پیمان مدیریت و اجاره یکی از روش های مورد تأکید برای خصوصی سازی می باشند، اما در عمل، کشورها کمتر از این روش استفاده می نمایند. در بررسی های انجام شده این روش نسبت به روش واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام یا بخشی از سهام شرکت های دولتی و یا وابسته به دولت، کمتر مورد استفاده قرار گرفته است. این روش می تواند روش مناسبی برای جلب مدیران متبحر خارجی و همچنین استفاده از توانایی و دانش این مدیران باشد. با استفاده از این روش می توان مدیریت شرکت و نه مالکیت آن را، به مدیران خارجی واگذار نمود و بدین ترتیب از دانش و مهارت آنان نیز بهره برد.

مطالعه ی تطبیقی

خصوصی سازی شرکت های دولتی اقدامی بود در جهت کارایی و بهبود عملکرد و شرکت ها و همچنین بهبود اقتصاد جوامع که ابتدا در کشورهای اروپایی شروع شد و سپس به سایر کشورها سرایت نمود. یکی از این کشورها که در این امر پیشتاز بود و دستاوردها و موفقیت های مهمی در این راه به دست آورد، کشور آلمان بود. کشور آلمان از همان ابتدا با تشکیل سازمان تروی هند، توانست گام های مؤثری در این راه بردارد. این سازمان از روش های متفاوتی برای خصوصی سازی شرکت های دولتی استفاده می نمود که عمده ترین آن ها واگذاری و انتقال کامل مالکیت و سپس واگذاری و انتقال مدیریت شرکت ها بود. کشور ایران نیز به تبع کشور های صنعتی اقدام به خصوصی سازی شرکت های دولتی نمود. در حقوق ایران نیز دو روش واگذاری و انتقال مالکیت و انتقال مدیریت پیش بینی شده است که به صورت های مختلف و از طریق فروش سهام شرکت، مزایده و ... انجام می گیرد. در این راه نیز قوانینی وضع و تصویب شد که به بهبود اوضاع و روند خصوصی سازی کمک شایانی نمود. هم در کشور آلمان و هم در کشور ایران از روش انتقال مدیریت نیز برای خصوصی سازی استفاده می شود و هدف آن نیز بهبود کارایی شرکت است، اما در حقوق ایران هر چند این روش پیش بینی شده، ولی در عمل کمتر مورد استفاده قرار می گیرد و باید گفت کشور آلمان در این راه موفق تر عمل نموده است. طریقه ی انعقاد این روش نیز از طریق واگذاری مدیریت و یا اجاره واحدها می باشد. در کشور آلمان از این روش برای جذب سرمایه گذاری های خارجی استفاده می نماید و با استفاده از این روش، تکنولوژی کشورهای دیگر را به کشور خود وارد می نماید. باید گفت کشور آلمان، یکی از کشورهای موفق در راه خصوصی سازی است که از طریق آن توانسته، بخش اعظمی از شرکت های خود را غیر دولتی نماید و به پیشرفت اقتصاد خود کمک شایانی نماید.

اما کشور ایران در خصوصی سازی شرکت های دولتی، نتوانسته آن طور که کشورهای اروپایی و دیگر کشورهای موفق در این راه عمل کرده اند، گام بردارد و علی رغم تصویب قوانین و دستورالعمل های متفاوت، هنوز با چالش ها و مشکلاتی همراه است. مهمترین چالش قانونی خصوصی سازی شرکت های دولتی از طریق انتقال مدیریت، عدم صراحت قوانین در خصوص ماهیت، شرایط و آثار انتقال مدیریت به منظور خصوصی سازی و عدم وجود آیین نامه اجرایی خاص می باشد.

بسیاری از قوانین تصویبی روی کاغذ ماندند و در عمل نتوانستند کاری از پیش ببرند بخصوص قوانین اول و دوم توسعه؛ اما پس از تصویب قوانین سوم و چهارم و پنجم توسعه، گرچه تا حدودی در این راه موفقیت هایی به دست آمد اما هنوز با کشورهای توسعه یافته، فاصله ی زیادی داریم. همچنین بارزترین چالش عملی در ایران، استقبال دولت از روش عرضه ی سهام شرکت های دولتی به منظور خصوصی سازی و عدم وجود ضوابط خاص جهت اخذ تضمین از مدیران جدید در راستای تضمین اشتغال، سرمایه گذاری های آینده و تداوم بنگاه است.

خصوصی سازی در ایران به برطرف نمودن فقر کمک زیادی نکرد و در خیلی از موارد حتی باعث تشدید فقر شد. چه بسا شرکت های دولتی که پس از خصوصی شدن بنیادشان از هم پاشید و کارگران آن بیکار شدند و در نتیجه فقر افزایش یافت و یا بسیاری

از شرکت‌ها پس از خصوصی شدن از شهری به شهر دیگر انتقال یافتند. گروهی دیگر از شرکت‌ها، پس از خصوصی شدن، کارگران قبلی را اخراج و شروع به استخدام کارگران جدید کردند که اغلب این کارگران، در بین اقوام و آشنایان انتخاب می‌شدند و در نتیجه شایسته سالاری و سوابق کاری زیر سؤال می‌رفت. گاهی نیز در خصوصی‌سازی، فساد مالی بین کارگزاران دولتی و سازمان خصوصی‌سازی اتفاق می‌افتاد و سازمان‌های خصوصی‌سازی در ظاهر و برای تقویت بنیاد شرکت، وام‌های کلان می‌گیرند ولی آن را در راه احیای شرکت به کار نمی‌برند.

عدم وجود مجموعه مقررات یکپارچه و منسجم در زمینه‌ی خصوصی‌سازی، ضعف بخش غیر دولتی و نبود امنیت لازم برای این بخش، عدم وجود یک دستورالعمل جامع در زمینه اصلاح ساختار شرکت‌های مناسب واگذاری، ضعف آمار و اطلاعات در مورد واگذاری شرکت‌ها از جمله مشکلات و مسائل موجود بر سر راه خصوصی‌سازی و عدم موفقیت این امر می‌باشد. از جمله موارد دیگر در عدم موفقیت خصوصی‌سازی، کتمان حقایق و وقایع مالی شرکت‌های واگذار شده، نبود قوانین جامع و کامل، کاهش اشتغال و افزایش نرخ بیکاری ناشی از برنامه‌های خصوصی‌سازی، می‌باشد.

خصوصی‌سازی در ایران عمدتاً از طریق واگذاری مالکیت شرکت دولتی به بخش غیر دولتی و از روش فروش کل یا بخشی از سهام، مذاکره و ... صورت می‌گیرد و کمتر به روش انتقال مدیریت توجه می‌شود در حالی که در بسیاری از موارد، اگر این روش درست و با احتساب جزئیات به کار گرفته شود، بهتر می‌تواند عمل کند. در این روش دولت می‌تواند ابتدا مدیریت شرکت را واگذار کند و در صورت مشاهده‌ی بهبود و کارایی و بازدهی شرکت، مالکیت را نیز واگذار کند. این روش برای شرکت‌هایی که دارای ساختار نامناسب می‌باشند می‌تواند مفید باشد. همچنین برای شرکت‌هایی که به تکنولوژی پیشرفته نیاز دارند، می‌توان با انتقال مدیریت به سرمایه‌گذاران خارجی به بهبود کارایی شرکت و تزریق و انتقال فناوری به شرکت کمک نمود. علاوه بر آن، این روش، طریق مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی و انتقال دانش آنان به کشور می‌باشد. همچنین خصوصی‌سازی از طریق انتقال مدیریت می‌تواند فرصت خوبی برای شرکت‌های نوپیان باشد تا بتوانند از این طریق موفق باشند.

خصوصی‌سازی باید نوید بخش حل مشکلات جامعه باشد؛ مشکلاتی نظیر کاهش فقر، کاهش نرخ بیکاری، کاهش کسری بودجه دولت، بهبود کارایی، افزایش تولید، مقررات زدایی، پیشرفت تکنولوژی و ... باشد. یکی از اقدام‌های مناسب برای حل این مشکلات، وضع قوانین و مقررات ویژه‌ی خصوصی‌سازی است. در این راه باید ابتدا قوانین دست و پا گیر را حذف و قوانین اصلاحی و اجرایی را جایگزین نمود. وجود قوانین ناهماهنگ، استفاده از قوانین قدیمی، عدم تصویب قوانین شفاف و متناسب با اوضاع جامعه، عدم رعایت مقررات زدایی، عدم وجود قوانین نظارتی درست و جامع از جمله مشکلات اساسی بر سر راه خصوصی‌سازی می‌باشد. علاوه بر آن بسیاری از دولتمردان هنوز مخالف خصوصی‌سازی هستند، در آن‌ها این ترس وجود دارد که انتقال شرکت به بخش غیر دولتی، باعث کاهش اشتغال و افزایش نرخ فقر در جامعه می‌شود؛ زیرا مالکان غیر دولتی افراد و کارگران اضافی را اخراج می‌کنند، و اینکه بخش غیر دولتی جدید بعید است که امکانات اجتماعی را تأمین کند. همچنین بیم آن می‌رود که اگر خصوصی‌سازی بیکاری را تشدید کند، به جامعه و به تبع آن دولت لطمه وارد آید. بنابراین با تصویب قوانین نظارتی درست و اجرای آن‌ها، می‌توان این قبیل نگرانی‌ها و مشکلات را به حداقل رسانید. چرا که خصوصی‌سازی اگر با برنامه و درست پیش رود، رفاه اجتماعی را به همراه دارد. یکی دیگر از کمبودها و کاستی‌های اجرای صحیح برنامه‌ی خصوصی‌سازی، ضعف در مراحل اجرایی می‌باشد. در بسیاری از موارد قوانین نظارتی و اجرایی تصویب می‌شوند، اما در اجرا چندان موفق عمل نمی‌کنند. این مشکل را بیشتر می‌توان در نتیجه‌ی فقدان عناصر اجرایی لازم، اتخاذ تصمیمات و اقدامات اولیه و به موقع و ضعف قانونی دانست که باعث تشدید عدم موفقیت در خصوصی‌سازی می‌شوند. بنابراین ابتدا باید این قبیل مشکلات و موانع را از سر راه برداشت و سپس سیاست درست خصوصی‌سازی را در پیش گرفت.

نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق انتقال مدیریت در دو حقوق آلمان و ایران مورد بررسی قرار گرفت. در خصوص این روش گفته شد هر گاه دولت برای واگذاری مالکیت مؤسسات و واحدهای اقتصادی خود به هر علتی با مشکل

مواجهه شود و تنها قصد واگذاری اداره واحدی را داشته باشد، از این روش استفاده می کند. بنابراین، در این روش مالکیت شرکت ها به هیچ عنوان تغییر نمی کند و دولت همچنان مالک واحد باقی می ماند در کشور آلمان این روش در کنار دیگر روش ها به کار گرفته شده است این روش عموماً از طریق انعقاد قرارداد اجاره شرکت و یا انتقال مدیریت برای مدت مشخص به بخش خصوصی صورت می گیرد همچنین در این کشور واگذاری از طریق انتقال مدیریت نیز عموماً از طریق، مذاکره، مزایده و چانه زنی غیر رسمی است کشور آلمان، از روش انتقال مدیریت، برای جلب سرمایه گذاران خارجی نیز استفاده می نمود که هدف از آن نیز ورود و جلب و استفاده از تکنولوژی و فن آوری خارجیان در داخل کشور خود بود. اما عمده روش مورد استفاده در این کشور، خصوصی سازی از طریق انتقال مالکیت و با روش فروش سهام و مزایده بوده است. در حقوق ایران روش واگذاری از طریق انتقال مدیریت، در کنار روش واگذاری مالکیت شرکت پیش بینی شده است. این روش به سه طریق اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت و عموماً از طریق مزایده و مناقصه می باشد. در این روش دولت همچنان مالکیت شرکت را داراست و به عنوان مالک شرکت باقی می ماند و تنها مدیریت شرکت را به بخش خصوصی واگذار می کند. باید گفت در حقوق ایران این روش پیش بینی شده، ولی در عمل کمتر مورد استفاده قرار می گیرد و در مقایسه با کشور آلمان، ضعیف تر عمل نموده است. در ایران عمدتاً خصوصی سازی از طریق واگذاری مالکیت شرکت دولتی به بخش خصوصی و از روش فروش کل یا بخشی از سهام، مذاکره و ... صورت می گیرد و کمتر به روش انتقال مدیریت توجه می شود. این در حالی است که در کشور آلمان به این روش نیز توجه شده و بسیاری از شرکت ها در سازمان تروی هند از این طریق به بخش خصوصی واگذار شدند. به طور کلی خصوصی سازی در ایران هنوز راه درازی در پیش دارد که نیازمند برنامه ی صحیح و جامع و قوانین منسجم و منظم می باشد که در این راه می تواند از تجربه ی کشورهای موفق خصوصاً آلمان بهره گیرد.

در این راستا پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می گردد:

باید گفت خصوصی سازی فرآیندی است که نیاز به برنامه ریزی درست و ارزیابی دقیق دارد و دست اندرکاران برنامه ی خصوصی سازی در کشور ما باید با توجه به زیرساخت های اقتصادی و فرهنگی خود، و با الهام از تجربه ی کشورهای موفق در این راه، روشی مناسب و متناسب انتخاب نمایند در این راه یک الگوی جامع، کامل و با برنامه و سیستماتیک برای خصوصی سازی برنامه ریزی گردد و در عمل و اجرا نیز رویه های مختلف و مؤثر در نظر گرفته شود.

همچنین یکی از مواردی که می تواند به بهبود کارایی شرکت کمک نماید استفاده از روش خصوصی سازی از طریق انتقال مدیریت در شرکت های نوپدید و استارت آپ ها می باشد. شرکت های نوپدید با ایده های نو و انگیزه ی وافر در پی دستیابی به اهداف والا هستند و واگذاری مدیریت به آنها می تواند بهبود کارایی شرکت را به دنبال داشته باشد البته به شرط آنکه با برنامه و احتساب جزئیات کامل باشد.

منابع

۱. احمدوند، محمد رحیم. (۱۳۹۲). واکاو عملکرد خصوصی سازی در ایران. فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، ۱(۲)، ۱۴۳-۱۸۲.
۲. اعتمادنیا، ابوالقاسم، و محسن ابوالقاسم. (۱۳۹۰). مقایسه تئوریک انواع روشهای خصوصی سازی و قابلیت بکارگیری این روش ها در واگذاری مراکز تلفن به بخش خصوصی. ماهنامه بررسی مسائل و سیاست های اقتصادی، ۱۱(۱ و ۲)، ۱۱۱-۱۳۰.
۳. باقران، اسدالله. (۱۳۹۹). نقش بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در خصوصی سازی اقتصاد کشورها. تهران: ناشر سنجش و دانش.
۴. براری، اکبر. (۱۳۹۶). نظام حقوقی حاکم بر شرکتهای دولتی و خصوصی سازی. انتشارات مجد.
۵. پاکدامن، رضا. (۱۳۷۴). جنبه های کاربردی خصوصی سازی. تهران: انتشارات مجد.
۶. پركونكو، ژوزف. (۱۳۸۰). مدیریت خصوصی سازی. تهران: نشر مرکز پژوهشی صنعتی آریانا. (ترجمه دردانه داوری و حسین اکبری).
۷. حقیقی، عبدالله، رضازاده، مجتبی، و کراری، رضا. (۱۳۹۲). بکارگیری روش ساخت بهره برداری واگذاری BOT در توسعه ی پروژه های زیر بنایی جهان و ایران. در اولین کنفرانس استانی عمران و معماری.
۸. حیدری کرد زنگنه، غلامرضا. (۱۳۸۸). راهکارهای ارتقا خصوصی سازی در ایران. تهران: نشر بندگان پارس.
۹. دیک ولش، والیویر فرموند. (۱۳۸۹). خصوصی سازی مرحله به مرحله. تهران: انتشارات عترة نو. (ترجمه سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی).

۱۰. رحیمی بروجردی، علیرضا. (۱۳۸۹). خصوصی سازی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. زنجیره مسکن، روح الله. (۱۳۹۸). پیامدهای خصوصی سازی بر خدمات عمومی در حقوق موضوعه ایران. پایان نامه ارشد، موسسه آموزش عالی آذربادگان.
۱۲. طاهری، علی. (۱۳۹۴). چالش های مدیریت در عصر خصوصی سازی. تهران: کتاب رواق اندیشه.
۱۳. عباسی، منصوره. (۱۳۸۸). چالش ها و الزامات خصوصی سازی و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
۱۴. کردبچه، حمید، و قائمی دیزچی، آمنه. (۱۳۹۴). شبهه - خصوصی سازی در ایران. در دومین همایش ملی حاکمیت شرکتی در راستای سیاست اقتصاد مقاومتی.
۱۵. کریمی اصفهانی، خدیجه. (۱۳۹۰). خصوصی سازی. پایگاه نشر مقالات حقوقی حق گستر.
۱۶. کمیجانی، اکبر. (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران. نشر وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۱۷. ملک زاده، محمد شریف، و علی سرایی آسیابر. (۱۳۹۴). مدیریت واگذاری در حوزه سلامت، چالش ها و راهکارها. کرج: پژوهش اخوت.
۱۸. وی، چانگ، کلود. (۱۳۸۸). خصوصی سازی و توسعه. تهران: انتشارات عترت نو. (ترجمه محمد صفار).
19. Bortolotti, B., Fantini, M., & Siniscalco, D. (2003). Privatisation around the world: Evidence from panel data. *Journal of Public Economics*, 88.
20. Brucker, H. (2005). *Privatization in Eastern Germany: A Neo-Institutional Analysis*. London: Portland, OR: Published in association with the German Development Institute, Berlin.
21. McAfee, P. R., & McMillan, J. (1987). Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature*, 25.
22. Roesler, J. (1994). Privatisation in Eastern Germany - Experience with the Treuhand. *Europe-Asia Studies*, 46(3).
23. Smit, D. (2010). *Transfer management in newly established organizations*. Germany: THA publishers.
24. Vogelsang, I. (1988). Deregulation and Privatization in Germany. *Journal of Public Policy*, 8(2), Apr.-Jun.
25. Weber, G., Frahm, G., & Cabras, I. (2019). De-privatisation and Remunicipalisation of Urban Services through the Pendulum Swing: Evidence from Germany. *Journal of Cleaner Production*