

## چالش‌های خصوصی‌سازی با تأکید بر حقوق موضوعه در ایران

ولی رستمی<sup>۱</sup>، محمدمتین ناطق پور<sup>۲</sup>

### چکیده

در سال‌های پس از جنگ هشت‌ساله ایران و عراق، تلاش‌های بسیاری صورت گرفت تا در قالب سیاست‌ها و قوانین، نقش بخش خصوصی در نظام اقتصادی پررنگ‌تر شود. با این حال، قسمت قابل توجهی از این تلاش‌ها منجر به ناکارآمدی اقتصادی شده و هزینه‌های سیاسی و اجتماعی زیادی بر جامعه تحمیل کرده است.

پژوهش‌های متعددی به آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران پرداخته‌اند، اما نبود نقد ساختارگرایی قوانین و مقررات در تحقیقات موجود احساس می‌شود. از این رو، در پژوهش حاضر با نگاه توصیفی و تحلیلی و بهره‌مندی از منابع کتاب‌خانه‌ای مشخص شد گرایش حاکمیت به اقتصاد دولتی، آثاری قابل ملاحظه بر قانون اساسی، سیاست‌های کلی و دیگر قوانین مرتبط داشته است. از جمله قواعد موجود در قانون اساسی از جمله اصل ۴۴، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه هم‌پای تحولات داخلی و بین‌المللی ارتقا نیافته است و اکنون پاسخ‌گوی نیازهای روز جامعه نیستند.

بنابراین، اصلاح نگاه دولت‌محور در قانون اساسی، بازنگری کلی در قانون اجرای سیاست‌های کلی به منظور سبک‌سازی نهادهای متولی امر و واگذاری و ارتقای بدنه کارشناسی واجد حق رأی در هیئت واگذاری، اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل ورود سرمایه خارجی، توقف واگذاری به مؤسسات عمومی غیر دولتی و نفی مواجهه اقتدارگرایانه با مقوله خصوصی‌سازی می‌تواند در بهبود شرایط و ارتقای کارآمدی بخش خصوصی نقشی کلیدی ایفا کند.

**واژگان کلیدی:** اصل ۴۴، حقوق موضوعه، خصوصی‌سازی، واگذاری، مولدسازی.

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، [matinnateghpour@gmail.com](mailto:matinnateghpour@gmail.com)

## مقدمه

دوران اوج خصوصی‌سازی به معنای امروزی آن متعلق به سه دهه گذشته است. اواخر دهه ۱۹۸۰ و پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کشورهای حوزه اروپای شرقی به فکر بازسازی و احیای مجدد اقتصاد خود افتادند و چاره‌رهایی دولت از بحران‌های مالی را در واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی دیدند تا دولت نقش سیاست‌گذار و ناظر را بر بنگاه‌ها و فرآیندهای اقتصادی ایفا کند.<sup>۱</sup> از دهه ۸۰ میلادی، بسیاری از کشورها به منظور خروج از رکود اقتصادی، تعداد زیادی از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کردند که منجر به رشد اقتصادی چشم‌گیری در آن دوره شد. آلمان، انگلیس و فرانسه از نخستین کشورهایی بودند که با واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها یا بانک‌های دولتی در این راه گام نهادند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که کارایی بالاتر، توسعه بازار سرمایه، مهار تورم، واقعی شدن هزینه خدمات و محصولات ارائه شده و افزایش درآمد دولت از مهم‌ترین اهداف دولت‌ها در خصوصی‌سازی برشمرده شده است.<sup>۲</sup>

مطالعات انجام شده بر روی کشورهای نظیر انگلستان، آلمان، فرانسه، جمهوری چک و مالزی در شاخص‌های پنج‌گانه «اهداف خصوصی‌سازی»، «روش‌ها»، «آماده‌سازی بنگاه»، «برنامه‌ریزی» و «آموزش و فرهنگ‌سازی» نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در توسعه بازار سرمایه، ایجاد اشتغال و گسترش مالکیت مردمی تأثیری بسزا داشته است.<sup>۳</sup> هم‌چنین بررسی تعدادی از شرکت‌های واگذار شده در کشورهای مالزی، ویتنام، نروژ، اندونزی و هند نمایانگر افزایش سودآوری و عملکرد شرکت‌ها و بنگاه‌ها پس از خصوصی‌سازی است.<sup>۴</sup>

قانون‌گذار اساسی در ایران، فصل چهارم این قانون را به اقتصاد و امور مالی اختصاص داده است. هم‌چنین اصل ۴۴ به وضوح، بخش‌های نظام اقتصادی کشور را برشمرده و احکام مربوط به محدوده و ضوابط هر یک را پیش‌بینی کرده است. با توجه به اقتضائات پیش‌آمده در نظام اقتصادی و ضرورت

۱. کردیچه، حمید و آمنه قائمی دیزجی، «شبه خصوصی‌سازی در ایران»، در: دومین همایش ملی حاکمیت شرکتی، ۱۳۹۴، ص ۲.

۲. جعفرپور، محمود، «بررسی وجوه افتراق و اشتراک خصوصی‌سازی در ایران و کشورهای منتخب»، دومانه‌نامه بررسی‌های بازرگانی، ۱۴۰۰، دوره نوزدهم، شماره ۱۰۷، ص ۴۲.

۳. همان، ۴۶-۵۷.

۴. جعفرپور، محمود، «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران». دومانه‌نامه بررسی‌های بازرگانی، ۱۳۹۹، شماره ۱۰۴، ۹-۲۹.

بازترسیم حدود بخش‌های مختلف، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ از جانب رهبری ابلاغ گردید. در این راستا، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تصویب رسید، اما وجود موانعی باعث شد تا با گذشت ۱۴ سال از تصویب این قانون، خصوصی‌سازی آن طور که باید، محقق نشود. از اواخر دهه ۸۰ و با تصویب قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی، واگذاری بنگاه‌های دولتی سرعت گرفت، اما پس از گذشت مدتی کوتاه، نشان‌هایی از ناکامی این فرآیند نمایان شد. تعویق چندین مرحله اقساط خریداران، کاهش بهره‌وری بنگاه‌ها، تأخیر در پرداخت حقوق پرسنل، تعدیل نیروی انسانی و برخی دیگر از معضلات پیش روی سرمایه‌گذاران و دولت قرار گرفت که این موانع در مجموع، منجر به عملکرد معکوس خصوصی‌سازی و بازده منفی بنگاه‌ها پس از واگذاری شد.<sup>۱</sup> در حال حاضر نیز نشانه‌هایی از بهبود شرایط برای بخش خصوصی مشاهده نمی‌شود.

تاکنون در مطالعات متعددی با نگاه مدیریتی و اقتصادی به فرآیند خصوصی‌سازی پرداخته شده است. یازلو (۱۳۹۱)، قائمی (۱۳۹۴)، جعفرپور (۱۳۹۹) و ذاکری (۱۴۰۰) و بسیاری دیگر ضمن بررسی روند خصوصی‌سازی پس از انقلاب، آسیب‌های ساختاری و مدیریتی این حوزه را برشمردند. پناهی و همکاران (۱۴۰۰)، آذر و اسلام‌جو (۱۳۹۱) با استفاده از روش‌های علمی به سهم عوامل مختلف در ناکامی خصوصی‌سازی در ایران و بررسی عملکرد سازمان‌ها پس از واگذاری پرداختند. طاهری عطار و همکاران (۱۳۹۸) با انجام مطالعات نظری و تطبیقی کتاب‌خانه‌ای، مصاحبه با خبرگان این حوزه و به‌کارگیری تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی و تحلیل مضمون، معیارهای تأثیرگذار بر بازدارندگی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران را رتبه‌بندی کردند که تعدادی از عوامل به دست آمده عبارتند از: «ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی»، «حمایت و پشتیبانی مالی ضعیف از بخش خصوصی»، «نبود دیدگاه آینده‌نگرانه» و «فعالیت و سیطره شبه‌دولتی‌ها در اقتصاد». مسیب‌زاده و همکاران (۱۴۰۱)، ضوابط حاکم بر تفکیک بخش خصوصی و عمومی را از نظر «تملک»، «کنترل» و «شرح وظایف و عملکردها» بررسی کرده‌اند. کریمی و مقدم سلیمی (۱۳۹۸) و عباسی و اکبری (۱۳۹۵) نیز هر یک از زوایای مختلف به نقش مؤسسات عمومی غیر دولتی و آسیب‌های حضور این مؤسسات در فرآیند خصوصی‌سازی اشاره داشته‌اند.

۱. آذر، عادل و علی اسلام‌جو، «مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و بخش عمومی غیر دولتی در بورس اوراق بهادار تهران»، تحقیقات مالی اسلامی، ۱۳۹۱، دوره اول، شماره ۲، صص ۵-۳۶.

با این حال، هر کدام از این مطالعات از جنبه‌ای به بررسی موضوع پژوهش حاضر پرداخته‌اند، اما در هیچ یک به طور خاص به نقد قوانین و مقررات خصوصی‌سازی در سال‌های پس از انقلاب پرداخته نشده است. از این رو، در پژوهش حاضر با نگاه توصیفی و تحلیلی ابتدا به طور اجمالی به پیشینه خصوصی‌سازی در ایران و جهان می‌پردازیم. سپس ضمن بررسی و تحلیل قوانین و دستورالعمل‌های مهم از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین بودجه، گزارش مراجع نظارتی و دستورالعمل‌های شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و هیئت واگذاری به چالش‌های قانونی موجود در فرآیند خصوصی‌سازی اشاره خواهیم کرد.

## گفتار اول. مفهوم خصوصی‌سازی و پیشینه آن

### بند اول. نظریه‌های مختلف درباره خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به معنای فرآیندی است که وظایف و تأسیسات بخشی از دولت در هر سطح به بخش خصوصی انتقال یابد که می‌تواند در حوزه مالکیت، مدیریت یا دیگر بخش‌ها باشد. سه نوع نگاه درباره فرآیند خصوصی‌سازی وجود دارد:

**الف. نظریه اقتصادی:** طرفداران این نگاه معتقدند که در سایه مالکیت خصوصی و جلوگیری تمام و کمال از مداخله دولت در بازار، بهره‌وری حاصل خواهد شد.

**ب. نظریه خصوصی‌سازی به مثابه اجتماعات محلی:** این نظریه نقطه مقابل نگاه فردگرایانه نظریه اول را مطرح می‌کند و طرفداران آن معتقدند دولت باید به سازمان‌های محلی و مردم‌نهاد و گروه‌های خوداشتغال اختیار عمل دهد و بخش فعالیت اقتصادی به ایشان واگذار شود. مشابه این نظریه در سیاست‌های بخش تعاونی ایران موجود است.

**ج. نظریه خصوصی‌سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت:** این نظریه، بخش خصوصی را به مثابه کمکی برای رهایی دولت از دیون خود می‌بیند. در نتیجه، هدف اصلی از خصوصی‌سازی در این نوع نگاه، افزایش بهره‌وری و تولید نخواهد بود. بخش عمده‌ای از سیاست‌های تعدیلی دولت‌ها در دهه ۱۹۷۰ که منجر به فروپاشی بلوک شرق شد، ناشی از این نوع نگاه بود.<sup>۱</sup>

۱. یازلو، حجت‌الله، «تحلیل تئوری‌های خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت»، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۹۱، دوره ششم،

با توجه به مجموع نظریه‌های ذکرشده، روش‌های متداول خصوصی‌سازی در کشورهای دنیا به اشکال «انحلال تجزیه و تفکیک»، «مشارکت و عرضه بخشی از سهام»، «فروش به کارکنان» و «مزایده و واگذاری ۱۰۰ درصد سهام» متبلور می‌شوند.

### بند دوم. پیشینه خصوصی‌سازی در ایران

در ایران، فرآیند خصوصی‌سازی روند متفاوتی پیمود. در دهه ۴۰ خورشیدی، اولین اقدامات به منظور واگذاری مالکیت اموال دولتی به بخش خصوصی انجام گرفت. محمدرضا پهلوی به منظور پیشبرد اهداف انقلاب سفید، فرمان همه‌پرسی لوایح شش‌گانه را صادر کرد که بنا بر آمار اعلام‌شده، رأی مثبت حدود ۵۱ درصد از واجدین شرایط را کسب کرد.<sup>۱</sup> از جمله این لوایح می‌توان به «لایحه قانونی فروش سهام کارخانه‌جات دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی» و «لایحه قانونی سهام کردن کارگران در منافع کارگاه‌های صنعتی و تولیدی» اشاره کرد که در بهمن ماه سال ۱۳۴۱ برای اجرا ابلاغ شد. اصل سوم با عنوان «فروش سهام کارخانه‌جات دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی» با هدف ممانعت از رکود سرمایه و سرمایه‌گذاری در معاملات ناسالم و هم‌چنین مشارکت همه طبقات اجتماعی اعم از سرمایه دار، کارگر و کشاورز در مالکیت و سود کارخانه‌های دولتی اجرا گردید که در این راستا، سهام ۵۵ کارخانه قند، نساجی، سیمان، مواد غذایی و نظیر آن با حداقل سود سالانه ۶ درصد توسط بانک کشاورزی عرضه شد.<sup>۲</sup>

هم‌چنین به موجب لایحه «سهیم کردن کارگران در منافع کارگاه‌های صنعتی و تولیدی» از کارفرمایان واحدها خواستند با توجه به دستمزد، انگیزه کار و دیگر عوامل، پیمان‌های جمعی با کارگران ببندند و حق‌السهم ایشان را در سود سالانه واحد تا سقف ۲۰ درصد بپردازند. این لایحه سال‌های بعد در چارچوب اصل «فروش سهام به کارگران واحدهای بزرگ صنعتی» و «قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی» مصوب ۱۳۵۴ بسط یافت.<sup>۳</sup> مطابق قانون اخیر مقرر شد تا

شماره ۱۹، صص ۳-۶.

۱. شاهدی، مظفر، «نگاهی گذرا به مخالفت روحانیون و اسلام‌گرایان با لوایح انقلاب سفید در دوره نخست وزیری اسدالله علم»، فصل‌نامه تاریخ معاصر ایران، ۱۳۸۶، دوره یازدهم، شماره ۴۳، صص ۴۵.

۲. پهلوی، محمدرضا، به سوی تمدن بزرگ، فرانکفورت: البرز، ۱۳۸۹، صص ۹۸.

۳. همان، صص ۱۱۱-۱۱۳.

پایان نیمه اول سال ۱۳۵۷، دولت، ۹۹ درصد سهام واحدهای دولتی (به استثنای صنایع مادر) و بخش خصوصی، ۴۹ درصد سهام واحدها را به کارکنان خود و سپس به کارگران و کارمندان دیگر واحدها و کشاورزان و مردم واگذار کنند.

پس از انقلاب و تا پایان جنگ هشت‌ساله، بسیاری از شرکت‌های تولیدکننده کالا و خدمات عمومی و هم‌چنین بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی تحت اختیار دولت قرار داشتند. در قانون «بازپرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای تولیدی»، مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۸، دولت مکلف بود تا پایان سال ۱۳۶۷ همه سهام مشمول قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب ۱۳۵۴ را بفروشد. دولت از سال ۱۳۶۹ و پس از پایان جنگ به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی را در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه با هدف بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی و حضور فعال‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی دست زد. در ادامه، در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه نیز برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را پی‌گیری کرد.

خصوصی‌سازی در ایران هم‌زمان با تحولات گسترده سیاسی در عرصه داخلی و بین‌المللی شکل می‌گرفت. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و حرکت فزاینده جهانی به سمت لیبرالیسم اقتصادی از یک سو و روی کار آمدن جریان راست مدرن از دهه ۷۰ خورشیدی و کم‌رنگ شدن شعارهای چپ‌گرایانه انقلابی از سوی دیگر، فضا را بیش از پیش به خصوصی‌سازی بنگاه‌ها و کوچک‌سازی دولت سوق می‌داد. از طرفی در آن شرایط، خروج بخش زیادی از سرمایه به خارج از کشور، تصرف اموال و نبود سرمایه‌گذار خارجی و در نتیجه، نبود بخش خصوصی مدرن باعث اعطای رانت به ساختارهای نزدیک به قدرت و واگذاری شرکت‌های دولتی به نهادهایی شد که از بودجه عمومی منتفع بودند، اما ذیل ساختارهای دولتی تعریف نمی‌شدند، مانند نیروهای نظامی، نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیر دولتی.<sup>۱</sup> از این رو، از همان ابتدا، خصوصی‌سازی در ایران با چالش‌های متعددی مواجه شد که در ادامه بیش‌تر به این موضوع خواهیم پرداخت.

۱. ذاکری، علی‌رضا، «خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹)» (مطالعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، جامعه‌شناسی تاریخی، ۱۴۰۰، دوره سیزدهم، شماره ۲، صص ۱۳۹-۱۷۶.

## گفتار دوم. خصوصی‌سازی و موانع قانونی

همان‌طور که در مقدمه نیز بیان شد، تاکنون پژوهش‌های متعددی در نقد فرآیند فعلی خصوصی‌سازی در کشور انجام شده، اما بررسی این امر از منظر حقوقی و چالش‌های قانونی مغفول مانده است. در واقع، تحلیل دولت مستقر نسبت به مؤلفه‌های اقتصادی و بازارهای مالی، همگی در حقوق موضوعه انعکاس می‌یابد. پس دور از ذهن نیست اگر ریشه ناکامی‌های خصوصی‌سازی را در سیاست‌ها، قوانین و مقررات این حوزه دنبال کنیم. در بخش دوم از پژوهش اخیر ضمن بررسی قانون اساسی به عنوان اصلی‌ترین منبع هنجارهای بنیادین در نظام حقوقی کشور، به نقد سیاست‌های کلی و قوانین و مقررات وضع شده توسط نهادهای صلاحیت‌دار می‌پردازیم. در پایان نیز موضوع مولدسازی به عنوان جدیدترین راهبرد دولت در حوزه خصوصی‌سازی نقد و بررسی می‌شود.

### بند اول. اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی؛ سیاست‌ها و قوانین مرتبط

قانون اساسی ایران به تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ایجاد رفاه و رفع فقر و ایفای نقش مردم در تعیین سرنوشت خود به خصوص در حوزه اقتصادی نگاهی ویژه دارد، چنان‌که در بند ۱۲ اصل سوم و اصول ۲۸، ۴۳، ۴۴، ۵۶ و ۵۹ به وضوح به این امر اشاره شده است. اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار می‌داند. بخش دولتی شامل همه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتی‌رانی، راه و راه آهن و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی نیز شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. در ادامه، قانون اساسی مالکیت در این سه بخش را تا جایی که «از محدوده قوانین اسلام خارج نشود»، «موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد» و «مایه زبان جامعه نشود»، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی دانسته است.

از این اصل به این نتیجه‌ها می‌توان رسید:

۱. از سه بخش اصلی پیش‌بینی شده در نظام اقتصادی ایران، دو بخش، غیر دولتی و وابسته به حضور اقبال مختلف مردم است.
  ۲. مالکیت دولتی مقدم بر دیگر بخش‌های اقتصادی است. از طرفی، در مالکیت غیر دولتی، تقدم با بخش تعاونی است و بخش خصوصی هم مکمل فعالیت دو بخش دولتی و تعاونی در نظر گرفته شده است.
  ۳. یکی از شروط ذکر شده به منظور حمایت قانونی از مالکیت در بخش‌های یاد شده آن است که «مالکیت موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود». یعنی به فرض، اگر اعمال مالکیت دولت در یک یا چند صنعت موجب برهم خوردن توازن بازار و ورود خسارات مادی و معنوی به جامعه شود، این مالکیت مورد حمایت قانون اساسی نیست.
- به روشنی، از نگاه قانون‌گذار اساسی، بخش خصوصی تکمیل‌کننده دو بخش دیگر در اقتصاد کشور است و اصالت ذاتی ندارد. این موضوع در روند افزایشی بودجه سالانه مؤسسات دولتی و سهم اندک ۱۳ درصدی بخش خصوصی واقعی در واگذاری‌ها نیز پدیدار می‌گردد.<sup>۱</sup> اولین و احتمالاً مهم‌ترین چالش قانونی خصوصی‌سازی در ایران در قانون اساسی و به رسمیت نشناختن بخش خصوصی به عنوان یک بخش مستقل و واجد اولویت در نظام اقتصادی کشور ریشه دارد. نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ نیز مؤید این مطلب است که مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش اعظم صنایع، امور بازرگانی خارجی، خدمات عمومی، بانکداری، شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی و دیگر عناوین ذکر شده، منحصراً در مالکیت دولت قرار دارند.
- در سال ۱۳۸۴، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برابر اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط رهبری در ۸ هدف اصلی و ۵ بند ابلاغ گردید، از جمله «سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی»، «سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» و «سیاست‌های کلی واگذاری» که به طور مستقیم مرتبط با موضوع پژوهش اخیر هستند. از این میان می‌توان به تعدادی از مهم‌ترین شروط و الزامات ذکر شده اشاره کرد:

۱. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «گزارش آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی‌سازی)»، ۱۳۹۹، صص ۱۱-۱۳.

۱. توان‌مندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ؛
  ۲. نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری؛
  ۳. استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام؛
  ۴. اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی<sup>۱</sup>؛
  ۵. قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس؛
  ۶. جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد.<sup>۲</sup>
- در سال ۱۳۸۶ و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون اصلاح برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و پس از ۷ مرتبه اصلاح به «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، مصوب سال ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ منتهی گردید. این قانون شامل بخش‌هایی برای «تعیین قلمرو هر یک از بخش‌های سه‌گانه مطروحه در اصل ۴۴»، «تعیین فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی»، «تعریف هیئت واگذاری و وظایف آن»، «تعریف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» و موارد دیگر است.
- در مورد این قانون باید دانست:

۱. یکی از اصلی‌ترین چالش‌های این حوزه، تغییرات بیپایه گروه‌های مندرج در ماده ۲ قانون اجراست. توضیح آن‌که قانون‌گذار در راستای بازنگری در مصادیق هر یک از بخش‌های سه‌گانه اقتصادی، بنگاه‌ها را به سه گروه تقسیم کرده و در همین ماده، تعیین مصادیق این بنگاه‌ها را به آیین‌نامه‌ای

۱. بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲. بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

که توسط هیئت وزیران تهیه می‌شود، احاله داده است. هیئت وزیران در این راستا، آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی را تهیه کرد که در پیوست‌های سه‌گانه خود، مصادیق هر یک از گروه‌ها را تعیین می‌کرد. مشکل این جاست که با گذشت زمان، هیئت وزیران با استفاده از این صلاحیت، بنگاه‌های اقتصادی را از گروهی به گروه دیگر منتقل می‌کند و گاهی از این طریق، از واگذاری بنگاه‌ها به بخش‌های دیگر جلوگیری می‌شود.

۲. فصل پنجم قانون اجرای سیاست‌ها و به ویژه ماده ۲۰ این قانون با مضمون واگذاری از طرق مزایده و مذاکره، شرایط را برای شکل‌گیری فساد مالی و اداری بیش از پیش مهیا می‌کند. تأسیس سامانه‌های نظارتی می‌تواند از بروز بسیاری از مسائل جلوگیری کند. سازمان خصوصی‌سازی به منظور تسهیل نظارت پس از واگذاری بنگاه‌های موضوع بند ۴ تصویب‌نامه شماره ۲۰۲۰۶۰/۸۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورخ ۹۹/۱۲/۱۶، سامانه اطلاعات جامع نظارت (سامانه ناظر) را راه انداخت تا نظارت سازمان بر بنگاه‌ها و فرآیند بازرسی و صدور مجوزها تسهیل گردد.<sup>۱</sup> این سامانه با هدف نظارت پسینی بر فرآیند واگذاری‌ها تأسیس شد که به تبع، نقد عملکرد آن مستلزم گذشت دست کم یک سال مالی از زمان عملیاتی شدن سامانه است. آن چه در حال حاضر ضروری است، وجود سامانه‌ای جامع به منظور ارتقای نظارت مردمی بر همه مراحل واگذاری و دسترسی به وضعیت سهام شرکت‌های واگذارشده یا در فهرست واگذاری است. بدین منظور، سامانه «پاسخ» در ابتدای سال ۱۴۰۱ رونمایی شد که اکنون پس از گذشت بیش از یک سال از آغاز فعالیت این سامانه، اطلاعات مربوط به درصد سهام و مالکان پس از واگذاری روزآمد نشده است. همانا به روزرسانی این سامانه می‌تواند در بهبود کارایی آن مؤثر باشد.<sup>۲</sup>

۳. هسته مرکزی واگذاری که عهده‌دار وظایف متعددی از جمله تعیین ضوابط مرتبط با واگذاری، تعیین قیمت و اصلاح ساختاری بنگاه‌ها و نظارت بر واگذاری است، باید از ساختاری کارآمد

۱. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «راه‌اندازی سامانه اطلاعات جامع نظارت بر شرکت‌های واگذاری شده (سامانه ناظر)». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: [yun.ir/hz5zbf](http://yun.ir/hz5zbf)، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.

۲. خبرگزاری تابناک (۱۴۰۱). «شفافیت واگذاری‌ها با رونمایی از سامانه پاسخ». برگرفته از: [tabnak.ir/004hPW](http://tabnak.ir/004hPW)، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.

و چالاک برخوردار باشد. کمیسیون انتقال<sup>۱</sup> فرانسه با وظایفی مشابه هیئت واگذاری در ایران متشکل از ۷ حقوق‌دان و اقتصاددان است که توسط وزیر اقتصاد منصوب می‌شوند و با صلاحیت مشورتی در امور محوله ایفای نقش می‌کنند و وزیر در نهایت، تصمیم مقتضی را می‌گیرد.<sup>۲</sup> در ایران، مطابق ماده ۳۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی، هیئت واگذاری متشکل از شش مقام دولتی است که از این میان، وزیر اقتصاد و وزیر دادگستری واجد حق رأی هستند. مشابه همین ترکیب، مطابق ماده ۴۱ قانون در شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشاهده می‌شود که از ۲۳ عضو این شورا تنها ۳ عضو از میان صاحب‌نظران اقتصادی بخش خصوصی منصوب می‌شوند و بقیه از مقامات دولتی و اجرایی هستند. این تعدد و گستردگی ساختارهای مؤثر در امر واگذاری و هم‌چنین غلبه تعداد مقامات دولتی بر نمایندگان بخش خصوصی دخیل در فرآیند، منجر به ناکارآمدی و تعارض منافع در سطح کلان اقتصاد کشور شده است که قانون‌گذار باید در آن بازنگری جدی کند.

### بند دوم. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

اولین برنامه پنج‌ساله توسعه با هدف بازسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده از جنگ، ایجاد رشد اقتصادی و تأمین نیازهای اساسی مردم در سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون نگاهی ترمیمی به اقتصاد کشور داشت و به ارائه تسهیلات بانکی به بخش غیر دولتی اکتفا کرد. در تبصره ۲۵ و ۷۹ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳ به استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در کاهش سهم درآمدهای نفتی از اقتصاد کشور، افزایش صادرات غیر نفتی و اولویت بالاتر این بخش در استفاده از تسهیلات بانکی تأکید گردید. هم‌چنین برای نخستین بار در تبصره ۴۱ این قانون به واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی تصریح شد.

با این حال، به موجب ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ (با اصلاحات و الحاقات بعدی)، دولت مکلف گشت به منظور کاهش تصدّی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و

1. La Commission des participations et des transferts

۲. خاصی، الهه، مقصود رنجبر و احمد حبیب‌نژاد، «بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در فرانسه»، ماه‌نامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۱۴۰۱، دوره پنجم، شماره ۱۰، ص ۱۶۴.

فراهم‌سازی زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم و بخش خصوصی نسبت به اصلاحات ساختاری مقرر اقدام کند. در همین راستا، فصل سوم با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» در مواد ۹ تا ۲۷ به تشکیل «هیئت عالی واگذاری» و صلاحیت‌ها و اختیارات آن (ماده ۱۲)، تأسیس «سازمان خصوصی سازی» (ماده ۱۵)، تأسیس «هیئت داوری» با صلاحیت رسیدگی به اختلافات مرتبط با واگذاری‌ها (ماده ۲۰) و بسیاری دیگر از موضوعات پرداخت. هم‌چنین مواد ۱۲۲ تا ۱۲۴ به اعطای مجوز احداث پالایشگاه و صنایع مرتبط با نفت، احداث نیروگاه و گسترش شبکه توزیع برق و واگذاری برخی فعالیت‌های مخابراتی و پستی به بخش خصوصی اشاره کرد. در ادامه، مواد ۱۲۹ تا ۱۹۳ به الزامات خصوصی‌سازی در حوزه حمل و نقل، مسکن، آموزش عالی و بهداشت و درمان پرداخت. قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ ضمن بسط دادن این موارد، بر نقش خصوصی‌سازی در ایجاد رشد اقتصادی و ارائه تسهیلات مالی و بیمه‌ای به سرمایه‌گذاران (فصل اول) تأکید کرد. جایگاه بخش خصوصی در توسعه مناطق آزاد و تعامل با اقتصاد جهانی (فصل دوم)، توسعه علمی، پژوهشی و حمایت از ایده‌های فناورانه (ماده ۴۵) و توسعه فعالیت‌های فرهنگی، ورزشی و گردشگری (فصل نهم) نیز در آن ترسیم شد.

قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در اسفند ۱۳۹۵ به تصویب رسید. این قانون به طور ویژه به مشارکت بخش خصوصی در بسیاری از امور کشور پرداخت، به نحوی که در ۱۳ ماده به طور مستقیم به این موضوع اشاره شده است. ماده ۶۱ در مورد واگذاری سهام یا اموال دولت به کارکنان در ازای مطالبات ایشان، مواد ۱۰۱ و ۱۰۲ درباره محدود شدن قیمت‌گذاری توسط دولت و واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به تشکل‌های صنفی، اتحادیه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد و مواد ۱۴۲، ۱۶۱، ۱۶۴، ۱۹۴ به ترتیب درباره سرمایه‌گذاری، مالکیت یا مدیریت بر سدها و شبکه آب‌رسانی، اصلاح وظایف و اختیارات سازمان هواپیمایی کشوری در راستای خصوصی‌سازی حمل و نقل هوایی، واگذاری بخش غیر حاکمیتی حمل و نقل ریلی به بخش غیر دولتی و گسترش سرمایه‌گذاری غیر دولتی در کشاورزی و توسعه روستایی است. هم‌چنین بند (ز) ماده ۲۲۴، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای دولت برای رد دیون را مجاز شمرد. بند (ط) نیز وزارت امور اقتصاد و دارایی را مکلف به واگذاری سهام شرکت‌های زیان‌ده یا انحلالشان کرد. پیش‌تر بیان شد که واگذاری شرکت‌ها به جهت رد دیون و یا واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و انتقال مشکلات مالی و ساختاری آن‌ها به بخش غیر دولتی از جمله دلایل شکست خصوصی‌سازی است. البته ماده ۳۲ متعاقب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر

در حوزه سلامت»، مصوب ۱۳۹۹ و بند (ز) ماده ۲۲۴ به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراها و شهرداری‌ها»، مصوب ۱۴۰۰ نسخ شدند.

برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ همانند برنامه پنجم بر کاهش نقش دولت تأکید داشت. برای مثال، بند (د) ماده ۴ به مشارکت مؤسسات مالی و اعتباری خارجی، بندهای الف، ت و ث ماده ۱۰ به افزایش درآمد دولت از طریق انتشار اوراق بهادار با پشتوانه سهام شرکت‌های دولتی و بند الف ماده ۲۵، مواد ۳۸، ۵۱، ۵۲، ۶۷، ۷۲ و ۹۲ به گسترش نقش بنگاه‌های غیر دولتی در حوزه آموزش و پرورش، محیط زیست، حمل و نقل، خدمات عمومی، سلامت و فرهنگ اشاره و بر آن‌ها تأکید کردند. در این قانون، دولت به تأدیه بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل واگذاری سهام دولتی، املاک مازاد بر نیاز، تأدیه نقدی، اوراق بهادار یا دیگر امتیازات مورد توافق ملزم شد که بایستی سالانه به میزان حداقل ۱۰ درصد مطابق ماده ۱۲ انجام پذیرد. هم‌چنین به منظور کاهش حجم دستگاه‌های اجرایی، دولت برابر ماده ۲۸ قانون مکلف شد تا پایان برنامه به واگذاری واحد، ادغام، انحلال یا واگذاری وظایف دستگاه‌های دولتی به مؤسسات عمومی غیر دولتی به میزان ۱۵ درصد اقدام کند. دو مورد اخیر و موارد دیگر از قانون برنامه ششم نشان می‌دهد که حصول درآمد از غیر دولتی‌سازی نهادهای اجرایی، اصلی‌ترین هدف دولت از خصوصی‌سازی است که منجر به نگاه کمی و به حاشیه رفتن دیگر ضرورت‌ها در این فرآیند می‌شود.

سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰) نیز صرفاً در بند سوم نسبت به «تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی» و لحاظ اصلاحات مرتبط در ساختار بودجه تأکید داشت. سیاست‌های برنامه هفتم توسعه عاری از نگاه سازنده نسبت به تقویت بخش خصوصی است و صرفاً مشکلات مالی و ساختاری موجود در طرح‌های عمرانی را به بخش خصوصی منتقل کرده است و اقتصاد دولتی را بیش از پیش در ساختارهای اداری و اقتصادی کشور تثبیت می‌کند. در دهه‌های پس از انقلاب، ترجیح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ایدئولوژیک بر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری منطقی مبتنی بر داده‌های فنی و تخصصی بر همه شئون حکمرانی از جمله امور اقتصادی کشور سایه افکند. سرمایه‌گذاری مولد اقتصادی، فعالیتی است که بر مبنای مزیت‌های

نسبی و رقابتی موجود در شرایط بازار محصولات یا خدمات تولیدی شکل می‌گیرد و انجام مطالعات ارزیابی اقتصادی، مالی، فنی و اجتماعی طرح‌ها از الزامات اولیه سرمایه‌گذاری مولد است که بر اساس معیارهای علمی صورت می‌گیرد. با این حال، در دهه‌های اخیر، این گونه ارزیابی‌ها جای خود را به دلایل ارزشی و ایدئولوژیک داده<sup>۱</sup> و این موضوع، آثار انکارناپذیری بر سیاست‌های کلی و قوانین توسعه اقتصادی کشور داشته است. برای مثال، بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه ابلاغی ۱۳۷۲/۸/۱۸ بر «ترجیح ارزش‌های انقلابی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی» و «اولویت دادن به کسانی که این منابع را در راه توسعه کشور و رشد آرمان‌های انقلابی و اسلامی به کار می‌برند و کسانی که در راه تحکیم انقلاب و نظام اسلامی تلاش بزرگی کرده‌اند، از قبیل ایثارگران و رزمندگان و بسیجیان» اشاره کرده است. در بند ۱۵ از خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه نیز بر این سیاست تأکید شده است: «واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی با اولویت ایثارگران...». ماده ۹ قانون برنامه سوم توسعه نیز عیناً به این موضوع اشاره می‌کند.

قانون‌گذار در مواردی از «عدم ترجیح بخش‌های دولتی و عمومی نسبت به بخش خصوصی در برخورداری از امتیازات» و گسترش این بخش در حوزه‌های آموزشی، بیمه‌ای، حمل و نقل، صنایع و بازرگانی حمایت کرده،<sup>۲</sup> اما همیشه با ابراز نگرانی‌هایی درباره «امنیت ملی» و «حاکمیت ارزش‌های اسلامی و انقلابی» همراه بوده است که نمونه‌ای از آن را در اصل ۴۴ قانون اساسی، بند ۸ سیاست‌های کلی برنامه دوم، بند ۹ سیاست‌های کلی برنامه سوم و ماده ۱۰ قانون برنامه سوم توسعه مشاهده می‌کنیم. این قبض و بسط حمایت‌ها از بخش خصوصی منجر به عقب‌ماندگی این بخش و رشد بخش «شبه‌دولتی» در نظام اقتصادی ایران شد که در ادامه بررسی می‌شود.

از دیگر چالش‌های اساسی خصوصی‌سازی در ایران، مؤسسات عمومی غیر دولتی هستند. مؤسسات عمومی، سازمان‌هایی هستند که شخصیت حقوقی دارند، به موجب قانون در یک یا چند حوزه خاص، عهده‌دار امور عمومی هستند و به نوعی از حق اعمال حاکمیت برخوردارند.<sup>۳</sup> در نظام حقوقی کشور

۱. رنجبرکی، علی، «تبیین موانع سیاسی و حاکمیتی سرمایه‌گذاری مولد بخش خصوصی در اقتصاد ایران با استفاده از رویکرد نهادی «هاجسن»»، دوفصل‌نامه پژوهش سیاست نظری، ۱۳۹۸، دوره پانزدهم، شماره ۲، ص ۳۳۴.

۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰

۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۴۰۱، ص ۱۳۴.

فرانسه. به عنوان خاستگاه مفهوم خدمت عمومی. تفکیکی قابل ملاحظه میان ماهیت اشخاص حقوقی و خدمات قابل ارائه توسط ایشان وجود دارد؛ به نحوی که اشخاص حقوقی حقوق عمومی و خصوصی می‌توانند مطابق قانون، خدمات عمومی ارائه دهند و نظارت بر تصمیمات این اشخاص در صورتی که با هدف ارائه «خدمت عمومی»<sup>۱</sup> باشد، در صلاحیت دادگاه اداری قرار می‌گیرد که نمونه‌ای از این رویکرد را در آرای محاکم اداری فرانسه در قضایای بلانکو،<sup>۲</sup> صندوق تأمین اجتماعی،<sup>۳</sup> بوگن<sup>۴</sup> و افی می‌یابیم.<sup>۵</sup> مشاهده می‌کنیم. با عنایت به این آرا و رویه شورای دولتی فرانسه می‌توان گفت خدمت عمومی، فعالیت است که توسط (یا به سفارش) یک «مقام عمومی» و در راستای تأمین یک «نیاز عمومی» انجام پذیرد.<sup>۶</sup>

مطابق مواد ۳ تا ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، انواع مؤسسات و نهادهای عمومی به سه دسته «مؤسسات دولتی»، «شرکت‌های دولتی» و «نهادهای عمومی غیر دولتی» تقسیم می‌شوند. مطابق ماده ۵ این قانون، نهادهای عمومی غیر دولتی، «واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». سپس در تبصره ماده ۵، بیان مصادیق این مؤسسات به تصویب فهرست توسط مجلس شورای اسلامی موکول شده است. هم‌چنین در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰ درصد) بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». از ماده اخیر می‌توان استنباط کرد که اگر مجلس به منظور ارائه خدمات عمومی، نهادی را تأسیس کند که سهام آن متعلق به مؤسسات یا شرکت‌های دولتی باشد و ۴۹ درصد از بودجه آن در قوانین بودجه سنواتی لحاظ گردد، آن نهاد صاحب عنوان مؤسسه عمومی «غیر دولتی» خواهد شد. این در حالی است که در فرانسه، «نهاد عمومی غیر

1. Travail publique

2. Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco

3. Conseil d'État, 13 mai 1938, Caisse primaire "Aide et protection"

4. Conseil d'État, 2 avril 1943, Bouguen

5. Tribunal des conflits, 28 mars 1955, Effimieff

۶. رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری تطبیقی، تهران: مجد، ۱۳۹۰، صص ۸۹-۹۳.

دولتی» بی‌معناست و دسته‌بندی مؤسسات بر مبنای مالکیت است، نه براساس نوع خدمات قابل ارائه. در واقع، خدمات عمومی را یا دولت انجام می‌دهد یا در قراردادی به بخش خصوصی واگذار می‌شود.<sup>۱</sup> اساساً قاعده تأسیس و تملک نهادهای عمومی غیر دولتی در قوانین فعلی مسکوت است، به نحوی که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳، ترکیبی از مؤسسات عمومی غیر دولتی تأسیس شده توسط مجلس شورای اسلامی با مدیریت مقامات اجرایی و نهادهای انقلابی زیر نظر مقام رهبری مشاهده می‌شود که جملگی از جهات مختلف با یکدیگر متفاوتند.<sup>۲</sup> جدای از ابهام قانونی در ماهیت مؤسسات و نهادهای شبه‌دولتی، اصل دخالت این نهادها در فرآیند واگذاری به عنوان خریدار محل اشکال جدی است. در بند (الف) و (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تأکید شده است. هم‌چنین مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (با آخرین اصلاحات سال ۱۳۹۹)، مجوز فعالیت بخش عمومی غیر دولتی را صادر کرده و در بند ۲ ماده ۶، مؤسسات و نهادهای شبه‌دولتی<sup>۳</sup> را محق در «مالکیت مستقیم و غیر مستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا و خدمات» دانسته است. این سخن به آن معناست که نهادهای شبه‌دولتی نه تنها حق تصاحب ۱۰۰ درصدی مالکیت بنگاه‌های دولتی را دارند، بلکه می‌توانند به طور قانونی بر بازارها تسلط داشته باشند و این موضوع، فراتر از میزانی است که در عموم کشورها تحت عنوان انحصار شناخته می‌شود.<sup>۴</sup> در این شرایط چه طور می‌توان واگذاری یک نهاد عمومی به نهاد عمومی دیگر را «خصوصی‌سازی» نامید، در حالی که با غایت و کارکرد این مفهوم در تعارض کامل است؟

## بند سوم. قوانین بودجه کشور

بنا بر قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بودجه شرکت‌های دولتی در حدود ۱,۵۷۳ هزار میلیارد تومان در نظر

۱. محمدنژاد، حیدر، «خصوصی‌سازی خدمات عمومی در نظام حقوق اقتصادی ایران، فرانسه و انگلستان». فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، سال ششم، شماره ۱۷، ص ۸۸.

۲. مرادخانی، فردین و بهروز سعادت، «جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه علمی دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۸، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۸، ص ۱۰۷.

۳. منظور از نهادهای شبه‌دولتی، اشخاص حقوقی موضوع بند ۱ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

۴. عباسی، بیژن و مینا اکبری، «نقش نهادهای عمومی غیر دولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۹۵، دوره بیست و یکم، شماره ۳، صص ۳۲-۳۳.

گرفته شد که این عدد در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با رشد ۴۲ درصدی به میزان ۲,۲۳۱ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، میزان درآمد و مصارف شرکت‌های دولتی با رشد ۳۹ درصدی نسبت به سال قبل به ۳,۰۹۷ هزار میلیارد تومان رسید. از طرفی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۰ مبلغ ۲۵۵ هزار میلیارد تومان در پیش‌بینی شده بود که در سال ۱۴۰۱ با کاهش ۲۶۰ درصدی به ۷۱ هزار میلیارد تومان رسید و با ۵۰ درصد رشد در لایحه بودجه ۱۴۰۲ به مبلغ ۱۰۶ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. آمارها بیانگر آن است که بودجه شرکت‌های دولتی در سه سال اخیر به طور متوسط، سالانه ۴۰ درصد رشد داشته و هم‌چنین درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی روند ثابت و مشخصی را نپیموده است. مطابق گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کشور، تعداد ۱۹۳ بنگاه دولتی دارای مصوبه واگذاری بوده‌اند که هیچ‌کدام به فروش نرسید. وزارت امور اقتصادی و دارایی در نامه‌ای، «نامساعد بودن شرایط حاکم بر بازار سرمایه» را دلیل به فروش نگذاشتن سهام این شرکت‌ها عنوان کرد.<sup>۱</sup>

از طرفی، در بند ۴ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، واگذاری دارایی‌های دولت برای رد دیون منع شده است.<sup>۲</sup> این در حالی است که در بودجه سنواتی (برای مثال، قانون بودجه ۱۳۹۹) در بند ۲ از تبصره دوم این قانون، دولت، مجاز به واگذاری دارایی‌ها برای رد دیون خود می‌شود. شاهد این امر، واگذاری سهام دولت به ارزش تقریبی ۳۲ هزار میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی بابت رد دیون در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۸ است. مطابق گزارش منتشرشده توسط سازمان خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۹۹، سهام ۱۴ بنگاه به ارزش ۷۵ هزار میلیارد تومان معادل ۶۲ درصد از مجموع درآمد حاصل از واگذاری بنگاه‌ها در آن سال، بابت رد دیون و ۱۴ هزار میلیارد تومان معادل ۱۲ درصد از مجموع واگذاری‌ها نیز به صورت بلوکی به بانک‌ها واگذار شده است.<sup>۳</sup> هم‌چنین برابر

۱. دیوان محاسبات کشور (۱۴۰۱). «گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰». پایگاه اینترنتی دیوان محاسبات کشور، برگرفته از: <https://dms.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh1400/tab-02.pdf>، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۱/۳.

۲. «تسویه، تهاتر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به اشخاص حقوقی بند (۱) این ماده و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها و بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌ها 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».

۳. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۰). «آمار واگذاری سال ۱۳۹۹». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: <https://ipo.ir/>

گزارشی دیگر از این سازمان، از سال ۱۳۸۰ تا ۳۰ آذر ۱۴۰۱ معادل ۴۷٫۵ درصد از ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری به رد دیون دولت اختصاص یافته است.<sup>۱</sup>

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، نگاه کمی صرف بدون توجه به پیش‌نیازهای لازم برای واگذاری منجر به آسیب‌های بسیاری در این حوزه می‌شود. بنگاه‌ها برای تأدیه دیون دولت به طلبکاران واگذار می‌شوند، در حالی که با مشکلات ساختاری عدیده دست و پنجه نرم می‌کنند. مالکان جدید برای ارتقا و رشد مجموعه واگذار شده برنامه ندارند و کارگران نیز در شرایط نامطلوب اقتصادی با تعدیل نیرو مواجه می‌شوند. با این اوصاف، حدود نیمی از واگذاری‌ها تاکنون به این شکل انجام گرفته و برنامه‌ای برای اصلاح رویه موجود پیش‌بینی نشده است.

### بند چهارم. مقررات مرتبط با واگذاری

«آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری» در اردیبهشت ۱۳۸۸ در ۱۳ ماده به تصویب هیئت وزیران رسید. در ماده ۴ آیین‌نامه به اولویت واگذاری بنگاه‌ها به شکل عرضه سهام در بورس‌های داخلی و خارجی اشاره شده است. مطالعات انجام شده مؤید این مطلب است که شرکت‌های واگذاری شده به روش تدریجی در بازه زمانی مشخص، سودآوری بیش‌تری نسبت به شرکت‌های واگذار شده به صورت بلوکی داشته‌اند<sup>۲</sup> که در تبصره ۱ نیز بر این موضوع تأکید شده است، هرچند مطابق گزارش سازمان خصوصی‌سازی، از سال ۱۳۸۰ تا پایان آذر ۱۴۰۱ حدود ۹۶ درصد از واگذاری‌ها به شکل بلوکی انجام شده است.<sup>۳</sup> در مواد ۵ تا ۸ به شرایط صدور مجوز اجاره به شرط تملیک یا پیمان مدیریت در بنگاه‌هایی پرداخته شده است که شرایط واگذاری مالکیت را ندارند. ماده ۹ به اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از

۱. آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰، uploads/1/2021/Dec/29/amar99.pdf

۲. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «آمار عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۴۰۱/۹/۳۰». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: yun.ir/59hen3، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۱/۳.

۳. صفاجو، بهنام و اکبر امینی مهر، «بررسی تفاوت تأثیر واگذاری تدریجی و بلوکی سهام در فرآیند خصوصی‌سازی شرکت‌های فعال در صنایع بیمه و بانک»، پژوهش حسابداری، ۱۳۹۴، شماره ۱۶، ۴۷-۶۴.

۳. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «آمار تفکیکی واگذاری‌ها ۱۴۰۱/۹/۳۰-۱۳۸۰». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: yun.ir/3rt2p2، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.

واگذاری و مواد ۱۰ تا ۱۲ نیز به شرایط ادغام، تجزیه یا انحلال شرکت‌های دولتی پرداخته‌اند.

هیئت واگذاری در راستای اجرای بند ب (۴) ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دستورالعملی را با عنوان «نحوه نظارت پس از واگذاری بنگاه‌ها و شرکت‌های واگذارشده به صورت کنترلی و مدیریتی» در تاریخ ۹۶/۱۰/۳۰ به تصویب رساند و ضوابط نظارت بر بنگاه‌ها را پس از واگذاری بیان کرد. این دستورالعمل با توجه به حجم واگذاری (بلوکی یا تدریجی)، میزان بلوک عرضه‌شده (کنترلی یا مدیریتی) و نحوه پرداخت ثمن معامله (اقساطی یا نقدی)، قواعدی را برای نظارت بر واگذاری‌های کنترلی و مدیریتی وضع کرده است.

دستورالعمل «نحوه انتخاب مشتریان راهبردی و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها»، مصوب ۹۸/۹/۲۵ به بررسی شرایط متقاضیان خرید سهام کنترلی و مدیریتی از منظر صلاحیت عمومی و تخصصی (ماده ۳) و تفکیک شیوه واگذاری (ماده ۵) می‌پردازد. از موضوعات ذیل صلاحیت عمومی می‌توان به «نداشتن بدهی معوق به شبکه بانکی»، «عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر در ارتباط با متقاضیان حقیقی و اعضای هیئت مدیره»، «ممنوع‌المعامله نبودن» و «نداشتن بدهی سررسیدشده به سازمان خصوصی‌سازی» اشاره کرد. هم‌چنین در محاسبه صلاحیت‌های تخصصی، کسب دست‌کم نیمی از امتیاز «صلاحیت فنی و مدیریتی» و نیمی از امتیاز «تمکن مالی» ضروری است. با این حال، وجه مشترک پرونده‌های متعدد از جمله در واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه، آلومینیوم المهدی و دام‌پروری مغان، ایراد اهلیت نداشتن خریداران بوده که در نوع خود ابهام‌برانگیز است.

### **بند پنجم. مولدسازی دارایی‌های دولت**

پس از گذشت بیش از سه دهه خصوصی‌سازی و تجربه فراز و فرودهای بسیار در این حوزه، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا در ۴ آذر ۱۳۹۹، «مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت» را صادر کرد که در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۲۱ به تأیید رهبری رسید و برای اجرا ابلاغ شد. هم‌چنین در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۱، هیئت عالی مولدسازی دارایی‌هایی دولت (موضوع بند ۱ همین مصوبه)، آیین‌نامه اجرایی آن را نیز به تصویب رساند. پیش از این، در قوانین متعددی به قاعده‌گذاری برای مولدسازی اموال دولتی پرداخته شده بود. برای مثال، بند (پ) ماده ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵، وزارت امور

اقتصادی و دارایی را مکلف می‌کند با تصویب هیئت وزیران، اقدامات مورد نیاز برای «مدیریت و استفاده از دارایی‌ها و اموال دولت» جهت انتشار صکوک و تمرکز اختیارات مربوط به نحوه نقل و انتقال اموال منقول و غیر منقول را انجام دهد.

هم‌چنین قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در جزء ۱ از بند (ه) تبصره ۱۲ ماده واحده، مجوز مولدسازی ۲ هزار میلیارد تومان از دارایی‌های دولت را در قالب «اجاره بلندمدت»، «صکوک اجاره»، «ترهین و توثیق» و دیگر ابزارهای مالی به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعطا کرد. بر اساس بند (د) تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به ترتیب، مجوز مولدسازی ۸ و ۲ هزار میلیارد تومان از اموال دولت به این وزارتخانه اعطا شد. قانون بودجه ۱۴۰۱ برای نخستین بار، مجوز مولدسازی اموال غیر منقول مازاد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اموال منقول و غیر منقول وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های تابع را تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان برای هر وزارتخانه صادر کرد. این در حالی است که مطابق گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور، دولت در اجرای مفاد مورد نظر ناکام بوده و هیچ‌یک از اهداف کمی مولدسازی محقق نشده است.<sup>۱</sup>

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مبنی بر تحقق حدود ۴ هزار میلیارد از ۳۳ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده از محل فروش و مولدسازی اموال دولت در پنج سال اخیر نیز صرفاً به «فروش و واگذاری» اموال منقول و غیر منقول دولت مرتبط است و شامل مولدسازی نمی‌شود.<sup>۲</sup> تعریف مولدسازی در آیین‌نامه اجرایی بیان شده است که کامل‌ترین آن را می‌توان در آیین‌نامه جزء (۲) بند (و) تبصره (۲) و بند (د) تبصره (۱۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مصوب ۱۴۰۰/۳/۹ یافت: «استفاده از اموال غیر منقول به عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی، اجاره بلندمدت حداکثر ده‌ساله و توثیق».

۱. مطابق گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور درباره جزء ۱ بند (ه) تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۹۸، جزء ۲ بند (د) تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۹۹ و جزء ۱ بند (د) تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۴۰۰: «بندهای مذکور فاقد عملکرد بوده» و «اهداف قانون‌گذار محقق نشده است».

۲. افضلی، علی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور: فروش و مولدسازی اموال دولت»، تهران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، ص ۶۸.

با عنایت به جمیع این موارد و آشنایی با پیشینه مولدسازی اموال دولتی در کشور، اکنون بررسی مصوبه اخیر شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ساده‌تر خواهد بود. این مصوبه در هشت بند تدوین شده است که بندهای ۱ و ۲ به «تشکیل هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت» و وظایف و اختیارات آن، بند ۳ به تکلیف کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نسبت به درخواست تغییر کاربری اموال مازاد، بند ۴ به «عواید» حاصل از واگذاری اموال غیر منقول و پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و سهم وزارت خانه‌ها و شرکت‌های دولتی از این درآمدها، بند ۵ به «تعیین مجازات» برای ممانعت یا اجرا نشدن دقیق و کامل دستورهای هیئت مولدسازی و هم‌چنین «مصونیت قضایی اعضای هیئت» نسبت به تصمیمات خود در موضوع این مصوبه و «مصونیت مجریان تصمیمات» این هیئت در چارچوب مصوباتی که هیئت تعیین کرده، پرداخته است. در بند ۶، قوانین و مقررات مغایر با این مصوبه را به مدت دو سال «موقوف‌الاجرا» کرده و در بندهای ۷ و ۸ به تکلیف هیئت مولدسازی در ارائه گزارش شش‌ماهه اقدامات به شورای عالی هماهنگی اقتصادی و اعتبار دوساله این مصوبه اشاره داشته است.

در این باره باید دانست:

۱. مصوبه اخیر با تأسیس مرجع عالی فراقوه‌ای متشکل از نمایندگان سه قوه و تعیین فرآیند جدید برای تعیین تکلیف اموال دولتی (اعم از فروش، واگذاری و مولدسازی) در قامت یک قانون ظاهر شده و قواعد جدیدی برای نهادها و سازمان‌های مختلف دولتی وضع کرده که این امر منجر به تدوین آیین‌نامه اجرایی آن توسط هیئت عالی شده است. مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل می‌تواند قانون وضع کند که این صلاحیت مطابق اصل ۸۵ در انحصار مجلس است. از طرفی، برابر اصول ۱۹، ۲۰ و ۱۰۷ قانون اساسی، آحاد ملت و مقامات کشوری و لشکری به طور علی‌الاطلاق در برابر قوانین یکسانند. پس هیچ یک از مقامات حق نقض سلسله مراتب قوانین و به طریق اولی، نقض اصل ۸۵ قانون اساسی را ندارد. در نتیجه، مصوبه حاضر از نظر مشروعیت و قانون بودن با ایراد اساسی مواجه است.

۲. بندهای این مصوبه با مواد قانونی متعدد و وظایف و اختیارات نهادهای صلاحیت‌دار در تعارض است. برای مثال، در بند ۲ به وظایف و اختیارات هیئت مولدسازی در شناسایی، قیمت‌گذاری

و واگذاری اموال غیر منقول دولت، تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، تصویب مازاد بودن اموال، تعیین تکلیف عواید حاصل از واگذاری، ایجاد هماهنگی لازم میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی و تصویب آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مرتبط با «شیوه‌های شناسایی، قیمت‌گذاری و واگذاری، فروش و مولدسازی اموال غیر منقول و پروژه‌های نیمه‌تمام» اشاره می‌شود که این موارد در مغایرت با مواد ۶۹، ۸۸ و ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ (با اصلاحات بعدی)، موضوع نحوه و امکان واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و صلاحیت هیئت وزیران در این خصوص است. هم‌چنین مفاد بند ۲ با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مواد ۱۷ تا ۳۳ ناظر بر فرآیند واگذاری بنگاه‌ها، مواد ۳۹ و ۴۰ موضوع وظایف هیئت واگذاری و مواد ۴۱ و ۴۲ درباره وظایف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعارض است.

۳. در بند ۵ مصوبه، مواردی درباره مصونیت قضایی اعضای هیئت مولدسازی و مجریان تصمیمات ایشان ذکر شده که شایسته بازنگری است. به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد. هم‌چنین شورای نگهبان در تفسیر اصل ۸۶ ناظر بر مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس اظهار می‌دارد: «مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان هستند... اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد...». پس مصونیت قضایی از منظر قانون‌گذار و مفسر قانون اساسی اعتبار ندارد.

۴. این بند برخلاف نصوص قانونی موجود، «سر باز زدن» از اجرای دقیق و کامل دستورها یا «ممانعت در اجرای دستورات هیئت مولدسازی» را جرم انگاشته و مستخدمین را نسبت به مجازات مقرر در ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (باب تعزیرات) بر حذر داشته است. در این باره باید افزود:

یک. همان‌طور که اداره کل حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۳/۹۱۲ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ به درستی ابراز کرده، عنصر مادی این جرم به صورت «فعل» است، نه «ترک فعل».<sup>۱</sup> پس «سر باز زدن» یا

۱. به نقل از: روزنامه رسمی شماره ۲۰۳۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۶ با عنوان «نظریه‌های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه».

استنکاف از اجرای مصوبات هیئت عالی مولدسازی به خودی خود، جرم یا تخلف اداری تلقی نمی‌گردد. دو مصوبات هیئت مولدسازی اساساً شأن قانون را ندارد و مصداق هیچ یک از موارد چهارگانه مندرج در ماده ۵۷۶ یعنی «اوامر کتبی دولتی»، «قوانین مملکتی»، «احکام یا اوامر مقامات قضایی» یا «هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده» نیست. «اوامر کتبی دولتی» یا «مقامات قانونی» می‌تواند شامل دستور مقام مافوق در سلسله مراتب اداری باشد یا مطابق اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی در قالب فرمان رئیس جمهور یا تصویب نامه هیئت وزیران به وزارت خانه‌ها و ادارات ابلاغ گردد. پس مصوبات هیئتی مشابه «هیئت عالی مولدسازی داری‌های دولت» که در قانون اساسی و قوانین عادی سخنی از آن به میان نیامده است، تصمیمات آن به تصویب تعداد محدودی از اعضا می‌رسد و توسط یکی از وزیران (وزیر امور اقتصاد و دارایی) ابلاغ و اجرا می‌گردد، خارج از حدود و صلاحیت‌های این مقامات و مراجع است و مصوبات آن الزام‌آور نیستند. هم‌چنین مطابق اصول ۱۱۳ و ۱۲۲ قانون اساسی، رئیس جمهور، مسئول اجرای قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است و ابلاغ مصوبه‌ای مغایر با این دو منبع اساسی حقوق، خارج از اختیارات این مقام است. پس به طریق اولی، همه مقامات دولتی از جمله این هیئت چنین صلاحیتی ندارند.

## نتیجه‌گیری

در سالیان اخیر به ویژه پس از سال ۱۳۹۶، اقداماتی در راستای اصلاح قوانین و مقررات از جمله «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، «دستور العمل روش انتخاب مشتریان راهبردی»، «دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» و برخی دیگر از قوانین انجام شده است. با این حال، کاهش درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه و بهبود نیافتن شرایط برای سرمایه‌گذاری خصوصی نشان می‌دهد که دولت در «خصوصی‌سازی» توفیق چندانی نیافته است. از این رو، علاوه بر اصلاح قوانین، اصلاح «رویه‌ها» و نگرش حاکمیت نسبت به خصوصی‌سازی ضرورت دارد. واگذاری به بخش خصوصی نه به معنای «از سر باز کردن»، بلکه به معنی سهیم کردن مردم در مالکیت «آن‌چه متعلق به آن‌هاست» و نقش‌آفرینی ایشان در رشد اقتصادی است.

راهکارهای پژوهش حاضر به منظور بهبود شرایط برای توسعه بخش خصوصی چنین بیان می‌شود:

۱. تسهیل ورود سرمایه خارجی: در شرایطی که کشور به دلیل کاهش درآمدها، کسری بودجه و به

تبع آن، رکود تورمی را تجربه می‌کند، منفعت در سوداگری میان بازارهاست و انتظار سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد تولید بی‌معنا به نظر می‌رسد. تسهیل ورود سرمایه یا سرمایه‌گذار خارجی و به تبع، تسهیل صادرات غیر نفتی از اساسی‌ترین اقدامات برای افزایش رشد اقتصادی است که مستلزم بازنگری در سیاست‌های خارجی در سطح کلان حکمرانی است.

۲. **اصلاح قوانین و مقرراتی که واگذاری بنگاه زیان‌ده را مجاز می‌داند:** بند (و) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳، قوانین بودجه سالانه و هر یک از مواد قانونی که دولت را به واگذاری شرکت‌های زیان‌ده مختار می‌کنند، باید به گونه‌ای تغییر کنند که این امر مستلزم دریافت مجوزهای خاص باشد و به صورت استثنایی انجام پذیرد. مورد مهم دیگر، ایجاد ضمانت اجرا برای بند ۴ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است تا از واگذاری برای رد دیون ممانعت صورت گیرد.

۳. **تعیین حداکثر کاهش قیمت مجاز:** در بند (الف) ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها مصوب ۸۷/۱۲/۲۰، اختیار کاهش قیمت سهام در مزایده بر عهده هیئت واگذاری قرار گرفته است. مطلوب است حداکثر میزانی که هیئت واگذاری مجاز به کاهش قیمت پایه است، بر مبنای نسبتی از ارزش دارایی بنگاه و سوددهی آن در نظر گرفته شود.

۴. **تبیین ماهیت حقوقی و ساختاری مؤسسات عمومی غیر دولتی:** در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، بند (ب) ماده قانون ارتقای سلامت نظام اداری و بسیاری دیگر از قوانین، تعاریفی از این مؤسسات ارائه کرده‌اند که دایره شمول آن‌ها با یکدیگر متفاوت است. چون بخش عمده‌ای از واگذاری‌ها به طرفیت نهادهای عمومی غیر دولتی انجام گرفته است، تبیین ساختاری این نهادها بیش از پیش اهمیت پیدا می‌کند.

۵. **ارائه بسته تشویقی به خریداران:** این امر تا حدودی در قالب ارائه اقساط و ایجاد تخفیف موضوع ماده ۲۵ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ انجام می‌گیرد، اما کافی نیست و باید به تناسب نیازهای روز سرمایه‌گذاران تنظیم شود. برای مثال، در حال حاضر، معافیت‌های مالیاتی یا در نظر گرفتن سهمی از صندوق توسعه ملی برای رشد بخش خصوصی اهمیت دارد.

۶. **جای‌گزینی مصوبه مولدسازی با تصویب‌نامه هیئت وزیران:** آن‌چه از چالش‌های قانونی

خصوصی‌سازی بیان شد، تنها گوشه‌ای از ایرادهای وارد بر مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قواست. شایسته است مراجع صالح این مصوبه را ابطال کنند و تسهیل مولدسازی اموال دولتی از مجرای قانونی و با محوریت هیئت وزیران پی‌گیری شود.

## فهرست منابع

### ۱. کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۲. پهلوی، محمدرضا، به سوی تمدن بزرگ، فرانکفورت: البرز، ۱۳۸۹.
۳. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری تطبیقی، تهران: مجد، ۱۳۹۰.

### ۲. مقاله

۱. افضل‌ی، علی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور: فروش و مولدسازی اموال دولت»، تهران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
۲. آذر، عادل و علی اسلام‌جو، «مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و بخش عمومی غیر دولتی در بورس اوراق بهادار تهران»، تحقیقات مالی اسلامی، ۱۳۹۱، دوره اول، شماره ۲، ۵-۳۶.
۳. پناهی، مهدی، علی اسماعیل‌زاده مفری و غلام‌رضا فرساد امان‌اللهی، «بررسی موانع مالی و غیر مالی خصوصی‌سازی و اجزای اصل ۴۴ قانون اساسی در ایران با استفاده از روش فراترکیب»، مدیریت توسعه و تحول، ۱۴۰۰، دوره سیزدهم، شماره ۴۴، ۴۷-۶۱.
۴. جعفرپور، محمود، «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران». دوماه‌نامه بررسی‌های بازرگانی، ۱۳۹۹، شماره ۱۰۴، ۲۹-۹.
۵. جعفرپور، محمود، «بررسی وجوه افتراق و اشتراک خصوصی‌سازی در ایران و کشورهای منتخب»، دوماه‌نامه بررسی‌های بازرگانی، ۱۴۰۰، دوره نوزدهم، شماره ۱۰۷، ۳۹-۶۲.
۶. خاصی، الهه، مقصود رنجیر و احمد حبیب‌نژاد، «بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در فرانسه»، ماه‌نامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۱۴۰۱، دوره پنجم، شماره ۱، ۱۶۰-۱۷۷.
۷. ذاکری، علی‌رضا، «خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹)» (مطالعه گزارش‌های مرکز

- پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، جامعه‌شناسی تاریخی، ۱۴۰۰، دوره سیزدهم، شماره ۲، ۱۳۹-۱۷۶.
۸. رنجبرکی، علی، «تبيين موانع سياسي و حاکميتي سرمايه‌گذاري مولد بخش خصوصي در اقتصاد ايران با استفاده از رويکرد نهادي «هاجسن»»، دوفصل‌نامه پژوهش سياست نظري، ۱۳۹۸، دوره پانزدهم، شماره ۲، ۳۱۵-۳۴۲.
۹. شاهدي، مظفر، «نگاهي گذرا به مخالفت روحانيون و اسلام‌گرايان با لوايح انقلاب سفيد در دوره نخست وزيري اسدالله علم»، فصل‌نامه تاريخ معاصر ايران، ۱۳۸۶، دوره يازدهم، شماره ۴۳، ۲۳-۷۴.
۱۰. شوراي گفت‌وگوي دولت و بخش خصوصي، «گزارش آثار فسخ و ابطال واگذاري‌هاي دولت (خصوصي‌سازي)»، ۱۳۹۹، ۱۱-۱۳.
۱۱. صفاجو، بهنام و اکبر اميني‌مهر، «بررسي تفاوت تأثير واگذاري تدريجي و بلوکی سهام در فرآيند خصوصي‌سازي شرکت‌هاي فعال در صنايع بیمه و بانک»، پژوهش حسابداری، ۱۳۹۴، شماره ۱۶.
۱۲. طاهري عطار، غزاله، معين پوراحمدی و قاسم‌علی جمالی، «رتبه‌بندی معيارهاي تأثیرگذار بر بازدارندگی اجرای خط‌مشی‌هاي خصوصي‌سازي در ايران»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت دولتي ايران، ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۶، ۱۰۱-۱۳۵.
۱۳. عباسی، بیژن و مینا اکبری، «نقش نهادهاي عمومي غير دولتي در خصوصي‌سازي ايران و آثار آن»، فصل‌نامه برنامه‌ريزي و بودجه، ۱۳۹۵، دوره بيست و یکم، شماره ۳، ۲۳-۴۸.
۱۴. کردبچه، حمید و آمنه قائمی دیزجی، «شبه خصوصي‌سازي در ايران»، در: دومین همایش ملی حاکمیت شرکتی، ۱۳۹۴.
۱۵. کریمی، سارا و فرشید مقدم سلیمی، «ماشین خصوصي‌سازي، ضرورت توقف و تغيير مسیر»، فصل‌نامه تأمین اجتماعی، ۱۳۹۸، دوره پانزدهم، شماره ۱، ۱۳۳-۱۵۶.
۱۶. محمدنژاد، حیدر، «خصوصي‌سازي خدمات عمومي در نظام حقوق اقتصادي ايران، فرانسه و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، سال ششم، شماره ۱۷، ۷۵-۱۰۱.
۱۷. مرادخانی، فردین و بهروز سعادت، «جایگاه حقوقی نهادهاي انقلابي در حقوق اداری ايران»، فصل‌نامه علمی دیدگاه‌هاي حقوق قضایی، ۱۳۹۸، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۸، ۱۱۷-۱۴۰.
۱۸. مسیب‌زاده، چنگیز، علی پورعباس و حسین ملکوتی، «ضوابط، رويکرد و الزامات حقوقی موفقيت تفکيک بخش خصوصي و عمومي در اقتصاد ايران»، ماه‌نامه جامعه‌شناسی سياسي ايران، ۱۴۰۱، دوره

پنجم، شماره ۱۱، ۴۲۰۳-۴۲۱۶.

۱۹. یازرلو، حجت‌الله، «تحلیل تئوری‌های خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت»، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۹۱، دوره ششم، شماره ۱۹.

### ۳. اسناد الکترونیک

۱. خبرگزاری تابناک (۱۴۰۱). «شفافیت واگذاری‌ها با رونمایی از سامانه پاسخ». برگرفته از: **tabnak.ir/004hPW**، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.
۲. دیوان محاسبات کشور (۱۴۰۱). «گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰». پایگاه اینترنتی دیوان محاسبات کشور، برگرفته از: <https://dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh1400/tab-02.pdf>، ص ۵، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۱/۳.
۳. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «آمار تفکیکی واگذاری‌ها ۱۴۰۱/۹/۳۰-۱۳۸۰». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: **yun.ir/3rt2p2**، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.
۴. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۰). «آمار واگذاری سال ۱۳۹۹». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: <https://ipo.ir/uploads/1/2021/Dec/29/amar99.pdf>، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.
۵. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «آمار عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۴۰۱/۹/۳۰». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: **yun.ir/59hen3**، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۱/۳.
۶. سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۱). «راه‌اندازی سامانه اطلاعات جامع نظارت بر شرکت‌های واگذاری شده (سامانه ناظر)». تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، برگرفته از: **yun.ir/hz5zbf**، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰.

## Privatization challenges with emphasis on Positive Law in Iran

Vali Rostami<sup>1</sup>, Mohammad Matin Nateghpour<sup>2</sup>

### Abstract

According to principle 43 of the constitution law, economic independence and eliminating poverty and deprivation are two of the most important financial goals of the Islamic Republic of Iran that, emphasizes the participation of people in economic activities within the private and cooperative sector. In the years after the Iran–Iraq war, there were many attempts to prominent the role of the private sector in the economic regime. However, in recent years, we can see that vast parts of this effort have led to economic inefficiency, which has imposed many costs on society. The transference of companies in loss-making conditions without reforming the structure, transference for solvency, ambiguity in the nature and structural position of non-governmental public institutions, security approaches to privatization, and many other factors caused by silence in law or conflicts between the rules, are legal barriers that have led to the emergence of the current situation in the private sector. According to this research, with a descriptive and analytical view with the use of library resources and existing documents, it was determined that the amendment of laws and regulations regarding facilitating the entry of foreign capital, limiting the handing over to non-governmental public institutions, providing an incentive package to capital owners and not confronting authoritarianism with the category of privatization could play a key role in improving the efficiency of the private sector.

**KeyWords:** Principle44, Positive Law, Privatization, Transmission, Utilization

---

1. University of Tehran, [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

2. University of Tehran (Corresponding Author), [matinnateghpour@gmail.com](mailto:matinnateghpour@gmail.com)