

نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی ایران و آثار آن

بیژن عباسی | babbasi@ut.ac.ir
دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

مینا اکبری | minaakbari@ut.ac.ir
دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران.

دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۲۵ | پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۰۸

چکیده: سیاست خصوصی سازی و کوچک سازی دولت با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴) و تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۷) به طور جدی تری در کشور مورد پیگیری قرار گرفت و اقدامات قابل توجه و مؤثری تاکنون در این زمینه صورت گرفته است. مسلماً، هر برنامه و قانونی، با وجود مزایا و ارزش هایی که دارد، ممکن است نقاط ضعفی نیز داشته باشد. آگاهی از این چالش ها و تلاش در جهت رفع آن ها می تواند به اجرای کامل و موفقیت آمیز اهداف پیش بینی شده کمک شایانی نماید. از جمله انتقاداتی که به برنامه خصوصی سازی و نحوه واگذاری بنگاه های دولتی وارد است، حضور پررنگ نهادهای عمومی غیردولتی در واگذاری ها است. هر چند که این امر در حال حاضر در کشور ما دارای بستر قانونی است، اما در عمل، باعث نقض بسیاری از اصول حاکم بر اداره خوب کشور، حقوق رقابت و اقتصاد بازار می گردد. از آن جمله می توان به کاهش کارایی، عدم شفافیت، نقض اصل برابری، ایجاد انحصار و از بین رفتن رقابت و ایجاد دولت های موازی و در نتیجه عدم تحقق اهداف مورد نظر از خصوصی سازی اشاره نمود؛ بنابراین، به نظر می رسد که توجه به موضوعاتی از این نوع و تلاش در جهت کاهش اشکالات می تواند موفقیت بیش تر در برنامه خصوصی سازی و به تبع آن پیشرفت کشور را به همراه داشته باشد.

کلیدواژه ها: خصوصی سازی، بخش عمومی، نهادهای عمومی غیردولتی، بخش خصوصی،
قانون اساسی.

طبقه بندی JEL: K0, K2, K23

مقدمه

واگذاری بنگاه‌های دولتی، فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی است که از آن به «خصوصی‌سازی» تعبیر می‌شود و اکثر دولت‌های جهان از اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشورشان آن را اجرا می‌کنند (Rhodes; Hough & Butcher, 2014). تجربه نشان داده است که دخالت مستقیم دولت در اقتصاد، به شکل تصدی‌گری اقتصادی، نه تنها نتوانسته مشکلات اقتصادی را مرتفع سازد، بلکه در بسیاری موارد، مانع رشد و توسعه بوده است. از آن‌جا که بخش خصوصی همواره به دنبال بیش‌تر کردن سود است، کارآمدی دغدغه مهم‌تری برای این بخش محسوب می‌شود؛ در حالی که رسیدن به چنین هدفی در اقتصاد دولتی از اهمیت کم‌تری برخوردار است؛ چرا که دولت به دنبال ارائه خدمات عمومی^۱ است و به دلیل این که خدمات ارائه شده توسط دولت یا رایگان است و یا ارزان‌تر از خدمات مشابه، باعث تحمیل هزینه‌های سنگینی به دولت می‌گردد. هزینه‌هایی که دولت به منظور ارائه خدمات عمومی پرداخت می‌کند، باعث کاهش منابع مالی دولت می‌گردد، که نتیجه آن نیز افزایش مالیات‌ها، استقراض و درنهایت، کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری است. به عنوان نمونه، در انگلستان اثر واقعی خصوصی‌سازی، حذف دولت از فعالیتهای اقتصادی نبوده است؛ بلکه نقش دولت را از یک تولیدکننده به یک دولت حمایت‌کننده تغییر داده است. این امر، بر اساس این اصل است که مشارکت در تولید اقتصادی کارکرد مشروع دولت نیست (Veljanovski, 1988).

در ایران نیز چند سالی است که سیاست‌های خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت مد نظر قرار گرفته است. در این راستا قواعد و مقررات فراوانی در قوانین بودجه و قوانین برنامه توسعه کشور، به خصوص قانون برنامه سوم و چهارم توسعه درباره واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی مقرر گردید. سند جامع کشور ما در مورد خصوصی‌سازی قانون، اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که در سال ۱۳۸۷^۲ بر اساس سیاست‌های ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری به تصویب رسید. این قانون دارای ابعاد حقوقی و نهادهای گوناگونی برای حمایت و تقویت بخش‌های غیردولتی در اقتصاد ملی است.

اجرای این قانون نیز تاکنون دستاوردهای مثبتی را برای کشورمان به همراه داشته است؛ هر چند

1. Public Services

۲. با توجه به خاتمه یافتن اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه، مجلس شورای اسلامی طی ماده واحده‌ای در سال ۱۳۹۰، نام این قانون را به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تغییر داد.

که اقدامات صورت گرفته تاکنون، چالش‌هایی را نیز در این زمینه به وجود آورده است. مسلماً هدف از خصوصی سازی، کاهش نقش بخش عمومی در اقتصاد و سپردن امور به بخش خصوصی است. اما مسأله قابل توجه این است که بررسی‌ها و آمارهای اعلام شده از جریان واگذاری‌ها در ایران حاکی از آن است که درصد قابل توجهی از بنگاه‌های دولتی در جریان خصوصی سازی نه به بخش خصوصی، بلکه مجدداً به بخش عمومی واگذار گردیده‌اند. به طوری که نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ستاد فرمان اجرایی، شرکت‌های زیر نظر برخی نهادهای نظامی، سازمان بازنشستگی و... از جمله نهادهایی هستند که بیشترین سهم را از جریان واگذاری‌ها داشته‌اند. این نهادها امروزه به عنوان نهادهای شبه دولتی رایج شده‌اند.

بنابراین، اصلی‌ترین پرسشی که در مقاله حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به آن هستیم، این است که مداخله نهادهای عمومی غیردولتی چه آثاری را بر روند خصوصی سازی در کشور به همراه دارد؟ همان‌طور که ذکر گردید، خصوصی سازی با هدف کاهش نقش بخش عمومی در اقتصاد و حضور و مداخله مؤثر بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در صورتی که بنگاه‌های دولتی مجدداً طی یک فرایند پرهزینه و زمان‌بر به بخش عمومی واگذار گردد، نه تنها اهداف موردنظر خصوصی سازی محقق نمی‌گردد، بلکه اثرات سوء بیش‌تری را بر کشور تحمیل می‌کند. بنابراین، توجه به این مسأله، انجام مطالعات در این زمینه و تلاش در جهت ایجاد راهکارهایی برای کاهش آن ضروری به نظر می‌رسد. تاکنون در خصوص مسأله حضور پررنگ نهادهای شبه دولتی در خصوصی سازی ایران از سوی مسئولان کشور سخنرانی‌ها و اظهاراتی مطرح گردیده است و مقالات اندکی نیز در این زمینه به نگارش درآمده که در قسمت‌های مختلف مقاله و به مناسبت موضوع به آن‌ها نیز اشاره گردیده است. اما آثار این حضور مؤثر، کم‌تر مورد بررسی قرار گرفته است. در واقع، یکی از محدودیت‌های این پژوهش را نیز می‌توان کمبود منابع در این زمینه دانست. از این رو، مطالعه انجام شده در راستای پر کردن خلأ پژوهشی و دستیابی به اهدافی همچون تبیین وضعیت خصوصی سازی در کشور صورت می‌گیرد.

جایگاه بخش عمومی و خصوصی در ایران

از دیدگاه علم اقتصاد، فعالیت‌های یک جامعه به دو بخش عمومی^۱ و خصوصی^۲ تقسیم می‌شوند.

1. Public Sector
2. Private Sector

عظیم بودن بخش عمومی در کشورهای مختلف و مشکلات آن باعث گردید که موج جهانی خصوصی‌سازی از سال ۱۹۷۹، توسط انگلستان آغاز شود (مگینسون، ۱۳۸۸) و سایر کشورها نیز به دنبال موفقیت‌های این کشور به خصوصی‌سازی روی آورند. تقسیم بخش عمومی و خصوصی در حقوق ایران به شرح زیر است:

الف. بخش عمومی

در تعریف بخش عمومی گفته شده که بخشی از حیات اقتصادی جامعه است که در ارتباط با خدمات اساسی عمومی است (Lane, 1989). بخش عمومی در ایران را می‌توان به دو بخش دولتی و غیردولتی تقسیم نمود:

۱. بخش دولتی

براساس تعریف فوق، بخش دولتی که در اصل ۴۴ قانون اساسی یکی از پایه‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران معرفی شده، در قلمرو بخش عمومی قرار می‌گیرد. در این اصل، از مداخله مستقیم دولت در اقتصاد، تحت عنوان بخش دولتی یاد شده است (هاشمی، ۱۳۸۲). منظور از مداخله مستقیم آن است که دولت با در نظر گرفتن مصالح ملی و منافع جمعی، مدیریت و مسئولیت برخی از واحدهای عمده اقتصادی را تحت انحصار خود در می‌آورد.

طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش دولتی، شامل صنایع بزرگ (آن گروه از کارگاه‌های صنعتی که دارای سرمایه کلان، کارگاه‌های متعدد و کارگران فراوان باشند)، صنایع مادر (آن دسته از کارگاه‌های صنعتی که بسیاری از صنایع دیگر به آن وابسته‌اند)، معادن بزرگ، خدمات اساسی (نظیر پست، تلگراف و تلفن، نیرو، راه‌ها و حمل و نقل عمومی، رادیو و تلویزیون، بانک‌ها و بیمه) است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بدین ترتیب، براساس این اصل، بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور در انحصار بخش دولتی است. گرچه این اشکال با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری و تصویب قانون مربوطه مرتفع گردیده که در بند «ب» به طور کامل توضیح داده خواهد شد.

بر طبق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)، اداره امور بخش دولتی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، توسط دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های اداری از جمله وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی صورت می‌گیرد.

۲. بخش عمومی غیردولتی

از آن جا که اداره همه امور و تصمیم گیری درباره آن ها توسط سازمان های دولت مرکزی مستقر در پایتخت دشوار است و علاوه بر این، اختلاط امور فنی و تخصصی با امور سیاسی نیز به صلاح نیست، بهتر است انجام امور فنی به مقامات متخصص به دلیل تخصص و آگاهی بیشتر آنان نسبت به آن امور، واگذار شود. در واقع، عدم تمرکز فنی، اعطای شخصیت حقوقی حقوق عمومی توسط قدرت مرکزی به سازمان های فنی و تخصصی مانند مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی است؛ تا آن ها امور فنی و تخصصی را فارغ از بازی های سیاسی و جناحی و به طور مستقل ولی زیر نظارت قیمومتی دولت مرکزی اداره نمایند (عباسی، ۱۳۹۰).

واحدهای اقتصادی بخش عمومی غیردولتی به آن دلیل که حقوق و منافع عمومی را تأمین می کنند، از دست بخش خصوصی خارج هستند و به این دلیل که همانند واحدهای بخش خصوصی فعالیت می کنند و در قالب های انحصاری که لزوماً باید دولتی باشند قرار نمی گیرند، می باید از قید و بندهای سنتی و خاص اداری آزاد و از مجاری دیوانسالاری حکومتی خارج باشند. در غیر این صورت، مداخلات اداری دولت، عرصه را بر استعدادهایی که لازمه هر اقتصادی است، تنگ می نماید و این بخش را در بازار تلاش، رقابت و معامله، دچار بحران می نماید که خسارت ناشی از این بحران متوجه عموم خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۲).

قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۱/۱) برای اولین بار در ماده ۵ خود، اقدام به تعریف این مؤسسات نمود. بر طبق این ماده، «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون و به منظور انجام وظایف یا خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل می شوند». در تبصره این ماده، تهیه فهرست این مؤسسات و نهادها پیش بینی گردید. فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به صورت ماده واحده و در سال ۱۳۷۳ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و اسامی تعدادی از مؤسسات در این فهرست ذکر گردید^۱.

۱. شهرداری ها و شرکت های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری ها باشد.
۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
۳. هلال احمر.
۴. کمیته امداد امام.
۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی.
۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
۷. کمیته ملی المپیک ایران.
۸. بنیاد ۱۵ خرداد.
۹. سازمان تبلیغات اسلامی.
۱۰. سازمان تأمین اجتماعی و براساس الحاقیه های بعدی.
۱۱. فدراسیون های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. مؤسسه های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.
۱۳. شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی.
۱۴. کتابخانه حضرت آیت الله مرعشی نجفی.
۱۵. جهاد دانشگاهی.
۱۶. بنیاد امور بیماری های خاص.
۱۷. سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۸. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر.
۱۹. صندوق تأمین خسارت های بدنی.

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری سعی گردید تا با ارائه معیارهای مشخص، چارچوب نظام حقوقی این نهاد نوپساید هر چه بیش‌تر تبیین گردد و با قراردادن این نهادها به عنوان بخشی از دستگاه‌های اجرایی به عنوان یکی از ارکان اداره امور عمومی شناخته شوند (حسینی‌پور اردکانی: ۱۳۸۹). براساس ماده ۳ این قانون، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

براساس نظریه مشورتی اداره کل قوه قضائیه، با توجه به این که قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) وارد بر قوانین قبلی از جمله «قانون محاسبات عمومی کشور» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) با اصلاحات و الحاقات بعدی آن است و برابر «ماده ۱۲۷» آن، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن لغو گردیده است، مؤسساتی که مشمول تعریف مندرج در ماده ۳ باشند، گرچه در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹) با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیامده باشند، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» تلقی خواهند شد؛ زیرا قانون اخیرالذکر (فهرست نهادها...) بر اساس تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده است که با تعریف جدید مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اصولاً لزوم تصویب فهرست منتفی است (اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه: ۱۳۹۲).

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی عمدتاً شامل بنیادها و نهادهای ارائه‌کننده خدمات عمومی اجتماعی بوده و به لحاظ نحوه ارتباط با دولت متفاوت هستند. گروهی از این نهادها (نظیر بنیاد مستضعفان و برخی دیگر از بنیادها) از دولت کاملاً مستقل هستند. برخی نظیر شهرداری‌ها، ضمن داشتن استقلال نسبی از دولت، برای انجام مأموریت‌های خود متکی به کمک‌های دولت هستند و زیر نظر آن قرار دارند. دسته سوم، مؤسسات و نهادهایی هستند که تا حد زیادی تحت کنترل دولت بوده و مدیران آن‌ها از سوی مقامات دولتی نصب و عزل می‌شوند (نصیری‌اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰). سازمان تأمین اجتماعی و بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی، در شمار این دسته قرار دارند.

ب. بخش خصوصی

بخش خصوصی در ایران را می‌توان به دو بخش تعاونی و خصوصی تقسیم نمود:

۱. بخش تعاونی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۴۴، بخش تعاونی را به عنوان یکی از پایه‌های مستقل نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده است. تشکیل‌دهندگان و اداره‌کنندگان شرکت‌های تعاونی اصولاً «اشخاص خصوصی»^۱ هستند. از این رو، بخش تعاونی از آن جهت که اعضای آن افراد هستند، بخشی از مالکیت خصوصی محسوب می‌شود؛ بنابراین، بخش تعاونی اعم از تولید، توزیع، مصرف، اعتبار، مسکن و سایر تعاونی‌ها با عنایت به خصوصیات و مشخصاتی که در قانون تصریح گردیده، جزء بخش خصوصی طبقه‌بندی می‌شوند (حسینی‌عراقی، ۱۳۸۰).

براساس ماده ۷ قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳)، دولت مستقیماً و به عنوان سهامدار عمده وارد بخش تعاونی نمی‌شود؛ بلکه از باب حمایت می‌تواند کمک‌های مالی به این بخش اعطا کند.

اما آنچه به بخش تعاونی چهره‌ای متفاوت از بخش خصوصی می‌بخشد، اهداف بخش تعاونی است. ماده ۱ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، اهداف بخش تعاونی را ایجاد و تأمین شرایط کار برای همه، قرار دادن وسائل کار در اختیار کسانی که قادر به کارند ولی وسائل کار ندارند، پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص جهت تحقق عدالت اجتماعی، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت و... معرفی می‌کند.

۲. بخش خصوصی

براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش خصوصی «شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است». بدین ترتیب، قانون اساسی اولویت را برای بخش‌های دولتی و تعاونی در نظر گرفته و بخش خصوصی را صرفاً در محدوده بخشی کوچک و به عنوان مکمل سایر بخش‌ها به رسمیت شناخته است. اگر براساس تعاریف ذکر شده، بخش عمومی را بخشی از اقتصاد که تحت کنترل دولت است و بخش خصوصی را بخشی از اقتصاد که در کنترل دولت نیست بدانیم، می‌بینیم که بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی بخش عمومی، بخش بسیار بزرگی از حیات اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهد و در عوض، بخش خصوصی سهم بسیار ناچیزی را به خود اختصاص داده است. از این رو، بخش

۱. ماده ۸ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ اصلاحیه ۱۳۷۷/۷/۵): عضو در شرکت‌های تعاونی شخصی است حقیقی یا حقوقی غیر دولتی که واجد شرایط مندرج در این قانون بوده و ملتزم به اهداف بخش تعاونی و اساسنامه قانونی آن تعاونی باشد.

خصوصی فاقد اصالت اولیه در مهم‌ترین قانون کشور یعنی قانون اساسی است (اسکندری، ۱۳۸۶). البته براساس قسمت پایانی اصل ۴۴، مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی قرار گرفته است. بنابراین، در خود قانون اساسی این امکان فراهم شده است در صورتی که تمرکز ثروت باعث عدم رشد و توسعه کشور شود امکان تغییر وجود داشته باشد (تقدیسیان، ۱۳۹۳). از این رو، در قوانین برنامه اول و دوم توسعه و به ویژه قانون برنامه سوم، خط‌مشی‌های مشخص‌تری در خصوص تنظیم انحصارات دولتی مطرح شد و امتیازات انحصاری اعطا شده به دولت مورد بازبینی قرار گرفت و مقرر شد فعالیت‌های قابل انجام از طریق بخش غیردولتی، به بخش‌های خصوصی و تعاونی سپرده شود و به این ترتیب، رقابت در بازار افزایش یابد (حسینی، ۱۳۸۶). در قانون برنامه چهارم توسعه نیز در اکثر زمینه‌ها، سیاست‌های برنامه سوم پی‌گیری و بسیاری از مواد قانون برنامه سوم در برنامه چهارم تنفیذ شد.^۱ علاوه بر این، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسط مقام معظم رهبری با توجه به اختیاراتی که بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به ایشان تفویض کرده، پس از بحث و بررسی‌های فراوان، در پنج بند^۲ به سران قوا ابلاغ گردید. در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر لزوم تصویب قوانین جدید یا اعمال تغییرات در برخی قوانین موجود تأکید شده است. یکی از قوانینی که در این راستا تدوین و به تصویب رسید، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. این قانون که مهم‌ترین بستر حقوقی و اجرایی لازم به منظور اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را فراهم می‌کند، ابعاد گسترده‌ای از نظام جدید مدیریت اقتصادی کشور را با تأکید بر لزوم تغییر نقش دولت از تصدی‌گری به سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و همچنین ایجاد زمینه مناسب برای توسعه و توانمندسازی بخش‌های غیردولتی ترسیم و تبیین کرده است. برای آن که نقش و جایگاه واقعی دولت مشخص شود، باید تعریف دقیقی از امور حاکمیتی ارائه

۱. برای نمونه می‌توان به مواد ۱۰، ۱۲ الی ۱۸، ۲۰ الی ۲۷ و ۶۲ قانون مزبور اشاره کرد.

۲. الف. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

ب. سیاست‌های کلی بخش تعاونی

ج. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

د. سیاست‌های کلی واگذاری

ه. سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

می‌شد و در این تعریف امور قابل واگذاری به بخش خصوصی احصاء شده و آن بخش از اموری که نیاز به مشارکت و یا انجام آن توسط دولت دارد، مشخص می‌گردید. با همین هدف و در راستای تحقق چنین امری، امور حاکمیتی و اندازه دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف و تبیین شد. این قانون در تبیین اندازه دولت، نقش مشارکتی دولت را مورد توجه قرار داده و آن بخش از امور را که واگذاری آن‌ها ممکن است موجب کاهش سطح کیفی و کمی خدمات به آحاد جامعه شود (حداقل در مناطقی که امکان نظارت کمتری وجود دارد)، به عنوان امور حاکمیتی در نظر گرفته است. در واقع، می‌توان گفت رویکرد حاکم بر قانون فوق، متناسب‌سازی اندازه دولت با رعایت شرایط فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی کشور است (معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶). این قانون، امور و خدمات عمومی را به چهار دسته امور حاکمیتی^۱، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی^۲، امور زیربنایی^۳ و تصدی‌های اقتصادی^۴ تقسیم نموده است. فقط در زمینه‌ی امور حاکمیتی است که قانون اجازه واگذاری آن‌ها را به بخش خصوصی نداده است و ارائه سه دسته دیگر توسط بخش خصوصی و با نظارت و حمایت دولت پیش‌بینی شده است.

شیوه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی

براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مؤسسات عمومی غیردولتی از دو طریق می‌توانند بنگاه‌های دولتی را تملک کنند:

الف. خرید شرکت‌های واگذار شده توسط نهادهای عمومی غیردولتی

در حال حاضر، واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با اجازه‌ی

۱. ماده ۸: امور حاکمیتی اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گشته و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌گردد.
۲. ماده ۹: امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آن‌ها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد از قبیل آموزش و پرورش عمومی، تربیت بدنی و... .
۳. ماده ۱۳: امور زیربنایی، آن دسته از طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد. از قبیل طرح‌های آب، خاک، شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه دور.
۴. ماده ۱۱: تصدی‌های اقتصادی، آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوقی خصوصی عمل می‌کند. از قبیل تصدی در امور صنعتی و کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده ۱۰ این قانون.

قانون صورت می‌گیرد. ماده ۲۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵) و مواد ۳ و ۲۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجوز مالکیت و مدیریت بخش عمومی غیردولتی را صادر کرده‌اند. علاوه بر این، بر اساس ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحیه این ماده^۲ «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند».

این در حالی است که در پیش‌نویس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی،

۱. ماده ۲۲۰: به دولت اجازه داده می‌شود حسب مورد در چهارچوب شرایط و انواع قراردادهای واگذاری مصوب شورای اقتصاد در خصوص طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف. واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای جدید و نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره‌برداری در قالب قراردادها و شرایط مورد تصویب شورای اقتصاد با تعیین نحوه تأمین مالی دوره ساخت (فاینانس)، پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری یا خرید خدمات در مدت قرارداد، با رعایت استانداردهای اجرای کیفیت خدمات و نهایتاً واگذاری طرح پس از دوره قرارداد به بخش غیردولتی.

ب. واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیمه تمام و تکمیل شده که خدمات آن‌ها قابل عرضه توسط بخش غیردولتی است به صورت نقد و اقساط به بخش غیردولتی.

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

ماده ۴. قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی به شرح زیر تعیین می‌شود:

الف. سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه یک ماده‌ی (۲) این قانون منحصراً در اختیار بخش غیردولتی است.

ب. سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) این قانون برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز است.

ج. فعالیت بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی در موارد مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون با رعایت تبصره (۱) بند «ج» ماده (۳) این قانون مجاز است.

۳. ماده ۲ قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۱).

محدودیت مذکور حداکثر تا ۲۰ درصد بود و از آن مهم‌تر، مبنای محدودیت در پیش‌نویس که «بنگاه» بود به «سهام از بازار» تبدیل شده است. این بدین معنی است که نه تنها نهادهای عمومی حق تصاحب ۱۰۰ درصد مالکیت یک بنگاه را در اختیار دارند، بلکه حتی می‌توانند به طور قانونی بر بازارها تسلط یابند. در بسیاری موارد و در بسیاری از کشورها، بنگاهی که ۲۵ درصد سهم بازار را در اختیار داشته باشد، به عنوان انحصارگر شناخته می‌شود؛ حال آن‌که در این قانون رسماً داشتن سقف ۴۰ درصد از سهم بازارها برای نهادهای عمومی به رسمیت شناخته شده است (نصیری‌اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰). شواهد حاکی از آن است که از ابتدای اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشور تاکنون، بسیاری از شرکت‌های دولتی به دیگر قسمت‌های بخش عمومی، یا حتی به نهادهای خود دولت فروخته شده‌اند.^۱ براساس برآوردهای سازمان خصوصی‌سازی، از ۵۶ درصد سهمی که از طریق مزایده در ۱۳/۵ سال گذشته واگذار شده، تقریباً ۸۸ درصد توسط شبه‌دولتی‌ها خریداری شده و ۱۲ درصد به بخش خصوصی واقعی رسیده است (عبدالله پوری‌حسینی، ۱۳۹۳). بنابراین، واضح است که به دلیل چنین مجوز قانونی، سهم بخش عمومی در جریان واگذاری‌ها از بخش خصوصی بسیار بیش‌تر شده است. نتایج بررسی در ۲۳ کشور جهان حاکی از آن است که کشورهایی با بخش عمومی کوچک به طور چشم‌گیری کارآمدی بیش‌تری را نسبت به کشورهایی که بخش عمومی آن‌ها متوسط و یا بزرگ بوده نشان داده‌اند (Afonso; Schuknecht & Tanzi, 2003). در حالی که بر اساس آمار، بخش عمومی ایران سهم بیش‌تری از بخش خصوصی در واگذاری‌ها داشته است.

۱. به عنوان نمونه، صدرا یک شرکت بزرگ صنایع دریایی است که بخشی از آن در خصوصی‌سازی واگذار شد. مالکیت این شرکت در اختیار سازمان گسترش و نوسازی به عنوان نماینده دولت بود. ۳۵ درصد از سهام صدرا در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ فروخته شد. اما نام و ماهیت خریداران چنین بود: بانک مسکن (۵/۲ درصد)، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۱۰ درصد)، بیمه ایران (۵/۲ درصد) و سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۲۰ درصد). بانک مسکن یک بانک دولتی است. بیمه ایران نیز بزرگ‌ترین شرکت بیمه کشور است که کاملاً دولتی است و ۵۰ درصد از بازار بیمه را به تنهایی در اختیار دارد و طبق دسته‌بندی‌های انجام شده در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قرار است هم‌چنان دولتی باقی بماند (یعنی در زمره شرکت‌های گروه ۳ است). «سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران» از شرکت‌های حاضر در بورس اوراق بهادار تهران است که بیش از ۶۰ درصد سهام آن به بزرگ‌ترین بانک دولتی، یعنی بانک ملی تعلق دارد. بدین ترتیب، ۳۵ درصد سهام صدرا در ظاهر خصوصی شده، ولی خریداران آن غالباً دولتی هستند. به نقل از: نصیری‌اقدم، فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰.

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

نوع دیگر واگذاری‌ها بابت رد دیون دولت است. دولت در گذشته به چند دلیل به نهادهای عمومی غیردولتی بدهکار شده است:

۱. پرداخت نکردن سهم بیمه و بازنشستگی به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و سهم کمک به مؤسسات عمومی غیردولتی، مانند شهرداری‌ها؛
 ۲. استفاده از خدمات و تسهیلات نهادهای عمومی بدون پرداخت بهای آن‌ها؛
 ۳. تصویب قوانین جدید، به‌ویژه در زمینه گسترش چتر حمایت‌های بیمه‌ای که بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل کرده و به دیون دولت به سازمان‌های حمایتی و بیمه‌ای می‌افزاید.
- بدهی‌های یادشده پس از چند دهه به هزاران میلیارد تومان رسیده و دولت ترجیح داده که سهام برخی از شرکت‌های دولتی را در ازای بدهی به بستانکاران بدهد. واگذاری این شرکت‌های دولتی به بستانکاران هر ساله در قوانین بودجه به تصویب مجلس می‌رسد (نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰). در این شیوه واگذاری، برخلاف قسمت الف، بنگاه به طلبکار خاص تخصیص داده می‌شود. مثل بازپرداخت بدهی به تأمین اجتماعی و یا صندوق‌های بازنشستگی که مبتنی بر تبصره ۱ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این امر نیز مجوز قانونی داشت. یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت در سال ۱۳۹۳، توقف واگذاری‌ها به عنوان رد دیون بود. روندی که تا سال ۱۳۹۳ اجرا می‌شده است. براساس گزارش رئیس سازمان خصوصی‌سازی در سال ۹۳ تاکنون سهمی بابت رد دیون در نظر گرفته نشده است (عبدالله پوری حسینی، ۱۳۹۳). بر طبق بند ۴ ماده ۲ قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «تسویه، تهاتر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی موضوع این ماده و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع است. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه نماید».

آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۹۳ واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی روندی افزایشی داشته و این موضوع را روند رو به رشد بدهی‌های دولت به این نهادها و مؤسسات تقویت کرده است (عطایی، ۱۳۹۰). بر اساس آمار، از سال ۸۰ تا به امروز یعنی طی ۱۳/۵ سال گذشته حدود ۱۳۲ هزار میلیارد تومان سهم واگذار شده که ۵۶ درصد آن از طریق مزایده و ۴۴ درصد دیگر بابت رد دیون دولت و سهام عدالت بوده است (عبدالله پوری حسینی، ۱۳۹۳).

این نوع واگذاری‌ها ممکن است باعث شود دولت و یا سازمان خصوصی سازی نتواند در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، شروط لازم برای خریداران، نظیر سرمایه‌گذاری جدید در همان شرکت، ارتقای کارایی و بهره‌وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقای فناوری و افزایش و یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه را اعمال نمایند (محمدی، ۱۳۹۱). نتیجه آن که، بدهی سنگین دولت به نهادهای عمومی و سایر اشخاص، سبب شد تا سهم قابل توجهی از منابع حاصل از واگذاری‌ها، بدون توجه به مفاد ماده ۱۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، برای رد دیون دولت اختصاص یافته و از مسیر تعیین شده در اسناد بالادستی منحرف شود.

آثار حضور نهادهای عمومی غیردولتی در جریان خصوصی سازی

برخی از آثار و پیامدهای واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی، به شرح زیر است:

الف. کاهش کارایی^۲ بنگاه‌های واگذار شده

یکی از اهداف اتخاذ سیاست خصوصی سازی بهبود کارایی است (Kikeri, 1992). کارایی مربوط به اجرای درست کارها در سازمان است؛ یعنی تصمیماتی که با هدف کاهش هزینه‌ها، افزایش مقدار تولید و بهبود کیفیت محصول اتخاذ می‌شوند (طاهری، ۱۳۷۸). بنگاه‌های دولتی به واسطه محیط انحصاری فعالیت و فقدان انگیزه از کارایی لازم برای ادامه حیات و تخصیص بهینه منابع برخوردار

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

نیستند. وجود انگیزه برای کسب سود، عاملی برای کاهش هزینه‌ها و تحقق کارایی مولد است؛ در حالی که گسترش نیروها و مکانیزم‌های بازار که همراه با گسترش رقابت است عامل تحقق کارایی است (کیکری، ۱۳۸۷).

اما همان‌طور که می‌دانیم، مدیریت بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی هم‌چنان دولتی است و این بخش، بخش خصوصی به معنای واقعی آن محسوب نمی‌شود. از سوی دیگر، واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات عمومی غیردولتی که فاقد تخصص کافی برای اداره‌ی این بنگاه‌ها هستند، باعث کاهش کارایی و در نتیجه، عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی می‌گردد.

ب. کم‌رنگ شدن اصل پاسخگویی^۱

یکی از اصول حکمرانی خوب آن است که دستگاه‌های دولتی در خصوص تکالیف و مسئولیت‌های خود باید مسئول و پاسخگو باشند. به عنوان نمونه، نیوزلند از سال ۱۹۸۸، به اصلاحات در سازمان خدمات دولتی توجه نمود. تمامی مسأله در آن‌جا این بود که چگونه بخش‌های دولتی را پاسخگو و کارآمد نمایند (Cangiano, 1996). زمانی که بنگاه‌های دولتی در جریان واگذاری در انحصار نهادهای شبه‌دولتی قرار می‌گیرند؛ انحصارگر بدون پاسخگویی به هیچ مرجع قانونی، شرایط خود را بر مصرف‌کننده تحمیل می‌کند. این موضوع از یک سو با اصل توسعه رقابت^۲ در بازار در تضاد قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، منجر به شکل‌گیری دولت پنهان و گروه‌های قدرت بی‌نام و نشان می‌شود (نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰). بدین ترتیب، این‌گونه نهادها به راحتی توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه و یا تقاضای کالا و تحمیل شرایط قرارداد بر دیگران را دارند.

پ. خدشه‌دار شدن اصل شفافیت^۳

از آن‌جا که معمولاً این‌گونه نقل و انتقال‌ها در چارچوب ذهنی «از این جیب به آن جیب کردن» صورت می‌گیرد، بحث شفاف‌سازی قیمت و اصل راهنما بودن قیمت در بازار نقل و انتقالات مغفول می‌ماند. بنابراین، هیچ‌گاه قیمت واقعی بنگاه‌ها کشف نمی‌شود.

نبود شفافیت، باعث بروز فساد می‌شود و عقب‌نشینی سرمایه‌گذاران و کل جامعه را به همراه می‌آورد و تهدیدی جدی برای توقف جریان خصوصی‌سازی و اصلاحات و آزادسازی به شمار می‌رود. مطالعات اخیر در آرژانتین و آمریکای لاتین نشان می‌دهند که علت اصلی کاهش پشتیبانی از برنامه‌ی خصوصی‌سازی وجود اوضاع نامناسب اقتصادی بوده، اما روش‌های به کار رفته در جریان

1. Accountability
2. Development of Competition
3. Transparency

خصوصی سازی نیز در این امر و افزایش فساد دخیل بوده‌اند (کیکری و نلیس، ۱۳۸۵).

ایجاد شفافیت به معیارهای متعددی بستگی دارد، اما انتقال سریع و کامل دارایی‌ها بدون توجه ویژه به مزایا و امتیازات دارندگان اطلاعات نهانی در شرکت‌های رقابتی، حیاتی است. افزایش رقابت در جریان واگذاری، شاید به نوبه خود مؤثرترین شیوه برای رسیدن به شفافیت باشد و مزایای مالی و اقتصادی فراوانی به بار آورد (کیکری و نلیس، ۱۳۸۵).

نتیجه آن که خصوصی سازی می‌تواند به عنوان عاملی در کاهش فساد اداری به شمار رود؛ به شرط آن که داد و ستد دارندگان اطلاعات نهانی محدود شود.

ت. احتمال نقض اصل برابری^۱

در جریان خصوصی سازی، اصل برابری حتی باید بر قواعد حاکم بر تعیین ارزش شرکت‌های عمومی که قرار است به بخش خصوصی انتقال یابند رعایت شود. مراجع صیانت از قانون اساسی در کشورهای مختلف در تصمیمات خویش بارها به لزوم لحاظ برابری بین مشتریان در تعیین بهای این شرکت‌ها تأکید نموده‌اند. در واقع، در این زمینه برابری در استفاده از خدمات عمومی (زیرا این مزایده‌ها خود نوعی ارائه‌ی خدمات به بخش خصوصی است) و نیز حمایت از حق حاکمیت شهروندان مدنظر است (ویژه، ۱۳۸۳).

براساس ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ «هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات و...) به صورت تبعیض آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود، ممنوع است» و تشخیص آن بر عهده شورای رقابت قرار گرفته است.

اما استفاده نهادهای عمومی غیردولتی از رانتهای دولتی و دسترسی به اطلاعات، باعث شده تا این بخش، پیروز و خریدار نهایی عرضه‌های بورسی باشد. در بسیاری از موارد بخش خصوصی در مرحله مزایده توانایی رقابت با مؤسسات عمومی غیردولتی را ندارد؛ زیرا، این مؤسسات با توجه به رانت اطلاعاتی که دارند می‌توانند اصل برابری در رقابت را مخدوش نموده و در نهایت، باعث ایجاد شرایط انحصاری در بازار شوند.

ث. از بین رفتن فضای رقابتی و ایجاد انحصار^۱

رقابت، مهم‌ترین امتیاز، شاخص برتر و مایه حیات نظام اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد است. خصوصی‌سازی با مفهوم افزایش رقابت و گرایش به سوی نظام بازار آزاد، مفهومی عام و پذیرفته‌شده در تمامی حرکت‌های اقتصادی دهه‌های اخیر است (غفاری، ۱۳۸۷).

رقابت سازوکاری حیاتی برای تحقق اهداف اجتماعی در یک اقتصاد مبتنی بر بازار است. رفتار انحصاری یا سوءاستفاده از موقعیت برتر، اقتصاد مبتنی بر بازار را تخریب می‌کند. مزیت رقابت، تولید محصول با حداقل هزینه است و بنابراین، اگر رقابت از بین برود، درنهایت مصرف‌کنندگان و جامعه زیان می‌بینند (باقری، ۱۳۹۰).

تصدی‌های دولتی معمولاً با کارآمدی کم‌تری نسبت به شرکت‌های خصوصی در نظر گرفته می‌شوند. برخی استدلال می‌کنند که مالکیت خصوصی به‌خودی‌خود می‌تواند بازده شرکت‌ها را افزایش دهد. دیگران استدلال می‌کنند که کارایی بستگی به ترکیبی از سه عامل مالکیت، رقابت و مقررات دارد. رقابت و مقررات در بهبود عملکرد شرکت‌ها از خصوصی‌سازی مهم‌تر است. بنابراین، در یک بازار کاملاً رقابتی، مالکیت خصوصی از نوع عمومی آن کارآمدتر می‌شود (Perard, 2009). اگر بنگاهی تنها تولیدکننده کالایی باشد که هیچ جانشین نزدیکی برای آن وجود نداشته باشد، آن بنگاه انحصارگر و بازاری که انحصارگر در آن فعالیت می‌کند، بازار انحصاری نامیده می‌شود (White, 2005). براساس آمار، از مجموع ۱۵۱ هزار میلیارد تومان خصوصی‌سازی تحقق یافته، حدود ۵۱ هزار میلیارد تومان آن به شکل رقابتی واگذار که بخشی از آن به خزانه واریز شده و بقیه عرضه سهام به صورت غیررقابتی در دو بخش سهام عدالت و رد دیون به دستگاه‌های طلبکار واگذار شده است. از این مبلغ، ۲۶ هزار میلیارد تومان بابت سهام عدالت و ۱۸ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان به دستگاه‌های طلبکار در فضای غیررقابتی واگذار شده است (به نقل از خبرگزاری ایرنا، ۱۳۹۳).

شاید مهم‌ترین دلیل عدم ایجاد بخش خصوصی توانمند در کشور، عدم توانایی و کشش بخش خصوصی در رقابت با بخش دولتی است. یکی از فرضیه‌های مطرح درباره این که چرا نقش بخش خصوصی در خرید شرکت‌های دولتی پررنگ نیست، ریشه در نظریه قدرت چانه‌زنی دارد. مطابق این نظریه، افراد وارد معاملاتی می‌شوند که قدرت چانه‌زنی با طرف یا طرف‌های مقابل داشته باشند و اگر چنین قدرتی نداشته باشند، امکان موفقیت آن‌ها کاهش می‌یابد. به نظر می‌رسد در ایران، بخش خصوصی در بسیاری از موارد، توان خرید شرکت‌های دولتی را دارد؛ ولی توان رقابت با رقبای خود

در دولت و بخش عمومی را ندارد؛ بنابراین، وارد این گونه معاملات نمی شود و اگر هم وارد گردد، به نحوی از انحا حذف می شود. شواهدی برای این مسأله قابل ذکر است. واگذاری شرکت مخابرات ایران، نمونه اول و مشهور آن است که رقیب خصوصی بنا به ملاحظات امنیتی در آخرین لحظه از رقابت کنار گذاشته شد. واگذاری فولاد خوزستان نمونه دوم است که خریدار امکان ورود به هیأت مدیره را پیدا نکرد و از خرید منصرف شد (نصیری اقدم و فاتحی زاده، ۱۳۹۰). ایراد چنین شیوه واگذاری این است که در بازار آزاد و رقابتی انصاف ایجاد می نماید که کنشگران از نظر حقوقی ترجیحی بر یکدیگر نداشته باشند. به طور کلی، هر عملی که به تقسیم بازار منجر شود، رقابت را از بین می برد و همین طور به عموم جامعه ضرر می زند.

البته، قانون نیز در مواردی که مداخله بخش عمومی غیردولتی باعث اخلال در رقابت شود، حضور این بخش را ممنوع کرده است. براساس قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و کلیه شرکت های تابعه و وابسته آن ها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی را دارند، می توانند در بازار تولید کالا و خدمات فعالیت داشته باشند؛ مگر آن که فعالیت آن ها موجب اخلال در رقابت گردد». بنابراین، به استناد این ماده می توان از حضور نهادهای عمومی غیردولتی، در برخی موارد جلوگیری کرد.

ج. انتقال مالکیت شرکت های دولتی و عدم انتقال مدیریت آن ها

خصوصی سازی عبارت است از واگذاری و انتقال قسمتی از دارایی ها، سهام، مدیریت، امور خدماتی، فعالیت ها و مسئولیت های شرکت و یا سازمانی دولتی به بخش خصوصی (عباسی، ۱۳۸۸). بر طبق تعریف ارائه شده، خصوصی سازی تنها واگذاری مالکیت نیست و باید در کنار واگذاری مالکیت، مدیریت شرکت ها نیز انتقال یابد. ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز دلیلی بر صحت این ادعا است. بر اساس تبصره ۲ بند «ی» این ماده «بنگاه های اقتصادی که صرف نظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد اعضاء هیأت مدیره آن ها توسط مقامات دولتی تعیین می شوند از نظر این ماده، دولتی محسوب می گردند».

ساجز، زینس و آیلات^۱ (۲۰۰۰) به بررسی شواهد تجربی در بیست و چهار اقتصاد در حال گذار پرداختند. آن ها دریافتند که تغییر مالکیت به تنهایی برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست. هنگامی که تغییر مالکیت با اصلاحات نهادی همراه شود، پیشرفتی گسترده و چشمگیر به وقوع

خواهد پیوست. این مؤلفین تأکید می‌کنند که اقتصاد برای پیشرفت باید اول دارای مالکیت خصوصی بوده و سپس سیاست‌های پس از رقابت را که مکمل یکدیگرند داشته باشد. سیاست‌ها و نهادها به اندازه خود «مالکیت» اهمیت دارند (کیکری و نلیس، ۱۳۸۵).

در حال حاضر دولت، شرکت‌های دولتی را به زیرگروه‌های خود، شرکت‌های اقماری و نهادهای شبه‌دولتی انتقال داده و هیچ تغییری در روال مدیریتی انجام نمی‌شود؛ بلکه همان موضوع تصدی‌گری به شکل دیگری در اختیار دولت قرار دارد و هم‌چنان نگاه دولتی حاکم است (قادری، سلیمی، بی‌تا). به عنوان نمونه، سازمان تأمین اجتماعی در عمل توسط دولت و زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مدیریت می‌شود و رئیس آن را وزیر تعیین می‌کند. وابستگی این سازمان‌ها به دولت باعث می‌گردد که نگاه‌های واگذار شده همچنان تحت مدیریت کلان دولت باقی بمانند اما این ضرر مضاعف را دارد که از شمول نظارت‌هایی که بر دولت اعمال می‌شوند تا حد زیادی خارج می‌شوند که خود زمینه بروز تخلفات را فراهم می‌نماید. از سوی دیگر، نهادهای شبه‌دولتی با خرید عمده سهام تا سالیان سال اقدام به عرضه سهام نمی‌کنند و اصطلاحاً بر روی سهام خریداری شده می‌خوانند (سعیدی، ۱۳۸۷)؛ بنابراین، امکان حضور بخش خصوصی سخت و محدود می‌گردد.

الزامات موفقیت برنامه خصوصی‌سازی در ایران

الف. حمایت بیش‌تر از بخش خصوصی و تشویق این بخش

به‌منظور کسب موفقیت در زمینه خصوصی‌سازی، هم‌چنان نیازمند حمایت بیش‌تری از این بخش هستیم تا در رقابت بین بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی، این بخش شکست نخورد؛ گرچه تاکنون اقدامات خوبی در این زمینه صورت گرفته است. براساس ماده ۲۲ قانون بهبود محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۳) «کلیه دستگاه‌های اجرائی مکلفند در انتخاب طرف قرارداد در معاملات خود از جمله پیمانکاری‌ها و امثال آن‌ها، چنانچه اشخاص حقوقی بخش عمومی اعم از دولتی و غیردولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی از لحاظ ضوابط عمومی انتخاب طرف قرارداد در شرایط برابر باشند، اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی را در اولویت قرار دهند».

علاوه بر این، بر اساس شیوه‌نامه تشویق بخش خصوصی، به‌منظور جلب مشارکت در واگذاری‌ها (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۶)، هیأت واگذاری برای تشویق بخش خصوصی واقعی و با هدف جلب مشارکت عموم به خرید سهام شرکت‌ها در واگذاری‌های اقساطی، مشوق‌هایی را در نظر گرفته است؛ از جمله

افزایش سقف کل زمانی و مجموع تعداد اقساط تا میزان یک سوم جمع مدت و تعداد اقساط مصوب، بازپرداخت پلکانی اقساط با شیب «۱۰٪» رشد سالانه و به مآخذ «۱۰۰» برای رقم میانه دوره اقساط، سود فروش اقساطی تا میزان «۳٪» پایین تر از سایر خریداران». اقداماتی از این نوع، در جهت حمایت و تقویت بخش خصوصی می تواند بسیار مؤثر باشد. در واقع، خصوصی سازی به معنای روند انتقال دارایی از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی و یا انتقال مدیریت یک خدمت یا فعالیت از دولت به بخش خصوصی است (Schoenberg et al., 2006) و نقش بخش خصوصی در این روند باید پررنگ تر از بخش عمومی غیردولتی باشد.

ب. توجه بیش تر به بخش تعاونی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نقش تعاونی ها به عنوان سازمان های اقتصادی و سازمان هایی که از طریق آن ها عدالت اقتصادی و اجتماعی می تواند محقق شود، به طور روشن تأکید کرده است. تعاونی ها، ترتیبات سازمانی قدرتمندی برای ی خودحاکمیتی و خودمدیریتی هستند. آن ها می توانند خدمات بسیار متعددی به اعضای خود ارائه دهند و ساختارهای شبکه های آن ها می تواند دولت را از وظایف متعدد مدیریت دولتی رها سازد. اصولاً تعاونی ها قدرت اقتصادی را گسترش داده، رقابت را تشویق و وسایل نفوذ تولیدکنندگان کوچک را در بازار فراهم می کنند. تعاونی ها با برگرداندن سود به کسب و کار اصلی، توانایی ادامه فعالیت های بازرگانی را تا حد خطر دارند و از این رو می توانند قیمت های ناعادلانه را بشکنند و چارچوبی رقابتی برای قیمت کالاها و خدمات به وجود آورند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹). جوامع غربی از جمله آمریکا، در سطح گسترده ای دارای سازمان های تعاونی هستند. بنابر آمار انجمن شرکت های تعاونی ملی آمریکا، تقریباً نیمی از جمعیت این کشور مستقیماً زیر پوشش نوعی شرکت تعاونی بوده و از هر سه نفر، یک نفر عضو یک تعاونی است (وارث، ۱۳۸۰). اما بخش تعاونی در اقتصاد کشور ما به درستی رشد نکرده و شکل گیری آن از ابتدا به نحو صحیح نبوده است؛ زیرا، تعاونی ها با ورود تجمد به شکل خودجوش و برآیند اجتماعی شکل نگرفته اند (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵). تقویت تعاونی ها باعث می گردد سرمایه داری مردمی جایگزین سرمایه داری گروه های خاص گردد.

البته، به منظور توسعه بخش تعاون، قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در فصل سوم خود حمایت هایی را برای این بخش در نظر گرفته است. از جمله اعطای مشوق هایی به بخش تعاونی که میزان آن ۲۰ درصد از مشوق های اعطایی به سایر بخش ها بیش تر است، کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض الحسنه، تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی، ارائه مشاوره،

کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی و... به صورت رایگان، پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی، کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی، کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی، حمایت مالی برای توانمندسازی اتاق‌های تعاون و تأسیس بانک توسعه تعاون. منابع لازم برای اجرای این ماده در بودجه سالانه در ردیف مستقلی تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمند سازی تعاونی‌ها» منظور می‌شود.

لازم به ذکر است که قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در ماده ۱ فقط به ملاحظات اجتماعی و گسترش عدالت و توزیع عادلانه ثروت تأکید دارد. به دیگر سخن، در قانون بخش تعاون، به جای پیگیری اهداف بازرگانی، دغدغه اجتماعی روح این قانون را شکل می‌دهد (پاسبان، ۱۳۹۱). اگر برای تعاونی‌ها در کنار اهداف و ملاحظات اجتماعی، اهداف اقتصادی نیز در نظر گرفته شود، تعاونی‌ها می‌توانند به عنوان یک بازیگر مؤثر در عرصه‌ی خصوصی‌سازی عمل نمایند.

پ. شفافیت و ایجاد فضای رقابتی

یکی از دلایل بی‌حرکی در بخش خصوصی، احتمال انتقال کارخانه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی به شخصیت‌های ذی‌نفوذ و مراکز شبه‌دولتی است. بدین خاطر، باید سیاست رقابت‌پذیری در نظر گرفته شود و هر نوع رابطه اداری، رانت‌های اطلاعاتی مضر نسبت به منافع ملی و خارج از معادلات اقتصادی قطع شود؛ که این امر نیازمند کنترل و نظارت دقیق بر حسن اجرای برنامه‌هاست^۱. تجربه نشان می‌دهد هر زمان که خصوصی‌سازی در مسیر صحیح خود قرار نگرفته و نتوانسته عدالت اولیه را در جامعه فراهم کند، نه تنها کمکی به اصلاح ساختار اقتصادی نکرده، بلکه شبکه‌های جدید قدرت را به‌وجود آورده است (مقیمی، ۱۳۸۶).

نتایج برخی از پژوهش‌ها در ایران (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۵)، حاکی از آن است که جمعی از شرکت‌ها با قیمت بسیار نازل، به افرادی که در بخش دولتی دارای نفوذ و انحصارند واگذار شده و در فرایند واگذاری، واجد شرایط بودن لحاظ نگردیده است. در واقع، تخلف از قانون منع مداخله‌ی کارکنان دولت (مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲) در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به مدیران این شرکت‌ها، که سمت‌های دولتی نیز داشته‌اند، مانع توفیق در اجرای برنامه خصوصی‌سازی شده است (نصیری،

۱. رئیس اتاق بازرگانی در نشست کسب و کار خصوصی‌سازی و فضای رقابتی بیان نمود که در نوع واگذاری‌ها به بخش خصوصی شفافیت لازم وجود ندارد و اصلاح این فضا کمک می‌کند تا فضای رقابتی مناسب را لمس کنیم (آل اسحاق، ۱۳۹۳).

۱۳۷۶). این مسأله هم باید پیش از واگذاری‌ها و هم در هنگام واگذاری و هم پس از آن مدنظر قرار بگیرد و با نظارت و پیگیری نهادهای مشمول از هرگونه ترجیحات و ملاحظات سیاسی جلوگیری نمود (عیار رضایی، ۱۳۸۸). به عبارت دیگر، خصوصی سازی تنها زمانی موفق می شود که با تغییرات مناسب در محیط‌های رقابتی و نظارتی همراه باشد (Parker, 2004).

ت. تقویت نهادهای مقررات گذار^۱

مقررات گذاری فرآیند یا اقدامی است که دولت طی آن، فعالیت‌های خاصی را برای افراد و بنگاه‌ها، مجاز یا غیرمجاز می سازد. این فعالیت‌ها عمدتاً خصوصی و گاهی عمومی هستند و دولت کنترل آن‌ها را از طریق فرآیند اداری مستمر و عموماً از طریق سازمان‌های اداری خاص (سازمان‌های مقررات گذار) در دست می گیرد. مقررات گذاری که از آن به ساماندهی، تنظیم، تمشیت یا تعدیل هم تعبیر می شود، ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی بیانگر حضور مؤثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی جامعه است (هداوند، ۱۳۸۵).

کمبود نهادهای مقررات گذار در کشور نیز از جمله ضعف‌های نظارتی ما محسوب می گردد. از سوی دیگر، نهادهای مقررات گذار موجود نیز تاکنون نتوانسته‌اند به طور کامل اهداف مورد نظر را محقق نمایند. به عنوان نمونه، شورای رقابت از جمله نهادهای مقررات گذار در کشور است که کار ویژه آن جلوگیری از ایجاد انحصار، گسترش رقابت و در شرایط لازم، قیمت گذاری کالاها و خدمات است؛ اما تجربه چند سال اخیر نشان داده است که این شورا در انجام وظایف خود چندان موفق نبوده است^۲ و با چالش‌های سازمانی و قانونی متعددی مواجه است^۳.

فرانسه نیز سنت دیرینه‌ای در نهادهای مقررات گذار مستقل نداشت و دخالت مستقیم دولت برای تنظیم انحصارات قوی موجود کافی دانسته می شد. به عنوان نمونه، بانک مرکزی، در سال ۱۸۰۰ به عنوان یک نهاد خصوصی ایجاد شد و در سال ۱۹۳۶ ملی شده بود؛ اما استقلال کامل خود را تنها در ۱۹۹۳ به دست آورده است. با ورود داوطلبان جدید در بیشتر بخش‌ها، بدنه جدیدی در این کشور

1. Regulators

۲. رئیس شورای رقابت، در نشست مدیران اینترنتی کشور عنوان کرد، شورای رقابت در ایران، بیشتر به بحث‌های حاشیه‌ای نظیر خودرو پرداخته است در حالی که تأکید شده شورا باید توسعه دهنده بخش خصوصی باشد. وی با بیان اینکه طبق ماده ۹ قانون تشکیل این شورا، مرکز ملی رقابت باید کارهای کارشناسی و اجرایی شورا را انجام دهد، گفت: هدف اصلی این تشکیلات منع انحصار است (شیوا، ۱۳۹۳).

۳. جهت اطلاع بیشتر از چالش‌های شورای رقابت، بنگرید به: چراتیان، ایمان. (۱۳۹۲). واکاوی چالش‌های شورای رقابت، مجلس و راهبرد، شماره ۷۳، ۱۳۹۲.

ایجاد شد و بیش‌تر نهادهای مقررات‌گذار به قدرت نظارتی مستقل تبدیل شدند (Berne, 2004). بنابراین، ایجاد نهادهای مقررات‌گذار قدرتمند در کشور از ضروریات است.

نتیجه‌گیری

تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، گامی بزرگ در راه رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی به وسیله ایجاد اصلاحات ساختاری و خصوصی‌سازی و نشانگر عزم دولت در گام نهادن در مسیر اقتصاد رقابتی محسوب می‌شود. با توجه به آمارهای ارائه شده از زمان اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی تاکنون، بخش بزرگی از بنگاه‌های دولتی واگذار شده است؛ اما نکته حائز اهمیت این است که درصد قابل‌توجهی از این واگذاری‌ها به بخش خصوصی به معنای واقعی آن واگذار نشده است و بسیاری از شرکت‌های دولتی در اختیار نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی یا شبه‌دولتی قرار گرفته است. هم‌اکنون، تعداد زیادی از نهادهای عمومی غیردولتی، هم‌چنان با مدیریت دولتی اداره می‌شوند و وابسته به دولت هستند. مسلماً، نهادهایی از این قبیل، به هر حال جزء بخش عمومی محسوب می‌گردند و بخش خصوصی به آن معنا که مورد نظر خصوصی‌سازی است، نیستند؛ بنابراین، این نوع واگذاری‌ها به ظاهر، خصوصی‌سازی و در واقع، بازگرداندن بنگاه‌های دولتی به خود دولت است. با این نوع واگذاری‌ها، گرچه ممکن است اقدام غیرقانونی صورت نگرفته باشد، اما آثار و نتایجی که از این‌گونه واگذاری‌ها به‌وجود می‌آید، باعث عدم تحقق اهداف سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشور می‌شود.

از آثار این‌گونه واگذاری‌ها می‌توان به چند مورد مهم اشاره نمود. از جمله این‌که واگذاری بنگاه‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی، باعث گسترش غیرمستقیم و مجدد بدنه دولت و ایجاد دولت موازی با دولت مرکزی می‌گردد. زمانی که بنگاه‌های دولتی در جریان واگذاری در انحصار نهادهای شبه‌دولتی قرار می‌گیرند، انحصارگر بدون پاسخگویی به هیچ مرجع قانونی، شرایط خود را بر مصرف‌کننده تحمیل می‌کند.

علاوه بر این، استفاده نهادهای عمومی غیردولتی از رانت‌های دولتی و دسترسی به اطلاعات، باعث می‌شود تا این بخش، پیروز و خریدار نهایی عرضه‌های بورسی باشد. در بسیاری از موارد، بخش خصوصی در مرحله مزایده توانایی رقابت با مؤسسات عمومی غیردولتی را ندارد؛ زیرا این مؤسسات با توجه به رانت اطلاعاتی که دارند، می‌توانند اصل برابری در رقابت را مخدوش نموده و درنهایت، باعث ایجاد شرایط انحصاری در بازار شوند. مسلماً در بازار آزاد و رقابتی انصاف ایجاد می‌نماید که کنشگران

از نظر حقوقی ترجیحی بر یکدیگر نداشته باشند.

نتیجه درنهایت این است که بخش خصوصی آسیب بیش تری می بیند؛ انحصار افزایش یافته و به دلیل عدم تخصص این نهادها در موضوع بنگاهی که مالکیت آن را بر عهده گرفته اند، کیفیت خدمات و کالاها و درنهایت کارایی بنگاه پایین می آید.

باید پذیرفت خصوصی سازی تنها واگذاری بنگاه های دولتی نیست و در واقع، واگذاری ها تنها بخش کوچکی از خصوصی سازی تلقی می شود. خصوصی سازی زمانی روند مطلوب عملیاتی پیدا می کند که نرخ سرمایه گذاری بخش خصوصی از نرخ سرمایه گذاری بخش عمومی پیشی بگیرد.

پیش بینی نصاب ۴۰ درصدی به عنوان مجوز برای واگذاری بنگاه های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی، در قانون به دلیل احتمال عدم توانایی مالی بخش خصوصی در خرید برخی از بنگاه ها بوده است؛ اما دولت می تواند از طریق اصلاح قوانین، فعالیت نهادهای عمومی را محدود کند. مثلاً حداکثر ۴۰ درصد از سهم بازار را به نصاب کمتری تغییر دهد. علاوه بر این، برای مواردی که بنگاهی به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار می شود، شرط نماید که نهاد عمومی غیردولتی باید ظرف چند سال سهام شرکت را در بازار سهام عرضه کند. با این کار، از یک سو دولت، خود بنگاهداری نمی کند و از سوی دیگر، باعث می شود تا بخش عمومی بزرگ نشود و علاوه بر این، یک دوره گذار تعریف می شود که خصوصی سازی را تسهیل می کند. در این صورت، علاوه بر این که تأمین مالی دولت تحقق پیدا می کند، بخش خصوصی واقعی نیز وارد بازار می شود. به علاوه، توجه بیشتر به بخش تعاونی، گسترش رقابت و افزایش شفافیت در مراحل مختلف واگذاری نیز می تواند در جهت تحقق اهداف خصوصی سازی مؤثر باشد.

منابع

الف) فارسی

- آل اسحاق، یحیی. (۱۳۹۳). مهمترین اقدام دولت توقف واگذاری ها به عنوان رد دیون بود. *خبرگزاری ایلنا*. دهم مرداد. قابل دسترسی در سایت: <http://www.ilna.ir/>
- اداره کل امور حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه. (۱۳۹۲). *نظریه های مشورتی*، ش ۲۵۴۵/۹۲/۷، بیست و هشتم اسفند.
- اسکندری، مرجان. (۱۳۸۶). *چارچوب حقوقی و ساختاری خصوصی سازی در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی*.

باقری، محمود. (۱۳۹۰). نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی. تهران: دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

پاسبان، محمدرضا. (۱۳۹۱). بررسی حقوقی تعاونی‌ها، قابل دسترسی در سایت: <http://dadgostary-es.ir/>
ترنر، مارک و هیوم، دیوید. (۱۳۸۶). *حکومتمداری، مدیریت و توسعه*. ترجمه عباس منوریان. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

تقدیسین، سعید. (۱۳۹۳). نشست آسیب‌شناسی حقوقی و اجرایی واگذاری سهام دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت پژوهشی، هفتم اسفند ماه. حسینی پور اردکانی، سید مجتبی. (۱۳۸۹). *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*. تهران: انتشارات جنگل.

حسینی عراقی، سید حسین. (۱۳۸۰). *کنکاشی در قوانین مالی و محاسباتی کشور*. تهران: پژوهشکده امور اقتصادی.

حسینی، سید شمس‌الدین و شفیع، افسانه. (۱۳۸۶). تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۴۳، صص ۶۰-۲۵. حیدری کردزنگنه، غلامرضا. (۱۳۸۹). *مشارکت بخش خصوصی در آموزش و پرورش*. تهران: سازمان خصوصی‌سازی.

خبرگزاری ایرنا. (۱۳۹۳). خصوصی‌سازی انتقال سرمایه از دولتی به شبه دولتی بود؛ راهبرد مشخص نداریم. بیست و هفتم مرداد. قابل دسترسی در سایت: <http://www.irna.ir>
دانایی‌فرد، حسن و الوانی، مهدی. (۱۳۸۵). *استراتژی تحول در بخش دولتی ایران*. دانشور رفتار، شماره ۱۷، صص ۹۷-۱۲۰.

رحیمی بروجردی، علی‌رضا. (۱۳۷۵). *خصوصی‌سازی*. تهران: دانشگاه تهران.
سعیدی، پرویز. (۱۳۸۷). بررسی موانع و الزامات اجرایی پیش روی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. *راهبرد*، شماره ۱۶، صص ۲۱۷-۱۹۷.

شیوا، رضا. (۱۳۹۳). *رگولاتوری، شورای رقابت را پررنگ نمی‌بیند؛ راه‌اندازی نهاد تنظیم‌کننده مخابرات تا پایان سال*. خبرگزاری تسنیم. نوزدهم مهر. قابل دسترسی در سایت: <http://www.tasnimnews.com/>
طاهری، شهنام. (۱۳۷۸). *بهره‌وری و تجزیه و تحلیل آن در سازمان‌ها (مدیریت بهره‌وری فراگیر)*. تهران: هستان. عباسی، بیژن. (۱۳۹۰). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.

عباسی، منصوره. (۱۳۸۸). *چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*. تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
عبدالله پوری‌حسینی، میرعلی. (۱۳۹۳). *شبه دولتی‌ها در ۸۸ درصد مزایده‌ها برنده شده‌اند*. *اطلاعات*، شماره ۲۵۹۹۴، بیست و دوم مهر.

- عبدالله پوری حسینی، میر علی. (۱۳۹۳). نشست خبری به مناسبت هفته دولت در وزارت اقتصاد، دوازدهم شهریور، قابل دسترسی در سایت: <http://www.tejaratnews.com/>
- عطایی، امید. (۱۳۹۰). بودجه ۹۰ و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، جام جم، شانزدهم فروردین.
- عیار رضایی، بهمن. (۱۳۸۸). نتایج ارزیابی خصوصی سازی در ایران. تهران: کوهسار.
- غفاری، هدی. (۱۳۸۷). آزادسازی در بخش خدمات مخابرات ایران با نگرشی بر مقررات سازمان تجارت جهانی. *اطلاع رسانی حقوقی*، سال هفتم، شماره ۱۴، صص ۱۲۹-۱۰۰.
- قادری، جعفر و سلیمی، عباس. (بی تا). موانع و تنگناهای فراروی واگذاری‌های نفتی، نسل فردا، قابل دسترسی در سایت: <http://nasle-farda.ir/>
- کنعانی، محمد طاهر. (۱۳۸۷). *تملك اموال عمومی و مباحث*. تهران: میزان.
- کیکری، سونیتا و کولو، آیشتو فاطیما. (۱۳۸۷). *خصوصی سازی: روندها و تحولات اخیر*. ترجمه معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی سازمان خصوصی سازی. تهران: سازمان خصوصی سازی.
- کیکری، سونیتا و نلیس، جان. (۱۳۸۵). *خصوصی سازی در بخش های رقابتی (گزارشی از وضعیت کنونی)*. تهران: معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی سازی.
- محمدی، فرشته. (۱۳۹۱). *چالش های خصوصی سازی در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی*، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵). *بررسی پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی آن*، شماره ۸۱۱۰.
- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). *دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری*، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چ نخست.
- مقیمی، فاطمه. (۱۳۸۶). *شفافیت؛ شرط ضروری خصوصی سازی*. *روند اقتصادی*، شماره ۳۸، ص ۱۷.
- مگینسون، ویلیام. ال. (۱۳۸۸). *اقتصاد مالی خصوصی سازی*. ترجمه محمد صفار. تهران: سازمان خصوصی سازی.
- نصیری اقدم، علی و فاتحی زاده، محسن. (۱۳۹۰). *سهام بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت های دولتی*. *جستارهای اقتصادی*، سال ۸، شماره ۱۶، صص ۴۸-۹.
- نصیری، مرتضی. (۱۳۷۶). *خصوصی سازی بهانه ای شد برای خصوصی سازی*. *گزارش*، شماره ۷۶، صص ۵۳-۴۸.
- وارث، سید حامد. (۱۳۸۰). *نگرش فرایارادایی به مدیریت دولتی*. *دانش مدیریت*، شماره ۵۵، صص ۸۲-۵۱.
- ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۳). *مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین*. *حقوق اساسی*، سال دوم، شماره دوم، صص ۲۵۲-۲۱۳.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱. تهران: میزان.
- هداوند، مهدی. (۱۳۸۵). *درآمدی بر مقررات گنارای اجتماعی، حقوق عمومی*، سال اول، شماره ۲، صص ۶۳-۴۸.

(ب) انگلیسی

- Afonso, Antonioy; Schuknecht, Ludeger & Tanzi, Vito. (2003). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *European Central Bank Working Paper*, No. 242, pp. 1-38.
- Berne, Michel. (2004). Privatization Experience in France. *CESIFO Working Paper*, No. 1195, pp. 1-55.
- Cangian, Marco. (1996). Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience. *International Monetary Fund Working Paper*, No. 96122/, pp. 1-30.
- Kikeri, Sunita; Nellis, John & Shirley, Mary. (1992). *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, D.C: The World Bank.
- Lane, Jan. (1989). *State and Market*. London: Sage Publications.
- Parker, David. (2004). The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment. *CESifo Working Paper*, No, 1126, pp. 1-42.
- Perard, Edouard. (2009). Water Supply: Public or Private? An Approach Based on Cost of Funds, Transaction Costs, Efficiency and Political Cost. *Sciences-Po Working Paper*, pp. 1-45.
- Rhodes, Chris; Hough, David & Butcher, Louise. (2014). Privatization. *House of Commons Research Paper* 1461/, pp. 1-42.
- Schoenberg, Jeffrey M.; Parke, Terry R. & Others. (2006). *Government Privatization (History, Examples and Issues)*. Commission on Government Forecasting and Accountability. 703 Stratton Office Building Springfield, Illinois 62706.
- Veljanovski, Gento G. (1988). Privatization in Britain –The Institutional and Constitutional Issues. *Marquette Law Review*, 71(3). pp. 557-582.
- White, Lawrence, J. (2005). *Market Definition in Monopolization Cases: A Paradigm is Missing*. New Yourk: University School of Law.