

# تأثیر نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی دولت بر خصوصی سازی (با تأکید بر تحولات نقش دولت و بخش خصوصی)

محمد رضا پاسبان \*

مریم علی محمدی \*\*

## چکیده

نظریه تفکیک اعمال دولت به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی، تأثیر قابل توجهی در نظام حقوقی ایران، به ویژه در حوزه حقوق اقتصادی و عرصه خصوصی سازی داشته است. هدف این پژوهش آن است که به روشی توصیفی-تحلیلی به بررسی ارتباط و برخی آثار نظریه تفکیک اعمال دولت بر مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر خصوصی سازی به ویژه سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز قوانین برنامه های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی بپردازد. طبق بررسی های انجام شده تحولات کارکردی و ساختاری و اصلاحات حقوقی-قانونی بخش های دولتی و غیردولتی در جهت تجدید ساختار اقتصادی و تعیین ضوابط و قلمرو فعالیت های این بخش ها در قالب خصوصی سازی تحت تأثیر نظریه مزبور صورت پذیرفته است. در همین راستا یافته های بررسی اجمالی آثار مستقیم و غیرمستقیم این نظریه و نحوه ابتنا و استناد قانون گذار به نظریه مورد بحث در فرایند خصوصی سازی (تعیین قلمرو امور و وظایف قابل واگذاری دولت به بخش خصوصی) نشان می دهد، این نظریه در عین ایجاد آثار و تغییرات اساسی و بنیادین قابل توجه در نقش ها و کارکردهای دولت در اقتصاد، در عمل نتوانسته است به اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در جهت تحولات کارکردی بخش خصوصی و مبدل کردن آن به قطب اصلی و کنشگر متمرکز نظام اقتصادی جامه عمل بپوشاند.

## واژگان کلیدی

اعمال حاکمیت، اعمال تصدی، قوانین و مقررات خصوصی سازی، بخش دولتی و خصوصی

\* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (گروه حقوق خصوصی) (نویسنده مسئول)

Email: mpasban@atu.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبایی

Email: mary\_alimohammadi@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۶/۳/۱

تاریخ ارسال: ۹۵/۱۰/۲۵

فصلنامه راهبرد / سال بیست و هشتم / شماره ۸۲ / بهار ۱۳۹۶ / صص ۲۶۹-۲۴۱

## جستارگشایی

تجارب تاریخی و حقوقی توسعه در اقتصاد جهانی، بیانگر این واقعیت است که گسترش بی‌تناسب حجم تصدی‌ها و دخالت‌های اقتصادی دولت، درنهایت منجر به ناکارآمدی در تخصیص منابع و کندی جریان رشد اقتصادی شده و از مهم‌ترین علل توسعه‌نیافتگی اقتصادی به شمار می‌رود. طی سه دهه گذشته در جریان تحولات اقتصادی-اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی ترسیم‌شده در قانون اساسی، به‌ویژه اصول ۲۸ تا ۳۱ و نیز اصول ۴۳، ۴۴ و ۴۵، ما شاهد گسترده‌شدن دولت در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی و حاکمیتی که از آن به اعمال تصدی یاد می‌شود، بوده‌ایم که این امر منجر به استقرار نظام اقتصادی دولتی ناکارآمد و انفعال بخش خصوصی و تأخیر و عقب‌افتادگی رشد و توسعه اقتصادی کشور شده است. بررسی روند تدوین قوانین، مقررات و سیاست‌گذاری‌های دولت در عرصه خصوصی‌سازی، به‌ویژه روند واگذاری تصدی‌های دولت، حکایت از این واقعیت دارد که نظریه تفکیک اعمال دولت به حاکمیت و تصدی، به‌عنوان یک نظریه غالب، مورد توجه برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران قرار گرفته است؛ به‌نحوی که تعیین قلمرو امور و وظایف قابل‌واگذاری دولت به بخش خصوصی و تغییر نقش دولت از بازیگر اقتصادی و تصدی‌گر به نقش تنظیم‌کننده و ناظر با تأسی از نظریه مزبور صورت گرفته است. فرضیه بنیادی این مقاله آن است که مشخص شود این نظریه متضمن چه آثار و نتایجی در تحولات کارکردی و اصلاحات ساختاری و نهادی بخش‌های دولتی و خصوصی در راستای تحقق اهداف قوانین و مقررات خصوصی‌سازی، به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. امری که درنهایت گویای این واقعیت است که طبق یافته‌های تحقیق و برخلاف انتظارات قانون‌گذاران، برنامه‌ریزان و نخبگان مسلط جامعه، این نظریه در عین ایجاد تغییرات و تحولات بنیادین در نقش دولت، ابهامات اساسی عدیده‌ای را برای این بخش رقم زده و در مقابل، مانع تحقق نقش و کارکرد مورد نظر در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای بخش خصوصی شده است. بدین سبب و با توجه به اهمیت موضوع، در مباحث آتی تلاش شده است، در بخش نخست تأثیر این نظریه در مورد نقش و کارکرد بخش‌های دولتی و در بخش دوم به بررسی ارتباط و تأثیر آن در جایگاه و تحولات بخش خصوصی در قوانین و مقررات ناظر بر خصوصی‌سازی، به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن و نیز قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه، مورد نقد و ارزیابی قرار گیرد.<sup>(۱)</sup>

## ۱. نظریه تفکیک اعمال دولت به حاکمیت و تصدی و تأثیر آن بر کارکردهای دولت

مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی ایران، بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است که مفهوم ضمنی آن، پذیرش یک نظام اقتصادی مختلط و تعیین حوزه فعالیت دولت و بخش خصوصی است. آنچه در این میان درخور توجه است، اهمیت و گستره هر یک از این بخش‌هاست که اصل ۴۴، با تعیین و مشخص کردن محدوده مالکیت هر کدام از بخش‌های یادشده و دامنه و جواز عمل هر یک از این بخش‌ها در فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی تعیین شده، یک اقتصاد مختلط با مالکیت و اختیار گسترده بخش دولتی را به رسمیت می‌شناسد. با پایان گرفتن جنگ در عین حال ضرورت تحول بنیادین در نظام حقوقی و مدیریتی اقتصاد و ضرورت گرایش بیشتر بر سازوکار بازار و توسعه بخش خصوصی و تغییرات حاصله در میزان نقش دولت‌ها در اقتصاد کشورهای مختلف جهان در دهه‌های اخیر، نگاه اولیه به اصل ۴۴ را به چالش کشید، به نحوی که به تدریج، در برنامه‌های اول تا چهارم برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سپس با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این نیاز بیش از پیش مطرح و با قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه به وضوح بر توسعه و گسترش حوزه فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی و تحدید فعالیت‌های اقتصادی دولت صحنه گذاشت؛ اما آنچه در این راستا مهم‌تر از جا به جا شدن سهم هر یک از بخش‌ها که ممکن است در کوتاه‌مدت و به سرعت صورت نگیرد، است، دگرگونی در ماهیت و نقش هر کدام از بخش‌ها است. به نحوی که بررسی قوانین مزبور، مؤید آن است که مبنا قرار گرفتن نظریه تفکیک، منجر به آن شده تا ضمن پذیرفتن محوریت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، ضرورت بازتعریف نقش تنظیمی و تکمیلی برای دولت در اقتصاد، چون سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت و تنظیم‌کنندگی آشکارتر شود.

### ۱-۱. خصوصی‌سازی و ارتباط آن با نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی

نگاه اجمالی به ادبیات حقوق اقتصادی و قانون‌گذاری در عرصه امور مالی و برنامه‌ریزی‌های کلان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکی از آن است که نظریه مورد بحث علاوه بر حوزه‌های حقوق اداری، در زمینه‌های گوناگون دیگر؛ به‌ویژه مجموعه قوانین، مقررات و سیاست‌های خصوصی‌سازی نیز تأثیر مستقیم داشته است. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان دگرگونی در ترکیب و نقش دولت و بازار (بخش غیردولتی)، در اقتصاد ایران تفسیر کرد که با تأسی از نظریه تفکیک اعمال دولت و با تغییر عملکرد و حوزه مداخلات دولت، متضمن تغییر وظایف دولت از نقش مالکیت و مدیریت مستقیم اقتصاد، به نقش سیاست‌گذار،

مقررات گذار، ناظر و تنظیم کننده است تا دستیابی به ترکیب جدید و مورد نظر مقنن و اجرای سیاست های کلی، تحقق اهداف سند چشم انداز را به واقع نزدیک تر سازد (صادقی، ۱۳۸۶: ۹ و نعمتی، ۱۳۸۸: ۸۱-۸۰ و طباطبایی یزدی و مافی، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷: ۲۸۵-۲۹۵).

بر پایه سیاست های کلی و متأثر از مفاهیم و دسته بندی این نظریه، از طرفی فعالیت های اقتصادی دولت که شامل سرمایه گذاری مالکیت و مدیریت مستقیم اقتصادی است، به طیف خاصی از اعمال و فعالیت های مشخص و منحصر می شود. با توجه به این که این فعالیت ها، واجد خصوصیات و ویژگی های برشمرده اعمال حاکمیتی بوده و نیازمند اعمال اقتدار مطلقه و برتر دولت می باشند، اصطلاحاً اعمال حاکمیت نام گذاری می شوند که وفق سیاست های کلی، نوعاً کلیه فعالیت های اقتصادی دولت که مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است، در زمره اعمال حاکمیتی شمارش شده اند. از سوی دیگر، سایر اعمال و فعالیت های دولت که عمدتاً مشمول موارد خارج از صدر اصل ۴۴ بوده و نوعاً توسط شرکت های دولتی انجام می شوند و طبق مدلول اصل ۴۴ قانون اساسی، در محدوده و قلمرو بخش تعاونی و خصوصی قرار گرفته است، اعمال تصدی نام می گیرند که باید این دسته از اعمال طبق بندهای الف، ب و ج سیاست های کلی، به بخش غیردولتی واگذار گردند؛ بنابراین و در راستای این تفکیک، علاوه بر آن که حوزه فعالیت دولت به طیف خاصی از فعالیت ها که اصطلاحاً اعمال حاکمیتی نامیده می شوند محدود شده و دولت، از هرگونه فعالیت در سایر زمینه های اقتصادی ممنوع می شود، شاهد تغییر بنیادین نقش دولت در نظام اقتصادی هستیم. بدین نحو که دولت، با یک چرخش اساسی از نقش تصدی گر و بازیگر اقتصادی به اعمال نفوذ و تنظیم فعالیت های نظام اقتصادی، در قالب امور سیاست گذاری و نظارت بر فعالیت های بخش غیردولتی و اجرای قوانین و سیاست ها و نیز هدایت و حمایت از بخش های مختلف اقتصادی می پردازد.

از این رو، سیاست های کلی اصل ۴۴ با ابتننا به این نظریه، در ۵ بند، تدوین گردیده که مطابق با بند ۱ (الف)<sup>(۲)</sup> حوزه فعالیت دولت، تشریح شده است و فعالیت دولت در عرصه اقتصادی، متضمن امور حاکمیتی و زیربنایی در زمینه های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی که با توجه به تعریف اعمال حاکمیت مندرج در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، در این گروه قرار می گیرد، مشخص شده و دولت، از هرگونه فعالیت در خارج از این حوزه، منع شده است.<sup>(۳)</sup> در بند ۲ (الف)<sup>(۴)</sup> برای دولت، دو شریک نسبتاً قدرتمند (بخش خصوصی و تعاونی) تعریف شده است که سکان داری و مسئولیت (اعم از سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت) کلیه اعمال و فعالیت های نظام اقتصادی (حوزه تصدی گری دولت)، به این دو گروه، واگذار شده است و دولت، مکلف به برون سپاری این فعالیت ها، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم به

بخش غیردولتی شده است. در همین ارتباط جز ۲ الی ۱۱ بند (ب)، دولت را از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی مربوط به بخش غیردولتی (اعمال تصدی) پرهیز می‌دهد؛ اما از آنجایی که این دو بند برای تحقق اهداف مورد نظر و کارآمدسازی دولت کافی نبود، بندهای بعدی به‌ویژه بند (ج) با هدف تعیین اندازه و حدود بخش خصوصی به‌عنوان سرمایه‌گذار و مدیر و اجراکننده فعالیت‌های اقتصادی (حوزه اعمال تصدی دولت) اضافه و دولت، موظف به توسعه خصوصی‌سازی شده است. در نتیجه، سلطه و نفوذ دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها که سابقاً تحت عنوان اعمال تصدی به آنها می‌پرداخت، از میان رفته و جای خود را به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت اقتصادی داده است (آقامحمدی، ۱۳۸۶: ۳). در این ارتباط جزء (و) از بخش الزامات و واگذاری مندرج در بند (ج) این قانون در ایجاد تغییر و تحول بنیادین در نقش و کارکرد دولت، مقرر می‌دارد: با توجه به ابلاغ بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود را در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند. بند (د)، تحت عنوان سیاست‌های کلی واگذاری، در دو قالب الزامات و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری، مجدداً بر کارکرد حمایتی و نظارتی دولت، تأکید ورزیده و تمرکز دولت را بر اعمال حاکمیت خود، مطابق با تعریف ارائه‌شده در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم، در محور و پوشش نقش حمایت گروه ناظر در بخش‌های مختلف اقتصادی، سوق داده است. به‌عنوان مثال، در قسمت الزامات و واگذاری مواردی نظیر توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ مندرج در جزء ۱-۱ و تکلیف نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری مذکور در جزء ۱-۲، از جمله مصادیق بارز نقش و وظایف دولت در حوزه امور حاکمیتی، مطابق با مصادیق ۱، ۲ و ۴ بند (الف) ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر ظهور و بروز دولت در کارکرد جدید حمایتی، هدایت‌گر و ناظر است. در قسمت مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری، مواردی همچون تکلیف اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی مذکور در جزء ۲-۲ و اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته در جزء ۲-۴ پیش‌بینی شده است. مقرراتی از این دست دلالت بر دگرگونی چشمگیر در نقش‌های سنتی دولت و پدیدارشدن چهره جدیدی از کارکرد این نهاد در نظام اقتصادی، به دنبال ایفای وظایف حاکمیتی آن دارد. به‌بیان‌دیگر، این موارد که از مصادیق جزء‌های ۲ و ۴ بند (الف) ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه محسوب می‌شوند، با

تمرکز دادن دولت در حوزه‌های حاکمیتی، منجر به نوسازی و نقش‌آفرینی جدید دولت، در زمینه‌های حمایتی و هدایتی شده‌اند.

بند (ه)، با رویکرد تدوین و تنظیم نقش و کارکرد دولت در اقتصاد، در دوران به ثمر رسیدن سیاست‌های خصوصی‌سازی و خاتمه واگذاری فعالیت‌ها و وظایف تصدی‌گرایانه دولت به بخش غیردولتی، تحت عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار ضمن تداوم بخشیدن به اعمال حاکمیت دولت، متضمن به رسمیت شناختن نقش‌های جدید سیاست‌گذاری، نظارتی و از همه مهم‌تر، نقش تنظیمی یا مقررات‌گذاری دولت، در اقتصاد است. به‌عنوان نمونه، جزء ۱ بند مزبور، مقرر می‌دارد: تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی، از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت، به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی و جزء‌های ۲ و ۳ بند فوق‌الاشعار، با مقرر کردن تکالیفی، چون جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی برای دولت، نقش تنظیمی یا مقررات‌گذاری اقتصادی را که از جمله مصادیق اعمال حاکمیت دولت مذکور در بند ۳ ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم محسوب می‌شود، مورد شناسایی قرار می‌دهد.<sup>(۵)</sup>

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن قانون مربوط به اجرای این سیاست‌ها که با رویکرد توسعه بخش غیردولتی در اقتصاد کشور تنظیم شده است، سرآغاز تحولی برای اصلاح نظام اداری کشور و بازنگری جایگاه و نقش دولت و مردم در اقتصاد به شمار می‌رود. بررسی قانون اخیر، حاکی از آن است که در تعیین مبانی فکری و چارچوب‌بندی سیاست‌گذاری اقتصادی حاکم، کماکان نظریه تقسیم‌بندی اعمال دولت ملاک عمل قرار گرفته است و در تعیین قلمرو فعالیت هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی این نظریه مطمح نظر واقع شده است. این قانون، با استفاده از معیار و ضابطه نظریه تقسیم‌بندی، در فصل دوم (مواد ۲ و ۳) و ذیل سرفصل قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، به احصا و گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی پرداخته و قلمرو حضور و فعالیت هر یک از بخش‌های دولتی و غیردولتی را مشخص کرده است. بدین ترتیب که در ماده ۲، صرفاً فعالیت‌های مندرج در گروه ۳ را با توجه به تعاریف و مصادیق ذکرشده در خصوص امور حاکمیتی طبق مواد ۱۳۵ و ۱۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه، در زمره اعمال حاکمیت تلقی نموده و با تعقیب اهداف قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در بند (ج) قانون مزبور، تمرکز دولت را بر شئون و اعمال حاکمیت سوق داده و با توجه به ماهیت حاکمیتی بودن فعالیت‌های مذکور، صرفاً سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در این گروه

از فعالیت‌ها را به‌طور انحصاری در اختیار دولت، قرار داده است. در مقابل، به پیروی از ضابطه ماده ۱۳۵ و نیز بند (د) ماده ۱۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه که صرفاً وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت (اعمال تصدی) را قابل واگذاری به بخش غیردولتی دانسته و نیز بر اساس تکلیف مقرر در بند الف وب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مبنی بر توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی، فعالیت‌های اقتصادی مندرج در گروه ۱ و ۲ (موارد خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی) را غیرحاکمیتی و به‌بیان‌دیگر، در زمره اعمال تصدی، قلمداد کرده است. دقت در مفاد بندهای بالا نشان می‌دهد، قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت را به‌نحو مشخص‌تری تعیین کرده است و همان‌گونه که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بند (ج) آن تحت عنوان سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و نگاه‌های دولتی مقرر نموده، با تعیین قلمرو و حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت و منع آن از ورود به فعالیت‌های تصدی‌گرایانه و قرار دادن سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت مستقیم این فعالیت‌ها بر عهده بخش غیردولتی، دولت را از جایگاه بنگاه اقتصادی رقیب بخش خصوصی و تعاونی خارج ساخته است. این تغییر بنیادین در سازوکارهای بازار، منجر به تغییر بارز نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم منابع به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت شده و در مقابل، بخش غیردولتی را از انفعال سابق خارج نموده و به عنصر نسبتاً تأثیرگذار در فعالیت‌های اقتصادی مبدل کرده است. از این‌رو، در تعقیب اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سایر مقررات ناظر بر خصوصی‌سازی، تکالیف و کارکردهای نوینی برای دولت در نتیجه تغییرات اساسی تکالیف و مسئولیت‌های آن و تحدید حوزه مداخلات و متمرکز کردن آن بر اعمال حاکمیتی (فعالیت‌های مندرج در بند ج ماده ۳)<sup>(۶)</sup> و برون‌سپاری فعالیت‌ها و اعمال تصدی آن به بخش غیردولتی در نظر گرفته شده است. به‌عنوان نمونه، ماده ۷ قانون مزبور متضمن به رسمیت شناختن نقش مقررات‌گذاری، تنظیمی و حمایتی دولت در راستای تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی است.<sup>(۷)</sup> از دیگر کارکردها و تکالیف حمایتی دولت در راستای اعمال حاکمیتی خود، تکالیف مقرر در بندهای (ب) و (ج) ماده ۹ این قانون، مبنی بر حمایت‌های گسترده و متنوع مالی و یارانه‌ای، بیمه‌ای، آموزشی و تحقیقاتی و زیرساختی و زیربنایی دولت، در جهت توسعه و افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد و در ذیل مواد ۳۴ الی ۳۸ مذکور در فصل ۶، تمهید سازوکار واگذاری سهام عدالت به‌منظور دستیابی به عدالت اجتماعی و در جهت فراهم‌سازی و ایجاد بستر لازم برای استفاده و مشارکت بخش خصوصی (مردم) در سهام بنگاه‌های قابل واگذاری دولت و در نتیجه حرکت دولت از سمت مالکیت و

مدیریت مستقیم منابع به سمت گسترش مالکیت عمومی است. در بند ۷ ماده ۴۲ قانون مزبور، با مکلف شدن شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تبیین نقش سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت دولت، شاهد عینیت‌بخشیدن صریح تحول کارکردی دولت در اجرای اهداف و مقررات برآمده از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشیم. بند (الف) ماده ۹ مندرج در فصل سوم این قانون با عنوان سیاست‌های توسعه بخش تعاون از دیگر نمونه‌های نقش سیاست‌گذار و برنامه‌ریز دولت به حساب می‌آید.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که در این قانون، طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت هم هدف و هم مجری قرار گرفته است. هدف، طرح انتزاع تصدی از مجموعه اعمال دولت و انتقال آن به بخش خصوصی و تعاونی است که این مهم، با توسل به نظریه تقسیم‌بندی و استفاده از معیار آن در جهت تفکیک اعمال دولت که خود سابقاً، در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم، ملاک عمل قرار گرفته بود، انجام شده و با منطبق کردن فعالیت‌های گروه ۲ و ۳ ماده ۲ قانون مزبور در شمار اعمال تصدی دولت، این فعالیت‌ها را مشمول واگذاری دانسته و در نتیجه، دولت با دو تکلیف مواجه شده است: از یک‌سو، دولت باید تمام اجزای بدنه حاکمیت خود را همفکر و هماهنگ نماید و ضمن اجرای خصوصی‌سازی، مسئولیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی این حوزه را بر دوش کشد و از سوی دیگر، شرکت‌ها و مؤسسات مشمول واگذاری (متکفل اعمال تصدی دولت) باید با دولت هماهنگ بوده و پس از واگذاری، دولت عهده‌دار نظارت بر فعالیت‌های این بخش و تبعیت آنها از برنامه‌ها و سیاست‌های اتخاذی دولت و نیز تنظیم‌کننده فعالیت‌های بنگاه‌ها و شرکت‌های غیردولتی شده است.

## ۱-۲. پیامدهای اقتصادی و اجتماعی وضع مقررات ناظر به خصوصی‌سازی

بررسی سوابق و تحولات اقتصادی و حقوقی اقتصاد جهانی و به تبع نظام حقوقی اقتصادی ایران نشان می‌دهد که پس از شکست و افول سیستم‌های مبتنی بر دولت گسترده، متمرکز و انحصارگر و ضرورت کارآمدسازی دولت از طریق کوچک‌سازی حجم فعالیت‌ها و بدنه دولت، سیاست‌های اقتصادی دولت به سمت ترکیب بهینه دولت و بازار و حضور فعال بخش خصوصی پیش رفت و بر همین مبنا و در تعقیب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های دوم و سوم توسعه و سیاست‌های تعدیلی پیشین، قانون برنامه چهارم و به تبع آن برنامه پنجم، با جهت‌گیری شفاف و باهدف کارآمدسازی دولت از طریق کم‌کردن تصدی‌گری‌های دولت و متمرکز کردن آن در امور و اعمال حاکمیتی، متضمن نقش‌ها و کارکردهای جدیدی برای دولت شدند.

بررسی مقررات قانون برنامه چهارم توسعه، نشان‌دهنده این امر است که قانون یادشده با بهره‌گیری از مبانی و ضابطه این نظریه، به تفکیک و دسته‌بندی اعمال دولت با هدف



فراهم کردن مقدمات واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی دولت به بخش غیردولتی و استفاده از ظرفیت‌ها و مشارکت بخش غیردولتی در انجام تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی (بند‌های ب و د، ماده ۱۳۶) پرداخته است. همچنین با ارائه تعریف و مرزبندی مفهومی واژگان اعمال حاکمیت، تصدی و نیز تجزیه اعمال تصدی به تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی و امور تصدی‌های اقتصادی (بند ب، ماده ۱۳۵) به تعیین قلمرو فعالیت و حضور هر یک از بخش‌های دولتی و غیردولتی در اقتصاد اقدام نموده است. فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم به تبیین احکام مربوط به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت می‌پردازد. در این زمینه ماده ۱۳۵ قانون یاد شده با ابتدائی به نظریه تقسیم‌بندی، در شرح و تعریف امور حاکمیتی و امور تصدی‌های دولت و بیان مصادیق آنها مقرر می‌دارد: نقش و وظایف دولت در حوزه‌های امور حاکمیتی، امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی تعریف و به شرح زیر تنظیم می‌شود و در ماده ۱۳۶، به تفکیک و تبیین وظایف و محدوده دخالت دولت در هر یک از اعمال حاکمیتی و تصدی می‌پردازد و راهبردها و شیوه‌های انجام امور عمومی و حضور هر یک از دو بخش دولتی و غیردولتی در هر یک از امور مزبور را، تعیین و مشخص می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۱۴۱-۱۳۷).

لازم به ذکر است که این دو ماده، مبنا و اساس تفکیک و ترسیم حدود مسئولیت هر یک از بخش‌های دولتی و غیردولتی در امور احصا شده و نقشه راه قوانین بعدی ناظر بر خصوصی‌سازی از جمله سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه قرار گرفته‌اند. در بررسی و تحلیل محتوایی این مواد، آنچه بیش از سایر موارد قابل توجه است، اثرات مستقیم و بارز نظریه تقسیم‌بندی در تغییر کارکرد و نقش هر کدام از بخش‌های دولتی و غیردولتی در اقتصاد و ظهور و به رسمیت شناختن نقش‌های سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، نظارتی، حمایتی و تنظیمی برای دولت به اقتضا و متناسب با هر یک از امور محوله است. بدین ترتیب که امور حاکمیتی همچنان که در بند الف، ماده ۱۳۵ تعریف شده، اموری است که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور می‌شود و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و مصادیق آن در ۱۱ بند احصا شده است که شامل کلیه فعالیت‌های حاکمیتی و انحصاری و سایر بخش‌هایی است که بخش خصوصی یا اساساً قادر به انجام آنها نیست یا تمایلی به سرمایه‌گذاری در آنها ندارد. در بند الف، ماده ۱۳۶، با تأکید بر وظیفه دولت بر تقویت و توسعه کیفی همه‌جانبه دستگاه‌های اجرایی متکفل اعمال حاکمیتی، این اعمال را منحصراً در صلاحیت و حیطة عمل دولت قرار داده است؛ به‌نحوی که این امور با سرمایه‌گذاری، مالکیت، مدیریت و مباشرت مستقیم دولت و به شکل انحصاری و از طریق ایجاد

و اداره واحدهای دولتی صورت می‌گیرد.<sup>(۸)</sup> در ماده ۱۳۵ قانون فوق، برای نخستین بار، امور تصدی دولت به چند دسته تقسیم شده و در سه گروه امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی و امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی مورد شناسایی قرار گرفته است. مطابق با بند (د) ماده ۱۳۶، وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی که تنها قسم از انواع تصدی‌های دولت است که با تعریف به عمل آمده در ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ سایر تعاریف به عمل آمده در خصوص اعمال تصدی منطبق است، با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی تماماً، بر عهده بخش غیردولتی قرار گرفته و خط قرمزی در ورود دولت به این بخش تلقی می‌شود.

دقت در مفاد بند بالا نشان می‌دهد که در این قانون، قلمرو اعمال تصدی دولت به نحو گسترده‌تری مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است و بدین ترتیب که بسیاری از فعالیت‌ها و امور عمومی که در اصطلاح حقوق اداری، از آنها به‌عنوان خدمات عمومی فنی و تخصصی یاد می‌شود و در گذشته، به این اعتبار که باید توسط دستگاه‌های دولتی نظیر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی انجام می‌شد، در زمره اعمال حاکمیت دولت تلقی می‌گردید، اکنون با استناد به این نظریه در تغییر حجم و قلمرو معقول دخالت و حضور دولت در اقتصاد، در زمره اعمال تصدی که باید به بخش غیردولتی واگذار شوند، تلقی می‌گردند (توازن‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۳)؛ بنابراین به نظر می‌رسد این تغییر و تحول، ناشی از کاربرد مستقیم نظریه تقسیم‌بندی و استفاده از ضوابط و معیارهای آن در ارائه تعریف دقیق از اعمال حاکمیت و تصدی در جهت کارآمد سازی دولت و دستگاه‌های دولتی است.

با توجه به این احکام، بخش خصوصی در حالی محوریت می‌یابد که برای دولت وظایف جدیدی در قالب نظارت و مقررات‌گذاری (یا تنظیمی) در نظر گرفته می‌شود و دستیابی به این مهم با ابلاغ بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بیش از سابق میسر شده است. این چهره جدید از کارکرد حاکمیتی دولت، برای نخستین بار در این قانون و به دنبال به‌کارگیری نظریه تقسیم‌بندی، در فرایند خصوصی‌سازی برای دولت، ترسیم و مورد شناسایی قرار گرفته است و تا پیش از آن، خلأ قانون رقابت در نظام حقوق اقتصادی ایران و فقدان نقش مقررات‌گذاری و تنظیمی دولت، به‌عنوان مصداق بارز اعمال حاکمیتی آن، احساس می‌شد. طی مواد ۳۷ الی ۴۲ این برنامه، دولت مکلف به تدوین و تصویب این قانون با هدف و رویکرد حذف یا کنترل انحصار و فعالیت‌های تجاری و منع رفتارهای ضد رقابتی و تسهیل رقابت به‌منظور افزایش کارایی و رفاه اقتصادی شد. بدین ترتیب، نقش جدید دولت به دنبال تفکیک مزبور و لزوم تعامل دولت و بازار، به‌عنوان بخشی از اعمال حاکمیت دولت پدیدار شد و در قوانین بعدی، خصوصاً قانون

اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، توسعه و تکامل یافته است. در ادامه، وفق بند (ب) ماده ۱۳۶ قانون مزبور، وظایف امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت که طبق تعریف مذکور در ماده ۱۳۵، آن دسته از وظایفی هستند که منافع حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارند و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، با مشارکت و تعامل دو بخش دولتی و غیردولتی انجام می‌گیرد. به این نحو که مسئولیت، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت مستقیم در این امور بر عهده دولت است که از طریق مشارکت و بهره‌گیری از توانمندی‌های بخش خصوصی در مرحله اجرا، این وظایف را انجام می‌دهد. به دیگر سخن، کلیه فعالیت‌های اجرایی این قسم از تصدی‌های دولت تا حد امکان، توسط بخش غیردولتی انجام می‌گیرد و دولت، ضمن حفظ مالکیت و مدیریت مستقیم خود در این بخش، وظیفه نظارت، حمایت و تأمین ثبات مالکیت بخش خصوصی که بازوی اجرایی دولت در این نوع امور، تلقی می‌شوند را بر عهده می‌گیرد. در بند (ج) این ماده، در خصوص امور تصدی‌های زیربنایی، مطابق با وظایف ناشی از اعمال حاکمیتی دولت، این امور صرفاً باید از مجرای بخش غیردولتی انجام شود. در این بند، تلاش شده تا حد امکان با کاهش بار فعالیت‌ها و عملیات اجرایی دولت، این امور توسط و از کانال بخش خصوصی، پیگیری گردد؛ اما مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در این امور، به‌سان سایر اعمال حاکمیتی، بر عهده و در اختیار دولت است که در نتیجه این تقسیم وظایف و فعالیت‌ها، حمایت و اعمال سیاست‌های تشویقی و نظارتی در راستای اعمال حاکمیتی، در عداد وظایف و کارکردهای جدید دولت قرار گرفته است (موسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۱۴۰).

در نتیجه، در این بند نیز نقش حمایتی و نظارتی را برای دولت به رسمیت می‌شناسد و از آنجایی که وظیفه تقویت بسترهای نهادی و ساختاری و زیربنایی در نهاد حاکمیت دولت است، مدیریت این بخش به‌منظور حفظ سهم بهینه دولت و تحقق وظایف و حفظ اقتدار دولت کماکان در اختیار دولت باقی‌مانده است. نمونه‌های مشابه دیگری از آثار این نظریه که حکایت از ظهور کارکردهای نوینی برای دولت در مقام اعمال حاکمیت آن و در قالب نقش‌های نظارتی و حمایتی از بخش غیردولتی و تمرکز بر حوزه‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است، در سایر مواد قانون برنامه، از جمله بند (الف) و (ب) ماده ۱۳۷ و بند (ب) ماده ۱۳۹ و بند (الف) و (ب) ماده ۱۴۰ و ماده ۱۴۵ به‌وضوح دیده می‌شود. لازم به ذکر است جهت‌گیری قانون برنامه چهارم با تأثیرپذیری از نظریه مزبور، در قالب اصلاح ساختار و ساماندهی شرکت‌های دولتی در ماده ۷ و بندها و تبصره‌های ذیل آن نیز حائز اهمیت است و تمامی احکام مزبور، منجر به تغییر کارکرد دولت از تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی، به کارکردی حاکمیتی و حمایتی شده است.

لذا ابتدا و استناد به این نظریه در مجموع شرایطی را فراهم آورده است که طی آن تعامل دولت و بازار و نه تقابل آنها حاصل شده و به عبارتی، احیا و نوسازی دولت به وقوع پیوسته است. پیرو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای اصل ۴۴، جهت‌گیری‌های کلان دولت در بخش‌های اقتصادی به‌ویژه حوزه‌های تصدی‌گرایانه باید بیش‌ازپیش، از سمت‌وسوی بنگاهداری و تصدی‌گری به سمت سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت معطوف شود. قانون برنامه پنجم نیز، ضمن هماهنگی با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن، به اصلاح ساختار اقتصادی کشور پرداخته و با تکیه بر نظریه تقسیم‌بندی، بر کاهش هر چه بیشتر تصدی‌گری دولت و تمرکز آن بر نقش‌ها و کارکردهایی چون سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت آن بر این حوزه و تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و الزامات مربوط به هریک از بندهای آن، اصرار ورزیده است. لذا، این برنامه به‌عنوان مکملی در راستای اهداف، چارچوب‌ها و بسترهای حقوقی و اداری سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تلقی می‌شود و با تکیه بر این نظریه، به‌عنوان یک پیش‌فرض اصلی و چارچوب حقوقی، آثار و نتایج قابل‌توجهی را با برون‌سپاری اعمال تصدی دولت، در حوزه بازتعریف نقش دولت رقم زده است.

بررسی مواد و مقررات متعدد قانون مزبور، این تغییر نقش دولت و ظهور و بروز نقش‌های جدید قابل مشاهده است که به دلیل تعدد این مواد، به ذکر پاره‌ای از آنها بسنده می‌شود. هرچند این وظایف و کارکردهای جدید دولت، در سایر بخش‌ها و حوزه‌های اقتصادی با عناوین و جملات مشابه تکرار شده است. به‌عنوان نمونه، بند (د) ماده ۱۰۱، با عنایت به نظریه تقسیم‌بندی و لزوم انحصار و تحدید حدود دخالت و تمرکز دولت بر اعمال حاکمیتی که متضمن حفظ اقتدار دولت است، دولت از هرگونه مداخله در نظام بازار منع شده و صرفاً با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و در مقام اعمال حاکمیت، حق قیمت‌گذاری در کالاها و خدمات عمومی، انحصاری، کالاهای اساسی، یارانه‌ای و ضروری را دارد. به دیگر سخن، مصادیق احصاشده در این بند، با توجه به تعریف اعمال حاکمیت صورت گرفته و دولت، از هرگونه مداخله در خارج از این امور منع گردیده است. طبق ماده ۱۰۲ و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و ... به بخش غیردولتی واگذار شده است. با دقت در عبارات و جملات ماده مزبور و نیز با توجه به این مهم که در قوانین سابق، از جمله ماده ۲۶ قانون برنامه چهارم، قانون‌گذار امور اجرایی را معادل و مرادف امور تصدی قرار داده است، این امور به بخش غیردولتی محول شده‌اند و در مقابل، وفق ماده ۷۹ این قانون، وظیفه ارتقا و بهره‌وری را از

مجموعه وظایف حاکمیتی دولت، به شمار آورده و بدین ترتیب به تبیین نقش دولت در این زمینه پرداخته و نقش برنامه‌ریز، سیاست‌گذار و راهبر را برای دولت ترسیم نموده است. همچنین، وفق مواد ۶۹ الی ۸۰ در فصل پنجم (اقتصادی) که ناظر به بهبود فضای کسب و کار است و همچنین مواد ۷۹ و بندهای (د) و (الف) ماده ۱۰۴ و ۱۱۸ به منظور بهبود فضای کسب و کار و ارتقای سهم بخش تعاون و نیز توانمندسازی بخش غیردولتی، دولت به اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی مکلف شده و نقش حمایتی دولت را به رسمیت شناخته است. در مواد ۸۱ و ۱۰۱، دولت مکلف به انجام اقدامات قانونی لازم در راستای تنظیم تعهدات ارزی و نیز تنظیم مناسب بازار و ارتقای بهره‌وری شده و ضمن ترسیم نقش تنظیمی برای دولت، وظیفه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی را نیز به آن محول نموده است. به موجب بند (د) ماده ۱۰۴ و بند (ب) ماده ۱۰۵ با تأکید بر نقش تنظیمی دولت، وفق فصل ۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در جهت منع انحصارات و تمرکز و ترویج رقابت، اتخاذ تدابیر لازم حفاظتی، جبرانی و ضد قیمت‌شکنی را در مواردی که کالایی با شرایط غیرمعارف و با امتیاز قابل توجه وارد کشور می‌شود، در دستور کار قرار داده و نقش هدایتی و تنظیمی آن را در نظر گرفته است. طبق ماده ۸۴ و در قالب تشکیل صندوق توسعه ملی، دولت را مکلف به امور راهبردی و تعیین‌کننده سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اقتصادی در حوزه نفت و گاز که در زمره اعمال حاکمیت دولت شمارش شده‌اند، قرار داده است.

### ۱-۳. عدم شفافیت نقش دولت در مجموعه مقررات خصوصی‌سازی

بررسی اجمالی سیاست‌ها و قوانین و مقررات ناظر بر فرایند خصوصی‌سازی، به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن و نیز قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه در ارتباط با تغییرات بنیادین و اساسی در نقش و کارکردهای دولت، بر مبنای نظریه تفکیک اعمال دولت به اعمال حاکمیتی و تصدی آشکار می‌شود. علاوه بر آنکه چارچوب‌ها، حدود و ثغور و مرجع صالح مستقل و متمرکز برای هیچ‌یک از کارکردهای ترسیمی مزبور به نحو دقیق و مشخص تبیین نشده است، این کارکردها و نقش‌های نوین دولت، بعضاً در تداخل و تزامن با دیگر کارکردهای قانونی برخی از نهادهای حاکمیتی قرار گرفته و منجر به بروز ابهامات و نواقصی در عملکرد دولت و فعالیت‌های موازی و توأمان نهادهای حاکمیتی و دولت شده است.

۱-۳-۱. عدم تبیین نقش سیاست‌گذار دولت و فقدان مرجع مستقل و متمرکز سیاست‌گذاری از مهم‌ترین آثار و پیامدهای مستقیم بر نظریه تقسیم تفکیک اعمال دولت در مجموعه قوانین و سیاست‌های خصوصی‌سازی، نقش‌آفرینی جدید دولت، به‌عنوان متولی اصلی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در پیشبرد اهداف و سیاست‌های کلی خصوصی‌سازی و نظام اقتصادی است؛ اما

نکته درخور توجه آن است که باوجود تأکید قانون گذار در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بر تغییر نقش دولت و حتی مکلف شدن شورای عالی سیاست‌گذاری (وفق بند ۷ ماده ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴)، به تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت دولت و نیز قوانین برنامه‌های توسعه، به‌ویژه قانون برنامه چهارم و پنجم، بایسته‌های حقوقی و اجرایی نقش سیاست‌گذار دولت مغفول مانده است. به دیگر سخن، مشخص نیست منظور مقنن از ترسیم نقش سیاست‌گذاری برای دولت در فعالیتهای اقتصادی و مفهوم و محتوای آن چیست؟ و همچنین حدود اختیارات و حوزه عمل دولت در نقش مزبور به چه کیفیتی است؟ چرا که در ادبیات حقوق اساسی، سیاست‌گذاری به دو حوزه عام و خاص معطوف می‌شود؛ سیاست‌گذاری به معنای عام، ناظر به اعمال سیاست‌گذارانه قوای حکومتی و به‌طور کلی، ناظر بر سیاست عمومی و خط‌مشی‌های کلی است؛ اما آنچه از مفهوم سیاست‌گذاری به معنای خاص آن یاد می‌کنیم، سیاست‌های الزام‌آوری هستند که مرجع و محتوای آنها در قانون اساسی ذکر شده و به‌عبارت‌دیگر، سیاست‌های مبتنی بر قانون اساسی به شمار می‌روند که سیاست‌های کلی نظام از نمونه‌های برجسته آن تلقی می‌شود. به‌عنوان نمونه، می‌توان به قسمتی از ماده ۴۲ قانون اجرای اصل ۴۴ اشاره کرد.<sup>(۹)</sup> دقت نظر در مجموعه قوانین مربوطه، حاکی از این امر است که در هیچ‌یک از آنها به‌درستی سازوکار و مرجع عالی، صالح و درعین حال مستقل و متمرکز برای ایفای این نقش مشخص نشده است. به‌عنوان مثال، در قانون برنامه پنجم توسعه، در بیش از ۲۵ درصد از احکام، اختیار به دولت داده است یا دولت را با عباراتی نظیر دولت موظف است یا دولت اجازه دارد، مکلف کرده است. در این‌گونه موارد، مشخص نیست که منظور از دولت کدام مسئول یا دستگاه دولتی است. در ۱۲ درصد احکام نیز، مشخص نیست که چه دستگاهی، موظف یا مجاز به اجرای تکالیف است. در نتیجه، معلوم نیست که پاسخگویی بر عهده کدام دستگاه است. بدین ترتیب، برای حدود ۲۷ درصد از احکام قانون برنامه پنجم، دستگاه اجرایی به‌طور کلی، نامشخص است (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، ۱۳۸۹: ۳) برای آنکه قوانین مزبور بتوانند موجب یکپارچگی در سیاست‌گذاری و اجرای نقش سیاست‌گذاری گردند، باید به‌نحو دقیق و مشخص یک دستگاه مسئول و پاسخگو و متمرکز معین شود. در حالی که در این قوانین، شاهد مراجع مختلف و متعددی که متولی این نقش هستند، هستیم که خود این مراجع بعضاً با یکدیگر تداخل و تزامم کارکردی داشته و هیچ‌گونه ارتباط و هماهنگی بین آنها لحاظ نشده است. همچنین با عنایت به تکالیف و وظایف سایر مراجع و نهادهای حاکمیتی همچون رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و غیره، به‌عنوان نهادهای قانونی سیاست‌گذاری در نظام حقوقی ایران،<sup>(۱۰)</sup> چارچوب قانونی این نقش و حدود و گستره عمل دولت در ارتباط با نقش

سیاست‌گذاری این مراجع با ابهامات عدیده‌ای روبه‌رو شده است. در نتیجه، به علت فقدان نهاد و مرجع مشخص و مستقل برای دولت در ایفای نقش مزبور و عدم تعیین محدوده و گستره عمل دولت، نحوه و میزان ارتباط و نحوه تعامل دولت با سایر مراجع سیاست‌گذاری به‌منظور جلوگیری از تداخل و حفظ استقلال عمل هر یک از دستگاه‌ها، عملاً چگونگی اعمال این نقش و وظایف محوله قانونی آن، در حاله‌ای از ابهام قرار گرفته است و حتی در مواردی منجر به تداخل وظایف مراجع مزبور شده است.

در حال، این نقش جدید دولت که در قلمرو اعمال حاکمیت آن قرار می‌گیرد، باید از نظر نظام سیاسی و اجرایی هر کشور، توسط یک مرجع یا نهاد مشخصی ایفا شود. این در حالی است که در هیچ‌یک از قوانین و برنامه‌های خصوصی‌سازی، تأسیس و تشکیل یک مرجع عالی و مستقل از درون بدنه دولت، مورد توجه قرار نگرفته و در مواد پراکنده و در حوزه‌های محدودی، نهادهایی بعضاً موازی و با امکان تداخل وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده است (طباطبایی‌یزدی و مافی، ۱۳۸۷-۱۳۸۶: ۲۸۴) که هیچ‌یک، مرجع عالی و مستقل برای ایفای نقش سیاست‌گذاری دولت که به‌طور خاص، در نتیجه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی و واگذاری اعمال تصدی صورت گرفته، پیش‌بینی نشده است. به‌عنوان مثال، به‌موازات وظایف شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مندرج در ماده ۴۲ قانون اجرای اصل ۴۴، در تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت دولت و همچنین تبیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی سالانه (وفق بند ۱ و ۷ ماده مزبور)، بند (الف) ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در رابطه با ساماندهی شرکت‌های دولتی مقرر می‌دارد: کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ذی‌ربط محول می‌شود. به‌علاوه، همگام با تکالیف مراجع بالا، وفق جز یک بند (ب) ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه، راهبری، تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در حوزه نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به هیئت امنای صندوق توسعه ملی سپرده شده است که این مقررات، منجر به وجود مراجع مختلف و بعضاً متداخل و موجد ابهام در اعمال نقش مزبور توسط دولت است. در حالی که نقش سیاست‌گذاری دولت که از مهم‌ترین آثار نظریه تقسیم‌بندی و در نتیجه تحول بنیادین کارکردهای دولت برای آن بازشناسی شده است، به علت جایگاه حیاتی و مغز متفکر عملیاتی کردن اهداف و برنامه‌های خصوصی‌سازی، به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴، صرفاً به مرحله آغاز فرایند خصوصی‌سازی محدود نمی‌شود، بلکه اهمیت و کارایی اصلی و هر چه تمام‌تر این نقش جدید دولت در هدایت و انتظام‌بخشی به‌نظام اقتصادی و حوزه‌های فعالیت بخش دولتی و غیردولتی در جریان واگذاری‌ها و پس از آن (خصوصاً ضرورت

تعدیل و اصلاح و نیز تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌ها برای حوزه عمل بخش غیردولتی که از این پس جایگزین دولت در اعمال تصدی شده است) متجلی می‌گردد.

### ۱-۳-۲. فقدان نهاد عالی و مستقل نظارت برای خصوصی سازی

ظهور و نقش‌آفرینی نوین دولت در نظام اقتصادی در قالب نقش نظارتی از دیگر آثار مهم نظریه و تحولات بنیادی در نهاد دولت است. بدین ترتیب که ضمن تکلیف نظارتی عام خود بر اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و فرایند خصوصی سازی و برون‌سپاری فعالیت‌های قابل واگذاری (اعمال تصدی) به نحو مشخص، مسئولیت نظارت بر سازوکارهای نظام اقتصادی و فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی را برعهده گرفته است. این تکلیف جدید دولت، در حالی محوریت می‌یابد که برخلاف اینکه منظور و مراد قانون‌گذار از پیوستگی و ماهیت و چارچوب‌های این نقش، در هیچ‌یک از قوانین مربوطه به درستی تبیین نشده و هیچ نهاد و مرجع مشخص و متمرکزی از بدنه دولت، جهت ایفا و پیگیری این نقش برگزیده نشده است، بلکه در برخی از مواد متعدد و پراکنده مجموعه قوانین خصوصی سازی، وزارتخانه‌ها، نهادها، هیئت‌ها و شوراهای مختلفی، متکفل اجرای وظیفه مزبور شده‌اند، علاوه بر اینکه هیچ انسجام، هماهنگی و یکپارچگی بین آنها وجود ندارد؛ اختیارات و صلاحیت‌ها، وظایف و ابزارها، شاخص‌ها و سازوکار صحیح اعمال نظارت دستگاه‌های مزبور نیز مشخص نشده است. این امر، متضمن اتخاذ رویه‌ها و سیاست‌های نظارتی ناهماهنگ، متشتت و بعضاً متداخل و موازی است. در برخی دیگر از مواد و تبصره‌های این قوانین، صرفاً به مسئولیت دولت به نحو کلی و اجمالی، در ایفای این نقش بسنده شده است. در چنین وضعیتی مشخص نیست دولت از طریق چه مرجعی و با چه سازوکاری این نقش را اجرایی می‌کند. از سوی دیگر، به موجب سایر قوانین و مقررات، عملکرد و تکالیف نظارتی سایر نهادهای حاکمیتی از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و دیگر دستگاه‌های نظارتی مختلف با هدف حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مطرح می‌شود که به موازات و حتی فراتر از دولت در حالی که پیگیری و اجرای وظایف و تکالیف نظارتی مزبور هستند. همین امر، موجد ابهامات و چالش‌های اساسی در اجرای نقش نظارتی دولت و محدوده و گستره عمل آن و نیز نحوه ارتباط و حل تعارضات و موازی‌کاری‌های احتمالی بین این دستگاه‌ها است.

### ۲. آثار نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی بر تحولات نقش و کارکردهای بخش خصوصی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با توجه به ذیل اصل ۴۴ و مفاد اصل ۴۳ باهدف توسعه و افزایش مالکیت، سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش‌های غیردولتی در اقتصاد ملی از طریق واگذاری



فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی (خصوصاً شرکت‌های دولتی) بر اساس نظریه تفکیک دولت، تدوین و ابلاغ شده است. هدف اصلی و غایی از تدوین و تصویب این سیاست‌ها و بهره‌گیری از کلیات، چارچوب نظری و مفاهیم نظریه تفکیک اعمال دولت، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن دولت و به یک معنی، پیشسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌عنوان مهره اصلی فعالیت‌های اقتصادی و توانمندسازی این بخش‌ها بوده است، امری که به‌دشواری می‌توان آن را از مجموعه قوانینی که بر اساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تدوین شده‌اند، مشاهده کرد. در حقیقت نه‌تنها در عمل، بلکه چه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چه در قانون برنامه پنجم، علی‌رغم آن کارکرد و نقشی که مقنن در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با اِبتنای بر این نظریه، برای بخش خصوصی در نظر گرفته است، شاهد چنین کارکردی نیستیم و شاید بتوان گفت که تقسیم‌بندی مزبور و آثار و نتایج حاصله از آن، خصوصاً تغییرات بنیادین و اساسی که در کارکردها و نقش‌های دولت ایجاد کرده است، مانع اصلی تحقق نقش و کارکرد مورد نظر در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای این بخش بوده است. لذا در این بخش به بررسی آثار نظریه تقسیم‌بندی در عدم تحقق کارکرد مورد نظر این سیاست‌ها پرداخته می‌شود.

## ۲-۱. نقش مقررات خصوصی‌سازی در اصلاح کارکرد بخش خصوصی

سیاست خصوصی‌سازی در ایران بر اساس ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌صورت امری سازمان‌دهی شده و با محوریت متمرکز بخش غیردولتی به‌عنوان بازیگر اصلی اقتصاد و بر مبنای سازوکارهای قانونی مشخص آغاز شده است. منشأ و سرآغاز برنامه‌ها و سیاست‌های خصوصی‌سازی را به‌صورت قوانین و مقررات شفاف و قابل اجرا، یعنی مواد موجود در فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ خصوصاً ماده ۱۵ آن ردیابی کرد که با انگیزه ایجاد نهادی منسجم برای واگذاری سهام دولتی و با هدف ارتقای کارایی منابع مادی و انسانی کشور به‌ویژه، توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، افزایش مشارکت عمومی و استفاده از مدیریت سالم اقداماتی در دستور کار قرار گرفت.

با آغاز برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳، برخی از مواد فصول اول و پانزدهم این قانون، باهدف تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی، با اتکا به نظریه تقسیم‌بندی به‌صورت تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی، انحصاری و سایر بخش‌هایی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آن را نداشت و تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی و واگذاری آنها به بخش غیردولتی، (به‌عنوان مصادیق اعمال تصدی دولت)، با جدیت پیگیری شد. بدین ترتیب، اقدامات مهم و بنیادینی برای ارتقای مفهوم خصوصی‌سازی انجام شد که هم‌زمان

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به خصوصی‌سازی با مفهومی متمایز و با نگرشی نوین و فراتر از واگذاری سهام واحدهای تولیدی توجه نمود. بدین ترتیب در چارچوب معیارها و ضوابط تفکیک اعمال حاکمیتی از تصدی دولت، محوریت نقش و کارکرد بخش خصوصی، به‌عنوان پیشران فعالیت‌های اقتصادی و تبدیل آن به بازیگر و کنشگر اصلی اقتصادی در دستور کار قرار گرفت (حشمتی مولایی، ۱۳۸۶: ۲۵-۲۳). با ملاحظه اهداف و بندهای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و غلبه آثار و ضوابط و معیارهای نظریه تفکیک اعمال دولت، کاملاً مشخص و مسلم است که برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران، به‌منظور تحقق اهداف مزبور و بازتعریف نقش و کارکرد بخش غیردولتی از یک‌سو، دولت را به شکستن انحصارات و آزادسازی اقتصادی در کلیه فعالیت‌های مطرح‌شده در جهت مشارکت و حضور گسترده بخش غیردولتی و تجلی آن ملزم کردند و از طرف دیگر، مجوز واگذاری هرگونه فعالیت که مشمول موارد خاص تعیین‌شده در قانون اساسی نباشد، به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی به میزان حداقل سالیانه ۲۰٪ فعالیت‌های سال اول واگذار شد. به‌این ترتیب، اسناد بالادستی و سیاست‌گذار خصوصی‌سازی در نظام حقوقی ایران، بر مبنای نظریه تقسیم‌بندی و صلاحیت انحصاری این بخش برای مدیریت، مالکیت و سرمایه‌گذاری فعالیت‌ها و اعمالی که در حوزه اعمال تصدی قرار می‌گرفتند، جایگاه ویژه و اساسی را برای بخش غیردولتی ترسیم کرده و شکل جدیدی از حضور و فعالیت این بخش را نوید دادند. همچنین، دولت مکلف به یک بازنگری جدی در نقش‌ها و فعالیت‌های خود گردیده و مکلف شد از هرگونه فعالیت جدیدی که خارج از صدر اصل ۴۴ بوده و در چارچوب اعمال حاکمیتی و به‌منظور حسن اداره کشور و حفظ اقتدار دولت و نظم و امنیت عمومی و ... نمی‌گنجد یا مواردی که بخش خصوصی تمایلی به انجام آنها ندارد، منع شود (بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴).

از این‌رو، در سیاست‌های راهبردی اصل ۴۴، با رویکرد کوچک‌سازی دولت، خصوصی‌سازی و مشارکت بخش‌های غیردولتی در رشد و شکوفایی کشور و رسیدن به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله، تلاش شده در مراودات و فعالیت‌های اقتصادی (اعمال تصدی) نقش مدیریتی، سرمایه‌گذاری دولت کمرنگ شود و در مقابل، برای اشتغال و حضور گسترده بخش غیردولتی اقدام به برنامه‌ریزی و راهبردهای کوتاه‌مدت و بلندمدت بنماید؛ بنابراین در بند ب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به میزان ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنجم توسعه اشاره شده و ضرورت رفع موانع و محدودیت‌های قانونی برای حضور در عرصه‌های اقتصادی و توانمندسازی و حمایت جدی مالی و مالیاتی دولت از تعاونی‌ها و همچنین بر تأثیر تعاونی‌های فراگیر ملی با هدف پوشش سه دهک اول جامعه در راستای فقرزدایی و ... تأکید

ورزیده است. بند (ج) سیاست‌های مزبور نیز، بر توسعه بخش‌های غیردولتی به‌وسیله واگذاری فعالیت‌های اقتصادی و بنگاه‌های دولتی صحنه گذاشته و بر تغییر نگرش و بازتعریف نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌های دولتی به سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و بازتعریف نقش بخش‌های غیردولتی در قالب توانمندسازی بخش خصوصی، در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و واگذاری ۸۰ درصد از فعالیت‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴، به بخش خصوصی و تعاونی‌های سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی و ممانعت از افزایش یا تداوم تصدی‌گری‌های دولت، در شرکت‌های مشمول واگذاری اقدام نموده است. در بند (د) نیز، به الزامات واگذاری‌ها و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از فروش شرکت‌های وابسته به دولت و چگونگی تداوم حاکمیت دولت و پرهیز از انحصارات بخش غیردولتی توجه جدی نموده است (محنت‌فر، ۱۳۸۷: ۹۵-۹۴). از این‌رو، در یک جمع‌بندی کلی می‌توان سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را به‌عنوان منشور اداره اقتصاد کشور، برای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله تلقی کرد که با بهره‌گیری از نظریه تفکیک اعمال دولت، سرآغاز تحولی شگرف برای اصلاح نظام اداری کشور و بازنگری جایگاه و نقش دولت و بخش غیردولتی به‌شمار می‌رود. بدین نحو که بر مبنای و در چارچوب نظریه تقسیم‌بندی با محدود و متمرکز کردن دولت، در حیطه اعمالی که بر اساس این نظریه، آن را در عداد اعمال حاکمیتی تلقی می‌کند و جلوگیری از فعالیت و ورود آن، در آن دسته از فعالیت‌هایی که اعمال تصدی رده‌بندی می‌شوند، متضمن ترسیم نقش و کارکرد جدیدی برای بخش خصوصی به‌عنوان کنشگر و بازیگر اصلی نظام اقتصادی و قرار دادن مدیریت، مالکیت و امور اجرایی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی بر محوریت اصلی این بخش است.

## ۲-۲. چالش‌ها و عدم توفیق تحقق کارکرد بخش خصوصی در مقررات خصوصی‌سازی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بر مبنای به نظریه تقسیم‌بندی اعمال دولت، یک فرصت و رویکرد نوین را برای حضور بخش‌های غیردولتی در اقتصاد ملی به‌منظور تحقق رشد و عدالت کشور فراهم کرده است که باید با جامعیت کامل و به‌عنوان یک سند مادر، مبنای عمل سایر قوانین و مقررات ناظر بر خصوصی‌سازی قرار گیرد. بدین‌نحو که مهم‌ترین هدف این سیاست‌ها با تکیه بر نظریه تفکیک اعمال دولت، ایجاد تغییرات اساسی در کارکردها و نقش بخش خصوصی و در نظر گرفتن نقشی فعال و کلیدی برای آن در اقتصاد است؛ اما آنچه در حال حاضر از آثار و نتایج عملی این نظریه در قانون اجرای این سیاست‌ها و نیز قانون برنامه پنجم مشاهده می‌شود، عدم دستیابی و تحقق کارکرد مورد نظر برای این بخش‌ها است.

۲-۱. ناکامی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تحول کارکردی بخش خصوصی

بررسی قانون اجرای اصل ۴۴ گواه آن است که آن کارکردهایی که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (بندهای الف، ب و ج) برای بخش غیردولتی مدنظر بوده، نه تنها از رهگذر نظریه تفکیک اعمال دولت حاصل نشده است بلکه این نظریه با تغییر و تحولاتی که در نقش و کارکردهای دولت فراهم ساخته، طبعاً مانع از تحقق نقش و کارکرد مزبور برای این بخش شده است؛ چراکه این نظریه با توجه به عدم ترسیم دقیق مرزبندی مفهومی در باب اعمال حاکمیت و تصدی و وجود ابهامات و بعضاً تعاریف گوناگون و متضاد در قوانین متعدد و ابراز ضوابط و معیارهای گوناگون و مورد مناقشه و اختلاف برانگیز در خصوص تفکیک این دودسته از اعمال، خصوصاً تقسیم‌بندی پرتکلف و نامتعارف اعمال تصدی دولت در قانون برنامه چهارم،<sup>(۱۱)</sup> نتوانسته جایگاه و کارکرد مورد انتظار بخش خصوصی را به درستی در نظام اقتصادی مشخص و تبیین کند. لذا ابهامات متعددی را در این خصوص به وجود آورده است و از سوی دیگر، با تحدید و تمرکز صرف بخش خصوصی در حوزه‌ای مالکیت، مدیریت و اجرای اعمال تصدی و انتزاع امور حاکمیتی این فعالیت‌ها (از جمله سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی) و واگذاری آن به دولت، منجر به عدم مشارکت و تأثیر و نقش این بخش در امور حاکمیتی مزبور و در نتیجه بروز ابهامات و ایجاد نواقص و ضعف‌هایی برای بخش خصوصی، جهت ایفای صحیح و کامل کارکرد جدید خود شده است. نواقص مواد قانونی مربوطه عبارتند از اینکه به‌رغم تکالیف سنگین ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تبصره‌های ۳ و ۴ آن، برای به صفر رساندن حضور بخش‌های دولتی در فعالیت‌های گروه یک (اعمال تصدی)، تبصره ۳ ماده ۳ آن، کانال بزرگی را برای ورود پر قدرت بخش دولتی در این‌گونه فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی کرده است. به‌موجب این تبصره‌ها، سازمان‌های توسعه‌ای دولتی مانند سازمان گسترش، مجاز هستند تا سقف ۴۹ درصد در مناطق کمتر توسعه‌یافته یا در زمینه فناوری‌های نوین و پیشرفته سرمایه‌گذاری‌های جدیدی صورت دهند. به‌علاوه، این تبصره تعریفی از فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر ارائه نداده است. لذا می‌تواند طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی را شامل شود (پاکدامن، ۱۳۸۷: ۵)، همچنین طبق تبصره ۱ بند الف ماده ۳ این قانون: تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده ۲ این قانون، بعد از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است. همچنین این نظریه با انفکاک امور حاکمیتی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و ...) فعالیت‌های اقتصادی از امور اجرایی آن، مسئولیت و صلاحیت این امور را انحصاراً در اختیار دولت قرار داده و عملاً نقش و تأثیر بخش

غیردولتی در این خصوص را نادیده گرفته است. به عنوان نمونه، هر چند ماده ۹۱ این قانون، ظرفیت‌های قانونی را برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته است؛ اما عملاً واجد اختیارات و امتیازات جدیدی برای حضور و مشارکت و تأثیرگذاری برجسته این بخش در روند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فعالیت‌های اقتصادی آن نیست. توضیح آنکه، بندهای الف و ب صرفاً، تکالیفی اختیاری و نه الزامی را برای کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای تصمیم‌گیر در دولت در نظر گرفته است که به راحتی می‌تواند مورد غفلت و مسامحه این نهادها قرار گیرد. در ادامه بند (ب) این ماده مقرر گردیده: دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیر اقتصادی را ... رسمیت بخشد... «شایان ذکر است، این مقرر، علاوه بر آنکه فاقد ضمانت اجرا است و مشخص نیست در صورت استنکاف دولت از تکلیف مزبور، چه ضمانت و سازوکاری در جهت الزام آن وجود دارد، از جهت دیگر نیز دارای این اشکال و ابهام اساسی است که آیا نقش سیاست‌گذاری دولت همان تصمیم‌گیری اقتصادی است؟ یا اینکه آیا دولت الزاماً نقش سیاست‌گذاری خود را صرفاً از کانال شورای‌های تصمیم‌گیر اقتصادی ایفا می‌کند؟ در پاسخ باید گفت که نخست با توجه به مفاهیم واژگان مزبور به نظر نمی‌رسد سیاست‌گذاری اقتصادی، معادل و مترادف تصمیم‌گیری اقتصادی باشد و سیاست‌گذاری، مرحله‌ای فرادستی و عالی برای تصمیم‌گیری و به مثابه نقشه عمل آن محسوب می‌شود. بدین صورت که نهادهای تصمیم‌گیر بر اساس سیاست‌های تعیین‌شده و در تعقیب و تحقق اهداف مورد نظر آنها مبادرت به اتخاذ تصمیم و عمل می‌نمایند. ثانیاً، همان‌طور که در بررسی قوانین مربوطه مشخص گردید، ما در این قوانین، فاقد یک مرجع عالی و مستقل سیاست‌گذاری هستیم و در مواد و تبصره‌های مختلف، مراجع، نهادها، وزارتخانه‌ها و نیز شوراهای متعددی متولی ایفای نقش مزبور می‌باشند. لذا دولت الزاماً و به صورت تمام و کمال این نقش را توسط شوراهای تصمیم‌گیر انجام نمی‌دهد. همچنین، در این قانون سهم بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی از این واگذاری‌ها و شیوه نظارت و کنترل بعد از واگذاری و نیز شاخص‌های مناسب برای ضمانت حسن انجام این سیاست‌ها تعیین نشده است.

#### ۲-۲-۲. ناکامی قانون برنامه پنجم توسعه در گسترش نقش بخش خصوصی در اقتصاد

در قانون برنامه پنجم توسعه، احکام و سیاست‌هایی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و به دنبال بهره‌گیری از نظریه مزبور با هدف ارتقا و توانمندسازی نقش و جایگاه بخش غیردولتی تحت عنوان بهبود فضای کسب و کار کشور پیش‌بینی شده است. با این‌همه به نظر می‌رسد، نظریه مزبور در این قانون نیز در عمل نتوانسته به کارکردهای مورد نظر سیاست‌های کلی اصل

۴۴ جامه عمل بپوشاند و آثار و نتایج معکوسی را در تحقق اهداف مورد نظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای بخش خصوصی رقم زده است.

ملاحظه این قانون، بیانگر آن است که دولت به دلیل فقدان یک نهاد و مرجع مستقل و مشخص سیاست‌گذار و برنامه‌ریز و اعمال این نقش از رهگذر مراجع متعدد و پراکنده و بدون انسجام، مشکلات عدیده‌ای را برای بخش خصوصی رقم زده است. افزون بر آن دولت درصدد است با اقدامات سیاستی و اجرایی (از طریق تدوین بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی اجرایی) و البته بدون مشورت و حضور بخش غیردولتی و از طریق الزام دستگاه‌ها به اجرای آن و نیز اتخاذ سیاست‌های چندگانه (که خود منجر به بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت و تغییرات ناگهانی در قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی و تورم و گستردگی قوانین و مقررات دولتی و شفافیت پایین این قوانین و مقررات و تفسیر بردار بودن آنها شده است)، فضای کسب‌وکار و جایگاه بخش غیردولتی را بهبود بخشد. به‌عنوان مثال، احکام و سیاست‌هایی که ذیل بخش بهبود فضای کسب‌وکار از فصل اقتصادی این قانون آمده است، کمک چندانی به بهبود محیط کسب‌وکار کشور نمی‌نماید. علاوه بر آن، اقداماتی نظیر تدوین برنامه جامع بهره‌وری (ماده ۷۹)، تشکیل صندوق توسعه ملی (ماده ۸۴)، ممنوع بودن موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات (ماده ۱۰۳)، حمایت از تشکل‌های صادراتی (ماده ۱۰۴)، الزام سازمان بورس و اوراق بهادار به شفاف‌سازی اطلاعات بازار اوراق بهادار (ماده ۹۹)، و جز اینها، برای ارتقا و توانمندسازی بخش خصوصی (غیردولتی) کافی نیست. درواقع، حرکت قوانین و سیاست‌های خصوصی سازی در چارچوب نظریه تقسیم اعمال دولت، منجر به حضور پرقدردت دولت در اقدامات اجرایی و سیاستی و نقش انفعالی بخش خصوصی و عدم توان و اختیار آن در دخالت و نقش‌آفرینی در امور سیاستی و برنامه‌ریزی فعالیت‌های خود شده است. بر این اساس، در این قانون نیز همانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ کوشش شده با پیش‌بینی و تدوین آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اجرایی و تنظیم دولتی اقتصاد و نیز تعیین تکلیف برای بخش خصوصی و در کنترل درآوردن آن (آن‌گونه که دولت می‌خواهد) فضای کسب‌وکار و جایگاه فعالان بخش غیردولتی را بهبود بخشد (خضری، ۱۳۸۹: ۱۰۲). مضاف بر این‌که در کنار اتهامات گسترده نقش‌های جدید دولت و عدم تبیین آن، بعضاً تداخل وظایف دولت با سایر قوا و نیز نامشخص بودن محدوده بخش عمومی کشور، هیچ مرجع و نهاد مستقل برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای ایفای نقش مزبور دولت وجود ندارد و این خود بیش‌ازپیش بر عدم تحرک و رکود این بخش دامن می‌زند.

همچنین، یکی از آسیب‌های اساسی نظریه تقسیم‌بندی اعمال دولت، از نظر جایگاه و کارکرد بخش غیردولتی، تأکید بیش از حد آن بر محوریت و ابتکار عمل دولت در ایفای امور حاکمیتی نظیر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و عدم تبیین صحیح و روشن این نقش است؛ این در حالی است که از مهم‌ترین اهداف تدوین و اجرای قوانین و سیاست‌های خصوصی‌سازی، حضور گسترده دولت در اقتصاد بوده است که به مخدوش شدن قیمت‌ها و در نتیجه، دستکاری آنها توسط دولت، گسترش بوروکراسی، تعدد قوانین و مقررات و شفافیت پایین آنها، قانون‌گذاری‌های اقتصادی و تعدد مراحل مختلف اخذ مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و ... انجامیده است. از سوی دیگر، منظور از نقش سیاست‌گذاری دولت در این حوزه چندان روشن نیست. نمی‌توان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به معنای عام آن که در مورد امور و فعالیت‌های غیرحاکمیتی و تجاری بخش غیردولتی، امری لازم و متداول است را کاملاً از این بخش منفک نمود. چراکه سیاست‌گذاری به این معنا را نمی‌توان امری جدای از مجموعه فعالیت‌های بخش خصوصی که به امور تجاری و اقتصادی یا اصطلاحاً اعمال تصدی اشتغال دارند، تلقی و برای آن ماهیتی نظیر اعمال حاکمیتی دولت تصور کرد. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری در مفهوم عام آن لازمه هر نوع فعالیت اقتصادی بوده، لذا غیرقابل انفکاک از آن به نظر می‌رسد. در مواد ۷۹ و ۸۰، ذیل بخش بهره‌وری، نوعی نگرش متمرکز دولتی به ارتقای بهره‌وری وجود دارد و دولت در پی آن است تا با ایجاد سازمان‌های دولتی از جمله سازمان ملی بهره‌وری ایران و در چارچوب دستورالعمل‌های اداری، به رقابتی‌کردن فضای اقتصاد و افزایش بهره‌وری مبادرت ورزد. افزون‌بر آن، در ماده ۸۰ از فصل اقتصادی، در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو دولت ملزم به اقداماتی شده است که به حضور گسترده‌تر آن در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های بیشتر اقتصادی می‌انجامد. سیاست‌هایی همچون، رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر (بند ب ماده ۸۰)، گسترش کسب‌وکار فرهنگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی، به‌ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از نرخ بیکاری متوسط کشور (بند ج ماده ۸۰)، حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل (بند د ماده ۸۰)، حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و عملی-کاربردی و جز این‌ها از این جمله‌اند. در ماده ۱۰۱، ذیل عنوان تجارت از فصل اقتصادی نیز، دولت به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع کالا و خدمات، اقداماتی را در دستور کار قرار داده که به حضور

بیشتر دولت در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های اقتصادی بیشتر می‌انجامد. بند (الف) این ماده به وزارت بازرگانی اختیارات بی‌ضابطه و گسترده می‌دهد که به نامنی و تضعیف بیشتر جایگاه و کارکرد این بخش در اقتصاد می‌انجامد.

مواد ۱۵۰ تا ۱۵۳ ناظر به بخش صنعت و معدن نیز، دولت‌سالاری و مداخله بیشتر و تصدی‌گری‌های آشکار و نهان دولت در اقتصاد را تحریک می‌نماید. ماده ۱۵۱، به تداخل سیاست‌های پولی و مالی، دخالت بیشتر دولت در امور بانکی، کاهش شفافیت و تحریک فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌انجامد. ماده ۱۵۲، به دولت اختیار دستکاری در اساسنامه و مقررات سازمان‌ها را می‌دهد و ماده ۱۵۳، اختیار تعیین آیین‌نامه و نحوه تشکیل و ساماندهی تشکل‌های غیردولتی فعال در بخش صنعت و معدن را به دولت می‌سپارد. در ماده ۱۵۴ زمینه مداخله دولت در امور بانک‌ها و بنگاه‌ها را فراهم می‌شود. در واقع، چنین احکامی اختیارات بیشتر اقتصادی و چه بسا بی‌ضابطه برای دولت برای دخالت در اقتصاد و دست‌کاری سازوکار نظام بازار را فراهم می‌آورد. در قانون برنامه پنجم نیز، همانند سایر مقررات بررسی‌شده، فقدان یک‌نهاد عالی و مستقل مدیریت و سیاست‌گذار کاملاً محسوس است. در نتیجه، اقدامات و سیاست‌های دولت از شفافیت و انسجام و ثبات لازم برخوردار نیست و در خط‌مشی‌های چندگانه اقتصادی دولت، ابهامات فراوانی وجود دارد. در این قانون، به‌درستی مشخص نیست دولت برای هدف‌گذاری‌های برنامه، چه مقدار منابع، امتیازات و سرمایه‌گذاری را سامان خواهد داد و آنها را از چه محلی تأمین خواهد کرد و اصلاً چه مرجع و نهادی مسئول ارائه تصویر روشن و شفاف و هدف‌گذاری در وضعیت کنونی و آتی کشور است (قاسمی، ۱۳۸۹: ۱۱).

از سوی دیگر، نقص عمده در این قوانین و از جمله قانون برنامه پنجم وجود دارد که نقش سیاست‌گذاری، هدایتی و حمایتی دولت تبیین و تفسیر نشده است و شاخص‌های اجرایی آن در نظر گرفته نشده یا مبهم، کلی و غیرشفاف می‌باشند. در نتیجه، قانون مورد بحث فاقد یک استراتژی جامع، هدفمند، منسجم و کارآمد است. به‌عنوان مثال، در ماده ۸۰ ذیل عنوان اشتغال دولت در راستای ایجاد اشتغال پایدار و توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو، اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار داده است. از ملاحظه این اقدامات، مشخص نمی‌شود که به‌عنوان مثال، دولت چگونه مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط را مرتفع می‌سازد و به بلوغ و تبدیل شدن آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر کمک می‌کند. همچنین روشن نیست حمایت‌های مالی و تشویقی دولت از بنگاه‌های اقتصادی بخش غیردولتی چگونه صورت می‌گیرد. چه بنگاه‌هایی واجد شرایط این حمایت خواهند بود و کم و کیف حمایت‌ها و تشویق‌ها چگونه است. همچنین در ماده ۸۰ حدود اقدامات دولت مشخص



نشده است. به عنوان مثال، معلوم نیست دولت به چه میزان عدم تعادل منطقه‌ای را کاهش می‌دهد یا میزان حمایت‌های دولت چقدر خواهد بود.

## فرجام

استناد و اتکا بر چارچوب، مفاهیم و اصول نظری این نظریه، در تدوین سیاست‌ها و مقررات خصوصی‌سازی، به عنوان مبنای غالب قانون‌گذاری متضمن آثار مستقیم و غیرمستقیم قابل توجه در حوزه نقش و کارکردهای بخش دولتی و غیردولتی است. به نحوی که اصلاحات ساختاری و کارکردی حقوقی - قانونی هر کدام از بخش‌های دولتی و غیردولتی در جهت تجدید ساختار اقتصادی و تعیین ضوابط و قلمرو فعالیت هر کدام از این بخش‌ها، در قوانین برنامه‌های توسعه (خصوصاً قانون برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه)، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن، با عنوان مقررات ناظر بر خصوصی‌سازی، بر مبنای این نظریه صورت گرفته است. استناد به این نظریه به منظور عملیاتی کردن رویکرد جهانی تعامل دولت و بازار در نظام حقوق اقتصاد داخلی، متضمن ظهور نقش‌ها و وظایف نهادی و تکمیلی جدیدی برای دولت، نظیر سیاست‌گذار، برنامه‌ریز، هدایت‌گر، ناظر، تنظیم‌کننده و مقررات‌گذار است.

به کارگیری این نظریه، منجر به پیدایش ابهاماتی در حوزه نقش و عمل دولت شده است و برخی از مواد این قوانین در بطن خود، میل به بازگشت حضور و دخالت‌های گسترده دولت داشته و عدم شفافیت‌ها و ابهاماتی در اجرای این نظریه به چشم می‌خورد. این ابهامات و نواقص و عدم کارکرد صحیح دولت با سرایت به کارکرد بخش خصوصی، مانع تحقق اهداف مورد نظر و جایگاه اصلی این بخش شده است و نقشی منفعل و صرفاً اجرایی مقررات دستوری دولت را برای این بخش رقم زده است. این خود ممنوعیت بزرگی برای ارتقا، توانمندی و ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی ایجاد کرده است.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و برنامه چهارم توسعه، با بهره‌گیری از نظریه تفکیک و با اختیار ضابطه استفاده دولت از امتیازات و قدرت عمومی تلاش نموده تا با محدود کردن فعالیت و حضور دولت در اعمال حاکمیتی و پرهیز از ورود آن فعالیت‌های تصدی‌گرایانه، بخش خصوصی و تعاونی را بازیگر اصلی و پیشران نظام اقتصادی قرار دهند؛ اما نتایج بررسی به عمل آمده از مجموعه قوانین اجرایی سیاست‌های کلی، به ویژه قانون اجرای اصل ۴۴ و قانون برنامه پنجم، حاکی از آن است که با وجود ظرفیت‌ها و ابعاد مختلفی که در این قوانین در جهت حضور فعال بخش‌های غیردولتی وجود دارد، آن کارکرد و نقش مورد انتظار بخش خصوصی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون برنامه چهارم محقق نشده و این قوانین در توسعه و توانمندسازی بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی و تحقق اهداف مورد نظر ناکام بوده‌اند؛ بنابراین،

نظریه تقسیم‌بندی، در عمل واجد آثار مثبتی در جهت تحرک و حضور فعال و گسترده بخش خصوصی در رسیدن به جایگاه مورد نظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نبوده است و با تغییردادن نقش دولت و اعطای اختیارات گسترده و نقش‌های فراگیر به آن در قالب اعمال حاکمیتی و درعین حال عدم تبیین و توضیح آنها و حدود و دامنه عمل دولت و نیز عدم اجازه به بخش غیردولتی در مشارکت در عرصه‌های قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری اقتصادی و... از همه مهم‌تر، فقدان مرجع عالی سیاست‌گذار و مدیریتی و نظارتی (که منجر به بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت و وضع قوانین و مقررات متعدد، پیچیده و دائم در حال تغییر، دست‌کاری و دخالت‌های دستوری و گسترده دولت در قیمت‌ها، تشریفات مختلف اداری و... شده است)، محصور کردن بخش خصوصی در فعالیت‌های اجرایی صرف و در نقشی منفعل و اجراکننده تام دستورات و مقررات دولت و تقسیم‌بندی پرتکلف قانون برنامه چهارم از اعمال تصدی فضایی پرمخاطره و دشواری را برای فعالان اقتصادی ایجاد کرده است و مانع از تحقق اهداف و کارکرد مورد نظر این بخش، شده است لذا این نظریه در عین ایجاد آثار و تغییرات اساسی و تحولات کارکردی قابل توجه برای دولت، در عمل و در قوانین اجرایی سیاست‌های کلی با در انحصار درآوردن نقش‌های سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و مدیریت کلان اقتصاد در قالب اعمال حاکمیتی برای دولت و عدم اجازه ورود یا مشارکت بخش خصوصی در این حوزه، مانع بزرگی در جهت تحقق اهداف و کارکردهای مورد نظر این بخش طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ شده است. امری که لازم است در تدوین قوانین اجرایی آینده خصوصاً قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، مطمح نظر قانون‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار گیرد.

#### پی‌نوشت‌ها:

(۱) این نظریه که در ابتدا بر مبنای نظریه قدرت عمومی در کشور فرانسه تکوین یافته، اصولاً برای توجیه مسئولیت مدنی دولت و تفکیک مراجع قضایی و اداری مطرح شده است (پورهمایون، ۱۳۱۹: ۷۸۹° ۷۸۹ و ۸۲۰-۸۱۸ و ۸۵۲-۸۴۶). این نظریه در نظام حقوقی ایران نیز، در ابتدا در حوزه حقوق اداری و درخصوص توجیه مسئولیت مدنی دولت در اعمالی که از قدرت عمومی استفاده نمی‌کند و تفکیک مراجع قضایی و تعیین صلاحیت این مراجع در رسیدگی به دعاوی افراد علیه دولت به کار گرفته شد (رنجبری، ۱۳۷۴: ۲۷). پس از آن به تدریج با ضوابط و معیارهای متنوع و مختلف در حوزه حقوق اقتصادی و اداری، در مقام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه‌های گوناگون مالی، استخدامی، اصلاح ساختار نظام اداری و درنهایت باهدف عملیاتی و اجرایی کردن رویکرد جهانی تعامل و نقش مکمل دولت و بازار در اقتصاد ایران، در سیاست‌ها و برنامه‌های خصوصی‌سازی ملاک عمل قرار گرفته و امکان یک جهش ساختاری در اقتصاد ایران را فراهم نموده است. به طوری که برخی از مقامات و کارشناسان اقتصادی، از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌عنوان شخم زدن اقتصاد ایران یا انقلاب اقتصادی یاد می‌کنند که بررسی چستی، مبانی سیاسی و تاریخی تکوین نظریه و مبانی، مفاهیم، ضوابط و معیارهای متعدد و چارچوب نظری و در یک کلام امکان یا امتناع بهره‌گیری

از آن به عنوان نظریه غالب قانون گذاری در نظام حقوقی ایران، خود نیازمند پژوهشی مستقل و جامع بر پایه واکاوی و نقد شناخت‌شناسانه نظریه مزبور است و این مقاله با تأمل بر مؤیدات تئوریک و حقوقی کاربردهای این نظریه و بر اساس مفروض پایه‌ای تحقیق در جستجوی پرسش مهم بالا است.

(۲) این بند مقرر می‌دارد: دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت‌وزیران و تصویب مجلس برای مدت معین مجاز است.

(۳) قابل توضیح است، در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، از امور دیگری، تحت عنوان امور زیربنایی (بند ج ماده ۱۳۵)، سخن به میان آمده است. این بند مقرر می‌دارد: وظایف زیربنایی دولت با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، توسط بخش غیردولتی انجام خواهد شد. هرچند، تکلیف قید شده در ماده مزبور، در خصوص امور زیربنایی دارای ابهام است و دقیقاً مشخص نیست که مدیریت و نظارت شرکت‌های دولتی بر انجام وظایف زیربنایی دولت، توسط بخش غیردولتی، دقیقاً به چه معناست. طبق بند ۱ از قسمت (الف) ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، امور حاکمیتی عبارتند از: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با توجه، به مفاد بند ۱ فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد که اولاً منظور از نظارت شرکت‌های دولتی بر انجام امور زیربنایی توسط بخش غیردولتی همان چیزی است که در این بند، به عنوان امور حاکمیتی از آن یاد شده است. ثانیاً، این امور همان‌طور که از تعریف قانونی آن مشخص است، واجد خصیصه‌های امور حاکمیتی که در فصل گذشته به آن پرداخته شده می‌باشند. افزون‌بر آن، طبق تعاریف قانونی اعمال حاکمیت و اعمال تصدی مذکور در بندهای الف و د ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، ظاهراً به نظر می‌رسد از میان گروه‌های تقسیم‌شده امور تصدی دولت، تنها تصدی‌های اقتصادی دولت، با تعریف مذکور در تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین مرجع رسیدگی به دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ مشابهت داشته و معادل اعمال تصدی دولت قرار گرفته است؛ چرا که طبق این ماده واحده و با گزینش ضابطه استفاده دولت از قدرت عمومی یا مشابهت، اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه‌نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد و در میان انواع وظایف تصدی دولت، تنها در تعریف تصدی‌های اقتصادی به این نکته که دولت مشابه اشخاص خصوصی عمل می‌کند اشاره شده است. لذا، به نظر می‌رسد، امور زیربنایی، از جمله موارد اعمال حاکمیت دولت، محسوب شده که تحت مالکیت، حمایت، مدیریت و نظارت دولت بوده و بخش غیردولتی صرفاً مجری اعمال مزبور است.

(۴) این بند مقرر می‌دارد: سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است.

(۵) سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار:

۱- این بند مقرر می‌دارد: تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.

۲- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.

۳- جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.  
(۶) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصرأ در اختیار دولت است.

(۷) ماده هفت- به منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، دستگاه‌های دولتی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود.

(۸) ماده ۱۳۶ به منظور تعیین نحوه اجرای وظایف مذکور در ماده ۱۳۵ این قانون در خصوص امور حاکمیتی دولت مقرر می‌دارد: امور حاکمیتی دولت توسط دستگاه‌های دولتی و عنداللزوم با جلب مشارکت مردم انجام می‌گردد و دستگاه‌های اجرایی ذیربط در ابعاد منابع انسانی، فناوری انجام کار، تجهیزات و تخصیص منابع، تقویت و توسعه کیفی خواهند یافت.

(۹) ماده ۴۲- وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح زیر است:

۷- تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت دولت.

(۱۰) چنان‌که می‌توان هرم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان حکومت در ایران را به این ترتیب برشمرد: رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، مجلس شورای اسلامی، دولت (رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران)، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۹۹).

(۱۱) می‌توان آن را ناشی از عدم توفیق مقنن در ارائه ضابطه‌ای دقیق و کارآمد در تفکیک این دودسته از اعمال دانست و خود نیازمند بررسی و پژوهشی جامع و مستقلى در این باب است.

## منابع

پاکدامن، رضا (۱۳۸۱)، *رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی*، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.

پورهمایون، علی اصغر (۱۳۱۹)، «اعمال حاکمیت و اعمال تصدی (۱)»، *مجموعه حقوقی*، شماره ۱۷۳: ۷۹۱-۷۸۹.

پورهمایون، علی اصغر (۱۳۱۹)، «اعمال حاکمیت و اعمال تصدی (۲)»، *مجموعه حقوقی*، شماره ۱۷۴: ۸۱۸-۸۲۰.

پورهمایون، علی اصغر (۱۳۱۹)، «اعمال حاکمیت و اعمال تصدی (۳)»، *مجموعه حقوقی*، شماره ۲۹: ۸۵۲-۸۴۶.

توازی‌زاده، عباس (۱۳۸۵)، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، *مجلس و پژوهش*، سال سوم، شماره ۵۳: ۱۰۰-۵۷.

حشمتی‌مولایی، حسین (۱۳۸۶)، «روش‌های دستیابی به اهداف سیاستی اصل ۴۴ قانون اساسی»، *مجلس و راهبرد*، شماره ۵۴: ۳۶-۱۰.

خضری، محمد (۱۳۸۹)، «دورنمای محیط کسب و کار در لایحه برنامه پنجم توسعه کشور»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۲: ۸۹-۱۱۲.

رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، *حقوق اداری ۱*، تهران: میزان.  
رنجبری، ابوالفضل (۱۳۷۴)، *نظریه اعمال حاکمیت و مقایسه آن با نظریه احکام حکومتی*، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.  
زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، *تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.

صادقی، فؤاد (۱۳۸۶)، «تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به مثابه اجرای یک استراتژی»، ارائه شده به دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (انتشار نیافته): ۳۲-۱.  
طباطبایی یزدی، رؤیا و فرزانه مافی (۱۳۸۶-۱۳۸۷)، «روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، *راهبرد*، شماره ۴۶: ۳۰۴-۲۵۵.

قاسمی، محمد (۱۳۸۹)، *ارزیابی اجمالی برنامه پنجم توسعه*، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: ۳۰-۱.  
گزارش تحقیقی (۱۳۸۹)، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۵): وظایف و تکالیف دولت در لایحه برنامه پنجم، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۰۲۶۶: ۶۶-۱.

محنت‌فر، یوسف و احمد جعفری صمیمی (۱۳۸۷)، «بررسی خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، شماره ۴۸: ۱۰۵-۸۵.  
موسی زاده، رضا (۱۳۸۱)، *حقوق اداری (۱-۲)*، چاپ سوم، تهران: میزان.  
نعمتی، محمد (۱۳۸۸)، «تغییر ساختار مدیریت بخش نفت؛ الزامی مهم در تحقق اهداف و سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، *مجلس و راهبرد*، شماره ۶۰: ۷۹-۱۱۸.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی