

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات ۲۰۶ - ۱۸۹

## بررسی ارزشی - حقوقی رویکرد حاکمیت ایران به خصوصی سازی

امین اله صمدی<sup>۱</sup>ابوالفضل جعفرقلیخانی<sup>۲</sup>محمدرضا یوسفی<sup>۳</sup>

### چکیده

در قوانین ما واژه خصوصی سازی تعریف نشده است. خصوصی سازی یک مفهوم پیچیده و مبهم و دارای ابعاد و آثار مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی است. قبل و بعد از انقلاب رویکرد قانون گذار ما به سمت غلبه دادن مالکیت عمومی و دولتی بر مالکیت خصوصی بوده است. اما رفته رفته به دلایل متعدد از جمله داخلی و خارجی و به جهت جلوگیری از انحصار بخش عمومی و دولتی، رکود جامعه، کوچک نمودن دولت، بهما دادن به بخش خصوصی و راه یابی به بازار اقتصاد جهانی به خصوصی سازی توجه بیشتری گردید. مصادیق عینی و بارز این رویکرد اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اول الی ششم جمهوری اسلامی ایران می باشد. مهم ترین هدف خصوصی سازی در اکثر کشورها افزایش کارآیی بنگاه ها و بهینه سازی تخصیص منابع بوده است. بهما دادن به خصوصی سازی، در واقع تکمیل مالکیت دولتی و عمومی می باشد. این هم پوشانی می تواند خلاها و موانع موجود را رفع نموده و از همه استعدادها و قابلیت های ملی تواما استفاده گردد. بابررسی وضع موجود، شواهد و آمارها حاکی از عملکرد نامناسب دولت در خصوصی سازی بوده است. افزایش اندازه دولت، کاهش روند ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی در سال های اخیر و عدم واگذاری مدیریت به بخش خصوصی درست در جهت عکس فرآیند خصوصی سازی و از نقاط ضعف اجرای قانون اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد. در این جستار از طریق روش مطالعه ی کتابخانه ای و به صورت نظری به بررسی ارزشی - حقوقی رویکرد حاکمیت جمهوری اسلامی ایران به فرایند و مفهوم خصوصی سازی پرداخته شده است.

### واژگان کلیدی

نگاه ارزشی، اصالت اخلاقی، حاکمیت، مالکیت، خصوصی سازی، خصولتی ها.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

Email: aminallah\_samadi@yahoo.com

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران. (استاد راهنما و نویسنده مسئول)

Email: jafargholikhani@yahoo.com

۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران. (استاد مشاور)

Email: mryosefi2013@gmail.com

پذیرش نهایی: ۱۳۹۸/۱۰/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۱۴

## طرح مسأله

خصوصی سازی به فرآیندی اطلاق می شود که طی آن مالکیت و مدیریت از بخش دولتی به بخش مردمی خصوصی منتقل شود. طی این فرآیند اندازه دولت یا حجم فعالیت های دولت در اقتصاد کاهش یافته و اندازه بخش خصوصی یا حجم فعالیت های بخش خصوصی افزایش می یابد. به طور کلی مهم ترین هدف خصوصی سازی در اکثر کشورها افزایش کارایی بنگاه ها و بهینه سازی تخصیص منابع بوده است. نکته اساسی در افزایش کارایی از طریق خصوصی سازی این است که صرف انتقال مالکیت نمی تواند سطح کارایی را افزایش دهد، بلکه عنصر واگذاری مدیریت به بخش خصوصی در کنار فضای رقابتی نیز نقش بسزایی در این فرآیند دارد. به زبان ساده تر، منطق خصوصی سازی این است که فعالیتی را که دولت با هزینه بالا، کیفیت و بازده پایین در فضای انحصاری انجام می دهد، بخش خصوصی با هزینه کمتر، کیفیت بازده بالاتر در فضای رقابتی انجام دهد. خصوصی سازی همچنین منجر به کاهش هزینه های دولت می شود و از طرف دیگر درآمدهای مالیاتی دولت را در صورت تحقق اهداف خصوصی سازی افزایش می دهد. بنابراین خصوصی سازی می تواند منجر به کاهش کسری بودجه دولت نیز شود و از این رو اثرات مخرب کسری بودجه بر اقتصاد کشور را نیز کاهش دهد.

امروزه اقتصاددانان و سیاست مداران ضمن توجه به مسأله خصوصی سازی، به این نتیجه رسیده اند که بهترین راه رشد و توسعه اقتصادی و شکوفایی اقتصاد ملی اتخاذ تصمیماتی همانند ایجاد امنیت سرمایه گذاری، احترام به مالکیت خصوصی، گسترش هر چه بیشتر رقابت اقتصادی است. علاوه بر این، جذب سرمایه های خارجی و داخلی، تشویق مردم به سرمایه گذاری در زمینه های مفید و مورد نیاز جامعه، ایجاد انگیزه و رقابت پذیری در واحدهای اقتصادی همه و همه در گروی ایجاد بخش خصوصی فعال و قدرتمند است. البته در بخشی از زمینه ها که جنبه سوددهی مستقیم نداشته و بخش خصوصی انگیزه ای برای سرمایه گذاری در آن حیطة ندارد و فعالیت های مربوط به خدمات عمومی و تأسیسات زیربنایی، کماکان نقش حاکمیت با داشتن قدرت و دولت و اموال و امکانات وسیع لازم و ضروری است.

می توان گفت نظام ارزشی - حقوقی ما در اجرا کردن فرایند خصوصی سازی موفق نبوده است و عوامل مختلفی از جمله برداشت نادرست از اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، عدم توجه مناسب به بخش خصوصی، رقیب پنداشتن بخش خصوصی در برابر دولت، پیاده کردن خصوصی سازی در سطح اقتصادی جامعه به طور ناقص، وجود نهاد نظارت ضعیف و ناکارآمد بر فرایند خصوصی سازی، فقدان قوانین پشتیبانی کننده از بخش خصوصی، وجود رانت و فساد اداری عدم توجه به اخلاق، باورها و ارزش های اسلامی باعث گردیده بنیان خصوصی سازی بطور صحیح و منطقی

استوارنگردد و امروز شاهد ایجاد و ظهور طبقه ی اقتصادی نیرومندی بنام خصولتی ها و یا شبه دولتی ها بجای خصوصی سازی واقعی در کشور شده ایم. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۱۱-۲۱۲)

در این گفتار سعی شده است به این سوال اصلی پرداخته شود که "رویکرد ارزشی-حقوقی حاکمیت جمهوری اسلامی ایران به خصوصی سازی چگونه می باشد." بدین منظور در ادامه مقاله به مفهوم، اهداف، مبانی، موانع، شیوه ها و مصادیق خصوصی سازی پرداخته می شود. در پایان نتیجه گیری و پیشنهادات ارائه می گردد.

### ۱. مفهوم خصوصی سازی

در قوانین ما این واژه تعریف نشده است. خصوصی سازی یک مفهوم پیچیده و مبهم و دارای ابعاد و آثار مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و حقوقی است. ناگزیریم جهت پی بردن به مفهوم و شناخت نسبت به آن به نوشته های حقوقدانان مراجعه نماییم. یکی از نویسندگان راجع به مفهوم خصوصی سازی بیان نمودند: «خصوصی سازی یعنی حرکت به سوی اقتصاد بازار از طریق زیر (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۱۷):

الف- تدابیر سیاست اقتصادی، که خودبه دونوع تقسیم می شوند:

یکی تقویت چهارچوب سازمانی برای یک اقتصاد بازار، ساختارهای شرکت ها، ابزارهای قانونی، مؤسسات مالی و غیره و دیگری آزادسازی و مقررات زدایی.

ب- توسعه بخش خصوصی.

ج- خصوصی سازی مؤسسات اقتصادی که خودشامل:

حق انتخاب های واگذاری و دیگری حق انتخاب غیر واگذاری.

یکی دیگر از نویسندگان در بیان مفهوم خصوصی سازی اظهار نموده اند که خصوصی سازی شامل سه حلقه است: (کابلی زاده، ۱۳۸۴: ۲۹)

الف- آزادسازی؛ به معنای کاهش کنترل دولت بر فعالیت اقتصادی، حذف موانع صادرات و واردات، کاهش تعرفه ها و یارانه ها و کاهش حمایت از سرمایه گذاری های خاص دولتی و خصوصی به حداقلی که لازم است.

ب- بازار سازی؛ عبارت است از ایجاد شرایط رقابت کامل و تبدیل بنگاه ها و مؤسسات دولتی به مؤسسات سرمایه ای و تبدیل مؤسسات سرمایه ای دولت به شرکت های تجاری و فعالیت رقابتی در عرصه اقتصادی.

ج- خصوصی سازی از طریق انتقال مالکیت بخش عمومی به بخش خصوصی نه واگذاری اموال بخش عمومی به بخش دیگر عمومی.

## ۲. اهداف خصوصی سازی

خصوصی سازی یک مفهوم پیچیده و مبهم و دارای ابعاد و آثار مختلف سیاسی، اجتماعی و حقوقی است. جایگاه این عقیده برخاسته از جنبش‌هایی است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۱۸) که علیه رشد ناموزون دولت و جایگزین کردن شرایط رقابت و فعالیت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی تلاش کرده‌اند، هدف الگوهای خصوصی سازی تنها بازگرداندن خدمات دهی و فعالیت اقتصادی به جایگاه اصلی خودش یعنی خصوصی نیست، بلکه برخی با ارایه الگوهای جدید خصوصی سازی در صدد ارایه شرایط رقابت و بازار آزاد اقتصادی هستند که دولت هم در آن سهم داشته باشد. بنابراین اگر فقط هدف خصوصی را مخالف با هرگونه دخالت دولت بدانیم دچار اشتباه شدیم.

با توجه به مفهوم خصوصی سازی می‌توان به اهداف آن پی برد. مروری بر تجربه کشورها نشان می‌دهد که مهم‌ترین اهداف که بین آنها مشترک بوده است عبارتند از: (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۱۵)

- الف- افزایش رقابت و کارایی اقتصادی
- ب- افزایش درآمدهای دولت از طریق فروش سهام متعلق به دولت
- پ- کاهش یارانه‌های دولتی
- ت- افزایش بهره‌وری و تولید ملی
- ث- افزایش سرمایه‌گذاری‌های داخلی در فعالیت‌های اقتصادی
- ج- جلب سرمایه‌گذاری خارجی
- چ- گسترش مالکیت سهام داخلی در مؤسسات اقتصادی دولتی
- ح- افزایش درآمدهای دولت از طریق اخذ مالیات از سود و درآمد فعالیت اقتصادی بخش خصوصی.

## ۳. منابع و الزام‌های خصوصی سازی

فرایند خصوصی سازی در هر کشوری نیازمند مبانی و منابع و الزام‌های داخلی و خارجی موثر بر آن می‌باشد. در الزامات و منابع داخلی می‌توان به قانون اساسی و قوانین عادی مصوب نظیر قانون مدنی و قانون برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و... اشاره کرد. در منابع در الزام‌های خارجی می‌توان به تشکیل سازمان تجارت جهانی<sup>۱</sup> (WTO) و موافقت نامه عمومی تعرفه و تجارت موسوم به گات<sup>۲</sup> (GATT) اشاره نمود که به آن‌ها پرداخته می‌شود.

1- World Trade Organization

2-General Agreement On Tariff And Trade

### ۳-۱. منابع و الزام های داخلی خصوصی سازی

در نظام حقوقی ایران، مالکیت خصوصی مورد حمایت بوده و اسباب ایجادکننده مالکیت بیش از آن است که در قانون مدنی ذکر شده است (یوسف زاده، ۱۳۹۴: ۵۲). در اصول (۲۲ و ۴۶ و ۴۷) قانون اساسی مالکیت خصوصی افرادی جامعه مورد حمایت قرار گرفته است. در مواد مختلف قانون مدنی مالکیت و تصرف به عنوان قوی ترین حق افراد نسبت به اموال و اشیا تلقی شده است (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۰۶). در فقه اسلامی نیز در موارد متعدد از جمله «برای قاعده فقهی لاضرر» بدین معنا که احکام ضرری در شریعت اسلام وجود ندارد» (محقق داماد، ۱۳۸۳: ۱۶۰) مالکان خصوصی دولتی می توانند از مایملک خود به نحوی که دیگران متضرر نشوند استفاده نمایند، در این حالت مالکیت دولتی هیچگونه برتری بر مالکیت خصوصی نداشته و در واقع قواعد حقوق خصوصی و تجارت همانند مالکین خصوصی جاری می گردد.

از طرفی در زمینه واگذاری مالکیت عمومی به خصوصی و واگذاری فعالیت ها و اختیارات بخش عمومی به خصوصی در قوانین و مقررات مختلف به ویژه پس از تصویب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی روند خصوصی سازی به نحو چشمگیری رو به افزونی یافته است. نظام حقوقی ایران (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۲۷) برخلاف سیستم حقوقی کشورهای کمونیستی، یا نظام اقتصاد آزاد صرف نظر از موازین خاص شرعی از حیث مبانی و اصول، نقاط اشتراک و همانندی فراوانی دارد.

قوانین مدنی و جزایی بسیاری در مورد مالکیت فردی و آزادی فعالیت ها وجود دارند از جمله: حیات و احیا (ماده ۱۴۳ قانون مدنی)، استفاده از آب های زیرزمینی (ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب) توزیع آب های سطحی (ماده ۱۲ قانون توزیع عادلانه)، استخراج معادن طبقه ۲ (ماده ۶ قانون معادن)، واگذاری سهام شرکت های دولتی و متعلق به دولت (اصل ۷۳ قانون اساسی و تبصره ۴۱ و ۴۲ و ۴۵ قانون برنامه دوم) قوانینی بوده که در راستای جنبش خصوصی سازی وضع گردیدند. مهم ترین قانون مصوب در این رابطه قانون های برنامه های سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مصوب (۱۳۷۹ و ۱۳۸۳) است که به موجب آن مقررات جدی تری در مورد خصوصی سازی وضع شده است. اهم آنها عبارت است از حذف موانع تعرفه ای و تهیه برنامه زمان بندی اصلاح نرخ های معادل تعرفه ماده (۱۱۵)، کاهش تصدی و کوچک سازی دولت (ماده ۲)، سازماندهی شرکت های دولتی از طریق واگذاری شرکت های غیر ضروری به بخش غیر دولتی، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت های دولتی به منظور خصوصی سازی، تجاری سازی فعالیت شرکت ها و تفکیک آنها از وظایف حاکمیتی دولت (ماده ۴).

فروش سهام شرکت های دولتی قابل واگذاری حتی شرکت ملی نفت ایران و سازمان

گسترش نوسازی صنایع ایران و برخی دیگر از شرکت‌های موضوع اصل (۵۵) قانون اساسی، واگذاری با حفظ مالکیت شرکت‌های موضوع اصل (۴۴) قانون اساسی (ماده ۱۸) آزادسازی و ایجاد رقابت در عرضه خدمات پستی و مخابراتی توسط بخش خصوصی (ماده ۱۸) تمهید برنامه لغو انحصار دخانیات (ماده ۳۱) مشارکت بخش خصوصی در امور راه و راه آهن (ماده ۳۰ و ۱۲۸) آزادسازی صادرات و واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه مورد نیاز صادرات به منظور ایجاد جهش صادراتی (ماده ۱۱۳) تأسیس پالایشگاه و نیروگاه توسط بخش خصوصی (ماده ۱۲۲) اجازه واگذاری کلیه مراکز فرهنگی، هنری، ورزشی، بهداشتی، درمانی، توانبخشی آموزشی و نظامی که تغییر کاربری می‌یابند (ماده ۱۳۵).

به طور کلی مبانی و الزام‌های خصوصی سازی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران بشرح ذیل می‌توان بیان نمود: (پاکدامن، ۱۳۷۴: ۶)

- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال (۱۳۶۸).
- قانون برنامه چهارم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی .
- قانون برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی .
- تصویب نامه واگذاری اختیارات هیأت وزیران به وزیران عضو هیأت عالی واگذاری در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مصوب (۱۳۸۶)
- تصویب نامه در خصوص برنامه زمان بندی و درصد سهام قابل واگذاری هفده شرکت زیر مجموعه شرکت‌های مادر تخصصی و ازتر نفت مصوب سال (۱۳۸۶) .
- آیین نامه نحوه ی واگذاری سهام ترجیحی مصوب سال (۱۳۸۶) .
- بند ب ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب سال (۱۳۸۵)
- تصویب نامه در خصوص واگذاری کلیه سهام دولتی و متعلق به دولت در بورس مصوب سال (۱۳۸۶)

- تصویب نامه راجع به قیمت گذاری (۲۱) شرکت دولتی مصوب سال (۱۳۸۵)
- از سیاست‌های کلی برای تدوین برنامه دوم توسعه مصوب سال (۱۳۷۳)
- از قانون برنامه دوم توسعه مصوب سال (۱۳۷۳)
- از قانون برنامه اول توسعه مصوب سال (۱۳۶۸)
- قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب سال (۱۳۷۳)

- آیین نامه اجرای قانون نحوه ی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب سال (۱۳۷۳)
- تبصره ی (۳۵) قانون بودجه سال (۱۳۷۷) کل کشور

- آیین نامه اجرایی تبصره ی (۳۷) قانون بودجه سال (۱۳۷۷) کل کشور .
- دستورالعمل نحوه تعیین نرخ های پایه و روش های اجرایی واگذاری شرکت های موضوع تبصره (۳۵) قانون بودجه سال (۱۳۷۷) کل کشور.
- سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی مصوب (۱۳۷۰)
- سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی مصوب (۱۳۷۱)
- واگذاری بخشی از فعالیت های اجرایی دستگاه های دولتی به ویژه امور عمومی و خدماتی به بخش های غیر دولتی مصوب (۱۳۷۳)
- الزام به اعلام فعالیت های قابل واگذاری به بخش غیر دولتی توسط وزارت خانه ها، سازمان ها، موسسات و شرکت های دولتی مصوب (۱۳۶۹)
- واگذاری بخشی از امور و وظایف وزارت کشاورزی به بخش غیردولتی مصوب (۱۳۷۱)
- واگذاری بخشی از امور و وظایف وزارت جهاد سازندگی به بخش غیردولتی مصوب (۱۳۷۱)
- ابلاغ آیین نامه های نحوه تعیین قیمت پایه سهام فروش اقساطی و نحوه واگذاری سهام مصوب (۱۳۷۲).

### ۳-۲. منابع و الزام های بین المللی (خارجی) خصوصی سازی

امروز تشکیل سازمان تجارت جهانی (WTO) و پیوستن بیش از (۱۶۰) کشور با محوریت تجارت آزاد، شرایطی را پدید آورده که شرط عمده پیشرفت و رقابت در عرصه جهانی را موقوف بر آزادسازی تجارت کرده است. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۲۳) لازمه الحاق به این نظام بین المللی، آزادسازی تجارت و مقررات زدایی نسبت به موسسات اقتصادی و گسترش رقابت است. منابع و الزام های آزادسازی و گسترش رقابت بر طبق اصول موافقت نامه عمومی تعرفه و تجارت موسوم به گات (GATT) و اساسنامه و موافقت نامه های سازمان تجارت جهانی عبارت است از: (عزیزی، ۱۳۸۱: ۲۰۸).

### ۳-۲-۱. اصل آزادسازی تجارت

رفتارهای تعرفه ای کشورهای عضو باید در جهت تسهیل تجارت آزاد باشد و هرگونه افزایش تعرفه باید به تصویب سایر کشورهای عضو برسد. حذف محدودیت های مقداری واردات کالاها و خدمات و کاهش آثار منفی مقررات مانع تجارت آزاد، نیز از الزامات تجارت آزاد هستند، مگر در مواردی که برای حمایت از صنایع نوپا یا جلوگیری از کاهش ذخایر ارزی ضرورت داشته باشد.

## - اصل عدم تبعیض

مطابق این اصل هر نوع مزیت و امتیازی که یک کشور باید برای کشور دیگری در نظر بگیرد باید آن را در مورد دیگر کشورها تعمیم دهد.

## ۳-۲-۲. اصل شفافیت

به موجب این اصل هر عضو با توجه به نظام حقوقی و سیاسی خود باید بکوشد اطلاعات مربوط به قوانین و سیاست‌های تجاری خود را در اختیار دیگر اعضا قرار دهد. بدین وسیله از وضع قوانین و سیاست‌های مغایر با موازین و سیاست‌های (WTO) جلوگیری می‌شود.

## ۳-۲-۳. اصل موافقت‌نامه‌های تجارت بین‌المللی

در رویه بین‌المللی به دو اصل مهم دیگر جهت خصوصی سازی تاکید شده است. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۲۴) یکی از الزامات بین‌المللی خصوصی سازی، موافقت‌نامه‌های تجارت بین‌المللی است. (عزیزی، ۱۳۸۱: ۲۲۴-۲۲۵). ضرورت هماهنگی میان کشورها در امر صادرات و واردات و عملیات بازرگانی و جریان تعامل بازرگانان ریشه‌های تاریخی داشته که در دوران معاصر این تعاملات و نیازهای متقابل به اوج خود رسیده است. موافقت‌نامه اصول تعرفه و تجارت در سال (۱۹۴۷ میلادی)، موسوم به گات با هدف افزایش تجارت بین‌المللی از طریق حذف موانع تجاری منعقد گردید. پس از آن سیر تدریجی آزادسازی تجارت و رفع موانع ادامه یافته تا اینکه آخرین مذاکرات موسوم به دور اروگوئه سرانجام پس از هفت سال به نتیجه رسید و سند نهایی آن در (۱۵) آوریل (۱۹۹۴) توسط نمایندگان دولت‌های عضو موسوم به گات (۱۳۹۴) به امضاء رسید. در این دور، موافقت‌نامه‌های جدید درباره تجارت، خدمات، حقوق مالکیت‌های فکری و معنوی، کشاورزی، منسوجات، بهداشت و اقدامات سرمایه‌گذاری به امضاء رسیده است. به دنبال این تحول بزرگ در سال (۱۹۹۵) سازمان تجارت جهانی (WTO) تشکیل گردید.

هر چند که در این اسناد به نحو مستقیم دولت‌ها متعهد به خصوصی کردن اقتصاد نشده‌اند؛ لیکن روح حاکم بر گات و سازمان بازرگانی جهانی مستلزم وجود شرایط رقابت اقتصادی و خصوصی شدن اقتصاد جوامع است.

## ۳-۲-۴. اصل توجه به برنامه‌های سازمان ملل متحد

یکی دیگر از الزامات بین‌المللی خصوصی سازی برنامه‌های سازمان متحد می باشد. برنامه‌های خصوصی سازی، به طور فزاینده‌ای به صورت ابزار مهم سیاست عمومی از دهه ی (۱۳۸۰) در آمده است. اعتقاد اساسی جامعه جهانی است که خصوصی سازی می بایست به عنوان وسیله‌ای برای تحقیق دستاورد کارایی در عملیات یک مؤسسه اقتصادی تلقی شود. سازمان ملل متحد در سال (۱۹۹۸) شبکه بین‌المناطق را تأسیس کرد. شبکه بین‌المناطق در زمینه‌های خصوصی سازی سازمان ملل متحد با تألیف کتاب «رهنمودهایی پیرامون خصوصی سازی» نگرش بی



طرفانه ای در این خصوص ارایه کرده است. به طور کلی بخش های مختلف سازمان همانند اداره همکاری فنی، بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، شرکت مالیه بین المللی، انستیتو توسعه اقتصادی، سازمان توسعه صنعتی ملل متحد، سازمان کنفرانس توسعه و تجارت ملل متحد تسهیلاتی را برای خصوصی سازی در نظر گرفته اند. (پاکدامن، ۱۳۷۴: ۲۱۸)

از دیگر اصول می توان به:

- اصل پذیرش اصل آزادی ترانزیت و عبور و مرور وسایل حمل و نقل کشورها به مقصد کشورهای دیگر .

- اصل انتشار علنی قوانین و مقررات و مصوبات تجارت خارجی .

- اصل مقید و محدود شدن حضور دولت در اقتصاد با هدف ارتقای سطح زندگی مردم و بهبود و توسعه اقتصادی.

- اصل برابری رفتار تجاری و ضوابط یکسان با شرکت های دولتی و خصوصی .

- اصل ارزش گذاری واقعی در مقاصد گمرکی و پرهیز از قیمت های بی پایه و ساختگی .  
به طور کلی می توان گفت : رویه بین المللی به سوی آزادسازی تجارت با در نظر گرفتن منافع ملی کشورها و حمایت از صنایع نوپا و حضور دولت تحت شرایط خاص به منظور توسعه اقتصادی با حداقل امتیازها و انحصارها در عرصه تجارت بین الملل استوار است.

#### ۴. موانع خصوصی سازی در نظام اقتصادی ایران

خصوصی سازی هر چند که برای ایجاد رقابت اقتصاد و مشروعیت مالکیت خصوصی و ارتقای سطح بهره وری و کیفیت و اجرای اصل مزیت نسبی اقتصادی و بسیاری دلایل عقلی و تجربی دیگر مفید و ضروری و انکارپذیر است، لیکن نباید این سیاست اقتصادی به گونه ای در اذهان جا بیفتد که تنها راه علاج معضلات اقتصادی و اجتماعی قلمداد شود. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۲۹)

دولت در کنار بخش خصوصی از امکانات و توانایی های خاصی برخوردار است که بخش خصوصی فاقد آن است. دولت از حیث برخورداری از قدرت سیاسی، سازماندهی و مدیریت در برخی زمینه ها و کارهای زیربنایی و تجارت و سرمایه گذاری تحرکاتی انجام می دهد که بخش خصوصی، به هیچ وجه توان و یا انگیزه انجام فعالیت های کلان مزبور را ندارد. به علاوه اینکه معضلات اقتصادی ایران فقط ریشه در اقتصاد دولتی ندارد، بلکه عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و تاریخی دیگری نیز وجود دارد تا زمانی که آن عوامل و موانع اصلاح نشوند انزوای اقتصادی و رکود تولید و عقب ماندگی اقتصادی باقی است. علاوه بر جهات فوق، خصوصی سازی در نظام حقوقی و سیاسی و اقتصادی ایران با موانع و معضلات حقوقی دیگری دست به گریبان است. در این جا به بیان چند مورد از موانع و معضلات خواهیم پرداخت:

#### ۴-۱. برداشت اشتباه از قانون اساسی

در طول دو دهه اول انقلاب با تفکر انقلابی و برداشت‌های منفی نسبت به بخش خصوصی و سرمایه‌داری تمام تلاش‌های حقوقی در راستای تبدیل مالکیت خصوصی به عمومی بوده است. هر چند با تصویب قانون برنامه سوم توسعه این دید تغییر یافت ولی هنوز فرصت برای پیشرفت بخش خصوصی وجود دارد.

اصولی که مقصود ما است عبارت است از: «۴۳ و ۴۴ و ۴۵ و ۴۹» که برداشت نادرست از آنها از عوامل تضعیف بخش خصوصی بوده که خوشبختانه این دیدگاه با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۵/۹/۵ در جهت تقویت بخش تعاونی و خصوصی اصلاح گردید.

#### ۴-۲. ضعف بخش خصوصی

ضعف بخش خصوصی در اقتصاد ایران مشهود است. (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۴-۶) فعالیت اقتصادی در ایران اغلب به قیمت تحمیل کالای نامرغوب و فاقد کیفیت مطلوب و گران قیمت نسبت به مشابه خارجی خود و گسترش مونتاژ و استثمار مصرف‌کنندگان است.

بسیاری از صنایع (مثل خودروسازی) هنوز محتاج دستگیری دولت و ملت است. رویه‌ای که قابل توجیه نیست، زیرا حمایت و کمک به صنایع و محروم کردن مردم از حق انتخاب کالای مرغوب‌تر و ارزان‌تر ممکن است برای صنایع نوپا توجیه داشته باشد ولی برای صنایع قدیمی مسیری نافرجام است.

مطابق آمار ارایه شده (۸۰ درصد) بخش صنعت کشور دولتی و بخش عمده‌ای از (۲۰) درصد باقی مانده نیز جزو بخش خصوصی نبوده بلکه عمومی هستند. (ادیب، ۱۳۸۱: ۱۷)

#### ۴-۳. فقدان نظام حقوقی جامع خصوصی سازی

در شروع کار خصوصی سازی تصویب «قانون خصوصی سازی» به عنوان یک قانون مادر ضرورت دارد.

تصویب این چنین قانونی دارای فواید متعددی است، از جمله: (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۳۲۹-۳۳۰) الف - با وجود مقررات پراکنده در مورد شرکت‌های دولتی این احتمال وجود دارد که در مرحله اجرای برنامه خصوصی سازی اختلاف نظرهای شدیدی بین مجریان و کلیه اشخاص ذینفع پدید آید که همین موضوع مانع از جریان عادی عملیات خواهد شد، وجود یک قانون مشخص، از بروز این چنین مشکلاتی جلوگیری به عمل خواهد آورد.

ب - وجود یک قانون مشخص برای خصوصی سازی، با ایجاد هماهنگی و وحدت رویه بین کلیه دستگاه‌های ذیربط اعم از سیاست‌گذار و مجری کمک خواهد کرد.

#### ۴-۴. فقدان قوانین حمایت کننده

تصویب قانون خصوصی سازی به تنهایی نمی تواند ضامن موفقیت برنامه های گسترده خصوصی سازی گردد. لذا لازم است به موازات تصویب قانون خصوصی سازی، قوانین سایر موضوعات مرتبط با خصوصی سازی نیز مورد بازنگری قرار گیرند، از جمله موارد: (همان: ۲۳۲) مقررات بازار اوراق بهادار، مقررات مربوط به فعالیت انتفاعی شرکت های دولتی، مقررات سرمایه گذاری خارجی، مقررات روابط کار، مقررات مربوط به امور شرکت ها، مقررات مربوط به تجارت (داخلی و خارجی)، موافقت های بین المللی تضمین سرمایه گذاری خارجی و موافقت های بین المللی اجتناب از پرداخت مضاعف مالیات .

مشارکت گسترده و عمومی مردم از برنامه های خصوصی سازی، مستلزم ایجاد بسترهای حقوقی لازم برای این منظور است. (همان: ۳۳۲)

نارسایی های بازار سرمایه در کشورهای در حال توسعه و کشورهای با اقتصاد در حال گذار، یکی از بارزترین موانع مشارکت عمومی برای خرید سهام دولتی و در نتیجه ناکامی برنامه های خصوصی سازی در این گروه از کشورها است. در صورتی که مشاهده می شود برنامه های مشابه خصوصی سازی در کشورهای توسعه یافته بسیار راحت تر جریان می یابد.

#### ۴-۵. فقدان نهاد عالی نظارت و مدیریت بر خصوصی سازی

به موازات لزوم وجود قوانین و مقررات جامعه در رابطه با خصوصی سازی نحوه اجرای این قوانین و مقررات نیز برای تحقق خصوصی سازی نحوه اجرای این قوانین و مقررات نیز برای تحقق خصوصی سازی از اهمیت اساسی برخوردار است. تجربه خصوصی سازی در ایران نشان داده شده است، که فقدان یک نهاد عالی نظارت و مدیریت بر خصوصی سازی موجب شده است که : (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۳۳۵)

الف - هریک از وزارت خانه ها و دستگاه های دولتی رویکرد متفاوتی نسبت به خصوصی سازی داشته اند.

ب - فقدان یک نهاد عالی و مستقل از دستگاه های اجرایی موجب شده است که تخلفات عدیده ای در نحوه واگذاری ها صورت گیرد. لذا ضرورت دارد سازمان مستقلی در این رابطه تأسیس و با قدرت اجرایی و بهره مند از حمایت سیاسی بالا مدیریت خصوصی سازی را به عهده گیرد. سازمان خصوصی سازی که طی سالهای اخیر تأسیس گردیده از اقتدار کافی برای مواجه با وزارت خانه ها برای واگذاری شرکت های دولتی برخوردار نیست.

#### ۵. شیوه های خصوصی سازی

همانگونه که می دانیم بین اموال عمومی و اموال خصوصی دولت تفاوت وجود دارد و بر اساس قانون واگذاری آن دو به بخش خصوصی امکان پذیر می باشد و اموال تحت اختیار و

مالکیت دولت ممکن است اموال مصنوعی (ساخته دست انسان) و اموال طبیعی باشد که روش واگذاری و انتقال این اموال به بخش خصوصی با توجه به ماهیت آن دو متفاوت خواهد بود. در خصوص اموال مصنوعی یا به عبارت دیگر شرکت‌ها و موسسات اقتصادی دولتی برای خصوصی سازی می‌توان چهار برنامه و روش زیر را دنبال نمود: (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۲۲-۲۲۳)

#### ۵-۱. انتقال و فروش اموال عمومی به مالکیت خصوصی از طریق فروش یا اجاره

انتقال و فروش عمومی به مالکیت خصوصی از طریق فروش یا اجاره دادن سرمایه‌های زیربنایی و بنگاه‌های اقتصادی عمومی و دولتی؛ این برنامه در حد معقول موجب افزایش نقدینگی دولت و مصرف آن در تقویت توان ملی، افزایش بهره‌وری، ایجاد انگیزه کار و تولید از طریق توسعه و حمایت مالکیت خصوصی و امنیت سرمایه‌گذاری، رقابت اقتصادی و شکوفایی اقتصادی با تقویت بخش خصوصی خواهد شد. باید اضافه نمود که با واگذاری سهام بدون تغییر در مدیریت، خصوصی سازی محسوب نمی‌گردد و همچنان با وجود مدیریت دولتی هدف خصوصی سازی عقیم می‌شود.

#### ۵-۲. آزادسازی

آزادسازی و خصوصی سازی با وجود ارتباط نزدیک با همدیگر از نظر مفهوم علمی دو مقوله جداگانه هستند. زیرا ممکن است انتقال مالکیت به بخش خصوصی پذیرای کنترل دولت بر امور اقتصادی باقی بماند و بالعکس ممکن است دولت کنترل خود را بر اقتصاد کاهش داده ولی فعالیت اقتصادی دولتی در شرایط رقابت هم وجود داشته باشد. بنابراین دولت می‌تواند با برنامه آزادسازی بدون انتقال مالکیت، اجازه فعالیت رقابتی به بخش خصوصی بدهد.

این برنامه در مواردی که حضور دولت در صحنه اقتصادی مربوط ضروری باشد و یا بخش خصوصی توان و انگیزه تصدی کامل امور را نداشته باشد، با آزادسازی اقتصادی، ولی بدون انتقال مالکیت، به بخش خصوصی اجازه فعالیت را در آن صحنه داده و این می‌تواند مفید و مؤثر باشد.

#### ۵-۳. واگذاری خدمات دولتی به بخش خصوصی

در این حالت دولت برخی از کارهای خود را در قالب پیمان کاری و اجازه و مدیریت پیمان به بخش خصوصی محول می‌کند. دولت به جای ارایه مستقیم خدمات، ممکن است بخش خصوصی را که همان خدمات را عرضه می‌کند، تقویت نماید برای مثال در زمینه حمل و نقل دولت اتوبوس‌های عمومی با وام دولتی و حمایت‌های مالی خود به تعاونی‌ها و بخش خصوصی واگذار می‌نماید و در کنار آن با سیاست تثبیت قیمت بلیط، خدمات حمل و نقل مسافری را نیز ارایه دهد. هدف از این برنامه تحقق بخشیدن به برنامه‌های عمومی و عام المنفعه بدون توسعه دولت و اخلال در روند کوچک کردن دولت است. (خلیل پورگرگانی، ۱۳۹۳:

#### ۴-۵. تبدیل برنامه های عمومی به خصوصی و کاهش دخالت دولت

تبدیل برنامه های عمومی به خصوصی و کاهش تولید دولت و درگیر نساختن دولت در امور اقتصادی یا محدود کردن خدماتی که دولت ارایه می دهد. هدف از این برنامه، توسعه آزادی های فردی، کاهش بار مسئولیت و کاهش گران باری دولت، اقتصاد آزاد و ایجاد شرایط رقابت و افزایش قدرت دولت در اعمال حاکمیت ملی است. این رویکرد باید براساس بررسی های منطقی و علمی و به دور از افراط و تفریط باشد، زیرا از سویی برخی خدمات حمایت دولت در راستای حمایت از اقشار آسیب پذیر و کم درآمد و خدمات حمایتی دولتی در راستای حمایت از اقشار آسیب پذیر و کم درآمد و خدمات عمومی و عام المنفعه لازم است. از سوی دیگر خدمات و یارانه های دولتی موجب ارایه خدمات حمایتی به عموم مردم و حتی افراد متوسط به بالای جامعه می شود و موجب تنبلی افراد مورد حمایت می شود.

با جمع بندی مباحث فوق نتیجه می گیریم روش های خصوصی سازی یا آزادسازی هیچ کدام مطلق نیست. قبل از هر چیز لازمه رقابت، وجود مالکیت خصوصی است. ایجاد مالکیت خصوصی همیشه توأم با انتقال مالکیت عمومی نیست، بلکه از طریق آزادسازی و اجاره، فعالیت بخش خصوصی در عرصه های عمومی مورد نظر هم محقق می شود. (همان: ۲۳۰)

#### ۶. مصادیق خصوصی سازی

برابر صدر اصل (۴۴) قانون اساسی، صنایع بزرگ و صنایع مادر جزء مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. برابراین اصل مصادیق خصوصی سازی به شرح ذیل می باشد.

#### ۶-۱. صنایع سنگین و مادر

رویکرد عمومی سازی صنایع پس از پیروزی انقلاب اسلامی برای اولین (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۸۶) بار براساس قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران مصوب (۱۳۵۸/۴/۲۵) صورت گرفت. برابر قانون اخیر: «صنایع بر پایه صنعت و اقتصاد وابسته به سرمایه داری غارتگر جهانی به وجود آمده و برای نجات صنعت و اقتصاد کشور علاوه بر نفت گاز، راه آهن، برق و شیلات که از قبل ملی شده، تولید فلزاتی که در صنعت مصرف عمده دارند، ساخت و مونتاژ کشتی و هواپیما و اتومبیل، نیز ملی و عمومی اعلام می شوند.»

برابر بند (ب) سهام صنایع و معادن بزرگ متعلق به افرادی که از طریق روابط نامشروع و تضییع حقوق عمومی به ثروت های کلان رسیده نیز ملی اعلام و متعلق به دولت است. در بند (ج) قانون مذکور ضابطه ای بیان شده که؛ به موجب آن کلیه کارخانجات و مؤسساتی که وام دریافتی آنها از خالص دارایی شان بیشتر باشد، نیز متعلق به دولت و آن دسته از صنایع که وام دریافتی از دولت و مردم در مالکیت آن سهام است. مالکیت مشروع آن دسته از صنایع که متعلق

به بخش خصوصی است براساس قبول اصل مالکیت مشروع مورد حمایت قانونی از مالکیت مشروع است. نقطه قوت ( این قانون، ملی کردن ثروت های نامشروع و حمایت قانونی از مالکیت مشروع است. همان، ۲۸۷) اما نقطه ضعف آن (همان، ۲۸۷) به هم خوردن مدیریت صنایع و ورشکستگی آنها به ویژه کارخانجاتی که فقط به خاطر وام دریافتی از دولت، مصادره شده اند، نیز اقدام ناصحیحی بوده که موجب سلب مالکیت مشروع و به هم ریختن نظام مدیریتی و مالکیت آنها و در نهایت زیان ده شدن و ورشکستگی برخی از آن صنایع گردیده است. اضافه اینکه اخذ وام سبب نامشروع نبوده که مصادره قانونی بنگاه اقتصادی توجیه داشته باشد. (خلیل پورگرگانی، ۱۳۹۳: ۲۳۱) وام از اسباب مشروع و قانونی مالکیت است و کمتر واحد سرمایه ای بدون وام بانکی می تواند تشکیل و به حیات خود ادامه دهد.

مطابق قانون مذکور مونتاژ و ساخت اتومبیل ملی و عمومی اعلام گردید. به همین خاطر مصداق بارز آن یعنی صنعت خودروسازی را مورد بررسی قرار می دهیم. صنعت خودروسازی در کشور ما به عنوان صنعت مادر شناخته شده و به سه دسته سبک (تولید نیرو محرکه و قطعات اتومبیل و موتورسیکلت) نیمه سنگین (تولید کمک فنر، ایران وانت، سایپا) و سنگین (گروه صنعتی خاور ایران کاوه و شهاب خودرو) تقسیم می شود. صنعت خودروسازی در سال (۱۳۳۶) تأسیس و در سال (۱۳۵۸) به موجب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در جهت حمایت و پوشش صنایع، ملی اعلام شد، در سال (۱۳۶۵) به علت عدم سرمایه گذاری بخش خصوصی به سازمان دولتی گسترش و نوسازی صنایع واگذار شده و در سال (۱۳۶۹)، به موجب تصویب نامه ای، مقرر گردید، سهام شرکت های خودروسازی به بورس اوراق بهادار واگذار شوند، ولی این مصوبه در عمل اجرا نشد. در سال (۱۳۷۳) دولت برای حمایت از صنعت خودروسازی، سیاست تحدید واردات و لزوم ارایه مجوز برای خودروهای وارداتی را عمل کرد. بدین وسیله صنعت خودروسازی که برای رشد و شکوفایی در اختیار دولت نهاد شده بود، تبدیل به منبع درآمد انحصاری دولت گردید. تولید کنندگان ایرانی که بازار داخلی را در انحصار خود می دیدند، روز به روز از کیفیت محصولات کاستند و مصرف کننده ایرانی ناچار است که خودرو بی کیفیت ایرانی را با قیمت بسیار گران تر از نرخ بازار خریداری کند. تا اینکه به موجب قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور این رویکرد را تغییر داد. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۹۰) در حال حاضر قانون گذار به منظور خصوصی سازی، تعریف مضیق از صنایع سنگین ارایه کرده است. در همین راستان طبق بند (۲۲) بند (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب (۱۳۷۹/۱۰/۶)، فهرست صنایع بزرگ باید ظرف شش ماه به تصویب هیأت وزیران برسد. هیأت وزیران نیز به موجب بند الف مصوبه مورخ (۱۳۸۱/۱/۱۴) صنایع بزرگ را چنین تعریف کرده است: «صنایع تولید فلزات اساسی فولاد، مس و آلومینیوم از مرحله سنگ های

معدنی یا معدنی فرآوری شده تا تولید شمش و هر یک با ظرفیت بیش از (۴۰) درصد نیاز کشور. برابر مقرر قانونی معنون وزارت مذکور موظف است سایر واحدهای صنعتی و معدنی را به بخش غیر دولتی واگذار نماید. لایحه اجرای سیاست های کلی (اصل ۴۴) قانون اساسی همه صنایع را از انحصار طبیعی و قانونی دولت خارج نموده و سهم دولت از سرمایه گذاری در این بخش حداکثر (۲۰) درصد تعیین شده است.

## ۲-۶. عملیات بانکداری

مطابق صدر اصل (۴۴)، بانکداری و بیمه و حمل و نقل نیز جزو بخش مالکیت عمومی دولت است. شرکت های بزرگ بیمه (ایران، البرز و آسیا) و بانک های مختلف متعلق به دولت بود. این شرکت ها با استفاده از حق انحصاری خود، به کار خود ادامه دادند تا اینکه در فرایند خصوصی سازی، بانک های نیمه خصوصی مانند (پارسیان و قوامین) بوجود آمدند و در ادامه سهام بانک ها به استثنای بانک ملی، سپه، مرکزی و کشاورزی به بخش غیر دولتی واگذار شد.

## ۳-۶. عملیات بیمه

در زمینه بیمه نیز قانون تاسیس شرکت های بیمه خصوصی مصوب ۱۳۸۱ گام بزرگی در خصوصی سازی خدمات بیمه به شمار می رود در صدر ماده واحده مذکور آمده است: «به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه، افزایش رفاه عمومی و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، افزایش نقش بیمه و رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده به ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده زیر اجازه تأسیس مؤسسه بیمه غیردولتی به اشخاص داخلی داده می شود.» بنابراین قانونگذار (همان: ۲۹۰-۲۹۱) براساس تفسیر جدید قانون اساسی (اصل ۴۴)، "مالکیت عمومی در صورتیکه باعث زیان جامعه شود، مورد حمایت نیست و به بخش غیر دولتی انتقال داده می شود" قانون ذکر شده را تصویب کرده است. اضافه بر آن برابر ماده (۱۶) قانون برنامه چهارم دولت مجاز شد سهام شرکت های بیمه تجاری را پس از اصلاح ساختار، براساس برنامه زمان بندی مشخص و طبق آیین نامه مصوب هیأت وزیران در چارچوب بند (۴۷) سیاست های برنامه چهارم توسعه به بخش خصوصی و تعاونی واگذار نماید.

طبق لایحه اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) فعالیت های خدماتی به طور کلی از انحصار دولت خارج گردیده و در گروه سوم فعالیت اقتصادی انحصاری دولت فقط بانک های مرکزی، ملی، سپه، کشاورزی، توسعه صادرات، توسعه تعاون، مسکن و صنعت و معدن و شرکت بیمه ایران و بیمه مرکزی در گروه سوم شرکت های انحصاری قرار گرفتند. بنابراین چشم انداز بخش خدمات در عرصه های فوق ایجاد فضای رقابتی و حذف انحصار غیر ضرور دولت است.

## نتیجه گیری

متاسفانه شواهد و آمارها حاکی از عملکرد نامناسب حاکمیت در خصوصی‌سازی بوده است. افزایش اندازه دولت و کاهش روند ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی در سال‌های اخیر درست در جهت عکس فرآیند خصوصی‌سازی بوده است. عدم واگذاری مدیریت به بخش خصوصی از نقاط ضعف اجرای قانون اصل ۴۴ می باشد. ضمن آنکه دولت و سایر نهادهای حاکمیتی همچون قوه مقننه و قضائیه در راستای توانمندسازی بخش خصوصی اقدامات قابل توجهی انجام نداده‌اند. علت اصلی عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران به نوع نگرش و هدف‌گذاری مربوط می‌شود. در اغلب کشورها هدف احیای تولید و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های دولتی است. ولی در ایران هدف، ایجاد منبع درآمدی جدید برای دولت بوده است.

رویکرد قانون‌گذار مابه عنوان تنها مرجع قانونی و ارزشی بعد از انقلاب به سمت غلبه دادن مالکیت عمومی و دولتی بر مالکیت خصوصی بوده است که به عنوان مصادیق تحدید مالکیت می توان از آن نام برد. اما رفته رفته به دلایل متعدد داخلی و خارجی وبه جهت جلوگیری از انحصار بخش دولتی و بخش عمومی ، رکود جامعه ، کوچک نمودن دولت ، بها دادن به بخش خصوصی و راه یابی به بازار اقتصاد جهانی به فرآیند خصوصی سازی توجه بیشتری گردید. مصادیق عینی و بارز این رویکرد ، اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اول الی ششم جمهوری اسلامی ایران می باشد. می توان گفت هدف از بها دادن به بخش خصوصی در واقع تکمیل مالکیت دولتی و عمومی باحفظ ارزش های ذاتی آنها می باشد و این هم پوشانی می تواند خلاها و موانع موجود را رفع نموده و از همه استعدادها و قابلیت های ملی با هم استفاده شود. اما متاسفانه در عمل ، خصوصی سازی به صورت ناقص و طبق سلیقه ی حاکمیت و توسط دولت های حاکم اجرا و سبب بوجود آمدن بخش نامتعارف و جدید و ضد ارزشی در اقتصاد به عنوان خصولتی های شبه دولتی ها گردید. در این حالت خصوصی سازی که می بایست انتقال مالکیت بخش عمومی به بخش خصوصی باشد ، به واگذاری اموال بخش عمومی به بخش دیگر عمومی که همان خصولتی ها هستند ، منجر گردید. از دلایل مهم عدم موفقیت فرآیند خصوصی سازی در کشوری توان به: ضعیف بخش خصوصی، برداشت اشتباه از قوانین موجود و عدم اجرای دقیق اصل ۴۴ قانون اساسی، فقدان نظام ارزشی و حقوقی جامع خصوصی سازی، فقدان قوانین حمایت کننده از بخش خصوصی، فقدان نهاد عالی نظارت و مدیریت بر خصوصی سازی، فسادگسترده اداری و ورود نهادهای و بنیادهای مختلف و رقابت ناسالم و نابرابر آنها با بخش خصوصی اشاره کرد.



## پیشنهادات

به منظور مرتفع کردن بخشی از مشکلات موجود در زمینه فرایند خصوصی سازی در کشور، پیشنهادات زیرارایه می گردد:

- اصلاحات نهادی و ساختاری اقتصاد کشور به همراه اصلاح ساختاری و ارزشی بنگاه‌های دولتی پیش از هرگونه واگذاری، رکن اصلی خصوصی سازی یا به عبارتی پله اول این فرآیند محسوب می‌شود. در صورت عدم توجه به آن مراحل بعدی خصوصی سازی نیز با موفقیت پیش نخواهد رفت.

- تبدیل برنامه های عمومی به خصوصی با حفظ ارزش ها و رعایت حقوق شهروندی و خدمت به مردم و کاهش مدیریت و تولید دولت و درگیر نساختن دولت در امور اقتصادی یا محدود کردن خدماتی که دولت ارائه می دهد.

- انتقال و فروش اموال عمومی به مالکیت خصوصی اشخاص از طریق فروش یا اجاره دادن سرمایه های زیربنایی و بنگاه های اقتصادی عمومی و دولتی. این برنامه در حد معقول موجب افزایش نقدینگی دولت و مصرف آن در تقویت توان ملی، افزایش بهره وری، ایجاد انگیزه کار و تولید از طریق توسعه و حمایت مالکیت خصوصی و امنیت سرمایه گذاری، رقابت اقتصادی و شکوفایی اقتصادی با تقویت بخش خصوصی خواهد شد.

- دولت می تواند با برنامه آزادسازی اقتصادی در برخی حوزه ها بدون انتقال مالکیت، اجازه فعالیت رقابتی به بخش خصوصی را بدهد.

- حاکمیت می تواند از طریق برون سپاری و واگذاری خدمات دولتی به بخش خصوصی، برخی از امور خود را در قالب پیمانکاری و اجاره و مدیریت پیمان به بخش خصوصی محول نماید.

- باید اضافه نمود که صرف واگذاری قسمتی از مالکیت به بخش خصوصی توسط حاکمیت، بدون تغییر در مدیریت دولتی آن، خصوصی سازی محسوب نمی گردد و همچنان با وجود مدیریت دولتی ضعیف، هدف خصوصی سازی عقیم و در عمل موجب گسترش فعالیت قارچ گونه موسسات و شرکت های خصولتی یا شبه دولتی ها می گردد که در اقتصاد کشور مقابل خصوصی سازی واقعی قرار گرفته و به گسترش عملکرد ضد ارزشی و حقوقی می پردازند.

## فهرست منابع

۱. ادیب، محمدحسین. (۱۳۸۱). ایران و سازمان تجارت جهانی - بحران اقتصادی بازار و دمکراسی ایران، نشریه روش، شماره ۷۸، دوره دوازدهم، ص ۱۷.
۲. پاکدامن، رضا. (۱۳۸۸). رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی. تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
۳. خلیل پورگرگانی، مجید. (۱۳۹۳). محدودیت های مالکیت. محل انتشار تهران: نشر فردوسی
۴. دلیر، حمید. (۱۳۹۰). حقوق مصادره. محل انتشار تهران: نشر میزان
۵. عزیززی، خسرو. (۱۳۸۱). مجله سیاسی و اقتصادی ایران و سازمان بازرگانی جهانی. تهران: ش ۱۰ و ۹. ص ۲۰۸.
۶. کابلی زراد، احمد. (۱۳۸۴). خصوصی سازی مردمی. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۷. کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۵). اموال و مالکیت. محل انتشار تهران: نشر میزان
۸. کنعانی، محمدطاهر. (۱۳۸۷). تملک اموال عمومی و مباحات. تهران: میزان.
۹. گروه پژوهش سازمان ملل متحد. (۱۳۸۱). جنبه های کاربردی خصوصی سازی. ترجمه رضا پاکدامن. تهران: نشر مجد.
۱۰. محقق داماد، سیدمصطفی. (۱۳۸۳). قواعد فقه بخش مدنی مالکیت و مسئولیت. تهران: نشر علوم اسلامی.
۱۱. یوسف زاده، مرتضی. (۱۳۹۴). اموال و مالکیت. محل انتشار تهران: نشر میزان.