

## سازمان خصوصی‌سازی و میزان تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم

محمد ترابی<sup>۱</sup>، محمدرضا صفری کیا<sup>۲</sup>

### چکیده

موضوع اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در قالب خصوصی‌سازی و واگذاری اموال دولتی به بخش خصوصی صورت می‌گیرد، از جمله مهمترین اصول قانون اساسی است که با هدف کاستن از نقش دولت در اقتصاد و تصدی‌گری و افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد در ۳ دهه اخیر و بویژه در دستور کار دولت‌های یازدهم و دوازدهم قرار گرفته است. این مقاله به دنبال آن است که به این سوال پاسخ دهد که در حقیقت سازمان خصوصی‌سازی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم تا چه میزان توانسته است اهداف سیاست کلی اصل ۴۴ را در حوزه خصوصی‌سازی تحقق ببخشد؟ در پاسخ به این سوال و با فرض عدم موفقیت دولت به دلیل وجود اشکالات در حوزه ساخت‌های قانونی و نیز اقدامات کارگزاران، تلاش گردیده با بهره‌گیری از چارچوب نظریات ساختار/کارگزار و با رویکردی توصیفی-تحلیلی ضمن بیان میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بروز انحرافات و فساد اداری را از جمله عوامل موثر در این بین می‌داند و در پایان با ارائه توصیه‌های سیاستی، صرف داشتن راهبردها و سیاست‌های کلان مناسب را کافی ندانسته و علاوه بر ارائه راهکارهای اجرایی و اصلاحی مناسب، بر ضرورت رعایت و توجه به آموزه‌های سیاستگذاری عمومی در حوزه خصوصی‌سازی در ایران تأکید می‌نماید.

**واژگان کلیدی:** اصل ۴۴ قانون اساسی، سازمان خصوصی‌سازی، دولت‌های یازدهم و دوازدهم، فساد اداری

<sup>۱</sup> استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم mtorabi1418@gmail.com

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم

## مقدمه

سازمان خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران به موجب ماده (۱۵) این برنامه و با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی تشکیل گردید و اساسنامه اولیه سازمان خصوصی‌سازی در تاریخ ۱۳۸۰/۰۱/۲۹ توسط هیأت محترم وزیران تصویب و پس از تأیید شورای محترم نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۶ ابلاغ گردید. از طرفی با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط مقام رهبری در سال ۱۳۸۵، مبنی بر فراهم شدن بستر حضور بخش غیردولتی در فعالیتهایی که به موجب اصل مذکور صرفاً در اختیار دولت بوده است؛ و با تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در تیرماه سال ۱۳۸۷ سازمان خصوصی‌سازی موظف گردید تا در چارچوب اساسنامه جدید (مصوب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶) و با اهدافی از جمله «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم»، «ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی»، «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی»، نسبت به انجام وظایف قانونی خود اقدام نماید. صرف‌نظر از اینکه روند تاریخی خصوصی‌سازی در ایران نشان می‌دهد که این امر با افت و خیزهای دوره‌های مختلف طی ۲۵ سال مواجه بوده و موفقیت چشمگیری نداشته است، لیکن موضوع خصوصی‌سازی بویژه در دولت‌های یازدهم و دوازدهم و کیفیت اجرای سیاست‌های آن به یک مسئله و دغدغه عمومی تبدیل شده است تا جائیکه مقام رهبری در دیدار با تشکل‌های دانشجویی و در پاسخ به درخواست یک نفر از دانشجویان مبنی بر توقف خصوصی‌سازی، فرمودند: «در خصوصی‌سازی خطاهای بزرگی صورت گرفته که بنده هم مکرراً تذکراتی داده‌ام» (خبرگزاری دانشجوی، ۱۳۹۹). از سوی دیگر اقدامات دستگاه‌های نظارتی در سنوات اخیر حکایت از بروز مشکلات و مفاسد کلانی در حوزه خصوصی‌سازی بویژه در مقطع فعالیت دولت‌های یازدهم و دوازدهم دارد که دستگیری، محاکمه و محکومیت رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی بر این نگرانی‌ها افزوده و آن را به یک چالش جدی عمومی تبدیل نموده و این سوال مطرح می‌شود که آیا سازمان خصوصی‌سازی در مقطع زمانی دولت‌های یازدهم و دوازدهم (بازه زمانی ۱۳۹۲-۱۴۰۰) توانسته است به وظایف قانونی خود در قبال اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن عمل کند؟ و دلایل عدم موفقیت سازمان خصوصی‌سازی در تحقق اهداف و انجام وظایف قانونی خود در مقطع زمانی مورد مطالعه کدامند؟ بر همین اساس و نظر به اهمیت موضوع در این پژوهش با این فرض که این سازمان به دلیل بروز انحرافات و مفاسد اداری نتوانسته است به وظایف خود عمل کند، به دنبال آن هستیم که با رویکردی توصیفی-تحلیلی و در چارچوب نظریات ساختار/کارگزار و نیز با تکیه و تأکید بر اسناد و اظهارات رسمی قابل استناد افراد و سازمان‌های ذریبط و بدون نگاه جانبدارانه به پرسش‌های مطروحه در این رابطه پاسخ داده و در انتها نیز در چارچوب آموزه‌های سیاستگذاری عمومی ضمن آسیب‌شناسی موضوع، توصیه‌های سیاستی مناسب را ارائه نمایم.

## ۱- پیشینه تحقیق

براساس بررسی‌های صورت گرفته به جرأت می‌توان گفت درباره فرایند خصوصی‌سازی در ایران بعد از انقلاب، آنگونه که باید و شاید تحقیقات جامع علمی و لازم صورت نگرفته است. در عین حال اهم موارد منتشر شده در این رابطه به شرح ذیل می‌باشد؛

۱) کار کوان هریس در سال ۲۰۱۹ با عنوان «قله‌های فرماندهی ایران»<sup>۱</sup> حاوی اطلاعات دقیقی از میزان و شیوه خصوصی‌سازی طی دولت‌های پنجم تا یازدهم است. بر مبنای آمارهای این مقاله، در دولت اول و دوم هاشمی رفسنجانی ۳/۲ درصد کل واگذاری‌ها، در دولت اول و دوم خاتمی ۶/۱ درصد واگذاری‌ها و در دولت اول حسن روحانی ۳/۷ درصد کل واگذاری‌ها صورت گرفته است. در عین حال ۸۷ درصد واگذاری‌ها در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ در دولت احمدی‌نژاد واگذار شده است (هریس و کوهان، ۲۰۱۹).

۲) بهمنی در مقاله‌ای تحت عنوان «خصوصی‌سازی و کاهش فساد اداری»، مبارزه با فساد را یک فرایند درازمدت که از یکسو نیازمند اراده و عزم سیاسی برای ریشه‌کن ساختن آن و از سوی دیگر طراحی و تدوین یک استراتژی مشخص و معین ضروری دانسته است. وی معتقد است طراحی یک استراتژی برای مبارزه با فساد، نیازمند ارزیابی گسترده از اشکال و ریشه‌های بروز فساد در کشور بطور عام و در نهادهای خاص دولتی بطور مشخص است. در این پژوهش وی سعی نموده که این فرض را که خصوصی‌سازی در درازمدت منجر<sup>۳۱</sup> به کاهش فساد اداری می‌شود به اثبات برساند (بهمنی، ۱۳۸۹).

۳) سلطان‌پور در مقاله‌ای تحت عنوان «رابطه خصوصی‌سازی در مقابله با فساد اداری» به بررسی رابطه خصوصی‌سازی در مقابله با فساد اداری پرداخته و فساد اداری امروزه را بعنوان یک معضل در تمام کشورهای دنیا ذکر نموده و برطرف کردن و مقابله با این معضل را نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و کارآمد دانسته است (سلطان‌پور، ۱۳۹۵).

۴) حاجی نروزی در مقاله‌ای تحت عنوان «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد» با رویکردی توصیفی-تحلیلی و در چارچوب نظری نظم اجتماعی نورث، والی و وینگاسد بطور خاص به پدیده فساد و رفتارهای رانت‌جویانه در دولت‌های طبیعی بعنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر فرایند خصوصی‌سازی پرداخته و تجربه ایران بعنوان کشوری با دولت طبیعی و سطوح گسترده فساد را مورد بررسی قرار داده و عنوان نموده‌اند که هیچ یک از اهداف اصلی موردنظر از اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور محقق نشده است (حاجی نروزی، ۱۳۹۵).

<sup>1</sup> Iran's commanding heights

۵) حسینی صدرآبادی در مقاله‌ای تحت عنوان «پیشگیری از فساد اداری با تکیه و استفاده از اصل خصوصی سازی فساد اداری» را بعنوان یک معضل دیرپا که جوامع را تحت تأثیر قرار داده و همواره آسیب‌های را به ساختار کشورها و حکومت‌ها وارد می‌کند در ۲ فصل تحت عنوان معنا و مفهوم فساد و خصوصی سازی مورد بررسی قرار داده است (حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۵).

۶) دهقانی فیروزآبادی در مقاله‌ای تحت عنوان «راهکارهای مبارزه با فساد اداری» عوامل موثر بر فساد اداری به دو دسته تقسیم کرده است: الف) عوامل درون سازمانی مانند فساد نیروی انسانی و ساختار تشکیلاتی اداری؛ ب) عوامل برون سازمانی مانند عوامل اجتماعی و محیط بیرونی. جهت مهار فساد اداری و جلوگیری از شیوع این بیماری راهکارهایی را نیز ارائه نموده است (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۵).

علاوه بر مقالاتی که به شکل مستقیم و غیرمستقیم در ارتباط با مشکلات و مفاسد اداری و اقتصادی در ایران و بویژه در ۲۰ سال اخیر مطالبی را مطرح نموده‌اند، میزگرد و مصاحبه‌های متعددی به مناسبت‌های مختلف در این رابطه صورت گرفته که هرکدام از زوایای موردنظر خود به این موضوع پرداخته‌اند. اما آنچه که این تحقیق حاضر را با سایر موارد پیش گفته مجزا می‌کند این است که؛

اولاً، چارچوب و مبانی نظری این پژوهش براساس نظریات ساختار - کارگزار قرار دارد که این رهیافت در پژوهش‌های قبلی دیده نمی‌شود.

ثانیاً، تمرکز اصلی زمان و مکان این پژوهش بر عملکرد سازمان خصوصی سازی در مقطع زمانی دولت‌های یازدهم و دوازدهم می‌باشد.

ثالثاً، به انحرافات صورت گرفته در حوزه خصوصی سازی به شکل وسیع و عمیقی ورود نموده و ضمن آسیب-شناسی کلان، توصیه‌های سیاستی را از منظر آموزه‌های سیاستگذاری ارائه نموده است (سوری و حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۵).

## ۲- چارچوب نظری تحقیق

موضوع ساختار-کارگزار می‌تواند از دیدگاه‌های مختلف مورد بررسی قرار گیرد و به تبیین مسائل علوم اجتماعی کمک نماید. از آنجا که ساختار- کارگزار روش یا نظریه نیست، از نظرگاه‌های متفاوت می‌توان به آن نگریست. مسئله ساختار کارگزار همواره هسته اصلی نظریه‌های سیاسی و اجتماعی را شکل داده است؛ چراکه همواره این مسئله مطرح بوده که نقش کارگزار<sup>۱</sup> و کنش‌گر<sup>۲</sup> در جامعه بیشتر است، یا نقش

<sup>۱</sup> Agent

<sup>۲</sup> Actor

ساختارهای<sup>۱</sup> حاکم؟. گروه اول به نقش افراد در جامعه و تاریخ اهمیت و موضوع مورد مطالعه خود را معمولاً افراد فرهمند قرار می‌دهد؛ درحالی‌که دسته دوم به ساختارها و قوانین حاکم بر جامعه یا نقش رسانه‌ها و امثال آن استناد می‌کند. بطور کلی، درخصوص مسئله ساختار-کارگزار سه نظریه وجود دارد. نظریه اول به اولویت کارگزار نسبت به ساختار معتقد است؛ نظریه دوم به اولویت و اهمیت ساختار نسبت به کارگزار توجه دارد؛ اما گروه سوم سعی دارد بر دوگانگانگاری<sup>۲</sup> ساختار و کارگزار فائق آید؛ و رابطه دوجانبه آنها را بررسی کند (حقیقت، ۱۳۸۹).

## ۲-۱- اراده‌گرایی و محوریت کارگزار

اراده‌گرایی<sup>۳</sup> طیف گسترده‌ای از نظریه‌پردازان، از جمله طرفداران انتخاب عقلایی، انتخاب عمومی، کثرت-گرایان و طرفداران نظریه مبادله<sup>۴</sup> را در برمی‌گیرد. بر این اساس، تبیین پدیده‌های اجتماعی را باید از فرد شروع کرد؛ مبنایی که به فردگرایی روش‌شناختی<sup>۵</sup> شهرت یافته است. در این روش، محقق مقاصد و منافع فرد را در اقدام به یک عمل اجتماعی ارزیابی یا پیش‌بینی می‌نماید؛ و بر روی کارگزار بعنوان عامل و علت اصلی پدیده‌ها تمرکز می‌کند. در نظریه انتخاب عقلایی، بعنوان مثال، محقق تلاش می‌کند گزینه‌های ممکن را مشخص کند؛ و سپس براساس این پیش‌فرض که افراد و کشورها بطور منطقی سعی می‌کنند سود خود را<sup>۳۳</sup> به حداکثر و زیان‌های حاصله را به حداقل برسانند، راهکارهای ممکن و مطلوب را بررسی می‌نماید. برداشت اراده‌گرایان در مورد علت وقوع پدیده‌ها، ساده و تک‌علتی است؛ عمل افراد و کنش‌های آنهاست که ساختارهای اجتماعی را ایجاد می‌کند، نه بالعکس؛ و چون چنین است محقق باید تبیین اندرونی داشته باشد؛ یعنی سعی کند به داخل مغز یا ارگان تصمیم‌گیری فرد نفوذ کند؛ و یا حداقل بتواند نحوه کار آن را تبیین نماید (شریف‌نیا، ۱۳۹۵).

## ۲-۲- ساختارگرایی و مسئله ساختار-کارگزار

ساختارگرایی، به شکل مشخص، در مقابل اراده‌گرایی قرار می‌گیرد؛ چراکه نقش فرد در وقوع رخداد‌های اجتماعی را مهم قلمداد نمی‌کند. ساختارگرایان معتقدند ساختارها تعیین‌کننده رفتار کارگزاران هستند؛ و بنابراین، پژوهشگر اجتماعی به جای اینکه انگیزه‌های افراد را مورد بررسی قرار دهد، باید شالوده اساسی ساختارهای اجتماعی را پیدا کند. افراد فراتر از چارچوب‌ها یا ساختارها نمی‌توانند عمل کنند؛ و کنش فردی

<sup>1</sup> Structure

<sup>2</sup> Dualism

<sup>3</sup> Voluntarism

<sup>4</sup> Exchange Theory

<sup>5</sup> Methodological Individualism

در داخل ساختار امکانپذیر است. ساختار خصیصه‌ای از سیستم اجتماعی است که در طول مدتی طولانی پایدار می‌ماند. ساختار یا ساخت به معنای چارچوب متشکل پیدا یا ناپیدایی هر اثر ادبی، عبارت از نظامی است که در آن، همه اجزای اثر در پیوند با یکدیگرند و در کارکردی هماهنگ، کلیت اثر را می‌سازند؛ از دیدگاه استراوس، ساختار یعنی مدل‌های ذهنی اندیشمندان که بوسیله آن می‌توان به ساخت‌های نهفته اجتماع پی برد (وارد، ۱۳۷۸). برخی از ساخت‌گرایان ساخت را به امر واقعی و برخی دیگر آن را به امر انتزاعی، و مفهومی ذهنی تعریف کرده‌اند. به نظر می‌رسد، در تعریف لوی استراوس ترکیبی از همبستگی اجزای یک مجموعه با هدف معین (مفهومی اعتباری و ذهنی) مدنظر باشد. برخی ساخت را به قوانین ثابت و لایتغیری که در همه سطوح زندگی انسانی از شکل بدوی تا پیشرفته مدخلیت دارد تعریف کرده‌اند (سیف‌زاده، ۱۳۷۹: ۲۵۲-۲۵۰).

قابل ذکر است که نهادگرایی نوعی تجزیه و تحلیل اجتماعی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را مورد تأکید قرار می‌دهد. هرچند در ظاهر به نظر می‌رسد که انجام یک رفتار بستگی به تصمیم فرد دارد، اما نهادگرایان تصمیم افراد را در ساختار نهادها تحلیل می‌کنند؛ و در تحلیل‌های خود برای «نهاد» اولویت قائل می‌شوند. ویژگی‌های اصلی نهادگرایی عبارتند از: قانون‌گرایی، ساختارگرایی، کل‌گرایی و تحلیل هنجاری. نهادگرایان از این جهت ساختارگرا هستند که به وجود قوانین و ساخت‌های دیرپا و تغییرناپذیر اذعان دارند (حقیقت، ۱۳۸۹).

### ۲-۳- نظریه ساخت‌یابی و مسئله ساختار- کارگزار

آنتونی گیدنز<sup>۱</sup> در نظریه ساخت‌یابی با توجه به ناکارآمدی‌های روش‌شناسانه دو نظریه فوق درصدد است بر دوگانه‌انگاری ساختار-کارگزار فائق آید؛ و نظریه‌ای جامع‌تر ارائه کند. این نظریه توجه خود را به تنظیم ساختارکنش‌های متقابل بین اعتقادات، نیات، اهداف، گزینش‌ها و کنش‌های فردی و جمعی انسان‌ها از یکسو، و شرایط ساختاری اندیشه و عمل، از سوی دیگر معطوف می‌سازد (حقیقت، ۱۳۸۹). گیدنز طیف وسیع نظریه‌هایی را بررسی می‌کند که یا با قضیه فرد و عامل، یا با قضیه ساختار و جامعه آغاز می‌شوند؛ و هر دو نظریه را رد می‌کند. او اعتقاد دارد که حوزه اساسی مطالعه علوم اجتماعی، برابر با نظریه ساختاربندی، نه کنش و تجربه کنشگر فردی است، و نه وجود هرگونه کلیت اجتماعی؛ بلکه این حوزه همان عملکردهای اجتماعی است که در راستای زمان و مکان شکل می‌گیرند (پارکر، ۱۳۸۳: ۱۰۹). از دیدگاه وی، ساختارهای اجتماعی ساخته کارگزاری انسان هستند؛ و در عین حال، ابزار و وسیله این ساخت نیز هستند. به نظر گیدنز، ساختارها مستقلاً وجود ندارند؛ بلکه در لفاف کنش‌ها پوشیده‌اند. آنها فقط در کنش‌ها، و بواسطه کنش‌هایی،

<sup>۱</sup> Anthony Giddens

وجود دارند که آنها را تولید و بازتولید می‌کند. به نظر می‌رسد اصل این مسئله که تعادلی بین نظریه ساختارگرایی و اراده‌گرایی باید ایجاد شود، امری معقول به نظر می‌رسد؛ در عین حال، نظریه‌های بینابینی نباید به کلی‌گویی منجر گردد. بطور مثال، «ساخت»<sup>۱</sup> از دیدگاه گیدنز تعریفی جدید پیدا می‌کند؛ بگونه‌ای که می‌تواند به راحتی با نوعی اراده‌گرایی جمع شود.

### ۳- ناکامی دولت در تحقق اهداف اصل ۴۴

درخصوص میزان تحقق اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی آن که توسط رهبری ابلاغ گردید، مهمترین گزارشات ارائه شده توسط مراجع رسمی نظارتی که در این رابطه منتشر شده است به شرح ذیل می‌باشد:

- غلامعلی جعفرزاده ایمن‌آبادی عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در گفتگو با خبرنگار خبرگزاری خانه ملت، در تشریح جزئیات تفریغ بودجه سال ۱۳۹۴ گفت؛ عملکرد دولت در خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۴ ضعیف بوده است و با اینکه به دولت اجازه داده شده بود که تمامی سهام و سهام‌الشرکه را واگذار کند، اما متاسفانه از ۱۱۳ مورد تنها ۵ مورد یعنی ۹ درصد به فروش رسیده است و عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در این زمینه ضعیف ارزیابی می‌شود (جعفرزاده ایمن‌آبادی، ۱۳۹۵).

۳۵

- محمدرضا پورابراهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس یک تقسیم‌بندی تازه از نتایج سیاست خصوصی‌سازی را اعلام کرد که طی آن ۷۸ درصد واگذاری‌ها به چهار بخش نهادهای عمومی غیردولتی، بخش خصوصی واقعی، رد دیون و سهام عدالت واگذار شده است. در عین حال احتمال دارد مابقی این واگذاری‌ها که حدود ۱۲ درصد بوده، به شرکت‌های خصوصی که یکی از معضلات صنعت و اقتصاد ایران در سال‌های اخیر است، واگذار شده است. براین مبنا طبق اعلام پورابراهیمی، ۳۱ درصد خصوصی‌سازی‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی (نهادهایی همچون بنیاد مستضعفان)، ۱۴ درصد به سهام عدالت (که هم اینک در اختیار افراد و تعاونی‌های استانی سهامدار است)، ۲۰ درصد بابت رد دیون دولتی (عمده این بخش به شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های تامین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری واگذار شده) فروخته شده و ۱۳ درصد باقیمانده نیز به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است (پورابراهیمی، ۱۳۹۹).

- عادل آذر رئیس دیوان محاسبات در جریان ارائه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۷ در مجلس شورای اسلامی به موضوع خصوصی‌سازی نیز اشاره کرد و عنوان نمود: «خصوصی‌سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری تصدی‌گری‌های دولتی به غیردولتی از سال ۱۳۹۴ تا سال ۱۳۹۷ بصورت کلان بررسی شد و براساس

<sup>1</sup> Structure

آن منویات مقام رهبری در این مورد و سیاست‌ها، متأسفانه حاصل نشده و تنها ۲۶ درصد واگذاری‌ها به هدف خورده و واگذاری‌های واقعی انجام شده است». آذر با اشاره به مصادیق واگذاری‌های ناموفق هم اظهار داشت: «براساس تفریغ بودجه سال ۹۶ واگذاری‌های کشت و صنعت مغان، پالایشگاه نفت کرمانشاه، نیشکر هفت‌تپه و شرکت توسعه گردشگری از مصادیق این واگذاری‌های ناموفق است که خوشبختانه پالایشگاه کرمانشاه و توسعه گردشگری و ماشین‌سازی و ریخته‌گری تبریز با ورود دیوان محاسبات برگشت خورد و واگذاری آنها متوقف شد، اما در بحث کشت و صنعت مغان در دست رسیدگی است که نتیجه آن را به زودی اعلام خواهیم کرد». براساس گزارش دیوان، انحرافات در واگذاری‌هایی که از طرق مذاکره یا مزایده انجام پذیرفته، حدوداً ۱۱ هزار و ۷۵۰ میلیارد تومان بوده که ۸ هزار و ۵۷۰ میلیارد تومان آن معادل ۷۳ درصد از این انحرافات به «نحوه قیمت‌گذاری»، ۳ هزار میلیارد تومان معادل ۲۵/۶ درصد مربوط به «اهلیت مشتریان» و ۱۷۲ میلیارد تومان مربوط به سایر موارد است. همچنین در خصوص اقساط معوق واگذاری‌ها تا پایان سال ۱۳۹۷، بالغ بر یک هزار و ۶۷۸ میلیارد تومان بوده که تاکنون وصول و به خزانه واریز نشده است.<sup>۱</sup>

- براساس گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۰ تا آذر سال ۱۳۹۵ حدود ۲۱ درصد از واگذاری‌ها در قالب رد دیون به اشخاص حقیقی یا حقوقی طلبکار از دولت اختصاص یافته است. با وجود اینکه شرایط ویژه‌ای برای واگذاری بابت رد دیون در قانون دیده شده است اما بی‌توجه به قانون و توانمندی‌های طلبکاران از دولت در این نوع واگذاری، هدف اصلی حل‌وفصل بدهی‌های دولت است و هر ساله در بودجه‌های سنواتی مشاهده می‌شود که بخشی از واگذاری‌ها به هدف تسویه بدهی‌های دولت صورت می‌گیرد. این نوع واگذاری ارتباط معناداری با اهداف اصلی خصوصی‌سازی ندارد و دولت برای تسویه بدهی‌های خود، اقدام به واگذاری‌هایی می‌کند که لزوماً منجر به مشارکت بخش خصوصی واقعی و ارتقای بهره‌وری نمی‌شود. دو عامل وضعیت محیط کسب‌وکار در کشور و نحوه واگذاری‌های دولت منجر به شکست در دستیابی به هدف تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد و واقعی شده است. سیاست خصوصی‌سازی با انگیزه کاهش اندازه دولت، محدود ساختن فعالیت‌های تصدی‌گرانه آن و تقویت نقش بخش خصوصی در دستورکار قرار گرفت، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد با آنچه موردانتظار بود فاصله زیادی داشت (نوروزی و مومنی، ۱۳۹۵).

#### ۴- مهمترین انحرافات صورت گرفته

(۱) در بند ۳ بخش بررسی عملکرد وزارت اقتصاد و امور دارایی گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۷ مشخصاً به تخلفات و انحرافات خصوصی‌سازی در دو دهه گذشته اشاره شده است که ذیل آن به آن تصریح شده است.

<sup>۱</sup> <https://www.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh97>



از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های آن طی سال‌های ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۷، اجرای قانون مذکور دارای انحرافات عدیده‌ای بوده که اهم موارد آن به شرح زیر می‌باشد:

- از مجموع ۸۹۴ مورد از واگذاری‌های سهام، بنگاه و اموال و دارایی‌های متعلق به دولت به ارزش تقریبی یکصد و چهل و نه هزار میلیارد تومان، ۷۷ درصد واگذاری‌ها شامل: «سهام عدالت معادل ۱۸ درصد»، «رد دیون معادل ۲۱ درصد که غالباً مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد» و «صندوق‌های بازنشستگی و نهادهای نظامی و انتظامی معادل ۳۸ درصد» صورت پذیرفته که ماهیت خصوصی‌سازی حقیقی نداشته و صرفاً منجر به انتقال مالکیت از دولت به بخش‌های مذکور شده است. عبارت دیگر صرفاً ۲۳ درصد به بخش خصوص واقعی، واگذاری انجام گرفته است.

- انحرافات در واگذاری‌هایی گاه از طرق مذاکره و یا مزایده انجام پذیرفته، حدوداً یازده هزار و هفتصد و پنجاه و یک میلیارد تومان بوده که هشت هزار و پانصد و هفتاد میلیارد تومان آن معادل ۷۳ درصد از این انحرافات به «نحوه قیمت‌گذاری»، سه هزار و نه میلیارد تومان معادل ۲۵/۶ درصد مربوط به «اهلیت مشتریان» و یکصد و هفتاد و دو میلیارد تومان مربوط به «سایر موارد» می‌باشد.

- اقساط معوق واگذاری‌ها تا پایان سال ۱۳۹۷، بالغ بر یک هزار و ششصد و هفتاد و هشت میلیارد تومان بوده که تاکنون وصول و به خزانه واریز نشده است.

۳۷

- شش شرکت جمعاً به ارزش یکصد و سی و دو میلیارد تومان برخلاف تبصره ۳ ماده (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی به مدیران اجرایی و اعضاء هیأت مدیره شرکت‌های مذکور واگذار گردیده است.<sup>۱</sup>

(۲) همانطور که در گزارش تفریغ هم اشاره شده است روند خصوصی‌سازی در ایران ۷۷ درصد انحراف داشته و بسیاری از واگذاری‌ها یا مستقیم به خود مسئولین و دست‌اندرکاران انجام شده و یا با زد و بند و رشوه در هنگام فروش قیمت‌گذاری غیرواقعی لحاظ شده و یا شرکت به افرادی فاقد تخصص و صلاحیت و فاسد واگذار گردیده است! شرکت‌های ماشین‌سازی تبریز، نیشکر هفت‌تپه، کشت و صنعت مغان، هپکو اراک، آلومینیوم المهدی و پالایشگاه کرمانشاه نمونه‌هایی شناخته شده از صنایع بزرگ کشور محسوب می‌شوند که در سال‌های اخیر قربانی روند معیوب و فاسد خصوصی‌سازی شده‌اند.

(۳) مهمترین محورهای کیفرخواست صادره از سوی نماینده داستان علیه علی اشرف‌پوری حسینی رئیس سابق سازمان خصوصی‌سازی که در ۴ جلسه رسیدگی به پرونده اتهامات مشارالیه در دادگاه قرائت شده است عبارتند از:

<sup>1</sup> <https://www.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh97>

- عدم تعهد و تخصص مدیران و در برخی موارد تخلفات و ارتکاب جرائم متعدد، تاراج اموال عمومی؛
- واگذاری‌های بی‌ضابطه، عدم رعایت تشریفات قانونی و بی‌توجه و تعدی به اموال مردم؛
- در برخی مواردی که بنگاه‌ها نیاز به اصلاح داشته‌اند سازمان بدون پیشنهاد اصلاح، اقدام به فروش آن با قیمت نازل به جهت زیان‌ده بودن کرده است؛
- اخلال عمومی در نظام تولیدی کشور از طریق واگذاری بنگاه‌های کلان دولتی بدون رعایت تشریفات قانونی و بدون توجه به اجرای سیاست‌های کلان اصل ۴۴ و مقررات مربوطه و کارشناسی غیرمعتبر؛
- کاهش سطح تولید و به تعطیلی کشاندن خطوط برخی از کالاهای تولیدی و بسترساز اعتراضات کارگری؛
- ورود به بورس بدون رعایت قانون تجارت و ارزیابی صورت‌های مالی شرکت؛
- برداشت از خزانه از محل اصل فروش سهام پتروشیمی جم از شرکت‌های صندوق فولاد جهت هزینه‌کرد در گروه ماشین‌سازی تبریز.
- ۴) علیرضا بیگی عضو هیأت تحقیق و تفحص مجلس جزئیات پرونده فساد کشت و صنعت مغان را در سازمان خصوصی‌سازی تشریح کرد. وی در ادامه نظر دستگاه نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور) در مورد واگذاری کشت و صنعت مغان را تشریح کرد و گفت: دستگاه مذکور هم طی گزارش ویژه‌ای ایرادات خود به واگذاری شرکت کشت و صنعت را به شرح زیر اعلام کرده است:
- ۳۸
- عدم تعیین بهای عادلانه؛
- عدم رعایت اعتبار و نظریه کارشناسی در قیمت‌گذاری به دلیل گذشت بیش از ۶ ماه از اعتبار آن؛
- عدم رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به دلیل افزایش قیمت بنگاه مورد واگذاری در طول دوره واگذاری و تطویل اقساط به علاوه دوره تنفس دوساله (مهلتی که به خریدار داده شده که قیمت را پرداخت کند)؛
- ارزش‌گذاری نازل بهای سهام بنگاه؛
- عدم محاسبه بخشی از بهای بنگاه مورد واگذاری؛
- عدم رعایت احراز اهلیت خریدار از جهت مالی؛
- عدم رعایت تشریفات شکلی مزایده (نقض مقررات قانون برگزاری مناقصات)؛
- عدم توجه به توصیه نهادهای نظارتی، توصیه مؤکد نهادهای مهم نظارتی مبنی بر تعلیق و توقف مزایده واگذاری و برگزاری مزایده مجدد (ملکی، ۱۳۸۴)؛
- ۵) علیرضا بیگی عضو هیأت تحقیق و تفحص از سازمان خصوصی‌سازی در آبان ماه ۱۳۹۹ در نامه‌ای خطاب به رئیس مجلس، عنوان نمود که هیأت محترم وزیران به موجب مصوبه شماره ۴۲۸۵۳ / ت / ۵۷۸۳۱ هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۳ بابت رد بخشی از دیون دولت، مبادرت به تخصیص سهام ۹ شرکت دولتی به ارزش ۳۲۰ هزار

میلیارد ریال از سوی سازمان خصوصی‌سازی به سازمان تأمین اجتماعی نموده است. تصویب این مصوبه از حیث موارد ذیل ناقض قوانین عادی و عالی کشور محسوب می‌گردد:

- برخی از شرکت‌های گنجانیده شده در این مصوبه نظیر شرکت ماشین‌سازی تبریز و تولید تجهیزات سنگین (هیپکو) تولید کننده انحصاری ماشین‌های ابزار و ماشین‌آلات راه‌سازی در کشور می‌باشند. بند سوم ماده (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (ابلاغیه رهبر انقلاب) اشعار می‌دارد واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی باید بگونه‌ای صورت پذیرد که از ایجاد انحصار جلوگیری نماید. با عنایت به این موضوع، بنگاه‌های تولید کننده محصولات انحصاری بطریق اولی قابل واگذاری نمی‌باشند (حبیبی، ۱۳۷۵).

- با عنایت به اینکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گسترش مالکیت در سطح عموم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد مالی از اهداف اصلی خصوصی‌سازی ذکر گردیده‌اند، تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به یک نهاد عمومی غیردولتی (سازمان تأمین اجتماعی) با حذف رقابت و انتقال اموال دولت به سازمانی که در حقیقت از اجزاء بدنه دولت در معنای عام می‌باشد، ناقض اهداف مورد اشاره می‌باشد.

۶) بند ۴ ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان می‌نماید: «تسویه، تهاتر و تادیه بدهی‌های قانونی دولت به اشخاص حقوقی بند اول این ماده و شرکت‌ها تابعه و وابسته آنها و به بانک‌ها ۳۹ و شرکت‌های وابسته به آنها از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع است. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تادیه نماید». با وجود این نهی مصرح قانونی تنظیم چنین مصوبه‌ای نقض آشکار قانون به شمار می‌رود.

۷) بند الف ماده (۱۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه دولت را مکلف نموده بدهی‌های حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی را از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی، تادیه نماید. بنابراین رد دیون از طریق نهی شده در قانون اجرای سیاست‌ها فاقد وجاهت قانونی می‌باشد.

۸) بند و تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور مقرر نموده رد بدهی دولت به سازمان‌های تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (اجرای ماده (۱۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه) با رعایت قانون اجرای سیاست‌ها کلی اصل ۴۴ قانون اساسی قابل انجام می‌باشد.

۹) از آنجا که بند سوم ماده (۴) قانون اجرای سیاست‌ها عنوان نموده؛ مجموع حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی (سهم در هیأت مدیره) در هر بنگاه اقتصادی تا سقف ۴۰ درصد برای

اشخاص حقوقی موضوع بند اول این ماده که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی دارند مجاز می‌باشد، تخصیص ۵۵ درصد سهام شرکت هپکو (ردیف ۴ جدول مندرج در مصوبه) به یک نهاد عمومی غیردولتی برخلاف قانون می‌باشد.

۱۰) براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های وضع شده توسط هیأت وزیران نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. حال آنکه مصوبه مورد اشاره علاوه بر مخالفت با قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و قانون بودجه سال ۱۳۹۹، بطور آشکار قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را نیز نقض نموده و به اعتبار موارد مورد اشاره صراحتاً ناقض اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز می‌باشد که صرف‌نظر از مناهای قانونی، وضع چنین مصوبه‌ای زیبنده دولت جمهوری اسلامی ایران بعنوان رکن اساسی قوه مجریه نمی‌باشد.

۱۱) در بند ۶ این مصوبه آمده سازمان تأمین اجتماعی مکلف است مازاد بر ۱۷ درصد سهام خود در شرکت‌های موضوع این تصویب‌نامه را بصورت مرحله‌ای و حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۹ به بخش غیردولتی واگذار نماید. چنانچه این امر در مهلت مقرر محقق نشود سازمان خصوصی‌سازی مجاز است این امر را رسماً انجام دهد. در واقع این مصوبه وظایف قانونی سازمان خصوصی‌سازی را به سازمان تأمین اجتماعی تفویض نموده که حاصلی غیر از آشفستگی بیش از پیش در واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی را دربر ندارد. از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی بعنوان یک نهاد عمومی غیردولتی دارای استقلال مالی و اداری بوده و تکلیفی در مراعات مقررات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در واگذاری این اموال به بخش غیردولتی ندارد، این امر می‌تواند به سبب عدم تکلیف در مراعات اهلیت واگذار شونده‌گان و همچنین قیمت واگذاری، زمینه‌ساز بروز فساد اقتصادی گردد و مصوبه مذکور از این حیث اصول پیشگیری از بروز جرائم اقتصادی را نیز نادیده گرفته است.

۱۲) علت تعجیل در این واگذاری بدون مشخص بودن قیمت نهایی سهام شرکت‌های واگذار شده مبهم و غیرقابل توجیه است. از آنجا که وفق متن مصوبه این اموال دولتی با ارزش برآوردی واگذار گردیده‌اند و تعیین قیمت نهایی به تصویب هیأت واگذاری موکول شده مشخص است که ارزش‌گذاری این بنگاه‌ها با استفاده از ابزارهای پیش‌بینی شده در قانون صورت پذیرفته که نتیجه محتوم این واگذاری به استناد سوابق قبلی اینگونه واگذاری‌ها، تضييع اموال دولتی می‌باشد.

۱۳) با عنایت به اینکه در این مصوبه سازمان تأمین اجتماعی مکلف به واگذاری میزان مازاد بر ۱۷ درصد سهام تخصیص یافته به بخش غیردولتی گردیده مشخص نیست چرا اصولاً میزان سهام تخصیص یافته از ابتدا بیش از درصد معین شده بوده و متعاقباً جواز فروش سهام مازاد توسط سازمان خصوصی‌سازی صادر گردیده که نتیجه این قبیل تصمیمات فاقد زیرساخت قانونی تداخل وظایف و منازعه دستگاه‌های اجرایی

می‌باشد و متضرر اصلی وضع چنین مصوباتی فقط مردم می‌باشند که اموال‌شان بدون رعایت مقررات قانونی واگذار شده است.

با عنایت به موارد معروضه فوق‌الذکر مستدعی است مقرر فرمائید هیأت محترم بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، نسبت به لغو مصوبه مذکور که ناقض قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مورد اشاره می‌باشد، عنایت لازم را معمول نماید<sup>۱</sup>.

- رئیس دیوان محاسبات کشور در خصوص عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در جریان گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۶ در خصوص واگذاری شرکت‌های دولتی گفت: سازمان خصوصی‌سازی از سال ۸۰ تا سال ۹۶ میزان ۸۳۵ مورد واگذاری شرکت دولتی انجام داده که به میزان ۱۴۴ هزار و ۷۳۱ میلیارد تومان ارزش داشته است. در سال ۹۶ مواردی از واگذاری‌ها مغایر با قانون بوده که توسط دیوان محاسبات، مغایرت‌ها مورد بررسی قرار گرفته و این پرونده‌ها در دادسرای دیوان محاسبات در حال پیگیری است و یا دیوان محاسبات به دلایل فنی، مانع واگذاری شده است. وی عمده انحرافات موجود را عدم رعایت دستورالعمل اجرایی قانون اهلیت خریدار، عدم رعایت قانون واگذاری شرکت‌ها استفاده از قیمت‌های کارشناسی سال‌های گذشته برای فروش شرکت‌ها، عدم پیش‌بینی صحیح بودجه شرکت‌های دولتی زیان‌ده ذکر نموده‌اند<sup>۲</sup>.

## ۵- دلایل عدم موفقیت و آسیب‌شناسی موضوع

(۱) براساس بند ۵ ماده (۴۰) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» تهیه ضوابط اصلاح ساختار از جمله وظایف هیأت واگذاری است. ولی به تدریج از اهمیت و دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی متولی آن در قوانین مختلف کاسته شد و متولی این امر خطیر حاکمیتی و ملی از سطح گسترده کلیه دستگاه‌های اجرایی (طیف وسیع شرکت‌های مادر تخصصی و وزارت‌خانه‌های ذیربط) به سطح محدود یک دستگاه اجرایی (یعنی سازمان خصوصی‌سازی) تقلیل یافته است.

(۲) چالش‌های فراروی ایران در روند خصوصی‌سازی را از جمله: وابستگی به درآمدهای نفتی، بنیادها (نهاد و بنیادها حدود ۳۰ درصد کل اقتصاد کشور را تحت کنترل دارند)، کیفیت پایین محصولات داخلی در ابعاد کلی و عدم وجود تعریف شفاف در مورد خصوصی‌سازی در قوانین کشور است که اقتصاد ایران همانند بسیاری از کشورهای نفت‌خیز در کنترل دولت است و بنابراین کلیه فشارهای اقتصادی که بر دولت تحمیل می‌شود بطور خودکار بصورت فشار سیاسی نیز بر دولت اعمال خواهد شد (جعفرزاده، ۱۳۸۶).

<sup>1</sup> <https://www.mashreghnews.ir/news/1135134>

<sup>2</sup> <https://www.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh96>

۳) علت دیگر این ناکامی‌ها اختیاراتی است که براساس ماده (۴۰) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» به هیأت واگذاری داده شده است در حالیکه اولاً این هیأت، متشکل از وزیر اقتصاد، وزیر دادگستری، رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون، دارای حق رأی، و دو نماینده مجلس و وزیر مربوطه به بنگاه در حال واگذاری، بدون حق رأی، صلاحیت و توانایی این اختیارات را ندارد همچنین نظارتی هم بر آن وجود ندارد. در واقع هیأت واگذاری طبق قانون می‌تواند بنگاه‌های دولتی را «به هر قیمت»، «به هر روشی» و «به هر کسی» بفروشد (گودرزی، ۱۳۹۹).

۴) رئیس سازمان خصوصی‌سازی که مجری واگذاری‌ها است، براساس تبصره ۱ ماده (۹) اساسنامه، هم‌مطراز مقامات موضوع بند (د) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر اعضای هیأت هم‌مطراز مقامات بند (ه) می‌باشد. یعنی در رده استانداران، سفرا و معاونین وزرا است. این مشکل سبب شد که این سازمان نتواند مصوبات هیأت واگذاری را به شکل کارا و اثربخش به بدنه دولت تمکین کند. این موضوع ابتدا از طرف غلامرضا کرد زنگنه رئیس اسبق سازمان خصوصی‌سازی مطرح شد. از این موضوعات بر می‌آید که مجلس برای توانمندسازی بخش خصوصی «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» تقنین کرد، ولی با دادن اختیارات کامل به دولت و عدم نظارت و ریل‌گذاری صحیح دولت در این امر سلیقه‌ای عمل کرده و صرفاً برای خلاص شدن از شر شرکت‌های زیان‌ده تن به اجرای این قوانین داده است. از طرفی هیچ توجهی به ادامه روند فعالیت شرکت و برپا ماندن تولید بعد از واگذاری نکرده است (گودرزی، ۱۳۹۹).

۵) یکی از نتایج بسیار تلخ قصه خصوصی‌سازی در ایران، انتقال مالکیت از دولت به خصوصی‌هاست. در این زمینه بررسی‌های مراکز تحقیقاتی کشور از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد تا سال ۱۳۹۴ از مجموع کل واگذاری‌ها، تنها ۱۶ درصد به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است. بر این اساس سهام عدالت نیز که با نام خصوصی‌سازی مردمی صورت گرفت، عملاً از این طریق ۲۳ درصد از واگذاری‌ها را در داخل دولت جیب‌به‌جیب کرد؛ اما بخش عمده واگذاری‌ها تحت عنوان خصوصی‌سازی در ایران مربوط به نهادهای عمومی - دولتی و شبه‌دولتی‌ها (خصوصی‌ها) است که ۶۱ درصد از شرکت‌های خصوصی‌سازی شده را در اختیار دارند. در اینجا نیز شرکت‌های مذکور یا در اختیار نهادهای عمومی هستند یا در قالب سهام شرکت‌های بانکی، شرکت‌های سازمان بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی و ... زیر نظر دولت هستند (عبداللهی، ۱۳۹۸).

## نتیجه‌گیری

در این مطالعه و در چارچوب نظریات ساختار کارگزار نشان داده شد که مفاسد و انحرافات ناشی از اقدامات سازمان خصوصی‌سازی، بعنوان یک پدیده اجتماعی ناشی از نقاط ضعف در حوزه ساختار اعم از ساخت اداری و نیز قوانین موضوعه و همینطور نقش کارگزاران حوزه خصوصی‌سازی در دولت‌های بعد از انقلاب به شکل عام و دولت‌های یازده و دوازدهم به شکل خاص است.

مطالعه صورت گرفته به استناد اسناد رسمی و قابل اتکا نشان داد که نتایج حاصل از خصوصی‌سازی طی مقاطع دولت‌های یازده و دوازده گویای آن است که سیاست‌ها و اقدامات دولت‌های مذکور در حوزه خصوصی موفق نبوده و در نیل به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ابلاغی مقام رهبری نه تنها موفق نبوده بلکه باعث خسارت‌های بعضاً غیرقابل جبران مادی به اموال عمومی و سرمایه‌های معنوی مردم شده است.

همچنین این فرضیه به اثبات رسید که یکی از مهمترین دلایل شکست و ناکامی دولت‌های یازدهم و دوازدهم در حوزه خصوصی بروز انحرافات و فساد اداری و اقتصادی ناشی از عملکرد کارگزاران دولت‌های مذکور در حوزه خصوصی‌سازی است مقطع مذکور است.

## توصیه‌های سیاستی:

نتایج این تحقیق نشان داد که برای تحقق اهداف بزرگی نظیر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی صرف اینکه راهبردها و سیاست‌های کلان آن مفید و سازنده باشند کافی نبوده و ضرورت دارد اولاً؛ زیرساخت لازم برای اجرای این سیاست‌ها در بستر کاملاً شفاف و عادلانه‌ای فراهم شود و ثانیاً برای تحقق آن کارگزار متخصص و متعهد را فراهم آورد.

با نگاه آسیب‌شناسانه و از منظر آموزه‌های سیاستگذاری می‌توان گفت؛ یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت و ناکامی سیاست‌ها و اقدامات خصوصی‌سازی در ایران، اتخاذ راهبردهای اجرایی نامناسب خطی و عدم توجه به سایر راهبردهای اجرایی سیاستگذاری است. لذا ضرورت دارد تا در تمام مراحل سیاستگذاری و نظارت آموزه‌های سیاستگذاری مدنظر قرار گیرند.

در عین حال برخی راهکارهای اجرایی مفید برای اصلاح نابسامانی‌های حوزه خصوصی‌سازی در ایران به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

- انجام ارزیابی دائمی واحدهای تحت نظارت برای ممانعت از بروز افراط و تفریط شرکت‌های خصوصی (الوانی، ۱۳۸۷) و ایجاد و تقویت شورای رقابت و ممانعت از انحصارگرایی و ایجاد زمینه‌های رقابت سالم بین شرکت‌های خصوصی و ارتباط آن با دولت. همچنین شرکت فعال محققین صنعت و صنایع نفت و رشته‌های

مختلف، کارشناسان متخصص و متخصص بازار و حسابرسی و سازمان‌های حقوقی در این شوراها با کمیت‌های لازم (سرداری، ۱۳۸۶).

- ضرورت اقدامات موثری در جهت بهبود سیستم نظارت موجود از طریق اقدامات سریع (مانند حذف کارهای موازی و تعیین متولی برای هر کار که نتایج آن در زمان اندک قابل مشاهده است و با حمایت مدیریت عالی قابل اجراست و اثرات آن در کمتر از چندماه نمود می‌یابد)، اقدامات کوتاه مدت (مانند تعریف مشخص وظایف و مسئولیت‌ها برای شفاف شدن امور و نظارت بهتر)، اقدامات میان مدت و اقدامات بلندمدت (سرداری، ۱۳۸۶).

- وقتی نفوذ سیاسی شرکت‌های خصوصی یا دولتی با ذهنیت سیاسی ارزش‌آفرینی تولید، همراه می‌شود، سودجویی و مصونیت شرکت‌های موجود نتیجه معمولی آن خواهد بود. لذا باید با انتخاب «مدیران دولتی شایسته» و ارتقای جایگاه مدیریت دولتی مانع این سودجویی و فرصت‌طلبی در بخش خصوصی شد (لوئیس، ۱۳۸۶).

- با تقویت و قوی‌تر شدن بخش تعاونی، کیفیت عملکرد آن در حوزه‌های مختلف (کشاورزی و ...) نیز بهبود خواهد یافت و راهکارهای تشویق برای مشارکت مردم در این حوزه، فراهم خواهد شد. باید برنامه‌هایی تدوین گردد که هدف آنها ایجاد نوعی سیستم است تا روح عامه<sup>۱</sup> و اعتماد عمومی طرفینی<sup>۲</sup> و استقلال حرفه‌ای در خدمت به «منافع عمومی همگانی» را پرورش دهد.

- مبارزه جدی با فساد سیستمی در کشور از طریق شفاف‌سازی و ایجاد ترتیبات نهادی در راستای پیشگیری از رفتارهای فسادآلود و رانت‌جویانه.

۴۴

## فهرست منابع

### فارسی:

- ۱- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۷)، «چالش‌های خصوصی‌سازی»، مصاحبه منتشر نشده، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۲- بهمنی، یاسر (۱۳۸۹) «خصوصی‌سازی و کاهش فساد اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۳- پارکر، جان (۱۳۸۳)، ساختار بندی، ترجمه: امیرعباس سعیدی‌پور، تهران: نشر آشیان.
- ۴- پورابراهیمی، محمدرضا (۱۳۹۹)، «سیاست‌های خصوصی‌سازی»، روزنامه اقتصاد، ش ۵۰۷۰.
- ۵- جعفرزاده ایمن‌آبادی (۱۳۹۵)، «تشریح جزئیات گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۴»، خبرگزاری خانه ملت.

<sup>1</sup> Public Spirit

<sup>2</sup> Public Trusteeship



۶- حاجی نوروزی، شیما (۱۳۹۵)، «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد»، فصلنامه پژوهش‌نامه اقتصادی، س ۱۷، ش ۶۷.

۷- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری، چ ۱، تهران: انتشارات وثقی.

۸- حقیقت، سیدصادق (۱۳۸۹)، «مسئله ساختار/ کارگزار در علوم اجتماعی»، مجله روش‌شناسی علوم انسانی، ش ۶۴.

۹- دهقانی فیروزآبادی، احمد (۱۳۹۵)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری»، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی.

۱۰- سرداری، عبدالکریم (۱۳۸۶)، «بررسی وضعیت خصوصی‌سازی و ارائه راهکار اجرایی و عملی مناسب»، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی.

۱۱- سلطان‌پور، معصومه (۱۳۹۵)، «رابطه خصوصی‌سازی در مقابله با فساد اداری»، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی.

۱۲- سوری، عباس و حسینی صدرآبادی، ایرج (۱۳۹۵)، «پیشگیری از فساد اداری با اصل خصوصی‌سازی ارگان‌ها»، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی.

۱۳- سیف‌زاده، سیدحسین (۱۳۷۹)، مدرنیته و نظریه‌های جدید علم سیاست، تهران: نشر دادگستر.

۴۵

۱۴- شریف‌نیا، محمدحسن (۱۳۹۵)، «مصادیق و اشکال فساد اداری»، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی.

۱۵- عبدالمهدی، محمد (۱۳۹۸)، «دیکته پرغلط خصوصی‌سازی»، روزنامه فرهیختگان.

۱۶- گودرزی، مبین (۱۳۹۹)، «چگونگی اجرا و قانونگذاری سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، گروه اقتصادی برنامه‌ریزی و توسعه.

۱۷- لوینس، ویلیام (۱۳۸۶)، قدرت بهره‌وری (فقر و ثروت و تهدید علیه ثبات جهانی)، ترجمه: آرش پازوکی و گروه مترجمان میثاق، تهران: انتشارات میثاق همکاران.

۱۸- ملکی، حمید (۱۳۸۴)، «تعیین مولفه‌های مشارکت بخش خصوصی در گسترش نظام آموزش عالی کشور و ارائه مدل مناسب»، رساله دکتری تخصصی رشته مدیریت آموزش، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

۱۹- مومنی، فرشاد و حاجی نوروزی شیما (۱۳۹۵)، «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد»، فصلنامه پژوهش‌نامه اقتصادی، س ۱۷، ش ۶۷.

۲۰- وارد، هوگ (۱۳۷۸)، نظریه انتخاب عقلایی، ترجمه: امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: مطالعات راهبردی.

۲۱- هریس، کوهان (۲۰۱۹)، قله‌های فرماندهی ایران، ترجمه: مرکز پژوهش‌های مجلس.

خبرگزاری‌ها و پایگاه‌های خبری:

- 22- <https://ipo.ir>
- 23- <https://donya-e-eqtasad.com>
- 24- <https://donya-e-eqtasad.com>
- 25- <https://farhikhtegandaily.com/page/154787>
- 26- <https://www.icana.ir/Fa/News>
- 27- <https://www.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh96>
- 28- <https://snn.ir/fa/news>
- 29- <https://farhikhtegandaily.com/page/154787>

