

**ORIGINAL ARTICLE**

## Factors Contributing to Crimes Related to Privatization

Mehdi Rezaei Moghadam<sup>1</sup>, Ghasem Ghasemi<sup>2</sup>, Ali Najafi Tavana<sup>3</sup>, Nourooz Kargari<sup>4</sup>

1. Ph.D. Student in Criminal Law and Criminology, Faculty of Law and Political Science, Azad University, Research Sciences Branch, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Azad University, Research Sciences Branch, Tehran, Iran.

3. Associate Professor of Private Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Tabriz Branch, Tabriz, Iran.

4. Assistant Professor of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Azad University, Research Sciences Branch, Tehran, Iran.

Correspondence:

Ghasem Ghasemi

Email: [ghassem.ghassemi@iau.ac.ir](mailto:ghassem.ghassemi@iau.ac.ir)

Received: 04/Jan/2025

Revised: 09/Jun/2025

Accepted: 19/ Jul/2025

Published: 11/Mar/2026

**How to cite:**

Razei Moghadam, M.; Ghasemi, Gh.; Najafi Tavana, A.; Kargari, N. (2026). Factors Contributing to Crimes Related to Privatization Abstract, Civil Law Knowledge, 14 (2), 145-158.

(DOI: [10.30473/clk.2025.73214.3329](https://doi.org/10.30473/clk.2025.73214.3329))

### ABSTRACT

Privatization is the granting of the public sector to the private sector. Privatization strengthens the activities of commercial companies and shapes commercial competition, which is one of the most important influences of privatization. Privatization is a fundamental value for the economy of a society and even beyond that it is necessary for its existence and survival. This fundamental value, as it is a method against corruption, monopoly and anti-competitive and anti-market measures, can be threatened by criminal behavior. It is clear that threatening behaviors are not carried out against the entity of privatization; Rather, it deviates it from the legal and correct path, which results in privatization, however, corruption and monopolization do not disappear either. The purpose of this research is the etiology of crimes caused by privatization. The research method is descriptive and analytical. The findings indicate that the lack of transparency of laws, diversity of views and the lack of supervision in the period before and after the transfer, are the main reasons for the crimes caused by privatization. As a result, monitoring the transferred companies and evaluating their performance is considered as one of the important and inseparable steps in the privatization process and is one of the most important programs of the privatization organization in the post-transfer phase. Of course, after the executive process of the transfer of companies, supervision is the most important factor in the correct completion of the transfer process. Based on this, monitoring the activities of entrusted economic centers and evaluating their performance is one of the most important powers of the government in the post-privatization phase.

### KEYWORDS

Privatization, Article 44 of the Constitution, Crime, Law.



«مقاله پژوهشی»

## عوامل بروز جرایم مرتبط به خصوصی سازی

مهدی رضائی مقدم<sup>۱</sup>، قاسم قاسمی<sup>۲</sup>، علی نجفی توانا<sup>۳</sup>، نوروز کارگری<sup>۴</sup>

### چکیده

خصوصی سازی، واگذاری بخش دولتی و عمومی به بخش خصوصی است. خصوصی سازی سبب تقویت فعالیت شرکت های تجاری و شکل دهی به رقابت تجاری می شود که یکی از مهم ترین جلوه های خصوصی سازی است. خصوصی سازی ارزشی بنیادین برای اقتصاد یک جامعه و حتی فراتر از آن برای کیان و بقای آن به شمار می رود. این ارزش بنیادین چون روشی بر ضد فساد انحصارطلبی و اقدام های ضد رقابتی و ضد بازار است، می تواند با رفتارهای مجرمانه تهدید شود. روشن است که رفتارهای تهدید آفرین بر ضد موجودیت خصوصی سازی انجام نمی شود؛ بلکه مسیر قانونی و صحیح آن را منحرف می کند که نتیجتاً خصوصی سازی واقع می شود، ولی فساد و انحصارطلبی نیز از میان نمی رود. هدف از انجام این پژوهش، علت شناسی جرایم ناشی از خصوصی سازی است. روش انجام این پژوهش توصیفی تحلیلی است. یافته ها حاکی از این است که عدم شفافیت قوانین، تشتت آراء، عدم نظارت در دوران قبل و پس از واگذاری از دلایل اصلی جرایم ناشی از خصوصی سازی می باشند. در نتیجه نظارت بر شرکت های واگذار شده و ارزیابی عملکرد آنها به عنوان یکی از مراحل مهم و جدایی ناپذیر در فرایند خصوصی سازی به حساب می آید و از مهم ترین برنامه های سازمان خصوصی سازی در مرحله پس از واگذاری است. مسلماً پس از فرایند اجرایی واگذاری بنگاه ها، نظارت مهم ترین عامل در به انجام رساندن صحیح فرایند واگذاری است. بر این اساس، نظارت بر فعالیت های مراکز اقتصادی واگذار شده و ارزیابی عملکرد آنها، از مهم ترین اختیارات دولت در مرحله پس از خصوصی سازی است.

### واژه های کلیدی

اصل ۴۴ قانون اساسی، جرم، خصوصی سازی، قانون.

۱. دانشجوی دکتری، رشته حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.
۲. استادیار حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.
۳. دانشیار حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.
۴. استادیار حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

نویسنده مسئول:

قاسم قاسمی

رایانامه: [ghassem.ghassemi@iau.ac.ir](mailto:ghassem.ghassemi@iau.ac.ir)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۱۵

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۳/۱۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۲۸

تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۱۲/۲۰

### استناد به این مقاله:

رضائی مقدم، مهدی؛ قاسمی، قاسم؛ نجفی توانا، علی؛ کارگری، نوروز (۱۴۰۴). عوامل بروز جرایم مرتبط به خصوصی سازی، دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۱۴ (۲)، ۱۴۵-۱۵۸.

(DOI: [10.30473/clk.2025.73214.3329](https://doi.org/10.30473/clk.2025.73214.3329))



## مقدمه

موضوع خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های تحت مالکیت دولت به بخش خصوصی، یکی از مسائل با اهمیت و روز اقتصاد ایران است. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (بند مربوط به خصوصی‌سازی) از سوی مقام معظم رهبری و تأکید مقامات دولتی به استفاده از بورس اوراق بهادار در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، زمینه بسیار مناسبی برای کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری دولت و واگذاری برخی از آنها به بخش غیر دولتی و نیز گسترش فرهنگ سهامداری در کشور فراهم شد.

سیاست خصوصی‌سازی و بهره‌گیری از توانمندی‌های بخش خصوصی در جهت رشد و توسعه اقتصادی در ایران، از سال ۱۳۶۸ و در راستای اجرای سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شکل گرفت. در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸؛ یعنی سال‌های برنامه پنج ساله اول و دوم توسعه اقتصادی، در مجموع ۸۰۳۴ میلیارد ریال از مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شد که معادل ۵ درصد کل تولید ناخالص داخلی کشور در این دوره است. طی دهه ۸۰ خصوصی‌سازی در ایران سرعت بیشتری گرفت و شرکت‌های بیشتری به بخش خصوصی واگذار شد.

در تعریف خصوصی‌سازی می‌توان این‌گونه بیان کرد که خصوصی‌سازی عبارت است از: حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد از طریق توسعه بخش خصوصی و خصوصی کردن مؤسسات اقتصادی. به این ترتیب، خصوصی‌سازی یکی از عناصر استاندارد برنامه تعدیل صندوق ساختار بین‌المللی پول است که تبدیل به یکی از راهبردهای اساسی کشورهای توسعه‌یافته برای دستیابی به کارایی بالاتر و رشد اقتصادی بیشتر همزمان با کنکاش نیاز به وام‌گیری بخش دولتی شده است. علاوه بر این، پاسخی به مجموعه‌ای از مشکلات در خصوص حسابرسی، مقررات سیاست‌های اجتماعی، سرمایه‌گذاری و کنترل‌های مالی است که ناشی از اصرار بر حاکمیت سامانه‌های دولتی است. شاید ائتلاف گسترده منابع و عدم کارایی شرکت‌های دولتی برجسته‌ترین علت در میان عوامل دیگر خصوصی‌سازی باشد، اما خصوصی‌سازی با شروع آزادسازی اقتصادی در ایران، رسماً به برنامه‌های توسعه کشور نفوذ پیدا کرد. در تدوین و تصویب بازسازی اقتصادی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه «خصوصی‌سازی» نقشه راهی برای اقتصاد کشور شد. این نقشه راه در برنامه سوم توسعه به شکل جدی‌تری پیگیری و صاحب یک سازمان برای واگذاری

سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت تحت عنوان سازمان خصوصی‌سازی شد. اصول و سیاست‌های کلی خصوصی‌سازی پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه، دوباره در برنامه چهارم تکرار گردید. در طول اجرای برنامه چهارم توسعه بود که تغییرات مهمی در برنامه خصوصی‌سازی کشور ایجاد شد. مهم‌ترین تغییر، ابلاغیه رهبری معظم نظام جمهوری اسلامی ایران پیرامون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود. در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، خصوصی‌سازی همچنان در برخی مواد و تبصره‌ها با لحاظ همان تغییرات عمده در اصل ۴۴ ادامه یافت.

نظر به اینکه خصوصی‌سازی، اقتصاد را از سلطه دولت خارج و مدیریت آن را به بخش خصوصی واگذار می‌نماید و این بخش برخلاف بخش دولتی بیش از منافع عموم به منافع شخصی توجه دارند، لذا این عقیده که این بخش در راستای منافع خود بیش از پیش مرتکب رفتارهای غیرقانونی و یا سرزنش‌آمیز گردند، قوی می‌گردد. لذا بزه‌انگاری رفتارهای سرزنش‌آور در این فرایند اهمیت می‌یابد. در این باره از یک طرف می‌توان گفت زمانی که قانونی به بیان مقدمات و مقررات عملیات واگذاری می‌پردازد، تمام جوانب و رفتارهای مجرمانه‌ای که ممکن است در این فضا ارتکاب یابد را جرم‌انگاری می‌کند.

نگارنده پس از بررسی مطالب بیان می‌کند که موضوع علت‌شناسی جرایم ناشی از خصوصی‌سازی دارای نوآوری می‌باشد؛ زیرا پژوهشی که به عللی که منجر به این جرایم می‌شود، نپرداخته است. پژوهش‌های نزدیک به موضوع شامل «حمایت کیفری از فرایند خصوصی‌سازی در حقوق ایران» نگارش شده توسط ناهید رضایی در سال ۱۳۹۴ می‌باشد که نویسنده در این پژوهش به الزامات کیفری برای رفتارهای ضد خصوصی‌سازی پرداخته است. در پژوهش دیگر تحت عنوان «تحلیل حقوقی اعمال نظارت پس از واگذاری در خصوصی‌سازی‌ها (موانع و راهکارها)» نگارش شده توسط حسین علی کلهر و عادل ابراهیم پور اسنجان در سال ۱۴۰۲ است که در این پژوهش به گستره اعمال نظارتی پس از واگذاری بنگاه‌ها با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و دستورالعمل‌های مرتبط با آن پرداخته است.

سؤالی که در این پژوهش مطرح می‌شود این است که جرایم ناشی از خصوصی‌سازی دارای چه عللی می‌باشند؟ یافته‌ها حاکی از این است که کشور در راستای سیاست‌های اصل ۴۴ عملکرد

خوبی داشته است، اما به موضوع نظارت، شفافیت و تورم قوانین در این حوزه توجهی نداشته است.

### جرایم خصوصی سازی

خصوصی سازی فرایندی است که طی آن عملکرد فعالیت های اقتصادی بخش دولتی زیر سؤال می رود و سرمایه های بخش غیر دولتی جذب می گردد؛ در نتیجه دولت تصمیم می گیرد دامنه فعالیت خود را محدود و مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک خود را به مکانیسم بازار محول نماید. بسیاری از اقتصاددانان خصوصی سازی را سنگ بنای اصلاحات ساختاری می دانند حال خود این انتقال می تواند بستری جدید را برای بروز جرایم مختلف مالی و اقتصادی فراهم آورد. حمایت کیفری گذشته از نقش پیشگیرانه، از ابزارهای ضروری در حفظ ارزش ها و هنجارهای موجود در جامعه است که به کارگیری صحیح آن قبل از هر امری مستلزم شناخت موضوع مورد حمایت می باشد. گذشته از طرح خصوصی سازی به عنوان یک ارزش این فرایند با ایجاد بستریهایی چون فضای رقابتی، مستلزم حمایت کیفری می گردد. به عبارت دیگر، این فرایند ارزش هایی را ایجاد می کند که حمایت کیفری را می طلبند (میرزایی منفرد، ۱۳۹۲: ۷۹).

مهم ترین قانون در اجرای خصوصی سازی، قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد که در پی دستیابی به فرایند خصوصی سازی و عواید حاصل از آن به بیان تمامی مقررات مرتبط با شکل گیری و ابزارهای نظارتی و کیفری این فرایند می پردازد.

واگذاری های متعددی در ایران به دلیل مشکلات و تخلفات مختلف ابطال شده اند. در ادامه به بررسی دقیق و علمی چند مورد از این واگذاری ها و علل ابطال آنها می پردازیم:

#### ۱. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

شرکت هفت تپه در سال ۱۳۹۴ به بخش خصوصی واگذار شد. پس از واگذاری، مشکلات متعددی از جمله عدم پرداخت به موقع حقوق کارگران، کاهش تولید و بهره وری و اتهامات فساد مالی علیه مالکان جدید مطرح شد. نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور تخلفات در نحوه واگذاری و عملکرد پس از آن را تأیید کردند. در نتیجه، دادگاه ویژه حقوقی در زمستان ۱۳۹۹ رأی به ابطال واگذاری و بازگشت مالکیت شرکت به دولت داد.

#### ۲. شرکت کشت و صنعت دامپروری مغان

این شرکت با ارزش بالا به بخش خصوصی واگذار شد، اما گزارش هایی مبنی بر عدم اهلیت خریدار، عدم تحقق تعهدات پس از واگذاری و مشکلات مدیریتی منتشر شد. نهادهای نظارتی و قضایی با بررسی این تخلفات، رأی به ابطال واگذاری و بازگشت شرکت به دولت دادند.

#### ۳. شرکت فولاد میبد یزد

واگذاری این شرکت به دلیل عدم تحقق تعهدات مالی و مدیریتی از سوی خریدار و همچنین مشکلات در فرایند واگذاری، با اعتراضاتی مواجه شد. هیأت داوری سازمان خصوصی سازی پس از بررسی، رأی به ابطال واگذاری داد (تقی پور نصیرآبادی و عالی پور، ۱۴۰۱: ۲۴۸).

#### ۴. شرکت تراورس البرز

این شرکت نیز به دلیل مشکلات در فرایند واگذاری و عدم تحقق تعهدات از سوی خریدار، با بررسی های نهادهای نظارتی مواجه شد و در نهایت واگذاری آن ابطال گردید.

#### ۵. شرکت تولید نیروی برق شاهرود

واگذاری این شرکت به بخش خصوصی با مشکلاتی همراه بود که منجر به اعتراضات و بررسی های نهادهای نظارتی شد. در نهایت، هیأت داوری رأی به ابطال واگذاری داد و شرکت به دولت بازگشت.

مشکلاتی که در فرایند واگذاری شرکت های دولتی در ایران مشاهده شده اند، به دلایل مختلف اقتصادی، حقوقی، مدیریتی و نظارتی بازمی گردند. این مشکلات در مواردی منجر به ابطال واگذاری ها و بازگشت شرکت ها به دولت شده اند. در برخی موارد، قوانین و آیین نامه های مرتبط با خصوصی سازی (مانند قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) رعایت نشده است.

قراردادهای واگذاری به درستی تنظیم نشده اند و فاقد ضمانت اجرایی یا پیش بینی شرایط فسخ در صورت تخلف بوده اند. بسیاری از واگذاری ها به دلیل قیمت گذاری غیرمنصفانه و غیرشفاف، به چالش کشیده شده اند. بسیاری از شرکت ها با قیمتی بسیار پایین تر از ارزش واقعی شان واگذار شده اند که به فساد و تضییع بیت المال منجر شده است. در برخی موارد، خریداران نتوانسته اند اقساط خود را پرداخت کنند یا سرمایه گذاری لازم را

شده و یا ضمانت‌های مجریه‌های مربوطه کافی به نظر نمی‌رسد از جمله نسبت به رویه‌های ضدرقابتی که هرکدام به نوبه خود می‌تواند بخش اعظمی از نظام اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد؛ به وسیله جرایم نقدی محدود و یا صرفاً توقیف اموال ناشی از اعمال ضدرقابتی و ... پاسخ می‌دهد مضافاً با صالح نمودن شورای رقابت به عنوان مرجعی شبه قضایی، در رسیدگی به این اعمال، جداسازی اعمال مذکور از اوصاف رفتارهای مجرمانه را مدنظر دارد.

### ۱. اصل شفافیت قوانین

شفافیت یکی از روش‌هایی است که امروزه در جوامع مترقی، برای پیشگیری و مقابله با فساد و جرایم اقتصادی از آن بهره می‌گیرند. نبود شفافیت امکان سوءاستفاده توسط مقام‌های دولتی را افزایش می‌دهد و قدرت نظارت مردم که به مثابه یکی از عوامل مؤثر در پیشگیری از جرایم اقتصادی است، کاهش می‌دهد. بنابراین افزایش میزان شفافیت، عاملی مؤثر در زمینه رقابت سالم در فضای اقتصادی است که با الزام مسئولان به گزارش‌دهی، از ایجاد امکان سوءاستفاده و به دنبال آن وقوع جرایم اقتصادی از جمله رانت و پدیده‌هایی همچون آفازادگی پیشگیری می‌کند. نظام حقوق کیفری که بازوی اجرای عدالت در حکومت‌ها محسوب می‌شود، با ایفای نقش فعال از به خطر افتادن نظم، عدالت اجتماعی و شفافیت در جامعه از طریق سیاست‌گذاری و حمایت کیفری از شفافیت اطلاعات در نظام اقتصادی پیشگیری کرده و در صورت بروز، برخوردی شایسته و کارآمد می‌کند (مؤذن‌زادگان و رهدارپور، ۱۳۹۷: ۱۹۵).

شفافیت مفهوم وسیعی است که در بخش‌های مختلفی اعمال می‌شود. امانوئل کانت در این خصوص، شفافیت را به عنوان آزمونی برای مشروعیت معرفی کرده که برای تقویت رابطه حکومت با شهروندان، یک حرکت اساسی مراکز قدرت را می‌دهد. اصل شفافیت مختص جوامع نوین امروزی نیست، بلکه در رویکرد دینی نیز به مفهوم و محتوای شفافیت اشاره شده است، همچنان که سنت پیشوایان اسلام مؤید اصل شفافیت و پرهیز از احتجاب در تعامل با جامعه است.

مسئله شفافیت در چند سال اخیر، مورد توجه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بندهای ۱۹ و ۲۳ قرار گرفته است. بند ۱۹، بر شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از اقدامات فسادزا در زمینه‌های پولی، تجاری و ارزی، تأکید و در بند ۲۳ نیز، شفاف‌سازی نظام توزیع را مطالبه می‌کند. البته در زمینه مبارزه

در شرکت انجام دهند. بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری که هدف اصلی خصوصی‌سازی است، محقق نشده و حتی در برخی موارد، تولید کاهش یافته است. بسیاری از خریداران تخصص، تجربه، یا منابع مالی کافی برای اداره شرکت‌ها نداشته‌اند. مالکان جدید در مدیریت شرکت‌ها ناتوان بوده‌اند که منجر به کاهش بهره‌وری، تعطیلی خطوط تولید، یا بروز مشکلات کارگری شده است. در مواردی، مالکان جدید درگیر تخلفات مالی و فساد بوده‌اند که به ابطال واگذاری منجر شده است. نظارت کافی بر صلاحیت و توانایی خریداران وجود نداشته است. دستگاه‌های مسئول نظارت بر عملکرد شرکت‌ها پس از واگذاری، به‌ویژه در اجرای تعهدات خریداران، ضعیف عمل کرده‌اند. بسیاری از واگذاری‌ها بدون اطلاع‌رسانی عمومی یا شفافیت در رقابت برگزار شده‌اند (حقیقت‌جو، ۱۴۰۰: ۹).

در بسیاری از موارد، واگذاری‌ها منجر به بحران‌های کارگری شده است. این بحران‌ها معمولاً به دلیل عدم پرداخت حقوق، تعدیل نیرو، یا کاهش امنیت شغلی بوده است. برخی از واگذاری‌ها به دلیل فشار افکار عمومی یا مخالفت نهادهای سیاسی یا نظارتی متوقف شده‌اند. به عنوان مثال شرکت هفت‌تپه به دلیل عدم توانایی مالی خریداران، کاهش تولید و اعتراضات گسترده کارگری. شرکت دشت مغان به علت قیمت‌گذاری غیرمنصفانه و عدم تحقق تعهدات خریدار. فولاد میبد یزد به دلیل سوءمدیریت و عدم پرداخت اقساط مالی. شرکت تراورس به علت عدم نظارت کافی و بروز مشکلات مدیریتی. نیروگاه شاهرود به این دلیل که عدم توانایی خریدار در تأمین منابع مالی و کاهش بهره‌وری وجود داشت. مشکلات اصلی در فرایند واگذاری شرکت‌ها در ایران به عدم شفافیت، ضعف نظارتی و سوءمدیریت بازمی‌گردد. این موارد نشان می‌دهد که اصلاح ساختار خصوصی‌سازی و تقویت نظارت، برای جلوگیری از تکرار این مشکلات، ضروری است (جعفری، ۱۳۹۲: ۱۴۸).

از جمله جرایم پیش‌بینی شده در این قانون استفاده از سند مجعول، قانون انتشار و افشای اطلاعات، تسلیم شکایات واهی و ... است که به گونه‌ای در حمایت از فضای رقابتی به عنوان ثمره خصوصی‌سازی شکل می‌گیرند. این قانون ضمن بزه‌انگاری برخی رفتارهای جدید، در غالب موارد با بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی، هم‌پوشانی دارد. بنابراین، پیش‌بینی مجدد این رفتارها، بر این معنا که قانون‌گذار مجازات اکثر یا اقلی را پیش‌بینی می‌نماید، توجیه می‌گردد. همچنین این قانون مملو از الزامات و ممنوعیت‌هایی است که بدون ضمانت اجرا رها

در مورد جنبه داخلی، باید به این نکته توجه کرد که این حق در مورد کلیه حقوقی که برای دسترسی به اطلاعات داخلی یک شرکت وجود دارد مطرح است. این حق مخصوص افراد داخل شرکت مانند سهامداران، مدیران عامل، هیأت مدیره و... است و حس کارکرد و فعالیت آن را تضمین می‌کند. در میان مجموعه حقوق داخلی می‌توان به حق سهامداران و شرکاء بر داشتن اطلاعات و حق آگاه شدن از موقعیت اضطراری شرکت نام برد (نوزاد، ۱۳۸۹: ۳۵۹-۳۵۸).

درباره جنبه خارجی حق شفافیت، باید گفت که اطلاعات یک شرکت از حصار آن خارج شده و به اصطلاح به «بیرون درز پیدا خواهد کرد». حق شفافیت را هر شخص حقیقی و حقوقی که خارج از شرکت باشد، خواهد داشت. چنین حقی در قراردادهای تجاری جلوه می‌نماید. به طور کلی، حقوق تعهدات فرانسه بر مبنای فلسفه شفافیت بنا نهاده شده است زیرا، اصل بر این است که دو اداره برای تشکیل قرارداد کافی است و قاعدتاً این دو اداره، به طور آشکاری قادر به جهت دادن به ادامه مذاکرات پیش از قرارداد برای منعقد نمودن آن در راستای منافع هر یک از طرفین خواهد بود (موزن‌زادگان و رهدارپور، ۱۳۹۷: ۱۹۶).

حقوق تعهدات فرانسه، که بازتاب آن در قانون حمایت از مصرف‌کننده این کشور نیز می‌توان مشاهده کرد، مبنایی جامعه شناختی دارد. این توازن بر اصل شفافیت مبتنی است. به همین دلیل، مصرف‌کننده از حق داشتن یک سلسله اطلاعات خاص در قراردادهایی منعقد با صاحب یک حرفه و تخصص بهره‌مند خواهد شد تا بدین وسیله عدم تعادلی را که ممکن است در رابطه میان این دو به نفع متخصص دارای موقعیت برتر وجود داشته باشد، اصلاح نماید. هدف ابتدایی ایجاد چنین توازنی آن است که آگاهی نابرابر بالقوه که در رابطه قراردادی میان مصرف‌کننده و متخصص حرفه‌ای وجود دارد، به ایجاد قراردادی نامنصفانه و نامتوازن نینجامد. بدین ترتیب است که مصرف‌کننده صاحب حق «حق داشتن اطلاعات» می‌شود تا به وسیله آن از مزایا و اطلاعاتی که متخصصین صاحب یک حرفه از آنها مطلع است، استفاده کند (روزو، ۱۹۷۸: ۴).

اصل شفافیت در حقوق کسب و کار امر منحصر به فرد است. این ویژگی بدین دلیل است که اصل شفافیت در قراردادهای تجاری و در حوزه اقتصادی در تضاد با اصل حفظ اسرار است. قوانین و مقررات تجاری، شرکت‌های تجاری را به پیروی از یک

با مفاسد و جرائم اقتصادی، قوانینی از جمله قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۹ که در فصل دوم آن به طور مشخص به مسئله پیشگیری از مفاسد و وظیفه دستگاه‌ها در این خصوص پرداخته شده است، قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۳/۰۶/۲۰، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ هیأت وزیران، قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب آذرماه ۱۳۱۵، قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۲۹، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۰۳/۱۹ به تصویب رسیده اند (جلیوند و گرجی از قدریانی، ۱۳۹۹: ۴).

اهمیت موضوع شفافیت به حدی است که در این خصوص «سازمان شفافیت بین‌الملل» ایجاد شده است. این سازمان که یک سازمان غیردولتی است و هدف خود را تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در خصوص مبارزه با فساد قرار داده است. سازمان یادشده شفافیت را این چنین تعریف می‌کند: شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیم‌های اداری، معامله‌های تجاری و فعالیت‌های خیریه که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط از اصل موضوع، تعداد موضوعات و از شیوه‌های تصمیم‌گیری آنها مطلع شود، همچنین وظیفه و تکلیف مستخدمان و مدیران دولتی است که رفتار آنان قابل مشاهده، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد (جلالی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۰۹۵).

اصل شفافیت به عنوان اصلی استوار و غیرقابل ایراد در حقوق کسب و کار، با هدف تنظیم بازار و مراودات بازرگانی و تجاری شکل گرفته است. قاعده افشاگری در حقوق کیفری کسب و کار نیز از این اصل نشأت می‌گیرد. به طور کلی، اصل شفافیت قاعده و هنجارهای کلی است برای رفتار شایسته در روابط اقتصادی. به همین منظور، رویه قضایی فرانسه با تکیه بر اصل قضایی شفافیت بر این نکته تأکید دارد که ضرورت ارائه اطلاعات به دیگر تنها در چارچوب قوانین خاص نخواهد بود، بلکه خارج از این قوانین و در موارد مشابه و زمانی که موقعیت آن را بطلبد، اصل شفافیت به عنوان قاعده کلی در روابط کسب و کار عمل می‌نماید. شفافیت در حقوق کسب و کار تنها یک اصل نیست، بلکه یک حق است. حق شفافیت دو جنبه داخلی و خارجی دارد.

سازمان خصوصی سازی تشکیل گردید. سازمان خصوصی سازی مجری واگذاری شرکت‌هایی است که ضرورت خصوصی سازی آنها به تصویب هیأت عالی واگذاری (موضوع ماد ماده ۱۲ قانون برنامه سوم توسعه) رسیده است. یکی از مهم‌ترین وظایف هیأت عالی واگذاری نظارت بر فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی است. بنابراین، یکی از نقایص اساسی در این زمینه؛ یعنی عدم وجود یک نهاد نظارتی اختصاصی در برنامه دوم توسعه رفع و یک هیأت عالی و البته دولتی به عنوان متولی امر نظارت بر خصوصی سازی معرفی گردید (میرزایی منفرد، ۱۳۹۲: ۸۲).

شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نهاد دیگری است که به موجب ماده ۴۱ و ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وظیفه نظارت بر فرایند اجرای مفاد این قانون را بر عهده دارد. بر این اساس اجرای خصوصی سازی بر عهده سازمان خصوصی سازی است و نظارت بر این فرایند بر عهده هیأت عالی واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. هر چند به صورت کلی برای نهادهای متعددی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، بانک مرکزی، سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نیز وظایف نظارتی تعریف شده است، اما هیأت و شورای مورد اشاره دو نهاد تخصصی هستند که مسئولیت مستقیم نظارت بر فرایند خصوصی سازی را بر عهده دارند (حقیقت‌جو، ۱۴۰۰: ۹).

همان‌طور که اشاره شد خصوصی سازی در ایران خود به بستری برای تحقق فساد و جرائم اقتصادی تبدیل شده است و این امر به مفهوم عدم وجود تدابیر نظارتی کارآمد در این حوزه است. به بیان دیگر نهادهای تخصصی و عمومی نظارتی در کشور توان اعمال نظارت پیشگیرانه در فرایند خصوصی سازی را نداشته‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به خصوصی سازی شرکت کشت و صنعت هفت تپه اشاره کرد. در سال ۱۳۹۴ شرکت مذکور با دارایی قابل توجهی در روند خصوصی سازی به فردی واگذار گردید که در زمان انعقاد قرارداد تنها ۲۸ سال داشته و بدون هرگونه سابقه فعالیت اقتصادی قابل توجه، برای شرکت در مزایده نیز از سیستم بانکی تسهیلات دریافت کرده است. روشن است که هنگام واگذاری شرکت و در خلأ تدابیر نظارتی پیشگیرانه، اهلیت فنی و تمکن مالی خریدار مورد توجه نبوده است.

صرف نظر از انحراف فرایند خصوصی سازی، نکته قابل تأمل رسوخ فساد به نظام نظارتی در این رابطه است. به عنوان مثال

سلسله سیاست‌های مراقبت، پاک‌دستی و تدابیر پیشگیری از جرم در این حوزه ملزم می‌کند. در این راستاست که راهبردهای کلی شرکت‌هایی که در جهت پنهان کاری و عدم شفاف سازی گام برمی‌دارند، محکوم است. در فرانسه، اصل «حفظ اسرار تجاری و حرفه‌ای» روز به روز محدودتر می‌شود. امروزه سیاست‌های شرکت‌های تجاری فرانسوی به گونه‌ای به پیش می‌رود گویی که همه شرکت‌ها هدفی جز ارائه یک «خانه شیشه‌ای» که همه چیز در آن هویدا و آشکار باشد، ندارد. با استناد به مطالب بیان شده می‌توان نتیجه گرفت که عدم شفافیت در روند خصوصی سازی و واگذاری باعث شده است که جرایم خصوصی سازی رشد صعودی داشته باشد (جلیلود و گرجی از قدریانی، ۱۳۹۹: ۶).

## ۲. رویکرد نظارتی به ناکارآمدی خصوصی سازی در مبارزه با فساد

نظارت یکی از مهم‌ترین تدابیر پیشگیرانه است که ضرورت آن در رابطه با جرائم موقعیت‌مدار بیشتر احساس می‌شود. به طور کلی نظارت و کنترل به «فرایند پایش فعالیت‌ها به منظور حصول اطمینان از به ثمر رسیدن اقدامات مطابق با برنامه» اطلاق می‌شود. (بختیارزاده، ۱۳۸۶: ۶) در تعریف دیگری آمده است که نظارت «ارزیابی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها از زمان اجرای آنها و اقدامات لازم برای جلوگیری از انحراف عملیات نسبت به اهداف برنامه و اصلاح آنها است.» (فروزنده، ۱۳۸۵: ۵۵۶) هر چند این تعاریف بیشتر بر پایه علوم مدیریت ارائه گردیده، اما در محتوای خود مفهوم نظارت پیشگیرانه در آموزه‌های جرم‌شناختی را نیز ارائه می‌دهد. بر این اساس می‌توان گفت نظارت پیشگیرانه پایش فعالیت‌ها بر اساس نوع و ماهیت آنها به وسیله تکنولوژی و منابع انسانی با هدف جلوگیری از انحراف یا ارتکاب جرم است.

برای تبیین چالش‌های نظارت پیشگیرانه بر خصوصی سازی در ایران ابتدا باید منابع مرتبط با نظارت بر فرایند انتقال اقتصاد را بررسی نمود. این منابع را عمدتاً می‌توان در قوانین بالادستی از جمله برنامه‌های توسعه پنج ساله مشاهده نمود. در برنامه دوم توسعه خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفته، اما هیچ سازوکار مشخصی در رابطه با نظارت بر فرایند آن تدوین نشده است. مقنن در قانون برنامه سوم توسعه سیاست خصوصی سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آنها دنبال نمود و به موجب ماده ۱۵ این قانون

رئیس سازمان خصوصی سازی که خود نیز نقش نظارتی در سازمان بر عهده داشت به سبب تخلفات گسترده تحت تعقیب قرار گرفت. بنابراین، مشاهده می شود که نه تنها تدابیر نظارتی مؤثری هنگام انتقال اقتصاد اعمال نمی شود، بلکه به لحاظ چالش های متعدد ساختار نظارتی نیز اساساً احتمال اثرگذاری تدابیر نظارتی نیز تا حد بسیاری تضعیف شده است (مهدهوی پور، ۱۳۹۵: ۵۷).

## ۲-۱. عدم استقلال نهاد

در اقتصاد دولتی، همه ابعاد اقتصاد در قالب اعمال حاکمیت و یا اعمال تصدی در اختیار دولت قرار می گیرد. نظارت بر فعالیت های اقتصادی نیز از این موضوع مستثنی نیست. امر نظارت در ایران یک امر حاکمیتی است. به عبارت دیگر، نظارت قابل قبول از نظر حاکمیت نظارتی است که از طریق مراجع رسمی و دولتی اعمال شود. بنابراین، هرگونه تدبیر نظارتی بر فرایند خصوصی سازی از سوی دولت تعیین و اجرا می شود. بنابر مطالب پیش گفته دولت از طریق دو نهاد هیأت عالی واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ بر فرایند خصوصی سازی نظارت می کند. هر چند دولت از بخش ها و ساختارهای مختلفی تشکیل شده است؛ با این حال در عین تکرر بخش ها به عنوان یک سیستم واحد شناخته می شود و از این منظر نظارت دولت بر اجزایش یک نظارت درون سازمانی تلقی می گردد. میزان دقت اطلاعات حاصل از تدابیر نظارتی تا حد زیادی به بی طرفی نهاد ناظر بستگی دارد و از این جهت عدم تعلق خاطر نهاد ناظر به بستر تحت نظارت عامل مهمی در افزایش دقت تدابیر نظارتی محسوب می شود. نظارت بر رفتارهای اقتصادی و کنشگری در این زمینه دو مقوله کاملاً مجزا است. دخالت ناظر در اجرا و دخالت مجری در نظارت منجر به فروپاشی فرایند نظارت خواهد شد (شفیعی، ۱۳۹۷: ۶۷).

بر همین اساس تجمیع نقش ناظر و نقش فعال اقتصادی در یک شخص با اهداف و مبانی نظارت در تضاد است و این موضوع به وضوح در نظام نظارتی ایران مشاهده می شود. ساختار سازمان خصوصی سازی به نحوی است که اساساً امکان اعمال تدابیر نظارتی برون سازمانی بر اقدامات این نهاد وجود ندارد. وزارت امور اقتصاد و دارایی امکان اعمال بیشترین نظارت بر اقدامات سازمان خصوصی سازی را دارد و از این منظر نحوه عملکرد نظارتی این نهاد بسیار حائز اهمیت است، اما موضوع

قابل تأمل این است که وزارتخانه مذکور به موجب بخشنامه ای کلیه اختیارات خود را به رئیس سازمان خصوصی سازی تفویض کرده است. بنابراین، نه تنها امکان نظارت مستقل بیرونی بر فرایند خصوصی سازی وجود ندارد، بلکه اقدامات سیاست گذاران در این مقوله همواره به تضعیف ساختار نظام نظارتی منجر گردیده است. در واقع، دولت به جای اینکه ایراد تداخل وظایف مجری و ناظر را با گسترده تر کردن دایره نظارت بیرونی و مستقل تا حدی جبران کند وظایف نظارتی را همراه سایر اختیارات به مجری تفویض می کند که در حقیقت نوعی کاهش حلقه های نظارت است (تقی پور نصیرآبادی و عالی پور، ۱۴۰۱: ۲۴۷).

## ۲-۲. دولتی زدایی از اقتصاد و دولتی سازی نظارت

اجرای هر برنامه ای بدون وجود انگیزه و اعتقاد متولیان نسبت به درستی روش اجرا و مشروعیت اهداف آن بی تردید با شکست مواجه خواهد شد. بنابراین، بسیار مهم است که قبل از اجرای سیاست ها توافق واقعی و عمومی در این خصوص وجود داشته باشد. این توافق و اجماع می تواند در اصلاح ساختارها برای اجرای یک تدبیر ظهور پیدا کند. بنابراین، اگر تدبیری اتخاذ شود در حالی که زیر ساخت و هماهنگی لازم برای اجرای آن فراهم نشود، عملاً به مفهوم عدم وجود میل جدی برای اجرای آن سیاست است. موفقیت در خصوصی سازی نیز تا حد زیادی بستگی به تعهد دولت نسبت به اصلاح ساختارهای اقتصادی و نظارتی دارد. مادامی که دولت در اصلاح ساختارهای مورد نیاز موفق عمل نکند فرایند خصوصی سازی به هر میزان و با هر کیفیتی به توسعه و رشد اقتصادی منجر نمی شود (فیلیپویچ، ۲۰۰۵: ۲۷).

بنابراین، نخستین گام در راستای اجرای صحیح و عاری از فساد خصوصی سازی، التزام دولت به رعایت قواعد آن است. در برنامه سوم توسعه و به موجب ماده (۱۰) از فصل سوم آن شروط واگذاری بنگاه های دولتی تعیین گردید. یکی از این شروط عدم تزلزل حاکمیت نظام و عدم ورود هر گونه خدشه به امنیت ملی است. شرطی با قابلیت تفسیر موسع که می تواند امان خصوصی سازی را به صفر برساند؛ چراکه هر نوع خصوصی سازی به این بهانه می تواند متوقف شود. تصویب قانون با تبصره سازی و استثناء کردن شرایط خاص، نشان دهنده عدم تمایل حاکمیت به کاهش واقعی مداخله در فعالیت های اقتصادی است. صرف

به تعطیلی کشیده شده‌اند و یا به محلی برای ارتکاب رفتارهای مجرمانه از جمله قاچاق ارز تبدیل شده‌اند (دادگر و معصومی‌نیا، ۱۳۸۷: ۱۶).

هیأت واگذاری در سال ۱۳۹۸ دستورالعملی تحت عنوان روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها تصویب کرد که وفق آن مؤلفه‌هایی همچون عدم سوءپیشینه، عدم بدهی معوقه به نظام بانکی، ممنوع‌المعامله نبودن، عدم بدهی به سازمان خصوصی، مجوز فعالیت، سابقه حرفه‌ای، تمکن مالی و ارائه طرح توجیهی به عنوان معیار سنجش و تشخیص اهلیت در نظر گرفته شده است. هرچند تصویب این دستورالعمل اقدام مثبتی است، اما موضوع این است که اجرای صحیح این دستورالعمل نیز خود نیاز به اعمال نظارت دارد و بر همین مبنا چالش‌های اعمال نظارت پیشگیرانه در این موضوع نیز صدق می‌کند.

در نظام حقوقی ایران یکی از ساده‌ترین اقدامات، تأسیس و ثبت شرکت تجاری است؛ به نحوی که هر فردی با هر سابقه فعالیت و با هر میزان درآمدی می‌تواند یک شرکت تجاری تأسیس و با استفاده از منابع مالی نامشخص به سادگی همه شرایط موردنظر هیأت واگذاری را فراهم کند. هدف در خصوصی‌سازی افزایش بهره‌وری است و این بدان معنی است که متقاضی تملک واحد صنعتی دولتی باید امکانات و برنامه مدونی برای افزایش بهره‌وری داشته باشد (رضایی، ۱۳۹۴: ۵۲).

ارائه طرح توجیهی برای مدیریت یک بنگاه به مفهوم امکان اجرای آن طرح توسط پیشنهاددهنده نیست. بنابراین، امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری افراد برای اجرای برنامه و سیاست‌های موردنظر در این زمینه از اهمیت بیشتری برخوردار است. بنابراین، هر شرکت تجاری لزوماً اهلیت اقتصادی برای بهینه‌سازی شرکت‌های دولتی را ندارد. عدم توجه به این موضوع نشان می‌دهد که هدف دولت از خصوصی‌سازی به جای توسعه و شکوفایی اقتصاد تأمین مالی بوده است.

در خصوصی‌سازی بنا بر این است که بنگاه دولتی برای بهینه‌سازی و ایجاد فضای رقابتی در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد تا از یک طرف دولت بر وظایف ذاتی خود متمرکز شود و از طرف دیگر با ایجاد فضای رقابتی، اقتصادی پویا و فعال شکل گرفته و در نهایت این امر منجر به رشد و توسعه اقتصادی کشور شود. این هدف جز با واگذاری شرکت‌ها به افراد دارای اهلیت که همان فعالان واقعی عرصه اقتصاد هستند میسر

نظر از رویکرد سیاسی حاکمیت نسبت به نظام اقتصادی، ذینفع بودن دولت در فعالیت‌های اقتصادی و وابستگی آن به درآمدهای حاصل از تصدی‌گری دلیل دیگری است که می‌تواند عدم تمایل دولت به خصوصی‌سازی را توجیه نماید. این عدم تمایل باعث شده دولت از واگذاری شرکت‌های سودده خودداری نماید و صرفاً به واگذاری شرکت‌های زیان‌ده بدون اصلاح آنها اقدام نماید (خندان، ۱۳۹۶: ۲۰۰).

روشن است که عدم تمایل دولت به خصوصی‌سازی باعث می‌شود توجه چندانی به نحوه واگذاری‌ها نداشته باشد. در واقع، در جریان خصوصی‌سازی در ایران، شرکت‌هایی واگذار می‌شوند که برای دولت از اهمیت چندانی برخوردار نبوده و یا دولت توان مدیریت آن را نداشته باشد و از این منظر خود را بی‌نیاز از اتخاذ سیاست‌های نظارتی مؤثر می‌بیند. همان‌گونه که گفته شد با فراهم بودن فضای مناسب و ساختاری هماهنگ خصوصی‌سازی می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری و در نهایت شکوفایی اقتصاد گردد، اما ظاهر امر در ایران این است که دولت در سایه عدم اعتقاد به مقتضیات اقتصاد بازار، خصوصی‌سازی را صرفاً به مفهوم منفک کردن فعالیت‌های اقتصادی زیان‌ده از خود مورد پذیرش قرار می‌دهد و با این رویکرد بدیهی است که اعمال تدابیر نظارتی مؤثر از سوی دولت بر فرایند خصوصی‌سازی که خود مستلزم هزینه است توجیهی نخواهد داشت (جعفری، ۱۳۹۲: ۱۴۹).

## ۲-۳. عدم نظارت بر تشریفات خصوصی‌سازی از حیث احراز اهلیت متقاضیان

یکی از عللی که می‌توان برای جرایم ناشی از خصوصی‌سازی در نظر گرفت، عدم احراز اهلیت متقاضیان است. اعتقاد به اقتصاد باز و آثار خصوصی‌سازی حاکمیت را مجاب می‌کند تا در نیل به اهداف آن جدیت لازم را به کار ببندد و بدیهی است این جدیت به جز با انتقال واحدهای دولتی به فعالان اقتصادی واقعی بخش خصوصی با ظرفیت‌های لازم و کافی نشان داده نمی‌شود. در ایران نظارت مؤثری بر نحوه احراز اهلیت اشخاصی که واحدهای صنعتی را در جریان خصوصی‌سازی تملک کنند صورت نگرفته و نتیجه آن بروز مشکلات متعدد اقتصادی برای شرکت‌ها پس از واگذاری است. عدم توجه به سوابق اقتصادی اشخاص شرکت‌کننده در فرایند خصوصی‌سازی و عدم نظارت مؤثر در این باره مشکلات متعددی را به وجود آورده است. بسیاری از شرکت‌های واگذار شده از طریق خصوصی‌سازی یا

نمی شود (رواسانی، ۱۳۸۰: ۳۲).

شناسایی دقیق و فنی فعالان اقتصادی و سنجش ظرفیت و صلاحیت آنها یکی از تدابیری است که می تواند منجر به تسهیل امر نظارت در زمینه احراز اهلیت متقاضیان گردد. بدیهی است هیچ شخصی را نباید از فعالیت اقتصادی محروم کرد و همچنین هر تصمیمی بر خلاف قواعد حقوق رقابت محکوم به رد است لیکن نمی توان اجازه داد اشخاصی که ظرفیت علمی و اقتصادی کافی ندارند با کوچک ترین هزینه، آسیب های غیر قابل جبرانی بر پیکر امنیت اقتصادی وارد نمایند.

## ۲-۴. عدم نظارت از حیث هویت اشخاص حقوقی

### شرکت کننده در مزایده

فعالان اقتصادی باید از فرصت های برابر در عرصه فعالیت های اقتصادی برخوردار باشند. عدم برابری فرصت ها امکان رقابت در عرصه فعالیت های اقتصادی را سلب می کند و عدم وجود فضای رقابتی به معنی انحصار و متعاقب آن افزایش نرخ فساد است. برابری فرصت ها از حیث تحت نظارت بودن نیز قابل بررسی است. برخی شرکت هایی که در اجرای خصوصی سازی مالک شرکت های دولتی شده اند وابسته به نهادهای حاکمیتی بوده و ماهیتاً بخش خصوصی محسوب نمی شوند و این امر به مفهوم عدم امکان نظارت دولت و یا نظارت بازار بر فعالیت های اقتصادی این دسته از شرکت ها است. در سال ۱۳۸۸ شرکت مخابرات ایران در فرایند خصوصی سازی قرار گرفت و با سلب صلاحیت امنیتی تنها شخص حقوقی از بخش خصوصی در اجرای مزایده، نهایتاً شرکت مخابرات به کنسرسیوم اعتماد مبین متعلق به بنیاد تعاون سپاه و ستاد اجرایی فرمان امام واگذار شد. صرف انتقال اموال و امتیازات دولت به اشخاص دیگر نمی تواند مصداق خصوصی سازی باشد (حقیقت جو، ۱۴۰۰: ۱۰).

اموال در ید دولت متعلق به ملت است و باید در انتقال و جابه جایی آنها مسئولانه عمل کرد. خصوصی سازی باید از طریق واگذاری واحدهای صنعتی به بخش کاملاً خصوصی صورت پذیرد؛ به نحوی که امکان نظارت بر فعالیت های آنها نیز وجود داشته باشد. دولت به لحاظ سابقه تاریخی و شرایط اقتصادی کشور همواره میل به مداخله حداکثری در اقتصاد دارد. بنابراین، حتی اگر موافق واگذاری شرکت ها و واحدهای اقتصادی با اهمیت باشد سعی می نماید به هر طریق ممکن کنترل مؤثر بر

آن شرکت را به انحاء مختلف در اختیار داشته باشد. ورود خولتی ها به عرصه اقتصاد نیز ناشی از همین رویکرد می باشد (تقی پور نصیرآبادی و عالی پور، ۱۴۰۱: ۲۵۱).

## ۲-۵. عدم نظارت بر نحوه تعیین ارزش واقعی و

### بهای شرکت های دولتی

یکی از مؤلفه های سنجش صحت معاملات به صورت کلی، توجه به نسبت ارزش معاملاتی اموال با ارزش ذاتی آنها است. ارزش گذاری یک واحد اقتصادی بر مبنای دارایی های مشهود و نامشهود و بر اساس صورت های مالی و گزارش های کارشناسان رسمی دادگستری صورت می گیرد. در برخی موارد واگذاری شرکت های دولتی در مزایده به قیمتی پایین تر از ارزش کارشناسی صورت گرفته است. دیوان محاسبات در بند «ب» از بخش سوم گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۶ موضوع واگذاری شرکت های دولتی اعلام کرده که ارزش کارشناسی شرکت پالایش نفت کرمانشاه حدود ششصد و هفده میلیارد تومان بوده که با تصویب هیأت واگذاری با هفتاد درصد پایین تر از این قیمت واگذار شده است. در همین گزارش به تخلف در ارزیابی و تعیین قیمت کارشناسی شرکت های آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال، مجتمع کشت، صنعت و دامپروری مغان، ماشین سازی تبریز و شرکت توسعه گردشگری اشاره شده است.

مکانیزم قیمت گذاری چه از منظر دولت و چه از منظر شرکت کنندگان در مزایده از دو بُعد قابل بررسی است. نخست اینکه قیمت گذاری باید به نحوی باشد که برای بخش خصوصی دارای صرفه اقتصادی باشد. بنابراین، طبیعی است که بهای تمام شده برای متقاضی باید مقداری پایین تر از ارزش ذاتی تعیین شود. دوم اینکه اموال دولتی در واقع اموال عمومی و متعلق به مردم است. بنابراین، واگذاری آن با قیمت نامتناسب به مفهوم تضییع حقوق مردم است (مهدوی پور، ۱۳۹۵: ۶۰).

برای حل این مسئله راه حل قابل قبولی در نظام کارشناسی کشور وجود دارد و آن توسل به قیمت عادلانه است. قیمت عادلانه قیمتی است که ضمن حفظ ارزش اموال، جذابیت لازم برای متقاضیان را نیز فراهم می کند. این قیمت هر چند پایین تر از ارزش ذاتی اموال است، اما این فاصله به میزانی نیست که به حقوق طرفین خللی وارد کند. مشکل از جایی آغاز می شود که در فرایند ارزیابی مداخله می شود و فرایند کارشناسی را از مسیر عادی خارج می سازد. این مداخلات می تواند از طریق

است به طریق مطمئنی از وقوع مجدد این انحرافات پیشگیری کرد (نوزاد، ۱۳۸۹: ۳۶۱).

### ۳. تدوین قوانین کیفری جامع در حوزه کسب و کار و تجارت

دلایل مختلفی را می‌توان برای زمینه سازی و شکل‌گیری فرایند تدوین قوانین جامع مطرح کرد. در صدر این موارد دلایل فنی است که تنقیح و تدوین را به عنوان ابزاری برای علاج پراکندگی منابع حقوق و دستیابی و فهم قواعد معرفی می‌کنند. یکپارچگی مقررات و امنیت حقوقی نیز به عنوان جزء لاینفکی از مفهوم «قانون جامع» ارزیابی شده‌اند. علاوه بر این مطالعات متعددی این پدیده را به نیازها در مورد دسته‌بندی و اطلاع‌رسانی در مورد قواعد حقوقی، اثبات و انسجام، سهولت و یکپارچگی ارتباط داده‌اند؛ به ویژه از جهت هماهنگی و یکپارچگی مدل و الگوی تدوین در جست‌وجوی پاسخی به ضرورت ارتباط و هماهنگی اجزاء مختلف یک نظام حقوقی به منظور جلوگیری از تعارض‌های درونی است.

تدوین قوانین جامع همچنین هدف شفافیت را نیز پاسخ می‌گوید: این فرایند به سمت یک حقوق پیوسته و گردآوری شده در یک یا چند «قانون جامع» براساس یک پلان منطقی با دسته‌بندی‌های نظام‌مند سمت و سو می‌دهد که حقوق را بیشتر قابل مطالعه و یا حداقل بیشتر قابل دسترسی برای عموم می‌نماید (جعفری، ۱۳۹۲: ۱۵۱).

در فرانسه عنوان قانون طبع کد یفیکاسیون گفته می‌شود. اصطلاحی است که فرایند طبقه‌بندی و تدوین و همین‌طور نتیجه و محصول این اقدامات را توضیح می‌دهد. این اصطلاح بیشتر در اشاره به گردآوری متون حقوقی و نظم و ترتیب بخشیدن به قواعد مرتبط با یک موضوع مشخص و قرار دادن آن در دل یک مجموعه مدون به کار می‌رود که این مجموعه در اصطلاح که (قانون جامع یا قانون‌نامه) نامیده می‌شود. این قانون جامع برای حل مشکل ابهام و پیچیدگی حقوق به واسطه تعارض مقررات و در نتیجه عدم امنیت حقوقی بودند. این قانون جامع تأسیسات حقوقی پراکنده را از کتاب‌ها و عناوین مختلف برداشته و آنها را براساس یک پلان روش‌مند طبقه‌بندی می‌دهد و معمولاً به شکل یک کتاب عرضه می‌شود. بی‌توجهی به تنقیح قوانین در گذشته و حال با خود مشکلات بسیاری از جمله فساد را به دنبال داشته است (اولوی و نلکن، ۱۹۹۶: ۴۵).

ایجاد صوری دیون، عدم ارزیابی اموال نا مشهود آنها، ایجاد فرایند توقف صوری فعالیت، اخراج کارگران در سال‌های منتهی به خصوصی‌سازی و ... صورت پذیرد. این امر نیز حکایت از فقدان وجاهت خصوصی‌سازی در سیاست‌های اقتصادی کشور دارد.

### ۲-۶. عدم نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی پس از فرایند خصوصی‌سازی

این امر که نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های خصوصی‌سازی شده تا چه زمانی و توسط چه مرجعی باید صورت بپذیرد، محل تأمل است. بنگاه‌های دولتی قبل از واگذاری تحت نظارت نهادهایی همچون سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و نهادهای اطلاعاتی و امنیتی هستند که برآیند این اعمال نظارت قابل قبول نبوده است. نهادهای نظارتی مانند سازمان‌های مذکور به دلیل کثرت و تنوع از یک سو و عدم برخورداری از امکانات کافی از سوی دیگر، امکان اعمال نظارت مؤثر بر فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی را ندارند (رحیمی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۲۲۰). با این حال و هر چند ضعیف یک نظارت رسمی فرا قوه‌ای بر بنگاه‌های اقتصادی تحت تصدی دولت وجود دارد، اما این بنگاه‌ها از انتقال مالکیت به طور کلی از دایره فعالان اقتصادی تحت نظارت مذکور خارج شده و نظارت بر آنها بر عهده سازمان خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد که پیش‌تر به تبعات آن اشاره شد.

عدم نظارت بر بنگاه‌های اقتصادی پس از واگذاری منجر به شرايطی شده که مالکین جدید از آنها به عنوان یک منبع مالی برای سایر فعالیت‌هایشان استفاده کنند که این وضعیت نیز به تعطیلی واحد اقتصادی منتج گردیده است. عدم نظارت دولت بر شرایط اقتصادی بنگاه‌های اقتصادی پس از واگذاری نشان می‌دهد که بهینه‌سازی واحدهای اقتصادی برای دولت از اهمیت چندانی برخوردار نبوده است و این موضوع نیز ناشی از عدم التزام دولت به قواعد انتقال اقتصاد به بخش خصوصی است. اخیراً و با ورود قوه قضائیه به موضوع واگذاری شرکت‌هایی همچون کشت و صنعت مغان و نیشکر هفت تپه و اثبات تحقق فساد در فرایند واگذاری‌ها، قراردادهای واگذاری مرتبط به آنها فسخ گردید، اما از قبل چنین وقایعی خسارات غیر قابل جبرانی به اعتماد عمومی وارد شده است و صرف فسخ قرارداد نمی‌تواند اعتماد عمومی مخدوش شده را به آسانی ترمیم نماید، بلکه لازم

### بحث و نتیجه گیری

اصل ۴۴ قانون اساسی اقتصاد مختلط دولتی، خصوصی و تعاونی را با اولویت اقتصاد دولتی پذیرفته است، اما ناکارایی اقتصاد دولتی، رشد فزاینده جرایم و مفساد اقتصادی و مالی در بین کارکنان دولت، و مسائل بین‌المللی مجموعاً سبب گردیده که مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ اصل ۴۴ قانون اساسی را، تفسیر و با تدوین سیاست‌های کلی نظام در این اصل، راه خصوصی‌سازی را هموار نمود و به دنبال مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷ با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، اجرای عملی خصوصی‌سازی را به دولت ابلاغ کردند. از آنجایی که اجرای خصوصی‌سازی موجب واگذاری و انتقال مالکیت دولت و شرکت‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای غیر دولتی می‌گردد.

مطالعه قوانین مرتبط با خصوصی‌سازی حکایت از این واقعیت دارد که با وجود اینکه راهبردهای تقنینی خوبی در فصل نهم قانون اصلاح برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، در خصوص قضا‌دایی، جرم‌زدایی و کیفرزدایی از قبیل تخلف‌انگاری رویه‌های ضدرقابتی، اعمال فرایند رسیدگی به این تخلفات در شورای رقابت به عنوان یک نهاد شبه قضایی در راستای سیاست کیفری قضا‌دایی و جذب ضمانت‌های کیفری و جایگزینی آن با ضمانت اجراهای غیرکیفری در حوزه کسب و کار و تجارت مشاهده می‌شود. لیکن مقنن تدابیر و راهبردهای کیفری نظام‌مند و هوشمندانه که مستلزم ایجاد بستر حقوقی همگام و متوازن با گسترش خصوصی‌سازی و نیل به توسعه اقتصادی کشور باشد به کار نبسته است. این خلأهای قانونی در حوزه‌های متعدد مانند عدم وجود قوانین جامع کیفری اقتصادی، نقص و نارسایی در جرایم تجاری، مالیاتی، بورسی و ... افراطی‌گرایی در جرم‌انگاری و اعمال واکنش‌های کیفری در حوزه تجارت و کسب و کار مانع حقیقی برای موفقیت در خصوصی‌سازی با هدف دستیابی به توسعه اقتصادی کشور شده است.

به نظر می‌رسد مقنن باید با اتخاذ و تدوین راهبردهای سیاست کیفری از جمله حمایت از تدوین جرم‌انگاری نوین در جرایم اقتصادی، ملی و بین‌المللی، و با مداخله حداقلی در حوزه کسب و کار از طریق قضا‌دایی، جرم‌زدایی و کیفرزدایی هوشمندانه و نظام‌مند در حمایت از مالکیت، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، تولید و کسب و کار از یک طرف و الحاق

یکی از روزه‌های مهم فساد در خصوصی‌سازی و بعضاً فساد اقتصادی، نابسامانی قوانین است. فساد که ناشی از مشابهات، مغایرت‌ها و تناقضات موجود در قوانین است. هر روز در کارخانه، قانون‌سازی به قوانین موجود اضافه می‌شود و قطعاً ما جزو کشورهای هستیم که بیشترین میزان قانون را در طول تاریخ داشته‌ایم و همین موضوع باعث شده که افرادی که دست‌اندرکار قانون برای خصوصی‌سازی هستند در چنان سردرگمی قرار گیرند که گاهی تشخیص قانون حاکم و قانون فسخ شده به سختی امکان‌پذیر است. به طوری که گاه اتفاق افتاده که درباره یک موضوع واحد به استناد قوانین مختلف حتی در دادگاه‌ها احکام متناقضی صادر شده است. چنین وضعیتی نامطلوب و ناشی از دو ایراد مهم است. اولین مورد تعدد قوانین است و دوم اینکه آنقدر پراکندگی قوانین وجود دارد که قانون حاکم را به سختی می‌توان یافت.

در ایران فرایند تنقیح قوانین و مقررات در قوه قضائیه در سه فرایند کلان شامل فراهم‌آوری قوانین و مقررات مرتبط براساس کدهای پیش‌بینی شده، تهیه جداول تنقیحی، تهیه و تدوین لوایح تقنینی و یا لوایح اصلاحی محقق می‌شود. همچنان که جامعه حقوقی شاهد و ناظر است در هر بار خرید قوانین جدید در قالب مجموعه‌های به اصطلاح تنقیح شده با قطور شدن صفحات قانون و مجموعه قوانین به ویژه در امور کیفری روبه‌رو هستیم. اگر نگاهی به قفسه مجموعه قوانین خویش انداخته و خطر مجموعه قوانین کیفری از سالیان قبل تاکنون را بسنجید خواهید دید که هر سال با مجموعه قوانین مترام از حیث مواد قوانین نو روبه‌رو هستید. به عبارت دیگر، در حال حاضر باران قانون منجر به تشتت آراء و برداشت قضایی متفاوت از موضوعات واحد در جامعه حقوق گردیده است آنچه که در حقوق کیفری نوین به تورم قوانین اشتهار دارد. ایجاد حجم عظیمی از قوانین کیفری و حقوقی که در طول زمان بر گستردگی آن افزوده شده نه تنها موجب آرامش حقوقی نشده، بلکه به تهافت و تشتت اندیشه‌های حقوقی مبدل گشته است. در حال حاضر در کشورهای پیشرفته از حیث حقوقی ایجاد قانون از امری اتفاق و آنی به موضوع علم قانون‌گذاری تبدیل شده است. امروزه علم قانون‌گذاری از برخورد و تعرض، تقدم و تأخر، اجمال و ابهام و بالاخره دوبارگویی قوانین و مقررات جلوگیری می‌نماید (جلالی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۰۹۸). به نظر نگارنده تشتت آرا و قوانین می‌تواند یکی از علل جرایم ناشی از خصوصی‌سازی باشد.

و موانع اجرای موفق خصوصی‌سازی و رشد و توسعه اقتصادی کشور هموار نماید.

ایران به کنوانسیون‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مبارزه با فساد و با همکاری‌های دو جانبه بین‌المللی، راه را برای رفع چالش‌ها

## References

- Ackemon Roso, Corruption, A study in political Economy, Y. (1978). American political science Review. Vol. 61. No 2.
- Bakhtiarzadeh, Mohammad Javad. (2016). "supervision and control and its stages in management". *Nakhel Shahdad (Management in Islam)*, No. 9, pp. 5-8 (in Persian).
- Dadgar, Hassan; Massouminia, Gholamali. (2007). *Financial corruption*. Tehran: Young Thought Cente. (in Persian).
- Filipovic, A. (2005). "Impact of privatization on economic growth". *Undergraduate Economic Review*, Vol. 2, No. 1.
- Faruzandeh, Lotf-Allah. (2016). "Monitoring and Control in Islamic Management". *Majlis and Research Quarterly*, No. 53, pp. 55-86 (in Persian).
- Haqiqat Jo, Mehdi. (1400). "The procedure for dealing with anti-commercial interactions and the effective way to deal with them". *Legal Studies Quarterly*, 13. 9, pp. 65-96 (in Persian).
- Jafari, Mojtabi. (2012). *Sociology of Criminal Law, Economic Approach to Criminal Law*. Tehran: Mizan Publishing House (in Persian).
- Jalilund, Mohammad; Gurji Azqadriani, Ali Akbar. (2019). "Supervision of the constitutional body on the transparency of laws". *A comparative study of Iran's Guardian Council and Germany's Constitutional Court, Public Law Studies*, 50 (40), pp. 1525-1544 (in Persian.)
- Jalali, Hossein; Rahgosha, Amirhossein; Pak Nihad, Amir. (2019). "Legal Criminal Policy Strategies in Support of Privatization and Economic Development". *Scientific Quarterly Journal of Political Sociology of Iran*, 3 (3), pp. 1104 -1087 (in Persian).
- Khandan, Abbas. (2016). "Privatization: A Historical View of Iran's Experience". *Political-Economic Information*, No 302, pp. 190-201 (in Persian).
- Mahdavi-pour, Azam. (2015). *Differential criminal policy in pen and economic crime*. Tehran: Mizan publication (in Persian).
- Mirzaei Monfared, Gholam Ali. (2012). "Analysis of the crime of misuse of final information in the securities market". *Criminal Law Doctrines, New Edition*, No. 5, pp. 211-240 (in Persian).
- Mouzan-zadegan, Hassan Ali; Rahdarpour, Hamed. (2017). "The principle of transparency of law and its place in the judicial procedure of the European Court of Human Rights and Criminal Law of Iran". *Judicial Legal Perspectives*, No. 81, pp. 193-220 (in Persian).
- Michucl Olevi and David Nelken. (1996). *The corruption of polihes and the polities of corruption Black wellpublishers*.
- Noorzad, Mojtabi. (1389). *Economic Crimes in Iran's Criminal Law*. Tehran: Javadane Publications, Jangal (in Persian).
- Ravasani, Shapur. (1380). "Privatization, Aghazadehs and unfavorable relationship with cartels". *Report magazine*, No. 123, pp. 30-38 (in Persian).
- Rahimi-Nejad, Ismail. (2012). *A look at the limitations, obstacles and legal shortcomings of controlling economic crimes in Iran, Encyclopedia of Criminal Sciences, (Collection of New Articles in Criminal Sciences)*. Book II, Tehran: Mizan (in Persian).
- Rezaei, Nahid. (2014). *Criminal protection*

*of the privatization process in Iranian law, Shahrekord University Master's thesis, Faculty of Literature and Humanities* (in Persian).

Shafii Sardast, Jafar; Gurji Azandriani, Ali Akbar; Fazli-Nejad, Javad. (2017). "Conceptual distortion of supervision in Iran's legal system", *Administrative Law Quarterly*, No. 16, pp. 63-88 (in

Persian).

Taghipour Nasirabadi, Abbas; Aalipour, Hassan. (1401). "Confrontation of Privatization with Corruption in Iran's Economy, Evaluating the Effectiveness of Preventive Supervision". *Haqq Economic Encyclopaedia*, New Volume, 29 (21), pp. 267-231 (in Persian).

