

Research Paper

Supporting the Domestic Production through Reforming the Privatization Program in Iran



*Atefeh Ajori Ayask 

Assistant Professor of Law, Faculty of Literature and Humanities, Birjand University, Birjand, Iran



Citation: Ajori Ayask, A. (2020). [Supporting the Domestic Production through Reforming the Privatization Program in Iran]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 8 (2), 238-263. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2020.102468>

 <https://doi.org/10.30507/JMSP.2020.102468>



Received: 11/08/2016

Accepted: 02/27/2019

Available Online: 07/15/2020

Key words:

Supporting domestic products; privatization; the executive law of macro-policy No. 44; public non-governmental organizations.

ABSTRACT

Privatization is one of the ways to improve the quality of the domestic products and their competitive rate with foreign products. In order to align our policy of privatization with that of the world countries, the executive law of macro-policy principle No. 44 was enacted. This was a step toward economic change in Iran; however, it suffers from certain pitfalls. One of them is the legal transfer to public non-governmental organizations, which is the focus of the current study. As these organizations are financially and managerially dependent on the government, the true idea of privatization, i.e. the transfer of ownership or management from a governmental to a private sector does not happen. Therefore, one cannot expect to achieve the aims of privatization and improvement of domestic products. This study borrows a descriptive-analytic method and the data collection was library-based.

JEL Classification: D24, K12

* Corresponding Author:

Atefeh Ajori Ayask, PhD.

Address: Birjand, Birjand University

Tel: +98 (915) 1669049

E-mail: ajori@birjand.ac.ir

حمایت از تولید داخلی با اصلاح برنامه خصوصی سازی در ایران

*عاطفه آجری آیسک^{ID}

استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه بیرجند، بیرجند، ایران

چکیده

تاریخ دریافت: ۲۵ شهریور ۱۳۹۷

تاریخ پذیرش: ۱۵ اسفند ۱۳۹۷

تاریخ انتشار: ۱ تیر ۱۳۹۹

یکی از راه‌های رشد کیفی تولیدات داخلی و افزایش توان رقابت با تولیدات خارجی خصوصی سازی است. از این رو در کشور ما نیز به منظور همگام سازی با سیاست غالب کشورها، یعنی خصوصی سازی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب رسید. تصویب این قانون گامی به جلو برای ایجاد تحول اقتصادی کشور محسوب می شود؛ اما نقایصی دارد که باید اصلاح گردد. از جمله این نقایص قانونی بودن واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی است که در این مقاله به آن پرداخته شده است. با واگذاری به این مؤسسات که از نظر مالی و مدیریتی وابسته به دولت هستند، خصوصی سازی، به معنای انتقال مالکیت یا مدیریت از بخش دولتی به بخش خصوصی، محقق نمی گردد و در نتیجه نمی توان تحقق اهداف خصوصی سازی و بهبود وضعیت تولیدات داخلی را انتظار داشت. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی است و داده‌ها به شیوه کتابخانه‌ای جمع آوری شده است.

طبقه بندی JEL: D24, K12

کلیدواژه‌ها:

حمایت از تولید داخلی،
خصوصی سازی، قانون
اجرای سیاست‌های
کلی اصل ۴۴ قانون
اساسی، مؤسسات
عمومی غیردولتی.

* نویسنده مسئول:

دکتر عاطفه آجری آیسک

نشانی: بیرجند، دانشگاه بیرجند

تلفن: ۹۸ (۹۱۵) ۱۶۶۹۰۴۹+

پست الکترونیک: ajori@birjand.ac.ir

۱. مقدمه

تولید داخلی با استقلال ملتها پیوندی ناگسستنی دارد. تعریف خلاصه تولید داخلی از دیدگاه اقتصاددانان، مجموع ارزش پولی تمام کالاها و خدمات نهایی تولیدشده در هر کشور در طول دوره یک‌ساله است. به‌منظور جمع‌پذیر کردن تولیدات گوناگون با مقیاس‌های متفاوت (متر، کیلو و...)، مقدار تولید آنها در قیمت جاری آنها ضرب می‌شود تا ارزش پولی آن به‌دست آید. برای اجتناب از محاسبه مضاعف، فقط ارزش کالاها و خدمات نهایی^۱ منظور می‌شود (روزبهان، ۱۳۷۹، ص. ۹۹). با مطرح شدن ضرورت نقش‌آفرینی هرچه بیشتر مردم در حمایت از تولید داخلی، خصوصی‌سازی یا همان مردمی کردن اقتصاد اهمیت بیشتری می‌یابد. نظریه خصوصی‌سازی^۲ که نتیجه آثار سوء دخالت بیش‌از‌حد دولت در امور اقتصادی است، به شیوه‌ای برای نیل به توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. در اواخر دهه نود و دهه اول قرن بیست‌ویکم، این کشورها که از یک سود خود را ناچار از پیوستن به سازمان جهانی تجارت و رعایت الزامات آن می‌دیدند و از سوی دیگر به توفیق و کارایی بیشتر نظام سرمایه‌داری و بازار آزاد واقف شده بودند، به برنامه‌های خصوصی‌سازی روی آوردند.

کشور ما ایران نیز هم اکنون در حال دگرپذیری و گذر از نظام اقتصاد دولتی^۳ به نظام اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد^۴ است. لذا ضروری است تا در این برهه حساس با شناخت جنبه‌های مختلف خصوصی‌سازی، زمینه توفیق در برنامه خصوصی‌سازی کشور و تحقق اهداف آن فراهم گردد.

گرایش به خصوصی‌سازی و تصریح احکامی درباره آن در اسناد بالادستی کشور، مانند برنامه‌های توسعه، جزء ثابت در سیاست‌های کلان اقتصادی کشور بوده است تا اینکه در نهایت ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ توسط مقام معظم رهبری و سپس تصویب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» (از این پس: ق.ا.س.ک.^۵) در سال ۱۳۸۷ به این تغییر جهت اقتصادی شکلی

۱. کالاهای نهایی آن‌هایی هستند که مصرف‌کنندگان نهایی آن‌ها را می‌خرند.

2. privatization

۳. یعنی اقتصادی که بر انحصارات دولتی در اکثر بخش‌های تولیدی و توزیعی و کنترل شدید بازار توسط نهادهای دولتی متکی است.
۴. یعنی اقتصادی که تمام یا حداقل بیشتر بخش‌های آن در اختیار بخش خصوصی است و فقط نظام عرضه و تقاضا تعیین‌کننده قیمت محصولات است و ورود به بازار و خروج از آن با محدودیت خاصی مواجه نیست.
۵. به‌موجب ماده‌واحد «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی، عنوان قانون فوق به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» تغییر یافته است.

رسمی‌تر بخشید.

تصویب این قانون می‌تواند گامی به جلو برای ایجاد تحول اقتصادی کشور و تبدیل آن اقتصاد انحصاری دولتی به اقتصاد رقابتی خصوصی محسوب شود؛ با این حال، انتقادهایی نیز به آن وارد است که باید به آن‌ها توجه شود. از جمله این موارد، قانونی بودن واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی در فرایند اجرای برنامه خصوصی‌سازی در ایران است. حال آنکه چنین واگذاری‌هایی با ذات و ماهیت خصوصی‌سازی در تعارض است و نباید از آن انتظار تحقق اهداف خصوصی‌سازی و در نتیجه بهبود وضعیت تولیدات داخلی را داشت.

گفتنی است که خصوصی‌سازی، خود هدف نیست و خصوصی‌سازی را نباید برای خصوصی‌سازی انجام داد؛ بلکه خصوصی‌سازی و در نتیجه کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی، وسیله‌ای برای رسیدن به اهدافی از قبیل افزایش رقابت میان تولیدکنندگان داخلی از یک طرف و میان تولیدکنندگان داخلی و خارجی از طرف دیگر (Pettinger, 2011, p. 5)، بهبود کارایی و در نتیجه رشد کمی و کیفی تولیدات (Shirley, 1992, p. S26)، افزایش رفاه مصرف‌کنندگان (Fafaliou & Donalson, 2007, p. 462)، کاهش فساد (رز - اکرم، ۱۳۸۵، ص. ۶۳)، توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه و فناوری خارجی (Mathur & Banchuenvijit, 2007, p. 134) است. برخی از کشورها به اثرپذیری از فضای بین‌الملل و بدون در دست داشتن برنامه و اهداف مشخص، به استقبال «خصوصی‌سازی کور» می‌روند. در این صورت، نتایج نامطلوب باعث می‌شود مخالفان خصوصی‌سازی انتقال داری‌های عمومی به اشخاص خصوصی را به فروش الماس خانوادگی و زدن چوب حراج بر اموال عمومی تشبیه کنند و موافقان خصوصی‌سازی نیز نظیر جوزف استیگلیتز، برنده جایزه نوبل، مبلغ خصوصی‌سازی آهسته‌تر و آگاهانه‌تر شوند (بیردزال و نیلس، ۱۳۸۹، ص. ۲۲).

۲. پیشنهاد تحقیق

در کشور ما چند سالی است که آثار و پژوهش‌های راجع به خصوصی‌سازی فزونی گرفته و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصمیم دولت به اجرای طرح سهام عدالت، بر فزونی گرفتن آن سرعت بخشید. با این حال، نیاز به پژوهشی که به‌طور خاص به این موضوع پرداخته باشد، همچنان باقی مانده است؛ چراکه اولاً غالب نوشته‌ها جنبه اقتصادی دارند نه حقوقی و ثانیاً گاه ترجمه بوده و وضعیت ایران در آن دیده نشده است. بنابراین هدف از مقاله حاضر پر کردن این خلأ پژوهشی است.

با اینکه تحقیقات صورت‌گرفته در اغلب کشورها حاکی از بهبود عملکرد و کارایی

شرکت‌ها بر اثر خصوصی‌سازی است، تحقیقات مشابه انجام شده در ایران نشان می‌دهد خصوصی‌سازی همراه با موفقیت نبوده و تأثیر مثبتی در عملکرد شرکت‌ها نداشته است. در این مقاله، یکی از دلایل اصلی این ناکامی تبیین می‌شود.

از جمله تحقیقات خارجی درباره خصوصی‌سازی می‌توان به این‌ها اشاره کرد: پژوهش آکتن و آرین^۷ (2006, pp. 1537-1556) حاکی از بهبود کارایی تولیدی شرکت‌های خصوصی شده در ترکیه است. عمران^۸ (2007, pp. 714-733) با بررسی عملکرد مالی و عملیات بانک‌های مصری پس از خصوصی‌سازی به شواهدی قوی در راستای بهبود عملکرد آن‌ها دست یافت. هوانگ و وانگ^۹ (2011, pp. 121-132) در تحقیقی نشان دادند که کارایی عملیاتی و سودآوری شرکت‌های خصوصی شده در چین رشد چشمگیری یافته است.

تحقیقات داخلی نیز عبارت‌اند از: نجات، میرزاده، شهبازی و جواهری (۱۳۸۹، صص. ۱۰۸-۷۵) با بررسی تأثیر خصوصی‌سازی در عملکرد شرکت‌های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار، به این نتیجه می‌رسند که میان عملکرد شرکت‌ها قبل و پس از خصوصی‌سازی تفاوت معناداری وجود ندارد. آذر و اسلام‌جو (۱۳۹۱، صص. ۳۶-۵) با مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی در بورس اوراق بهادار تهران، نشان دادند شاخص‌های عملکرد در شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی بهبود و در شرکت‌های واگذار شده به بخش عمومی غیردولتی کاهش یافته‌اند. کریم، شقاقی و نصری (۱۳۹۴، صص. ۶۲-۴۹) با ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی به این نتیجه رسیدند که سهم بخش خصوصی واقعی از کل واگذاری‌ها اندک بوده است. محرم‌پور و فهیمی (۱۳۹۶، صص. ۹۳-۱۰۹) به بررسی تأثیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در عملکرد مالی شرکت‌های دولتی پرداختند و دریافته‌اند که واگذاری شرکت تغییر معناداری در عملکرد مالی شرکت نداشته است و این امر را معلول واگذاری به شرکت‌های شبه‌دولتی و غیر خصوصی و در نتیجه دولتی بودن مدیریت شرکت‌ها پس از واگذاری اعلام کردند.

۳. روش تحقیق و چارچوب نظری

پژوهش حاضر به شیوه توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای و آمار سازمان خصوصی‌سازی انجام شده است؛ به این صورت که با در نظر داشتن فرضیه تحقیق، یعنی ناسازگاری واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی با ذات و اهداف خصوصی‌سازی، ابتدا مفاهیم خصوصی‌سازی و مؤسسات عمومی غیردولتی تبیین و سپس امکان‌سنجی واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی از نظر حقوقی بررسی شده است.

7. Octen & Arin

8. Omran

9. Huang & Wang

۱-۳. مفهوم خصوصی‌سازی

ایده اصلی در تفکر خصوصی‌سازی که به لحاظ لغوی در برابر «ملی‌سازی»^۱ قرار دارد، این است که با ایجاد فضای رقابتی و نظام حاکم بر بازار و انتقال مالکیت عمومی به خصوصی، فعالان اقتصادی عملکرد کارتری از قبل داشته باشند. برپایه این ایده، تعاریف متعددی که دربرگیرنده ابعاد مختلف خصوصی‌سازی است، ارائه شده است. از بین تعاریف مختلف، فقط به چند نمونه که دارای نکات مهمی هستند، اشاره شده است (برای مشاهده سایر تعاریف ر.ک: Beesly & Littlechild, 1983, p. 56; Thompson, 1986, p. 18).

خصوصی‌سازی فرایند انتقال مالکیت امور تجاری از بخش عمومی (دولت) به بخش خصوصی (تاجران) است (Huibers & Perotti, 1998). این، مضیق‌ترین تعریف خصوصی‌سازی است. در تعریفی موسع‌تر، خصوصی‌سازی را مجموعه‌ای از اقدامات دانسته‌اند که در قالب آن، در سطوح و زمینه‌های گوناگون، کنترل، مالکیت یا مدیریت از دست بخش دولتی خارج و به بخش خصوصی سپرده می‌شود (Starr, 1988, p. 25) و به این ترتیب، سازوکار بازار حیات دوباره می‌یابد و دولت، بدون دخالت مستقیم در بازار و اقتصاد، فقط مقررات و مکانیسم نظارتی خود را حفظ می‌کند (Zinnes, Eilat & Sachs, n.d, p. 147).

اما برخی نگاه کلان به خصوصی‌سازی دارند و معتقدند برای کشورهای با اقتصاد متمرکز، خصوصی‌سازی بسیار فراتر از انتقال مالکیت و تعدیل ثروت است؛ خصوصی‌سازی به معنای به وجود آوردن نظام اقتصادی جدید براساس بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصاد است (Schwartz, 1991, p. 1731). عده‌ای دیگر بر این باورند خصوصی‌سازی فقط به معنای انتقال ظاهری و اعتباری اموال دولتی به بخش غیردولتی نیست که البته این فرایند همیشه و در هر شرایطی از سوی دولت می‌تواند برگشت پذیر باشد. خصوصی‌سازی در مفهوم حقیقی، به اشاعه فرهنگی در تمام سطوح جامعه اطلاق می‌شود که دولت، نهادهای تصمیم‌گیر و سراسر آحاد کشور باور کنند که کار مردم را باید به مردم واگذاشت (رحیمی‌پروجردی، ۱۳۸۴، ص. ۵۷). چنانچه کلیت نظام اقتصادی جامعه مبتنی بر اراده و شعور مردم باشد که به موجب آن برای مردم حق تصرف و مالکیت در عوامل تولید، دارایی، محصول و مواردی نظیر آن ایجاد کند، خصوصی‌سازی موفق و واقعی محقق شده است (رحیمی‌پروجردی، ۱۳۸۹، صص. ۷-۹).

در مجموع می‌توان گفت گستره مفهومی خصوصی‌سازی به شرایط اقتصادی کشوری که بستر اجرای آن بوده است، بستگی دارد. به‌طور مشخص اگرچه می‌توان خصوصی‌سازی در کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری را حرکتی در جهت تقویت بخش خصوصی و بازار از طریق

10. nationalization

کاهش مستقیم نقش دولت در اقتصاد دانست، این مسئله برای اقتصادهایی که در آن‌ها دولت نقش مهمی در تخصیص منابع و مالکیت دارد، متفاوت است. خصوصی‌سازی در این کشورها نوعاً به معنای ایجاد نظام اقتصادی جدید مبتنی بر بازار بوده و تلویحاً به منزله تغییر جدی در ذهنیت جامعه و سیاست‌گذاران در جهت حرکت به سوی استقرار و تقویت بنیان‌های اقتصاد آزاد محسوب می‌شود (مگینسون، ۱۳۸۸، ص. ۳۱).

از مجموعه تعاریف خصوصی‌سازی دریافت می‌شود که خصوصی‌سازی در دو معنای عام و خاص به کار برده می‌شود.

۳-۱-۱. مفهوم عام خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی در معنای عام به صرف انتقال و واگذاری مالکیت دولتی (چه به صورت انتقال سهام شرکت‌های دولتی و چه سایر اموال دولتی) اکتفا نمی‌کند؛ بلکه لازمه تحقق آن را آزادسازی^{۱۱}، مقررات‌زدایی، حمایت از مالکیت خصوصی و قراردادهای خصوصی و بازارسازی و بازسازی بخش دولتی می‌داند (پاکدامن، ۱۳۸۸، ص. ۱۷). از این رو گفته می‌شود به خصوصی‌سازی نباید در انزوا و منفک از آزادسازی و مقررات‌زدایی نگاه کرد (Lopez-de-Silanes, 1997, p. 2). خصوصی‌سازی در این مفهوم به معنای به وجود آمدن نظام اقتصادی جدید بر اساس سازوکارهای بازار و فرایند واجد شرایط بازار کردن، به مقدار قابل ملاحظه‌ای تابع سیاست‌های کلی دولت در زمینه آزادسازی و مقررات‌زدایی است (پاکدامن، ۱۳۷۴، ص. ۱۹). خصوصی‌سازی در این معناست که نشانه تعالی اندیشه سرمایه‌داری و اعتماد به کارایی بازار در برابر بی‌اطمینانی به کارایی بخش عمومی است (Bos, 1991, p. 21).

۳-۱-۲. مفهوم خاص خصوصی‌سازی

در معنای خاص منظور از خصوصی‌سازی، واگذاری مالکیت و کنترل بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی است (Veljanovski, 1987, p. 37) که البته همین معنای خاص دو شکل را دربرمی‌گیرد: واگذاری مالکیت بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی؛ واگذاری برخی خدمات دولتی به بخش خصوصی با حفظ مالکیت دولتی (واگذاری مدیریت).^{۱۲} در جلسه هماهنگی که درباره مقوله

۱۱. آزادسازی اقتصادی، به عنوان پیش‌نیاز خصوصی‌سازی، شامل مجموعه اقداماتی به منظور برداشتن کنترل‌های دولتی از بازارهای مالی، کالا و خدمات، کار و تجارت خارجی و واگذاری آن به مکانیسم بازار است (ایمانی‌راد، ۱۳۷۱، ص. ۷۵). شاخص آزادی اقتصادی (economic freedom) که هر ساله به وسیله بنیاد هریتیج ارائه می‌شود، بر ارزیابی ده عامل استوار است: آزادی تجاری، آزادی کسب‌وکار، آزادی مالی، بزرگی دولت، آزادی پولی، آزادی سرمایه‌گذاری، آزادی نظام مالی، حقوق مالکیت، کنترل فساد و در نهایت آزادی بازار کار (مرکز هم‌اندیشی برای توسعه بخش خصوصی، ۱۳۸۹، ص. ۱۹۸).

۱۲. به خصوصی‌سازی در این معنا، خصوصی‌سازی ساده (simple privatization) نیز گفته می‌شود که سیاستی مجزا از آزادسازی است. با این حال، اگرچه بدون آزادسازی می‌توان خصوصی‌سازی (خصوصی‌سازی ساده) کرد، امکان آزادسازی بدون خصوصی‌سازی وجود ندارد (Veljanovski, 1987, p. 10).

خصوصی‌سازی برای کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی^{۱۳} در اندونزی در سال ۱۹۸۳ م برگزار شد، به مفاهیمی همچون برگرداندن نگاه‌های ملی‌شده به بخش خصوصی،^{۱۴} حاکم کردن شرایط رقابت کامل بر واحدهای دولتی (مقررات‌زدایی)^{۱۵} و آزادسازی^{۱۶} یا انتقال کامل کنترل قانونی بنگاه‌ها برای تعریف خصوصی‌سازی اشاره شده؛ ولی نهایتاً اعضای سازمان تعریف بانک جهانی، یعنی «انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از سوی دولت به بخش خصوصی»، را به‌عنوان تعریف خصوصی‌سازی پذیرفتند که معادل مفهوم خاص خصوصی‌سازی است (کمیسون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶، ص. ۷۹).

البته در معنایی محدودتر، خصوصی‌سازی به انتقال مالکیت بنگاه‌ها از دولت به بخش خصوصی اطلاق می‌شود (Shirley, 1992, p. S24). براساس این تعریف، هرگونه تغییر در روابط دولت و بخش خصوصی که متضمن انتقال مالکیت نباشد، از چارچوب خصوصی‌سازی خارج است (OECD, 2009, p. 5). درمقابل برخی دیگر معتقدند برای تحقق خصوصی‌سازی، تغییر مالکیت از دولتی به خصوصی کافی نیست و تا زمانی که کنترل یک شرکت در اختیار دولت است، آن شرکت خصوصی محسوب نمی‌شود (Zinnes, Eilat & Sachs, n.d, p. 146).

آنچه معمولاً در تعریف خصوصی‌سازی (در فرهنگ‌های لغات، منابع اقتصادی و حقوقی خارجی) گفته می‌شود، معنای خاص آن، یعنی واگذاری مالکیت یا کنترل دولتی به بخش خصوصی، است.^{۱۷} قانون‌گذار ما اگرچه در ق.ا.س.ک. به‌طور مشخص خصوصی‌سازی را تعریف نکرده، از مواد آن، به‌خصوص تبصره ۱ بخش الف ماده ۳ قانون،^{۱۸} استنباط می‌شود که منظور از خصوصی‌سازی واگذاری مالکیت یا کنترل دولتی به بخش غیردولتی (خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی) است.^{۱۹}

13. Asian Productivity Organization (APO)

14. denationalization

15. deregulation

16. liberalization

۱۷. همین تعریف در قانون نمونه خصوصی‌سازی که بانک جهانی تهیه کرده، پذیرفته شده است: World Bank, Law on Privatization, Prepared by the Legal Reform and Private Sector Development Unit Legal Department The World Bank, Last Visited: 2018/01/1, Available at: <http://www.google.com/url?url=http://siteresources.worldbank.org/>

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

۱۹. از حیث شمول واگذارشوندگان نیز می‌توان خصوصی‌سازی را به عام و خاص تقسیم کرد. خصوصی‌سازی در مفهوم عام، انتقال مالکیت یا مدیریت بخش دولتی به بخش غیردولتی اعم از خصوصی، تعاونی و غیردولتی است و خصوصی‌سازی در معنای خاص فقط شامل انتقال مالکیت یا مدیریت بخش دولتی به بخش خصوصی است.

خصوصی‌سازی در این مفهوم، در قالب قرارداد صورت می‌گیرد که یک طرف آن سازمان خصوصی‌سازی به نمایندگی از دولت (واگذارکننده) و طرف دیگر بخش غیردولتی (واگذارشونده) است. به موجب ق.ا.س.ک. واگذارشونده باید از بخش خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی باشد؛ درحالی که به نظر می‌رسد این گستردگی قلمروی واگذارشوندگان با ذات و ماهیت خصوصی‌سازی سازگاری ندارد. از این رو ابتدا به شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی و سپس به امکان‌سنجی خصوصی‌سازی از طریق واگذاری به این مؤسسات پرداخته می‌شود.

۲-۳. مفهوم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

در آثار و منابع و پژوهش‌های حوزه علم اقتصاد، بخش عمومی^{۲۰} در مقابل بخش خصوصی^{۲۱} مطرح می‌گردد؛ اما تعریف دقیق آن‌ها بیان نمی‌شود. در یکی از تعاریف آمده که بخش عمومی بخشی از اقتصاد کشور است که با دراختیار داشتن بودجه عمومی، به تولید و عرضه کالاها و خدمات عمومی به مصرف‌کنندگان آن‌ها می‌پردازد (Lane, 2000, p. 3). شاید میان صاحب‌نظران مهم‌ترین تمایز بخش خصوصی و عمومی در این باشد که بخش عمومی «انحصار مشروع زور فیزیکی» را دارد و با توسل به این قدرت انحصاری می‌تواند در جامعه مقررات‌گذاری کند، کالای عمومی یا خصوصی تولید کند، امنیت را برقرار سازد و عوارض یا مالیات را وصول نماید. منتها بخش عمومی که توان اعمال قدرت را دارد، به‌سختی امکان ایجاد نظام انگیزشی لازم برای تخصیص کارای منابع را دارد. در مقابل کارکرد اصلی بخش خصوصی آن است که با نظامی غیرمتمرکز، انگیزه لازم برای تخصیص کارای منابع را ایجاد می‌کند (نصیری‌اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰، ص. ۱۷).

از مطالب بیان‌شده روشن می‌شود که نمی‌توان مرز مشخصی برای بخش عمومی و خصوصی قائل بود و با توجه به قدرت دولت‌ها و ملت‌ها و تعریف مقبول از کالای خصوصی و عمومی، این مرز متغیر است. بنابراین بهترین راهکار تشخیص بخش عمومی از بخش خصوصی، ارائه تعریف حقوقی یا قانونی است.

مطابق قوانین فعلی، بخش عمومی بخشی است که با تأمین منابع مالی آن از وجوه عمومی، به ارائه خدمات عمومی و اداره امور عمومی می‌پردازد. علاوه بر بخش‌های مختلف دولت، مانند وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی، مجموعه‌های دیگری نیز تحت عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با استفاده از وجوه عمومی، خدمات عمومی عرضه می‌کنند. ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی در تعریف وجوه عمومی مقرر می‌دارد: «وجوه عمومی عبارت‌اند از: نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که

20. public sector

21. private sector

متعلق به حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن، منحصرأ برای مصارف عمومی به‌موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد».

بنابراین بخش عمومی علاوه‌بر دولت، شامل نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز هست. مؤسسات عمومی غیردولتی، همانند مؤسسات عمومی دولتی، از امتیازات قدرت عمومی مثل خلع ید، اتخاذ تصمیمات یک‌جانبه و... استفاده می‌کنند و اموال آن‌ها تابع مقررات و احکام اموال عمومی است (شمعی، ۱۳۹۳، ص. ۲۹).

در فلسفه ایجاد این مؤسسات باید گفت امروزه با گسترش نیازها و خدمات عمومی، دیگر نمی‌توان دولت‌ها را مسئول اداره و عرضه تمام خدمات عمومی دانست و اصل «دولت‌ها می‌باید عهده‌دار انجام خدمات عمومی باشند» جای خود را به اصل «دولت باید از انجام خدمات اطمینان حاصل کند» داده است (اوزیرن و گبیر، ۱۳۸۴، ص. ۳۷۰). یکی از راه‌هایی که دولت‌ها به‌وسیله آن از خدمات‌رسانی اطمینان حاصل می‌کنند، محول کردن این امور به سازمان‌های غیردولتی است.

از این‌رو در اکثر نظام‌های حکومتی، تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی‌اند که به‌منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است، به‌وجود آمده‌اند (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸، ص. ۱۹۳).

از جدیدترین انواع این مؤسسات نهادهای عمومی غیردولتی هستند که براساس اصل عدم تمرکز فنی^{۲۲} بنا شده‌اند. این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهایی خاص جدا از سازمان مرکزی دولت هستند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص. ۱۹۲). مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز به‌منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند، ایجاد شده‌اند.^{۲۳} اولین تعریف

۲۲. *décentralisation technique*: عدم تمرکز فنی عبارت است از واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری و اجرایی درباره یک یا چند امر عمومی که جنبه فنی و تخصصی دارد، به یک سازمان یا گروهی از متخصصان که بتوانند به دور از جریان‌های سیاسی یا اداری به کار بپردازند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص. ۷۹؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶، ص. ۵۵). برای مثال با توجه به قانون اولیه تأسیس دانشگاه تهران، این دانشگاه را می‌توان مصداق عدم تمرکز فنی ذکر کرد. به‌موجب قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران، مصوب ۱۳۱۳/۰۳/۰۸، دانشگاه تهران مؤسسه عمومی دارای شخصیت حقوقی شناخته شده و اداره امور آن با مشارکت استادان آن صورت می‌گیرد؛ از جمله اینکه رؤسای دانشکده را استادان آن دانشکده انتخاب می‌کردند و رئیس دانشگاه با پیشنهاد رؤسای دانشکده‌ها به مقامات مرکزی منصوب می‌شد. این شیوه تاحدی استقلال دانشگاه را تأمین می‌کرد. اما متأسفانه قوانین بعدی ساختار را تغییر داد و مقامات مرکزی رؤسای دانشگاه‌ها را منصوب می‌کردند.

۲۳. به‌موجب مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵، قانون مدیریت خدمات کشوری دولت امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی را از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت خود انجام می‌دهد.

از این مؤسسات در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ ارائه شد. مطابق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود».

طبق این ماده، تشکیل مؤسسات عمومی مستلزم تصویب قانون است؛ زیرا در حقوق کشور ما، در اداره امور عمومی اصل بر تمرکز است و مسئول این امور در وهله اول رئیس‌جمهور و وزیران هستند و هر جا که بنابه عللی خروج از این قاعده ضرورت یابد، باید قانون‌گذار اجازه آن را داده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص. ۱۴۶).

در تبصره همین قانون پیش‌بینی شده بود که فهرست این‌گونه مؤسسات باید به تصویب مجلس برسد. به همین منظور در تاریخ ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ قانونی با عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب مجلس رسید که به موجب آن، ده سازمان و مؤسسات وابسته به آن‌ها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند که عبارت‌اند از: شهرداری‌ها، بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی، هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی. در اصلاحات صورت‌گرفته در این قانون، حدود دوازده مؤسسه دیگر نیز به این فهرست افزوده شده است؛ از قبیل فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه‌های جهاد نصر، استقلال و توسعه، جهاد دانشگاهی، دهیاری‌ها، سازمان دانش‌آموزی و ...

اما این تعریف با تصویب آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری در ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ اندکی تغییر کرد. براساس ماده ۳ قانون مزبور، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».^{۲۴} طبق این تعریف، باید بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از طریق منابع غیردولتی تأمین شود. این ویژگی تاحدودی باعث نوسان و چالش در احکام و ماهیت این مؤسسات می‌شود؛ چراکه امکان دارد مؤسسه‌ای در یک سال بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه خود را از منابع غیردولتی تأمین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد. نکته دیگر در تعریف جدید از مؤسسات عمومی غیردولتی این است که برخلاف تعریف قانون محاسبات عمومی از این مؤسسات، لازم نیست این مؤسسات به موجب قانون تحت این عنوان شناخته شوند. بنابراین مؤسساتی که دارای شرایط مزبور در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری هستند،

۲۴. برای مطالعه ارکان تعریف قانونی مؤسسات عمومی غیردولتی ر.ک: عباسی، ۱۳۸۹، ص. ۶۶-۶۸.

هرچند به این عنوان شناخته نشده باشند، می توان آن ها را جزو مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دانست؛ نظیر سازمان های حرفه ای، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و... البته به نظر می رسد مؤسسات عمومی غیردولتی مورد نظر قانون محاسبات عمومی باید به این عنوان شناخته شوند؛ زیرا از دلایل ذکر این قید محدود کردن مؤسساتی است که از مزایای مالی قانون محاسبات عمومی استفاده می کنند (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸، ص. ۱۹۴).

از زمان آغاز برنامه خصوصی سازی در ایران، عمدتاً به دو دلیل مؤسسات عمومی غیردولتی در حجم وسیعی از قراردادهای واگذاری، طرف واگذاری هستند:

اول اینکه، بخشی از واگذاری ها در توان خرید بخش خصوصی و تعاونی نیست و سازوکارهایی نیز برای تأمین منابع لازم برای واگذاری آن ها طراحی و برنامه ریزی نشده است. لذا نهادهای عمومی با توجه به پشتوانه غنی و قوی مالی به صورت انحصاری این قبیل واگذاری ها را به صورت بلوکی در اختیار می گیرند. براساس آمار موجود، در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا آبان ۱۳۹۷، از مجموع ۱,۴۷۴,۸۶۷,۰۰۰ ریالی که ارزش کل واگذاری ها بوده، ۹۵,۵ درصد واگذاری ها به صورت بلوکی، ۳,۴ درصد به شکل تدریجی و ۱,۱ درصد به صورت ترحیحی صورت گرفته است.^{۲۵}

جدول ۱. آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری از ۱۳۸۰-۱۳۹۷/۰۸/۰۴

سال	۸۱	۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	جمع کل
فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان	۰,۲	۰,۷	۰,۵	۰,۱	۰,۲	۳,۱	۲,۱	۹,۲	۴,۱	۴,۵	۶,۱	۱۹,۳	۳,۳	۲,۰	۲,۱	۱,۳	۱,۴	۶۰,۵
واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به اشخاص طلبکار از دولت	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۱,۷	۲,۰	۰,۹	۰,۱	۰,۱	۳,۱	۲,۷	۹,۲	۰,۵	۱,۳	۰,۱	۰,۱	۲۱,۴
انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۲,۱	۴,۹	۱,۲	۷,۲	۱,۱	۱,۱	۱,۵	۰,۲	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۰,۱	۱۸,۱
درصد از کل واگذاری ها	۰,۲	۰,۸	۰,۵	۰,۱	۰,۳	۹,۷	۵,۳	۱۷,۳	۴,۱	۸,۷	۸,۸	۳,۰	۳,۵	۳,۵	۳,۳	۱,۳	۱,۴	۱۰۰

فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان

علت دوم، واگذاری از طریق رد دیون یا واگذاری بابت بدهی هاست. دولت در دهه های

25. <http://ipo.ir/index.jsp?pageid=2557&p=1> (آخرین بازدید: ۱۳۹۷/۰۹/۰۱)

گذشته به چند دلیل به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بدهکار شده است: ۱. تعویق در پرداخت سهم دولت از حق بیمه و مستمری‌های بازنشستگی به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی؛ ۲. استفاده از خدمات و تسهیلات مؤسسات عمومی بدون پرداخت به‌موقع بابت آن‌ها؛ ۳. عوارض پرداخت‌نشده به شهرداری‌ها و سازمان‌های متعدد دیگر. این بدهی‌ها که پس از گذشت چند دهه به چند هزار میلیارد تومان رسیده، دولت را ناچار به بازپرداخت دیون کرده بود (نصیری‌اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰، ص. ۲۱). آمار موجود نیز مؤید این است که واگذاری سهام یا دارایی به‌شیوه انتقال مستقیم به اشخاص طلبکار از دولت، سهم قابل توجهی از واگذاری‌ها (۲۱،۴ درصد) را به خود اختصاص داده است.^{۲۶}

جدول ۲. آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری از ۱۳۸۰-۱۳۹۷/۰۸/۰۴

سال	۸۱	۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	جمع کل
حجم واگذاری	۰.۱٪	۰.۸٪	۰.۴٪	۰.۱٪	۲.۱٪	۹.۳٪	۴.۶٪	۱۶.۸٪	۳.۸٪	۸.۶٪	۸.۵٪	۲۸.۹٪	۳.۵٪	۲.۰٪	۳.۳٪	۱.۳٪	۱.۴٪	۹۵.۵٪
بلوکی	۰.۱٪	۰.۸٪	۰.۴٪	۰.۱٪	۲.۱٪	۹.۳٪	۴.۶٪	۱۶.۸٪	۳.۸٪	۸.۶٪	۸.۵٪	۲۸.۹٪	۳.۵٪	۲.۰٪	۳.۳٪	۱.۳٪	۱.۴٪	۹۵.۵٪
تدریجی	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۲٪	۰.۳٪	۰.۳٪	۰.۳٪	۰.۲٪	۰.۲٪	۰.۱٪	۰.۲٪	۱.۰٪	۰.۴٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۲.۴٪
تجیحی	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۳٪	۰.۲٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۰.۱٪	۱.۱٪
درصد از کل واگذاری‌ها	۰.۲٪	۰.۸٪	۰.۵٪	۰.۱٪	۲.۳٪	۹.۷٪	۵.۳٪	۱۷.۳٪	۴.۱٪	۸.۷٪	۸.۸٪	۳۰٪	۳.۵٪	۲.۵٪	۳.۳٪	۱.۳٪	۱.۴٪	۱۰۰٪

فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان

انباشت تعهدات و بدهی‌های دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی درقبال اخذ خدمات آنان و فقدان منابع و نقدینگی لازم برای بازپرداخت این تعهدات از سوی دولت باعث شده تا به‌منظور رفع مشکل و برون‌رفت از وضعیت مذکور، واگذاری شرکت‌های دولتی به این مؤسسات و نهادها مورد توجه مسئولان قرار گیرد.^{۲۷} بر همین اساس، از چندین سال قبل در قوانین بودجه، احکامی به موضوع واگذاری شرکت‌های دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اختصاص داده شده است. موضوع واگذاری فعالیت‌های

۲۶. (آخرین بازدید: ۱۳۹۷/۰۹/۰۱) <http://ipo.ir/index.jsp?pageid=2557&p=1>

۲۷. برای مثال سهم عمومی غیردولتی در واگذاری شرکت‌های فولاد مبارکه، هپکو، صنایع ملی ایران، سرمایه‌گذاری نیروگاهی ایران (سنا)، بازرسی و مهندسی صنعت ایران، ۱۰۰ درصد است.

(آخرین بازدید: ۱۳۹۷/۰۲/۱۰) www.donya-e-egtesad.com/news/808752

اقتصادی به این مؤسسات در ق.ا.س.ک. نیز پیش‌بینی شده و در کنار قید محدودیت‌هایی، فرصت‌های متعددی برای این بخش اقتصادی در نظر گرفته شده است.^{۲۸}

۳-۳. امکان‌سنجی واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، مؤسسات عمومی غیردولتی جلوه‌ای از عدم تمرکز فنی در سیستم اداره امور عمومی کشور محسوب می‌شوند. برای تحقق عدم تمرکز اداری^{۲۹} شرایطی لازم است:

۱. داشتن شخصیت حقوقی: استقلال و آزادی عمل مؤسسات زمانی محقق می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دیگران به‌ویژه مستقل از مقامات و نهادهای دولت مرکزی باشند. به‌طور طبیعی داشتن شخصیت حقوقی آثار حقوقی، از جمله داشتن اموال، دارایی، بودجه و اختیارات مستقل از دیگران، خواهد داشت و به‌دلیل داشتن شخصیت حقوقی مستقل، سلسله‌مراتب اداری بین این نهادها و قوه مرکزی قطع می‌شود و رؤسای این واحدها از نظر سلسله‌مراتب تابع مقامات مرکزی نیستند؛ بلکه فقط تحت نظارت آن‌ها (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶، ص. ۵۴؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص. ۸۱). به بیان دیگر، از صفات متمیزه هر شخصیت حقوقی مستقل، داشتن استقلال مالی است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص. ۱۹۲؛ انصاری، ۱۳۷۴، ص. ۲۱۶). نتیجه و اثر عملی استقلال مالی، آزادی عمل در کسب درآمد، هزینه کردن و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود است. اما باید گفت نظام مالی اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی به‌نحوی با دولت مرتبط است و این امر ناشی از اصل تداوم خدمات عمومی و اداری است؛ به همین علت نیز استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی یکسان و در یک درجه نیست (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص. ۲۲۵). این مؤسسات از نظام بودجه‌ای خاص

۲۸. هر جا که امکان واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی وجود دارد، امکان واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی نیز پیش‌بینی شده است؛ مانند بند «الف» و «ب» ماده ۳، ماده ۵ در زمینه واگذاری سهام بانک‌ها (که برای بخش عمومی غیردولتی، سقف مجاز تملک دوبرابری نسبت به بخش خصوصی پیش‌بینی کرده است) و همچنین بند «ز» ماده ۱۹ که واگذاری شرکت‌های دولتی مشمول گروه دو ماده ۲ در قالب عقود هبه و صلح غیرمعوض را فقط به مؤسسات عمومی غیردولتی را مجاز می‌داند مشروط به اینکه فعالیت شرکت مورد واگذاری با وظایف مؤسسات و نهادهای مورد نظر انطباق داشته باشد.

۲۹. از نظر نحوه و سازمان‌دهی اداره کشور، معمولاً دولت‌های بسیط به دو شیوه اداره می‌شوند: تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری. تمرکز اداری سیستمی است که در آن، حق تصمیم‌گیری و اداره امور ملی و محلی در انحصار دولت مرکزی است. به بیان دیگر، همه اقتدارهای دولتی در پایتخت متمرکز است. تصمیمات در مرکز اتخاذ می‌شود و دستورات اجرایی از بالا به پایین صادر می‌شود و سلسله‌مراتب اداری بر این سیستم حاکم است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳، ص. ۲۴۰). عدم تمرکز اداری سیستمی است که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره یک یا چند امر عمومی به مقامات و نهادهای مستقل از مرکز واگذار شده است. به بیان دیگر، از نظر سیاسی قدرت تصمیم‌گیری درباره امور کشور، به غیر از مقامات و نهادهای مرکزی، به نهادها و مقامات دیگر نیز داده شده و قدرت در سطوح مختلف سیاسی، اداری، سازمانی و جغرافیایی دیگری غیر از مرکز توزیع شده است (انصاری، ۱۳۷۴، ص. ۱۴۱).

خود پیروی می‌کنند؛ به این صورت که برخی از نظر بودجه‌ای کاملاً وابسته به بودجه کل کشور، بعضی دارای بودجه‌ای مستقل و برخی نیز در حالت بینابینی هستند و در قانون موجد یا اساس‌نامه آن‌ها، راهکارهای تأمین درآمد و هزینه کردن آن‌ها و نحوه نظارت بر این تأمین و مصرف بیان شده است.

بنابراین مؤسساتی که از لحاظ مالی وابسته به دولت هستند، اگرچه به موجب قوانین موجودشان دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند، در واقع آن‌ها این شاخصه ذکرشده برای مؤسسه مستقل از دولت مرکزی را ندارند. لذا خصوصی‌سازی از طریق واگذاری به این‌گونه مؤسسات اهداف خصوصی‌سازی نظیر افزایش رقابت‌پذیری، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، کاهش تصدی‌گری‌های دولت، لغو امتیازات بنگاه‌های اقتصادی دولتی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی و گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم را برآورده نمی‌کند (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵، ص. ۳۳). برای مثال می‌توان به مؤسسه جهاد نصر اشاره کرد که در سال ۱۳۹۲ طرح‌های بزرگ شیلاتی کشور از سوی سازمان شیلات ایران (وزارت جهاد کشاورزی) به این مؤسسه به‌عنوان بخش غیردولتی واگذار شده است.^{۳۰}

۲. انتخابی بودن مقامات نهادهای غیرمتمرکز و عدم انتصاب مقامات آن توسط مقامات مرکزی: اصولاً مقامات این نهادها باید به‌وسیله مرجعی غیر از مقامات مرکزی (برای مثال از طریق انتخابات عمومی یا نهادهای واسطه) برگزیده شوند تا استقلال آن‌ها از قوه مرکزی معنا پیدا کند؛ بدین صورت که در این‌گونه نظام‌ها تا حد امکان مدیران و اعضای ارکان این واحدها باید از بین کارکنان باسابقه یا اعضای آن مؤسسات و از طرف خود مؤسسات انتخاب شوند و اگر مقامات مرکزی این مقامات را منصوب می‌کنند، چنین نهادی ماهیتاً مستقل نیست؛ چون حیات و عملکرد آن‌ها به اراده مقامات مرکزی بستگی دارد. البته انتخابی بودن نهادهای غیرمتمرکز و استقلال آن‌ها از قوه مرکزی تعارضی با حق نظارت مقامات مرکزی^{۳۱} بر آن‌ها ندارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶، ص. ۵۴). اما باید گفت بسیاری از مؤسساتی که به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی طرف قراردادهای خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند، فاقد

۳۰. در قانون بودجه کل کشور سال ۱۳۹۳، سهم وزارت جهاد کشاورزی ۹۹۴،۸۸۰،۱۰۰،۰۰۰ تومان تعیین شده که به وزارت جهاد کشاورزی در نظر گرفته شده است. بیشترین بودجه پس از بودجه در نظر گرفته‌شده برای ستاد مرکزی وزارت جهاد کشاورزی به مؤسسه جهاد نصر اختصاص دارد که معادل ۱۱۰،۲۴۰،۰۰۰،۰۰۰ تومان است.

(آخرین بازدید: ۱۳۹۷/۰۵/۱۵) <http://isna.ir/fa/news/92091712130/>

۳۱. نظارت قوه مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز در اصطلاح «قیمومت اداری» نامیده می‌شود. البته این نظارت نباید به‌حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند و جنبه مداخله به خود بگیرد. تعیین میزان آزادی این نهادها و نظارت دولت مرکزی بر آن‌ها یکی از دقیق‌ترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانون‌گذار است که حدود و چگونگی آن را تعیین کند. به عبارت دیگر در این مؤسسات، اصل بر آزادی است و نظارت قوه مرکزی امری استثناست و فقط در مواردی که قانون پیش‌بینی می‌کند، اعمال می‌گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص. ۸۴).

این مشخصه هستند.^{۳۲}

برای مثال می‌توان از سازمان تأمین اجتماعی - طرف واگذارشونده در حجم وسیعی از قراردادهای خصوصی‌سازی - نام برد. این سازمان همانند هر شخص حقوقی دیگری دارای سه رکن تقنینی، اجرایی و ناظر است که اتخاذ تصمیم، اجرای تصمیم و نظارت بر حسن اجرای این تصمیمات را برعهده دارند. در سازمان تأمین اجتماعی، ترکیب هیئت‌امنا این سازمان (رکن تقنینی) مطابق ماده ۷ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۰، به شرح شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و سه نفر باقی‌مانده مطابق بند ۲ «الف» ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان شکل می‌گیرد. این هیئت‌امنا که اکثریتشان از طرف دولت (وزیر رفاه) منصوب می‌شوند، نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره و هیئت نظارت را برعهده دارند (بند «پ» ماده ۸ اساس‌نامه). همچنین رکن اجرایی، یعنی مدیرعامل، با پیشنهاد هیئت‌امنا و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی منصوب و معزول می‌شود (تبصره ماده ۸ اساس‌نامه).

این امر سبب نفوذ دولت در این سازمان است؛ تا حدی که هیئت وزیران خود را مجاز دانسته از طرف سازمان تأمین اجتماعی به سازمان خصوصی‌سازی وکالت دهد تا سهام ۱۹ شرکت دولتی به مبلغ ۲۲,۶۱۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال را که بابت رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده، عرضه و مبالغ حاصل از فروش آن را به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز کند و از سرجمع مطالبات آن سازمان از دولت کسر نماید (بند ۶ مصوبه شماره ۱۳۸۸/۱۲/۲۶-۴۴۳۰/۱/۲۲۱۹۲۶۱). اگرچه این مصوبه در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۵ با درخواست سازمان بازرسی کل کشور از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد،^{۳۳} نکته درخور توجه استدلال رئیس امور حقوقی و قوانین معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در دفاع از این مصوبه است: با عنایت به ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان تأمین اجتماعی

۳۲. مثلاً مقامات مؤسسه نام‌برده (جهاد نصر) از طرف دولت نصب می‌شوند. براساس ماده ۷ اساس‌نامه مؤسسه مذکور، اعضای مجمع عمومی متشکل است از: وزیر جهاد کشاورزی (رئیس مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که این مجمع وظیفه عزل و نصب اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل را به پیشنهاد رئیس مجمع برعهده دارد. ۳۳. رأی ۱۳۹۳/۰۳/۰۵-۵۲۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: مطابق ماده ۶۵۶ قانون مدنی، وکالت عقدی است که به موجب آن، یکی از طرفین طرف دیگر را برای انجام امری نایب خود می‌کند. نظر به اینکه سازمان تأمین اجتماعی، سازمان خصوصی‌سازی را وکیل خود تعیین نکرده است، ولی هیئت وزیران در بند ۶ مصوبه شماره ۱۳۸۸/۱۲/۲۶-۴۴۳۰/۱/۲۲۱۹۲۶۱ مصوبه سازمان خود، سازمان خصوصی‌سازی را مجاز اعلام کرده که رأساً و به وکالت از سازمان تأمین اجتماعی اقداماتی در راستای مصوبه معمول کند، وکالت مذکور به لحاظ عدم استنابه از سوی سازمان تأمین اجتماعی محقق نمی‌شود، بنابراین بند ۶ مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با قانون و خارج بودن از حدود اختیارات هیئت وزیران، به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، ابطال می‌شود.

به‌رغم دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل، وابسته به دولت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) بوده و شش نفر از اعضای هیئت‌امنی آن (اکثریت اعضا) به پیشنهاد وزیر مربوطه و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی انتخاب می‌شود. با توجه به موارد یادشده، اعمال و کالت دولت (سازمان خصوصی‌سازی) در چنین مواردی مغایر با قانون به‌نظر نمی‌رسد!^{۳۴}

بنابراین برای تحقق خصوصی‌سازی، نهادهایی از این قبیل منطقی‌اً نباید اجازه حضور در واگذاری‌ها را داشته باشند. از مطالب بیان‌شده برمی‌آید که اکثر مؤسسات و نهادهایی که به‌موجب قانون، مؤسسات عمومی غیردولتی معرفی شده‌اند، ویژگی‌های ذکرشده برای مؤسسه مستقل از دولت مرکزی را ندارند و واگذاری به آن‌ها با ذات خصوصی‌سازی سازگار نیست. اگرچه واگذاری به این مؤسسات نفع دولت و مؤسسات عمومی را تأمین می‌کند، چراکه دولت از بار دیون خود رهایی می‌یابد و طرف مقابل نیز به مطالبات خود می‌رسد، این‌گونه واگذاری‌ها، منافع بخش خصوصی را تأمین نمی‌کند؛ زیرا این‌گونه نهادهای عمومی هم از امتیازات بخش خصوصی و هم از حمایت‌های غیرمستقیم بخش دولتی یا عمومی برخوردارند و با تکیه بر امکانات و ظرفیت‌های حاکمیتی زمینه رقابت و حضور بخش خصوصی را سلب می‌کنند و مانع گسترش و رونق بخش خصوصی می‌شوند. درنتیجه این‌گونه واگذاری‌ها با اهداف خصوصی‌سازی و تحقق اصل کارایی سازگاری ندارد.

ازاین‌رو محدودیت‌هایی، هرچند ناکافی، درمورد واگذاری به این مؤسسات در ق.ا.س.ک. پیش‌بینی شده است که بارزترین آن، حکم ماده ۶ قانون است. طبق ماده ۶ سابق، مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم، درمجموع حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا یا خدمت، را دارند. این درحالی است که در پیش‌نویس قانون، محدودیت مذکور حداکثر تا ۲۰ درصد و مبنای محدودیت نیز «بنگاه» بود، نه «سهم بازار»؛ ولی چنین محدودیتی کارساز نبوده و طرف اکثر قراردادهای واگذاری این مؤسسات بودند. درنتیجه جهت‌گیری واگذاری‌ها به‌سمت رد دیون و حضور کم‌رنگ بخش خصوصی موجب اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ در قانون شد.

در ماده اصلاحی، علاوه‌بر تعیین سقف حداکثر ۴۰ درصدی سهم بازار هر کالا یا خدمت برای حق مالکیت مستقیم یا غیرمستقیم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، همچنین مقرر شده است که مجموع حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی (سهم در هیئت‌مدیره) در هر بنگاه اقتصادی تا سقف ۴۰ درصد برای هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی دارند، مجاز است (بند ۳ ماده ۶).

34. www.divan-edalat.com (آخرین بازدید: ۱۳۹۷/۰۳/۱۰)

نکته قابل توجه درباره این ماده عبارت «سهام بازار هر کالا یا خدمت» است. هرچند بندهای ۱ تا ۳ ماده ۱ قانون، واژه‌های بازار، کالا و خدمت را تعریف کرده، ترکیب مذکور مفهومی متفاوت با جمع این سه کلمه دارد که در قانون بیان نشده است. «بازار کالا و خدمت» به همراه عنصر «بازار جغرافیایی» اصطلاحی را تشکیل می‌دهد که در حوزه حقوق رقابت برخی کشورها «بازار مربوط»^{۳۵} خوانده شده و هدف از تعریف آن تعیین چارچوب و قلمرویی است که رقابت‌های تجاری مؤثر تجاری در آن رخ داده و قواعد حقوقی ناظر بر رقابت در آن قلمرو اجرا می‌شوند.

در این اصطلاح، عنصر «بازار کالا یا خدمت» عبارت از مجموعه کالاها و خدماتی است که مصرف‌کنندگان می‌توانند آن‌ها را کالا یا خدمت جانشین محسوب کنند. به عبارت دیگر، همه محصولات و خدماتی که مصرف‌کنندگان می‌توانند آن‌ها را در وضعیتی مانند گرانی جایگزین یکدیگر کنند، بازار کالا یا خدمت را تشکیل می‌دهند.

بر این مینا سهم «بازار کالا یا خدمت» به معنای بخشی از تجارت کالا یا خدمت است که در اختیار نهاد، شرکت یا شخص قرار دارد و مفهومی متفاوت با سهام شرکت سهامی تولیدکننده یا عرضه‌کننده کالا یا خدمت خاص است (معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه، ۱۳۸۹، ص. ۸۶). لذا واژه «مالکیت» که در خصوص سهام شرکت‌ها معنای دقیق خود را دارد، در اینجا صرفاً به مفهوم «دراختیار داشتن قدرت کنترل یک کالا یا خدمت» است. با این وصف، باید توجه کرد که مالکیت سهام شرکت‌ها یکی از عوامل مهم در اختیار داشتن قدرت بازار است. سقف در اختیار داشتن مجاز بازار در ماده ۶، ۴۰ درصد تعیین شده و برخورداری مؤسسات عمومی غیردولتی بیشتر از این حد، به هر عنوان و به هر طریق ممنوع است. شایان ذکر است تعیین میزان برخورداری یک نهاد از بازار کالا یا خدمت، مانند تعیین میزان مالکیت سهام یک شرکت، به سادگی امکان‌پذیر نبوده است و با روش‌های کم‌وبیش پیچیده صورت می‌گیرد.

درباره ضمانت اجرای تخلف از سقف مقرر برای تملک سهم بازار هر کالا یا خدمت، تبصره ۶ ماده ۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی را ناظر بر حسن اجرای ماده ۶ و تبصره‌هایش قرار داده است که این نهاد در صورت مشاهده موارد مغایر، باید آن را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ جهت اتخاذ تصمیم اعلام کند. از این رو تکلیف مقرر در تبصره ۶ را باید بر وظایف و اختیارات شورا، مذکور در ماده ۴۲ قانون، افزود. در قانون، حوزه تصمیماتی که شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌تواند اتخاذ کند، معین و محدود نشده است. این امر بدان معناست که شورا می‌تواند در راستای انجام وظایف مقرر، هر تصمیم مقتضی را اتخاذ کند. به‌طور معمول این تصمیمات در قالب محدود کردن مالکیت‌ها

35. relevant market

تا سقف مجاز تجلی می‌یابد.

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چنانچه معاملاتی مبنای افزایش قدرت بازار به بیش از سقف مجاز باشند، آن معاملات باطل خواهد بود. هر چند دانشمندان اصول در تحلیل مفاد نهی حاکم و اثر آن در صحت یا فساد معامله اختلاف نظر دارند و نمی‌توان دلالت نهی را بر فساد معامله در تمام موارد و به‌اطلاق پذیرفت، اما بر این نکته اتفاق نظر هست که هرگاه نهی قانون ناظر بر یکی از ارکان معامله یا اثر اصلی آن باشد، نهی دلیل بر بطلان آن خواهد بود؛ زیرا اطاعت از حکم قانون با نفوذ معامله جمع نمی‌شود. پس اگر قانون معامله با اشخاص معین و یا موضوع خاصی را در معاملات منع می‌کند یا مفاد حکم به‌گونه‌ای باشد که به‌نحو مستقیم با اثر قرارداد مخالفت داشته باشد، اصل بر بطلان معامله است مگر اینکه قرینه و دلیل خاصی خلاف آن را به‌اثبات برساند.^{۳۶} در بحث ما، ممنوعیت قانونی در زمینه موضوع قراردادهای خصوصی‌سازی (در اختیار داشتن بیش از ۴۰ درصد سهام بازار کالا یا خدمت) یکی از ارکان قرارداد است و بنابراین نقض آن موجب بطلان معامله می‌شود. علاوه بر این، قانون‌گذار برای مؤسسات عمومی غیردولتی تا این میزان، اهلیت دارا شدن را قائل شده است و قرارداد نسبت به مازاد آن به‌علت فقدان اهلیت باطل خواهد بود.

در ماده ۶ ق.ا.س.ک، قانون‌گذار حق برخوردار بودن یا مالکیت سهام بازار یک کالا یا خدمت به میزان بیش از سقف مقرر را ممنوع اعلام کرده است. بنابراین هر چند تعیین این امر که معامله‌ای به‌طور خاص سبب افزایش سهام بازار به بیش از سقف مجاز شده است، دشوار می‌نماید؛ اما در صورت محرز بودن این امر، حکم به بطلان آن معامله صحیح می‌نماید.

اصلاح دیگری که در ماده ۶ صورت گرفته، این است که تسویه، تهاتر و تأدیة بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع شد. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه کند (بند ۴ ماده ۶) که این امر به خصوصی‌سازی کمک شایانی خواهد کرد.

از آنچه در مورد طرف قراردادهای خصوصی‌سازی گفته شد، برمی‌آید که صرفاً واگذاری به بخش خصوصی واقعی منجر به تحقق خصوصی‌سازی و اهداف آن می‌شود. این در حالی

۳۶. نهی در اعمال حقوقی به دو صورت است: گاهی بیانگر لزوم شرطی از شروط صحت یا ارکان معامله است و گاهی دال بر منفور بودن عمل است و شرطیت یا مانعیت چیزی را نمی‌رساند. در صورت اول، بی‌تردید نهی موجب بطلان است و در اینجا نیز نهی قانون‌گذار چنین نتیجه‌ای دربردارد (محقق داماد، ۱۳۹۰، صص. ۱۰۶-۱۰۷).

است که نسبت به حجم بالای واگذاری‌های صورت‌گرفته، خصوصی‌سازی در معنای واقعی کلمه هنوز محقق نشده است.^{۳۷}

۴. نتیجه‌گیری

یکی از متغیرها و شاخص‌های بسیار مهم کلان اقتصادی، متغیر و شاخص تولید داخلی است که ظرفیت تولیدی یا قدرت اقتصادی هر کشور را نشان می‌دهد. از مهم‌ترین حلقه‌های زنجیره اصلاح اقتصادی در جهت افزایش کمی و کیفی تولیدات داخلی، خصوصی‌سازی است؛ به این صورت که کشورهای دارای اقتصادهای با برنامه‌ریزی متمرکز، برای نیل به اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد، فرایند اصلاح را در چند مرحله به اجرا درمی‌آورند که آزادسازی قیمت‌ها، آزادسازی تجاری و خصوصی‌سازی را شامل می‌شود. خصوصی‌سازی در مفهوم خاص، به معنای واگذاری مالکیت یا کنترل دولتی به بخش خصوصی است. لیکن مطابق ق.ا.س.ک. واگذارشونده ممکن است از بخش خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی باشد. درحالی که به نظر می‌رسد این گسترده‌گی قلمروی واگذارشوندگان با ذات و ماهیت خصوصی‌سازی سازگاری ندارد؛ چراکه اولاً، نظام مالی اغلب این مؤسسات به نحوی با دولت مرتبط است و از بودجه کل کشور استفاده می‌کند و ثانیاً، مقامات بسیاری از مؤسساتی که به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی طرف قراردادهای خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند، توسط دولت منصوب می‌شوند و حیات و عملکرد آن‌ها به اراده مقامات مرکزی وابسته است. در نتیجه واگذاری به چنین مؤسساتی، خصوصی‌سازی را محقق نمی‌سازد و عملاً باعث می‌شود شرکت‌های واگذارشده همچنان تحت کنترل و مدیریت دولتی باقی بمانند و اهداف خصوصی‌سازی محقق نگردد. از این رو پیشنهاد می‌شود در راستای تحقق خصوصی‌سازی واقعی ۱. قانون‌گذار واگذاری به مؤسسات عمومی را ممنوع کند یا دست‌کم محدودیت‌های بیشتری در زمینه واگذاری به آن‌ها مقرر نماید؛ ۲. تعریفی از مؤسسات عمومی غیردولتی بیان کند تا مؤسساتی که از نظر مالی و به‌ویژه مدیریتی وابسته به دولت هستند، تحت شمول این مؤسسات قرار نگیرند؛ ۳. با توجه به اینکه به دلیل چندلایه‌ای بودن بخش دولتی و حضور فعال بخش شبه‌دولتی در اقتصاد ایران، شناخت بخش خصوصی واقعی دشوار است، هیئت واگذاری به عنوان مرجع احراز اهلیت واگذارشوندگان باید بررسی کند که شرکت متقاضی واگذاری، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت مالکیت یا کنترل نهادها و مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی نباشد؛ ۴. بخش خصوصی قبل از واگذاری

۳۷. شایان ذکر است به منظور شناسایی و ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی و اینکه اساساً فرایند مزبور به درستی و تا چه میزان در کشور انجام شده است، معمولاً از روش‌ها و شاخص‌های مختلف و متعددی استفاده می‌شود. مهم‌ترین این شاخص‌ها عبارتند از: تعداد شرکت‌های دولتی، نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP)، نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور، نسبت ارزش بنگاه‌های واگذارشده به تولید ناخالص داخلی، نسبت حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی و رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی.

تقویت گردد تا توان رقابت در عرصه واگذاری‌ها را داشته باشد و پس از واگذاری نیز از آن حمایت شود.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنا به اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

منابع

آذر، عادل و اسلام‌جو، علی (۱۳۹۱). «مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی در بورس اوراق بهادار تهران». *مجله تحقیقات مالی اسلامی*، ۱(۲)، ۵-۳۶.

امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۶). *حقوق اداری*. ج ۱. تهران: میزان.

انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). *کلیات حقوق اداری*. تهران: میزان.

اوزبرن، دیوید و گبلر، تد (۱۳۸۴). *بازآفرینی دولت*. ترجمه فضل‌الله امینی. تهران: فرا.

ایمانی‌راد، مرتضی (۱۳۷۱). «زمینه‌های تاریخی و شرایط موفقیت آزادسازی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه». *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، ۹۵ و ۶۰، ۷۵-۸۳.

بیردزال، نانسی و نلیس، جان (۱۳۸۹). *بررسی واقعیت آثار توزیعی خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه*. ترجمه فرهاد مشتاق‌صفت. تهران: فرهنگ دهخدا.

پاکدامن، رضا (۱۳۷۴). *جنبه‌های کاربردی خصوصی‌سازی*. تهران: مجد.

_____ (۱۳۸۸). *رویکردهای اجرایی و مبنای قانونی خصوصی‌سازی*. تهران: مرکز آموزش

و تحقیقات صنعتی ایران.

رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۴). سیاست‌های اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری. تهران: انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

_____ (۱۳۸۹). خصوصی‌سازی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

رز - اکرمین، سوزان (۱۳۸۵). فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح. ترجمه منوچهر صبوری. تهران: پردیس دانش.

رستمی، ولی و حسینی پور، مجتبی (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی». فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، ۴(۳۹)، ۱۹۱-۲۱۲.

رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵). حقوق اداری ۱. تهران: میزان.

روزبهان، محمود (۱۳۷۹). مبانی علم اقتصاد. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

شمعی، محمد (۱۳۹۳). حقوق قراردادهای اداری. تهران: جنگل.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری. تهران: سمت.

عباسی، بیژن (۱۳۸۹). حقوق اداری. تهران: دادگستر.

عباسی، بیژن و اکبری، منیژه (۱۳۹۵). «نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن». برنامه‌ریزی و بودجه، ۳(۲۱)، ۲۳-۴۸.

قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان.

کریم، محمدحسین، شقاقی‌شهری، وحید و نصری، لیلا (۱۳۹۴). «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)». مجله سیاست‌های راهبردی و کلان، ۳(۱۱)، ۴۹-۶۲.

کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۶). سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق خصوصی‌سازی. تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

محرّم‌پور، غلامحسین و فهیمی، حمید (۱۳۹۶). «تأثیر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر عملکرد مالی شرکت‌های دولتی». سیاست‌های راهبردی و کلان، ۵۰(۲۰)، ۹۳-۱۰۹.

- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۹۰). *مباحثی از اصول فقه*. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- مرکز هم‌اندیشی برای توسعه بخش خصوصی (۱۳۸۹). *الزامات توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایران با نگاهی به فرایند جهانی شدن و دکترین نوین توسعه*. تهران: اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.
- معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه (۱۳۸۹). *جستاری در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*. ج ۲. تهران: کیهان.
- مگینسون، ویلیام (۱۳۸۸). *اقتصاد مالی خصوصی‌سازی*. ترجمه محمد صفار. تهران: سازمان خصوصی‌سازی.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.
- نجات، امیررضا، میرزاده، اکبر، شهبازی، محمد و جواهری کامل، مهدی (۱۳۸۹). «بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار». *پژوهشنامه بازرگانی*، ۵۵، ۷۵-۱۰۸.
- نصیری‌اقدم، علی و فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۹۰). «سهیم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی». *دوفصلنامه جستارهای اقتصادی*، ۸(۱۶)، ۹-۴۸.
- Abasi, B. (2010). *Administrative law*. Tehra: Dadgostari. (Persain)
- Abasi, B., & Akbari, M. (2016). "The role of public non-governmental institutes in privatization of Iran and their impact". *Planning and Budget*, 3(21), 23-48. (Persain)
- Ansari, V. (1995). *Issues in administrative law*. Tehran: Mizan. (Persain)
- Azar, A., & Eslamjou, A. (2012). "Comparing the performance of transferred companies to the private and public non-governmental sectors in Tehran's stock market". *Islamic Financial Research Journal*, 1(2), 5-36. (Persain)
- Beesly, M., & Littlechild, S. (1983). *Privatization: principles, problems and Priorities*. Lloyds Bank Review.
- Birdsall, N., & Nellis, J. (2005). *The distribution impact of privatization in developing countries* (translated into Farsi by Farhad Moshtagh Sefat. Tehran: Farhang Dehkhoda. (Persain)
- Bos, D. (1991). *Privatization: A Theoretical Treatment*. Oxford: Clarendon Press.
- Fafaliou, I., & Donalson, J. (2007). "The Contribution of Privatization to Welfare". *Journal of International Advances in Economic Research*, 13, 461-474. [DOI: 10.1007/s11294-007-9111-1]
- Ghazi Shariat Panahi, A. (2004). *Constitutional right and political institutes*. Tehran: Mizan. (Persain)
- Huang, Z., & Wang, K. (2011). "Ultimate Privatization and Chang in Frim Performance: Evidence

- from China". *China Economic Review*, 2, 121-132. [DOI: 10.1016/j.chieco.2010.10.001]
- Huibers, F., & Perotti, E.C. (1998). "The performance of privatization stocks in emerging markets: The Role of Political Risk. Working Paper (University of Amsterdam)". Last Visited: 2018/01/11. Available at: <http://dare.uva.nl/document/225>
- Imami, M., & Ostovarsangari, K. (2007). *Administrative law* (vol. 1). Tehran: Mizan. (Persain)
- Imani Rad, M. (1992). "The historical context and the conditions of economic liberalization in developing countries". *Political and Economic Information*, 60 & 90, 75-83. (Persain)
- Karim, M., Shaghghi Sharh, V., & Nasri, L. (2015). "The evaluation of privatization process in line with micro-policies of principles 44 of constitutional law (encouraging privatization)". *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 3(11), 49-62. (Persain)
- Lane, J. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications Ltd.
- Lopez-de-Silanes, F. (1997). "Dos and Don'ts in Privatization: Evidence from Less Developed Countries". *The PB Newsletter*, 2, 29-35. https://www.feem.it/m/publications_pages/2009116155114PB_Newsletter_2004.02.pdf
- Mathur, I., & Banchuenvijit, W. (2007). "The effects of privatization on the performance of newly Privatized Firms in Emerging Markets". *Journal of Emerging Markets Review*, 8, 134-148. [DOI: 10.1016/j.ememar.2006.12.002]
- Megginson, W. (2009). *The Financial economics of privatization* (translated into Farsi by Mohammad Safar). Tehran: Privatization Organization. (Persain)
- Mohaghegh Damad, M. (2011). *Issues in principles of jurisprudence*. Tehran: The Center of Islamic Science Publication. (Persain)
- Moharampour, Gh., & Fahimi, H. (2017). "The impact of implementing micro-policies of principle 44 of constitutional law based on financial performance of governmental companies". *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 50(20), 93-109. (Persain)
- Mousazadeh, E. (2012). *Administrative law*. Tehran: Dadgostari. (Persain)
- Nasiri Aghdam, A., & Fatehizadeh, M. (2011). "The share of private and public sectors in transferring governmental governments". *Journal of Iran's Economic Essays*, 8(16), 9-48. (Persain)
- Nejat, A., Mirzadeh, A., Shahbazi, M., & Javaheri Kamel, M. (2010). "Investigating the impact of privatization on the performance of engaged governmental companies in stock market". *Iranian Journal of Trade Studies*, 55, 75-108. (Persain)
- OECD (2009). *Privatization in the 21st Century: Recent Experience of OECD Countries*. Last Visited: 2018/01/25. Available at: www.oecd.org/daf/corporateaffairs

- Okten, C., & Arin, P. (2006). "The Effect of Privatization on Efficiency: How Does Privatization Work?". *World Development*, 3(9), 1537-1556. [DOI: 10.1016/j.worlddev.2006.01.004]
- Omran, M. (2007). "Privatization, State Ownership and Bank Performance in Egypt". *World Development*, 35(4), 714-733. [DOI: 10.1016/j.worlddev.2006.07.002]
- Osborne, D., & Gaebler, T. (2005). *Reviving the government* (translated into Farsi by Fazl Allah Amini). Tehran: Fara. (Persain)
- Pakdaman, R. (1995). *Practical aspects of privatization*. Tehran: Majd. (Persain)
- _____ (2009). *Executive approaches and legal principles of privatization*. Tehran: The Center of Industrial Teaching and Research in Iran. (Persain)
- Pettinger, T. (20011). "Advantages and Problems of Privatization". Last visited: 2018/05/28. Available at: <http://www.economicshelp.org/blog/501/economics/advantages-of-privatisation/>
- Rahimi Boroujerdi, A. (2005). *Micro-economic policies and structural reforms*. Tehran: The Institute of Investigation and Commercial Research. (Persain)
- Rahimi Boroujerdi, A. (2010). *Privatization*. Tehran: Tehran University Publication. (Persain)
- Rezayi Zadeh, M. (2006). *Administrative law*. Tehran: Mizan. (Persain)
- Rose Ackerman, S. (2006). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (translated into Farsi by Manuchehr Sabouri). Tehran: Pardis Danesh. (Persain)
- Rostami, V., & Hosseini pour, M. (2009). "Financial supervision on public non-governmental institutes and organizations". *Tehran University Journal of Law*, 4(39), 191-212. (Persain)
- Rozbehan, M. (2000). *Principles of economics*. Tehran: The Center of University Publication. (Persain)
- Schwartz, G. (1991). "Privatization: possible lesson from the Hungarian case". *World Development*, 19(12), 1730-1742. [DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(91\)90016-B](https://doi.org/10.1016/0305-750X(91)90016-B)]
- Shamyi, M. (2014). *Laws of administrative contracts*. Tehran: Jangal. (Persain)
- Shirley, M.M. (1992). "The What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective". Last visited: 2018/03/02. Available at: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol60/iss6/2>
- Starr, P. (1988). "The Meaning of Privatization". *Yale Law and Policy Review* 6. Last Visited: 2018/02/25. Available at: <https://www.princeton.edu/~starr/articles/articles80-89/Starr-MeaningPrivatization-88.htm>
- Tabatabayi Motameni, M. (2008). *Administrative law*. Tehran: Samt. (Persain)
- The commission of micro-economic, commercial and administrative commission of expediency discernment council. (2007). *Micro-policies of development in non-governmental sectors through privatization*. Tehran: Ministry of Culture and Islamic Guidance. (Persain)

- The seminar of developing private sector. (2010). *The requirements for developing the private sector in Iran's economy considering the process of globalization and new development doctrine*. Tehran: Tehran's Chamber of Commerce, Industries, Mines, and Agriculture. (Persain)
- The teaching and research deputy of judiciary. (2010). *Essays in micro-policies of principles 44 of constitutional law* (vol. 2). Tehran: Keyhan. (Persain)
- Thompson, D. (1986). "Privatization: A Policy in Search of Rationale". *Economic Journal*, 96(381), 18-32. [DOI: <https://doi.org/10.2307/2233423>]
- Veljanovski, C.G. (1987). *Selling the State*. Littlehampton Book Services Ltd.
- World Bank (n. d.). "Law on Privatization. Prepared by the Legal Reform and Private Sector Development Unit Legal Department the World Bank". Last Visited: 2018/01/10. Available at: <http://www.google.com/url?url=http://siteresources.worldbank.org/>
- Zinnes, C., Eilat, Y. & Sachs, J. (n.d.). "The Gains from Privatization in Transition Economies: Is "Change of Ownership" Enough?". Last Visited: 2018/04/15. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2001/04/pdf/zinnes.pdf>