

بررسی چالش ها و موانع حقوقی خصوصی سازی در ایران و راهکارهای رفع آن ،
باتاکید بر سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

بسم الله الرحمن الرحيم

چکیده

خصوصی سازی از جمله اثر بخش ترین و ضروری ترین راهبردهای دستیابی به صنعت و اقتصادی متری و پویا می باشد که حصول دستاوردهای آن منوط به ایجاد زیر ساخت ها و بنیان های مستحکم اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و به کارگیری رویکرد و شیوه های علمی می باشد. یکی از این سیاست ها، اعمال آزادسازی یا به نحوی توجه به اقتصاد بخش خصوصی و اصلاحات لازم در مورد خصوصی سازی و توسعه هدفمند آنست. واگذاری فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی و محدود کردن حوزه های فعالیت بخش دولتی در دو دهه اخیر، در جهان رواج بی سابقه ای یافته است. و امروزه کم و بیش در کلیه کشورهای جهان، چه پیشرفته و چه در حال توسعه، در ابعاد گسترده و نسبتا وسیعی به مرحله اجرا درآمده است. خصوصی سازی، بیش از سایر برنامه های اقتصادی، دارای جنبه ها و رویکرد های مختلفی است که لازم است، این جنبه ها در کلیه مراحل این فرآیند مورد توجه قرار گیرد. برای نمونه، اگرچه اهداف اقتصادی خصوصا کاهش هزینه های شرکت های دولتی و خدمات عمومی در بودجه عمومی کشور، خصوصی سازی محسوب می شود، لیکن در صورتی که در اجرای این برنامه، تبعات مستقیم اجتماعی در نظر گرفته نشود، می تواند به صورت عامل بازدارنده اصلی برای ادامه برنامه خصوصی سازی ظاهر گردد.

کلید واژگان: خصوصی سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش خصوصی

فهرست مطالب

فصل اول کلیات.....	۱
مقدمه:.....	۲
بیان مساله.....	۲
سوالات تحقیق.....	۳
فرضیات تحقیق:.....	۴
اهمیت و ضرورت تحقیق.....	۵
اهداف تحقیق.....	۵
روش گردآوری مطالب.....	۶
ابزار گردآوری اطلاعات:.....	۶
روش تجزیه و تحلیل اطلاعات.....	۶
ساختار تحقیق.....	۷
فصل دوم تحلیل مفاهیم، تاریخچه، اهداف و روش های واگذاری در خصوصی سازی.....	۸
مبحث اول: تعاریف خصوصی سازی.....	۹
گفتار اول: تعریف خصوصی سازی.....	۹
گفتار دوم: بررسی تاریخچه خصوصی سازی در ایران و جهان.....	۱۲
الف) تاریخچه خصوصی سازی جهان.....	۱۲
ب) تاریخچه ی خصوصی سازی در ایران:.....	۱۵
ب-۱) خصوصی سازی در ایران قبل از انقلاب اسلامی.....	۱۹
ب-۲) خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی.....	۲۲
گفتار سوم: بررسی مبانی نظری و تجربه مکاتب اقتصادی مختلف در امر خصوصی سازی.....	۲۳
الف) مکتب کلاسیک.....	۲۳
ب) مکتب نئوکلاسیک.....	۲۴
ج) دولت رفاه.....	۲۷
د) انقلاب کینز.....	۲۸
ه) نئولیبرالیسم.....	۳۲
و) دیدگاه نهاد گرایی با مکتب نهادگرایی.....	۳۳
مبحث دوم: بررسی اهداف خصوصی سازی.....	۳۶
گفتار اول: اهداف خصوصی سازی.....	۳۶

الف ۱-۲) کاهش حجم تصدی گری دولت	۳۷
الف ۱-۳) تقلیل هزینه های بودجه ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه های سرمایه ای	۳۸
الف ۱-۴) استفاده بهینه از امکانات کشور	۳۸
ب) اهداف غیر رسمی خصوصی سازی	۳۹
ب ۱-۱) توسعه بازار سرمایه	۳۹
ب ۱-۲) کاهش مداخله دولت در تصمیم گیری اقتصادی	۳۹
ب ۱-۳) خصوصی کردن ابزاری برای کاهش نقدینگی	۳۹
ب ۱-۴) تأمین منافع مصرف کنندگان	۴۰
ب ۱-۵) افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات مؤسسات اقتصادی	۴۰
ب ۱-۶) تصویب مقررات	۴۰
ب ۱-۷) ورود به بازار جهانی	۴۱
ب ۱-۸) تأمین منافع مصرف کنندگان	۴۱
ب ۱-۹) ایجاد علاقه و دلبستگی در شاغلین	۴۱
گفتار دوم: بررسی جنبه های واگذاری شرکتهای دولتی در عملیات خصوصی سازی	۴۱
الف ۲-۱) عرضه جهانی سهام واحدهای دولتی	۴۲
الف ۲-۲) عرضه سهام به گروه های خاص (فروش خصوصی سهام)	۴۲
الف ۲-۳) فروش دارایی های شرکت یا موسسه دولتی	۴۳
الف ۲-۴) مشارکت بخش خصوصی در افزایش سرمایه شرکت های دولتی	۴۳
الف ۲-۵) فروش سهام شرکت به مدیران و کارکنان	۴۴
الف ۲-۶) سیستم سهام یارانه ای	۴۴
الف ۲-۷) قرار داد مدیریتی	۴۵
الف ۲-۸) قرارداد اجاره	۴۵
ب ۱) تدابیر مالکیتی:	۴۷
ب ۲) تدابیر سازمانی	۴۷
ب ۳) تدابیر اجرایی	۴۸
گفتار سوم: چگونگی انتخاب روش های واگذاری	۴۹
فصل سوم بررسی تاریخچه تشکیل سازمان خصوصی سازی و سیاستهای کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی:	۵۱
مبحث اول: تاریخچه تشکیل سازمان خصوصی سازی	۵۲
گفتار اول: نحوه تشکیل سازمان خصوصی سازی	۵۲
گفتار دوم: بررسی وظایف و مسئولیت های اساسی سازمان خصوصی سازی	۵۲

گفتار سوم: بررسی مکانیزم عملیات اجرای سازمان خصوصی سازی.....	۵۳
گفتار چهارم: مراجع عالی اتخاذ تصمیم گیر و سیاستگذار و ناظر در حوزه خصوصی سازی	۵۴
الف) شورای عالی اداری	۵۴
ب) بررسی عملکرد شورای رقابت.....	۵۶
مبحث دوم: تحلیل حقوقی سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی	۵۸
گفتار اول: سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی	۶۰
گفتار دوم: قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در حوزه خصوصی سازی.....	۶۴
گفتار سوم: سایر قوانین در حوزه خصوصی سازی	۷۶
فصل چهارم بررسی محدودیت ها و موانع حقوقی و راهکارهای خصوصی سازی:	۸۱
مبحث اول: دلایل قانونی منشأ قدرت دولت و مغایرت آن با فراگرد توسعه و خصوصی سازی	۸۲
گفتار اول: موانع و محدودیت های حقوقی خصوصی سازی.....	۸۲
گفتار دوم: محدودیت ها و موانع اجرایی و مدیریتی خصوصی سازی در ایران.....	۹۳
مبحث دوم: راهکارهای حقوق خصوصی سازی اصل ۴۴ قانون اساسی	۹۶
گفتار اول: تصویب قانون خصوصی سازی به عنوان یک قانون مادر.....	۹۶
گفتار دوم: بررسی راهکارهای اجرایی خصوصی سازی.....	۱۰۲
فصل پنجم نتیجه گیری	۱۰۸
نتیجه گیری و پیشنهادات.....	۱۰۹
فهرست منابع	۱۱۲

فصل اول

کلیات

مقدمه:

خصوصی سازی به فرآیندی اطلاق می شود که طی آن مالکیت و مدیریت از بخش دولتی به بخش مردمی ((خصوصی)) منتقل می شود. طی این فرآیند اندازه دولت یا حجم فعالیت های دولت در اقتصاد کاهش یافته و اندازه بخش خصوصی یا حجم فعالیت های بخش خصوصی افزایش می یابد. به طور کلی مهم ترین هدف خصوصی سازی به عنوان یکی از مهمترین مسائل حقوقی روز دنیا افزایش کارآیی بنگاه ها و بهینه سازی تخصیص منابع است.

نکته اساسی در افزایش کارآیی از طریق خصوصی سازی این است که صرف انتقال مالکیت نمی تواند سطح کارآیی را افزایش دهد بلکه عنصر واگذاری مدیریت بخش خصوصی در کنار فضای رقابتی نیز نقش بسزایی در این فرآیند دارد

از مهمترین نکات کلیدی که در این زمینه می توان عنوان کرد، موفقیت خصوصی سازی با تاکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی وابسته به وجود نهادهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی کارآمد در جهت تحقق اهداف خصوصی سازی است. به عنوان مثال تعریف شفاف از حقوق مالکیت از سوی مجلس، اجرای دقیق آن توسط دولت و تضمین حقوق مالیت توسط قوه قضاییه از پیش شرط های اساسی در موفقیت خصوصی سازی محسوب می شود.

به طور کلی برای آنکه چالش ها و موانع حقوقی خصوصی سازی با تاکید بر سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هرچه بهتر صورت پذیرد باید نسبت به تقویت بخش خصوصی آن یعنی حقوق مالکیت خصوصی تغییر ساختار شرکت ها، آزادسازی و مقررات زدایی، اصلاح مقررات، اصلاح ساختار مالی بازار، نیروی کار و تشویق و هدایت در جهت توسعه بخش خصوصی سازی به منظور تحریک و رقابت ورود تولید کنندگان به بازار واگذاری موسسات عمومی دولتی به بخش خصوصی به طور همزمان اقدام کرد.

بیان مساله

بررسی جنبه های قانونی خصوصی سازی در ایران به اولین بیانیه رسمی هیات وزیران در مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ برمی گردد که در بند ۲ این مصوبه، نظارت بر اجرای مفاد تصویب نامه فوق و هماهنگی و پیگیری مراحل اجرایی واگذاری ها و تدوین پیش نویس و تصویب نامه ها و لوایح مورد نیاز را بر عهده ی کمیسیونی ویژه گذاشته که این کمیسیون با همکاری هیات وزیران تدابیر لازم برای حمایت از ثبات و تداوم

سیاست خصوصی سازی را به اجرا گذارند. بعلاوه در مورخه ۱۳۷۳/۵/۱۲ که اولین قانون مجلس شورای اسلامی نیز در ارتباط با خصوصی سازی می باشد. ستادی به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون در خصوص نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت برای اיתارگران تشکیل گردید. ولی متأسفانه در کشور ما بررسی جنبه های حقوقی خصوصی سازی نه تنها در مقام اجرا و سیاست گذاری، بلکه حتی در سطح محافل عمومی و دانشگاهی در کمترین حد مورد توجه قرار دارد. قطعاً موفقیت در اجرای کامل خصوصی سازی و دستیابی به کلیه اهداف، مستلزم تدوین نظام حقوقی جامع خصوصی سازی و انجام بررسی کلیه ابعاد حقوق خصوصی سازی، تصویب و اجرای قوانین مشوق توسعه خصوصی سازی و حذف و تعدیل قوانین مزاحم، همگام با انجام واگذاری ها به صورت مستمر لازم و ضروری می باشد. در این پژوهش، مساله این است که وضعیت حقوقی اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی سازی در ایران به چه نحوی است و موانع و محدودیت های موجود به ویژه قوانین، بخشنامه ها و مقررات و سایر آیتم های حقوقی کند کننده فرآیند خصوصی سازی و موانع حقوقی موجود شناسایی و تعدیل گردند و راهکارهای عقلایی و قانونی موجود جهت اجرا و توسعه همه جانبه آن ارائه گردد.

سوالات تحقیق

سوال اصلی که به ذهن متبادر می شود این است دولت چگونه اقدامات مورد نظر را برای تبدیل مالکیت دولتی به خصوصی راعملیاتی نموده و در زمینه رفع موانع و محدودیت های حقوقی و تقویت و اجرای قوانین حمایت کننده از بخش خصوصی چه اقداماتی صورت پذیرفته است؟

و پاسخ به چرایی سوالات فرعی وابسته در باب موانع و محدودیت های حقوقی خصوصی سازی و تقویت آن به شرح ذیل بیان گردد

برای رفع موانع و محدودیت های خصوصی سازی طبق اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاستهای ابلاغی مقام معظم رهبری چه حرکتی صورت پذیرفته؟ و با ارائه راهکارها و تصویب قوانین جدید چه اقدامی صورت خواهد گرفت؟

با توجه به وضعیت کنونی جامعه در بخش های تولید و توسعه صنعت بخش خصوصی نسبت به دخالت بخش دولتی و عمومی چگونه عمل کرده است؟

با توجه به نگاه حقوقی با اصلاح قوانین و ایجاد رویکرد حقوقی حمایت کننده از توسعه فرآیند خصوصی سازی تعادل اقتصادی بعد از خصوصی سازی چگونه محقق می گردد؟

در مجموع می توان گفت که هدف از سیاست های اعلام شده تعدیل حدود مالکیت های سه گانه مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی نیست و هدف تنها تبدیل بنگاه ها و موسسات اقتصادی دولتی به بخش غیر دولتی است، پس در این پژوهش باید هدف اصلی اصل ۴۴ قانون اساسی را که توانمند سازی بخش خصوصی است مورد توجه قرار داده و تمهیدات لازم و کافی برای ورود به بازار و عرصه رقابتی در کنار دیگر بخش ها فراهم گردد، و ناکارآمدی خصوصی سازی در برنامه های اول و چهارم، اجرای فرآیند خصوصی سازی با هدف کسب درآمد به جای افزایش کارایی مورد توجه قرار گیرد، یعنی با حاصل فروش کارخانه ها آمار موفق ارائه و با عدم فروش عدم موفقیت خصوصی سازی اعلام گردد. پس تا زمانی که نحوه اعلام آمار دقیق وجود نداشته باشد و رویکرد ارزیابی عملکرد این فرآیند توجه به کمیت به جای توجه به ابعاد کیفی و همه جانبه این مهم به ویژه رویکرد حقوقی این امر و همچنین نیاز به اصلاح ساختاری شیوه مدیریت در این امر معمول نگردد، روند خصوصی سازی به ویژه از منظر بعد حقوقی و حذف موانع و محدودیت های قانونی پیش رو و تقویت قوانین و قواعد تسهیل و تقویت کننده این فرایند قابل قبول نمی باشد، و بایستی برنامه و اجرای فرایند را با هدف اثر بخشی و توسعه همه جانبه کلیه ابعاد فرایند خصوصی سازی از همه مهمتر بعد حقوقی این مهم توسعه کمی و کیفی یابد تا بتوان به سر منزل مقصد در این زمینه دست یافت.

فرضیات تحقیق:

فرضیه اصلی:

به نظر می رسد اقدامات انجام شده در ایران برای تبدیل مالکیت عمومی دولتی به بخش خصوصی موفقیت چندانی نداشته و در این راه موانع و محدودیت های قانونی و قوانین مزاحم و کند کننده روند خصوصی سازی زیادی وجود دارد.

فرضیات فرعی:

۱- به نظر می رسد با توجه به تاکید ویژه مقام معظم رهبری در بحث اقتصاد مقاومتی، برنامه ریزی جامع تری برای رفع موانع و محدودیت های خصوصی سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی صورت پذیرفته است.

۲- به نظر می رسد با توجه به گستردگی جامعه و وضعیت کنونی، اجرای خصوصی سازی و مالکیت خصوصی مطلوب، فرآیند تولید و افزایش بهره وری اقتصادی را تقویت می سازد.

۳- به نظر می رسد برای تحقق کامل و مطلوب خصوصی سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی بایستی رویکرد حقوقی حذف قوانین مزاحم و کندکننده این فرآیند و اصلاح قوانین صورت پذیرد.

اهمیت و ضرورت تحقیق

در باب اهمیت و ضرورت این پژوهش می توان اذعان داشت با توجه به تکلیف مسائل اقتصادی در جامعه ما و هدف گذاری برای حل مسائل اقتصادی از طریق خصوصی سازی و ورود به تعبیر اقتصاد مقاومتی که اساساً هم پیوند با خصوصی سازی و سرمایه گذاری هدفمند می باشد. از اینرو با توجه به اینکه پژوهش حاضر به بررسی موانع حقوقی پیش روی خصوصی سازی در ایران با بیان راهکارها و پیشنهادات می پردازد و به خودی خود موضوع پژوهش مساله ای به روز و ملموس را تبیین می کند اهمیت و ضرورت انجام این پژوهش را توجیه می کند.

اهداف تحقیق

به طور کلی هدف اساسی تحقیق بررسی و شناخت محدودیتها و موانع حقوقی مربوط به فرآیند خصوصی سازی با تاکید بر سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی و راهکارهای آن به منظور اصلاح و تعدیل قوانین و قواعد حقوقی مرتبط است. و در این راستا اهدافی که از تحقیق بررسی محدودیت های خصوصی سازی با تاکید بر سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی مورد نظر هستند عبارتند از:

- ۱- بررسی اهداف و مکاتب خصوصی سازی
- ۲- بررسی حقوقی خصوصی سازی در قانون برنامه اول، دوم، سوم، چهارم توسعه
- ۳- بررسی حقوقی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۴- بررسی قوانین و تصویب نامه های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۵- بررسی موانع و ارائه راهکارهای حقوقی سازی

روش گردآوری مطالب

روش گردآوری اطلاعات در این پژوهش روش آرشیوی یا کتابخانه ای است که در برخی متون روش تحقیق این روش گردآوری اسنادی اطلاق می شود. که در آن استفاده از اسناد، کتب و منابع مکتوب موجود و نظرات اساتید و نویسندگان مطرح و صاحب نظر قابل استناد با استفاده از روش هایی چون فیش برداری و خلاصه برداری جمع آوری شده است. پژوهشی که یکی از مهمترین انواع مطالعات توصیفی محسوب می گردد و انجام آن در رشته هایی مانند حقوق متداولتر از سایر روشهاست.

ابزار گردآوری اطلاعات:

استفاده از کتب و متون و منابع با ارزش و قابل استناد، بهره مندی از مطالب سایت های اینترنتی علمی رسمی و معتبر، نشریات، پایان نامه ها، فصلنامه ها و مجله های علمی - پژوهشی مربوطه تهیه فیش (فیش برداری)، جزوه برگردان، خلاصه برداری و دسته بندی مطالب از مهمترین ابزار گردآوری مطالعه می باشد که می توان استفاده از ابزارهای گردآوری اطلاعات نظیر مشاهده و مصاحبه هدفمند و باز از اساتید و صاحب نظران این عرصه را نیز از روشهای گردآوری اطلاعات در پژوهش حاضر قلمداد نمود.

روش تجزیه و تحلیل اطلاعات

ابتدا مطالعه جامع و همه جانبه ای از مطالب بدست آمده از منابع موجود (کتب، مقالات، اسناد، نشریات، سایت سازمان ها و دانشکده های ذیربط و...) جهت دستیابی به یک چارچوب کار و ساختار سازی انجام پذیرفته و سپس نتایج آن به صورت جزوه، فیش و برگردان با استفاده از ابزاری به نام فیش برداری علمی فراهم شده و به استناد نظرات استاد راهنما آنها را دسته بندی و بعد از رفع نقص و تکمیل جهت بهره مندی در متن پژوهش صورت پذیرفته است.

ساختار تحقیق

این تحقیق علاوه بر فصل مقدماتی به سه فصل کلی تقسیم بندی شده است.

در فصل اول با عنوان کلیات تحقیق : بر تاریخچه ی مختصری بر امر خصوصی سازی پرداخته شده است.

در فصل دوم: تحلیل مفاهیم، تاریخچه، اهداف و روش های واگذاری در خصوصی سازی با رویه مطالعه حقوقی.

در فصل سوم: بررسی تاریخچه تشکیل سازمان خصوصی سازی در ایران از منظر علم حقوق.

در فصل چهارم: به بررسی محدودیت ها و موانع حقوقی و راهکارهای آن پرداخته می گردد.

فصل دوم

تحلیل مفاهیم، تاریخچه، اهداف

و روش های واگذاری در خصوصی سازی

۱-۲ مبث اول: تعاریف خصوصی سازی

۱-۱-۲ گفتار اول: تعریف خصوصی سازی

واژه خصوصی سازی و خصوصی نمودن، برای نخستین بار در کتاب دیکشنری وبستر ۱۸۸۳ ظاهر گشت؛ ولی قدیمی ترین تاریخ ثبت شده استفاده از آن را در سال ۱۹۴۸ می دانند. اما در فرهنگ لغت اقتصادی آکسفورد در سال ۱۹۹۷، خصوصی سازی به صورت انتقال مالکیت، و کنترل یا مدیریت دارایی ها (آن ها که قبلا در اختیار بخش دولتی بوده) به بخش خصوصی تعریف شده است.

در فرهنگ لغت مک میلان، این واژه به این گونه تعریف شده است: «خصوصی سازی را می توان به طیف وسیعی از سیاست ها؛ از فروش اموال دولتی تا واگذاری خدمات بخش عمومی، مانند جمع آوری زباله به بخش خصوصی، اطلاق کرد. همچنین انتقال مالکیت صنایع ملی را به طوری که حداقل ۵۰ درصد سهام صنایع ملی به بخش خصوصی واگذار شود را می توان خصوصی سازی دانست.»

تعاریف مختلف و متعددی از خصوصی سازی ارائه شده است که تمامی آنها در مفهوم کلی یکسان بوده و تنها در رابطه با دامنه خصوصی سازی، اولویت دادن به اهداف مورد نظر و یا مکانیسم های خاص اجرایی از یکدیگر متمایز می شوند. در فرهنگ اقتصادی «پالگریو» خصوصی سازی به این صورت تعریف شده است: خصوصی سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است. در واقع خصوصی سازی روندی است که طی آن در هر سطحی، دولت امکان انتقال وظایف و تاسیسات خود را از بخش های عمومی به بخش خصوصی بررسی کرده و در صورت تشخیص واقتضاء نسبت به چنین انتقالی اقدام می کند (پیتر نیومن، ۱۹۹۸: ۱۲۲). خصوصی سازی با فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه ها و واحدهای خصوصی را وادار می نماید تا عملکرد کاراتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. تدابیر در مورد خصوصی سازی به عواملی از قبیل متوسط درآمد سرانه و الگوی توزیع درآمد در کشور، وضعیت توسعه صنعتی، ماهیت و کارایی بخش خصوصی در اقتصاد، وضعیت کسری بودجه داخلی و بدهی های خارجی، موقعیت جغرافیایی کشور و اندازه بازار داخلی و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور بستگی دارد. خصوصی سازی فرآیندی است که طی آن دولت در هر سطحی، امکان انتقال وظایف و تاسیسات را به بخش خصوصی بررسی نموده و در صورت اقتضاء نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می کنند (صغیر جمال، ۱۳۷۲: ۶۷-۷۵) بیس لی و لیتل چایلد معتقدند: «خصوصی سازی وسیله ای است برای بهبود عملکرد

فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار، در صورتی که حداقل ۵۰ درصد سهام آنها به بخش خصوصی واگذار گردد «ولجائوسکی» خصوصی سازی را به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی سازی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند. شواثرتر تعریف خصوصی سازی را برای کشورهای با اقتصاد متمرکز بسیار فراتر از مالکیت و تعدیل در مقررات می‌داند و می‌گوید «خصوصی سازی به معنی بوجود آوردن نظام جدید براساس بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصاد می‌داند» خصوصی سازی در نگاه ظاهری فرآیندی است که طی آن وظایف و تاسیسات بخش دولتی در هر سطحی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود، اما در مفهوم حقیقی به اشاعه فرهنگی در کلیه سطوح جامعه اطلاق می‌گردد که دستگاه قانون گذاری، قضائیه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور نمایند که کار مردم را به مردم واگذاشت. (بروجردی، ۱۳۷۳) باس «خصوصی سازی را نشانه تعالی تفکر سرمایه داری و اعتماد به کارایی بازار در مقابل عدم اطمینان به کارایی بخش عمومی بیان می‌کند» بازار گرا کردن، شاید جامع ترین تعریف باشد که از خصوصی سازی می‌توان بیان کرد. (هاشمی، ۱۳۷۲) خصوصی سازی اصطلاحی فراگیر و متنوع است که به واگذاری، کنترل عملیاتی و یا مالی موسسات در مالکیت دولت به بخش خصوصی اشاره می‌کند. یا به عبارت دیگر خصوصی سازی حذف هر نوع کنترل و دخالت در برقراری مکانیسم عرضه و تقاضا است اما با نگاهی به تعاریف متعدد خصوصی سازی می‌توان مفاهیمی از قبیل بهبود عملکرد انتقال مالکیت و مدیریت آزاد سازی، بازار گرا کردن، ایجاد شرایط رقابت کامل، واگذاری، حذف مقررات دست و پا گیر و ... را داد، که با در نظر گرفتن این مفاهیم می‌توان یک تعریف مشترک و کلی به صورت زیر از واژه خصوصی سازی ارائه نمود: خصوصی سازی فرآیندی است که طی آن کارایی مکانیزم بازار حیاتی دوباره می‌یابد. عملکرد فعالیت‌های اقتصادی دولت زیر سوال می‌رود و در نتیجه بخش عمومی (دولت) تصمیم می‌گیرد دامنه فعالیت های خود را محدود نموده و مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک خود را به مکانیزم بازار محول نماید. (کميجانی، ۱۳۸۲: ۱۰-۱۱)

مفهوم خصوصی سازی ماهیتاً به صورت پیوستاری است که بین مفاهیم غیر ملی کردن کامل و تغییرات اندک در داخل سازمان نوسان است. و نشان دهنده این مطلب است که اولاً تغییرات عملیاتی و سازمانی می‌تواند برای تحقق هدف کارایی شرکت های دولتی کافی باشد ثانیاً چنین تغییراتی ممکن است برای واگذاری گام نهایی تلقی گردد. ثالثاً دولت باید این نکته را در نظر داشته باشد که تعمیم در مورد هر یک از آنها و بویژه واگذاری غیر قابل برگشت است. مفهوم خصوصی سازی را به طریق دیگری نیز می‌توان بیان نمود.

که در آن ماهیت دقیق آنچه که خصوصی سازی می شود مشخص می گردد. یعنی خصوصی سازی مالکیت، خصوصی سازی مدیریت و خصوصی سازی مقررات و نظامات موسسات می باشد.

خصوصی سازی فرآیندی است که طی آن دولت امکان انتقال وظایف و دارایی های خود را به بخش خصوصی فراهم می کند و خصوصی سازی به معنی برقراری نظام جدید بر اساس مکانیزم های بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصاد است. خصوصی سازی در مفهوم اشاعه فرهنگی یعنی فراهم کردن زمینه افزایش مشارکت مردم در کلیه سطوح در امور اقتصادی جامعه می باشد. از این رو خصوصی سازی اصطلاحی فراگیر و متنوع است که به کنترل عملیاتی و مالی موسسات دولتی و واگذاری به بخش خصوصی اشاره می کند. به عبارت دیگر خصوصی سازی حذف هر نوع کنترل و دخالت در برقراری عرضه و تقاضا است. انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی را هم می توان یک حرکت خصوصی سازی دانست.

بنابراین مفاهیمی از قبیل بهبود عملکرد، انتقال مالکیت و مدیریت آزاد سازی، بازار گرا کردن بنگاهها و اقتصاد، ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پاگیر دولتی در ارائه تعریف جامعی از خصوصی سازی به این گونه می باشد: که خصوصی سازی فرآیندی است که طی آن کارایی مکانیزم بازار، حیات دوباره پیدا می کند. و عملکرد فعالیت اقتصادی دولت و بخش عمومی در محک آزمون قرار می گیرد و که این فرآیند می تواند منجر به محدود شدن مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت و واگذاری آن «به مکانیزم بازار گرد» (پاکدامن، ۱۳۷۴: ۱۵).

فرآیند واجد شرایط بازار کردن به مقدار قابل ملاحظه ای تابع سیاست های کلی دولت در زمینه آزاد سازی و مقررات زدایی می باشد. این موضوع به توسعه یک اقتصاد باز و کاهش عوامل بی تحرکی مثل عدم تکامل بازارهای سرمایه و نیروی کار، درون یک بخش یا بین بخش های مختلف اقتصاد کمک می کند.

مرووری دقیق از میزان اثر گذاری که تدابیر مربوطه در آزاد سازی و مقررات زدایی، به واجد شرایط بازار گرا کردن اجازه می دهند، ضروری است. در جایی که آنها این اجازه را نمی دهند، تدابیری موثر برای گسترش رقابت، در نظر گرفته شود به ویژه در جایی که این موضوع در یک وضعیت معین غیر واقع مثل رقابت داخلی بین قسمت های یک موسسه اقتصادی قرار می گیرد (همان منبع: ۱۹).

خصوصی سازی را می توان در جهت پر رنگ کردن نقش بازار در مقابل تصمیم های دولت، به عنوان کارگزار اقتصادی دانست. در واقع مفهوم خصوصی سازی گسترده تر از تغییر صرف مالکیت بنگاه های تولیدی است. اندیشه اصلی در تفکر خصوصی سازی، حاکم کردن مکانیزم بازار بر تصمیم های اقتصادی

است؛ که نتیجه آن «ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه های خصوصی بوده و از این طریق کارایی بنگاه ها نسبت به بخش عمومی ارتقاء پیدا می کند. بر پایه این ایده، تعاریف، مفاهیم، و تئوری های متعدد که در برگیرنده ابعاد و اهداف مختلف خصوصی سازی است، ارائه شده است، که در زیر به بخشی از آن ها اشاره می شود.

شوارتز تعریف خصوصی سازی را برای کشورهای با اقتصاد متمرکز، بسیار فراتر از انتقال مالکیت و تعدیل در مقررات می داند و می گوید: «خصوصی سازی به معنی بوجود آوردن نظام جدید براساس بازار، و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصادی می باشد.» (همان منبع، ۱۱)

از نظر آقای استیگلینز، مهمترین اصولی که کارایی یک اقتصاد مبتنی بر بازار را بالا می برد، وجود مالکیت خصوصی در قبال بخش دولتی است. این فرآیند یکی از ارکان کلی آزادسازی اقتصادی است؛ منظور از آزادسازی، حذف کنترل های گوناگون دولت بر فعالیتهای تولیدی و تجاری است، که بنگاه ها و موسسات بعد از فرآیند آزاد سازی، در تصمیم گیری خود به علائم بازار توجه نمایند. در واقع، به گونه ای می توان خصوصی سازی را سوق یافتن به سمت اقتصاد بازار دانست. (پاکدامن، ۱۳۷۴)

از دیدگاهی دیگر، خصوصی سازی مجموع اقدام ها و گام هایی است که روش تبدیل مواد خام به کالای مصرفی را تغییر می دهد. این فرآیند، شامل حذف اثر و کنترل دولت، و جایگزینی آن با فعالان بخش خصوصی است.

خصوصی سازی فرآیند سپردن اولویت ها به دست سازوکار بازار و بازار گرا کردن آنهاست است و طیف گسترده ای را شامل می شود که یک سوی آن خصوصی سازی کامل و سوی دیگر تجدید ساختار بنگاه های تحت حمایت مالکیت دولت است.

گفتار دوم: بررسی تاریخچه خصوصی سازی در ایران و جهان

الف) تاریخچه خصوصی سازی جهان

شروع خصوصی سازی در جهان را می توان به تاریخ یونان باستان نسبت داد زمانی که دول یونانی تقریباً تمامی امور کشوری را به پیمانکاران بخش خصوصی واگذار می کردند. در روم باستان نیز بخش خصوصی اغلب خدمات کشوری را از جمع آوری مالیات تا تجهیز ارتش و تهیه مقدمات مراسم قربانی را به عهده داشت شاید انگلستان را دوران جدید تر بتوان بعنوان پیشتاز خصوصی سازی نوین معرفی کرد چرا که این کشور در سالهای ۱۷۶۰ تا ۱۸۲۰ با خصوصی سازی گسترده مقدمه انقلاب صنعتی خود را فراهم کرد. اگر

چه عقیده بر آن است که با انتشار کتاب «ثروت ملل» آدام اسمیت پدر علم اقتصاد نقطه آغازین خصوصی سازی در جهان منعقد گردید. لیکن پر رنگ شدن نقش خصوصی و ایجاد بنگاه های متعدد اقتصادی در عصر کلاسیک ها به قرن ها پیش باز می گردد که زمینه های اجتماعی- سیاسی و اقتصادی موضوع را آماده ساخت وبدون شک در هر عصر وزمانی می باید این زمینه ها به وجود آیند تا ظهور و حضور بخش خصوصی فعال و موفق مهیا گردد(طغرلی، ۱۳۸۹).

با خروج اروپا از دوران قرون وسطی و طلوع عصر رنسانس بنیادهای اجتماعی شکل گرفت و مجامع قانون گذاری و تامین رفاه اجتماعی به مرور با اشکال ابتدایی آغاز به کار کرد و آهسته و پیوسته متکامل گردید. در این زمان بنیادهای اقتصادی نیز به تقویت بنیه و توانایی های خود دست یافتند، ذخایر طلا و ثروت کشور های مختلف به غارت رفته و در خزانه های استعمارگران جمع آوری گردید و در بخش های اساسی و زیربنایی توسعه اقتصادی یعنی آموزش، بهداشت و امنیت سرمایه گذاری به مصرف رسید و این تقویت بنیه علمی و مالی، اروپا را به انقلاب صنعتی و پاگرفتن بنگاه های خصوصی رساند. حضور کارگاه های کوچک صنعتی و ابداعات و اختراعات این عصر، فرآیندی بود که نقطه عطف اقتصاد جهان و نظام بین الملل به شمار می آید. تولید و توسعه در اروپا به اشباع نزدیک می گردید و منابع نیز محدود بود؛ لذا باقی دولت ها به عرضه بازار کشانده شد. تنگناهای قانونی برطرف گردید و بوروکراسی حاکم بر آن با سرعت و شتاب بوجود آمد، در حالی که بنگاه های خصوصی فاقد هر گونه تشکل و هماهنگی بودند. در این برهه از زمان بود که نظریه پردازان کلاسیک اقتصاد ظهور کردند و براساس نظریات ایشان، با حضور دولت در عرصه اقتصاد و بازار کاملاً مخالفت گردید. و بهترین مکانیزم اقتصاد بازار، مکانیزم عرضه و تقاضا بدون دخالت دولت معرفی شد. این نظریه به حد افراطی با مسئله دخالت دولت برخورد می نماید تا جایی که اسمیت در کتاب ثروت ملل خود می گوید:

«ملل بزرگ هرگز از ولخرجی و خلافتکاری بخش خصوصی به فلاکت نمی افتند، ولی با اسراف و ریخت و پاش های بخش عمومی اغلب به گدایی و فقر دچار می شوند. مجموع در آمد عمومی، یا قسمت عمده آن در بیشتر کشورها صرف نگاهداری مردم غیر مولد می گردد»

همچنین اسمیت معتقد است:

«افراد در پی منافع شخصی خود واکنش نشان می دهند. ولی در شرایط وجود رقابت در بازار، این منافع با یکدیگر برخورد کرده و نتیجه آن به سود جامعه تمام می شود. در چنین شرایطی هر تولید کننده و توزیع کننده ای برای جلب مشتری از قیمت ارزان تر و تخفیف بالاتر برای تولیدات و کالاهای خویش استفاده می

کنند و تقاضا کننده حاکم بازار است و هر تولید کننده با هزینه تولید بالاتر محکوم به ورشکستگی در شرایط تولید مازاد بر مصرف است.»

رشد فعالیتهای دولت و گسترش شرکت های دولتی عمدتاً به دلیل الزاماتی از قبیل: ضرورت تامین نیازهای اساسی جامعه تثبیت قیمت ها و کنترل عرضه کالاهای مصرفی حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان و همچنین حمایت از محصولات داخلی در مقابل رقابت خارجی از طریق ملی کردن بسیاری از امور تولیدی و خدمات صورت پذیرفت (رزاقی، ۱۳۷۶: ۵۳).

به هر تقدیر با پیروی از این عقیده راسخ اسمیت که ساز و کار و بازار موجب افزایش ثروت افراد و در نهایت افزایش ثروت جامعه می گردد. بنیان تئوریک خصوصی سازی بنا نهاده شد و از سال ۱۷۷۰ تا بحران سال های ۳۳-۱۹۲۹ سرلوحه امور اقتصادی دول بزرگ اروپا و ایالات متحده آمریکا قرار گرفت.

حدود و چگونگی دخالت دولت در اقتصاد یکی از موضوعات مورد بحث اقتصاد دانان طی دهه های گذشته بوده است. در گذشته، یعنی تا قبل از جنگ جهانی اول، به واسطه حاکم بودن دیدگاه کلاسیک ها و حاکمیت بازار بر تصمیم گیری های اقتصادی، دخالت مستقیم دولت در فعالیتهای تولیدی و اقتصادی اندک بود. پس از پایان جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) و ایجاد اتحاد جماهیر شوروی (۱۹۱۷) و بخصوص بعد از بحران بزرگ اقتصادی در جهان غرب در سال ۱۹۲۹ با زیر سوال رفتن اندیشه مکتب کلاسیک و حاکمیت دیدگاه کنیز در مسائل اقتصادی، دولت نقش مسلطی را در صحنه تولید و اقتصاد بدست آورد و مکانیزم بازار نقش جانبی پیدا کرد. در کشورهای در حال توسعه نیز به واسطه وجود این اندیشه که در این کشورها نظام سازمان یافته ای به نام بازار وجود ندارد تا توانایی تخصیص منابع را دارا باشد، دولت ها از جایگاه ویژه ای در اقتصاد ملی برخوردار شدند. در سال های پس از جنگ جهانی سوم ۱۹۴۵ به بعد و به خصوص در دهه ۱۹۸۰، کشورهای پیشرفته به سرکردگی انگلستان روند انتقال مالکیت واحد های تولیدی تحت تملک دولت به بخش خصوصی را آغاز نمودند. علت اصلی این حرکت در کشورهای پیشرفته ضرورت افزایش کارایی بنگاه های تحت مالکیت دولت بود. تا از این طریق بتوان رقابت پذیری بنگاه ها را افزایش داد. زیرا توافق های بدست آمده در مذاکرات، موافقت نامه عمومی، تعرفه و تجارت «گات» موجب کاهش شدید تعرفه های گمرکی شد و در نتیجه جریان کالاها در ماورای مرزها سرعت گرفت و رقابت در کشورهای عضو گات گسترش یافت. از این رو کشورهای عضو مجبور بودند با افزایش کارایی، رقابت پذیری خود را افزایش دهند. (همان منبع، ۴۵)

ب) تاریخچه ی خصوصی سازی در ایران:

در ایران همانند سایر کشورهای در حال توسعه دولت دخالت گسترده ای در امور اقتصادی داشته است. حضور دولت در عرصه اقتصاد نفی نبود. قبل از انقلاب اسلامی و همچنین در زمان جنگ تحمیلی دولت با دخالت و شرکت در زمینه های مختلفی از جمله تولید و توزیع کالا و خدمات فعالیت منابع ارزی و ... بوروکراسی عظیمی را ایجاد نموده بود (وزارت امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۱). اقتصاد ایران وابستگی شدیدی به درآمد نفت دارد با افزایش درآمد های نفتی در دهه هفتاد میلادی، برنامه هایی برای توسعه صنعتی، بهبود زیر ساخت ها و سرمایه گذاری های اجتماعی به اجرا درآمد. ولی ورود درآمد نفتی خارج از فرآیند تولیدی خود اتکا، افزایش شدید تقاضا را در ابعاد مختلف موجب شد و به طور طبیعی منابع عرضه کالا ها و خدمات عمومی را با تنگنا مواجه کرد و به تخریب ساختار تولیدی داخلی منجر شد. زیرا تقاضای رو به افزایش، یا باید از طریق کارخانه های مونتاژ و تولید کالاهای نهایی برآورده می شد و یا با واردات کالا و خدمات مرتفع می گردید. از سویی برای حرکت به سوی اقتصاد خود اتکا نیز دو مانع اصلی وجود داشت:

اول: نیاز به سرمایه مستقیم برای ایجاد و استقرار صنایع واسطه ای و صنایع پایه.

دوم: تقاضای فزاینده برای نیروی انسانی متخصص در بخش های مختلف.

بررسی های تاریخی، نمایانگر فعالیتهای مختلف اقتصادی در ایران توسط مردم بوده است. از ساده ترین اشکال آن تا بانکداری از جمله فعالیتهایی بوده که با وجود شرایط مختلف توسط مردم انجام می شده با فرمانروایی کوروش، اقتصاد ایران وارد مرحله نوین و جانبی خود شد، که تا فروپاشی حکومت ساسانیان روند عمومی آن کم و بیش دست نخورده ماند. فتح بابل، کشور ثروتمندی که مردمش به مبتکران ضرب سکه شهرت دارند و فتح بابل، که یکی از محدود باراندازها و بازارهای کهن بین المللی بود، ایران را از سند تا مدیترانه، به بزرگترین مرکز اقتصادی جهان باستان بدل کرده بود، پیداست که این گستره بزرگ داد و ستد، به سه مرکزیت همدان، پاسارگاد و بابل و در کنار این سه، مرکزیت های بزرگی مانند اورشلیم و سارد، ناگزیر از برخورداری از شبکه های مالی بزرگی بود که بتواند جوابگوی آن همه تحرکی باشند که یک شبه پدید آمده باشد. شاید برای خواننده شگفت انگیز باشد که این نظام جدید، از بانکی تقریباً مانند بانک های امروز برخوردار بوده است. قدیم ترین بانک شناخته شده در قلمرو ایران در زمان کوروش، به بانک اگیبی و پسران مشهور بود. درباره این سازمان ملی نیز آگاهی های ما، به سبب نبود خط، از درون خاک ایران نیست. با بنیانگذاری شاهنشاهی هخامنشی و جهان گشایی کوروش و برقراری آرامش و امنیت در آبادی ها و راه ها

و همچنین آغاز رونق نقش سکه، شبکه بانکداری نیز، که از هزاره دوم پیش از میلاد در بین النهرین تا حدودی شناخته شده بود، وارد مرحله نوینی شد. (همان منبع،)

معمولا کارهای مالی را معبدها برعهده داشتند اما از اواخر سده هفت پیش از میلاد که با فروپاشی یا ضعف حکومت های بین النهرین، معبدها توانایی پرداختن به امور مالی را از دست دادند. این شبه بانک ها مشکل جدی تری پیدا کردند. این بانکها نخست فقط وام می دادند و برای وام گرویی قابل توجهی، مانند زمین کشاورزی یا برای بهره برداری و بهره کشی در اختیار بانک قرار می گرفت. ظاهرا در زمان همخامنشیان بانک های حقیقی و خصوصی، مانند بانک اگیبی و بانک مورشو و پسران، برای نخستین بار به طور رسمی تاسیس شدند یا هویت رسمی یافتند. بانک اگیبی و پسران به امور رهنی و اعتباری و همچنین امانی می پرداخت سرمایه بانک صرف امور مربوط به مسکن، مزرعه، دام و کشتی ها باربری می شد. پول، غله، خرما، آجر و دیگر وسایل مصرفی و حتی برده در قبال بهره زیاد به صورت جنسی به بانک سپرده می شد. در بانک اگیبی حساب مانند حساب جاری بانک های امروزی وجود داشت و استفاده از چک نیز معمول بود. (همان منبع، ۲۴۶)

موضوع قابل توجه در خصوص این نوع بانکداری واگذاری برخی از فعالیتهای دولتی مانند دریافت مالیات و خراج منطقه به این بانک بوده است و این خود نیز بهانه ای شد برای شرکت شاه ایران در اواسط دوران هخامنشی، کمبوجیه در بانک. به عبارت دیگر عدم تفکیک امور حاکمیتی و تصدی گری و بهانه دخالت دولت ها در امور تصدی گری محدود به مقاطع تاریخی قرن های اخیر نمی باشد و در طول تاریخ همیشه این موضوع بهانه ای برای دخالت دولت ها با ایجاد محدودیتهای متفاوت در امور اقتصادی بوده است. از جمله نمونه های دیگر رویکرد تاریخی سابقه صرافی در ایران در دوره هخامنشی است. اگر چه در مقاطع مختلف از آن، صرافی از رونقی ویژه ای برخوردار بود، ولی از آنجایی که سایر مسائل و جنگ های ایالات قبایل و آشفتگی های پس از سقوط صفویه، تجارت و در پی آن صرافی را در ایران از رونق انداخت تا این که با قدرت گرفتن قاجاریه و تثبیت قدرت مرکزی و خاتمه جنگهای قبیله ای امنیت نسبی در ایران برقرار شد و تجارت به تدریج رونق یافت و صرافی نیز در پی آن پر رونق شد. موارد فوق و سایر تجارب تاریخی نشان می دهد که اعتماد عمومی عامل اساسی در گسترش فعالیتهای اقتصادی بوده است. براین اساس مهمترین موضوع در زمینه گسترش فعالیتهای صرافی در ایران اعتماد عمومی بود (همان منبع، ۳۲۵).

صرافان تا سال ۱۲۶۶ هجری شمسی در حوزه محدود کاری و همچنین رابطه مالی- پولی با ممالک خارجی رابطه داشتند. تا قبل از این صرافان فعالیت های گسترده ای از جمله صدور حواله، پرداخت وام در

مقابل وثیقه، تنزیل بروات و تصفیه محاسبات تجار با نقاط مختلف کشور و خارج داشته اند. بعضی از این صرافان آن چنان معروف بودند که با امضای خود «بیجک» صادر می کردند. «بیجک» سندی بود که طرف به موجب آن دریافت مبلغی را اعلام می کرد و با قید وعده یا عندالمطالبه تعهد پرداخت می نمود. این بیجک ها بر اساس اعتماد و اطمینان که در بازار حکمفرما بود مانند پول جریان داشت و دارندگان این بیجک ها در صورت نیاز می توانستند با مراجعه به طرف و کسر سود مقرر، پول آن را دریافت نمایند. امر مذکور نمایانگر ارتباط مستقیم میل و انگیزه مردم برای فعالیت های اقتصادی با حفظ آرامش و امنیت در محدوده جغرافیایی کشور می باشد. برخی بررسی های تاریخی دیگر نیز ناظر بر اتخاذ تدابیری برای جلب فعالان اقتصادی به کشور و حمایت از آنان بوده که نمونه هایی از آن به شرح ذیل می باشد:

در دوران عظمت حکومت ترکان سلاجقه منافع اقتصادی بازرگانان مورد توجه دولت بود. هر کس به تجارت آزاری می رسانید یا توهین می کرد به کیفر عمل خود می رسید. شاه اموال غارت شده بازرگانان را یا از خزانه دولت و یا از راه غنائم جنگی جبران می کرد و رضایت تاجر را جلب می نمود. این روش دولت برای آن بود که مقام دولت در خارج از مرزها بالا رود و کشور به ناامنی و بی فرهنگی مشهور نشود. تا هرچه بیشتر کاروان ها تشویق شوند و راه خود را از درون امپراتوری آنان برگزینند. (همان منبع، ۳۶۸)

از ابتدای جنگ جهانی اول تا پایان جنگ جهانی دوم، در صادرات و واردات کشور تغییرات زیادی ایجاد شد. بدین گونه که دولت تعدادی از صنایع را به انحصار خود درآورد. تعداد صنایع در کشور رو به گسترش بود و از سال ۱۳۱۶ تا ۱۳۱۸ تعداد صنایع جدید ایران به ۶۸۰ کارخانه و تعداد شاغلین در آن به ۴۴۶۱۳ نفر رسید. برای رشد این صنایع، ویژگی هایی از جمله گسترش بازار داخلی برای این تولیدات لازم بود، به همین دلیل سرمایه گذاران تشویق شدند و یا تسهیلاتی که به آن ها داده می شد (از جمله تسهیلات گمرکی) بیشتر فعالیت کرده و شرکت های جدیدی تاسیس گردید. به طوری که تعداد شرکت ها از ۳۵ شرکت با سرمایه ۱۴۳ میلیون در سال ۱۳۱۱ به ۹۳ شرکت با سرمایه ۱۸۶۲ میلیون ریال در سال رسید.

در زمینه کشاورزی و زمین، به علت اینکه در زمان رضا شاه خود او مالک بسیاری از زمین های حاصلخیز استان هایی مثل مازندران، گیلان و گرگان و غیره بود. حمایت از حق مالکیت بر زمین و بهره برداری از آن رو به گسترش رفت؛ تا جایی که روابط ارباب- رعیتی از نو رونق گرفت. از سوی دیگر، تخصیص ۳۳,۵ درصد درآمد بودجه برای ارتش، از دیگر خصوصیات دوران رضاشاهی بود، در حالی که کشور نیازمند صنایع کلیدی، مسکن، بهداشت، سوادآموزی و فقرزدایی بود. به غیر از این، شرکت هایی که به سود دهی می رسیدند نیز، از آن دولت می شدند. به این گونه شد که دخالت و سهم دولت از اقتصاد رو به افزایش

رفت. با به سرکارآمدن جدید محمدرضا شاه با استفاده از درآمد نفت همچنان اعمال قدرت برای تغییرات اجتماعی و اقتصادی ادامه داشت. خلاصه آنکه در دوران پهلوی، جاده سازی، کشیدن راه آهن، گسترش وسایل ارتباطی و آموزش عالی از فعالیت های اقتصادی بودند و به لحاظ رقابت، مراودات خارجی تجاری رضاشاه با کشورهای دیگر (از جمله ترکیه) رونق گرفت.

اما خصوصی سازی در جایی که دولت با اتکا به درآمد نفت خود، اگر صنایع را در دست گرفته و به شکل انحصاری عمل می کرد به این صورت نمی شد. در دوران نخست وزیری مصدق، به علت تحریمهای اقتصادی سازمان های بین المللی علیه ایران، مسدود کردن حساب های بانکی ایران، جلوگیری از پرداخت وام به ایران از سوی بانک جهانی و ... ناگزیر گردیدند برای مقابله با قطع درآمد نفت سعی در گسترش صادرات و محدود نمودن واردات نمایند.

پس از دوران مصدق و کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، با صدور مجدد نفت شاهد رونق اقتصادی بوده، با اجرای اصلاحات اراضی در سال ۱۳۴۱ و انقلاب سفید محمدرضا شاه، طرح (صنعتی شدن) به اجرا درآمد؛ و با کمک درآمدهای نفتی، اجرا کردن این طرح احتیاج به قطعات و ماشین آلاتی داشت که وابستگی را به کشورهای صنعتی الزامی می کرد.

با افزایش بیشتر قیمت نفت در سال ۱۳۵۲، رشد صنعتی ایران برون زا شد. بنا به تصمیم شورای نظارت بر گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در تاریخ ۱۷ اردیبهشت سال ۱۳۵۴، سهام کشورهای مختلف ایران برای فروش عرضه شد؛ تصمیم بر آن بود که تا ۴۹ درصد سهام شرکت های خصوصی به فروش برسد و این سهام به کارگران شرکت و افراد متفرقه واجد شرایط برسد، که این مهم باعث رونق سهام و تقویت شاخص بورس، و بالا رفتن قیمت آن می شد. فروش سهام شرکت های دولتی نیز مورد نظر بود. این روند به شرط به اجرا درآمدن آن به طور صحیح، باعث رشد خصوصی سازی و ایجاد بستر مناسب برای رشد اقتصادی می گردید. (پاکدامن، ۱۳۷۴)

حجم بالایی از فعالیتهای اقتصادی کشور در حال حاضر در دست دولت می باشد و مدیران دولتی عهده دار اداره واحد های اقتصادی می باشند. عملکرد این بنگاه ها و پایین بودن سطح کاردانی آن ها، مانند هر اقتصاد دولتی دیگر، موجب شکل گیری اندیشه خصوصی سازی بنگاههای دولتی در سال ۱۳۶۲ گردید. هر چند که وجود شرایط جنگ در کشور مانع از آن بود که خصوصی سازی به عنوان یک سیاست رسمی به طور گسترده اعلام و اجرا گردد. با اتمام جنگ و آغاز برنامه اول توسعه در سال های ۷۲-۱۳۶۸ برنامه اصلاحات اقتصادی از جمله خصوصی سازی واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت. در راس سیاست های

دولت قرار گرفت. در واقع دولت در چارچوب اصول ۴۴ و ۱۳ و ۱۳۸ و با عنایت به بندهای ۳۷-۲۴ و ۸-۳ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، خصوصی سازی و به طور دقیق واگذاری شرکت های دولتی را به طور رسمی دنبال کرد. (همان منبع،)

ب-۱) خصوصی سازی در ایران قبل از انقلاب اسلامی

فکر برنامه ریزی در ایران از سال های قبل از شهریور ۱۳۲۰ وجود داشته و اولین گام در این راه در سال ۱۳۱۶ برداشته شده است که به منظور اصلاح و بهبود وضع اقتصادی کشور از طریق طرح و تهیه برنامه های اقتصادی و همچنین بنا به دستور حکومت وقت در فروردین ۱۳۱۶ پیشنهاد تأسیس شورایی به نام (شورای اقتصادی) از سوی اداره کل تجارت مطرح شد. اساسنامه شورای اقتصادی در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ به تصویب هیئت وزیران رسید. در مهرماه ۱۳۱۶ مقرر گردید یک کمیسیون دائمی تهیه و برنامه ای برای تولید محصولات تشکیل گردد. این کمیسیون که هسته مرکزی شورا محسوب می شد، پیشنهادهای در مورد اصلاح وضع کشاورزی و مسئله مهاجرت مطرح و برنامه هفت ساله کشاورزی را تنظیم نمود. مقدمات برنامه پیشنهادی در دست تهیه بود که شروع جنگ جهانی و بسته شدن راه های زیرزمینی و دریایی امکان اجراء و تعقیب آن را غیر عملی نمود.

در ۲۳ مرداد ۱۳۲۳ اساسنامه شورای عالی اقتصاد توسط هیئت وزیران تصویب گردید. این شورا مرکب از ۲۵ نفر بود که از طرف هیئت وزیران طبق پیشنهاد نخست وزیر از اشخاص بصیر و مطلع در امور اقتصادی، مالی و کشاورزی و فنی به مدت ۳ سال انتخاب می شدند. این شورا در عمل کار مثبتی انجام نداد.

در ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ به موجب تصویب نامه هیئت وزیران هیئتی به نام (هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور) تحت ریاست وزیر دارایی تشکیل و مامور گردید در اطراف اصلاحاتی که مورد احتیاج کشور است، مطالعه نمایند. هیئت دولت پس از دریافت گزارش های ارائه شده از سوی این هیئت در مرداد ۱۳۲۵ تصویب نمود برای رسیدگی به برنامه های ارائه شده از سوی وزارت خانه ها هیئت جدیدی به نام (هیئت عالی برنامه) تحت ریاست نخست وزیر تشکیل گردد. هیئت، تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی برنامه ای هفت ساله تنظیم و به هیئت عالی برنامه تقدیم نمود و کمیسیون برنامه پس از مطالعات لازم بر روی آن نوشته ای شامل دو قسمت اقتصادی و اجتماعی تنظیم نمود که قسمت اقتصادی شامل عملیات عمرانی و مولد ثروت بوده و قسمت اجتماعی مربوط به عملیات اصلاحی در بهداشت عمومی و تعمیم فرهنگ بود.

چون توانایی مالی کشور برای تامین هزینه برنامه ناکافی تشخیص داده شد، دولت به فکر افتاد که قسمتی از هزینه برنامه را از راه گرفتن وام از خارج تامین کند لذا در آبان ماه ۱۳۲۵ دولت از طریق سفارت ایران در واشنگتن به بانک بین المللی ترمیم و توسعه اطلاع داده که دولت ایران در نظر دارد مبلغ دویست و پنجاه دلار اعتبار از بانک مزبور وام بگیرد. دولت به منظور مطالعه اوضاع اقتصادی کشور و شناسایی منابع و تسهیلات موجود در ۲۶ آذر ۱۳۲۵ قراردادی با شرکت موريسون نودسون که یکی از شرکت های خصوصی آمریکایی است منعقد نمود. این شرکت در مرداد سال ۱۳۲۶ گزارش مطالعات خود را به دولت ارائه نمود و به موجب این گزارش دکتر مشرف نفیسی از طرف دولت مامور گردید که با کمک و مشورت هیئت عالی برنامه و مطالعات هیئت مزبور و برنامه نهایی که قابل اجرا باشد تنظیم نماید.

دولت پس از مطالعات کافی و با توجه به گزارش دکتر مشرف نفیسی لایحه برنامه هفت ساله خود را در ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی نمود. در راستای اقدامات فوق و به منظور جلوگیری از تأخیر در فراهم آوردن مقدمات اجرای برنامه در پنجم مهرماه ۱۳۲۷ به موجب تصویب نامه شماره ۱۳۰۶۲ اداره ای به نام (دفتر کل برنامه) به ریاست دکتر مشرف نفیسی تاسیس گردید که وظیفه آن تهیه برنامه تفصیلی هفت ساله برای تقدیم به دولت و تهیه مقدمات اجرای برنامه پس از تصویب قانون آن بوده است، این اداره بعداً به نام سازمان موقت برنامه نامیده شد. اساسنامه سازمان برنامه هفت ساله مشتمل بر چهار فصل و هشت ماده در جلسه مورخ سه شنبه ۲۵ آذر ۱۳۳۱ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسید.

ایران پس از انقلاب اسلامی سه برنامه پنج ساله توسعه تحت عنوان «برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» را تجربه نموده است. شرایط و جو انقلابی، ارزش های اسلامی و انتظارات مردم از حکومت اسلامی باعث تقویت یک فضای ارزشی در طراحی و تدوین این برنامه ها گردید.

شروع برنامه های عمرانی در کشور، از سال ۱۳۲۷ هجری شمسی شروع شده که تا پایان سال ۱۳۵۱ دو برنامه هفت ساله عمرانی و دو برنامه پنج ساله جامع اجرای حدوداً همزمان با تصویب قانون برنامه و بودجه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۱/۲۲ پنجمین قانون عمرانی تحت عنوان «قانون برنامه عمرانی پنج ساله پنجم» به تصویب مجلس وقت رسید. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی از آنجایی که بازسازی اقتصادی کشور پس از جنگ تحمیلی، مهمترین اولویت اجتماعی - سیاسی کشور به شمار می آید. برنامه اول توسعه طی سالهای (۷۳-۱۳۶۹) رشد اقتصادی را هدف اصلی خود قرار داده و مجموعه ای از سیاست های اقتصادی، اجتماعی

شامل آزادسازی خصوصی سازی، افزایش سهم مالیات ها در بودجه دولت، تقویت پول ملی، رشد صادرات غیر نفتی تحول اداری، ارائه خدمات اجتماعی و کاهش رشد جمعیتی را در دستور کار خود قرار داد. در اثر اقدامات برنامه اول، میانگین سالانه رشد تولید ناخالص داخلی در مدت برنامه اول تحمیلی، نرخ باسوادی بزرگسال از ۶۷ در صد به ۷۷ / ۷ درصد و امید به زندگی از طریق شاخص توسعه انسانی human development index که یک شاخص ترکیبی می باشد افزایش یافت.

در حالی که برتری نظام مبتنی بر بازار تحت شرایط معین و مشخص نظری و تجربی در اغلب اقتصادهای پیشرفته به خوبی تایید شده است از نظری آماری در کشورهای در حال توسعه این ارتباط هنوز به طور کامل شناخته شده نیست.^۱

اما با توجه به رشد حجم نقدینگی و افزایش تورم از یک سو و حذف یارانه ها و افزایش قیمت و سیاست تک نرخی کردن ارز از سوی دیگر، جمعیت زیر خط فقر از ۱۷/۸ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت. برنامه دوم توسعه از (۷۸-۱۳۷۴) با حفظ کلی بر تکیه به اصطلاحات اقتصادی و عدم توجه کافی به پیش نیازهای حقوقی سیاسی لازم برای گذار به سوی اقتصاد بازار، کماکان سیاست های آزادی سازی و خصوصی سازی را در بخش های پولی و نیز در بخش خارجی اقتصاد در دستور کار خود قرار داد. عدم تحقق سیاست های خصوصی و آزادسازی در برنامه اول و عوارض اجتماعی ناشی از افزایش قیمت ها، کاهش ذخایر خارجی افزایش بدهی های خارجی که ناشی از عملکرد انبساطی بیش از حد برنامه اول بودند؛ باعث شدند که تا فضای اجتماعی، سیاسی علی رغم اهداف سیاست های اعلام شده در راستای برنامه دوم و در عمل سیاست های تثبیت اقتصادی را به ویژه در زمینه های نرخ ارز، سیاست های پولی، کنترل واردات و تثبیت قیمت ها به مرحله اجرا بگذارد. این چرخش استراتژی به ویژه در مرحله اجرا، باعث کاهش رشد اقتصادی در چهار سال اولیه برنامه دوم گردید به گونه ای که متوسط رشد سالانه محصول ناخالص داخلی طی (۷۷-۱۳۷۴)، ۳/۸ درصد و در سایر خدمات اقتصادی به قیمت های ثابت نشان می دهد که در طول برنامه دوم درآمدهای دولت علی رغم هدف رشد سالانه ۱۵/۲ درصد در عمل به طور متوسط سالانه ۲/۹ درصد افزایش پیدا کرده است و هزینه های دولت به جای کاهش ۹ درصد در سال عملاً سالانه ۱/۸ درصد افزایش پیدا کرده است. از سوی دیگر ترکیب هزینه های دولت علی رغم نسبت مصوب ۵۶ درصد جاری و ۴۴ درصد عمرانی در عمل به ۷۰ درصد جاری و ۳۰ درصد عمرانی تبدیل شد، رشد اعتبارات جاری در برنامه دوم به شکل بهداشت، درمان و تغذیه (۱۴/۲ درصد) آموزش و پرورش

۱. گرجی، ابراهیم، مجله تحقیقات اقتصادی ۱۳۰، شماره ۵۴، ص ۶۰.

(۱۳/۲ درصد) و تامین اجتماعی (۱۲/۷ درصد) اختصاص یافته است ولی از نظر نرخ با سواد بزرگسالان در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی از ۶۹/۷ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۷۴/۵ درصد سال ۱۳۷۶ افزایش یافته است. نرخ امید به زندگی در بدو تولد از ۶۶/۳ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۶۹/۵ درصد در سال ۱۳۷۶ افزایش یافته است. همچنین طی این برنامه جمعیت زیر خط فقر از ۹۹/۹ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۱۸/۶ درصد در سال ۱۳۷۴ کاهش یافته است. برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی (۸۳-۱۳۷۹) به اجرا درآمد، بین حوزه های سیاست داخلی، اصطلاحات اقتصادی، سیاست های فرهنگی و سیاست خارجی ارتباط برقرار می کند. این برنامه به جای تمرکز بر منابع دولت به اصطلاح ساز و کارها، قوانین و مقررات حقوقی و اقتصادی توجه دارد. توجه بیشتر به ابعاد اجتماعی، حقوقی و فرهنگی توسعه در کنار افزایش توان اجرایی برنامه، دو عاملی هستند که امکان موفقیت این برنامه را افزایش می دهد.

ب-۲) خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، تحولات مهمی در کشور پدید آمد که حضور مسلط دولت در صحنه تولید به علت نارسایی های بازار، مشخصه بارز این دوران بود. از آثار این سیاست می توان به ملی شدن بنگاه های تولیدی- صنعتی و ادغام نمودن بانکها اشاره کرد. حاصل چنین طرز تفکری، تشکیل تعداد زیادی شرکت دولتی و حرکت سهم عمده ای از تخصیص منابع جامعه از مجاری برنامه و نه منطق بازار به سمت چنین بنگاه ها و شرکت ها بود. از سوی دیگر همزمان با آغاز جنگ تحمیلی و با توجه به شرایط خاص کشور، دولت اقدام به افزایش روز افزون حضور خود در اقتصاد کرد. جهت گیری دولت در این دوره تلاش برای ایجاد انضباط مالی در شرکت ها، بنگاه ها و بانک های تحت پوشش بود.

با پایان جنگ تحمیلی که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شده بود به تدریج مشکلات ناشی از گسترش حجم دولت نمایان شد، تا اینکه در برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی (۷۲-۱۳۶۸) دولت با اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی و اجرای الگوی خصوصی سازی برای برون رفت از بحران و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب، نخستین گام ها را در جهت کاسته شدن از نقش دولت در بازار اقتصاد برداشت، لیکن از آنجا که برای یک خصوصی سازی موفق، حداقل باید توان و کارایی بخش خصوصی برابر و حتی بیشتر از دولت باشد چرا که در غیر این صورت هدف اصلی از خصوصی سازی که همان افزایش کارایی در مدیریت منابع کشور کاهش نقش دولت و افزایش بخش خصوصی در اقتصاد کشور و تعلیق بازار سرمایه است محقق نمی شود، (کميجانی، ۱۳۸۲: ۲۰) در مجموع این برنامه به علت ناهمگونی و ناسازگاری

بین خصوصی سازی به عنوان ابزار رشد و توسعه اقتصادی با سایر ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و انسانی و ضرورت توسعه فعالیتهای اقتصادی دولت برای -بازسازی مناطق جنگی با موفقیت چندانی همراه نبود. (همان)

طی برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی (۱۳۷۸-۱۳۷۳) دولت تصمیم گرفت از طریق سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان یکی از اهرم های اجرایی برنامه خصوصی سازی، بخشی از واگذاری ها را انجام دهد که این امر نیز به دلیل ساختار مالی نامناسب بنگاه ها و شرکت های دولتی و شرایط نوسانی بازار بورس برای پذیرش شرکت ها به صورت گسترده مورد استفاده قرار نگرفت .

در برنامه پنج ساله سوم اقتصادی (۸۳- ۱۳۷۹)، تلاش شد با بهره گیری از تجارب روند خصوصی سازی در برنامه اول و دوم توسعه، دور جدید برنامه خصوصی سازی در کشور به صورت امری کاملاً سازماندهی شده با محوریت سازمان خصوصی سازی به عنوان نهاد اجرایی بر مبنای ساز و کار قانونی مشخص و شفاف بیان شود. به همین منظور در این دوره سعی شد با معرفی چارچوبی برای واگذاری به عنوان مقام سیاستگذار، تاسیس سازمان خصوصی سازی به عنوان نهاد اجرایی، تعیین دامنه شمول واگذاری، حاکمیت قانون تجارت بر شرکت های دولتی مشمول واگذاری و بازنگری در قانون کار روند اجرایی خصوصی سازی پر رنگ تر شود. (همان منبع)،

گفتار سوم: بررسی مبانی نظری و تجربه مکاتب اقتصادی مختلف در امر خصوصی سازی

الف) مکتب کلاسیک

کلاسیک ها معتقد بودند که جامعه خود را ، سازمان می دهد و نهادهای اجتماعی بر اساس نقشه های طرح شده و تصمیمات سیاسی تحول نمی یابد، بلکه براساس زیر ساختارها و اجبارهای ناخواسته زندگی اجتماعی تحول می یابد. آدام اسمیت عقیده داشت بازار به صورت اتوماتیک کار می کند و دولت نباید در آن مداخله کند. نقش دولت این است که ضرورت تغییرات را حس نماید و جامعه را از طریق آن ها هدایت کند. (کردزاده، ۱۳۸۰: ۷) آدام اسمیت برخی از زمینه های لازم برای مداخله دولت را در قالب سه وظیفه مشخص نموده است. وظیفه اول: حفظ اجتماع، اجتماعات دیگر است. وظیفه دوم: حمایت اعضای جامعه از ظلم و زورگویی اعضای دیگر است و وظیفه سوم: برپا داشتن و نگهداری نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی است. وی استدلال می کند که چنانچه مبادلات بازار به حال خود گذاشته شود تا مسیر خود را طی کند، مستقیماً به سطح بهینه رفاه اجتماعی منجر خواهد شد. هر جا مناسبات بازار برقرار باشد، انسان در

خدمت به خود ناخواسته به دیگران نیز کمک می کند. بدین ترتیب با تحقق کامل رفاه اجتماعی بایستی مجموع رفاه های افراد در عرصه های گوناگون حاصل شود. (لوین آندرو، ۱۳۸۰: ۱۹۹) آدام اسمیت در کتاب (ثروت ملل) طرح یک اقتصاد اجتماعی خودکار و تنظیم شده را ارائه می دهد. این وظیفه دولت است که تمامی موانع موجود بر سر راه تنظیم طبیعی عرضه و تقاضا در بازار آزاد را از میان بردارد. ویلهم فن هومبلد در آلمان اعلام داشت: دولت باید از فعالیت های اقتصادی اجتناب ورزد و آزادی فردی را نباید محدود سازد. (روریش ویلفرید، ۱۳۷۲: ۳۲) بر اساس نظریه آدام اسمیت نفع شخصی محرک اساسی فعالیت های اقتصادی انسان است و منافع طبیعی هر کس ایجاب می کند که با حداقل کوشش، حداکثر سود را به دست آورد. پس اگر انسان در تعقیب منافع اقتصادی خود آزاد باشد، نفع اجتماعی و عمومی که حاصل جمع منافع خصوصی است تامین خواهد شد. درباره تجارب، آدام اسمیت عقیده داشت که نفع حاصله از مبادلات خارجی یک کشور به ضرر کشور دیگر نیست و در عملیات مبادله هر دو طرف بهره مند می شوند، زیرا مزایای توسعه تجارت بین المللی در تفاوت هزینه تولید بین دو کشور است. (قدیری اصل، ۷۶: ۹۶) دو عامل اساسی دیدگاه کلاسیک را در مورد رشد اقتصادی هماهنگ از طریق رقابت آزاد شدیداً متزلزل نموده اند رشد انحصار و رقابت ناقص و رشد بیکاری. (کانت راجانی، ۱۳۷۴: ۷۳)

ب) مکتب نئوکلاسیک

یکی از فراگیرترین تئوری های اقتصادی است. وظیفه دولت براساس این تئوری مراقبت و نظارت بر مکانیسم های غیر متمرکز بازار می باشد. دولت به تمایلات افراد احترام می گذارد و زمانی در اقتصاد دخالت می کند که عملکرد ناقص بازار امکان تخصیص بهینه منابع را فراهم نکند، زمانی که انحصار در بازار وجود داشته باشد و در برخی بازارها وجود نداشته باشند و نارسایی ها حاکم باشند دولت برای تصحیح امور وارد اقتصاد می شود. (همان منبع)

قضایای اساسی اقتصاد رفاه، نقطه آغاز دخالت دولت در این نظریه است. دولت تنها در موارد شکست یا نارسایی بازار، در اقتصاد دخالت می کند مواردی چون تامین کالای عمومی برخورد با توزیع ناعادلانه درآمدها و ثروت ها و مبارزه با انحصارات از مصادیق شکست بازار محسوب می شود (دادگر، ۱۳۸۰: ۴۴)

دولت ضامن انحراف ناپذیر رابطه کالای مسالمت آمیز و تنظیم شده در طول زمان است و دولت رسالت دارد از مالکیت خصوصی برای تجاوزها دفاع نموده و قراردادهای خصوصی و حقوق شهروندان را تضمین

نماید. دولت می تواند با دادن یارانه و امتیازات موجب گسترش تحقیقات شود، اما بخش خصوصی نمی تواند باعث تشویق در این مورد بشود (همان منبع).

فرض اقتصاد نئوکلاسیک این است که اقتصاد همواره (به جز موارد استثنایی) در حالت تعادل بوده و به شکل کارآمد پیش می رود و اطلاعات کامل وجود دارد لذا دخالت دولت نمی تواند فعال و دائمی باشد و در امور جزئی و مقطعی دخالت می کند و هدف دخالت دولت در زمانی که بازار به وظایفش عمل می کند این است که در راستای حداکثر رفاه عمومی این دخالت صورت می گیرد. برای حمایت از مداخله دولت در توزیع کالا در قالب دولت رفاه (جان رالز) استراتژی وضع نخستین را مطرح می کند و می گوید مردم در انتخاب اصول عدالت در هنگام تاسیس دولت، دو اصل را انتخاب می کنند ۱- آزادی به رای ۲- در توزیع کالاها. فقط نابرابری های مجاز شمرده می شوند که به نفع کم امتیازترین قشر اجتماع است. رالز معتقد است حکومت لیبرال نمی تواند از طریق توزیع کالاها بر مبنای یک معیار یکسان این مساوات را برآورده کند؛ زیرا بازار هم همین کار را می کند اقتصاد سیاسی نئوکلاسیک سیاست های اتخاذ شده توسط دولت را منعکس کننده علایق عمیق درونی جامعه به شمار می آورد و افراد با ایجاد تشکل ها می تواند از افزایش یا کاهش قیمت ها جلوگیری کنند. (متوسلی، ۱۳۷۳: ۷۲) در این تئوری دولت نقش دوگانه در اقتصاد دارد، از یک طرف وجود دولت ضرورتی انکار ناپذیر در توسعه اقتصادی است و از طرف دیگر عامل کند کننده و مانع رشد محسوب می شود. از دیدگاه نئوکلاسیک ها اقتصاد به معنی انتخاب مطلوب است که به بازار و سیاست مربوط می شود و رفاه مطلوبی را با انتخاب مرتبط می دانند. این دیدگاه، نهاد بازار را به عنوان نهادی برای حداکثر حیطه مبادله آزاد و کارایی محسوب می نماید. (کردزاده، پیشین: ۲۴)

(فیندالی) و (ویلسون) دولت را به عنوان یک انحصار گر طبیعی که هدف آن به حداکثر رساندن انحصار است معرفی می نمایند. به حداکثر رساندن بودجه را می توان از رفتارهایی دانست که مختص این هیولای بروکراسی است. این مدل به مدل نهنگ دولت، معروف است که دولت بر تجارت کنترل دارد. (کردزاده، پیشین: ۱۲)

جان لاک معتقد است که حمایت حکومت عبارت است از تضمین حقوق مالکیت فردی و مبادله آزاد (تجارت آزاد) می تواند موجب افزایش ثروت و رفاه افراد جامعه شود. در حالی که روشن نبودن حقوق مالکیت و محدود کردن تجارت نتیجه ای جز فقر به همراه ندارد. مهمترین نهاد تشکیل دهنده جامعه مدرن و موتور محرک آن مالکیت فردی است. لودویک فون مایزس معتقد است که محاسبه عقلایی در نظام مبادله آزاد یا بازار رقابتی در سایه قیمت های پولی امکان پذیر می شود. در اقتصاد متمرکز دولتی (سوسیالیستی)

چون بازار و سیستم قیمت های پولی وجود ندارد. برنامه ریز نمی تواند در مورد کالاهای نهایی ارزیابی کم و بیش درستی انجام دهد فردریک فون هایک اقتصاد دان اتریشی معتقد است:

اگر دولت بخواهد با برنامه ریزی متمرکز، تخصیص منافع انجام دهد، چون اطلاعات عملی به صورت متمرکز قابل جمع آوری و پردازش نیست، جامعه در عمل با فقر اطلاعاتی جبران ناپذیری رو به رو می گردد. هر چه دخالت دولت بیشتر و دامنه مبادلات آزادانه محدودتر شود، ضایعه ابعاد گسترده تری به خود می گیرد. (طیبیان، ۱۳۸۰: ۹۵)

پروفسور فرن هایک عقیده دارد: تعیین حداقل دستمزد توسط دولت، آزادی قرارداد میان شهروندان را محدود می کند. اندیشه هایک در مورد دولت چند عنصر اساسی را شکل می دهد:

۱- برتری داشتن، آزادی فردی است.

۲- اهمیت ویژه ای که برای ساختار و کارکرد بازار قائل است.

۳- محکومیت عدالت اجتماعی در برابر عدالت فردی است. (همان منبع، ۱۲)

نوریک معتقد است که دولت تنها باید زمینه های کارکرد بازار رقابت را فراهم کند و نتیجه هر چه باشد عادلانه است. (دادگر، پیشین: ۳۰)

میلتون فریدمن در کتاب (سرمایه داری و آزادی) می گوید:

« حکومت مهمترین مانع آزادی فردی است و برای تامین آزادی، قدرت حکومت را تا جایی که ممکن است پراکنده کرد». به ویژه قدرت اقتصادی یکی از وسایل مهم تضعیف قدرت حکومت است در نظام سرمایه داری رفاهی تاکید بر عدالت اجتماعی موجب کاهش آزادی و تمرکز قدرت در دست حکومت شده است. فریدمن از دولت محدود حمایت می کند که به نظر او تنها در نظام سرمایه داری آزاد قابل تحقق است. به نظری دخالت دولت به سود صاحبان ثروت و قدرت تمام می شود نه به نفع عامه.

فردگرایان افراطی بازار آزاد همچون هایک و برلین عقیده دارند مداخله اجتماعی دولت که به نحوی اجباری صورت می گیرد باعث می شود تا آزادی منفی افراد کاهش یابد و برلین معتقد است فقط آزادی منفی را می توان آزادی قلمداد کرد و به معنای عدم وجود محدودیت های اجباری واکنش است و آزادی مثبت به معنای قدرت برای بدست آوردن اهداف مطلوب است. همچنین هایک استدلال می کند که مداخله اقتصادی دولت منجر به شکست می شود و معتقد است نهادهایی که به گونه ای خود جوش رشد کرده اند و نتیجه تاثیرات ناخواسته تعاملات داوطلبانه میان تعداد زیادی از مردم هستند. احتمالاً نسبت به نهادهای طراحی شده متعمدانه توسط یک مرکز آگاه به همه چیز موفق تر می باشند. از این رو به نظر هایک، سیاست

های بازار آزاد نه تنها بیشتر عادلانه هستند بلکه ضرر کمتری نیز به رفاه اجتماعی وارد می سازند. (دیوید و اسکولز، ۱۳۷۸: ۷۵)

هایک معتقد است در نظام سرمایه داری هدف دولت، تولید و عرضه کالا و خدمات برای مصرف کردن نیست، بلکه دولت مراقبت می کند که مکانیسم تنظیم کننده دولت و عرضه، کار خود را انجام دهد دخالت دولت در نظام جامعه خودجوش ممکن است حتی به ضرر جامعه تمام شود؛ زیرا که حکومت فاقد شناخت لازم از پیچیدگی نظام است اعمال زور و دخالت دولت، آزادی را که لازمه ابتکار و پیشرفت است از بین می برد و به ویژه تاکید بر عدالت اجتماعی موجب تضعیف آزادی خواهد شد. (قدیری اصل، پیشین: ۶۴۴)

ج) دولت رفاه

پایان جنگ جهانی دوم با نوعی توافق سیاسی - اجتماعی کشورهای اروپایی درباره اصلاحات اقتصادی و تغییر ساختاری همراه بود. ملی کردن صنایع مادر، ایجاد ساختارهای با مشارکت کارگران و سرمایه گذاری در فعالیت ها، بازسازی اقتصادی از جمله تغییرات ساختاری بود. اشتغال کامل، ثبات قیمتها و افزایش دستمزدها و تعادل در تراز پرداخت ها از اهداف اقتصاد مختلط است در نتیجه دولت ها کنترل خود را روی سرمایه گذاری و تولید گسترش دادند (توحید فام، ۱۳۸۱: ۱۱۹)

دولت رفاه، دولتی است که معمولاً از طرق تامین اجتماعی، ارائه خدمات بهداشتی مجانی و امثال آن، تامین امنیت اجتماعی و اقتصادی را بر عهده می گیرد. دولت رفاه از اشتغال کامل در جامعه محافظت می کند. در ضمن بدنه اصلی اقتصاد را در دست بخش خصوصی قرار می دهد و در عین حال یک سری از صنایع کلیدی را ملی ساخته و یا تحت نظارت کامل مقررات دولتی قرار می دهد. دولت رفاه یعنی دولت، رفاه جامعه را تضمین می کند. رفاه قدرتی بالاتر از حداقل معیشت است.

تا پایان دهه ۱۹۶۰ عملاً دولت رفاه فعال بودند. دهه ۷۰ نسبت به بانک جهانی انتقادهایی شد و دهه ۱۹۸۰ بک چرخش ایدئولوژیک علیه دخالت دولت در اقتصاد صورت گرفت. در این دوره بحث خصوصی سازی و تعدیل ساختاری حاکم گردید. کشورهای جهان سوم اکثراً بدون مطالعه، بلندپروازانه تئوری تعدیل و خصوصی سازی را پذیرفتند. اما دشواری های بسیار جدی برای آن ها ایجاد شد. نمونه روشن آن عدم موفقیت در اجرای شتاب زده این برنامه در ایران در سال ۶۹ تا ۱۳۷۵ می باشد. حاصل نابسامان ها در اکثر حوزه های اقتصادی بود بدهی خارجی بالاتر از ۳۰ میلیارد دلار، تورم بالاتر از ۲۵ درصد، بیکاری بالاتر از

۲۰ درصد، نابرابری شدید اختلافات طبقاتی از جمله این آثار بود به این ترتیب مردم ایران در انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶ در رد برنامه های دوران ۸ ساله پس از جنگ رای دادند و خواهان اصلاحات عمیق شدند. از نظریه پردازان برجسته تعدیل و خصوصی سازی (استانلی فیشر) و (جوزف استیلگیتز) که در دهه ۱۹۸۰ به محدود کردن نقش دولت در اقتصاد و واگذاری فعالیت های اقتصادی دولت به بخش خصوصی بودند می توان نام برد اما در دهه ۱۹۹۰ به تجدید نظر در این رابطه دست زدند علت که این امر آثار منفی نقش کم رنگ دولت در بسیاری از کشورهای جهان سوم بود که منجر به بی انضباطی مالی شد و باعث فقدان زیر ساخت های لازم برای تحولات بود و منجر به شکست برنامه های تعدیل ساختاری صندوق بین المللی پول و بانک جهانی در این کشورها گردید. (کارگر، پیشین: ۶۱)

د) انقلاب کینز

کینز یکی از منادیان برجسته راه سوم یعنی مدلی مابین سرمایه داری و سوسیالیسم، جان مینارد کینز است کینز خود را طرفدار (سوسیالیسم لیبرال) می داند.

از نظر کینز اقتصاد سرمایه داری کنترل نشده (laissez- faire) دچار دو مشکل اساسی است که رفع آن ها مستلزم دخالت دولت است این دو مشکل عبارتند از: بیکاری عوامل تولید و توزیع ناعادلانه ثروت و درآمد. کینز نقش دولت را منحصر به رفع این نواقص نمی داند بلکه معتقد است که با اتخاذ برخی تدابیر سیاسی و اقتصادی باید ارزش های متعالی را جایگزین برخی ارزش های سرمایه داری نمود. وی پول پرستی را مسئول انهدام آرمان های مردمی و انحطاط اخلاقی تمدن غربی می داند. (توحید فام، پیشین: ۱۱۴) وی عقیده دارد که سوسیالیسم لیبرال به تدریج جایگزین اقتصاد آزاد می گردد. دولت کینز از یک طرف یا مداخلات خود در عرصه سرمایه گذاری و تنظیم مناسب تقاضای کل، اشتغال کامل ایجاد می کند و از سوی دیگر با توسل به نظام مالیاتی و باز توزیع درآمد و ثروت، عدالت اجتماعی و اقتصادی را برقرار می سازد. (طیبیان، ۱۳۸۰: ۱۲۰)

شک کینز در مورد دست نامرئی نظام سرمایه داری منجر به این شد که وی طرفدار دخالت دولت به منظور ایجاد یک روند با ثبات برای تولید مجدد و اشتغال کامل گردد. او سرمایه گذاری دولتی را به عنوان مکمل بازار آزاد در ایجاد اشتغال کامل پیشنهاد کرد. (کردزاده، پیشین: ۱۵)

از نظر کینز کاهش دستمزدها، قدرت خرید و تقاضای کل را کاهش می دهد و باعث کاهش تولید می گردد. بنابراین سرمایه گذاری های جدید صورت نخواهد گرفت و بیکاری افزایش خواهد یافت و نرخ بهره نقش

اساسی در سطح قدرت ایفا می کند و مهمترین ابزار دولت ها در حل مشکل بیکاری است. این نظریه در زمان قدرتش خوب عمل کرد و توانست مشکل بیکاری و رکود اقتصادی را حل کند. کینز معتقد بود اقتصاد سرمایه داری در نقطه ای خاص یا بحران روبرو می شود و تنها راه حل آن است که دولت در امور دخالت کند. راه حل دیگر کینز اقتصاد مختلط بود که دولت های اروپایی غربی از آن استفاده کردند.

کینز رسیدن به تعادل را در صورت وجود بحران بر عهده دولت گذاشت (توحید فام، پیشین: ۱۱۴) به نظر کینز، میل به مصرف، سودآوری سرمایه و نرخ بهره سه متغیر مستقل است که تغییرات آن ها تابع قیمت ها نیست، بلکه به حالات روانی افراد مانند مصرف کنندگان، پس انداز کنندگان و کارفرمایان و به ملاحظات دولت در زمینه نرخ بهره بستگی دارد. اکثر نرخ سودآوری سرمایه بالاتر از نرخ بهره جاری و به میزانی باشد که بتواند سرمایه گذاری را افزایش دهد و پس اندازها را جذب کند. سیستم اقتصادی در شرایط تعادل خواهد بود و در غیر این صورت در عدم تعادل خواهد ماند. نارسایی مزمن سرمایه داری، تقاضای موثر است که کینز عقیده دارد. برای افزایش تقاضای موثر باید به تشویق سرمایه گذاری از طریق سیاست انبساط پولی اقدام کرد. با این سیاست نرخ بهره تنزل خواهد کرد. تفاوتی بین سودآوری نهایی سرمایه و نرخ بهره به وجود خواهد آمد، تشویق به سرمایه گذاری بخش دولتی که برای پرکردن خلا سرمایه گذاری ملی بخش خصوصی لازم است اقدامی موثرتر است. طولانی شدن ناکافی سرمایه گذاری بخش خصوصی، حجم درآمد و اشتغال را در سطحی پایین تر از سطح مطلوب نگاه می دارد و در نتیجه تقاضای موثر بالا نمی رود و منجر به بیکاری مزمن می شود.

از نظر کینز دولت باید با سیاست توزیع مجدد درآمد، مانع از پایین آمدن تقاضای خانوارها در زمان رکود شود. در زمانی که تقاضای کل که منشأ اصلی بیکاری است، پایین است دولت با پایین آوردن نرخ بهره می تواند موجب افزایش سرمایه گذاری بنگاه ها شود. همچنین دولت می تواند در زمان رکود، هزینه های خود را افزایش دهد تا مانع پایین آمدن تقاضای کل و در نتیجه از کاهش سطح تولید جلوگیری کند (روریش ویلفرد، پیشین: ۲۴)

دولت وظیفه دارد کمبود تقاضای بخش خصوصی را با تقاضای بخش دولتی جبران کند تا تعادل برقرار شود.

دولت سیاست های مالی خود را بر اساس خط و مشی بودجه تعیین می کند که از طریق آن می توان با افزایش هزینه ها دولت (سیاست مالی انبساطی) و توزیع درآمد به جبران پایین آمدن تقاضای کل پرداخت سیاست پولی که اساس آن از طریق بانک مرکزی اعمال می شود، ناظر بر تنظیم حجم پولی به میزانی است

که مانع از افزایش ساختاری بهره می شود. کینز برای دولت نقش تعیین کننده ای در ایجاد اشتغال کامل و توزیع مناسب درآمد قائل شد که نتیجه آن دولتی تر شدن نظام اقتصادی و در نتیجه کاهش بهره وری و گسترش بیکاری بود. (روریش ویلفرد، پیشین: ۶۱)

دولت کینزی از یک طرف با مداخلات خود در عرصه سرمایه گذاری و تنظیم مناسب تقاضای کل اشتغال کامل ایجاد می کند و از سوی دیگر با توسل به نظام مالیاتی و باز توزیع درآمد، ثروت و عدالت اجتماعی و اقتصادی را برقرار می سازد (طیبیان، پیشین: ۸۱)

از نظر کینز دولت باید بر مخارج خود افزوده، مالیات ها را کاهش دهد و سیاست کسر بودجه را به کار گیرد در چنین حالتی آمادگی برای سرمایه گذاری افزوده شده، درآمد ملی افزایش می یابد و اشتغال کامل حاصل می شود. در نتیجه با تاثیر متقابل ازدیاد درآمد و ایجاد انگیزه سرمایه گذاری، رکورد برطرف می گردد. راه حل کینز به این صورت است که با منابع مالی مالیاتی دولت اقتصاد جامعه را از رکود نجات می دهد و همچنان در آینده جزو جدایی ناپذیر سیاست های اقتصادی دولت باقی خواهد ماند. بدین ترتیب نظر کینز درباره دخالت دولت در امور اقتصادی و عدم وجود آزادی کامل در تجارت و علاقه موسسات تجاری با تجمع سرمایه بدون تزلزل با یکدیگر همراه می شوند. (روریش ویلفرد، پیشین: ۶۱)

پس از جنگ جهانی دوم، نظریات کینز به اصول و مبانی دولت های رفاه مبدل شد و ماحصل تحت عنوان (اقتصاد کینزی) نامیده شد.

کینز عقیده دارد که در وضعیت های گوناگون فضای باز برای نیرو های اقتصادی در عرصه اقتصاد پیش می آید. این فضای باز باید گاهی مهار یا هدایت شود و باید توجه داشت که در این حالت هم فضای کافی و وسیعی برای بخش خصوصی باقی خواهد ماند و در چارچوب همین فضا است که منابع پدید آمده از مکتب فردگرایی (individualism) اعتبار خود را حفظ خواهد کرد. (روریش ویلفرد، پیشین: ۱۱۸)

از نظر کینز بانک مرکزی با افزایش منابع مخارج مصرفی را هم افزایش می دهد. پیروان کینز مفید بودن احتمالی سیاست پولی را می پذیرد و استفاده از سیاست مالی را برای ثبات اقتصادی تشویق می کنند. (روریش ویلفرد، پیشین: ۲۴)

«کینز» معتقد بود که از طریق سیاست های اقتصاد کلان دولت، می توان اقتصاد را از سطح تعادلی که با اشتغال همراه است ارتقاء داد. برای مثال با افزایش عرضه پول تقاضای کل افزایش یافته و در تولید نقش مهمی ایفا می کند. (سالواتور، دومینیک، ۱۳۷۴: ۳۲۵)

یکی از علل اختلاف بین نظریه کلاسیک و کینز در نحوه متعادل شدن عرضه و تقاضای پول با یکدیگر است. در مدل کینز پول بر مقدار تعادل محصول و اشتغال تاثیر دارد، اما در نظریه کلاسیک پول نقش خنثی دارد و در نظریه کینز یک فرد منطقی پول اضافی را صرف خرید کالا می کند و لذا در یک سطح معینی قیمت ها را افزایش می دهد و افزایش عرضه پول هم نرخ بهره را کاهش و موجب افزایش مقدار سرمایه گذاری و محصول خواهد شد. (ساموئلسون، پل، ۱۳۷۳: ۲۳۴)

اشکال اصلی نظریه کینز این نکته است که مسئله بیکاری و رکود اقتصادی را ناشی از کمبود تقاضای کل می داند و شکاف میان سطح تولید بالفعل و بالقوه را طبیعی می داند در حالیکه انواع مشکلات نهادی (institutional) ممکن است، توان تولیدی جامعه را کاهش دهد. بدون اینکه عوامل تولید تغییر کرده باشد، مثل بوروکراسی های دست و پاگیر و قانون کار سخت گیرانه برای کارفرمایان می تواند بر سطح تولید اثر منفی داشته باشد.

زمانی که شرایط نهادی مانع افزایش تولید شود، سیاست های انبساطی مالی و پولی دولت یا مدیریت تقاضا، کاری از پیش نخواهد برد. در انتقاد از نظریه اقتصادی کینز که تکیه بر آن ها موجب بروز پدیده رکودتورمی در سال های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شد. بدکانا می گوید: اشتباهات کینز دو وجه عمده داشت، یکی غفلت از مسائل مربوط به شناخت در علوم اجتماعی به ویژه اقتصاد و دیگری تصور نخبه گرایانه دولت مردانی که گویا انگیزه ای جز خیر عمومی ندارند. گذشته از غیر ممکن بودن شناخت کامل از واقعیات جامعه، کینز دچار این اشتباه بود که یک گروه کوچک از مردان روشن گر می توانند سیاست های اقتصادی مطلوب را بدون هیچ مشکلی به اجرا درآورند. او به این واقعیت مهم در جوامع دموکراتیک امروزی توجه نداشت که در آن ها، حاکمان برای حفظ قدرت، گرایش به کنار آمدن با گروه های فشار سیاسی و اجتماعی در جامعه دارند. به طوری که سیاست های اقتصادی اغلب برآیند منافع خاص گروه های فشار ذی نفوذ است و نه خیر عمومی. بوکانان تاکید دارد که دولت ها الزاماً در جهت منافع عمومی عمل نمی کنند حتی در رژیم های دموکراتیک.

هـ) نئولیبرالیسم

در دهه ۱۹۷۰ سرمایه داری و دموکراسی سازمان یافته با بحران های عمیقی مواجه شد و در نتیجه دولت رفاهی و دخالت اقتصادی با مشکلات عدیده ای مواجه گردید. همه این تحولات مقدمه ظهور (موج سوم تجدید) را فراهم آورد که مهمترین ویژگی های آن عبارتند از ظهور لیبرالیسم نو، خصوصی سازی، بین المللی شدن بازار سرمایه، ظواهر نظریه دولت کوچک و پایان سیاست های کینزی است. این تحولات از طریق عوامل منطقه ای و محلی بر کشورهای در حال توسعه نیز موثر افتاد (بشریه، ۱۳۷۸: ۱۲۶) نگرش نئولیبرال، کم کردن نقش دولت در اقتصاد و باز گذاشتن دست بخش خصوصی در اقتصاد است. ظهور دولت نئولیبرال از اواخر قرون ۲۰ می باشد. تاچر و ریگان و بوش پدر احیا کنندگان این نظریه بودند. از اواسط دهه ۱۹۹۵ با جدی تر شدن مقوله جهانی شدن بحث های مربوط به این تئوری وارد فضای جدیدتری شد برخی معتقدند: جهانی شدن بدون اندیشه نئولیبرال معنا ندارد. یکی از زیر ساخت های اندیشه نئولیبرال، بزرگ نمایی خطرات دولت می باشد. دولت را موجب مخدوش ساختن آزادی های فردی می دانند و رشد دولت ها را (لویاتان) جدید به حساب می آورند. یعنی دولت قوی و بزرگ، هابز وجود دولت قوی را برای حفظ قانون ضرورت می دانست و از طرفی آن را مظهر استبداد و سلطه بلامنازع تلقی می کرد و در هر حال نئولیبرال از خطر دولت هشدار می دهند. این اندیشه در اروپای غربی و آمریکای شمالی تحقق یافته است. دولت نئولیبرال در پی تقویت سرمایه داری آزاد و بخش خصوصی از طریق سیاست های ضد کینزی (استراتژی عرضه) بوده اند. این دولت ها به خصوصی سازی صنایع ملی شده گرایش داشتند. (بشریه، ۱۳۷۴: ۳۱۴)

با بین المللی شدن اقتصاد از قدرت دولت کاسته شد و ظهور اتحادیه های منطقه ای موجب محدودیت بیشتر کار ویژه های دولت های ملی گردید و با توجه به جهانی شدن سرمایه و خروج کنترل کامل اقتصادی از دست دولت های ملی و گرایش به خصوصی سازی ویژگی بوروکراتیک دولت کاهش یافت و در عوض رابطه دولت با بخش خصوصی تقویت شد و بدین سان با تضعیف دولت، دولت به عنوان یکی از بازیگران وارد شریک بازیگران دیگر ظاهر شد. (بشریه، ۱۳۷۸: ۱۲۸)

اقتصاد دانان نئوکلاسیک یا پول گرایان همچون لودویگ فون مایز و فردریش هایک فرید من از سوء مدیریت دولت سیار انتقاد کردند و معتقد بودند که اقتصاد مختلط تحت پوشش ایجاد رنسانس، تعاونی گرایی و ساختارهای بوروکراتیک در جریان و کارایی تئوری اقتصادی اختلال ایجاد کرده است و معتقد بودند

که بخش خصوصی باید دوباره گسترش یافته و در نظام بازار آزاد و رقابت خالص ادغام شود. در چنین شرایطی مکانیسم خود تنظیمی بازار نظام اقتصادی را متوازن تر کرده، ثبات قیمت ها را به اقتصاد بازار می گرداند. (توحید فام، پیشین: ۸۹)

در اندیشه نئولیبرال قدرت دولت ها در فرایند جهانی شدن مرتب رو به زوال می رود و سیطره بازار و بخش خصوصی در اقتصاد در این نگرش بسیار برجسته و ملموس است. قضایای تعدیل ساختاری خصوصی سازی و آزاد سازی سریع که از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. پرتوهایی از کارکرد تفکر نئولیبرال است. از مبلغین جریان فکری نئولیبرالیسم دو اقتصاد دان به نام های گیلرد و لافر را می توان نام برد که معتقدند "مشکلات اقتصادی عصر ما ناشی از کمی عرضه و عدم کفایت تولید به علت مداخلات دولت است و به جای اینکه به کاهش تقاضا و به مبارزه با تورم پردازیم کافی است که با افزایش عرضه، تورم را مهار کنیم."

و) دیدگاه نهاد گرایی با مکتب نهاد گرایی

جدیدترین و کامل ترین بحث در مورد وظایف دولت و یا عملکرد بازار تفکر اقتصادی به دیدگاه نهاد گرایی و یا مکتب نهاد گرایی است که براساس دولت و بازار و بنگاه های اقتصادی در واقع سه نهاد اصلی یک اقتصاد را تشکیل می دهند. این نظریه می گوید که در واقع فعالیت این سه نهاد اصلی یک اقتصاد را تشکیل می دهند. این نظریه می گوید که در واقع فعالیت این سه نهاد می تواند هم مکمل باشند، هم جانشین. اما نکته مهم این است که می گوید نهاد دولت بر آن دو نهاد دیگر اشراف دارد، مطابق این دادگاه را حل بهینه برای تعامل این سه نهاد این است که در مواردی که بازار و بنگاه های دولتی به نحو کارایی فعالیت می کنند، دولت باید فعالیت هایی را که توسط آنها انجام می شود، انجام ندهد. یعنی در واقع نباید جانشین آنها شود، اما در مواردی که دو نهاد بازار کار و بنگاه های اقتصادی خصوصی قادر به فعالیت کارا نیستند، دولت می تواند فعالیت هایی انجام دهد، در ایجاد امنیت، برقراری عدالت، استقرار نهاد قانون گذاری و نظارت بر اجرای قانون همچنین تامین کالاهای عمومی که از عهده بنگاه های بخش خصوصی بیرون است یا رغبتی به تامین آن توسط این بنگاه وجود ندارد. (متوسلی، پیشین: ۱۱۲)

استیگلیتز عقیده دارد اگر نظام رقابت آزاد و انتخاب اصلح فقط به کارا ترین واحدهای اقتصادی اجازه بقا بدهد، حاصل آن همان است که در برخی از کشورهای پیشرفته از جمله آمریکا به وجود آمده است، یعنی فقط چهار شرکت بزرگ اتومبیل سازی در صحنه رقابت باقی مانده اند و بقیه شامل واحدهای نسبتاً کارا و

غیر کارا حذف می شودند؛ او چنین رقابت هایی را جابرانه (Rples competition) می خواند، زیرا در دراز مدت شانش کمتری برای ورود رقیب جدید و تکامل طبیعی باقی می ماند. ولی در ژاپن سیستم قدرت انعطاف پذیر است و واحدهای دارای کارایی بالا و متوسط را حفظ می نماید و فقط واحد کاملاً غیر کارا حذف می شود، البته دخالت های دولتی برای چنین سیستمی در طول تاریخ توسعه اقتصادی در ژاپن بسیار گسترده بوده است و در یک سیستم پویا شانس ورود رقیب ساده تر می باشد. (ویلیامسون، الیور، ۱۳۷۱: ۱۴)

منشا نهاد گرایی جدید در نقد نسبت به اندیشه های ارتدوکس بود و به اهمیت نهادها و قابلیت تحلیلی آن ها عقیده داشت. کنت ارو، فردریک، گوارفیردال، هریرت سایمون و داگلاس نورث از شخصیت های برجسته نهاد گرایی هستند. در اقتصاد نهادگرایی بر عقلانیت محدود تاکید می شود و از امکان پذیری و قابلیت عقلی کردن ایده ها صحبت می کنند و از ایده های فرضی، دانش لایتناهی، خیر خواهی مطلق و اعتبار کامل دوری می جویند و اعتقاد دارند که بازار با شکست و نارسایی ها پای می گیرند. در حالیکه دولت های دارای (اقتدار مطلق) علم لایتناهی و خیر خواه را علاج موثری برای رفع نارسایی ها به صورتی قابل اعتماد به اجرا می گذارند.

موضوع دیگر نهادگرایی، اهمیت بنگاه های اقتصادی است که به عنوان یک ساختار اعمال مدیریت نگریسته می شود و به هدف و آثار اقتصادی آن تاکید دارد نهادگرایی به عملیاتی کردن تاکید می کند خصیصه های رسمی محیط نهادی شامل قوانین، سیاست، امور قضایی و بوروکراسی در بررسی توسعه دولت های ملی حیاتی هستند. کوز در سخنرانی جایزه نوبل خویش اشاره می داد که ارزش در نظر گرفتن و گنجاندن عوامل نهادی در مجموعه ادبیات اقتصاد یا وقایع اخیر در اروپای شرقی آشکار می شود. به این کشورهای کمونیستی سابق توصیه شده است که به سمت اقتصاد بازار بروند و رهبران آن تمایل داشتند متابعت کنند اما بدون شکل گیری نهادهای مناسب، هیچ اقتصاد بازاری از هیچ درجه اهمیتی قابلیت ظهور ندارد، بنابراین اگر اقتصاد خودمان (ماهیت نهادی آن) را بهتر می شناختیم در موقعیت بهتری برای مشاوره دادن به آن ها می بودیم. (همان منبع، ۲۲)

از اهمیت نهادهای قومی در اقتصاد بازار کارکرد بانک مرکزی است که به عنوان یک نهاد باید قادر باشد به دولتی که می خواهد اعتبارات را به طریق غیر مسئولانه افزایش دهد. پاسخ منفی بدهد. درجه استقلال بانک مرکزی، مسئله ای در باب توازن قدرت در جامعه مردم سالار است و موانعی در راه بی مسئولیتی دولت عمل می کند. در موفق ترین اقتصاد ها به بانک مرکزی استقلال داده می شود، نهادهای مردم سالار این امکان را

فراهم می آورند که ساختارهای اقتصادی پذیرفته شده و پذیرش تغییر در این ساختار را امکان پذیر می سازند و باعث ثبات در سایر ترتیبات نهادی می شوند.

اقتصاد دانان نهادگرایی جدید (the new institutionalism) معتقدند بازار، دولت و نهاد ها ابزار و روش مکملی برای سازمان دهی اقتصادها هستند و تکامل هریک از این نهاد به تکامل دیگران نیز یاری می رساند، از این رو رابطه طولی را در نظر می گیرند. از نظر آنها بدون استقرار یک دولت کارآمد و تکامل یافته، استقرار نهادهای کارآمد ناممکن است و به همین ترتیب استقرار ساز و کارهای بازاری تکامل یافته، مستلزم تکامل یافتگی دولت و نهادهاست بیشتر میزان توسعه یافتگی زمانی به دست خواهد آمد که این سه ابزار یا روش به صورت متناسب رشد کنند. دولت حجیم و تعامل نیافته نمی تواند عامل توسعه، باشد. توسعه با وجود یک دولت کوچک اما تکامل یافته محقق می شود. (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۲۰) اقتصاد نهادگرایی جدید مکمل اقتصاد مسلط است، جمیز بوکانان و رونالدکوز از اقتصاددانان نهادگرا هستند و بوکانان پایه گذار انتخاب عمومی (public choice) است که در واقع تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی است.

طرفداران اقتصاد آزاد معتقدند: که دخالت دولت در امور بازار و اقتصاد تجاوز به حقوق طبیعی افراد محسوب می شود و جلوی فعالیت های افراد جامعه را می گیرد. ایجاد رقابت فراهم کننده رشد و توسعه اقتصادی است، این رابطه دولت و بازار آزاد در کشورهای پیشرفته تحقق یافته است؛ اما در کشورهای در حال توسعه هنوز زمینه آن فراهم نشده است. برزیل بدون توجه به شرایط درونی خود استراتژی سرمایه داری را برگزید و دچار معضلات اقتصادی از جمله بدهی های سنگین شد.

دیدگاه طرفداران مداخله دولت، نگرش جمع گرایانه دارد و خواهان دخالت همه جانبه دولت در اقتصاد و کنترل امور اقتصادی است. برای دستیابی به عدالت اجتماعی دولت کنترل امور اقتصادی را به دست بگیری، اما این دیدگاه امروزه بعد از فروپاشی شوروی سابق و تغییر رژیم کشورهای اروپای شرقی اهمیت و اعتبار خود را از دست داده است و نشان داد که توانایی رساندن جامعه به رشد توسعه اقتصادی را ندارد؛ همچنین مدل کینز به علت بی توجهی به عرضه و مشکلات نهادی، قادر به پاسخگویی به مشکلات اقتصادی در دهه های بعد، نبود.

اندیشه فردریک در جهت حمایت از صنایع نوپای داخلی مناسب کشورهای جهان سوم می باشد تا بعد از کسب توانایی رقابت این صنایع در مقابل رقیبان خارجی، دست از حمایت شوید. همچنین تفکر اقتصادی مکتب نهادگرایی، مفید برای کشورهای جهان سوم از جمله کشور ایران است که در کنار سیاست های

حمایتی از بخش خصوصی و صنایع نوپای داخلی، تعامل سازنده سه نهاد مهم اقتصاد کشور، یعنی دولت، بازار و بنگاه های اقتصادی بخش خصوصی موجب تعادل در عرصه فعالیت های اقتصادی خواهد شد، امری که اکنون در اقتصاد ما دیده نمی شود. این تفکر در مورد رابطه دولت و بخش خصوصی اقتصاد یک تفکر سازنده و مطلوب محسوب می شود، اما در مواردی که نهاد بازار و بخش خصوصی قادر به فعالیت کارا نیستند، دولت می تواند فعالیت هایی انجام دهد که مکمل آن ها باشد. براساس این دیدگاه اصلی ترین فعالیت هایی که دولت می تواند انجام دهد، ایجاد امنیت، برقراری عدالت، استقرار نهادهای قانون گذاری و نظارت بر اجرای قانون و تامین کالاهای عمومی می باشد.

مبحث دوم: بررسی اهداف خصوصی سازی

گفتار اول: اهداف خصوصی سازی

اولین مرحله در فرآیند خصوصی سازی تعیین اهداف است. تعیین اهداف به ما کمک می کند که مقصد را شناخته و در مسیر صحیح و با استفاده از ابزارهای صحیح برای رسیدن به آن گام برداریم. خصوصی سازی همچون سایر برنامه ها می تواند با توجه به اولویت ها دارای اهداف مختلفی باشد. (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۱۴)

بنابراین اهداف خصوصی سازی در هر کشور با توجه به سیاست ها، برنامه های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه مشخص می گردد. چون راهبردها و برنامه های اقتصادی در کشورها متفاوت است. در نتیجه خصوصی سازی نیز در هر کشور به دنبال اهداف خاصی است و در هر مورد ممکن است برخی از اهداف در اولویت قرار گیرد. در کشورهای صنعتی پیشرفته و توسعه یافته از نظر اقتصادی، فرآیند خصوصی سازی به دنبال اهدافی مانند افزایش کارایی، کسب و درآمد و کاهش بار مالی دولت می باشد. در حالی که در کشورهای در حال توسعه با توجه به مشکلات و شرایط توسعه نیافتگی، خصوصی سازی به دنبال اهداف وسیع تری است و به مشکلات و تنگناهای بیشتری باید پاسخ دهد. در این کشورها، بالابردن کارایی، تخصیص منابع، استفاده بهینه از منابع مالی شرکتها، کاهش حجم دخالت دولت در اقتصاد، سپردن تخصیص منابع به مکانیزم خود سازمان بخش بازار، مقابله با نقدینگی سرگردان در اقتصاد، ایجاد فضای رقابتی و امن برای سرمایه گذاری های بلند مدت، دستیابی به فنون جدید مدیریت، دسترسی به سرمایه و تکنولوژی خارجی، و نهایتاً هدف های توزیع ثروت درآمد از مهم ترین هدف هایی هستند که خصوصی سازی دنبال می کند. (سالاران، ۱۳۷۲)

الف: اهداف رسمی خصوصی سازی

روند خصوصی سازی شرکت های دولتی در ایران از سال ۱۳۶۸ به بعد در چارچوب برنامه های جدید اقتصادی که در برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران متبلور بود، آغاز شد.

الف-۱) ارتقاء کارایی فعالیت ها

الف-۱) کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضروری

الف-۱) (۳) تقلیل هزینه های بودجه ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه های سرمایه ای

الف-۱) (۴) استفاده بهینه از امکانات کشور

الف-۱) ارتقاء کارایی فعالیت ها

افزایش کارایی از دو زاویه قابل تامل است. کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع، بالابردن کارایی در دو بعد. هدف محوری خصوصی سازی می باشد. مراد از افزایش کارایی داخلی مصرف بهینه نهادها بالابردن کارایی عوامل تولید و نهایتاً کاهش هزینه های تولید است.

براین است که جریان بازدهی آنی حاصل از یک دارایی چنانچه در دست مالک خصوصی باشد، بسیار بیشتر از زمانی است که تحت مالکیت عمومی باشد، صاحبان بنگاه های خصوصی بیشتر به علایم بازار حساس هستند و انعطاف پذیری بیشتری در مقایسه با بخش دولتی در تحویل و تغییر به کارگیری نهادهای تولید به هنگام تغییرات فضای بیرونی بنگاه دارند. دومین اصل کارایی، رقابتی کردن بازار است. آن ها که رقابت را زمینه ساز افزایش کارایی می دانند بیشتر به خصوصی سازی به عنوان ابزاری برای نیل به تخصیص منابع می نگرند. مراد از کارایی تخصیصی منابع، هدایت منابع کشور در فعالیت های مطلوب، مصرف بهینه آن ها و واکنش عرضه در راستای مصرف کننده است، که نهایتاً موجب کاهش قیمت ها در سطحی که به هزینه نهایی تولید نزدیک است، می شود.

الف-۱) (۲) کاهش حجم تصدی گری دولت

امروزه در این باره که دولت بیش از حد رشد کرده است و نیز در مورد لزوم رعایت انضباط مالی، آزادسازی تجاری و خصوصی سازی توافق عمومی وجود دارد اما باید توجه نمود که اصلاح و محدود نمودن دامنه فعالیت های اقتصادی دولت تنها هنگامی عقلایی و منطقی است که از فرایند آن نه دولتی ضعیف تر بلکه نیرومند، اگر چه کوچک تر پدید آید، پس باید گفت که تنها اصلاح و منقبض کردن دولت در پی رشد بیش از حد و افراطی آن کافی نیست بلکه لازم است که این اصلاح به نحو کارآمدی صورت

پذیرد. به هر صورت بعد از افزایش کارایی در فعالیت های اقتصادی، مهم ترین هدف خصوصی سازی، محدود نمودن حوزه فعالیت اقتصادی دولت است. کاهش مداخله دولت در تصمیم گیریهای اقتصادی را میتوان از دو بعد خرد و کلان مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارداد. در بعد خرد بیشتر آن هدف دنبال می شود که هویتی اقتصادی به بنگاه ها بخشیده شود و انضباط عالی حاکم بر بازار، بر سرنوشت واحدها و موسسات اقتصادی حاکم گردد و اهداف غیر اقتصادی تا حد امکان حذف شود. اما در بعد کلان اهدافی چون آزادسازی، حذف مقررات و کنترل های دست و پاگیر، اصلاح قوانین و مقررات و ایجاد شرایط فضای رقابت دنبال می شود.

الف ۱-۳) تقلیل هزینه های بودجه ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه های سرمایه

ای

معمولاً تصمیمات تولید تجاری، قیمت گذاری و سرمایه گذاری در واحدهای اقتصادی دولتی متأثر از تصمیم گیری های سیاسی - اجتماعی است و این واحدها در اکثر موارد کالاهای خود را با قیمتی کمتر از بهای تمام شده به بازار عرضه می کنند در نتیجه دولت با پرداخت یارانه های مستقیم و غیر مستقیم، نقدی و غیر نقدی، پنهان و آشکار و کمک های بلاعوض، زیان های ناشی از رفتار این واحدها را جبران می کند. بنابراین یکی از مشکلات اساسی دولت هایی که در حجم وسیعی در فعالیت های اقتصادی مداخله می نمایند، تامین منابع مالی کسر بودجه های کلان ناشی از پرداخت این یارانه ها و زیان واحدهای دولتی است. واگذاری سهام بنگاه ها و موسسات اقتصادی دولت، کاهش در هزینه ها و افزایش درآمدها را موجب می شود و درآمد قابل توجهی را برای دولت ها ایجاد می نماید. بنابراین خصوصی سازی هم از طریق عدم پرداخت هزینه ها و یارانه های واحدها و بنگاهای دولتی خصوصی شده و هم از طریق کسب درآمد حاصل از فروش سهام واحدها باعث می گردد تا حدودی کسر بودجه دولت ها جبران گردد. (متوسلی، پیشین: ۲۰۳)

الف ۱-۴) استفاده بهینه از امکانات کشور

شرکت های دولتی به دلیل عدم کارایی معمولاً از ظرفیت های ایجاد شده اقتصادی و تولیدی کشور به خوبی استفاده نمی کند. لذا دولت ها با اجرای خصوصی سازی انتظار دارند، که از ظرفیت بلا استفاده واحدها، همزمان با افزایش بهره وری کار و سرمایه و انرژی، در واحدهای واگذار شده، کارایی شرکت ها را افزایش دهند.

ب) اهداف غير رسمي خصوصي سازي

دولت ها علاوه بر اهداف رسمي اهداف غير رسمي را نيز دنبال مي کنند.

ب ۱-۱) توسعه بازار سرمايه

يکي ديگر از هدف هاي خصوصي سازي در کشورهاي در حال توسعه گسترش بازار سرمايه و بررسي مکانيزمي جهت تنوع بخشيدن به بازارهاي مالي است. دولت ها سعي دارند پس اندازها را به طرف اين نوع از بازارها سوق داده و ترکيب شرکت ها و خانوارها را به نفع اين گونه سرمايه گذاري ها تغيير دهند.

ب ۱-۲) کاهش مداخله دولت در تصميم گيري اقتصادي

يکي ديگر از هدف هاي با اهميت خصوصي سازي که آن نيز در راستاي افزايش کارايي تخصيص منابع است، کاهش مداخله دولت در تصميم گيريهاي اقتصادي است. اين هدف از دو بعد خرد و کلان قابل تامل است. در بعد خرد هدف آن است که هويت اقتصادي نه سياسي به بنگاه ها بخشيده شود. در ايران بسياري از بنگاهاي دولتي در واقع واحدهاي سياسي هستند و به هيچ معياري نمي توان آن ها را اقتصادي تلقی کرد. اين بنگاه ها طيف وسيع از اهداف غير اقتصادي را دنبال مي کنند و سازماندهي و مديريت آن نيز بوروکراتيک و بيشتر متأثر از ملاحظات سياسي است. بنابراين هدفمند کردن یک بنگاه در راستاي اهداف اقتصادي، به حداکثر رساندن سود، يا ارزش بازاری بنگاه، تخصيص بهينه منابع مالي شرکت، بالابردن کارايي داخلي، به دست گرفتن سهم بيشتر بازار، نوآوری رخنه به بازارهاي بين المللي، از جمله هدفهائي است که از خصوصي کردن بنگاه انتظار مي رود، اما در بعد کلان، منطقاً خصوصي کردن بنگاه هاي دولتي همراه با برچيدن بسياري از موارد و کنترل هاست به نحوی که نيروی بازار بتواند خوب عمل کرده و در فضاي رقابت تامين کننده کارايي داخلي بنگاه و کارايي تخصيص منابع جامعه باشند.

ب ۱-۳) خصوصي کردن ابزاري براي کاهش نقدينگي

مسئله حجم پول نقدينگي بيش از حد، يکي از مشکلات کشورهائي است که نظير کشور ما که، کسري بودجه خود را سال ها از طريق انتشار پول تامين کرده است. سياست هاي تثبيت اقتصادي مسلماً محتاج مقابله با اين مشکل است. ليکن از آنجا که مکانيزم هاي انقباض بانک مرکزي در پاره اي از کشورها چندان کارساز نيست. اين طور انديشيده مي شود که دولت با فروش دارايي هاي خود يعني از مسير خصوصي سازي مي توانند به جمع آوري نقدينگي و يا به قولي پول سرگردان بپردازند.

ب ۱-۴) تأمین منافع مصرف کنندگان

با انجام خصوصی سازی، نظم بازار جایگزین تصمیم گیری های سیاسی می شود و به منافع مصرف کنندگان به دلیل استفاده بهینه بخش خصوصی از منافع در اختیار و کارایی بیشتر، منافع مصرف کنندگان تأمین می گردد.

ب ۱-۵) افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات مؤسسات اقتصادی

افزایش کارایی در اقتصاد یکی از اهداف مهم خصوصی سازی می باشد که از طریق سپردن فعالیت های اقتصادی به مکانیزم خود سامان بخش بازار آزاد می باشد. طرفداران مکانیزم خود سامان بخش بازار بر این باورند که انتقال واحدهای اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی (خصوصی سازی) همراه با افزایش کارایی است. در رابطه با این هدف (افزایش کارایی) باید به دو مقوله کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع توجه خاص نمود. (عیار رضایی، ۱۳۸۸: ۱۹) اگر چه افزایش کارایی در هر دو مورد به عنوان هدف اصلی خصوصی سازی می باشد ولی باید توجه داشت که این مقوله لزوماً در طول همدیگر نمی باشند و گاه سیاستمدار در فرایند خصوصی سازی مجبور می شود یکی را به هزینه دیگری فدا کند. افزایش کارایی در اقتصاد تحت تاثیر عوامل متعدد و بی شماری است که از جمله مهم ترین و اساسی ترین آن ها افزایش رقابت متغیر مالکیت می باشد و کسانی که رقابت را زمینه ساز افزایش کارایی می دهند، بیشتر به خصوصی سازی به عنوان ابزاری برای کارایی تخصیص منابع می نگرند. به هر حال باید به نقش رقابت در فرایند خصوصی سازی توجه ویژه شود. ایجاد فضای رقابتی مهم ترین مزیت، بهترین شاخص و نشانه حیات نظام اقتصادی است و هر عاملی که مانع از ایجاد شرایط رقابت در بارار شود و کارکرد سالم مکانیزم بازار را منحل کرده و موجب عدن کارایی در اقتصاد حاکم می شود.

ب ۱-۶) تصویب مقررات

عدم کارایی شرکت های دولتی فقط محدود به مالکیت های دولتی نیست مقررات دست و پاگیر مهمترین عاملی است که انعطاف پذیری و پویایی فعالیت های اقتصادی را مانع می شود و مقررات اولین و مهمترین قدم در جهت کارایی بنگاه های اقتصادی در فضای رقابتی اقتصادی در فضای رقابتی می باشد.

۷-۱) ورود به بازار جهانی

یکی از اهداف غیر رسمی دولت ورود به WOT و تمکین از شرایط و ضوابط سازمان تجارت جهانی، و اجراء دستورالعمل های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، می باشد. و آزاد سازی و خصوصی سازی اقتصادی از شرایط پذیرش سازمان های فوق الذکر برای کمک یا ورود می باشد.

ب ۱-۸) تامین منافع مصرف کنندگان

با انجام خصوصی سازی، نظم بازار جایگزین تصمیم گیری های سیاسی می شود و به منافع مصرف کنندگان به دلیل استفاده بهینه بخش خصوصی از منافع در اختیار و کارایی بیشتر، منافع مصرف کنندگان تامین می گردد.

ب ۱-۹) ایجاد علاقه و دلبستگی در شاغلین

سهیم نمودن کارگران، کارمندان و مدیران شرکت ها در سهام کارخانه ها از ابزار مهم سیاسی با آثار مثبت اقتصادی، در فرآیند خصوصی سازی به شمار می رود. (پاکدامن، ۱۳۷۴: ۱۹)

گفتار دوم: بررسی جنبه های واگذاری شرکتهای دولتی در عملیات خصوصی سازی

مفهوم خصوصی سازی مبین واجدالشرایط کردن و باز نمودن درهای یک موسسه اقتصادی عمومی به روی نیروهای بازار با توجه به داده ها و بازده ها می باشد. لذا خصوصی سازی در هر کشور بسته به اهداف و انگیزه دولتها اشکال متفاوتی به خود می گیرد و کشورهای مختلف در مراحل مختلف رشد اقتصادی ممکن است سیاستهای متفاوتی را تحت نام خصوصی سازی بکار گیرند.. می توان گفت خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته ناظر به واگذاری یا فروش شرکتهای دولتی به بخش خصوصی و در کشورهای در حال توسعه ناظر بر اصلاحات سیاست اقتصادی از طریق مقررات زدایی و آزادسازی اقتصادی بوده است و از آنجا که شرایط اقتصادی در این دو دسته از کشورهای متفاوت بدیهی است که مدل های خصوصی سازی در این کشورها نیز متفاوت باشد.

الف) دسته بندی کلاسیک روش های واگذاری

در بسیاری از کتب خصوصی سازی شرکت های دولتی و بنگاه های اقتصادی دولتی به دو دسته کلی تقسیم بندی شده است:

۱- خصوصی سازی مالکیت

۲- خصوصی سازی مدیریت

خصوصی سازی همراه با واگذاری مالکیت و مدیریت به چندین شیوه صورت می گیرد که مهمترین آن ها به شرح ذیل است (جانگ، کلودی، ۱۳۷۷: ۶۹۷)

الف-۲) عرضه عمومی سهام واحدهای دولتی

۲-۲) عرضه سهام به گروه های خاص (فروش خصوصی عام)

۳-۲) فروش دارایی شرکت یا موسسه دولتی

۴-۲) مشارکت بخش خصوصی در افزایش سرمایه شرکتهای دولتی

۵-۲) فروش سهام شرکت به مدیران و کارکنان

۶-۲) سیستم سهام یارانه ای

۷-۲) قرارداد مدیریتی

۸-۲) قرارداد اجاره

الف-۲) عرضه جهانی سهام واحدهای دولتی^۲

این روش یکی از مهمترین و متداولترین روش های واگذاری مالکیت در اکثر کشورهاست در این روش دولت تمام یا قسمتی از سهام خود را در واحدهایی که تمام یا درصدی از سهام آن ها به دولت تعلق دارد را از طریق بورس اوراق بهادار به عموم مردم عرضه می کند. این روش برای واگذاری واحدهای مفید و کاراست که اولاً به صورت سهامی عام تشکیل شده باشند و ثانیاً از نظر قانونی سودآوری و وضعیت مالی دارای شرایط رضایت بخش بوده و قادر باشند وضعیت خود را با شرایط و فضای حاکم بر بخش خصوصی تطبیق دهند. مهمترین مزیت عرضه عمومی سهام، گسترش مالکیت و نیز گسترش دامنه جمع آوری منابع مالی مورد نیاز جهت سرمایه گذاری در بخش مورد نظر می باشد. در ضمن این روش امکان به کارگیری پس اندازهای کوچک و بلا استفاده را فراهم می کند. البته استفاده از این روش بدون وجود بازار گسترده سرمایه موفق نخواهد بود و موجب کند شدن حرکت خصوصی سازی می گردد.

الف-۲) عرضه سهام به گروه های خاص (فروش خصوصی سهام)^۳

عرضه خصوصی سهام یکی دیگر از روش های واگذاری است. اگر در کشوری بورس اوراق بهادار فعال نباشد یا عملکرد آن از کارایی مناسبی برخوردار نباشد از روش عرضه خصوصی سهام استفاده می شود. در

^۲ public offering of shares

^۳ Private sale of shares

این روش دولت تمام یا قسمتی از سهام شرکت های دولتی را به یک یا چند نفر می فروشد. سرعت انجام این روش از سایر روش های واگذاری بیشتر است و معمولاً در فروش خصوصی سهام از دو شیوه مذاکره و مزایده استفاده می شود. این روش در مورد شرکت هایی که عملکرد مالی مناسب نداشته و نیاز به مدیریت قوی و با تجربه دارند قابل اعمال می باشد. این روش دارای انعطاف پذیری زیادی است و در کشورهایی که بازار بورس فعال نیست تنها روش واحدهای دولتی است. نحوه انتخاب خریداران، تعیین قیمت عادلانه و بیکاری پرسنل واحدهای بعد از واگذاری از جمله مشکلات این روش است. (حیدری، ۱۳۸۰، ۱۳۷)

الف ۲-۳) فروش دارایی های شرکت یا موسسه دولتی^۴

در این روش دارایی های شرکت های دولتی به فروش می رسد. روش فروش دارایی ها هنگامی به کار گرفته می شود که شرکت های دولتی از چنان مقیاس بزرگی برخوردارند قادر به ادامه فعالیت خود نیستند و به علل متعدد از جمله منفعت مدیریت، عدم سرمایه کافی، قدیمی بودن ماشین آلات و تجهیزات و غیره، علامت آن ها غیر کارا و همراه با زیان می باشد. بنابراین دولت به قصد صرفه جویی در هزینه ها و جلوگیری از اتلاف منابع، ابعاد واحدهای تحت تملک خود را کوچک کند و بعضی از دارایی های ثابت و ماشین آلات را بفروشد.

الف ۲-۴) مشارکت بخش خصوصی در افزایش سرمایه شرکت های دولتی^۵

برخی مواقع دولت برای بازسازی و توسعه واحدهای تحت پوشش خود نیاز به سرمایه گذاری جدید دارد. در صورتی که دولت توان مالی لازم در اختیار نداشته باشند و یا بخواهد از منابع بخش خصوصی در این زمینه استفاده نماید. عمدتاً از طریق انتشار سهام جدید و فروش آن به بخش خصوصی اعتبار مورد نیاز را تامین می نماید. این روش هنگامی که دولت قصد کاهش درصد مالکیت خود در واحدها، تغییر ترکیب مالکیت دولتی و خصوصی دارد می تواند به عنوان یک گزینه مطلوب مورد استفاده قرار گیرد. در برخی موارد اگر شرکت دولتی دارای بدهی بالایی باشد دولت ممکن است شرکت مذکور را منحل و اقدام به تاسیس شرکت جدید با مشارکت بخش خصوصی نماید. در این حالت، دولت ماشین آلات و دارایی های در شرف انحلال را به عنوان سرمایه غیر نقدی در شرکت جدید عرضه می نماید و بخش خصوصی نیز با واریز نقدی، منابع لازم را جهت تهیه سرمایه در گردش تأمین می نماید.

^۴. Sale of state owned enterprises assets

^۵. New private investment in a soe.

الف ۲-۵) فروش سهام شرکت به مدیران و کارکنان^۶

مشخصه این شیوه آن است که گروهی از مدیران کنترل شرکت را بدست می گیرند. در اغلب موارد از دارایی های شرکت برای تأمین مالی خرید استفاده می شود. از آنجا که منبع پرداخت یکی از نگرانی های اصلی سرمایه گذاران است به نظر می رسد در این مدل، جریان نقدی از اهمیت بیشتری برخوردار باشد. در مورد شرکت دولتی، دولت می تواند با پذیرش دیون شرکت و تخفیف ارزش اسمی دارایی ها به این فرایند کمک کند. بنابراین این یکی از ابزارهای ارائه پاداش به گروه های خاص می باشد که در این مورد گروه خاص مدیران یا کارکنان هستند. از آن جایی که این روش نان دهنده مرجع دانستن منافع گروهی خاص است، این احتمال وجود دارد که مالیات دهندگان و رأی دهندگان آن را مورد انتقاد قرار دهند. (چانگ، کلودی، پیشین، ۲۰۸)

الف ۲-۶) سیستم سهام یارانه ای^۷

بر اساس این سیستم سهام یارانه ای بین افراد مشخص (معمولاً تمامی جوانان جامعه) به صورت رایگان یا به قیمت ناچیز توزیع می گردد. هدف اصلی جلب حمایت عمومی برای واگذاری به نظام بازاری از طریق ایجاد واحدهایی از حقوق مالکیت و سپس توزیع آن ها در جامعه است. این یارانه ها را می توان با تمام بنگاه های دولتی خاص تعویض یا در واسطه های مالی (صندوق سرمایه گذاری مشترک) سرمایه گذاری کرد. هنگامی که یارانه ها در موسسات امانی، سرمایه گذاری می شوند، این موسسات با استفاده از یارانه های اعضا در مراجع برای کسب سهام شرکت های مختلف شرکت می کنند. استفاده از یارانه ها، امکان قیمت گذاری منصفانه سهام براساس ارزش شرکت ها را فراهم می کند. همچنین می توان با تجارت با آن ها بازارهای ثانویه را خلق نمود که به صاحبان آن ها تجربه حضور در بازارهای سرمایه را می بخشد. مهم تر آنکه وجود بازارهای مالی سرمایه همچون بازارهای سهام به عنوان یک پیش شرط مطرح نیست و این بازارها می توانند در نتیجه تجارت سهام از سوی مردم خلق گردند.

در جایی که نگرانی هایی درباره حکمرانی شرکتی وجود دارد و نه مشکلی به نام وجود یک سهام دار اصلی یا مجموعه ای از سهامداران، می توان به این صندوق های سرمایه گذاری مشترک، مشوق های مالی ارائه داد تا نقش رهبری در مدیریت شرکت را بر عهده گیرند. اما حتی در صورت عدم وجود چنین مشوق هایی انباشت یارانه ها از ظرفیت بالقوه خلق گروهی مرکزی از سرمایه گذاران برخوردار است و دستیابی به این

^۶. Management employee bye-out.

^۷. Voucher system

هدف به دلیل توان بالقوه ای که این یارانه ها برای افزایش سود دارند، از طریق تجارت این یارانه ها در بازار آزاد امکان پذیر است. اگر چه سیستم یارانه ای آن گونه که توسط روسیه به کار گرفته شده، هیچ گونه درآمدی برای دولت به همراه ندارد اما این لزوماً به این معنی نیست که یارانه ها باید حتماً به صورت رایگان ارائه شوند. (چانگ، کلودی، پیشین، ۲۶۰)

الف ۲-۷) قرار داد مدیریتی

روش قرارداد مدیریتی روشی می باشد که به وسیله آن مهارت های مدیریتی، تکنولوژی و سایر توانایی های موجود در بخش خصوصی که برای فعالیت های واحد دولتی مورد نیاز می باشد به مدت معینی و در ازای حق الزحمه معین در اختیار شرکت دولتی قرار می گیرد. اگر چه در این روش هیچ گونه انتقال مالکیتی صورت نمی پذیرد و دارایی های واحد دولتی از حیطه مالکیت دولت خارج نمی شوند. ترتیبات مزبور می تواند نوعی خصوصی سازی در مدیریت و عملیات شرکت که منجر به افزایش کارایی در استفاده از دارایی های دولتی می گردد تلقی شود. قرارداد مزبور اغلب ابزار موقتی سطح کارایی و جذابیت شرکت دولتی می تواند با استفاده از روش های دیگر، واحد دولتی را به بخش خصوصی واگذار نماید. در هر حال تزریق مهارت مدیریتی مورد استفاده در بخش خصوصی به واحد های دولتی در صورت عدم تمایل به واگذاری نیز به خودی خود مفید به نظر می رسد. در این روش طرف قرارداد شرکت خصوصی مشابه واحد دولتی مسئولیت مدیریت شرکت را در ازای مبلغ معینی می پذیرد. در این روش طرف قرارداد اختیار کامل اداره امور و هدایت واحد دولتی را در دست داشته و صرفاً جنبه مشاوره ای ندارد. اختیارات اداری طرف قرارداد تابعی از شرایط درج شده در قرارداد مدیریت است. حق الزحمه مدیریت معمولاً شامل پاداشی است که متناسب با افزایش سودآوری و بهبود عملکرد مدیریت است. در این روش واحد دولتی کماکان در معرض مخاطرات تجاری بوده و مسئول تامین سرمایه در گردش مورد نیاز و پرداخت بدهی های خود می باشد و نه تنها از بار مالی تعهدات قبلی رهایی نمی یابد، بلکه به واسطه انعقاد قرارداد مدیریتی بار مالی اضافه ای نیز باید متحمل شود. با این وجود مزیت این روش در ابقاء مالکیت دولتی اعمال درجه معینی از کنترل بر امور شرکت و استفاده از مهارت های مدیریتی می باشد. (حیدری، پیشین، ۱۴۷)

الف ۲-۸) قرارداد اجاره

در مواردی که دولت نمی تواند واگذاری را از طریق مالکیت سهام انجام دهد و فقط قصد خصوصی سازی اداره شرکت را دارد اجاره می تواند به کار رود.

در این طریق بخش خصوصی می پذیرد که دارایی های تحت مالکیت دولت را مورد بهره برداری قرارداده و در ازای آن اجاره بهایی راپردازد. این روش می تواند منجر به بهبود کارایی و استفاده بهینه از دارایی های دولتی گردد. معمولاً اجاره به عنوان یک روش موقت واگذاری و به منظور افزایش بازدهی واحد دولتی که نهایتاً منجر به افزایش قیمت فروش واحد دولتی می گردد، تلقی شود. دولت باید دقت زیادی را صرف انتخاب بهره بردار(مستأجر) نماید. این شخص بایستی صلاحیت و تجربه کافی در امر اداره و بهره برداری از واحد دولتی را داشته باشد.

همچنین با توجه به اینکه این اشخاص اولویت اول را در خرید دارایی مورد اجاره دارند، بایستی قدرت و توان خرید آن ها نیز قبل از عقد قرارداد اجاره مورد بررسی قرار گیرد.

ب: دسته بندی جامع روش های واگذاری

تفاوت این روش نسبت به روش پیشین جامع بودن آن است که به لحاظ اهمیت آن به طور مختصر مورد بررسی قرار می گیرد. تدابیر متفاوتی را می توان برای واگذاری اتخاذ کرد.

تدابیر مالکیتی^۸:

- واگذاری یا غیر ملی کردن^۹

- مشارکت^{۱۰}

- انحلال^{۱۱}

- تدابیر سازمانی^{۱۲}

- اجازه دادن و قراردادهای مدیریت^{۱۳}

- بازسازی بنگاه ها و موسسات عمومی^{۱۴}

تدابیر اجرایی:

- قرارداد پیمانکاری

- منطقی کردن کنترل دولت

^۸. Ownership measures.

^۹. Divestiture or denationalization

^{۱۰}. Joint venture

^{۱۱}. Liquidation

^{۱۲}. Organizational measure

^{۱۳}. Leasing and management aontracts

^{۱۴}. Restracturining of public enterprises

- مشوق ها

- توسل به بازارهای سرمایه

- هزینه بر عهده مصرف کننده

- ممنوع یا متوقف کردن گسترش بنگاه ها و موسسات عمومی و فعالیت های آن

ب (۱) تدابیر مالکیتی:

در قسمت قبل در باب خصوصی سازی مالکیت به مهمترین روش ها اشاره شد. تقسیم بندی حاضر جامع از تقسیم بندی قبلی است؛ تنها، به توضیح موارد جدید پرداخته و از تکرار توضیح موارد ذکر شده قبلی خودداری می شود.

واگذاری یا غیر ملی کردن: واگذاری یا غیر ملی کردن مفهوم مضیق خصوصی سازی است. دولت می تواند با فروش تشکیلات اقتصادی خود و یا اجازه فعالیت دادن به بخش خصوصی در قسمتی که بخش خصوصی در آن فعالیت نداشت، خصوصی سازی را تحقق بخشد. این روشی بود که انگلستان به آن تمسک جست. انگلستان بسیاری از موسسات و صنایع دولتی را از طریق فروش مستقیم یا غیر مستقیم به بخش خصوصی واگذار کرد.

مشارکت: در مواقعی که فروش کامل یک موسسه اقتصادی دولتی ممکن نیست. روش مشارکت روش بهتر و عاقلانه است. در این روش، دولت سهام واحدهای دولتی را به عموم مردم یا به صورت جزئی یا کلی به بخش خصوصی عرضه می کند. در روش مشارکت، ماهیت مشترکاً در دست دولت و بخش خصوصی است.

انحلال: در مواقعی که فروش یک بنگاه اقتصادی دولتی به دلیل زیان ده بودن آن ممکن نیست. می توان قسمت های مفید یا شرکت های فرعی آن را فروخت، در غیر این صورت چاره ای جز انحلال نیست.

ب (۲) تدابیر سازمانی

تدابیر سازمانی یک حق انتخاب در روش غیر واگذاری است که دولت می تواند در مورد موسسات اقتصادی که قرار نیست فوراً یا طی دوره طولانی یا حتی در آینده پیش بینی واگذار کردن، اتخاذ کند. (حیدری، پیشین، ۱۱۲) اتخاذ این تدابیر به واجد شرایط بازار کردن عملیات موسسات اقتصادی کمک می کند. (چانگ، کلودی، پیشین، ۲۵۸)

بازسازی بخش دولتی: دولت از طرق گوناگون می تواند موجبات بهبود عملکرد مؤسسات اقتصادی خود را با ایجاد اصلاحات و تغییرات در ساختار این مؤسسات فراهم آورد، تجدید سازمان و تجزیه واحدهای بزرگتر به واحدهای کوچکتر از جمله این تدابیر است. دولت همچنین می تواند مؤسسات اقتصادی عمومی را به شرکت تبدیل کند، بدین ترتیب تصمیمات شرکت به جای آنکه توسط یک نفر اتخاذ گردد، توسط هیأت مدیره اتخاذ می گردد. دولت همچنین می تواند با ادغام سازمان های موازی در جهت بازسازی مؤسسات اقتصادی گام بردارد. دولت می تواند موسسه اقتصادی عمومی را جهت ارتباط آن ها با شرایط واقعی بازار، معقول گرداند و اهداف غیر تجاری را تا حد امکان از اهداف تجاری موسسه اقتصادی منفک کند و اهداف موسسه اقتصادی را تا حد امکان به اهداف تجاری محدود کند. دولت می تواند رقابت در مؤسسات و بنگاه های دولتی را ترویج و تشویق کند. مثلاً دولت می تواند با تقسیم موسسه اقتصاد عمومی بزرگ به اندازه های کوچکتر امکان رقابت این واحدها را به وجود آورد. (پاکدامن ، پیشین، : ۴۰)

ب ۳) تدابیر اجرایی

دولت می تواند با بهبود بخشیدن به فنون عملیاتی و فرهنگ مدیریتی و مؤسسات اقتصادی از طریق ارائه نظم و مقررات بازار، کارایی بیش تر این مؤسسات را تعیین کند. معقول ساختن کنترل دولت: معقول ساختن کنترل دولت از طریق کاهش آن و تغییر ساختاری در مالکیت آن می تواند فضای بیشتری برای نفوذ بازار در کار مؤسسات اقتصادی دولتی ایجاد کند. این اقدام می تواند تصمیم گیری سریع و آسان و آزادی عمل مدیران شرکت های دولتی را در سرمایه گذاری، استخدام نیروی کار و هر نوع فعالیت خلاق فراهم آورد.

مشوق ها: دولت می تواند با ارائه پاداش به مدیران و کارکنان بخش دولتی با ایجاد یک ارتباط منظم و منطقی بین بهبود عملکرد موسسه و پاداش، انگیزه کاری آن ها را افزایش دهد.

توسل به بازارهای سرمایه: اگر یک موسسه اقتصادی عمومی ملزم باشد که برای تامین منابع مالی خود به جای وابستگی انحصاری یا کلی به دولت، به بازارهای سرمایه متوسل شود، به سوی نظم و قواعد بازار حرکت می کند.

هزینه بر عهده مصرف کننده: منظور از هزینه بر عهده مصرف کننده، رایگان زدایی است؛ به این معنا که استفاده کنندگان برخی خدمات عمومی که قبلاً رایگان بود، پول دریافت شود.

گفتار سوم: چگونگی انتخاب روش های واگذاری

انتخاب روش مناسب واگذاری بستگی به موارد زیر دارد:

الف) اهداف دولت

ب) شکل سازمانی واحد دولتی

ج) وضعیت مالی و سوابق سودآوری شرکت

د) نوع صنعت

هـ) بازار سرمایه

و) عوامل اقتصادی و سیاسی (سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۸۰: ۵۴۲)

الف) اهداف دولت

دولت ها اهداف متفاوتی را از اجرای واگذاری دنبال می کنند، بنابراین بدیهی است که روش های اتخاذ شده توسط کشورهای مختلف برای واگذاری متفاوت باشند؛ به عنوان مثال، اگر هدف کاستن از بار مالی دولت باشد، سعی می شود که بنگاه های زیان ده دولتی به هر قسمی واگذار گردد و یا اگر هدف از واگذاری افزایش کارایی بنگاه ها باشد، باید سهام بنگاه ها با کمترین قیمت به کسانی فروخته شود که توانایی بهره برداری بالا از آن بنگاه ها را دارند؛ یا اگر هدف از خصوصی سازی گسترش مالکیت در سطح جامعه باشد، باید سهام شرکت های دولتی با قیمت های مناسب به اقشار هدف واگذار شود.

ب) شکل سازمانی واحد دولتی

شکل سازمانی واحد دولتی تاثیر زیادی بر نحوه واگذاری آن واحد می گذارد. مثلاً اگر واحد دولتی به شکل شرکت سهامی عام باشد و سهام آن در بورس پذیرفته شده باشد؛ در این صورت عرصه عمومی سهام از طریق بورس اوراق بهادار روش مناسبی برای واگذاری خواهد بود.

ج) وضعیت مالی و سوابق سودآوری شرکت (شرکت سرمایه گذاری صنایع ملی، ۱۳۷۴: ۱۶۲)

وضعیت سودآوری یک شرکت نشان دهنده میزان سهولت در فروش سهام آن می باشد. اگر شرکت دولتی زیان ده باشد، تنها به قیمتی اندک می توان سهام آن را واگذار کرد. برخی از شرکت های دولتی به دلیل مشکلات ساختاری، حتی در صورت واگذاری به بخش خصوصی نیز سودآور نمی شوند. در این صورت تنها راه حل انحلال شرکت یا فروش دارایی آن و یا انعقاد قرارداد اجاره یا مدیریت است و یا می توان ابتدا

با اعمال اصلاحاتی در ساختار مالی و عملیاتی، یک شرکت زیان ده را به شرکتی سود ده تبدیل نمود و سپس آن را از طریق عرضه عمومی سهام خصوصی ساخت.

(د) نوع صنعت

بعضی از صنایع به علت ویژگی های ذاتی، دارای قدرت (انحصارطلبی) در بازار هستند. به عنوان مثال این انحصار ممکن است از ضرورت وجود یک شبکه واحد خدمات رسانی نشأت بگیرد. صنایع آب و برق و گاز از آن زمره اند. به خاطر همین ویژگی ها در اکثر کشورها این صنایع متعلق به دولت می باشند و یا در صورت خصوصی بودن نرخ فروش خدمات آن ها توسط ارگان های دولتی تعیین می گردد. با توجه به اینکه این شرکت ها اغلب خیلی بزرگ هستند و سرمایه گذاری هنگفتی در آنها انجام شده، متداول ترین شیوه واگذاری در این موارد، عرضه وسیع سهام به مردم و به خصوص به مشترکین و مشتریان این گونه شرکت ها است. در بعضی از کشورها نیز به جای انتقال مالکیت این دسته شرکت ها، دولت، اجازه بهره برداری از تأسیسات این گونه شرکت ها را به بخش خصوصی واگذار می کند. مثلاً در صنایع برق، دولت ممکن است مسئولیت تولید برق را خود کنترل نماید؛ ولی توزیع و فروش و وصول صورت حساب را به شرکت های خصوصی واگذار نماید.

(ه) بازار سرمایه

درجه توسعه یافتگی بازار سرمایه یک کشور تعیین کننده طریق واگذاری در آن کشور می باشد. روش واگذاری در هر کشور باید با توجه به ساختار و نقدینگی بازار سرمایه و همچنین طرز تفکر سرمایه گذاران آن کشور تعیین گردد. به عنوان مثال، اگر در کشوری کانالی برای توزیع سهام وجود نداشته باشد و یا فرهنگ سرمایه گذاری در سهام در کشور جا نیفتاده باشد عرضه عمومی سهام نمی تواند روش اصلی خصوصی سازی باشد.

(و) عوامل اقتصادی و سیاسی

اتخاذ شیوه واگذاری معمولاً تحت تاثیر گرایشات سیاسی دولت و احزاب عمده قرار می گیرند. دیدگاه دولت در مورد عدم اخراج کارکنان و افزایش بیکاری بعد از خصوصی سازی و یا عدم تمرکز ثروت و قدرت اقتصادی در دست عده ای محدود از سرمایه گذاران تاثیر زیادی بر شیوه واگذاری شرکت های دولت دارد. مثلاً اگر دولت مخالف تمرکز قدرت اقتصادی در دست عده ای محدود باشد، از شیوه عرضه عمومی سهام یا توزیع کوپن سهام استفاده می کند.

فصل سوم:

بررسی تاریخچه تشکیل سازمان خصوصی سازی و سیاستهای

کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی

مبحث اول: تاریخچه تشکیل سازمان خصوصی سازی

گفتار اول: نحوه تشکیل سازمان خصوصی سازی

سازمان خصوصی سازی به موجب ماده (۵۱) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران- مصوب ۱۳۷۹- با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق تشکیل گردیده است.

اساسنامه آن در تاریخ ۱۳۸۰/۱/۲۹ توسط هیأت محترم وزیران تصویب و پس از تأیید شورای محترم نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ ابلاغ گردیده است. این سازمان از خردادماه سال ۱۳۸۰ عملاً فعالیت خود را با اهداف و وظایف جدید آغاز نموده است. سازمان خصوصی سازی یک شرکت سهامی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی، و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و رئیس هیأت عامل و مدیر عامل آن معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی می باشد. با صدور تصویب نامه هیأت محترم وزیران در سال ۱۳۸۰ سازمان خصوصی سازی در عین انجام وظایف محوله خود، به عنوان یک شرکت مادر تخصصی نیز تعیین گردید تا طبق مقررات نسبت به عرضه و فروش سهام متعلق به خود در شرکت های زیر مجموعه نیز اقدام نماید.

از سال ۱۳۷۹ تا کنون دبیرخانه هیأت عالی واگذاری نیز در سازمان خصوصی سازی مستقر است و به موجب حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس هیأت عامل سازمان دبیر هیأت عالی واگذاری محسوب می گردد.

گفتار دوم: بررسی وظایف و مسئولیت های اساسی سازمان خصوصی سازی

- تنظیم راهکارهای مناسب به منظور تسریع و تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی در جهت تحقق ارتقاء کارایی و افزایش بهره وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندی های بخش های خصوصی و تعاونی و ارائه آن به هیأت عالی واگذاری و سایر مراجع ذیربط.

- تدوین برنامه های افزایش توانمندی های بخش خصوصی و تشویق تشکیل گروه ها و شکل های تخصصی و تربیت کارآفرینان.

- اعمال وکالت در امر واگذاری سهام شرکت هایی که بر اساس مقررات مربوطه تعیین تکلیف شده اند.

- قیمت گذاری و عرضه و واگذاری سهام شرکت های قابل واگذاری، طبق برنامه زمان بندی مصوب.

- اجرای سیاست های تعیین شده از سوی هیأت عالی واگذاری.

- انجام هرگونه اقدامات و عملیات و خدمات مناسب دیگر، برای اجرای برنامه واگذاری سهام و مدیریت شرکت های دولتی و خصوصی سازی در چارچوب قوانین و مقررات.
- نظارت بر اجرای دقیق قراردادهای مربوط به واگذاری، مدیریت و اجاره و انجام سایر اموری که طبق قرارداد به سازمان محول می شود.
- انجام سایر وظایفی که برای واگذاری سهام و خصوصی سازی در چارچوب برنامه های پنج ساله توسعه به عهده سازمان محول می گردد.

گفتار سوم: بررسی مکانیزم عملیات اجرای سازمان خصوصی سازی

- در مراحل واگذاری سهام شرکت های دولتی، حسب مقررات فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه و فصل اول قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان خصوصی سازی دو وظیفه اساسی به عهده دارد:
- الف- این سازمان به عنوان شرکتی دولتی در قالب یک شرکت مادر تخصصی تعریف شده است و به وظایف آن گونه شرکتها مطابق با مجموعه قوانین عمل می نمایند.
- ب: به استناد ماده «۱۵» قانون برنامه سوم توسعه مورد تنفیذ در ماده (۹) قانون برنامه چهارم، شرکت های مادر تخصصی پس از تایید و تصویب اسامی شرکت های قابل فروش آن ها توسط هیأت عالی واگذاری و هیأت وزیران متضمن خصوصی سازی به منظور تعیین قیمت پایه سهام و طی مراحل فروش سهام اقدام می نمایند. به عبارت دیگر سازمان خصوصی سازی در برنامه واگذاری سهام شرکت های دولتی، به عنوان یک نهاد متمرکز و مستقل عهده دار دریافت مدارک و اطلاعات لازم، ارزشیابی سهام، اخذ وکالت فروش از شرکت های مادر تخصصی، اعلام عمومی فروش در جراید کثیرالانتشار و اقدام در خصوص واگذاری سهام شرکت های دولتی و متعلق به دولت می باشد.
- براین پایه مکانیسم اجرایی واگذاری سهام شرکت های دولتی حسب مقررات فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه مورد تنفیذ در قانون برنامه چهارم به شرح زیر می باشد:
- ارتباط شرکت های دولتی با وزراء به عنوان مجمع عمومی و نمایندگان صاحبان سهام قطع می شود و شرکت های مادر تخصصی به عنوان مجمع عمومی و صاحبان سهام شرکتهای دولتی ایفای نقش می کنند.
 - شرکت های مادر تخصصی با توجه به ماموریتی که به آن ها محول شده است در بدنه دولت باقی می ماند و واگذار نمی شوند.
 - شرکتهای دولتی در قالب شرکتهای مادر تخصصی سازماندهی می شوند.

- شرکت مادر تخصصی شرکت های دولتی را در صورت لزوم اصلاح ساختار می نماید و پیشنهاد تعیین تکلیف را بر دبیرخانه هیات عالی واگذاری ارائه می نماید.
- هیات عالی واگذاری فهرست اسامی شرکتهای قابل فروش، انحلال و ادغام و برنامه زمان بندی و روش فروش آن ها را بررسی و تایید می نماید و هیات وزیران فهرست مذکور را بررسی و تصویب می نماید.
- شرکت مادر تخصصی به منظور طی مراحل واگذاری به سازمان خصوصی سازی وکالت می دهد و اوراق و اسناد مالی به همراه اطلاعات لازم را در اختیار قرار میدهد.
- سازمان خصوصی سازی نسبت به تعیین ارزش پایه سهام مورد واگذاری، تعیین سهام ترجیحی برای واگذاری به کارکنان و اخذ سایر مجوزهای مورد نیاز از هیأت عالی واگذاری نموده و قیمت پایه سهام را به تصویب هیات عالی واگذاری می رساند.
- سازمان خصوصی سازی با توجه به وضعیت بازار، آگهی فروش سهام را در جراید منتشر می نماید.
- سازمان خصوصی سازی در آگهی فروش، میزان سهام ترجیحی و سایر مواردی که در قانون تصریح شده است را تعیین و در خصوص آن ها اقدام می نماید.
- درآمد حاصل از فروش سهام به تفکیک معادل بیست درصد (۲۰٪) به عنوان مالیات بر عملکرد شرکت مادر تخصصی ذیربط با شرکتهای تحت پوشش آن (حساب درآمد عمومی کشور)، معادل ده درصد (۱۰٪) به عنوان علی الحساب سود سهم دولت در شرکت مادر تخصصی ذیربط (حساب درآمد عمومی کشور) و معادل هفتاد درصد (۷۰٪) به حساب شرکت مادر تخصصی ذیربط تخصیص می یابد.

گفتار چهارم: مراجع عالی اتخاذ تصمیم گیر و سیاستگذار و ناظر در حوزه خصوصی

سازی

الف) شورای عالی اداری

تلاش در جهت اداره فعالیت های بخش عمومی به شیوه ها و روش های اداره بخش خصوصی یکی از مصادیق مهم خصوصی سازی است و دولت می تواند با توسل به تدابیر اجرایی با بهبود بخشیدن فنون عملیاتی و ارتقاء فرهنگ مدیریتی موسسات اقتصادی از طریق ارائه نظم و مقررات بازار، کارایی بیشتر موسسات را تضمین کند.

در این راستا شورای عالی اداری که به موجب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ تشکیل شده است وظایفی چند در این زمینه به عهده دارد.

ماده (۱) این قانون هدف از تشکیل این شورا را تصحیح ، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات سازماندهی ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی های دولت و افزایش بهره وری دستگاه های اجرایی ذکر می کند.

الف (۱) ترکیب شورا

این شورا مرکب از ۱۲ عضو اصلی و ۲ عضو ناظر است:

اعضای اصلی این شورا عبارتند از:

۱- رئیس جمهور یا معاون وی به عنوان رئیس شورا

۲- سه نفر از وزراء به انتخاب هیأت وزیران

۳- وزیر رئیس دستگاه مستقل ذیربط

۴- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی در صورتی که فردی توسط رئیس جمهور به این سمت منصوب شده باشد.

۵- چهار نفر از صاحب نظران و متخصصین در امور اداری و مدیریت به انتخاب رئیس جمهور دو نفر از استانداران به انتخاب رئیس جمهور دو نفر از نمایندگان مجلس نیز به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر تعیین می شوند. مصوبات این شورا پس از تایید رئیس جمهور لازم الاجرا خواهد بود.

ب) وظایف و اختیارات شورا

بندب ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه وظایف و اختیارات این شورا را تعیین کرده که از آن میان مواردی که مربوط به بحث خصوصی سازی ست، ذکر می شوند.

۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان ها به خارج از مرکز.

۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارت خانه ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان ها، شرکت های دولتی و شرکت های اقماری آن ها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

۳- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری و دستگاه های اجرایی به شهرداری ها و بخش غیر دولتی با هدف رها سازی دولت از تصدی های غیر ضروری.

ج) هیأت وزیران

قانون اساسی در اصل ۱۳۸ و ۸۵ صلاحیت های متفاوتی را برای دولت در خصوص وضع آیین نامه قائل شده است. هیأت وزیران اختیار وضع آیین نامه های اجرایی و مستقل و تفویضی را دارد. تاکنون بسیاری از اقداماتی که در زمینه خصوصی سازی انجام گرفته است، حاصل تصویب نامه ها و آیین نامه های مستقل هیأت دولت بوده است. در سال های اولیه اجرای خصوصی سازی، قسمت اعظمی از فعالیت های دولت در این راستا براساس تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی انجام می شد. در برخی موارد نیز قانون ضرورت وضع آیین نامه اجرایی توسط هیأت وزیران را پیش بینی کرده است. از این میان می توان به بند ح ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم توسعه اشاره کرد.

ب: بررسی عملکرد شورای رقابت

فقدان شرایط عادلانه، یعنی برابر، برای رقابت در عرصه فعالیت اقتصادی از بدترین موقعیت ها در حوزه اقتصاد است. در شرایط برابر، وجود رقابت سالم سبب کاهش هزینه و بهبود کیفیت فعالیت های اقتصادی می شود و از این طریق بهره وری کلی جامعه افزایش می یابد. فقدان شرایط برابر رقابتی در واقع نوعی رانت است که فقط برخی از آن بهره مند می شوند و حاصل کار زیان جامعه و نابودی برخی فعالان اقتصادی است.

راه حل عمومی آنست که نهادی مستقل برای حفظ شرایط مساوی رقابتی و برخورد با مواردی که موجب شرایط رقابت غیر عادلانه شده است، تشکیل شود، چندین دهه پیش، در ایالات متحده قانونی به عنوان قانون ضد کارتل تشکیل شد که هدف آن جلوگیری از تشکیل اتحادیه ها و تراست هایی بود که بین چند واحد اقتصادی تشکیل می شدند تا شرایط بازار را انحصاری کرده و برای خفه کردن واحد های غیر عضو فراهم سازند. اجرای این قانون با روشی بسیار سختگیرانه صورت می گرفت زیرا نابود کننده منافع جمعی، حادث شدن بیکاری کارگران، از بین رفتن سرمایه ها و بروز شرایط غیر منصفانه برای مصرف کنندگان است.

در ایران، بالاخره پس از سال ها این نهاد تضمین کننده رقابت عادلانه و جلو گیرنده انحصار پا به عرصه وجود گذاشته است.

شورای رقابت، به عنوان یکی از مهم ترین نهادهای کشور، به موجب حکم ماده ۵۳ از فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشکیل شده و از اختیارات بسیار وسیعی در نظام اقتصادی کشور برخوردار خواهد بود.

تشخیص مصادیق رویه های ضد رقابتی و معافیت های موضوع قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت ها، ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط، ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز پیشنهاد تشکیل نهادهای تنظیم کننده بحثی در حوزه بازارهای انحصاری کالاها یا خدمات خاص از جمله این اختیارات است. (غفوری، ۱۳۷۹: ۵-۶)

شورای رقابت به عنوان تنها مرجع رسیدگی کننده به رویه های ضد رقابتی در کشور مکلف است راساً و یا براساس شکایت هر یک از اشخاص از جمله دادستانی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نهادهای تنظیم کننده بخشی، سازمان ها و نهادهایی غیر دولتی یا وابسته به دولت، شکل های صنفی و انجمن های حمایت از حقوق مصرف کنندگان برای بازرسی و تحقیق پیرامون رویه های ضد رقابتی و اقدامات و اتخاذ تصمیمات لازم را آغاز کند.

در کشورهای مختلف حدود اختیارات این سازمان تفاوت می کند. ولی قدر مسلم این است که مهمترین وظیفه و مسئولیت آن عبارت است جلوگیری از انحصار و بوجود آوردن فضای سالم و قابل دسترس برای همه رقبا به طور یکسان به گونه ای که همه بتوانند در شرایطی عادلانه به کار و رقابت بپردازند، نمی توان از شورای رقابت نام برد، بدون اینکه ذکر از نهاد تنظیم مقررات به میان نیاید. حرکت این دو نهاد با یکدیگر تنگاتنگ است هر چند که وظایف آنها متفاوت می باشد شورای رقابت، سیاست های کلی رقابت را تعیین می کند و تنظیم مقررات ریزه کاری های قانونی آن را مشخص می نماید. شورا در جهت حذف انحصار تلاش می کند، در حالیکه تنظیم مقررات به ارائه راهکارهای قانونی برای هر چه سالم تر کردن رقابت می پردازد شورای رقابت فضائی ایجاد می کند تا رقبا گرد هم بیایند، در حالیکه تنظیم مقررات به آنها حد و حدود قانونی خود را متذکر می شود. شورای رقابت به صنایع کمک می کند به بازار رقابت وارد شوند و تنظیم مقررات به آنها کمک کی ند تا در بازار رقابت باقی بمانند و رشد کنند. در کشور ما دو سال پس از ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی شورای رقابت تشکیل شد. این کار مثل این است که شما پس از اتمام کار ساخت یک ساختمان به سراغ استخدام مهندس ناظر بروید و از او بخواهید که به روند ساخت ساختمان بنای شما نظارت داشته باشد. (نوری، ۱۳۷: ۳)

وزیر امور اقتصادی و دارائی در تشکیل این شورا اعلام کرد که این شورا فرا قوه ای، تخصصی و مستقل و از نهادهای بسیار مهم می باشد و پس از هیئت های مقررات زدائی، هیئت واگذاری، شرکت های سرمایه گذاری استانی، هیئت شرکت های تعاونی، شهرستانی و ستادهای سرمایه گذاری تشکیل شده است. اعضای شورای رقابت ۱۵ نفر می باشند که سه نفر نماینده مجلس از کمیسیون های منابع و معادن، برنامه و بودجه و اقتصادی، دو قاضی، یک نماینده از وزارت امور مالی از وزارت اقتصاد، دو متخصص امور بازرگانی از وزرات بازرگانی، یک متخصص امور زیر بنائی از طرف معاونت برنامه ریزی و راهبردی رئیس جمهوری، یک متخصص صنعتی از سوی وزارت صنایع و معادن، یک نفر از اتاق بازرگانی و یک نفر از اتاق تعاون به عنوان نماینده بخش خصوصی در این شورا حضور دارند.

مبحث دوم: تحلیل حقوقی سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی

اصولاً حدود و ثغور و ماهیت حقوقی (سیاست های کلی نظام) چندان روشن نیست؛ چرا که قانون اساسی به عنوان قانون برتر سیاست های کلان نظام را در وجوه و ابعاد مختلف روشن کرده است و از طرف دیگر تبیین بخشی از سیاست های تضمینی را به قوای مجریه و مقننه سپرده است. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۶۷-۷۰) در این میان هدف و فلسفه پیش بینی تبیین سیاست های کلی نظام توسط رهبر، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، چندان روشن نیست.

سیاستهای کلی اصل چهل و چهار در تابستان ۱۳۸۴ توسط مقام رهبری به قوای سه گانه حکومت ابلاغ شد و طبق این سیاست ها دولت موظف به واگذاری اکثر بنگاه ها و فعالیت های اقتصادی خود به مردم و بخش خصوصی و تعاونی شد که عملاً این ۲ بخش زیر مجموعه دولت و دنباله رو آن تبدیل شدند.

اصلی ترین عامل سیاست های اصل چهل و چهار سند چشم انداز بیست ساله کشور بود که در آن اهدافی را مشخص می نمود که با وجود روابط اقتصادی و مالکیت و حدود فعالیت دولت در همه حوزه ها در شور و رسیدن به آن ها تقریباً غیر ممکن بود؛ عمده دلیل آن هم نفوذ و قدرت بیش از حد اقتصادی دولت در ایران است. بر این اساس و به دلایل متعدد از جمله:

۱- تصور سرمایه گذاران بخش خصوصی مبنی بر عدم توان رقابت با بخش های دولتی به دلیل تملک دولت بر کارخانه ها، صنایع اصلی، مادر و....

۲- تداعی و استنباط اقتصادی دولتی از متن اصل چهل و چهار توسط سرمایه گذاران داخلی و خارجی

۳- رد بسیاری از لوایح و طرح ها توسط شورای نگهبان به علت مغایرت با اصل چهل و چهار قانون اساسی، در حالی که این طرح ها در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود. (نظری علی آبادی، ۲، ۱۳۸۶)

از این رو سیاست های کلی اصل ۴۴ توسط مقام رهبری و مشورت با مجمع تشخیص مصلحت برای کوچک کردن دولت و کاهش نقش آن در تامین منابع درآمد و زندگی مردم بود. زیرا همانطور که سند چشم انداز سوای الگو توسعه اولاً نقش نهادهای مردمی را در ایران آینده بسیار ضروری می داند و از این رو برای تولید ملی سهم برتری منابع انسانی و سرمایه اجتماعی را ضروری می داند و سپس در استقرار امنیت مالی، پیوستگی مردم را الزامی می داند.

ویژگی هایی را که در بند ۳ به عنوان ویژگی فرد ایرانی ۱۴۰۴ مطرح می کند، همگی نشان از وجود یک جامعه توسعه یافته هم از لحاظ اقتصادی و هم از لحاظ سیاسی و فرهنگی می داند و می توان نتیجه گرفت که نخبگان کشور مدیران کلان کشور هم در سند چشم انداز ارزش زیاد و بالایی را برای توسعه سیاسی قائل شدند و پل رسیدن به آن را در اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی تشخیص دادند.

آنچه مسلم است این است که سیاست های کلی نظام که گفته می شود در حکم اهداف کلان حکومت هستند باید بر اساس اصل حاکمیت قانون:

اولاً در چارچوب قانون اساسی و در موافقت و همراهی با اصول آن باشند.

ثانیاً به حریم قانون گذاری که براساس اصل تفکیک قوا که در اصل ۵۷ قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است، مختص به مجلس شورای اسلامی است، پا نگذارند بلکه این سیاست ها می توانند در قالب بیانیه های کلی تنظیم شوند به عنوان راهنمای عمومی و جهت دهنده گی مورد استفاده سایر بخش ها قرار گیرند

اما به نظر می رسد که سیاستهای ابلاغ شده اصل چهل و چهارم قانون اساسی هر دو شرط فوق را نقض کرده است اصل چهل و چهارم قانون اساسی دامنه بخش دولتی را احصا کرده و آن را به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار داده است. بنابراین صرفاً واگذاری مدیریت و مالکیت آن ها به میزان کمتر از ۵۰ درصد می تواند تنها شکل مالکیت عمومی مورد نظر اصل چهل و چهار باشد.

حال آنکه در بند ج سیاست های کلی اصل ۴۴ ، واگذاری هشتاد درصد بعضی بنگاه ها به بخش خصوصی مقرر گردیده است این مصوبه اصل ۴۴ قانون اساسی را نقض کرده که باید توجه داشت که

بازنگری و تغییر اصول قانون اساسی تنها براساس ساز و کار مقرر شده در اصل ۱۷۷ قانون اساسی امکان پذیر است و هر گونه تغییر اصول قانون اساسی بدون طی مراحل بازنگری قانون اساسی، غیر قانونی است. از طرف دیگر این مصوبه در برخی موارد هم به قلمرو تضمینی مجلس شورای اسلامی تجاوز نکرده، و هم سیاست های کلی را در قالب قانون، با ایجاد حق و تکلیف، وظایف و صلاحیت های شخصی و معین برای دولت و سایر نهادها تنظیم کرده است.

برای نمونه ذیل بند «الف» از سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، دولت از ورود به هر فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهار قانون اساسی منع گردیده و همچنین دولت ملزم گردیده حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه، هرگونه فعالیت جاری اقتصادی خارج از موارد صدر چهل و چهار قانون اساسی را به بخش های تعاونی و خصوصی و عمومی غیر دولتی واگذار کند. (پاکدامن، ۱۳۸۷: ۶۸-۶۹)

گفتار اول: سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی

الزامات قانونی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهار با دقت در ابلاغیه مقام معظم رهبری در اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی به ۵ قسمت تقسیم می گردد:

الف) سیاست های کلی توسعه بخش های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش

دولتی:

دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهار را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت های قبلی و بهره برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصلی، اصل چهل و چهار نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم سالیانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت به بخش های تعاونی و خصوصی و عمومی غیر دولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهار توسط دولت بنا به پیشنهاد هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعات نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست. سرمایه گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه های مذکور در صدر اصل چهل و چهار قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه ها و نهادهای عمومی و غیر دولتی و بخش های تعاونی و خصوصی مجاز است.

- ۱- بنگاه های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، منابع بزرگ و صنایع مادر فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت های استخراج و تولید نفت خام و گاز.
- ۲- بانک های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات.
- ۳- شرکت های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران.
- ۴- شرکت های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.
- ۵- بنگاه های تامین نیرو به استثنای شبکه اصلی انتقال برق.
- ۶- بنگاه های پستی و مخابرات به استثنای شبکه های مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه های اصل تجزیه و مبادلات مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.
- ۷- صنایع وابسته به نیرو های مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا. (کرد زنگنه، ۱۳۸۶: ۱۸۴)

ب) سیاست های کلی بخش تعاونی:

سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی به افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنجم اشاره و بر ضرورت رفع موانع و محدودیت های تعاونی برای حضور در عرصه های اقتصادی و حمایت جدی دولت از تعاونی ها و همچنین تاثیر تعاونی های فراگیر ملی با هدف پوشش ۳ دهک اول جامعه در راستای فقر زدایی تاکید شده است.

ب ۱-۱) افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه ۵ ساله پنجم.

ب ۱-۲) اقدام موثر دولت در ایجاد تعاونی ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.

ب ۱-۳) حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی ها از طریق روش هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه موسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی ها نسبت به بخش خصوصی.

ب ۱-۴) رفع محدودیت از حضور تعاونی ها در تمام عرصه های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.

ب ۱-۵) تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.

ب ۱-۶) حمایت دولت از دستیابی تعاونی ها به بازار نهایی و اطلاع رسانی جامع و عادلانه به این بخش.

ب ۱-۷) اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی ها.

ب ۱-۸) توسعه آموزش های فنی و حرفه ای و سایر حمایت های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمند سازی تعاونی ها.

ب ۱-۹) انعطاف و تنوع در شیوه های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی های متعارف امکان تاسیس تعاونی های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت ر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می کند، فراهم شود.

ب ۱-۱۰) حمایت دولت از تعاونی ها متناسب با تعداد اعضا

ب ۱-۱۱) تأسیس تعاونی های فراگیر ملی برای تحت پوشش قراردادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی. (سند توسعه تعاون وزارت تعاون، ۱۳۸۷: ۱۶۴-۱۷۲)

ج) سیاست های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی:

بند ج) سیاست های مزبور نیز به توسعه بخش های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت های اقتصادی و بنگاه های دولتی و همچنین تغییر نگرش و نقش دولت از مالکیت و مدیریت چنین اشاره نموده است.

ج ۱-۱) تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت.

ج ۱-۲) توانمند سازی بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین المللی.

ج ۱-۳) آماده سازی بنگاه های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند.

ج ۱-۴) توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص.

ج ۱-۵) توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استاندارد های بین المللی.

ج ۱-۶) جهت گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت پذیری و گسترش مالکیت عمومی و بنابر پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام بند ج سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی ج. ۱، ۱. مطابق بند ۱ اصل ۱۱۵ ابلاغ می گردد.

د) سیاست های کلی واگذاری:

در جواب این که خصوصی سازی چه الزاماتی دارد؟ بند(۵) سیاست های کلی واگذاری اصل چهل و چهار الزامات واگذاری از قبیل توانمند سازی بخش خصوصی و تعاونی را به شرح ذیل بیان می کند:

د۱-۱) توانمند سازی بخش های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت های گسترده و اداره بنگاه های اقتصادی بزرگ.

د۲-۱) نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

د۳-۱) استفاده از روش های معتبر و سالم واگذاری با تاکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع رسانی، ایجاد فرصت های برابر برای همه، بهره گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

د۴-۱) ذینفع نبودن دست اندرکاران واگذاری و تصمیم گیرندگان دولتی در واگذاری ها.

د۵-۱) رعایت سیاست های کلی بخش تعاونی در واگذاری ها.

۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری:

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه داری کل کشور واریز و در قالب برنامه های مصوب به ترتیب زیر مصرف می شود:

د۲-۱) ایجاد خود اتکایی برای خانواده های مستضعف و محروم و تقویت تامین اجتماعی.

د۲-۲) اختصاص ۳ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

د۳-۲) ایجاد زیربنا های اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته.

د۴-۲) اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی ها و نوسازی و بهسازی بنگاه های اقتصادی غیر دولتی با اولویت بنگاه های واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش های غیر دولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.

د۵-۲) مشارکت شرکت های دولتی با بخش های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.

د۶-۲) تکمیل طرح های بیمه تمام شرکت های دولتی با رعایت بند الف این سیاست ها (کردزنگنه، پیشین،

۲۰۰:

هـ) سیاست های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار:

بند(هـ) این سیاست های کلی نیز در راستای اعمال حاکمیت و جلوگیری از انحصار اتخاذ می شود:

- ۱- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش های غیر دولتی از طریق سیاست گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک های غیر دولتی.
- ۲- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.
- ۳- جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه های اقتصادی غیر دولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.

گفتار دوم: قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در حوزه خصوصی سازی

الف: قانون برنامه اول توسعه

از آنجا که سیاست ها و برنامه های اقتصادی ایران در دو مرحله زمانی (قبل و بعد از انقلاب) با رویکرد های متفاوت پیگیری می شد، رویکرد اول دارای نگرش تجاری بود و بر کنترل دولت در حوزه های وارداتی کاملاً تاکید داشت و گروه دوم را می توان حامیان خصوصی سازی صنعت و تجارت از اواسط دهه ۱۹۸۰ نقش موثری در تنظیم سیاست های اقتصادی ایران عهده دار شدند و الگوهای مرحله اول رفتاری اقتصادی ایران را تحت اشاعه خود قرار داد و زمینه اجرای برنامه ثاول فراهم شد. (مصلی نژاد، ۱۳۸۴: ۱۲۱)

شرایط اجتماعی ایران در دوران بعد از انقلاب منجر به کاهش درآمد ملی شد، به گونه ای که طی سال های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۹ درآمد سرانه کشور حدود ۴۵ درصد کاهش یافت. جدال های سیاسی درون ساختاری و بحران مشارکت و ظهور جلوه هایی از اقتدارگرایی، فرار سرمایه و نیروی انسانی و جنگ تحمیلی، عوامل زمینه ساز بحران اقتصادی می باشند.

به لحاظ ساختاری و شکست های بخش دولتی در اقتصاد زمینه حضور بخش خصوصی و اصلاحات اقتصادی در اولین کابینه آقای هاشمی رفسنجانی به وجود آمد و بخش خصوصی به عنوان ابزار جدید دولت برای بهبود و بازسازی اقتصادی به کار گرفته شد.

اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی در یازدهم بهمن ۱۳۶۸ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و شورای نگهبان نیز آن را مورد تایید قرارداد. تصویب سیاست جدید توسعه اقتصادی زمینه را برای فعال سازی بخش خصوصی در ایران فراهم آورد؛ از این زمان به بعد این پروژه در ایران از جایگاه

و مطلوبیت بیش تری برخوردار گردید و سیاست تبدیل اقتصادی بازار محور مدنظر قرار گرفت. (موثقی، ۱۳۸۵: ۱۲۰)

طبق پیش بینی های انجام شده در برنامه اول توسعه تا سال ۱۹۹۴ لازم بود تا سرمایه گذاری بخش خصوصی ۵۲/۸ درصد از کل سرمایه گذاری در کشور را شامل گردد؛ این امر به مفهوم ایجاد شرایطی بود که بخش خصوصی می توانست قابلیت های خود را در پناه برنامه های دولت ارتقاء دهد و این برنامه نیازمند ایجاد تحرک قابل توجهی در بین بخش خصوصی بود. تنظیم برنامه اول توسعه براساس اهداف و مطلوبیت های شهودی انجام پذیرفت. (نبوی، ۱۳۷۳)

در راستای نیل به اهداف برنامه اول توسعه، در سه محور اصلاحات اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. اولین حوزه شامل اصلاحات در حوزه های مالی بود. طرفداران اصلاحات پولی و مالی بر این اعتقاد بودند که اگر ریال دارای ارزش بیش از نرخ واقعی آن باشد یا دارای نرخ کاذب و یارانه ای باشد، مشکلاتی در سیستم اقتصادی و اجتماعی ایجاد خواهد کرد. سیستم چند نرخ بودنی ارزش نه تنها منجر به سردرگمی سرمایه گذاران می گردد؛ بلکه منجر به فساد اداری در دستگاه دولتی نیز خواهد شد. از این رو ضرورت های اقتصادی ایران در روند آزادسازی و خصوصی سازی ایجاب می کرد قواعد در حوزه مسائل مالی تنظیم شود.

حوزه دوم: اصلاحات تجارت بود به طور کلی جهت گیری برنامه اول توسعه بر مبنای استراتژی جایگزینی واردات انجام گرفت. بنابراین صادرکنندگان به گونه های مختلف مورد تشویق قرار گرفته اند. با تاکید بر صادرات کالای سنتی ایران، دولت درصدد برآمد بخش خصوصی را به مشارکت در حوزه های جدید صادرات تشویق نماید. حوزه اصلاح دیگر، فعال سازی مناطق آزاد تجاری در راستای تنوع بخشی به راه های مبادله تجاری بود. با تاسیس دو بندر آزاد تجاری در خلیج فارس و چند منطقه دیگر در شمال و شرق کشور فرآیند بین المللی سازی اقتصاد و صنعت ایران آغاز شد.

برخی از اقدامات دولت در امر سرمایه گذاری خارجی، لایحه دولت را در ارتباط با حمایت از سرمایه گذاری خارجی به مجلس بازگرداند. از این مقطع موج جدیدی در راستای تعدیل سیاست های آزادسازی و تعدیل در کشور به راه افتاد. نکته دیگر اینکه مناطق آزاد تجاری بیش از آنکه ماهیت صادراتی داشته باشد، مرکزی برای واردات کالا محسوب می شود. (مصلی نژاد، پیشین، ۲۰۸)

در تحلیل خصوصی سازی در برنامه اول در گزارش عملکرد آن چنین آمده است: در بعضی موارد تنها در مالکیت شرکت های دولتی تغییراتی ایجاد شد و مالکیت این گونه شرکت ها از دولت به دیگر نهادهای غیر

خصوصی منتقل گردید. به این ترتیب تعداد و نقش اقتصادی شرکت های دولتی و حجم منابعی که از مجموع امکانات کشور در اختیار دارند افزایش یافته است. در گزارش دیگری از سازمان برنامه و بودجه راجع به خصوصی سازی در برنامه اول چنین آمده است: در هر حال برنامه اول در ایجاد تبصره های قانونی متناسب با سیاست های راهبردی اعلام شده خود موفق نشد و این ناهماهنگی از محدودیت ها، موانع اصلی عملکرد کشور در این دوره را شکل داد؛ به طوری که راهبرد خصوصی سازی شرکت های دولتی و سیاست های آزادسازی ارز و تجارت خارجی به طور کارا به مرحله اجرا در نیامد.

یکی از دلایلی که نقش عمده ای در کندی حرکت و ضعف فرآیند خصوصی سازی در کشور دارد، نبود بخش خصوصی متشکل، مجرب و صاحب سابقه در امور تولیدی در کلیه بخش هاست. این امر سبب شده است شکل گیری عزم ملی برای کوچک سازی سازمان بخش دولتی با مشکل مواجه شود. به تعبیر دیگر بخش خصوصی ایران، در امر بازرگانی و تجارت و یا بعضاً فقط در دلالتی صاحب تجربه هستند نه در تولید و ابتکار و ابداع، یعنی در ارائه خدمات فعالیت حرفه ای چندانی ندارند. به همین دلیل خواهان انتقال مالکیت های تولیدی به خود می باشند نه برای مدیریت و اداره آنها، که احتمالاً برای تفکیک زمین های آن ها و حداکثر کردن سود خود از ناحیه فروش آن زمین و... است. (حیدری، پیشین، ۱۱۸)

ب: قانون برنامه دوم توسعه

در قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید، موضوع خصوصی سازی با توجه بیشتری نسبت به قبل دنبال شده است. در نامه مقام معظم رهبری به ریاست جمهوری وقت که مبین سیاست های حاکم بر تنظیم برنامه دوم بود، یکی از ۱۲ بند به موضوع خصوصی سازی و ضوابط حاکم بر آن اختصاص داشت.

بند ۸ از نامه مذکور مقرر داشت توجه و عنایت جدی بر مشارکت عامه مردم در سازندگی کشور و رعایت جهات زیر در امر واگذاری موسسات اقتصادی به مردم:

- امر واگذاری در جهت تحقق اهداف برنامه باشد و خود هدف قرار نگیرد.

- در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد

- موجب تهدید امنیت ملی و یا تزلزل حاکمیت ارزش های اسلامی و انقلابی نگردد.

- به خدشه دار شدن حاکمیت نظام یا تضییع حق مردم و یا ایجاد انحصار نیانجامد.

- به مدیریت سالم و اداره درست کار توجه شود.

در قانون برنامه دوم توسعه نیز چند تبصره به موضوع خصوصی سازی اختصاص داده شده بود.

تبصره ۴۲، ۴۱ و ۴۵. (پاکدامن، پیشین، ۸۸)

در ذیل بند ۱۵ خط مشی های اساسی برنامه دوم با صراحت بیشتری آمده است:

- واگذاری بخش هایی از فعالیت های دولت که با حاکمیت دولت منافاتی ندارد، به بخش خصوصی و تعاونی با رعایت اصل چهل و چهار قانون اساسی..

- واگذاری شرکت های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی با اولویت اיתارگران و به حداقل رساندن واگذاری این شرکت ها به نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی و بانک ها در بخش های سیاستهای برنامه دوم، در ذیل سیاست مالی نیز آمده است:

- کاستن از حجم بخش دولتی از طریق حذف برخی تشکیلات، ادغام وزارت خانه ها و موسسات و شرکت های دولتی و واگذاری برخی از فعالیت های بخش خصوصی و تعاونی از طریق وضع قوانین مورد نیاز.

- ادامه واگذاری شرکت های دولتی و تحت پوشش دولت به بخش های خصوصی با رعایت اصل چهل و چهار قانون اساسی.

- واگذاری بعضی از خدمات عمومی قابل واگذاری به شهرداری ها.

- ارجاع آن دسته از فعالیت های بخش دولتی که موجب کاهش هزینه ها می شود؛ به چه بخش های تعاونی و خصوصی با رعایت اصل چهل و چهار قانون اساسی. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۶۹)

علاوه بر موارد مذکور به منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظم اداری و اجرای کشور و تحلیل حجم تصدی دولت، در طول برنامه، آن دسته از انحصاراتی که قوانین و مقررات موضوع وجود دارد و رفع آن ها منافی اعمال حاکمیت دولت نمی باشد، به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و همکاری دستگاه ذی ربط حسب مورد با تصویب مجلس شورای اسلامی با هیات وزیران لغو می گردد. در جهت حذف موانع قانونی واگذاری واحدهای دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ تبصره ای گنجانده شده که در آن تبصره قانونی ضمن اعطای اختیارات وسیع به دولت حتی اجازه عدم اجرای قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با مفاد تبصره آن سال، به دولت صادر شده است.

تبصره مذکور که بعدها به تبصره ۳۵ قانون بودجه مشهور شد به این نکته اشاره می کند که به منظور کاهش تصدی دولت تشویق سرمایه گذاری بخش های تعاونی و خصوصی، دولت موظف اساساً تا قبل از تقدیم

لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور به مجلس شورای اسلامی به تعیین تکلیف کلیه شرکت های بخش دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی اقدام نماید.

در این قانون تقویت مشارکت عامه، کاستن از حجم بخش دولتی به اهداف خصوصی سازی عنوان یکی از اهداف دولت از خصوصی سازی اشاره شده است. هدفی که مدت ها هدف عمده دولت ها از خصوصی سازی بوده است. (گروه نویسندگان، ۱۳۷۹)

از طرف دیگر این مصوبه در برخی موارد هم به قلمرو تضمینی مجلس تجاوز کرد و هم سیاست های کلی را در قالب قانون با ایجاد حق و تکالیف، وظایف و صلاحیت های مشخص و معین برای دولت بر نهادهای تنظیم کرده است. آن گونه که از مواد این قانون بر می آید روش های واگذاری پیش بینی شده در این قانون از قرار زیر می باشد.

- واگذاری شرکت های دولتی و تحت پوشش دولت،^{۱۵} بیش تر از مذاکره و مزایده است. چراکه در این دوره بورس از رونق چندانی برخوردار نبوده است.

- انحلال شرکت ها و موسسات زیان دیده.^{۱۶}

- بازسازی ساختار شرکت ها و مؤسسات دولتی از طریق ادغام سازمان های موازی.^{۱۷}

در مجموع ۱۶ درصد از دارایی های بنگاه های دولتی واگذار شده است که ۱۲/۳ درصد به بورس، ۳ درصد به مزایده و ۳/۴ درصد به روش مذاکره بوده است (نیلی، ۱۳۸۲).

در این قانون از میان شیوه های مختلف خصوصی سازی تنها واگذاری مالکیت بنگاه های دولتی مورد توجه قرار گرفت و سازوکار اجرایی و یا نهاد شخصی برای اجرای برنامه خصوصی پیش بینی نشده است. این قانون بر ادامه جریان آغاز شده خصوصی تاکید ورزیده است. نکته ای که در این قانون حائز اهمیت است توجه دولت به اقدامات زمینه سازی است، که فراهم کننده شرایط مساعد برای تحقق اهداف دولت از خصوصی سازی می باشد. توسعه و تقویت بازار بورس، اصلاح قوانین و مقررات جهت حمایت از سرمایه گذاری، توسل به ابزار های نوین مالی، زمینه سازی جلب سرمایه خارجی از جمله این موارد است. (رشیدی، ۱۳۷۳: ۱۲۲)

تبصره ۴۱ قانون برنامه دوم توسعه نیز ضمن تاکید بر وظیفه دولت در جهت واگذاری فعالیت های بخش دولتی به بخش خصوصی به منظور جلب مشارکت بخش های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و تولید

^{۱۵} . بند ۴-۴ اهداف کلان کیفی قانون برنامه دوم توسعه.

^{۱۶} . بند ۱-۴ اهداف کلان کیفی قانون برنامه دوم توسعه.

^{۱۷} . بند ۱-۴ اهداف کلان کیفی قانون برنامه دوم توسعه.

و تجارت و خدمات ضرورت زمینه سازی برای مشارکت گسترده بخش خصوصی را خاطر نشان کرده است. (حیدری، پیشین، ۱۲۹)

اما علی رغم وضع چنین مقررات حمایت گرانه ای آمار واگذاری ها در این دوره نشان می دهد که بیش از نیمی از واگذاری ها به بانک ها و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ارائه شده است. به عقیده صاحب نظران این امر را نمی توان خصوصی سازی تلقی کرد، چرا که واگذاری ها تنها ترکیب دارایی های بخش عمومی را تغییر داده است. همچنین دولت در مواردی در ازای بدهی های خود به سازمان ها و صندوق های بازنشستگی سهم قابل واگذاری دولتی را به این سازمان ها انتقال داده بود که این حرکت نیز با انتقاداتی مواجه شد، چرا که انتقال سهام شرکت ها و موسسات دولتی به سازمان هایی با ماهیت نیمه دولتی نمی تواند دولت را به هدف خود در خصوصی سازی نظیر افزایش کارایی بنگاه های اقتصادی و گسترش مشارکت عامه نزدیک کند.

بازیگر اصلی در عرصه سیاست گذاری خصوصی سازی، دبیرخانه واگذاری شرکت های دولتی بود. سابقه این نهاد به این ترتیب بوده است که یک کمیته وزرای خصوصی سازی با نام اختصاری (کوخ) در اردیبهشت ۱۳۷۰ طی مصوبه هیات دولت تشکیل شد. این ارگان جدید تحت نظر معاون اول رئیس جمهور و با حضور سازمان برنامه و بودجه سازمان صنایع ملی ایران، وزارت کار و امور اجتماعی، سازمان گسترش واحدهای تولیدی، به منظور نظارت بر فرآیند خصوصی سازی شرکت های دولتی ایجاد شد. و در اطلاعیه ای اسامی ۳۹۱ شرکت دولت را که سهام آن ها می بایستی به بخش غیر دولتی انتقال یابد اعلام نمود. تشکیلات به وجود آمده به علت وظایف متعدد اعضای تشکیل دهنده آن، هیچگاه نتوانست وظایف خود را به گونه ای که انتظار می رفت انجام دهد. بنابراین برنامه واگذاری سهام شرکت های دولتی بدون داشتن برنامه مشخص صرفاً بر اساس عملکرد شخصی دست اندرکاران ادامه یافته (آرمان چمن، ۱۳۷۳) علیرغم این تلاش ها بسیاری از مشکلات کلیدی مربوط به خصوصی سازی نظیر سازماندهی واگذاری شرکت ها، پیشنهاد معافیت ها و تشویق ها تسهیل کننده امر واگذاری جلوگیری از پیش آمدهای منفی خصوصی سازی و... لاینحل باقی ماند. (طیبیان، ۱۳۷۳)

قابلیت انکار قانونی برخورداری از نهاد مستقل و قدرتمند از جمله مشخصه های ویژه و مهم قانون مذکور می باشد. مع ذلک این قانون نیز قابل نقد است؛ چرا که در هماهنگی کامل با روند خصوصی سازی در کشور و ادبیات حاکم بر این سیاست نبود. در این مصوبه فروش سهام واگذاری شرکت ها و کارخانجات دولتی متعلق به دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی منحصرأ از طریق بورس با مزایده امکان پذیر بود و

واگذاری سهام از طریق مذاکره صرفاً به شرکت ها و تعاونی های ایثارگران مجاز بود به موجب ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی، نام سازمان به سازمان خصوصی سازی تبدیل شد و هدف و وظایف آن براساس نیازها و کار برنامه خصوصی سازی با مفهوم واگذاری سهام شرکت های دولتی و متعلق به دولت تبیین شده است. ضلع دیگر مثلث خصوصی سازی سازمان های واگذارنده یعنی عمدتاً سازمان صنایع ملی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک صنعت و معدن بوده اند.

به نظر می آید تمامی فرآیند خصوصی سازی مختص این سه ارگان بود؛ زیرا عملاً بخش عمده سهام فروخته شده به بخش غیر دولتی توسط ارگان های یاد شده صورت می گرفت. (عرب مازار، ۱۳۷۳) با توجه به آمار، بیشتر واگذاری ها، دو گروه از خریداران به اصطلاح غیر دولتی صرت گرفته که یکی از آن ها بانک ها می باشند و گروه دیگر سازمان های شناخته شده اند. مانند سازمان تامین اجتماعی است. این گونه واگذاری ها با روح سیاست خصوصی سازی مغایرت داشته و به معنی واقعی کلمه خصوصی سازی نمی باشد. در این دوران اکثر واگذاری ها به صورت مذاکره مستقیم با مزایده صورت گرفته است. این گونه واگذاری ها با روح سیاست خصوصی سازی مغایرت داشته و به معنی واقعی کلمه خصوصی سازی نمی باشد. در این دوران اکثر واگذاری ها به صورت مذاکره مستقیم با مزایده صورت گرفته است. بورس از موقعیت چندانی برخوردار نبوده است. در کنار افت و خیزها و نوسانات در بازار بورس برنامه خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی همه به دلیل تغییرات و تصویب نامه های متناوب و مغایر با یکدیگر دچار اختلال گردید. به طوری که در طول برنامه خصوصی سازی در شرکت های دولتی و موسسات تحت پوشش، بی برنامه گی حاکم بوه است (کاظمی، ۱۳۷۹)

و از طرف دیگر نوسانات شدید در مقررات مربوط به واگذاری به طور جدی به ظرفیت های تولیدی صنایع ضربه وارد کرده و روشن نبود وضعیت مالکیت آن ها موجب بلامتکلیفی بیش تر این منابع گردیده است به دلیل رکود بازار بورس، بانک ها و شرکت های سرمایه گذاری وابسته به آن ها به عنوان نهادهای بازار نقش تنظیم کنندگی بازار را بر عهده گرفته و به دخالت در بازار اقدام کردند.^{۱۸}

ج- قانون برنامه سوم توسعه

در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی نسبت به دو برنامه قبلی توجه بسیار زیادی به موضوع کاهش تصدی دولت، سامان دهی شرکت های دولتی و خصوصی سازی معطوف شده است. قانون مزبور تا قبل از تصویب فراز و نشیب های زیادی خصوصاً در رابطه با مواد مربوط به خصوصی سازی را طی کرده است. لایحه برنامه سوم توسعه بیش از یک سال بحث و بررسی دستگاه های اجرایی توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم نهایی گردیده و به تصویب هیات وزیران رسید در جریان بررسی لایحه مزبور در مجلس شورای اسلامی، مواردی از لایحه تغییر اساسی یافت و با این تغییرات به تصویب رسید. لیکن شورای نگهبان با استناد مغایرت بعضی از مواد مصوب مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، لایحه مزبور را تایید نکرد. لذا مجدداً برنامه سوم در مجلس شورای اسلامی بررسی و اصطلاحات مورد نظر شورای نگهبان در آن اعمال گردید.

بالاخره برنامه سوم توسعه در قالب قانون به تایید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۷۹/۱/۲۸ توسط ریاست محترم شورای اسلامی به ریاست محترم جمهوری ابلاغ و در تاریخ ۷۹/۱۲/۲۴ توسط ریاست محترم جمهوری برای اجرای به سازمان برنامه و بودجه بلاغ گردید.

برنامه سوم توسعه همچنین کاهش تصدی ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت، مردم بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره مور را از اهداف خصوصی سازی تلقی کرده است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۷۶)

به طور کلی تدابیر اتخاذ شده در راستای روش های خصوصی سازی در قانون برنامه سوم چنین عنوان شده است:

- بازسازی بنگاه ها و موسسات دولتی

- واگذاری مدیریت بنگاه ها

- واگذاری سهام شرکت های دولتی

ماده ۲ این قانون و ماده ۴ از فصل دوم قانون برنامه سوم توسعه مقرراتی در این زمینه وضع کرده اند. که رئوس این برنامه را می توان در موارد زیر خلاصه نمود

- ادغام و تجدید سازمان شرکت های دولتی

- اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت ها

- سازماندهی شرکت های دولتی در قالب شرکت های مادر تخصصی
- تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی گری و واگذاری وظایف حاکمیتی به وزارت خانه ها و ایفای تصدی گری به شرکتهای دولتی.

- حذف واحدها و سازمان های غیر ضروری و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه ها
واگذاری مدیریت بنگاه ها:

در ماده ۱۸ قانون برنامه سوم به دولت اجازه داده شده است که شرکتهای صنعتی یا کشاورزی یا خدماتی و امثال آن ها و یا اموالی را که به صورت «اموال عمومی» در اختیار دارد با شرایطی در قبال دریافت وجه نقد و یا کالا- یا حفظ سایر حقوق مالکیت- به صورت اجاره از طریق مزایده در اختیار شرکت های تعاونی با بخش خصوصی قرارداد دهد که براساس بند(د) این ماده چنانچه کارکنان این شرکتها مبادرت به تشکیل شرکتهای تعاونی نمایند این شرکت های تعاونی در اولویت قرار می گیرد.

واگذاری سهام شرکتهای دولتی

ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه واگذاری مالکیت شرکتهای دولتی که ادامه فعالیت آن ها در بخش دولتی غیر ضروری است مورد تصریح قرار داده است. این شرکتها که به موجب بند ج ماده ۴ قانون برنامه توسعه از طریق بورس با مزایده واگذار می گردند، بعد از واگذاری تحت مقررات قانون تجارت اداره می شوند.
شرکتهای دولتی با وجود یکی از دو شرایط زیر در بخش دولتی باقی خواهند ماند. اگر شرکت هایی باشند که فعالیتشان به صورت طبیعی انحصاری است یا فعالیتشان به گونه ای باشد که بخش خصوصی تمایلی برای ورود به آن فعالیت ها نداشته باشد. این مقدار مقرر ای مفید است چرا که دولت را ناچار می کند تا در مواردی ضروری به تصدی گری بپردازد، تا اولاً؛ بتواند امور حاکمیتی را که وظیفه اصلی دولت است با فراغ بال بیشتری انجام دهد و ثانیاً با واگذاری تصدی های غیر ضروری امکان انجام بهتر امور توسط بخش خصوصی را فراهم آورد. ماده ۱۰، چهارچوب این واگذاری ها را تعیین می کند و تصریح می کند که واگذاری نباید هدف بلکه ابزاری در جهت تحقق اهداف خصوصی سازی که همان افزایش کارایی و کاهش تصدی دولت است، قرار گیرد. در قانون برنامه سوم توسعه موارد متعددی از مقررات زدایی پیش بینی شده است در این راستا در فصل چهارم این قانون مقرراتی در خصوص تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت های اقتصادی و لغو پاره ای از انحصارات دولتی وضع شده و لغو انحصار و جلوگیری از فعالیت های انحصارگرایانه در ماده ۳۵ مورد تصریح قرار گرفته است.

دولت مکلف شده انحصاراتی که به موجب دستورالعمل ها و مقررات مصوب خود ایجاد شده اند طی مدت یک سال لغو کند و در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی نباید بین دستگاه ها و شرکت های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شود. همچنین دولت مکلف شده است تا ظرف یکسال پس از تصویب برنامه سوم اقداماتی قانونی برای لغو انحصار و جلوگیری از فعالیت های انحصار گرایانه به عمل آورد. این ماده زمینه خوبی را برای کاهش انحصار و گسترش رقابت به عنوان یکی از مهمترین اهداف خصوصی سازی فراهم می کند.

د: قانون برنامه چهارم توسعه

در تدوین قانون برنامه چهارم (مصوب ۱۳۸۲) به موضوع خصوصی سازی اعم از واگذاری مالکیت، واگذاری مدیریت، تجزیه شرکتهای بزرگ دولتی و ادغام شرکتهای کوچک دولتی تصریح شده است. مهمتر اینکه، در این قانون به ایجاد فضای مساعد برای شکوفایی اقتصاد بخش خصوصی به عنوان پیش نیاز واگذاری های فعالیت های بخش دولتی به بخش خصوصی، توجه جدی شده است. توسعه مشارکت مردم و کوچک سازی دولت جزء اهداف خصوصی سازی ذکر شده اند. علاوه بر آن همان طور که ذکر شد برای خصوصی سازی اهداف کمی در نظر گرفته شده و مقرر شده است که تصدی های اجتماعی و فرهنگی تولیدی خدماتی سالانه ۳٪ کاهش یابد و همچنین نسبت امتیازات شرکت ها و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی در قوانین بودجه سالانه هر سال ۲٪ کاهش یابد.

ماده ۹ این قانون مواد ۱۰، ۱۲، ۱۸، ۲۰ الی ۲۷ قانون برنامه سوم و اصلاحیه های بعدی آن را برای دوره چهارم تنفیذ کرده است. این مواد در خصوص شرایط واگذاری صلاحیت و ترکیب هیات عالی واگذاری، سازمان خصوصی سازی، اولویت های فروش سهام، نحوه تنظیم قراردادهای فروش و اجاره، هیات داوری، پرداخت غرامت و جبران ضرر و زیان تصمیمات مقامات دولتی در خصوص واگذاری می باشد.

در بخش ششم قانون چهارم تحت عنوان نوسازی دولت، ارتقاء اثر بخشی حاکمیت، چارچوب معینی برای حوزه فعالیت اقتصادی تعیین شده و ضمن تعیین مفاهیم امور حاکمیتی امور تصدی های اجتماعی و فرهنگی و خدماتی. امور زیر بنایی و امور تصدی های اقتصادی بخش دولتی و خصوصی مشخص شده است. ماده ۳۵ این قانون نقش و وظایف دولت در حوزه های امور حاکمیتی، امور تصدی های اجتماعی فرهنگی خدماتی امور تصدی اقتصادی و امور زیربنایی را تعریف کرده است.

امور حاکمیتی: اموری هستند که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می گردد. این امور شامل قانون گذاری استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی، حفظ تمامیت ارضی کشور، اداره امور داخلی مالیه عمومی، تنظیم روابط خارجی، حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی، برقراری عدالت و تامین اجتماعی و توزیع درآمد، ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم، فراهم نمودن زمینه های برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری، سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت بر بخش های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است.

امور زیر بنایی: امور زیر بنایی آن دسته از طرح های تملک دارایی های سرمایه ای است که موجب تقویت زیر ساخت های اقتصادی و تولیدی کشور می گردد. نظیر طرح های آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه های انرژی رسانی، ارتباطات و حمل و نقل، امور تصدی های اقتصادی، امور تصدی های اقتصادی اموری هستند که دولت به نمایندگی از طرف مردم در راستای اداره و بهره برداری از اموال جامعه انجام می دهد. در این راستا مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می کند.

ماده ۱۳۶ نیز ضمن بیان اهداف دولت از خصوصی سازی در قالب افزایش کارایی و بهره وری دستگاه های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی دولت، رشد و توسعه کشور و توسعه مشارکت مردم، نحوه انجام امور حاکمیتی و تصدی های اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و خدماتی و امور زیر بنایی را توسط بخش دولتی و خصوصی مشخص کرده است. امور حاکمیتی توسط دستگاه های دولتی و عندالزوم با مشارکت مردم اداره می شود.

امور تصدی های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق خرید خدمت از بخش غیر دولتی، مشارکت با بخش غیر دولتی، از طریق اجاره و واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی و واگذاری مدیریت اعمال حمایت لازم برای توسعه بخش غیر دولتی و چنانچه توسل به روش های ذکر شده مقدور نبود، از طریق ایجاد و اداره واحدهای دولتی صورت می پذیرد.

امور زیر بنایی: با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه ها و شرکت های دولتی توسط بخش غیر دولتی انجام می گردد. امور تصدی های اقتصادی به بخش غیر دولتی واگذار می گردد.

در این قانون برای خصوصی سازی اهداف کلی در نظر گرفته شده است. ماده ۱۴۵ ضمن بیان اهداف دولت از خصوصی سازی یعنی کاهش حجم تصدی ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک سازی دولت مقرر کرده است که تصدی های اجتماعی فرهنگی، تولیدی و خدماتی دولتی سالانه ۳٪ کاهش

یابد و همچنین نسبت اعتبارات شرکت های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی در قوانین بودجه سالانه هر ساله ۲٪ کاهش یابد.

ماده ۷ بند الف بیان می کند که امور مربوط به سیاست گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت های دولتی منفک و به وزارت خانه ها و موسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می گردد، این ماده شرکت های دولتی را صراحتاً در قالب شرکت های مادر تخصصی و شرکت های عملیاتی (نسل دوم) که زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد، می داند. تشکیل شرکت های دولتی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است و تبدیل شرکتهای ی که سهام شرکت های دولتی در آن کمتر از ۵٪ است به شرکت های دولتی ممنوع است.

همچنین مشارکت و سرمایه گذاری شرکت های دولتی به استثناء بانک ها، موسسات اعتباری شرکت های بیمه در سایر شرکت های موضوع این ماده مستلزم کسب مجوز از هیأت وزیران است؛^{۱۹} و نیز شرکت های دولتی که تا ابتدای سال ۸۳ بنا به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی غیر فعال بوده اند اجازه فعالیت ندارند و منحل اعلام می شوند.^{۲۰}

اعلام فعالیت شرکت های دولتی تنها در شرایط زیر ممکن است:

۱- فعالیت آن ها انحصاری باشد.

۲- بخش غیر دولتی انگیزه ای برای فعالیت در آن زمینه را نداشته باشد.^{۲۱}

با رعایت اصل چهل و چهار شرکت های مادر تخصصی نیز قابل واگذاری هستند و مشارکت بخش های خصوصی و تعاونی در شرکت های مادر تخصصی بنا به پیشنهاد مجمع عمومی مشارکت ذیربط و تایید هیأت عالی واگذاری به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.^{۲۲}

قانون برنامه چهارم توسعه دولت را مکلف کرده است، حداکثر تا سال سوم برنامه، نسبت به اصلاح ساختار و سودآوری شرکت های دولتی که به استناد صورت های مالی سال اول برنامه هستند، اقدام و در غیر این صورت آن ها را منحل نماید در قانون برنامه چهارم امور حاکمیتی دولت توسط دستگاه های دولتی و عندالزوم با جلب مشارکت مردم انجام می گردد.

^{۱۹} تبصره ۲ بند ب ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

^{۲۰} تبصره ۵ بند ب ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

^{۲۱} تبصره ۵ بند ب ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

^{۲۲} بند خ ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

در این قانون وظایف امور تصدی اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شیوه های ذیل انجام می گردد:

- ۱- اعمال حمایت های لازم برای توسعه بخش غیر دولتی مجری این وظایف
 - ۲- خرید خدمات ارز بخش غیر دولتی
 - ۳- مشارکت با بخش غیر دولتی از طریق اجازه واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.
 - ۴- واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیر دولتی در چارچوب سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
 - ۵- ایجاد و اداره واحدهای دولتی با رویکرد هدفمند و نتیجه گرا (مطابق ماده ۱۴۳ این قانون) با تایید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در مناطقی که هیچ کدام از حالت های فوق الذکر امکان پذیر نباشد.
- در این قانون وظایف زیربنایی دولت با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه و شرکت های دولتی توسط بخش غیر دولتی انجام خواهد شد.^{۲۳}

گفتار سوم: سایر قوانین در حوزه خصوصی سازی

به موازات تصویب قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه که در آن ها به تفصیل به قواعد و سازو کارهای خصوصی سازی پرداخته شده است. شاهد وضع قوانین پراکنده ای در ارتباط با خصوصی سازی حتی در قالب قوانین بودجه سنواتی کل کشور بوده ایم که یکی از آن ها آیین نامه ها و تصویب نامه های مختص خود را به دنبال داشته اند. این ترافیک سنگین قوانین، تصویب نامه ها، آیین نامه ها و دستورالعمل ها که غالباً جهت گیری های مختلفی داشته اند، موجب عقیم ماندن اهداف و برنامه های خصوصی سازی متبلور در برنامه های توسعه شده اند. (پاکدامن، پیشین، ۱۱۷)

که این قوانین عبارتند از:

الف: قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت ایثارگران و کارگران

در سال ۱۳۷۲، مدت اعتبار قانون برنامه اول توسعه به اتمام رسید؛ لیکن مجلس شورای اسلامی با طرح موضوع لزوم بررسی دقیق تر نسبت به تدوین برنامه دوم توسعه، تصویب و اجرای آن را یک سال به تاخیر انداخت. از سال ۱۳۷۳ دوره خلاء بین دو برنامه اول و دوم توسعه محسوب می شود.

^{۲۳} تبصره ۵ بند ب ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

مرداد ماه سال مزبور مجلس شورای اسلامی قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران را به تصویب رساند. قانون مزبور، کلیه وزارتخانه ها، موسسات، سازمان ها، شرکت های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری ها، شرکت های ملی نفت و گاز پتروشیمی، بانک ها و کلیه موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است. موظف کرده است، هنگام واگذاری سهام، تسهیلاتی را با اولویت ایثارگران، رزمندگان و بسیجیان اعطا کند. این قانون بر خلاف عنوانش صرفاً به موضوع واگذاری سهام به ایثارگران و کارگران محدود نگردیده، بلکه مقررات عمومی در رابطه با واگذاری ها را تعیین کرده است؛ که به موازات این مقررات عمومی، مقرراتی ویژه برای طیف وسیعی از اقشار از جمله ایثارگران، رزمندگان، بسیجیان، خانواده های شهدا و جانبازان ارائه شده است.

ب: قوانین بودجه

در دوره زمانی قبل از قانون برنامه سوم توسعه و زمانی که هنوز چارچوب معینی برای سرمایه گذاری سهام شرکت های دولتی تعیین نشده بود. قوانین بودجه این خلاء قانونی را با ذکر تبصره هایی در قانون بودجه پر می کردند. تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ که شکل کامل تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود و بعداً در بند ف تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ تجدید گردید؛ چارچوب قانونی انحلال، واگذاری و فروش سهام شرکت ها و سازمان های دولتی قابل انتقال به بخش خصوصی و تعاونی (غیر دولتی) را به وجود آورد. اکنون که به موجب قانون برنامه چهارم توسعه و مواد تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه خصوصی سازی دارای چارچوب حقوقی و ساختار اجرایی معین است دیگر قوانین بودجه مقرراتی در زمینه سیاستگذاری خصوصی سازی به چشم نمی خورد؛ که البته این روند امری صحیح است؛ چرا که نباید قوانین خصوصی سازی در قالب قوانینی با مدت اثر محدود وضع شوند (هرچند که قوانین فعلی خصوصی سازی نیز در دوره زمانی پنج ساله قانون برنامه چهارم توسعه دارای اثر است و این امر خود از نقاط ضعف برنامه خصوصی سازی در ایران به حساب می آید) اما آنچه در قوانین بودجه سالانه بایستی ذکر شوند، اهداف کمی برنامه خصوصی سازی شرکت های دولتی و سقف اعتبارات آنهاست. به نحوی که نسبت اعتبارات شرکت های دولتی بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی هر ساله حداقل دو درصدی کاهش یابد؛ اما در اولین سال اجرای قانون برنامه چهارم توسعه یعنی سال ۸۴، نسبت بودجه شرکت های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی نه تنها کاهش نیافته بلکه با افزایش چشم

گیری رو به رو بوده و به ترتیب از ۴۳/۶ و ۶۲/۳ درصد در سال ۸۳ به ۵۴/۱ و ۸۱/۸ درصد در سال ۸۴ رسیده اند. (جلال آبادی، ۱۳۸۵: ۲۲)

ج: طرح سامان دهی اقتصاد

در سال ۱۳۷۷، دولت به منظور حل معضلات اقتصادی، اجتماعی کشور، طرح سامان دهی اقتصادی را تنظیم و طی نامه ریاست محترم جمهوری برای تایید به مقام محترم رهبر ارسال گردید که مورد تایید ایشان نیز قرار گرفت.

در نامه فوق الذکر یکی از محورهای طرح مزبور، در کاستن از تصدی (دولت) بیان شده بود. در این رابطه، بخش های ۱۱ و ۱۲ طرح مزبور اقداماتی را پیش بینی کرده است. در بند ۲-۱۱ واگذاری امکانات و اموال دولتی به قیمتی کمتر از قیمت واقعی (به جز در مواردی که در بندهای فوق بدان اشاره شده است) ممنوع گردیده است. بند ۱۲ از طرح سامان دهی اقتصاد با عنوان خصوصی سازی و متمرکز ساختن فعالیت های اساسی دولت در حوزه اعمال حاکمیت و کاستن دامنه دار از تصدی های، مشخصاً به موضوع خصوصی سازی اختصاص یافته است. در مقدمه بند مزبور ضمن اشاره به مستثنی بودن موارد مندرج در اصل چهل و چهار قانون اساسی از شمول این بند، چارچوب کلی خصوصی این را، طرح می سازد.

د: تصویب نامه ها در مورد خصوصی سازی

همانگونه که در بخش های قبل اشاره شد، بعد از خاتمه جنگ تحمیلی، اصلاح ساختار بخش دولتی اقتصاد ایران مورد توجه بیشتری قرار گرفت و صرف نظر از تصویب قوانین که اشاره گردید دولت نیز با صدور تصویب نامه های متعدد تلاش زیادی برای اجرای خصوصی سازی به عمل آورد.

لیکن در اکثر موارد، تهیه تصویب نامه های مزبور مستند بر کار کارشناسی جامعی نبوده و به دلیل نقائص ضوابط پیش بینی شده در تصویب نامه، شاهد تغییرات پیاپی آن ها بوده ایم. برای نمونه، هیات وزیران تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ را با عنوان «سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان ها و شرکت های دولتی» را به تصویب رساند.

لیکن یک سال بعد تصویب نامه دیگری به شماره ۵۱۰۲۱/ت ۴۹۰ هـ مورخ ۷۱/۱۰/۲۶ با همان عنوان تصویب نامه قبلی صادر و به موجب آن، برخی از مصوبات قبلی در رابطه با خصوصی سازی به صورت کلی و جزئی لغو یا اصلاح گردید.

از جمله اینکه، تصویب نامه مورخ ۷۱/۱۰/۲۶، تصویب نامه شماره ۱۲۱۳/ت ۱۸ هـ مورخ ۱۳۷۱/۲/۱ را لغو کرد. لیکن چهار ماه بعد، متولیان تهیه سلسله تصویب نامه عهای مربوط به خصوصی سازی، متوجه گردیدند، که لغو تصویب نامه مورخ ۱۳۷۱/۲/۱ صحیح نبوده است؛ لذا تصویب نامه دیگری به شماره ۲۲۱۸/ت ۳۵ هـ مورخ ۱۳۷۲/۲/۲۷ صادر و به موجب آن لغو تصویب نامه مورخ ۱۳۷۱/۲/۱ کان لم یکن گردیده است. این نوسانات شدید مقررات مربوط به خصوصی سازی طی دوره اجرای برنامه های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه به شدت ادامه داشته است؛ و همین موضوع مانع از اجرای شفاف برنامه خصوصی سازی گردید.

هـ مصوبات شورای عالی اداری

به موازات تصویب نامه های هیأت وزیران، شورای عالی اداری نیز طی دوره ای صدور مصوبات متعددی در رابطه با واگذاری بخشی از فعالیت ها و امور اجرایی و خدماتی دستگاه های اجرایی به بخش غیر دولتی مبادرت ورزید. برای نمونه شورای مزبور در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۳۱ مصوبه ای با عنوان «واگذاری بخشی از فعالیت های اجرایی دستگاه های دولتی به ویژه امور عمومی و خدماتی به بخش های غیر دولتی» (مصوبه شماره ۵۴۳۵ ر.د.ش مورخ ۷۳/۴/۸) را صادر کرد.

بند ۱ از مصوبه مذکور، کلیه وزارتخانه ها، سازمان ها، موسسات و شرکت های دولتی، شرکتها و سازمان هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است را مکلف می ساخت که حداکثر ظرف پنج سال نسبت به واگذاری امور عمومی و خدماتی (پشتیبانی) خود که فهرست آن ها پیوست مصوبه گردیده است اقدام کنند. امور مورد توجه مصوبه مزبور عبارت بودند از:

الف- امور نقلیه

ب- امور چاپ و انتشارات

ج- امور رستوران

د: امور خدمات عمومی و تأسیسات

بند ۴ مصوبه فوق الذکر، همچنین مقرر می داشت دستگاه های مشمول، پس از واگذاری امور عمومی و خدماتی خود به بخش های غیر دولتی، نسبت به حذف تشکیلات مربوط به امور واگذار شده اقدام کند؛ در غیر این صورت سازمان امور اداری و استخدامی کشور، رأساً در این خصوص اقدام خواهد کرد. و در هر

صورت، پس از پایان مهلت پنج ساله مقرر، تشکیلات مربوط به امور فوق «محدوف» تلقی می گردد. علیرغم اتمام مهلت مقرر در مصوبه مزبور، به خوبی مشاهده می شود در اکثر سازمان ها و دستگاه های دولتی نه تنها خصوصی سازی امور مزبور به طور کامل تحقق نیافته است، بلکه حتی در اکثر موارد، روند توسعه این گونه تشکیلات به سرعت در حال اجرا است. لذا به نظر می رسد به دلیل فقدان نظارت عالی بر اجرای مصوبه مزبور، اهداف مقرر در این مصوبه به هیچ وجه تحقق نیافته و حتی عملکرد دستگاه ها به سرعت از این هدف فاصله می گیرند.

فصل چهارم:

بررسی محدودیت ها و موانع حقوقی و

راهکارهای خصوصی سازی

مبحث اول: دلایل قانونی منشأ قدرت دولت و مغایرت آن با فراگرد توسعه و خصوصی

سازی

مجریان امر خصوصی سازی باید در ابتدا کیفیت وضع قوانین را افزایش دهند. دولت باید منافع اکثریت را به عنوان یک اصل اساسی در نظر گرفته و تابع اداره و خواست عموم باشد. قوانین و مقررات فعلی را طبق فرآیند جهانی شدن اصلاح و تنظیم کند و قوانین کهن را ملغی و نظام قانونی کاملی را که مطابق با نیازهای جهانی باشد برقرار کنند. در ایران به دلیل فردسالاری طولانی گذشته که تا سال ۱۳۵۷ ادامه داشت، گرایش به حاکمیت فردی وجود داشته و حاکمیت قانون در ایران ضعیف بوده است. لذا دولت و کارمندان در ایران باید به تقویت حاکمیت قانون بپردازند. دیدگاه ها و عادات امور تحت نظارت قانون بیاندیشند. آگاه بودن از قوانین نه فقط آشنایی با اجرای قوانین و مقررات داخلی بلکه مطلع بودن از قوانین و مقررات بین المللی را شامل می شود. و باید از لحاظ قانونی به موضوعات بین المللی و موضوعات داخلی در امور اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی بپردازند.^{۲۴}

گفتار اول: موانع و محدودیت های حقوقی خصوصی سازی

الف: قانون اساسی

۱- اصل چهل و چهارم قانون اساسی

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است.

- بخش دولتی

شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین سدها و شبکه های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی راه آهن و مانند این هاست که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است.

- بخش تعاونی

شامل شرکتها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می شود.

- بخش خصوصی

^{۲۴} . عیار رضایی، بهمن، نتایج خصوصی سازی در ایران، نشر کوهسار، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۸، ص ۹۰.

شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می شود که مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی می شود. که البته موانع این اصل با ابلاغ سیاست کلی توسط رهبری در صورت اجرای صحیح آن تقریباً حل خواهد شد. (قانون اساسی ج. ۱، ۱۳۵۷، اصل ۴۴)

۲- اصل چهل و پنجم قانون اساسی

اموال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات، معادن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نیزارها، ریشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن ها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هریک را قانون معین می کند.

۳- اصل چهل و نهم

دولت موظف است ثروت های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، قمار، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

این ها مواردی چند که افزایش تصدی گری دولت ناشی از قانون اساسی می باشد و بنابراین شرکت ها و موسسات دولتی با استناد به این اصول نسبت به بزرگ کردن خود در چهارچوب قانونی اقدام می کنند و بخش خصوصی نیز رغبت چندانی برای سرمایه گذاری در این بخش های اقتصادی، حتی با مجوز دستگاه های دولتی ندارند.

ب: قانون محاسبات عمومی

- ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی:

معادلات وزارتخانه ها و موسسات دولتی اعم از خرید، فروش، اجاره، پیمانکاری، اجرت کار و غیره. به استثناء مواردی که مشمول مقررات استخدامی می شود، حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود، مگر در موارد زیر:

بند ۱- در مورد معاملات که طرف معامله وزارتخانه یا موسسه دولتی و یا شرکت دولتی باشد.

بند ۲- در مورد معاملاتی که انجام آن ها به تخصیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز آن ها با نماد ها و موسسات و شرکت های زیر باشد:

الف- موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و موسسات تابعه که بیش از ۵۰٪ سهام و یا سرمایه و یا مالکیت آن ها متعلق به موسسات و نهادهای مذکور باشد.

ب: شرکت های تعاونی مصرف و توزیع کارکنان وزارتخانه ها و موسسات دولتی و شرکت های دولتی که براساس قوانین و مقررات ناظر بر شرکت های تعاونی تشکیل و اداره می گردد که مقرون به صرفه و صلاح دولت باشد.

بند ۶- در مورد خرید کالاهای انحصاری دولتی و یا سایر کالاهایی که دارای فروشنده انحصاری بود و برای آن ها از طرف دستگاه ذیربط دولتی نرخ های معینی، تعیین و اعلام شده باشد.

بند ۱۴- در مورد فروش کالاها و خدماتی که مستقیماً توسط وزارت خانه ها و موسسات دولتی تولید و ارائه می شود و نرخ فروش آن ها توسط مراجع قانونی مربوط تعیین می گردد.^{۲۵}

با عنایت به بندهای ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی ملاحظه شد که بخش اعظم معاملات دولتی در درون خود دولت بدون رقابت صورت می پذیرد. و اگر دولت قصد خصوصی سازی واقعی داشته باشد باید شرکتهای دولتی و بنگاه های عمومی تابع همان قواعد و مقررات و فضای رقابتی حاکم بر بخش عمومی باشند که اخیراً اصلاحاتی در این قانون نیز انجام شده است.

ماده ۱۳۰ قانون محاسبات

از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۳، ۲، ۴ این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا موسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه موسسات انتفاعی وابسته به دولت و سایر دستگاه های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا موسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می شوند، مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوطه وضع خود را با یکی از سه وضع فوق تطبیق دهند والا موسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد موسسات دولتی خواهند بود.

با استفاده از این قانون می توان جلوی فعالیت صدها شرکت و موسسه را گرفت بعضی از شرکت ها خودشان را با این ماده وفق نداده اند. عدم اجرای کامل این قانون باعث شده است تعداد شرکت ها و موسسات دولتی قابل شناسایی نباشند.

^{۲۵} . قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶.

ج- قانون تجارت:

ماده ۳۹۵ قانون تجارت حق کسب اطلاع سهامداران قبل از تشکیل مجمع عمومی را پیش بینی نموده، مقرر می دارد «هر صاحب سهم می تواند از ۱۵ روز قبل از تشکیل مجمع عمومی در مرکز شرکت به صورت حساب ها مراجعه کرده و از ترازنامه، حساب سود و زیان، گزارش عملیات مدیران و گزارش بازرسان رونوشت گیرد.»

در این قانون رونوشت از حساب های مالی شرکت ممنوع گردیده است، به نظر می رسد ماده مذکور به نحو شایسته ای حقوق سهامداران از نقطه نظر کسب اطلاعات در مراحل مختلف از وضع شرکت را تامین نمی نمایند.^{۲۶}

- ماده ۵۹۱ قانون تجارت

مسئله اقامتگاه از نقطه نظر تابعیت شرکت حائز اهمیت می باشد. ماده ۵۹۱ قانون تجارت، اشخاص حقوقی را تابع ممالکی می داند که اقامتگاه آن ها در آنجا واقع است. برخی حقوقدانان، ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی ایران را که اقامتگاه اشخاص حقوقی را مرکز عملیات آن ها می داند ناسخ ضمنی ماده ۵۹۱ قانون تجارت ایران که علت تقدم و تاخر در تاریخ تصویب می باشد.

- ماده ۱۴۱ قانون تجارت

«در صورت کاهش سرمایه و تصویب مجمع عمومی هر فرد ذینفع از دادگاه صلاحیت دار می توان انحلال شرکت را درخواست کند» برای شرکت های خصوصی نافذ است، ولی برای شرکت های دولتی نافذ نمی باشد و در ایران اجرا نمی شود و به این دلیل شرکتهای دولتی زیانده می توانند ادامه فعالیت نمایند و به اعتبار آنان لطمه وارد نمی شود و آن ها با ارتباطاتی که با دولت دارند می توانند از بانک ها وام و یا از دولت کمک بگیرند و ادامه حیات بدهند.

- ماده ۱۱۵ قانون تجارت

در اهمیت وثیقه مدیران مقرر می دارد: در صورتی که مدیری به همگام انتخاب مالک دارای تعداد سهام لازم به عنوان وثیقه نباشد و همچنین در صورت انتقال قهری سهام مورد وثیقه و یا افزایش یافتن تعداد سهام لازم به عنوان وثیقه، مدیر باید ظرف مدت یک ماه تعداد سهام لازم به عنوان وثیقه را تهیه و به صندوق شرکت بسپارد و گرنه مستعفی محسوب خواهد شد. این ماده در خصوص شرکت های دولتی اظهار نظر نکرده

^{۲۶} . قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و اصلاحات بعدی آن.

است و از طرفی شرکت های دولتی، قانونی مبنی بر عدم ارائه وثیقه ندارند؛ لذا در هنگام ثبت شرکت ها با مشکلات عدیده ای روبرو می شوند و مجبورند چند سهم از سهام دولت را به مدیر منتقل کنند که با بعضی از قوانین جاری مغایرت دارد.

د- قانون مالیات ها

- ماده ۱۳۸ قانون مالیات

آن قسمت از سود ابراری حاصل از فعالیت های صنفی و معدنی که شرکت ها برای بازسازی و توسعه و تکمیل طرح های صنعتی و معدنی موجود با ایجاد واحدهای صنعتی و معدنی جدید ذخیره می نمایند، از پرداخت مالیات معاف است، مشروط بر اینکه قبلاً اجازه توسعه یا تکمیل یا ایجاد واحدهای صنعتی از وزارتخانه ذیربط تحصیل شده باشد.

این داده اگر چه برای سرمایه گذاری بخش خصوصی بسیار نافذ است. اما همین ماده در خصوص شرکت های مندرج در تبصره ۶ ماده ۱۰۵ قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و تبصره های بودجه سنوات گذشته موجب بزرگ شدن شرکت های دولتی از طریق سرمایه گذاری مجدد شده است که مغایر با سیاست های خصوصی سازی می باشد که این قانون نیز بعداً تغییر کرده است.

- برخی موانع مالیاتی که در امر واگذاری سهام ایجاد مشکل می کند.

معمولاً در سه گروه موانع مالیاتی واگذاری سهام وجود دارد.

۱- موانع مالیاتی واگذار کننده

۲- موانع مالیاتی شرکت مورد واگذاری

۳- موانع مالیاتی از دید خریداران سهام.

از لحاظ گروه اول: نظر به اینکه سازمان واگذار کننده سهام دولتی هستند و یا قانوناً از پرداخت مالیات معافند، مشکلی متصور نیست. در این مورد اگر واگذار کنندگان سهام مشمول مالیاتی باشند و قرار باشد خالص وجوه خالص از واگذاری را به مصرف سرمایه گذاری مجدد برسانند، آنگاه مالیات به صورت مانعی برای واگذاری متجلی خواهد شد.

در مورد گروه دوم: یعنی موانع مالیاتی شرکت مورد واگذاری، به نظر می رسد. مشکل فقط تعیین مبالغ ذخیره لازم برای پرداخت مالیات های گذشته است. در این مورد روش های مختلفی وجود دارد، مثل ایجاد ذخیره مالیات بردرآمد، ذخیره برابری و یا حتی تعهد کتبی واگذار کننده به سازمان بورس در مورد پرداخت

مالیات های متعلق تا روز فروش سهام، که البته این روش در مورد شرکت هایی مفید است که واگذار کننده سهم مالکیت ۱۰٪ سهام را داشته باشد؛ مثل شرکت های تابعه سازملان گسترش و نوسازی صنایع ایران. بنابراین چنانچه بتوان مالیات ها را بدون ثبت در حساب های ذخیره، فقط برآورد هم نمود. این امر در قضاوت نهایی، یکی از عوامل موثر در قیمت گذاری خواهد بود.^{۲۷}

در مورد گروه سوم:

مشکل اساسی در واگذاری سهم، مواقعی است که خریدار سهم از لحاظ مالیاتی با آن روبروست. سرمایه گذار معمولاً در موقع تصمیم گیری برای خرید سهام سه نقطه نظر اساسی دارد:

۱- مالیات بر ارث

۲- مالیات نقل و انتقال

۳- مالیات شرکت و سود آن.

۱- مالیات بر ارث

سهام شرکت های موجود در ماترک متوفی چه در بورس پذیرفته شده باشد چه پذیرفته نشده باشد، مشمول مالیات ارث است، مورد قابل مقایسه با این امر، سپرده بانکی است که آن هم تماماً مشمول مالیات ارث است.

اصلاحیه قانون مالیات ها مقرر می دارد که: ۵٪ سهام پذیرفته شده در بورس متعلق به متوفی، معاف از مالیات ارث است در حالی که همین اصلاحیه ۱۰۰٪ سپرده بانکی متوفی را معاف ساخته است.

۲- مالیات نقل و انتقال

سرمایه گذار غیر از سود حاصل از سرمایه گذاری، مایل است بداند چنانچه مثلاً به اجبار یا به علت تصمیمات سرمایه گذاری، بخواهد سهامی را بفروشد آیا بابت نقل و انتقال هم مشمول مالیات قرار می گیرد؟ در قانون مالیات مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، بردرآمد حاصل از نقل و انتقال سهام نیز مانند سایر درآمدهای مالیات تعلق می گیرد. شرکت های خارج از بورس معمولاً ۱۰٪ از قیمت اسمی سهام را به صورت علی الحساب مالیات تعلق می گیرد. تا سال ۶۸ که طبق قانون مالیات بر نقل و انتقالات شرکت های پذیرفته در بورس نیز اعمال گردد و به یکباره معاملات در بورس متوقف شده و وزارت دارایی طی بخشنامه (شماره ۳۵۶۴/۵۸۹۳/۳۰ مورخ ۶۸/۱/۲۹) موضوع مالیات بر نقل و انتقالات سهام را منقضی اعلام نمود. و با توجه به اینکه این معافیت به لحاظ بخش نامه است و بر طبق قانون نسبت به هر زمان قابل تغییر

^{۲۷} . همان، پیشین، ص ۹۸.

می باشد. در اصلاحیه قانون مالیات ها، مقطوع ۵٪ درصد به رقم سهام در بورس منظور گردیده است. و این فقط به نفع سهامی است که با افزایش قیمت همراه باشد و اگر سهام دارای افت قیمت باشد بازهم ۵٪ مالیات باید پرداخت شود!

شاید بهتر باشد روش تعیین مالیات و انتقال آن به این گونه باشد که سرمایه گذار واقعی را از سفته بازی جداکرد. مثلاً در آلمان کسانی که سهام خریداری شده را تا شش ماه نفروشد، سرمایه گذار تلقی شده و مالیاتی نمی پردازند. در غیر این صورت مشمول پرداخت مالیات خواهند بود.

۳- مالیات سود شرکت و سهامداران

از لحاظ مالیاتی شرکت، تنها معافیتی که در حال حاضر برای شرکت های پذیرفته شده در بورس وجود دارد. همان معافیت از پرداخت ۱۰٪ مالیات شرکت است که از سال ۱۳۴۵ نیز وجود داشته است. اصولاً قانون سال ۱۳۶۶ ضمن از بین بردن انواع معافیت های موجود در قانون سال ۴۵ محاسبات را بسیار پیچیده غیر قابل برآورد و مشکل نبوده است. از جمله این مشکلات لزوم محاسبه مالیات مربوط به سود تقسیم شده، نشده و اندوخته هر سهامدار بر اساس نرخ های تصاعدی است که کار حسابداران و حسابرسان را نیز مشکل ساخته چه برسد به سهامدار.

از مشخصه های بارز قانون فعلی عدم توجه به جنبه های روانی و اجرایی کار محاسبه و وصول مالیات، عدم توجه به شرکتهای سرمایه گذاری و همچنین عدم توجه به امر واگذاری سهام به مردم است. در اصلاحیه بعدی قانون مالیات ها، ۱۵٪ از سود سهام پرداختی یا تخصیصی به آن دسته از سهامداران شرکتهای پذیرفته شده در بورس که جمع سهام و یک از سهام آنها از ۵٪ سرمایه شرکت بیشتر نباشد و کل سهامداران نیز بیشتر از ۱۰۰ نفر باشند. از مالیات معاف شده اند.

هـ - قوانین بانکی و مالی

نرخ سود در ایران توسط شورای عالی پول و اعتبار تعیین می گردد و تعیین این نرخ بیش از اینکه اقتصادی باشد یک تصمیم سیاسی محسوب می شود. اصولاً نرخ سود باید توسط عرضه و تقاضا تعیین شود و بانک مرکزی و شورای عالی پول و اعتبار نظارت بر این بازار داشته باشند و با توجه به سیاست های اقتصادی آن را کاهش و یا افزایش دهند نرخ دلار نیز هر سال توسط دولت پیش بینی و برای مجلس ارائه می شود. این امر نیز بیشتر منطق سیاسی دارد تا اقتصاد.

در این بازار عده ای زیان و گروهی دیگر سود می بینند که ناشی از فعالیت اقتصادی نمی باشد بلکه نتیجه تصمیم گیری های سیاسی می باشد.

گفتار دوم: محدودیت ها و موانع اجرای خصوصی سازی در کشورهای مختلف

الف: بی ثباتی و ناامنی اقتصادی ملی

طی سال های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ در اروپای مرکزی و شرقی تقاضا در خصوص محصولات بنگاه های دولتی رو به کاهش بود، زیرا دستمزدها پایین، قیمت ها بالا، تورم زیاد و صادرات رو به کاهش بود. همین امر سرمایه گذاران خصوصی را از سرمایه گذاری منصرف می کرد. حتی در آلمان که خصوصی سازی در آن با موفقیت همراه بوده است خصوصی سازی با سرعت ناچیزی شروع شد. زیرا جمهوری دموکراتیک پیشین آلمان، بازارهای صادراتی بلوک شرقی را از دست داده بود. در عین حال پس از اتحاد، رقابت با کالای مرغوب شرکت های اروپای غربی در بازارهای محلی غیر ممکن بود. طی دوران بازسازی صنایع و اقتصاد اروپای مرکزی و شرقی بازار کالاهای مصرفی بسیار محدود بود.^{۲۸}

ب: ابهام سیاسی در مورد خصوصی سازی

تغییرات اقتصادی و اجتماعی در برخی کشورهای در حال توسعه و دارای اقتصادهای بازار نوظهور منجر به تزلزل سیاسی و مقاومت در برابر خصوصی سازی سریع شده است. ابهام سیاسی نسبت به خصوصی سازی در مشکلاتی که برای دستیابی به وفاق عمومی در مورد اصلاحات اقتصادی و حفظ خط مشی خصوصی سازی در پارلمان های اروپای شرقی و مرکزی وجود دارد، مشهور است.

کشمکش های سیاسی در بسیاری از کشورهای دنیا بر اختلاف نظر در مورد آهنگ و جهت اصلاحات اقتصادی و خصوصی سازی متمرکز است. و بسیاری از کشورهای دیگر به علت مبارزه گروه های سیاسی بین پارلمان و دولت، فرآیند خصوصی سازی را به تاخیر انداخته در این کشورها اکثر اقتصاددانان و سیاستمداران که گرایش لیبرال داشتند، خواهان خصوصی سازی فوری بودند در حالی که فعالان شورای کارگری خواهان این بودند که خصوصی سازی به شکلی انجام شود که نفوذ آن ها در نظام صنعتی تغییر نکند.

ج- مخالفت گروه های ذینفع قوی

گروه های ذینفع قوی در کشورهای در حال توسعه با خط مشی های خصوصی سازی و گسترش مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی به شدت مخالفت می کردند. مخالفت رهبران سیاسی که در موقعیت ممتاز کنترل بودند، سازمان های کارمندان خدمات شهری و اتحادیه های کارگری ابراز می کردند. چون می ترسیدند شغل دولتی خود را از دست بدهند. گروه های مشترک سازمان یافته نیز مخالف

^{۲۸} . اوزف پرکوینکو، مدیریت خصوصی سازی، مترجمین اکبری حسین، داوری، دردانه، مرکز پژوهشی آریانا، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۲۶.

خصوصی سازی بودند و می ترسیدند که هزینه کالاها و خدماتی که دولت به آن ها سوبسید می دهد افزایش یابد. در برخی کشورها، تجار قدرتمندی که نمی خواستند روابط دیرپای آنان با بنگاه های دولتی خراب شود، با رقابت آزادتر مخالف بودند.

گاهی اوقات نیز وزارت خانه هایی که بنگاه های دولتی زیر نظرشان بود، با خصوصی سازی مخالفت می کردند. گروه های اجتماعی، قومی و مذهبی که از کنترل دولت بر فعالیت های اقتصادی سود می برند نیز با جریان خصوصی سازی مخالفت می کنند.

مخالفت با خصوصی سازی همچنین در بین گروه هایی دیده می شود که می ترسند تجار خصوصی، خدمات غیر فرسوده را حذف کنند، برای سود بیشتر خدمات نازل تری ارائه بدهند و فقرا را فراموش کنند و معتقدند که خصوصی سازی کنترل عمومی بر نوع و کیفیت خدمات را کاهش می دهد.

د: تقاضای محدود و بازارهای مالی ضعیف

یکی دیگر از عواملی که جریان خصوصی سازی را با مشکل روبرو می سازد تقاضای محدود بازارهای مالی ضعیف می باشد که سرعت پایین انحلال بنگاه های دولتی منتج از تقاضای محدود می باشد. بازارهای بورس ضعیف و تقاضای پایین برای خرید سهام بنگاه های دولتی از سرعت فرآیند فروش شرکت های دولتی کاسته است.

بازار خصوصی سازی بنگاه های دولتی در کشورهای اروپایی مرکزی و شرقی نیز راکد بود، زیرا دولت به منظور افزایش درآمدهای خود، قیمت های بالایی روی سهام آن ها گذاشته بود، مثلاً در سال ۱۹۹۱ هیچ کدام از ۲۰ شرکت برتر دولتی مجارستان که در معرض فروش گذاشته شده بودند، در مرحله اول به فروش نرسیدند. کمبود اعتبار و سطح پایین پس اندازهای محلی، خصوصی سازی را در دیگر کشورها با مشکل مواجه ساخته است. به طوری که پس اندازهای محلی سهم ناچیزی در جذب سهام بنگاه های دولتی در معرض خصوصی سازی داشتند و به همین دلیل بسیاری از شهروندان بدون سرمایه، خصوصی سازی را به منزله یک آینده اقتصادی نامطمئن تلقی می گردد. مثلاً شرکت های خارجی که با بنگاه های مجاز مشارکت می کردند، پی بردند که فقدان اعتبار مشکلاتی جدی برای شرکت های مجاز ایجاد کرده است و نظام بانکی نمی تواند به آن کمک بکند. شرکت های خصوصی شده نیز به جلب مشتریان جدید بی میل بودند چون با مشکلات اعتباری همراه بودند.

ه: تاخیرها و پیچیدگی های بوروکراتیک

در بسیاری از کشورها، با وجود حمایت های سیاسی، فرآیند خصوصی سازی با سرعتی خیلی کمتر از سرعت پیش بینی شده صورت گرفت. زیرا ساختارهای سازمانی و رویه های خصوصی سازی ضعیف، پیچیده و مبهم بودند. مثلاً ارزیابی بنگاه های دولتی در مالزی و فیلیپین بسیار زمان بر بود. خصوصی سازی در مالزی با محدودیت های قانونی و اداری مواجه شده بود. برخی از واحدها و آژانس ها هنوز اختیار فروش قسمتی یا همه ی دارایی های خود را نداشتند. از سوی دیگر کلیه کارکنان دولتی می بایست به هر ترتیب به صورت مادام العمر مستمری خود را دریافت کنند و برای پرداخت مستمری آنها پس از خصوصی سازی شرکت های مربوطه راهکارهای جایگزین یافت شود. مهمتر از همه آن که دولت مالزی به منظور از بین بردن فقر و اشاعه فرصت های اقتصادی برای افراد بومی، بر کار شرکت های دولتی کنترل داشت و پرواضح است که در ارائه خط و مشی فروش بنگاه های دولتی می بایست به این اهداف سیاسی توجه لازم مبذول می شد. دلایل کندی خصوصی سازی در کشورهای اروپای مرکزی عبارت بودند از پیچیدگی های بوروکراتیک ناشی از رویه های پیچیده و مبهم، محدود بودن کارکنان ماهر وزارتخانه ها و آژانس های دولتی در امر تجدید نظر و تایید طرح های خصوصی سازی و در برخی موارد تاخیرات عمدی بوروکرات ها رویه های پیچیده خصوصی سازی به فساد اداری کمک می کرد و به تاخیر خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه می افزاید.

و: ضعف مهارت های مدیریتی در اقتصاد بازار

موفقیت در امر خصوصی سازی مبتنی بر مهارت های مدیریتی افرادی است که بر عملکرد اقتصاد بازارو بخش خصوصی اشراف کامل داشته اند هنوز ظرفیت مدیریت بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای بازار در حال ظهور ضعیف است. حتی کشورهای دارای بخش خصوصی قدرتمند نیز با مشکلات متعددی در امر خصوصی سازی مواجه شده اند با وجود اینکه در اروپای مرکزی بسیاری از مدیران شرکت های خصوصی در فن خود مهارت لازم را دارند. ظرفیت مدیریتی عملکرد در اقتصاد بازار پایین است. مدیران اروپای مرکزی در دوران سوسیالیسم در محیطی هم رنگ با جماعت مدیریت می کردند و باید به اهداف از پیش برنامه ریزی شده می رسیدند. محدودی از آن ها در مورد بازار احساس مسئولیت می کردند و غالباً در مورد نحوه ارزیابی فرصت های رقابتی آگاهی نداشتند. ریسک پذیر نبودند، قابلیت ایجاد مزیت بازار را نداشتند نمی توانستند برای عملیات تجاری خود از اطلاعات محیطی استفاده کنند و

قابلیت ارزیابی سرمایه های شرکت خود را نداشتند. البته مدیران بنگاه های دولتی نیز با مدیریت نقدینگی و استانداردهای سیستم حسابداری نا آشنا بودند و اصول حسابداری مبهم و پیچیده آنها در معامله با شرکت های بین المللی ناکارا بودند.

در رژیم های سوسیالیست بازاریابی وجود نداشت و بسیاری از شرکت های دولتی واحد فروش را حذف و یا وظایف اداری محدودی به آن اختصاص داده بودند شرکت های بسیار محدودی در بازارهای محلی یا بین المللی بازاریابی می کردند و اکثریت آن ها در امر تبلیغات، معامله با نمایندگان خارجی و سرمایه گذاری روی نیروی فروش تجربه ای نداشتند. بنابراین قابلیت آنها در مدیریت شرکت های خصوصی در یک جامعه بازارگرا محدود بود و این امر موجب دفع سرمایه های خارجی و محلی در سرمایه گذاری روی بنگاه های دولتی می شد.

ز: حسادت عمومی نسبت به کارآفرینان خصوصی

یکی از دلایل ایجاد وقفه در امر خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذر از بین رفتن انگیزه شرکت های خصوصی به علت حسادت و انزجار عمومی ریشه دار جامعه نسبت به کارآفرینان خصوصی بوده است. در بسیاری از کشورها کسانی که استطاعت شرکت در مناقصات شرکت های کوچک را نداشتند، بر این باور بودند که تنها مسئولین پیشین و کسانی که به طور غیر قانونی از حمایت خارجی برخوردار بودند، توان خرید آن ها را داشتند. مساوات طلبی متعصبانه رژیم های کمونیستی ذهنیات مردم را به گونه ای شکل داده بود که نسبت به افراد ثروتمند احساس تنفر و بیزاری داشتند. خصوصی سازی هایی که پیش از تصویب قوانین، در اروپای مرکزی صورت گرفتند، منجر به اعتراضات متعددی نسبت به مدیران بنگاه های دولتی شد. در رژیم های سوسیالیست، عملاً مدیران بنگاه های دولتی ذی نفعان اصلی بودند و هنگام خروج از شرکت اگر بدهی به جای نمی گذاشتند شرکت را خالی از نقدینگی تحویل می دادند. به دلیل این گونه سوء استفاده ها برنامه های خصوصی سازی محدود به تایید برنامه مذکور توسط یک سازمان دولتی شد که در بعضی کشورها، آژانس املاک دولتی و دیگر کشورهای آژانس خصوصی سازی دولتی این مسئولیت را به عهده گرفتند.

گفتار دوم: محدودیت ها و موانع اجرایی و مدیریتی خصوصی سازی در ایران

الف: ضعف بازار سرمایه و سهام

عدم توانایی بازار سرمایه در ایران و کاهش پس انداز و عدم ساختار مناسب بازار سرمایه - دخالت های دولت در بازار سرمایه، نقش های سیاسی، موجب ضعف بازار سرمایه و سهام شده است. در بورس تهران حدود ۱۹ شرکت سرمایه گذاری که چهار مورد آن ها قبل از انقلاب و بقیه بعد از انقلاب شکل گرفته اند وجود دارد که در این شرکت ها ۴۱ درصد سهام دادو ستد شده بورس را در اختیار دارند.

با بررسی عملکرد شرکت های سرمایه گذاری با دو معیار بازده و خطر، نتایج زیر حاصل شده است. بازده این شرکتها در مقایسه با میانگین بازده بازار اندکی پایین تر بوده است و دلایل پایین بودن آن را می توان در اهداف شرکت های سرمایه گذاری و زمانی که مورد توجه دارند، جستجو کرد. از سوی دیگر اگر، یک سرمایه گذاری را به عنوان انحراف معیار بازده در نظر بگیریم. مشاهده می شود که دلیل سرمایه گذاری های این شرکت ها هنوز در حد قابل قبولی نیست. با وجود همراهی شاخص های بورس تهران و شاخص قیمت در بازار در بسیاری موارد شاهد نوسان های بیشتر در شاخص مالی هستیم. این نوسان ها به بیانی مخاطره ای بیش از خطر متعارف در بازار است. اگر هدف اصلی شرکت های سرمایه گذاری در هر نقطه از جهان را مدیریت بهینه و کاهش ریسک در نظر بگیریم. از این رو در بازار هنوز شرکت های سرمایه گذار قابل قبولی در فعالیت های خود دست نیافته اند. و این نتیجه قابل وصول است. قریب به اتفاق عواملی که توانایی شرکت های دولتی را تقلیل داده، شرکت سرمایه گذاری را نیز ضعیف کرده است. از یک سو اکثر این شرکت ها وابسته به شرکت های دولتی هستند. یعنی سیاست های کلی خود را از آن ها اتخاذ می کنند. یعنی در مواقعی نیز اولویت سیاسی را در سرمایه گذاری به اولویت های اقتصادی ترجیح می دهند، و از سوی دیگر فضای غیر رقابتی در بعضی مواقع انحصاری بازار، قرار دارند.^{۲۹}

ب: عدم تعیین قیمت مناسب برای بنگاه های دولتی

برای تعیین قیمت مناسب برای شرکت های دولتی، راه ساده و قابل قبولی برای ارزشیابی سهام و دارایی های یک بنگاه اقتصادی به کار گرفته نشده است و ابهامات موجود در ارزیابی دارایی ها و استفاده سازمان های واگذار کننده از روش های مختلف، اشتباهات و ضعف در اجرا موجب تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از چگونگی واگذاری شرکت های دولتی در وزارت صنایع و سازمان صنایع ملی ایران

^{۲۹} . سازمان حسابرسی، گزارش دبیرخانه هیات عالی نظارت سازمان حسابرسی، سال ۷۸.

گردید.^{۳۰} ارزیابی سهام برابر ماده ۶ قانون تاسیس سازمان گسترش و توسعه نوسازی در تاریخ ۱۳۴۶/۲۶ بر اساس سودآوری و زیان آوری، روش قیمت گذاری طبق قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب سال ۱۳۵۴ که ارزش سهام براساس گزارش حسابرسی، که روش قیمت گذاری سازمان صنایع ملی در وهله اول ارزش دفتری ضریب محاسبه می شد و در مرحله ی مبنای بازدهی، در آخرین مرحله ارزیابی سهام بر مبنای سودآوری آتی و توان تولیدی قابل دسترس در آینده، پایه محاسبه قرار گرفت. در بانک صنعت و معدن روش بازدهی، روش سود مورد انتظار و قیمت دفتری، روش قیمت گذاری بورس، نحوه تعیین قیمت پایه در بورس تهران براساس تجزیه و تحلیل داده ها و اطلاعات مالی استخراج شده. همچنین روش قیمت گذاری طبق مصوبه شورای اقتصاد که قیمت پایه سهام شرکت های سود ده از حاصل تقسیم سود خالص قبل از مالیات به نرخ بازده سرمایه گذاری و با توجه به عوامل موثر در تعدیل سود شرکت و عوامل جانبی.

ج: هزینه های بالای اجرای خصوصی سازی

هزینه های خصوصی سازی کوتاه و بلند مدت یک بار مالی تلقی می شود که عبارتند از هزینه های بازسازی یا تجدید ساختار بنگاه های دولتی، پرداخت های کمکی به کاکنان که در اثر اجرای خصوصی سازی شغل خود را از دست داد، بازپرداخت یا اشتغال بدهی های بنگاه به دولت یا بخش خصوصی، هزینه های خدمات مشاوره ای و هزینه تامین حقوق مجریان دولتی، فرآیند خصوصی سازی، همچنین بدهی مالیاتی بسیاری از بنگاه های زیان ده دولت که دولت آن را تعهد نموده است واگذاری حجم وسیعی از بنگاه های عظیم دولتی، نبار به نقدینگی فراوان بخش های خصوصی و تعاونی دارد. سئوالی که به ذهن متبادر می شود آن است که آیا در حال حاضر، این بخش ها از چنین نقدینگی برخوردار هستند؟ و اگر مشکل نقدینگی وجود ندارد آیا بخش خصوصی و تعاونی آنقدر اطمینان خاطر و اعتماد به این طرح دارند که نقدینگی خود را وارد این چرخه اقتصادی نمایند؟ به نظر می رسد جهت تقویت بعد تقاضا برای حجم عظیم بنگاه های دولتی، باید قانون تشویق سرمایه گذاری خارجی را به نحوی اصلاح کرد که سرمایه گذاران خارجی از میل و رغبت بیشتری جهت وارد کردن سرمایه خود به اقتصاد ایران برخوردار شوند.

د: ضعف مدیریت در اجرای خصوصی سازی

خصوصی سازی مستلزم وجود سطح بالایی از توانایی اداری است که در بسیاری کشورهای در حال توسعه و به خصوص در ایران وجود ندارد. وجود سازمان یا وزارتخانه، تصمیم گیر قدرتمند با داشتن اطلاعات

^{۳۰} . تصویب نامه مورخه ی ۷۰/۲/۲۹ و شماره ۵۲۸۳ ت/ ۱۰۹ مجلس شورای اسلامی.

کافی نسبت به شرکت های تجاری و دولتی در سطح مملکت، در اجرای فرآیند خصوصی سازی بسیار ضروری است این نهاد باید ضمن برخورداری از اختیارات لازم با اتخاذ روش های مدیریتی کارا در طی فرآیند خصوصی سازی نظارت کامل بر حسن اجرای آن داشته باشد و سازمان های دیگر نیز از آن حمایت و تبعیت کنند.

هـ - پیچیدگی و تورم مقرراتی

وجود قوانین و مقررات ضد و نقیض، عدم قوانین و مقررات شفاف و ساختار سازمانی نامناسب با اهداف و محیط و عدم توجه به بیرون، از یک طرف و عدم بافت و ساخت شرکت های مشمول واگذاری از طرف دیگر، توان سودآوری، درآمد زایی شرکت ها را کاهش داده است. به همین دلیل برای یخش خصوصی جذابیتی ندارند که از جمله موانع خصوصی در ایران می باشد.

و: واگذاری سهام عدالت، خصوصی سازی نیست

بازوی نظارتی مجلس درباره فرآیند واگذاری و آینده سهام عدالت هم انتقاد دارد و تصریح می کند. تا نیمه آبان ماه بالغ بر ۳۴۲ هزار و ۱۰۷ میلیارد ریال سهام به واجدین شرایط واگذار شده و قرار است این واگذاری ها تا سقف حدوداً ۴۰ میلیون نفر ادامه یابد اما یک ایراد این است که پرداخت سود اگر چه بر اساس تصمیم مجامع عمومی شرکت ها صورت گرفته، به تناسب پرداخت اقساط نبوده است. از سوی دیگر، پرداخت سود سهامداران سهام عدالت نیست و وصول اقساط و واریز به خزانه هم صورت نگرفته است ابهام اصلی کمیسیون نظارتی مجلس درباره سهام عدالت به گونه ای باید باشد که موجب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت و شرکت های وابسته در واگذاری را فراهم نکند اما بررسی های کمیسیون مجلس نشان می دهد هر چند انحلال سازمان کارگزاران سهام عدالت و انتقال تصمیم گیری ها به شرکت هایی است در شرایط کنونی و با وکالت نامه ای که سازمان خصوصی سازی جهت سهامداران عدالت تنظیم و اعمال می کند، نمی توان سهام عدالت را جزو بخش خصوصی و غیر دولتی به حساب آورد. بازوی نظارتی مجلس درباره فرآیند واگذاری و آینده سهام عدالت هم انتقاد دارد و تصریح می کند بالغ بر ۳۴۲ هزار و ۱۰۷ میلیارد ریال سهام به واجدین شرایط واگذار شده و قرار است این واگذاریها تا سقف حدوداً ۴۰ میلیون نفر ادامه یابد اما یک ایراد این است که پرداخت سود اگر چه بر اساس تصمیم مجامع عمومی شرکت ها صورت گرفته، به تناسب پرداخت اقساط صورت نگرفته است.^{۳۱}

^{۳۱} . صفا، مسعود، ماهنامه بازار بین المللی، سال اول، شماره سوم دی ماه ۸۸.

ز: وجود سازمان های شبه دولتی

برخی سازمانها به نام خصوصی و تعاونی اما با ماهیت دولتی به خرید سهام شرکتهای واگذاری شده در قالب اصل چهل و چهار اقدام می کنند. سازمان های شبه دولتی پیاده کردن اصل چهل و چهار را کاملاً به مخاطره انداخته اند. سمت و سوی اجرای اصل چهل و چهار به سمت سازمان هایی است که یا شبه دولتی هستند یا خصوصی نیستند و نشانه های آن در روند واگذاری اخیر چه در بورس و چه در غیر بورس دیده می شود. بسیاری از اتفاقاتی که در حال حاضر می افتد، نه تنها بازار را رقابتی نمی کند بلکه انحصار نیز در آن به وجود می آورد. این انحصار خطر بزرگی برای اقتصاد است علاوه بر این که رشد اقتصادی را متوقف می کند، آینده اقتصاد را نیز مبهم می سازد.

حضور شبه دولتی ها در بازار سرمایه دو ایراد دارد و این گروه باعث شده اند که نسبت حجم معاملات به ارزش جاری بازار سهام شرکت کمترین حد دنیا باشد. نهادهای شبه دولتی در ایران عمدتاً شامل صندوق های بازنشستگی، تامین اجتماعی و نهادهای عمومی غیر دولتی مانند بنیاد شهید و بنیاد پانزده خرداد و بنیاد مستضعفان و شرکتهای سرمایه گذاری وابسته به بانکها هستند که بر خلاف دیگر کشورها به جای سرمایه گذاری در شرکتهای اقدام به شرکت داری و مدیریت می کنند. با این رویه خواه ناخواه مدیریت دولتی شرکتهای منتقل می شود و خصوصی سازی و اصل چهل و چهار به درستی اجراء نمی شود ایراد دوم حضور شبه دولتی ها در بازار سرمایه است که شبه دولتی با خرید عمده سهام تا سال اقدام به عرضه سهام نمی کنند و اصطلاحاً بر روی سهام خریداری شده می خوابند.

مبحث دوم: راهکارهای حقوق خصوصی سازی اصل ۴۴ قانون اساسی

گفتار اول: تصویب قانون خصوصی سازی به عنوان یک قانون مادر

الف: قانون خصوصی سازی قانون مادر

با وجود مقررات پراکنده در مورد شرکت های دولتی، این احتمال وجود دارد که در مرحله اجرای برنامه های خصوصی سازی، اختلاف نظرهای شدیدی بین مجرمان و کلیه اشخاص ذی نفع پدید آید. که همین موضوع مانع از جریان عادی عملیات خواهد شد، وجود یک قانون مشخص، از بروز این چنین مشکلاتی جلوگیری به عمل خواهد آورد. وجود یک قانون مشخص برای خصوصی سازی، ایجاد هماهنگی و وحدت رویه بین کلیه دستگاه های ذیربط، اعم از سیاستگذار و مجری، کمک خواهد کرد.

قانون خصوصی سازی با عناوین مختلفی در کشورهای جهان به تصویب رسیده است. برای نمونه کشور لهستان در سال ۱۹۹۰ در قانون خصوصی سازی مؤسسات اقتصادی در تملک دولت و کشور اکوادور در سال ۱۹۹۳ « قانون خصوصی سازی و مدرن سازی » را به تصویب رسانده است. قانون خصوصی سازی باید کلیه موضوعات اساسی مطروحه در سیاست و استراتژی خصوصی سازی را در برگیرد. یکی از موضوعات مهم، تعیین نهادها، سازمان های عامل و ناظر بر روند خصوصی سازی و الزام کلیه سازمان های دولتی و عمومی به تبعیت از این تشکیلات است. وظایف این گونه تشکیلات را می توان به صورت کلی در قانون مذکور درج کرد و شرح آن را به اساسنامه آن ها ارجاع داد. (پاکدامن، پیشین، ۲۱۹)

نحوه ارزش گذاری مؤسسات و شرکت های دولتی و عمومی، شیوه های ممکن برای واگذاری نحوه وصول و هزینه درآمدی حاصل از واگذاری ها و محدودیت ها و ممنوعیت های واگذاری ها. از جمله موضوعات مهمی است که لازم است در قانون خصوصی سازی به روشنی بیان شود. یکی از جنبه هایی که توجه به آن در قانون خصوصی سازی ضرورت دارد، در نظر گرفتن مقرراتی است که واگذاری آن دسته از مزیت های دولتی که به موجب قوانین خاصی تشکیل شده اند را، از نظر حقوقی امکان پذیر کند. بسیاری از شرکتهای دولتی به موجب قوانین خاص مصوب مجلس قانون گذاری، تاسیس شده اند و تصرف در این گونه شرکت ها و واگذاری کلی و جزئی دارایی این شرکتها به بخش خصوصی، حتی از سوی عالی ترین نهاد اجرایی کشور، یعنی هیات وزیران، از نظر حقوقی می تواند مورد ایراد واقع شود.

قانون خصوصی سازی باید امکان واگذاری اختیار اصلاح اساسنامه های آن دسته از شرکتهای دولتی که به موجب قانون به تصویب رسیده است را، به هیات عامل یا هیات دولت پیش بینی کند. همچنین باید وضعیت آن دسته از شرکتهای دولتی که با توجه به موقعیت بازار، و حمایت های قانونی و اجرایی دولت، از قدرت انحصاری در یکی از بخش های اقتصادی برخوردار شده اند انتقال این قدرت انحصاری به بخش خصوصی می تواند از نظر اجتماعی و سیاسی برای جامعه نگران کننده می باشد.

مقابله با انحصار گرایی در بسیاری از اقتصادهای کشورها، حتی کشورهای مبتنی بر اقتصاد آزاد، مورد توجه می باشد. قانون خصوصی سازی ضمن در نظر گرفتن این پدیده منفی اقتصادی، ملاک عمل را به قوانین خاصی که در همین خصوص به تصویب رسیده و یا خواهد رسید ارجاع دهد.

ب: قوانین پشتیبانی کننده

اجرای برنامه خصوصی سازی مستلزم اتخاذ تدابیر مختلف است و تصویب قانون خصوصی سازی به تنهایی نمی تواند ضامن موفقیت این برنامه گسترده گردد. به موازات تصویب قانون خصوصی سازی، قوانین سایر موضوعات مرتبط با خصوصی سازی نیز مورد بازنگری قرار گیرند.

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

قانون امور شرکتها از قوانین ما در زمینه تشکیل، مدیریت، فعالیت و انحلال شرکت ها محسوب می شود از ویژگی های اصلی قانون امور شرکت ها در هر کشور، ارائه طبقه بندی از شرکتهای مجاز به فعالیت، حداقل سرمایه مجاز برای تشکیل، سهام دارای حق رأی، سهام ممتاز و هیات مدیره است در کشور^{۳۲} ما به دلیل منتقدان قانون امور شرکتها، مقررات مربوط به نحوه تشکیل و اداره شرکت های تجاری در قانون تجارت پیش بینی شده است که این مقررات نیز به علت قدمت با مقتضیات روز نه تنها اقتصاد بین الملل حتی با اقتصاد روز داخلی که فاصله زیادی با اقتصادهای توسعه یافته دارد، انطباق و سازگاری ندارد لذا، مانع تحرک در فعالیت های اقتصادی شده است. به علاوه ممکن است بعضی اقدامات مربوط به واگذاری شرکت ها و موسسات دولتی به بخش خصوصی در هیچ یک از طبقه بندی های ارائه شده در قانون فعلی تجارت نگنجد. و این قوانین باید با توجه به دورنمایی از اهداف خصوصی سازی در بعد کلان مورد بازنگری و تکمیل قرارگیرند.^{۳۳} مقررات مربوط به امور شرکت ها باید به صورت مستقل و کامل تر مطرح شود و در مقابل، موضوعات مهم مربوط به تجارت، از جمله حقوق تجارت خارجی، حقوق تجارت الکترونیکی، معامله با چک، حقوق رقابت اقتصادی به قانون تجارت ایران اضافه گردد.

در راستای ایجاد انگیزه بیشتر برای بخش خصوصی جهت سرمایه گذاری بخش های مولد و سالم اقتصادی و تولیدی، به صورت مشارکت در خرید سهام شرکت های واگذار شده، لازم است قوانین کار در این جهت هدایت شود. بعضی از قوانین کار با حمایت افراطی از فرد فرد کارگران در دراز مدت موجب می شود که

^{۳۲}. گزارش عملکرد خصوصی سازی، تهران سازمان بورس و اوراق بهادار تهران.

منافع عمومی جامعه کارگری لطمه ببیند. در واقع قانون کار در ایران با حمایت یک طرفه از کارگران و بدون توجه به حقوق تجارت خارجی، حقوق در راستای ایجاد انگیزه بیشتر برای بخش خصوصی جهت سرمایه گذاری بخش های مولد و سالم اقتصادی و تولید، به صورت مشارکت در خرید سهام شرکتهای واگذار شده، لازم است قوانین کار در این جهت هدایت شود بعضی از این قوانین کار با حمایت افراطی کارگران در دراز مدت موجب می شود که منافع عمومی جامعه کارگر لطمه ببیند در واقع قانون کار در ایران با حمایت یک طرفه از کارگران و بدون توجه به حقوق کارآفرینان به تولید لطمه زده است. حقوق رقابت، یکی از پایه های اصلی موفقیت خصوصی سازی ما را تشکیل می دهد. و قطعاً باید متحول شود. خصوصی سازی فقط در یک بازار رقابتی سالم شکوفا می شود. اگر دولت نتواند قوانین و مقررات رقابت و ضد انحصار را به درستی تدوین و ایجاد کند، نمی تواند در یک بازار بورس بین المللی و اقتصاد رقابتی موفق شود، بیش از صد کشور در دنیا قوانین رقابتی دارند، ولی متأسفانه در کشور ما هنوز در دانش حقوق رقابت بصورت تخصصی وجود ندارد. اساتیدها در دانشکده حقوق و مراکز آموزش حقوق با داشتن حقوق رقابت آشنا نیستند. هیچ منبعی بومی قابل استناد و شناخته شده ای در این زمینه منتشر نشده و کارشناسی که این دانش و تخصص را داشته باشد و بتواند برنامه ریزی و تصمیم سازی نماید وجود ندارد. هدف از خصوصی سازی ارتقاء و بالابردن کارآیی اقتصادی است هدف این نیست که انحصار دولتی را به انحصار خصوصی تبدیل کنیم. موضوع انحصاری چه دولتی و چه خصوصی مانع پیشرفت و موقعیت خصوصی سازی خواهد بود. بنابراین دولت مکلف است قواعد، قوانین، مقررات تنظیمی، مقررات کنترلی، مقررات امری و هدایتی را برای ایجاد یک نظام اقتصادی مناسب تنظیم کند و مانع شرکت هایی بشود که از رانت دولتی و از رده های غیر اخلاقی و غیر قانونی انحصار را در بازار ایجاد می کنند. البته قوانینی در ارتباط با قوانین رقابت داریم ولی هنوز به صورت مدون نیست هنوز با آن حرکت جدید، تحولات جدید همگون نیست، همچنین در کنوانسیون پاریس که ایران عضو آن است؛ در لایحه مقررات تسهیل کننده رقابت و ضوابط کنترل و جلوگیری از انحصار که دولت آن را تصحیح کرده است. وجود دارد، ولی این ها همه پراکنده و مبهم هستند و همگون با حرکات جدید نیستند. (طجرلو، ۱۳۷۸: ۹۴)

ایجاد یک نظام مالیاتی درست هم می تواند در تنظیم بازار مبتنی بر رقابت سالم موثر باشد اگر نظام مالیاتی، فرار مالیاتی را جلوگیری نکند. قطعاً خیلی ها از این رانت استفاده خواهند کرد و عامل موفقیت شان خواهد بود و در رقابت سالم بسیاری از افراد موفق نخواهند بود اگر دولت نتواند در مواقع لازم از بخشی از موسسات با یک تنظیم نظام درست مالیاتی، حمایت بکند، موسسات پویا نمی توانند موفق شوند.

همه این شرکتها از یک ویژگی مثل ویژگی تجاری برخوردار نیستند. بعضی از موسسات و شرکت ها ویژگی تفریحی - اجتماعی دارند. بعضی ها به نوعی جنبه هایی را انجام می دهند که وظیفه ی شخص خصوصی نیست؛ مثلاً ایجاد یک باشگاه فوتبال، باشگاه ورزشی علاوه بر اینکه ممکن است جنبه های تجاری داشته باشد از طرفی بخشی از وظایف خصوصی و دولت را هم انجام می دهد.

چون دولت تکلیف دارد که اوقات فراغت را فراهم بکند ولی بخش خصوصی در این زمینه وارد عمل می شود. بنابراین دولت با این ویژگی ها باید در قوانین مالیاتی خودش جنبه های حمایتی از این موسسات را فراهم کند. مثلاً در بعضی موارد با تخفیف مالیاتی و معافیت های مالیاتی از موسسات حمایت کند حتی نرخ پایین در ابتدای شروع انتقال مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی می تواند بسیار موثر و کارساز باشد. چون می تواند سرمایه ها را جذب کند.

قانون تجارت نیز باید با خصوصی سازی همسان شود. قانون ما ترجمه ای از یک کشور دیگر است، نهالی است که در محیط زیست ما رشد نکرده، وقتی قانون تجارت فرانسه از همه منابع مثل دکترین، رویه قضایی و مسایل دیگر تغذیه شده این قانون ترجمه شده و در کشور ما تغذیه نشده است. و کتابی که دقیقاً در ارتباط با مبانی فلسفه حقوق ورشکستگی یا مبانی حقوق تجارت نوشته شده باشد، وجود ندارد. بیشتر توصیف مواد است بیشتر کتاب هایی که جنبه آموزشی دارد لذا کتاب ها و منابعی که جنبه تحقیقی و علمی داشته باشد و با متد علمی نوشته شده باشد، بسیار اندک هستند بنابراین قانون تجارت ما نیاز به بازنگری جدی دارد.

قانون ورشکستگی باید بازنگری شود و هدف اولیه اش حفظ و حمایت از سرمایه باشد. اگر نتواند از سرمایه حمایت کند موفق نخواهد بود هر روز شاهد ورشکستگی ده ها شرکت بزرگ خواهیم بود. ما به قوانین و دانش مربوط به تجارت الکترونیک و قراردادهای الکترونیک نیاز داریم این ها مسایلی است که هنوز نتوانستیم به آن برسیم.

ج: ایجاد دادرسی عادلانه و کارا

به موازات لزوم وجود قوانین و مقررات جامع در رابطه با خصوصی سازی، نحوه اجرای این قوانین و مقررات نیز برای تحقق خصوصی سازی از اهمیت اساسی برخوردار است.

تجربه خصوصی سازی در ایران نشان داده است که فقدان یک نهاد عالی نظارت و مدیریت بر خصوصی سازی موجب شده است که هریک از وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی رویکرد متفاوتی نسبت به خصوصی سازی داشته و فقدان یک نهاد عالی و مستقل از دستگاه های اجرایی موجب شده است که

تخلفات عدیده ای در نحوه واگذاری ها صورت گیرد. ضرورت دارد سازمان مستقلى در این رابطه تاسیس و با قدرت اجرایی و بهره مند از حمایت سیاسی با مدیریت خصوصی سازی را به عهده گیرد. اگر یک نظام عادلانه و کارا در نظام دادرسی نداشته باشیم قطعاً شاهد پیشرفت اقتصادی و موفقیت برنامه ی خصوصی سازی در کشور نخواهیم بود.

بنا براین خصوصی سازی به تنهایی عامل رشد اقتصادی کشور نیست. برای موفقیت آن اصلاحاتی در همه ی زمینه ها لازم است اصلاحات لازم در سیستم قضایی، در قوانین و مقررات، قوانین مالی، قوانین حمایت از معاملات، جلوگیری از انحصار، مبارزه با فساد اداری و همه ی عوامل که به نوعی عامل عدم موفقیت بخش اقتصاد دولتی بودند.

اختلافات و مناقشاتی بین صاحبان و کارگزاران سرمایه را سامان می دهد. وقتی تولید کنندگان، مصرف کنندگان، خریداران و فروشندگان به قراردادی که بین خود تنظیم و تدوین کرده اند اطمینان نداشته باشند در فعالیت بازار مشارکت نمی کنند، این امر موجب رکود سرمایه گذاری، کاهش کیفیت تولید و کندی آهنگ اقتصادی می شود همچنین یک سیستم قضایی باید با عناصر اصلی تجارت، همگون باشد. مهم ترین عنصر تجارت و عاملی که حقوق تجارت را از حقوق مدنی جدا کرده سرعت است. اگر سیستم قضایی ما نتواند به سرعت اختلافات و مناقشات را حل کند، برای نظام بازار بسیار طولانی و پرهزینه خواهد بود. نظام بازار نمی تواند این هزینه ی بالا را تحمل و مجدداً در بازار سرمایه گذاری کند. بنابراین یک سیستم قضایی ناکارآمد، کندگرا و پیچیده بودن موجب پیدایش فساد اداری نیز می شود. اگر سیستم کند و پرهزینه باشد، فساد نیز رشد پیدا خواهد کرد. این عوامل باعث بالارفتن هزینه و کاهش کارکرد بازار می شود. مهمترین عنصر کلیدی تجارت، سرعت است اگر نظام قضایی خود را با آن انطباق ندهد، قطعاً پاسخگوی مسائل و مشکلات جدید نخواهد بود. در سیستم جدید با تحولات بزرگ، نیازمند یک نظام قضایی ویژه که بتواند موجب سرعت و هزینه کم و استفاده از تخصص های مختلف در نظام دادرسی باشد هستیم. اگر نظام دادرسی قضایی توانایی ایجاد چنین تحولی را ندارد باید به طور موقت نظام دادرسی داورى را جایگزین این سیستم شود تا در اسرع وقت مشکلات را حل کند.

ما نیاز به قواعد، قوانین، مقررات، آیین دادرسی، مراجع داورى جدید داریم زیرا هر اختلاف قواعد و عرف خاص خود را دارند و نظام دادرسی و قوانین حل اختلافات باید متناسب با این ویژگی ها باشد. نظامی که بتواند از اصل سرعت بهره مند باشد هزینه دعاوی را کمتر کند نظامی که در آن اصل تخصص رعایت شده باشد. و همچنین مقررات کیفری ما باید در راستای تامین منافع اقتصادی و کسب سود و افزایش ثروت

باشد نه اینکه تولید ثروت را منع کند. علاوه بر نظام حقوقی مناسب، یعنی تدوین قوانین و مقررات و ایجاد یک سیستم قضایی کارآمد و عادلانه نیاز به نهادها و مقرراتی داریم که این نهادها و مقررات وظیفه‌ی تنظیمی و نظارتی دارند.

گفتار دوم: بررسی راهکارهای اجرایی خصوصی سازی

الف: اصلاح نحوه واگذاری ها

نحوه واگذاری سهام دولت نکته‌ای مهم و قابل تامل است. در جریان واگذاری ها شاهد آن هستیم که سهام مربوط به یک موسسه اقتصادی وابسته به دولت به یکباره و به صورت بلوک سهام در بورس عرضه می شود از آنجا که شهروندان فعال در بازار سرمایه نمی توانند سرمایه بزرگ مورد نیاز برای آن را بپردازند، این فرصت برای نهادهای اقتصادی شبه دولتی فراهم می شود تا مالکیت سهام آن موسسه را از آن خود کرده در نتیجه انحصارات شبه دولتی در اقتصاد کشور روز به روز بیشتر خواهد شد. این مسئله آفتی بزرگ برای اقتصاد ملی خواهد بود چرا که این انحصارات بزرگ اقتصادی، جز برای دستیابی به سودهای مقطعی خاصی رانت گونه، به هدف دیگری توجه ندارند و اگر وضع بر همین منوال پیش برود، در آینده نزدیک با بحرانی فراگیر مواجه خواهیم شد. باید نحوه واگذاری ها به گونه‌ای اصلاح شود که مالکیت بنگاههای اقتصادی کشور را شهروندان حقیقی به دست گرفته و نسبت به چگونگی ادامه فعالیت آنها تصمیم گیری می کنند.

ب: اصلاح اختیارات و مسئولیتهای مدیریتی

در حال حاضر دیده می شود که دولت بر در دست داشتن مدیریت واحدهای واگذار شده اصرار می ورزد و خریداران واحدهای اقتصادی را در خصوص آینده بنگاه اقتصادی سرگردان می کند. اگر وضع به همین منوال پیش برود و انتقال مدیریت، همزمان با انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی صورت نپذیرد و خریداران واحدهای اقتصادی نتوانند نسبت به اداره کردن واحدهای تحت تملک خود اقدام کنند و ناچار باشند که آنگونه که دولت می خواهد در اموال خود سهیم باشند، بدون شک هیچ شهروندی به چنین وضعی تن نخواهد داد و در نتیجه آن اقبال بخش خصوصی نسبت به تملک واحدهای دولتی کاهش می یابد و خصوصی سازی با شکست مواجه می شود. برای حصول موفقیت در امر خصوصی سازی، باید مالکیت بنگاهها به مراتب مدیریت آنها انتقال یابد، چرا که مالکیت بدون مدیریت در ادبیات اقتصادی مفهومی ندارد.

با توجه به پیچیده بودن فرایند خصوصی سازی تجربه دیگر کشورها حاکی از آن است که توجه به اصول مدیریتی می تواند موثر باشد.

ب ۱-۲) شناسایی اهداف خصوصی سازی

تعیین اهداف واقع بینانه برای توسعه رویه های مناسب خصوصی سازی ضروری است. اهداف ممکن است کمک های مالی، ارتقای کارایی، کاهش دیون، اشاعه رقابت یا افزایش درآمد باشد. دولت هایی که اهداف واقع بینانه ای تعیین نمی کنند، نمی توانند روش های نامناسبی برای خصوصی سازی اتخاذ کنند.^{۳۴}

ب ۲-۲) تاسیس سازمان خصوصی سازی کارا

خصوصی سازی رویدادی پیچیده است و به آژانس یا سازمانی با منابع، اختیارات و پرسنل ماهر نیاز دارد تا خصوصی سازی را با کمترین تاخیر انجام بدهد. تجربه نشان داده است مؤثرترین ابزار مدیریت فرآیند خصوصی سازی، تمرکز مسئولیت های تصمیم گیری در یک واحد سازمانی است. برخی دولتها این مسئولیت را به وزارت دارایی یا وزارت صنایع تفویض کرده اند برخی دیگر آژانس های خصوصی سازی ویژه ای تاسیس کرده اند. در عین حال مسئولیت اجرا باید به بانک ها، مؤسسات مالی یا شرکت های مشاور و یا مدیران بنگاه های دولتی واگذار شود و سازمان خصوصی سازی ملی آنها را ارشاد کند.

ب ۲-۳) تضاد روشهای مناسب خصوصی سازی

تجربه خصوصی سازی در دهه گذشته نشان می دهد که هیچ روشی به تنهایی برای انحلال بنگاه های دولتی یا ترغیب مشارکت بخش خصوصی مناسب نیست. دولت ها باید روشی یا ترکیبی از روش ها را که برای رسیدن به اهداف خاص آنها مناسب است، انتخاب کنند و در آن هنگام تصمیم گیران همچنین باید به شکل سازمانی فعال، شرایط مالی، سوابق عملکرد، توانایی های مدیریت و دارایی های بنگاه هایی را که قرار است خصوصی شود، تجربه کنند. تصمیم گیران همچنین باید خصوصیات خدماتی را که خواهان مشارکت بخش خصوصی در آن هستند بدانند.

ب ۲-۴) تعریف رویه ای واضح و شفاف

بررسی بانک جهانی در مورد خصوصی در کشورهای در حال توسعه می گوید: «شفافیت باید در هر خصوصی سازی وجود داشته باشد این مهمترین تجربه ای است که به دست آمده است.» شفافیت می تواند با معیارهای ساده و روشن ارزیابی، رویه های حراج رقابتی روشن، علنی بودن قیمت خریدار، مسئولیت های سازمانی معین و هدایت مناسب برنامه به دست بیاید. فقدان شفافیت قواعد و

^{۳۴} . آون هیوز، مدیریت در دولت نوین، مترجم الوانی، خلیل شورینی، معمارزاده، ناشر مروارید، تهران ۱۳۷۹، ص ۱۱.

رویدادها، خصوصی سازی را در اقتصادهای انتقالی دچار مشکل می کند و به فساد دامن می زند. فساد نیز به نوبه خود باعث کاهش کارایی و افزایش ریسک برای سرمایه گذاران و مشارکت کنندگان بالقوه می گردد. ب ۲-۵) اتخاذ رویه های مناسب برای قرارداد و مزایده

باید مراقب بود مزایده به گونه ای باشد که سرمایه گذاران، پیمانکاران یا مشارکت کنندگان احتمالی آن را متوجه شوند و عموم مردم آن را عادلانه و آزاد تلقی کنند. مدیریت خوب معیارهای مناسب، روشن و شفاف برای ارزیابی مزایده و هنگام انحلال پرداخت دیون ارائه می کند. مزایده همچنین باید شکل و ابزار پرداخت را معین کند؛ الزامات سرمایه گذاری آتی، انتقال فناوری، حقوق کارکنان و معیار و جدول زمانی مزایده را تعیین کند. اگر دولت توجه کافی برای اطمینان از صحت مزایده نداشته باشد، خصوصی سازی به فساد پارتی بازی یا بی انصافی می انجامد.

ب ۲-۶) مشخص نمودن نقش دولت و کارکنان عمومی

انتقال از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار به تعریف نقش دولت و کارکنان عمومی نیازمند است. اگر خصوصی سازی انجام شود باید میان دولت بعنوان کارشناس امور مالی، مسئول و بازرس خدمات و دولت به عنوان تولید کننده تامین کننده خدمات تفاوت قائل شد. از نظر ما، معنای خصوصی سازی به گسترده وسیعی از قرارها بر می گردد که دولت را به عنوان امور مالی و مقام مسئول باقی می گذارد؛ اما خدمات متکی به بخش خصوصی و بازار است.^{۳۵}

ج: سودآور شدن تولید

یکی دیگر از محوری ترین بحث هایی که مانع استقبال شهروندان به سمت تملک واحدهای دولتی است. سودآور نبودن تولید نسبت به کلیه فعالیتهای اقتصادی در کشور است. به عبارتی اگر تولید به گونه ای ملموس سودآور شود، طبیعتاً بسیاری از افراد و نیروهای غیر تولیدی جامعه نیز کسب و کارهای کاذب را رها کرده و سرمایه های مادی و انسانی خود را به سمت تولید هدایت می کنند. در این میان، خرید سهام شرکتهای دولتی و حضور در عرصه بازسازی و توسعه آنها بدون شک یکی از مطلوب ترین راههای انتقال سرمایه های مردمی به بخش های تولیدی خواهد بود. متأسفانه امروزه بسیاری از فعالیتهای اقتصادی در اثر سردرگمی اقتصادی و سیاستهای یک بام و دو هوای تجاری و به تبع آن پایین آمدن امنیت سرمایه گذاری، به طرف فعالیتهای غیر مولد اقتصادی و در رشته های خاص هدایت شده اند و با اتخاذ سیاستهای تجاری

^{۳۵} . سازمان خصوصی سازی ارزیابی عملکرد واحدهای دولتی و واگذار شده به بخش خصوصی.

حامی تولید و حمایت از تولیدات وطنی و از میان برداشتن هزینه های سربار تولید و کمک به آسان سازی پروسه تولید ملی و اصلاح قوانین مربوط به کار و تامین اجتماعی به نحوی که در آنها، فعل کارکردن دارای ارزش ذاتی شود و نیروی کار کشور را با سیاستهای تشویقی مورد حمایت قرار دهد تا موجب حرکت رو به بالای راندمان کار در واحدهای تولیدی و در نهایت کل کشور شود و در نتیجه این مسئله بخش بزرگی از هزینه های ناشی از حرکت آزمون و خطائی و ناقص نیروی کار را پوشش دهد، همچنین وقوع اصلاحات اساسی در بازرگانی داخلی کشور به گونه ای که سازوکاری ایجاد شود تا پس از آن تولید کنندگان در چنبره محاصره دلالتان قرار نگیرند و در یک نظام منطقی توزیع در گستره ملی امنیت آنان حفظ شود به گونه ای موثر می تواند هزینه های سه بار تولید را کاهش دهد. یکی دیگر از موارد افزایش هزینه تمام شده فعالیت های اقتصادی در کشور سودآور نبودن تولید، نظام بانکی است. چرا که از یک طرف سود نامعول و بالایی که به پول خام تعلق می گیرد. حاصل دسترنج شبانه روزی مردم را می بلعد و از طرفی نیز بانک ها با وجود حضور شرکت های بزرگ سرمایه گذاری زیر مجموعه خود می توانند فرد فعال اقتصادی را که تشخیص دهند، از میدان بدر کنند و هر زمان که خواستند نیز اقدام به ایجاد انحصارات خاص در شاخه های گوناگون اقتصادی نمایند و این مسئله هزینه های گزاف جبران ناشدنی را به بخش های تولیدی کشور تحمیل خواهد کرد. در صورت رفع موانع و هزینه های یادشده، بدون شک می توان به سمتی حرکت کرد چرخ تولید با سرعت و کیفیتی بهتر از آنچه اکنون ما شاهد آن هستیم به حرکت خود ادامه دهد و حاصل این حرکت بهتر نیز خود را در هر چه سودآور تر شدن تولید نمایان خواهد ساخت. سودآورتر شدن تولید نیز در ذات خود موجبات افزایش نرخ سرمایه گذاری مجدد واحدهای تولیدی را فراهم می کند و باعث خواهد شد تا تقاضای حقیقی جامعه برای سرمایه گذاری در امور تولیدی با افزایش بی سابقه مواجه شود.

د: شفافیت اقتصادی

باید فضای حاکم بر محیط کسب و کار کشور و روبرو اقتصادی میان بخش های مختلف به گونه ای باشد که طبق سازوکار طبیعی، جلوی هرگونه امکان بهره برداری های ویژه برای گروه های خاص را بگیرد و همه فعالان اقتصادی کشور از یک قانون و در یک فضای سالم رقابتی فعالیت کنند. این بدان معنی است که تمام فعالان اقتصادی خرد و متوسط و بزرگ کشور بتوانند از یک جریان اطلاعاتی سالم و کامل و یکسان بهره مند باشند تا امکان برنامه ریزی و توسعه کار برای آنان فراهم باشد. در صورت وجود شفافیت اقتصادی است که ریسک عملکرد و سرمایه گذاری به کمترین مقدار ممکن کاهش یافته و تصمیم گیری و اجرا با

سرعتی بسیار بالاتر از آنچه اکنون می باشد، تحقق می یابد و موسساتی که برای تملک سهام به بخش خصوصی عرضه خواهند شد، از طرفی با تقاضای مردم نسبت به تملک سهام روبرو می شوند و از طرفی نیز پس از خصوصی شدن، امکان آن را دارند که با تکیه بر فضای سالم کسب و کار و برنامه ریزی دقیق اقتصادی، روند پرشتابی به سمت اصلاح فعالیت و بازیابی توان تخصصی تحلیل رفته خود آغاز کنند.

هـ - افزایش کارایی شرکت ها بعد از خصوصی سازی

دولت می تواند شرکت ها را به سه دسته تقسیم کند، دسته استراتژیک، نیمه استراتژیک، غیر استراتژیک (شمس، ۱۳۷۴: ۲۴) دولت باید سیاست های تثبیت اقتصادی به اجرا درآورده و آزادسازی را پیش نیاز یا توام با خصوصی سازی قلمداد و به دنبال ترکیب مطلوب دولت و بازار با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی باشد. دولت برای خصوصی سازی قدرتمند تر، نیاز به سازمان و مدیریتی فراتر از سازمان خصوصی سازی فعلی که در سال ۸۰ تاسیس شده است، دارد دولت باید کمیت خصوصی سازی یعنی خصوصی سازی را به صورت شفاف در مورد شرکت ها، بنگاه ها، سازمان موسسات اعمال نماید. اهداف تجاری بیشتر واحدها گنگ و ابهام آور است. باید اهداف شفاف شود. شرکت های دولتی دارای استقلال عملیاتی نیستند، عوامل سیاسی بر عملیات واحدها اثر می گذارد لذا لازم است با تقویت نظارتی مجمع شرکت ها، پرهیز از عملیات سیاسی در خصوص شرکت ها، دادن اختیارات به مدیران، استقلال عملیاتی واحدهای دولتی را افزایش داد.

رقابت پذیری در اکثر شرکت ها وجود ندارد پس می توان با رقابت پذیر کردن شرکت ها، افزایش کارایی را در آنها فراهم کرد. از طریق انحصار زدایی در اساسنامه شرکت های دولتی که در قلمرو مالکیت دولتی باقی می ماند، پرداختن به خلاقیت و نوآوری از مسئولیت شرکت ها می باشد. نوآوری در شرکت ها باعث تسلط بر بازار می شود. و از وظایف اصلی و ار عناصر جدایی ناپذیر و راهبردی هر کسب و کار است.

و: آگاه کردن مردم از نتایج خصوصی سازی

عدم آگاهی از نتایج خصوصی سازی موجب کندی در روند اجرای خصوصی سازی می گردد. لذا ضرورت دارد که برنامه های دولت طوری تنظیم شود که ضمن آگاهی دادن به مردم و نظارت در قبل و بعد از خصوصی سازی، کمک شایانی برای موفقیت خصوصی سازی انجام دهد.

در همین راستا، دسترسی به آمار و اطلاعات دقیقی از میزان واگذاری ها و اطلاع رسانی شفاف بین آحاد جامعه و لمس این واگذاری ها توسط عموم مردم، از مهمترین ویژگی های اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهار است.

ز: ایجاد دولت کارآفرین

دولت کارآفرین، رقابت را بین ارائه کنندگان خدمات افزایش می دهند. آن ها با خارج کردن کنترل از بوروکراسی، به همکاران خود در جامعه اختیار واگذار می کنند. آن ها برای ارزیابی عملکرد ادارات، توجه خود را به جای داده ها بر ستاده ها متمرکز می کنند. نیروی محرکه آن ها اهدافشان یعنی مأموریتشان می باشد. رباب رجوع خود را مشتری می نامند و برای آن ها حق انتخاب قائل می شوند. آن ها به جای اینکه بعد از بروز مشکل صرفاً مبادرت به ارائه خدمات کنند، قبل از اینکه مشکل بروز کند، مانع آن می شوند. آن ها نیروی خود را کسب درآمد می کنند و صرفاً مصرف کننده خدمات نیستند. آن ها اختیار را توزیع و مدیریت مشارکتی را ترغیب می کنند. آن ها مکانیزم های بازار به مکانیزم های بوروکراتیک توجیه می دهند.

ح: آموزش کارکنان و مدیران شرکت ها

آموزش مدیران شرکت های مورد واگذاری در زمان قبل از واگذاری و زمان بعد از واگذاری، با هدف آشنا شدن آنها با اهداف و فرآیند ها و موازین خصوصی سازی به منظور تطبیق خود با شرایط مزبور از یک طرف و رفع دغدغه های آنها در ارتباط با امنیت شغلی و درآمدهای حاصل از طرف دیگر نیز یک ضرورت است که بایستی مورد توجه سازمان خصوصی سازی و واحدهای آموزشی مربوطه قرار گیرد.

ط: ایجاد فضای رقابتی سالم

باید به نقش رقابت در فرآیند خصوصی توجه ویژه شود. ایجاد فضای رقابتی مهم ترین مزیت بهترین شاخص و نشانه حیات نظام اقتصادی است و هر عاملی که مانع از ایجاد شرایط رقابت در بازار شود کارکرد سالم مکانیزم بازار را مختل کرده و موجب عدم کارایی در اقتصاد حاکم می شود. خصوصی سازی با تعریف فرصت های جدید برای مشارکت بخش خصوصی و فعالیت های اقتصادی و کاهش حجم تصدی گری های دولت سرو کار دارد. به عبارت دیگر هدف از خصوصی سازی چیزی جز اصلاح ساختار دولت و حذف انحصار نخواهد بود. بنابراین اجرای خصوصی سازی به هر هدف دیگری جز این موارد نمی تواند منطقی و یا لاقابل اقتصادی تلقی شود.

فصل پنجم

نتیجه گیری

نتیجه گیری و پیشنهادات

سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقر زدایی در چارچوب چشم انداز بیست ساله ابلاغ شده است. بیانگر این نکته است که نظام تصمیم گیری کشور در عالی ترین سطوح به این نتیجه رسیده که نظام اقتصادی کشور به منظور توسعه و پیشرفت، بدنبال اعمال سیاستهای آزاد سازی اقتصادی و کوچک سازی اندازه دولت بر اساس مجوز شکستن انحصارات در کلیه فعالیتها مطرح شده در سطر اصل چهل و چهار قانون اساسی و مجوز وارد شدن در این فعالیتها، نیازمند فراهم آوردن اسباب خصوصی سازی و مشارکت فعال صاحبان سرمایه در اقتصاد کشور می باشند. اما آمار و ارقام همگی نشان از بزرگ شدن حجم دولت در اقتصاد طی سالهای اخیر دارند و این مسئله با توجه به سیاستهای اصل چهل و چهار قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ و بر آنها تاکید شده است بسیار محل تامل می باشد. بنابراین لازم است قوای سه گانه با بسیج همه نیروها و امکانات، در انجام دقیق کامل سیاستهای اصل چهل و چهار قانون اساسی تلاش کنند تا از بستر انقلاب اسلامی، بازار سرمایه توسعه تر یافته و در بعد کلان اقتصاد پیشرفته تری برای کشور ترسیم شود. ما در سند چشم انداز بیست ساله توسعه کشور عملاً خواهان رویکردی از توسعه هستیم که بتواند توأمان رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و عزت و منزلت انسانی را برای ما به ارمغان بیاورد. به عبارتی بتواند پیوند سیستمی بین این اهداف برقرار کند. مبنای علمی و تجربه کشورها نشان می دهد رویکردهای رشد گرا ظرفیت پیوند این اهداف را ندارد و در خوش بینانه ترین شرایط اتخاذ این رویکرد بتوان به هدف رشد اقتصادی نائل شد. با توجه به مدت زمان گذشته از اجرای طرح عظیم خصوصی سازی علاوه بر موانع سیاسی، اجتماعی، اجرایی، قانونی، خود دولت عملاً با موافقت افزایش سرمایه گذاری شرکتهای دولتی موافقت با تاسیس شرکتهای دولتی، افزایش بودجه شرکتهای دولتی، تصمیم جدی برای از بین بردن انحصارها، تعیین قیمت کالا و ارز و نیروی کار، تدوین مقررات متناقض و پیچیده و تورم مقررات و عدم آزاد سازی جدی اقتصادی و عدم توانمند سازی بخش خصوصی توسط دولت از عوامل و موانع خصوصی سازی در ایران می باشند. علاوه بر این، خصوصی سازی به درجه توسعه یافتگی بازارهای کالا، پول و سرمایه، ماهیت قانونی و حمایت از مالکیت خصوصی در اقتصاد درجه اعتماد به علامتهای دریافتی از اقتصاد بازار از رفتارهای کارگزاران بازار، ماهیت سیاستهای رقابتی شناخته شده در بازار بر کارگزاران بازار، درجه فراهم بودن منابع و مهارتهای مدیریتی در اقتصاد، اندازه موفقیت در خصوصی سازی، به درجه

نظارت بعد از خصوصی سازی، ایمان و اعتقاد و افق ملی به خصوصی سازی قبل و حین اجرای، درجه کاهش انحصارات، اندازه کاهش مقررات؛ درجه آمادگی شرایط اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، هر کشور بستگی دارد. دلایل عدم موفقیت خصوصی سازی را می توان به عدم توفیق دولت در فراهم کردن زمینه های اجرایی برنامه فوق الذکر دانست. با عنایت به اینکه شاخص های مالی بعد از خصوصی سازی علامت مثبت ارائه نمی دهند این عمل حاکی از آن است که موفقیت و عدم موفقیت یک شرکت تنها با انتقال مالکیت صورت نمی گیرد و باید شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی متناسب با فرآیندها تا حصول به هدف غایی توسط سازمان خصوصی توسعه در تکمیل پروسه خصوصی سازی فراهم گردد.

خصوصی سازی منجر به تعادل اقتصادی نگردیده است کسری بودجه همچنان در حال افزایش و تورم در حال نوسان و بیکاری رو به رشد بوده است. بعد از خصوصی نه تنها بهره وری افزایش نیافته، بلکه در بعضی شاخص ها نیز کاهش داشته است. شرکت هایی که سالیان متمادی در شرایط و اوضاع و احوال دولتی بودن به فعالیت اقتصادی ادامه داده اند به تازگی از بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار شده و با مشکلات و مسائل متعددی از جمله رقابت پذیری، نقدینگی، حل و فصل تعهدات و بدهیهای گذشته تورم نیروی انسانی، اصلاح ساختار و فرآیندها، موضوعات حقوقی، زیست محیطی و غیره مواجه هستند ریشه اصلی رفع یا تعدیل بسیاری از مشکلات کشور مانند سرمایه گذاری، تولید، صادرات، ارزش افزوده، بهره وری، بیکاری، اشتغال، تورم، نقدینگی و غیره را بایستی در توسعه و ارتقاء کمی و کیفی واحدهای تولیدی کشور جستجو نموده که در ارتباط با شرکتهای دولتی واگذار شده به بخش غیر دولتی نیز، که در برگیرنده منابع عظیم سرمایه های پولی، مادی، فیزیکی، انسانی و اجتماعی کشور هستند، صرف واگذاری آنها به بخش غیر دولتی هدف نیست و موفقیت بیشتر و کامل تر این شرکتها در مقایسه با سال هایی که دولتی بوده اند، هدف غایی قانون گذار می باشد و از این رو لازم است که حمایت و پشتیبانی هدفمند و نظامند از آنها تا حصول به هدف غایی توسط سازمان خصوصی سازی و سایر واحدهای ذیربط انجام گیرد.

خصوصی سازی بعنوان یکی از گامها و حلقه های مهم سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی به خودی خود برای افزایش کارایی کافی نیست و آنچه که این فرآیند را موفق می سازد، توانمندسازی بخش خصوصی واگذاری، حوزه های تصمیم گیری و نظارت برآن است. در غیر این صورت صرف خصوصی سازی تحولی را به وجود نمی آورد. از سوی دیگر سهام عدالت نیز تاثیری در افزایش بهره وری بنگاه های واگذار شده ندارد. زیرا همچنان مدیریت در دست دولت است و کارایی بهتر نشده است، عدم امکان مبادله این نوع سهام برای مدت طولانی نیز از جمله دیگر مشکلات فرا روی اصل چهل و چهار قانون

اساسی است. در همین زمینه مطالعات انجام شده در کشورهای چک و روسیه و رومانی نشان داده است که بنگاه ها و شرکتهایی که بیشتر سهام آن ها از طریق کوپن سهام واگذار شده است، بهره وری منفی داشته اند. زیرا این نحوه انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، بدون انتقال مدیریت به ایجاد یک بخش سایه (غیر رسمی) در اقتصاد منجر شده است حال آنکه هدف از خصوصی سازی افزایش بهره وری و کارایی است. راسل کاف در کتاب برنامه ریزی ملی خود می نویسد: هیچ ملتی نمی تواند آن عزم لازم برای تغییر و تحول را داشته باشد مگر اینکه این چند قدم را طی کند. قدم اول تعهد اجتماعی است به این معنی که خود را متعهد ببیند. بعد از آن در مرحله دوم باید خود را مسئول ببیند و در مرحله سوم در ازای آن مسئولیت پاسخگو باشد.

فهرست منابع

کتاب فارسی

- ۱- اون، هیوز، (۱۳۷۹)، مدیریت دولت نوین، مترجم الوانی، خلیل شورینی، معمارزاده، تهران، نشر مروارید.
- ۲- بشیریه، حسین، (۱۳۷۸)، جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران، تهران، نشر علوم نوین.
- ۳- بشیریه، حسین، (۱۳۷۴)، جامعه شناسی سیاسی، تهران، نشر نی.
- ۴- بشیریه، حسین، (۱۳۷۸)، دولت و جامعه مدنی، قم، نشر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- ۵- پاکدامن، رضا، (۱۳۷۴)، جنبه های کاربردی خصوصی سازی به انضمام سازی، تهران، انتشارات آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- ۶- پاکدامن، رضا، (۱۳۸۸)، رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی، تهران، انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- ۷- پرکونیکو، ژوزف، (۱۳۸۰)، مدیریت خصوصی سازی، مترجمین، اکبری، حسین، داوری، دردانه، مرکز پژوهشی آریانا، چاپ اول.
- ۸- توحید فام، محمد، (۱۳۸۱)، دولت و دموکراسی در عصر جهانی شدن، تهران، نشر روزنه.
- ۹- چانگ، گلودوی، (۱۳۸۸)، خصوصی سازی و توسعه، مترجم محمد صفار، تهران، انتشارات عترت نو.
- ۱۰- حیدری، غلامرضا، (۱۳۸۰)، طراحی مدل خصوصی سازی در ایران، تهران، انتشارات پیام ایران خودرو.
- ۱۱- رزاقی، ابراهیم، (۱۳۷۶)، نقدی بر خصوصی سازی ایران، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- ۱۲- روریش، ویلفرید، (۱۳۸۰)، سیاست به مثابه علم، ترجمه ملک یحی صلاحی، تهران، نشر سمت.
- ۱۳- رحیمی بروجردی، علیرضا، (۱۳۷۳)، سیاست اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
- ۱۴- ساموئلسن، پل، (۱۳۷۳)، اقتصاد کلان، ترجمه محمد ابراهیم جهان دوست، تهران، نشر مترجمان.
- ۱۵- سالواتوره، دومینیک، (۱۳۷۴)، اصول علم اقتصاد، ترجمه محمد ضیائی بیگدلی، تهران، موسسه بانکداری ایران.
- ۱۶- سازمان صنایع ملی ایران، (۱۳۸۰)، خصوصی سازی (شرایط و تجربیات)، تهران، انتشارات آگاه، جلد ۲.
- ۱۷- شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران، (۱۳۷۴)، خصوصی سازی از تئوری تا عمل، تهران، انتشارات آگاه.

- ۱۸- طیبیان، محمد، (۱۳۸۰)، آزادی خواهی نافرجام، تهران، نشر گام نو.
- ۱۹- طاهری بهنام، (۱۳۷۸)، توسعه اقتصادی و برنامه ریزی، تهران، نشر همتان.
- ۲۰- طبرلو، محمدرضا، (۱۳۸۷)، بررسی حقوقی خصوصی سازی در ایران، تهران، موسسه مطالعات حقوق عمومی.
- ۲۱- عیاررضایی، بهمن، (۱۳۸۸)، نتایج ارزیابی خصوصی سازی در ایران، تهران، نشر کوهسار.
- ۲۲- عرب مازار، علی اکبر، (۱۳۷۳)، تحلیل تجربه خصوصی سازی در ایران، تهران، مرکز مطالعات خصوصی سازی دانشکده اموراتصادی.
- ۲۳- قدیری اصل، باقر، (۱۳۷۶)، سیر اندیشه اقتصادی، تهران، موسسه انتشارات دانشگاه تهران.
- ۲۴- کردزاده، محمد، (۱۳۸۰)، اقتصاد سیاسی ج.ا. ایران، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.
- ۲۵- کرد زنگنه، غلامرضا و عالی پور، زهره، (۱۳۸۶)، مهندسی فرهنگ خصوصی سازی، تهران، انتشارات پندار پارس.
- ۲۶- کمیجانی، اکبر، (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- ۲۷- کاظمی، باقر، (۱۳۷۹)، ناهمگونی های اداری در برنامه اول و دوم توسعه، تهران، نشر سلمانی.
- ۲۸- گرجی، ابراهیم، (۱۳۷۶)، ارزیابی مهمترین مکاتب اقتصاد کلان، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
- ۲۹- لوین، اندرو، (۱۳۸۰)، نظریه لیبرال دموکراسی، ترجمه سعید زیباکلام، تهران، نشر سمت.
- ۳۰- مارش، دیوید و استوکر، جری، (۱۳۷۸)، روش و نظریه در علوم سیاسی ترجمه امیر محمد هاجریوسفی، تهران پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ۳۱- متوسلی، محمد، (۱۳۷۳)، خصوصی سازی، تهران موسسه پژوهش های بازرگانی.
- ۳۲- موثقی، احمد، (۱۳۸۵)، نوسازی و توسعه در ایران معاصر، تهران، نشر قومس.
- ۳۳- مصلی نژاد، غلامعباس، (۱۳۸۴)، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران، نشر قومس.
- ۳۴- نیلی، مسعود، (۱۳۸۲)، خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران، انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.
- ۳۵- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۱)، حقوق اسلامی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دادگستر، جلد ۲.

- ۱- آرمان، بهمن، (۱۳۷۳)، خصوصی سازی خسته در ابتدای راه، مجلس و پژوهش، شماره ۷.
- ۲- بررسی پیشینه اصل ۴۴ قانونی اساسی و سیاست های کلی آن، (۱۳۸۵)، معاونت پژوهشی مجلس، شماره ۸۱۱.
- ۳- تقویم خصوصی سازی در شرق و مراکز اروپا، (۱۳۷۷)، مجلس و پژوهش، شماره ۱۷.
- ۴- جلال آبادی، اسدالله، (۱۳۸۵)، ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی سازی ۸۴-۸۰، مرکز پژوهش های مجلس، شماره ۷۹۹۰.
- ۵- دادگر، یدالله، (۱۳۸۰)، جایگاه دولت در اقتصاد، فصلنامه فرهنگ و اندیشه، شماره ۲.
- ۶- رشیدی، علی، (۱۳۷۳)، نقدی بر جایگاه برنامه دوم، اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۸۱-۸۲.
- ۷- سعیدی، پرویز، (۱۳۸۷)، بررسی موانع و الزامات اجرایی پیش روی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، معاونت پژوهشی مجلس، شماره ۸۱۴.
- ۸- صفارزاده، غلامرضا، (۱۳۸۱)، موانع خصوصی سازی در ایران، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۲۹.
- ۹- صغیر، جمال، (۱۳۷۲)، توسعه بخش خصوصی و خصوصی سازی، گزارش ارائه شده به سمینار بررسی تحلیل خصوصی سازی، دانشکده امور اقتصادی و موسسه توسعه اقتصادی.
- ۱۰- کامیابی ها و ناکامی ها در کارنامه دو برنامه (۱۳۷۶)، مرکز پژوهش های مجلس.
- ۱۱- گروهی از نویسندگان، (۱۳۷۹)، بستر سازی حرکت بخش خصوصی، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۰۹.
- ۱۲- نظری علی آبادی، مرین، (۱۳۸۶)، تحلیلی بر سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مقایسه لایحه قانونی اجرای این سیاست

Abstract

Privatization of the most effective and most essential strategies for achieving progressive and dynamic industry and economy are That make it subject to the achievement of economic infrastructure and solid foundation Political, social and scientific use of approach and practices. One of these policies can be implemented due to economic liberalization or the way the private sector and reforms It is targeted at privatization and development The assignment of economic activities to the private sector and limit the scope of public sector activities In the past two decades has been unprecedented popularity in the world Today, almost all countries in the developed and developing And a relatively large mass is carried out. More than any other economic privatization program, has different aspects and approaches It is necessary that these aspects be taken into consideration at all stages of the process For example, although the economic goals of reducing the cost of state-owned companies and public services in the public budget Privatization is, but if the implementation of this program, are not considered direct social consequences Can be a deterrent for the continuation of the privatization program will appear.

key words: Privatization, Article 44 of the constitution, the private sector