فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۷، زمستان ۱۳۹۷

خصوصی‌سازی خدمات عمومی در نظام حقوق اقتصادی ایران، فرانسه و انگلستان

حیدر محمد نژاد[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۰۶

چکیده

خصوصی‌سازی خدمات عمومی حذف یا به حداقل رساندن هرگونه کنترل و دخالت دولت در برقراری مکانیزم عرضه و تقاضا و انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی است. تحقیق حاضر، به دنبال پاسخ به این سؤالات است که مبانی و روش‌های خصوصی‌سازی خدمات عمومی در کشورهای مورد بحث کدامند؟ خصوصی‌سازی خدمات عمومی چه آثاری به دنبال دارد؟ روش تحقیق حاضر، مبتنی بر تحلیل محتوای متون، مطالعه و مشاهده منابع مختلف نوشتاری است و در جمع‌آوری معلومات از فیش‌برداری استفاده شده است. بنابراین، اهم یافته‌های تحقیق به این قرار است: نظر به تجربیات و نتایج حاصله از تحقیقات علمی خصوصی‌سازی خدمات عمومی در مقابله با دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی و بوروکراسی فراگیر اداری و اجرایی و عدم کارایی خدمات‌رسانی دولت بدهی‌های سنگین خارجی به نظام‌های سیاسی تورم مستمر و کسری بودجه شدید دولت‌ها است. عرضه سهام در بازار بورس، واگذاری مدیریت بنگاه‌های مالی اقتصادی از دولت به بخش خصوصی و حضور دولت به عنوان شریک خاموش و بدون حق رأی، انحلال شرکت‌های دولتی و فروش اموال منقول و غیرمنقول آنها به بخش خصوصی از جمله روش‌های خصوصی‌سازی خدمات عمومی محسوب می‌شود.

کلید واژگان: خصوصی‌سازی خدمات عمومی، سیستم دولتی، سازمان خصوصی‌سازی.

۱. دانش آموخته دکترای تخصصی حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات
heidar.mohammadnejad@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

مقدمه

از اواخر دهه ۱۹۷۰ خصوصی‌سازی به عنوان یک هدف غالب در سیاست‌های محلی دولت‌ها درآمده است. هر کشور بنابر شرایط خاص خود الگویی خاص از خصوصی‌سازی دنبال نموده است و اکثر کشورهای جهان از اواخر دهه ۱۹۸۰ به شکلی فعال اصلاح‌بخش دولتی را در دستور کار خود قرار دادند و فرایندهای اصلاح به دلایل مختلف و با انگیزه‌های گوناگون صورت می‌پذیرد، ولی بهبود کیفیت خدمات عمومی از جمله اصلی‌ترین دلایل اصلاح در اکثر کشورها محسوب می‌شود (Mottram, 1995: 15).

یکی از اصول اقتصاد پویا و همچنین از پیش‌فاکتورهای توسعه اقتصادی کشورهای پیشرفته دنیا خصوصی‌سازی است. خصوصی‌سازی فرایند سپردن اولویت‌ها به دست مکانیزم بازار و بازارگرا کردن آنهاست و طیف گسترده‌ای را شامل می‌شود که یک سوی آن خصوصی‌سازی کامل و سوی دیگر تجدید ساختار بنگاه‌های تحت مالکیت دولت است.

واژه خصوصی‌سازی در سال ۱۹۸۳ برای اولین بار در فرهنگ لغات دانشگاهی «ویستر» به این صورت تعریف شده است: خصوصی‌سازی عبارت است از «تغییر کنترل یا مالکیت از سیستم دولتی به سیستم خصوصی». قدیمی‌ترین تاریخ ثبت استفاده از واژه خصوصی‌سازی به سال ۱۹۸۴ برمی‌گردد. هانک مدعی تعمیم آن در سال ۱۹۸۰ و ۱۹۸۱ است زمانی که وی در هیأت مشاوران اقتصادی رئیس جمهوری آمریکا خدمت می‌کرد (کمیجانی و رحیمی‌فرد، ۱۳۷۲: ۲۵). به اعتقاد آوانر و همکارانش (۱۹۹۶) خصوصی‌سازی به مجموعه اقدام‌های ناظر بر افزایش دامنه فعالیت بخش خصوصی با اتخاذ فنون و تکنیک‌های متداول در بخش توسعه بخش دولتی اطلاق می‌شود که در نهایت به افزایش کارایی بخش دولتی می‌انجامد.

در خصوص تبیین معانی مختلف خصوصی‌سازی، کریستنسن (۱۹۹۱) معتقد است که یکی از راه‌های مناسب آن است که فعالیت‌ها، اقدام‌های دولتی را به تأمین کالاها و خدمات ارتباط دهیم. در خصوص تأمین کالا و خدمات، سه نقش مجزا به شرح زیر قابل تشخیص است: ۱. نظم و ترتیب دادن یا آرایش امور؛ ۲. تولید کالا و خدمات عمومی؛ ۳. تأمین امور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

مالی. آرایش‌دهنده امور، مقدمات کار را فراهم می‌کند؛ یعنی تصمیم می‌گیرد که چه چیزی باید تأمین شود و چه کسی باید اقدام مورد نظر را تولید کند. تولیدکننده عاملی است که مستقیماً به عمل تولید می‌پردازد. مرجع مسئول امور مالی نیز پرداخت هزینه تولید را به عهده دارند. تولید کالا و خدمات می‌تواند به روش‌های مختلف سازماندهی شود.

به طور کلی می‌توان گفت: «بازارگرا کردن شاید جامع‌ترین تعریفی باشد که از خصوصی‌سازی می‌توان بیان کرد» (کمیجانی، ۱۳۸۲: ۱۰). خصوصی‌سازی را می‌توان حذف هرگونه کنترل و دخالت در برقراری مکانیزم عرضه و تقاضا و انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی دانست (کمیجانی، ۱۳۷۲)

با نزدیک شدن به پایان دهه ۷۰، حداقل در جهان غرب شاهد مشکلات عدیده اقتصادی و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی هستیم که به تدریج زمینه را برای طرح انتقادات و شک و تردید نسبت به دخالت دولت در اقتصاد و ایجاد تحولاتی چون یافتن اندازه مناسب دخالت دولت، کارایی بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی، جایگزینی، دخالت، نظارت، هدایت و ... مطرح گردید. به این ترتیب، نگاه‌ها به این سمت معطوف گشته است که علت این شکست‌ها و ناکارآمدی‌ها چیست؟ موضوع خصوصی‌سازی خدمات عمومی مطرح گشت و بر این مبنا، این سؤال بنیادین مطرح می‌گردد که مبانی خصوصی‌سازی و روش‌های آن کدامند؟

در ایران نیز طی برنامه‌های اول و دوم توسعه، دولت در ماه‌های اولیه اجرای برنامه سوم در جهت اجرای ماده ۱۵ آن، در سال ۱۳۸۰ اقدام به تأسیس سازمان خصوصی‌سازی نمود. تأسیس این سازمان تعدیل مهمی در فرایند خصوصی‌سازی در کشور ایجاد کرد؛ به طوری که در چهارماهه اول سال، ۲۰۱ میلیارد دلار از دارایی‌های عمومی به فروش رسید، که در سال ۱۳۸۱از محل فروش شرکت‌های دولتی، ۱۲۰۰۰ میلیارد به دست آمد. در اردیبهشت سال ۱۳۸۱، این سازمان اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی از طریق بورس اوراق بهادار کرد و از طرف دیگر، مجوز تأسیس بانک خصوصی موجب پررونق شدن بازار سرمایه در کشور شد (صفارزاده، ۱۳۸۱: ۱۵).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

سازمان خصوصی‌سازی یک شرکت دولتی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل آن معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. شرکت خصوصی‌سازی ایران به عنوان یک شرکت مادر تخصصی تعیین گردید و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایران توسط رهبر در اول خرداد ۱۳۸۴ ابلاغ گردید، ولی در هر حال در ایران نیز همین سؤالات در خصوص موضوع تحقیق مطرح است. از این رو، برای پاسخ دادن به سؤالات تحقیق با استفاده از روش تحلیل محتوای متون، مطالعه مشاهده منابع پژوهش حاضر را به سه گفتار تقسیم نموده که به شرح ذیل آورده می‌شود.

۱. مبانی و روش‌های خصوصی‌سازی خدمات عمومی

در این قسمت ابتدا مبانی خصوصی‌سازی خدمات عمومی را تحلیل نموده، سپس روش‌های آن را به شرح و بسط خواهیم گذاشت.

۱-۱. مبانی خصوصی‌سازی

بررسی نوشته‌های موجود و تجربه‌های مختلف نشانگر آن است که علاقه به خصوصی‌سازی و استفاده از این روش اصلاحی، امری فراگیر و جهانی است. گرایش بیش از حد برنامه‌های جامع توسعه و یا دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی، آثار سوئی از جمله: بروکراسی گسترده اداری و اجرایی، عدم کارایی، بدهی‌های سنگین خارجی، تورم مستمر دو رقمی و کسری بودجه شدید را سبب گردید (متوسل، ۱۳۷۳: ۴). دولت برای رهایی از این مشکلات، ایجاد فضای رقابتی، دوری از سوءمدیریت‌ها، فسادها و حمایت‌ها، لیست‌های مخفی حقوق که منجر به افزایش هزینه‌های تدارک کالا و خدمات عمومی کم‌کیفیت می‌شود، تأمین کسری بودجه، کاستن از بار مالی بر روی وزارتخانه‌ها و تعدیل نیروی انسانی، اقدام به خصوصی‌سازی می‌کنند. (پاکدامن، ۱۳۷۴: ۱۵و پرکو پنکو، ۱۳۸۰: ۱۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

هراکلئوس[1] (۱۹۹۱) معتقد است که موج خصوصی‌سازی ناشی از دلایل مختلف است ولی عامل اصلی، عملکرد ضعیف شرکت‌های دولتی از نظر کارایی و سودآوری است. توجه کشورهای در حال توسعه به شرکت‌های دولتی بیش از کشورهای توسعه یافته است و در بسیاری از موارد این شرکت‌ها در عوض کمک به اقتصاد کشور، بار مالی دولت‌ها را افزایش داده‌اند. افزون بر این، رشد بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به واسطه تنظیم مقررات مختلف از سوی دولت در زمینه صنایع و تجارت و هدایت منابع کمیاب به سمت کشورهای دولتی فاقد کارایی، بسیار به کندی صورت می‌گیرد (18: 1994، Kikeri). خصوصی‌سازی به عنوان یک سیاست اقتصادی بر این عقیده استوار است که مالکیت و کنترل خصوصی از نظر تخصیص منابع نسبت به مالکیت عمومی کاراتر می‌باشد. در اینجا یک پیش‌فرض وجود دارد و آن اینکه بنگاه‌های دولتی و خصوصی ساختارهای انگیزه‌ای متفاوتی دارند و بنابراین کارایی‌های متفاوتی نیز از آنها منتج خواهد شد. نظریه آکادمیک سنتی از این قرار بوده که وقتی بخش‌های دولتی و خصوصی برحسب هزینه‌های تولید کالاهای مشابه مقایسه شوند، بخش خصوصی عملکرد بهتری نسبت به بخش دولتی خواهد داشت. از طریق خصوصی‌سازی و ایجاد محیط رقابتی می‌توان تولیدکننده را مجبور به تولید و فروش با قیمت حداقل کرد. مزیت بخش خصوصی این است که از طریق رقابت و نه مقررات کنترل‌کننده می‌توان آن را تحت فشار قرار داد تا محصول را با قیمت حداقل تولید کند که این امر در ساختار دولتی امکان‌پذیر نیست. بنابراین خصوصی‌سازی منجر به کاهش هزینه‌ها و رشد نوآوری و در نتیجه کاهش قیمت کالاها و خدمات می‌شود.

باید خاطرنشان کرد که خصوصی‌سازی به تنهایی یک هدف نیست، بلکه وسیله‌ای است برای رسیدن به اهدافی از قبیل: کارایی و رشد سریع‌تر اقتصادی؛ بنابراین افزایش کارایی تولیدی، کاهش دخالت‌های دولت در تصمیم‌گیری‌های اجرایی و رها کردن مسئولان دولتی از دخالت‌های بیش از اندازه در جزئیات کارهای اجرایی و در عوض، تمرکز بر مسائل و

1. Heracleous

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

سیاست‌هایی که برای حیات ملی کشور ضروری‌اند، از منابع بسیار مهم خصوصی‌سازی به شمار می‌آیند.

۲-۱. روش‌های خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی‌ها به معنای اعم کلمه، شامل انتقال مالکیت یا کنترل سازمان‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی است و به طور مشخص‌تر، خصوصی‌سازی می‌تواند شکل‌های مختلف به شرح ذیل داشته باشد (Heracleous ،1999 ،38-49):

۱. فروش دارایی به سرمایه‌گذاران خصوصی که می‌تواند تمامی یک مجموعه یا فقط بخشی از آن را شامل شود.

۲. خصوصی‌سازی می‌تواند شامل آزادسازی باشد؛ به نحوی که به جای شرایط انحصاری یا شبه انحصاری، شرایط رقابتی فراهم شود و ساز و کارهای بازار حاکم باشد.

۳. خصوصی‌سازی می‌تواند همراه انتقال مالکیت باشد یا اساساً مالکیتی منتقل نشود. در حالت اخیر، می‌توان از روش‌هایی نظیر: اجاره دادن تسهیلات دولتی، استفاده از مدیریت خارجی یا عقد قرارداد با عوامل بیرون سازمانی برای تأمین خدمتی مشخص استفاده کرد.

مجله اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران (۱۳۶۸: ۲۸) به نقل از صندوق بین‌المللی پول نیز چند روش زیر را برای خصوصی‌سازی معرفی کرده است:

۱. عرضه سهام در بازار بورس؛

۲. فروش بنگاه دولتی از طریق حراج عمومی؛

۳. فروش از طریق مذاکره یا خریداران بالقوه که در پاره‌ای از موارد مدیریت خود بنگاه را برعهده داشتند.

۴. واگذاری مدیریت بنگاه به بخش خصوصی و حضور دولت به عنوان سهامدار یا شریک خاموش (بدون حق رأی)؛

۵. تقسیم شرکت به سازمان‌های جداگانه (یا به یک شرکت اصل و چند شرکت فرعی) و فروش سهام بعضی از آنها به کارکنان؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

۶. اجاره دادن شرکت و تنظیم قرارداد مدیریت که مستلزم فروش دارایی‌ها نیست و به عنوان اولین مرحله خصوصی‌سازی قلمداد می‌شود.

۷. استفاده از مشارکت شرکت‌های خارجی؛

۸. انحلال شرکت و فروش اموال منقول و غیرمنقول به بخش خصوصی؛

۹. واگذاری مدیریت و حق بهره‌برداری از امکانات تولیدی؛

برای انجام خصوصی‌سازی موفق باید توان بهره‌برداری از مفیدترین روشی را داشت که با شرایطی اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی انطباق داشته باشد.

در نهایت باید گفت که در عمل هر کشور از روش‌های مختلف خصوصی‌سازی استفاده می‌کند. انتخاب روش خصوصی‌سازی به عوامل ویژه هر شرکت بستگی دارد. به هر حال، عوامل مختلفی ممکن است باعث روش‌های مختلف خصوصی‌سازی شود که هر یک از آنها از راه‌های مختلفی بر روی رشد اقتصادی تأثیرگذارند (حسنی، ۱۳۹۲: ۶).

به طور کلی، خصوصی‌سازی طیف گسترده‌ای را شامل می‌شود که یک سوی آن، خصوصی‌سازی کامل و سوی دیگر، تجدید ساختار بنگاه‌های تحت مالکیت دولت است (مکین‌تاش، ۱۳۷۸: ۱۵).

اینکه چه روش خصوصی‌سازی انتخاب شود، عمدتاً یک بحث سیاسی است؛ اما به جایگاه ذی‌نفعان تأثیرگذار در فرایند اخذ تصمیم برای خصوصی‌سازی، نیز بستگی دارد؛ مثلاً سطح پایین توانمندی کارکنان در شروع فرایند، روش بالا به پایین را مقدور می‌سازد. در حالی که این روش در جایی که کارکنان قوی‌تر هستند، امکان‌پذیر نیست (عرب‌مازار، ۱۳۷۴: ۲۵).

هم عامل اقتصادی و هم سیاسی بر تصمیم خصوصی‌سازی تأثیر دارند؛ اما به نظر می‌رسد: عامل سیاسی اهمیت خاصی در این روند داشته باشد. در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم در کشورهای صنعتی به تصور اینکه دولت می‌تواند مسائل و مشکلات جدید اقتصادی را از طریق وضع مقررات و ایجاد سازمان‌های نوین اداری حل کند، حدود فعالیت دولت در زمینه ملی کردن بانک‌ها و صنایع و ارائه خدمات عمومی رو به افزایش گذاشت و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

صنایع انرژی، آب، برق، گاز، تلفن و پست را در اختیار گرفته است. شکست اندیشه‌های حاکم بر اقتصاد در کشورهای سوسیالیستی ثابت کرده است که واگذاری مسئولیت بازار و کلیه خدمات عمومی به عهده دولت نمی‌تواند راه‌حل مناسبی باشد.

مسلماً اگر تولید خدمات به صورت کاملاً دولتی، روش کاملی برای سازماندهی تأمین خدمات عمومی به شمار می‌رفت؛ دیگر دلیلی برای توجه به اصلاحات وجود نداشت. لذا تولید خدمات به صورت کاملاً دولتی، با ضعف‌ها و نارسایی‌های متعددی روبروست. سه نارسایی در خصوص تأمین خدمات عمومی مطرح شده است. نارسایی اول، «فقدان کارایی» است. در اغلب موارد هزینه تولید کالاهای مشخص، بیشتر از مقداری است که باید و می‌تواند باشد. در این باره ممکن است دلایل متعددی مطرح شود ولی از جمله اساسی‌ترین آنها نبود رقابت بین تولیدکنندگان است.

دومین نارسایی، «نبود تأثیر» شهروند یا مصرف‌کننده بر نوع خدمتی است که می‌تواند از مؤسسات دولتی دریافت دارد. در تأمین خدمات عمومی، نقش تنظیم‌کننده به شکل جمعی اعمال می‌شود. تصمیمات ناظر بر مقدار و نوع خدمتی که باید تولید شود، تصمیمات جمعی است و از این رو، به همه افراد ذی‌ربط ارتباط پیدا می‌کند. لذا طراحی جمعی مانع از مدنظر قرار دادن تفاوت‌های فردی می‌شود. این مسأله یکی از دلایل است که نشان می‌دهد چرا در کنار نظام مدارس دولتی و علی‌رغم رایگان بودن آن برای همگان، گزینه خصوصی نیز وجود دارد.

سومین نارسایی، «نبود اثربخشی» هدف‌های بازتوزیعی (توزیع مجدد ثروت و درآمد) است که از جمله هدف‌های مهم دولت‌های رفاه مدرن به شمار می‌رود. به عبارت دیگر، تولید خدمات از سوی دولت، در مقایسه با هدف‌های توزیعی رسماً اعلام شده، اغلب تأثیرات توزیعی کاملاً معکوس دارد (Le Grand, 1982 :29). از این رو، تأمین خدمات عمومی از سوی دولت در بسیاری از موارد ابزار بسیار بی‌اثری در هدف‌های بازتوزیعی (توزیع مجدد ثروت و درآمد) به شمار می‌آیند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

این سه نارسایی ممکن است به نوعی با انواع متعدد خصوصی‌کردن در ارتباط باشند. راهکار مناسب برای از بین بردن ناکارایی در امر تولید آن است که به دیگران فرصت داده شود که در تولید و ایجاد رقابت بین تولیدکنندگان واقعی و بالقوه شرکت کنند. اساساً اینکه چرا دخالت دولت در امر تنظیم امور یا تأمین مالی باید متضمن انحصار تولید برای مؤسسات دولتی باشد، چندان مشخص نیست. در اکثر موارد، هیچ گونه مانع فنی برای رقابت بین تولیدکنندگان وجود ندارد و صرفاً عوامل سیاسی مانع از تحقق این امر می‌شوند (Word Bank, 2002: 37).

بدون در نظر گرفتن تأمین خدمات عمومی به شکل سنتی دو شکل خصوصی‌کردن؛ یعنی عقد قرارداد به شکل مقاطعه‌کاری و پرداخت‌های انتقالی، به دلیل موقعیت بالقوه آنها و به دلیل آنکه این شکل‌ها می‌توانند به حل برخی از مشکلات اساسی بخش دولتی در دولت‌های رفاه مدرن کمک کنند، از اهمیت بسزایی برخوردار خواهند بود (کریستنسن، ۱۹۹۱: ۵۷).

هرگاه نقطه حرکت به سمت خصوصی‌گرایی کامل، واگذاری امر تأمین خدمات کاملاً دولتی به بخش خصوصی (بازار) باشد، این روش احتمالاً نه عملی خواهد بود و نه قابل قبول. واگذاری تأمین خدمات به بازار صرفاً زمانی قابل طرح است که نقش دولت محدود به آرایش امور باشد. از این رو، تصادفی نیست که در واگذاری امور به بخش خصوصی صنایع ملی شده مطرح می‌شود که در آنها نقش دولت در مقایسه با تأمین خدمات به طور کامل از سوی بخش عمومی، معتدل‌تر است (parker ،1995: 51).

خصوصی‌سازی خدمات عمومی یک روش متداول در بسیاری از کشورها و تکنیکی برای کاهش هزینه‌ها و فعالیت‌های دولت به نفع بخش خصوصی برای ارتقای کارایی دولت است، ولی در به کارگیری آن توانایی بالا و جایگاه دولت و بخش خصوصی و تاریخ سیاسی و شرایط اقتصادی کشورها مورد توجه قرار گیرد.

خصوصی‌سازی خدمات عمومی به هر شکل مسأله‌ای قویاً سیاسی همراه با مضامین قوی ایدئولوژیکی است. به قول کریستنسن (کریستنسن، ۱۹۹۱: ۵۷) خصوصی‌کردن خدمات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

فارغ از اینکه تا چه حد با مسائل فنی همراه است، در راستای توزیع مجدد وظیفه بین بخش‌های خصوصی و دولتی قرار دارد که این امر، خود قویاً در ارتباط با اختلاف ایدئولوژیکی موجود بین کلاسیک‌های چپ و راست و لیبرال و محافظه‌کار است. افزون بر این هر نوع خصوصی‌سازی خدمات همانند: بانک و انرژی (آب، منابع، برق، گاز، بنزین، ...) به منافع افراد یا گروه‌های خاص لطمه وارد خواهد ساخت و این افراد یا گروه‌ها به دلیل از دست دادن منافع، قویاً واکنش نشان خواهند داد. به عنوان مثال، اگر تولید خدمتی از طریق عقد قرارداد به بخش خصوصی واگذار شود، سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها قدرت کنترل خود را بر مدیریت مراحل تولید از جمله استخدام و اخراج افراد از دست خواهند داد که خود دلیل قانع‌کننده‌ای برای مخالفت آنان است. در ذیل خصوصی‌سازی خدمات را در انگلستان که پیشرو در این امر بوده است و فرانسه و ایران به اختصار بیان می‌کنیم و در مواردی که نیاز به مطالعه بیشتر باشد در پاورقی به منابع مربوطه اشاره خواهیم کرد.

۲. خصوصی‌سازی خدمات عمومی در حقوق موضوعه

خصوصی‌سازی خدمات عمومی در حقوق موضوعه کشورها از جمله: انگلستان، فرانسه و ایران به ترتیب مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱. انگلستان

انگلستان در توسعه خدمات برنامه خصوصی‌سازی با نهادهای دولتی سردمدار است. در حقیقت اصلاح قوانین توأم با خصوصی‌سازی منجر به پیشرفت نظام متفاوتی در حقوق خدمات عمومی انگلستان شده است.

در حقوق خدمات عمومی، فراهم کردن خدمات عمومی اولیه بدون تبعیض برای تمام شهروندان طراحی شده است. این عمل ممکن است، مستلزم اصلاح عملکرد بازارها و جبران نابرابری‌ها با ارائه خدمات به افراد محروم باشد؛ بنابراین قانون خدمات عمومی دو بعد توصیفی و هنجاری دارد. خدمات عمومی توصیفی است؛ چون با کالاها و خدمات ارائه شده بین بازار و دولت توسط مؤسسات و نهادها سروکار دارد و می‌تواند مؤسسات عمومی دولت را

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

دربرگیرد. خدمات عمومی هنجاری است؛ چون به حقوق تساوی‌گر برگرفته از شهروندی و نه قابلیت معامله در بازار ارتباط پیدا می‌کند.[۱] در خصوص توسعه و پیشرفت نظام حقوق خدمات عمومی در انگلستان بحث و بررسی به خصوصی‌سازی منافع عمومی محدود خواهد شد.

نکته حائز اهمیت عدم وجود عرف و سنت در خصوص خدمات عمومی در انگلستان است. بریتانیا از گذشته برخلاف همسایگان قاره‌ای و اقلیمی خود، هیچ تمایل به ارزش‌گذاری خدمات عمومی در سیستم حقوقی خود نداشته است. اگرچه در قرن نوزدهم، حقوق عرفی محدودی جهت تضمین دسترسی به خدمات انحصاری و اجتناب از تبعیض به گونه‌ای صادر شد که طبق آن چنین دسترسی فراهم شد.[۲] اما نمونه‌های دیگر، شامل دسترسی به گذرگاه‌ها، پل‌ها و دیگر تأسیسات و وسایل رفاهی عمومی است.[۳] این نمونه‌ها می‌تواند حاکی از تلاش‌های اولیه انجام شده در راستای توسعه حقوق رقابتی به نفع کارایی اقتصادی، به کاهش انحرافات بازاری ایجاد شده به وسیله قدرت و نفوذ انحصاری باشد. اگرچه، مفاهیم این رویکرد در قانون موضوعه فراتر از حقوق رقابتی شد. همان گونه که پل کریج مستند کرده است، موارد و نمونه‌های ارائه شده حاکی از تشخیص نوعی حقوق مالکیت عمومی برانگیخته شده با محدودیت دسترسی عمومی به خدمات خاص، اما خصوصی است.[٤]

این نمونه‌ها می‌تواند مرکز پایه‌ریزی اصول مربوط به حقوق دسترسی برابر به خدمات عمومی باشد؛ همانند اصولی که در فرانسه وضع‌شده و در مباحث قبلی شرح داده شدند. در حقیقت، در ایالات متحده آمریکا مواردی چون پرونده Allnutt vs. Inglis در تشکیل مبنایی برای پذیرش قانون و مقررات‌گذاری منفعت عمومی مفید و مثمرثمر بودند؛ اگرچه در

1. For Similar conception, See:
Mark Freedland and SilvanaSciarra, Public Services and Citizenship in European Law,Clarendon Press Publication, 1999.
2. See Paul p. Craig, Constitutions, Property and Regulation, 1991 PuB. L. 538.
3. See Allnutt v. Inglis , 104 Eng. Rep. 206 (k.B.1810).
4. See Craig, Supra note 2, nt 542

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

انگلستان فراموش شدند. خصوصاً پس از ملی‌سازی منافع عمومی که در قانون مدون دولت کارگری در اواخر سال ۱۹۴۰ به اوج خود رسید.[۱]

قوانین موضوعه ملی خاصی شامل قوانینی برای حفاظت و حمایت از مصرف‌کنندگان وجود داشت؛ مثلاً قانونی که طبق آن عرضه باید مطابق با تقاضا انجام شود و تبعیض ناحق علیه مصرف‌کنندگان خاص منع می‌شود.[۲] بنابراین این قوانین موضوعه و مدون، دغدغه و نگرانی موارد قرن نوزدهم را منعکس می‌کرد. هرچند، این قوانین هیچ الگوی منسجمی از حفاظت و حمایت مصرف‌کننده تشکیل نمی‌داد. به علاوه، آن قوانین مهم بودند و به سختی تفسیر می‌شوند و بنابراین نمی‌توانستند مبنایی برای حقوق خدمات تشکیل دهند.[۳] در عوض، مراجعه و توسل شهروندان علیه تصمیمات منافع عمومی سیاسی بود نه حقوقی.[۴] این رویکرد فوق‌العاده بی‌فایده است و قطعاً نمی‌تواند باعث شود که صنایع ملی همانند مشاغل سرمایه‌گذاری در روزهای آخر ملی‌سازی رفتار کنند. صنایع ملی به خاطر رابطه ضعیف با مشتری بدنام شدند، خصوصاً از حیث نظام‌های ناکارآمد. جهت حمایت از خانواده‌های آسیب‌پذیر در مقابل قطع برخورداری از خدمات ضروری، دستاوردی مهم با ملی‌سازی حاصل شد: آن ایجاد زیرساختی برای تأمین «خدمات همگانی» در سراسر انگلستان نامیده می‌شود.[۵] اگرچه، هیچ پیشرفت مشابهی در اصول و تعالیم خدمات عمومی وجود نداشت؛ مثل اصولی که در حقوق فرانسه ظاهر شد. به نظر پیشرفت‌های فنی در مفاهیم قانونی جدید شهروندی انعکاس پیدا نکرده بود. سیاست‌گذاران انگلستان، در زمان خصوصی‌سازی، هیچ نیتی برای وارد کردن اصول خدمات عمومی در حقوق نداشتند. در حقیقت، دولت انگلستان

1. The seminal case is Munn V. Illinois, 94 U.S, 113 (1876). For a more detailed account, see Craig, supra note, at 543-51
2. See e.g., T, Sharpe, Undue price discrimination and undue preference: A legal Perspective, 2 CONSUMER POL' Y Rev.33 (1992).
3. See Terence Daintith ,The United Kingdom, in Public and Private Enterprise in Mixed Economies (Wolfgang Friedmann ed,1974). For the flexibility of the duties in practice, see South of Scotland Electricity Board V. British Oxygen Co., 3 All E.R. 199 (1956).
4. see Tony Prosser and Public Control 194-221 (1968).
5. See also National Econ-Dev office, A study of UK nationalized industries (1976).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

مصمم بود که حتی‌الامکان مانند کنترل و نظارت قانونی شود. برخی حقوق را به عنوان روشی برای دخالت بیجای دادگاه‌ها و مراجعه غیرضروری به حق‌های قانونی دریافت کردند؛ جایی که راه‌حل‌های بازار مناسب‌تر خواهد بود.

اگرچه اشتباه است که پروسه خصوصی‌سازی را در انگلستان پایان ارتباط خدمات عمومی با منافع رفاه عمومی در نظر بگیریم. دولت بریتانیا، با اکراه مقررات جدید برای هر بخش رفاهی و عمومی وضع کرد که هدف اولیه آن حفظ امتیاز انحصاری تا زمان جایگزینی آن با رقابت بود. از این رو، تعهدات سیاسی باید صورت می‌گرفت و قانون‌گذاری که وظایف وزرا و مقررات‌گذاران جدید را مرتبط با منافع عمومی تعیین می‌کند، حاوی چندین وظیفه ترکیبی اقتصادی و اجتماعی بود.[۱] به عنوان مثال، در تمام موارد، برآورده کردن تمام نیازهای منطقی مصرف‌کننده بخشی از شروط قانونی را شکل داد که حاکی از وظیفه تأمین و عرضه نوعی خدمات همگانی بود.[۲] قانون‌گذاران حرمت ترجیح بلامرجح یا تبعیض بی‌مورد از قوانین ملی‌سازی را حفظ کردند و وظایف خاصی را به دوش وزرا و نهادهای مقررات‌گذار جهت توجه ویژه به منافع مصرف‌کنندگان خصوصاً افرادی که در مناطق روستایی قرار دارند و بازنشسته و معلول‌اند، محول کردند.[۳] این وظایف به خودی خود کالبد عمومی یا پایدار قانون خدمات عمومی را شکل داد، با این وجود بسیار مهم هستند و مطرح می‌کنند که نهادهای منافع عمومی با نهادها یا شرکت‌های دیگر تفاوت دارند و شرایط وابسته به اشتراک منافع و مسئولیت‌های اجتماعی- در اصطلاح قاره‌ای- حتی پس از خصوصی‌سازی بی‌ارتباط نیست. هم‌اکنون، وظایف جدیدی در قانون رفاه عمومی (Utilities Act ،2000) تا حدودی جایگزین این وظایف می‌شود. نهادهای مقررات‌گذار و عوامل تنظیم بازار در ادامه مباحث توضیح داده خواهد شد.[۴]

1. See Tony Prosser, Law And The Regulators 5-24., 1997
2. See Telecommunication Act,1984, 3 (1) (a)(U,K); Gas Act 1986, 4 (1) (a) (U.K); Electricity Act (1989), 3 (1) (a) (U.K); Water Industry Act, (1991), 2 (3)(a) (u.k); Railways Act. 1993, 4 (1) (b) (U.K)
3. See e.g. Telecommunication Act, 1984, 3 (1)(a), (U.K).
4. See Utilities Act, 2000, 1-8(U.K)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

۲-۲. فرانسه

در فرانسه، مفهوم خدمات عمومی ریشه در قانون اساسی دارد. مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶، قانونی است مبنی بر اینکه[1] (تمام املاک و شرکت‌هایی که خدمات عمومی ملی و امتیاز انحصاری defacto دارند باید تبدیل به دارایی عمومی شوند). مفهوم این قانون مورد تردید بوده است و به وسیله قانون اساسی مجلس تفسیر شده است. این قانون به طور برجسته‌ای در خدمات عمومی محلی مثل آب که مدتی به وسیله شرکت‌های خصوصی انحصاری عرضه و تأمین می‌شدند، اعمال نمی‌شود. مفهوم خصوصی‌سازی خدمات عمومی در حقوق اجرایی فرانسه در مقایسه با انگلستان، پیشرفت گسترده‌ای داشته است که می‌تواند به صورت زیر خلاصه شود: در حقوق عمومی فرانسه، خدمات عمومی به نفع عموم است، به وسیله عامل دولتی یا خصوصی ارائه می‌شود و با نظام قانونی ویژه‌ای طرف است که مساوات رفتار، سازگاری با نیازهای متغیر امنیت عرضه و تأمین را ملزم می‌کند. اصل خدمات عمومی به دو طریق اجرا شده است: از طریق مالکیت عمومی و از طریق اعطای امتیاز انحصاری خدمات عمومی برای موارد خصوصی. در حقیقت، از امتیازات انحصاری برای تنظیم چارچوبی جهت بهره‌برداری شرکت‌های دولتی و عمومی استفاده شده است. در علوم معنای خدمات عمومی، استقلال داخلی و درونی سه عنصر در نظر گرفته شده است:

۱. خدمات عمومی تعریف شده در حقوق؛ ۲. مالکیت عمومی؛ ۳. حق عمومی برای توانمندسازی حصول امور خاص خدمات عمومی. شایان ذکر است که از نظر حقوق، خدمات عمومی، هم‌خانواده مالکیت عمومی نیست، حتی با حقوق انحصاری. خدمات عمومی می‌تواند ابزاری برای ترکیب اصول اجتماعی ویژه در عملکرد شرکت‌های خصوصی در بازار باشد. شاید این مهم‌ترین نقش آن در آینده باشد.

همچنین لازم به ذکر است که خدمات عمومی لزوماً ماهیت غیراقتصادی و توزیعی ندارد. این خدمات عمومی است که قرارداد اجتماعی و انسجام اجتماعی را با هم ادغام می‌کند تا در توزیع و انتقال بین گروه‌های اجتماعی سهیم باشد.

---

1. La contstitution Du 4 October 1958, preambule

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

همان طوری که بیان شد ویژگی اصلی نظام خدمات عمومی فرانسه اصل برابری است که دسترسی برابر به خدمات و برخورد مساوی مصرف‌کنندگان را تضمین می‌کند، مگر اینکه دلیل قانع‌کننده‌ای برای عدم اجرای مساوات وجود داشته باشد. این امر می‌تواند به قانونی برای نهی و منع اختلاف قیمت یا دسترسی محدود منتهی شود. استمرار خدمات عمومی یکی دیگر از اصول برابری و مساوات است که اغلب به میزان حق برخورد کارگران بخش خدمات عمومی ارتباط پیدا می‌کند. امنیت تأمین عرضه می‌تواند لازمه مساوات و برابری باشد که مسأله کلیدی در خصوصی‌سازی انرژی است. خدمات عمومی می‌تواند مسلتزم بی‌طرفی سیاسی در تهیه خدمات عمومی باشد. انعکاس نگرانی‌ها در مقررات‌گذاری منافع عمومی انگلوساکسون‌ها، مشارکت مصرف‌کنندگان در اداره امور، یا حداقل تنظیم خدمات و شفاف‌سازی حکومت نیز بخشی از شروط نظام خدمات عمومی شده است. این شروط اولیه جزء اصول مهم حقوق اداری فرانسه هستند؛ اما به وسیله قوانین موضوعه گسترده و تنظیم ضروریات اجرا و تکمیل می‌شود.[۱]

مدل لیبرالیسم انگلستان به عنوان تهدیدی برای ارزش‌های خدمات عمومی مطرح می‌شود، در حالی که مدل فرانسه در دنیای انگلوساکسون به عنوان مدلی در نظر گرفته می‌شود که از طریق سیستم ویژه با اعتبارات، از شرکت‌های دولتی ناکارامد حمایت می‌کند.[۲] در واقع، هر دو مدل در حقوق E.U. حمایت می‌شوند. بنابراین ماده ۸۱ و ۸۲ عهدنامه که جامعه اروپایی را وضع می‌کند،[۳] اصول اولیه حقوق رقابتی عملی در شرکت‌های دولتی به وسیله ماده ۹۶ را تنظیم می‌کند. فرایند سریع آزادسازی صنعت مخابرات، اولین نمونه آزادسازی منافع عمومی، از طریق مدل کنترل سیستم دولت و فعالیت در بازارهای رقابتی

---

۱. برای روشن شدن مصادیق اصول خدمات عمومی در خدمات پستی فرانسه پرونده زیر را ببینید:
T-106/95. Federation fianciase des societies d'assurance (FFSA)V. Commission of the European communities, 1997 E, C.R. II. 229.

2. See e.g, Services of general interest in European, com (96) 443 final.

3. Article 85 and 86; Treaty Establishing the European community, Feb, 7, 1992, O, J. (C 224) 1 (1992). (1992) 1 C.M. L.R. 573 (1992) hereinafter E.C. Treaty.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

بود.[1] خدمات همگانی همچنان سهم ارزشی است که باید به وسیله مداخلات خاص در بازارهای رقابتی و نه با نظام کلی خدمات عمومی، حمایت و حفاظت شود.

۳-۲. ایران

شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی در ایران به پیاده‌سازی الگو و سیاست‌های تعدیل اقتصادی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در دوران سازندگی برمی‌گردد. پس از انقلاب (که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شد) به تدریج حجم دولت بزرگ‌تر شد. در دوران سازندگی با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و پیاده‌سازی الگوی خصوصی‌سازی دیکته شده از سوی سازمان‌های بین‌الملل برای برون‌رفت از بحران‌ها و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب، نخستین گام ما در جهت کاسته شدن از نقش دولت در بازار اقتصاد و خدمات عمومی برداشته شد. خصوصی‌سازی با عنوان «سیاست تعدیل» در مجلس پنجم تصویب شد؛ اما به علت وجود مشکلات اجرایی نشد تا جایی که چاره‌ای جز تغییر و تبیین اصل ۴۴ نبود.

از اقدامات کشورهای موفق در اجرای برنامه خصوصی‌سازی، اعمال نظارت مؤثر دولت‌های ذی‌ربط به فرایند خصوصی‌سازی و عملکرد واحدهای خصوصی‌شده بوده است. در ایران نیز مطابق بند «ج» ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه، نظارت بر فرایند واگذاری‌ها و ارائه گزارش‌های نظارتی هر شش ماه به رئیس جمهوری و رئیس مجلس شورای اسلامی از وظایف شورای عالی واگذاری می‌باشد. در بند «ز» ماده ۵ اساس‌نامه سازمان خصوصی مقرر گردیده که سازمان پس از واگذاری شرکت‌ها به فعالیت‌ها و نحوه مدیریت آنها نظارت داشته باشد تا از مفاد قراردادهای واگذاری تخلف نشود. بی‌تردید این گونه نظارت‌ها می‌تواند از عواقب منفی خصوصی‌سازی بکاهد. دو محور اصلی و سیاست‌های اصل ۴۴ در ایران قرار دارد: ۱. ارتقای فضای کسب و کار اقتصادی؛ ۲. ارتقای کارایی شرکت‌های دولتی در امر تولید و تجارت.

1.See A. Hunt, Regulation of Telecommunications, the developing EU regulatory framework and its impact on the unied Kingdom, 3 European pub, Law 93 (1997).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

رویکرد فعلی در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ معطوف به واگذاری مالکیت بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی است. بدیهی است تحت چنین رویکردی، هیچ یک از اهداف فوق به نحو قابل قبولی قابل دستیابی نیست. بدون شک اصل ۴۴ قانون اساسی با آگاهی از نابهره‌وری و ناکارامدی بخش دولتی و تقویت نظام بازار و بخش خصوصی صورت‌بندی شده است. دولت عزمش را جزم کرده است تا اصل ۴۴ را به اجرا درآورد و بخش نیمه‌خصوصی و کوچک فعلی را به بخش خصوصی نیرومند و بزرگ تبدیل کند. گذر از بخش دولتی ناکارامد به بخش خصوصی کارامد و نیرومند مستلزم تسهیم عادلانه دارایی‌های دولتی در بین شهروندان است. در غیر این صورت، دیر یا زود خصوصی‌سازی پیامدهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی ناگواری را به دنبال خواهد آورد. فرایند خصوصی‌سازی به ویژه خصوصی‌سازی خدمات عمومی، تعیین قیمت یا ارزش‌گذاری سهام شرکت‌ها بسیار اهمیت دارد. برای قیمت‌گذاری دقیق دارایی‌ها و سهام قابل واگذاری به یک مدل ارزش‌گذاری دقیق و اتکاپذیر نیاز است (پوریانسب، ۱۳۸۶: ۱). مدافعان رویکرد فعلی بر این گمان هستند که واگذاری مالکیت به بخش خصوصی در نهایت با هدف ارتقای کارایی شرکت‌های دولتی واگذار شده و نیز ارتقای فضای کسب و کار اقتصادی و به دنبال آن رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی و افزایش کیفیت خدمات عمومی خواهد انجامید؛ اما تجربه خصوصی‌سازی در ایران نشان داده است که چنین اهدافی هرگز تأمین نگردیده است. روند خصوصی‌سازی در ایران نه می‌تواند موجب ارتقای کارایی شرکت‌ها گردد و نه می‌تواند به ارتقای فضای کسب و کار اقتصادی ختم شود. این تفکر ساده که به واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی به خصوص روش‌هایی مانند واگذاری «سهام عدالت» کارایی این شرکت‌ها افزایش یافته و موجب افزایش رشد و رفاه اقتصادی می‌گردند، نمونه‌ای از این نگرش است. واگذاری از طریق توزیع سهام دولت که در دولت نهم بخش مهمی از واگذاری‌ها را دربرمی‌گیرد؛ اگرچه سیاستی خوشایند مردم است و در بهترین حالت می‌تواند هدف بازتوزیع ثروت را تأمین نماید، در تأمین هدف ارتقای کارایی شرکت‌ها و بهبود فضای کسب و کار مورد تحقیق است؛ چرا که چنین واگذاری مالکیتی نمی‌تواند به تغییر و تحول و بهبود فرایندهای مدیریتی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

منجر گردد، به نحوی که حتی آینده و سرنوشت این شرکت‌ها در پرده‌ای از پرسش قرار دارد.

از طریق دیگر، چنانچه چاره‌ای برای واگذاری‌ها بدون ایجاد زمینه لازم برای ارتقای کارایی و بهبود فضای کسب و کار صورت گیرد، در نهایت می‌تواند منتهی به انتقال انحصارات دولتی به بخش‌های شبه خصوصی یا مجموعه‌های خاص گردد که شاید شرایطی را رقم بزند که از شرایط پیش از واگذاری ناکارامد و برای اقتصاد ملی خطرناک‌تر باشد. (حسنی، ۱۳۹۲: ۸)

به گمان عده‌ای خصوصی‌سازی در ایران به گونه‌ای به پیش می‌رود که گویا مشکل صرفاً مالکیت دولتی شرکت‌ها است و این مشکل با واگذاری مالکیت از طرف دولت آن هم به هر نحوی، برطرف می‌گردد و پس از آن باید منتظر به بار نشستن ثمرات واگذاری‌ها نشست؛ اما احتمالاً ثمرات واگذاری‌ها آن گونه که مورد انتظار است به بار نخواهد نشست و مدیریت اقتصاد کلان کشور باید به این بینش دست یابد که با واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی به روش‌های فعلی در فرایند خصوصی، مشکلات مبتلابه اقتصاد حل نخواهد شد. آنچه مهم است آزادسازی اقتصاد کشور از بند اقتصاد خدماتی تحت سیطره دولت و حاکم شدن مکانیسم قیمت‌ها تحت نظام بازار آزاد و ارتقای کارایی شرکت‌های تولید و بهبود کیفیت ارائه خدمات عمومی به مردم است.(حسنی، ۱۳۹۲: ۷)

۳. عوارض و پیامدهای خصوصی‌سازی خدمات عمومی

یکی از نگرانی‌های مردم و مقامات دولتی امکان افزایش قیمت کالاها و خدمات عمومی بعد از خصوصی‌سازی است که ممکن است به دلیل قطع حمایت‌های دولتی در برخی شیوه‌های خصوصی باشد. افزایش قیمت‌ها علاوه بر آثار سوئی که بر تعادل کل اقتصاد می‌گذارد، باعث نامتناسب‌تر شدن توزیع درآمدها و ثروت‌ها، نامتوازن شدن تراز پرداخت‌ها و به طور خلاصه کندشدن روند رشد اقتصادی می‌شود. از طرف دیگر، با در نظر گرفتن این امر که سیاست‌های اعلام شده دولت براساس روش انتظارات عقلایی در تصمیم‌گیری افراد برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

میزان تقاضایشان تأثیر بسزایی می‌گذارد، به ثمر نرسیدن اهداف مدنظر دولت از اجرای سیاست خصوصی‌سازی به مثابه یک شوک اقتصادی در مکانیزم عرضه و تقاضا تلقی شده و موجب نوسانات شدید اقتصادی می‌شود که هزینه اجتماعی چنین نوساناتی، گاهی اوقات، بسیار بالا است (کریمی، ۱۳۹۰: ۱۷).

یکی از عوارض و پیامدهای خصوصی‌سازی در ارتباط با کارکنان است. در منطق درآمدآفرینی سرمایه‌داری، مزدبران (دست‌کم مزدبران پایه) باید تا حد ممکن کمتر مزد دریافت کنند به راحتی اخراج‌پذیر و کاملاً سیال و از هر حیث «انعطاف‌پذیر» باشند. اغلب اوقات این یکی از دلایلی است که توسط خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌شود: پایان دادن به انعطاف‌ناپذیری مزدبران، و وضعیت‌هایی که جای مهمی در حفظ سابقه دارد و امنیت زیادی برای شغل ایجاد می‌کند و پایان دادن به صنف‌گرایی سندیکایی. اگرچه درست است که این اتهام‌ها همیشه ناروا نیست؛ اما آنها هنگامی که مؤسسه عمومی سودهایی تولید می‌کند، چندان معنایی ندارد و اغلب خود را بنابر خصلت بسیار متعارض رابطه‌های اجتماعی درون خود توضیح می‌دهند. باید ملاحظه کرد که موجب پایان روحیه میان کارکنان مؤسسه عمومی می‌گردد. هرکس تابع اجبارهای فردی شده، نتیجه‌گراست و بنابراین، حقوق خود را متنوع احساس می‌کند و دیگر جز به نفع خاص خود، نمی‌اندیشد و فداکاری برای موضوع و نیز همبستگی بنیادها از بین می‌رود. مسائل نگرش در تحقق برنامه‌های خصوصی‌سازی کاملاً مؤثرند. کارکنان و مدیران بخش دولتی بعضاً برنامه‌های خصوصی‌سازی را برای خود تهدید به شمار می‌آورند زیرا ممکن است به کاهش حقوق و دستمزد، از دست دادن شغل و تغییر الگوی کاری منجر شود (Yovnis ،1996 :20).

شرکت‌های دولتی منافع و موقعیت خود را در باقی ماندن در بخش دولتی می‌دانند. برهان نهایی هواداران خصوصی‌سازی، برهان گسترده نقدی است که طبق آن مؤسسه‌ها باید نه فقط برای تحقق اقتصادهای درجه‌بندی یا همکنش‌ها، بلکه برای حفظ یا کسب سهم‌های بازار در برابر رقابت‌های خارجی به منبع کاهش قیمت‌ها، کاهش مهم از حیث اقتصادی دست یابند. چون خدمت‌ها داخل ارزش‌های دیگر مؤسسه‌ها می‌گردد و روی رقابت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

آنها سنگینی می‌کند. دلیل دلالت دارد که رقابت همیشه چیز مطلوبی است، سپس به چند خرده دلیل می‌پردازد. مؤسسه‌ها باید بتوانند سایر مؤسسه‌ها را برای «توسعه دادن خود» خریداری کنند و برای پرهیز از اینکه جاها از پیش تصاحب نشده باشند، شتاب کنند؛ به همین دلیل است که شرکت برق فرانسه EDF شرکت‌های خصوصی‌شده در برزیل و آرژانتین را خریده است. اما چیزی که هست، رقابت همیشه خواستنی نیست. به یقین، این مورد در هنگامی است که با یک انحصار طبیعی (مثل شبکه راه‌آهن، شبکه‌های خط‌های الکتریک یا بزرگراه‌ها و غیره) سر و کار داریم، همچنین در هنگامی که طبیعت ثروت به نحوی است که به زحمت فراهم می‌گردد. نمونه الکتریسیته را در نظر بگیریم، این ثروتی است که ذخیره نمی‌شود. ولی نیازمند سرمایه‌گذاری بسیار زیاد، توأم با خطر کردن و برآمد درازمدت است. از این رو، رقابت خصوصی‌ای وجود ندارد که حاضر به تأمین همه این شرط‌ها باشد؛ به ویژه اگر تمامی این وظیفه‌ها اجباری باشند. وانگهی، هزینه‌هایی که به وسیله خود رقیب وارد می‌شود (هزینه برای مؤسسه تبلیغات، فضاهای پیشرفته تجاری و غیره) و برای مصرف‌کننده (دشواری یافتن بها در پیچیدگی تعرفه‌ها) نباید از یاد برود. با این همه، می‌پذیریم که رقابت گاه خواستنی است (مثلاً در برخی بخش‌ها مثل خدمت‌های اینترنتی وضع از این قرار است). چنان که در این بخش سرمایه‌گذاری‌ها به نسبت کم‌اهمیت هستند (Tony Prosser ،2005: 488 –489).

در قسمت عوارض نامطلوب خصوصی‌سازی عنوان شد که یکی از نگرانی‌های مردم و مسئولان از اجرای این برنامه، بیکاری تعداد زیادی از کارگران به دلیل تعدیل هزینه تولید توسط کارفرمایان می‌باشد؛ بنابراین به منظور آماده‌سازی ذهنی و روانی عاملان اقتصادی مراجع ذی‌ربط باید مسأله بیکاری این کارگران و راه‌حل‌های موجود برای کاهش آن را به طور مرتب و سیستماتیک پیگیری کنند و نیروی کار را وادارند تا کارایی خود را افزایش دهند؛ چرا که چند زمانی نمی‌گذرد که با خصوصی‌سازی شدن، مجبور به بیکار شدن می‌شوند. دیدگاه دولت در مورد عدم اخراج و افزایش بیکاری بعد از خصوصی‌سازی و یا عدم تمرکز ثروت و قدرت اقتصادی در دست عده محدودی از سرمایه‌گذاران تأثیر زیادی در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

انتخاب شیوه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی دارد. به طوری که اگر دولت مخالف تمرکز قدرت اقتصادی در دست عده‌ای محدود است بایستی از شیوه عرضه عمومی سهام استفاده نماید و موجبات تقویت بازار سهام را فراهم آورد و در مورد اخراج کارکنان و افزایش بیکاری دولت مجبور به واگذاری شرکت دولتی به کارکنان با استفاده از روش‌های اجاره‌ای و مدیریتی با شرط حفظ اشتغال در خصوصی‌سازی است (کریمی، ۱۳۹۰: ۱۷). در مورد نتایج خصوصی‌سازی بحث‌های مختلفی شده است و بررسی نتایج، جواب قانع‌کننده‌ای مبنی بر مثبت یا منفی بودن مطلق پیامدها نشان نمی‌دهد. در مورد معیارهای موفقیت نیز اتفاق نظر وجود ندارد. تیلور و دارک[1] (۱۹۹۸) معتقدند که خصوصی‌سازی موفق باید حداقل نتایج زیر را در بر داشته باشد:

۱. سطح خدمات عمومی یا کالاهایی که شرکت یا واحد خصوصی شده ارائه می‌دهد؛ اگر نگوییم باید بهتر از خدمات یا کالاهایی باشد که سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی ارائه می‌دهند؛ اما باید به همان خوبی باشد.

۲. هزینه خدمات عمومی و کالاها در مقایسه با زمانی که دولت آنها را تأمین و ارائه می‌کرد باید کاهش یابد و روند آن نشان‌دهنده کاهش بیشتر قیمت‌ها نیز باشد.

بررسی خصوصی‌سازی در انگلستان نشان‌دهنده بهبود عملیات مالی، افزایش کیفیت خدمات عمومی، کاهش قیمت به جز در مواردی محدود و همچنین ایمنی شغل است (The, Economist, 1999: 67).

دیدگاه‌های موافق خصوصی‌سازی بسیار متعدد است ولی دیدگاه‌های مخالف نیز قابل توجه است. مخالفان غالباً به نارسایی بازار، ماهیت استثماری و دیگر نارسایی‌های بخش خصوصی، هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه اشاره می‌کنند (فرازمند، ۱۹۹۶) از سوی دیگر، آنها موارد چندی را خاطر نشان می‌کنند از جمله: ملاحظات ناظر بر امنیت ملی، ضرورت تأمین برخی کالاهای اساسی از طریق دولت، رضایت بازتوزیعی و رفاه اجتماعی

1. Tailor & Dark

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

شرکت‌های دولتی به عنوان ابزار دولت‌های پیشرو و نقش اشتغال در بخش دولتی به عنوان روشی برای جبران نابرابری‌های بازار (Streeten ،1993: 51 ،Grier ،1989: 69).

علاوه بر موارد کلی فوق، برخی نیز معتقدند که اساساً خصوصی‌سازی حتی یک نظریه خوب نیز به شمار نمی‌آید (Thayer،1991 :156) باعث افزایش فساد می‌شود (فرازمند، ۱۹۹۶) و بیکاری را افزایش می‌دهد(Thayer, 1995: 115). در کشورهای دارای بخش خصوصی ناسالم و توسعه‌نیافته که خود نیازمند حمایت دولت است، کارایی تعریف شده با ارزش‌های غربی و رویکرد انگلیسی خصوصی‌سازی گسترده سازگاری ندارد و خصوصی‌سازی وسیع به بی‌نظمی بازار و مشکلات اجتماعی مربوط منجر می‌شود و نیازمند ایجاد پلمپ دولتی برای حفظ نظم کنترل اجتماعی است و موجب افزایش سرمایه‌های انباشته می‌شود (Farazmand،1995 :558). خصوصی‌سازی باعث می‌شود تا منافع عمومی از سوی سوداگران بخش خصوصی به یغما رود و ارزش‌های مورد قبول شهروندان و جامعه تهدید شود (Farazmand،1995 :558). افزون بر این منتقدان و مخالفان خصوصی‌سازی خدمات عمومی اعتقاد دارند که خصوصی‌سازی به تخریب زیرساختارهای اقتصادی و از بین رفتن محیط و ارائه خدمات عمومی با کیفیت پایین و دیگر مشکلات اجتماعی و اکولوژی منجر می‌شود که هزینه آن را باید مردم بپردازند. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی رویکردی کوتاه‌مدت است که از سوی برخی دولت‌ها برای صرفه‌جویی اندک تعقیب می‌شود. همچنین خصوصی‌سازی بخشی از استراتژی بازاری و بلندمدت جهانی‌سازی برای کسب جایگاهی وسیع جهت استثمار از طریق خارج ساختن بخش دولتی از رقابت در قلمرو عمومی، کاهش نقش آن در زمینه حفظ نظم و انضباط و حمایت و ارتقای منافع سرمایه‌داری جهان است (Laporte and Ahemd ،1995 :189). معضل دیگر، خصوصی‌سازی خدمات عمومی در کشوری مثل ایران ریسک سیاسی، اقتصادی، ضعف نگرش و تفکر مردم‌سالاری در مقوله‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. به طوری که عدم هماهنگی سیاست‌های اقتصادی و ساختاری و چندگانگی تفکر ایدئولوژیکی بین سیاست خارجی و روابط بین‌المللی اقتصادی و ناتوانی دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران و نداشتن اعتقاد راسخ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

به خصوصی‌کردن بنگاه‌های دولتی کاملاً مشهود است و این امر باعث عدم اعتماد بخش خصوصی به تصمیمات اقتصادی دولت‌های خود می‌گردد. علاوه بر موارد فوق در زمینه سایر ابعاد نارسایی‌های خصوصی‌سازی با موارد زیر می‌توان در ایران اشاره نمود:

۱. الزام به خصوصی‌سازی در قوانین به چشم نمی‌خورد؛ صرفاً در حد توصیه است.

۲. فقدان بازار سرمایه قوی به ویژه در ابتدای سال‌های آغازین خصوصی‌سازی و ناکارایی در روش مزایده و بورس که باعث شد در بسیاری از موارد روش مذاکره‌ای برگزیده شود که در نتیجه آن خلاف‌ها و مفاسد عدیده‌ای صورت گرفت و منجر به انباشت سرمایه نزد قشری خاص گردید و فاصله طبقاتی در جامعه عمیق‌تر شد. چنین فرایندی ممکن است به قهر ملت با دولت گردد.

۳. از عمده‌ترین مشکلات در فرایند خصوصی‌سازی فقدان عزم جدی و عدم وفاق در مسئولان بلندپایه کشور است که با توجه به توصیه‌های مختلف و چارچوب‌های قانونی، عملاً سیاست‌گذاران کلان به این موضوع خوش‌بین نیستند و فضای سیاسی بسترهای لازم را برای این امر ایجاد نکرده است (حسنی، ۱۳۹۲: ۷).

نتیجه‌گیری

با ظهور انقلاب صنعتی در میانه قرن ۱۸ میلادی ، توسط عده‌ای از دانشمندان از جمله آدام اسمیت، ایده خصوصی‌سازی خدمات عمومی و اقتصادی و دخالت حداقلی دولت در این امور شکل گرفت.

خصوصی سازی به مفهوم حذف یا کاهش دخالت دولت در برقراری مکانیزم عرضه و تقاضا و انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی است.

نخستین سؤالی که در این خصوص مطرح گردید، عبارت از مبانی خصوصی سازی خدمات عمومی است؟ اصولاً در نظام‌های حقوقی ایران، فرانسه و انگلستان حذف دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی، جلوگیری از بوروکراسی فراگیر اداری و اجرایی، عدم کارایی دولت‌ها در خدمات‌رسانی عمومی، بدهی‌های سنگین دولت‌ها در این راستا و جلوگیری از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

تورم و کسری بودجه شدید دولت‌ها و نهایتاً خدمات‌رسانی عمومی مطلوب از جمله مبانی این مفهوم قلمداد می‌شود.

سؤال دیگر، تحقیق به این قرار است که روش‌های خصوصی‌سازی خدمات عمومی در این نظام‌ها کدامند؟ عرضه سهام در بازار بورس، واگذاری مدیریت بنگاه به بخش خصوصی و حضور دولت به عنوان شریک بدون رأی و انحلال شرکت‌های دولتی و فروش اموال آنها به بخش خصوصی از جمله روش‌های خصوصی‌سازی عمومی محسوب می‌شود.

افزایش قیمت خدمات، توزیع نامناسب و غیرمتعادل خدمات عمومی و کند شدن روند رشد اقتصادی، رشد نرخ بیکاری و کاهش کیفیت خدمات عمومی از جمله آثار منفی خصوصی‌سازی خدمات عمومی در اکثر نظام‌های حقوقی دنیا ذکر می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

۱.کتاب‌ها و مقاله‌ها

پاکدامن، رضا (۱۳۷۴)؛ جنبه‌های کاربردی خصوصی‌سازی، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
پرکوپنکو، ژوزف (۱۳۸۰)؛ مدیریت خصوصی‌سازی، ترجمه حسین اکبری، تهران: نشر آتنا
حسنی، علیرضا (۱۳۹۲)؛ «بررسی پیامدهای خصوصی‌سازی بر نظام ارائه خدمات عمومی در ایران»، قابل دسترسی در http://hasanilaw.blogfa.com
رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶)؛ نقدی بر خصوصی‌سازی ایران، تهران: رسا.
صفارزاده، غلامرضا (۱۳۸۱)؛ «موانع خصوصی‌سازی در ایران»، ماهنامه تخصصی تدبیر، شماره ۱۲۹.
عرب مازار، علی اکبر (۱۳۷۴)؛ «خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اشتغال»، مجله اقتصاد و مدیریت.
کریستسن، ال (۱۹۹۱)؛ خصوصی‌سازی، ترجمه عباس منوریان، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
کریمی اصفهانی، خدیجه، خصوصی‌سازی، در سایت www.haghgostar.ir
کمیجانی، اکبر (۱۳۸۳)؛ ارزیابی عملکرد و سیاست خصوصی‌سازی در ایران، تهران: وزارت امور اقتصاد و دارایی.
کیوان.ب (۱۳۸۹)؛ خصوصی‌سازی خدمت‌های عمومی، پایگاه فرهنگ و اطلاع‌رسانی تبیان.
متوسلی، محمد (۱۳۷۳)؛ خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
مکین تاش، کریستوفر (۱۳۷۸)؛ «خصوصی‌سازی»، ترجمه مهدی عطاءالهی، مجله تدبیر.
منوریان، عباس (۱۳۸۰)؛ «خصوصی‌سازی: رویکرد تطبیقی»، مجله فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۵۳ و ۵۴.

۲. قوانین ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
قانون برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹
قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۸۶

ب. منابع غیرفارسی

۱. کتاب‌ها و مقاله‌ها

Bennington, (1997); *The road to privatization*: "TQM and business planning", international journal of public sector management, Vol. 10, No. 5.
Bennington, L and Cuinance, (1996); *Customer Drivon research: A new way to establish he service value Hierarchy*, Melbourne, Monnash UNI.
Farazmand, A, (1999); *Privatization or reform? Public enterprise management in transition, international review of administrative science*, Vol. 65.
Heraclcous, L, (1999); *Privatization: Global trends and implications of the Singapore experience, international journal sector management*, Vol.12, No. 5.
Le Grand, I, (1982); "*The strategy of equality redistribution and the social service*", London: Allen and Urwin
Mottran.R.(1995);.improving public services in the uk . public administration and development . vol . 15 .
Parker, D, (1995); *Privatization and the international environment: developing our knowledge to the adjustment process, international journal of public sector management,* Vol. 8, No. 2.
Thayer, F. *Privatization carnage, chaos and corruption*, Chicago L: Lyceum books, Nelson Hall.
The economist (1995); *Nigeria: first thing first*, Wining and Boald man.
Tony, Prosser, (2001); *Public service law: privatization's unexpected offspring,* available at http://www.law.duke.edu/jpurnals/63LCProsser
Younis, T, (1996); *Privatization: A review of policy and implementation in selected Arab countries,* international journal of public sector management Vol. 9, No. 3.

۲. قوانین انگلستان

1.Competition Act 1998 (U.K)
2.Electricity Act 1989 (U.K)
3.Gas Act 1986 (U.K)
4.Postal Services Act, 2000 (U.K)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

5.Postal Services Regulation 1999 (U.K)
6.RailWays Act 1993 (U.K)
7.Telecommunications Act 1984 (U.K)
8.Transport Act, 1986 (U.K)
9.Utilities Act 2000 (U.K)
10.Water Industry Act 1991 (U.K)

۳. قوانین فرانسه

1-La Constitution de 1958
2. Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.
3. Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (Dernière modification : 1 janvier 2001)
4. Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Version consolidée au 1 janvier 2016)
5. Code pénal (Version consolidée au 30 décembre 2015)
6. Code du service national (Version consolidée au 1 janvier 2016)
7. Code de l'aviation civile (Version consolidée au 31 décembre 2015)
8. Code de l'environnement (Version consolidée au 1 janvier 2016)
*Les codes sont accesibles au : http://www.legifrance.gouv.fr/

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]