

Analysis of supervision mechanism for delegation of enterprises in order to article 44 of constitution

Bizhan Abbasi,¹ Akbar Barari²

1. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran. Babbasi@ut.ac.ir
2. Ph.D. student of Public Law, University of Tehran (corresponding author). Barari_1366@yahoo.com

Date Received 2022/12/08

Date of correction 2023/2/14

Date of Release 2023/02/24

Abstract

Although Privatization become a worldwide circulation of political and economic circles since last century but there are still basic disagreements on the mechanisms of its implementation and of course about the way of monitoring this process. In our country, though, the privatization and in particular privatization of state-owned enterprises goes back many years ago, but the culmination of this fundamental transformation comes from the general policies of article 44 of constitution and the law implementing it, which first addressed the issue of privatization in a comprehensive manner. Nevertheless success of the implementation of these policies has been in doubt for many years. This skepticism has become more pronounced, especially in relation to the corruption that has occurred in the area of divestiture and That is why the issue of overseeing oversight is important, Supervision is not just about choosing how to outsource state enterprises and In addition to discussing the preparation of firms (companies) for transfer, there is also a shadow over the post-transfer phase and Rather than merely changing the ownership of these firms, it has targeted the more fundamental goal of "increasing the private sector's share in the national economy" and ultimately accelerating the growth of the national economy.

Keywords: Supervision, Privatization, devolution, State enterprise, Article 44 General Policies.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، بهار ۱۴۰۲، شماره ۳۴

مقاله علمی پژوهشی

تحلیل فرآیند نظارت بر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۱۷

بیژن عباسی^۱؛ اکبر براری^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۰۵

چکیده:

هرچند بحث پیرامون «خصوصی‌سازی» و به صورت خاص «واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولت» به سال‌ها قبل بازمی‌گردد اما نقطه اوج در اجرای این دگرگونی اساسی را می‌بایست در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن سراغ گرفت که برای نخستین بار به صورت جامع و کامل این مقوله را مورد توجه قرار داد. با این حال، پس از گذشت سال‌ها، حصول موفقیت در اجرای این سیاست‌ها همچنان با تردید روبروست؛ این تردید به خصوص با فسادهای رخ نموده در عرصه مزبور، جلوه بیشتری یافته و از همین روست که بحث نظارت بر واگذاری‌ها اهمیت می‌یابد؛ لذا پژوهش پیش‌رو، متعاقب ارائه گزارشی جامع از موضوعات مورد نظارت در واگذاری بنگاه‌ها، به تحلیل آسیب‌شناسانه این فرآیند نظارتی می‌پردازد. نظارتی که هرچند تنها منحصر به انتخاب شیوه واگذاری بنگاه‌های دولتی و قیمت‌گذاری آن‌ها نبوده و علاوه بر بحث آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری، تا پس از واگذاری نیز سایه گسترانده اما با دو مشکل اساسی روبروست: نخست نهادهای ناظر متعدد (کمیت زیاد) و دیگری سهل‌گیری در نظارت (کیفیت کم). این درحالی است که تحقق خصوصی‌سازی در گروی نظارتی کارآمد در تمامی فرآیند واگذاری از ابتدا تا انتها، به منظور «افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد» و در نهایت «شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی» است.

کلیدواژه‌گان: نظارت، خصوصی‌سازی، واگذاری، بنگاه دولتی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه تهران، تهران، ایران

Babbasi@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Barari_1366@yahoo.com

مقدمه

در نظام حقوقی ما، نهادهای متعددی به منظور نظارت^۱ بر عملکرد دستگاه‌های مختلف اجرایی که به نحوی از انحاء اعمال حاکمیت نموده، امور عمومی را اداره کرده، خدمات عمومی را تأمین می‌کنند و یا بخشی از بودجه کل کشور به آنها اختصاص می‌یابد، وجود دارد؛ در این میان واگذاری بنگاه‌های دولتی که می‌بایست در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صورت گیرد نیز از صور گوناگون نظارت این نهادهای متعدد ناظر فارغ نیست. اما نکته مهم آن است که به دلیل اهمیت زیاد مقوله واگذاری‌ها، به‌خصوص از آن‌رو که این بنگاه‌های اقتصادی، طی سالیان متمادی با سرمایه‌های کلان ملی ایجاد شده و در اصل متعلق به ملت است و ایجاد هرگونه شبهه در واگذاری آن‌ها بی‌اعتمادی عمومی را در پی خواهد داشت، لذا نظارت بر این فرآیند نه تنها باید توسط نهادهای خاص نظارتی صورت پذیرد بلکه می‌بایست موضوع نظارتی مخصوص و فراتر از سازوکارهای نظارتی معمول نیز باشد. از همین‌رو، ذهن جستجوگر در پی آن بر می‌آید که فرآیند نظارت بر واگذاری بنگاه‌های دولتی که می‌بایست به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرایی آن به بخش غیردولتی واگذار شود را مورد تحلیل قراردهد. از این‌رو پرسش اصلی این است که اساساً زمانی که از نظارت بر واگذاری بنگاه‌های موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی صحبت به میان می‌آید منظور، نظارت بر چه مواردی و در حقیقت نظارت بر چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که هرچند نظارت در ظاهر صرفاً به فرآیند اجرایی واگذاری شامل قیمت‌گذاری، انتخاب خریدار، شیوه انعقاد قرارداد و ... محدود می‌گردد اما با کمی تأمل مشخص می‌شود که اگر در پی واگذاری مطلوب و تحقق خصوصی‌سازی واقعی هستیم، دو مرحله پیش از آغاز واگذاری، به‌خصوص آماده‌سازی بنگاه‌ها و البته پس از واگذاری (ارزیابی تحقق اهداف واگذاری و به حداقل رساندن مضرات واگذاری) نیز نیازمند نظارتی دقیق و همه‌جانبه است. از این‌رو در ادامه با غور در قوانین و مقررات موجود و تحلیل و بررسی قواعد حقوقی حاکم بر واگذاری بنگاه‌ها، در پی فراهم‌سازی گزارشی جامع از موضوعات مورد نظارت در سه مرحله پیش از واگذاری یا نظارت بر زمینه واگذاری، حین واگذاری یا نظارت بر فرآیند اجرایی و در نهایت نظارت پس از واگذاری، به همراه ارائه تحلیلی آسیب شناسانه از این فرآیند نظارتی خواهیم بود.

۱. «نظارت» در زبان فارسی، در مقابل واژه کنترل (Control) در زبان‌های انگلیسی و فرانسه و به معنای اعمال محدودیت آمده است. (انصاری، ۱۳۸۹: ۱۴۹)

۱. نظارت پیش از واگذاری (نظارت بر زمینه واگذاری بنگاه‌های دولتی)

در تمامی کشورهای پیش از آغاز فرایند اصلی مورد توجه قرار گرفته است. (گریفین، ۱۳۷۵: ۶۳) به عبارت دیگر در این کشورها، قبل از هر اقدامی برای واگذاری، تجدید ساختار مالی و مدیریتی بنگاه‌ها انجام شده، اهداف غیراقتصادی حذف و پیش‌بینی‌های لازم برای مشکلات اشتغال در نظر گرفته شده است. علاوه بر این‌ها، قانون‌گذار قواعد لازم را به منظور تسهیل امر واگذاری وضع، دولت تعهد کامل سیاسی را به منظور پشتیبانی‌های لازم از بخش خصوصی تعهد و قوه قضائیه نیز حمایت‌های ضروری از سرمایه‌گذاری را مورد توجه قرار داده است. (کروگر، ۱۳۷۴: ۲۱۰)

در کشور ما هم، در گام نخست و به منظور فراهم نمودن زمینه‌ای مناسب برای واگذاری‌ها، ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، کلیه دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا بنگاه‌های قابل واگذاری را طبقه‌بندی و فهرست‌بندی نمایند تا آن دسته‌ای که امکان واگذاری دارند، تعیین شده و هدف‌گذاری و دورنمای دولت از مقوله واگذاری مشخص شود. با این حال به دلیل عدم پیش‌بینی ناظر خاص و فقدان نظارت، بنگاه‌های دولتی همچنان وضعیت نابسامانی دارند به طوری که هرگاه دولت آن‌ها را در معرض واگذاری قرار می‌دهد، اکثراً فاقد متقاضی از بخش خصوصی واقعی هستند. در چنین شرایطی لاجرم باید یک دوره انتقالی پیش‌بینی شود و طی این دوره انتقالی، وضعیت این بنگاه‌ها «سامان دهی»^۱ و بعد از واجد شرایط بازار شدن، در معرض واگذاری قرار گیرند. (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۱۳۲) از همین رو قانون‌گذار در بند ب ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بازسازی ساختاری را در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری، بنگاه قابل واگذاری می‌شود، از جمله موارد ضروری برشمرده و وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف می‌نماید تا در چارچوبی که هیأت واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری نماید^۲؛

از جمله مهم‌ترین روش‌های اصلاح ساختار نیز اصلاح اساسنامه و وضعیت حقوقی بنگاه است که بر همین مبنا تبصره ۴ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولت را مکلف کرده است تا ترتیباتی اتخاذ نماید که تغییر و تصویب اساسنامه بنگاه‌های دولتی و وابسته به دولت که بر اساس

1. Reorganization.

۲. ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری موضوع ماده ۱۹ نیز بر همین امر تاکید می‌کند.

مفاد این قانون در جریان واگذاری قرار می‌گیرند به تصویب مراجع ذی‌صلاح برسد. این امر هرچند کافی نیست ولی بدون شک حیاتی خواهد بود، چرا که مشکلات ساختاری بنگاه‌ها عملاً بحث واگذاری را منتفی می‌سازد. به همین منظور است که بند ۳ ماده ۱۸ همین قانون به هیأت واگذاری اجازه داده است تا در اساسنامه و مقررات حاکم بر بنگاه‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره بنگاه‌ها، اصلاحات لازم را انجام دهد. بند ۵ این ماده نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی را مجاز دانسته تا آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند را صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا به شخص حقوقی مناسب تبدیل و سپس نسبت به واگذاری آن‌ها اقدام نماید.

مساله شکل حقوقی بنگاه‌ها وقتی اهمیت بیشتری می‌یابد که در نظر داشته باشیم اصلی‌ترین شیوه واگذاری از طریق بورس است و سازمان بورس نیز در راستای وظایف نظارتی خود، جز در قالب شرکت سهامی عام که ساختاری مناسب و قانونی و چارچوب حقوقی شفاف داشته‌باشد، بنگاهی را پذیرش نخواهد کرد. از همین روست که بند ۴ ماده ۱۸ قانون مزبور، وزارت امور اقتصادی و دارایی را ملزم کرده‌است تا کلیه شرایط لازم را برای عرضه در بورس اوراق بهادار برای بنگاه‌های مشمول بند الف ماده ۲۰ این قانون فراهم نماید. نکته آخر این‌که ممکن است با اصلاح اساسنامه و بهبود وضعیت حقوقی نیز بنگاه بنا به دلایلی امکان واگذاری نداشته باشد از این‌رو مطابق بندهای ج و د ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تجزیه^۱ و یا ادغام بنگاه‌های دولتی^۲ اقدامات دیگری است که منجر به اصلاح ساختار بنگاه‌ها و ایجاد زمینه‌ای مساعد برای واگذاری آن‌ها می‌شود. اما با تمامی این اوصاف و علی‌رغم توصیه‌های متعدد قانون‌گذار به اصلاح ساختار بنگاه‌ها، نبود ناظری خاص در این عرصه، عملاً اصلاح ساختاری را به فرایندی کُند و تابع امیال مدیران دولتی تبدیل ساخته است؛ به عبارت دیگر هرچند بند ۲ ماده ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای عالی اجرا را به صورت کلی ناظر بر فرآیند اجراء قوانین و مقررات مرتبط با این

۱. در مواردی که واگذاری بنگاه در چهارچوب بند (۱۲) ماده (۱) این قانون موجب انتقال موقعیت انحصاری بنگاه به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیأت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه بنگاه اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری آن دهد.

۲. دولت می‌تواند چند بنگاه قابل واگذاری دولتی را در هم ادغام کرده و سپس اجازه واگذاری آن‌را بدهد.

سیاست‌ها قرار داده است و هر جا که ناظر دیگری پیش‌بینی نشده، عملاً بحث نظارت برعهده این نهاد است اما عدم پیش‌بینی سازوکار خاص نظارتی در مرحله ایجاد زمینه مساعد برای واگذاری بنگاه‌ها که گام اولیه فرایند واگذاری است و منظور نداشتن ضمانت اجراهای مناسب برای مواقعی که هیچ اراده‌ای در «به‌سازی» ساختار بنگاه‌ها و ایجاد محیط مناسب برای رونق واگذاری‌ها از طرف مدیران وجود ندارد، باعث وضعیت کنونی است که حتی برای اصلاح ساختار باشگاه‌های فوتبال دولتی هم، علی‌رغم گذشت زمان بسیار طولانی و تغییرات پی‌درپی مدیران، به جهت عدم وجود اراده، هنوز توفیقی حاصل نشده است.

۲. نظارت در حین واگذاری (نظارت بر فرایند اجرایی واگذاری بنگاه‌های دولتی)

گرچه اجماعی تقریباً فراگیر پیرامون خصوصی‌سازی و واگذاری تصدی‌های دولت در جهان وجود دارد، اما نمی‌توان مدعی هیچ فرمول و روش مشخص و کلی شد که نظر موافق همه سیاست‌گذاران اقتصادی را با خود همراه سازد. از این‌رو کشورهایی که در صدد پیاده کردن فرآیند مزبور هستند، بسته به شرایط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، میزان توسعه، اندازه بازار و البته با توجه به وضعیت خود بنگاه‌های مشمول واگذاری از نظر شکل بنگاه و وضعیت مالی و سوابق سودآوری یا ضرردهی، در کنار اهدافی که دولت از واگذاری بنگاه‌ها دنبال می‌کند، از شیوه‌های مختلفی نظیر عرضه عمومی سهام، عرضه کوپنی سهام، عرضه داخلی سهام، تجزیه بنگاه‌های بزرگ، اجاره، پیمانکاری و ...^۱ و همچنین روش‌های قیمت‌گذاری متفاوتی استفاده می‌کنند؛ لذا دو مقوله انتخاب شیوه واگذاری و نحوه قیمت‌گذاری بنگاه به جهت اهمیت بسیار زیادی که دارد، نظارتی کارآمد را می‌طلبد.

۲-۱. نظارت بر انتخاب شیوه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی

شکل سازمانی بنگاه دولتی تأثیر زیادی در انتخاب شیوه واگذاری آن دارد. اگر بنگاه مزبور به شکل شرکت سهامی عام باشد و سهام آن قابل عرضه در بورس باشد، عرضه عمومی سهام از طریق بورس اوراق بهادار، بهترین روش برای واگذاری خواهد بود. در مقابل، اگر بنگاه به شکل سهامی خاص و دارای سودآوری خوبی باشد در این صورت عرضه محدود سهام به یک یا چند نفر سرمایه‌گذار

۱. ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد ... استفاده نماید ...»

می‌تواند روش مناسبی باشد. همچنین همان‌طور که پیش‌تر گفتیم اگر بنگاه دولتی دارای شخصیت حقوقی نبوده و یا به شکل سهامی نباشد، اصلاح ساختار ضروری است. با این اوصاف می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که ساختار و وضعیت سودآوری یک بنگاه، نشان‌دهنده میزان سهولت در فروش سهام متعلق به دولت می‌باشد. البته بنگاه‌های دولتی زیان‌ده را نیز می‌توان به قیمت پایین‌تر واگذار کرد و قیمت آن بستگی به امکان بهبود کارایی و سودآوری بنگاه بعد از واگذاری به بخش خصوصی دارد. همچنین در مورد آن دسته از بنگاه‌های دولتی که به علت مشکلات ساختاری سودآور نمی‌شوند، تنها راه واگذاری، انحلال بنگاه و فروش دارایی‌های آن و یا انعقاد قرارداد اجاره و یا مدیریت است. (کمیسیون اقتصاد کلان و بازرگانی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶: ۱۰۷ - ۱۰۶)

مطابق ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هیأت واگذاری روش‌های واگذاری را انتخاب می‌کند^۱ و مسلماً این تصمیم با نظارت شورای عالی اجرا خواهد بود^۲. با این حال در شرایطی خاص، قانون‌گذار برای هیأت واگذاری علاوه بر صلاحیت اجرایی، صلاحیت نظارتی نیز منظور داشته که عملاً منجر به نظارت این نهاد بر تصمیمات خودش می‌شود. برای مثال به موجب تبصره ۲ همان ماده، در مواردی که پس از برگزاری دو نوبت مزایده، خریداری وجود نداشته باشد، واگذاری به موجب مصوبه هیأت واگذاری که نهاد تصمیم‌گیرنده و مجری است، از طریق مذاکره مجاز خواهد بود. اما در ادامه همین تبصره، آمده: «همچنین استفاده از روش مذاکره به غیر از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی در قالب سهام عدالت، درخصوص شرکت‌های مشاور و ... که در آن‌ها به استفاده از تخصص‌های مدیریتی نیاز باشد به مدیران و یا گروهی از مدیران و کارشناسان متخصص همان بنگاه مجاز است. تشخیص شرایط مدیران و متخصصین بر عهده هیأت واگذاری است». همان‌گونه که از متن این تبصره بر می‌آید، این هیأت تغییر ماهیت داده و تبدیل به نهادی نظارتی شده است. به عبارت دیگر ابتدا هیأت واگذاری دو مرحله مزایده برگزار می‌کند، سپس روش مذاکره را بر می‌گزیند، آن‌گاه تشخیص می‌دهد که به استفاده از تخصص‌های مدیریتی نیاز است و در نهایت نیز در جایگاه ناظر، شرایط مدیران را مورد ارزیابی و نظارت قرار می‌دهد. همچنین تبصره ۳ این ماده فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵٪) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد را پیش‌بینی کرده که

۱. ر.ک: آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری مصوب کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۴.

۲. البته به موجب تبصره ۱ این ماده، مجوز عرضه سهام در بورس‌های خارجی به پیشنهاد هیأت واگذاری و توسط شورای عالی اجراء صادر می‌شود.

توسط هیات واگذاری صورت می‌گیرد؛ اما در ادامه مجدداً با در نظر گرفتن نظارتی برای این نهاد، نظارت بر شرایط مدیران مشمول و نیز ضوابط روش اقساطی، را برعهده همین هیأت گذاشته است. بدیهی است در چنین شرایطی تنها می‌توان به صلاحیت عام نظارتی شورای عالی اجرا امید داشت که بتواند با اعمال نظارت بر عملکرد هیات واگذاری، از احتمال فساد بکاهد.

۲-۲. نظارت بر انتخاب روش قیمت‌گذاری بنگاه‌های دولتی

یکی از مهم‌ترین وظایف دستگاه مجری واگذاری، ارزش‌گذاری بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی، دولتی و عمومی نامزد واگذاری به بخش خصوصی است. این وظیفه مهم که می‌بایست در قالب ارزش‌گذاری واقعی و صحیح جلوه نماید از چند جنبه حائز اهمیت است؛ نخست این که ارزش‌گذاری پایین‌تر از ارزش واقعی، موج انتقاد و اتهام را از سوی گروه‌های سیاسی و اجتماعی مخالف برنامه‌های خصوصی‌سازی، متوجه مجریان این برنامه خواهد کرد. دوم آن که ارزش‌گذاری بالاتر از ارزش واقعی نیز خریداران بالقوه را از خرید بنگاه منصرف کرده و موجب فلج شدن این برنامه‌ها خواهد شد. بر این اساس ارزش‌گذاری یک بنگاه در سه مرحله صورت می‌گیرد: مرحله اول ارزش‌گذاری دارایی بنگاه^۱، مرحله دوم ارزش‌گذاری تعهدات بنگاه^۲ و مرحله سوم ارزش‌گذاری بنگاه به صورت یک مجموعه. همچنین باید توجه داشت که فرآیند ارزش‌گذاری می‌بایست به مقدار کافی واضح و قابل‌اعتماد باشد تا برای خریداران بالقوه نیز نتایج به‌دست آمده قابل قبول باشد. از این رو استفاده از کارشناسان خبره و مستقل برای نیل به این هدف کمک زیادی خواهد کرد. از طرف دیگر لازم است تا دولت در ارزش‌گذاری بنگاه‌های قابل واگذاری، از ذهنیت سنتی وجود رابطه سلسله‌مراتبی با اشخاص خصوصی اجتناب ورزد؛ زیرا در واگذاری بنگاه‌ها در عمل رابطه مشتری و فروشنده حاکم است و طبیعتاً قیمت‌های پیشنهادی فروشنده باید منطقی و با شرایط بازار هم‌خوانی داشته باشد. در غیر این صورت حتی مذاکره‌ای برای معامله صورت نخواهد گرفت. (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۴۵ - ۴۱)

مطابق ماده ۲۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت و ... با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت واگذاری تعیین خواهد شد. همچنین تعیین قیمت فروش دارایی‌ها،

1. Assests
2. liabilities

تعیین میزان مال‌الاجاره و حق‌الزحمه پیمان مدیریت به پیشنهاد همان سازمان و تصویب هیأت مزبور است. که در این جا هم، قانونگذار برای هیات واگذاری‌شان نظارتی منظور کرده که البته کافی به نظر نمی‌رسد و به جز نظارت‌های معمول حاکم بر این هیات هم، نظارت دیگری را منظور نداشته است؛ هرچند راه مراجعه به مراجع قضایی (دیوان عدالت اداری) و یا مراجعه به شورای رقابت در موردی که هیات، در واگذاری بنگاه به مقوله رقابت خدشه وارد نموده است، همیشه باز خواهد بود. با این حال احتمال به یغما رفتن ثروت‌های ملی که در طول سالیان متمادی انباشت شده و در قالب بنگاه‌های دولتی فعالیت می‌کنند، همواره وجود دارد و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی موثرتری در مرحله قیمت‌گذاری که به نظر مهم‌ترین مرحله واگذاری‌هاست و در عین حال بیشترین پتانسیل شکل‌گیری فساد را داراست، ضروری می‌نماید.

۳. نظارت پس از واگذاری بنگاه‌های دولتی

آنچه مسلم است هدف از واگذاری‌ها نباید تنها بنگاه فروشی و خلاصی از بار سنگین آن‌ها باشد بلکه غایت نهایی، خصوصی‌سازی به معنای واقعی و تحقق اهدافی مانند رشد اقتصادی، افزایش درآمد سرانه، ثبات، کاهش کسری بودجه و ... است؛ از این رو بسنده کردن به صرف واگذاری و عدم نظارت بر آینده بنگاه واگذار شده، می‌تواند تمامی رشته‌های این فرآیند را پنبه نماید. قانون‌گذار نیز از این مهم غافل نبوده و در موارد مختلفی به نظارت پس از مرحله واگذاری بنگاه، توجه نموده است. برای مثال بند ۵ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وظیفه نظارتی دولت را در راستای اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، نخست تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و سپس نظارت، به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی، جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و در انتها جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی می‌داند. همچنین بند ۱-۲ قسمت (د) این سیاست‌ها، نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری را هرچند به صورت کلی و بدون پیش‌بینی نهادی خاص، مورد تأکید قرار داده است. با این اوصاف به نظر می‌رسد نظارت بر دو امر، پس از واگذاری، اهمیت اساسی دارد؛ نخست نظارت در راستای تحقق اهدافی که دولت از واگذاری بنگاه‌ها در نظر داشته است و دیگری نظارت در راستای جلوگیری از بروز معایب ناشی از واگذاری بنگاه‌ها؛ لذا در ادامه به بررسی این دو نظارت پسینی خواهیم پرداخت.

۳-۱. نظارت در راستای تحقق اهداف واگذاری بنگاه‌های دولتی

اگرچه در قرن گذشته و با توجه به مشکلات عدیده ناشی از مداخله دولت در اقتصاد، ایده خصوصی‌سازی به سرعت در جهان گسترش یافت اما کشورهای مختلف نه تنها در پذیرش حدود و نحوه تحقق آن اختلاف نظر داشتند، تا جایی که دامنه این امر از انتقال کامل مالکیت تا صرف اصلاح ساختار و تغییر مدیریت متغیر بوده است، بلکه اهدافی که هر کدام، از واگذاری بنگاه‌ها دنبال می‌کردند نیز مختلف بود.

به عبارت دیگر، تجربه نشان می‌دهد که واگذاری بنگاه‌ها در هر کشور تنها در چارچوب سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبردهای کلی مختص به هر کدام از آن‌ها جلوه‌ای بومی یافته است؛ لذا از آن‌رو که راهبردها و برنامه‌های اقتصادی در کشورها متفاوت است، در نتیجه خصوصی‌سازی نیز در هر کشور به دنبال اهداف خاصی است و در هر مورد ممکن است برخی از اهداف در اولویت قرار گیرد. برای مثال در کشورهای توسعه یافته، فرآیند خصوصی‌سازی به دنبال اهدافی مانند افزایش کارایی، کسب درآمد و به خصوص کاهش بار مالی دولت است. در حالی که در کشورهای توسعه نیافته، خصوصی‌سازی بیشتر یک واکنش نسبت به گسترش حوزه فعالیت‌های دولت و اقدامی در جهت ایجاد شتاب در فرآیند توسعه اقتصادی است. (متوسلی، ۱۳۷۳: ۱۹۸) لذا در این قبیل کشورها، افزایش کارایی، تخصیص مناسب منابع، استفاده بهینه از منابع مالی بنگاه‌ها، کاهش حجم دخالت دولت در اقتصاد، سپردن تخصیص منابع به مکانیزم بازار، مقابله با نقدینگی سرگردان در اقتصاد، ایجاد فضای رقابتی و امن برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت، دستیابی به فنون جدید مدیریت، دسترسی به سرمایه و تکنولوژی خارجی و نهایتاً توزیع مناسب‌تر ثروت و درآمد از مهم‌ترین هدف‌هایی هستند که برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌کند. (کمیسون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶: ۸۰ - ۷۹). با این حال برخی از این هدف‌ها، نظیر ایجاد کارایی و رقابت، علی‌رغم تفاوت‌هایی که در جهت‌گیری‌های مختلف کشورها در فرآیند خصوصی‌سازی مشاهده می‌گردد، مشترک به نظر می‌رسد که بدون شک تحقق آن‌ها نیازمند نظارتی صحیح و کاراست.^۱

۱. بر اساس بند ۵ ماده ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تصویب شاخص‌های اجرائی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی این اصل به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجراء آن‌ها برعهده شورای عالی اجراء است. به عبارت دیگر، قانونگذار، نظارت بر تحقق اهداف سیاست‌ها را به قدری ضروری می‌شمارد که برای نیل به آن، تصویب شاخص‌هایی را ناگزیر می‌داند. در همین راستا، شورای مزبور چهار محور را برای سنجش میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی پیش‌بینی

۳-۱-۱. نظارت بر تحقق کارایی

به نظر می‌رسد، مهم‌ترین هدفی که خصوصی‌سازی در غالب کشورها دنبال می‌کند، «افزایش کارایی» در اقتصاد از طریق سپردن فعالیت‌های اقتصادی به مکانیزم بازار است. به عبارت دیگر طرفداران مکانیزم بازار بر این باورند که انتقال واحدهای اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی همراه با افزایش کارایی خواهد بود و ریشه این افزایش کارایی را باید در انعطاف‌پذیری و استقلال مدیریت و مالکیت بخش خصوصی جستجو کرد. لذا آن‌چه که از فرآیند خصوصی‌سازی مورد انتظار است، علاوه بر انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی به اشخاص خصوصی واقعی، اصلاح، ایجاد استقلال و انعطاف‌پذیری لازم در نظام مدیریت است. (کمیسون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶: ۸۱-۸۰) انعطاف مدیریت، در کنار آزادی انتخاب مصرف‌کننده که تعیین‌کننده نهایی در نوع و میزان تولید است، در کنار فشار رقابت در بازار که تولیدکنندگان را مجبور می‌سازد هزینه‌های تولید را به حداقل برسانند، شرایط را برای تخصیص بهینه منابع فراهم می‌آورند. این کاهش هزینه‌های تولید، عموماً با تغییر در تکنیک تولید صورت می‌گیرد و این تغییر نیازمند انگیزه‌های نوآورانه و ابتکاری است. با قبول این فرض که تولیدکنندگان در بخش خصوصی انگیزه بالاتری در ابتکار و نوآوری دارند تا به دنبال روش‌های جدیدتر و پروسه تولید با هزینه پایین‌تر بروند، می‌توان این نتیجه را حاصل نمود که مکانیزم بازار آزاد قادر است خلاقیت در تولید را ارتقاء داده و در نتیجه کارایی مولد را افزایش دهد. (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۰۰ - ۲۰۱)

پس زمانی می‌توان، هدف از واگذاری بنگاه‌ها را محقق شده یافت که کارایی حاصل شده باشد؛ از همین‌روست که نظارت بر تحقق این هدف مهم، اهمیت می‌یابد. در همین راستا قانون‌گذار پیش‌بینی‌هایی نموده است که از جمله آن‌ها می‌توان به نظارت‌های مذکور در ماده ۲۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اشاره کرد که مطابق آن، سازمان خصوصی‌سازی قبل از واگذاری سهام کنترلی بنگاه‌های دولتی، حسب مورد شرایطی نظیر سرمایه‌گذاری جدید در همان بنگاه، ارتقاء کارایی و بهره‌وری بنگاه، تداوم تولید و ارتقاء سطح آن، ارتقاء فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه ر در واگذاری شرط می‌نماید و تنها چنان‌چه خریدار به این شرایط عمل نماید به پیشنهاد این سازمان، هیأت واگذاری مجاز خواهد بود تا سود فروش اقساطی را کاهش یا دوره فروش اقساطی را

کرده و دستگاه‌های متولی تهیه شاخص‌های مندرج در هر محور را نیز مشخص کرده است که با ارزیابی هر یک از این شاخص‌ها، می‌توان میزان تحقق اهداف را مورد ارزیابی قرار داد. موضوع ابلاغیه شماره ۱۱۰۹۰۸/۱/۶۳ مورخ ۱۳۸۹/۰۵/۱۹.

تمدید یا در اصل قیمت تخفیف دهد. همچنین انتقال قطعی سهام یا آزادسازی ضمانت‌های خریدار، متناسب با انجام این تعهدات خواهد بود. به علاوه به موجب دستورالعمل نحوه اعمال مشوق‌های مالی و غیرمالی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۶ و دستورالعمل نحوه اخذ تعهدات، درج شروط و اعطای تخفیف‌ها به خریداران سهام کنترلی بنگاه‌های دولتی، در صورتی که بنگاه واگذار شده طی مدت حداکثر ۵ سال از زمان واگذاری حداکثر دو نوبت و پس از گذشت حداقل دو دوره مالی اقدام به سرمایه‌گذاری جدید در همان بنگاه، ارتقاء کارایی و بهره‌وری، تداوم تولید و ارتقاء سطح آن، ارتقاء فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال نماید، می‌تواند از تخفیفات مندرج در دستورالعمل‌های مذکور استفاده نماید. بنابراین از یک سو سازمان خصوصی‌سازی به مدت ۵ سال پس از واگذاری بر عملیات بنگاه‌های مذکور نظارت می‌کند و از سوی دیگر به منظور تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بنگاه‌های واگذارشده را در دوره پس از واگذاری مورد ارزیابی قرار داده و در صورت بهبود شاخص‌های عملکرد و تحقق کارایی، پیشنهاد تخفیف برای خریداران را جهت تأیید و تصویب به مراجع ذیربط ارائه می‌نماید.^۱

به علاوه اگر نهادهای متولی خصوصی‌سازی می‌خواهند واگذاری موفق‌تری صورت گرفته و اهداف موردنظر محقق گردد، لزوماً می‌بایست به نظارت‌های مرسوم بسنده نکرده بلکه این نظارت را تا حصول نتایج مطلوب ادامه دهند. از همین‌روست که قانون‌گذار به موجب آئین‌نامه «اجرای نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری»، موضوع جزء ۲ بند الف ماده ۴۰ قانون اجرا، ناظر و نظارتی دیگری را تحت عنوان «نظارت مستمر بر اجرای دقیق تعهدات خریداران» پیش‌بینی کرده که می‌بایست توسط سازمان خصوصی‌سازی انجام شود. لذا به موجب دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری موضوع جزء ۴ بند ب ماده ۴۰ قانون مذکور، سازمان مزبور در راستای اعمال تخفیفات و جرائم و به منظور نظارت مطلوب بر بنگاه‌هایی که سهام آن‌ها به صورت کنترلی یا مدیریتی واگذار می‌شوند، مسئول پیگیری و نظارت بر حسن اجرای قراردادهای فروش سهام می‌باشد. علاوه بر آن، پیگیری اجرای مفاد قراردادهای فروش سهام بنگاه‌های واگذارشده، انجام بازرسی ویژه از بنگاه‌های واگذارشده به صورت مدیریتی و کنترلی از طریق مؤسسات حسابرسی، اعلام اسامی بنگاه‌های مذکور به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بانک مرکزی به منظور نظارت بر فروش اموال یا دارایی‌های غیرجاری و همچنین اخذ تسهیلات توسط بنگاه‌های مذکور، صدور مجوز

۱. ر.ک: دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری مصوب هیأت واگذاری مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۳.

برای ثبت تغییرات مربوطه در اساسنامه، سرمایه و ثبت هرگونه دخل و تصرف در اموال واگذار شده به صورت کنترلی و صدور مجوز اعطای تسهیلات به این‌گونه بنگاه‌ها از جمله وظایف سازمان خصوصی‌سازی است.

۳-۱-۲. نظارت بر تحقق رقابت

یکی دیگر از اهدافی که در میان کشورهای اجرا کننده خصوصی‌سازی مشترک می‌باشد، ایجاد فضای «رقابت» در فعالیتهای اقتصادی است تا جایی که رقابت به عنوان مرکز ثقل بهبود کارایی اقتصادی معرفی می‌شود. از طرف دیگر مدیران بنگاه‌های دولتی به دلیل نبود رقابت و فقدان بازار، نسبت به بخش خصوصی، انگیزه کمتری برای دستیابی به کارآمدی دارند. در حقیقت اغلب بنگاه‌های دولتی در بازارهای حفاظت شده در برابر رقبا فعالیت کرده و به سرمایه‌ها و اعتبارات دولتی با نرخی پایین‌تر از نرخ‌های بازار دسترسی دارند؛ به علاوه هیچ‌گونه خطری آن‌ها را از نظر ورشکستگی به دلیل عملکرد ضعیف تهدید نمی‌کند، در حالی که این خطر یکی از انگیزه‌های کارایی در بخش خصوصی است. (چانگ، ۱۳۸۸: ۶۴) در چنین شرایطی حتی اگر انتقال مالکیت به دلایل سیاسی - اجتماعی امکان نیابد، باز هم حرکت به سمت رقابت و متعاقب آن قدم گذاشتن در مسیر بازار آزاد می‌تواند راه‌گشا باشد. رقابت در یک بازار هم، زمانی حاصل می‌گردد که امکان ورود به آن، آزاد و سهل صورت گیرد. بنابراین، هرگونه محدودیتی که مانع ورود رقبای جدید شود از درجه رقابت در آن بازار خواهد کاست. البته در عمل رقابت کامل ممکن نیست و هر بنگاه تا حدودی انحصار را از طرق مختلف برای خود حفظ می‌کند و یا به وجود می‌آورد، علی‌هذا بحث اصلی این است که چگونه می‌توان درجه رقابت را تا حد ممکن افزایش داد. با این حال باید توجه داشت که فرآیند واگذاری به صورتی طی نگردد که «انحصار دولتی» تبدیل به «انحصار خصوصی» گردد. از این‌رو در صورت پذیرش واگذاری انحصارهای دولتی به بخش خصوصی، تمامی مجوزهای انحصاری، امتیازها و محدودیت‌های قبلی می‌بایست به تدریج حذف شده و نظارت دقیقی صورت گیرد که کلیه منابع در کنترل دولت به طور مساوی و در شرایط مشابه در اختیار تمامی بنگاه‌ها قرار گیرد. (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۰۶ - ۲۰۷)

نکته قابل توجه در رابطه با رقابت، مساله واگذاری بنگاه‌ها به بخش دولتی یا عمومی غیردولتی است که قانون‌گذار تحت عنوان «رد دیون» بدان پرداخته است و بر مبنای آن، بنگاه به طلبکاری خاص تخصیص می‌یابد^۱؛ این امر هرچند دو هدف خلاصی از بدهی‌ها و کاهش بار مالی دولت را

۱. مثل بازپرداخت بدهی به تأمین اجتماعی و یا صندوق‌های بازنشستگی.

تأمین می‌کند اما مسلماً فرآیندی غیررقابتی است. هم‌چنین است واگذاری‌هایی که طبق ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی به بخش عمومی غیردولتی انجام می‌شود و این طریق نیز همچون رد دیون با مقوله رقابت بیگانه است؛ لذا نظارت بر این که اساساً میزان واگذاری به این بخش و یا رد دیون از مقدار مصرح در قانون بیشتر نباشد (۴۰ درصد)، مطابق تبصره ۲ ماده ۶ قانون مزبور با وزارت امور اقتصادی و دارایی است که در صورت مشاهده موارد مغایر با این ماده باید آن‌را به شورای عالی اجرا جهت اتخاذ تصمیم اعلام نماید. به‌خصوص این که «کوچک کردن اندازه دولت» نیز یکی دیگر از اهداف معمولاً مشترک میان کشورهای است که خصوصی‌سازی را اجرا نموده‌اند (متوسلی، ۱۳۷۳: ص ۱۹۹) و انتقال مالکیت دولت به نهادهای عمومی غیردولتی که به منابع دولتی وابستگی دارند (هر چند کمتر از ۵۰ درصد)، چندان به کوچک‌شدن دولت کمک نخواهد کرد.

از طرف دیگر باید به نقش «شورای رقابت» در راستای اهداف خصوصی‌سازی به خصوص تحقق رقابت، اشاره کرد. این شورا که طبق ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و با هدف تسهیل فعالیت بخش خصوصی تشکیل شده‌است، به موجب دامنه صلاحیت گسترده‌ای که در راستای تسهیل رقابت و منع انحصار داراست، عملاً صلاحیت نظارت بر تحقق رقابت حاصل از واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز در حوزه صلاحیت‌های آن تعریف می‌شود. لذا در صورتی که واگذاری بنگاه به هر نحو، غیررقابتی باشد و یا در رقابت اخلاص ایجاد کند، این شورا صلاحیت تشخیص^۱، بازرسی، تحقیق^۲ و در صورت احراز یک یا چند رویه ضدرقابتی، صدور دستور فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم را دارد. هم‌چنین از آن‌جا که طبق ماده ۶۲ قانون پیش‌گفته شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است؛ لذا هر شخص حقیقی و حقوقی که شکایتی از فرآیند واگذاری‌ها دارد، می‌تواند به این نهاد مراجعه و خواستار رسیدگی باشد. به‌عبارت دیگر، شورای مزبور تجلی بخش نظارت (شبه) قضائی و پسینی است که در موارد مهمی همچون واگذاری سهام مخابرات و شرکت‌های خوردوسازی، محل رجوع مدعیان واگذاری‌های ضدرقابتی بوه است.

۲-۳. نظارت در راستای جلوگیری از بروز معایب ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی

هرچند واگذاری بنگاه‌های دولتی نویدبخش مزایایی برای نظام اقتصادی و به‌خصوص جبران کسری بودجه آن‌ها می‌باشد اما همواره با مخالفت‌هایی نیز مواجه است. این مخالفت‌ها غالباً از جانب مدیران

۱. ماده ۵۸.

۲. ماده ۶۰.

و کارکنان این بنگاه‌ها، کارگرانی که پیش از واگذاری از منابع عمومی دستمزد دریافت می‌کردند، سایر کسانی که با دولت یا برنامه اصلاحات مخالف و یا علاقمند به حفظ وضع موجود هستند و آن‌هایی که از نظر تئوری با خصوصی‌سازی زاویه دارند، انجام می‌گیرد. به‌علاوه در صورتی که واگذاری‌ها باعث کاهش یا حذف اختیارات دیوان‌سالاران برای تخصیص اعتبار، صدور مجوزها و توزیع کالاها، سهمیه‌بندی شده گردد یا شغلشان به دلیل توقف یک پروژه دولتی یا تعطیل یک بنگاه ناکارآمد به خطر بیفتد، آنان نیز در برابر این فرآیند مقاومت خواهند کرد. به عبارت دیگر در برخی موارد حتی هنگامی که در اذهان عمومی و در بین سیاستمداران در مورد لزوم واگذاری بنگاهی توافق نظر وجود دارد، مخالفت کارکنان اداری می‌تواند در انجام این امر اختلال ایجاد نماید. (کروگر، ۱۳۷۴: ۱۲۰) این اختلال با ادعای عدم کارایی بازار و نیاز به تداوم کنترل و دخالت در آن صورت می‌گیرد. البته این تنها یک اختلاف نظر اقتصادی ساده نیست، بلکه بسیاری از رهبران سیاسی از آن رو بر اولویت بخش عمومی تاکید می‌کنند که بتوانند از آن طریق موقعیت‌های بیشتری در بخش خدمات و سازمان‌های دولتی ایجاد کرده و در اختیار طرفداران و وفاداران به نظام‌های سیاسی موجود قرار دهند. همچنین این رهبران در صددند تا با کنترل عواملی از قبیل دستمزدها، قیمت‌ها، تعرفه‌ها، یارانه‌ها، مقررات صادرات و واردات و ... که در برقراری ثبات سیاسی نقش کلیدی دارند، حاکمیت خود را استمرار بخشند. (رضویان، ۱۳۷۴: ۱۲)

از همین روست که برخی اقتصاددانان، دولت‌ها را مجری منافع گروه‌های خاص به جای تأمین منافع مردمی می‌دانند و عقیده دارند که قوانین و مقررات محدودکننده دولتی هرچند با شعار حفاظت از منافع مصرف‌کنندگان و کارگران تصویب می‌شود ولی در حقیقت موجب مانع در عملکرد آزاد رقابتی بازار و در راستای تأمین و تثبیت منافع گروه‌های فشار و بانفوذ نزدیک به حکومت است. (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۲۸) لذا معمولاً دولتمردان در ترویج سوءظن نسبت به مکانیسم بازار و این که عدم تمرکز اقتصادی منجر به هرج و مرج و بی‌نظمی و در نتیجه تراکم سرمایه در دست عده‌ای معدود می‌گردد، نقش داشته و با تلقین این امر که در صورت عدم تأمین مایحتاج عمومی توسط دولت، مصائب و مشکلات عدیده‌ای دامنگیر جامعه خواهد شد، احساسات عمومی را به نفع خود تهییج می‌نمایند و نه تنها به این قبیل مسائل همچون امری اقتصادی که راه‌حل‌های اقتصادی نیز دارد، نمی‌نگرند بلکه غالباً ردپای جهت‌گیری‌های منفعت‌طلبانه سیاسی گروه‌های ذی‌نفوذ نیز در شعارهای عدالت طلبانه آن‌ها هویدا است.

با تمامی این اوصاف می‌توان گفت که بیشترین تاکید مخالفان واگذاری‌ها بر دو محور عمده متمرکز است. نخست این که بخش خصوصی ماهیتاً به دنبال کسب حداکثر سود هست و به ویژه سعی می‌کند تا قدرت انحصاری خود را تا حد ممکن بالا ببرد و به‌طور یقین اگر دولت قادر به اعمال کنترل و محدودیت‌های لازم برای جلوگیری از انحصار نباشد، مصرف‌کنندگان متضرر می‌شوند و از آن‌جا که بخش خصوصی کمتر حاضر به فراهم نمودن خدمات غیراقتصادی است، لذا منابع را تنها در جهت امور مولد و سودآور به کار می‌گیرد، از این‌رو امکان دارد با واگذاری بنگاه، برخی کالاها و خدمات به علت به صرفه نبودن اصلاً تولید نشود؛ به عبارت دیگر احتمال کاهش توان دسترسی اقشار ضعیف جامعه به بعضی کالاها و خدمات عمومی ضروری، به دلیل افزایش قیمت و یا اصلاً عدم تولید و ارائه آن‌ها وجود دارد.^۱ دومین محور هم به نگرانی از کاهش سطح اشتغال و بی‌کاری عوامل تولید مربوط می‌شود. در حقیقت هرچند آزادی منابع غیرکارا در کل به نفع مصرف‌کنندگان و تأمین‌کنندگان درآمد عمومی (مالیات دهندگان) است، (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۱۱ - ۲۱۰) اما از آن‌جا که مهم‌ترین و احتمالاً اولین مسأله‌ای که مدیریت غیردولتی با آن مواجه می‌شود، کاهش هزینه‌های ناشی از تعداد زیاد شاغلین خواهد بود لاجرم اخراج گسترده کارکنان که اکثراً کارگران غیرمتخصص هستند، یکی از تبعات منفی اجتماعی برنامه خصوصی‌سازی است (چانگ، ۱۳۸۸: ۱۳۳) و در صورت عدم وجود پیش‌بینی‌های لازم برای جذب این افراد، دولت با وضعیتی مواجه می‌شود که با حل یکی از مشکلاتش، مشکلات بزرگ‌تر دیگری برای خود به وجود می‌آورد. (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۶۱)

البته به جز دو مورد ذکر شده، همواره این نگرانی نیز وجود دارد که بنگاه‌هایی که قرار است به بخش خصوصی واگذار شوند، به شکل صحیح و عادلانه‌ای واگذار نشده و یا پس از واگذاری به صورت انحصاری عمل نمایند و در نهایت نیز مهم‌ترین دغدغه غالب مخالفین خصوصی‌سازی به این امر بر می‌گردد که در صورت شکست بنگاه واگذار شده، تکلیف چه خواهد بود؛ از همین‌روست که بحث نظارت بر معایب واگذاری بنگاه‌های دولتی اهمیتی دو چندان می‌یابد.

در پاسخ به مشکلات و معایب ذکر شده، تجربیات جهانی نشان می‌دهد که کشورها جهت حداقل ساختن اثرات سوء واگذاری بنگاه‌ها، عمدتاً بر مواردی همچون حفظ بخشی از حاکمیت تا

۱. از دید نظری بنگاه دولتی علاقمند به حداکثر نمودن رفاه و واحدهای خصوصی در صدد حداکثر نمودن سود هستند. پس عده‌ای بر این نظرند که انتقال فعالیت‌های عمومی به بخش خصوصی مبادله رفاه با سود است. (متوسلی، پیشین، ص ۲۱۲)

زمان معین به منظور عدم تغییر اساس‌نامه و حفظ منافع ملی و عمومی،^۱ جلوگیری از شوک به اقتصاد کلان از طریق انتشار سهام جایزه^۲ و ... تاکید داشته‌اند. همچنین الگوبرداری از قوانین و مقررات تنظیمی که از سوی سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد، آنکتاد و سازمان تجارت جهانی ارائه شده و با گذر زمان، بر تعداد کشورهای برخوردار از آن افزوده می‌گردد نیز، در جلوگیری از مضار خصوصی‌سازی مؤثر بوده است. در مواردی هم که بنگاه‌های واگذار شده در نهایت مبدل به انحصارات خصوصی شدند و یا با یکی از موارد شکست بازار روبرو گردیدند و در عمل هدف افزایش کارایی تحقق نیافت، راه‌حل ارائه شده، استمداد از دولت در جایگزین بازار شدن نبوده است، بلکه از دولت خواسته می‌شود تا در نقش «ناظری مسئول» عمل نموده و در هنگام بروز شکست، راه‌کاری را در جهت جبران آن شکست و نه اداره صنعت شکست خورده اتخاذ نماید. این مساله به خصوص در مورد کالاهای عمومی، معمولاً با تقبل مسئولیت «تأمین» به جای «تولید» و در شرایط وجود پیامدهای جانبی، تنظیم بازار به خصوص با استفاده از ابزار مالیات حل و فصل شده است. (کمیسسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶: ۲۰۶ و ۲۰۰)

در خصوص اشتغال که معمولاً کاراترین سلاح منتقدین اصلاحات اقتصادی برای حمله به خصوصی‌سازی است نیز می‌بایست توجه داشت که ایجاد بنگاه‌های دولتی لزوماً و همواره به معنای اشتغال بیشتر نبوده است. (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۸: ۲۸ - ۱۹) درحقیقت هرچند در بخش بزرگی از قرن بیستم، دولت به عنوان «بخش پیش‌رو» در غالب کشورهای دنیا تصور شده و از این‌رو سهم بسیار بزرگی از منابع در بنگاه‌های اقتصادی دولتی جذب می‌شد و این نهادهای وابسته به دولت نیز از آن‌رو که قصد گسترش فعالیت‌های خود را داشتند و البته بیشتر به دلیل فشار سیاسی فزاینده‌ای که برای ایجاد اشتغال وجود داشت، اقدام به توسعه نیروی انسانی و هزینه‌های یارانه‌ای و پرداخت‌های انتقالی نمودند؛ اما تحقیقات مختلف در دنیا نشان‌دهنده این مطلب است که بنگاه‌های دولتی گرچه سهم بزرگی از سرمایه‌گذاری را جذب می‌کنند ولی معمولاً به همان نسبت به اشتغال

۱. به‌عنوان مثال در تجربه خصوصی‌سازی در انگلستان، دولت جهت نظارت، بخشی از سهام را تحت عنوان سهام مخصوص یا طلایی (سهمی یک پوندی اما با اختیارات ویژه) در اختیار خود نگه می‌داشت. جلوگیری از تغییر اساس‌نامه شرکت، فروش کلی آن به خارجی‌ان، انحلال و توقف فعالیت‌های شرکت و ... از مهم‌ترین اختیارات این سهام یک پوندی بود. به علاوه دولت برای حصول اطمینان از کیفیت خدمات و کالاهای ارائه شده توسط بنگاه‌های خصوصی شده، برای آن‌ها استانداردهایی تعیین می‌نمود.

۲. به عنوان مثال در انگلستان، سهامی با نام سهام جایزه یا وفاداری مشخص شد تا مشوق حفظ سهام و مانع شوک شدید به بازار سرمایه و کاهش قیمت سهام شود.

کمک نمی‌کنند^۱. این آمار شاید در کشورهای مختلف، متفاوت باشد اما آنچه مسلم به نظر می‌رسد این است که میزان اشتغال در بنگاه‌های دولتی هرچند معمولاً بالاست اما نسبت به کل سرمایه‌ای که این بنگاه‌ها جذب می‌نمایند، بسیار ناچیز است. (کروگر، ۱۳۷۴: ۵۲ و ۳۸-۳۹)

با این حال نمی‌توان منکر نگرانی‌های پیرامون واگذاری بنگاه‌ها و مساله اشتغال شد. این نگرانی‌ها همان‌طور که پیشتر آوردیم، ناشی از عواملی هم‌چون سهم اشتغال بنگاه‌های دولتی در کل اشتغال، شمار افراد اخراج شده در دوره‌های قبل و بعد از واگذاری و توان احتمالی اقتصاد در ایجاد اشتغال برای افراد بی‌کار در کوتاه مدت و بلند مدت است. پس باید توجه داشت با این‌که واگذاری، بخش ضروری فرآیند کلی اصلاحات اقتصادی است، لذا جدا کردن اثر اشتغال از آن دشوار خواهد بود؛ اما با این حال آثار خصوصی‌سازی را می‌توان در کوتاه‌مدت و بلندمدت مورد بررسی قرار داد. به عبارت دیگر تجربه کشورهای که سیاست خصوصی‌سازی را اجرا کرده‌اند، بیان‌گر آن است که خصوصی‌سازی در کوتاه مدت اغلب بر اشتغال اثر منفی خواهد داشت؛ اما در بلند مدت با توجه به این‌که منابع بیشتری را برای سرمایه‌گذاران و رشد اقتصادی فراهم می‌نماید، سبب افزایش ظرفیت اقتصاد و ایجاد فرصت‌های تازه شغلی می‌شود که در پی آن اشتغال افزایش می‌یابد. البته میزان اشتغال‌زایی بنگاه‌های واگذار شده به قدرت رقابت آن‌ها در بازارهای کالا و خدمات بستگی دارد. به همین دلیل است که آثار آن قطعی و گریز ناپذیر نیست و به شرایط جامعه، چگونگی واگذاری، قوانین و مقررات حاکم بر بازار کار و سرمایه و دیگر قوانین و مقررات بستگی زیادی دارد. در نتیجه چنانچه واگذاری سبب تشکیل بازار انحصاری شود و نتواند موجبات رقابتی شدن بازار و ورود بنگاه‌های دیگر به بازار را فراهم آورد، نه تنها در کوتاه‌مدت بلکه در بلند مدت نیز آثار زیان‌باری چه در اشتغال و چه در سایر شاخص‌های اقتصادی خواهد داشت. (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۲۳)

با چنین وصفی، قانون‌گذار ایران هم از مساله نظارت بر وضعیت اشتغال بنگاه‌های واگذار شده فارغ نبوده و به خصوص بند الف ماده ۸ «دستورالعمل نحوه نظارت»، از جمله تخلفات خریداران پس از واگذاری را، کاهش تعداد کارکنان بنگاه، خارج از مجوز مندرج در قرارداد دانسته که مشمول مجازات بوده و می‌بایست توسط سازمان خصوصی‌سازی و یا سازمان حسابرسی یا مؤسسات عضو جامعه حسابداران رسمی ایران و یا در موارد خاص کارشناسان رسمی دادگستری مورد نظارت قرار

۱. برای مثال در هند تا پیش از خصوصی‌سازی، بخش عمومی ۶۲/۱ درصد کل سرمایه مولد را در اختیار داشته‌است. اما تنها ۲۶/۷ درصد کل اشتغال در این بنگاه‌ها بوده‌است. این درحالی است که واحدهای خصوصی با ۳۲ درصد سرمایه ۶۸/۲ درصد اشتغال و البته ۶۴/۶ درصد ارزش افزوده در صنایع کارخانه‌ای را در اختیار داشته‌اند.

گیرد. علاوه بر موضوع اشتغال، دستورالعمل مزبور لیست مبسوطی از جمله «تغییر ترکیب سهامداران بنگاه‌ها و مالکین آن‌ها، تغییرات اعضای هیأت مدیره، تغییرات اساسنامه یا تغییر در موضوع فعالیت بنگاه، فعالیت بنگاه خارج از چارچوب اساسنامه، هرگونه خرید و فروش، تحصیل، واگذاری، هبه، صلح، ترهین، توثیق، اجاره، تغییر کاربری و هرگونه معاملات بلاعوض دارایی‌های ثابت بنگاه واگذارشده، انتخاب حسابرس و بازرس قانونی، ارسال صورت‌های مالی و گزارش‌های حسابرس و بازرس قانونی به سازمان خصوصی‌سازی، ارسال صورت‌جلسات هیأت مدیره و مجامع عمومی و همچنین گزارش‌های هیأت مدیره به مجامع عمومی به سازمان خصوصی‌سازی، پرداخت حقوق و دستمزد پرسنل، بازپرداخت یا تعیین تکلیف دیون دولتی مندرج در قرارداد واگذاری، دریافت تسهیلات مالی و هرگونه تأمین مالی از بازار پول و سرمایه و همچنین تضامین و تعهدات بنگاه در قبال اشخاص ثالث، دعاوی و شکایات له و علیه بنگاه، معاملات با اشخاص وابسته و همچنین معاملات غیرمتعارف برخلاف منافع بنگاه، تعداد کارکنان بنگاه، کاهش میزان تولید بنگاه، وضعیت پروانه‌ها و مجوزهای فعالیت بنگاه و سایر موارد به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی» را برشمرده است که می‌بایست پس از واگذاری بنگاه، توسط سازمان خصوصی‌سازی و یا بازرسان مزبور مورد نظارت قرار گیرد. این بازرسان موظفند گزارش‌های خود را صرفاً به سازمان خصوصی‌سازی ارائه و در موارد خاص به منظور نظارت مستمر، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از بازرسان ویژه به صورت مقیم و یا غیرمقیم در بنگاه‌های واگذارشده استفاده نماید.

انجام این بازرسی‌ها اگر تخلف خریداران را محرز نماید، متناسب با تعدد و شدت تخلف انجام شده، حسب تشخیص سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت واگذاری یک یا چند مورد از اقدامات تنبیهی مقرر در بند (ب) ماده ۸ دستورالعمل پیش‌گفته در رابطه با متخلفان اعمال خواهد شد. این مجازات‌ها از اخطار و توبیخ کتبی آغاز و ممکن است به فسخ قرارداد واگذاری نیز منجر گردد.

از طرف دیگر به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر می‌دارد که هیأت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر بنگاه را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نموده و به تناسب اقداماتی از جمله ۱ - بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع، ۲ - بازخرید بر اساس توافق ۳- آموزش و بکارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر راساً و یا به کمک خریداران بنگاه‌ها انجام دهد. پس از اقدامات فوق، هیأت واگذاری می‌بایست، تعداد کارکنان هر بنگاه قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و این شرط را هم در شرایط واگذاری

بگنجانند که مدیران بنگاه‌های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند. هرچند امکان پیش‌بینی مشوق‌های مالی و غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت برای خریداران بنگاه‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان بنگاه را پس از واگذاری افزایش دهند، وجود دارد؛ همچنین خریداران مکلفند در ازاء برخورداری از مشوق‌های مالی و یا غیرمالی، برنامه کتبی خود را برای حفظ سطح اشتغال موجود و بازآموزی کارکنان بنگاه در حال واگذاری به هیأت واگذاری ارائه کنند تا توسط هیأت مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

اگرچه واگذاری بنگاه‌های دولتی همواره مخالفانی دارد اما تجزیه و تحلیل سود و زیان مصرف‌کننده می‌تواند مبنایی برای تصمیم‌گیری در رابطه با منافع و مضار این فرآیند باشد. به عبارت دیگر هرچند از آن‌رو که بنگاه‌های خصوصی به حداکثر نمودن سود می‌اندیشند، لذا کالاها و خدمات غیراقتصادی را عرضه نکرده و بنای به کارگیری نیروی کار را بر اساس بازدهی قرار می‌دهند اما در نهایت این بنگاه‌ها انگیزه بیشتری برای ارائه کالاها و خدمات متنوع و مورد نظر مصرف‌کننده خواهند داشت؛ به علاوه نظم حاکم بر بازار، آن‌ها را مجبور می‌کند تا برای بقای خود نیازهای جدید بیافرینند، منابع نو را کشف نمایند، شیوه‌های تولیدی بهتری ابداع کرده و در نهایت تخصیص و بهره‌وری منابع به نفع مصرف‌کننده و نه بر اساس فشارهای سیاسی صورت گیرد؛ در نتیجه با واگذاری بنگاه‌های دولتی، هرچند تعدادی از افراد شاغل ممکن است شغل خود را از دست بدهند اما در نهایت این مصرف‌کننده است که سود می‌برد. با تمامی این اوصاف، حصول نتیجه مطلوب از واگذاری بنگاه‌ها تنها در نتیجه اعمال نظارتی صحیح و کارآمد بر سازوکارهای این فرآیند محقق خواهد شد؛ نظارتی که نه تنها بر شیوه‌های واگذاری و در حین آن اعمال می‌شود، بلکه پیش از این‌که بنگاه به مرحله واگذاری رسیده و پس از واگذاری را نیز تحت پوشش قرار می‌دهد. در نظر گرفتن این سازوکار از آن‌روست که آن‌چه در نهایت اهمیت دارد نه صرفاً واگذاری یک بنگاه و خلاصی از دست آن، که دستیابی به توسعه اقتصادی واقعی است؛ لذا تنها فارغ شدن از مصائب بنگاه‌های هزینه‌بر دولتی، وافی به مقصود نبوده و استقرار خصوصی‌سازی با تمامی ابعاد است که مطلوب نهایی است و این مطلوب نیز جز در سایه فرآیند مناسب و دقیق نظارت محقق نخواهد شد. با این حال وجود نهادهای متعدد ناظر به عنوان آفت نظام اداری کشور، نه تنها به نظارت کارآمدتر منجر نشده بلکه سابقه این نهادهای موازی، خود بیان‌گر مسئولیت‌گریزی آن‌هاست. از این‌رو اصلاح فرآیند نظارت از طریق تجمیع صلاحیت‌ها در

تحلیل فرآیند نظارت بر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۰۵

نهادی واحد، همراه با ضمانت اجراهای واقعی و امکان‌پذیر که علی‌رغم تسهیل امر واگذاری، مانع‌گریز از مسئولیت و پاسخ‌گویی ناظران در مواقع بروز بحران‌های ناشی از واگذاری‌ها می‌شود، بخشی از مشکلات ناشی از این فرآیند را بهبود خواهد بخشید.

فهرست منابع و مآخذ

کتابها

- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۸۹). حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم، ج ۱.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۹). کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ هشتم.
- بشیری، عباس (۱۳۸۱). گفتگو با هاشمی رفسجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: صدف سما.
- پاکدامن، رضا (۱۳۸۸). رویکردهای اجرایی و مبانی خصوصی‌سازی، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- چانگ، کلود وی (۱۳۸۸). خصوصی‌سازی و توسعه، نظریه، خط‌مشی و شواهد، ترجمه محمد صفار، تهران: نشر عترت نو.
- حیدری کرد زنگنه، غلامرضا (۱۳۸۸). راه کارهای ارتقاء خصوصی‌سازی در ایران، تهران: پندار پارس.
- راسخ، محمد (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ دوم.
- رضویان، محمدتقی (۱۳۷۴). تمرکززدائی در کشورهای در حال توسعه و ایران، تهران: شروین.
- عباسی، منصوره (۱۳۸۸). چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- قائم مقامی، عبدالمجید (۱۳۴۰). اصول علوم اداری، تهران: موسسه علوم اداری و بازرگانی دانشکده حقوق و علوم سیاسی و اقتصادی دانشگاه تهران.
- کروگر، آن (۱۳۷۴). اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه نادر حبیبی، محمد طیبیان و غلامعلی فرجادی، تهران: موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.
- کمیسون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۶). سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق خصوصی‌سازی، تهران: سازمان چاپ و انتشارات.
- گریفین، کیت (۱۳۷۵). راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران: نشر نی.
- متوسلی، محمود (۱۳۷۳). خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

مقالات

- خلیلی، محسن (۱۳۸۳). «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳.

تحلیل فرآیند نظارت بر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۰۷

عباسی، بیژن و مینا اکبری (۱۳۹۵). «نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۳.

جونز، سوزان ک (۱۳۷۳). «به سوی خصوصی‌سازی»، ترجمه نسرین صالحی امین، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۹۰.

منابع لاتین

Noman Shaheer, Jingtao Yi, Sali Li and Liang Chen (2019) "State-Owned Enterprises as Bribe Payers: The Role of Institutional Environment". *Journal of Business Ethics*, 159:1, 221-238

Ravi, Ramamurti. Raymond, Vernon (1991), *Privatization and Control of State-Owned Enterprise*, World Bank.

D. Andrew C. Smith Michael J. Trebilcock (2001), "State-Owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies", *European Journal of Law and Economics*, Volume 12, Issue 3, pp 217–252.

Jürgen G. Backhaus. "Assessing the performance of public enterprises: A public-choice approach", *European Journal of Law and Economics*, 1994, vol.1, No. 4, pp. 275-287. Kluwer Academic Publishers.

Aivazian, V. A., Ge, Y., & Qiu, J. (2005). "Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization?" *Journal of Corporate Finance*, 11(5), 791–808.

Charles, Vuylsteke. *Techniques of privatization of state-owned enterprises*. July 1989, publisher World Bank.

Bornstein, M. (2001). "Post-privatisation Enterprise Restructuring. Post-Communist Economies, *Post-Communist Economies Journal*, Volume 13, 2001 - Issue 2. 189–203