



University of Tabriz

# Contemporary Comparative Legal Studies

Online ISSN: 2821-0514

Volum: 14 Issue: 31

Summer 2023

Article Type: Research Article

Pages: 145-182

## Legal Analysis of Post-privatization Oversight Practices (Barriers and Solutions)

Hossein Ali kalhor<sup>1✉</sup> | Adel Ebrahimpour Asanjan<sup>2</sup>

1. Ph.D. in Public Law, University of Tabriz, Iran

h.k137020@gmail.com

2. Assistant Professor, University of Tabriz, Iran

ebrahimpooradel@gmail.com

### Abstract

*Supervision is a systematic, continuous, and uninterrupted care to ensure proper and complete performance of duties and assignments specified in a given domain. It is intended to maximize the goal research coefficient or slightly goals and it can be prognostic or an appointment and posterior or informative. In the constitution of the Islamic Republic of Iran, supervision as a special task has always been an important and fundamental task of the constitutional legislator. Supervising outsourced companies and evaluating their performance is considered as one of the important and integral steps in the privatization process and is one of the most important plans of the privatization organization in the post-outsourcing phase. Certainly, after the implementation process of the outsourcing process, oversight is the most important factor in completing the outsourcing process. Therefore, monitoring the entrusted economic activities and evaluating their performance is one of the most important authorities in the post-privatization phase. In general, post-privatization supervision by the privatization agency is expected to prevent breach of the obligations of buyers as well as to encourage and grant discounts and sometimes penalties and damages to some of them as well as to protect and secure employment and employee rights. To guarantee the success of the privatization and implementation of Article 44 of the general policy in the country, the scope and manner of the exercise of government sovereignty after the transfer of state-owned enterprises to the private sector at different and quite different levels should be specified. This study attempts to address the scope of post-outsourcing oversight in accordance with Article 44 of the General Policy Implementation Act and its related guidelines.*

**Keywords:** Privatization, General Policy Implementation Law Article 44, Supervision, Delegation of Firms, Regulatory actions.

Received: 2022/01/09 Received in revised form: 2023/01/08 Accepted: 2023/01/22 Published: 2023/06/26

DOI: 10.22034/LAW.2023.49841.3064

Publisher: University of Tabriz

Tabrizulaw@gmail.com



## تحلیل حقوقی اعمال نظارت پس از واگذاری در خصوصی سازی ها (موانع و راهکارها)

حسینعلی کلهر<sup>۱</sup> | عادل ابراهیم پور استنجان<sup>۲</sup>

h.k137020@gmail.com

ebrahimpooradel@gmail.com

۱. دکتری حقوق عمومی دانشگاه تبریز، ایران

۲. استادیار دانشگاه تبریز، ایران

### چکیده

نظارت نوعی مراقبت نظام مند، مستمر و پیوسته برای تضمین انجام صحیح و کامل وظایف و تکالیف مشخص شده در یک حوزه معین به منظور افزایش حداکثری ضریب تحقق هدف و یا اهداف مورد نظر است و می تواند پیشینی یا استصوابی و پسینی یا اطلاعی باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت به عنوان یک کارویژه و وظیفه ای مهم پیوسته مورد نظر قانون گذار اساسی بوده است. نظارت بر شرکت های واگذار شده و ارزیابی عملکرد آنها به عنوان یکی از مراحل مهم و جدایی ناپذیر در فرایند خصوصی سازی به حساب می آید و از مهم ترین برنامه های سازمان خصوصی سازی در مرحله پس از واگذاری است. مسلماً پس از فرایند اجرایی واگذاری بنگاه ها، نظارت مهم ترین عامل در به انجام رساندن صحیح فرایند واگذاری است. بر این اساس، نظارت بر فعالیت های مراکز اقتصادی واگذار شده و ارزیابی عملکرد آنها، از مهم ترین اختیارات دولت در مرحله پس از خصوصی سازی است. در حالت کلی، نظارت پس از واگذاری از سوی سازمان خصوصی سازی به منظور جلوگیری از نقض تعهدات خریداران و همچنین تشویق و اعطای تخفیفات و گاه تنبیه و در نتیجه پرداخت خسارت از جانب برخی از آنها و نیز در راستای حمایت و تأمین امنیت نسبت به وضعیت اشتغال و حقوق و دستمزد کارکنان صورت می پذیرد که به منظور تضمین موفقیت برنامه خصوصی سازی و اجرایی سیاست کلی اصل ۴۴ در کشور است. به طور کلی محدوده و شیوه اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی در سطوح مختلف و کاملاً متفاوت صورت می گیرد. در این پژوهش تلاش شده است که به گستره اعمال نظارتی پس از واگذاری بنگاه ها با توجه به قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و دستورالعمل های مرتبط با آن پرداخته شود.

**واژگان کلیدی:** اعمال نظارتی، خصوصی سازی، قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، نظارت، واگذاری بنگاه ها.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۹ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۰/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۰۲ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۴/۰۵

DOI: 10.22034/LAW.2023.49841.3064

Tabrizulaw@gmail.com

ناشر: دانشگاه تبریز

## مقدمه

در تعریف خصوصی‌سازی می‌توان این‌گونه بیان کرد که خصوصی‌سازی عبارت است از: حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد از طریق توسعه بخش خصوصی و خصوصی کردن مؤسسات اقتصادی<sup>۱</sup>. به این ترتیب، خصوصی‌سازی یکی از عناصر استاندارد برنامه تعدیل صندوق ساختار بین‌المللی پول است که تبدیل به یکی از راهبردهای اساسی کشورهای توسعه‌یافته برای دستیابی به کارایی بالاتر و رشد اقتصادی بیشتر هم‌زمان با کنکاش نیاز به وام‌گیری بخش دولتی شده است<sup>۲</sup>. علاوه بر این، پاسخی به مجموعه‌ای از مشکلات در خصوص حساسی، مقررات، سیاست‌های اجتماعی، سرمایه‌گذاری و کنترل‌های مالی است که ناشی از اصرار بر حاکمیت سامانه‌های دولتی است. شاید اتلاف گسترده منابع و عدم کارایی شرکت‌های دولتی برجسته‌ترین علت در میان عوامل دیگر خصوصی‌سازی باشد.

اما خصوصی‌سازی با شروع آزادسازی اقتصادی در ایران، رسماً به برنامه‌های توسعه کشور نفوذ پیدا کرد. در تدوین و تصویب بازسازی اقتصادی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه، «خصوصی‌سازی» نقشه راهی برای اقتصاد کشور شد. این نقشه راه در برنامه سوم توسعه به شکل جدی‌تری پیگیری و صاحب یک سازمان برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت تحت عنوان سازمان خصوصی‌سازی شد. اصول و سیاست‌های کلی خصوصی‌سازی پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه، دوباره در برنامه چهارم تکرار گردید. در طول اجرای برنامه چهارم توسعه بود که تغییرات مهمی در برنامه خصوصی‌سازی کشور ایجاد شد. مهم‌ترین تغییر، ابلاغیه رهبری معظم نظام جمهوری اسلامی ایران پیرامون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود. در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، خصوصی‌سازی هم‌چنان در برخی مواد و تبصره‌ها با لحاظ همان تغییرات عمده در اصل ۴۴ ادامه یافت.

۱. محمدجواد رضایی‌زاده، و داود کاظمی، «بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *فقه و حقوق اسلامی*، ش ۵ (۱۳۹۱)، صص ۲۸-۲۹.

۲. رامین امینی و وجهه مهجوریان، اصل ۴۴ و فرایند خصوصی‌سازی در ایران و جهان، *سایت شبکه خبری کشاورزی ایران*، (۱۳۸۹)، صص ۹-۱۰.

## ۱. گستره اختیارات و وظایف دولت در دوران پس از خصوصی‌سازی

نظارت بر فرایند خصوصی‌سازی از راستی‌آزمایی اطلاعات مالی، فنی - مهندسی و حقوقی شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری تا قیمت‌گذاری دقیق، تعیین روش مناسب واگذاری، احراز اهلیت خریداران و واگذارشوندگان، برگزاری مزایده‌های شفاف و قانونی و انعقاد قرارداد را دربر می‌گیرد. از آنجا که این فرایند مستعد دست‌کاری، تحریف و فساد است و گروه‌های ذی‌نفع را قادر می‌سازد تا کنترل بخش قابل‌توجهی از اقتصاد را به دست گیرند، خصوصی‌سازی باید با ساختار نظارتی دقیق همراه شود. باید قواعدی شکل بگیرد تا مقامات تصمیم‌گیر خصوصی‌سازی را در جهت اعمال سلیقه‌های شخصی محدود سازد و روند تصمیم‌گیری مقامات را بر مبنای ساختاری قانونمند قرار دهد. اصولاً مقابله با فساد نیازمند نظارت و کنترل است.

اعتقاد بر این است که برای داشتن فرایند خصوصی‌سازی سالم باید دستگاه نظارتی جدید و مستقل از قدرت‌های اجرایی دخیل در خصوصی‌سازی ایجاد شود که خود تحت نظارت اعمال نفوذ غیرقانونی قرار نداشته باشد. در این صورت، معمولاً به دلیل پایین آمدن فرصت‌های تبانی، میزان فساد پایین خواهد آمد. تجربه خصوصی‌سازی در اقتصادهای درحال‌گذر در کشورهای اروپای شرقی نیز در طول قرن نوزدهم نشان داده است که در صورتی که این فرایند برعهده یک گروه اجرایی جدید و مستقل قرار گیرد، روابط فسادآمیز کمتری ایجاد خواهد شد.<sup>۳</sup>

معمولاً این نهاد نظارتی است که گزارش‌های لازم را به مجلس ارائه می‌دهد. مهم است که این چارچوب نظارتی به شیوه‌ای قابل قبول پیش از آنکه پرونده‌های واگذاری آغاز گردد، ایجاد شود. اقتصادهای رو به توسعه و در حال گذار با خدمات عمومی به‌تازگی خصوصی‌شده، باید دستگاه نظارتی نیرومند غیرسیاسی با فرایندهای شفاف و آشکار ایجاد کنند. این امر حالت شک و تردید و عدم قطعیت مرتبط با قراردادهای واگذاری را کاهش خواهد داد.

3. Koffman, L. & Macdonald, E., *The Law of Contract*. (Oxford University Press, 2004).

در واقع، اختیارات دولت در دوران پس از خصوصی‌سازی در ایران در دو بخش فرایند خصوصی‌سازی و نظارت بر شرکت‌های واگذار شده بررسی می‌شود. وظایف نظارتی سازمان خصوصی‌سازی به سه مرحله تفکیک شده است: «مرحله پیش از واگذاری»، «مرحله حین واگذاری» و «مرحله پس از واگذاری». در خصوص «نظارت پیش از واگذاری» می‌توان به مواردی از قبیل راستی‌آزمایی در خصوص اطلاعات مالی، فنی-مهندسی و حقوقی در قبال شرکت مشمول واگذاری اشاره کرد. مهم‌ترین موضوع در این مرحله شیوه ارزش‌گذاری دقیق، سالم و واقعی قیمت شرکت‌ها است. اجرای صحیح این مرحله در روند واگذاری بسیاری از شرکت‌ها بارها محل تردید و حتی مورد پرسش کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس قرار گرفته است. در خصوص «نظارت حین واگذاری» می‌توان به ارزیابی مالی، قانونی، رتبه‌بندی اعتباری اوراق بهادار، ارزش‌گذاری و قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول واگذاری، روش عرضه، تعهد پذیرهنویسی، تنظیم جدول زمان‌بندی، و میزان عرضه سهام توجه کرد. مهم‌ترین موضوع این مرحله نیز احراز شایستگی مدیران و چگونگی تعیین قیمت نهایی شرکت است. مسئله احراز شایستگی مدیران نیز در بسیاری از واگذاری‌ها بارها مورد تردید جدی واقع شده و تجربه‌های فساد در بسیاری از مدیران این شرکت‌ها نشان می‌دهد این مرحله نیز اغلب با بی‌توجهی همراه بوده است.

### ۱.۱. مرحله پس از واگذاری

در حقوق ایران، علاوه بر دستگاه‌های نظارتی، مسئله نظارت بر فرایند خصوصی‌سازی در قانون اجرای سیاست‌های کلی نیز مورد توجه قرار گرفته است. به موجب ماده ۴۲ قانون یادشده، نظارت بر برآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی این اصل به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آنها، از جمله وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانسته شده است. اما با ملاحظه ترکیب اعضای شورای یادشده مشخص می‌شود که ترکیب اعضا و جهت تصمیم‌گیری‌ها عملاً در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود. این درحالی است که این وزارتخانه و سازمان خصوصی‌سازی که خود زیرمجموعه وزارت پیش‌گفته است، اجرای برنامه

خصوصی‌سازی را عهده‌دار هستند و جمع شدن مقام اجرایی و مقام نظارتی در یک ارگان خود عاملی برای اعمال فسادآمیز است. از این رو، فقدان نهاد ناظر مستقل باعث شده است که در عمل، نظارت و کنترل مناسب بر فرایند خصوصی‌سازی صورت نگیرد و در نتیجه مباحث زیادی در خصوص سالم نبودن برخی از واگذاری‌ها مطرح شود و در مواردی به دنبال گزارش نهادهای نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات) واگذاری‌ها پس از صرف وقت و هزینه، ابطال می‌شود و باید واگذاری مجدد صورت گیرد. برای نمونه، می‌توان به ابطال واگذاری سیلوی کرمانشاه در اردیبهشت ۹۸ به دلیل قیمت‌گذاری کمتر از ارزش واقعی و ابطال واگذاری ۷۲ درصد از سهام شرکت توسعه گردشگری باز هم به دلیل ارزیابی نادرست سهام آن، اشاره کرد.

نکته مهم این است که اصل نظارت را می‌توان هم با ساختارها و سازمان‌های حکومتی محقق ساخت و هم از طریق فشار از خارج و از سوی جامعه و مردم، و نیز بالابردن سطح نظارت اجتماعی و داشتن رسانه‌های آزاد عامل مهمی در تحقق این اصل است.<sup>۴</sup>

مسئله پس از واگذاری بنگاه، نظارت مهم‌ترین فاکتور در به سرانجام رساندن فرایند واگذاری است. مطابق روال‌های تعریف‌شده در سازمان خصوصی‌سازی، معاونت نظارت و پیگیری قراردادها به صورت دوره‌ای نسبت به ارزیابی عملکرد بنگاه اقدام می‌کنند. اما برای تقویت نظارت سه برنامه در دستور کار قرار گرفته است. همان‌طور که اشاره شد، کمیته تخصصی در هر حوزه تشکیل شده و در حال تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد بنگاه‌ها است؛ همچنین با توجه به نوع شاخص‌ها، بازه‌های زمانی کنترل مشخص شده و مرحله بعدی ایجاد دفاتر منطقه‌ای سازمان در مراکز استان‌ها است که از وظایف این مراکز می‌توان به بازرسی‌های میدانی و اعتبارسنجی گزارش‌های ارائه‌شده از سوی بنگاه‌های تحت نظارت اشاره کرد. بنابراین، نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی واگذارشده و ارزیابی عملکرد آنها، از مهم‌ترین اختیارات دولت در مرحله پس از خصوصی‌سازی است. در حالت کلی، نظارت پس از واگذاری از سوی سازمان خصوصی‌سازی به منظور جلوگیری از نقض تعهدات خریداران و

۴. محسن صادقی و عاطفه آجری آیسک، «لزوم نظارت بر خصوصی‌سازی در راستای اصل توازن منافع سه گانه»، *حقوق اقتصادی*، ش ۱۸ (۱۳۹۹)، ص ۲۶۲.

همچنین تشویق و اعطای تخفیفات و گاه تنبیه و پرداخت خسارت در مورد برخی از آنها صورت می پذیرد. نحوه نظارت بر شرکت های واگذار شده از سوی این سازمان بر اساس «دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» موضوع جزء «ب» بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (تصویب نامه شماره ۸۹/۲/۱۴۳ هـ مورخ ۱۳۸۹/۰۵/۱۷ هیئت واگذاری) انجام می شود.<sup>۵</sup>

## ۲.۱. نظارت بر بنگاه های واگذار شده

نظارت بر شرکت های واگذار شده از مجموعه اقدامات و اختیارات دولت در مرحله پس از خصوصی سازی (پس از واگذاری) است که به منظور تضمین موفقیت برنامه خصوصی سازی و اجرایی سیاست کلی اصل ۴۴ در کشور است. در واقع، اجرای این موارد حاکی از آن است که دولت پس از خصوصی سازی (پس از واگذاری) شرکت ها، آنها را به حال خود رها نکرده، نظارت بر شرکت های واگذار شده پس از واگذاری را به عنوان یکی از مراحل مهم و لاینفک در فرایند خصوصی سازی به حساب می آورد.

در کلیه کشورهای که خصوصی سازی به طور موفق انجام شده است، از جمله مالزی، بنگاه واگذار شده پس از واگذاری به حال خود رها نمی شود، بلکه به منظور اطمینان از اینکه واحد خصوصی شده کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف کنندگان را به نحو مطلوب تأمین کند و فعالیت آن تداوم یابد، دولت بر عملکرد بخش خصوصی نظارت می کند.<sup>۶</sup>

این امر مورد اجماع همه کشورهای است که دولت نباید اقدام به واگذاری یک بنگاه دولتی بکند، مگر اینکه قبلاً چارچوب نظارتی مناسب برای واحد خصوصی شده تأسیس کرده باشد<sup>۷</sup>. از این رو، بهتر است قبل از شروع هرگونه برنامه ای برای خصوصی سازی ابتدا یک سازمان مقررات گذار به وجود آید.<sup>۸</sup>

۵. سید علی اسلامی نژاد، خصوصی سازی در ایران، (تهران: نشر فرهنگ دهخدا، ۱۳۹۲)، ص ۹۵.

6. Husin, R.. *Malaysian Economic Development with Emphasis on Public-Private Collaboration*. World Bank PSD Conference, (2006), p. 26.

7. OECD (2009). *Privatization in the 21st Century: Recent Experience of OECD Countries*. Available at: [www.oecd.org/daf/corporateaffairs](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs) (Last Visited: 2019/05/25), p. 17).

۸. محسن، صادقی و عاطفه، اجرای ایسک، «لزوم نظارت بر خصوصی سازی در راستای اصل توازن منافع سه گانه»، حقوق اقتصادی، ش ۱۸ (۱۳۹۹)، ص ۲۶۶.

### ۱.۲.۱. الزامات دولت پس از واگذاری

الزامات دولت در دوران پس از واگذاری، در سه بند: اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری موارد صدر اصل ۴۴، ضرورت اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری فعالیت‌های صدر اصل یادشده، و شیوه‌ها و چارچوب اعمال حاکمیت دولت در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ در ادامه بررسی می‌شود.

#### ۱.۱.۲.۱. اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری

محدوده و شیوه اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی باید در دو سطح کاملاً متفاوت صورت گیرد. گفتنی است که بسیاری از این سوءبرداشته‌ها از مسئله اعمال حاکمیت نیز به تفکیک نکردن این دو سطح بازمی‌گردد. دو سطح از اعمال حاکمیت دولت را می‌توان به دو مقوله اعمال حاکمیت عام و خاص دسته‌بندی کرد. در شیوه نخست، دولت با بنگاه‌های خصوصی یا تعاونی مواجه است و تنها می‌تواند از راه‌های سه‌گانه هدایت، اعمال محدودیت و یا نظارت، به اعمال حاکمیت بر بنگاه‌ها بپردازد. در این شکل از حاکمیت، دولت مجاز نیست که وارد تصمیمات مدیریتی بنگاه شود.<sup>۹</sup> در روش اعمال حاکمیت به صورت خاص، حوزه وضع مقررات و نظارت به حد حوزه مدیریتی برای بنگاه‌هایی گسترش می‌یابد که طبق قانون به دولت تعلق دارند. در این نوع از اعمال حاکمیت، دولت در هدایت بنگاه برای حصول اهداف خود از اختیارات بیشتری برخوردار است

#### ۲.۱.۲.۱. ضرورت اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری

گسترش نقش دولت در بنگاهداری و ناکارآمدی آن که در تعارض با موارد ذیل اصل یادشده قرار گرفته است و از سوی دیگر، بافت و ساخت انحصاری صنایع و بازارها در کنار نبودن بخش خصوصی توانمند، نقش نظارتی و تنظیمی دولت را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

۹. منصوره عباسی، چالشها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، (تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸)، ص ۱۰۲.



**۱.۲.۱.۲.۱. شیوه‌ها و چارچوب اعمال حاکمیت دولت**

به‌طور کلی، شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت پس از واگذاری در موارد صدر اصل ۴۴ به این شرح است:

**الف) اعمال حاکمیت با حفظ موقت بخشی از سهام.** در این روش، برای جلوگیری از تغییر در اساسنامه بنگاه‌های واگذار شده و تأمین منافع عمومی در کوتاه‌مدت، بخشی از سهام بنگاه‌ها در مالکیت دولت باقی می‌ماند، اما لازم است که دولت تنها از اعمال حاکمیت از طریق سهام استفاده کند و مانع تصمیمات مدیریتی جدید نشود.

**ب) اعمال حاکمیت با وضع مقررات بخشی و بنگاهی.** دولت مجاز است که برای بنگاه‌های مشمول واگذاری در صدر اصل ۴۴ مقرراتی درباره ضوابط قیمت‌گذاری، استانداردهای فعالیت و محصول، محدودیت تعدیل منابع انسانی، مقررات توزیع و توسعه منطقه‌ای و نیز مشوق‌ها یا محدودیت‌های بازرگانی تدوین و تصویب کند.

**ج) اعمال حاکمیت از طریق نظارت و وضع مقررات تنظیمی.** دولت و مجلس شورای اسلامی مجازند قوانینی را تحت عنوان «مقررات تنظیمی» به‌منظور نظارت مستمر بر عملکرد، رعایت استانداردها و مقررات و صورت‌های مالی برای بنگاه‌های مشمول واگذاری صدر اصل ۴۴ تنظیم و تصویب کنند. به بیان ساده‌تر، این مقررات، مداخلات دولت برای تغییر رفتار بنگاه‌ها (نظیر قیمت‌گذاری، سطح تولید و یا انجام تبلیغات) را دربر می‌گیرد. در نتیجه تنظیمات، بخشی از مداخلات دولت برای جلوگیری از سوءاستفاده بنگاه‌ها از قدرت بازاری صورت می‌گیرد، زیرا انحراف از شرایط رقابتی است که اعمال تنظیمات را القا می‌کند و درواقع برای اینکه فضا و بازار به‌درستی عمل کند، باید رقابت و مالکیت خصوصی به صورت هم‌زمان وجود داشته باشند. این مداخلات به صورت اصلی از راه قانون رقابت اعمال می‌شود.<sup>۱۰</sup>

### ۳.۱. اختیارات دولت بر شرکت‌های واگذارشده (بنگاه‌های واگذارشده)

اختیارات دولت بر بنگاه‌های واگذارشده بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به این موارد تقسیم کرد: مقررات‌زدایی، مقررات‌گذاری، محدود کردن خصوصی‌سازی، تشویق و اعطای تخفیفات، و بعضاً نظارت و ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذارشده، تنبیه و پرداخت خسارت، فسخ قرارداد واگذاری، و صیانت از اشتغال و حقوق مکتسبه کارکنان شرکت‌های واگذارشده.

مقررات‌زدایی در ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام) دستگاه‌های دولتی، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی را موظف به اتخاذ تدابیر لازم برای اصلاح کلیه مقررات ناظر به صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با رویه حذف مجوزهای غیرضروری و تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی نموده است و در این راستا، رئیس‌جمهور موظف شده است هیئت موسوم به هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی، تشکیل دهد که طبق آیین‌نامه اجرای ماده ۹ قانون یادشده (مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۷)، هیئت وزیران موظف به انجام اقدامات مقرر برای تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری و صدور مجوزهای فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی، اعم از حقیقی و حقوقی در خصوص اصلاح و حذف قوانین و مقررات زائد یا نامناسب ناظر به صدور مجوزها و پروانه‌ها، تهیه لوایح اصلاحی مربوطه و ارائه آن به هیئت دولت برای طی مراحل قانونی تصویب و نیز تأیید و تصویب محتوای کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری گردیده است. مقررات‌گذاری، نوعی عملیات تنظیم بازار از اختیارات دولت در دوران پس‌اصحاصی‌سازی است که نقش خود را در اقتصاد به‌عنوان مالک، تولیدکننده، توزیع‌کننده و کارفرما رها کرده و به‌دنبال نظارت پایدار و گسترده بر انجام این نقش‌ها از سوی بخش خصوصی و هدایت و جهت‌دهی رفتار فعالان بازارهای گوناگون اقتصادی است و در این راستا هم از ابزار قاعده‌سازی (وضع مقررات اداری، استانداردها و آیین‌نامه‌های ناظر به شرع، تداوم و پایان هر یک از فعالیت‌های اقتصادی تولید کالا و خدمات

و توزیع و عرضه آن در بازار) و هم از ابزارهای اداری و مدیریتی (فنی) بهره می‌برند.<sup>۱۱</sup> در این فرایند، مقامات عمومی بر ورود کالاها و خدمات به بازار و نرخ‌گذاری‌های آنها، نرخ بهره، ساعت کار اصناف، میزان ساعت و رعایت حداقل‌های حمایتی از کارگران، صدور و تمدید و لغو مجوزها و پروانه‌های شغلی، شیوه تبلیغاتی، کیفیت محصولات و رعایت حقوق مصرف‌کنندگان، چگونگی استفاده از املاک خصوصی از حیث ساخت‌وساز و اجاره اماکن مسکونی و تجاری و نیز حفظ محیط زیست نظارت می‌کنند و پیوسته در پی اصلاح انحراف‌ها و حوزه‌های حقوق در جنبه‌های مختلف هستند.<sup>۱۲</sup>

برای مثال، دولت انگلستان مسئله کنترل بنگاه‌های اقتصادی در زمان واگذاری و بعد از آن را به دلیل تضمین منافع مصرف‌کنندگان و تشویق و ترغیب آنها مورد توجه قرار داد. برای نمونه، دولت در جهت ادامه کنترل و نظارت خود بر شرکت‌هایی که از روش عرضه عمومی سهام واگذار شده بودند، یک سهم یک پوندی با امتیازات ویژه (سهم طلایی) را برای خود نگه داشت. جلوگیری از تغییر اساسنامه شرکت، فروش کلی آن بر خارجیان، انحلال و توقف فعالیت‌های شرکت از جمله مهم‌ترین اختیارات سهام طلایی بود. همچنین دولت برای حصول اطمینان از کیفیت خدمات و کالای ارائه‌شده از سوی شرکت‌های خصوصی‌شده، برای آنها استانداردهایی تعیین می‌نمود. به این ترتیب، انگلستان توانست در مدتی کمتر از ده سال از اجرای سیاست خصوصی‌سازی نتایج قابل توجهی به دست آورد و به اهداف تعیین‌شده دست یابد. بنابراین، دولت بریتانیا به جای واگذاری شرکت‌های تولیدی بازرگانی ترجیح داد تا ساختار انحصارات دولتی را حفظ نموده، رژیم نظارتی را به‌عنوان سازوکار کنترل برگزیند.<sup>۱۳</sup>

۱۱. عرفان شمس، «نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی»، *اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری*، ش ۲۰ (۱۳۸۸)، صص ۴۱-۵۹.

۱۲. مهدی هداوند و علی، سر زعیم، «تحول نقش دولت در اقتصاد»، *اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری*، ش ۱۴ (۱۳۸۷)، صص ۴۰-۶۵.

۱۳. فرشته محمدی، *چالش‌های حقوقی واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق، (۱۳۹۱)، ص ۲۹.

## ۲. نظارت پس از واگذاری

نظارت بر شرکت‌های واگذاری شده و ارزیابی عملکرد آنها، عنوان یکی از مراحل مهم و لاینفک در فرایند خصوصی‌سازی به حساب می‌آید و از مهم‌ترین برنامه‌های سازمان خصوصی‌سازی در مرحله پس از واگذاری است.

### ۱.۲. دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری

سازمان خصوصی‌سازی مکلف است با استفاده از خدمات مؤسسات حسابرسی مورد اعتماد (از بین سازمان حسابرسی و یا مؤسسات عضو جامعه حسابداران رسمی ایران) و یا در موارد خاص، کارشناسان رسمی دادگستری بر اساس برنامه‌ای که تهیه می‌نمایند، شرکت‌های واگذار شده را مورد بازرسی ویژه قرار دهند. این مؤسسات موظف‌اند طی قراردادی که با سازمان خصوصی‌سازی منعقد می‌کنند هر شش ماه یکبار و یا در دوره‌های کوتاه‌تر از شش ماه به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی از شرکت‌های واگذار شده بازدید نموده، گزارش کتبی خود را حداکثر ظرف ۴۵ روز به سازمان خصوصی‌سازی ارائه نمایند. قراردادهای یادشده باید به گونه‌ای تنظیم شوند که بازرسان ویژه موظف گردند در موارد ضروری حسب تشخیص سازمان خصوصی‌سازی علاوه بر ارائه گزارش‌های دوره‌ای، گزارش‌های موردی را در فاصله زمانی کوتاه‌تر نیز تهیه و ارائه کنند. گزارش‌های بازرسان ویژه از شرکت‌های واگذار شده محرمانه تلقی شده، این موضوع باید در قراردادهای سازمان خصوصی‌سازی با بازرسان ویژه درج گردد<sup>۱۴</sup>. در موارد خاص به منظور نظارت مستمر، با تصویب هیئت واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از بازرسان ویژه به صورت مقیم در شرکت‌های واگذار شده استفاده نماید. سازمان خصوصی‌سازی موظف است پس از انعقاد و ابلاغ قراردادهای واگذاری، بازرسان یا بازرسان ویژه شرکت واگذار شده را تعیین و به خریدار/ خریداران و همچنین شرکت واگذار شده اعلام نماید. بازرسان ویژه موظف‌اند حسب مورد با توجه به ماده ۴ دستورالعمل اجرایی نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادهای، وثایق و تضمین‌ها، شرایط فسخ یا اقاله و نحوه اعمال تخفیفات و جرایم

۱۴. مرتضی محمودی، اختیارات دولت در دوران پس‌خصوصی‌سازی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، (۱۳۹۵)، ص ۱۱۵.

موضوع جزء ۲ بند «ب» ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با أخذ مستندات و مدارک موردنیاز از مدیریت شرکت و در صورت لزوم بازدید حضوری از شرکت، گزارش تهیه نموده، به سازمان خصوصی‌سازی ارائه نمایند. تعیین چارچوب گزارش‌های یادشده و نحوه ارائه آن، به‌عهده سازمان خصوصی‌سازی است و مسئولیت صحت گزارش‌ها برعهده بازرسان ویژه قرار دارد.

شرکت‌هایی که واگذاری آنها به صورت بلوکی، ولی با انعقاد قراردادهای متعدد واگذاری انجام گرفته است از لحاظ موارد نظارتی بر مبنای مجموع درصد بلوک واگذارشده تقسیم‌بندی خواهند شد. مفاد دستورالعمل اجرایی نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادهای، وثایق و تضمین‌ها، شرایط فسخ یا اقاله و نحوه اعمال تخفیفات و جرایم موضوع جزء ۴ بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص شرکت‌هایی که سهام آنها به صورت نقد و اقساط واگذار می‌شود حداکثر برای طول مدت قرارداد و حداقل به مدت پنج سال، و برای شرکت‌هایی که سهام آنها به صورت نقد واگذار می‌گردد حداکثر به مدت پنج سال پس از واگذاری جاری است. در موارد خاص که تعهدات خریدار بیش از طول مدت قرارداد است، هیئت واگذاری می‌تواند به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی تا پایان زمان ایفای تعهدات یادشده اعمال نماید. در راستای اعمال مشوق‌ها و تنبیهات مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۰ دستورالعمل اجرایی نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری موضوع جزء ۴ بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند برای خریدارانی که از اجرای این مفاد خودداری نمایند، خسارت یا اقدام تنبیهی مناسب را با توجه به نوع، علت و میزان تخلف، تعدد و تکرار آن، وضعیت خریداران و سایر اوضاع و احوال جهت تصویب به هیئت واگذاری پیشنهاد نماید.<sup>۱۵</sup>

سازمان خصوصی‌سازی موظف است فهرست شرکت‌های واگذارشده (اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی) را به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اعلام کند و سازمان یادشده در دوره تعهد، هرگونه نقل و انتقال اسناد مالکیت اموال شرکت را منوط به مجوز

سازمان خصوصی سازی نماید. سازمان خصوصی سازی موظف است گزارش اقدامات نظارتی انجام شده مطابق مفاد این دستورالعمل را به صورت شش ماهه تهیه و به هیئت واگذاری ارائه نماید. بنابراین به نظر می رسد در طی فعالیت سازمان خصوصی سازی، نظارت بر خصوصی سازی ها همواره با بی توجهی های متعدد و آشکار همراه بوده است. هرچند در طی این سال ها، شرکت های بزرگ با میزان سرمایه، تعداد و حوزه فعالیت وسیع، ظرفیت های بسیاری برای سازمان خصوصی سازی ایجاد کرده اند، اما پس از واگذاری ها، نظارت این سازمان بر شرکت های مشمول واگذاری و عملکرد مدیران آنها بسیار مسئله دار و ضعیف بوده است.

مطابق قوانین و مقررات پیش گفته، «پس از واگذاری» بازرسان سازمان خصوصی سازی موظف اند طی قراردادی که با سازمان خصوصی سازی منعقد می نمایند هر شش ماه یکبار و یا در دوره های کوتاه تر، به تشخیص سازمان خصوصی سازی، از بنگاه ها و شرکت های واگذار شده بازدید کنند. بازرسان موظف هستند در موارد ضروری حتی علاوه بر ارائه گزارش های دوره ای، گزارش های موردی را نیز تهیه و ارائه نمایند. و حتی در موارد خاص به منظور نظارت مستمر، سازمان خصوصی سازی می تواند از بازرسان ویژه به صورت مقیم و یا غیرمقیم در بنگاه ها و یا شرکت های واگذار شده استفاده نماید.

نکته مهم «دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» این است که سازمان خصوصی سازی تلاش کرده حتی همین امر نظارت را هم برون سپاری کند تا از طریق انعقاد قرارداد با بازرسان این امر محقق گردد؛ به یک معنا، یک بخش حاکمیتی از فرایند خصوصی سازی یعنی بازرسی از شرکت های خصوصی سازی شده هم به خود بخش خصوصی واگذار شده است.

واگذاری بازرسی شرکت های مشمول واگذاری به بخش خصوصی، نشان می دهد که خصوصی سازی به عنوان یکی از اصول نئولیبرالیسم، مقررات زدایی از امور حاکمیتی را تا مرزهایی پیش برده که میدان وظایف خود را هم بلعیده است؛ یعنی مجری و ناظر یکی شده اند و بخش خصوصی بر بخش خصوصی نظارت می کند. قطعاً این امر نمی تواند از تخلفات شرکت مشمول واگذاری و رعایت قوانین و مقررات که امروز در اولین سطح گریبان

کارگران را گرفته است، پیشگیری کند.

با این حال، بازرسان موظفاند گزارش‌های خود را به سازمان خصوصی‌سازی ارائه نمایند و سازمان خصوصی‌سازی نیز وظیفه دارد گزارش اقدامات نظارتی انجام‌شده مطابق مفاد این دستورالعمل را به صورت شش‌ماهه و سالانه تهیه و به هیئت واگذاری ارائه کند. بنابراین، وقتی قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است که خریداران شرکت‌های واگذارشده موظفاند برای حضور نمایندگان سازمان خصوصی‌سازی در مجامع عمومی شرکت‌ها اقدام نمایند؛ یعنی نمایندگان سازمان خصوصی‌سازی وظیفه دارند در مجامع عمومی شرکت‌ها حضور داشته باشند و نمی‌توانند با این برون‌سپاری‌ها از خود رفع مسئولیت کنند. اما امروز سازمان خصوصی‌سازی مکانیسم دفاعی غیرقابل توجیهی در این زمینه اتخاذ کرده است؛ سازمان خصوصی‌سازی به‌رغم وجود این وظایف قانونی، برای توجیه عدم نظارت خود بر شرکت‌های خصوصی‌سازی شده، با فرافکنی، به شکست‌های دوران دولتی بودن این شرکت‌ها ارجاع می‌دهد؛ مکانیسمی دفاعی که نه‌تنها مشروعیت‌بخش عملکرد این سازمان نبوده، بلکه موجب بی‌اعتباری عملکرد آن در حوزه پاسخگویی در زمینه نظارت بر بخش خصوصی نیز خواهد شد.

بنابراین، هنگامی که قرارداد بین دولت و بخش خصوصی منعقد شد و بخش خصوصی فعالیت خود را آغاز کرد، دولت بایستی نظارتی مستمر بر انجام فعالیت‌ها و خدمات داشته باشد تا مفاد قرارداد به‌خوبی به‌اجرا درآید. در برخی موارد اعمال این نظارت را نیز به متخصصان بخش خصوصی واگذار می‌کند که این امر نیز هزینه‌هایی را در پی خواهد داشت.

در اینجا ایراد یکی‌شدن مجری و ناظر وارد است. سازمان خصوصی‌سازی که مسئول اجرای برنامه خصوصی‌سازی در ایران است، مسئول نظارت بر عملکرد شرکت‌های خصوصی‌شده نیز می‌باشد که می‌تواند بر کیفیت نظارت و تأمین توازن منافع سه‌گانه تأثیر سوء داشته باشد. در دستورالعمل یادشده، تخلفاتی از قبیل فروش دارایی شرکت بدون أخذ مجوز از سازمان خصوصی‌سازی، تأخیر بیش از دو ماه در پرداخت حقوق کارکنان و کاهش تعداد کارکنان شرکت خارج از مجوز مندرج در قرارداد، تعیین اقدامات تنبیهی از اخطار و

توییح کتبی تا فسخ قرارداد واگذاری در نظر گرفته شده است. برای نمونه، می‌توان به فسخ واگذاری هپکو به دلیل فروش اموال شرکت، عدم پرداخت به موقع حقوق کارکنان و بازپرداخت آن اشاره کرد.

### ۲.۲. ارزیابی عملکرد در راستای موضوع نظارت پس از واگذاری

یکی از اهداف ارزیابی، امکان‌سنجی اعمال مشوق‌های مالی و غیرمالی به خریداران سهام کنترلی شرکت‌ها است که تعداد کارکنان شرکت را طی دوره‌ای تقسیم، به میزانی بیش از آنچه در سند واگذاری ثبت شده است، افزایش می‌دهند. این مهم بر اساس ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و «دستورالعمل نحوه اعمال مشوق‌های مالی یا غیرمالی» موضوع تبصره ۱ همین ماده صورت می‌پذیرد. اعطای مشوق‌های مالی و غیرمالی موضوع این دستورالعمل، منوط به ارائه برنامه کتبی خریدار برای حفظ و افزایش سطح اشتغال موجود و بازآموزی کارکنان شرکت، پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری است. شرط استفاده از مشوق‌های موضوع ماده ۱۶، افزایش میانگین سالانه تعداد کارکنان شرکت پس از واگذاری است؛ مشروط بر آنکه هیچ‌گاه کاهش تعداد کارکنان طی دوره مورد بررسی از ۱۰ درصد بیشتر نباشد.

یکی دیگر از اهداف مهم برنامه ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده در راستای موضوع نظارت پس از واگذاری، بررسی امکان اعطای تخفیفات به آن دسته از خریداران سهام کنترلی شرکت‌های دولتی است که به سرمایه‌گذاری جدید ارتقای کارایی و بهره‌وری، تداوم تولید و بالا بردن سطح آن، ارتقای فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه اقدام می‌نمایند. این مهم بر اساس ماده ۲۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و «دستورالعمل نحوه اخذ تعهدات، درج شروط و اعطای تخفیفات به خریداران سهام کنترلی شرکت‌های دولتی» صورت می‌پذیرد.

### ۳.۲. اختیارات دولت نسبت به وضعیت اشتغال و حقوق مکتسبه کارکنان بنگاه‌های واگذار شده

عملکرد نهادهای نظارتی در خصوص حقوق شاغلان بنگاه‌های مشمول را می‌توان در دو



برهه زمانی قبل و پس از واگذاری تقسیم نمود. در دوره قبل از واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی و هیئت واگذاری از طرف قوه مجریه و پس از آن، شعب ویژه دادگاه‌هایی که قوه قضاییه موظف به تشکیل آن بوده و دیوان عدالت اداری مسئول نظارت بر صیانت از حقوق شاغلان بنگاه‌های مشمول هستند. این نهادها باید در طول روند واگذاری در خصوص تعهد به بیمه بیکاری کلیه کارکنان بنگاه واگذار شده و تعیین رقم اشتغال و ثبت آن در سند واگذاری تا ۵ سال پس از اتمام واگذاری در الزام کارفرمای جانشین دولت به حفظ اشتغال، نظارت‌های لازم را انجام دهند.<sup>۱۶</sup>

مطابق ماده ۲۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌طور کلی سازمان خصوصی‌سازی نخستین نهادی است که مسئله صیانت از حقوق شاغلان بنگاه واگذاری را از طریق در نظر گرفتن و ثبت تمهیدات در واگذاری پیشینی اعمال خواهد کرد. از طرف دیگر، قوه قضاییه نیز شعبات ۱۲ دادگاه حقوقی ۱۰۹۱ دادگاه جزایی تهران را به‌عنوان شعب ویژه جهت رسیدگی به تخلفات و جرایم ناشی از اجرای قانون یادشده و قانون بازار و اوراق بهادار اختصاص داده است. اشخاص حقیقی و حقوقی نیز می‌توانند شکایت کنند، اما وضعیت آنان چندان مشخص نیست. به‌علاوه از آنجایی که بسیاری از بنگاه‌های واگذار شده متعلق به بنگاه‌های اقتصادی عمومی غیردولتی هستند و خود را از حیطه اقتدار قضایی خارج می‌دانند، پاسخگو نمودن آنان و پیگردشان دشوارتر به نظر می‌رسد. دو مورد از وظایف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به صیانت از حقوق شاغلان بنگاه‌های مشمول واگذاری مربوط است. بند ۲ اختیارات نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ذکر می‌کند که افزایش سطح عمومی اشتغال، هم در اصل یادشده، هم در ابلاغیه رهبری در خصوص این اصل و هم در موارد مختلف قانون اجرای اصل مطرح‌شده مورد تأیید قرار گرفته است. بند ۵ اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی، تصویب شاخص‌هایی برای تحقق اهداف موردنظر را به‌منظور اعمال نظارت دقیق برای اجرای آنها تأیید کرده است. با این حال، فعالیت مؤثر چندانی از سوی این

۱۱. شادی ذوقی پاکدل، بررسی وضعیت ادامه اشتغال کارکنان بنگاه‌های اقتصادی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی با تأکید بر اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، (۱۳۹۳)، صص ۹۰-۹۳.

شورا در خصوص مسئله نظارت در دو مورد نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل یادشده به منظور اعمال نظارت دقیق آنها دیده نشده است. این شورا با تأخیر نسبتاً طولانی پس از تصویب قانون اجرایی شدن اصل ۴۴ تشکیل گردید و مصوباتی را از تصویب گذرانده که بیشتر بر مسائل فرهنگ‌سازی برای اجرای اصل یادشده تمرکز داشته است.<sup>۱۷</sup> اما به علت ناروشتی وضعیت نحوه واگذاری و اطلاعات آن به‌ویژه در خصوص تدوین سند واگذاری‌ها و رقم‌های ذکرشده شاغلان در آن و صورتی بودن نهادهای موجود مانند شورای واگذاری یا سازمان خصوصی‌سازی، بسیاری از نهادهای فعال در این حوزه تنها در نام وجود دارند و هیچ اثری از فعالیت آنها مترتب نیست. بنابراین، یکی از مراحل «پس از واگذاری» می‌توان به نحوه بازارگردانی، استراتژی بهینه مالی بنگاه، افزایش سرمایه بنگاه، تجدید ساختار مالی، دریافت مجوزها و تعهد پذیرهنویسی، عدم اخراج بی‌دلیل کارگران و عدم ایجاد معوقات دستمزدی و مواردی از این قبیل اشاره کرد. رعایت بیشتر موارد یادشده در این مرحله از بازرسی سازمان خصوصی‌سازی، مورد غفلت قرار گرفته و در اغلب موارد آنان که بیشترین ضرر را کرده‌اند، کارگران بوده‌اند. مطابق ماده ۸ دستورالعمل یادشده، در راستای پیش‌بینی تخلفات و ضمانت اجرای متناسب برای این نظارت و بازرسی، انجام اعمالی از سوی خریداران و یا مدیران بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذارشده، تخلف محسوب می‌شود و متناسب با تعدد و شدت تخلف انجام‌شده، حسب تشخیص سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری، مشمول یک یا چند مورد از اقدامات تنبیهی پیش‌بینی در این دستورالعمل خواهند شد.

در بسیاری از مجموعه‌های خصوصی‌سازی، دو مورد تخلف مبتلابه است که مستقیماً به وضعیت معیشت کارگران ارتباط پیدا می‌کند و هر دو مورد نیز در همین دستورالعمل به‌عنوان شرایطی که مستوجب تنبیه بخش خصوصی می‌شود، پیش‌بینی شده است: ۱. تأخیر بیش از دو ماه در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان به‌گونه‌ای که باعث اختلال در

۱۷. مرتضی محمودی، اختیارات دولت در دوران بساخص خصوصی‌سازی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، (۱۳۹۵)، صص ۱۳۵-۱۳۷.

روند فعالیت بنگاه و یا شرکت گردد. ۲. کاهش تعداد کارکنان بنگاه و یا شرکت، خارج از مجوز مندرج در قرارداد.

بنابراین، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است در صورت تأخیر بیش از دو ماه حقوق معوقه کارکنان سابق و کارگران فعلی شرکت خصوصی‌سازی شده و یا اخراج کارکنان یا کارگران شرکت، ضمانت اجرای قانونی متنوع، امکان صلاحیت سازمان خصوصی‌سازی را برای تنبیه ضمانت‌های اجرایی قانونی متنوع، امکان صلاحیت سازمان خصوصی‌سازی را برای تنبیه شرکت‌هایی که مثلاً حقوق کارگزارانش را با تأخیر ۳ ماهه یا بیشتر پرداخت نموده بسیار باز کرده است؛ هرچند «اراده‌ای برای انجام» می‌خواهد. با وجود این، از جمله آسیب‌های سیاست‌های خصوصی‌سازی اجراشده در طی این دوره این است که قانون‌های مرتبط با آن، وضعیت پرسنلی شرکت‌های مورد واگذاری را در زمان پس از واگذاری خوب تبیین نکرده است. بنابراین لازم است که قانون خصوصی‌سازی اولاً نظارت‌های پس از واگذاری شرکت‌ها را به‌عنوان مصالح و منافع عمومی با جدیت اجرا کرده، گزارش عملکرد شرکت را تهیه کند و در اختیار شرکت‌های مادر تخصصی قرار دهد. ثانیاً این آسیب و نقص قانونی در مورد عدم تبیین مناسب و شفاف قانونی وضعیت پرسنل شرکت‌ها پس از واگذاری بایستی مورد پیگیری قرار گرفته، قانون‌های مناسب با ابزارهای نظارتی کامل و دارای بیشترین قدرت حمایتی از حقوق و امنیت کاری پرسنل وضع گردد.

به این ترتیب، یکی از مقدمات اعمال نظارت بر اجرای قراردادهای خصوصی‌سازی، پیش‌بینی تضمین‌های حقوقی لازم است. الزام بخش خصوصی به ارائه گزارش فعالیت در زمان‌های مقرر پس از واگذاری، تعهد به گزارش فعالیت‌های بنگاه‌ها، تعهد به افزایش حجم سرمایه شرکت بعد از دوره مشخص، از جمله تضمین‌هایی است که دولت باید از بخش خصوصی أخذ کند. تصریح به این تضمین‌ها در قانون، اعمال نظارت را ضابطه‌مند می‌سازد. با این حال، در وضع این تضمین‌ها نباید به‌گونه‌ای عمل کرد که انگیزه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاهش یابد و این بخش خود را در مواجهه با تکالیف سنگین و نامتعارف ببیند؛ برای مثال، این تعهد که بخش خصوصی مکلف است کلیه کارکنان بنگاه دولتی را حفظ کرده، هر ماه چند نیروی داخلی به مجموعه بیفزاید، تعهدی نامتعارف است که در

قرارداد خصوصی‌سازی گنجانده شده و باید مورد بازنگری قرار گیرد<sup>۱۸</sup>.

#### ۴.۲. شورای عالی بورس

الگوی نظارتی در بازار سرمایه ایران از این قرار است که از دو نهاد شورای عالی بورس و سازمان بورس اوراق بهادار تشکیل گردیده است. شورای عالی بورس به سیاست‌گذاری‌های کلان بازار می‌پردازد و سازمان بورس تحت نظارت شورا، نقش عمده‌ای در نظارت بر فعالان بازار به‌منظور تنظیم و هدایت بازار برعهده دارد. اما نقش دولت به‌ویژه وزارت اقتصاد و دارایی و صلاحیت تصمیم‌گیری نهایی وزیر اقتصاد در نوع نظارت نهادهای ناظر و عملکرد ارکان نظارتی بازار، تأثیر عظیمی بر جای نهاده و تا حدی استقلال این نهاد را تحت شعاع قرار داده است<sup>۱۹</sup>.

بنابراین، اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی و توسعه بازار اوراق بهادار، تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی بازار اوراق بهادار، پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم به هیئت وزیران برای تصویب و ارتباط بازار سرمایه کشور با بورس‌های خارج از کشور، از مهم‌ترین وظایف شورای عالی بورس است؛ البته این نظارت از سوی هیئت مدیره سازمان بورس اوراق بهادار به‌عنوان بدنه اجرایی نهاد ناظر و مجری سیاست‌های شورای عالی بورس و اوراق بهادار اعمال می‌شود. قانون‌گذار در ماده ۲ قانون بازار به این مهم اشاره کرده است. قانون بازار اوراق بهادار برای بورس علاوه بر پیشرفت در تمامی حوزه‌ها، افزایش شفافیت در اطلاع‌رسانی را به‌همراه داشته است<sup>۲۰</sup>.

در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و با توجه به جزئیات لوائح سالانه بودجه در بخش درآمدی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تمام یا بخشی از سهام و دارایی‌های دولتی دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و باقیمانده سهام متعلق به

۱۸. محسن صادقی و عاطفه آجری آیسک، «لزوم نظارت بر خصوصی‌سازی در راستای اصل توازن منافع سه‌گانه»، حقوق اقتصادی، ش ۱۸ (۱۳۹۹)، صص ۳۷۱-۳۷۲.

۱۹. زهرا محمدیان، نقش نهاد نظارتی در بازار سرمایه ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شهر قدس، دانشکده علوم انسانی، (۱۳۹۶)، ص ۱.

۲۰. ندا کاردان زیرک، ساختار و وظایف نهاد ناظر در بازار سرمایه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، (۱۳۹۲)، ص ۲.

دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری را مطابق روش‌های مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عرضه نماید

همچنین به موجب مصوبه (لایحه بودجه ردیف ۲ بند «الف» تبصره ۲) مجلس، وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است سهام شرکت‌های تابعه در بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران را که در مالکیت دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های تابعه آنها و یا بانک‌های دولتی قرار دارند در چارچوب روش‌های مندرج در این جزء واگذار نماید. در صورت واگذاری در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس، پس از ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری، انتقال سهام یادشده در قالب معاملات خارج از جلسه رسمی معاملات بین صندوق‌ها و عرضه واحدها و صندوق‌های یادشده به عموم امکان‌پذیر است. عرضه سهام شرکت‌ها به روش ثبت سفارش یا در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری تا سقف ۳۰ درصد مشمول تخفیف است. میزان تخفیف از سوی هیئت وزیران تعیین می‌شود.

همچنان‌که در تصویب‌نامه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و وزارت امور اقتصادی و دارایی آمده، در راستای اجرای بندهای ۳ و ۵ ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور نظارت سایر نهادهای ذی‌ربط، سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (اداره ثبت شرکت‌ها) ظرف مدت حداکثر شش ماه از تاریخ ابلاغ مصوبه یادشده (۱۳۹۹/۰۹/۱۶) از طریق ارتقای سامانه‌های فعلی اطلاعات مالی شرکت‌ها، نسبت به ایجاد بستری برای رصد هوشمند و شفاف مالکیت و سهم بازار شرکت‌های اصلی و اقماری اشخاص حقوقی موضوع بند ۵ ماده ۶ قانون اقدام کرده، اطلاعات مالی آنها را در سطوح مختلف در این سامانه بارگذاری نماید. همچنین نسبت به دسترسی برخط شورای رقابت به سامانه یادشده اقدام کند.

## ۵.۲. هیئت داورى

هیئت داورى موضوع ماده ۲۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی، اظهار نظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت

اشخاص حقیقی و حقوقی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری، مطابق با آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل جلسات و چگونگی اتخاذ تصمیمات هیئت داورى موضوع ماده ۲۱ تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ماده 30 قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ رسیدگی می‌نماید. با استناد به بند «ج» از آیین‌نامه یادشده منظور قراردادهای واگذاری مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، حق تقدم سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، در کلیه موارد مشمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

مطابق ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: الف- جهت رسیدگی به دعاوی و اختلافات ناشی از واگذاری‌ها، اتخاذ تصمیم نسبت به دعاوی و اختلافات ناشی از فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی، سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های دولتی و غیردولتی و حقوق و دارایی‌های آنها موضوع این قانون، در صلاحیت هیئت داورى هفت نفره موضوع این ماده است. موضوع داورى باید در آگهی عرضه سهام و دارایی‌ها و قرارداد واگذاری درج گردد.

تبصره- فرایند واگذاری شامل اقدامات قبل، حین یا بعد از واگذاری است که به تشخیص هیئت داورى به‌طور مستقیم مرتبط با واگذاری بوده، محدود به طرفین قرارداد یا قائم مقام قانونی آنها و کارکنان بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی واگذارشده و سایر اشخاص ثالث ذی‌نفع می‌شود.

برای مثال، در این خصوص می‌توان به آرای هیئت داورى در خصوص پرونده کشت و صنعت مغان اشاره کرد که ابتدا این موضوع از سوی هیئت مستشاری دیوان محاسبات ناظر به محرز بودن تخلف در ارزیابی سهام و دارایی‌ها و واگذاری اعلام گردید و از آنجایی که ارزیابی یادشده باید مبتنی بر واقعیات اثرگذار بر قیمت سهام مربوطه و با توجه به زمان انعقاد قرارداد (۱۳۹۷/۱۰/۰۲) و علی‌القاعده با ابتدای به صورت‌های مالی سال ۱۳۹۶ شرکت و بر اساس استانداردهای قانونی مربوطه صورت می‌پذیرفت، نهایتاً هیئت داورى مطابق وظایف و اختیارات خود با بررسی موضوع و احراز عدم رعایت شرایط واگذاری، رأی به ابطال

واگذاری این شرکت به بخش خصوصی داده است.

به این ترتیب، هرچند در فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، پس از آنکه در ماده ۲۰ برای نخستین بار به معرفی هیئت داورى واگذاری می‌پردازد، بی‌درنگ در ماده ۲۱ تعداد هیئت داورى را ۷ نفر و ترکیب آنان را نیز به شرح زیر اعلام می‌نماید: پنج نفر از متخصصان [.....] به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر دادگستری و رئیس سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران برای مدت شش سال؛ رئیس اتاق تعاون؛ رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران.

بنابراین، قانون یادشده در اساس، هیچ توافقی را نه بر سر تعداد و نه بر سر ترکیب هیئت داوران به رسمیت نشناخته است. علاوه بر این، اگرچه بی‌طرفی داوران و ذی‌نفع نبودن آنان در اختلاف فی‌مابین نیز از مبانی پذیرفته‌شده و اساسی داورى داخلی و بین‌المللی است، قانون‌گذار ترکیب این هیئت را به گونه‌ای در نظر گرفته است که دست کم پنج نفر از هفت نفر اعضای آن، منتسب و از اعضای دولت باشد و نمی‌توان ایشان را در دعاوی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی که دولت یکی از طرفین اختلاف است، بی‌طرف قلمداد نمود<sup>۲۱</sup>. با وجود این، به نظر می‌رسد که چنین موضوعی با ذات و ماهیت امر داورى سختی ندارد و متعاقب آن به لحاظ امر نظارتی نمی‌تواند مفید واقع شود.

## ۶.۲. هیئت واگذاری

در راستای نظارت پس از واگذاری در امور خصوصی‌سازی، علاوه بر وظایف و اختیارات متعدد هیئت واگذاری مطابق آخرین اصلاحات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۹۷، می‌توان به تصمیمات این هیئت در خصوص گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی اشاره کرد. برای مثال، مصوبه (سیصد و شصت و نهمین جلسه) هیئت واگذاری در خصوص گزارش سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر عدم ایفای تعهدات خریدار شرکت «کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه» و پیشنهاد فسخ قرارداد که این امر از سوی هیئت

۲۱. اویس رضوانیان، «بررسی ماهیت هیأت داورى موضوع ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با نگاهی به رویه قضایی»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال ۲۲، ش ۲ (۱۳۹۶)، ص ۱۶۹.

یادشده با توجه به شرایط خاص منطقه و بنگاه پیش‌گفته، با ادامه قرارداد مشروط به انجام تعهدات مربوطه از سوی خریدار و استمهال پرداخت اقساط معوق موافقت شد. همچنین مصوبه (سیصد و هفتاد و سومین جلسه) هیئت واگذاری در خصوص گزارش سازمان خصوصی‌سازی درباره «بازرسی شرکت‌ها و بنگاه‌های کنترلی واگذارشده طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸، پس از بحث و بررسی موضوعات مربوطه، علاوه بر ضمانت اجرای تنبیهی، سازمان خصوصی‌سازی را مکلف به بازنگری و اصلاح مقررات و مصوبات موجود (آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها) نمود. نمونه دیگر می‌توان به مصوبه (سیصد و شصت و چهارمین جلسه) هیئت واگذاری مبنی بر مکلف کردن سازمان خصوصی‌سازی نسبت به عرضه خرد و تدریجی سهام شرکت ایران ترانسفو و موافقت با درخواست گروه مپنا، خریدار سهام شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال، مبنی بر افزایش دوره بازپرداخت اقساط قرارداد واگذاری شرکت‌های یادشده اشاره کرد.

#### ۷.۲. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در راستای وظایف و اختیارات متعدد و متنوع شورای یادشده از جمله اجرای بندهای ۷ و ۸ (موضوع تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت دولت، و همچنین ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و از سوی به‌منظور تقویت نظارت پس از واگذاری بر بنگاه‌های واگذارشده (موضوع دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری در خصوص جزء ۴ بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) مطابق تصویب‌نامه شورای عالی اجرای سیاست‌های فوق و وزارت امور اقتصادی و دارایی مورخ ۴ اسفند ۱۳۹۹، سازمان خصوصی‌سازی مکلف به ارتقای سامانه‌های فعلی نسبت به ایجاد بستری برای رصد هوشمند و شفاف بنگاه‌های یادشده، بارگذاری اطلاعات مالی و عملکردی آنها در سطوح مختلف و تکلیف به اطلاع‌رسانی عمومی مبنی بر آگهی عرضه بنگاه‌های مشمول واگذاری از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی خود و حداقل دو روزنامه کثیرالانتشار در صدا و سیما ملی و شبکه استانی محل استقرار بنگاه مورد واگذاری و سایر اطلاعات به هیئت واگذاری شده است. علاوه بر این، شورای عالی اجرا سازمان خصوصی‌سازی را مکلف کرده که با تشکیل کارگروهی متشکل از



نمایندگان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و نهادهای نظارتی و با استفاده از ظرفیت‌های علمی دانشگاه‌ها و صاحب‌نظران اقتصادی ظرف مدت حداکثر چهار ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه نسبت به ارائه لایحه اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای رفع چالش‌های مبتلابه خصوصی‌سازی در حوزه‌هایی از جمله «فرایند اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری و متنوع‌سازی روش‌های واگذاری»، «فرایند نظارت حین و پس از واگذاری» و «واگذاری سیستم دادرسی واگذاری‌ها» به دبیرخانه شورا اقدام نماید.

اما با درنظر گرفتن موضوع مدیریت رفع تعارض منافع و وحدت ملاک آن، به‌نظر می‌رسد در اینجا نیز ایرادی وارد است؛ چراکه بهتر است مأموران دولتی نسبت به تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند استقلال کامل داشته باشند، اما این امر همیشه میسر نیست. این افراد در جامعه زندگی کرده، با درآمدهایشان سرمایه‌گذاری و اموال شخصی خود را خرید و فروش می‌کنند و این امور ممکن است با وظیفه آنها در اتخاذ تصمیمات، تعارض منافع ایجاد کند. داشتن نفع شخصی دارای تعارض به‌خودی خود فساد نیست، بلکه فساد در جایی نهفته است که زمینه تأثیرگذاری ناروای منافع خصوصی بر منافع عمومی فراهم شود. اقدامات پیشگیرانه از تعارض منافع، با حذف وسوسه یا فرصت عادی مواجهه با فساد، عامل مهمی در پیشگیری از فساد اقتصادی خواهد بود. اقدامات صورت‌گرفته در خصوص رفع تعارض منافع، با حذف اسباب مظنونیت، از مأموران نیز حمایت می‌کند و به سلامت نظام اداره دولت اعتماد و اطمینان می‌بخشد.<sup>۲۲</sup>

در همین راستا در ماده ۲۴ در مورد افرادی که در جریان واگذاری مظنون به فساد بوده‌اند چنین آمده است: «... حق ندارند به طور مستقیم یا غیر مستقیم در خرید سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری مدیریت قابل واگذاری را، خریداری نمایند». به‌موجب تبصره ۲ ماده پیش‌گفته، این ممنوعیت شامل بستگان این افراد به شرح مندرج در قانون منع مداخله کارکنان دولت مصوب ۱۳۳۷ و اصلاحات بعدی آن نیز می‌شود.

22. Langseth. P. & Others, *The Global Programme Against Corruption*. (UN Anticorruption Toolkit), United Nations Office on Drugs & Crime. Vienna, (2004).

## ۸.۲. وظایف و اختیارات شورای رقابت در خصوص اعمال نظارتی و چالش‌های آن

دامنه گسترده‌ای از ابزار اعمال حاکمیت در اختیار این نهاد مقررات‌گذار جهت اعمال نظارت قرار گرفته است (قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) که به شرح زیر است:

- دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضدرقابتی
- دستور به توقف طرفین توافق با توافقی‌های مرتبط با آن از ادامه رویه‌های ضدرقابتی موردنظر
- دستور به توقف هر رویه ضدرقابتی
- اطلاع‌رسانی عمومی در جهت شفافیت بیشتر بازار
- دستور به عزل مدیرانی که برخلاف مقررات انتخاب شده‌اند
- دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه‌ها یا شرکت‌ها که برخلاف قانون حاصل شده است
- الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هرگونه ادغام که برخلاف قانون انجام شده و یا الزام به تجزیه شرکت‌های ادغام شده
- دستور استرداد اضافه درآمد یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه‌های ضدرقابتی قانون تحصیل شده است.

شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به موارد ضدرقابتی است و مکلف است رأساً و بر اساس شکایت هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیردولتی و بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چارچوب ماده ۴۱ این قانون تصمیم بگیرد. بنابراین، رسیدگی و نظارت بر رفتار بنگاه‌ها و اعمال محل رقابت در بازارهای کشور نیازمند تشکیل بازوهای استانی برای شورا در نقاط

مختلف است. درحالی که ساختار کنونی شورای رقابت همان‌گونه که در فصل نهم قانون اشاره شده، بر تمرکز جغرافیایی آن استوار بوده و برای این نهادها بازوهای استانی پیش‌بینی نشده است. با توجه به وجود چنین نقصانی در ساختار سازمانی شورا، ایفای نقش مدعی‌العموم از سوی شورا و شناسایی مصادیق ضدرقابتی در گستره جغرافیایی کشور در شرایط موجود تا حدی غیرعملی به نظر می‌رسد. از این رو باید در درازمدت برای رفع این نقص تدابیری اندیشیده شود.<sup>۳۳</sup> اما از آنجایی که اکثریت اعضای این شورا از اعضای هیئت دولت و یا منصوب از سوی قوه مجریه می‌باشند، تکثر و استقلال حقوقی این اعضا به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر، نشان‌دهنده وابستگی این رگولاتور به قوه مجریه است. بنابراین، امکان اعمال نظارت مطلوب از سوی شورا به دلیل عدم استقلال کامل وجود نخواهد داشت و اینکه در فرایند تصمیم‌گیری به موجب ماده ۶۱ قانون<sup>۳۴</sup> تصمیمات شورا در صورتی اعتبار خواهد داشت که حداقل رأی یک قاضی عضو نیز در آن مثبت باشد که می‌توان گفت این موضوع بیانگر حق وتو برای اعضای قاضی در شورای رقابت بوده و از این حیث قانون نوعی ارجحیت برای اعضای حقوقی شورا قائل شده است. بنابراین به نظر می‌رسد که چالش‌های قانونی فراروی صلاحیت شورای رقابت قرار گرفته است؛ به عبارت دیگر، گرچه در قانون هیچ تفکیکی بین بازارهای انحصاری صورت نگرفته و همچنین به مفاهیم مرتبط با تسهیل رقابت در فصل نهم قانون اصل ۴۴ توجهی نشده، ولی مفاهیم کیفی در برخی مواد قانونی فصل نهم موجود است. بنابراین، به نظر می‌رسد در بُعد درون‌سازمانی، به دلیل عدم پیش‌بینی ستادهای منطقه‌ای و زیرشاخه‌های استانی برای شورای مربوطه و احتمال اختلال در ایفای بهینه وظایف و کارکردهای مختلف آن شورا در گستره جغرافیایی کل کشور، بازنگری مجدد مقنن اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. لحاظ نکردن مقتضیات خاص تجاری و محیط بازار در تحقیق، بازرسی و رسیدگی شورا نیز از دیگر موارد قابل انتقاد در این زمینه است. اما در بُعد برون‌سازمانی، تزاخم و تداخل وظایف و اختیارات شورا با سایر نهادهای مشابه (همچون سازمان تعزیرات حکومتی و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات) و نیز سکوت قانون‌گذار در خصوص جواز یا عدم جواز نظارت قضایی بر تصمیمات شورا، پیش‌بینی

۳۳. ایمان چراتیان، «واکاوی چالش‌های شورای رقابت»، مجلس و راهبرد، ش ۷۳ (۱۳۹۲)، ص ۸۲.

۳۴. موضوع تصمیمات اصلاحی و تنبیهی اتخاذشده در موقع احراز اعمال رویه‌های ضدرقابتی.

سازوکارهای جدید قانونی را در جهت جلوگیری از تشتت‌های احتمالی، الزام می‌کند. در بُعد اجرایی، جدای از سرعت در اعمال تصمیمات شورا و فقدان اثر تعلیقی تجدیدنظرخواهی از آن - جز در صورت سپردن تأمین متناسب - ارجاع فرایند اجرایی آن به مراجع قضایی رسمی نیز محل انتقاد بوده و متبادرکننده عدم هماهنگی بین سیاست جنایی - تقنینی و سیاست جنایی - اجرایی، به ذهن است.<sup>۲۵</sup>

## ۹.۲. آسیب‌شناسی حقوقی خصوصی‌سازی در ایران

با عنایت به پژوهش‌های مختلف و مطالعات متنوع صورت‌گرفته در فرایند خصوصی‌سازی، چالش‌های متعددی وجود دارد که در این پژوهش به اقتضای موضوع به تعدادی از آنها به همراه بعضی از راهکارها اشاره شده است.

در خصوص چالش و به‌نوعی آسیب‌های حقوقی خصوصی‌سازی می‌توان از عدم توجه به اهلیت خریداران به‌رغم وجود دستورالعمل اهلیت نام برد که یکی از اساسی‌ترین حلقه‌های مفقوده در جریان اجرای خصوصی‌سازی در کشور است؛ آسیبی که ریسک واگذاری‌های صورت‌گرفته را به حداکثر ممکن رسانده است. از این رو، ضروری است با احترام به تجربیات موفق دنیا (از جمله آلمان، انگلیس، مرحله دوم واگذاری‌ها در شیلی) و قواعد حرفه‌ای کسب و کار، نسبت به اعمال اهلیت خریداران (سرمایه‌گذاران) در واگذاری‌ها به‌ویژه واگذاری بنگاه‌های بزرگ اقدام شود.

موضوع بعدی ریشه‌یابی آسیب‌های مربوط به جایگاه حاکمیتی نامناسب دستگاه مجری خصوصی‌سازی، مقاومت، ناهماهنگی و عدم رغبت اغلب مدیران و مسئولان دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی با خصوصی‌سازی و همچنین عدم بازسازی ساختاری بنگاه‌ها و شرکت‌های مشمول واگذاری است که ما را به این نکته رهنمون می‌سازد که جدا کردن برنامه‌های خصوصی‌سازی از برنامه‌های توسعه کشور که متعاقب آن با جدا شدن دستگاه متولی امر واگذاری از سازمان برنامه و بودجه همراه شد، یک تصمیم اشتباه استراتژیک در

۲۵. عباس شیخ‌الاسلامی و امید، ابراهیمی، «ارزیابی حقوقی ساختار سازمانی و کارکردهای شورای رقابت»، مطالعات حقوق عمومی، ش ۳ (۱۳۹۸)، صص ۷۱۲-۷۱۳.

اقتصاد کشور بوده است. چراکه اولاً سازمان برنامه و بودجه شناخت کامل و تخصصی نسبت به سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی داشته است؛ لذا از جایگاه قانونی مناسب و ابزار قدرت کارآمد به منظور اعمال مدیریت بر شرکت‌های مادر تخصصی برای افزایش اطلاعات شرکت‌های تابعه، اصلاح و بازسازی ساختاری آنها و همچنین آماده‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای واگذاری برخوردار بوده است. ثانیاً این سازمان با توجه به ماهیت و وظایف خود از جمله راهبری و رصد توسعه کشور و انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، قادر به تلفیق برنامه‌های خصوصی‌سازی با برنامه‌های توسعه کشور است. ثالثاً «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی واگذاری‌ها» متناسب با راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و با تمرکز بر درآمدزایی برای دولت که از سوی سازمان‌ها و ارگان‌های اقتصادی - نه صرفاً سازمان خصوصی‌سازی - دنبال می‌شود، صورت می‌گرفته است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود هدایت، راهبری و اجرای خصوصی‌سازی در کشور از سوی سازمان برنامه و بودجه انجام شود.

مکلف نمودن دولت به تحقق درآمد از محل فروش شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی و واریز آن به خزانه بر اساس قانون بودجه سالانه و مصرف آن در حوزه‌های غیرمرتبط با خصوصی‌سازی، موجب غلبه رویکرد درآمدزایی در واگذاری‌ها شده است که در هیچ‌یک از نمونه‌های موفق دنیا (از جمله مالزی) مشاهده نمی‌شود. این رویکرد، موضوع اهلیت خریداران و همچنین الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقای کارایی شرکت‌های واگذار شده را به حاشیه برده است. بر این اساس، ضروری است دولت و مجلس با عبور از رویکرد درآمدزایی، برنامه واگذاری‌ها را مبتنی بر اهداف واقعی خصوصی‌سازی قرار داده، تداوم تولید، ارتقای بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده و بهبود اقتصاد ملی را مبنای ارزیابی موفقیت خصوصی‌سازی قرار دهند، نه میزان تحقق درآمدهای بودجه‌ای سالانه را. از سوی دیگر در حال حاضر مؤثرترین نهاد تصمیم‌گیر در خصوصی‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی، هیئت واگذاری است. لیکن همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، حیطة اختیارات این هیئت و ترکیب اعضای آن با اهداف خصوصی‌سازی همخوانی ندارد. در نظر نگرفتن حق رأی برای برخی اعضا، عدم پاسخگویی هیئت در برابر کیفیت تصمیمات اتخاذ شده،

ساده‌انگاری و‌اگذاری‌ها، عدم توجه به همه ابعاد و جوانب و‌اگذاری‌ها و ...، موجب اتخاذ تصمیمات غیرجامع و با کیفیت پایین شده که این موضوع به نوبه خود موجب بروز مشکلات و چالش‌های متعددی شده است. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود ضمن تغییر در ترکیب اعضای مؤثر هیئت و‌اگذاری، نسبت به اصلاح اختیارات این هیئت متناسب با اهداف خصوصی‌سازی اقدام شود. اگرچه در حال حاضر مشوق‌هایی برای حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در فرایند خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است، لیکن بخش خصوصی همچنان به دلیل قدرت اقتصادی و سیاسی بخش‌های شبه‌دولتی و عمومی، قادر به رقابت با این بخش‌ها نیست. از این رو، پیشنهاد می‌شود اولاً حضور بخش‌های دولتی و عمومی در فرایند خصوصی‌سازی محدود شود و ثانیاً توانمندسازی بخش خصوصی برای توفیق اجرای خصوصی‌سازی از طریق اصلاح و بهبود فضای کسب و کار، اصلاح دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های و‌اگذاری و ... محقق گردد. از طرفی با توجه به تعدد و تکثر نهادهای نظارتی، پیشنهاد می‌شود نظارت بر اجرای صحیح خصوصی‌سازی، در یک نهاد، دستگاه یا سازمان متمرکز شده، از موازی‌کاری، دوباره‌کاری، اتلاف منابع که به نوبه خود موجب کند شدن مسیر حرکت و‌اگذاری‌ها نیز می‌شود، جلوگیری گردد. به این ترتیب، همان‌طور که اشاره شد، عدم تفکیک شفاف و متقن وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت، یکی از موانع اجرای صحیح خصوصی‌سازی بوده است. در واقع، دولت‌ها همواره علاقه‌مند به ورود به قلمرو بخش خصوصی بوده‌اند که این موضوع به معنی محدودکردن قلمرو بخش خصوصی و اقدامی ضدتوسعه‌ای محسوب می‌شود. این درحالی است که در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، امور حاکمیتی تعریف و در ماده ۲۴ همان قانون، تکالیف کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌منظور شناسایی وظایف قابل و‌اگذاری به بخش غیردولتی ظرف شش ماه از زمان تصویب، مشخص شده است. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود اجرای قانون یادشده و نظارت بر حسن اجرای آن، در دستور کار قرار گیرد.<sup>۲۶</sup>

۲۶ محمود جعفرپور، «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۱۰۴ (۱۳۹۹)، صص ۲۵-۲۶.

## نتیجه

در متن سیاست‌های اصل ۴۴ به صراحت عنوان شده است که دولت موظف است کلیه واگذاری‌ها را تا پایان برنامه چهارم توسعه (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به انجام برساند. چنین سیاست‌ریزی قانونی با توجه به شرایط درونی بوروکراسی ایران و آمادگی بنگاه‌ها، بسیار غیرواقع‌بینانه و رویاپردازانه بوده است. نخست اینکه از یک طرف سازمان خصوصی‌سازی ظرفیت انجام واگذاری‌ها را در مقیاسی که سیاست‌های اصل ۴۴ تعیین کرده است، ندارد؛ به این دلیل که شرکت‌ها برای واگذاری باید پرونده خاصی را طی کنند و به آماده‌سازی برسند. مراحل آماده‌سازی و همچنین طی شرایط واگذاری در بورس برای کسب استحقاق واگذارشدن، مراحل زمان‌بر است. بسیاری از شرکت‌ها با مشکلات مالی، آمادگی انجام واگذاری را ندارند که همین مسئله برای سازمان بورس مشکل‌ساز خواهد شد. از طرف دیگر، خود سازمان ظرفیت انجام واگذاری در مقیاس خاصی را دارد که به دلیل طولانی شدن واگذاری برخی شرکت‌ها به سبب عدم آمادگی و مشکلاتشان، نتوانسته است واگذاری‌های خارج از ظرفیت کاری خود را به انجام برساند.

مسئله دیگر در مورد نقص و آسیب در قانون خصوصی‌سازی ایران، عدم تعامل شرکت‌های مادر تخصصی در فرایند خصوصی‌سازی است. ارگان‌های اجراکننده خصوصی‌سازی، سازمان خصوصی‌سازی و بورس و اوراق بهادار ایران هستند و هیئت عالی واگذاری و وزارت اقتصاد و دارایی در رده بالاتری بر امر اجرا نظارت و کنترل دارند. خود شرکت‌های مادر تخصصی در فرایند واگذاری هیچ تعاملی ندارند و نقش آنها به قبل از واگذاری مربوط است که لیست شرکت‌های مورد واگذاری یا استثنای آن را تهیه کرده، در جلسات مربوطه با مسئولان امر خصوصی‌سازی به مشارکت می‌گذارند و البته بدون داشتن حق رأی، قدرت چانه‌زنی و پیشبرد سیاست‌های سازمانی مرتبط خود را دارند و حد این قدرت چانه‌زنی و توان پیشبرد سیاست‌های درون‌سازمانی، به قدرت درونی بوروکراسی آنها بازمی‌گردد. دیگر اینکه بسیاری از مؤسساتی که به نام بخش خصوصی شرکت‌های دولتی را تحویل می‌گرفتند مؤسسات عمومی غیردولتی یا شبه‌دولتی یا اصطلاحاً خصولتی‌ها بودند. اینکه شرکت‌های خصوصی اجازه اصلاح ساختار یا تعدیل نیرو در شرکت‌های تحویل‌گرفته

را نداشتند، خود باعث ایجاد مشکلاتی برای آن مؤسسات شد.

اما آسیب مهم‌تر در قوانین خصوصی‌سازی مربوط به عدم ایجاد ابزارها و ضمانت‌های قانونی و عدم تناسب آنها با شرایط و مقتضیات روند بنگاه‌ها برای طی کردن فرایند نظارت شورای رقابت در خصوصی‌سازی به دلیل اختلاف نظر میان نهادهای مقرر شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مرتبط با حوزه رقابت با یکدیگر و همچنین اختلافات میان شورای رقابت با نهادهایی که در سایر قوانین موضوع وظایف آنها وضع مقررات است (مانند سازمان‌های تنظیم مقررات، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) که به این ترتیب فرایند رقابت‌پذیری را در اقتصاد ملی کند کرده است.

### پیشنهادها

- پیش از آغاز مراحل واگذاری، دولت باید با توجه به وضعیت مطلوب بخش‌ها و بنگاه‌ها و شیوه بهینه اعمال اختیارات دولت در دوران پساخصوصی‌سازی در هر بخش و زیرمجموعه‌های آن، ضوابط مشخص و کارشناسی‌شده‌ای را تدوین کند که در عین انعطاف‌پذیری در برابر بخش‌های مختلف و مقاطع بحرانی و دعاوی و شیوه‌های متفاوت واگذاری، شفافیت و ثبات داشته باشند؛ تا هم امنیت کسب و کار و اطمینان خاطر طرف‌های بخش خصوصی فراهم شود و هم احتمال اعمال سلیقه یا بروز فساد اداری به حداقل برسد.
- به‌منظور قانونی بودن اعمال اختیارات دولت در دوران پساخصوصی‌سازی و داشتن ضمانت اجرا و پذیرش بنگاه‌ها، لازم است که در متن قرارداد واگذاری، شیوه اعمال اختیارات دولت در دوران پساخصوصی‌سازی، مقطع زمانی و دیگر شرایط آن ذکر شود و دو طرف قرارداد در خصوص آن به توافق برسند.
- اعمال اختیارات دولت در دوران پس از خصوصی‌سازی و وضع حجم زیادی از مقررات محدودکننده- که بعضاً خلاف منافع اقتصادی کشور است- بر این فعالیت‌ها و بنگاه‌ها، نباید به‌گونه‌ای باشد که مانع تحقق هدف اصلی واگذاری (افزایش کارایی اقتصادی و تسهیل در تأمین رفاه عمومی) گردد و در نهایت به اتلاف منابع ملی و تضییع حقوق مصرف‌کنندگان منجر شود.



- در مواردی که دولت به سبب شرایط بحرانی ملزم به وضع مقررات بنگاهی و مدیریتی است و در نتیجه اعمال اختیارات دولت در دوران پس از خصوصی‌سازی هزینه‌هایی را بر بنگاه‌های واگذار شده تحمیل می‌کند، لازم است که سیاست‌های دولت همراه با سازوکارهای جبرانی و یارانه‌ای باشد تا انگیزهٔ فعالیت در این بخش‌ها متزلزل نشود.
- به علل مختلف نظیر روابط کارکنان و مدیران دولتی، گستردگی مسئولیت‌ها در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و همچنین ناسالم بودن فرهنگ کسب و کار و ساختارهای اقتصادی در کشور، باید در یک دورهٔ زمانی معین پس از واگذاری، دستگاه‌های ناظر حق نظارت بر عملکرد استانداردها، رعایت مقررات و صورت‌های مالی بنگاه‌های واگذار شده را داشته باشند.
- برای تنظیم دقیق قراردادها با توجه به مسئولیت‌های طرفین، شایسته است سازمان بازرسی کل کشور در تنظیم قراردادها و مسئولیت‌های طرفین، نمایندگان یا کارشناس خود را به‌عنوان شخص سوم در تنظیم قرارداد در نظر بگیرد و برای این منظور باید یک نسخه قرارداد برای شناخت محتوا در اختیار سازمان بازرسی قرار گیرد.
- تقویت شورای رقابت و ممانعت از انحصارگرایی و ایجاد زمینه‌های رقابت سالم بین شرکت‌های خصوصی و ارتباط آن با دولت.

بنابراین به‌طور خلاصه می‌توان گفت از جمله ابزارهای دولت‌ها برای اجرای اصل نظارت، وضع مقررات و تدوین قراردادهای استاندارد واگذاری است که در برنامهٔ خصوصی‌سازی ایران نیز پیش‌بینی شده است ولیکن دچار نقایصی است که باید مرتفع گردد. یکی از مهم‌ترین آنها که باعث شده است به برخی واگذاری‌های انجام‌شده از سوی دستگاه‌های نظارتی اشکال وارد شود، این است که معیارهای صلاحیت منتقل‌الیه در فرایند خصوصی‌سازی و نحوهٔ احراز آنها در اکثر شیوه‌های واگذاری مبهم مانده است و باید مرتفع گردد. نکتهٔ مهمی که باید مد نظر قانون‌گذار باشد، شناسایی مرز حساس مقررات‌گذاری مطلوب که به توازن قوای سه‌گانه منجر می‌شود و مرز مقررات‌گذاری افراطی است که توازن منافع را برهم می‌زند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید بر مبنای تحلیل هزینه-فایده انجام گیرد. در زمینهٔ تنظیم قراردادهای واگذاری نیز پیشنهاد می‌شود در ترکیب اعضای

هیئت واگذاری، کارشناس حقوقی اضافه شود؛ زیرا بسیاری از ابهامات موجود در قانون را می‌توان با استفاده از نیروی متخصص در قالب قراردادی مرتفع ساخت و وضعیت حقوق و تکالیف طرفین قرارداد خصوصی‌سازی را روشن نمود تا نظارت بر اجرای آن و استفاده از ضمانت اجراهای لازم به‌طور دقیق میسر گردد.

## منابع و مأخذ

## الف) منابع فارسی

## - کتاب‌ها

۱. اسلامی‌نژاد، سید علی، *خصوصی‌سازی در ایران*، (تهران: نشر فرهنگ دهنخدا، ۱۳۹۲).
۲. امینی، رامین و وجیهه مهجوریان، *اصل ۴۴ و فرایند خصوص‌سازی در ایران و جهان*، (سایت شبکه خبری کشاورزی ایران، ۱۳۸۹)
۳. رزاقی، ابراهیم، *اقتصاد ایران*، (تهران: نشر نی، ۱۳۹۴).
۴. عباسی، منصوره، *چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*، (تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸).
۵. نقیبی، سید حسین، *مجموعه مقررات اصل (۴۴) قانون اساسی*، (تهران: چاپ و انتشار توسط اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۸۸).

## - مقاله‌ها

۶. آل عمران، رویا و آل عمران سید علی، «خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، *بورسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۱۲ (۱۳۹۰).
۷. جعفرپور، محمود، «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران»، *بورسی‌های بازرگانی*، ش ۱۰۴ (۱۳۹۹).
۸. چراتیان، ایمان، «واکاوی چالش‌های شورای رقابت»، *مجلس و راهبرد*، ش ۷۳ (۱۳۹۲).
۹. رضایی‌زاده، محمدجواد و کاظمی، داود، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ش ۵ (۱۳۹۱).
۱۰. رضوانیان، اویس، «بررسی ماهیت هیأت داورى موضوع ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با نگاهی به رویه قضایی»، *برنامه‌ریزی و بودجه*، ش ۲ (۱۳۹۶).
۱۱. شمس عرفان، «نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی»، *اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری*، ش ۲۰ (۱۳۸۸).

۱۲. شیخ‌الاسلامی، عباس و ابراهیمی، امید، «ارزیابی حقوقی ساختار سازمانی و کارکردهای شورای رقابت»، *مطالعات حقوق عمومی*، ش ۳ (۱۳۹۸).
۱۳. صادقی، محسن و آجری آیسک، عاطفه، «لزوم نظارت بر خصوصی‌سازی در راستای اصل توازن منافع سه‌گانه»، *حقوق اقتصادی*، ش ۱۸ (۱۳۹۹).
۱۴. قاسمی، محسن، «نقش و مداخله‌گرایی اقتصادی قوه مجریه در تأمین حق مالکیت و آزادیهای اقتصادی شهروندان»، *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ ۱، ۱۳۹۲).
۱۵. هداوند، مهدی و سر زعیب، علی، «تحول نقش دولت در اقتصاد»، *اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری*، ش ۱۴ (۱۳۸۷).

#### - پایان‌نامه‌ها

۱۶. ذوقی پاکدل، شادی، *بررسی وضعیت ادامه اشتغال کارکنان بنگاههای اقتصادی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی با تأکید بر اجرای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۳.
۱۷. غفارپور دامنا، نیلوفر، *آسیب‌شناسی سیاست‌های خصوصی‌سازی در ایران؛ مطالعه موردی در صنعت نفت از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹*، رساله دکتری دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده علوم سیاسی، ۱۳۹۱.
۱۸. کردان زیرک، ندا، *ساختار و وظایف نهاد ناظر در بازار سرمایه*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲.
۱۹. محمدی، فرشته، *چالش‌های حقوقی واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۱.
۲۰. محمودی، مرتضی، *اختیارات دولت در دوران پس‌خصوصی‌سازی در ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۵.
۲۱. محمدیان، زهرا، *نقش نهاد نظارتی در بازار سرمایه ایران*، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شهر قدس، دانشکده علوم انسانی، ۱۳۹۶.

**- قوانین و مقررات**

۲۲. آیین‌نامه اجرایی «روش‌های واگذاری» ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲۳. آیین‌نامه اجرایی تشخیص انطباق و طبقه‌بندی فعالیتها و بنگاههای اقتصادی جمهوری اسلامی با هریک از سه گروه مصرح در ماده ۲ قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

**- آیین‌نامه‌های اجرایی نحوه تشکیل جلسات و چگونگی اتخاذ تصمیمات هیئت داور**

۲۴. دستورالعمل «واگذاری سهام یا بنگاههای قابل واگذاری از طریق مذاکره و نحوه انتخاب مدیران و متخصصان در موارد واگذاری از این طریق» در بندهای «ی» و «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

۲۵. دستورالعمل «نحوه نظارت پس از واگذاری»، موضوع جزء ب بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲۶. دستورالعمل اجرایی نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری موضوع جزء ۴ بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲۷. دستورالعمل نحوه اخذ تعهدات، درج شروط و اعطای تخفیفات به خریداران سهام کنترلی شرکت‌های دولتی

۲۸. دستورالعمل نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادها، وثایق و تضمین‌ها، شرایط فسخ یا اقاله و نحوه اعمال تخفیفات و جرائم، موضوع جزء ۲ بند «ب» ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲۹. سیاست‌های کلی اشتغال (۱۳۹۰/۰۴/۲۸)

۳۰. سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳)

۳۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۳۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۳۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۳۵. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

(ب) منابع انگلیسی

– books

- 36.F.Balasoorya Asoka & Alma Quarrel & Cog Hill Ken, *Market-Based Reforms and Privatization in Sri Lanka, International Journal of Public Sector Management*.Vol. 21, (2008), No. 1.
- 37.Husin, R. Malaysian Economic Development with Emphasis on Public-Private Collaboration. World Bank PSD Conference, 2006.
- 38.Koffman, L. & Macdonald, E. *The Law of Contract*. (Oxford University Press, 2004).
- 39.Langseth. P. & Others, *The Global Programme Against Corruption*. (UN Anticorruption Toolkit), United Nations Office on Drugs & Crime.Vienna (2004).

– site

- 40.OECD. Privatization in the 21st Century: Recent Experience of OECD Countries.2009. Available at: [www.oecd.org/daf/corporateaffairs](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs) (Last Visited: 2019/05/25) p. 17.
- 41.Professor V.V.Ramanadham, PRIVATIZATION AND AFTER Monitoring and regulation, (2002).
- 42.<https://meidaan.com/archive/58809>
- 43.<http://news.zar.ir/news/2355/%D8%B2%DB%8C>
- 44.[http://priv.ujsas.ac.ir/browse.php?a\\_id=31&sid=1&slc\\_lang=fa](http://priv.ujsas.ac.ir/browse.php?a_id=31&sid=1&slc_lang=fa)