

تحلیل حقوق عمومی سهم منتفعان خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران

محمد جلالی*
پدرام امیریان**

تاریخ تأیید: ۱۴۰۰/۸/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۱

چکیده

خصوصی سازی معمولاً به برنامه‌ای اقتصادی در جهت کاهش تصدی دولت بر بنگاه‌ها، اطلاق می‌شود. با گذشت ۴ دهه از آغاز این پروژه در جهان، منطق خصوصی سازی، تنها در کاهش تصدی‌های دولتی بر بنگاه‌ها متوقف نمانده و مرزهای صلاحیت‌های دولت در تصدی و توزیع کالا و خدمات عمومی را نیز درنوردیده است. در ایران، در اواخر دهه ۶۰ خورشیدی، خصوصی سازی، وارد برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور شد و با تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی در نیمه دهه ۸۰، این برنامه شتابی معنادار یافت. فارغ از تفاوت در امواج خصوصی سازی، آمارها نشان از انحرافی بزرگ در کارنامه خصوصی سازی در ایران دارد. سهم اندک بخش خصوصی از یک سو و سهم بالای نهادهای حاکمیتی در اختصاص واگذاری‌ها به خود، گویای این انحراف است. در برابر این پرسش که دلیل این انحراف چیست، دو ادعا وجود دارد. یک ادعا، انحراف را در مرحله اجرا می‌داند و ادعایی دیگر، این انحراف را ناشی از پشتیبانی حقوقی دولت در سطح قاعده‌گذاری از جمله تفسیر قانون اساسی و تصویب برخی قوانین عادی و مقررات دولتی. تحلیل حقوقی هر یک از این دو ادعا، روشن می‌سازد که سهم اندک بخش خصوصی در جریان تجربه خصوصی سازی در ایران، بیش از آنکه انحراف در مرحله اجرا باشد، محصول حمایت حقوقی کلان به نفع سهم‌بری منتفعان اصلی خصوصی سازی بوده است.

واژگان کلیدی: خصوصی سازی، قانون اساسی، نهادهای حاکمیتی، دولت قاعده‌گذار، هنجارهای حقوقی.

۱۰۴

حقوق اسلامی / سال هجدهم / شماره ۷۱ / زمستان ۱۴۰۰

* عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی و اقتصادی دانشگاه شهیدبهبشتی / نویسنده مسئول (mdjalali@gmail.com).

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهیدبهبشتی (pedramamirian1371@gmail.com).

مقدمه

برنامه خصوصی‌سازی‌ها عمدتاً در دهه ۷۰ و ۸۰ میلادی و در واکنش به افزایش ابعاد دولت‌های اروپایی، پس از جنگ‌های اول و دوم جهانی، به اجرا درآمد. کارویژه اصلی این برنامه، کاهش حجم و مداخله دولت در اقتصاد، بوده است.

در ایران، اگرچه فرآیند خصوصی‌سازی از اواخر دهه ۶۰ خورشیدی آغاز شد، اما پشتوانه‌های بنیادین حقوقی و ساز و کارهای اجرایی آن، عملاً پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام رهبری در خرداد ماه سال ۱۳۸۴، شتابی معنادار پیدا کرد. برای مثال تا جایی که به قانون اساسی مربوط می‌شود، اصولی چون اصل ۴۳ تا ۴۷ به نوعی حد مداخله حاکمیت در بخش‌های مختلف اقتصادی را با دو مولفه احترام به مالکیت خصوصی و تکلیف دولت برای عدالت نوزیعی معین کرده است. با این حال، تفسیر اصل ۴۴ و اجازه واگذاری بخش‌های دولتی به بخش خصوصی، به نوعی تغییر آرایش مناسبات حاکمیت در رابطه با عرصه اقتصادی محسوب می‌شد. با گذشت قریب به ۱۵ سال از ابلاغ آن سیاست‌ها، کارنامه خصوصی‌سازی در ایران، نه تنها از سهم اندک نهاد بازار (بخش خصوصی) در مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی حکایت دارد، بلکه آمارها حاکی از سهم عمده نهادهای حاکمیتی در جریان اجرای این برنامه است.

در مقاله پیش رو، تلاش نویسنده برای تحلیل این کارنامه، دایر مدار روند شکل‌گیری هنجارهای حقوقی فرادست (پشتیبانی سیاست‌گذارانه و قانون‌گذارانه از خصوصی‌سازی)، به‌عنوان یکی از محورهای اصلی دانش حقوق عمومی خواهد بود. در این میان، پرسش اصلی، در واقع بر سر چرایی انحراف برنامه خصوصی‌سازی در ایران از اهداف اصلی خود (کاهش حجم دولت و افزایش سهم بازار در اقتصاد) است. به عبارت دیگر باید دید که سهم اندک بازار و بخش خصوصی و سهم بالای نهادهای حاکمیتی در جریان خصوصی‌سازی، نتیجه یک انحراف در اجرا بوده و یا برعکس، از پشتوانه‌های هنجاری بالادستی برخوردار بوده است؟

اگرچه فرآیند خصوصی‌سازی در نگاه نخست، از یک ساز و کار صرف مدیریتی حکایت داشته و بیش‌تر با ادبیات و کلیدواژه‌های دانش اقتصاد، هم‌چون، بنگاه‌داری، رشد، سرمایه و بازار، سر و کار دارد، اما قرار گرفتن این فرآیند در بطن نهاد دولت و تاثیر شگرف آن بر این نهاد، پیوندی معنادار نیز با دانش حقوق (حقوق عمومی/اقتصادی) برقرار می‌کند. عمده پژوهش‌های صورت گرفته درباره موضوع خصوصی‌سازی در ایران، معطوف به دیدگاه‌های اقتصادی و مدیریتی بوده و اندک

کوشش‌های نظری اصحاب حقوق عمومی نیز در این باره، بیش‌تر از روندهای حکمرانی و قاعده‌گذاری، معطوف به تحلیل شیوه‌ها و ساز و کارهای اجرایی این فرآیند بوده است.

به نظر می‌رسد با توسعه دامنه خصوصی سازی‌ها از واگذاری بنگاه‌های دولتی به حوزه خدمات عمومی، ساخت نهاد دولت نیز دستخوش تحولی مهم شده است. اگر تا پیش از این، دولت با مداخله در تصدی و توزیع کالا و خدمات عمومی از طریق ساز و کارهایی چون مالیات، سهم بودجه‌ای و باز توزیع درآمدها در حوزه‌های بهداشت و آموزش و قیمت‌گذاری و حمایت از برخی کالاهای عمومی، سهم خود را ارائه حمایت‌های اجتماعی ادا می‌کرد، حالا با موج جدید خصوصی سازی‌ها و کشیده شدن دامنه آن به حوزه مصادیق خدمات عمومی، دست دولت نیز در این دست از مداخلات بسته‌تر از قبل شده است. در ایران نیز با آغاز خصوصی سازی‌ها، رفته رفته در امواج مختلف اجرای این برنامه، ماجرا فراتر از واگذاری بنگاه‌های دولتی، به سطح خدمات عمومی نیز کشیده شد. این مساله تحت فرآیندی چون کالایی سازی خدمات عمومی همچون آموزش و بهداشت، صورت‌بندی می‌شود. با این حال به دلیل پیچیدگی‌های خاص هر یک از این خدمات، فرآیند خصوصی سازی آنها نیز از ساز و کارهایی پیچیده تبعیت می‌کند. برخلاف تصریحات قانون اساسی در اصول متعدد بر تکلیف دولت به ارائه خدماتی مانند آموزش و بهداشت عمومی به صورت فراگیر و رایگان، آرام آرام و ابتدا عقب‌نشینی دولت از ارائه این تکلیف و برون‌سپاری این خدمات، مشخصاً از بطن قوانین و سیاست‌های کلی آغاز شد. برنامه‌ها توسعه و انبوهی از قوانین مصوب مجلس و مقررات دولتی، عرصه را برای این سیاست فراهم کرد. در ادامه اما برای اجرایی شدن هر یک از آنها، نیاز به تدوین بسترهایی حقوقی و اجرایی پیچیده‌ای احساس می‌شد. از همین رو خصوصی سازی در حوزه بهداشت و سلامت و آموزش و پرورش و آموزش عالی را نمی‌توان تحت یک ساز و کار معین به تحلیل نشست. انواع قراردادهای مشارکت، انواع بازارسازی‌های موازی، انواع مقررات‌زدایی‌های عمومی و برون‌سپاری‌های نهادی و صلاحیتی، طیف گسترده‌ای از شیوه‌های خصوصی سازی در این حوزه‌ها را پدید آورده است. این ماجرا البته محدود به این دو خدمت عمومی نیز نبوده است بلکه حتی در حوزه واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز، با مقررات‌زدایی، موقتی سازی و ارزان سازی قانونی و هدفمند بازار کار، نیروی کار این بنگاه‌های سابقاً دولتی نیز متأثر از سیاست‌های خصوصی سازی قرار گرفتند.

در مقاله پیش رو، در بخش ۱، ابتدا اثر خصوصی سازی بر نهاد دولت و بازار بررسی شده و

سپس در بخش ۲، نتایج خصوصی سازی در ایران، مورد تحلیل قرار خواهد گرفت. به عبارت دیگر ابتدا تلاش می شود تا با درک مفهوم خصوصی سازی و واکاوی اهداف آن، اثر این برنامه بر نهاد دولت و بازار بررسی شود و سپس در تجربه ایران، ضمن مروری فشرده بر امواج مختلف خصوصی سازی، به تحلیل نهادهای منتفع از این سیاست پرداخته و دلیل سهم بری این نهادها را از مجرای حمایت های تقنینی به بررسی بنشینیم.

۱. اثر خصوصی سازی بر نهاد دولت و بازار

پس از فروپاشی دیوار برلین در ۱۹۸۹، اندیشه نولیبرالیسم درباره مسیر آینده کشورهای استقلال یافته از شوروی در جهت حرکت به سوی اقتصاد آزاد مطرح شد، اما مشخصا جزییات آن در ۱۹۸۹ و در جریان اجماع واشنگتن (Washington Consensus)، تدوین شد. تحولاتی که جان مایه آن، در کوچک ساختن ابعاد دولت، مقررات زدایی از پهنه اقتصادی و اجتماعی و خصوصی سازی ها، آشکار شده بود. از سال ۱۹۸۰ به بعد، صندوق بین المللی پول، بانک جهانی و خزانه داری آمریکا، برای بهتر شدن اوضاع و خروج امور از دست دولت، رهنمودهای مختلفی را پیشنهاد کردند. نظم مالی، کاهش مخارج عمومی، کاهش مالیات، آزادی سازی نرخ های بهره، نرخ ارز رقابتی، آزادسازی تجاری، آزادسازی سرمایه گذاری مستقیم خارجی، مقررات زدایی و خصوصی سازی از جمله مهم ترین اجزای این پیشنهادات بود (Williamson, 2004, p.3) این سیاست ها توسط ویلیامسون، اصطلاحاً «اجماع واشنگتن» نامیده شد و به طور وسیعی در آمریکای لاتین و آفریقا مورد استفاده قرار گرفت. منتقدان سیاست های موسوم به اجماع واشنگتن معتقد بودند که این سیاست ها، به شکل ایدئولوژیک، نولیبرالیسم را در کشورهای در حال توسعه ترویج می کنند (رودریک، ۲۰۰۶، ص ۲).

درباره معنای خصوصی سازی اما، بسته به رویکردهای مختلف، تعاریف گوناگونی وجود دارد. بانک جهانی، مطابق تعریف خود، خصوصی سازی را فروش تمام یا بخشی از سهام دولت در شرکت های دولتی، به بخش خصوصی معرفی کرده است (Hailemariam, 2001, p.2).

با این حال چنان که از تعاریف فوق پیداست، مآلا هدف از برنامه خصوصی سازی، کوچک سازی نهاد دولت و فریه کردن نهاد بازار (بخش خصوصی) به منظور کارایی و بهبود شاخص های کلان اقتصادی است. از همین رو در ادامه و در دو بخش، به تاثیر این برنامه بر قبض نهاد دولت و بسط

نهاد بازار خواهیم پرداخت.

۱-۱. قبض دولت به واسطه خصوصی سازی

واقعیت آن است که نهاد دولت در یک سده گذشته، تحولات مختلفی را از سر گذرانده است. یکی از مهم ترین این تحولات، میزان مداخله دولت در عرصه های اجتماعی و اقتصادی بوده است. بسیاری معتقدند که این تغییرات در واقع واکنش های مختلف نهاد دولت در برابر امواج گوناگون مدرنیته در یک سده اخیر بوده است (بشیریه، ۱۳۸۱، ص ۲۵) در این میان، از سوی طرفداران اقتصاد بازار و نیز در مقابل طرفداران دولت گرایی، استدلال های گوناگونی بر سر میزان مداخله دولت در اقتصاد مطرح شده است. باین حال، همه مکاتب اقتصادی در قرن بیستم به رغم تفاوت هایی که در مورد نقش دولت قائل بودند، بر نقش آفرینی دولت در موارد شکست بازار اتفاق نظر داشتند. مواردی که تحت عنوان شکست بازار شناخته می شوند عبارت اند از: (۱) کالاهای عمومی (۲) انحصارات (۳) عدالت اجتماعی (۴) تأثیرات بیرونی و (۵) تقارن نداشتن اطلاعات (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۳۸) امروزه یکی از مظاهر اصلی دخالت دولت در اقتصاد، تصدی و توزیع کالاهای عمومی و ارائه خدمات رفاهی است. اما بر سر اینکه کدام کالا یا خدمت، وصف عمومی دارد و در نتیجه محتاج دخالت دولت است، معمولاً مناقشه وجود دارد. برای مثال، اقتصاد نئوکلاسیک، کالاهای عمومی و خصوصی را بر اساس معیار رقابت پذیری و کیفیت ذاتی آنها تقسیم بندی می کند (vahabi, 2004, p.155) در حالی که در نگاه اقتصاد رفاهی، کالاهای عمومی بر اساس ماهیت حکمرانی، تعیین می شود. همچنین است درباره مفهوم خدمات عمومی که بخشی از نظریات، خدماتی مانند بهداشت و آموزش را محتاج به دخالت دولت دانسته و بخشی دیگر، ورود دولت به این حوزه ها را مصداق افزایش بلاوجه مخارج عمومی می دانند و از این رو با آن، مخالفت می کنند (برای مطالعه بیشتر، ر.ک: هنجی نجارزاده، ۱۳۹۵). با این همه و با وجود تمام این مناقشه ها، در عصر نولیبرالیسم، موج خصوصی سازی ها، تنها به واگذاری بنگاه های دولتی محدود نماند. چنان که پیش از این نیز ذکر آن رفت، خصوصی سازی، تنها بخشی از ابزارهای طرح کلان تر اجماع واشنگتن محسوب می شد و نتیجتاً، در قریب به اتفاق تجربه های جهانی، به موازات خصوصی سازی، سایر این ابزارها نیز پیاده سازی شد. به عبارت دیگر، به موازات کوچک شدن حجم دولت در جریان خصوصی سازی ها، در واقع سایر نقش ها و صلاحیت های دولت برای ارائه

خدمات عمومی، تصدی و توزیع کالاهای عمومی، قیمت‌گذاری و مقررات‌گذاری بر بازار و صرف مخارج عمومی برای اموری چون آموزش، بهداشت و مسکن نیز به‌طور چشم‌گیری محدود شد. در یک جمع‌بندی کلی به‌نظر می‌رسد که به موازات کاهش حجم و اندازه دولت‌ها، نقش و ماهیت دولت نیز زیر امواج نولیبرالیسم (Neoliberalism wave) و در راس آن برنامه خصوصی‌سازی، دست‌خوش تحولی شگرف شده است. امروز، عقب‌نشینی دولت از حوزه ارائه خدمات عمومی، رفاهی و اجتماعی و حتی سیاست‌گذاری، جای خود را به مشارکت‌های خصوصی و یا عمومی / خصوصی ("PPP" Public Private Partnership) داده و بسیاری از خدمات سابقاً اجتماعی و عمومی، برون‌سپاری شده است و قبض نهاد دولت به دست خصوصی‌سازی‌ها، حالا یک واقعیت غیرقابل انکار است.

برای مثال، قانون اساسی در سطح کلان‌ترین قواعد حقوقی برای شناسایی برخی از مصادیق رفاه اجتماعی همچون بهداشت عمومی، دسته‌بندی می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی چون اصول سوم، بیست و نهم و چهل و سوم خود، بهداشت عمومی را حقی همگانی دانسته و رفع محرومیت در این حوزه را تکلیف دولت قلمداد کرده است. ۱ باوجود این اما زمره‌های برنامه خصوصی‌سازی در نظام سلامت، رفته رفته شاهد عقب‌نشینی دولت از تکالیف اشاره شده در قانون اساسی بوده‌ایم. برای مثال در سال ۱۳۸۱ و به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مقرر شد تا دستگاه‌های واگذارکننده دولتی، تمام یا قسمتی از خدمات خود، از قبیل خانه‌های بهداشت، پایگاه‌های بهداشت شهری، مراکز بهداشت شهرستان و استان، مراکز نگهداری معلولان، سالمندان و کودکان بی سرپرست، مراکز روزانه بهزیستی روستایی، مراکز مشاوره درمان و بازپروری معتادان و حرفه‌آموزی مددجویان و مراکز توانبخشی روزانه، به بخش غیر دولتی واگذار نمایند. همچنین به موازات آن نیز به موجب ماده ۱۹۲

۱. بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی: پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تمهیم بیمه. اصل بیست و نهم: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند. بند اول اصل ۴۳ قانون اساسی: تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

برنامه سوم توسعه کشور نیز تعیین شده بود که «به منظور افزایش کارآیی و توسعه خدمات بهداشتی درمانی در کشور» توسعه مراکز درمان بستری در شهرهای بزرگ «بر عهده بخش غیر دولتی» باشد. این نشانگان هنجاری به خوبی مؤید نوعی حمایت قانونی از اجرای سیاست بازارسپاری حوزه سلامت به مثابه یکی از مصادیق رفاه عمومی است.

۱-۲. بسط بازار در جریان خصوصی سازی

چنان که از تعریف‌های گوناگون از خصوصی سازی نیز پیدا بود، هدف غایی این پروژه در نهایت، فربه کردن نهاد بازار در نتیجه انتقال و واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی است. وقتی پای خصوصی سازی و در نتیجه، از عمق بخشیدن به اقتصاد مبتنی بر بازار، سخن به میان می‌آید، پیش شرط‌هایی نیز برای آن در نظر گرفته می‌شود. نظریه پردازان نولیبرالیسم، یکی از مهم ترین پیش شرط‌های خصوصی سازی را، «آزادسازی» اقتصادی می‌دانند. بنیاد هریتیج درباره مجموعه اقدامات ضروری برای تحقق این پیش شرط، معتقد است که در صورت وجود معیارهایی چون:

۱. حاکمیت قانون، شامل: حق مالکیت، یکپارچگی دولت و دستگاه قضایی مؤثر

۲. اندازه دولت، شامل: مخارج دولت، بار مالیاتی، بهداشت مالی

۳. تنظیم‌گری اثربخش، شامل: آزادی کسب و کار، آزادی روابط کار و آزادسازی پولی و

۴. بازار آزاد، شامل: آزادی تجارت، آزادی سرمایه‌گذاری و آزادی مالی

می‌توان از یک اقتصاد آزاد، سخن به میان آورد (Heritage, 2020, p.1).

از سوی دیگر، معمولاً از سودآوری بنگاه‌ها و اداره بهینه آن، به عنوان یکی از مزیت‌های بنگاهداری توسط بخش خصوصی در قیاس با بنگاهداری دولتی یاد می‌شود. در این میان عامل انگیزه بیش تر برای کاهش هزینه‌ها، توسط شرکت‌های خصوصی، تعیین کننده است (Shleifer, 1998, p.133). از سوی دیگر، منتقدان خصوصی سازی، نتیجه پیاده سازی این سیاست را چیزی فراتر از بسط نهاد بازار آزاد قلمداد کرده و آن را در ذیل پروژه عظیم تر نولیبرالیسم تلقی می‌کنند. این دسته از منتقدان، مقررات زدایی از بازار کار، چوب حراج زدن بر سرمایه‌های ملی، عمومی و طبیعی، سلب مالکیت از اقشار فرودست، انباشت سرمایه به نفع طبقات خاص و فرادست و پیوند خوردن اقتصادهای ملی به مدارهای جهانی انباشت از طریق ادغام در بازارهای بین المللی را از آسیب‌های اصلی و ذاتی خصوصی سازی دانسته‌اند (رئیس دانا، ۱۳۹۷، ص ۵).

در یک نگاه کلی اما به نظر می‌رسد که در ایران نیز با آغاز خصوصی‌سازی‌ها، رفته رفته در امواج مختلف اجرای این برنامه، ماجرا فراتر از واگذاری بنگاه‌های دولتی، به سطح خدمات عمومی نیز کشیده شد. این مساله تحت فرآیندی چون کالایی‌سازی خدمات عمومی همچون آموزش و بهداشت، صورت‌بندی می‌شود. با این حال به دلیل پیچیدگی‌های خاص هریک از این خدمات، فرآیند خصوصی‌سازی آنها نیز از ساز و کارهایی پیچیده تبعیت می‌کند. برخلاف تصریحات قانون اساسی در اصول متعدد بر تکلیف دولت به ارائه خدماتی مانند آموزش و بهداشت عمومی به صورت فراگیر و رایگان، آرام آرام و ابتدا عقب‌نشینی دولت از ارائه این تکلیف و برون‌سپاری این خدمات، مشخصاً از بطن قوانین و سیاست‌های کلی آغاز شد. برنامه‌ها توسعه و انبوهی از قوانین مصوب مجلس و مقررات دولتی، عرصه را برای این سیاست فراهم کرد. در ادامه اما برای اجرایی شدن هریک از آنها، نیاز به تدوین بسترهایی حقوقی و اجرایی پیچیده‌ای احساس می‌شد. از همین رو خصوصی‌سازی در حوزه بهداشت و سلامت و آموزش و پرورش و آموزش عالی را نمی‌توان تحت یک ساز و کار معین به تحلیل نشست. انواع قراردادهای مشارکت، انواع بازارسازی‌های موازی، انواع مقررات‌زدایی‌های عمومی و برون‌سپاری‌های نهادی و صلاحیتی، طیف گسترده‌ای از شیوه‌های خصوصی‌سازی در این حوزه‌ها را پدید آورده است. این ماجرا البته محدود به این دو خدمت عمومی نیز نبوده است بلکه حتی در حوزه واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز، با مقررات‌زدایی، موقتی‌سازی و ارزان‌سازی قانونی و هدفمند بازار کار، نیروی کار این بنگاه‌های سابقاً دولتی نیز متاثر از سیاست‌های خصوصی‌سازی قرار گرفتند.

فارغ از اثرات مثبت و منفی خصوصی‌سازی، بسط نهاد بازار در جریان این برنامه، امری مسلم است. اما اینکه، فربه‌شدن بازار در نتیجه خصوصی‌سازی، در نهایت به یک اقتصاد آزاد و رقابتی منجر می‌شود و یا پدیدآورنده نوعی انحصار فرادستان خواهد بود، تا حد زیادی به دریچه نگاه و نقطه‌عزیمت تحلیل درباره خصوصی‌سازی، بازمی‌گردد. نگاه مبتنی بر رویکرد اقتصاد علمی و لیبرالی، خروجی اول را نتیجه می‌دهد، اما نگاه مبتنی بر رویکرد نقد اقتصادسیاسی، نتیجه دوم را متصور است.

۲. تحلیل نتایج تجربه خصوصی‌سازی در ایران

با گذشت ۱۵ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام رهبری، پروژه

خصوصی سازی‌ها در ایران در پایان دهه ۹۰ خورشیدی، به کلافی سردرگم تبدیل شده است. بروز معضلات و ابهامات عدیده در نمونه‌های مختلف واگذاری‌ها (مخابرات، کشت و صنعت هفت‌تپه، هپکو اراک، ماشین سازی تبریز، آلومینیوم هرمزگان، کشت و صنعت مغان و...) خود گویای تصویری آشفته از نتایج پیاده‌سازی این برنامه در ۱۵ سال گذشته است. در واقع بازه خصوصی سازی در ایران (خصوصاً در عصر جمهوری اسلامی) را باید مشتمل بر امواج گوناگون دانست. فارغ از مختصات این امواج مختلف، مروری بر آمارهای منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش‌های تفریح بودجه دیوان محاسبات و برخی آمارهای اتاق بازرگانی، از یک سو حکایت از سهم اندک نهاد بازار (بخش خصوصی) در طول اجرای این پروژه داشته و از دیگر سو، به روشنی حاکی از پیدایش منتفعانی خاص از اجرای خصوصی سازی‌ها است. منتفعانی که در ادبیات ژورنالیستی به آن‌ها، «نهادهای خصولتی» گفته شده و دیگرانی نیز آنها را با عناوینی چون «نهادهای حاکمیتی»، «شبه دولتی»، «نیمه خصوصی — نیمه عمومی» و «نهادهای نظامی» شناسایی کرده و در ادبیات حقوق عمومی نیز با عنوان «نهادهای عمومی غیردولتی» در مفهومی کلی شناسایی می‌شوند.

در این بخش، ضمن مروری فشرده بر امواج مختلف اجرای پروژه خصوصی سازی در ایران، به بررسی سهم منتفعان اصلی از این برنامه پرداخته و در نهایت، چرایی سهم اندک نهاد بازار (بخش خصوصی) را در طول اجرای این برنامه، تحلیل خواهیم کرد. به نظر می‌رسد، پرسش اساسی در این میان بر سر آن است که آیا چرخش منتفعان خصوصی سازی در ایران، از نهاد بازار به سوی سایر نهادهای حاکمیتی، در نتیجه یک انحراف در طول اجرای پروژه بوده است و یا این نتیجه، عملاً از پشتوانه‌های هنجاری، نهادی و حقوقی خاص، برخوردار بوده است؟

۲-۱. امواج خصوصی سازی در ایران

با آغاز عصر جمهوری اسلامی، وقوع جنگ طولانی و فرسایشی با عراق، عملاً مسیر اقتصادی کشور را در شرایطی استثنایی قرار داد. اما با این حال، بلافاصله پس از اتمام جنگ، در اواخر دهه ۶۰، سیاست خصوصی سازی به عنوان یک سیاست مهم و با هدف ارتقاء سطح کارایی فعالیت‌های دولت، در آغاز تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی و اجتماعی کشور، در چارچوب برنامه‌های اول و دوم توسعه، مورد توجه قرار گرفت. پس از آن نیز، برنامه خصوصی سازی بر اساس

مفاد برنامه سوم توسعه پیگیری شد. اصول واگذاری در برنامه چهارم نیز همان اصول واگذاری در برنامه سوم توسعه بوده است (احمدوند، ۱۳۹۲، ص ۱۸۲) نکته کلیدی در آن مقطع، هم‌زمانی تدوین این برنامه‌های اقتصادی با تحولات اقتصاد جهانی بود. فروپاشی شوروی، شکست بزرگی برای نظریه‌های مداخله دولت در اقتصاد محسوب می‌شد و طراحی و اجرای برنامه اول توسعه نیز با جو و جریان حاکم در اروپا مبنی بر نولیبرالیسم اقتصادی مصادف بود. البته باید توجه داشت که جهت‌گیری دولت وقت (دولت موسوم به سازندگی با ریاست مرحوم اکبر هاشمی رفسنجانی ۱۳۶۸-۱۳۷۶) نیز با اقتصاد مدرن، بخش خصوصی و بازار گره خورده بود و در واقع این گرایش به نوعی خود را در تدوین برنامه‌ها نیز نشان داد (امویی، ۱۳۸۵، ص ۲۰۵).

در یک نگاه کلی، مقررات مختلفی چون «تبصره ۳۲ قانون و بندهای ۳۷ لغایت ۳۸ خط مشی برنامه پنج ساله اول توسعه»، «قانون نحوه واگذاری سهام دولتی به اיתارگران و کارگزاران — مصوب سال ۱۳۷۳»، «تبصره ۴۱ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه»، «تبصره ۳۵ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸» و کلیات «قوانین برنامه پنج ساله توسعه»، از اصلی‌ترین پشتوانه‌های هنجاری این پروژه در آن مقطع محسوب می‌شدند. با این حال، خلاهای نهادی و هنجاری متعدد و نابسامانی و کندی در اجرا، در نهایت موجبات یک انقلاب حقوقی در امر خصوصی‌سازی را فراهم کرد. در خرداد ماه سال ۸۴ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در پی آن، با ابلاغ بند ج این سیاست‌ها در خرداد ماه سال ۸۵، عملاً اجازه خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی، صادر شد. با این حال در نیمه دهه ۹۰ خورشیدی و با نزدیک شدن پروژه خصوصی‌سازی به ایستگاه پایانی ۲، بروز برخی از معضلات، موج تازه‌ای از واگذاری‌ها را پدید آورده است. یکی از اصلی‌ترین تغییرات در سال‌های اخیر، واگذاری باقی مانده بنگاه‌های دولتی از طریق بازار سرمایه بوده است.

در یک جمع‌بندی کلی به نظر می‌رسد، امواج خصوصی‌سازی در ایران، دست کم ۴ مرحله را در نیم قرن اخیر پشت سر گذاشته باشد. موج اول، پیش از انقلاب، در توسعه‌خواهی پهلوی دوم با بدبینی به بخش خصوصی، موج دوم، از پایان دهه ۶۰ تا نیمه دهه ۸۰ در مشق توسعه اقتصادی و اجرای سیاست‌های تعدیل در غیاب ترتیبات نهادی و اندامی، موج سوم و اصلی، از سال ۸۵ تا نیمه دهه ۹۰، با متحول کردن خوانش قانون اساسی، تمرکز سیاست‌ها و اجرا در هیئت واگذاری و

۲. بر اساس ماده ۱۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۸۶ قرار بود تا عملیات واگذاری توسط دولت باید به نحوی انجام گیرد که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاری‌ها خاتمه یابد.

سازمان خصوصی سازی و شتاب فزاینده واگذاری‌ها و در نهایت موج چهارم و آخر، از نیمه‌های دهه ۹۰ با تعمیق بازار سرمایه و تغییر در شیوه واگذاری‌ها تا اکنون، امواج مختلف خصوصی سازی در ایران را در نیم قرن اخیر تشکیل می‌دهند.

۲-۲. تبارشناسی نهادهای منتفع از خصوصی سازی در ایران

با گذشت مدت زمانی از آغاز موج سوم خصوصی سازی‌ها در ایران (پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سال ۸۴ تا نیمه دهه ۹۰) رفته رفته انتشار برخی آمار و ارقام از سوی نهادهای آماری و پژوهشی رسمی کشور، از انحرافی بزرگ در طول پیاده‌سازی این سیاست‌ها حکایت داشت. محور اصلی این انحراف، مشخصاً خود را در سهم اندک نهاد بازار (بخش خصوصی) از واگذاری‌های انجام شده بنگاه‌های دولتی، آشکار ساخت.

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۶، درباره موج اول خصوصی سازی‌ها پس از انقلاب، طیف خریداران سهام شرکت‌های دولتی، در چند طبقه قابل تقسیم بود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۶، ص ۴۶) این گزارش در سال ۷۶، در پایان اضافه می‌کند که «نقش بخش خصوصی در شکل کارآمد، یعنی شرکت‌های سرمایه‌گذاری، بسیار ضعیف بوده است.»

اما پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در نیمه دهه ۸۰ و آغاز موج اصلی خصوصی سازی در ایران (موج سوم)، این تذکر و نگرانی مندرج در گزارش سال ۷۶، به گونه‌ای معنادار، تشدید شد. تا جایی که گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۷ درست در ایستگاه‌های پایانی پروژه خصوصی سازی، به‌طور رسمی از سهم‌بری برخی نهادهای خاص، به جای بخش خصوصی، در جریان برنامه خصوصی سازی‌ها نام برده است. بر اساس این گزارش، از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های آن، طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷، اجرای قانون مذکور، دارای انحرافات عدیده‌ای بوده است. گزارش تفریغ بودجه اضافه می‌کند که از مجموع ۸۹۴ مورد از واگذاری‌های سهام، بنگاه، اموال و دارایی‌های متعلق به دولت به ارزش تقریبی یکصد و چهل و نه هزار میلیارد تومان، ۷۷ درصد واگذاری‌ها، شامل سهام عدالت معادل ۱۸ درصد، ردّ دیون معادل ۲۱ درصد که غالباً مربوط به نهادهای عمومی غیر دولتی بوده است و صندوق‌های بازنشستگی و نهادهای نظامی و انتظامی معادل ۳۸ درصد صورت پذیرفته است که

ماهیت خصوصی سازی حقیقی نداشته و صرفاً منجر به انتقال مالکیت از دولت به بخش های مذکور شده است. به عبارت دیگر، صرفاً ۲۳ درصد به بخش خصوصی واقعی، واگذاری انجام گرفته است (تفریح بودجه، ۱۳۹۷، ص ۱۰) بر اساس آمارها، ابعاد خصوصی سازی در دهه هشتاد، حدوداً ۱۱۹ برابر از دهه هفتاد، بزرگتر بوده است. از طرفی بررسی ها نشان می دهد که مهم ترین برنده خصوصی سازی های گسترده دهه هشتاد، در حقیقت بخش عمومی غیردولتی بوده اند. از باب نمونه، حدود ۴۷ درصد از واگذاری هایی که به شیوه رد دیون در دهه هشتاد به عمل آمده، به این مجموعه ها تعلق یافته است.

نگاهی به این آمار و ارقام، تبارشناسی منتفعان اصلی خصوصی سازی را ضروری می سازد. در یک دسته بندی کلی، ماهیت و تبار این نهادهای منتفع از خصوصی سازی ها در ایران، با سهمی در حدود ۷۷ درصد از کل واگذاری ها را می توان به تبارهای دینی، حاکمیتی، نظامی و انتظامی، صورت بندی کرد. برای مثال، در طول اجرای این برنامه، برخی از مهم ترین نهادهای بخش عمومی غیردولتی عبارت بوده اند از بنیاد مستضعفان و جانبازان، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، نهادهای نظامی و انتظامی نیز مشتمل اند بر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی مقاومت بسیج، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با انبوهی از مؤسسات مالی و اعتباری و بانک ها و شرکت های سرمایه گذاری و شرکت های پیمانکاری و سایر شرکت های تابعه، نظیر قرارگاه سازندگی خاتم الانبیا، بنیاد تعاون سپاه، بنیاد تعاون ناجا و غیره. و غیره (مالجو، ۱۳۹۲، ص ۵).

۲-۳. انحراف در اجرا یا پشتیبانی در قاعده گذاری؟

با آشکار شدن سهم اندک بازار و بخش خصوصی به نفع افزایش سهم نهادهای حاکمیتی در جریان برنامه خصوصی سازی در ایران و همچنین، تبارشناسی منتفعان از این برنامه، حال نوبت به تحلیل پاسخ و پرسش اصلی این مقاله می رسد. انحراف خصوصی سازی در ایران از مسیر اصلی خود (سهم اندک بخش خصوصی و سهم بالای نهادهای حاکمیتی) صرفاً در نتیجه یک انحراف در فرایندهای اجرایی بوده و یا این نتیجه، محصول پشتوانه های هنجاری و نهادی خاص در سطح قاعده گذاری بوده است؟ واقعیت آن است که بسیاری از شواهد و دلایل، سهم اندک بازار به نفع سهم بالای نهادهای حاکمیتی در جریان خصوصی سازی ها را در نتیجه پشتیبانی حقوقی نهاد

دولت، نشان می‌دهد. این ادعا (فرضیه) اما با چند رشته استدلال سلبی و ایجابی قابل اثبات است:

- (۱) فقدان بخش خصوصی کارآمد در آغاز و ادامه پروژه خصوصی سازی‌ها
- (۲) فقدان روش‌های شفاف برای واگذاری‌ها و
- (۳) پشتیبانی ایجابی نهاد دولت از منتفعان خصوصی سازی و بسترسازی حقوقی برای سهم‌بری آن‌ها.

۲-۳-۱. فقدان بخش خصوصی کارآمد

وجود یک بخش خصوصی با نسبی از کارآمدی و قوت، پیش شرط آغاز هر پروژه‌ای، تحت عنوان خصوصی سازی است. با این حال، نشانه‌هایی بسیاری وجود دارد که در آغاز و ادامه اجرای برنامه خصوصی سازی در ایران، خبری از وجود چنین بخشی در اقتصاد ایران نبوده است. رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه در دهه ۶۰ و از طراحان این ایده می‌گوید: «در بحث خصوصی سازی در آن زمان، ما فاقد یک بخش خصوصی کارداران، لایق و با توان بالای مالی بودیم.» (اموی، ۱۳۸۵، ص ۲۰۵) این فقدان البته تنها مربوط به آغاز امواج اولیه خصوصی سازی در دهه ۶۰ نیست. تازه‌ترین گزارش این مرکز در سال ۹۹ می‌نویسد: «در بند یک ماده ۴ اساسنامه سازمان خصوصی سازی، یکی از وظایف سازمان، توسعه توانمندی‌های بخش خصوصی بوده است اما طبق بررسی‌های انجام شده، تاکنون در این مورد اقدامی انجام نگرفته است. همچنین در بند ۲ ماده ۲۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت مکلف شد ۴۰ درصد از مانده حساب ذخیره ارزی سال قبل را به بخش خصوصی اختصاص دهد. اما عملکرد این شاخص نشان می‌دهد میزان اعتبارات اختصاص یافته به بخش خصوصی کم بوده است.» (کمیسیون ویژه مجلس، ۱۳۹۹، ص ۴) این شواهد به خوبی حاکی از فقدان بخش خصوصی کارآمد و فقدان حمایت دولت از آن‌ها، به‌عنوان یکی از پیش شرط‌های ضروری آغاز خصوصی سازی است.

۲-۳-۲. فقدان روش‌های شفاف در واگذاری

در تجربه‌های جهانی خصوصی سازی، برای فروش مالکیت بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، معمولاً از روش‌های شفافی مانند بازار سرمایه برای انتقال سهام دولتی به بخش خصوصی استفاده می‌شود. با این حال، آمار و ارقام و گفته‌های بسیاری در ایران، نشان از به کارگیری روش‌هایی غیر شفاف در طول اجرای برنامه خصوصی سازی دارد. آنچه در این میان برای تحلیل در

این مقاله اهمیت دارد، توجه به این نکته است که عمده حجم سهم‌بری نهادهای حاکمیتی از خصوصی‌سازی نیز، به واسطه همین روش‌های غیر شفاف بوده است. برای مثال، درباره آغاز پروژه در اواخر دهه ۶۰، رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه معتقد بود که سازمان بورس، نهادی نوپا و غیرکارآمد بوده که فعالیت خود را از سال ۶۸ از سر گرفته بود، «بنابراین اکثر واگذاری‌ها از طریق مزایده یا مذاکره صورت گرفت.» (همان، ص ۱۶) گزارش مجلس در سال ۸۸ نیز نشان می‌دهد که حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال از واگذاری‌های سهام، به صورت رد دیون، به شرکت‌های شبه‌دولتی تعلق گرفته است (همان، ص ۳۴) مجلس، یک سال بعد در سال ۸۹ نیز تصریح کرده که ادامه حضور نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق رد دیون و یا خرید سهام از طریق شرکت‌های دولتی زیرمجموعه آنها صورت می‌گیرد (همان) گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۹۰ نیز تاکید کرده که از کل واگذاری‌های انجام شده از ابتدای سال ۱۳۷۰ تا ابتدای سال ۱۳۹۰ معادل ۹۳ درصد از سهام واگذار شده شرکت‌های دولتی، از طریق بلوکی بوده و طبق بررسی‌های انجام شده، صرفاً حدود ۶ درصد از سهام، به بخش خصوصی حقیقی واگذار شده، زیرا عمده واگذاری‌های بلوکی به بخش خصوصی غیرحقیقی یا شرکت‌های موسوم به شبه دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی انجام شده است (همان) این مرکز در سال ۹۳ نیز تصریح کرده که تاکنون هیچ کدام از شرکت‌های مشمول واگذاری از روش پیمان مدیریت واگذار نشده است (همان) همچنین بر اساس آمارها، برخی از عمده شرکت‌های دریافت‌کننده سهام به روش رد دیون به شرح زیر بوده‌اند: بنیاد شهید و امور ایثارگران، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی، صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق بازنشستگی فولاد، قرارگاه خاتم‌الانبیا، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، آستان قدس رضوی، تعاونی مسکن کارکنان ستاد مرکزی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، طرح تأمین آتیه امام رضا (مالجو، ۱۳۹۲، ص ۱۱).

این شواهد نیز گویای آن است که فقدان بهره‌گیری روش‌های شفاف واگذاری از جمله بازار سرمایه از یک‌سو و بهره بردن از روش‌های غیر شفاف هم‌چون رد دیون دولتی، مذاکره، مزایده و واگذاری بلوکی، باعث کاهش سهم بخش خصوصی واقعی و افزایش سهم نهادهای حاکمیتی در جریان خصوصی‌سازی در ایران شده است. به عبارت دیگر عدم تبعیت از شاخص‌های شفافیت در

فرایند واگذاری که از معیارهای حکمرانی خوب نیز محسوب می‌شود، یکی از استدلال‌های اصلی این فرایند است. به عبارت دیگر نقض قواعد حقوق اداری در فرایند واگذاری‌ها مانند اصل شفافیت و پاسخ‌گویی، در ساز و کار واگذاری‌ها، قابل توجه است.

۲-۳-۳. پشتیبانی هنجاری نهاد دولت از منتفعان خصوصی سازی

حدود ۲۰ سال پیش، ارون تورنل، استاد اقتصاد دانشگاه UCLA در مقاله‌ای با پیش کشیدن یک فرض، پرسشی جنجالی را برای پیاده‌سازی خصوصی‌سازی در اقتصادهای در حال گذار مطرح کرد: «فرض کنید که دولت نه توانایی کاهش قدرت ذی‌نفعان بنگاه‌های دولتی را دارد و نه اصلاحات قضایی مناسبی انجام داده است، اما در عین حال، فرایند سیاسی خصوصی‌سازی را آغاز کرده است. حال در این وضعیت، آیا سیاست بهینه، آغاز سریع خصوصی‌سازی توسط گروه کوچکی از تصمیم‌سازان است یا صبر کردن برای برقراری حقوق مالکیت در بنگاه‌های دولتی و اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای (سیاست‌های تعدیل و آزادسازی)؟ این پرسش، دشوارترین تصمیم برای اقتصادهای در حال گذار، در جریان خصوصی‌سازی‌هاست.» (Turnel, 2013, p.26).

توصیف این استاد دانشگاه اما بی‌شبهت به وضعیت ایران در آغاز خصوصی‌سازی‌ها نیست. در ایران نیز با وجود شواهد بسیار مبنی بر آماده نبودن زیرساخت‌های خصوصی‌سازی (فقدان وجود بخش خصوصی کارآمد، فقدان آزادسازی اقتصادی و فقدان شرایط استفاده از روش‌های شفاف واگذاری مانند بازار بورس) در نهایت در این دوراهی دشوار، دولت تصمیم به آغاز خصوصی‌سازی‌ها گرفت. با این حال، شواهد نشان از آن دارد که این تصمیم سخت، نه از سر ضرورت و ناچاری، بلکه از قضا به صورت آگاهانه و با اطلاع از نتایج آن، اتخاذ و پشتیبانی شده است. سیر قانون‌گذاری و جهت‌گیری‌های کلان و بالادستی درباره خصوصی‌سازی در ایران در دهه‌های اخیر، به خوبی نشان‌گر نوعی پشتیبانی هنجاری و آگاهانه از روندی است که به نتایج امروز (سهم اندک بخش خصوصی و سهم بالای نهادهای حاکمیتی) انجامیده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی در سال ۷۶ تأکید کرده است که کاهش پیامدهای مثبت خصوصی‌سازی از آغاز، نشان از کم‌اهمیت بودن مساله خصوصی‌سازی دارد. در واقع یا این مفهوم از طرف تصمیم‌سازان به درستی درک نشده و یا اصولاً خصوصی‌سازی تنها

حربه‌ای برای انجام یک سری فعالیت‌های دیگر بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۶، ص ۳۴) از طرفی، در آغاز موج اصلی خصوصی‌سازی‌ها، پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از سوی رهبری، عباس آخوندی، از طراحان پیش‌نویس لایحه قانون اجرای این سیاست‌ها، در گفت‌وگویی در سال ۸۵ هشدار داده بود که اگر مقدمات مناسب تهیه نشود، قطعاً این کارها از چاله به چاه افتادن است. زیرا در واقع از یک انحصار دولتی که به نحوی به مجلس پاسخ‌گو است در آمده و وارد یک سری انحصارات نانوشته یا پشت پرده می‌شویم و انحصار دولتی تبدیل به انحصار چند جانبه خواهد شد (آخوندی، ۱۳۸۵، ص ۲) آخوندی، بعدها درباره تغییرات عمده پیش‌نویس لایحه اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ از زمان تنظیم در دولت (که خود دست‌اندرکار تهیه آن بود) در قیاس با نسخه‌نهایی مصوب در مجلس، با اشاره به افزایش ناگهانی سهم نهادهای عمومی غیردولتی از بازار در متن قانون نهایی، این موضوع را مهم‌ترین انحراف و عاملی برای سهم‌بری نهادهای حاکمیتی قلمداد می‌کند. به گفته او، در پیش‌نویس قانون شرط شده بود که این نهادها سرمایه‌گذاری نکنند و تنها تا ۲۰ درصد از سهم بنگاه را در اختیار بگیرند، چرا که منطبق این موضوع، پرهیز از ریسک و ضرر این گونه نهادها بود. در واقع در صورت زیان این نهادهای حاکمیتی، برخلاف بخش خصوصی، ریسک زیان آنها یا مستقیم به بودجه (نهادهای عمومی غیردولتی که از خزانه کمک می‌گیرند) و یا به تهاوت بدهی با دولت، بازمی‌گردد. اما در نهایت و با وجود چنین نگرانی‌هایی، مجلس وقت با سهم نهادهای عمومی غیردولتی تا ۴۰ درصد در بازار موافقت کرد و حالا بر اساس ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چهارم قانون اساسی، مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها، حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند و حتی تبصره اول این ماده نیز تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکت‌ها را از طریق واگذاری سهام با رعایت سقف قانونی، مجاز دانسته است. موضوعی که اثر خود را در حجم بالای واگذاری‌ها از طریق رد دیون و سهم‌بری گسترده نهادهای عمومی غیردولتی، آشکار ساخته است. طراح پیش‌نویس اولیه این لایحه، این تغییر ناگهانی را، امری اتفاقی نمی‌داند (همو، ۱۳۹۹، ص ۱۴۰).

از طرفی با گذشت کم‌تر از یک دهه از ابلاغ سیاست‌ها و آغاز موج اصلی خصوصی‌سازی‌ها، بررسی‌ها حاکی از آن است که دولت دهم، در آخرین سال حاکمیت خود، دوباره درآمدهای عظیم حاصل از واگذاری دارایی‌های دولتی را در بودجه سال ۹۲ گنجانده بود. مجلس شورای اسلامی

نیز بر فروش ۳۷ هزار میلیارد تومان از سهام شرکت‌های دولتی در بودجه همان سال، مهر تأیید زده بود. نهایتاً شورای نگهبان نیز مصوبه دولت و مجلس برای خصوصی سازی‌های گسترده را تأیید کرده بود. دولت یازدهم اما در اوایل آبان ۱۳۹۲ به این نتیجه رسید که امکان فروش ۳۷ هزار میلیارد تومان از سهام شرکت‌های دولتی با ماهیت خصوصی سازی «واقعی» وجود ندارد و از این رو در صدد حذف ماده قانونی مرتبط با این فروش در اصلاحیه بودجه ۱۳۹۲ برآمد. اما مجلس قانون گذار، در هشتم آبان با خواسته دولت مخالفت کرد (مالجو، ۱۳۹۲، ص ۵).

این شواهد ایجابی از آغاز تاکنون در میان امواج مختلف خصوصی سازی‌ها، نشان از نوعی تلاش مستمر حاکمیت بر سر قاعده گذاری حقوقی در جهت فراهم کردن بسترهای لازم برای سهم‌بری نهادهای حاکمیتی دارد. در نهایت، آنچه در ترکیب مالکیت شرکت‌های واگذار شده از بخش دولتی شاهد آن هستیم، بازتابی از این پشتیبانی هنجاری و حقوقی است. این پشتیبانی‌ها در واقع در سطح تقنین عادی و در سطح هنجارهای درجه سوم و مقررات دولتی، به نوعی نقض اصل سلسله مراتب حقوقی محسوب شده و عموماً سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تأمین عدالت اجتماعی و مصراحت مندرج در قانون اساسی را دچار خدشه‌ای جدی کرده است. به عبارت دیگر تأکید سیاست‌های کلی بر مردمی کردن اقتصاد با واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی، در تناقضی جدی است.

نتیجه و پیشنهاد

بررسی شواهدی گوناگون از میان اظهار نظرهای دست‌اندرکاران برنامه خصوصی سازی در ایران و گزارش‌ها و آمار و ارقام نهادهای رسمی هم‌چون مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر، نشان‌گر انحرافی بزرگ در کارنامه پیاده‌سازی خصوصی سازی در ایران از اهداف اصلی خود است. تحلیل چرایی پدید آمدن این انحراف اما نشان داد که ماجرا به دلایل متعددی از پشتیبانی هنجاری کلان حاکمیت در سطح قاعده‌گذاری برخوردار بوده است. فقدان بخش خصوصی کارآمد و فقدان حمایت دولت از این بخش و فقدان بسترهای لازم برای انتقال شفاف سهام بنگاه‌های دولتی، از عوامل سلبی پدید آمدن این انحراف و همچنین پشتیبانی حقوقی کلان نظام حکمرانی در بستر سازی برای سهم‌بری نهادهای حاکمیتی از طریق قاعده‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات مختلف نیز، عاملی ایجابی برای چنین انحرافی تلقی می‌شود.

اگرچه مقاله حاضر در مقام پاسخ به چرایی پشتیبانی کلان حقوقی از روند سهم‌بری نهادهای حاکمیتی از برنامه خصوصی‌سازی در ایران نیست، اما این مانع از آن نیست که انگیزه‌های خاص برای چنین حمایتی در سطح کلان، نادیده گرفته شود. به بیان دیگر، دقت در تبار نهادهای منتفع از خصوصی‌سازی، خود به خوبی نشان‌گر بخشی از دلایل این پشتیبانی تام و تمام در سطوح عالی تصمیم‌سازی و قاعده‌گذاری است. با این حال، مقاله پیش‌رو با پرهیز از سطح تحلیل سیاسی - اقتصاد سیاسی برای روشن ساختن این «چرایی»، تنها در صدد آشکارسازی «چگونگی» پیدایش این نتایج از طریق افشای ساز و کارهای کلان هنجاری در سطح قاعده‌گذاری حقوقی بوده است. در واقع پژوهش حاضر، کوششی برای رد مدعایی بوده است که انحراف در کارنامه خصوصی‌سازی را به سطح تخلفات اجرایی، تقلیل داده و تکاپوهای کلان نظام حکمرانی برای پشتیبانی از این نتایج را فارغ از چرایی آن، نادیده یا دست کم می‌گیرد.

بر اساس چنین آشکارسازی، حالا روشن شده است که برخلاف ادعای طرفداران خصوصی‌سازی، نه تنها دولت در طول اجرای این برنامه، به عقب رانده نشده است بلکه با بهره‌گیری از ابزارهای حکمرانی خود (قاعده‌گذاری و اجرا) اساساً به توزیع‌کننده رانت حاصل از واگذاری بنگاه‌های تحت تصدی خود به بخش‌های ذی‌نفع، تبدیل شده است. به بیان دیگر، اگرچه از حجم اندامی نهاد دولت به دلیل واگذاری صلاحیت تصدی و توزیع کالا و خدمات و بنگاه‌های عمومی به سایر بخش‌ها، کاسته شده است اما علی‌الدوام، سایه این نهاد با بازوان اقتداری خود، از ابتدا تا انتهای این پروژه، بر سر روندهای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی خصوصی‌سازی، گسترده بوده است. دولت به یک معنا در این فرآیند، خود به نقطه تعادلی برای حل منازعات میان گروه‌های سهم‌خواه از فرآیند خصوصی‌سازی و کانونی برای ستیز بر سر قاعده‌گذاری در فرآیند اجرایی این برنامه، تبدیل شده است. به عبارت دیگر اگرچه در سطح سیاست‌گذاری، بر اهدافی چون تأمین عدالت، تأکید شده است اما در سطح تقنین عادی و مقررات‌گذاری دولتی، دغدغه‌های قانون اساسی، خصوصاً اصل ۴۳ این قانون در عدالت توزیعی، به طور قابل توجهی نادیده گرفته شده است. هم‌چنین، نقض اصول کلی حقوق عمومی، هم‌چون اصل عدم صلاحیت و برخی اصول حقوق اداری هم‌چون شفافیت و پاسخ‌گویی و مراعات شیوه‌های شکلی و واگذاری اموال عمومی نیز دچار خدشه‌ای جدی قرار گرفته است.

این مهم البته تنها مختص به تجربه ایران نبوده و در سایر تجربه‌ها و حتی با وجود پیش‌شرط‌های

آزادسازی اقتصادی نیز، دولت چنین نقش اقتدارگرایانه‌ای را ایفا کرده است، هرچند این فرآیند در کشورهای در حال توسعه‌ای چون ایران، با فقدان نظام قضایی کارآمد و نبود زیرساخت‌های اقتصادی سرمایه‌دارانه صنعتی به صورت شدیدی نمود پیدا کرده و با توجه به مختصات خاص بومی ایران، رنگ و لعاب‌های گوناگونی نیز به خود گرفته است اما در نهایت منطق مداخله نظام حکمرانی در تسهیل فرآیند خصوصی‌سازی و توزیع رانت حاصل از آن میان گروه‌های قدرت، کم و بیش، در تمام نمونه‌های جهان یکسان است.

از منظر دانش حقوقی عمومی، نادیده گرفتن بال‌های اقتداری دولت در فرآیند خصوصی‌سازی اعم از صلاحیت قاعده‌گذاری، اجرا، اداره و اعمال زور علیه مخالفان و تقلیل آن به مکانیزمی صرفاً اقتصادی در انتقال مالکیت بنگاه‌ها از مالک و مدیر ناکارآمد (دولت) به مالک و مدیر متخصص و سودآور (بخش خصوصی شکوفا و خلاق)، به تمامی نادیده گرفتن قلب منطق خصوصی‌سازی و ابعاد حقوق عمومی (حکمرانی) آن خواهد بود. نادیده‌انگاری که در تحلیل تجربه خصوصی‌سازی در ایران، معمولاً بیش از سایر تجربه‌ها، مشاهده می‌شود.

منابع

۱. احمدوند، محمدرحیم؛ «واکاوی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی (ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت)؛ ش ۲، تابستان ۱۳۹۲، ص ۱۴۳-۱۸۲.
۲. احمدی امویی، بهمن؛ اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی؛ مصاحبه با مسعود روغنی زنجانی (رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه)؛ تهران: گام نو، ۱۳۸۵.
۳. آخوندی، عباس؛ «گفت‌وگو با دنیای اقتصاد»، دنیای اقتصاد؛ ش ۱۱۹۲، زمستان ۱۳۸۵.
۴. آخوندی، عباس؛ «مصاحبه با بهمن احمدی امویی»، مجله مشق فردا؛ ش ۴، بهار ۱۳۹۹، ص ۱۳۴-۱۵۹.
۵. بشیریه، حسین؛ جامعه‌شناسی تجدد؛ چ ۸، تهران: انتشارات نقد و نظر، ۱۳۸۱.
۶. تورنل، ارون؛ «خصوصی‌ساختن خصوصی‌شده‌ها»؛ ترجمه آلن جمال دیکاله؛ مجموعه مقالات الزامات و نتایج خصوصی‌سازی؛ تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۱۰م.
۷. رودریک، دنی؛ «خداحافظی با اجماع و اشنگتن»؛ ترجمه علی سرزعیم؛ روزنامه دنیای اقتصاد؛ ش ۱۳۱۸، ۲۰۰۷م.
۸. دیوان محاسبات کشور؛ گزارش تفریغ بودجه؛ تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
۹. رئیس‌دانا، فریبرز؛ سمینار خصوصی‌سازی در ایران، ش ۳۳۲۸، تهران: روزنامه شرق، ۱۳۹۷.
۱۰. گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی؛ عملکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، معاونت نظارت، دوره دهم، ش ۳۶۵۷، ۱۳۹۹.
۱۱. مالجو، محمد؛ «پیامد سیاسی خصوصی‌سازی»، نقد اقتصاد سیاسی؛ تهران: اتاق بازرگانی، ۱۳۹۲.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ خصوصی‌سازی، مفاهیم و کارکردها؛ تهران:

- کارگروه تحقیق معاونت پژوهشی، کد گزارش: ۲۴۰۲۲۴۷، ۱۳۷۶.
۱۳. نجارزاده هنجی؛ «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه های خصوصی شده متولی خدمات عمومی»؛ نشریه حقوق اداری؛ ش ۱۱، ۱۳۹۵.
۱۴. هداوند، مهدی و علی سرزعی؛ «تحول نقش دولت در اقتصاد»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی؛ ش ۱۴، تابستان ۱۳۹۰، ص ۳۸-۶۵.
15. Hailemariam, S (2001). Corporate value creation, governance and privatization. University of Groningen.
16. Shleifer, A (1998). State versus private ownership. Journal of economic perspectives, 12 (4) , 133-150.
17. Vahabi, M (2004). The political economy of destructive power. Edward Elgar Publishing.
18. Williamson, J (2004). A short history of the Washington Consensus, paper commissioned by Fundacion CIDOB for the From Washington Consensus towards a new Global Governance conference.