

صلى الله عليه وسلم

به نام خدا

# دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده ی حقوق

خصوصی سازی در ایران در پرتو سیاست های کلی اصل  
۴۴ قانون اساسی و اصل حاکمیت قانون

استاد راهنما:

دکتر اردشیر امیر ارجمند

استاد مشاور:

دکتر سید محمد هاشمی

استاد داور:

دکتر علی اکبر گرجی

دانشجو:

جواد فاضلی نژاد

سال تحصیلی ۸۸-۱۳۸۷

۱۳۸۸ / ۱۲ / ۲

تذات اطلاعات مذکور صحیح باشد  
تسبیح سید

۱۳۱۷۳۸

### چکیده

نام و نام خانوادگی : جواد فاضلی نژاد	
عنوان پایان نامه : خصوصی سازی در ایران در پرتو سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و حاکمیت قانون	
استاد راهنما : دکتر اردشیر امیر ارجمند	استاد مشاور : دکتر سید محمد هاشمی
درجه تحصیلی : کارشناسی ارشد	تاریخ فراغت از تحصیل : ۱۳۸۸/۶/۲۴
رشته : حقوق	گرایش : عمومی
دانشگاه : شهید بهشتی	دانشکده : حقوق
کلید واژه ها : حاکمیت قانون ، خصوصی سازی ، سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ، قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ، قانون اساسی	
چکیده :	
<p>امروزه ، از طرفی خصوصی سازی در ایران به عنوان یک "بازار اقتصادی" جهت احترام به اراده ی فردی و جلوگیری از دخالت گسترده ی دولت در حریم خصوصی افراد جایگاه ویژه ای را در سیاست های اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران کسب کرده است و از طرف دیگر مفهوم حاکمیت قانون به عنوان شالوده ی یک دولت قانونمند از اهمیت شایانی برخوردار است . نسبت سنجی بین این دو مفهوم در ایران هدف اصلی این تحقیق می باشد ؛ از این رو در این تحقیق مفهوم حاکمیت قانون را به عنوان سنگ محک و معیار ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران قرار می دهیم و به بررسی تاریخی مهمترین قوانین مرتبط با خصوصی سازی در ایران می پردازیم . در این تحقیق سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون مرتبط به آن ، با توجه به اینکه امروزه مبنای اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران قرار دارد به صورت ویژه به بررسی آن پرداخته شده است . در پایان این تحقیق به این نتیجه می رسیم که سیاست خصوصی سازی در ایران از منظر اصل حاکمیت قانون مسیر درستی را طی نکرده است و اصل حاکمیت قانون قربانی این سیاست شده است . در نهایت پیشنهاداتی را جهت انجام یک خصوصی سازی منطبق با معیارهای حاکمیت قانون ارائه می دهیم .</p>	

## فهرست

۱	مقدمه
۱	الف . بیان مسئله
۴	ب . سوالات و فرضیات تحقیق
۵	ج . پیشینه ی تحقیق
۵	د . شاکله ی تحقیق
۷	فصل اول : تحلیل مفاهیم
۸	بخش اول : خصوصی سازی ( مفهوم ، اهداف و روش ها )
۱۰	گفتار اول : مفهوم خصوصی سازی
۱۱	الف . تاریخچه
۱۱	ب . تبیین مفهوم خصوصی سازی
۱۴	گفتار دوم : آثار و اهداف خصوصی سازی
۱۴	الف . آثار خصوصی سازی
۱۵	ب . اهداف خصوصی سازی
۱۹	گفتار سوم : روش های خصوصی سازی
۲۵	بخش دوم : اصل حاکمیت قانون ( مفهوم ، مبانی و برداشت ها )

۲۵	<b>گفتار اول : بررسی مفهوم و اصول حاکمیت قانون</b>
۲۵	الف . مفهوم اصل حاکمیت قانون
۳۳	ب . اصول برآمده از مفهوم حاکمیت قانون
۳۳	۱ . اصول ذاتی و محوری
۳۵	۲ . اصول تبعی
۳۷	<b>گفتار دوم : مبانی حاکمیت قانون</b>
۳۷	الف . آزادی
۴۰	ب . برابری
۴۲	ج . حقوق بشر
۴۳	<b>گفتار سوم : برداشت ها از حاکمیت قانون</b>
۴۴	الف . مفهوم صوری
۴۶	ب . مفهوم ماهوی
۴۷	ج . مفهوم کلی
۴۹	<b>بخش سوم : سیاست های کلی نظام</b>
۵۱	<b>گفتار اول : تعریف سیاست های کلی نظام</b>
۵۴	<b>گفتار دوم : رابطه ی سیاست ها با شرع و قانون اساسی</b>
۵۷	<b>گفتار سوم : شان و مدت اعتبار سیاست ها</b>
۵۹	<b>گفتار چهارم : ضمانت اجرای سیاست ها</b>

۶۲ فصل دوم : تحلیل حقوقی خصوصی سازی قبل از ابلاغ سیاست ها

کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۶۵ بخش اول : قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۶۵ گفتار اول : تبیین نظام اقتصادی ایران با نگاه به قانون اساسی

۷۰ گفتار دوم : اصل ۴۴ قانون اساسی و حدود بخش عمومی و

خصوصی در ایران

۷۰ الف . پیشینه ی تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی

۷۲ ب . تعریف بخش عمومی و بخش خصوصی

۷۲ ۱ . بخش عمومی

۷۴ ۲ . بخش خصوصی

۷۵ ج . معیارهای تشخیص بخش عمومی از بخش خصوصی

۷۶ د . بخش عمومی و خصوصی در حقوق ایران

۷۶ ۱ . بخش عمومی

۷۸ ۲ . بخش عمومی غیر دولتی

۷۹ ۳ . بخش خصوصی

۸۲ بخش دوم : قوانین برنامه ی توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران

۸۲ گفتار اول : قانون برنامه ی اول توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و

فرهنگی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱

۸۵

الف . اهداف خصوصی سازی

۸۵

ب . روش های خصوصی سازی

۸۷

**گفتار دوم : قانون برنامه ی دوم توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و**

فرهنگی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰

۸۸

الف . اهداف خصوصی سازی

۸۸

ب . روش های خصوصی سازی

۸۹

**گفتار سوم : قانون برنامه ی سوم توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و**

فرهنگی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷

۹۱

الف . اهداف خصوصی سازی

۹۱

ب . روش های خصوصی سازی

۹۷

ج . مقررات زدایی

۹۸

د. سایر مقررات مرتبط با خصوصی سازی

۱۰۱

**گفتار چهارم : قانون برنامه ی توسعه ی چهارم اقتصادی ،**

اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱

۱۰۴

الف. اهداف خصوصی سازی

۱۰۴

ب . روش های خصوصی سازی

۱۰۵

ج. سایر مقررات مرتبط با خصوصی سازی

- ۱۰۸ فصل سوم : تحلیل حقوقی خصوصی سازی بعد از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۰۹ بخش اول : تحلیل حقوقی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۱۰ گفتار اول : ماهیت حقوقی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۱۲ گفتار دوم : بررسی مفاد سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۱۳ الف . مقررات زدایی
- ۱۱۴ ب . خصوصی سازی
- ۱۱۶ بخش دوم : قانون اصلاح موادی از قانون برنامه ی چهارم توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۱۶ گفتار اول : فرایند تصویب قانون و ساختار آن
- ۱۱۶ الف . فرایند تصویب قانون
- ۱۱۹ ب . ساختار قانون
- ۱۲۱ گفتار دوم : تحلیل قانون
- ۱۲۲ الف. فاکتورهای خصوصی سازی و تطبیق آن با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴
- ۱۲۳ الف. (۱) اهداف خصوصی سازی
- ۱۲۴ الف . (۲) تعریف و دامنه ی برنامه ی خصوصی سازی



۱۲۹	الف.۳) روش های خصوصی سازی
۱۳۰	الف.۴) سازمان ها و نهادهای مامور اجرای برنامه ی خصوصی سازی
۱۳۰	۱. سازمان خصوصی سازی
۱۳۱	۲. هیات واگذاری
۱۳۱	۳. شورای عالی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۱۳۳	ب. انحراف از برنامه ی خصوصی سازی در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴
۱۳۳	ب.۱) سهام عدالت
۱۳۵	ب.۲) گسترش بخش تعاون
۱۳۶	ب.۳) تعهدات سنگین برای دولت و بانک ها
۱۳۷	<b>نتیجه گیری و پیشنهادات</b>
۱۴۶	<b>منابع</b>

## الف - بیان مسئله

امروزه ، چه در ایران و چه در سایر نقاط دنیا، دو مفهوم در حوزه ی ادبیات اقتصادی و حقوقی از اهمیت شایانی برخوردار گردیده است .

مفهوم اول که در حوزه ی ادبیات اقتصادی ، به خصوص در سال های اخیر ، از آن زیاد بحث شده است و بدان توجه فراوان گردیده است، مفهوم " خصوصی سازی " می باشد ، برای درک بهتر این مفهوم ابتدائاً باید دانست که یکی از مهمترین مسائل اقتصادی در هر کشور، جایگاه و حدود اختیارات دولت می باشد، و آنچه اهمیت دارد ، حدود آزادی افراد برای فعالیت های گوناگون اقتصادی و محدوده ی دخالت دولت است. در کشورهای مختلف دولت و محدوده ی دخالت آن با توجه به جهان بینی و فلسفه ی سیاسی حاکم بر هر کشور تعیین می گردد. چگونگی دخالت دولت با توجه به دیدگاه جامعه در رابطه با ارتباط فرد و دولت تاثیر می پذیرد و این رابطه در مکاتب مختلف به طور متفاوت بیان شده است ، مثلاً در یک مکتب فرد و دولت را از یک پیکره محسوب نموده و دولت نماینده افراد جامعه و تعیین کننده ی اهداف جامعه می باشد. در مکتب دیگر جامعه از نوع افراد مستقل تشکیل شده و دولت جزئی از این پیکره نیست و مردم به دنبال اهداف شخصی خود حرکت می کنند و تنها فرد و خواسته های او مدنظر است.

بعضی نظریه ها، فعالیت دولت را در اقتصاد نفی می کنند و برخی اقتدار و دخالت زیادی را برای دولت در نظر می گیرند.<sup>۱</sup> در واقع مجادلات نظری در محافل علمی ( اقتصادی ) نسبت به تعیین میزان دخالت دولت در اقتصاد، در هر دوره ی تاریخی منجر به شکل گیری مکاتب مختلف اقتصادی بر این مبنا ( میزان دخالت دولت ) در سطح جهان شده است که به طور مثال طی دو قرن

<sup>۱</sup> - شیخ آبادی ، علی ؛ نقش دولت در اقتصاد اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، نشریه ی تازه های

اخیر، ابتدا در قرن نوزدهم، اقتصاد کشورها تحت تاثیر نظریات اقتصاد بازار "آدام اسمیت" بوده است و بالتبع میزان دخالت دولت در اقتصاد شکل محدود داشته است اما در قرن بیستم و از اواخر دهه ی بیست با بروز بحران بزرگ اقتصادی در جهان غرب و گسترش ابعاد و آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن در میان کشورهای صنعتی آن زمان و کشورهای در حال توسعه، دلایل مشروع و قابل توجهی را برای دخالت دولت در عرصه ی فعالیت های اقتصادی فراهم آورد (دیدگاه کینز). بنابراین، در طی دهه های پس از پایان جنگ جهانی دوم دخالت دولت در اقتصاد به حدی افزایش یافت که دولت در اغلب اقتصادهای آزاد و مختلط (مشابه اقتصاد های برنامه ای) از طریق اهرم های اجرایی خود (بنگاه های دولتی) نقش فعالی را به خود گرفت. این روند ادامه پیدا کرد تا نهایتاً، با نزدیک شدن به پایان دهه ی ۷۰، مشکلات عدیده ی اقتصادی برای کشورها به وجود آورد و این خود زمینه را برای طرح انتقادات و شک و تردید نسبت به دخالت دولت در اقتصاد ایجاد کرد و به تدریج سرانجام در پایان دهه ی ۷۰ و آغاز دهه ی ۸۰ در کشور انگلستان و به دنبال آن در سایر کشورها بحث سیاست خصوصی سازی و کاهش در حجم دولت مورد توجه جدی قرار گرفت.<sup>۲</sup>

این سیر مختصر تاریخی در اینجا بدین جهت بیان شد تا متوجه این نکته بشویم که مفهوم "خصوصی سازی" به هیچ عنوان یک مفهوم ارزشی نیست و در واقع ابزاری است در دست اقتصاد و استفاده از این ابزار با توجه به مقتضیات زمانی و مکانی متغیر بوده است.

اما مفهوم مهمی که در ادبیات حقوقی مطرح بوده و هست، مفهوم "حاکمیت قانون" است، زمانی که سیر تاریخی این مفهوم را مطالعه می کنیم، می بینیم که قدمتی بیش از ۲۵۰۰ سال دارد، به

---

<sup>۲</sup> - کمیجانی، اکبر؛ ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران، انتشارات معاونت امور اقتصاد و دارایی، چاپ

اول، ۱۳۸۲، ص بیست

طوری که در دولت شهرهای یونان فیلسوفانی همانند ارسطو از آن زمان در اهمیت این مفهوم بحث کرده اند، آنچنان که می توان گفت این مفهوم از قدیم الایام به عنوان یکی از مهمترین ارزش های فلسفه ی سیاسی و نظام اجتماعی شناخته شده است و در طول زمان معانی، مفاهیم و برداشت های مختلفی از آن شکل گرفته است، به گونه ای که در حال حاضر، حاکمیت قانون یکی از مهمترین ارکان حکمرانی خوب<sup>۳</sup> شناخته شده و دارای ارزش جهانشمول گردیده است.

در بدو امر ممکن است این نکته به ذهن برسد که مسئله ی خصوصی سازی که یکی از ابزارهای " سیاست تعدیل ساختار اقتصادی " است، یک مفهوم و عبارت مربوط به علم اقتصاد است و ارتباط چندانی با حقوق و آن هم حقوق عمومی ندارد، اما باید بیان داشت که هر چند وجه غالب مسئله خصوصی سازی جنبه ی اقتصادی دارد اما خصوصی سازی یک مسئله ی چند بعدی است و به غیر از جنبه ی مهم و اساسی آن که اقتصادی است، این موضوع با حقوق ، سیاست ، جامعه شناسی و ... نیز ارتباط پیدا می کند . در واقع این چنین می توان بیان نمود که چنانچه اصلاحات ساختار اقتصادی ( از جمله خصوصی سازی ) از مرکز قانون گذاری کشور شروع شود ، از آنجا که مرکز قانون گذاری متشکل از نمایندگان ملت است ، با پشتوانه ی مردمی روبرو و از ضمانت اجرای موفقیت آمیز تری برخوردار خواهد بود<sup>۴</sup> . و این نقطه ی عزیمت ارتباط خصوصی سازی با حقوق می باشد .

این دو مفهوم امروزه در کشور ما به طور انکار ناپذیری به هم پیوند خورده است . از یک طرف خصوصی سازی تبدیل به یکی از مفاهیم زیربنایی نظام اقتصادی ما شده است که مخصوصا بعد از ابلاغ سیاست های بند ( ج ) اصل ۴۴ قانون اساسی تمام رسانه ها دم از اجرای آن می زنند و همه مسولان آمادگی خود را برای اجرای آن اعلام می دارند! و از طرف دیگر ، بدون مفهوم حاکمیت

---

<sup>۳</sup> - مرکز مالیری ، احمد ؛ حاکمیت قانون ( مبانی ، مفاهیم و برداشت ها ) ، مرکز پژوهش های مجلس شورای

اسلامی ، چاپ دوم ، ۱۳۸۵ ، ص ۷

<sup>۴</sup> - رحیمی بروجردی ، علیرضا ؛ خصوصی سازی ، انتشارات دانشگاه تهران ، ۱۳۸۵ ، ص ۱

قانون اصولاً نظام حقوقی شکل نمی‌گیرد. جرقه‌ی اولیه‌ی انجام این تحقیق نیز از ایجاد ارتباط بین این دو مفهوم در کشور ما شکل گرفت، به عبارت دیگر در این تحقیق ما به دنبال این هستیم که ببینیم روند خصوصی سازی در ایران بر مبنای قانون می‌باشد یا نه.

## ب- سوالات و فرضیات تحقیق

ما در این تحقیق به دنبال این هستیم که ببینیم آیا فرایند خصوصی سازی در ایران الزامات مفهوم حاکمیت قانون را رعایت کرده است یا خیر. در واقع سوال اصلی این تحقیق این است که آیا خصوصی سازی در ایران در پرتو اصل حاکمیت قانون بوده است یا خیر؟ و به دنبال این سوال، فرضیه‌ی ما این است که با توجه به اینکه قریب به بیست سال است که خصوصی سازی در ایران آغاز شده است بدون اینکه در هیچ زمانی در طول این بیست سال، به تصویب قانونی کامل و جامع در این زمینه مبادرت ورزیده شده باشد و با توجه به منطوق و مفهوم اصل ۴۴ قانون اساسی که زیر بنای نظام اقتصادی کشورمان می‌باشد، به نظر می‌رسد که در کشور ایران مفهوم حاکمیت قانون قربانی سیاست‌های (درست یا غلط) خصوصی سازی در این کشور شده است.

در کنار این سوال اصلی تحقیق، سوالات دیگری نیز مطرح می‌باشد که در طول بررسی موضوع به پاسخ آنها نیز می‌رسیم، این سوالات عبارتند از:

۱) از منظر اقتصادی خصوصی سازی به معنای واقعی چگونه صورت می‌گیرد؟

۲) سیر قانونی اجرای فرایند خصوصی سازی در ایران مبتنی بر چه قوانینی بوده است و در این راستا (اجرای خصوصی سازی واقعی) نیاز به تصویب یا اصلاح چه قوانینی است و چه قوانینی نیاز است که نسخ شود.

### ج) پیشینه ی تحقیق

از دهه ی ۸۰ قرن بیستم خصوصی سازی به عنوان مدل رایج اقتصادی در کشورهای بلوک غرب و سپس به تدریج در کشورهای بلوک شرق در می آید ، اما تحقیق و پژوهش در باره ی ابعاد نظری خصوصی سازی از سال ها پیش از آن توسط دانشمندان اقتصاد آن کشورها آغاز شده بود . در کشور ما ، ایران ، بعد از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و با آغاز برنامه ی اول توسعه خصوصی سازی تبدیل به مد شد ، اما متأسفانه ابتدا اجرای آن شروع شد ، بعد به مطالعه ی نظری حول آن پرداخته شد ، به طوری که بیش از چهار سال بعد از اجرای برنامه ی اول توسعه ، اولین سمینار خصوصی سازی با شرکت چند تن از کارشناسان خارجی برگزار شد و این امر نشان دهنده این مطلب است که خصوصی سازی در ایران بدون پشتوانه ی نظری کافی عملیاتی شد . از آن به بعد مطالعات و تحقیقات زیادی درباره ی خصوصی سازی از بعد اقتصادی آن انجام شد ، اما همانند رویه ی عملی که چندان به بعد حقوقی خصوصی سازی توجهی نمی شد، در زمینه ی نظری نیز تا این زمان کمتر به بعد حقوقی این مسئله توجه شده است . امید است با توجه به رشد شتابان روند خصوصی سازی در ایران ، این نقیصه ی مطالعاتی نیز برطرف شود تا خصوصی سازی در کشور ما در یک چارچوب قانون انجام شود .

### د) شاکله ی تحقیق

این تحقیق به سه فصل تقسیم شده است . در فصل اول به بررسی و تبیین مفاهیم پایه ای تحقیق یعنی خصوصی سازی ، حاکمیت قانون و سیاست های کلی نظام در قالب سه بخش پرداخته شده است . سپس با توجه به اینکه در طی فرایند خصوصی سازی در ایران ، ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ توسط مقام رهبری نقطه ی عطفی به شمار می آید ، این امر مبنای تقسیم ادامه ی تحقیق به دو فصل مجزا شده است . در فصل دوم به تحلیل حقوقی خصوصی سازی در ایران قبل از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ پرداخته شده است که در آن در بخش اول وضعیت قانون اساسی مصوب سال ۵۸ بررسی شده است و سپس در بخش دوم قوانین اول تا چهارم توسعه ی اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی از این جهت بررسی شده است . در فصل سوم تحقیق به تحلیل حقوقی خصوصی سازی در ایران بعد از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته شده است

که در آن از دو جنبه این سیاست ها مورد ارزیابی قرار گرفته است و سپس در بخش دوم آن فصل قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به عنوان مهمترین بخش تحقیق مورد تحلیل حقوقی قرار گرفته است.

در نهایت پیشنهاداتی در جهت بهبود روند خصوصی سازی ، انجام خصوصی سازی واقعی در عین احترام به مفهوم حاکمیت قانون ارائه شده است . به امید روزی که قانون در ایران فصل الخطاب تمام امور باشد . ان شا...

# فصل اول:

## تحليل مفاهيم



## بخش اول : خصوصی سازی ( مفهوم ، اهداف و روش ها )

### مقدمه:

ارزیابی واژه ی خصوصی سازی و بیان مفهوم ، اهداف و روش های اجرای سیاست خصوصی سازی هرچند که کاملاً در قالب مباحث علم اقتصاد قرار می گیرد ، اما در راستای اهداف این تحقیق (که در مقدمه آمده است) آشنایی با این مفاهیم و فهم دقیق آنها از ضروریات است .

از قدیم الایام و در اعصار مختلف نظریه پردازان و اندیشمندان اقتصادی قائل به مرزبندی و تفکیک ( هر چند به نحو نه چندان روشن ) بین نقش دولت و بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی قائل شده اند و در هر عصر با توجه به مقتضیات زمان ، کفه ی ترازو به نفع یکی و به زیان دیگری سنگینی نموده است و به نظر می رسد هیچ گاه ترکیب مطلوب دولت و بازار پیدا نشده است . در این زمینه می توان به یونان باستان اشاره کرد که در آنجا و از میان اندیشمندان مشهور آن دوره ، افلاطون به اقتصاد نگرش جمع گرایانه داشته و دخالت وسیع تر دولت را توصیه نموده است . اما شاگرد او ارسطو بر خلاف استاد به اصالت فرد بیش از اجتماع معتقد می گردد . او نفع فردی و خانوادگی را قبل از نفع عمومی موجب تحرک و فعالیت های اقتصادی می داند . بعد از این دوران ، دوران هزار ساله ی قرون وسطا با عنصر تفکر مضبوط در مقابل تفکر آزاد فرا می رسد . به دنبال این عصر مرکانتالیست ها با در نظر گرفتن این اصل که نفع یک نفر زیان دیگری است ، دکتترین مداخله ی دولت در امور اقتصادی جامعه را مطرح کردند . در قرن هیجدهم آدام اسمیت نویسنده ی کتاب مشهور " ثروت ملل " ، به عنوان " بنیان گذار علم اقتصاد " وارد صحنه می شود . وی مدعی می شود که دولت نمی تواند تاجر خوبی باشد و ... °

---

° - برای مطالعه ی بیشتر ر.ک: سید محمد مهدی موسوی و علی حمیدی زاده ؛ نقش دستگاه های نظارتی در برطرف کردن موانع اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ ، ص ۲ ، مجموعه مقالات همایش نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ ، خرداد ۸۷

از این زمان تئوری نظام بازار در غالب کشورها حاکم می شود تا اینکه رکود بزرگ دهه ی سوم قرن بیستم در اقتصاد غرب " جان مینارد کینز " <sup>۶</sup> را سردمدار حرکتی می کند که با اتکا به شکست بازار ، دولت را به ایفای نقش جدی تر در اقتصاد دعوت می کند.

به دنبال جنگ جهانی دوم و توصیه ی متفکرین توسعه ی اقتصادی و موسسات بین المللی در جهت سرمایه گذاری دولت در فعالیت های اقتصادی بویژه در کشورهای جهان سوم ، می بینیم که بار دیگر نسیم حرکت در جهت کاهش نقش دولت در فعالیت های اقتصادی وزیدن آغاز می کند و " تاچریسم " <sup>۷</sup> رهبری فرایند خصوصی سازی در جهان را برعهده می گیرد .

خلاصه اینکه میزان نقش دولت و دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی در شرایط زمانی مختلف اشکال متفاوتی را به خود گرفته و همواره در مورد حدود مرز دخالت دولت و یا عدم دخالت در فعالیت های اقتصادی ، نظرات مختلفی وجود داشته است .<sup>۸</sup>

---

<sup>۶</sup>-John maynard keynes

<sup>۷</sup>- Tacherism

<sup>۸</sup>- کیانی ، منوچهر و همکاران ؛ خصوصی سازی ( شرایط و تجربیات ) ، سازمان صنایع ملی ایران ، معاونت طرح

و برنامه ، جلد اول ، پیشگفتار ، ص پ

## گفتار اول : مفهوم خصوصی سازی

### الف - تاریخچه

طرح مسئله ی خصوصی سازی که یکی از رئوس بسیار مهم سیاست های " تعدیل ساختاری " <sup>۹</sup> است تقریبا همزمان با هجوم نظری و عملی به دولت رفاه صورت گرفت . در دهه ی ۱۹۷۰ ، در پی کاهش سود در نظام سرمایه ، زمزمه های ناکارائی دولت در هدایت اقتصاد و زیر سوال بردن نظام های دولت رفاه آغاز شد . بعد از جنگ جهانی اول ، لیبرالیسم به معنای دخالت دولت در امور اقتصادی به مرحله ی عمل در آمد و با گسترش تقاضا ، بهبود خدمات عمومی و رفاهی و از بین رفتن بیکاری و ایجاد تحرک و زمینه های بالقوه ی اقتصادی پیگیری حاصل شد . بدین ترتیب حوزه ی مالکیت دولت گسترش پیدا کرد و بسیاری از صنایع و سازمان ها به صورت ملی اعلام گردید . با روند گسترش دخالت دولت در انجام فعالیت های اقتصادی ، با وجود یک دوره ی موفقیت به ویژه در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ، در اواخر دهه ی ۷۰ و در خلال دهه ی ۸۰ به دلیل انحصار دولتی و شروع عدم کارائی اقتصاد دولتی ، منجر به پیدایش تفکر خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصادی شد. <sup>۱۰</sup>

در دهه ی ۸۰ روند خصوصی سازی در ابتدا در کشورهای سرمایه داری و پیشرفته آغاز گردید . موفقیت های کشورهای آسیای جنوب شرقی در زمینه ی توسعه ی اقتصادی ، توجه سیاست گذاران کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه را به استراتژی آزاد سازی و خصوصی سازی و همچنین صنعتی شدن معطوف کرد و عرصه را برای دخالت دولت تنگ تر ساخت و با فروپاشی نظام سوسیالیستی در اروپای شرقی ، اقتصاد دولت محوری در هم شکست و خصوصی سازی

---

<sup>۹</sup> - کابلی زاده ، احمد ؛ خصوصی سازی مردمی کارایی همراه با عدالت ، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ، چاپ اول ، ۱۳۸۴ ، ص ۱۷

<sup>۱۰</sup> - کیانی ، منوچهر و همکاران ؛ خصوصی سازی ( شرایط و تجربیات ) ، سازمان صنایع ملی ایران ، معاونت طرح و برنامه ، جلد اول ، ص ۸۱

جایگزین آن شد. دهه ی ۹۰ را دهه ی خصوصی سازی و تقویت بازار می دانند که به عنوان یک استراتژی مطلوب و با پیشگامی انگلستان به سراسر جهان انتقال پیدا کرد.<sup>۱۱</sup>

## ب - تبیین مفهوم خصوصی سازی

خصوصی سازی به معنای فرایندی است که توسط دولت انجام می گیرد و نتیجه ی آن تغییر تعادل دولت - بازار به نفع بازار خواهد بود، این عبارت که دارای مفهوم گسترده در علوم سیاسی و اقتصادی است در واقع جریانی مخالف در جلوگیری از بزرگ شدن دولت و دخالت های بیش از حد آن که موجب کاهش کارایی اقتصادی است، می باشد. خصوصی سازی به کارگیری اندیشه ها و ایده های جدید و فناوری پیشرفته در جهت رشد و شکوفایی اقتصادی با ایجاد زمینه حضور فعالان اقتصادی است.<sup>۱۲</sup>

خصوصی سازی در شکل ظاهری عبارت است از فرایندی که طی آن وظایف و تاسیسات بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده می شود. اما خصوصی سازی در حقیقت به اشاعه ی فرهنگی در کلیه ی سطوح جامعه اطلاق می گردد که دستگاه قانون گذاری، قضائیه، مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور نمایند که "کار مردم" را باید به "مردم" واگذار نمود، درست همانطور که حامیان بین المللی خصوصی سازی می گویند: خصوصی سازی اقتصاد، در واقع عبارت از فرهنگی است که توسط آن دولت و تمامی نهاد های تصمیم گیرنده به این واقعیت برسند که باید کار مردم را به مردم واگذار کرده، به این معنا که دولت کارهایی را که مردم انجام می دهند به مردم واگذار می کند. مطابق این برداشت خصوصی سازی در تمام عرصه ها به خصوص در عرصه اقتصادی، زمینه ی بیشتر مشارکت عمومی در فعالیت های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی را هموار ساخته و بدون شک این مشارکت گسترده می توان در یک جامعه، پایه های دموکراسی را تحکیم بخشیده و نظارت مردم بر عملکرد دولت بویژه عملکرد اقتصادی آن را بیشتر نماید.

<sup>۱۱</sup>-کميجانی، اکبر؛ همان، ص ۶۷

<sup>۱۲</sup>- کابلی زاده، احمد، همان، ص ۱۸