Archive of SID

جایگاه اصول حاکمیت شرکتی خوب در سیاست‌های اقتصادی ایران (مورد مطالعه سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی)*

رحمت‌اله قلی‌پور* و امین ناصری**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

این پژوهش با بهره‌گیری از رهنمودهای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) به‌عنوان یکی از سازمان‌های سیاستگذار در حوزه حاکمیت شرکتی در جهان، ابتدا به شناسایی عوامل حاکمیت شرکتی مطلوب می‌پردازد؛ سپس برمبنای چارچوب نظری ایجاد شده و با تحلیل مفاهیم حاکمیت شرکتی در بخش عمومی به تحلیل نظام‌مند قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین مرجع قانونی فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی و شرکت‌های دولتی پرداخته و نقاط قوت و ضعف آن را ازمنظر قواعد حاکمیت شرکتی خوب بررسی می‌کند. روش تحقیق، تحلیل محتوای کیفی تلخیصی و جهت‌دار است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که تمرکز بر انتقال مالکیت به‌جای بهبود حاکمیت، فقدان خط‌مشی مشخص برای مالکیت دولت در بنگاه‌های اقتصادی، بی‌توجهی به آماده‌سازی بخش خصوصی، تعاونی و سهامداران خرد به‌منظور رقابتی شدن بازار از مهم‌ترین نقاط ضعف این قانون ازمنظر حاکمیت خوب است. ازطرفی، وجود ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی و تأکید بر شفاف‌سازی و ارائه اطلاعات به شورای رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار ازسوی بنگاه‌هایی که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به بخش عمومی وابسته‌اند، از جمله نقاط قوت این قانون ازمنظر حکمرانی خوب است.

کلیدواژه‌ها: حاکمیت شرکتی؛ بخش عمومی؛ سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی؛ اصل (۴۴) قانون اساسی

---

* این مقاله برگرفته از دستاوردهای پژوهشی رساله دکترا با عنوان «طراحی چارچوب حاکمیت شرکتی خوب برای بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی» در دانشکده مدیریت دانشگاه تهران است.

* استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران؛ Email: rgholipor@ut.ac.ir

** دکترای مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: aminnaseriabc@gmail.com

www.SID.ir

Archive of SID

مقدمه

نظریه‌های توسعه اقتصادی را می‌توان به لحاظ نگاه آنها به دولت به سه دوره تقسیم کرد. تفکر غالب در دوره نخست، دولت بزرگ و در دوره دوم دولت حداقل (دولت کوچک) و در دوره سوم، حکمرانی خوب[1] است. در دوره نخست، گسترش مالکیت و شرکت‌های دولتی، سیاستی مهم برای جبران عقب‌ماندگی‌ها محسوب می‌شد؛ در دوره دوم واگذاری شرکت‌های دولتی برای بهبود عملکرد اقتصادی یک ضرورت تلقی می‌گردید؛ اما در دوره سوم خصوصی‌سازی به صورت مشروط پذیرفته می‌شود (میدری، ۱۳۸۵).

پس از پایان جنگ تحمیلی در ایران، الگوی پیشنهادی کارشناسان اقتصادی، دولت حداقل بود. برنامه اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی سعی در پیاده کردن این الگو داشت و برنامه سوم و چهارم نیز کم‌وبیش در همین الگو جای می‌گیرند. برخلاف ایران که در پذیرش و اجرای الگوی «دولت حداقل» کج‌دارومریز عمل کرده است، کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق و بسیاری دیگر از کشورهای در حال توسعه به‌سرعت این الگو را به اجرا درآوردند و با پیامدهای نامطلوب اقتصادی روبه‌رو شدند. با توجه به تجربه این کشورها باید در انتخاب الگوی سیاست‌های اقتصادی در ایران تأمل کرد. تجربه این کشورها نشان داد در دولت‌های ضعیف با کاهش مداخله دولت نمی‌توان به وضعیت بهتر اقتصادی دست یافت. بر همین اساس، الگوی پیشنهادی محافل بین‌المللی سیاستگذاری اقتصادی ــ مانند بانک جهانی ـ از کاهش مداخله دولت و حکمرانی خوب تغییر یافت (همان).

مطابق الگوی حکمرانی خوب، اگر خصوصی‌سازی به‌دلیل فقدان رقابت یا ناتوانی دولت در تنظیم بازار غیررقابتی به نتایج نامطلوب بیانجامد، دولت باید با به‌کارگیری سیاست‌های مختلف، عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود بخشد. در دوره دوم از این مسئله ـ یعنی چگونگی بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی ـ غفلت می‌شد، اما در دوره سوم، از مسائل اصلی سیاستگذاری به‌حساب می‌آید. یکی از مهم‌ترین راهکارهای بهبود عملکرد این شرکت‌ها در راستای حکمرانی خوب، بهبود حاکمیت شرکتی[2] است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

حاکمیت شرکتی مجموعه سازوکارهای کنترل، شفافیت و پاسخگویی شرکت‌هاست

1. Good Governance
2. Corporate Governance

www.SID.ir

Archive of SID

که مفاهیم آن بیشتر برای بخش خصوصی توسعه یافته است. هدف اصلی مکانیزم‌ها و سیستم‌های «حاکمیت شرکتی» تأمین درجه‌ای از اطمینان برای مالکان و سهامداران است که منافع آنها توسط مدیران حفظ خواهد شد و از طریق نزدیک کردن منافع این دو گروه، هزینه‌های نمایندگی کاهش یافته و عملکرد و ارزش شرکت افزایش می‌یابد (Clarke, 2004)؛ اما سؤال اینجاست که چنانچه مالکان و سهامداران اصلی یک سازمان، مردم یا توده‌ای از مردم و یا دولت (به نمایندگی از مردم) باشد، حاکمیت شرکتی مناسب برای جلوگیری از تضاد منافع میان سهامداران و مدیران و پاسخگویی مناسب به سهامداران و سایر ذی‌نفعان چگونه است و آیا حاکمیت چنین بنگاه‌هایی متمایز از حاکمیت بنگاه‌های بخش خصوصی است؟

درواقع، «حاکمیت شرکتی در بخش عمومی» موضوعی است که در ایران کمتر مورد پژوهش قرار گرفته ولی درعین‌حال از اهمیت بسیار بالایی برای توسعه کشورها برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که کشورهای توسعه‌یافته‌ای نظیر استرالیا، هلند، انگلیس، آمریکا و همچنین کشورهای نوظهوری نظیر هند و آفریقای جنوبی همگی دارای سیاست‌ها و منشورهای خاصی برای حاکمیت شرکتی در بخش عمومی هستند. اهمیت این موضوع به قدری است که سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی[1] که مرجع اصلی سیاستگذاری در حوزه حاکمیت شرکتی در دنیاست، در سال ۲۰۰۵ مجموعه راهنمایی‌های خود درخصوص حاکمیت شرکتی در سازمان‌های دولتی را منتشر کرد (OECD, 2005).

در ایران، برآوردها حاکی از حجم بالای فعالیت بنگاه‌های دولتی در اقتصاد است. به روایت‌های مختلف، حدود ۸۰ درصد فعالیت‌های اقتصادی در کشور ما توسط بخش عمومی و به طرق مختلف شامل فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولت و نهادهای عمومی (آب، برق، گاز، پست، راه‌آهن، بنادر و کشتیرانی، بهداشت و درمان، آموزش و تحصیل در سطوح مختلف و خدمات ارگان‌ها و نهادهای عمومی نظیر شهرداری‌ها، بیمه، تأمین اجتماعی و شرکت‌های متعلق و وابسته به آنها، نهادها و بنیادهای خیریه و ...)، فعالیت‌های شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی (بانک‌ها، شرکت‌های نفتی، پتروشیمی، انرژی و گاز، فولاد، مس و ...) و فعالیت‌های شبه‌دولتی‌ها (شرکت‌های تقریباً خصوصی شده با همان مدیریت‌های

1. Organization for Economic Cooperatopn Development (OECD)

www.SID.ir

Archive of SID

دولتی نظیر بیمه‌های خصوصی، مخابرات و ...) صورت می‌گیرد (نیکو اقبال، ۱۳۸۹).

به‌رغم سهم بالای شرکت‌های دولتی و بخش عمومی در اقتصاد کشور، خط‌مشی‌های «حاکمیت شرکتی» به صورت اولیه و اغلب برای بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است (اعرابی، زارع و مقدس، ۱۳۹۰)؛ این در حالی است که حاکمیت شرکتی در دولت و بخش عمومی خود نیازمند اصول و سیاست‌های مستقلی است که تا حدی در «قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی» مورد توجه قانونگذاران کشور قرار گرفته است. لذا، در این مقاله قصد داریم تا قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) را با در نظر گرفتن اصول حکمرانی خوب در اداره بنگاه‌های بخش عمومی بررسی و تحلیل کنیم.

۱. چارچوب نظری و پیشینه پژوهش

در میان سیاست‌های اقتصادی ایران، به مبحث «حاکمیت شرکتی» یا «حکمرانی شرکتی» به صورت منسجم و متمرکز پرداخته نشده است؛ اما با کاوش در قوانین، دستورالعمل‌ها و سیاست‌های حاکم بر کشور، می‌توان به برخی اصول مرتبط با حاکمیت شرکتی دست یافت. اصول حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های بخش خصوصی در ایران از منابع ذیل ناشی می‌شود (همان):

۱. قانون تجارت،

۲. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان بورس اوراق بهادار تهران برای شرکت‌های عضو،

۳. استانداردهای حسابداری ایران،

۴. عرف و فرهنگ تجاری رایج در ایران،

۵. اساسنامه شرکت‌ها (توافق مالکان)،

۶. سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی شرکت‌ها.

درخصوص حاکمیت و سامان‌دهی شرکت‌های دولتی و همچنین فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی نیز، مطابق جست‌وجوی نگارندگان برخی منابع سیاستی وجود دارد؛ لکن این منابع عمدتاً به صورت پراکنده به بحث حاکمیت شرکتی پرداخته‌اند و به‌طور جداگانه و مختص این منظور طراحی نشده‌اند. این قوانین عبارت‌اند از:

۱. قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶،

www.SID.ir

Archive of SID

۲. اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) مصوب سال ۱۳۹۳،

۳. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶،

۴. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶،

۵. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ قسمت مرتبط با شرکت‌های دولتی، ماده (۳۰۰) و (۵۸۷)،

۶. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ به همراه الحاقیه اول مصوب سال ۱۳۸۴ و الحاقیه دوم مصوب ۱۳۹۳،

۷. آیین‌نامه تشکیل مجامع عمومی و شوراهای عالی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۸۲.

با توجه به راهبردی بودن و سطح شمول و اهمیت «قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۶ درخصوص سیاست‌های اقتصادی مرتبط با حکمرانی شرکتی خوب، این قانون و اصلاحیه آن مصوب سال ۱۳۹۳ به‌عنوان مورد مطالعه در میان سایر قوانین ذکر شده انتخاب شده و در این تحقیق مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.

براساس اصل (۴۴) قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش «دولتی»، «تعاونی» و «خصوصی» سازمان‌دهی شده است. مطابق این اصل، بخش خصوصی تکمیل‌کننده حضور بخش‌های دولتی و تعاونی در هریک از فعالیت‌های بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات است. در حال حاضر سیاست‌های ابلاغ شده اصل (۴۴) قانون اساسی تحت عناوین کلی زیر قرار دارد (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۴):

۱. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی،

۲. سیاست‌های کلی بخش تعاونی،

۳. سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی،

۴. سیاست‌های کلی واگذاری،

۵. سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار.

این سیاست‌ها به‌منظور تحقق شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم و تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی

www.SID.ir

Archive of SID

فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها ابلاغ شده است.

قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) با عنوان «لایحه یک فوریتی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این قانون شامل ۱۰ فصل، ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره است و در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ هشتم بهمن ۱۳۸۶ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در نهایت در خرداد ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام موافقت کرد. کلیه فصول این قانون موضوعاتی درخصوص حاکمیت و اداره شرکت‌ها در بخش‌های عمومی، خصوصی و تعاونی را شامل شده و در این پژوهش مورد تحلیل قرار گرفته‌اند؛ اما فصل‌های دوم، چهارم و نهم این قانون به‌ترتیب با عناوین «قلمرو فعالیت‌های هریک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی»، «سامان‌دهی شرکت‌های دولتی» و «تسهیل رقابت و منع انحصار» با توجه به موضوع پژوهش، مورد تحلیل بیشتر نگارندگان قرار گرفته است. همچنین، قانون «اصلاح موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» که با ۳ ماده در تیرماه ۱۳۹۳ به تصویب مجلس و شورای نگهبان رسیده و در قلمرو تحلیل این پژوهش قرار گرفته است. در این پژوهش، منظور از عبارت «مستندات قانون اجرای اصل (۴۴)»، متن قانون‌های مذکور است که در ادامه، چارچوب نظری برای تحلیل مستندات مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. چارچوب نظری

تحقیقات گسترده‌ای پیرامون «حاکمیت شرکتی» وجود دارد که به‌طورکلی به مسائل مربوط به ایجاد اعتماد در سرمایه‌گذاران به‌منظور در اختیار گذاشتن سرمایه‌های خود به مدیران می‌پردازد (Shleifer and Vishny, 1997). حکمرانی شرکتی به راهکارهایی می‌پردازد که از طریق آن تأمین‌کنندگان منابع مالی، خودشان را برای بازگشت سرمایه مطمئن می‌سازند (Davis and Useem, 2002).

تاریخچه حاکمیت شرکتی به جدایی اداره از مالکیت بازمی‌گردد، جایی که هیئت‌مدیره به‌عنوان مجموعه‌ای متمایز از سهامداران، قدرت تصمیم‌گیری در سازمان را به

www.SID.ir

Archive of SID

عهده گرفت و امکان تشکیل شرکت‌های سهامی را فراهم آورد (Bainbridge, 2008). بعد از این جدایی مکانیزم‌های مختلفی برای هماهنگی و عدم تعارض میان منافع سهامداران و مدیران شکل گرفت. برله و مینز در سال ۱۹۳۲ در تحلیل خود از شکل جدید شرکت‌ها، بیان کردند که سهامداران با واگذاری کنترل و مسئولیت شرکت به مدیریت، اساساً حق خود را برای در اختیار گرفتن عملیات شرکت در راستای منافع محض خود سلب کرده و در عوض جامعه را در جایگاهی قرار می‌دهند که از یک شرکت مدرن تقاضا کند تا نه‌فقط به مالکان بلکه به کل جامعه خدمت نماید (Berle and Means, 2007).

طی دو دهه گذشته، حاکمیت شرکتی تبدیل به موضوعی پیشرو در تحقیقات مالی، مدیریت و حقوق شده است. هدف اصلی این تحقیقات «یافتن سازوکارهای بهینه سازمانی به‌گونه‌ای است که هم‌زمان با حفظ حقوق همه ذی‌نفعان»، کارایی اقتصادی نیز افزایش یابد. درک تئوری حاکمیت شرکتی می‌تواند به‌کارگیری ابزارهایی جهت محدود کردن مشکلات نمایندگی در بخش عمومی را منجر شود (Hess and Impavido, 2003).

در توسعه مفهوم حاکمیت شرکتی، بحث‌ها معمولاً معطوف به هیئت‌مدیره و تئوری‌های مرتبط با آن است. مرور ادبیات حکمرانی نشان می‌دهد که تمرکز اصلی حاکمیت شرکتی بر ساختار، وظایف و عملکرد هیئت‌مدیره است (Bailey, 2012).

درحالی‌که هیئت‌مدیره نقش اصلی را در حاکمیت شرکتی بازی می‌کند، اما قطعاً مفهوم حاکمیت شرکتی فراتر از آن است و به تمرین قدرت در سازمان برمی‌گردد (Clark, 2004). درواقع، حاکمیت شرکتی شامل ساختارهای نهادی، قوانین حقوقی و الگوهایی است که مشخص می‌کند کدام مجموعه در سازمان می‌تواند تصمیم خاصی را بگیرد و اعضای آن مجموعه چگونه انتخاب می‌شوند و درمجموع چه هنجارهایی برای تصمیم‌گیری وجود دارد (Bainbridge, 2011)؛ لذا چارچوب‌ها و تئوری‌های مختلفی برای تبیین مسائل مختلفی که در مطالعات حاکمیت شرکتی بروز می‌کند، توسعه یافته است. این تئوری‌ها هریک با توجه به پیش‌فرض‌هایی که در مورد روابط مالکان و مدیران دارند، عوامل مختلفی را برای حاکمیت شرکتی در نظر می‌گیرند. جدول ۱ نمایانگر مجموعه عوامل مؤثر بر حاکمیت شرکتی براساس مبانی نظری و ادبیات حاکمیت شرکتی است.

www.SID.ir

Archive of SID

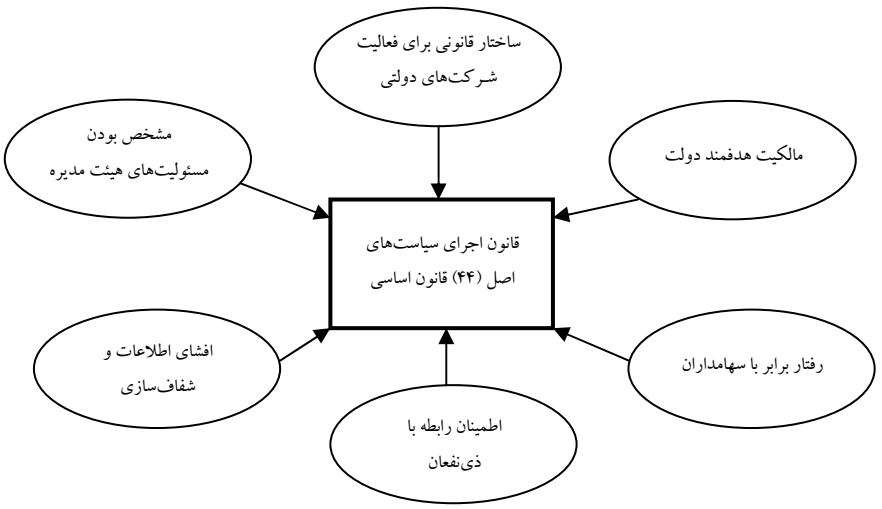
جدول ۱. عوامل مؤثر بر حاکمیت شرکتی در بخش عمومی براساس مطالعات پیشین

ابعاد حاکمیت شرکتی	منابع
فرایند خادمیت	(Keasey and Wright, 1997); (Huse, 2007)
ساختار و ترکیب هیئت‌مدیره	(Fung, 2003); (Kendall, 1999); (Vo and Phan, 2013); (Maher and Andersson; 2000)
کنترل، نظارت و مدیریت ریسک	(IFAC, 2001); (Ryan and Ng, 2000)
رهبری استراتژیک و استانداردهای رفتاری	(Ho, 2005); (Huse, 2007)
ساختار و تمرکز سرمایه	(Demirag, Sudarsanam and Wright, 2000)
مدیریت ذی‌نفعان	(Jamali and Safieddin and Rabbath, 2008)
شفافیت، پاسخگویی و گزارش‌دهی بیرونی	(Ryan and Ng, 2000)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به عوامل مذکور و اصول حاکمیت شرکتی خوب مبتنی‌بر راهنمای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی به‌عنوان یک سازمان جهانی سیاستگذار در عرصه حاکمیت شرکتی، چارچوب نظری پژوهش برای تحلیل قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) در قالب شکل ۱ نمایش داده شده است. بر این اساس، دستیابی به ساختار حاکمیت شرکتی مطلوب در بخش دولتی از رهگذر توجه به این اصول میسر خواهد شد (OECD, 2005).

شکل ۱. چارچوب نظری پژوهش برای تحلیل قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی ایران



www.SID.ir

Archive of SID

۲-۱. پیشینه پژوهش

پژوهش‌های زیادی در سطح جهان درخصوص کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های اقتصادی کشورها در حوزه تعامل دولت و بازار و تحلیل علل و پیامدهای مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و حقوقی آنها وجود دارد. در ایران، درخصوص تحلیل سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی ازمنظر اصول حاکمیت شرکتی مطابق جست‌وجوی نگارندگان، پیشینه‌ای وجود ندارد؛ لکن با توجه به اهمیت بسیار فراوان و گستردگی موضوعات ذکرشده در صدر و ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی کشور، پیشینه قابل توجهی درخصوص تحلیل اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی سیاست‌های تعامل دولت و بازار و خصوصی‌سازی با محوریت سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی وجود دارد.

به‌طورکلی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در شرایط انحصاری می‌تواند عملکرد شرکت‌ها و مجموعه اقتصاد کلان را بدتر سازد؛ لذا ایجاد رقابت مقدم برخصوصی‌سازی است و دولت می‌تواند برای کاهش مشکلات ناشی از خصوصی‌سازی، ابتدا با تسهیل شرایط ورود بخش خصوصی و بهبود محیط کسب‌وکار رقابت را افزایش داده و سپس مالکیت شرکت‌های دولتی را به بخش خصوصی منتقل سازد. اگر خصوصی‌سازی به‌دلیل فقدان رقابت یا ناتوانی دولت در تنظیم بازار غیررقابتی به نتایج نامطلوب بیانجامد، دولت باید با به‌کارگیری سیاست‌های مختلف، عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود بخشد (میدری، ۱۳۸۵).

لکن، ملاحظه شرایط مالی، اقتصادی و تجاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی طی چند دهه اخیر حاکی از وجود ناکارآمدی در عرصه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و مدیریت بنگاه‌ها و فعالیت‌های مزبور است. بنگاه‌های اقتصادی دولتی که تأثیر تعیین‌کننده و اساسی بر بازارها و فعالیت‌های اقتصادی دارند، طی دهه‌های گذشته به نحوی اداره شده‌اند که نتیجه آن به‌طور عمده فقدان اصول قابل قبول اقتصادی و اجتماعی در کشور بوده است. فقدان انگیزه و عدم حضور بخش‌های غیردولتی ایران در فعالیت‌های اقتصادی تنها به‌دلیل نبود مجوز برای حضور در این بخش‌ها نبوده بلکه ناشی از اختلالاتی است که بنگاه‌های اقتصادی دولتی و عمومی در بازارهای مرتبط ایجاد

www.SID.ir

Archive of SID

کرده‌اند و در نتیجه فرایند کلی خصوصی‌سازی در عمل با مشکل مواجه شده است؛ از جمله این اختلالات عبارت‌اند از (خوشپور، ۱۳۸۵):

الف) عدم امکان تحلیل دقیق هزینه ـ فایده در بازارهای اقتصادی،

ب) عدم شفافیت در مزایا و محدودیت‌های حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی و بازارهای هدف،

ج) بی‌معنا بودن صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکرد بنگاه‌های دولتی از نظر مالی و تجاری،

د) عدم امکان ارزش‌گذاری بنگاه‌ها و تفکیک صرفه و صلاح دولت و بخش عمومی از بخش خصوصی.

در ادامه خلاصه مطالعات انجام شده در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. پیشینه پژوهش درخصوص اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی ایران

محقق و سال تحقیق	موضوع پژوهش	روش تحقیق	جامعه پژوهش	روش نمونه‌گیری	نتایج تحقیق
(دین‌محمدی و اژدری، ۱۳۹۱)	در این پژوهش، عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ارزیابی شده و به الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف این قانون می‌پردازد.	روش پرسش‌نامه‌ای و مدل تحلیل سلسله‌مراتبی	کلیه مجریان، ناظران و کارشناسان خبره درزمینه اجرا و نظارت بر قانون مذکور	نمونه‌گیری هدفمند مبتنی‌بر الگوی انتخاب نمونه‌ها در تحلیل سلسله‌مراتبی	یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد موفقیت قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) فقط و فقط در گرو تقویت بخش خصوصی و توانمندسازی آن است. درواقع چیزی که مهم است، انتقال «مدیریت» بنگاه است و انتقال «مالکیت» موضوعی ثانویه است. درواقع، هدف از خصوصی‌سازی این است که مدیریت بنگاه از دایره اختیار دولت خارج شود، در غیر این صورت، نوع مالکیت تأثیری در هدف خصوصی‌سازی ندارد. مطابق این پژوهش، ضعف در اجرای قانون (۳۰/۵ درصد)، ضعف قانون (۲۶/۵ درصد)، ضعف بخش خصوصی (۲۳/۲ درصد) و توانمند شدن بخش شبه‌دولتی (۱۹/۷ درصد) از مهم‌ترین معیارهای آسیب‌پذیری قانون اجرای اصل (۴۴) هستند.
(آذر و	این پژوهش به	نظرسنجی از	۱۷۰ نفر از افراد	نمونه‌گیری	نتایج پژوهش نشان می‌دهد که اجرای

www.SID.ir

Archive of SID

محقق و سال تحقیق	موضوع پژوهش	روش تحقیق	جامعه پژوهش	روش نمونه‌گیری	نتایج تحقیق
همکاران، (۱۳۹۰)	بررسی اثربخشی اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) می‌پردازد.	خبرگان و آزمون ناپارامتریک	خبره در حوزه سیاستگذاری خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی	براساس جدول مورگان	سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی در ایران اثربخش نبوده و به هیچ یک از اهداف مالی بنگاه (اهداف خرد) و اهداف مصلحت عامه (اهداف کلان) نرسیده است. در بعد اهداف و متغیرهای مالی (خرد)، فرضیه تأثیر مثبت اجرای این سیاست‌ها بر مؤلفه‌های «سودآوری بنگاه»، «بهره‌وری بنگاه»، «تسهیل رقابت» و «ارزش سهام» رد شده است و در بعد اهداف و متغیرهای مصلحت عامه (کلان) نیز، فرضیه ارتقای مؤلفه‌های «عدالت»، «رفاه عمومی»، «اشتغال» و «محیط زیست» در اثر اجرای این قانون رد شده است.
(کیان‌پور، ۱۳۸۸)	این پژوهش به بررسی نهادهای مورد نیاز برای اجرای واقعی سیاست‌های اصل (۴۴) می‌پردازد.	مطالعه تطبیقی	تجربه‌های مستند کشورها درخصوص راهبردهای اجرایی سیاست‌های خصوصی‌سازی	نمونه‌گیری هدفمند	بدون دو عامل اساسی «بازار پول کارآمد» و «سرمایه رقابتی غیردولتی» عملاً سیاست‌های خصوصی‌سازی موفق نیست. اجرای خصوصی‌سازی بدون توانمندسازی قبلی بخش خصوصی به معنای دست به دست شدن مالکیت بنگاه‌های دولتی از یک نهاد دولتی به نهاد دیگر خواهد بود و آنچه در عمل اتفاق می‌افتد این است که نهادهای پولی و مالی قدرتمند دولتی و عمومی اقدام به خرید بنگاه‌های عرضه‌شده کرده و این موضوع، نقض غرض در خصوصی‌سازی است.
(نوبخت، ۱۳۸۷)	این پژوهش، شرایط لازم برای موفقیت سیاست‌های اصل (۴۴) را بررسی و تحلیل کرده است.	فراتحلیل	کلیه مطالعات مرتبط با نقش دولت در مالکیت و مدیریت	نمونه‌گیری نظری	این پژوهش نشان می‌دهد که قبول مشارکت مردم و اعلام آمادگی بخش‌های خصوصی و تعاونی از شروط مهم موفقیت سیاست‌های اصل (۴۴) است؛ ازاین‌رو می‌توان واگذاری از طرف دولت را شرط لازم و توانمندی بخش خصوصی و مردم برای جایگزینی دولت را شرط کافی دانست. همچنین، آماده بودن محیط و فضای کسب‌وکار و آزادی اقتصادی از

www.SID.ir

Archive of SID

محقق و سال تحقیق	موضوع پژوهش	روش تحقیق	جامعه پژوهش	روش نمونه‌گیری	نتایج تحقیق
					دیگر شروط موفقیت این سیاست‌هاست.
(حسینی و شفیعی، ۱۳۸۶)	این پژوهش سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را ازمنظر نحوه تعامل مناسب دو نهاد دولت و بازار تحلیل می‌کند.	مطالعه تطبیقی ـ تاریخی	مطالعات مرتبط با بستر تاریخی مداخلات دولت در اقتصاد جهان و ایران	نمونه‌گیری هدفمند	نتایج پژوهش حاکی از آن است که دیدگاه‌های حدی پیرامون دولت و بازار در تأمین کارایی اقتصادی در سطح ملی با شکست مواجه شده و گرایش عمومی در سال‌های اخیر بر رویکرد همکاری دولت ـ بازار است. مطابق این رویکرد (حاکمیت خوب) دولت نقش هدایتی، نظارتی و تنظیمی را به‌عنوان مکمل سازوکارهای بازار ایفا کرده و سازوکارهای لازم به‌منظور ایجاد بستر مناسب برای فعالیت سایر بخش‌ها به‌ویژه بخش خصوصی را فراهم می‌کند؛ لکن برای آنکه این رویکرد اثربخش باشد، حاکمیت باید دارای چهار ویژگی اساسی مردم‌سالار، عدالت‌محور، پاسخگو و مشارکت‌کننده باشد.
(طباطبایی یزدی و مافی، ۱۳۸۶)	این پژوهش به آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران براساس فضای کسب‌وکار می‌پردازد.	کتابخانه‌ای	کلیه مطالعات مرتبط با روش‌ها و آسیب‌های خصوصی‌سازی	نمونه‌گیری نظری	مطابق این پژوهش، واگذاری بنگاه‌های دولتی بدون اصلاح ساختارها، تغییر مکانیسم‌ها، رویه‌ها، اصلاح سازوکارها و عدم انگیزه بخش خصوصی به‌دلیل نامناسب بودن قوانین و مقررات از مهم‌ترین آسیب‌های فرایند خصوصی‌سازی بوده و ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی را دشوار می‌کند.

مأخذ: همان.

درمجموع، باید اذعان داشت که با وجود اهداف مترقی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که با بهره‌گیری از تجارب جهانی تدوین شده است و از آن به‌مثابه انقلاب اقتصادی یاد می‌شود، تفاوت معناداری بین اهداف و عملکرد این سیاست‌ها وجود دارد. در تحلیل عدم موفقیت متناسب با انتظارات باید گفت، به‌رغم واگذاری‌های صورت گرفته، سهامداران جدید نقشی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی نداشته و نهایتاً این شرکت‌ها همچنان تحت مدیریت دولت یا نهادهای عمومی باقی مانده‌اند. به‌این‌ترتیب،

www.SID.ir

Archive of SID

به‌دلیل عدم انتقال مدیریت در کنار انتقال مالکیت، اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که شامل ارتقای بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری است، تحقق نیافته است (نوبخت، ۱۳۸۷). براساس مبانی نظری ذکرشده و پیشینه پژوهش، به نظر می‌رسد اصلاح نوع حاکمیت شرکتی که نقش زیادی در ارتقای عملکرد شرکت‌های بخش خصوصی و شکوفایی اقتصادی کشورها داشته است، بتواند برای ساماندهی شرکت‌های بخش عمومی نیز راهکار مناسب‌تری نسبت به واگذاری مالکیت باشد.

۲. روش‌شناسی پژوهش

۲-۱. روش تحقیق

روش تحقیق به‌کار گرفته شده در این مطالعه، تحلیل محتوای کیفی[1] است. در این روش محققان براساس یک طرح کدگذاری از پیش تدوین شده، به تحلیل محتوای موضوع پژوهش می‌پردازند (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۱). در این مقاله، طرح کدگذاری مورد نیاز با استفاده از روش تحلیل محتوای تلخیصی تدوین شده است. سپس برمبنای آن و با به‌کارگیری روش تحلیل محتوای جهت‌دار، یافته‌های پژوهش استخراج شده‌اند. براساس تحلیل محتوای مذکور، مشخص خواهد شد که قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحیه آن درزمینه رعایت اصول حاکمیت شرکتی خوب دارای چه مزایا و نواقصی است.

۲-۲. طرح کدگذاری

طرح کدگذاری این پژوهش براساس اصول حاکمیت شرکتی سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی تدوین شده است. هریک از این اصول دارای زیربخش‌های خاص خود هستند که براساس کدگذاری تلخیصی نگارندگان و در قالب جدول ۳ نمایش داده شده است. درواقع، این جدول مبنای تحلیل محتوای قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) بوده است. در این کدگذاری که با استفاده از نرم‌افزار صورت گرفته، ابتدا کدگذاری برای واحدهای معنایی (نمونه‌ها) صورت گرفت و کدهایی از جدول ۳ که ارتباط معنایی (موافق یا مخالف) داشتند، به نمونه‌ها اختصاص یافت.

1. Qualitative Content Analysis

www.SID.ir

Archive of SID

جدول ۳. طرح کدگذاری برای تحلیل محتوای کیفی قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴)

اصول	زیربخش‌ها/ کدها
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی	۱. تفکیک میان وظایف مالکیتی و حاکمیتی بخش دولتی ۲. ساده‌سازی قانونی و روان‌سازی نحوه فعالیت شرکت‌های عمومی ۳. تصریح قانونی خدماتی که شرکت‌ها باید به عموم ارائه کنند ۴. اطلاع‌رسانی خدماتی که شرکت‌ها باید به عموم ارائه کنند ۵. پوشش هزینه‌های مربوط به خدمات عمومی فراتر از کسب‌وکار ۶. عدم تبعیض برای شرکت‌های عمومی و برابری در تکالیف قانونی ۷. امکان قانونی در تغییر ساختار سرمایه شرکت‌ها ۸. شرایط رقابتی یکسان با بخش خصوصی برای شرکت‌های عمومی
مالکیت هدفمند دولت	۹. وجود خط‌مشی مشخص برای نحوه مالکیت بخش عمومی ۱۰. عدم دخالت دولت در مدیریت روزمره شرکت‌های عمومی ۱۱. استقلال اعضای هیئت‌مدیره در تصمیم‌گیری‌ها و عدم تحمیل ۱۲. نهاد مرکزی در تشکیلات دولت برای سیاستگذاری مالکیت ۱۳. وجود نهاد مالکیت پاسخگو به مجلس و نهادهای نظارتی ۱۴. رعایت ساختار قانونی شرکت‌ها توسط بخش عمومی
رفتار برابر با سهامداران	۱۵. تضمین برخورد عادلانه با همه سهامداران ۱۶. تأمین درجه بالایی از شفافیت برای همه سهامداران ۱۷. خط‌مشی مشخص برای ارتباط و مشورت با همه سهامداران ۱۸. مشارکت سهامداران خرد در تصمیم‌گیری‌های شرکت
اطمینان رابطه با ذی‌نفعان	۱۹. احترام به حقوق ذی‌نفعان ۲۰. گزارش ارتباط با ذی‌نفعان ۲۱. تدوین و اجرای منشور اخلاقی برای تعامل با ذی‌نفعان
افشای اطلاعات و شفاف‌سازی	۲۲. گزارش سالانه عملکرد شرکت‌های عمومی توسط نهاد مالکیت ۲۳. توسعه مکانیزم‌های حسابرسی داخلی کارآمد ۲۴. حسابرسی مستقل خارجی مبتنی‌بر استانداردهای بین‌المللی ۲۵. وجود استانداردهای باکیفیت برای حسابداری و حسابرسی شرکت‌ها ۲۶. افشای اطلاعات در حوزه‌های مورد توجه عموم
مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	۲۷. برعهده گرفتن مسئولیت نهایی عملکرد شرکت توسط هیئت‌مدیره ۲۸. هدایت استراتژیک و پایش مدیران توسط هیئت‌مدیره ۲۹. ترکیب مناسب هیئت‌مدیره برای تصمیم مستقل ۳۰. جدا بودن مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره

www.SID.ir

Archive of SID

اصول	زیربخش‌ها/ کدها
	۳۱. بهبود مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال اعضای هیئت‌مدیره ۳۲. تشکیل کمیته‌های حسابرسی، مدیریت ریسک و پاداش در هیئت‌مدیره ۳۳. ارزیابی عملکرد سالانه هیئت‌مدیره

مأخذ: همان.

۳-۲. جامعه مورد مطالعه و روش نمونه‌گیری

جامعه مورد مطالعه در این پژوهش کلیه واژگان و «واحدهای معنایی» از حیث موجودیت و قابل تحلیل بودن در مستندات قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) شامل ۹۲ ماده و اصلاحیه آن شامل ۳ ماده می‌باشد.

«واحدهای معنایی»، مفهوم‌های نهفته در «واحدهای تحلیل» می‌باشند. «واحدهای تحلیل» عبارت‌اند از واحدهایی نظیر جمله یا پاراگراف یا ماده قانونی که تحلیل محتوا بر روی آنها انجام می‌گیرد (همان).

روش نمونه‌گیری در این پژوهش به علت ماهیت (اهداف و سؤالات)، روش پژوهش (تحلیل محتوای کیفی) و عدم نیاز به تعمیم‌پذیری نتایج، به صورت «نمونه‌گیری هدفمند» انتخاب شد. در این روش نمونه‌گیری، حجم نمونه از قبل مشخص نبوده و ملاک اتمام نمونه‌گیری اشباع، استحکام طبقات و شکل‌گیری تبیین نظری مبتنی‌بر جامعه است. لذا، ملاک انتخاب نمونه‌ها، واحدهای معنایی هستند که در محتوای مورد تحلیل وجود داشته و معانی و مفاهیم مرتبط با موضوع و سؤالات پژوهش را منعکس می‌کنند (همان).

بر این اساس، از مجموع جامعه مورد مطالعه، کلیه واحدهای معنایی مرتبط با موضوع «حاکمیت شرکتی» در قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) به‌عنوان نمونه پژوهش انتخاب شد. این نمونه، شامل ۱۶ واحد تحلیل و ۳۲ واحد معنایی بود که در مرحله بعد مورد تحلیل قرار گرفت.

۴-۲. نرم‌افزار مورد استفاده

در این پژوهش، به‌منظور تجزیه و تحلیل اطلاعات از نرم‌افزار اطلس تی‌آی[1] نسخه ۷ استفاده شده است. نرم‌افزار اطلس تی آی یکی از شناخته‌شده‌ترین نرم‌افزارها درخصوص

1. ATLAS.ti

www.SID.ir

Archive of SID

روش‌های کیفی به‌خصوص تحلیل محتوا و تئوری داده بنیاد می‌باشد. در این نرم‌افزار ابتدا متون و مستندات قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) و اصلاحیه‌های آن در نرم‌افزار بارگذاری شده و سپس کدهای حاصل از کدگذاری جهت‌دار براساس طرح جدول ۳ وارد نرم‌افزار شده‌اند. پس از کدگذاری متون، با استفاده از ابزارهای تحلیلی و نمایشی نرم‌افزار، گزارش‌ها و خروجی‌های مربوطه به‌دست آمد.

۳. یافته‌های پژوهش

با توجه به اینکه هدف از این پژوهش، بررسی و تحلیل قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) با در نظر گرفتن اصول حاکمیت شرکتی خوب در اداره بنگاه‌های بخش عمومی بود، لذا مقوله‌بندی این قانون ازمنظر وجود شواهد برای کدهای تلخیصی جدول ۳ صورت گرفت. در جدول ۴، یافته‌های مربوط به وجود شواهد مثبت یا منفی (مطابق یا مخالف با اصول حاکمیت شرکتی) یا نبود شواهد در تحلیل قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) استخراج شده است. درواقع، کدهایی که دارای ارتباط معنایی موافق بودند در قالب مقوله «وجود شواهد مثبت»، کدهایی که دارای ارتباط معنایی مخالف بودند در قالب مقوله «وجود شواهد منفی» و کدهای باقی مانده در قالب مقوله «عدم وجود شواهد» قرار گرفتند.

جدول ۴. نتایج تحلیل قانون اجرای اصل (۴۴) برحسب وجود شواهد حاکمیت شرکتی خوب در بخش عمومی

Families مقولات کدگذاری حاکمیت شرکتی خوب در قانون اصل (۴۴)	Grounded شواهد در قانون اصل (۴۴) (برحسب تعداد کدهای دارای نقل قول در متن)
وجود شواهد مثبت	۱۲
وجود شواهد منفی	۷
عدم وجود شواهد	۱۵
جمع کل کدهای مرتبط با شواهد	۳۴
مجموع کل کدهای حاکمیت شرکتی خوب	۳۳
تعداد کدهای مشترک شواهد مثبت و منفی	۱

مأخذ: همان.

www.SID.ir

Archive of SID

همان‌گونه که مشاهده می‌شود از ۳۴ کد مربوط به وجود شواهد حاکمیت شرکتی خوب، ۱۲ کد مبنی‌بر وجود شواهد مثبت بر رعایت اصول حاکمیت شرکتی در قانون اجرای اصل (۴۴) بوده و به‌عنوان نقاط قوت قانون ازمنظر رعایت اصول حاکمیت شرکتی محسوب می‌شوند و ۲۲ کد نیز مبنی‌بر وجود شواهد منفی و یا عدم وجود شواهد در قانون هستند. این موارد به‌عنوان نقاط ضعف قانون ازمنظر رعایت حاکمیت شرکتی خوب محسوب می‌شوند. تحلیل این کدها در قالب اصول حاکمیت شرکتی خوب، به همراه شمارگان کلمات مرتبط در قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶ (مستند الف) و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۹۳ (مستند ب) در جدول ۵ نمایش داده شده است.

جدول ۵. نتایج تحلیل محتوای کمی اصول حاکمیت شرکتی خوب در مستندات مربوط به قانون اجرای اصل (۴۴)

(اعداد برحسب تعداد کلمات مرتبط با مفاهیم حاکمیت شرکتی خوب در مستندات ذیل هستند)

اصول حاکمیت شرکتی خوب در بخش عمومی	مستند الف: قانون اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۶	مستند ب: اصلاحیه قانون اصل (۴۴) مصوب ۱۳۹۳	مجموع
اطمینان رابطه با ذی‌نفعان	۰	۰	۰
افشای اطلاعات و شفاف‌سازی	۰	۳۰	۳۰
رفتار برابر با سهامداران	۸۳	۳۴	۱۱۷
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی	۵۸۴	۲۹	۶۱۳
مالکیت هدفمند دولت	۲۲۴	۰	۲۲۴
مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	۰	۰	۰
مجموع	۸۹۱	۹۳	۹۸۴
مجموع کلمات هر مستند	۱۷۳۶۶	۱۷۴۹	۱۸۱۱۹
درصد واژگان مرتبط به کل واژگان	۵ درصد	۵ درصد	۵ درصد

مأخذ: همان.

همچنین، جزئیات این کدها ازمنظر وجود یا عدم وجود شواهد در مستندات قانون اجرای اصل (۴۴) (متن و اصلاحیه) در شبکه‌های[1] نرم‌افزار اطلس تی آی تحلیل شد که یافته‌های تحلیل در قالب شبکه‌های خروجی نرم‌افزار در شکل‌های ۲ تا ۷ نمایش داده شده‌اند.

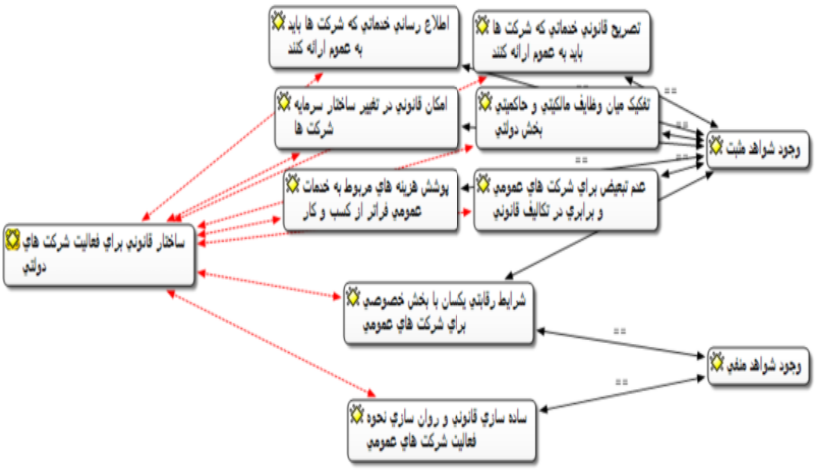
1. Networks

www.SID.ir

Archive of SID

شکل ۲، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر «ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی» با قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) را نشان می‌دهد. همان طور که ملاحظه می‌شود اغلب اصول مذکور در محتوای قانون اصل (۴۴) دارای شواهد مثبت بوده و فقط اصل «ساده‌سازی قوانین و روان‌سازی نحوه فعالیت شرکت‌های عمومی» در این قانون رعایت نشده و دارای شواهد منفی است.

شکل ۲. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی» با قانون سیاست‌های اصل (۴۴)

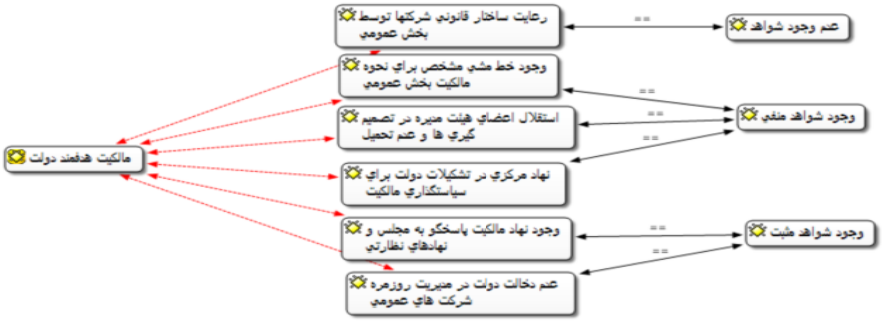


شکل ۳، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر اصل «مالکیت هدفمند دولت» را با قانون اجرای اصل (۴۴) نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، وجود نهادی مانند «سازمان خصوصی‌سازی» به‌عنوان مصداق شاخص «وجود نهاد مالکیت پاسخگو به مجلس و نهادهای نظارتی» و شاخص «عدم دخالت دولت در مدیریت روزمره شرکت‌های عمومی» از جمله شواهد مثبت در قانون اصل (۴۴) است. لکن شاخص‌های «وجود خط‌مشی مشخص برای نحوه مالکیت بخش عمومی» و «استقلال اعضای هیئت‌مدیره در تصمیم‌گیری» دارای شواهد منفی و از جمله نقاط ضعف این قانون ازمنظر حکمرانی خوب است.

www.SID.ir

Archive of SID

شکل ۳. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «مالکیت هدفمند دولت» با قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی



شکل ۴، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر اصل «رفتار برابر با سهامداران» را با قانون اجرای اصل (۴۴) نمایش می‌دهد. مطابق شکل، برخی شاخص‌های این اصل نظیر «تضمین برخورد عادلانه با همه سهامداران» و «مشارکت سهامداران خرد در تصمیم‌گیری‌های شرکت» مورد توجه نبوده و فاقد وجود شواهد در قانون هستند.

شکل ۴. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «رفتار برابر با سهامداران» با قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی



شکل ۵، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر اصل «اطمینان رابطه با ذی‌نفعان» را با قانون اجرای اصل (۴۴) نشان می‌دهد که مطابق یافته‌های تحلیل، فاقد وجود شواهد برای شرکت‌های دولتی و بخش عمومی در سه شاخص «گزارش ارتباط با ذی‌نفعان»،

www.SID.ir

Archive of SID

«احترام به حقوق ذی‌نفعان» و «تدوین و اجرای منشور اخلاقی برای تعامل با ذی‌نفعان» است.

شکل ۵. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «اطمینان رابطه با ذی‌نفعان» با قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی



شکل ۶، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر «افشای اطلاعات و شفاف‌سازی» را با مستندات قانون نمایش می‌دهد. تنها نقطه قوت قانون اصل (۴۴) در این اصل به رعایت شاخص «افشای اطلاعات در حوزه‌هایی که مورد توجه عموم است» برمی‌گردد و بقیه شاخص‌ها مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

شکل ۶. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «افشای اطلاعات و شفاف‌سازی» با قانون سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی



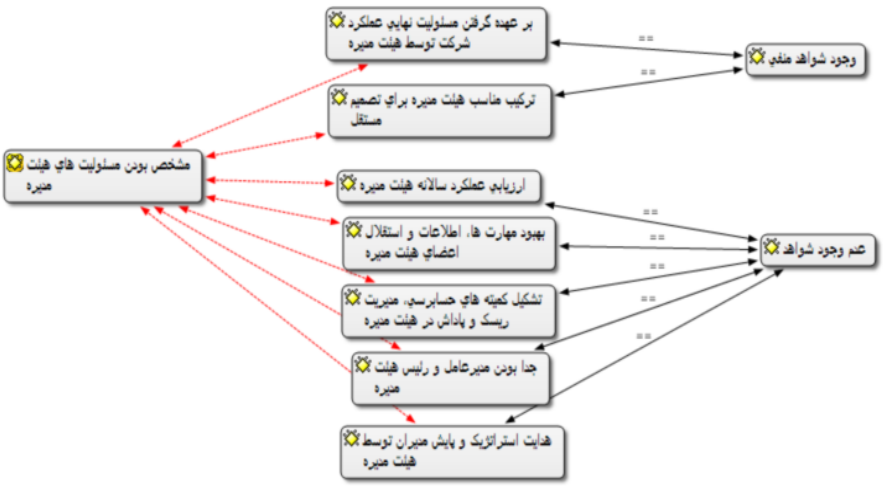
شکل ۷، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب ازمنظر «مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره» با مستندات قانون اجرای اصل (۴۴) را نشان می‌دهد. هیچ شواهد

www.SID.ir

Archive of SID

مثبتی از این اصل در قانون اصل (۴۴) یافت نشد؛ این امر نشانگر این مسئله است که تمرکز سیاستگذاران در این قانون بر انتقال مالکیت بوده و درخصوص حکمرانی شرکت‌های بخش دولتی، خصوصی و تعاونی پس از واگذاری تدبیری در قانون اندیشیده نشده که می‌تواند اثربخشی قانون را با مشکل مواجه سازد.

شکل ۷. شبکه ارتباطی جایگاه اصل «مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره» با قانون اجرای اصل (۴۴)



شبکه‌های ارتباطی فوق برای اصول ششگانه حاکمیت شرکتی خوب در بخش عمومی تحلیل شد. در تفسیر این شبکه‌ها باید اذعان داشت که در محتوای مستندات قانون اصل (۴۴)، اصول «مالکیت هدفمند دولت»، «رفتار برابر با سهامداران»، «مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره» و «اطمینان رابطه با ذی‌نفعان» مورد توجه قرار نگرفته و فاقد شواهد مثبت است؛ لکن اصل «ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی» در این قانون به‌خوبی مورد توجه قرار گرفته و دارای شواهد مثبت زیادی از شاخص‌های این اصل می‌باشد. درخصوص اصل «افشای اطلاعات و شفاف‌سازی» برخی شواهد منفی است؛ لکن در اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) مصوب ۱۳۹۳، توجه زیادی به گزارش‌دهی شرکت‌های بخش عمومی به سازمان بورس اوراق بهادار و شورای رقابت

www.SID.ir

Archive of SID

شده و حاکی از توجه قانونگذاران به این اصل از حکمرانی خوب برای فعالیت اقتصادی بخش عمومی است.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این مقاله پس از بیان مبانی نظری حاکمیت شرکتی در بخش خصوصی و عمومی، به تحلیل محتوای مستندات قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی براساس اصول حاکمیت شرکتی سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی پرداخته شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) به‌عنوان مهم‌ترین مرجع رسمی نحوه فعالیت اقتصادی بخش عمومی ایران، در این زمینه نواقصی دارد که می‌توان به در نظر نگرفتن خط‌مشی مشخص برای مالکیت دولت در بنگاه‌های اقتصادی، تمرکز بر انتقال مالکیت به جای توجه به بهبود حاکمیت و مدیریت شرکت‌ها، عدم تعبیه سازوکار مناسب برای تنظیم روابط متعادل با ذی‌نفعان و عدم توجه کافی به آماده‌سازی بخش خصوصی، تعاونی و سهامداران خرد به‌منظور رقابتی شدن بازار پس از واگذاری اشاره کرد. همچنین، وجود ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی و تأکید بر شفاف‌سازی و ارائه اطلاعات به شورای رقابت ازسوی بنگاه‌هایی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به بخش عمومی وابسته‌اند و همچنین الزام آنها به ارائه اطلاعات کامل مالی به سازمان بورس و اوراق بهادار، از جمله نقاط قوت این قانون ازمنظر «اصول حاکمیت خوب» است.

با توجه به اینکه امروزه مجموعه دولت به دنبال توسعه مشارکت بخش خصوصی است، پیشنهاد می‌شود قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی ازمنظر توانمندسازی و مشارکت بیشتر بخش خصوصی بازنگری شده و تمرکز آن به جای واگذاری مالکیت، بر بهبود مدیریت و حاکمیت شرکت‌های بخش عمومی قرار گیرد. این بازنگری به‌خصوص در فصل دوم و چهارم این قانون که مربوط به قلمرو و نحوه فعالیت شرکت‌های دولتی است، توصیه می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، یگانه راه دستیابی به اهداف سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و شکوفایی اقتصادی کشور، انتقال مالکیت نیست؛ بلکه بهره‌گیری از ظرفیت‌های مدیریت و نوآوری بخش خصوصی از اهمیت بیشتری

www.SID.ir

Archive of SID

نسبت به ظرفیت‌های مالکیت بخش خصوصی برخوردار است. این یافته با یافته‌های پژوهش کیان‌پور (۱۳۸۸)، نوبخت (۱۳۸۷)، طباطبایی‌نژاد (۱۳۸۷) و میدری (۱۳۸۵) مطابقت دارد.

بدیهی است، این توصیه نافی انتقال مالکیت نبوده بلکه بر اولویت‌بندی صحیح تأکید دارد. به‌این‌منظور، پیشنهاد می‌شود سازوکار لازم برای فعالیت اقتصادی و حکمرانی خوب شرکت‌های فعال در بخش عمومی ایران که در حال حاضر از خلأ قانونی و پژوهشی رنج می‌برند، تدوین شود.

www.SID.ir

Archive of SID

منابع و مآخذ

آذر، عادل، رحمت اله قلی‌پور، سیدمهدی الوانی، اکبر کمیجانی و اسفندیار محمدی (۱۳۹۰). «طراحی مدل جامع خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران با رویکرد خط‌مشی‌گذاری: صنعت پتروشیمی»، *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، ۱۵(۴).

اعرابی، سیدمحمد، رحیم زارع و مسعود مقدس (۱۳۹۰). «جایگاه اصول حاکمیت شرکتی در قانون تجارت ایران ـ براساس اصول سازمان همکاری اقتصادی و توسعه»، *مجلس و راهبرد*، ش ۶۵.

ایمان، محمدتقی و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۱). «تحلیل محتوای کیفی»، *عیار پژوهش در علوم انسانی*، ۲(۳).

حسینی، سیدشمس‌الدین و افسانه شفیعی (۱۳۸۶). «تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ۱(۱۵).

خوشپور، حسن (۱۳۸۵). «اقتصادی: بررسی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه *برنامه*، ۱(۵).

دین‌محمدی، مصطفی و علی‌اصغر اژدری (۱۳۹۱). «الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، *جستارهای اقتصادی* ۱(۹).

طباطبایی‌نژاد، محمد (۱۳۸۷). «لزوم تبیین حقوق شرکت‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» *مجلس و راهبرد*، ش ۶۰.

طباطبایی‌یزدی، رویا و فرزانه مافی (۱۳۸۶). «روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، *فصلنامه راهبرد*، ۴(۱۶).

کیان‌پور، سعید (۱۳۸۸). «بررسی اجمالی خصوصی‌سازی در چند کشور منتخب با اشاره‌ای بر سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، *بررسی‌های بازرگانی*، ۱(۷).

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۴). *سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، ایران*.

میدری، احمد (۱۳۸۵). «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *رفاه اجتماعی*، ۱(۶).

میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب: بنیان توسعه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نوبخت، محمدباقر (۱۳۸۷). «خصوصی‌سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی و عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، *مجلس و راهبرد*، ش ۶۰.

www.SID.ir

Archive of SID

نیکواقبال، علی‌اکبر (۱۳۸۹). «مسئله شرکت‌های دولتی اصلاحات و حکمرانی خوب»، *نامه اتاق بازرگانی*، ۴۹(۱).

Bailey, B. C. (2012). *Decision Making in the Corporate Boardroom: Designing the Conditions for Effectiveness*, (Doctoral Dissertation, Case Western Reserve University).

Bainbridge, S. (2008). *The New Corporate Governance in Theory and Practice*, Oxford University Press, USA.

_____ (2011). *Corporate Governance After the Financial Crisis*, Oxford University Press, USA.

Berle, A. A. and G. G. C. Means (2007). *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, New Jersey, USA.

Clarke, T. (2004). "Introduction: Theories of Governance-Reconceptualising Corporate Governance Theory After the Enron Experience", *Theories of Corporate Governance*.

Davis, G. F. and M. Useem (2002). "Top Management, Company Directors, and Corporate Control", *Handbook of Strategy and Management*, 9(3).

Demirag, I., S. Sudarsanam and M. Wright (2000). "Corporate Governance: Overview and Research Agenda", *The British Accounting Review*, 32(4).

Fung, M. Y. (2003). *Corporate Governance and Performance: an Analysis of Listed Companies in China*, PhD Thesis, The Hong Kong Polytechnic University.

Impavido, G. (2003). "Governance of Public Pension Funds: Lessons from Corporate Governance and International Evidence", *World Bank Policy Research Working Paper*, (3110).

Ho, C. K. (2005). "Corporate Governance and Corporate Competitiveness: an International Analysis", *Corporate Governance: An International Review* 13(2).

Huse, M. (2007). *Boards, Governance and Value Creation: The Human side of Corporate Governance*, Cambridge University Press Cambridge, UK.

IFAC (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, The International Federation of Accountants, New York.

Jamali, D., A. M. Safieddine and M. Rabbath (2008). "Corporate Governance and Corporate Social Responsibility Synergies and Interrelationships", *Corporate Governance: An International Review* 16(5).

Keasey, K. and M. Wright (1997). *Corporate Governance: Responsibilities, Risks, and Remuneration*, John Wiley & Son Ltd., USA.

Kendall, N. (1999). *Good Corporate Governance*, Institute of Chartered Accountants in England and Wales, UK.

Maher, M. and T. Andersson (2000). *Corporate Governance: Effects on Firm Performance and Economic Growth*, Available at SSRN 218490.

Hess, D. and G. Impavido (2003). *Governance of Public Pension Funds:*

www.SID.ir

Archive of SID

Lessons from Corporate Governance and International Evidence, World Bank Publications.

OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ryan, C. and C. Ng (2000). "Public Sector Corporate Governance Disclosures: an Examination of Annual Reporting Practices in Queensland", *Australian Journal of Public Administration* 59(2).

Shleifer, A. and R. W. Vishny (1997). "A Survey of Corporate Governance", *The Journal of Finance* 52(2).

Vo, D. and T. Phan (2013). "Corporate Governance and Firm Performance: Empirical Evidence From Vietnam", *Journal of Economic Development*.

www.SID.ir