فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی
سال چهارم، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۹۵، صفحات ۱۳۰-۱۰۷

حاکمیت شرکتی در بخش عمومی و نقش آن در اقتصاد مقاومتی

رحمت‌اله قلی‌پور
استاد گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران
rgholipor@ut.ac.ir

بیتا مشایخی
دانشیار گروه حسابداری دانشگاه تهران
mashayekhi@ut.ac.ir

امین ناصری
دانشجوی دکترای مدیریت دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)
aminnaseriabc@gmail.com

سیاست بانک جهانی برای توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه از کوچک‌سازی دولت به توانمندسازی دولت و حکمرانی خوب تغییر نموده است. با توجه به اصول حکمرانی خوب، دستیابی به برخی سیاست‌های مهم اقتصاد مقاومتی، از مسیر حاکمیت شرکتی خوب می‌گذرد. در این پژوهش، چارچوب نظری با تـوجه بـه اصول حکمرانی خوب و با در نظر گرفتن رهنمودهای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) برای حاکمیت شرکتی در بخش عمومی تدوین شده است. بر اساس چارچوب نظری مذکور، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به‌عنوان زیربنای اقتصاد مقاومتی در حوزه رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصادی مورد تحلیل قرار گرفته و نقاط قابل بهبود از منظر مکانیزم‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی حاکمیت شرکتی ارائه می‌شود. روش تحقیق، روش کیفی تـوصیفی از نـوع تحلیل محتوای جهت‌دار می‌باشد. نتایج این پژوهش، راهبردهای موردنیاز برای تحقق اقتصاد مقاومتی در حوزه بنگاه‌داری را با تمرکز بر اصول حاکمیت شرکتی خوب ارائه می‌نماید.

طبقه‌بندی JEL: G38, L38.
واژه‌های کلیدی: حاکمیت شرکتی، بخش عمومی، اقتصاد مقاومتی، خصوصی‌سازی، حکمرانی خوب.

---

* **تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۲/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۵/۲۵**
این مقاله حاصل کار پژوهشی برای انجام رساله دکترای مدیریت با عنوان «طراحی چارچوب حاکمیت شرکتی خوب در بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی» در دانشگاه تهران است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

۱. مقدمه

سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی اخیر ایران محسوب می‌شوند. نکته قابل توجه این‌که سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ریشه در سیاست‌های اصل ۴۴ دارد. این موضوع در ابلاغیه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی قید شده است که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در ادامه و تکمیل سیاست‌های گذشته به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ابلاغ می‌گردد. متن ابلاغیه در این خصوص به‌شرح زیر است:

"اکنون با مداقه لازم و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که در ادامه و تکمیل سیاست‌های گذشته، به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و با چنین نگاهی تدوین شده و راهبرد حرکت صحیح اقتصاد کشور به سوی این اهداف عالی است، ابلاغ می‌گردد. لازم است قوای کشور بی‌درنگ و با زمان‌بندی مشخص، اقدام به اجرای آن کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در این جهاد مقدس فراهم آورند."

اقتصاد مقاومتی شامل ۲۴ سیاست کلی است که دو اصل رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصادی، از مهم‌ترین اصول ذکرشده در آن‌هاست. سیاست‌های مربوط به این دو اصل که موضوع این پژوهش می‌باشد، عبارتند از:

- محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور.

- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ... (ابلاغیه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۲).

نکته قابل توجه در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تأکید بسیار بر رقابت‌پذیری، شفافیت و مردمی کردن اقتصاد و عدم تأکید بر خصوصی‌سازی است. در واقع، سیاست‌های ابلاغ شده اقتصاد مقاومتی به‌جای تأکید بر خصوصی‌سازی، بر تحقق اهداف غایی خصوصی‌سازی که شامل رقابت‌پذیری، شفافیت و مشارکت است تأکید دارد. این جهت‌گیری در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که بیشتر بر اهداف خصوصی‌سازی تأکید دارد تا خود خصوصی‌سازی، قابل تحلیل است؛ چراکه مطابق با توصیه‌های اقتصاد نهادگرایی جدید نیز مسیر گذار به

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

رقابت‌پذیری، شفافیت و اقتصاد بازار برای کشورهای در حال توسعه از خصوصی‌سازی نگذشته، بلکه از حکمرانی خوب[1] می‌گذرد (جان، ۲۰۰۳ و استریتن، ۲۰۰۷).

حاکمیت شرکتی[2] یکی از سیاست‌های اجرایی نظریه حکمرانی خوب است که در دو سطح بهبود عملکرد شرکت‌ها و اصلاح نظام مالی دولت، مؤثر است (Stiglitz, 1999) و (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

حال پرسش اینجاست که آیا در قواعد حاکمیت شرکتی که از آموزه‌های اقتصاد نهادگرایی و حکمرانی خوب است، راهکاری برای تحقق اصول مذکور در اقتصاد مقاومتی وجود دارد؟ این پژوهش در پاسخ به این پرسش انجام شده و در این مقاله نیز قصد بر آن است تا مبتنی بر اصول حاکمیت شرکتی و با واکاوی قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به‌عنوان زیربنای اقتصاد مقاومتی، پیشنهادهایی برای رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصادی ایران ارائه شود.

۲. پیشینه نظری

۲-۱. اقتصاد نهادگرایی و حکمرانی خوب

نهادگرایی مکتبی وسیع در علوم اجتماعی است که شاخه‌هایی از آن در اقتصاد ورود کرده و به دستاوردهایی نیز رسیده است. اقتصاد نهادگرایی هیچ‌گاه به‌عنوان یک رویکرد کاملاً متفاوت و متضاد پذیرفته نشده، بلکه در نهایت در چارچوب همان اقتصاد جریان اصلی پذیرفته شده است. نهادگرایی در حال حاضر توانسته است در رشته‌هایی همچون مدیریت، جامعه‌شناسی و علوم سیاسی نیز رسوخ پیدا کند. رویکرد این مکتب در اداره دولت و جامعه به حکمرانی یا حاکمیت خوب مشهور است (ایمانی‌پور، ۱۳۹۲).

توجه به اقتصاد نهادگرایی در ایران دو جنبه دارد. نخست آن‌که اقتصاد نهادگرایی چارچوبی ارائه می‌دهد که با واقعیات اقتصاد ایران سازگارتر است و دوم آن‌که مبنای نظری سیاست‌های تازه بانک جهانی بر اساس اقتصاد نهادگرایی است و شناخت آن می‌تواند برای درک این سیاست‌ها مفید باشد. نقد سیاست‌های تعدیل ساختاری یا همان کوچک‌سازی دولت

1. Good Governance
2. Corporate Governance

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

و گسترش اقتصاد نهادگرایی در محافل دانشگاهی و سیاستگذاری جهانی، به نظریه حکمرانی خوب منتهی شده است (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

پس از فراز و نشیب‌های فراوان در سیر تحول اندیشه توسعه، نظریه حکمرانی خوب یعنی نحوه اداره کشور، شیوه تصمیم‌گیری و چگونگی تعامل بین دولت و مردم، به‌عنوان بنیان توسعه مطرح شده است. نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول همگی بر این باورند که حکمرانی خوب یک ضرورت حیاتی برای کمک به تحقق برنامه‌های توسعه است (جاسبی و نفری، ۱۳۸۸).

برای حکمرانی خوب تعاریف گوناگونی ارائه شده است. البته روح حاکم بر همه آن‌ها تفاوت چندانی با هم ندارد. به‌عبارت دیگر هر کدام از تعاریفی که از این مفهوم بیان شده، بعد یا ابعاد خاصی از آن را مورد توجه خود قرار داده و بر مبنای آن به تعریف این مفهوم پرداخته‌اند. در ادامه چند تعریف از تعاریف ارائه شده در باب حکمرانی خوب ارائه شده است:

- نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به‌وسیله آن اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۸۳).

- حکمرانی خوب کوششی است در جهت حاکمیت قانون شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری (میدری، ۱۳۸۵).

- راهکارها و فرایندها و نهادهایی که به‌واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲).

- بانک جهانی حکمرانی خوب را بر اساس شش ویژگی تعریف می‌کند: صدا و پاسخگویی، کیفیت مقررات، اثربخشی دولتی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون و کنترل فساد (کافمن و همکاران، ۲۰۰۹).

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

۲-۲. حاکمیت شرکتی

تحقیقات گسترده‌ای پیرامون حاکمیت شرکتی یا راهبری شرکتی[۱] وجود دارد که به‌طور کلی به مسائل مربوط به ایجاد اعتماد در سرمایه‌گذاران به‌منظور در اختیار گذاشتن سرمایه‌های خود به مدیران می‌پردازد (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۷).

حکمرانی شرکتی به راهکارهایی می‌پردازد که از طریق آن تأمین‌کنندگان منابع مالی، خودشان را برای بازگشت سرمایه مطمئن می‌سازند (دیویس و اوسیم، ۲۰۰۲).

تاریخچه حکمرانی شرکتی به جدایی اداره از مالکیت باز می‌گردد، جایی که هیئت‌مدیره به‌عنوان مجموعه‌ای متمایز از سهامداران، قدرت تصمیم‌گیری در سازمان را بر عهده گرفت و امکان تشکیل شرکت‌های سهامی را فراهم آورد (بیندبریج، ۲۰۰۸).

پس 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 می‌دارند 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 نه فقط به مالکان بلکه به کل جامعه خدمت نماید (برله و مینز، ۲۰۰۷).

طی دو دهه گذشته، حکمرانی شرکتی به موضوعی پیشرو در تحقیقات مالی، مدیریت و حقوق تبدیل 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 حکمرانی شرکتی می‌تواند منجر به به‌کارگیری ابزارهایی جهت محدود کردن مشکلات نمایندگی در بخش عمومی گردد (حسسه و ایمپاویدو، ۲۰۰۳).

چارچوب‌ها و تئوری‌های مختلفی برای تبیین مسائل مختلفی که در مطالعات حکمرانی شرکتی بروز می‌کند، توسعه یافته است. این تئوری‌ها هر یک با توجه به پیش‌فرض‌هایی که در مورد روابط مالکان و مدیران دارند، عوامل مختلفی را برای حکمرانی شرکتی در نظر می‌گیرند.

۱. عبارت راهبری شرکتی، توصیه سازمان بورس و اوراق بهادار برای ترجمه Corporate Governance است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

مجموعه عوامل مؤثر بر حکمرانی شرکتی بر اساس مبانی نظری و ادبیات حکمرانی شرکتی در جدول (۱) خلاصه شده است.

جدول ۱. عوامل مؤثر بر حکمرانی شرکتی بر اساس مطالعات پیشین

ابعاد حکمرانی شرکتی	منابع
فرایند خادمیت	(۲۰۰۷هیوس) ,(و رایت، ۱۹۹۷کیزی)
ساختار و ترکیب هیئت‌مدیره	(وو و فان، ۲۰۱۳),(۱۹۹۹کندال،) ,(۲۰۰۳فانگ) (ماهر و اندرسون، ۲۰۰۰)
کنترل، نظارت و مدیریت ریسک	(و ان جی، ۲۰۰۰رایان) ,(۲۰۰۱آیفک)
رهبری استراتژیک و استانداردهای رفتاری	(۲۰۰۱آیفک،) ,(۲۰۰۵هو،) ,(۲۰۰۷هیوس)
ساختار و تمرکز سرمایه	(و همکاران، ۲۰۰۰دمیراگ) ,(۲۰۰۳فانگ)
مدیریت ذی‌نفعان	جمالی و همکاران، ۲۰۰۸ جمالی) ,(۱۹۹۹کندال)
شفافیت، پاسخگویی و گزارش‌دهی بیرونی	(و ان جی، ۲۰۰۰رایان) ,(۲۰۰۱آیفک)

مأخذ: نتایج تحقیق.

در خصوص حاکمیت شرکتی در ایران نیز تلاش‌هایی صورت گرفته و سازمان بورس و اوراق بهادار به‌شدت در حال تلاش برای ترویج این موضوع است. در این خصوص، پیش‌نویس دستورالعمل راهبری شرکتی برای ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران توسط این سازمان تدوین شده و تاکنون چهار ویرایش جدید از این پیش‌نویس نیز منتشر شده است (سازمان‌بورس، ۱۳۹۳).

۲-۲-۱. اهمیت حاکمیت شرکتی قبل از خصوصی‌سازی

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 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؛ لکن در دوره سوم خصوصی‌سازی به‌صورت مشروط پذیرفته می‌شود (میدری، ۱۳۸۵).

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

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

توجه نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی به این مفهوم، از زمان تغییر سیاست‌ها از تئوری دولت حداقل به تئوری حکمرانی خوب جلب شد؛ به‌عنوان مثال، استیگلیتز معاون ارشد بانک جهانی در سخنرانی معروف خود در کنفرانس اقتصاد توسعه در سال ۱۹۹۹، از حاکمیت شرکتی به‌عنوان غفلت بزرگ جریان اصلی اقتصاد[1] یا همان اقتصاد بازار نام برد. وی غفلت از حاکمیت شرکتی را یکی از دلایل اصلی شکست خصوصی‌سازی در شوروی و کشورهای بلوک شرق می‌داند. در این زمینه، او بیان می‌دارد (استیگلیتز، ۱۹۹۹):

مسیر گذار چین تا اینجا موفقیت‌آمیز بوده، در حالی‌که مسیر روسیه اینگونه نبوده است. من نشان می‌دهم که شکست اصلاحات در روسیه و اکثر جمهوری‌های سابق شوروی صرفًا به‌خاطر اجرای نادرست سیاست‌های درست نبوده، بلکه مشکل عمیق‌تر است و دلیل ناکامی‌ها درک نادرست مبانی اقتصاد بازار و نیز بدفهمی مبانی فرایند اصلاحات نهادی بوده است. برای مثال مدل‌های اصلاحات که بر مبنای اقتصاد متعارف نئوکلاسیکی استوارند، اهمیت مسائل مربوط به اطلاعات، از جمله حاکمیت شرکتی را دست‌کم می‌گیرند.

۲-۲-۲. اصول حاکمیت شرکتی برای بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی

در کشور ما اگرچه چیزی در حدود ۷۵ درصد مالکیت‌های دولتی می‌تواند خصوصی‌سازی شود، اما اتفاق جدیدی که ما با آن روبرو شده‌ایم آن است که سازمان‌هایی عمومی با انحصارات بزرگی در کشور ما به شکل خصوصی‌سازی شده در حال فعالیت هستند و از این طریق انحصار خصوصی را که بدتر از انحصار دولتی است، پایه‌ریزی می‌کنند. شرکت‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی به‌صورت مختلفی تحت فشار اذهان عمومی، انتظارات رسانه‌ای و سازمان‌های

1. Mainstraem Economics

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

نظارتی مانند دیوان محاسبات عمومی قرار داشتند، اما شرکت‌های خصوصی‌شده انحصاری از اینگونه قید و بندها نیز رها می‌شوند. در نتیجه، افزایش قیمت‌ها به‌علت عدم وجود شرایط رقابت در اقتصاد کشور به شگردی برای کسب سود تبدیل می‌شود و جای خلاقیت و تلاش را در بهبود منابع، محصولات، روش‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جدید می‌گیرد. بر این اساس، نیاز به رهنمود در خصوص حکمرانی شرکتی برای شرکت‌های دولتی و بخش عمومی برای سیاستگذاران این حوزه عجیب نیست. تجربه مشترک کشورهایی که نسبت به اصلاح حکمرانی شرکتی در بنگاه‌های اقتصادی دولتی اقدام کرده‌اند، نشان می‌دهد که این اقدام، اقدامی مهم اما پیچیده است (نیکواقبال، ۱۳۸۹).

چالش اصلی در این زمینه یافتن تعادل میان مسئولیت دولت برای انجام فعال وظایف مرتبط با مالکیت، نظیر معرفی و انتخاب اعضای هیئت‌مدیره، همزمان با اجتناب دولت از دخالت‌های بی‌مورد سیاسی در اداره شرکت است. چالش مهم دیگر فراهم کردن یک میدان بازی عادلانه در بازار است، به‌گونه‌ای که شرکت‌های بخش خصوصی توانایی رقابت با شرکت‌های بخش عمومی را داشته باشند و دولت‌ها این رقابت را از طریق قدرت قانونگذاری و نظارتی خود تخریب نکنند. رهنمودهای OECD[1] بر اساس تجربه عملی کشورهای عضو، پیشنهادهای محکمی را برای رفع این چالش‌ها ارائه می‌نماید (OECD, 2005).

با توجه به عوامل مذکور و اصول حکمرانی شرکتی خوب مبتنی بر رهنمودهای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) به‌عنوان یک سازمان جهانی سیاستگذار در عرصه حکمرانی شرکتی، چارچوب نظری لازم برای کدگذاری و تحلیل محتوای قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ فراهم آمده است که در قسمت روش پژوهش به آن پرداخته شده است. بر این اساس، دستیابی به ساختار حکمرانی شرکتی مطلوب در بخش دولتی از رهگذر توجه به اصول زیر میسر خواهد شد (OECD, 2005):

- اطمینان از وجود ساختار قانونی و مقررات کارآمد در رابطه با شرکت‌های دولتی
- عملکرد مالکانه دولت
- رفتار برابر با سهامداران

1. Organization for Economic Cooperation Development

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

- رابطه با ذی‌نفعان
- افشای اطلاعات و شفاف‌سازی
- مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی

حال، این پرسش مطرح می‌شود که جایگاه این اصول در سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان زیربنای آن کجاست و در این راستا چه راهبردهایی برای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی پیشنهاد می‌شود. در ادامه، پیشینه تجربی در خصوص تحلیل سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بررسی شده و پس از آن به مراحل و روش‌شناسی پژوهش پرداخته می‌شود.

۳. پیشینه تجربی

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

- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی
- سیاست‌های کلی بخش تعاونی
- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی
- سیاست‌های کلی واگذاری
- سیاست‌های کلی اعمال حکمرانی و پرهیز از انحصار

نگاهی به فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در مرحله گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و شکل‌گیری نظام بازار دو اصل اساسی وجود دارد: نخست، اقدامات درونی بنگاه با هدف افزایش بهره‌وری و سودآوری که توسط بنگاه‌ها انجام می‌گیرد. دوم، ایجاد شرایط و بستر محیطی به‌عنوان موتور خصوصی‌سازی که دولت عهده‌دار آن است. عنصر اصلی در موفقیت خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها ایجاد رقابت می‌باشد. خصوصی‌سازی بدون وجود رقابت نوعی واگذاری غیر مطلوب است. تجربه موفق چین در این زمینه گواهی

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

این موضوع می‌باشد. آن‌ها حتی به‌جای واژه خصوصی‌سازی از رقابتی کردن اقتصاد نام می‌برند (صمیمی، ۱۳۹۳).

در یک پژوهش تجربی در ایران، 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. بر پایه این پژوهش، ضعف در اجرای قانون (۳۰/۵ درصد)، ضعف قانون (۲۶/۵ درصد)، ضعف بخش خصوصی (۲۳/۲ درصد) و توانمند شدن بخش شبه دولتی (۱۹/۷ درصد) از مهم‌ترین معیارهای آسیب‌پذیری هستند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد موفقیت این قانون فقط و فقط در گروی تقویت بخش خصوصی و توانمندسازی آن است. موضوع اصلی خصوصی‌سازی، خصوصی‌سازی مدیریت بنگاه است و مالکیت موضوعی ثانویه است. به این معنا که هدف از انتقال مالکیت از دولت این است که مدیریت بنگاه از دایره اختیار دولت خارج شود و انتقال مالکیت متضمن انتقال مدیریت باشد. در غیر این‌صورت، نوع مالکیت تأثیری در هدف خصوصی ندارد. موضوع عدم واگذاری برخی مدیریت‌ها در واگذاری‌ها، از جمله مواردی است که نشان از اجرای ناقص قانون دارد (دین‌محمدی و اژدری، ۱۳۹۱).

در پژوهش تجربی دیگر، اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در ایران اثربخش نبوده و به هیچ‌یک از اهداف مالی بنگاه (اهداف خرد) و اهداف مصلحت عامه (اهداف کلان) دست نیافته 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 (آذر و همکاران، ۱۳۹۰).

با تحلیل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه تعامل دولت و بازار و نقش دولت در تنظیم اقتصادی، می‌توان به این نتیجه رسید 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-بازار است. مطابق این رویکرد (که به رویکرد حکمرانی خوب مشهور است)، دولت نقش هدایتی، نظارتی و تنظیمی را به‌عنوان مکمل سازوکارهای بازار ایفا کرده و سازوکارهای لازم به‌منظور ایجاد بستر مناسب برای فعالیت سایر

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

بخش‌ها به‌ویژه بخش خصوصی را فراهم می‌کند؛ اما برای آن‌که این رویکرد اثربخش باشد و دولت بتواند به اهداف خود دست یابد، حکمرانی باید دارای چهار ویژگی اساسی مردم‌سالار، عدالت‌محور، پاسخگو و مشارکت‌کننده باشد (حسینی و شفیعی، ۱۳۸۶).

در مجموع باید اذعان داشت که با وجود اهداف مترقی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که بنا به مبانی نظری و 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. به این ترتیب، به‌دلیل عدم انتقال مدیریت در کنار انتقال مالکیت، اهداف سیاست‌های کلی اصل۴۴ که شامل ارتقای بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری است، تحقق نیافته است (نوبخت، ۱۳۸۷).

بر این اساس، به‌نظر می‌رسد که تحقق اصول رقابت‌پذیری و شفافیت مذکور در اقتصاد مقاومتی از مسیر بهبود قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ می‌گذرد. در این مسیر و با توجه به تجارب جهانی و اصول تئوری حکمرانی خوب، تبیین روابط بین مالک و مدیر و اصول حاکمیت شرکتی می‌تواند نقش بسیار مؤثری در ارتقای رقابت و شفافیت و در نتیجه شکوفایی اقتصادی کشورها داشته باشد.

۴. روش‌شناسی پژوهش

۴-۱. روش تحقیق

روش تحقیق به‌کار گرفته شده در این مطالعه، روش توصیفی از نوع تحلیل محتوای کیفی است. در این روش مشخص خواهد شد که محتوای قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه رعایت اصول حاکمیت شرکتی دارای چه مزایا و نواقصی است. به این منظور، ابتدا طرح کدگذاری برای تحلیل محتوای قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ با استفاده از روش تحلیل محتوای تلخیصی تدوین شده و سپس کدگذاری محتوای قانون با استفاده از طرح کدگذاری انجام شده است. در نهایت، برای تحلیل کدها و استخراج یافته‌های پژوهش از روش تحلیل محتوای جهت‌دار[1] استفاده شده است (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۱) و (حسیه و شانون، ۲۰۰۵).

1. Directed Content Analysis

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

۴-۲. طرح کدگذاری

طرح کدگذاری این پژوهش بر اساس اصول حاکمیت شرکتی سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی که مبتنی بر تئوری حکمرانی خوب می‌باشد، تدوین شده است (OECD, 2005). هر یک از این اصول دارای زیربخش‌های خاص خود هستند که بر اساس کدگذاری تلخیصی نگارندگان و در قالب جدول ۲() نمایش داده شده است. در واقع، این جدول مبنای تحلیل محتوای قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بوده است. در این کدگذاری، کدهای مرتبط با اصول رقابت‌پذیری و شفافیت حکمرانی شرکتی خوب، به‌صورت پررنگ نمایش داده شده است. همچنین، از آنجا که عوامل بهبود حاکمیت شرکتی در بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی به دو دسته فاکتورهای برون‌سازمانی (محیطی یا کشوری) و درون‌سازمانی (داخلی یا شرکتی) تقسیم می‌گردند، مقوله‌بندی کدهای جدول (۲) بر اساس این فاکتورها نیز صورت پذیرفته است. فاکتورهای برون‌سازمانی حاکمیت شرکتی به شرایط محیطی مانند شرایط کسب‌وکار در کشور، شفاف‌سازی جریان اطلاعات و سیاست‌های مالی و اقتصادی کشور مربوط شده و تغییر آن‌ها خارج از اختیارات مدیران و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌هاست؛ در حالی‌که فاکتورهای درون‌سازمانی حاکمیت شرکتی در اختیار هیئت‌مدیره و مدیران شرکت بوده و مواردی نظیر حسابرسی داخلی، مدیریت ریسک، ساختار سرمایه، پاسخگویی به مجمع صاحبان سهام، رهبری استراتژیک، ترکیب هیئت‌مدیره و مدیریت ذی‌نفعان مربوط می‌شود. شایان ذکر است که برای سیاستگذاری حاکمیت شرکتی در سطح ملی، نیاز به تدوین قوانین و مقررات برای هر دو نوع عوامل وجود دارد (گیلان، ۲۰۰۶ و نیکواقبال، ۱۳۸۹).

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

جدول ۲. طرح کدگذاری برای تحلیل محتوای کیفی بر اساس اصول سازمان OECD

اصول	زیربخش‌ها/کدها	نوع فاکتور 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	برون‌سازمانی
مالکیت هدفمند دولت	۸. شرایط رقابتی یکسان با بخش خصوصی برای شرکت‌های عمومی ۹. وجود خط مشی 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	برون‌سازمانی
رفتار برابر با سهامداران	۱۴. رعایت ساختار قانونی شرکت‌ها توسط بخش عمومی ۱۵. تضمین برخورد عادلانه با همه سهامداران ۱۶. تأمین درجه بالایی از شفافیت برای همه سهامداران ۱۷. خط مشی مشخص برای ارتباط و مشورت با همه سهامداران ۱۸. مشارکت سهامداران خرد در تصمیم‌گیری‌های شرکت	برون‌سازمانی
اطمینان رابطه با ذی‌نفعان	۱۹. احترام به حقوق ذینفعان ۲۰. گزارش ارتباط با ذی‌نفعان ۲۱. تدوین و اجرای منشور اخلاقی برای تعامل با ذی‌نفعان	درون‌سازمانی
افشای اطلاعات و شفاف‌سازی	۲۲. گزارش سالانه عملکرد شرکت‌های عمومی توسط نهاد مالکیت ۲۳. توسعه مکانیزم‌های حسابرسی داخلی کارآمد ۲۴. حسابرسی مستقل خارجی مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی ۲۵. وجود استانداردهای باکیفیت برای حسابداری و حسابرسی شرکت‌ها ۲۶. افشای اطلاعات در حوزه‌های مورد توجه عموم	درون‌سازمانی
مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	۲۷. بر عهده 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 (عدم مشکل دوگانگی)[1] ۳۱. بهبود مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال اعضای هیئت‌مدیره ۳۲. تشکیل کمیته‌های حسابرسی، مدیریت ریسک و حقوق و مزایا در هیئت‌مدیره ۳۳. ارزیابی عملکرد سالانه هیئت‌مدیره	درون‌سازمانی

مأخذ: تحلیل تلخیصی نگارندگان از (**OECD, 2005**).

1. CEO Duality Problem

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

۴-۳. قلمروی موضوعی و روش نمونه‌گیری

قلمروی موضوعی مورد مطالعه در این پژوهش کلیه واژگان و واحدهای معنایی[1] از حیث موجودیت و قابل تحلیل بودن در مستندات قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و اصلاحیه آن است. تعیین این قلمرو در پژوهش‌های کیفی در حکم جامعه آماری است.

واحدهای معنایی مفهوم‌های نهفته در واحدهای تحلیل پژوهش می‌باشد. واحدهای تحلیل، جملات حاوی معانی و مفاهیم مرتبط با موضوع و پرسش‌های پژوهش است. در واقع، بخش‌هایی از متن که جدا و کدگذاری می‌شود یا هر عبارتی که در محتوای مورد مطالعه ما وجود دارد، به منزله واحد تحلیل در نظر گرفته شده و واحد معنا نیز عبارت است از مجموعه‌ای از واژگان یا جمله‌هایی که بتوان ارتباط معنایی مشابه و یکسان در میان آن‌ها یافت (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۱).

روش نمونه‌گیری در این پژوهش به‌دلیل ماهیت (اهداف و پرسش‌ها)، روش پژوهش (تحلیل محتوای کیفی) و عدم نیاز به تعمیم‌پذیری نتایج، به‌صورت نمونه‌گیری نظری و هدفمند انتخاب گردید. در این روش نمونه‌گیری، حجم نمونه از قبل مشخص نبوده و ملاک اتمام نمونه‌گیری اشباع، استحکام طبقات و شکل‌گیری تبیین نظری برای موضوع پژوهش است. بر این اساس، کلیه واحدهای معنایی مرتبط با موضوع حاکمیت شرکتی در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مورد تحلیل قرار گرفتند که در مجموع ۳۲ واحد معنایی به‌عنوان نمونه انتخاب گردید. برخی از این نمونه‌ها برای مثال به‌صورت نقل قول از قانون ذکر می‌گردد:

نمونه ۱: دولت مکلف است ۸۰ درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون را به‌استثنای راه و راه‌آهن به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

تبصره ۱: دولت مجاز است به‌منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از ۲۰ درصد ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد.

نمونه ۲: کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.

1. Meaning Units

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

نمونه ۳: از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل‌وانتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب می‌شود و قابل پیگرد قانونی است.

نمونه ۴: به هیئت واگذاری اجازه داده می‌شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها، اصلاحات لازم را انجام دهد. در دوره زمانی مذکور این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند.

نمونه ۵: هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به‌صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اخلال در رقابت شود، ممنوع است.

۴-۴. نرم‌افزار مورد استفاده برای تحلیل محتوای جهت‌دار

در این پژوهش به‌منظور تجزیه‌وتحلیل اطلاعات، از نرم‌افزار ATLAS.ti نسخه ۷ استفاده شده است. نرم‌افزار اطلس تی آی یکی از شناخته‌شده ترین نرم‌افزارها در خصوص روش‌های کیفی به‌ویژه تحلیل محتوا و تئوری داده‌بنیاد می‌باشد. در این نرم‌افزار ابتدا متون و مستندات قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و اصلاحیه‌های آن در نرم‌افزار بارگذاری شده و سپس کدهای مربوط به کدگذاری جهت‌دار بر اساس طرح کدگذاری جدول (۲) وارد نرم‌افزار شده‌اند. پس از کدگذاری محتوا و با استفاده از ابزارهای گزارشی و نمایشی نرم‌افزار، شبکه‌های ارتباطی و یافته‌های پژوهش استخراج گردیده است.

۵. یافته‌های پژوهش

پیش از ارائه نتایج تحلیل محتوای کیفی حاصل از این پژوهش و به‌منظور تکمیل فرایند روش تحلیل محتوا، نتایج تحلیل کمی محتوای مستندات اصل ۴۴ ارائه می‌گردد. در واقع، تحلیل محتوای کمی در روش تحلیل محتوا، در حکم آمار توصیفی تحلیل بوده و نتیجه‌گیری خاصی را در بر ندارد. یافته‌ها در قالب شمارگان کلمات مرتبط در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۶ (مستند الف) و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۹۳ (مستند ب) در جدول (۳) نمایش داده شده‌اند.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

جدول ۳. نتایج تحلیل محتوای کمی اصول حاکمیت شرکتی خوب در مستندات قانون اصل ۴۴

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	صفر	صفر	صفر
افشای اطلاعات و شفاف‌سازی	صفر	۳۰	۳۰
رفتار برابر با سهامداران	۸۳	۳۴	۱۱۷
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی	۵۸۴	۲۹	۶۱۳
مالکیت هدفمند دولت	۲۲۴	صفر	۲۲۴
مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	صفر	صفر	صفر
مجموع	۸۹۱	۹۳	۹۸۴
مجموع کلمات هر مستند	۱۷۳۶۶	۱۷۴۹	۱۸۱۱۹
درصد واژگان مرتبط به کل واژگان	۵ درصد	۵ درصد	۵ درصد

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

مأخذ: نتایج تحقیق.

در ادامه، با توجه به این‌که هدف این پژوهش، بررسی و تحلیل قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ از منظر اصول حاکمیت شرکتی خوب در راستای تحقق اصول رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصاد مقاومتی بود؛ مقوله‌بندی کدها از منظر وجود شواهد برای کدهای تلخیصی جدول (۲) (برگرفته از اصول حاکمیت شرکتی OECD) صورت پذیرفت. خروجی این تحلیل در قالب جدول (۴) استخراج گردیده است. در جدول (۴)، یافته‌های مربوط به وجود شواهد مثبت یا منفی (مطابق یا مخالف با اصول حاکمیت شرکتی) یا عدم وجود شواهد در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قابل مشاهده است. در واقع، 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 باقیمانده در قالب مقوله عدم وجود شواهد قرار گرفتند.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

جدول ۴. نتایج تحلیل قانون اجرای اصل ۴۴ بر حسب وجود شواهد حاکمیت شرکتی خوب

Families مقولات کدگذاری حاکمیت شرکتی خوب در قانون اصل ۴۴	Grounded شواهد در قانون اصل ۴۴ (بر حسب 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

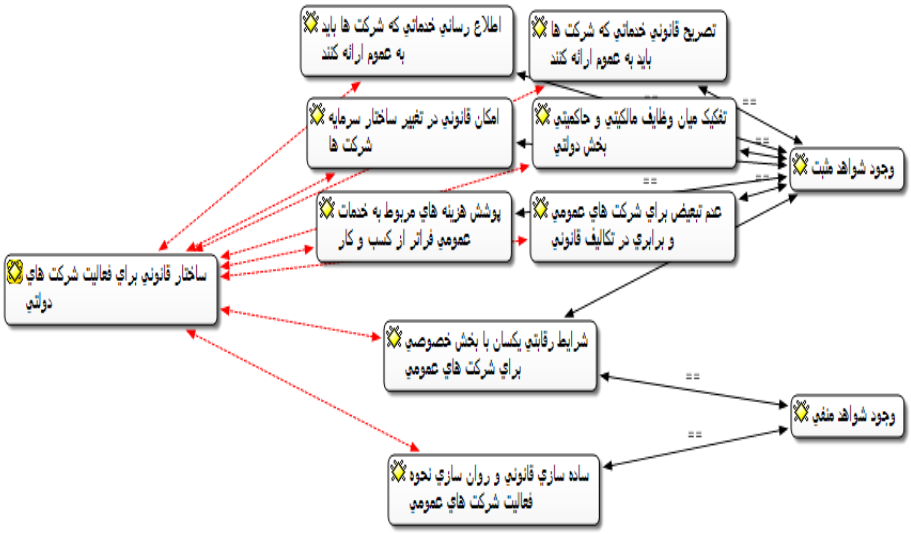
مأخذ: نتایج تحقیق.

همانگونه که مشاهده می‌شود از ۳۴ کد مربوط به وجود شواهد حاکمیت شرکتی خوب، ۱۲ کد مبنی بر وجود شواهد مثبت بر رعایت اصول حاکمیت شرکتی در قانون اجرای اصل ۴۴ بوده و به‌عنوان نقاط قوت قانون از منظر رعایت اصول حاکمیت شرکتی محسوب می‌شوند که از این ۱۲ کد، بیشترین شواهد مثبت مربوط به اصل ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی با ۷ کد مرتبط می‌باشد.

همچنین مطابق با یافته‌های پژوهش، ۲۲ کد حاکی از وجود شواهد منفی یا عدم وجود شواهد در قانون بوده که این موارد به‌عنوان نقاط قابل بهبود از منظر رعایت حاکمیت شرکتی خوب محسوب می‌شوند. بر اساس ارتباطات ۲۲ کد مذکور، اصل مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره با ۵ کد فاقد شواهد و ۲ کد شواهد منفی از ضعیف‌ترین جنبه‌های قانونی از منظر رعایت اصول حاکمیت شرکتی است. سایر جزئیات این کدها از منظر وجود یا عدم وجود شواهد در مستندات قانون اجرای اصل ۴۴ (متن و اصلاحیه) در شبکه‌های[1] نرم‌افزار اطلس تی آی[2] تحلیل گردیده است که یافته‌های آن در قالب شبکه‌های خروجی نرم‌افزار استخراج شده است. به‌منظور جلوگیری از اطاله موضوع، ۲ نمونه از این شبکه‌ها در قالب نمودارهایی (۱) و (۲) نمایش داده شده است.

1. Networks
2. ATLAS.ti

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]



نمودار ۱. شبکه ارتباطی جایگاه اصل ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی در قانون سیاست‌های اصل ۴۴

نمودار (۱)، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب از منظر ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی با قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ را نشان می‌دهد. همان‌طور 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. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کد شرایط رقابتی یکسان با بخش خصوصی برای شرکت‌های بخش عمومی که مربوط به اصل رقابت‌پذیری در حکمرانی خوب است، هم دارای شواهد مثبت و هم دارای شواهد منفی است که این شواهد برای نمونه در جدول (۵) ذکر می‌گردد.

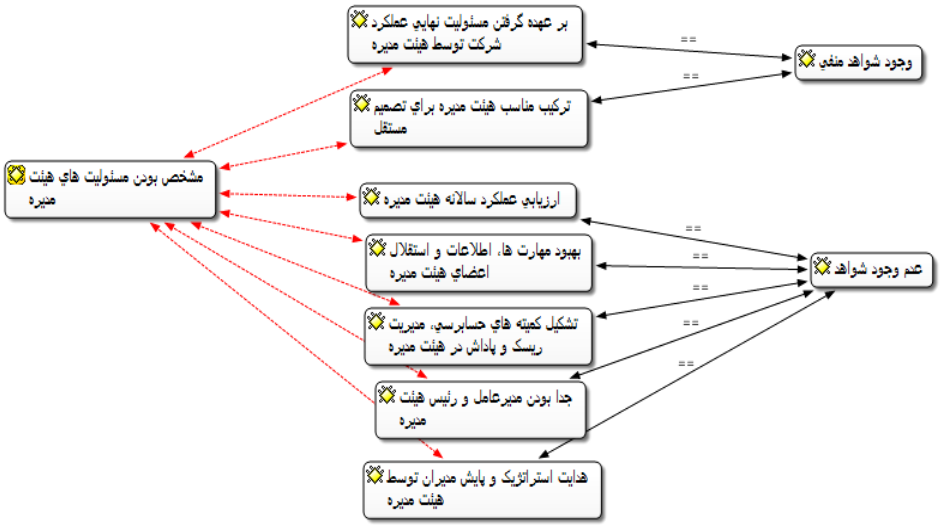
[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

جدول ۵. شواهد موجود در قانون برای کد شرایط رقابتی یکسان با بخش خصوصی برای شرکت‌های بخش عمومی

شواهد موجود در مستندات قانون اصل ۴۴	کد مرتبط	نوع شواهد	توضیحات
ماده ۲ قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مصوب ۱۳۹۳: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و تمام شرکت‌های تابعه و وابسته آن‌ها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی را دارند، می‌توانند در بازار تولید کالا و خدمات فعالیت داشته باشند مگر آن‌که فعالیت آن‌ها موجب اخلال در رقابت گردد. این نهادها و مؤسسات موظفند گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته خود را در هر بازار تولید کالا و خدمات هر شش ماه یک‌بار به شورای رقابت ارسال کنند.	کد ۲۶: افشای اطلاعات در حوزه‌های مورد توجه عموم	مثبت	همانگونه که ملاحظه می‌شود، میزان اختصاص سهام شرکت‌های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی به‌گونه‌ای خواهد بود که باعث ایجاد انحصار و اخلال رقابت نشود و شرکت‌ها ملزم به ارائه گزارش به شورای رقابت شده‌اند. این ماده دارای شواهد مثبت هم برای اصل رقابت‌پذیری و هم برای اصل «شفافیت» است.
تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۶: «مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکت‌های دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند. این حکم شامل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، بیمه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری آن‌ها نمی‌شود.»	کد ۸: شرایط رقابتی یکسان با بخش خصوصی برای شرکت‌های عمومی	منفی	این تبصره که بانک‌ها و بیمه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی را از مرتبط بودن نوع فعالیت با شرکت‌های سرمایه‌پذیر مستثنا کرده است، با اصول رقابت‌پذیری معارض است چراکه بانک‌ها و بیمه‌های دولتی با استفاده از این بند می‌توانند با سرمایه عمومی، شرکت‌های سرمایه‌پذیر به‌اصطلاح خصوصی در زیرمجموعه خود تأسیس نمایند؛ در حالی‌که بخش خصوصی واقعی توان رقابت با آن‌ها را از نظر حجم سرمایه مورد نیاز ندارد.

مأخذ: نتایج تحقیق.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]



نمودار ۲. شبکه ارتباطی جایگاه اصل مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره

نمودار (۲)، ارتباط میان شاخص‌های حاکمیت شرکتی خوب از منظر مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره با مستندات قانون اجرای اصل ۴۴ را نشان می‌دهد. هیچ شواهد 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 در خصوص حکمرانی شرکت‌های بخش دولتی، خصوصی و تعاونی پس از واگذاری تدبیری در قانون اندیشیده نشده که می‌تواند به عدم شفافیت، رانت و فساد در اقتصاد به‌ویژه از جهت تحمیل اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و عدم استقلال آن‌ها منجر گردد که با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در تعارض است.

با توجه به موارد ذکر شده، خلاصه یافته‌های تحلیل قانون برای دو اصل رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصاد مقاومتی، در قالب فاکتورهای درون‌سازمانی و برون‌سازمانی حاکمیت شرکتی در جدول (۶) قید شده است.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

جدول ۶. جمع‌بندی یافته‌های پژوهش بر مبنای دو اصل رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصاد مقاومتی

اصول حاکمیت شرکتی در بخش عمومی	اصل مرتبط با اقتصاد مقاومتی و حکمرانی خوب	نوع فاکتور از منظر درون یا برون‌سازمانی بودن	شواهد در قانون
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی	رقابت‌پذیری	برون‌سازمانی	شواهد مثبت
مالکیت هدفمند دولت	شفافیت و رقابت‌پذیری	برون‌سازمانی	فاقد شواهد
رفتار برابر با سهامداران	شفافیت	برون‌سازمانی	فاقد شواهد
اطمینان رابطه با ذی‌نفعان	شفافیت و پاسخگویی	درون‌سازمانی	فاقد شواهد
افشای اطلاعات و شفاف‌سازی	شفافیت	درون‌سازمانی	شواهد محدود
مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	رقابت‌پذیری و پاسخگویی	درون‌سازمانی	فاقد شواهد

مأخذ: نتایج تحقیق.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادات

در این مقاله به بررسی اصول رقابت‌پذیری و شفافیت در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از منظر قواعد حاکمیت شرکتی خوب پرداخته شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به‌عنوان مهم‌ترین زیربنای تحقق اقتصاد مقاومتی در حوزه رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصاد ایران، در این زمینه قابل بهبود است. شبکه‌های ارتباطی حاصل از تحلیل محتوای این قانون بر اساس اصول شش‌گانه حاکمیت شرکتی OECD نشان می‌دهد که اصول مالکیت هدفمند دولت، رفتار برابر با سهامداران، مشخص بودن مسئولیت‌های هیئت‌مدیره و اطمینان رابطه با ذی‌نفعان مورد توجه قرار نگرفته و فاقد شواهد مثبتند؛ اما اصل ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی در این قانون دارای شواهد مثبت بوده و از جمله بسترهای قانونی مناسب برای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از منظر اصول حاکمیت شرکتی خوب است.

راهبرد پیشنهادی این پژوهش، با توجه به این‌که امروزه مجموعه کشور و قوای سه‌گانه به‌دنبال تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، رقابت‌پذیری و توسعه مشارکت بخش خصوصی هستند، بازنگری قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان زیربنای اقتصاد مقاومتی از منظر بهبود رقابت‌پذیری، شفافیت اقتصاد و رعایت قواعد حکمرانی خوب است؛ به‌علاوه،

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

پیشنهاد می‌گردد به‌جای تمرکز کشور بر واگذاری مالکیت، بر بهبود حاکمیت شرکتی به‌ویژه برای بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی تأکید گردد. بدیهی است، این توصیه نافی انتقال مالکیت نبوده بلکه بر اولویت‌بندی صحیح سیاستگذاری برای نیل به اهداف رقابت‌پذیری و شفافیت اقتصاد تأکید دارد.

منابع

ابلاغیه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، (۱۳۹۲)

ایمان، محمدتقی، و محمودرضا نوشادی (۱۳۹۱)، "تحلیل محتوای کیفی"، *عیار پژوهش در علوم انسانی*، سال ۲، شماره ۳، صص ۱۵- ۴۴.

ایمانی‌پور، مهدی (۱۳۹۲)، "مروری بر ادبیات اقتصاد نهادگرا در ایران: کتاب‌شناسی و مقاله‌شناسی"، *کتاب ماه علوم اجتماعی*، سال ۸، شماره ۱۷، صص ۷۰- ۶۴.

آذر، عادل؛ قلی‌پور، رحمت‌اله؛ الوانی، سیدمهدی؛ کمیجانی اکبر، و اسفندیار محمدی (۱۳۹۰)، "طراحی مدل جامع خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران با رویکرد خط مشی‌گذاری: صنعت پتروشیمی"، *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، سال ۱۵، شماره ۴، صص ۴۹- ۲۹.

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

جاسبی، جواد، و ندا نفری (۱۳۸۸)، طراحی الگوی حکمرانی خوب بر پایه نظریه سیستم‌های باز، *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، سال ۴، شماره ۱۶، صص ۱۸۵-۱۱۷.

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*، سال ۱، شماره ۱۵، صص ۶۰-۲۵.

دباغ، سروش، و ندا نفری (۱۳۸۸)، "تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب"، *مدیریت دولتی (دانشگاه تهران)*، شماره ۳، سال ۱۸-۳.

دین‌محمدی، مصطفی و علی‌اصغر اژدری (۱۳۹۱)، "الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی"، *جستارهای اقتصادی*، سال ۱، شماره ۹، صص ۱۹۲-۱۶۷.

سازمان بورس و اوراق بهادار، (۱۳۹۳)، *دستورالعمل راهبری شرکتی ناشران پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران*، پیش‌نویس ویرایش چهارم، سایت سازمان بورس و اوراق بهادار به آدرس www.seo.ir.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

شریف‌زاده، فتاح، و رحمت‌اله قلی‌پور (۱۳۸۲)، "حکمرانی خوب و نقش دولت"، مدیریت فرهنگ سازمانی، سال ۴، شماره ۱، صص ۱۱۰-۹۳.

جعفری‌صمیمی، احمد (۱۳۹۳)، "اصلاح اقتصاد بخش عمومی: محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت"، ارائه شده در سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، تهران.

قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۳)، تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت، "دانش مدیریت"، سال ۱، شماره ۱۷، صص ۱۱۲-۸۵

میدری، احمد (۱۳۸۵)، "مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب"، رفاه اجتماعی، سال ۱، شماره ۶، صص ۲۸۸-۲۵۹.

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*، سال ۱، شماره ۱۵، صص ۷۸-۴۱.

نیکواقبال، علی‌اکبر (۱۳۸۹)، "مسئله شرکت‌های دولتی اصلاحات و حکمرانی خوب"، *نامه اتاق بازرگانی*، سال ۴۹، شماره ۱، صص ۱۴-۱۲.

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

Berle, Adolf Augustus & Gardiner Gardiner Coit Means (2007), *The Modern Corporation and Private Property* (9th ed.): Transaction Publishers.

Davis, Gerald F. & Michael Useem (2002), "Top Management, Company Directors and Corporate Control", *Handbook of Strategy and Management*, PP. 233-259.

Demirag, Istemi; Sudarsanam, Sudi & Mike Wright (2000), "Corporate Governance: Overview and Research Agenda", *The British Accounting Review*, *Vol. 32*, *No.* 4, PP. 341-354.

Fung, Man-yau (2003), *Corporate Governance and Performance: an Analysis of Listed Companies in China*, (PhD), The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong, Retrieved from http://hdl.handle.net/10397/944.

Gillan, Stuart L. (2006), Recent Developments in Corporate Governance: an Overview", *Journal of Corporate Finance*, Vol. 12, No. 3, PP. 381-402.

Hess, David & Gregorio Impavido (2003), "Governance of Public Pension Funds: lessons from Corporate Governance and International Evidence", Vol. 3110, World Bank Publications.

Ho, Chi-Kun (2005), "Corporate Governance and Corporate Competitiveness: an International Analysis", *Corporate Governance: an International Review*,*Vol. 13*, *No.* 2, PP. 211-253.

Hsieh, H. F. & S. E. Shannon (2005), "Three Approaches to Qualitative Content Analysis", Q*ualitative Health Research*, Vol. 15, No. 9, PP. 1277-1288.

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

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]

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

Jamali, Dima; Safieddine, Asem M. & Myriam Rabbath (2008), Corporate Governance and Corporate Social Responsibility Synergies and Interrelationships, *Corporate Governance: an International Review*, Vol. 16, No. 5, PP. 443-459.

Williamson, John (2003), "From Reform Agenda to Damaged Brand Name. *Finance and Development*.

Kaufmann, D.; Kraay, A. & M. Mastruzzi (2009), "The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project", The World Bank.

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

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

Maher, Maria & Thomas Andersson (2000), Corporate Governance: Effects on Firm Performance and Economic Growth.

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

Ryan, Christine & Ng Chew (2000), "Public Sector Corporate Governance Disclosures: an Examination of Annual Reporting Practices in Queensland", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No. 2, PP. 11-23.

Shleifer, Andrei & Robert W. Vishny (1997), "a Survey of Corporate Governance", *The Journal of Finance*, Vol. 52, No. 2, PP. 737-783.

Stiglitz, J. (1999), *Whiter Reform? Ten Years after the Transition*, Paper Presented at the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics.

Streeten, Paul (2007), *Good Governance: History and Development of the Concept*, Paper Presented at the Paper Delivered at a Symposium [Available online] http://www. novartisfoundation. com/pdf/symposia/rede_streeten06122002, pdf [Accessed 30 May 2007].

VO, D. & Phan Thuy (2013), Corporate Governance and Firm Performance: Empirical Evidence From Vietnam.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-25]