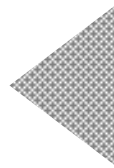


# بررسی موانع و الزامات اجرایی پیش روی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی



دکتر پرویز سعیدی<sup>۱</sup>

(تاریخ دریافت ۸۷/۸/۱۰ - تاریخ تصویب ۸۷/۱۱/۱۰)

## چکیده

در محافل دانشگاهی و مراجع حرفه‌ای حدود دو سال واندی است که بحث اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح و در این خصوص سمینارها و همایش‌هایی در سطح ملی و منطقه‌ای برگزار شده و می‌شود. انتظار عموم مردم بر این است که روند اجرایی سیاست‌های ابلاغی توسط مقام معظم رهبری برای شکوفایی اقتصاد کشور شتاب لازم را بیابد. ولی به اذعان عموم مسئولان و کارشناسان اقتصادی، حرکت دستگاه‌های مختلف برای کوچک‌سازی بدنه تصدی‌گری دولت، بسیار کند و توأم با مقاومت و مشکلات جدی بوده است.

این مقاله بر آن است که به این سؤال اساسی پاسخ دهد: برای پیشبرد و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چه موانع و مشکلاتی وجود دارد؟ دولت باید چه الزاماتی تدوین نماید که حرکت سریع و فزاینده در این خصوص انجام شود؟

بنابراین هدف اصلی و محوری مقاله حاضر بررسی موانع و الزامات اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. مقاله ضمن بررسی موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به بررسی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب پرداخته و در پایان با ارائه نتیجه‌گیری، پیشنهادات اساسی را ارائه می‌نماید.

۱ - عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی‌آبادکتول، dr.parvizsaedi@yahoo.com

**واژگان کلیدی:** چشم‌انداز، برنامه‌ریزی، توسعه اقتصادی و اجتماعی، اصل ۴۴ قانون اساسی.

### مقدمه

امروزه رویکرد اکثر کشورهای جهان در دهه‌های اخیر بر موضوعات اشتغال، توسعه، سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها و رفاه آحاد جامعه متمرکز شده و موجی از سیاست‌های توسعه و برنامه‌های کلان در دنیا ایجاد شده است. ایران هم در این خصوص مستثنی نبوده و طرح این موضوع را از طریق اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی پیگیری می‌نمایند.

مطمئناً اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نیازمند ملزومات و ابزارهای متعددی است و رفع موانع و محدودیت‌های تولید و رقابت، تدوین و نوسازی قوانین و مقررات مورد نیاز بیمه‌ای، مالیاتی، سرمایه‌گذاری مناسب، بسترسازی حقوقی و فنی، آزادسازی توسعه بازار سرمایه و فرهنگ‌سازی و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ... از جمله الزامات مورد نیاز برای تسریع رشد و رفاه اقتصادی کشور است و باید مورد توجه قرار گیرد.

یکی از بزرگترین سیاست‌های اقتصادی ایران به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اختصاص دارد که هدف آن، رفع نارسایی‌ها در اقتصاد ایران و انقلابی اقتصادی و بدون حاشیه در این سرزمین است که نتیجه آن بهره‌مندی همه شهروندان از آثار آن است.

سیاست‌های اصل ۴۴ جامع‌ترین تلاش برنامه‌ای برای هدف‌گذاری در تمامیت اقتصاد کشور است و تقریباً همه بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و امور فردی و جمعی شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و باید همه توان اجرایی و اداری برای موفق شدن آن به کار بسته شود.

ارزش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به موفقیت در روند اجرایی کردن آن بستگی دارد و نباید آن را تماشا کرد. هدف این سیاست‌ها این است که ایران در سطح ملی و بین‌المللی به بازیگر اصلی و قدرتمند در عرصه تجارت و بازرگانی جهانی و توسعه پایدار ملی تبدیل شود.

### سابقه برنامه‌ریزی در ایران

فکر برنامه‌ریزی در ایران از سال‌های قبل از شهریور ۱۳۲۰ شمسی وجود داشته و اولین گام در این راه در سال ۱۳۱۶ برداشته شده است که به منظور اصلاح و بهبود وضع اقتصادی کشور از طریق طرح و تهیه برنامه‌های اقتصادی و همچنین بنابه دستور حکومت وقت در فروردین ۱۳۱۶ پیشنهاد تأسیس شورایی بنام «شورای اقتصادی» از سوی اداره کل تجارت مطرح شد. اساسنامه

شورای اقتصادی در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ به تصویب هیئت وزراء رسید. در مهرماه ۱۳۱۶ شمسی مقرر شد کمیسیون دائمی، برای تهیه برنامه برای تولید محصولات تشکیل گردد. این کمیسیون که هسته مرکزی شورا محسوب می‌شد، پیشنهادهای در مورد اصلاح وضع کشاورزی و مسأله مهاجرت مطرح و برنامه هفت ساله کشاورزی را نیز تنظیم نمود. مقدمات برنامه پیشنهادی در دست تهیه بود که شروع جنگ جهانی و بسته شدن راه‌های زمینی و دریایی امکان اجراء و تعقیب آن را غیر عملی نمود (شیرازی، ۱۳۷۵).

در ۲۳ مرداد ۱۳۲۳ شمسی اساسنامه شورای عالی اقتصاد توسط هیئت وزیران تصویب گردید. این شورا مرکب از ۲۵ نفر بود که از طرف هیئت وزیران طبق پیشنهاد نخست‌وزیر از اشخاص بصیر و مطلع در امور اقتصادی، مالی و کشاورزی و فنی بمدت ۳ سال انتخاب می‌شدند. این شورا در عمل کار مثبتی انجام نداد.

در ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران، هیئتی بنام «هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور» تحت ریاست وزیر دارایی تشکیل، و مأمور گردید در اطراف اصلاحاتی که مورد احتیاج کشور است مطالعه نمایند. هیئت دولت پس از دریافت گزارش‌های ارائه شده از سوی این هیئت در مرداد ۱۳۲۵ تصویب نمود که برای رسیدگی به برنامه‌های ارائه شده از سوی وزارتخانه‌ها، هیئت جدیدی بنام «هیئت عالی برنامه» تحت ریاست نخست‌وزیر تشکیل گردد. هیئت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور، برنامه‌ای هفت ساله را تنظیم و به هیئت عالی برنامه تقدیم نمود و کمیسیون برنامه پس از مطالعات لازم بر روی آن، نقشه‌ای شامل دو قسمت اقتصادی و اجتماعی تنظیم نمود. قسمت اقتصادی شامل عملیات عمرانی و مولد ثروت بوده و قسمت اجتماعی مربوط به عملیات اصلاحی در بهداشت عمومی و تعمیم فرهنگ بود.

چون توانایی مالی کشور برای تأمین هزینه برنامه، ناکافی تشخیص داده شد، دولت به فکر افتاد که قسمتی از هزینه برنامه را از راه گرفتن وام از خارج تأمین کند. لذا در آبان ماه ۱۳۲۵ شمسی، دولت از طریق سفارت ایران در واشنگتن به بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه اطلاع داد که دولت ایران در نظر دارد مبلغ دو بیست و پنجاه میلیون دلار اعتبار از بانک مزبور وام بگیرد. دولت به منظور مطالعه اوضاع اقتصادی کشور و شناسایی منابع و تسهیلات موجود در ۲۶ آذر ۱۳۲۵ قراردادی با شرکت موریسون نودسون که یکی از شرکت‌های خصوصی امریکایی است، منعقد نمود. این شرکت در مرداد سال ۱۳۲۶ گزارش مطالعات خود را به دولت ارائه نمود و به موجب این گزارش، دکتر مشرف نفیسی از طرف دولت مأمور گردید که با کمک و مشورت هیئت عالی

برنامه و مطالعات هیئت مزبور، برنامه‌ای نهایی که قابل اجرا باشد را تنظیم نماید. دولت پس از مطالعات کافی و با توجه به گزارش دکتر مشرف نفیسی، لایحه برنامه هفت ساله را در ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی نمود. در راستای اقدامات فوق و بمنظور جلوگیری از تأخیر در فراهم آوردن مقدمات اجرای برنامه در پنجم مهرماه ۱۳۲۷ بموجب تصویب نامه شماره ۱۳۰۶۲، اداره‌ای بنام «دفترکل برنامه» تحت ریاست دکتر مشرف نفیسی تأسیس گردید که وظیفه آن، تهیه برنامه تفضیلی هفت ساله برای تقدیم به دولت و تهیه مقدمات اجرای برنامه پس از تصویب قانون آن بوده است. این اداره بعداً بنام سازمان موقت برنامه، نامیده شد (چگونگی شکل‌گیری سازمان برنامه و بودجه از ابتدا تا به امروز، ۱۳۷۸).

اساسنامه سازمان برنامه هفت ساله مشتمل بر چهار فصل و هشت ماده در جلسه مورخ سه شنبه ۲۵ آذر ۱۳۳۱ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسید. مجموعه تلاش‌های برنامه‌ریزی در ایران تا پایان سال ۱۳۵۷ منتهی به دو برنامه هفت ساله و چهار برنامه پنج ساله گردید که در جدول شماره (۱) آمده است:

#### جدول (۱) برنامه‌های مصوب پیش از انقلاب جمهوری اسلامی ایران

نام برنامه	سنوات
برنامه عمرانی اول	۱۳۳۳-۱۳۲۷ هفت سال
برنامه عمرانی دوم	۱۳۴۱-۱۳۳۴ هفت سال
برنامه عمرانی سوم	۱۳۴۶-۱۳۴۲ پنج سال
برنامه عمرانی چهارم	۱۳۵۱-۱۳۴۷ پنج سال
برنامه عمرانی پنجم	۱۳۵۶-۱۳۵۲ پنج سال
برنامه عمرانی ششم	۱۳۶۱-۱۳۵۷ پنج سال

منبع: (سعیدی، ۱۳۸۲: ۶۳)

#### برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

ایران پس از انقلاب اسلامی سه برنامه پنج ساله توسعه، تحت عنوان «برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» را تجربه نموده است. شرایط و جو انقلابی،

ارزش‌های اسلامی و انتظارات مردم از حکومت اسلامی، باعث تقویت یک فضای ارزشی در طراحی و تدوین این برنامه‌ها گردید که در جدول شماره (۲) آمده است:

**جدول (۲): برنامه‌های مصوب جمهوری اسلامی ایران**

نام برنامه‌ها	سنوات	ملاحظات
قانون پنج ساله برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۳-۱۳۶۹	مصوب ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ دارای یک ماده واحد و ۵۴ تبصره
قانون پنج ساله برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۸-۱۳۷۴	مصوب ۲۰ آذر ۱۳۷۳ دارای یک ماده واحد و ۱۰۱ تبصره
قانون پنج ساله برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۳-۱۳۷۹	مصوب سال ۱۳۷۸
قانون پنج ساله برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۹-۱۳۸۴	مصوب سال ۱۳۸۳

منبع: (همان، ۶۸)

### بررسی عملکرد برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران

برنامه‌های عمرانی در کشور، از سال ۱۳۲۷ هجری شمسی شروع شده که تا پایان سال ۱۳۵۱ دو برنامه هفت ساله عمرانی و دو برنامه پنج ساله جامع، اجرا و حدوداً همزمان با تصویب قانون برنامه و بودجه یعنی در تاریخ ۱۳۵۱/۱۱/۲۲، پنجمین قانون عمرانی تحت عنوان «قانون برنامه عمرانی پنج ساله پنجم» به تصویب مجلس وقت رسید. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی از آنجایی که بازسازی اقتصادی کشور پس از جنگ تحمیلی، مهمترین اولویت اجتماعی-سیاسی کشور به شمار می‌آمد، برنامه اول توسعه طی سال‌های ۷۳-۱۳۶۹ رشد اقتصادی را هدف اصلی خود قرار داده و مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی شامل آزادسازی خصوصی‌سازی، افزایش سهم مالیات‌ها در بودجه دولت، تقویت پول ملی، رشد صادرات غیر نفتی، تحول اداری، ارائه خدمات اجتماعی و کاهش رشد جمعیت را در دستور کار خویش قرار داد. در اثر اقدامات برنامه اول، میانگین سالانه رشد تولید ناخالص داخلی در مدت برنامه اول به قیمت ثابت به ۷/۳ درصد رسید و در این برنامه نرخ باسوادان بزرگسالان از ۵۹/۷ درصد به ۶۸/۱

درصد و نرخ ترکیبی ثبت نام در کلبه مقاطع تحصیلی از ۶۷ درصد به ۷۷/۷ درصد و امید به زندگی از طریق شاخص توسعه انسانی<sup>۱</sup> که شاخص ترکیبی می‌باشد افزایش یافت (اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸).

اما با توجه به رشد حجم نقدینگی و افزایش تورم از یک سو و حذف یارانه‌ها و افزایش قیمت و سیاست تک نرخ کردن ارز از سوی دیگر، جمعیت زیر خط فقر از ۱۷/۸ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یافت. برنامه دوم توسعه از سال ۷۸ تا ۱۳۷۴ با حفظ نگرش کلی تکیه به اصطلاحات اقتصادی و عدم توجه کافی به پیش نیازهای حقوقی، سیاسی لازم برای گذار به سوی اقتصاد بازار، کماکان سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی را در بخش‌های پولی و نیز در بخش خارجی اقتصاد در دستور کار خود قرار داد. عدم تحقق سیاست‌های خصوصی و آزادسازی در برنامه اول و عوارض اجتماعی ناشی از افزایش قیمت‌ها، کاهش ذخایر خارجی و افزایش بدهی‌های خارجی که ناشی از عملکرد انبساطی بیش از حد برنامه اول بودند، باعث شدند که فضای اجتماعی - سیاسی، علی‌رغم اهداف سیاست‌های اعلام شده در راستای برنامه دوم، و در عمل سیاست‌های تثبیت اقتصادی را به ویژه در زمینه‌های نرخ ارز، سیاست‌های پولی، کنترل واردات و تثبیت قیمت‌ها به مرحله اجرا بگذارد.

این چرخش استراتژی بویژه در مرحله اجرا، باعث کاهش رشد اقتصادی در چهارسال اولیه برنامه دوم گردید به گونه‌ای که متوسط رشد سالانه محصول ناخالص داخلی طی سال‌های ۷۷ تا ۱۳۷۴، ۳/۸ درصد بود. سایر خدمات حقیقی اقتصادی به قیمت‌های ثابت نشان می‌دهد که در طول برنامه دوم، درآمدهای دولت علی‌رغم هدف رشد سالانه ۱۵/۲ درصد در عمل به طور متوسط سالانه ۲/۹ درصد افزایش پیدا کرده است و هزینه‌های دولت به جای کاهش ۹ درصد در سال عملاً سالانه ۱/۸ درصد افزایش پیدا کرده است. از سوی دیگر ترکیب هزینه‌های دولت علی‌رغم نسبت مصوب ۵۶ درصد جاری و ۴۴ درصد عمرانی در عمل به ۷۰ درصد جاری و ۳۰ درصد عمرانی تبدیل شد. رشد اعتبارات جاری در برنامه دوم بدین صورت اختصاص یافت: بهداشت، درمان و تغذیه (۱۴/۲ درصد)، آموزش و پرورش (۱۳/۲ درصد) و تأمین اجتماعی (۱۲/۷ درصد). ولی از نظر نرخ باسودای بزرگسالان در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی از ۶۹/۷

درصد در سال ۱۳۷۳ به ۷۴/۵ درصد سال ۱۳۷۶ افزایش یافته است. نرخ امید به زندگی در بدو تولد از ۶۶/۳ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۶۹/۵ درصد در سال ۱۳۷۶ افزایش یافته است. همچنین طی این برنامه جمعیت زیر خط فقر از ۱۹/۹ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۱۸/۶ درصد در سال ۱۳۷۴ کاهش یافته است. برنامه سوم توسعه اقتصادی واجتماعی (۸۳-۱۳۷۹) به اجرا درآمد، بین حوزه‌های سیاست داخلی، اصلاحات اقتصادی، سیاست‌های فرهنگی و سیاست خارجی ارتباط برقرار می‌کند. این برنامه به جای تمرکز بر منابع دولت، به اصلاح ساز و کارها، قوانین و مقررات حقوقی و اقتصادی توجه دارد. توجه بیشتر به ابعاد اجتماعی، حقوقی و فرهنگی توسعه در کنار افزایش توان اجرایی برنامه، دو عاملی هستند که امکان موفقیت این برنامه را افزایش می‌دهد (ایمان، ۱۴۷).

### رویکردهای برنامه‌ریزی

تاریخچه برنامه‌ریزی کلان توسعه در سطح کشور به شش برنامه توسعه قبل از انقلاب باز می‌گردد که اگرچه به سبب وابستگی به غرب و به ویژه امریکا، متأثر از عقلانیت ابزاری، تدوین و اجراء گردید ولی به سبب بافت فرهنگی کشور و ویژگی‌های مذکور و علاوه بر آن استبداد داخلی به نهادسازی گسترده که لازمه دستیابی به توسعه پایدار است، نینجامید. پس از انقلاب نیز تجربه چهار برنامه را داشته‌ایم که در دو برنامه اول از نهادسازی غفلت شد ولی در برنامه سوم با توجه به اصلاحات ساختاری که اساس برنامه را تشکیل می‌داد، تا حدی به این مهم توجه شد و از آنجا که بینش حاکم بر آن اصلاح حاکمیت و کارآمدتر کردن آن بود، جهت برنامه به همین سمت نشانه رفته بود.

سه برنامه در دو چیز مشترک بودند؛ نخست فقدان چشم‌انداز روشن و مشخصی که سمت و سوی برنامه‌ها و کشور را در آینده به صورت واقع‌گرایانه، جذاب و انگیزشی نشان دهد و دوم سیاست‌های کلی که برنامه در چارچوب آن سیاست‌ها و بر مبنای آنها شکل گرفته و اجراء شود. در هنگام تدوین برنامه چهارم، با توجه به رفع دو مورد مذکور، و علاوه بر تدوین سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ دستگاه‌های اجرایی نیز براساس برنامه موظف شدند، سه نوع سند توسعه‌ای فرابخشی، بخشی و استانی را متناسب با حوزه تحت پوشش تدوین کرده و در چارچوب آنها فعالیت‌های خود را سامان دهند.

شرایط مذکور در سطح کلان کشور، دستگاه‌های اجرایی و مدیران کشور را و می‌داشت تا به

جای فعالیت‌های مبتنی بر ذوق و سلیقه‌های خاص مدیریت و حاکمیت اراده‌های شخصی بر فضای ملی کشور و سازمان‌ها و نهادها، به تفکر برنامه‌ای و برنامه روی آورده و تدوین آن در کانون توجه قرار بگیرد؛ ولی از آنجا که تفکر برنامه‌ای در متن فرهنگ جاری و دل و جان و ذهن آحاد جامعه جا نداشته و ندارد، بیشتر برنامه‌ها نیز در همان سطح نظری و مدون باقی مانده و در اجراء باز هم حاکمیت از آن اراده مجریان بوده است و نه برنامه، و مجریان نه در چارچوب برنامه، بلکه در چارچوب اعتماد بر تجربیات شخصی خود عمل کرده و می‌کنند.

اگر مدیریت را ایفای نقش فعال - در مقابل نقش - به شمار آوریم، خواه این فعال بودن در قالب انطباق دادن خود با شرایط باشد با تغییردادن آن، مستلزم برنامه‌ریزی است و برنامه‌ریزی یعنی پیش‌بینی، تغییر و ساخت آینده؛ به دیگر سخن برنامه‌ریزی همواره با آینده سروکار دارد، خواه در رابطه با حل مشکل امروز باشد یا ساخت فردا، و در هر صورت نیازمند به چشم‌اندازی از آینده یا ایده و تصویری از آینده مطلوب است.

به طور کلی برنامه‌ها و سندهای توسعه را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد؛ مسأله‌محور و چشم‌انداز محور. رویکرد مسأله‌محور در بردارنده بروز مسأله (ایجاد نگرانی)، فرایند حل مسأله (کاهش نگرانی) و حل مسأله (تثبیت وضع موجود و رفع نگرانی) است؛ در مقابل رویکرد چشم‌اندازمحور در بردارنده ترسیم چشم‌انداز، فرایند تحقق بخشیدن به چشم‌انداز (توانمندسازی) و تحقق چشم‌انداز است. برنامه‌ها و سندهای توسعه‌ای مسأله‌محور ناظر بر شناخت مسایل و مشکلات جامعه و سازمان‌ها و ارایه راهکارهایی برای حل مسایل و مشکلات و رفع نگرانی‌های برخاسته از آنها در جامعه و سازمان است؛ برنامه‌ها و سندهای توسعه‌ای چشم‌اندازمحور، ناظر به تعیین یک چشم‌انداز آرمانی و تعیین راه کارها و فرایندهای عقلانی تحقق بخشیدن به آن است که مستلزم مواجهه خردمندانه با چالش‌های فرارو است. در صورت موفقیت در اجرای برنامه با رویکرد چشم‌اندازمحور، توانمندی‌های فراهم آمده، برنامه‌ریزان و مجریان برنامه را برای ساخت و تغییر آینده آماده می‌سازد و بدین گونه می‌تواند گام‌های اساسی برداشته و عقب‌ماندگی‌ها و کوتاهی‌های گذشته را نیز جبران کنند.

باید توجه داشت که رویکرد چشم‌اندازمحور در تدوین برنامه‌ها و سندهای توسعه‌ای، مستلزم برخورداری از تصویر مطابق با واقع از خود و توانمندی‌های خود است و اساس آن بر آرمان‌گرایی، رؤیاها و آرزوهایی است که به وسیله عقلانیت ارزشی حد زده شده است. انسان



برپایه عقلانیت ارزشی و با استفاده از قوه تخیل و تصویرسازی از آینده، تصویری از آینده مطلوب را ترسیم کرده و آرزو و وضعیت ایده آل خود را مشخص می‌سازد و برپایه آن یک چشم‌انداز آرمانی که مبین چستی آن آرزو و ایده آل است را شکل می‌دهد تا در گام سوم، رسالت و مأموریت خود برای تحقق بخشیدن به آن چشم‌انداز یا چرایی آن را مشخص سازد و در گام چهارم اهداف برخاسته از این رسالت و مأموریت تعیین شده و سرانجام راهبرد دستیابی به اهداف و انجام رسالت و تحقق بخشیدن به چشم‌انداز و رسیدن به آرزوی موردنظر تدوین و تعیین می‌گردد.

نمودار (۱) فرایند عقلانی تبیین و تدوین سیر از آمال و آرزوها به فعالیت‌های اجرایی و عملیاتی



منبع: (امیری، ۱۳۸۴: ۸۹)

چشم‌انداز آرمانی، ترسیم آینده‌ای واقع‌گرایانه، تحقق‌پذیر، جذاب و انگیزشی است و مشخص‌کننده آن است که ما می‌خواهیم چگونه باشیم و به کجا برسیم؛ چشم‌انداز آرمانی، موتور محرک ما به سوی آینده است و دارای ویژگی‌های زیر است:

- انرژی بخش است؛
- تعهدزا است؛
- گذشته، حال و آینده را با یکدیگر پیوند می‌زند؛
- به رفتارهای ما معنا می‌بخشد؛
- یکپارچگی و وحدت و هماهنگی را به همراه دارد؛
- انگیزشی است و روحیه ساز؛
- بیانگر ارزش‌ها و گرایش‌ات متعالی ماست (همان، ۶۸).

چشم‌اندازها می‌توانند شخصی یا جمعی و مشترک باشند؛ چشم‌انداز شخصی تصویری است از وضعیت مطلوب و ایده‌آل فرد که دل و جان او را تسخیر کرده و فعالیت‌هایش را در جهت تحقق یافتن خود سامان می‌دهد و چشم‌انداز مشترک تصویر مشترک، مطلوب و نیرویی است که افراد را به یکدیگر پیوند زده و فعالیت‌های آنان را در یک جهت قرار داده و توان مضاعفی برای تحقق بخشیدن به آنچه می‌خواهند خلق کنند، عطا خواهد کرد.

### چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی

با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه جمعی و در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست ساله آمده است: «ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل» (سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، افق ۱۴۰۴).

جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی؛
- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی؛

- امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه جانبه و پیوستگی مردم و حکومت؛
  - برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب؛
  - فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن؛
  - دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل؛
  - الهام بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره)؛
  - دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.
- در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، توجه به این نکات ضروری است: شاخص‌های کمی کلان از قبیل: نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی. برنامه باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.
- مقام معظم رهبری درخصوص افق بیست ساله موارد زیر را به ریاست محترم جمهور وقت (حجت‌الاسلام خاتمی) ابلاغ فرمودند: «انتظار می‌رود چارچوب این سیاست‌ها و نقاط مورد تکیه در آن بتواند به تدوین برنامه‌ای جامع و عملیاتی برای دوره پنج ساله بیانجامد. بی‌گمان اهتمام و دقت نظر جنابعالی و هیأت محترم دولت و از آن پس، مجلس محترم شورای اسلامی می‌تواند در این باره نقش تعیین کننده خود را ایفا کنند. تأکید بر این معنا بدین علت ضرورت

می‌یابد که برخی از سیاست‌های کلی مطرح در برنامه سوم از توجه کافی در تقنین و اجراء برخوردار نگشت. مجمع محترم تشخیص مصلحت و نیز خود دستگاه‌های تقنینی و اجرایی می‌توانند این کمبود را به نحو شایسته‌ای در این برنامه برطرف کنند. لازم می‌دانم از مجمع محترم تشخیص مصلحت و هیأت محترم دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دبیرخانه مجمع و نیز کارشناسان فعال و همکار با این مجموعه‌ها که در تنظیم سیاست‌های کلی برنامه چهارم نقش آفرینی کردند، صمیمانه سپاسگزاری کنم» (ابلاغ سیاست‌ها، ۱۳۸۴/۴/۳۱).

### موانع و چالش‌های اجرای سیاست اصل ۴۴ قانون اساسی

جهت دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اجرای این سیاست‌ها با چالش‌هایی روبروست که به اختصار به آنها می‌پردازیم:

#### ۱- اندازه دولت

برای اینکه بتوانیم ارزیابی بهتری از وضعیت اندازه و حجم دولت در کشور داشته باشیم، برخی از شاخص‌های مرتبط را بررسی می‌نمائیم. جدول ۳ وضعیت تعداد و حجم بودجه شرکت‌های دولتی و سهم بودجه آنها از بودجه کل کشور و میزان رشد آنها را طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ نشان می‌دهد.

جدول (۳) تعداد شرکتهای دولتی، حجم بودجه و سهم بودجه آنها از بودجه کل کشور (ارقام به میلیارد ریال و درصد)

سال	تعداد شرکت‌های دولتی مندرج قانون بودجه	حجم بودجه شرکت‌های دولتی (میلیارد ریال)	سهم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور
۱۳۸۰	۵۰۴	۲/۹۸۷/۲۲۶	۶۹/۹
۱۳۸۱	۵۰۹	۴۳۵۱۹۸	۶۷/۲
۱۳۸۲	۵۱۹	۵۵۱۴۰۷۰	۵۹
۱۳۸۳	۵۲۳	۶/۱۶۲/۰۴۳	۵۴/۳
۱۳۸۴	۵۰۷	۹۵۶۴۵۳	۶۶/۱
۱۳۸۵	۴۹۸	۱۳/۷۲۸/۳۷۶	۷۱/۶
۱۳۸۶	۵۰۶	۱۶/۷۷۱/۰۴۴	۷۳/۲

منبع: (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، قانون بودجه سنواتی، سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰)

همان گونه که از جدول ۳ مشاهده می‌شود تعداد شرکت‌های دولتی مندرج در قانون بودجه علی رقم کاهش در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مجدداً در لایحه بودجه ۱۳۸۶ افزایش یافته است که این امر بیانگر نادیده گرفتن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. همچنین علی رقم تأکیدهای مکرر مقام معظم رهبری درخصوص تغییر نقش وظایف دولت براساس سیاست‌های ابلاغی ملاحظه می‌شود دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور، حجم بودجه شرکت‌های دولتی را با رشدی معادل ۲۲/۲ درصد از ۱۳۷۲۸۳۷/۶ میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۸۵ به ۱۶۷۷۱۰۴ میلیارد ریال در لایحه ۱۳۸۶ افزایش داده است. علت این افزایش هرچه باشد نشان از افزایش نقش دولت در فعالیتهای اقتصادی دارد و می‌تواند مغایر صریح سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری باشد. همچنین براساس ارقام مندرج در جدول یک ملاحظه می‌شود سهم بودجه شرکت‌های دولتی از کل بودجه کشور از سال ۱۳۸۳ روندی صعودی به خود گرفته و از ۵۴/۳ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۷۳/۲ درصد در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. از دیگر شاخص‌های مهم اندازه‌گیری حجم و اندازه دولت می‌توان به نسبت‌های بودجه از تولید ناخالص داخلی اشاره کرد. براساس اهداف مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه مقرر شده است تا نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی به طور متوسط سالانه ۲ درصد کاهش یابد به نحوی که در سال پایانی برنامه چهارم توسعه این نسبت به میزان ۱۰ درصد کمتر از سال پایه (۱۳۸۳) باشد.

#### جدول (۴) شاخص‌های حجم و اندازه دولت (ارقام به درصد)

سال	نسبت بودجه عمومی دولت به GDP	نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به GDP	نسبت بودجه کل کشور به GDP
۱۳۸۲	۲۵/۸	۵۰/۴	۷۶/۲
۱۳۸۳	*۲۸	۵۲	۸۰
۱۳۸۴	**۳۶/۱	۵۶/۵	۹۲/۶
۱۳۸۵	۲۹/۴	۶۳/۷	۹۳/۱
۱۳۸۶	***۲۸/۳	۶۶/۱	۹۴/۴

منبع: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، قانون بودجه سنواتی، سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۲

\* باکسر شفاف سازی قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۳.

\*\* باکسر شفاف سازی قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۴.

\*\*\* در محاسبات سال ۱۳۸۶ مبلغ ۷۰۰۰۰ میلیارد واگذاری شرکت‌های دولتی (خصوصی سازی) کسر شده است.

در جدول ۴ نسبت بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی آورده شده است. برطبق آن نسبت بودجه عمومی دولت در طول سال‌های مورد بررسی کاهش یافته است و از این نظر نکته مثبتی است. لکن نسبت بودجه شرکت‌های دولتی از ۴۷/۲ درصد در سال ۱۳۸۲ به بیش از ۷۱ درصد در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. همچنین سهم بودجه کل کشور از تولید ناخالص داخلی نیز از حدود ۸۰ درصد در سال ۱۳۸۲ به بیش از ۹۸ درصد در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. این مسائل همگی نشان از بزرگ شدن حجم دولت در اقتصاد طی سال‌های اخیر دارند و این مسأله با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ و بر آنها تاکید شده است بسیار محل تأمل می‌باشد.

## ۲- فرهنگ ضد سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی با فرهنگ ضد این سیاست‌ها مواجه هستیم که این موضوع متأسفانه در سازمان‌های دولتی و حتی در برخی از نگاه‌های بخش خصوصی هم وجود دارد. در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بدون تغییر این فرهنگ و باورها و بدون اعتماد سازی به جایی نخواهیم رسید.

## ۳- کافی نبودن ظرفیت بورس

مهم‌ترین چالش بورس کشور در حال حاضر نقدینگی ناکافی است. با توجه به ارزش بالای سهام شرکت‌های مشمول اصل ۴۴، در صورت تأمین نشدن نقدینگی کافی در بازار سرمایه، شاهد اثرات منفی این کمبود بر روی سهام غیر از سهام شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ و عدم رشد کافی این نوع سهام خواهیم بود.

## ۴- آماده نبودن بدنه دولت

در حال حاضر تحقق و اجرای اصل ۴۴ در کشور متناسب با رشد اقتصادی نیست و حرکت همگانی برای ایجاد فضای تولید و بالندگی در این زمینه ایجاد نشده است. عده‌ای در بدنه دولت با فکر دولتی موجب کندشدن روند اجرایی شدن سیاست‌های اصل ۴۴ هستند. می‌توان برداشت‌های متفاوت از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را نیز افزود.

## ۵- کم توجهی به بخش تعاون

استنتاج فعلی از اصل ۴۴ قانون اساسی غیراصولی است؛ زیرا اجرای این مهم باید با واگذاری نگاه‌های اقتصادی به بخش تعاون محقق شود. به نظر می‌رسد از آنجایی که آگاهی ما از اصل

۴۴ کافی نبوده؛ شیوه‌های واگذاری آن را هم نمی‌توانیم درست انجام دهیم. بخش تعاون هم در اقتصاد کشور به درستی رشد نکرده و شکل‌گیری آن از ابتدا به نحو صحیح نبوده است؛ زیرا تعاونی‌ها با ورود تجدد به شکل خودجوش و برآیند اجتماعی شکل نگرفته‌اند.

### ۶- واگذاری سهام عدالت، خصوصی سازی نیست

واگذاری سهام عدالت این نگرانی را ایجاد می‌کند که شاید خصوصی سازی سهام بنگاه‌های دولتی تنها تبدیل به تغییر مالکیت شود نه تغییر مدیریت. از اصول خصوصی سازی، فعالیت رقابتی است و در این نوع فعالیت، مدیریت واحدهای اقتصادی و تولیدی به بخش خصوصی واگذار شود. سهام عدالت این نگرانی را ایجاد می‌کند که این سهام فقط تغییر مالکیت است و از آن جایی که تنها خواسته سهام داران دریافت سود سهام است، احتمال دارد یا باعث ایجاد نارضایتی عمومی شود یا به پرداخت سود غیرکارشناسی به ضرردهی واحدهای اقتصادی بیانجامد. توزیع سهام عدالت ما را به اهداف اصل ۴۴ نمی‌رساند زیرا توزیع صرف منابع نتیجه مطلوبی ندارد و این امر مدیریت را نه خصوصی و نه رقابتی می‌کند.

بنابراین توسعه مشارکت عمومی مبنی بر گسترش سهم بخش تعاون از طریق واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به سه دهک پایین درآمدی، موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ هیأت وزیران با عنوان «آئین نامه اجرای افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» گام مهم دیگری در این فرایند جهت رسیدن به اهداف خصوصی سازی بود، که مقدمات اجرای آن در سال ۱۳۸۴ فراهم گردید. این آیین نامه مشتمل بر ۱۳ ماده و ۷ تبصره با عنوان طرح واگذاری سهام عدالت با اهداف ذیل مطرح گردید:

- توزیع متعادل‌تر ثروت و درآمد
- تسریع در روند خصوصی سازی از طریق واگذاری گسترده سهام دولتی و متعلق به دولت
- استفاده از روش‌های سالم‌تر و شفاف‌تر جهت واگذاری سهام شرکت‌ها
- افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای نیازمند ایرانی
- متکی به خود نمودن خانوارهای نیازمند و کاهش تعهدات مستقیم دولت و نهادهای حمایتی
- کاهش اندازه بخش دولتی و انتقال مالکیت به عموم مردم
- گسترش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور (باقری، ۱۳۸۵).

## چالشهای فراروی خصوصی سازی در راستای اجرای سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و طرح سهام عدالت

جهت اجرایی شدن ابلاغیه اصل ۴۴ می بایستی از منظر سیاست گذاری نگاه دولت به بخش خصوصی و انتظارات و تعامل بخش خصوصی با دولت تغییر یابند. همچنین از منظر قانون گذاری بسیاری از بسترهای مقرراتی که تاکنون موضوعیت نداشتند می بایستی طراحی و قانون گذاری شوند و نهایتاً از منظر اجرایی، دستگاههای اجرایی ساختار لازم را برای واگذاری فعالیت، تصدی، امور اقتصادی غیر ضرور دولتی و ایجاد زمینه های نظارتی فراهم نمایند.

موارد فوق الذکر زمان بر و نیازمند طرحی جامع هستند که منبع آن سیاست های مندرج در چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. لذا تنظیم و استقرار برنامه جامع مورد نظر می بایستی خصوصی سازی در کشور با مفهوم واگذاری سهام را در محدوده واگذاری های خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی جستجو نمود و در مرحله بعد با تنظیم یک برنامه مشخص در قالب ابلاغیه مقام معظم رهبری، امکان بسط محدود واگذاری ها نیز فراهم شود.

در حال حاضر مهمترین چالش های پیش رو برای واگذاری مصادیق اصل ۴۴ قانون اساسی عبارت از موارد کلی مندرج در جدول ۵ می باشد.

برخی از چالش های فراروی خصوصی سازی یا به عبارتی مشکلاتی که این فرآیند با آنها در سال های اخیر برخورد نموده است عبارتند از:

- ۱- ضعف بازار تقاضا و عدم کشش بازار بورس در جذب سهام جدید مورد واگذاری دولت.
- ۲- پتانسیل غیرفعال، پایین و عدم انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت در برنامه خصوصی سازی ناشی از مشکلات و ریسک بنگاه اداری در کشور و وجود پتانسیل های سرمایه گذاری های زودبازده دیگر به عنوان جانشین.
- ۳- عدم ثبات از منظر برخی سرمایه گذاران در برخی زمینه های مقرراتی، بازرگانی که بر آن بایستی شرایط خاص سیاسی را نیز افزود.
- ۴- دغدغه برخی متقاضیان و خریداران سهام از مشکلات داخلی شرکت های دولتی و در پاره ای موارد کتمان وقایع و ریسک حاصل از آن.
- ۵- مقاومت بعضی از دست اندرکاران در وزارتخانه ها و شرکت های مادر تخصصی واجد شرکت های قابل واگذاری به نحوی که جریان شناسایی، تصویب و واگذاری سهام را در



مراحل مختلف با کندی و یا توقف روبرو می‌سازد.

مشکلات فوق به همراه پذیرش این امر که خصوصی سازی به خودی خود فرآیندی پیچیده و فنی محسوب می‌شود و اجرای آن نیازمند صرف وقت و دقت کافی است، عاملی گردیده تا این فرآیند از سرعت چشمگیر در کشور برخوردار نباشد. البته این نکته نیز قابل یادآوری است که ابزار اصلی کوچک شدن دولت، کاهش تصدی‌گری آن، کاهش هزینه‌های غیر ضروری و کند شدن روند روبه رشد شرکت‌های دولتی همانا متوقف شدن سرمایه‌گذاری دولت در زمینه‌های خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است و آزاد سازی فعالیت‌ها به مفهوم اجازه ورود بخش خصوصی در آنهاست و نباید تمامی انتظارات برای هدف ورود بیشتر بخش خصوصی به اقتصاد کشور را از مجرای خصوصی سازی تصور نمود.

به منظور تسهیل در روند واگذاری و مرتفع نمودن چالش‌های پیش گفته صرف نظر از معضلات طرف تقاضا و عدم وجود شرایط مناسب در بازار سرمایه که در کوتاه مدت راهکار اجرایی کاربردی مطلوبی پیشنهاد نمی‌شود. در سایر زمینه‌ها تدوین و تصویب قانونی فراگیر و جامع در امر واگذاری‌ها و الزام بیشتر دستگاه‌های اجرایی به مشارکت در زمینه خصوصی سازی و اصلاح ساختار مناسب شرکت‌های زیرمجموعه خود به گونه‌ای که شفافیت و قابلیت اتکای بیشتر را برای شرکت‌های دولتی فراهم سازد، از جمله راهکارهای مطلوب است که در این زمینه پیشنهاد می‌شود مراتب از طریق صدور بخشنامه و الزام دستگاه‌ها به رعایت موارد فوق حاصل گردند.

جدول (۵) چالش‌های فراوری خصوصی سازی و ارائه راهکارهای پیش برنده

واگذاری	حوزه مشمول	چالش اساسی پیش رو	راهکار پیش برنده
		<p>-بزرگی حجم و سرمایه بری بالی شرکت و ضرورت وجود مشتری با قدرت سرمایه گذاری بالا</p> <p>-استراتژی تقریباً خارجی با اخذ تعهد پیرامون توسعه تولید و ظرفیت (به لحاظ تعهدات دولت در زمینه این صنایع)</p>	<p>-اصلاح ساختار</p> <p>-آماده سازی برای پذیرش در بورس</p> <p>-تسهیل جریان ورود و سرمایه گذاری بخش خصوصی در بازار این صنایع از طریق ایجاد شرکت‌های جدید</p> <p>-ایجاد زمینه‌های نظارت دولت به جای تصدیر در حوزه این صنایع</p>
	<p>صنایع بزرگ-صنایع مادر</p>	<p>-نیاز بالای این صنایع به حمایت دولت</p> <p>-نیاز زیاد به انرژی که در حال حاضر بسیار ارزان است</p> <p>-عدم تطابق کامل تولیدات با نیازهای بازار و عدم ارتباط برخی از این صنایع با منابع و بازارهای بین المللی</p>	<p>-ایجاد چتر حمایتی از اقشاری که در اثر خصوصی سازی این صنایع دچار چالش احتمالی خواهند شد.</p>
	<p>خدمات (بارکد ، بیمه و...)</p>	<p>-تکالیف دولت به شرکت‌های موجود در این حوزه</p> <p>-کارایی پایین نسبت به استانداردهای موجود</p> <p>-حجم بالای نیروی انسانی و دارایی شرکت‌ها</p>	<p>-تعریف شفاف ارتباط نظام مالی شرکت با دولت و تأدیه بدهیهای دولت</p> <p>-ایجاد ساختار شرکتی و نظام سود محور</p> <p>-اصلاح ساختار و آماده سازی شرکت‌ها و حتی الامکان ایجاد زمینه پذیرش در بورس</p>
	<p>شبکه‌های ارتباطی اعم از ارتباطات نیرو، راه و هواپیمایی</p>	<p>-عدم وجود ساختار شرکتی</p> <p>-بهره گیری از یارانه‌ها و منابع دولت و در مقابل تکالیف شرکت‌های این حوزه در برابر دولت</p>	<p>-ایجاد ساختار شرکتی</p> <p>-تجزیه شبکه‌ها به حوزه‌های کوچکتر</p> <p>-ضرورت بهره گیری از روشهای آزاد سازی و ورود بخش خصوصی بجای تمرکز بروی خصوصی سازی</p> <p>-هدفمند نمودن نظام یارانه‌ها (قبل از واگذاری)</p> <p>-حذف تکالیف در نظر گرفته شده و اعمال نظارت و سیاست گذاری از طریق استقرار و تشکیل نهادهای حقوقی مستقل و تنظیم مقررات اداری</p>

منبع: (www.IPO.IR)

## ۷- سازمان‌های شبه دولتی

برخی سازمان‌ها به نام خصوصی و تعاونی اما با ماهیت دولتی اقدام به خرید سهام شرکت‌های واگذاری شده در قالب اصل ۴۴ می‌کنند. سازمان‌های شبه دولتی پیاده کردن اصل ۴۴ را کاملاً به مخاطره انداخته‌اند. سمت و سوی اجرای اصل ۴۴ به سمت سازمان‌هایی است که یا شبه دولتی هستند یا خصوصی نیستند و نشانه‌های آن در روند واگذاری اخیر چه در بورس و چه در غیر بورس دیده می‌شود. بسیاری از اتفاقاتی که در حال حاضر می‌افتد، نه تنها بازار را رقابتی نمی‌کند، بلکه انحصار نیز در آن وجود می‌آورد. این انحصار خطر بزرگی برای اقتصاد است و علاوه بر این که رشد اقتصادی را متوقف می‌کند، آینده اقتصاد را نیز مبهم می‌سازد.

حضور شبه دولتی‌ها در بازار سرمایه دو ایراد مهم دارد و این گروه باعث شده‌اند که نسبت حجم معاملات به ارزش جاری بازار سهام شرکت کمترین حد دنیا باشد. نهادهای شبه دولتی در ایران عمدتاً شامل صندوق‌های بازنشستگی، تأمین اجتماعی و نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد شهید و بنیاد پانزده خرداد و بنیاد مستضعفان و شرکت‌های سرمایه‌گذاری وابسته به بانک‌ها هستند که برخلاف دیگر کشورها به جای سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها اقدام به شرکت داری و مدیریت می‌کنند. اشکال اول این است که شبه دولتی‌ها با خرید سهام مدیریتی در اداره امور شرکت‌ها مداخله می‌کنند. با این رویه خواه ناخواه مدیریت دولتی به شرکت‌ها منتقل می‌شود و خصوصی سازی و اصل ۴۴ به درستی اجرا نمی‌شود. ایراد دوم حضور شبه دولتی‌ها در بازار سرمایه این است که شبه دولتی با خرید عمده سهام تا سالیان سال اقدام به عرضه سهام نمی‌کنند و اصطلاحاً بر روی سهام خریداری شده می‌خوانند.

## ۸- ناتوانی بخش خصوصی

بخش خصوصی کشور کوچک بوده و قادر نیست تمام شرکت‌هایی را که قرار است در بورس اوراق بهادار عرضه شود، جذب کند اما در صورتی که عرضه‌ها با قیمت مناسب، شرایط آسان‌تر و تسهیلات بلندمدت عرضه شود بخش خصوصی فعلی در آن حضور می‌یابد. بخش خصوصی به سه دلیل در واگذاری اصل ۴۴ غایب است و عرصه بازار سرمایه را به شبه دولتی سپرده است.

**الف-** نبود آشنایی مدیران بخش خصوصی بزرگ با بازار سرمایه، **ب-** هزینه تأمین سرمایه بالاتر **ج-** عدم تحقق نرخ بازده مورد انتظار بخش خصوصی مانع از حضور این بخش در واگذاری‌ها اصل ۴۴ شده است.

## نتیجه گیری

با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ و بر آنها تاکید شده است؛ لازم است قوای سه گانه با بسیج همه نیروها و امکانات، در انجام دقیق کامل سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تلاش کنند تا از بستر این انقلاب اقتصادی، بازار سرمایه توسعه یافته تر و در بعد کلان اقتصاد پیشرفته تر و توانمندتری برای کشور ترسیم شود. لذا مجلس شورای اسلامی به همراه دیوان محاسبات کل کشور، قوه قضائیه به همراه سازمان بازرسی و دولت به همراه سازمان حسابرسی می‌تواند هم از بعد قانونی و هم از بعد نظارتی در تمام مراحل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نقش اساسی را ایفا نمایند.

## پیشنهادات

به منظور اجرای بهتر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

- ۱- تهیه نقشه راه اجرایی برای دولت؛ در این خصوص دولت موقعی می‌تواند روند اجرای این سیاست‌ها را شتاب بخشد که لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مجلس تصویب و در شورای نگهبان تأیید شود و به صورت قانون درآید. دولت هم باید پس از آن با سرعت بیشتر آیین نامه‌های اجرایی را تهیه و وارد مرحله پیاده‌سازی کند و همزمان قوه قضائیه باید نهادها و نهادهای قضایی متناسب را برای نظارت بر اجرای این سیاست‌ها، تهیه کند؛
- ۲- تقویت بدنه کارشناسی و حذف فاصله میان تصمیم‌سازی‌های کارشناسی و اجرای سیاست‌ها برای نمونه دولت به سرعت می‌تواند تکلیف تأسیس بانک توسعه تعاون را روشن کند؛
- ۳- تهیه بانک اطلاعات اقتصادی از همه جمعیت ایران؛
- ۴- حمایت مالی از خریداران سهام شرکت‌های دولتی در بورس؛
- ۵- تفکیک میان اصحاب قدرت و اصحاب تصمیم ساز؛
- ۶- تقسیم کار شفاف میان همه قوای سه گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- ۷- تفکیک دقیق بخش‌های دولتی و غیردولتی و تقسیم کار دقیق میان آنها؛
- ۸- ارائه گزارش کار از روند تحولات سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛
- ۹- آموزش فرهنگ سهام داری و گسترش کارآفرینی کاربردی؛
- ۱۰- ضرورت مهیا کردن شرایطی مناسب به همراه راهکارهایی جهت حضور جدی بخش خصوصی به امور زیربنایی؛
- ۱۱- ضرورت پرهیز از شتاب‌زدگی در زمینه اجرایی کردن سیاست‌های کلی از سوی دولت.

## منابع

- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۶)، **قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۷)، **قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۸)، **اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول، آذرماه ۷۸.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۸)، **قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۳)، **قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- امیری، مجتبی (۱۳۷۸)، انقلاب اسلامی، چشم انداز آرمانی و ابزارهای عقلانی، مجله **کمال مدیریت**، شماره ۸ و ۹ زمستان ۱۳۸۳ و بهار ۱۳۸۴.
- ایمان، محمدتقی، تنگناهای روشن‌شناختی در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی ایران، مجله **اطلاعات سیاسی- اقتصادی**، شماره ۱۴۸-۱۴۷.
- باقری، شهلا (۱۳۸۵)، **بازتاب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در خبرگزاری مختلف**، انتشارات اداره کل آموزش و پرورش، معاونت سیاسی، مورخ ۸۵/۱۲/۸.
- دفتر آموزش و خدمات مدیریت سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، **چگونگی شکل‌گیری سازمان برنامه و بودجه از ابتدا تا به امروز**، دفتر آموزش و خدمات مدیریت سازمان برنامه و بودجه، بهمن ماه ۱۳۷۸.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، **اولین گزارش ملی توسعه انسانی**، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه. چاپ اول
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، **برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)**، جلد اول، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، شهریور.
- سعیدی، پرویز (۱۳۸۲)، **بودجه و بودجه‌ریزی دولتی**، تهران: انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی.
- شبیری‌نژاد، علی اکبر (۱۳۷۵)، **گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران**، تهران: انتشارات نشرنی، چاپ اول.