

بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران

یوسف محنت فر* و احمد جعفری صمیمی**

در دهه های اخیر، مسائل و مشکلات مربوط به اقتصاد کشورهای در حال توسعه که اساسی ترین آن نرخ رشد اقتصادی بود، موجب توجه و ارزیابی دوباره راهبردهای توسعه اقتصادی شد. مسئله کاهش میزان تصدی دولتها در اقتصاد برای عملکرد آسان تر نظام بازار در راستای بهبود تخصیص منابع، نیز مورد توجه جدی کارشناسان اقتصادی قرار گرفت. در مقاله حاضر به بررسی بخش خصوصی و فعالیتهای اقتصادی آن به عنوان یک موضوع بسیار مهم در اقتصاد ایران اشاره شده و سپس به اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی و کلیات آن پرداخته شده است. پیش بینی می شود که با توجه به مشور اساسی اصل ۴۴ قانون اساسی و دستور مقام معظم رهبری برای تسریع در انجام واگذاری بخشهای مختلف اقتصادی به بخش خصوصی در راستای اهداف برنامه چهارم و سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور، دولت بتواند گام اساسی برای شکوفایی اقتصادی کشور با تأکید بر افزایش رشد اقتصادی، کاهش میزان بیکاری و جلوگیری از هزینه های مضاعف بردارد.

واژه های کلیدی: بخش خصوصی، اصل ۴۴، میزان تصدی دولت، رشد اقتصادی، اقتصاد ایران.

۱. مقدمه

تلاش برای دستیابی به حد مطلوب و ترکیب بهینه دخالت دولت و بازار، موجب شده است سیاست خصوصی سازی به عنوان یکی از برنامه های اصلی اصلاح ساختار اقتصادی در کشورهای

* دکتری اقتصاد- عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران، گروه اقتصاد کشاورزی

** دکتری اقتصاد- استاد دانشگاه مازندران

مختلف جهان به ویژه در اقتصاد ایران پی گیری شود و کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، برای رهایی از مشکلات شرکتهای دولتی و افزایش کارایی، خصوصی سازی را به طور گسترده اجرا کنند. معمولاً دولتهایی که سیاست خصوصی سازی را پیش می گیرند، دو دسته اقدامات را به مرحله اجرا می گذارند، یکی ایجاد و توسعه نهادهای بازار نظیر تأمین و گسترش حقوق مالکیت خصوصی و دیگری واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی است. اقدامات دسته اول بیشتر حالت زیربنایی دارد و در شمار فعالیتهای بسترسازی و فراهم کردن شرایط مساعد برای تحرک بخش خصوصی و گسترش کارآفرینی ملی قرار می گیرد. حال آنکه اقدامات دسته دوم جنبه عملیاتی دارد و بازتاب عملی تحقق سیاستهای خصوصی سازی و اقدامات دسته اول است. بنابراین اگر رفتار دولت در نحوه واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی زیر ذره بین قرار گیرد، می توان با روش بازگشت به عقب، به رویکرد دولت بر امر خصوصی سازی، یعنی میزان آگاهی دولت به ابعاد مختلف این سیاست پی برد. این روش، اطلاعات فراوانی برای مقابله با پی آمدهای خصوصی سازی و ایجاد و توسعه نهادهای بازار در اختیار سیاست گذاران و تحلیلگران قرار می دهد.

طی دهه های ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰، دولتها با هدف رفع نواقص بازار، ایجاد زیرساختهای اقتصادی و تخصیص منابع، تأمین کالا و خدمات اساسی و دستیابی به بعضی اهداف سیاسی - اجتماعی شمار زیادی از فعالیتهای اقتصادی را بر عهده گرفتند. افزایش فعالیتهای دولت در مسائلی نظیر بوروکراسی شدید اداری، ضعف سیستمهای ارزیابی، تعدد در اهداف و نبود انگیزه کاری، حمایتهای غیرمعقول را در اقتصاد پدید آورد و به ناکارایی اقتصادی در اغلب کشورها منتهی شد. همین امر موجب گرایش کشورها به سوی نظام بازار و اجرای سیاست خصوصی سازی شد، به طوری که در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی سیاست آزادی سازی به عنوان الگویی برای رویارویی با مسائل و مشکلات اقتصادی در سطح جهان پیشنهاد و مورد حمایت قرار گرفت.^۱

این موضوع در کشور ما نیز به طور همزمان و با پایان جنگ با عراق مطرح شد. این در حالی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اوضاع نابسامان واحدهای بزرگ صنعتی، کشاورزی و مالی کشور، دولت را بر آن داشت تا براساس قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران» شرکتهای زیادی را تحت پوشش قرار داده و ملی کند. سابقه مالکیت دولتی در صنایع و گسترش دخالت دولت در اقتصاد در دوران پیش از انقلاب و تشدید این روند در دوران پس از آن به ناکارایی شدید اقتصادی منتهی شد به طوری که در پایان جنگ تحمیلی، کاهش مسئولیتهای اقتصادی

۱. کریمی پتانلار و محنت فر (۱۳۸۵)

دولت و واگذاری شرکتهای دولتی مورد توجه خاص قرار گرفت. امروزه نیز کاهش تصدی گری دولت در فعالیتهای اقتصادی در برنامه های سوم و چهارم توسعه اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است و مجلس نیز همزمان با برنامه های اقتصادی دولت سعی در رفع موانع ساختاری خصوصی سازی و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد کشور دارد.

۲. مبانی نظری خصوصی سازی

۲-۱. مفهوم خصوصی سازی

اقتصاد رقابتی در چارچوب فرآیند خصوصی سازی شکل می گیرد و به تغییر نقش دولت، ایجاد امکانات مالی جدید و گسترش رفاه عمومی منتهی می شود. ایده اصلی در تفکر خصوصی سازی بر این مبنا است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاهها و واحدهای خصوصی را مجبور کند تا عملکرد کاراتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. بر پایه این ایده تعاریف، مفاهیم و نظریه های متعددی ارائه می شود که در برگیرنده اهداف مختلف خصوصی سازی است.

بیس لی و لیتل چایلد^۱ (۱۹۸۳) خصوصی سازی را چنین تعریف کرده اند: «خصوصی سازی وسیله ای برای بهبود عملکرد فعالیتهای اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار است به شرطی که حداقل ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود.»

امروزه در تعاریف اقتصادی، خصوصی سازی را نشانه تعالی تفکر سرمایه داری و اعتماد به کارایی بازار در برابر بی اعتمادی به کارایی بخش عمومی می دانند. خصوصی سازی به عنوان یکی از رئوس سیاستهای تعدیل عبارت از انتقال دارایی یا واگذاری خدمات از دولت به بخش خصوصی با هدف ایجاد شرایط رقابت و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است. خصوصی سازی موفق در گرو شکل صحیح و مناسب واگذاری مانند اصلاح ساختار بنگاه، قیمت گذاری صحیح و نظایر آن و همچنین وجود شرایط خاص اقتصادی و بازار است. اگر هر کدام از این دو محقق نشود، خصوصی سازی به رهاسازی تبدیل می شود.^۲

۲-۲. اهداف خصوصی سازی

خصوصی سازی ابزاری برای رسیدن به اهداف مختلف در کشورهایی با نظام اقتصادی متفاوت است. در کشورهای اروپای شرقی، خصوصی سازی با هدف تغییر نظام از یک اقتصاد متمرکز و

1. Beesly and Littlechild (1983)

۲. کمیجانی و رحیمی فر (۱۳۷۷)

دستوری به اقتصاد آزاد انجام می‌شود. به‌عنوان مثال اهداف خصوصی‌سازی در کشور مجارستان عبارت‌اند از:

- معرفی اقتصاد آزاد،
 - افزایش کارایی اقتصادی،
 - شکل دادن یک نظام سیاسی بر اساس حقوق مالکیت خصوصی،
 - آزادی فردی،
 - افزایش درآمدهای دولت.
- در کشورهای جهان سوم، خصوصی‌سازی واکنشی نسبت به گسترش حوزه فعالیت‌های دولت و اقدامی برای ایجاد شتاب در فرآیند توسعه اقتصادی است. ترکیه خصوصی‌سازی را یک فرآیند مناسب برای پویایی اقتصاد می‌داند و اهداف خصوصی‌سازی را به این شرح اعلام می‌کند:
- به نیروهای بازار اجازه داده شود تا موجب پویایی شوند.
 - کارایی و بازدهی تولید افزایش یابد.
 - کمیت و تنوع کالاها و خدمات افزایش یابد.
 - مالکیت سهام گسترش یابد.
 - بازار سرمایه توسعه یابد.
- اهداف خصوصی‌سازی در فرانسه بر موارد شکست دولت و نیز مقاصد سیاسی برای جمع‌آوری آرا متمرکز است. در انگلستان اهداف خصوصی‌سازی به این صورت مطرح می‌شود:
- در فرآیند خصوصی‌سازی، بین بخش خصوصی و دولتی توازن مطلوب برقرار شود.
 - تغییرات بنیانی در رفتار و عملکرد صنایع دولتی به وجود آید.
 - منافع و امکانات قابل توجهی برای مصرف‌کنندگان ایجاد شود.
 - بهبود کلی در پرداخت دستمزد و تدوین شرایط فعالیت مطلوب کارگران حاصل شود.
 - آزادی عمل و نوآوری و خلاقیت را برای مدیران واحدهای اقتصادی تأمین و تضمین کند.

۲-۳. آثار خصوصی‌سازی

کاهش حجم فعالیت بخش دولتی، انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی، افزایش کارایی، کاهش کسری بودجه و بدیهی‌های ملی، تعدیل یارانه‌ها و اختلال قیمت‌ها، مقررات‌زدایی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، ایجاد علاقه و دلبستگی در شاغلان، گسترش بازار سرمایه و تأمین منافع مصرف‌کنندگان آثاری است که می‌توان در پی اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی مشاهده کرد.

۳. خصوصی سازی در اقتصاد ایران

۳-۱. پیشینه خصوصی سازی

قانون برنامه سوم توسعه به عنوان اولین مجموعه یکپارچه، برنامه خصوصی سازی را در فصل سوم خود ترسیم کرده است. بر این اساس هیئت وزیران و هیئت عالی واگذاری به عنوان نهادهای سیاست گذار در برنامه خصوصی سازی و سازمان خصوصی سازی و شرکتهای مادر تخصصی به عنوان عوامل اجرایی تعریف شده اند. از دیگر قوانین مهمی که در سال ۱۳۸۱ مورد تجدید نظر قرار گرفته، قانون جذب و حمایت از سرمایه گذاری خارجی است که با اعمال این قانون علاوه بر رونق بازار سرمایه، اشتغالزایی و رشد و توسعه کشور در همه ابعاد فراهم می شود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلایل متعدد، حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت با روندی فزاینده گسترش یافت. نتیجه این گسترش در اواخر دهه ۱۳۶۰ موجب ناکارایی فعالیتهای اقتصادی دولت شد ولی محدود کردن حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت و خصوصی سازی، جزو یکی از ارکان اصلی برنامه اول توسعه قرار گرفت. برنامه یادشده را می توان نقطه آغاز سیاست خصوصی سازی در ایران نامید. بنابراین هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۲/۴ با توجه به اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی در راستای تحقق اهداف و سیاستهای قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ در اجرای بندهای ۴/۳۷، ۸/۲، ۸/۳ در قسمت یکم قانون یادشده و به منظور ارتقای کارایی فعالیتهای اقتصادی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضروری و نیز ایجاد تعادل و استفاده بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام متعلق به شرکتهای و سازمانهای دولتی را تصویب کرد.^۱

فرآیند قانونی خصوصی سازی، قبل از انقلاب در ماده ۴۸ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ وجود داشت اما خصوصی سازی به طور عملی به عنوان بخشی از نخستین برنامه پنج ساله اقتصادی - اجتماعی در سال ۱۳۶۸ آغاز شد. این طرح در واقع بخشی از برنامه کلی دولت در زمینه آزادسازی و منطقی کردن محیط اقتصادی پس از جنگ بود و به منظور تجدید حیات بخش خصوصی کشور، فروش و واگذاری صدها مؤسسه ملی شده یا مصادره شده در سالهای پس از انقلاب اسلامی تصویب شد. واگذاری شرکتهای دولتی طی سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۳ بر اساس قوانین به این شرح انجام شده است: واگذاری طی سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۳ در قالب برنامه اول و مصوبات هیئت وزیران، واگذاری سهام دولتی و متعلق به ایشارگران و کارگران در دوره ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۶ بر اساس تصویب قانون نحوه این توزیع. در سالهای ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹ بر اساس تبصره ۳۵ قانون

۱. کمیجانی و احمدوند (۱۳۷۷)

بودجه سنواتی و در سالهای برنامه سوم توسط قانون برنامه سوم نیز طرح‌هایی انجام شده است. هم‌اکنون نیز سازمان خصوصی‌سازی در صدد تهیه قانون دائمی خصوصی‌سازی است. تا این قانون تهیه و تصویب شود خصوصی‌سازی شرکتهای دولتی توسط مواد قانونی برنامه سوم و چهارم صورت خواهد پذیرفت.

توجه به محتوای مواد قانونی یادشده و دامنه شمول آنها نشان می‌دهد که برنامه خصوصی‌سازی در سالهای اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. نتیجه عملکرد آن در برنامه سوم است که ۲۳ ماده و دو فصل قانون برنامه در مورد واگذاری شرکتهای دولتی عنوان شده است. سامان‌دهی شرکتهای دولتی در قالب شرکتهای مادر تخصصی به منظور آماده‌سازی شرکتهای دولتی برای واگذاری و ایجاد سازمان خصوصی‌سازی به منظور اجرای این سیاست از مصادیق آن به شمار می‌رود.

با وجود اقدام‌های جدی در زمینه مراحل قانونی خصوصی‌سازی، رقم کل خصوصی‌سازی در دهه گذشته (۱۳۸۱-۱۳۸۰)، ۱۱۶۶۰ میلیارد ریال است که ۰/۲ درصد داراییهای شرکتهای دولتی است. داراییهای شرکتهای دولتی، مطابق اعلام وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی ۵۰۰۰ هزار میلیارد ریال اعلام شده است. کشورهای موفق در زمینه خصوصی‌سازی، این امر را طی سه دهه به انجام رسانده‌اند. در قانون برنامه چهارم توسعه نیز به مسئله خصوصی‌سازی توجه جدی شده است. دولت باید سالانه ۲۰ درصد از میزان تصدی خود را بکاهد به این معنی که بودجه شرکتهای کم شود، در حالی که بودجه شرکتهای در سال ۱۳۸۶ معادل ۱۶۷۷ هزار میلیارد ریال بود در سال ۱۳۸۷ نیز به ۲۰۷۶ هزار میلیارد ریال رسید که نسبت به سال قبل از رشدی معادل ۲۳/۸ درصد برخوردار بود. همان‌طور که در این تحلیل ملاحظه می‌شود شکست برنامه خصوصی‌سازی از نظر کمیت مورد تأکید است اما کیفیت خصوصی‌سازی نیز نباید از نظر دور بماند. طی دهه گذشته برخی از شرکتهای واگذار شده، به دلیل ازدحام نیروی انسانی، وابستگی بیش از حد به منابع و تسهیلات دولتی و ساختار مالی و فنی نامناسب دچار انحلال و ورشکستگی شدند و در برخی موارد نیز انحصار بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل شده است. به عبارتی، همین رقم پایین واگذاری نیز خصوصی‌سازی واقعی نبوده و در عمل خصوصی‌سازی در این موارد به رهاسازی تبدیل شده است. کشورهای موفق در زمینه خصوصی‌سازی، به منظور جلوگیری از بروز مشکلاتی مانند بیکاری، ورشکستگی شرکتهای خصوصی شده و نظایر آن اقدام‌هایی پیش از خصوصی‌سازی انجام می‌دادند که می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- شرکتهای دولتی را با اصلاحات عملیاتی و ایجاد محدودیت بر تأمین منابع مالی از خارج، بیشتر به انضباط بازاری حاکم بر عملیات یک بنگاه اقتصادی نزدیک می‌کردند.

- سعی بر این بود که این واحدها را به عنوان ابزار سیاستهای اجتماعی خود به کار نبرند و آنها را بر اهداف تجاری متمرکز کرده و شکل دهند.
 - مسئله مازاد نیروی کار در شرکتهای و پیشگیری از بیکاری کارگران
 - تجدید ساختار مالی شرکتهای دولتی و تغییرات تشکیلات و سازمان این شرکتهای با در نظر داشتن اینکه در آینده این واحدها خصوصی خواهند شد.
- اما ساماندهی شرکتهای دولتی در برنامه سوم که حرکتی در راستای اجرای موارد یادشده به عمل آمد با موفقیت همراه نبود. به طوری که هنوز برخی از شرکتهای مادر تخصصی پس از گذشت بیش از دو سال دارای اساسنامه تصویب شده نیستند.
- نگاهی به خصوصی سازی در دهه گذشته نشان دهنده آن است که سیاست یادشده در کشور ما در کنار سایر سیاستهای مربوط به برنامه اصلاحات نظیر یکسان سازی نرخ ارز به گونه ای انجام شده که به دلیل قیمت گذاری نامناسب، اعمال روشهای نامناسب در واگذاری، نبود دستگاه مسئول و قدرتمند و برنامه منسجم به منظور اجرای این امر به افزایش کارایی و بهبود تخصیص منابع منتهی نشده است. خصوصی سازی در اقتصاد ایران پیش شرطهایی دارد که برخی از آنها به شرح زیر است هرچند دولت در راستای وظایف خود در امر خصوصی سازی بر اساس برنامه و توسعه اقتصادی در طول اجرای برنامه چهارم اقدامات قابل توجهی انجام داده است.
- افزایش قدرت اجرایی سازمان خصوصی سازی کشور در اقتصاد ملی همچنین ایجاد نهادهای مشاوره ای و بانکهای سرمایه گذاری به منظور قیمت گذاری صحیح و مشاوره در امر تغییر ساختار شرکتهای دولتی (اغلب کشورهای موفق در زمینه ساماندهی یک خصوصی سازی بزرگ از وجود خدمات چنین نهادهایی بهره گرفته اند).
 - آماده سازی شرکتهای دولتی، اولویت بندی دقیق روند واگذاری و داشتن برنامه جامع برای تعدیل نیروی کار مازاد آنها.
 - به کارگیری روشهای متنوع در امر خصوصی سازی. روشهای به کار برده شده در کشور ما فقط به روشهای مزایده و مذاکره محدود شده در حالی که در کشورهای موفق، از روشهای متنوع و متناسب با شرایط هر شرکت استفاده شده است.
 - الزام دستگاههای دولتی به واگذاری شرکتهای دولتی زیرمجموعه.
 - اقدامات حمایتی و نظارتی پس از واگذاری شرکتهای دولتی.

۲-۳. اهداف خصوصی سازی

برنامه خصوصی سازی در کشور ما به منظور دستیابی به اهداف زیر طراحی و اجرا شده است:

- آزادسازی بودجه دولت از فشار مالی شرکتهای دولتی،
- افزایش کارایی شرکتهای تحت مالکیت دولت و نیز شرکتهای بخش خصوصی،
- گسترش مالکیت در بخش خصوصی و مشارکت وسیع مردم در فعالیتهای اقتصادی،
- توسعه بازار سرمایه در اقتصاد و هدایت پس اندازهای مردم به سمت فعالیتهای تولیدی،
- کاهش درجه انحصار و افزایش رقابت در فعالیتهای اقتصادی.

۳-۳. عوامل مؤثر بر خصوصی سازی

در کشور ما علاوه بر موارد شکست بازار، مسائلی نظیر لزوم ایجاد زیربنای اولیه اقتصادی، تسهیل فرآیند و هدایت برنامه‌های توسعه، بهره‌برداری مناسب از منابع طبیعی، تحقق برخی اهداف اجتماعی و رفاهی و نظایر آن موجب حضور گسترده و تعیین کننده دولت در فعالیتهای اقتصادی شد.

طی سالهای پس از انقلاب، بنابر دلایل متعدد، این حضور بسیار گسترده تر شد. با وجود موفقیت نسبی در این زمینه، گسترش حجم تصدی گری دولت و تحقق برخی اهداف اقتصادی- اجتماعی آن به مرور زمان به سبب تداخل فعالیتهای انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، نبود ساز و کار مناسب ارزیابی و حسابرسی شرکتهای دولتی، مدیریت ناکارآمد بنگاههای دولتی به دلیل مسائل خاص این بخش، تعدد در اهداف، نبود توجیه اقتصادی بسیاری از فعالیتهای بخش دولتی و نظایر آن موجب ناکارایی شرکتهای دولتی شد. بنابراین پذیرش تلویحی پایین بودن کارایی اقتصادی فعالیتهای دولت، اجرای سیاستهای آزادسازی و خصوصی سازی در سطح جهان، تحولات اقتصادی اواخر دهه ۱۳۶۰، مسائل مربوط به سازمان تجارت جهانی و نظایر آن موجب شد سیاست خصوصی سازی به عنوان یک راه حل عملی برای اصلاح ساختار مدیریت همه جانبه بنگاههای دولتی، با هدف ارتقای کارایی نظام اقتصادی، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضروری، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، به صورت یکی از سیاستهای محوری در برنامه‌های توسعه مطرح شود.^۱ بدون شک بازگشت دوباره به قوانین بازار و دادن آزادی عمل دادن به اهرم‌های سودآوری در تصمیم گیریهای اقتصادی می‌تواند در راستای رفع اختلالات گذشته مؤثر واقع شود اما انتقال دگرگونی و تحولات مرتبط با آن باید به صورت کاملاً سنجیده باشد.

۱. کریمی پتانلار و محنت فر (۱۳۸۵)

۴. سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در سال ۱۳۸۲ سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در ۱۴۰۴ هجری شمسی توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. به موجب این سند در چشم انداز بیست ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت انقلابی، الهام بخش در دنیای اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل. از سوی دیگر یکی از ویژگیهای مهم در تحقق اهداف آرمانی چشم انداز، اجماع بین مسئولین و مردم است. مقام معظم رهبری در راستای افزایش ظرفیت اقتصاد ملی با استفاده از رویکرد بخش خصوصی در اقتصاد در کنار بهبود شاخصهای عدالت اجتماعی، سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ فرمودند و در همین راستا تلاش برای تحقق سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی را به دلیل تقابل با خواست دشمنان در ضعیف نگه داشتن اقتصاد و در دست داشتن اهرم فشار اقتصادی نوعی جهاد خواندند و موفقیت در دستیابی به آن سیاستها را انقلاب اقتصادی نامگذاری فرمودند و با روشن نمودن مسیر اقتصادی کشور، سیطره ۸۰ ساله دولتها در ایران از انحصار اقتصادی که نیازمند مهندسی مجدد است و همچنین باز تعریف نوینی از ساختارهای اقتصادی را آشکار فرمودند.

در اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شده است که نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی را صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه و تأمین نیرو، سدها و شبکه های بزرگ رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه آهن و مانند اینها دانسته که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی، شرکتهای و مؤسسه های تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می شود و بخش خصوصی را نیز آن قسمتی از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و فعالیتهای خدماتی دانسته که مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی است و در ادامه آن نیز ذکر شده است که مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است و تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می کند.

با توجه به این که هدف این اصل رشد و توسعه اقتصادی کشور معرفی شده است، همچنین با توجه به سایر اصول اقتصادی در قانون اساسی نظیر اصل ۴۳ که تأکید بر پرهیز از انحصارات دولتی بر فعالیتهای اقتصادی دارد در سالهای گذشته برای اجرای آن ابهاماتی وجود داشت که

نیازمند تغییر در برخی اصول، تفسیر قانون و یا ارائه سیاستهای کلی از سوی مقام معظم رهبری جهت ارائه طریق و روشن کردن مسیر حرکت در راستای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی کشور بودیم که راه سوم برگزیده شد.^۱

۴-۱. مروری بر سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاستهای کلی اصول ۴۴ پنج بند را در بر می‌گیرد که در دو مرحله در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ و بند ج آن در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ ابلاغ شد.

بند «الف» دو بخش است. بخش اول ناظر بر فعالیتهای اقتصادی خارج از موارد اصل ۴۴ است که طبق آن دولت حق فعالیت جدید را ندارد (به جز موارد استثنا با تصویب مجلس شورای اسلامی در مدتی معین) و از ابتدای برنامه چهارم توسعه نیز لازم است سالانه ۲۰ درصد از این فعالیتهای را واگذار کند.^۲

در بخش دوم، آگاه‌سازی بخش بزرگی از فعالیتهای اقتصادی دولتی صدر اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفته و به بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخشهای تعاونی و خصوصی اجازه داده شده است که در آن موارد سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت داشته باشند.

بند «ب» به نحوه توسعه مفهومی تعاونی‌ها و ارتقای سطح آنها در فعالیتهای اقتصادی اشاره دارد. بخشی از اهداف عدالت‌خواهانه نظام نظیر فقرزدایی در سه دهک پایین جامعه از طریق تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی، توانمندسازی تعاونی‌ها و حمایت‌های مالی و مالیاتی در این بند مورد تأکید قرار گرفته است. بند «ج» به واگذاری فعالیتهای و بنگاهها به ویژه بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخشهای غیردولتی اختصاص دارد و در این بند باز تعریفی از نقش دولت و بخشهای غیردولتی آمده است و به استثناء موارد معدودی نظیر صنایع بالادستی نفت، بانک مرکزی ملی، بیمه مرکزی و ایران و تولیدات دفاعی و امنیتی، اجازه واگذاری ۸۰ درصد از تمامی فعالیتهای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ داده شده است و در پاسخ به درخواست ریاست محترم جمهوری جناب آقای احمدی‌نژاد، مقام معظم رهبری در ذیل بند «ج» اجازه فرمودند که ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری با اعمال تخفیفاتی به دو دهک پایین درآمدی اعمال شود. الزام به استفاده از ساز و کار بورس در واگذاری و قیمت‌گذاریها و ممانعت از افزایش یا تداوم تصدی‌گریهای دولت در شرکتهای مشمول واگذاری نیز از نکات قابل توجه در این رابطه است.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۳.

۲. وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۰)

۹۵ بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی ...

بند «د» به الزام واگذاریها و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از فروش شرکتهای وابسته به دولت و چگونگی تداوم حاکمیت دولت و پرهیز از انحصارات بخش غیردولتی اشاره جدی دارد. بنابراین توانمندسازی بخشهای خصوصی و تعاونی در اداره بنگاههای بزرگ اقتصادی، استفاده از روشهای سالم و شفاف در واگذاریها و تکیه بر تدریجی بودن آن، ذی نفع نبودن دست اندرکاران در واگذاری و تأکید بر توجه به ویژه به خانوادههای مستضعف و محروم، مناطق کمتر توسعه یافته و تعاونی های فراگیر ملی از نکات برجسته این بندها است. تأکید می شود که در این بند به «سیاستهای کلی واگذاری» و «سیاستهای کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» توجه جدی شده است.

۲-۴. ضرورت های سیاست گذاری در اصل ۴۴ قانون اساسی

مهمترین دلایل توجه مجدد به اصل ۴۴ قانون اساسی و تجدید نظر در این اصل به شرح زیر است:

- از بین بردن تصویر اقتصاد دولتی از نظام اقتصادی ایران که موجب دلسردی بیشتر سرمایه گذاران داخلی و خارجی شده و در نتیجه سرمایه های خود را به خارج از کشور انتقال می دهند.
- رفع معضل سودآوری پایین کارخانه های دولتی و ناکارآمدی عملی و اقتصادی دولتی.
- با توجه به تخصیص دو سوم بودجه کشور به کارخانه ها و شرکتهای دولتی، تعدیل در تخصیص بودجه ها با توجه به محدود بودن منابع و سبک بار کردن مسئولیتهای تصدی گری دولت ضرورت دارد.

- با توجه به تقسیم توان مدیریتی کشور بین امور حاکمیتی و اداره کارخانه ها و کاهش توان کافی امر نظارت و هدایت اقتصادی جامعه بزرگ اقتصادی، لازم است با استفاده از روشهای سالم و شفاف در واگذاریها و تکیه بر تدریجی بودن آن و با تأکید بر ذی نفع نبودن دست اندرکاران در واگذاریها، دوباره توجه ویژه ای به خانواده های مستضعف و محروم مبذول شود.

۳-۴. اهداف اصلی از ابلاغ سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی

الف- تحقق اقتصاد اسلامی و شتاب بخشیدن به اقتصاد ملی

همان گونه که مقام معظم رهبری تصریح فرمودند افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی دو پایه اقتصاد اسلامی است و هر روش، توصیه و نسخه اقتصادی که این دو هدف را تأمین می کند مورد قبول بوده و هر طرح و بحث دیگری که به افزایش این دو شاخص بی توجه باشد به درد کشور و مردم نخواهد خورد. به همین منظور این امر شرط لازم برای رفع محرومیت است و لازمه افزایش ثروت ملی و اجرای طرح های بزرگ و ثروت آفرین نیز هموارسازی سرمایه گذاری و تولید اقتصادی برای همه مردم در پرتو حمایت دستگاههای دولتی است.

ب- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی با توجه به نبود زمینه لازم برای توزیع مناسب درآمد در کشور و بالابودن نسبت درآمد دهک ثروتمند جامعه نسبت به دهک فقیر به میزان ۱۷ برابر در مقایسه با سایر کشورها نظیر ژاپن با نسبت ۴/۵ برابر، لزوم حرکت برای گسترش مالکیت در سطح عموم مردم در راستای کاهش فاصله طبقاتی و تأمین عدالت اجتماعی به خوبی احساس می‌شود. این در حالی است که کشور حدود ۴۰ میلیارد دلار یارانه انواع حاملهای انرژی و کالاهای اساسی را پرداخت می‌کند. همچنین بیشترین فعالیتهای اقتصادی کشور و بیش از ۸۰ درصد آن در اطراف شهرهای بزرگ متمرکز است در حالی که عدالت اجتماعی اقتضا می‌کند که همه مناطق کشور، فراخور قابلیتها و توانمندیهای خود توسعه یابند.

ج- ارتقای کارایی بنگاههای اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فن‌آوری در حال حاضر ۳۰۰۰ تا ۴۰۰۰ شرکت و بنگاه دولتی در کشور وجود دارند که تعداد قابل توجهی از آنها یا ضررده هستند یا بهره‌وری بسیار کمی دارند و در عین حال از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. بنابراین رشد ۳۹ درصدی تولید و سرمایه‌گذاری ۱۲۰ هزار میلیارد دلاری بخش دولتی طی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۸ و ناکارآمدی آن در عرصه تصدی‌گری اقتصادی، ضرورت سیاست‌گذاری کارآمد در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی را بیش از پیش نمایان می‌کند. از سویی افزایش بودجه شرکتهای دولتی در اقتصاد ملی که در جدول (۱) نشان داده شده است الزام کاهش حجم فعالیتهای دولت را بیش از پیش نمایان می‌کند.

بر اساس جدول (۱) بودجه شرکتهای دولتی در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۵ حدود ۲۲ درصد افزایش داشته است. البته بودجه شرکتهای دولتی در سال ۱۳۸۷ به ۲۰۷۶ هزار میلیارد رسیده است که رشدی معادل ۲۳/۸ درصد را نشان می‌دهد در حالی که بر اساس سند چشم‌انداز و قانون برنامه چهارم توسعه دولت مکلف است که سالانه ۲۰ درصد از فعالیتهای اقتصادی خود را کاهش دهد. این میزان افزایش در بودجه شرکتهای دولتی با قانون برنامه چهارم در تضاد است.^۱

۱. معاونت راهبردی ریاست جمهوری اسلامی ایران، قانون بودجه سنواتی کشور ۱۳۸۰-۱۳۸۶.

جدول ۱. بررسی تولید ناخالص داخلی (جاری)، بودجه کل عمومی و بودجه شرکتهای دولتی طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵
(هزار میلیارد ریال)

سال	تولید ناخالص داخلی (به قیمت جاری)	بودجه کل کشور	بودجه عمومی	بودجه شرکتهای دولتی
۱۳۸۰	۶۶۵	۴۵۶	۱۶۴	۳۰۰
۱۳۸۱	۹۱۷	۷۲۹	۳۰۹	۴۳۵
۱۳۸۲	۱۰۹۵	۸۷۹	۳۴۶	۵۵۴
۱۳۸۳	۱۳۸۵	۱۱۰۰	۴۳۲	۶۸۹
۱۳۸۴	۱۶۹۱	۱۶۵۵	۶۳۳	۱۰۵۶
۱۳۸۵	۲۰۰۰	۱۹۴۵	۵۷۵	۱۳۷۳
۱۳۸۶	۲۳۱۰	۲۳۱۶	۶۹۱	۱۶۷۷

مأخذ: قانون بودجه کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۶)

جدول ۲. بررسی نسبت بودجه شرکت به سایر اقلام بودجه کشور
(درصد)

سال	بودجه شرکتهای تولید ملی	بودجه شرکتهای بودجه کل کشور	بودجه شرکتهای بودجه عمومی
۱۳۸۰	۴۵/۱۱	۶۵/۷۹	۱۸۲/۹۳
۱۳۸۱	۴۷/۴۴	۵۹/۶۷	۱۴۰/۷۸
۱۳۸۲	۵۰/۵۹	۶۳/۰۳	۱۶۰/۱۲
۱۳۸۳	۴۹/۷۵	۶۲/۶۴	۱۵۹/۴۹
۱۳۸۴	۶۲/۴۵	۶۳/۸۱	۱۶۶/۸۲
۱۳۸۵	۶۸/۶۵	۷۰/۵۹	۲۳۸/۷۸
۱۳۸۶	۷۲/۶۰	۷۲/۴۱	۲۴۲/۶۹

مأخذ: نتایج تحقیق

متأسفانه در کشور ما با توجه به وجود سرمایه انسانی، ذخایر زیرزمینی، سرمایه های مالی و مادی در سطح منطقه، سطح بهره وری عوامل تولید به شدت پایین است به گونه ای که بهره وری نیروی کار ۱/۲ تا ۱/۳ درصد است و بهره وری سرمایه نیز معادل ۱ درصد در سال ۱۳۸۶ تخمین زده می شود. از این رو متکی به تزریق منابع مالی دولتی هستیم بنابراین ضرورت حرکت به سمت رشد بهره وری، ارتقاء کیفی تولید داخلی و رشد درونزا به منظور توسعه اقتصادی کشور الزام آور است.

د- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیتهای اقتصادی

با توجه به ضرورت آزادشدن دولت از فعالیتهای اقتصادی غیرضروری و بازشدن راه برای سرمایه‌گذاران در عرصه اقتصادی کشور، تأکید بر الزامات دولت در امر واگذاری فعالیتهای اقتصادی و پرداختن به نقش حاکمیتی، سیاست‌گذاری و هدایتی در دهه سوم انقلاب مورد انتظار است. گسترش مالکیت‌های دولتی به دلیل ضرورت‌های اوضاع خاص دهه اول انقلاب و متأسفانه تداوم آن تاکنون موجب شد تا درآمدهایی که باید صرف رونق تولید و گردش صحیح ثروت در کشور می‌شد به تعبیر مقام رهبری صرف کارهای اسراف‌آمیز و بیهوده شود و اقتصاد کشور لطمه ببیند. دولت در حوزه‌های راهبردی و فن‌آوری‌های پیشرو و وظایف سنگینی بر عهده دارد و بخش خصوصی نیز توان ورود در این عرصه‌ها را ندارد.

ه- لزوم سرمایه‌گذاری‌های عظیم برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز

تحقق سند چشم‌انداز نیازمند رفع جدی موانع و مشکلات از مسیر رونق اقتصادی کشور است که از آن جمله وجود اقتصاد دولتی و شبه‌دولتی و استیلای تاریخی دولت به ساختار اقتصادی کشور می‌باشد که به جای نقش تقویت‌کننده، تسریع‌کننده و پیش‌برنده، اقتصاد کشور را با موانع اساسی مواجه می‌کند مگر آنکه کارکرد آن از نقش تصدی‌گری به نقش نظارتی و ارشادی تغییر یابد و در این بستر تمامی ظرفیت‌های ملی به کار گرفته شود.

۵. سیاستهای کلی توسعه بخش‌های غیردولتی

۵-۱. سیاستهای کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هر گونه فعالیت شامل تداوم فعالیتهای قبلی و بهره‌برداری از آن را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه ۵ ساله چهارم به بخشهای تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری و خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است. اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۵-۲. سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در موارد یاد شده در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخشهای تعاونی و خصوصی مجاز هستند تا در این فعالیتهای وارد شوند:

الف- صنایع بزرگ، صنایع مادر (نظیر صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز).

ب- فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاستهای تجاری و ارزی کشور.

ج- بانکداری توسط بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکتهای تعاونی سهامی عام و شرکتهای سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهامداران با تصویب قانون.

د- بیمه.

ه- تأمین نیروی تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

و- تمامی امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

ز- راه و راه آهن.

ح- حمل و نقل هوایی و دریایی.

سهم بهینه بخشهای دولتی و غیردولتی در فعالیتهای صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

۳-۵. سیاستهای کلی بخش تعاونی

- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج ساله پنجم.

- اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در راستای اشتغال مولد.

- حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها با روشهایی نظیر تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله تمام مؤسسه‌های مالی کشور و پرهیز از هر گونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی.

- رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمام عرصه‌های اقتصادی مانند بانکداری و بیمه.

- تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.

- حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.

- اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.

- توسعه آموزشهای فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها.

- انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی

عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.

- حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا.

- تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قراردادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.

۴-۵. سیاستهای کلی توسعه بخشهای غیردولتی از طریق واگذاری فعاليتها و بنگاههای دولتی

با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در کشور و در چارچوب چشم انداز ۲۰ ساله کشور، اهداف زیر مورد توجه جدی قرار گرفته است:

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت و نظارت.

- توانمندسازی بخشهای خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی.

- آماده سازی بنگاههای داخلی برای رویارویی هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند.

- توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص.

- توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی.

- جهت‌گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی. بنا بر پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ ابلاغ می‌شود.

واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخشهای خصوصی،

شرکتهای تعاونی سهامی عام و بنگاههای عمومی غیردولتی به این شرح مجاز است:

- بنگاههای دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای استخراج و تولید نفت خام و گاز.

- بانکهای دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات.

- شرکتهای بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران.

- شرکتهای هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.

۱۰۱ ... بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی ...

- بنگاههای تأمین نیرو به استثنای شبکه های اصلی انتقال برق.
- بنگاههای پستی و مخابراتی به استثنای شبکه های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.
- صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

۵-۵. الزامات واگذاری

- قیمت گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می شود.
- فراخوان عمومی با اطلاع رسانی مناسب برای ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.
- جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکتهای مشمول واگذاری، اصلاحات لازم در مورد بازار، قیمت گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام شود.
- واگذاری سهام شرکتهای مشمول طرح در قالب شرکتهای مادر تخصصی و شرکتهای زیرمجموعه با کارشناسی همه جانبه صورت گیرد.
- به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاههای مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیتهای مدیریتی کشور اقدامات لازم برای جذب مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد.
- فروش اقساطی حداکثر ۵۰ درصد از سهام شرکتهای مشمول بند (ج) به مدیران و کارکنان شرکتهای یاد شده مجاز است.
- با توجه به ابلاغ بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند.
- تخصیص درصدی از منابع واگذاری برای حوزه‌های نوین یا فن آوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

۶. خلاصه، نتیجه گیری و پیشنهادهای سیاستی

- افزایش سرمایه گذاری خارجی نقش مهمی در افزایش رشد و ثبات اقتصادی و کاهش تورم و در نهایت بهبود شرایط زندگی دارد. نقطه اتکای اقتصاد ایران در این موفقیت نسبی، آزاد سازی به همراه نهادسازی است.
- در اقتصاد ایران ابلاغیه سیاستهای کلی اصل ۴۴ در ادامه مجموعه فعالیتهای متعددی که در جهت کوچک شدن و توانمند شدن دولت از یک سو و رشد توسعه بخش غیر دولتی از سوی

دیگر انجام شده بود، تصویب و صادر گردید. پیش از این ابلاغیه تلاشهای زیادی در حوزه قانونگذاری و سیاست گذاری برای رشد بخش خصوصی و کوچک سازی دولت انجام شد. از آن جمله می توان به سیاستهای کلی نظام در «مشارکت بخشهای تعاونی و خصوصی در اقتصاد و حدود فعالیت بخش دولتی» اشاره کرد. تصویب سیاستهای صریح اللحنی مانند سیاستهای کلی اصل ۴۴ نشان می دهد که سیاستگذاران از روند خصوصی سازی و کوچک سازی دولت رضایت نداشته اند. به هر روی این ابلاغیه هنوز برای بسیاری از صاحب نظران نقطه امیدی است تا منشأ تحولی در اقتصاد کشور شود و می توان آن را یک انقلاب اقتصادی در کشور تلقی نمود. مسئولین کشور در همه بخشهای اقتصادی باید زمینه لازم برای تحقق این اهداف در راستای سند چشم انداز بیست ساله کشور را فراهم نمایند.

سهم بهینه بخشهای دولتی و غیردولتی در فعالیتهای صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می شود. برای دستیابی به اهداف اقتصادی بر اساس سیاستهای اصل ۴۴ و تحقق این اهداف در اقتصاد کشور با تأکید بر مدیریت کلان اقتصادی و کاهش میزان تصدی دولت لازم است مسئولان امر برای تسریع در خصوصی سازی و افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد کشور شاخصهایی که توسط بنیادهای علمی معتبر جهانی مانند بنیاد هریتیج^۱ به عنوان شاخص آزادسازی اقتصادی نظیر سیاستهای تجاری، مداخله دولت، سرمایه گذاری خارجی، کنترل قیمت و دستمزد، قوانین و مقررات، اصلاح نظام مالیاتی، سیاستهای پولی، بانکداری و تسریع در انجام عملیات بانکی، حقوق و مالکیت و بررسی بازار سیاه در اقتصاد کشور مورد بررسی قرار گرفته را مورد توجه قرار دهند.

در برنامه توسعه اقتصادی و چشم انداز اقتصاد کشور در ۲۰ سال آینده، پیشنهاد می شود برای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای دستیابی به رشد بالای اقتصادی، دولت ساز و کارهای لازم را با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری طراحی کند و در تصمیماتی که اتخاذ می کند مفاد این ابلاغیه را مد نظر قرار دهد. چنین فعالیتی در اقتصاد کشور سابقه نداشته و برای نخستین بار است که امر واگذاری به این نحو مطرح می شود و در حقیقت خصوصی سازی و واگذاری با این ابلاغیه از پشتوانه محکم تری برخوردار می شود.

در پایان باید یادآوری کرد که در صورت استمرار قوانین و مقررات، ثبات تصمیمات اقتصادی، شفافیت در قیمت گذاری، رقابت نکردن دولت با بخش خصوصی، جذب و حمایت از

بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی ... ۱۰۳

سرمایه گذاری خارجی، باور و اعتقاد مسئولان به کارایی بخش خصوصی، تعدیل رویکرد و انتظارات بخش خصوصی به صرف کسب سود و در نهایت حمایت دولت از بخش خصوصی، می توان به افزایش اشتغال، سودآوری و توسعه فعالیتهای اقتصادی در بازار سرمایه امیدوار بود.

تزلزل در جایگاه قانونی خصوصی سازی و وجود نقطه نظرهای ضد و نقیض، غیر کارشناسانه و بی اطلاعاتی بعضی از افراد تحصیل کرده جامعه از فعالیتهای سازمان خصوصی سازی کشور طی سالهای ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۵، نبود تعریف روشن و مشخص از اهداف کلی سیاست خصوصی سازی، نبود نهادهای پولی و مالی پشتیبان بخش خصوصی در کشور در اجرای فرآیند خصوصی سازی، مشکلات مربوط به قیمت گذاری سهام از مهم ترین عواملی هستند که ضمن تأثیر منفی بر عملکرد خصوصی سازی موجب مشکلاتی به این شرح شده اند:

- استفاده از خود سازمانهای پوشش دهنده برای واگذاری سهام یا به عبارت دیگر عدم تفکیک مدیریت شرکتها و مدیریت فرآیند خصوصی سازی،
- نبود رقابت و شفافیت در واگذاریها (وجود افزونه اقتصادی- اطلاعاتی در روند اجرایی)،
- نبود کنترل و نظارت بر مراحل مختلف واگذاریها و به ویژه نظارت بر مراحل بعد از واگذاری،
- نبود برنامه منظم و منسجم برای مطالعه و گزینش خریداران سهام بر اساس توان کارآفرینی در زمینه های مدیریتی، مالی و تولیدی،
- نبود یک بانک اطلاعاتی برای اطلاع گیری و اطلاع رسانی در مورد مراحل مختلف واگذاری،
- نبود جامع نگری در امر واگذاریها و تمرکز آنها در چند سازمان،
- وجود ناهماهنگی، تضاد و بی ثباتی رویه در تهیه و تدوین قانون، آیین نامه ها و دستورالعمل های فرآیند خصوصی سازی.

برای رفع مشکلات یاد شده و تسهیل روند اجرایی خصوصی سازی توصیه می شود ضمن افزایش رقابت از طریق جامع نگری و شفافیت در واگذاریها، نهاد مستقل خصوصی سازی با ابزارها و کمیته های تخصصی لازم و جایگاه قانونی محکم برای مدیریت، کنترل و نظارت بر مراحل مختلف خصوصی سازی تشکیل شود. مطالعه و شناسایی شرکتهای دولتی، ارزیابی کارایی عملکرد آنها، تعیین اهداف، انتخاب روشها، ساز و کار قیمت گذاری، تشکیل بانک اطلاعاتی، ایجاد رویه یکسان و هماهنگی بین قوانین و آیین نامه های اجرایی، انجام خدمات تخصصی، مشاوره ای، اطلاع رسانی، کنترل و نظارت و نظایر آن از مهم ترین وظایفی است که نهاد مستقل خصوصی سازی که تحت سازمان خصوصی سازی مشغول فعالیت است می تواند به طور جدی بر عهده بگیرد.

منابع

الف) فارسی

- امینی، ابراهیم (۱۳۸۱)، «خصوصی سازی»، مجله تدبیر، شماره ۱۲۳.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۵)، «نماگرهای اقتصادی اداره بررسی ها و سیاستهای اقتصادی»، شماره ۴۷.
- تودارو، مایکل (۱۳۷۸)، *توسعه اقتصادی در جهان سوم*، ترجمه دکتر غلامعلی فرجادی، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶)، *تقدیمی بر خصوصی سازی در ایران*، انتشارات مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۱۳۷۹)، «گزارش عملکرد فروش سهام از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۷»، اداره مالکیت سهام.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۷۳)، *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ۱۳۷۴-۱۳۷۸*.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۷۶)، «مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی اجتماعی سال ۱۳۷۵»، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر اقتصاد کلان.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۷۹)، «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران».
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۹۷)، *قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸-۱۳۷۲*.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، *قوانین بودجه کل کشور ۱۳۷۰-۱۳۸۶*، سالهای مختلف.
- غریبالی مقدم، یونس (۱۳۸۰)، «بررسی عملکرد خصوصی سازی در ایران»، *مجله ناظر اقتصاد*، شماره ۲، سال دوم.
- غریبالی مقدم، یونس (۱۳۸۰)، «درآمدی بر خصوصی سازی: پیش نیازها و روشها»، *مجله ناظر اقتصاد*، شماره ۴، سال دوم.
- فرزین، محمدرضا (۱۳۸۴)، *مروری بر جهانی شدن و گذار اقتصادی*، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی، چاپ اول.
- قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲.
- کریمی پتانلار، سعید (۱۳۸۳)، «خصوصی سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه مازندران*، شماره سیزدهم.
- کریمی پتانلار، سعید و یوسف محنت فر (۱۳۸۵)، «ارزیابی نقش درآمدهای نفتی در اندازه دولت در اقتصاد ایران»، *همایش ملی سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، بهمن.
- کمبجانی، اکبر و محمد رحیم احمدوند (۱۳۷۷)، «ارزیابی عملکرد واگذاری سهام در سازمانهای عمده واگذارکننده»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۵۳.

بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی ... ۱۰۵

کميجانی، اکبر و مهري رحيمي فر (۱۳۷۷)، «ارزيابی عملکرد سياست خصوصي سازی از طريق شاخصهای مالی - عملیاتی شرکتهاى واگذار شده»، *مجله اقتصاد و مدیریت*، شماره ۳۶.

کیانی، منوچهر و ديگران (۱۳۷۳)، *خصوصي سازی، شرایط - تجربيات*، تهران، سازمان صنايع ملی ايران.

مرکز آمار ايران، *سالنامه آماری کشور*، سالهای ۱۳۷۲-۱۳۸۵.

معاونت راهبردی ریاست جمهوری اسلامی ايران، *قانون بودجه سنواتی کشور*، ۱۳۸۶-۱۳۸۰.

هیئت وزیران، مصوبه ۵۱۰۲/ت/۴۹۰ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ و مصوبه ۵۲۳۸/ت/۱۰۹ مورخ ۱۳۷۴/۳/۲۹.

وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصي سازی (۱۳۸۰)، *مجموعه قوانین و مقررات خصوصي سازی در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ايران*.

(ب) انگلیسی

- Beesly, Michael and Stephen Littlechild (1983), "Privatization Principles Problems and Priorities", *Lloyds Bank Review*, July, P. 1.
- Bishop, Matthew, John Key and Colin Mayer (1996), *Privatization and Economic Performance*, New York: Oxford University Press.
- Carlsson, F. and S. Lundstrom (2000), "Economic Freedom and Growth", Department of Economics, Goteborg University, Working Paper in Economics, No. 33.
- Cook, Paul and Frederick Nixon (1998), "Privatization Enterprise Development and Economic Reform: Experiences of Developing and Transitional Economies", Cheltenham, U.K: Edward Elgar. Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, PP. 407- 443.
- Hann, J. and J. Sturm (1999), *On the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth*, Department of Economic, University of Groningen.
- Heritage Foundation and the Wall Street Journal Institute (2003), *Index of Economic Freedom*.
- Shehadi, Kamal S. (2002), *Lessons in Privatization*, United Nations Development Programme, January, P. 20.
- Karras G. and E. B. Ayal (1998), "Components of Economic Freedom and Growth: an Empirical Study", University of Illinois at Chicago, *The Journal of Developing Areas*, Vol. 32, No. 3.
- Tian, Xizowan (2001), "Privatization and Economic Performance: Evidence from Chinese Provinces", *Journal of Economic Systems*, No. 25.