

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. مسأله کاهش میزان تصدی دولت ها در اقتصاد برای عملکرد آسان تر نظام بازار در راستای بهبود تخصیص منابع، نیز مورد توجه جدی کارشناسان 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 منشور اساسی و دستور مقام معظم رهبری برای تسریع در انجام واگذاری بخش های 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 بر دارد.

می شود که در بر گیرنده اهداف مختلف خصوصی سازی است.

بیس لی و لیتل چاپلند (۱۹۸۳) خصوصی سازی را چنین تعریف کرده اند: "خصوصی سازی وسیله ای برای بهبود عملکرد فعالیت های 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 رتوس سیاست های 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 هم چنین وجود شرایط خاص اقتصادی و بازار است. اگر هر کدام از این دو محقق نشود، خصوصی سازی به راه سازی تبدیل می شود.

۲-۲-۲ اهداف خصوصی سازی

خصوصی سازی، ابزاری برای رسیدن به اهداف مختلف در کشورهای با نظام اقتصادی متفاوت است. در کشورهای

قانون "حفاظت و توسعه ایران" شرکت های 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 مسئولیت های اقتصادی دولت و واگذاری شرکت های دولتی مورد توجه خاص قرار گرفت. امروزه نیز کاهش تصدی گری دولت در فعالیت های اقتصادی در برنامه های سوم و چهارم توسعه اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است و مجلس نیز هم زمان با برنامه های اقتصادی دولت سعی در رفع موانع ساختاری خصوصی سازی و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد کشور دارد.

۲-۲-۱ مبانی نظری خصوصی سازی

۲-۱-۱ 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، بنگاه ها و واحدهای خصوصی را مجبور کند تا عملکرد کارتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. بر پایه این ایده تعاریف، مفاهیم و نظریه های متعددی ارائه

آگاهی دولت به ابعاد مختلف این سیاست پی برد. این روش، اطلاعات فراوانی برای مقابله با پیامدهای خصوصی سازی و ایجاد و توسعه نهادهای بازار در اختیار سیاست گزاران و تحلیل گران قرار می دهد. طی دهه های ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰، دولت ها با هدف رفع نواقص بازار، ایجاد زیر ساخت های اقتصادی و تخصیص منابع، تأمین کالا و خدمات اساسی و دستیابی به بعضی اهداف سیاسی - اجتماعی شمار زیادی از فعالیت های اقتصادی را بر عهده گرفتند. افزایش فعالیت های دولت در مسائلی نظیر بوروکراسی شدید اداری، ضعف سیستم های ارزیابی، تعدد در اهداف و نبود انگیزه کاری، حمایت های غیر معقول 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. این موضوع در کشور ما نیز به بطور هم زمان با پایان جنگ با عراق مطرح شد. این در حالی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اوضاع ناسامان واحدهای بزرگ صنعتی، کشاورزی و مالی کشور، دولت را بر آن داشت تا بر اساس

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 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 شرکت های دولتی و افزایش کارایی، خصوصی سازی را به طور گسترده اجرا کنند. معمولاً دولت هایی 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 شرکت های دولتی به بخش خصوصی است. اقدامات دسته اول بیشتر حالت زیر بنایی دارد و در شمار فعالیت های بستر سازی و فراهم کردن شرایط مساعد برای تحرک بخش خصوصی و گسترش کارآفرینی ملی قرار می گیرد. حال آن که اقدامات دسته دوم جنبه عملیاتی دارد و بازتاب عملی تحقق سیاست های خصوصی سازی و اقدامات دسته اول است. بنابراین اگر رفتار دولت در نحوه واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی زیر ذر بین قرار گیرد، می توان با روش بازگشت به عقب، به رویکرد دولت به امر خصوصی سازی، یعنی میزان

- اروپای شرقی، خصوصی سازی با هدف تغییر نظام از یک اقتصاد متمرکز و دستوری به اقتصاد آزاد انجام می شود. به عنوان مثال اهداف خصوصی سازی در کشور مجارستان عبارتند از:
- معرفی اقتصاد آزاد
- افزایش کارایی اقتصاد
- شکل دادن یک نظام سیاسی بر اساس حقوق مالکیت خصوصی
- آزادی فردی
- افزایش درآمدهای دولت

- در کشورهای جهان سوم، خصوصی سازی واکنشی نسبت به گسترش حوزه فعالیت های دولت و اقدامی برای ایجاد شتاب در فرآیند توسعه اقتصادی است. ترکیه خصوصی سازی را یک فرآیند مناسب برای پویایی اقتصاد می داند و اهداف خصوصی سازی را به این شرح اعلام می کند:
- 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 و تنوع کالاها و خدمات افزایش یابد.
- مالکیت سهام گسترش یابد.
- بازار سرمایه توسعه یابد.
- اهداف خصوصی سازی در فرانسه بر موارد شکست دولت و نیز مقاصد سیاسی برای جمع آوری آرا متمرکز است. در انگلستان اهداف خصوصی سازی به این صورت مطرح می شود:
- در فرآیند خصوصی سازی، 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 مصرف کنندگان 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. آثار خصوصی سازی

کاهش حجم فعالیت بخش دولتی، انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی، افزایش کارایی، کاهش کسری بودجه و بدهی های ملی، تعدیل یارانه ها و اختلال قیمت ها، مقررات زدایی، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، ایجاد علاقه و دلچسپی در شاغلان، گسترش بازار سرمایه و تأمین منافع مصرف کنندگان آثاری است که می توان در پی اجرای برنامه های خصوصی سازی 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 هیأت عالی واگذاری به عنوان نهادهای سیاست گذار در برنامه خصوصی سازی و سازمان خصوصی سازی و شرکت های 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، اشتغال زایی و رشد و توسعه کشور در همه ابعاد فراهم می شود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلایل متعدد، حوزه فعالیت های اقتصادی دولت با روندی فرارینده گسترش یافت. نتیجه این گسترش در اواخر دهه ۱۳۶۰ موجب ناکارایی فعالیت های اقتصادی دولت شد ولی محدود کردن حوزه فعالیت های اقتصادی دولت و خصوصی سازی، جزو یکی از ارکان اصلی برنامه اول توسعه قرار گرفت. برنامه یاد شده می توان نقطه آغاز سیاست خصوصی سازی در ایران نامید. بنابراین هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۴/۱۲ با توجه به اصل ۱۱۳ و ۱۲۸ قانون اساسی در راستای تحقق اهداف و سیاست های قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی

و فرهنگی مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ در اجرای بدهای ۴/۳۷، ۸/۳، ۸/۲ در قسمت یکم قانون یاد شده و به منظور ارتقای کارایی فعالیت های اقتصادی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضروری و نیز ایجاد تعادل و استفاده بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام متعلق به شرکت ها و سازمان های دولتی را تصویب کرد.

فرآیند قانونی خصوصی سازی، قبل از انقلاب در ماه ۴۸ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ وجود داشت اما خصوصی سازی به طور عملی به عنوان بخشی از نخستین

شود، در حالی که بودجه شرکت ها 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. همان طور که در این تحلیل ملاحظه می شود شکست برنامه خصوصی سازی از نظر کمیت مورد تأکید است اما کیفیت خصوصی سازی نیز نباید از نظر دور بماند. طی دهه گذشته برخی از شرکت های 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

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 رؤس سیاست های 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 هم چنین وجود شرایط خاص اقتصادی و بازار است. اگر هر کدام از این دو محقق نشود، خصوصی سازی به راه سازی تبدیل می شود.

موارد نیز انحصار بخش دولتی و بخش خصوصی منتقل شده است. به عبارتی، همین رقم پایین واگذاری نیز خصوصی سازی واقعی نبوده و در عمل خصوصی سازی در این موارد به راه سازی تبدیل شده است. کشورهای موفق در زمینه خصوصی سازی، به منظور جلوگیری از بروز مشکلاتی مانند بیکاری، ورشکستگی شرکت های خصوصی شده و نظایر آن اقدام های پیش از خصوصی سازی انجام می دهند که می توان به این موارد اشاره کرد:

- شرکت های 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 می کردند.
- سعی بر این بود که این واحدها را به عنوان ابزار سیاست های اجتماعی خود به کار نبرند و آن ها را بر اهداف تجاری متمرکز کرده و شکل دهند.
- مسأله مزاد نیروی کار در شرکت ها و پیشگیری از بیکاری کارگران

تجدید ساختار مالی شرکت های دولتی و تغییرات تشکیلات و سازمان این شرکت ها با در نظر داشتن این که در آینده این واحدها خصوصی خواهند شد. اما ساماندهی شرکت های دولتی در برنامه سوم که حرکتی در راستای اجرای موارد یاد شده به عمل آمد؛ با موفقیت همراه نبود. به طوری که هنوز برخی از شرکت های 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 یاد شده در کشور ما در کنار سایر سیاست های مربوط به برنامه اصلاحات نظیر یکسان سازی نرخ ارز به گونایی انجام شده که به دلیل قیمت گذاری نامناسب، اعمال روش های 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 شرط هایی دارد که برخی از آن ها به شرح زیر است هر چند دولت در راستای وظایف خود در امر خصوصی سازی بر اساس برنامه توسعه اقتصادی در طول اجرای برنامه چهارم اقدامات قابل توجهی انجام داده است.

- افزایش قدرت اجرایی سازمان خصوصی سازی کشور در اقتصاد ملی هم چنین ایجاد نهادهای شرکت های دولتی (اغلب کشورهای موفق در زمینه ساماندهی یک خصوصی سازی بزرگ از وجود خدمات چنین نهادهایی بهره گرفته اند.)
- آماده سازی شرکت های دولتی، اولویت بندی دقیق روند واگذاری و داشتن برنامه جامع برای تعدیل نیروی کار مازاد آن ها.
- به کارگیری روش های متنوع در امر خصوصی سازی. روش های به کار برده شده در کشور ما فقط به روش های مزایده و مذاکره محدود شده در حالی که در کشورهای موفق، از روش های متنوع و متناسب با شرایط هر شرکت استفاده شده است.

- الزام دستگاه های دولتی به واگذاری شرکت های دولتی زیرمجموعه.
- اقدامات حمایتی و نظارتی پس از واگذاری شرکت های دولتی.
- ۳-۲. 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 شرکت های دولتی
- افزایش کارایی شرکت های تحت مالکیت دولت و نیز شرکت های بخش خصوصی
- گسترش مالکیت در بخش خصوصی و مشارکت وسیع مردم در فعالیت های اقتصادی
- توسعه بازار سرمایه در اقتصاد و هدایت پس اندازهای مردم به سمت فعالیت های تولیدی
- کاهش درجه انحصار و افزایش رقابت در فعالیت های اقتصادی

۳-۳. عوامل موثر بر خصوصی سازی

در کشور ما علاوه بر موارد شکست بازار، مسائلی نظیر لزوم ایجاد زیربنای اولیه اقتصادی، تسهیل فرآیند و هدایت برنامه های توسعه، بهره برداری مناسب از منابع طبیعی، تحقق برخی اهداف اجتماعی و رفاهی و نظایر آن موجب حضور گسترده و تعیین کننده دولت در فعالیت های اقتصادی شد. طی سال های 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 فعالیت های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، نبود ساز و کار مناسب ارزیابی و حساسی شرکت های دولتی، مدیریت ناکارآمد بنگاه های دولتی به دلیل مسائل خاص این بخش، تعدد در اهداف، نبود توجه اقتصادی بسیاری از فعالیت های بخش دولتی و نظایر آن موجب ناکارایی شرکت های دولتی شد. بنابراین پذیرش تلویحی پایین بودن کارایی اقتصادی فعالیت های دولت، اجرای سیاست های 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 بنگاه های دولتی، با هدف ارتقای کارایی نظام اقتصادی، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضروری، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، به صورت یکی از سیاست های محوری در برنامه های توسعه مطرح شود.

بدون شک بازگشت دوباره به قوانین بازار و دادن آزادی عمل داده به هرم های سودآوری در تصمیم گیری های اقتصادی می تواند در راستای رفع اختلالات گذشته موثر واقع شود اما انتقال دگرگونی و تحولات مرتبط با آن باید به صورت کاملاً سنجیده باشد.

۴. سیاست های 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 چشم‌انداز بیست ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت انقلابی، الهام‌بخش در دنیای اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل. از سوی دیگر یکی از ویژگی‌های مهم در تحقق اهداف آرمانی چشم‌انداز، اجماع بین مسولین و مردم است. مقام معظم رهبری در راستای افزایش ظرفیت اقتصاد ملی با استفاده از رویکرد بخش خصوصی در اقتصاد در جهت 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 هم چنین 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 برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی را صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه و تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های 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، شرکت‌ها و موسسه‌های تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود 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 مطابقت داشته 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 می‌کند.

با توجه به این که هدف این اصل رشد و توسعه اقتصادی کشور معرفی شده است، هم چنین با توجه به سایر اصول اقتصادی در قانون اساسی نظری اصل ۴۳ که تأکید بر پرهیز از انحصارات دولتی بر فعالیت‌های اقتصادی دارد در سال‌های گذشته برای اجرای آن ایهاماتی 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.

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

سیاست‌های کلی اصول ۴۴ پنج بند را در بر می‌گیرد که در دو مرحله از 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 تا تصویب مجلس شورای اسلامی در مدتی معین) و از ابتدای برنامه چهارم توسعه نیز لازم است سالانه ۲۰ درصد از این فعالیت‌ها را واگذار کند.

در بخش دوم، آگاه سازی بخش بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی دولتی صدر اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفته و به بنگاه‌ها و نهادهای عمومی و غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی اجازه داده شده است که در آن موارد سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت داشته باشند. بند ب^۱ به نحوه توسعه مفهومی تعاونی‌ها و ارتقای سطح آن‌ها در فعالی‌های اقتصادی اشاره دارد. بخشی از

اهداف عدالت خواهانه 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^۲ به واگذاری فعالیت‌ها 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 بالا دستی نفت، بانک مرکزی ملی، بیمه مرکزی و ایران و تولیدات دفاعی و امنیتی اجازه واگذاری ۸۰ درصد از تمامی فعالیت‌های دولتی مشمول

۴-۲- اهداف اصلی از ابلاغ سیاست‌های 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 می‌کند مورد قبول بوده و هر طرح و بحث دیگری که به افزایش این دو شاخص بی‌توجه باشد به درد کشور و مردم نخواهد خورد. به همین منظور این امر شرط

با توجه به نبود زمینه لازم برای توزیع مناسب درآمد در کشور و بالا بودن 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.

صدر اصل ۴۴ داده شده است و در پاسخ به درخواست ریاست محترم جمهوری جناب آقای احمدی‌نژاد، مقام معظم رهبری در ذیل بند ج^۲ 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 تناوب تصدی‌گری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نیز از نکات قابل توجه در این رابطه است. بند د^۳ به الزام واگذاری‌ها و نحوه مصارف درآمدی حاصل از فروش شرکت‌های وابسته به دولت و چگونگی تداوم حمایت 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، ذی‌نفع نبودن دست‌اندرکاران در واگذاری و تأکید بر توجه به ویژه به خانواده‌های مستضعف و محروم، مناطق کمتر توسعه یافته و تعاونی‌های فراگیر ملی از نکات برجسته این بندها است. تأکید می‌شود که در این بند به سیاست‌های کلی واگذاری و «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» توجه جدی شده است.

۴-۲- ضرورت‌های سیاست‌گذاری 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 سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی شده و در نتیجه سرمایه‌های خود را به خارج از کشور انتقال می‌دهند.

• رفع معضل سودآوری پایین کارخانه‌های دولتی و ناکارآمدی عملی و اقتصادی دولتی.

• با توجه به تخصیص دو سوم بودجه کشور به کارخانه‌ها و شرکت‌های دولتی، تعدیل در تخصیص بودجه‌ها با توجه به محدود بودن منابع و سبک بار کردن مسئولیت‌های تصدی‌گری دولت ضرورت دارد.

• با توجه به تقسیم توان مدیریتی کشور بین امور حاکمیتی و اداره کارخانه‌ها و کاهش توان کافی امر نظارت و هدایت اقتصادی جامعه بزرگ اقتصادی، لازم است با استفاده از روش‌ها سالم و شفاف در واگذاری‌ها و تکیه بر تدریجی بودن آن و با تأکید بر ذی‌نفع نبودن دست‌اندرکاران در واگذاری‌ها، دوباره توجه ویژه‌ای به خانواده‌های مستضعف و محروم مبذول شود.

بهره‌وری عوامل تولید به شدت پایین است به گونه‌ای که بهره‌وری نیروی کار ۱/۲ تا ۱/۳ درصد است و بهره‌وری سرمایه نیز معادل ۱ درصد در سال ۱۳۸۶ تخمین زده می‌شود. از این رو متکی به تزریق منابع مالی دولت هستیم بنابراین ضرورت حرکت به سمت رشد بهره‌وری، ارتقاء کیفی تولید داخلی و رشد درون‌زا به منظور توسعه اقتصادی کشور الزام‌آور است.

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

با توجه به ضرورت آزاد شدن دولت از فعالیت‌های اقتصادی غیر ضروری و بازشدن راه برای سرمایه‌گذاران در عرصه اقتصادی کشور، تأکید بر الزامات دولت در امر واگذاری فعالیت‌های اقتصادی و پراختن به نقش حاکمیتی، سیاست‌گذاری و هدایتی در دهه سوم انقلاب مورد انتظار است. گسترش مالیت‌های 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 معظم رهبری صرف کارهای اسراف‌آمیز و بی‌بهره شود و اقتصاد کشور لطمه ببیند. دولت در حوزه‌های راهبردی و فن‌آوری‌های پیشرو 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 شبه دولتی و استیلا تاریخی دولت به ساختار اقتصادی کشور می‌باشد که به جای نقش تقویت‌کننده، تسریع کننده و پیش‌برنده، اقتصاد کشور را با موانع اساسی مواجه می‌کند مگر آن که 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 غیر دولتی

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 هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معینی 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 و غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز هستند تا در این فعالیت‌ها 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 سهام 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 راه‌آهن.

ح- حمل و نقل هوایی و دریایی.

سهام بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دوت 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 موثر 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 موسسه‌های مالی کشور و پرهیز از هرگونه 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 اطلاع رسانی 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 امر 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 فرآینک ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.

۴-۵. سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

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

• تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت.

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

• آمادسازی بنگاه‌های داخلی برای رویارویی هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند.

• توسعه سرمایه انسانی دانش و پایه متخصص.

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

• جهت‌گیری خصوصی‌سازی 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 سهام عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به این شرح مجاز است:

• بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (نظیر 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.

• بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق.

• بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های 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

• قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.

• فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی 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، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجاری انجام شود.

• واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیر مجموعه یا

از سوی دیگر انجام شده بود، تصویب و صادر گردید. پیش از این ابلاغیه تلاش‌های زیادی در حوزه قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری برای رشد بخش خصوصی و کوچک‌سازی دولت انجام شد. از آن جمله می‌توان 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 می‌دهد که سیاست‌گذاران از روند خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت رضایت نداشته‌اند به هر روی این ابلاغیه هنوز برای بسیاری از صاحب نظران نقطه امیدی است اما منشأ تحولی در اقتصاد کشور شود و می‌توان 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 چشم‌انداز بیست‌ساله کشور را فراهم نمایند.

سهام 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 می‌شود. برای دستیابی به اهداف اقتصادی و کاهش میزان تصدی دولت لازم است مسئولان امر برای تسریع در خصوصی‌سازی و افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد کشور شاخص‌هایی که توسط بنیادهای علمی معتبر جهانی مانند «بنیاد هریتج» به عنوان شاخص آزدسازی اقتصادی نظیر سیاست‌های تجاری، مداخله دولت،

تحقق سند چشم‌انداز نیازمند رفع جدی موانع و مشکلات از مسیر رونق اقتصادی کشور است که از آن جمله وجود اقتصاد دولتی و شبه دولتی 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 آن که کارگرد آن از نقش تصدی‌گری به نقش نظارتی و ارشادی تغییر یابد

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 سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند.

• تخصیص درصدی از منابع واگذاری برای حوزه‌های نوین با فن‌آوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

۶. خلاصه، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاسی

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

سال	بودجه شرکت‌های دولتی	بودجه عمومی	بودجه کل کشور	تولید ناخالص داخلی (به قیمت تجاری)
۱۳۸۰	۳۰۰	۱۶۴	۴۵۶	۶۶۵
۱۳۸۱	۴۳۵	۳۰۹	۷۴۴	۹۱۷
۱۳۸۲	۵۵۴	۳۴۶	۹۰۰	۱۰۹۵
۱۳۸۳	۶۸۹	۴۳۲	۱۱۰۰	۱۳۸۵
۱۳۸۴	۱۰۵۶	۶۳۳	۱۶۵۵	۱۶۹۱
۱۳۸۵	۱۳۷۳	۵۷۵	۱۹۴۵	۲۰۰۰
۱۳۸۶	۱۶۷۷	۶۹۱	۲۳۶۸	۲۳۱۰

جدول ۲. بررسی نسبت بودجه شرکت به سایر اقلام بودجه کشور

سال	بودجه شرکت‌ها (بودجه کل کشور)	بودجه شرکت‌ها (تولید ملی)
۱۳۸۰	۱۸۲/۹۳	۴۵/۱۱
۱۳۸۱	۱۴۰/۷۸	۴۷/۴۴
۱۳۸۲	۱۶۰/۱۲	۵۰/۵۹
۱۳۸۳	۱۵۹/۴۹	۴۹/۷۵
۱۳۸۴	۱۶۶/۱۲	۶۲/۴۵
۱۳۸۵	۲۳۸/۷۸	۶۸/۴۵
۱۳۸۶	۲۴۲/۶۹	۷۲/۴۱

مآخذ: نتایج تحقیق

مآخذ: قانون بودجه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۶)