

الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

دکتر مصطفی دین‌محمدی *

علی‌اصغر اژدری **

چکیده

هدف اصلی این مقاله، ارزیابی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با ابزار تحلیل سلسله‌مراتبی از زمان ابلاغ قانون تا خرداد ماه ۱۳۸۹ است. اطلاعات تحقیق از متخصصان و کارشناسان به صورت میدانی با پرسشنامه جمع‌آوری شده است. چهار معیار (شاخص) با هشت زیرمعیار به عنوان حوزه‌های انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴ تعریف شده است. نتایج الگوسازی نشان می‌دهد که به ترتیب: ضعف اجرای قانون (۳۰/۵ درصد)؛ ضعف قانون (۲۶/۵ درصد)؛ ضعف بخش خصوصی (۲۳/۲ درصد) و توانمند شدن بخش شبه‌دولتی (۱۹/۷ درصد) با توجه به وزن‌های استخراج‌شده، مهم‌ترین معیارهای آسیب‌پذیری و انحراف اجرای قانون هستند. ضعف در اجرای قانون به مفهوم تقلیل خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به موضوع واگذاری‌ها است. نقص قانون و تفسیرپذیری به مفهوم حلقه‌های مفقوده در قانون برای تکامل بازارمحوری در اقتصاد ایران است. ضعف بخش خصوصی به مفهوم ضعیف بودن و ضعیف ماندن بخش خصوصی با اجرای قانون با وضعیت موجود است. گسترش سریع و وسیع شرکت‌های شبه‌دولتی به اعتبار ظرفیت‌های قانونی و الزامات قوانین سنواتی معیار مهم دیگری است که دستیابی به اهداف قانون را به مخاطره می‌اندازد.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحلیل سلسله‌مراتبی، خصوصی‌سازی

طبقه‌بندی JEL: L33, P2, C5

۱. مقدمه

مفهوم خصوصی‌سازی سابقه طولانی در ادبیات مدیریت اقتصادی ندارد و در مقایسه با سابقه تاریخی علم اقتصاد، مفهومی متأخر و معاصر است. ادبیات خصوصی‌سازی ابتدا در کشورهای سرمایه‌داری مطرح شد؛ لذا از واژه خصوصی‌سازی می‌توان برداشت کرد که یک نوع احیا و بازگشت به خصوصی بودن در آن نهفته است. واژه خصوصی‌سازی حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار به نفع بازار است. خصوصی‌سازی در شکل ظاهری عبارت است از فرایندی که طی آن نهادها و بنگاه‌های بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود؛ اما در معنایی عمیق‌تر، اطلاق به اشاعه فرهنگی در جامعه می‌شود که قوه مقننه، قضاییه و مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور کنند که کار مردم باید به مردم واگذار شود.

دلایل توسعه دخالت دولت (رویکرد دولت بزرگ) را می‌توان در سرفصل‌های زیر خلاصه کرد: وقوع جنگ جهانی اول و تبعات آن، بروز بحران بزرگ در پایان دهه ۱۹۲۰م در جهان غرب، سرعت نسبتاً کند کشورها در خروج از بحران بزرگ طی دهه ۱۹۳۰م، تأثیر انقلاب سوسیالیستی شوروی و فعالیت‌های سیاسی در کشورهای صنعتی، آغاز جنگ جهانی دوم (دهه ۴۰)، تداوم و تشدید دخالت دولت و دخالت دولت در امر بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ در جهان صنعتی و کشورهای در حال توسعه.

اینکه چرا دولت در کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه ایران، حضوری انحصاری در اقتصاد دارند دلایلی مضاعف بر دیدگاه‌های پیش‌گفته نیز دارد. در اینجا به سه علت عمده و مشکل‌ساز اشاره می‌شود: ۱. نفت و ساختار اقتصاد تک‌محصولی؛ ۲. عدم ثبات منطقه‌ای و اقتصاد جنگی؛ ۳. تحولات عمیق سیاسی و انقلاب‌ها.

براساس اطلاعات موجود، فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران از ابتدای سال ۱۳۰۰ش آغاز شده است. در این سال‌ها حدود ۳۵ شرکت ایجاد شد که عمده‌ترین اهداف دولت از ایجاد آنها، کنترل تجارت عمومی، ایجاد درآمد و گسترش و حمایت از صنایع داخلی بوده است. به مرور زمان و بنا به ضرورت و سیاست دولت‌های وقت، شرکت‌های دولتی دیگری نیز تأسیس شد و تعداد آنها افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش توان مالی دولت و تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، تأسیس و ایجاد شرکت‌های دولتی ابعاد گسترده‌تری یافت و تصدی دولت در بخش‌های اقتصادی از طریق شرکت‌های مذکور به نحو چشمگیری گسترش یافت.

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، ساختار اقتصادی کشور نیز دچار تحولات عمده‌ای شد و با ملی و مصادره شدن بسیاری از شرکت‌های خصوصی، بانک‌ها و مؤسسات بیمه و بنا به دیگر ضرورت‌ها، شرکت‌های بسیاری تحت پوشش و سازمان‌دهی دولت قرار گرفتند.

رویگردانی کشورهای صنعتی از دولت‌گرایی اقتصادی و توجه به خصوصی‌سازی، سرآغازی برای توجه سایر کشورها به خصوصی‌سازی بود. سرعت توجه به این موضوع در میان کشورهای در حال توسعه، با شکست امپراتوری سوسیالیستی جدی‌تر شد و کشورهای سوسیالیستی با کنار گذاشتن شعارها و سیاست‌های دولت‌سالاری خود، زمینه و انگیزه کاهش دخالت دولت از یک‌سو و میدان دادن به بخش خصوصی از سوی دیگر را فراهم آوردند و بدین ترتیب سیاست کاهش حجم دولت و خصوصی‌سازی یکی از مهم‌ترین سیاست‌های تعدیل اقتصادی در کشورهای در حال توسعه از اواسط دهه ۱۹۸۰م قلمداد شد (بروجردی، ۱۳۸۵).

ارائه تفسیر جدیدی از اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور تحقق موارد ذیل اصل ۴۴، در دستور کار مدیریت کلان اقتصادی کشور قرار گرفت. به دستور مقام معظم رهبری در اسفندماه سال ۱۳۷۵ و با عنایت به بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیش‌نویس تعاریف و عناوین سیاست‌های کلی نظام را تهیه و تدوین کرد. اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی سال‌های اخیر نقطه عطفی در جهت‌گیری‌های کلان اقتصادی کشور محسوب می‌شود. انتظار بر این است که با اجرای صحیح این قانون، اقتصاد ایران بتواند از یک اقتصاد متمرکز و دولت‌محور به سمت یک اقتصاد باز، غیر متمرکز و بازارمحور سوق یابد.

از زمان ابلاغ قانون، تحولات زیادی حداقل در برخی از حوزه‌های اجرای این قانون به‌ویژه واگذاری شرکت‌های دولتی رخ داده است. از این‌رو ضرورت دارد سیاستگذاران، برنامه‌ریزان، مجریان و ناظران برنامه خصوصی‌سازی در اجرای این برنامه عظیم اقتصادی - اجتماعی از تجربیات طول دوره اجرا، باز ارزیابی داشته باشند تا اگر نیاز به تغییر یا اصلاح در قانون یا فرایند اجرای قانون به منظور دستیابی به اهداف این قانون مهم وجود داشته باشد، آشکار شود.

هدف اصلی این مقاله، ارزیابی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در دوره ابلاغ قانون تا خردادماه ۱۳۸۹ است.

الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون با ابزار تحلیل سلسله‌مراتبی انجام می‌شود. تلخیص و استخراج وزن عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری قانون، از ویژگی‌ها و جنبه‌های مهم نوآوری این مقاله است.

این مقاله از سه بخش کلی تشکیل شده است: بخش بعدی نگاهی به پیشینه تحقیق و مطالعات انجام‌گرفته پیرامون موضوع تحقیق دارد، سپس به مبانی نظری و تصریح مدل و بخش آخر به الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و جمع‌بندی آن می‌پردازد.

۲. پیشینه تحقیق

در این قسمت مطالعات انجام‌شده در ایران و جهان با تأکید بر ارزیابی و نظارت بر خصوصی‌سازی مرور می‌شود.

بررسی برنامه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این روند در هر کشور با توجه به اقتضات و شرایط بومی آن با کشورهای دیگر، متفاوت بوده است؛ لیکن مرور تجربیات سایر کشورها می‌تواند سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور را کمک نماید تا در تدوین برنامه خصوصی‌سازی، رعایت الزامات، اجرای فرایند و اقدامات پس از خصوصی‌سازی، با دقت و اطمینان بیشتری عمل کنند.

تجربه خصوصی‌سازی در کشورها حاکی از آن است که نه‌تنها رویکرد جهانی واحد برای خصوصی‌سازی وجود ندارد؛ بلکه اجرای موفق این برنامه تابع عوامل و شرایط مختلف و الزامات خاصی بوده است. در کشورهای نظیر آلمان، انگلستان، ترکیه، مالزی، چین و... که برنامه خصوصی‌سازی با انجام مطالعه و شناسایی کامل شرایط و سپس آماده‌سازی بسترهای مورد نیاز اجرا شده، اهداف آنها به نحو مطلوبی تحقق یافته است. برعکس کشورهایی مانند بنگلادش، پاکستان، ایتالیا و... که به الزامات پیش، حین و پس از خصوصی‌سازی توجه کمتری داشتند، با اجرای برنامه خصوصی‌سازی، با مشکلات اقتصادی و اجتماعی روبه‌رو شدند (استیگلیتز، ۱۳۷۹).

یکی از علل مهم موفقیت کشور انگلستان در اجرای برنامه خصوصی‌سازی، اعمال نظارت کارشناسانه در حین و بعد از واگذاری بنگاه‌های اقتصادی بوده است. خصوصی‌سازی در انگلستان در کمتر از ده سال (۱۹۷۹ تا ۱۹۸۷م) موجب شده که بخش عمده بنگاه‌های اقتصادی آن کشور در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد، ۱۲ میلیون نفر

سهامدار شوند و بیش از ۵۰۰ هزار نفر از مجموع کارکنان بخش دولتی، کاهش یابد. متداول‌ترین روش‌های خصوصی‌سازی در انگلستان، شامل عرضه سهام در بورس، فروش مستقیم از طریق مذاکره، فروش به مدیران و کارکنان و فروش دارایی‌ها به بخش خصوصی بوده است (اولریش فن، ۱۳۸۶).

در سال ۱۹۸۰م، قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی بنگلادش تصویب شد. بر این اساس ۲۷ کارخانه بزرگ نساجی و ۳۳ کارخانه کف و کتان به بخش خصوصی واگذار شد. خصوصی‌سازی در بنگلادش به‌طور عمده از طریق برگزاری مزایده بین‌المللی، عرضه عمومی سهام بنگاه‌های دولتی در بورس و فروش مستقیم شرکت‌های دولتی از طریق مذاکره انجام شده است. به‌رغم تلاش زیاد دولت بنگلادش در جهت اجرای برنامه خصوصی‌سازی، اجرای این برنامه با موفقیت همراه نبوده است (جوشی،^۱ ۲۰۰۱).

تحقیقات بانک جهانی حاکی از آن است که ۵۰ درصد از واحدهای خصوصی شده (به جز کارخانه‌های بزرگ نساجی و کف) تعطیل شده‌اند. عدم نظارت مؤثر بر عملکرد واحدهای خصوصی شده موجب تغییر کسب و کار یا تعطیل آنها شده است. تعدادی از این واحدها، فعالیت‌های تولیدی را رها کرده و زمین محل کارخانه را برای ساخت مجتمع‌های مسکونی و تجاری استفاده کرده‌اند. لذا با اجرای برنامه خصوصی‌سازی در بنگلادش به خیل بیکاران اضافه شد.

نبود بسترهای اجتماعی و فرهنگی لازم، عدم شفافیت سیاست‌ها، ناکارآمدی قوانین و مقررات، ضعف بازار سرمایه، کم‌توجهی به توان مالی، فنی و مدیریتی خریداران، نبود نظام تأمین اجتماعی مناسب، مخالفت اتحادیه‌های تجاری و کارگری و فقدان سیستم نظارتی کارآمد، از جمله مهم‌ترین علل ناکامی اجرای برنامه خصوصی‌سازی در بنگلادش به شمار می‌آید (ممتایودین،^۲ ۱۹۹۹).

در چین نظارت بر فرایند خصوصی‌سازی توسط وزارت نظارت صورت می‌پذیرد. وزیر نظارت بنا به پیشنهاد نخست‌وزیر و تصویب پارلمان انتخاب می‌شود. اختیارات وزارت نظارت در زمینه کنترل رفتار کارکنان، مقامات دولتی و مبارزه با فساد بسیار گسترده است. کنترل فساد در چین یکی از دلایل توسعه اقتصادی آن کشور محسوب می‌شود. مطالعات سیمون جانسون، جان مک‌میلان و کریستوفر وودروف نشان می‌دهد که شیوع فساد اداری بزرگ‌ترین مانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای مورد مطالعه بوده است.

آمارتیا سن در کنفرانس «بازسازی آینده آسیا» گسترش آموزش همگانی، بهداشت و توزیع عادلانه فرصت‌ها و رشد اقتصادی در چین را زمینه‌ساز جهش اقتصادی آن کشور اعلام کرده است (عزیزخانی و نظری علی‌آبادی، ۱۳۸۵).

خصوصی‌سازی در مالزی هرچند به‌طور آرام و به دور از شتابزدگی انجام شد؛ لیکن با جدیت و مطابق برنامه مصوب تداوم یافته و در نتیجه بخش عمده اهداف آن محقق شده است. ارتقای شاخص‌های کارآمدی و بهره‌وری شرکت‌های خصوصی افزایش ظرفیت و گسترش شبکه خدمات، کاهش طول دوره اجرای پروژه‌های راهسازی و بزرگراه‌ها و کاهش تصادفات و مرگ‌ومیر ناشی از آن، از جمله پیامدهای خصوصی‌سازی در مالزی است. شایان ذکر است که توجه به توانمندی خریداران قبل از واگذاری بنگاه یا پروژه، ایفای کامل تعهدات دولت در قبال بخش خصوصی، توجه ویژه در واگذاری‌ها به ساکنان بومی، برنامه‌ریزی دقیق، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی، تنظیم قوانین و مقررات کارآمد، توجه به آموزش، اعمال نظارت و ارزیابی مداوم عملکرد بخش خصوصی پس از واگذاری بنگاه یا پروژه و پشتیبانی و حمایت از آنها، از جمله عوامل مؤثر بر اجرای موفق برنامه خصوصی‌سازی در مالزی به شمار می‌آید. دولت مالزی قبل از واگذاری هر بنگاه یا طرح اقتصادی، وضعیت بنگاه و توانمندی خریدار را از طریق مشاوران مجرب و مستقل ارزیابی می‌کند، در صورت اثبات توان خریدار، واگذاری انجام می‌شود. بنگاه واگذار شده پس از واگذاری به حال خود رها نمی‌شود، بلکه دولت به منظور اطمینان از اینکه واحد خصوصی‌شده، خدمات مورد نیاز مصرف‌کنندگان را به نحوه مطلوب تأمین می‌کند و فعالیت آن تداوم می‌یابد؛ بر عملکرد بخش خصوصی نظارت می‌کند (هوسین، ۲۰۰۶).

در هند برنامه خصوصی‌سازی به عنوان یک هدف تلقی نشده است؛ بلکه دولت با ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های اقتصادی از طریق مشارکت با بخش خصوصی، در جهت افزایش بهره‌وری و کارایی این بنگاه‌ها تلاش نموده است. از این‌رو در ترکیب هیئت مدیره یا مدیریت عامل برخی از بنگاه‌های بزرگ دولتی از مدیران غیر دولتی کارآمد، استفاده شده است. اعمال نظارت مستمر بر عملکرد بنگاه‌های دولتی و پس از خصوصی شدن به عنوان یک رویکرد ثابت، همواره از سوی دولت هندوستان مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین در هندوستان برنامه خصوصی‌سازی گرچه به صورت تدریجی لکن با موفقیت اجرا شده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۰).

تجربه کشورها حاکی از آن است که اگر خصوصی‌سازی پس از مطالعات جامع و براساس برنامه‌ریزی دقیق انجام نشود و بسترهای لازم برای اجرای آن فراهم نشود و بر فرایند آن در حین و پس از آن نظارت نگردد، اجرای آن به جز توسعه بی‌عدالتی و بروز نارضایتی عمومی، ثمری نخواهد داشت (کیکری و نتلیس،^۱ ۲۰۰۴).

بررسی برنامه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این روند با توجه به اقتضائات و شرایط بومی هر کشور، متفاوت بوده است؛ لیکن مرور نتایج تجربیات سایر کشورها می‌تواند سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشور را کمک نماید تا در تدوین برنامه خصوصی‌سازی، رعایت الزامات، اجرای فرایند و اقدامات پس از خصوصی‌سازی، با دقت و اطمینان بیشتری عمل کنند.

از زمان ابلاغ قانون اصل ۴۴، مستندات زیادی ارائه نشده است. برخی از مستندات ارائه شده در قالب گزارش نهادهای اجرایی و نظارتی بوده است، ولی عمده نظرات در مورد قانون اصل ۴۴، مصاحبه مقامات اجرایی و نظارتی و کارشناسان بوده است. در مورد موضوع ارزیابی قانون نیز، مطالعات مستقل صورت نگرفته یا گسترده و عمیق نبوده است. مطالعات ارزیابی، همان گزارش‌های نهادهای مجری و ناظر است. لذا براساس آنچه منتشر شده است، مجموعه مستندات ارائه می‌شود.

گزارش عملکرد قانون اصل ۴۴: طبق یکی از بندهای قانون اصل ۴۴، گزارش عملکرد اصل ۴۴ در فواصل زمانی شش ماهه باید به اطلاع مجلس برسد. از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ یعنی از تیر ۸۷ تا انتهای تیرماه ۱۳۸۹، سه گزارش عملکرد اصل ۴۴ توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی به عنوان متولی و دبیرخانه اجرای قانون اصل ۴۴ منتشر شده است. این گزارش‌ها حاوی ارزیابی عملکرد و تحقق اهداف قانون نیست؛ فقط اقدامات انجام شده را شرح داده است.

در این گزارش به جزئیات مواد ۹۲ گانه قانون اصل ۴۴ و اقدامات دستگاه‌های اجرایی اشاره شده است. براساس ایده گزارشی تدوین، تصویب و ابلاغ حدود ۴۰ آیین‌نامه اجرایی، دستورالعمل، اساسنامه و نظام‌نامه در چارچوب این قانون انجام شده است (وزارت امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۹).

گزارش کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴ مجلس: به دلیل اهمیت قانون اصل ۴۴، مجلس برای ایفای نقش مؤثر نظارتی، کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴ مجلس را تشکیل داده است.

این کمیسیون تاکنون یک گزارش از روند اجرای اصل ۴۴ و بخشی از مسائل مترتب بر آن منتشر نموده است. در بخش اول به اهم چالش‌های فراروی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به شرح ذیل اشاره شده است:

الف) تمرکز دولت به واگذاری و غفلت از بقیه بخش‌های سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ به خصوص در موضوعات مقررات‌زدایی، توانمندی‌سازی بخش خصوصی و ایجاد فضای کسب و کار و رفع موانع سرمایه‌گذاری و تولید.

ب) عدم واگذاری برخی از مدیریت‌ها در واگذاری سهام انجام شده.

ج) ظهور بخش جدیدی در اقتصاد کشور به نام شرکت‌های شبه‌دولتی. در این گزارش ذکر شده است این‌گونه شرکت‌ها نه دولتی هستند که نظارت‌پذیری مجلس و دیگر نهادهای نظارتی را پذیرا باشند و نه خصوصی که قواعد رقابت‌پذیری را رعایت کنند.

د) عدم وصول اقساط و واریز به خزانه طبق تکالیف تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۶ آیین‌نامه توزیع سهام عدالت.

و) عدم اجرای بند الف) سیاست‌های ابلاغی به صورت کامل و هماهنگ و عدم انجام تکلیف قانونی در واگذاری شرکت‌های گروه یک و تداوم تصدی‌گری در این گروه.

در بخش دوم این گزارش نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بخش واگذاری‌ها در وزارتخانه‌های نفت، نیرو و مخابرات که بیشترین بحث نسبت به عملکرد آنها بوده، بررسی شده است. به استناد این گزارش مشکلات زیادی در واگذاری‌ها در این وزارتخانه‌ها موجود بوده است (کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴، ۱۳۸۸). در یک جمع‌بندی کلی عملکرد قانون اصل ۴۴ و واگذاری در این گزارش مناسب ارزیابی نشده است.

در پاسخ به گزارش بالا دبیرخانه قانون اصل ۴۴ اشاره داشته است که دلیل تمرکز دولت بر امر واگذاری‌ها این بوده است که حداقل چهار فصل از مجموعه نه فصل قانون مورد بحث به امر واگذاری بنگاه‌ها و ترتیبات آن می‌پردازد و اهمیت و تعدد تکالیف و مواد قانون چاره‌ای جز رعایت و اجرای مفصل تکالیف مزبور برای مجریان باقی نمی‌گذارد؛ لیکن این‌طور نبوده است که به سایر احکام قانونی توجهی نشده یا کمتر مورد اجرا واقع شده است.

در مورد پرائتقاداتترین بخش عملکرد واگذاری‌ها، یعنی بخش شبه‌دولتی نیز عنوان شده است: مقوله شرکت‌های شبه‌دولتی با شخصیت نهادهای عمومی غیر دولتی متفاوت است. به لحاظ عدم مفهوم حقوقی شبه‌دولتی و عدم منع قانونی برای چنین فعالان اقتصادی، دولت نیز هیچ محدودیتی برای حضور این خریداران در واگذاری سهام در نظر نمی‌گیرد. لیکن نهادهای عمومی غیر دولتی که دارای مفهوم حقوقی شناخته شده هستند و فهرست قانونی آنها نیز مشخص است از سقف محدودیت خریداری سهام موضوع ماده (۶) قانون تبعیت می‌کنند و دولت نیز بر رعایت این سقف نظارت می‌کند و اگر سهامی در قالب ردیون به این مؤسسات واگذار شود؛ تحت بنا به تکلیف قانونگذار در قوانین بودجه‌های سنواتی است و درحقیقت اجرای قانون صورت می‌پذیرد؛ دوم در واگذاری به روش بورس و مزایده، مبنای اقدام، رقابت خریداران است.

در توضیح اقساط سهام عدالت نیز عنوان شده است هیچ محدودیتی در قانون مشاهده نمی‌شود که دولت نتواند اقساط خود را به صورت پلکانی دریافت نماید و عدم وصول اقساط در سنوات اولیه کمک به توانمندی بیشتر مشمولین طرح سهام عدالت می‌نماید؛ بنابراین تمرکز وصول اقساط در این طرح در سنوات آخر خواهد بود و هر میزان قسط نیز وصول شود به خزانه واریز شده و خواهد شد و عدم واریز وجوه اقساط به خزانه مطلب صحیحی نیست (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۹).

سایر گزارش‌ها: کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجلس در گزارشی دیگر با اشاره به بررسی نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در وزارت صنایع و معادن پرداخته است: وزارت صنایع و معادن دارای ۳ شرکت مادر تخصصی و یا هلدینگ (سرمایه‌گذاری اصلی) به نام‌های الف) سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) با ۱۰۴ شرکت گروه یک؛ ب) سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) با ۴۶ شرکت گروه یک و ۸ شرکت گروه ۲؛ ج) سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران با ۵۹ شرکت گروه یک و سه شرکت دخانیات ایران، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک ایران در گروه ۲. وزارت صنایع و معادن بزرگ‌ترین وزارتخانه از نظر تعداد شرکت‌های گروه یک و قابل واگذاری با شرکت‌های متنوع می‌باشد. در این گزارش به عملکرد واگذاری‌ها در این وزارتخانه در سال ۱۳۸۸ به صورت خلاصه پرداخته شده است.

در این گزارش تأکید شده است، با وجود اینکه وزارتخانه مذکور به دلیل داشتن شرکت‌های متنوع تولیدی، بازرگانی، خدماتی می‌تواند بهترین شرایط را برای اجرای اصل مذکور داشته باشد ولی عزم مسئولان وزارتخانه، سازمان مذکور و دست‌اندرکاران برای اجرای واقعی اصل ۴۴ در سازمان گسترش جدی ارزیابی نشده است.

در این گزارش عنوان شده است که وزارت صنایع به مانند وزارت نفت، به دلیل تحت پوشش داشتن بزرگ‌ترین شرکت‌های واگذار شده، مدعی است که در زمینه واگذاری سهام و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بالاترین عملکرد را داشته است. لیکن آنچه باید مورد عنایت قرار گیرد اجرای هماهنگ سیاست‌های اصل ۴۴ در همه ابعاد است که باید در این وزارتخانه بیش از سایر وزارتخانه‌ها به آن پرداخته شود. به خصوص در زمینه کاهش تصدی‌گری، واگذاری مدیریت‌ها و توانمندسازی بخش خصوصی و ایجاد فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری که متأسفانه در وزارتخانه مذکور اقدامات جدی کمتر صورت گرفته است.

۳. مبانی نظری تحقیق: الگوسازی در الگوی فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP)^۱

در ارزیابی هر موضوعی، نیاز به معیار اندازه‌گیری با شاخص مشخص است. اما وقتی که چند یا چندین شاخص برای ارزیابی در نظر گرفته می‌شود، ارزیابی پیچیده می‌شود و پیچیدگی کار زمانی زیاد می‌گردد که معیارهای چند یا چندین‌گانه با هم در فضا و از جنس‌های مختلف باشند. در این هنگام کار ارزیابی و مقایسه از حالت ساده تحلیلی که ذهن قادر به انجام آن است خارج می‌شود و به یک ابزار تحلیل عملی قوی نیاز خواهد بود. یکی از ابزارهای توانمند برای چنین وضعیت‌هایی «فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی» است.

فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی یکی از معروف‌ترین فنون تصمیم‌گیری چندشاخصه (MADM)^۲ است که توسط «ساعتی» در دهه ۱۹۷۰م ابداع شد. هر گاه "AHP" به عنوان ابزار تصمیم‌گیری یا ارزیابی استفاده می‌شود محقق در آغاز یک درخت سلسله‌مراتب مناسب که بیان‌کننده مسئله تحت مطالعه است، فراهم می‌کند. سلسله‌مراتب تصمیم، درختی است که با توجه به مسئله تحت بررسی دارای سطوح متعدد است. سطح اول هر درخت بیان‌کننده هدف تصمیم‌گیری است. سطوح (میانی) نشان‌دهنده عواملی است که ملاک مقایسه گزینه‌ها هستند. سطح آخر هر درخت (در صورت وجود)

1. Analytic Hierarchy Process (AHP)

2. Multiple Attribute Decision Making (MADM)

بیان‌کننده گزینه‌هایی است که با همدیگر مقایسه می‌شوند و برای انتخاب در رقابت با همدیگر هستند.

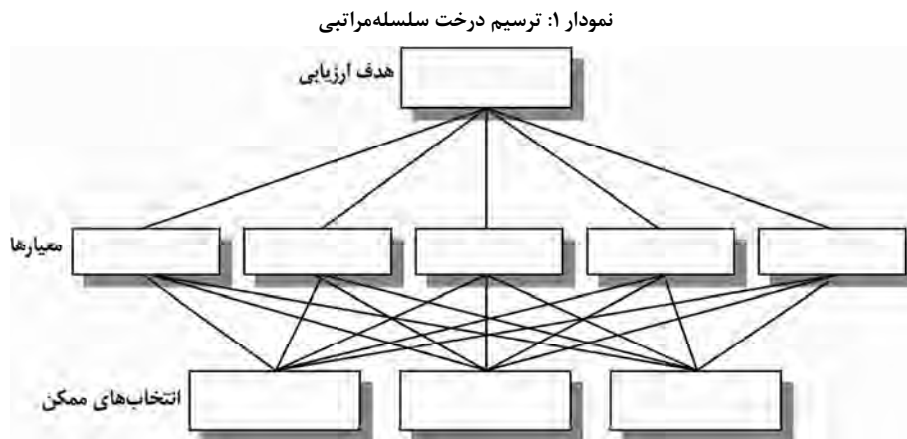
با عنایت به مبانی نظری روش "AHP" می‌توان گفت فرایند ارزیابی عملکرد به‌راحتی قابل الگوسازی به صورت سلسله‌مراتبی است. سطوح یک این مدل بیانگر تعیین و تبیین هدف یا عملکرد برنامه و سطح آخر آن دربرگیرنده شاخص‌های عملیاتی ارزیابی عملکرد است و به کمک سطوح میانی، عملکرد دستگاه، ابعاد تشکیل‌دهنده آن بررسی می‌شود و هر یک از این ابعاد به نوبه خود نیز به عوامل فرعی دیگر تقسیم می‌شوند.

الگوی فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی، زیرمجموعه روش‌های تحقیق از نوع روش دلفی است. این مدل، یک روش پذیرفته‌شده برای جمع‌آوری اطلاعات از پاسخ‌دهندگان در حوزه تخصص آنها است. این روش به عنوان یک فرایند ارتباط جمعی طراحی شده است که هدف آن رسیدن به یک همگرایی در نظرات بر روی یک مسئله واقعی است. پاسخ‌دهندگان باید در حوزه مربوطه معلومات کافی و با ادبیات موضوعی مقوله مورد بحث آشنایی داشته باشند. برخلاف روش‌های تحقیق پیمایشی، اعتبار روش دلفی نه به تعداد شرکت‌کنندگان در تحقیق که به اعتبار علمی متخصصان شرکت‌کننده در پژوهش بستگی دارد. شرکت‌کنندگان در تحقیق دلفی از ۵ تا ۲۰ نفر را شامل می‌شوند. حداقل تعداد شرکت‌کنندگان بستگی به چگونگی طراحی روش تحقیق دارد.

روش کار مدل "A.H.P" با مشخص کردن عناصر و تصمیم‌گیری و اولویت دادن به آنها آغاز می‌شود. این عناصر شامل شیوه‌های مختلف انجام کار و اولویت دادن به سنجه‌ها یا ویژگی‌ها می‌باشد.

- مرحله اول: ساختن درخت سلسله‌مراتبی؛
- مرحله دوم: تعیین ضریب اهمیت معیارها و زیرمعیارها، وزن دادن به جایگزین‌ها؛
- مرحله سوم: ترکیب ضریب اهمیت گزینه‌ها، ترکیب وزن‌ها؛
- مرحله چهارم: آزمون سازگاری.

مرحله اول فرایند "AHP" ایجاد یک ساختار سلسله‌مراتبی از موضوع مورد بررسی می‌باشد که در آن اهداف، معیارها و زیرمعیارها، گزینه‌ها و ارتباط بین آنها نشان داده می‌شود.



کشف، شناسایی و دسته‌بندی معیارها و زیرمعیارها باید با مطالعه سوابق علمی و پژوهشی در زمینه هدف، شناسایی، کشف و دسته‌بندی معیارها، زیرمعیارها و جایگزین‌ها انجام شود. وزن هر عامل نشان‌دهنده اهمیت و ارزش آن نسبت به عامل‌های دیگر در عملیات تعیین مکان است. بنابراین انتخاب آگاهانه و صحیح وزن‌ها کمک بزرگی در جهت تعیین هدف مورد نظر می‌نماید. عملیات وزن‌دهی عامل‌ها به سه روش ذیل قابل انجام است:

الف) استفاده از دانش کارشناسی؛

ب) استفاده از دانش داده‌ای؛

ج) استفاده از دانش کارشناسی و داده‌ای به صورت توأم.

- بررسی ناسازگاری.

یکی از مزایای فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی، کنترل سازگاری تصمیم است. به عبارت دیگر همواره در فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی می‌توان میزان سازگاری تصمیم را محاسبه کرد و نسبت به خوب و بد بودن یا قابل قبول و مردود بودن آن قضاوت کرد.

مثلاً اگر A دو برابر B اهمیت داشته باشد و B سه برابر C مهم باشد، چنانچه A شش برابر C اهمیت داشته باشد، این قضاوت را سازگار گویند. هرچند که در عمل این‌گونه نیست که تصمیمات و قضاوت‌های انسان همواره سازگار باشد؛ به عنوان مثال لزوماً نمی‌توان گفت که A شش برابر C اهمیت داشته باشد زیرا ممکن است کمتر یا بیشتر از شش اهمیت داشته باشد که به این قضاوت‌ها ناسازگار می‌گویند.

در حالت کلی می‌توان گفت که میزان قابل قبول ناسازگاری یک سیستم یا ماتریس به تصمیم‌گیرنده بستگی دارد؛ اما ساعتی، عدد ۰/۱ را به عنوان حد قابل قبول ارائه می‌نماید و معتقد است چنانچه ناسازگاری بیشتر از ۰/۱ باشد، بهتر است در قضاوت‌ها تجدید نظر شود (لین و ایت،^۱ ۱۹۹۸؛ وایدا و کومار،^۲ ۲۰۰۶؛ هو. ویلیام،^۳ ۲۰۰۸).

برای تلخیص مقاله، مدل‌های ریاضی فرایند وزن‌یابی، سازگاری و تحلیل حساسیت در اینجا ذکر نمی‌شود. کلیه مراحل فوق به وسیله نرم‌افزار "Expert Choice" صورت می‌پذیرد. این نرم‌افزار یکی از نرم‌افزارهای تخصصی تحلیل سلسله‌مراتبی است.

۴. تصریح مدل عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴

۴-۱. عملکرد واگذاری‌ها

حجم کل واگذاری‌ها در فاصله سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۰، ۲۷۱۵۵ میلیارد ریال (حدود ۲/۷ میلیارد دلار) بوده است که این رقم نسبت به دارایی ۱۴۰ تا ۱۵۰ میلیارد دلاری قابل واگذاری دولت، رقمی ناچیز است. اما از سال ۱۳۸۴ تا خرداد ماه ۸۹، ۶۸۳ هزار میلیارد ریال (حدود ۶۸ میلیارد دلار) از سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های «تعاونی»، «خصوصی» و «عمومی غیر دولتی» واگذار شده است. واگذاری‌های گسترده از سال ۱۳۸۶ آغاز شده است که علت اصلی رشد قابل توجه در این دوره، واگذاری سهام به صورت سهام عدالت و ردّ دیون، بوده است.

جدول ۱: عملکرد واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۴ تا خرداد ماه ۱۳۸۹ (مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۹)

عنوان	بخش اقتصادی برخوردار مربوطه	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	سال ۱۳۸۹ (۸۹/۰۳/۳۱)	جمع کل	سهام
ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	بخش خصوصی	۷۶۴	۳/۶۵۵	۴۵/۰۱۸	۴۰/۷۶۳	۱۱۹/۸۲۸	۱۱/۷۱۹	۲۲۱/۷۵۷	۳۲/۵
	بخش عمومی غیر دولتی (ردّ دیون)				۲۷/۴۸۲	۳۱/۲۴۰	۶۰/۵۰۰	۱۱۹/۲۲۲	۱۷/۵
	سهام عدالت			۲۱/۷۳۵	۱۷۷/۴۳۷	۱۴۲/۹۳۶		۳۴۲/۱۰۸	۵۰/۸
	جمع کل	۷۶۴	۳/۶۵۵	۴۵/۰۱۸	۴۰/۷۶۳	۱۱۹/۸۲۸	۱۱/۷۱۹	۶۸۳/۰۸۷	۱۰۰
تعداد شرکت‌های واگذار شده (کامل یا بخشی از سهام)	بخش خصوصی	۵۰	۵۲	۸۵	۵۷	۶۹	۴۷	۲۶۳	
	بخش عمومی غیر دولتی (ردّ دیون)	.	.	۳۰	۱۲	۴۳	.	۸۰	
	سهام عدالت	.	۱۴	۳۹	۱۴	.	.	۵۶	
	جمع کل (بدون احتساب شرکت‌های تکراری)	۵۰	۶۱	۱۴۱	۸۰	۱۰۶	۴۷	۳۲۸	

1. Lin & Et. C.

2. Vaidya & Kumar

3. Ho, William

در تقسیم‌بندی آمار واگذاری‌ها، تمام واگذاری‌ها از طریق بورس، مزایده و مذاکره، واگذاری به بخش خصوصی نام گرفته است که البته نمی‌تواند طبقه‌بندی و انتساب صحیحی به نام واگذاری به بخش خصوصی باشد. با تعدیل آمار، سهم بخش خصوصی متعارف، به کمتر از ۱۱ درصد کاهش می‌یابد.

وزارت نفت بیشترین سهم از واگذاری‌ها را داشته است. بیشتر شرکت‌های وزارت نفت در گروه ۲، قرار گرفته‌اند. نکته قابل توجه در واگذاری‌های وزارت نفت، سهم غالب سهام عدالت و ردیون در واگذاری‌های این وزارتخانه است. برای واگذاری شرکت‌های گروه (۲) تا پایان برنامه پنجم فرصت در نظر گرفته شده است؛ اما در عمل اولویت‌های واگذاری به سمت گروه (۲) متمایل شده است؛ به گونه‌ای که ارزش واگذاری این گروه، حدود دو برابر گروه (۱) است. گرچه سال ۱۳۸۹، سال پایان واگذاری در گروه ۱ در نظر گرفته شده؛ ولی با توجه به روند واگذاری‌ها، امکان اتمام واگذاری شرکت‌های گروه ۱ حتی تا پایان سال ۱۳۹۰ نیز بعید به نظر می‌رسد.

۲-۴. اجرای الگوسازی مدل تحلیل سلسله‌مراتبی

برای اجرای الگوسازی مدل تحلیل سلسله‌مراتبی عوامل انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴، مجموعه نظرات بیان‌شده در مورد نحوه اجرای قانون و مشکلات مرتبط با آن مطالعه شد. از زمان اجرای قانون اصل ۴۴، متناسب با کیفیت و نیز کمیت اجرای آن انتقادات و نظرات مختلفی ارائه شده است. به‌طور معمول این نظرات را در دسته‌بندی طیف موافقان تا مخالفان اصل ۴۴ نیز می‌توان قرار داد.

ضعف در اجرای قانون و عدم اجرای تمام قانون از مهم‌ترین انتقادات به اجرای قانون اصل ۴۴ است. لذا این عامل به عنوان یکی از عوامل آسیب‌پذیری اجرای قانون است. در مقابل این موضوع، بخشی از روندهای موجود در اجرای قانون به‌ویژه توانمند شدن بخش شبه‌دولتی به ظرفیت‌های قانون، الزام و اختیار آن به مجریان عنوان شده است. سهم بسیار بالای بخش شبه‌دولتی در واگذاری شرکت‌های دولتی به گونه‌ای است که برخی کارشناسان، این مدل خصوصی‌سازی را «شبه‌دولتی‌سازی» یا «خصوصی‌سازی خاکستری» نام نهادند. این بنگاه‌ها به دلایل مختلفی که در این نوشتار به آن پرداخته می‌شود، سهم بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار گرفته‌اند و به تعبیری توانسته‌اند بخش چهارمی را در اقتصاد ایران در کنار سه بخش اصلی دولتی، خصوصی و تعاونی، پایه‌ریزی کنند.

در برنامه‌های واگذاری شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی به اندازه مورد انتظار مشارکت نکرده است. ضعف بودن بخش خصوصی و ضعف شدن آن با اجرای قانون اصل ۴۴ از دیگر عوامل مؤثر در انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴ است در حالی که هدف نهایی اجرای این قانون، بازارمحوری اقتصاد و حضور غالب بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی بوده است.

هرچند شاخص‌سازی از نوع انحراف‌ها و منابع انحراف به‌آسانی ممکن نیست؛ ولی پس از بررسی‌های فراوان با تکیه بر تمام دیدگاه‌ها و نظرات موجود، عوامل زیر به عنوان عوامل مؤثر بر آسیب‌پذیری و انحراف‌پذیری اجرای اصل ۴۴ مشخص شد. این نظرات در چهار شاخص مورد اشاره قابل تلخیص و دسته‌بندی است. چهار شاخص زیر به عنوان حوزه‌های انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴، تعریف شده است:

الف) ضعف اجرای قانون؛ ب) ضعف قانون؛ ج) توانمند شدن بخش شبه‌دولتی؛ د) ضعف بخش خصوصی.

چهار شاخص فوق، معیارهای اصلی مدل تحلیل سلسله‌مراتبی در گام عوامل انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴ را تشکیل می‌دهند.

۳-۴. زیرمعیارها

معیارهای مدل عوامل انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴ به دلیل چندبعدی بودن، مستلزم بازتعریف به وسیله زیرمعیارهای دیگری هستند. تعریف عملیاتی معیارهای بالا، از منابع تجربی و مطالعات انجام‌گرفته استخراج شده است:

۱. دو شاخص زیر به عنوان زیرشاخص ضعف اجرای قانون، تعریف شده است:

- عدم اجرای تمام قانون؛

- زمانبری ایجاد نهادها و اجرای قانون و مشاهده نتایج آنها.

۲. دو شاخص زیر به عنوان زیرشاخص ضعف متن قانون، تعریف شده است:

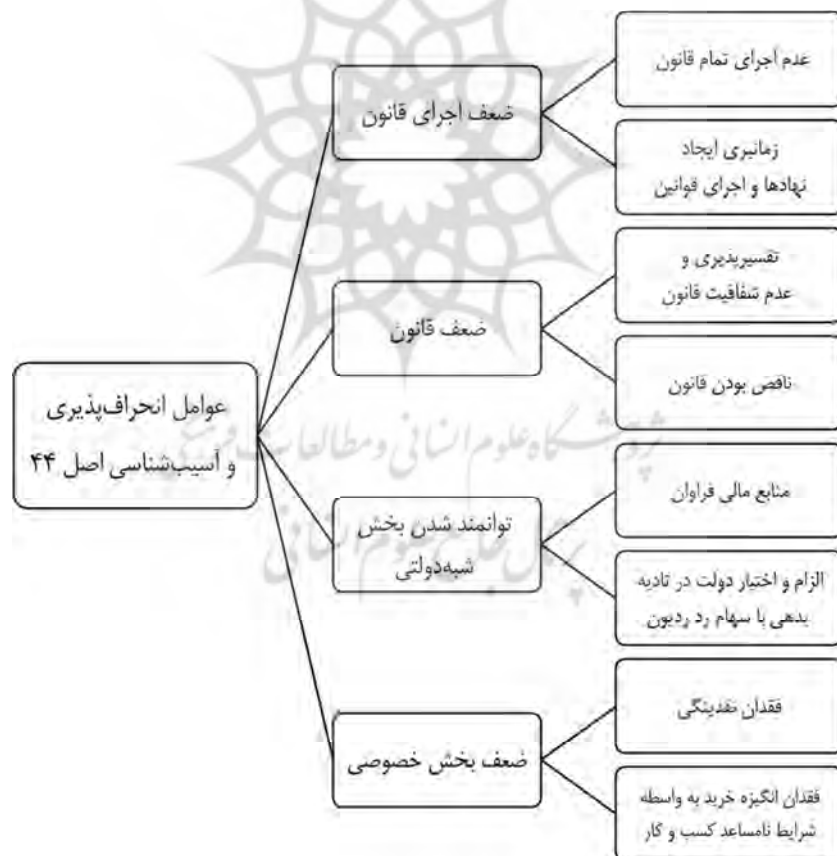
- تفسیرپذیری و عدم شفافیت قانون؛

- نقص در متن قانون.

توانمندی بخش شبه‌دولتی، یکی از دلایل حضور پررنگ این بخش در کسب مالکیت بسیاری از شرکت‌ها است. دو شاخص زیر به عنوان زیرشاخص توانمندی بخش شبه‌دولتی، تعریف شده است:

- منابع مالی فراوان؛
- الزام و اختیار دولت در تأدیه بدهی با سهام ردّ دیون.
- ۳. ضعف بخش خصوصی یکی از دلایل حضور کم‌رنگ این بخش در کسب مالکیت بسیاری از شرکت‌ها است. دو زیرشاخص زیر به عنوان زیرشاخص ضعف بخش خصوصی، تعریف شده است:
 - فقدان نقدینگی؛
 - فقدان انگیزه خرید به واسطه شرایط نامساعد کسب و کار.
- مدل زیر، نمایش درختی تحلیل سلسله‌مراتبی منابع آسیب‌پذیری و انحراف‌پذیری اجرای اصل ۴۴ است.

نمودار ۲: نمایش درختی تحلیل سلسله‌مراتبی عوامل انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴



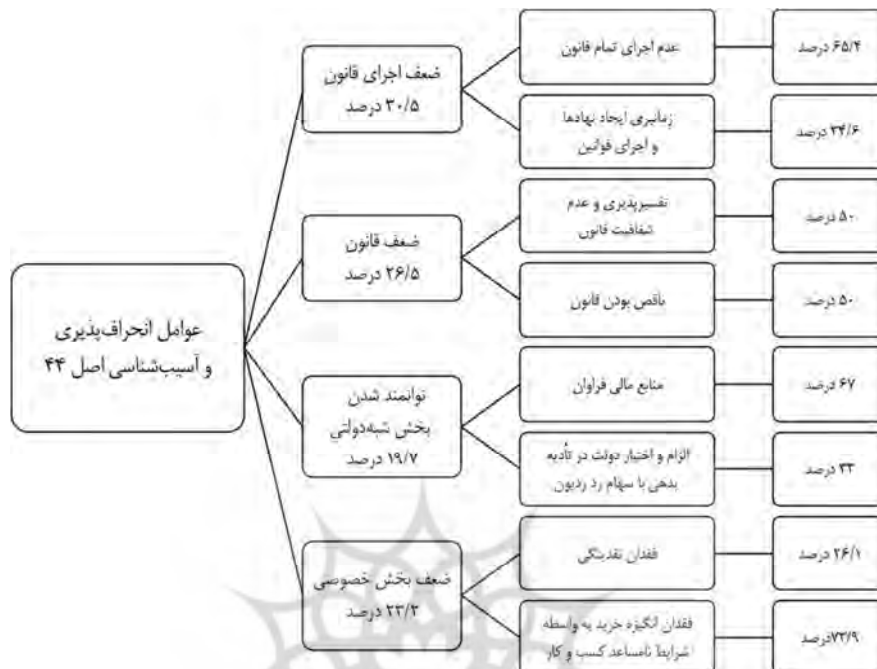
برای استخراج وزن معیارها و زیرمعیارها و تعیین وضعیت شاخص‌های کیفی، پرسشنامه پیوست طراحی شد. در انتخاب خبرگان به گونه‌ای عمل شد که ترکیبی هماهنگ از مجموعه مجریان، ناظران و کارشناسان دانشگاهی در ترکیب پرسش‌شوندگان قرار گیرند. این پرسشنامه که با پرسشنامه مدل قبل (مدل ارزیابی) همزمان توسط ۲۰ نفر از کارشناسان که در بخش‌های مختلف نظیر مجلس، اعم از اعضای اصلی کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴ و نیز کارشناسان مرتبط با اصل ۴۴ در وزارت صنایع و معادن، وزارت اقتصاد، مرکز پژوهش‌ها و نیز کارشناسان دانشگاهی که در مسائل مرتبط با اجرای قانون اصل ۴۴ و ارزیابی آن خبره و واجد صلاحیت بودند، تکمیل شد.

در الگوی تحلیل سلسله‌مراتبی، تعداد پرسش‌شوندگان مهم نیست؛ بلکه کیفیت و خبرگی آنها مهم است. برای رعایت این اصل از افرادی بهره گرفته شد که در متن نظارت و اجرای قانون هستند. نظر به تخصصی بودن اجرای پرسشنامه در تکمیل پرسشنامه، پرسش‌شونده‌ها برای نحوه تکمیل پرسشنامه، راهنمایی شدند. پس از جمع‌آوری پرسشنامه‌ها، اطلاعات استخراج شد و با تعریف مدل ارزیابی در نرم‌افزار، داده‌های خام وارد آن شد. یادآوری می‌شود که در این نرم‌افزار، حداکثر اطلاعات ۲۵ نفر از پرسش‌شوندگان قابل ورود است. از نرم‌افزار "Expert Choice" خروجی‌های مختلفی گرفته می‌شود که در بخش زیر تحلیل می‌گردند.

۴-۴. تعیین و تحلیل ضریب اهمیت معیارها و زیرمعیارها

نمودار شماره ۳ وزن معیارها و زیرمعیارهای مدل منابع انحراف و آسیب‌پذیری قانون اصل ۴۴ را نشان می‌دهد. ضعف در اجرای قانون اصل ۴۴ بیشترین ظرفیت انحراف‌پذیری با ۳۰/۵ درصد را دارا است. بررسی زیرمعیارهای معیار ضعف اجرای قانون نشان می‌دهد که مهم‌ترین مسئله مورد تأکید و نظارت در این حوزه عدم اجرای تمام قانون و عملکرد گزینشی مجریان نسبت به اجرای بخش‌هایی از قانون است. وزن عدم اجرای تمام قانون ۶۵ درصد است که نسبت به شاخص (زیرمعیار) زمانبری ایجاد نهادها و اجرای قانون، وزنی حدود ۲ برابر دارد.

نمودار ۳: وزن معیارها و زیرمعیارهای مدل منابع انحراف و آسیب پذیری اصل ۴۴



دومین معیار مهم در بررسی ظرفیت آسیب پذیری قانون اصل ۴۴، ضعف خود قانون است. نقص قانون و تفسیر پذیری آن موجب شده است که اجرای قانون با روش موجود نسبت به اهداف اولیه هدف قانون و قانونگذار زاویه پیدا کند. این معیار با وزن ۲۶/۵ درصد، دومین معیار آسیب پذیری قانون است که لزوم توجه به اصلاح قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی را ضروری می سازد. سنانی و مطالعات فرسنگی

دو زیرمعیار تفسیر پذیری قانون که امکان و اختیار به مجری برای اتخاذ رویه های گوناگون در اجرا را فراهم می سازد و نقص در متن خود قانون وزنی مساوی در مدل پیدا کرده اند.

سومین معیاری که ظرفیت آسیب پذیری و انحراف قانون اصل ۴۴ از اهداف قانون را فراهم می کند، ضعف بخش خصوصی است. ضعف بخش خصوصی هم به مفهوم ضعیف بودن بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی و هم به مفهوم ضعیف نگه داشتن این بخش است. با ادامه روند موجود، فقدان بخش خصوصی توانمند و عدم توجه به تقویت آن می تواند با ۲۳/۲ درصد امکان انحراف در اهداف قانون اصل ۴۴ را فراهم کند.

ضعف بخش خصوصی با دو زیرمعیار فقدان انگیزه لازم برای مشارکت در اجرای قانون اصل ۴۴ به واسطه شرایط نامساعد فضای کسب و کار با ۷۳/۹ درصد و فقدان نقدینگی لازم برای خرید سهام شرکت‌های دولتی قابل واگذاری با ۲۱/۶ تعریف شده است. لذا نظارت بر تقویت بیش از پیش بخش خصوصی از معیارهایی است که می‌تواند دستیابی بر اهداف قانون اصل ۴۴ را میسر کند. عدم توانمندسازی بخش خصوصی به تداوم حضور دولت در اقتصاد می‌انجامد.

یکی از موضوعات مهمی که مورد انتقاد بخش قابل توجهی از کارشناسان بوده است، پررنگ بودن نقش بنگاه‌های عمومی غیر دولتی که به بنگاه‌های شبه‌دولتی نیز معروف شده‌اند، در اجرای اصل ۴۴ است. توانمندی این بخش موجب برون‌رانی بخش خصوصی متعارف می‌شود. این بخش به اتکای منابع مالی فراوان و برخورداری از برخی رانت‌های دولتی امکان انحراف در اصل ۴۴ را می‌تواند فراهم سازد. معیار توانمند شدن بخش شبه‌دولتی با اجرای قانون اصل ۴۴، آخرین معیار مهمی است که موجب آسیب به اهداف قانون می‌شود.

هرچند وزن این معیار در مقایسه با سایر معیارهای از گذار بر انحراف اصل ۴۴ کم است؛ ولی دارا بودن ۱۹/۷ وزن در بین سایر معیارها نشان می‌دهد که موضوع تداوم فعالیت بنگاه‌های شبه‌دولتی با رویه فعلی می‌تواند دستیابی به اهداف اصل ۴۴ را با چالش مواجه کند. لذا نظارت و اصلاح روند موجود فعالیت بنگاه‌های عمومی غیر دولتی از مهم‌ترین اقدامات اصلاح روند اجرای قانون اصل ۴۴ محسوب می‌شود.

۴-۴-۱. بررسی نرخ ناسازگاری

جدول ۲ میزان ناسازگاری ترکیبی و تک‌تک پرسش‌شوندگان را نشان می‌دهد. با ترکیب همه پاسخ‌ها، ناسازگاری پاسخ کمتر از ۰/۰۰۱۶ است که مقدار مناسبی برای اعتبار نتایج مدل است. با این وجود، در بررسی تک‌تک پاسخ‌ها نرخ ناسازگاری در برخی موارد بالاتر از حد متعارف است. ولی تلفیق نظرات کارشناسان این ناسازگاری را از بین می‌برد.

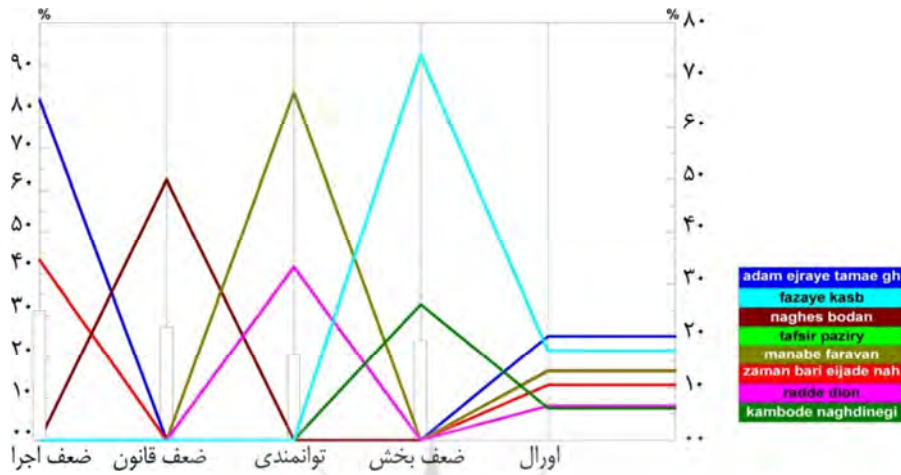
جدول ۲: ناسازگاری ترکیبی و تک تک پرسش شوندهگان
(مأخذ: محاسبات تحقیق)

پرسش شوندهگان	مقدار ناسازگاری
ترکیب شده	۰/۰۰۱۶
P۱	۰/۰۹۷۷
P۲	۰/۳۶۸۱
P۳	۰/۱۳۰۱
P۴	۰/۲۵۵۲
P۵	۰/۰۱۷۷
P۶	۰/۱۵۳۴
P۷	۰/۲۲۱۳
P۸	۰/۳۸۱
P۹	۰/۰۳۲۹
P۱۰	۰/۰۳۷۳
P۱۱	۰/۰۹۸۷
P۱۲	۰/۱۴۹۹
P۱۳	۰/۱۸۶۵
P۱۴	۰/۰۱۹۶
P۱۵	۰/۳۵۷۴
P۱۶	۰/۱۵۵۳
P۱۷	۰/۱۸۴۱
P۱۸	۰/۲۵۰۸
P۱۹	۰/۲۱۸۹
P۲۰	۰/۱۶۲۹

۲-۴-۴. تحلیل حساسیت

توضیحات مربوط به تحلیل و تفسیر حساسیت در مدل‌های تحلیل سلسله‌مراتبی در بخش مدل ارزیابی ارائه شد. با توجه به توضیحات قبلی نمودار ۴، سناریوی پایه تحلیل حساسیت عملکرد مدل عوامل انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴ را نشان می‌دهد.

نمودار ۴: سناریوی پایه تحلیل حساسیت عوامل مؤثر بر آسیب‌پذیری و انحراف اصل ۴۴ (مأخذ: محاسبات تحقیق)



در اولین مرحله تحلیل حساسیت، فرض کنید در اجرای قانون هیچ ضعفی وجود ندارد (صفر کردن وزن معیار در مدل) در این صورت وزن معیار ضعف قانون به حدود ۳۸ درصد می‌رسد. وزن معیار ضعف بخش خصوصی به حدود ۳۲ درصد می‌رسد.

نمودار ۵: سناریوی تحلیل حساسیت تغییر در معیار ضعف در اجرای قانون (مأخذ: محاسبات تحقیق)



با تغییر فوق وزن زیرمعیارها نیز تغییر می‌کند. وزن نظارت بر زیرمعیار فضای کسب و کار به حدود ۲۵ درصد می‌رسد و سایر زیرمعیارها با همان رتبه قبلی (البته زیرمعیارهای مربوطه به معیار اول حذف شده و وزن صفر دارند) ولی با وزنهای متفاوت ظاهر می‌شوند.

تحلیل حساسیت یک مدل می‌تواند به شکل‌های مختلف با تغییر وزن از صفر تا صد در یک یا چند زیرمعیار همزمان انجام شود و نتیجه بر روی سایر زیرمعیارها مشاهده شود. در حالتی دیگر فرض کنید هم در اجرای قانون ضعف است و هم در خود قانون (نمودار ۶: سناریوی تحلیل حساسیت تغییر همزمان در معیارهای ضعف اجرا و ضعف قانون). در این صورت ضعف بخش خصوصی با ۵۴ درصد و وزن توانمندی بخش شبه‌دولتی با ۴۶ درصد به مهم‌ترین معیارهای قابل توجه در مدل تبدیل می‌شوند که نیازمند نظارت جدی‌تر هستند.

نمودار ۶: سناریوی تحلیل حساسیت تغییر همزمان در معیارهای ضعف اجرا و ضعف قانون
(مأخذ: محاسبات تحقیق)



۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

چهار معیار زیر به عنوان حوزه‌های انحراف و آسیب‌پذیری اجرای اصل ۴۴، معرفی شدند که به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از:

(الف) ضعف اجرای قانون (۳۰/۵ درصد)؛

(ب) ضعف قانون (۲۶/۵ درصد)؛

(ج) ضعف بخش خصوصی (۲۳/۲ درصد)؛

(د) توانمند شدن بخش شبه‌دولتی (۱۹/۷ درصد).

۱. با توجه به زیرمعیارهای تعریف‌شده، ضعف در اجرای قانون اصل ۴۴، مهم‌ترین حوزه‌ای است که می‌تواند اجرای قانون اصل ۴۴ را از اهداف آن دور کند. تقلیل

خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به موضوع واگذاری‌ها یکی از انحراف‌های مهم در اجرای قانون است. عدم توجه به سایر ابعاد قانون موجب می‌شود که قانون از کلیت خود دور شود.

با اجرای قانون انتظار می‌رود که اقتصاد ایران از یک اقتصاد دولت‌محور به اقتصاد بازارمحور سوق یابد. این مهم فقط و فقط در گرو تقویت بخش خصوصی و توانمندسازی آن است. موضوع اصلی خصوصی‌سازی، خصوصی‌سازی مدیریت بنگاه است و مالکیت موضوعی ثانویه است. به این معنی که هدف از انتقال مالکیت از دولت، این است که مدیریت بنگاه از دایره اختیار دولت خارج شود یا به عبارتی انتقال مالکیت متضمن انتقال مدیریت باشد. اگر مدیریت خصوصی نشود، نوع مالکیت تأثیری در هدف خصوصی‌سازی ندارد. موضوع عدم واگذاری برخی مدیریت‌ها در واگذاری‌ها، از جمله مواردی است که نشان از اجرای ناقص قانون دارد.

بررسی زیرمعیارهای معیار ضعف اجرای قانون نشان می‌دهد که مهم‌ترین مسئله مورد تأکید و نظارت در این حوزه عدم اجرای تمام قانون و عملکرد گزینشی مجریان نسبت به اجرای بخش‌هایی از قانون است. وزن عدم اجرای تمام قانون ۶۵ درصد است که نسبت به شاخص (زیرمعیار) زمانبری ایجاد نهادها و اجرای قانون، وزنی حدود ۲ برابر دارد. لذا اولین پیشنهاد تحقیق بر تمرکز و وزن‌دهی متناسب با اهمیت فصول مختلف قانون در حوزه اجرا است. وزن بسترسازی و توانمندسازی بخش خصوصی در مدل ارزیابی این تحقیق ۴۴ درصد از کل قانون برآورد شد؛ در حالی که در عمل به آن وزن کمتری داده شده است و تمرکز بر اجرای اهداف پایین‌تری قرار گرفته است. تمرکز مجریان بیشتر بر جنبه‌های توزیعی مالکیت در واگذاری و تأدیه بدهی با واگذاری‌ها بوده است.

۲. دومین معیار مهم در قانون اصل ۴۴، ضعف در متن قانون است.

نقص قانون و تفسیرپذیری آن موجب شده است که اجرای قانون با روش موجود نسبت به اهداف اولیه قانون زاویه پیدا کند. اهمیت بالای این معیار در ارزیابی، لزوم توجه به اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ضروری می‌سازد. اکنون که بیش از دو سال از ابلاغ قانون می‌گذرد، امکان تغییر و اصلاح و جبران نقصان قانون کاملاً ضروری است.

یکی از موارد مهمی که در متن قانون به آن پرداخته نشده است و به عنوان نقص مهمی محسوب می‌شود تناقض اهداف قانون با وضعیت موجود هزینه‌کرد درآمدهای نفتی است.

از اهداف اصلی قانون کاستن از حجم دولت است؛ اما با دادن اختیار تام به دولت و قانونگذاران مجلس در مصرف درآمدهای نفتی، انتظار کاهش حجم دولت حتی با فرض اجرای تمام شمول قانون، از لحاظ نظری دور از انتظار است. ملی کردن صنایع نفت یکی از اقدامات ضروری در جهت کنترل امور اقتصاد عمومی و ملی بود؛ لیکن حداکثر درآمد ناشی از صادرات را به دولت اعطا کرد و قدرت عظیمی از قیومیت و سرپرستی را در اختیار دولت قرار داد. از لحاظ مبانی نظری مالکیت دولت بر رانت‌های نفتی به خودی خود باعث افزایش حجم دولت و مداخله دولت به اعتبار درآمدهای نفتی در اقتصاد می‌شود.

وجود درآمدهای نفتی گسترده و البته با نوسانات بسیار زیاد، برون‌رانی بخش دولتی با بخش خصوصی را تسهیل نموده و دولت را بر وظایف توزیعی متمرکز کرده است تا تخصیصی و تثبیتی. فزونی حلقه‌های باطل دخالت دولت با اتکا به درآمدهای نفتی موجب می‌شود بخش خصوصی نیمه‌جان شود و کل جریان اقتصاد، میراث‌دار مشکلات اقتصاد نفتی و رانتی شود.

لذا نه تنها اختیار دولت در مالکیت درآمدهای نفتی باید مشخص شود؛ بلکه این محدودیت باید بر قانونگذاران نیز نهاده شود و اختیار آنها در وضع قوانینی که منجر به توسعه نقش دولت در اقتصاد با اتکا به رانت‌های نفتی می‌شود نیز محدود شود.

خصوصی‌سازی دارای دو مرحله است: مرحله شکلی (تمرکز بر واگذاری‌ها) و مرحله واقعی (بازارمحور شدن اقتصاد). اما خصوصی‌سازی در مورد ایران با اقتصاد نفتی، باید دارای مرحله سومی نیز باشد و آن انتقال مدیریت منابع و درآمدهای نفتی از دولت به مردم است. اگر مدیریت منابع نفت همچنان در اختیار دولت باشد، به راحتی مرحله دوم خصوصی‌سازی را خنثی می‌کند. به اعتبار درآمدهای نفتی امکان مداخله در انواع بازارهای مهم نظیر پول و ارز وجود دارد. با درآمدهای نفتی دولت می‌تواند بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های تولیدی را به مرحله اجرا درآورد و مانع بلوغ و رشد بخش خصوصی شود و در عمل امکان خصوصی‌سازی واقعی را سلب کند.

موضوع صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم دیده شده است؛ ولی از آنجا که این موضوع مرتبط با اهداف مستقیم قانون اهداف اصل ۴۴ است، می‌تواند به عنوان متمم این قانون در اصلاحیه آن ارائه شود. البته انتظار می‌رود، موضوع مدیریت درآمدهای نفتی به گونه‌ای که موجب کاهش نقش دولت در اقتصاد شود، بسیار فراتر از پیش‌نویس مربوط به لایحه صندوق توسعه ملی دیده شود.

در نتایج تحقیق، نقص در متن قانون، وزنی مساوی با تفسیرپذیری قانون پیدا کرده است. از موضوعات دیگری که به عنوان ضعف در قانون مطرح شده است، امکان تفسیرپذیری قانون است که اختیار مجری را برای اتخاذ رویه‌های گوناگون در اجرا فراهم می‌سازد. توسعه گسترده بخش شبه‌دولتی از نتایج ضعف و تفسیرپذیری قانون است.^۳

۳. سومین محوری که در ارزیابی عوامل مؤثر بر آسیب‌پذیری قانون مطرح شده است، ضعف بخش خصوصی است.

فقدان انگیزه برای ورود به بخش تولیدی مولد از عوامل مهم ضعف بخش خصوصی است که به دلیل نامساعد بودن فضای کسب و کار و کمبود نقدینگی رخ داده است. واقعیت این است بخش خصوصی توانمند در کشور به وجود نیامده است و در عمل شرکت‌های بزرگ دولتی خریداران خصوصی واقعی ندارند. در موارد متعددی هم بخش خصوصی توانمند است؛ ولی سایر عرصه‌های سرمایه‌گذاری آنچنان جذاب است که فرصتی برای سرمایه‌گذاری در تولید برای آنها باقی نمی‌گذارد. در مدل ارزیابی، بسترسازی برای ورود گسترده بخش خصوصی به بخش‌های مولد اقتصاد از عوامل اصلی ضعیف ماندن بخش خصوصی در عرصه تولید مولد شناخته شده است.

یکی از اهداف قانون اصل ۴۴، توانمندسازی بخش خصوصی است و به بیانی آشکارتر، پرورش قابلیت‌های سرمایه‌گذاری بزرگ در نزد افراد سرمایه‌گذار است. چه بسا که اگر این موضوع تحقق نیابد، تکلیف دولت به خروج از عرصه‌های اقتصادی به‌ویژه بخش بزرگی از فعالیت‌های گروه (۲) حداقل پس از اتمام واگذاری‌ها ممکن نخواهد بود. و دولت ناگزیر است سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس را همچنان تصدی‌گری کند.

افزایش تخفیف و تقسیط بیشتر برای بخش خصوصی یکی دیگر از راهکارهای پیشنهادی برای جبران کمبود نقدینگی بخش خصوصی در خرید شرکت‌های قابل واگذاری است.

اگر پذیرفته شود که بخش خصوصی ناتوان از تملک گسترده بنگاه‌های قابل واگذاری دولتی است و از آن طرف حضور گسترده بخش شبه‌دولتی با وجود توانمندی مالی، متضمن تهدیدهای آتی دیگری برای اقتصاد ایران است، بهترین راه تداوم جریان واگذاری‌ها، استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری خارجی است که در اجرای اصل ۴۴ تاکنون مغفول مانده است. با وجود اینکه شرایط مناسبی، حداقل براساس قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب، برای ورود بخش خارجی دیده شده است ولی در عمل، عملکرد این بخش در اصل ۴۴، نزدیک صفر است.

۴. موضوع توانمند شدن بیش از پیش بخش شبه‌دولتی با اجرای قانون اصل ۴۴ از موارد مهم دیگری است که به عنوان آسیب برای اهداف اجرای قانون اصل ۴۴ شناخته شده است.

گسترش سریع و وسیع شرکت‌های شبه‌دولتی به اعتبار ظرفیت‌های قانونی و الزامات قوانین سنواتی صورت گرفته است. از اهداف محوری قانون اصل ۴۴، افزایش کارایی است. شرط تأمین کارایی در اصول اقتصادی، رقابت است. انحصار در تضاد با کارایی است. توسعه هرچه بیشتر بنگاه‌های شبه‌عمومی فعالیت بنگاه‌های خصوصی را تنگ‌تر می‌کند و موجب تراحم و بیرون راندن بخش خصوصی و تعاونی و در نتیجه انحصار می‌شود. بیم آن می‌رود که تقویت و توسعه بنگاه‌های شبه‌دولتی عرصه را برای بخش خصوصی متعارف تنگ کند و امکان ورود و نفوذ در بازار را از بخش خصوصی بازستاند. توجه به موضوع فوق موجب شده است که در کشورهای توسعه‌یافته برای فعالیت صندوق‌های بازنشستگی که توان مالی بالایی دارند، محدودیت‌هایی قائل شوند. البته مقررات و محدودیت‌های این صندوق‌ها به دو گونه است: یکی محدودیت‌های مربوط به ترکیب پورتفوی سرمایه‌گذاری و دیگری محدودیت سرمایه‌گذاری در میزان مالکیت. به منظور اصلاح قانون و اساسنامه این قبیل بنگاه‌ها پیشنهاد می‌شود: حضور شرکت‌های شبه‌دولتی در صنایع رقابتی کشور با محدودیت بیشتری مواجه شود. صنایع کلیدی کشور نظیر خودروسازی، فولاد، پتروشیمی و نظایر آن در دایره انحصار موجود در کشور صاحب سودهای قابل توجهی هستند. این جریان سود نیازمند تداوم فضای انحصاری فعالیت است. اگر شبه‌دولتی‌ها مالک این بنگاه‌های راهبردی شوند به جهت وابستگی به دولت، ابزارهای قدرتمندی در اختیار خواهند داشت تا فضای انحصاری موجود و قبل از اجرای قانون اصل ۴۴ را حفظ کنند.

منابع

- استیگلیتز، جوزف و نیکلاس اشترن (۱۳۷۹)، چارچوبی برای راهبرد و توسعه اقتصاد بازار، در راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، ترجمه تیمور محمدی و مهدی پازوکی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- اولریش فن، ارنست (۱۳۸۶)، محدودیت‌های خصوصی‌سازی، ترجمه محمد صفار، چ ۱، تهران: نشر سانس.
- رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۵)، خصوصی‌سازی، چ ۱، تهران: دانشگاه تهران.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۰)، بررسی روند خصوصی‌سازی با تأکید بر تجربه ایران (چالش‌ها و فرصت‌ها).
- _____ (۱۳۸۹)، گزارش عملکرد سال ۱۳۸۹ و سال‌های قبل.
- عزیزخانی و نظری علی‌آبادی (۱۳۸۵) تجربه خصوصی‌سازی در برخی از کشورها، دفتر مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
- کميجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران، چ ۱، تهران: پایگان.
- کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، گزارش کمیسیون نظارت بر اصل ۴۴.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹)، نسخه الکترونیکی لوح قانون.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۹)، گزارش اقدامات اجرای قانون اصل ۴۴ قانون اساسی.
- Ho, William (2008), "Integrated Analytic Hierarchy Process and its Applications-A Literature Review", *European Journal of Operational Research*, vol.186, issue 1, p.1.
- Husin, R. (2006), "Malaysian Economic Development with Emphasis on Public-Private Collaboration", *Word Bank PSD Conference*.
- Joshi, Gopal (2001), *Privatization in South Asia*, Published by Intl. Labour Organization.

- Kikeri, Sunita & John Nellis (2004), "An Assessment of Privatization", *The World Bank Research Observe*, vol.19, no.1, pp.100-102 & 113, 114.
- Lin & Et. C. (1998), "Note on Group Consistency in Analytic Hierarchy Process Original Research Article", *European Journal of Operational Research*, vol.190, issue 3.
- Momtauddin, Ahmed et. al (1999), "Promotion of Private Investment for Industrial Development in Bangladesh", *Report Prepared for PARC*, Dhaka.
- Vaidya & Kumar (2006), "Analytic Hierarchy Process: An Overview of Applications", *European Journal of Operational Research*, vol.169, issue 1, p.16.

