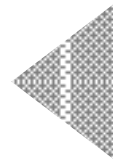


# موانع و مشکلات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و وظایف نهادهای نظارتی



دکتر علی قنبری<sup>۱</sup> - هاشم سپانلو<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت ۸۷/۲/۲۰ - تاریخ تصویب ۸۷/۴/۱۳)

## چکیده

دامنه و حجم دخالت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت ایران طی سال‌های گذشته به اندازه‌ای وسیع و گسترده بوده است که صاحب‌نظران و منتقدان اقتصاد ایران، دولت را عامل اصلی تورم، رکود و آشفتگی اقتصادی می‌دانند. بر این اساس کارشناسان اقتصادی و مسئولین نظام به این نتیجه رسیدند که بدنه اقتصادی دولت حجیم و عظیم شده و دولت جهت اداره بنگاه‌های دولتی، هزینه‌های مالی و مدیریتی فراوانی صرف کرده و مستقیماً به تصدی‌گری روی آورده است. در پی این نتیجه‌گیری بود که بحث تنظیم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و پس از تأیید رهبری به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد.

لذا با توجه به گسترش و تقویت بخش‌های خصوصی و تعاونی در جهت کوچکتر شدن دولت به منظور رسیدن به کارایی و رقابت‌پذیری، عدالت اجتماعی و اقتصادی و تغییر اقتصاد دولتی به اقتصادی کارآمد، اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و نظارت بر نحوه عملکرد مؤسسات مربوطه از ضروریات و الزامات اقتصاد ایران می‌باشد. در دو دهه اخیر و در طی برنامه‌های ۵ ساله اول تا چهارم توسعه، رویکرد دولت‌ها به سمت

۱ - عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس، Dr\_alighanbari@yahoo.com

۲ - کارشناس ارشد اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، hashsep1361@yahoo.com

آزادسازی اقتصادی و حرکت به سوی خصوصی سازی بوده است، اما نتایج عینی اقتصاد ایران بیانگر آن است که دولت‌ها در راستای تحقق این رویکرد چندان موفق نبوده‌اند و با توجه به ابلاغیه بند "ج" سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری اهمیت این موضوع روشن‌تر می‌گردد.

در این ابلاغیه به تصویب قوانین جدید و تغییر در قوانین موجود اشاره شده و در جهت حسن اجرای آن به نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر نهادهای نظارتی مسؤول تأکید شده است. لذا در این مقاله برآنیم تا پس از بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های اجرایی و اهداف آن، به بررسی موانع موجود در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ارائه راهکارها و ساختار نظارتی مناسب در جهت برطرف نمودن این مشکلات و کارآمد کردن این سیاست‌ها پردازیم.

**واژگان کلیدی:** قانون اساسی، اصل ۴۴، سیاست‌های کلی، برنامه‌های توسعه، نهادهای نظارتی.

#### مقدمه

با پیروزی انقلاب اسلامی، اقتصاد ما به دلیل گرایش به ایجاد عدالت در جامعه و مصادره سرمایه‌ها و اموال سرمایه‌داران وابسته به رژیم گذشته و یا ورشکستگی کارخانجات وابسته به غرب و فرار صاحبان آنها به خارج، به سمت اقتصاد دولتی گرایش بیشتری پیدا کرد و دولت در جهت کسب قدرت بیشتر، سعی در تملک بنگاه‌های عظیم اقتصادی برای خود داشت. پس از حدود یک دهه از دولتی بودن اقتصاد ایران، صاحبان نظران اقتصادی و مسئولین نظام به این نتیجه رسیدند که بدنه اقتصادی دولت، حجیم و عظیم و ناکارآمد شده و دولت جهت اداره این بنگاه‌های دولتی، هزینه‌های مالی و مدیریتی فراوانی صرف کرده و مستقیماً به تصدی‌گری روی آورده است. در پی این نتیجه‌گیری بود که بحث تنظیم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و در جلسات متعدد کارشناسی گردید و در نهایت توسط مقام معظم رهبری تأیید و ابلاغ شد.

پس از اینکه صاحبان نظران اقتصادی و مسئولین عالی رتبه نظام به این نتیجه رسیدند که اقتصاد اسلامی لزوماً به معنای اقتصاد دولتی نیست، به دنبال راهکار قانونی برای حل این مشکل به منظور

تقویت بخش غیر دولتی و کاهش دخالت دولت در اقتصاد برآمدند. سه ایده در این رابطه مطرح و پیشنهاد شد. اول اصلاح قانون اساسی، دوم تفسیر قانون اساسی توسط شورای نگهبان و سوم سیاست‌گذاری در چارچوب قانون اساسی با استفاده از اختیارات مقام معظم رهبری. در نهایت راه حل سوم با توجه به اختیاراتی که بند اول و دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رهبری داده است، مورد پذیرش قرار گرفت و از سال ۱۳۷۷ مجمع تشخیص کار خود را جهت سیاست‌گذاری و برون رفت از مشکل تصدی‌گری دولت شروع کرد. در این راستا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پس از بحث و بررسی‌های فراوان، در نهایت در قالب پنج بند تنظیم شد که بند الف، ب، د و ه آن در خرداد ماه ۸۴ و بند ج آن در تیر ماه ۸۵ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید که در بخش‌های بعدی به آنها اشاره خواهد شد.

## ۲- اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به ذیل اصل ۴۴<sup>(۱)</sup> و

مفاد اصل ۴۳ قانون اساسی به دنبال اهداف زیر می‌باشد:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی.
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی.
- ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری.
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی.

---

۱- اصل ۴۴ قانون اساسی: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاون شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولیدی و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. 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 گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی.
- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی.
- افزایش سطح عمومی اشتغال.
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود در آمد خانوارها.

در حال حاضر حدود ۸۰٪ فعالیت‌های اقتصادی ما دولتی است. خصوصی‌سازی باعث می‌شود که رقابت بین تولیدکنندگان داخلی افزایش پیدا کند و تولیدکنندگان نیز انگیزه بیشتری برای تولید کالا و خدمات داشته باشند. وجود رقابت باعث می‌شود تا بازار داخلی تغییر شکل دهد و از حالت انحصاری خارج گردد و یک بازار رقابتی را به وجود آورد. با اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ می‌توانیم انتظار افزایش عرضه کل و کاهش قیمت‌ها را داشته باشیم. زیرا قیمت در بازار انحصاری بالاتر از بازار رقابتی است و همچنین تولید در بازار رقابتی بیشتر از تولید در حالت انحصاری است.

### ۳- موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

به موجب بند "الف" سیاست‌های کلی این اصل، حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ از دولت گرفته و به بخش غیر دولتی محول شده است. بر این اساس دولت موظف شد حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم سالیانه ۲۰٪ کاهش فعالیت داشته و مالکیت خود را به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیر دولتی واگذار کند. در این بند هم چنین شرایط سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی و تعاونی تعریف و تعیین شده است.

بند "ب" سیاست‌های کلی، در خصوص توسعه بخش تعاون و افزایش سهم این بخش در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی تا آخر برنامه پنج ساله پنجم می‌باشد. اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران، حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی همچون تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات و ...، رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه و تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت، از جمله موضوعات این ابلاغیه به شمار می‌رود.

بند "ج" این ابلاغیه، سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی را به شکل زیر ارائه می‌کند:

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت
  - توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی
  - آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند
  - توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص
  - واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی
- همچنین در این بند الزامات واگذاری و نام دستگاه‌هایی که مجاز به واگذاری هستند نیز ذکر شده است.

بند "د" به سیاست‌های کلی واگذاری شامل الزامات واگذاری و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری پرداخته و در نهایت بند "ه" این ابلاغیه سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار را مطرح می‌سازد (ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۵).

#### ۴- بررسی سابقه خصوصی‌سازی و ارزیابی عملکرد آن در ایران

خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و انتقال آنها به بخش خصوصی در ایران بعد از انقلاب اسلامی به طور عملی از سال ۱۳۶۸ همراه با برنامه اول توسعه آغاز گردید و بیشترین بار خصوصی‌سازی تا سال ۱۳۷۳ بر عهده سازمان بورس گذاشته شده بود. بر اساس گزارش این سازمان طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ از میان صدها شرکت دولتی و وابسته به دولت که قابل واگذاری بوده‌اند، تنها ۳۲ شرکت به بخش خصوصی واگذار گردید. از اواخر دهه ۱۳۷۰ و اوایل دهه ۸۰ و با تصویب برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، این جریان شکل جدیدی به خود گرفت.

فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) در مقایسه با دو برنامه پیش از آن برای نخستین بار کوشیده است تا با معرفی چارچوبی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت، مبنای سنجیده‌تری برای این منظور فراهم آورد. طبق مفاد ماده ۱۲ این قانون و با هدف تعیین یک نهاد سیاست‌گذار در امر تبیین برنامه‌های اجرایی، خط مشی‌ها، کنترل و نظارت فرآیند واگذاری و حسن اجرای قانون و مقررات "هیأت عالی واگذاری" به ریاست وزیر اقتصاد تشکیل گردید.

طبق ماده ۱۴ قانون مذکور وظایف و اختیارات هیأت عالی واگذاری را می‌توان بشرح زیر

خلاصه نمود:

الف - تأیید فهرست اسامی شرکت‌های قابل فروش

ب - تهیه برنامه سالانه فروش

ج - نظارت بر فرآیند واگذاری و ارائه گزارش‌های نظارتی شش ماهه به رئیس جمهوری و مجلس شورای اسلامی، شامل تجزیه و تحلیل‌ها، بررسی نقاط قوت و ضعف و بازخوردهای فرآیند و راهکارهای پیش برنده.

د - سازماندهی فعالیت فرهنگی - تبلیغاتی برای امر واگذاری.

ه - پیشنهاد آئین‌نامه برقراری نظام اقساطی فروش سهام در موارد ضروری به هیأت وزیران.

و - اعمال شیوه‌های قیمت‌گذاری سهام، تخفیف‌ها و چگونگی پرداخت قیمت توسط خریداران در چارچوب آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران.

ز - تصویب دستورالعمل‌های مربوط به اولویت‌های فروش سهام شرکت‌های قابل واگذاری حسب پیشنهاد دبیرخانه.

ح - تصویب دستورالعمل مربوط به نحوه تنظیم قراردادهای فروش سهام و قرارداد واگذاری.

ط - تصویب ضوابط مربوط به اخذ مبلغ و یا کالا موضوع ماده ۱۸ این قانون، بنا به پیشنهاد دبیرخانه.

ی - تصویب ضوابط، ظرفیت و اعتبار، تعهد و تضمین، بمنظور تسهیل امر انتخاب خریداران سهام، حسب پیشنهاد دبیرخانه.

همینطور دبیرخانه هیأت عالی واگذاری بعنوان اهرم اطلاع‌رسانی و اجرایی هیأت عالی واگذاری اقدام به دریافت فهرست شرکت‌های مورد واگذاری از وزارتخانه‌ها و ارائه به هیأت عالی واگذاری بمنظور تأیید هیأت مزبور و تصویب هیأت محترم وزیران می‌نماید.

فرآیند عملیات خصوصی‌سازی با کارکرد سازمان خصوصی‌سازی عینیت می‌یابد. به همین منظور سازمان خصوصی‌سازی به استناد ماده ۱۵ فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه و با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی تشکیل گردید و اساسنامه آن در تاریخ ۸۰/۱/۲۹ توسط هیأت وزیران تصویب و در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ به تأیید شورای نگهبان رسید.

سازمان خصوصی‌سازی به عنوان یک نهاد اجرایی، مسؤول تنظیم راهکارهای مناسب به منظور

تسریع و تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی در جهت تحقق ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندی‌های بخش خصوصی و تعاونی و ارائه آن به هیات عالی واگذاری و همچنین عرضه و واگذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری و ... را عهده‌دار بوده است.

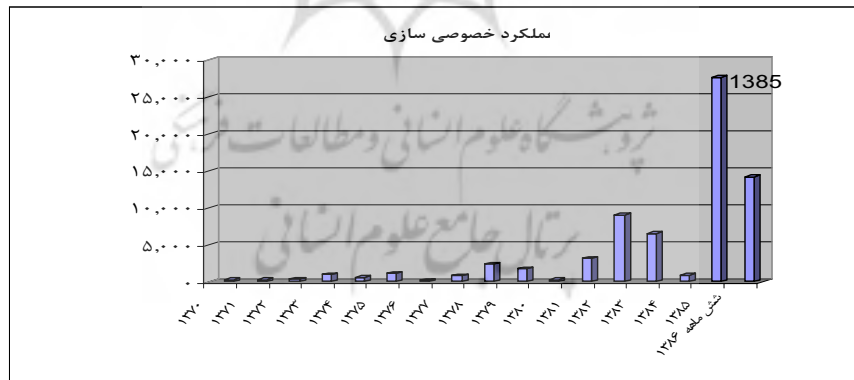
طبق فرآیندی که بطور خلاصه شرح داده شد، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۵ و شش ماهه نخست ۱۳۸۶ در جدول شماره یک قابل مشاهده می‌باشد.

بر اساس این جدول، حجم کل واگذاری‌ها در دهه ۷۰ برابر با ۸۳۲۹ میلیارد ریال بوده است که این رقم معادل فقط ۱۱,۹۲ درصد از واگذاری‌ها طی کل دوره می‌باشد.

میزان فروش سهام در سال ۱۳۷۹ (شروع برنامه سوم) معادل ۱۷۲۲ میلیارد ریال بوده است که با کاهش ۸۸ درصدی به ۲۰۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ رسید. علت این کاهش بیشتر مربوط به عدم تشکیل نهادهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه مانند سازمان خصوصی‌سازی و ایجاد وقفه در این فرآیند بوده است. با فعال شدن سازمان مذکور فروش سهام در سال ۱۳۸۱ رشد چشمگیری یافت و به ۳۱۱۸ میلیارد رسید. حداکثر واگذاری‌ها نیز مربوط به سال ۱۳۸۵ با ۲۷۶۸۳ میلیارد ریال معادل ۳۹,۶۳ درصد کل دوره است که علت اصلی رشد قابل توجه در این دوره، واگذاری سهام به صورت سهام عدالت علاوه بر سایر روش‌های واگذاری می‌باشد.

جدول ۱: درج خصوصی سازی طی -تهای ۱۳۸۶-۱۳۷۰

سال	درج خصوصی سازی	درج خصوصی سازی	درج خصوصی سازی	درج خصوصی سازی	درج خصوصی سازی
۱۳۷۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۱	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۲	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۳	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۴	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۵	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۶	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۷	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۸	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۷۹	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۱	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۲	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۳	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۴	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۵	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
۱۳۸۶	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰
میانگین	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰	۱۳۰۰



منبع: گزارش عملکرد خصوصی سازی در ایران، سازمان خصوصی سازی، سال ۱۳۸۶

در جدول شماره ۲ نیز مقایسه درآمد پیش بینی شده حاصل از خصوصی سازی و ارزش سهام واگذار شده طی سال های ۸۱ الی ۸۴ ارائه شده است. بر اساس شاخص عملکرد (درصد تحقق)

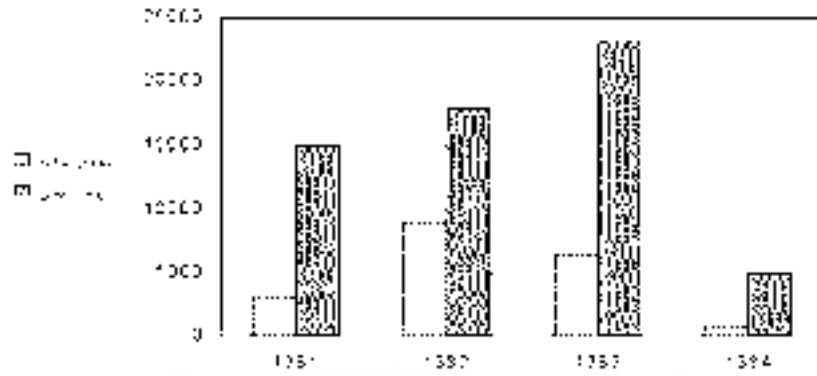


که در این جدول و همین‌طور حجم اندک واگذاری‌ها در دهه ۷۰ که در جدول ۱ قابل مشاهده می‌باشد، می‌توان دریافت که عملکرد خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های بخش عمومی در ایران طی این دوران چندان موفق نبوده و حتی از لحاظ کمی نیز اهداف و برنامه‌ها محقق نگردیده است. لذا یکی از مهمترین دلایل بررسی، تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۸۴ عملکرد نه چندان قابل قبول گذشته در این مقوله بوده است. به همین علت در قسمت بعد با توجه به مسایل و مشکلات در امر واگذاری‌ها طی سال‌های قبل به بررسی موانع و چالش‌های احتمالی در اجرا و پیشبرد موفقیت‌آمیز سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌پردازیم.

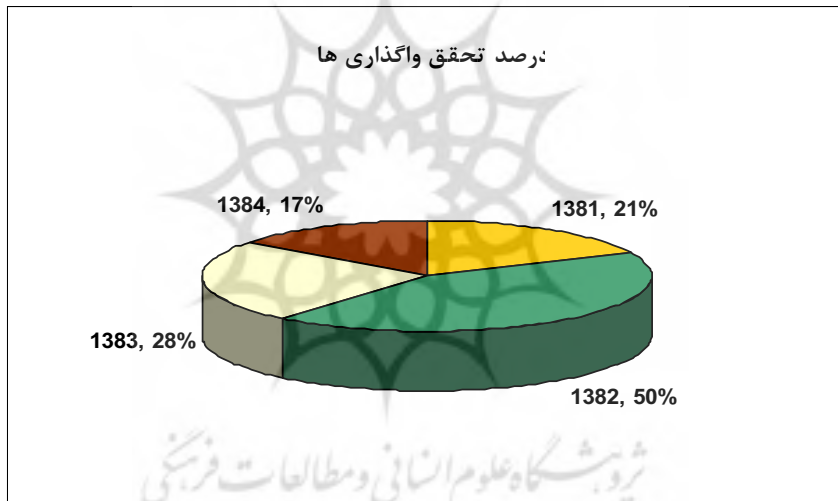
**جدول (۲): مقایسه درآمد پیش‌بینی شده حاصل از خصوصی‌سازی و ارزش سهام واگذار شده (۱۳۸۴-۱۳۸۱)**

سال	درآمد پیش‌بینی شده حاصل از خصوصی‌سازی (میلیارد ریال)	ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)
۱۳۸۱	۱۲۰۰	۱۲۰۰
۱۳۸۲	۱۸۰۰	۱۸۰۰
۱۳۸۳	۲۳۰۰	۲۳۰۰
۱۳۸۴	۲۰۰۰	۲۰۰۰

عملکرد و گذاری



نرخ تحقق و گذاری ها



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## ۵- موانع و مشکلات سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقتصاد وسیله است نه هدف<sup>۱</sup>، و در تحکیم بنیان‌های اقتصادی اصل بر رفع نیازهای انسان در مسیر رشد، تعالی و تکامل بوده است و مانند سایر نظام‌های اقتصادی تمرکز بر تکاثر ثروت و سودجویی صرف نیست. از این رو قانونگذار در اصل چهل و سوم قانون اساسی به تأمین استقلال اقتصادی و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و تأمین نیازهای انسان در مسیر رشد با حفظ آزادی او توجه کرده است و برای تحقق آن در اصل چهل و چهارم ذکر کرده است که نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی بر طبق یک برنامه‌ریزی صحیح بنیان گذاشته می‌شود و سازندگی و توسعه را در پرتو مشارکت همگانی و سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی فرض کرده است.

بنابراین در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نباید صرفاً به خصوصی‌سازی محض و واگذاری صرف شرکت‌های دولتی به مردم بدون زمینه‌سازی فرهنگی و اجتماعی توجه شود، بدین علت که این شیوه خصوصی‌سازی چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن نه تنها آثار مثبت و سودمندی برای مردم و جامعه به ارمغان نیاورده است، بلکه آثار منفی زیادی بر روی زندگی مردم ایجاد کرده است و به رشد و توسعه اقتصادی جامعه هیچ کمکی نکرده است. از این رو اجرای اصل ۴۴ نیازمند مشارکت همه جانبه ملت و دولت در پی‌ریزی زیربناهای فکری- نظری و عملی در چارچوب ارزش‌های اسلامی و فراهم کردن فرصت‌های رشد و ترقی برای تمام آحاد مردم و جامعه است. به همین منظور و در راستای اجرای اصل ۴۴، ابلاغیه مقام معظم رهبری مطرح گردید که می‌توان با توجه به سابقه خصوصی‌سازی در ایران که در قسمت قبل به آن پرداختیم و همینطور ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، به طور خلاصه موانع و چالش‌های پیش روی اجرای صحیح و به موقع ابلاغیه را موارد ذیل ذکر کرد:

۱ - بر اساس مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داریم: اقتصاد وسیله است نه هدف. در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی، زیرا که در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارآئی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت.

### ۱-۵) کمبود نقدینگی و ضعف تقاضا

واگذاری حجم وسیعی از بنگاه‌های عظیم دولتی، نیاز به نقدینگی فراوان بخش‌های خصوصی و تعاونی دارد<sup>۱</sup>، سؤالی که به ذهن متبادر می‌شود آنست که آیا در حال حاضر، این بخش‌ها از چنین نقدینگی برخوردار هستند؟ و اگر مشکل نقدینگی وجود ندارد، آیا بخش خصوصی و تعاونی آنقدر اطمینان خاطر و اعتماد به این طرح دارند که نقدینگی خود را وارد این چرخه اقتصادی نمایند؟ به نظر می‌رسد جهت تقویت بعد تقاضا برای حجم عظیم بنگاه‌های دولتی، باید قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی را به نحوی اصلاح کرد که سرمایه‌گذاران خارجی از میل و رغبت بیشتری جهت وارد کردن سرمایه خود به اقتصاد ایران برخوردار شوند. هر چند که نباید از خطر حاکمیت و سلطه مالکیت بیگانگان به شرکت‌های بزرگ داخلی غافل بود لذا «کنترل و نظارت» بعد از واگذاری‌ها از این جنبه حائز اهمیت می‌باشد. اطلاع‌رسانی مناسب و فرهنگ‌سازی در زمینه خصوصی‌سازی و عرضه سهام شرکت‌ها به عموم، یکی دیگر از راهکارهای جذب تقاضا می‌باشد.

### ۲-۵) مصارف درآمد حاصل از واگذاری

طبق بند دال سیاست‌های کلی واگذاری، وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به مصارفی خواهد رسید که برخی از آنها عبارت است از:

- ایجاد خود اتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی
- ایجاد زیر بناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته
- اعطای تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها
- تکمیل طرح‌های نیمه تمام دولت

همانطور که ملاحظه می‌شود، یک محل مصرف درآمد حاصل از واگذاری‌ها عبارت از مناطق

۱ - شرکت‌هایی که قرار است طبق اصل ۴۴ واگذار شوند دارای ارزش فراتر از ۱۵۰ هزار میلیارد تومان و یا یکصد و شصت میلیارد دلار می‌باشند. (گزارش مدیرکل دفتر خصوصی‌سازی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (سازمان مدیریت سابق)، روزنامه سرمایه اسفند ۱۳۸۶).

محروم و کمتر توسعه یافته که عمدتاً روستاها و شهرهای کوچک می‌باشند. آنچه که مسلم است این است که مشکلات محرومین جامعه ما فقط با وضع قانون و برگزاری نشست‌ها و سمینارها، برطرف نمی‌شود، بلکه معضلات، گرفتاری‌ها و کمبودهای این قشر آسیب‌پذیر جامعه باید در عمل و اجرا با نظارت دقیق و قاطع نهادهای مربوط حل و فصل گردد. در این راستا باید سیاست‌ها و برنامه‌های عملی به منظور تحقق اهداف فوق ارائه گردد و در حین اجرا، «نظارت دقیقی» بر حسن انجام امور صورت پذیرد. لذا نقش دستگاه‌های نظارتی در این زمینه نیز بارز می‌باشد.

### ۵-۳) اختصاصی سازی به جای خصوصی سازی

خطری که همواره طرح‌های خصوصی سازی را تهدید می‌کند، ویژه خواری عده‌ای فرصت طلب است که با استفاده از رانت قدرت و ثروت، سعی در تملک بنگاه‌های عظیم دولتی و انحصارگرایی و خارج نمودن آن‌ها از مسیر تولید دارند. مجریان توسعه و عدالت در چنین زمانی باید نقش ویژه نظارتی خود را ایفا کنند و برای پیشگیری از بروز چنین مشکلی، حضور قاطع مجلس شورای اسلامی، دولت، قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت و دیگر ارکان مرتبط احساس می‌شود که به نقش آنها در قسمت بعد خواهیم پرداخت.

### ۵-۴) مقاومت بدنه میانی دولت

به نظر می‌رسد، به جز مقامات عالی‌رتبه دولت که با چنین طرحی موافق هستند، برخی مقاومت‌ها و کارشکنی‌ها از طرف مدیران شرکت‌های دولتی برای واگذاری سهام آنها به بخش خصوصی و تعاونی بوجود می‌آید. مثلاً سعی دارند شرکت را زیان‌ده نشان دهند یا با گرفتن برخی تسهیلات غیر ضروری، طرح‌های توسعه‌ای برای شرکت تدارک بینند. اجرای صحیح و دقیق سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نیازمند هماهنگی تمامی اجزای بدنه دولت است. هرگونه کارشکنی و سنگ‌اندازی از طرف یکی از بخش‌های این مجموعه، مانع توفیق تمام و کمال طرح خواهد شد. نکته کلیدی دیگر در این زمینه آن است که در حال حاضر دولت مسئولیت اداره شرکت‌های دولتی را بر عهده دارند و هم مسئول واگذاری این شرکت‌ها به بخش خصوصی است. لذا باید تفکیکی بین حوزه مدیریت دولتی از حوزه واگذاری این شرکت‌ها به وجود آید، چون شاید مهم‌ترین و جدی‌ترین مانع در راه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ همین مسأله است و تا تسلط مدیران

دولتی بر شرکت‌های دولتی رفع نشود، این سیاست‌ها قابلیت اجرا پیدا نمی‌کند.

### ۵-۵) زمان بر بودن اجرای طرح

اگرچه طبق بند الف ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌بایست سالیانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت‌های دولتی و واگذاری به بخش‌های خصوصی و تعاونی حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم صورت پذیرد اما با توجه به سابقه خصوصی‌سازی در دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ و ساختار شرکت‌های دولتی، پیش‌بینی می‌شود که برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی، دست کم به ۱۰ سال زمان نیاز باشد. از این روی بیم آن می‌رود که در این روند طولانی مدت، کار واگذاری‌ها و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها در بین راه رها شده و اراده و عزم مجریان آن به سردی و سستی بگراید. در صورت وقوع چنین وضعیتی با یک شرایط و اوضاع به هم ریخته و هرج و مرج اقتصادی مواجه خواهیم شد که باید برای جلوگیری از وقوع چنین شرایطی راهکارهای مناسب را مورد ملاحظه و توجه قرار داد. تغییر مجموعه حاکمیت دولت و هم چنین تغییر نمایندگان مجلس با اتمام دوره، مزید بر علت خواهد بود، لذا نظارت دستگاه‌های مسؤول در جهت تداوم و پیوستگی امور و تسریع در تحقق اهداف سیاست‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است.

### ۵-۶) وجود تبعیض و رانت

نتایج برخی از پژوهش‌ها (رحیمی و جردی، ۱۳۸۵) حاکی از آن است که جمعی از شرکت‌ها با قیمت بسیار نازل به افرادی که در بخش دولتی دارای نفوذ و انحصارند واگذار شده و در فرآیند واگذاری، واجد شرایط بودن لحاظ نمی‌گردد. بنابراین حاکم شدن رابطه به جای شایسته‌سالاری در واگذاری شرکت‌ها و حتی در بخش مدیریت شرکت‌های واگذار شده می‌تواند از جمله آفات و موانع در راه موفقیت این سیاست‌ها باشد که کنترل و نظارت دقیق توسط نهادهای مربوطه بر اساس شایستگی و فاکتورهای استاندارد می‌تواند این مشکل را تا حد زیادی مرتفع سازد.

همچنین اغلب شرکت‌های دولتی در واقع توسط سوبسیدهای دولتی به حیات خود ادامه می‌دهند و در صورت عدم وجود این سوبسیدها قادر به ادامه فعالیت خود نیستند. بنابراین قبول حاکمیت این شرکت‌ها توسط بخش غیر دولتی با دردسر و مشکلات فراوانی همراه خواهد بود لذا دولت

موانع و مشکلات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و وظایف نهادهای نظارتی ۷۵

باید تدابیری در جهت حمایت از این قبیل شرکت‌ها حداقل در سال‌های اولیه واگذاری به منظور ایجاد انگیزه و توانایی لازم در بخش غیر دولتی داشته باشد.

#### ۵-۷) ملاحظات سیاسی

وارد کردن سلاقی سیاسی در بخش اقتصاد همواره اقتصاد را بیمار خواهد کرد. ملاحظات سیاسی و جناحی و سطحی‌نگری مسئولین اجرایی از دیگر مشکلات احتمالی پیش روی اجرای سیاست‌های کلی است. این مسأله هم باید قبل از واگذاری‌ها و هم در حین واگذاری و هم پس از آن مد نظر قرار بگیرد و با نظارت و پیگیری نهادهای مسئول از هر گونه ترجیحات و ملاحظات سیاسی جلوگیری نمود.

#### ۵-۸) بی تحرکی و دلسردی در بخش خصوصی

بی تحرکی فعالان بخش خصوصی برای اجرایی کردن سیاست‌های اصل ۴۴ از دیگر موانع می‌باشد. یکی از دلایل بی تحرکی را می‌توان به وجود آمدن نوعی دلسردی در بخش خصوصی بدلیل احتمال انتقال کارخانه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی به شخصیت‌های ذی نفوذ و مراکز شبه دولتی دانست. بدین خاطر بایستی سیاست رقابت‌پذیری انجام گیرد و هر نوع رابطه اداری، رانت‌های اطلاعاتی مضر نسبت به منافع ملی و خارج از معادلات اقتصادی قطع شود که این امر نیازمند کنترل و نظارت دقیق بر حسن اجرای برنامه‌ها است.

همچنین دولت باید بطور جدی درصدد ایجاد تحرك و انگیزه برای بخش غیر دولتی از طریق ارائه تشویق‌های لازم و مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در نظام تصمیم‌گیری کشور باشد. البته میزان آمادگی بخش غیر دولتی نیز به این مسئله باز می‌گردد که این بخش‌ها می‌بایست اطمینان خاطر پیدا کنند که امنیت اقتصادی در کشور در همه جوانب وجود دارد و دولت از اقتصاد غیر دولتی حمایت می‌کند.

#### ۵-۹) موانع اجرای اصل ۴۴ در صنعت نفت

حجم منابع نفتی بسیار زیاد است و حضور بخش خصوصی در پروژه‌های بزرگ نفتی منوط به مطالعات فنی، مالی و اقتصادی در فاز شناخت و مراحل اجرایی می‌باشد. همچنین حجم زیاد سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در آینده صنعت نفت یکی از موارد نگران‌کننده اجرای اصل ۴۴ می‌باشد. زیرا بخش خصوصی آمادگی کافی برای حضور در چنین بازارهای مالی بزرگی را

ندارد. همچنین تا کنون راهکار مناسب برای ورود این سهام‌ها به بورس در نظر گرفته نشده و با توجه به اینکه گردش مالی شرکت‌های بزرگ نفتی و عمرانی بسیار زیاد است با ساختار فعلی بورس نمی‌توان حتی به حضور آن‌ها در این سازمان فکر کرد چه رسد به اینکه بخواهیم سهام آنها را در این محیط به فروش برسانیم. در ثانی نقدینگی موجود در کشور آنقدر نیست که بتواند تمام سهام‌های موجود را از بورس خریداری کند و باید راه را برای ورود سرمایه‌های خارجی به بورس برای خرید سهام شرکت‌ها باز کرد که از این لحاظ نیز ممنوعیتی در قانون برای این کار وجود ندارد. لازم به توضیح است که مجموع واگذاری شرکت‌ها در بخش‌های مختلف صنعت نفت تا پیش از ابلاغیه مقام معظم رهبری یک میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار اعلام شده است که این میزان واگذاری در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه به بخش خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی انجام گرفته است. پیش‌بینی می‌شود مجموع نیاز سرمایه‌گذاری بخش پایین دست تا سال ۱۴۰۴ حدود ۲۱۵ میلیارد دلار در بخش‌های گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش باشد که ۴۰ میلیارد دلار شرکت‌های قابل عرضه طبق اصل ۴۴ است (گزارش رییس ستاد اصل ۴۴ شرکت ملی نفت ایران، سایت توسعه فناوری صنعت نفت ایران، ۱۳۸۶).

#### ۱۰-۵) موانع اجرای اصل ۴۴ در صنعت بیمه

هرچند مقدمات اجرای مصوبه دولت مبنی بر عرضه ۵ درصد سهام سه شرکت آسیا، البرز و دانا به منظور کشف قیمت در بورس تهران آغاز شد و برنامه‌ای نیز از سوی سازمان خصوصی‌سازی جهت اجرای این مصوبه ارائه گردیده است، اما وجود مشکلات فراوان در ساختار این شرکت‌ها و وضعیت نابسامان حساب‌ها و صورت‌های مالی آنان از جمله عدم شفافیت دارایی‌ها، خسارت‌های معوق، انباشت مطالبات وصول نشده، تعهدات و... واگذاری این شرکت‌های بیمه‌ای را در قالب اجرای اصل ۴۴ دشوار نموده است. لذا پیشنهاد می‌گردد که کمیته خصوصی‌سازی صنعت بیمه در اسرع وقت نسبت به تشکیل کارگروهی با حضور کارشناسان و متخصصین خبره، جهت بررسی همه‌جانبه آسیب‌های مورد نظر و ارائه راهکارهای مقابله، اقدام نمایند. همچنین با توجه به غیرشفاف بودن صورتهای مالی اکثر شرکتهای بیمه که به دلایل مختلف ایجاد شده، پیشنهاد می‌شود که کمیته خصوصی‌سازی صنعت بیمه با همکاری بیمه مرکزی ایران، اقدامات لازم جهت تدوین و اجرای برنامه اصلاح حساب را (به نحوی که پس از واگذاری شرکتهای بیمه، اشکالات موجود به سهامداران جدید منتقل نگردد) به عمل آورند (گزارش سازمان بازرسی



کل کشور، روزنامه جهان اقتصاد، بهمن ۱۳۸۶).

بطور خلاصه می‌توان موانع و مشکلات سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ را در سه مرحله پیش از واگذاری، حین واگذاری و پس از واگذاری بصورت زیر جمع بندی نمود:

در بخش قبل از واگذاری وجود ساختارهای غیراستاندارد شرکت‌های دولتی، زیان‌ده بودن برخی شرکت‌ها، عدم تمایل برخی مسئولان و مدیران میانی به اجرای این اصل، نیاز به اصلاح صورت‌های مالی شرکت‌ها، تجدید ارزیابی پیچیده، وجود نظام بوروکراسی، ناهماهنگی در بین سازمان‌ها، عدم آشنایی برخی مدیران با فرایند واگذاری و چند و چون بازار سهام، نبود آیین‌نامه‌ها و قوانین مربوطه، عدم آزادسازی بازار کالا، وجود تجارب ناموفق در واگذاری شرکت‌های دولتی، قیمت‌گذاری برخی محصولات توسط دولت، نبود قانون جامع در واگذاری‌ها و... از جمله مشکلات اساسی در اجرای واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی است. مشکلات حین واگذاری نیز شامل عدم تزریق نقدینگی جدید، شرایط نه چندان مطلوب بازار سهام، عدم جذب پس‌اندازهای مردم، نبود شرکت‌های تأمین سرمایه، منتقل نشدن مدیریت دولتی به شرکت‌های بخش خصوصی، عدم کارآیی سیستم معاملات بازار سهام در انجام معاملات انبوه، عملکرد سفته‌بازان بورس، نبود اطلاعات تحلیلی از شرکت‌های قابل واگذاری و کیفیت نه چندان مطلوب اطلاع‌رسانی این شرکت‌ها، بی‌اعتمادی برخی از سرمایه‌گذاران، محدوده نوسان قیمتی و حجم مبادله، دست و پاگیر بودن قوانین مربوط به سرمایه‌گذاران خارجی و... هستند. در بخش مشکلات بعد از واگذاری نیز می‌توان به نگرانی سهامداران از آینده شرکت‌ها در رابطه با ارائه پروژه‌های از سوی دولت به شرکت‌ها، احتمال افزایش برخی قیمت‌ها مانند نرخ سوخت و انرژی، مسائل سیاست خارجی، وجود احساس ناتوانی در تداوم سودآوری شرکت‌ها در برخی سرمایه‌گذاران و... اشاره نمود.

#### ۶- نقش دستگاه‌های نظارتی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

به منظور رفع موانع و اطمینان از روند موفقیت در پیشبرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، علاوه بر راهکارهایی که در قسمت قبل ارائه شد، وجود یک سیستم نظارتی قوی و منسجم در راستای اجرای سیاست‌ها در مراحل قبل، حین و پس از واگذاری ضروری می‌باشد. بی‌گمان نقش دستگاه‌ها و مراجع نظارتی چه در بعد نظارت و چه در بعد حمایت از اجرای سیاست‌های

مذکور بسیار مهم و تاثیرگذار است که این مراجع عبارتند از: رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و دولت. در این قسمت به نقش و وظایف هر کدام از مراجع ذکر شده پیرامون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌پردازیم:

### ۱-۶) رهبری

بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بندهای اول و دوم این اصل که عبارتند از: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مشخص است که رهبری در رأس سیاستگذاری و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها می‌باشد. و طبق اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران (شامل قوای مقننه، مجریه و قضائیه) زیر نظر ولایت امر و امامت امت قرار دارند و لذا رهبری فوق قوای سه گانه است و بر آنها اشراف و نظارت دارد. همچنین همانطور که در بخش‌های قبل گفته شد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طبق ابلاغیه رهبری در خرداد ماه ۸۴ و تیر ۸۵ ارائه گردید و لذا می‌توان این مرجع را در بالاترین نقطه هرم نظارتی در جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در نظر گرفت. به نوعی می‌توان نظارت رهبری را نظارتی سیستمی و کل‌نگر در نظر بگیریم که سایر نظارت‌ها اعم از نظارت مجمع تشخیص، مجلس، قوه قضائیه و دولت، را تحت پوشش خود بگیرد و در صورت بروز هر نوع انحراف و یا قصور در پیاده‌سازی سیاست‌ها و یا اختلاف نظر و مشکلی میان مراجع مذکور، طبق بند ۲ و ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی وارد عمل شده و به حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه بپردازد.

### ۲-۶) مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص که بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ که مشاور اصلی رهبری در تدوین و تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بوده است، باید نقش نظارتی و هم چنین رایه راهکارهای تکمیلی را تداوم و ضریب تضمین اجرای آن را فارغ از تمایلات و گرایش‌های سیاسی افراد و یا نهادها، قدرت و قوت بیشتری بدهد. مجمع تشخیص به موجب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، علاوه بر رفع اختلافات بین مجلس شورای نگهبان و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع

می‌دهد، در تعیین سیاست‌های کلی نظام به موجب اصل ۱۱۰ به رهبری مشورت می‌دهد. یکی از شاخه‌های سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که پس از مشورت با مجمع، توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است. پس آنچه از وظایف قانونی مجمع برمی‌آید این است که این مجمع وظیفه نظارتی و کمک به پیشبرد اهداف سیاست‌ها را بر عهده دارد. تصویب و تشکیل کمیسیون نظارت در مجمع نیز در همین راستا می‌باشد. لذا با توجه به مسؤلیت ویژه مجمع تشخیص مصلحت و در راستای نظارت قانونی و اجرای اصولی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در قسمت پیشنهادات به ارائه ساختار پیشنهادی بر این اساس و با محوریت نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهیم پرداخت.

### ۳-۶ دولت

در این طرح دولت، هم هدف است و هم مجری. هدف طرح انتزاع تصدی‌گری و مالکیت از دولت و انتقال آن به بخش خصوصی و تعاونی‌های سهامی عام است. از یک طرف، دولت باید تمام اجزای بدنه حاکمیت خود را همفکر و هماهنگ نماید و از طرف دیگر وزارتخانه‌های مربوط و سازمان‌های مرتبط باید با دولت همسو و شرکت‌های مشمول طرح واگذاری باید با دولت هماهنگ باشند و نظارت بر شرکت‌های مشمول طرح واگذاری باید از طرف دولت بیشتر و دقیق‌تر شود. در رابطه با مشکلات اجرایی موجود دولت می‌تواند با تنظیم لایحه و ارائه به مجلس، به پیشبرد اجرای طرح کمک کند. کما اینکه با تصویب دولت، لایحه اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ در وزارت اقتصاد تنظیم شده و به مجلس ارائه گردید.

تشکیل یک کمیته نظارت بر شرکت‌های مشمول طرح در دولت، و حضور نمایندگان از وزارتخانه‌های اقتصاد، بازرگانی، صنایع و معادن و... الزامی است. وظیفه این کمیته صرفاً بررسی فعالیت شرکت‌ها تا زمان واگذاری خواهد بود تا هیچ‌گونه خلل و مشکلی در امر واگذاری آنها به شیوه‌های مختلف مذکور، ایجاد نکنند. ستاد راهبردی اجرای اصل ۴۴ که به دستور مقام معظم رهبری تشکیل شد، وظایف سنگینی را در خصوص اجرای طرح و نظارت بر آن قبل از واگذاری، حین واگذاری و پس از واگذاری خواهد داشت.

از جمله دستگاه‌های نظارتی وابسته به دولت می‌توان از «سازمان حسابرسی» نام برد. تأمین نیازهای اساسی دولت در زمینه حسابرسی و ارائه خدمات تخصصی مالی به بخش‌های دولتی و تحت نظارت دولت و تدوین و تعمیم اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی و آیین رفتار

حرفه‌ای منطبق با موازین حقوقی، مأموریت‌های اصلی این سازمان می‌باشد. اهم وظایف این سازمان در ارتباط با این موضوع عبارتند از:

الف) حسابرسی کلیه مؤسسات دولتی و حسابرسی و بازرسی شرکت‌هایی که صد در صد سرمایه آنها متعلق به دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی است.

ب) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی باشد به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی.

ج) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکت‌های فرعی بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر دستگاه‌هایی که توسط مدیریت منتخب دولت اداره می‌شوند در صورت تصویب مجمع عمومی آنها.

حضور این سازمان به عنوان یک نهاد نظارتی در پیشبرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به خصوص در مرحله قبل از واگذاری‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است.

#### ۴-۶) قوه قضائیه

برای پیاده سازی و اجرای هر سیاست و برنامه‌ای نیاز به نظارت قوی و همه جانبه می‌باشد. بر طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق عدالت می‌باشد. بر اساس بندهای موجود در این اصل حضور و نظارت پررنگ و قاطع قوه قضائیه در همه مراحل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ الزامی است. بر طبق بند ۵ این اصل، حضور و نظارت این مرجع در مرحله پیش از واگذاری‌ها در جهت پیشگیری از وقوع جرم، طبق بند ۳ این اصل حضور و نظارت در مرحله واگذاری‌ها در جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین و طبق بندهای اول و چهارم این اصل حضور و نظارت در تمامی مراحل در جهت کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام و رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدامات لازم، توجیه قانونی پیدا می‌کند.

در این راستا و به استناد اصل ۱۷۴ قانون اساسی، «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر قوه قضائیه

تشکیل شده است که از جمله وظایف این سازمان به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ عبارت است از:

الف) بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات و موسسات و شرکت‌های دولتی و ... سازمان‌های که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید.

ب) اعلام موارد تخلف و نارسائی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی و ... در خصوص شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت.

لذا قوه قضائیه به همراه سازمان بازرسی کل کشور، ضمن اجرای مسولیت‌های قضایی خود در جلوگیری از ایجاد فساد و رانت خواری و زد و بندهای پشت پرده و سوء استفاده‌های مالی و مدیریتی می‌تواند نقش مؤثری در اجرا و پیشبرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی داشته باشند.

#### ۵-۶) مجلس شورای اسلامی

طبیعی است که مجلس علاوه بر وظیفه قانون‌گذاری، تذکر، سؤال یا استیضاح مسؤولین اجرایی و تحقیق و تفحص در تمام امور کشور به استناد اصل ۷۶ قانون اساسی، وظیفه رفع خلأهای قانونی اجرای اصل ۴۴ را نیز بر عهده دارد.

هم چنین به موجب ماده ۵۹ آیین نامه داخلی مجلس، در مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید، مجلس می‌تواند یک کمیسیون ویژه ۱۵ نفره تشکیل دهد. این کمیسیون در ۳۰ مرداد ۸۰ در مجلس تشکیل شده و وظایف خود را شروع کرده است. شیوه‌های نظارتی این کمیسیون می‌تواند به طرق ذیل باشد:

الف) حضور نمایندگان مجلس در ستاد پیگیری سیاست‌های کلی اصل ۴۴

ب) طرح سؤال از وزیرای مربوطه

ج) انجام تحقیق و تفحص

د) انتشار بیانیه

ه) مشاوره به دولت جهت ارائه لایحه و اصلاحات مربوطه

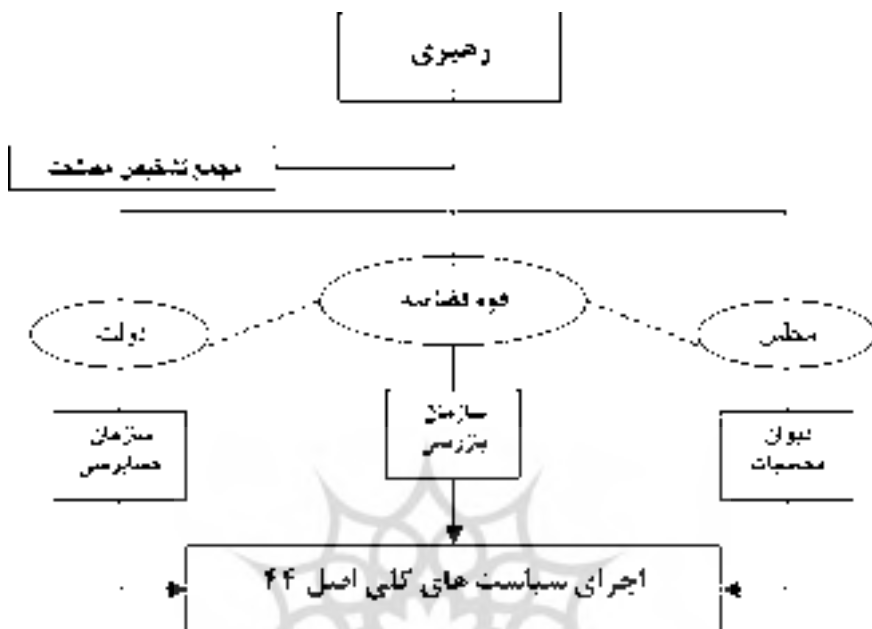
و) تهیه طرح جهت ارائه در صحن علنی مجلس.

به هر حال مجلس باید خلأهای قانونی اجرای صحیح سیاست‌های کلی را با همکاری مجمع

تشخیص مصلحت، دولت و قوه قضائیه پر کند. در همین راستا مقام معظم رهبری در ابلاغیه بندهای الف و ب اعلام نمودند که «اجرای این سیاست مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است. لازم است دولت و مجلس محترم در این زمینه با یکدیگر همکاری نمایند.» به نظر می‌رسد مجلس باید با عنایت به چالش‌های مذکور، قوانین جدیدی تصویب یا قوانین موجود را اصلاح نماید. مثلاً اصلاح قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، تصویب قانون ضد انحصار، قانون تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی، قانون خروج تدریجی دولت از بخش تصدی‌گری، و نقش دولت در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت، قانون نظارت بر شرکت‌های مشمول طرح قبل از واگذاری حین واگذاری و پس از آن، اصلاح قانون تجارت و قانون بخش تعاون و ... می‌تواند تا حدود زیادی موانع و چالش‌های قانونی که در مسیر اجرای مناسب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌باشد را بر طرف نماید.

یکی از بازوهای نظارتی مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کل کشور می‌باشد (اصل ۵۴ قانون اساسی). این دیوان بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی به کلیه حساب‌های وزارتخانه، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظارت خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.

لذا مجلس شورای اسلامی به همراه دیوان محاسبات کل کشور می‌توانند نقش ارزنده‌ای هم از بعد قانونی و هم از بعد نظارتی در تمام مراحل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ داشته باشند. بنابراین نمودار سیستم نظارتی به منظور اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به شرح زیر ترسیم نمود:



## ۷- جمع بندی

بعد از حدود سه دهه دولتی بودن اقتصاد ایران، و اینکه طی این مدت بدنه اقتصادی دولت حجیم و عظیم و ناکارآمد شده بود و دولت جهت اداره بنگاه‌های دولتی، هزینه‌های مالی و مدیریتی فراوانی صرف می‌کرد و مستقیماً به تصدی‌گری روی آورده بود و همچنین عملکرد نه‌چندان قابل قبول در امر خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی طی دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری به دنبال جلسات متعدد کارشناسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطرح گردید. این سیاست‌ها در قالب ۵ بند که چهار بند آن در خرداد ماه ۸۴ و بند ج آن در تیر ماه ۸۵ ابلاغ شد که موضوع هر یک از بندهای این ابلاغیه عبارت بود از:

الف) سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی

ب) سیاست‌های کلی بخش تعاونی

ج) سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

د) سیاست‌های کلی واگذاری و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری  
ه) سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار.

در این مقاله و در راستای اجرای مناسب این سیاست‌ها و تحقق اهداف و برنامه‌ها و با توجه به سابقه خصوصی‌سازی در ایران، به تحلیل و بررسی مهمترین موانع و مشکلات احتمالی در مسیر حرکتی این سیاست‌ها تحت مضامین زیر پرداخته شد: ۱- کمبود نقدینگی و ضعف تقاضا، ۲- مصارف در آمد حاصل از واگذاری، ۳- اختصاصی سازی به جای خصوصی سازی، ۴- مقاومت بدنه میانی دولت، ۵- زمان‌بر بودن اجرای طرح، ۶- وجود تبعیض و رانت، ۷- ملاحظات سیاسی، ۸- بی تحرکی و دلسردی در بخش خصوصی، ۹- موانع اجرای اصل ۴۴ در صنعت نفت، ۱۰- موانع اجرای اصل ۴۴ در صنعت بیمه. که علاوه بر راهکارهایی که در هر قسمت ارائه گردید در اکثر موارد به این نتیجه رسیدیم که در صورت وجود یک سیستم نظارتی قوی و منسجم تا حدود زیادی این موانع و مشکلات مرتفع می‌گردد. و در پایان، دستگاه‌های نظارتی مسؤول، معرفی و نقش و وظایف قانونی هر کدام در راستای اجرای مناسب و موفق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح شد.

## ۸- پیشنهادات

علاوه بر مطالب مطروحه در قسمت‌های قبل به برخی پیشنهادات در اجرای هر چه بهتر این سیاست‌ها می‌پردازیم:

۱) آماده سازی شرکت‌های دولتی به منظور واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی که در این راستا اقدامات زیر ضروری هستند:

الف) بررسی موقعیت و وضعیت موجود مالی و عملیاتی شرکت برای تشخیص مشکلات آنها.

ب) بررسی موقعیت قانونی شرکت از نظر وضعیت سهامداران و حقوق قانونی آنها.

ج) بازسازی ساختار مالی شرکت و روشن بودن سیاست‌های دولت در زمینه بدهیهای شرکت.

د) اصلاح مقررات استخدامی و بررسی چگونگی ادامه فعالیت کارکنان و



مدیران شرکت پس از واگذاری‌ها.

۲) گسترش بازار سرمایه و جلب سرمایه‌های بخش خصوصی با تأکید بر تقویت ساختار و مکانیزم بورس اوراق بهادار با توجه به تجربه مفیدی که طی سال‌های اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی موجود است.

۳) تشویق و ترغیب سرمایه‌های بخش خصوصی در فرآیندهای مولد و تولیدی از طریق اصلاح قوانین و مقررات که مالکیت بخش خصوصی را مورد تهدید قرار می‌دهد و ایجاد فضای مناسب حمایتی از این بخش در جهت تداوم حضور آن در فعالیتهای مختلف اقتصادی.

۴) رفع انحصارات و حذف رانت‌های دولتی از بخش‌های مولد اقتصاد کشور و فراهم کردن شرایطی یکسان برای همه اقشار جامعه به منظور کارایی فعالیت‌ها در این بخش‌ها از طریق اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به طوری که منابع محدود بودجه ای دولت به مدیریت بهینه‌تری در تولید کالا و خدمات اختصاص یابد.

۵) تسهیل در جلب مشارکت منابع مالی و سرمایه‌گذاری خارجی به منظور تسریع امر واگذاری‌ها و جبران کمبود نقدینگی بخش‌های داخلی.

۶) کنترل و نظارت شرکت‌های دولتی برای جلوگیری از انجام فعالیت‌های تجاری که در اساسنامه این شرکت‌ها پیش‌بینی نشده است.

۷) حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و اقداماتی چون: اصلاح ساختار تجاری، اصلاح مقررات گمرکی، اصلاح قیمت‌های داخلی، گسترش و رقابت در بازارهای خارجی و ...

۸) تکیه به نظام بازار به جای دخالت مستقیم دولت در قیمت‌گذاری و تخصیص کالا و خدمات.

۹) اصلاح ساختار فرهنگی و بینشی جامعه و اطلاع‌رسانی مناسب و فرهنگ‌سازی خصوصی‌سازی.

۱۰) استفاده از منابع آزاد شده توسط این جریان به منظور گسترش خدمات تأمین اجتماعی و مقابله با مشکلات مرتبط با کاهش فرصت‌های شغلی ناشی از اجرای این سیاست‌ها.

۱۱) مطالعه و ارزشیابی دقیق دارایی‌های شرکت‌های دولتی مشمول امر واگذاری به منظور شفافیت در فرآیند واگذاری‌ها.

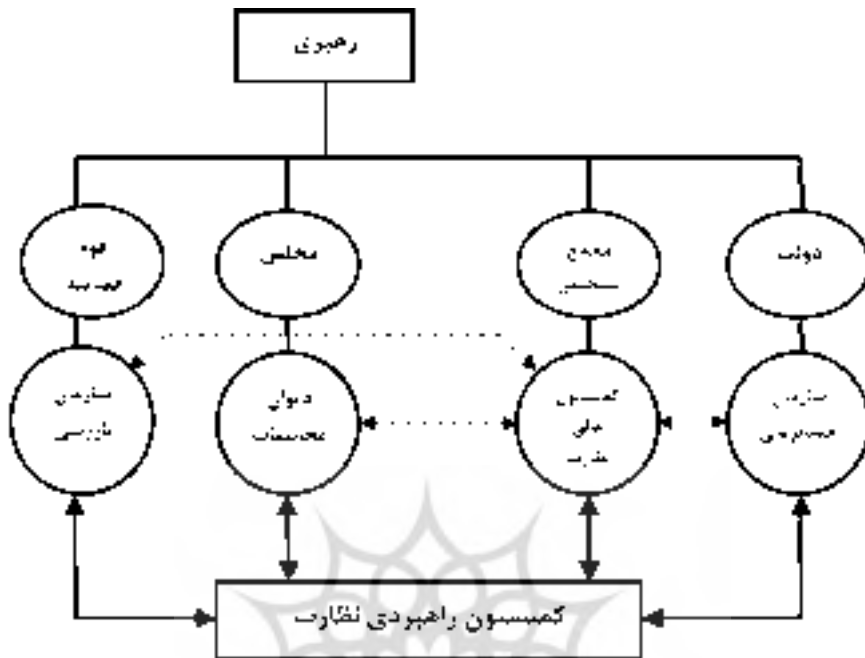
۱۲) نظارت بر فعالیت‌ها و روش‌های موجود در بازار بورس اوراق بهادار در فروش سهام شرکت‌های دولتی.

۱۳) نظارت بر نحوه انجام معاملات به روش مزایده و مذاکره و کنترل و هدایت اینگونه روش‌ها.

۱۴) نظارت بر نحوه اعلام فروش شرکت‌ها توسط دستگاه‌های ذیربط و تسهیل ایجاد بازار هر چه نزدیک‌تر به شرایط رقابتی و ایجاد شفافیت در معاملات.

۱۵) نظارت پس از واگذاری‌ها: نظارت بر امور واگذاری‌ها نه تنها به سال‌های قبل از واگذاری و طی مراحل آن محدود نمی‌گردد، بلکه نظارت‌های بعد از فرآیند واگذاری مبنی بر چگونگی روند فعالیت شرکت‌های واگذار شده از ابعاد گوناگون اجتناب‌ناپذیر بوده و از اهمیت بسزایی برخوردار است.

کنترل و نظارت‌های مذکور می‌بایست توسط نهادهای مسؤول و بر اساس نقش و وظایف آنها که در قسمت قبل به آن پرداختیم، صورت پذیرفته و در عین حال انسجام و هماهنگی میان این نهادها حفظ شود تا در کنار سایر راهکارهای ارائه شده، اجرای مطلوب و موفق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی و اقتصادی، ارتقای هر چه بهتر و بیشتر کارایی بنگاه‌های اقتصادی، افزایش رقابت و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، محقق گردد. نهایتاً پیشنهاد می‌شود کمیسیون راهبردی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مرکب از نماینده رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام (مسؤول کمیسیون)، نماینده رییس مجلس شورای اسلامی، نماینده رییس قوه قضاییه و نماینده رییس جمهوری با وظایف راهبردی و نظارتی تشکیل تا بر حسن اجرای سیاست‌ها و اصلاح و کنترل امور، نظارت مستمر داشته باشد و گزارشات دوره‌ای از پیشرفت امور و موانع و چالش‌های پیش رو و پیشنهادات مناسب را به مجمع و قوای سه گانه برای اخذ تصمیم مناسب ارائه نماید.



همانطور که در نمودار پیشنهادی فوق مشاهده می‌شود، هر کدام از نهادهای مسئول بصورت انفرادی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر اساس نقش و وظایف قانونی خود نظارت دارند که این مطلب خود می‌تواند باعث موازی کاری، صرف هزینه‌های اضافی و اختلال در امر نظارت بعلت تعدد و عدم هماهنگی میان نهادهای مذکور گردد. لذا وجود یک مرجع نظارتی واحد به منظور کنترل و هماهنگی میان این نهادها در جهت پرهیز از موازی کاری و صرف هزینه‌های اضافی ضروری می‌باشد که همانطور که در قسمت ۲-۶ گفته شد، پیشنهاد می‌گردد که این نظارت جامع توسط کمیسیون عالی نظارت زیر نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام گیرد. خطوط نقطه چین در نمودار فوق مؤکد نقش نظارتی جامع این کمیسیون می‌باشد.

### منابع

- (۱۳۸۲)، **قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹** -  
 - ۱۳۸۳، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- (۱۳۸۲)، **قانون و مقررات خصوصی سازی در برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی**،  
 تهران: انتشارات سازمان خصوصی سازی - مدیریت مطالعات و ارزیابی، با افزوده‌ها و اصطلاحات.

- (۱۳۸۳)، ماهیت خصوصی سازی در ایران و مقایسه اهداف و عملکرد، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- (۱۳۸۴)، گزارش عملکرد خصوصی سازی، تهران: سازمان بورس و اوراق بهادار تهران.
- (۱۳۸۵)، خصوصی سازی مرحله به مرحله، تهران: انتشارات سازمان خصوصی سازی - مدیریت مطالعات و ارزیابی.
- (۱۳۸۵)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حسام قبانچی، انتشارات رادکان، مرداد.
- (۱۳۸۵)، مجموعه قوانین و مقررات واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت (در برنامه های سوم و چهارم توسعه)، تهران: انتشارات سازمان خصوصی سازی - مدیریت مطالعات و ارزیابی
- (۱۳۸۶)، گزارش همایش اصل ۴۴ قانون اساسی، دانشگاه تهران، تالار الغدیر دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- (۱۳۸۶)، متن کامل لایحه قانونی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)، دبیرخانه شورای اطلاع رسانی دولت.
- (۱۳۸۶)، چالش ها و الزامات اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، گزارشی از رییس کمیسیون ویژه اصل ۴۴ مجلس، فروردین ماه.
- (۱۳۸۶)، گزارش رییس ستاد اصل ۴۴ شرکت ملی نفت ایران، سایت توسعه فناوری صنعت نفت ایران.
- (۱۳۸۶)، گزارش سازمان بازرسی کل کشور، روزنامه جهان اقتصاد.
- (۱۳۸۶)، گزارش عملکرد خصوصی سازی در ایران، تهران: سازمان خصوصی سازی.
- خامنه ای، سیدعلی (۱۳۸۵)، ابلاغیه سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مؤسسه پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله العظمی سیدعلی خامنه ای
- درباره مجمع و ارکان مجمع: <http://majma.ir/Contents.aspx?p=C4EAA3D8-2DE0-45C5-8AD9-9004A79AF493>
- رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۵)، خصوصی سازی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سایت دیوان محاسبات کل کشور: <http://www.dmk.ir/default.aspx>
- سایت سازمان بازرسی کل کشور: <http://www.gio.ir/?view=1>
- سایت سازمان خصوصی سازی: <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=134>
- سایت مجلس شورای اسلامی: [www.majlis.ir](http://www.majlis.ir) و [www.parliran.ir/index.aspx?siteid=1](http://www.parliran.ir/index.aspx?siteid=1)
- سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام: [www.majma.ir](http://www.majma.ir)
- کیمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، تهران: انتشارات معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- متوسلی، محمود (۱۳۷۳)، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، تهران: موسسه مطالعه و پژوهش های بازرگانی.