

# نکاتی پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی

دکتر محمود جامساز

## مقدمه

تعاریف اقتصاددانان از علم اقتصاد در اعصار مختلف، هر چند با واژگان و ادبیات مختلفی بیان شده، اما همه در یک مضمون و مفهوم کلی مشترکند، آنهم شناخت و مطالعه رفتارها و کنش‌های متقابل انسان‌ها، بنگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهاست که به تبعیت از اصل فایده - هزینه شکل می‌گیرند تا تمایل ذاتی انسان اقتصادی به بیشینه‌سازی سود را عینیت بخشند.

هر انسانی به سبب موجودیت ساختاری خود، یک ارگانیسم مصرف‌کننده است که تداوم حیاتش بدون تامین نیازهای اولیه وی امکانپذیر نیست. تامین این نیازهاست که انسان را به تکاپو برای جستجوی منابع وامی‌دارد و شیوه‌های گوناگون بهره‌برداری از منابع کمیاب و تغییر و تبدیل آنها، متناسب با نیازها را به وی می‌آموزد. از این رو، باید پذیرفت که مولفه‌های تولید و مصرف به طرز انفکاک‌ناپذیری با رفتار انسان‌ها گره خورده است. بر این اساس، محدودیت منابع از یک سو، و گسترش نیازهای نامحدود انسان‌ها از دیگر سوی، سبب شده است که با توسعه جوامع، مولفه‌های دیگری مانند تولید بهینه، مصرف بهینه، اضافه تولید، مازاد مصرف، پس‌انداز، مبادله، معامله، توزیع، رقابت، تجارت و... شکل گیرند و دامنه انکشافی علم اقتصاد را وسعت بخشند و به مفاهیم دیگری چون رشد اقتصادی، توسعه اقتصادی، توسعه همه‌جانبه و پایدار معنا دهند.

توسعه، فرایندی است که بهبود کیفی و کمی سطح زندگی و ارتقای سطح رفاه آحاد جامعه را در همه زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... در هدف دارد، لذا جامعه را به سوی عقلانیت هدایت می‌کند. رفتار عقلایی نیز برپایه عقلانیت شکل می‌گیرد. رفتار عقلایی در اقتصاد، سلسله‌افعالی است که آحاد جامعه را به سمت بهره‌گیری مطلوب از منابع محدود موجود در جهت رفع نیازهای اقتصادی خویش سوق دهد تا اهدافی مانند ارتقای سطح رفاه اقتصادی و سپس دستیابی به توسعه پایدار همه‌جانبه که همه جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را دربرمی‌گیرد، محقق شوند.

به تعبیری، علم اقتصاد به مفهوم تخصیص و توزیع بهینه منابع کمیاب بین نیازهای واقعی اقتصادی آحاد جامعه و شناخت مکانیسم‌ها و قانونمندی‌های آنست تا همانند سایر علوم همچون فیزیک، شیمی، پزشکی، نجوم و ریاضی در خدمت بهزیستی انسان‌ها قرار گیرد. قانونمندی‌های اقتصاد نیز همانند سایر علوم، ذاتی و طبیعی است و از نظمی پویا و درون‌زا پیروی می‌کند و با قوانین و مقررات موضوعه اقتصادی که در

چارچوب نهادهای رسمی و غیررسمی به منظور انتظام‌بخشی و ساماندهی روابط متقابل اقتصادی، مالی و تجاری بین انسان‌ها، جوامع، بنگاه‌ها، موسسات و سازمان‌ها پدید آمده‌اند، متفاوتند. اگر قوانین و مقررات موضوعه در مسیر قانونمندی طبیعی و فطری علم اقتصاد قرار گیرند، بدون تردید مسیر توسعه اقتصادی در جامعه هموار می‌گردد.

## اقتصاد دولتی و اقتصاد آزاد

با ذکر این مقدمه، باید پذیرفت که بیشتر قوانین، مقررات و دستورالعمل‌هایی که در چارچوب رژیم اقتصاد دولتی وضع شده و به اجرا درمی‌آیند، فاقد توان و کارایی لازم در جهت حل معضلات اقتصادی جامعه هستند، زیرا مغایرت قوانین موضوعه در اقتصاد دولتی، با روند فطری و فعل‌و‌انفعالات ذاتی نظام اقتصاد آزاد - که بسیاری از قواعد و قانونمندی‌های آن از طریق اثبات نظریه‌های علمی مکشوف شده است - آشکارا قابل مشاهده و اثبات است. از این رو، باید اذعان داشت که نگاه مدیریتی اقتصاد دولتی به مقوله اقتصاد که سخت با مولفه‌های سیاسی در آمیخته و درهم‌تنیده است، نه تنها علمی نیست، بلکه اقتصاد به عنوان ابزار حفظ و تداوم قدرت سیاسی تلقی می‌شود و به همین علت، دولت مقتدر دولتی است که بیشترین سهم از اقتصاد ملی را در اختیار دارد و مجهز به ابزار تعیین قیمت از طریق وضع قوانین و مقرراتی است که ماهیتاً در تعارض با روح و قانونمندی‌های ذاتی علم اقتصاد است، زیرا تعیین قیمت در نظام اقتصاد آزاد، امری ذاتی است که تحت مکانیسم‌های مشخصی صورت می‌گیرد و عرضه و تقاضا را متعادل می‌سازد. بر این اساس، اخلاص در مکانیسم عرضه و تقاضا و تعیین قیمت‌های دستوری در بازارهای مختلف، از وجوه اصلی و عمده انحصار تلقی می‌شود که پدیده‌ای غیرذاتی، عرضی و مصنوعی است و طبیعتاً نافی حقوق اقتصادی، از جمله حق انتخاب آحاد جامعه و تحمیل‌کننده اراده انحصار به آنان است.

بی‌تردید، هرچه دامنه مالکیت و تصدیگری دولت بر اقتصاد وسیعتر باشد، استقرار انتظام مورد هدف دولت، مستلزم وضع قوانین و مقررات بیشتری است، که طبیعتاً احتمال خطا را در گستردگی قوانین و مقررات افزایش می‌دهد و موجبات ناپایداری قوانین و وضعیت آونگی مقررات را فراهم می‌سازد. بدیهی است که چنین وضعیتی، ریسک اقتصادی، به‌ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌های مولد را به شدت افزایش می‌دهد و توسعه اقتصادی را به تعویق می‌اندازد.

■ ■ ■  
اگر قوانین و مقررات  
موضوعه در مسیر  
قانونمندی طبیعی و فطری  
علم اقتصاد قرار گیرند،  
بدون تردید مسیر توسعه  
اقتصادی در جامعه هموار  
می‌گردد.  
■ ■ ■

به بزرگ‌شدن، کارشکنی‌های مدیریت‌های میانی، در آمیختن رانت‌بازی با واگذاری‌ها، عدم‌تمایل بخش خصوصی در خرید سهام دولتی به سبب عدم‌اطمینان نسبت به شفافیت وضعیت مالی و تعیین قیمت‌ها و ابهام در واگذاری سهام برخی از شرکت‌ها و امنیت سرمایه‌گذاری و عدم‌شفافیت مالکیت بخش خصوصی و وضعیت بی‌ثبات بورس اوراق بهادار دانست.

### پیشینه خصوصی‌سازی

درواقع اولین جرعه خصوصی‌سازی در تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی کشور ساطع شد. در تبصره یادشده به اهدافی مانند واگذاری سهام دولتی و ملی شده به مردم و انفکاک حدودوظایف تصدیگری و حاکمیتی دولت و افزایش توان تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های کارآمد اشاره شد. بعد در سال ۱۳۷۳ قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت، ایثارگران و کارگران به تصویب رسید و سپس یک مجموعه‌مقررات مربوط به نحوه واگذاری سهام دولتی در تبصره‌های ۳۵ قوانین بودجه‌های سنواتی سال‌های ۷۷، ۷۸ و ۷۹ کل کشور دیده شد. در اجرای تکالیف فوق، از سال ۷۰ (سومین سال برنامه اول توسعه اقتصادی) تا قبل از شروع برنامه سوم - که سازوکار قانونی مشخصی با محوریت سازمان خصوصی‌سازی ایران و تشکیل سازمان اجرایی مربوط مصوب شد - کل میزان واگذاری‌ها در کشور به ۶۶۰۶/۴ میلیارد ریال رسیده که بسیار فروتر از مجموع اهداف برنامه‌های اول و دوم بود (مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی / سازمان خصوصی‌سازی).

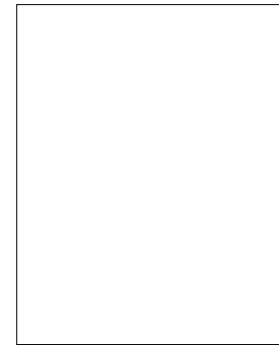
بسیاری از مسوولان و کارشناسان، عدم‌موفقیت خصوصی‌سازی طی سال‌های ۶۸ تا ۷۹ را معطوف به نبود یک سازوکار قانونی منسجم می‌دانستند و بر ضرورت ایجاد یک سازمان به عنوان متولی که رافع موانع موجود و محرک اجرای بهینه خصوصی‌سازی باشد، تاکید می‌ورزیدند. اما با این وصف، سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در فصل سوم برنامه سوم و آنچه در فصول اول و پانزدهم قانون برنامه چهارم در تکمیل آن به منظور اجرای مطلوب خصوصی‌سازی تدوین شد نیز فرایند خصوصی‌سازی را متحول نکرد.

مروری بر سابقه خصوصی‌سازی از ابتدای برنامه اول تاکنون، نشان می‌دهد که گرچه تفکر خصوصی‌سازی به سبب ناتوانی در اداره اقتصاد کشور و همچنین الزامات قرارگرفتن در روند اقتصاد جهانی به عنوان یک ضرورت تاریخی، به ظهور مصوبه‌های قانونی متعددی در مقاطع مختلف انجامیده، اما عملکرد خصوصی‌سازی بیانگر آنست که نه‌ساختار اقتصاد دولتی میل به پذیرش چنین فرایندی داشته و نه بخش خصوصی واقعی رغبتی برای حضور در این مشارکت‌ها نشان داده است. ساختار اقتصاد دولتی به گونه‌ای است که سخت در ساختار

حال اگر بپذیریم که استقرار رفاه عمومی جامعه که به تصریح قانون اساسی ازوظایف دولت است، بدون رشد اقتصادی، ایجاد فرصت‌های شغلی، افزایش درآمد ملی درملازمت با توزیع عادلانه درآمدها و تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، میسر نمی‌گردد و دستیابی به اهداف کمی و کیفی فوق نیز بدون انجام سرمایه‌گذاری‌های مولد، احترام به آزادی‌ها و حقوق مالکیت مادی و معنوی آحاد جامعه امکانپذیر نمی‌باشد، ناگزیر باید اذعان‌کنیم که بدواً فراهم‌سازی فضای رقابتی و ایجاد بسترهای حقوقی و امنیتی مناسب سرمایه‌گذاری که ریسک و مخاطره آن را کاهش می‌دهد، از ملزومات اصلی توسعه اقتصادی است.

ناگفته پیداست که مخاطرات سرمایه‌گذاری عمدتاً از حاکمیت انحصار دولتی و ناپایداری قوانین و مقررات دولتی منشأ می‌گیرد، لذا زایل‌سازی ریسک سرمایه‌گذاری از یک سو، مستلزم تضمین تامین حقوق و آزادی‌های دموکراتیک در جامعه و ثبات و دوام قوانینی است که امنیت و آزادی جریان سرمایه، به ویژه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را تضمین نماید، و از سوی دیگر، نیازمند زایل‌شدن انحصارات دولتی از صحنه‌های تولید، توزیع و فروش است. اما از آنجایی که انحصار، خصوصیت ذاتی اقتصاد دولتی است، لذا محو انحصار جز از طریق تعدیل و کوچک‌شدن اقتصاد دولتی عملی نیست. به همین جهت، یکی از مهمترین اهداف خصوصی‌سازی، محو انحصارات و به تبع آن، تعیین قیمت براساس ضوابط رقابت آزاد است، زیرا عدالت اقتصادی و اجتماعی در فرایند شکل‌گیری قیمت‌ها فارغ از تحمیل اراده‌های انحصاری به مصرف‌کننده متجلی می‌شود. بر این اساس است که ضرورتاً دولت باید تصدی‌ها و مالکیت‌های اقتصادی خود را به شدت محدود کند و ضمن تدوین سیاست‌گذاری‌های کلان، به وظایف قانونی خویش، یعنی نظارت بر جریان کلی امور اقتصادی کشور بپردازد. هنر دولت، در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی به حوزه‌های فرعی در قالب برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت و کوتاه‌مدت است. بدیهی است که دولت بنگاهدار در پیاده‌سازی سیاست‌گذاری‌های کلان در اقتصاد خرد، بی‌طرف نخواهد بود و منافع و ترجیحات اقتصادی خود را بر بخش خصوصی مقدم خواهد داشت، که در نتیجه، به ضعیف‌ترشدن بخش خصوصی و عدم‌توان و رغبت این بخش به سرمایه‌گذاری‌های مولد منجر خواهد شد.

بنابراین، مقوله خصوصی‌سازی که تقریباً از ابتدای برنامه سوم توسعه به طور جدی مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گرفته، مبتنی بر تفکر مشارکت مردمی در توسعه اقتصادی بوده است و اگر اجرای فرایند خصوصی‌سازی در کشور ما ناموفق بوده است، دلایل آن را باید در عواملی مانند نبود شرایط مناسب برای مشارکت مردمی، فقدان یک قانون جامع خصوصی‌سازی، ناکارآمدی روش‌های اجرایی، میل ذاتی و فطری اقتصاد دولتی



■ ■ ■  
قوانین موضوعه در اقتصاد دولتی، با روند فطری و فعل‌وانفعالات ذاتی نظام اقتصاد آزاد مغایرت دارند.  
■ ■ ■

■ ■ ■  
انحصار، خصوصیت ذاتی اقتصاد دولتی است و محو انحصار جز از طریق تعدیل و کوچک‌شدن اقتصاد دولتی عملی نیست.  
■ ■ ■

در ورود به بازارهای برون مرزی به شدت ناتوان است و لذا در تعامل با اقتصاد جهانی که لازمه آن مبادلات تجاری کالا، سرمایه، تکنولوژی، ارز، اطلاعات و... است، درمی ماند. پس یکی از دلایل ضرورت خصوصی سازی همین درماندگی و ناکارآمدی اقتصاد دولتی در ورود به بازارهای جهانی است، زیرا صدور کالاهای با کیفیت برتر، قیمت مناسب و برخوردار از نوآوری، محصول اقتصاد سرمایه داری نفتی دولتی نیست. ناگفته پیداست که وابستگی اقتصادی به نفت، قدرت تحرک و نوآوری را از اقتصاد دولتی سلب کرده و به موازات افزایش درآمدهای نفتی، بر حجم واردات افزوده است. این فرایند برای کشوری با نرخ بیکاری افزون بر ۱۲ درصد، به یک چالش اجتماعی و اقتصادی بدل شده و هزینه های اجتماعی ناشی از بیکاری را به نحو غیرقابل جبرانی افزایش داده است. هزینه های ناشی از گسترش یاس و ناامیدی در جوانان، خودکشی، بالا رفتن سن ازدواج، افسردگی، اعتیاد، ایدز، فحشا، شیوع انواع جرایم کیفری، افزایش حجم پرونده های قضایی و پر شدن زندان ها نیز عمده ترین معطوف به پدیده بیکاری جوانان آماده به کار است که در قالب لشکر بیکاران انگشت خود را به سوی ناکارآمدی و ناتوانی دولت در توظیف به مفاد قانون اساسی نشانه رفته اند.

ایجاد زمینه های شغلی برای آحاد جامعه، تهیه مسکن، آموزش مجانی، بیمه و بهداشت همگانی از تکالیفی است که براساس اصول ۲۸ تا ۳۱ قانون اساسی برعهده دولت محول شده است، اما به رغم مالکیت دولت بر ثروت های عمومی مانند نفت و گاز و شرکت های ملی شده و دولتی، تحقق آنها میسر نشده است. به همین دلیل است که میان تصمیم سازان و تصمیم گیران سطوح مدیریت استرژیک و عالی کشور بر مقوله خصوصی سازی به عنوان فرایندی که به موجب آن سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود، اجماع حاصل شده است.

### ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

نگاه متفاوت و برداشت های مختلف از مفهوم واگذاری ها و ماهیت بخش خصوصی، بی گمان نقطه عزیمت واگرایی در سلايق، تصمیم گیری ها و شیوه های اجرایی متفاوتی است که خصوصی سازی را قرین شکست و ناکامی کرده است. لذا به منظور احتراز از تردیدها و تشنگی در تصمیم گیری ها و انطباق فرایند خصوصی سازی با قانون اساسی، سیاست های کلی نظام با استعانت از ذیل اصل ۴۴ - که مالکیت سه بخش اقتصادی را تا جایی مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی قرار می دهد که مغایر با سایر اصول قانون اساسی و شرع انور نباشد و باعث رشد اقتصادی گردد و مایه زیان جامعه نشود - در بندهای جداگانه ای تدوین و ابلاغ شد و بر آن اساس، موانع واگذاری ها از نقطه نظر

سیاسی تنیده شده و قدرت سیاسی را متصل به قدرت اقتصادی کرده است. پس کاهش قدرت اقتصادی، بی تردید، توان تامین مالی سیاسی را کاهش می دهد و از آنجایی که فرایند خصوصی سازی اسباب کاهش تصدیگری ها و مالکیت های دولتی را فراهم می کند و به تقلیل قدرت اقتصادی دولتمردان می انجامد، لذا طبیعی است که سنگ اندازی های قانونی و فراقانونی، فراراه خصوصی سازی از سوی دیوانسالاران، به ویژه مدیران رده های میانی دیوانسالاری، آن را به بن بست بکشاند. ضمن آن که بخش خصوصی نیز به سبب وجود ابهامات در آزادی فعالیت های اقتصادی و معاملات، مکانیسم بازار رقابتی، عدم شفافیت حقوق مالکیت مادی و معنوی و حقوق شهروندی، وجود مقررات زاید و دست و پاگیر بوروکراسی و تبعیض در واگذاری ها، تمایلی به خرید سهام دولتی بروز نمی دهد. اگر به مجموعه عوامل فوق میل ذاتی اقتصاد دولتی به بزرگتر شدن خود را نیز بیفزاییم، آنگاه شگفت آور نخواهد بود که از سال ۷۷ که مجموعه مقررات مربوط به نحوه واگذاری سهام دولتی در تبصره های ۳۵ بودجه های سنواتی مصوب شد تاکنون، حجم دولت نه تنها کوچک نشده، بلکه ۳۹ برابر بخش خصوصی رشد کرده و میزان سرمایه گذاری های شرکت های دولتی هم به ۱۲۰ هزار میلیارد تومان رسیده است (روزنامه همشهری به نقل از محسن رضایی - ۸۵/۴/۱۵).

### ناتوانی دولت در تعامل با اقتصاد جهانی

بدیهی است فرایندی که به بزرگتر شدن تدریجی تصدیگری و مالکیت های اقتصاد دولتی منجر می شود، عملاً ناقض اهداف سند چشم انداز بیست ساله توسعه ایران و برنامه چهارم توسعه به عنوان منعکس کننده بخشی از آن اهداف است. یکی از رویکردهای مهم قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همانا تعامل با اقتصاد جهانی است که پیش نیاز تحقق آن، بی گمان آزادسازی اقتصادی و رقابت پذیری و محو انحصارات است، زیرا انحصار و نبود رقابت، جوهره کیفیت برتر را از تولید کالاها و خدمات داخلی ما زایل می سازد و وجه رقابتی در برابر آزمون بازار کالاهای مشابه خارجی را از آنها سلب می کند. بدیهی است که آنچه به کالاهای ایرانی در فرایند حضور در بازارهای بین المللی وزن و اعتبار می دهد، همانا قیمت رقابتی، کیفیت برتر و نوآوری، به عنوان سه عنصر مکمل یکدیگر است که حصول آن هم مستلزم وجود بازیگرانی است که از قواعد بازی رقابتی در عرصه های بین المللی به خوبی آگاه باشند. اما اقتصاد دولتی ماهیتاً چنین بازیگرانی را تربیت نمی کند، زیرا ذاتاً انحصارگراست. از این رو، در محدوده بازار داخلی به سبب برخورداری از قدرت تعیین قیمت در نبود رقیب بخش خصوصی قدرتمند، به هزینه ملی، مقتدرانه می تازد، اما

■ ■ ■  
**مروری بر سابقه خصوصی سازی از ابتدای برنامه اول تاکنون نشان می دهد که نه ساختار اقتصاد دولتی میل به پذیرش چنین فرایندی داشته و نه بخش خصوصی واقعی رغبتی برای حضور در این مشارکت ها نشان داده است.**  
 ■ ■ ■

■ ■ ■  
**یکی از رویکردهای مهم قانون برنامه چهارم توسعه، همانا تعامل با اقتصاد جهانی است و پیش نیاز تحقق آن هم، آزادسازی اقتصادی و رقابت پذیری و محو انحصارات است.**  
 ■ ■ ■

است. در کشورهایی مانند آلمان شرقی که در خصوصی سازی موفق عمل کردند، بدو اصل را بر واگذاری مدیریت به بخش خصوصی بنا نهادند و پس از اطمینان از شیوه اداره رقابتی و افزایش کارایی و بهره‌وری، مالکیت را نیز منتقل نمودند.

### چگونگی ترکیب واگذاری‌ها

در کشور ما با وجود اجماع کلی در واگذاری‌ها، ترکیب واگذاری‌ها به موجب سیاست‌های کلی به گونه‌ای دیگر است و بیش از آن که به خصوصی سازی بها داده شود، عمومی سازی مطرح است: ۲۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی صدر اصل ۴۴ غیرقابل انتقال است؛ پنج درصد به عنوان سهام ترجیحی و مدیریتی به مدیران و کارکنان بنگاه‌های دولتی منتقل می‌شود؛ ۴۰ درصد از طریق سهام عدالت و ۳۵ درصد بقیه به بخش غیردولتی که ملغمه‌ای از بخش خصوصی، تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی است، واگذار می‌شود.

ترکیب فوق حاکی از آن است که به سبب گستردگی سهام عدالت و کمیت ناچیز سهم هر سهامدار و عدم تجربه وی در سهامداری و تجارت، نه تنها سهامداران عدالت در پی تصدیگری و مدیریت نیستند، بلکه به منظور حفظ و امنیت سهامشان، مدیریت دولتی را ترجیح می‌دهند. بر این اساس، ۳۵ درصد سهام باقیمانده که به بخش غیردولتی واگذار می‌شود، برای به دست گرفتن سکان مدیریت کفایت نمی‌کند و لذا بخش خصوصی واقعی کارآفرین تمایلی به خرید سهام دولتی نشان نخواهد داد، زیرا طبیعتاً و منطقاً بخش خصوصی در جایی سرمایه‌گذاری می‌کند که سرمایه تحت تسلط وی باشد.

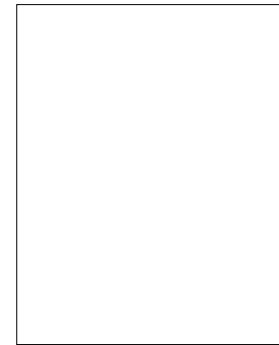
### ابهام در ماهیت بخش غیردولتی

اما تقسیمات زیرمجموعه بخش غیردولتی نیز در سیاست‌های کلی بند "ج" قابل تأمل است. در این تقسیم‌بندی، از بخش جدیدی به نام "بنگاه‌های عمومی غیردولتی" نام برده شده که قبلاً در صدر اصل ۴۴ - که شالوده اقتصاد ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی پی‌ریزی کرده - مورد اشاره واقع نشده است. بنگاه‌های عمومی غیردولتی، گرچه به موجب سازوکار قانون تجارت اداره می‌شوند و به لحاظ مالی مستقل از بودجه‌های سنواری دولت هستند، اما به لحاظ نوع مالکیت از وجه تشابهی وثیق با بنگاه‌های دولتی برخوردارند، زیرا مالکیت هر دو نوع بنگاه عمومی از شرکت‌های خصوصی و تعاونی ماهیتاً متمایز است. بدیهی است که این تفاوت ماهوی ایجاد نمی‌کند که در واگذاری تصدی‌ها و مالکیت‌های دولتی به بخش غیردولتی، بنگاه‌های عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در یک ردیف و تقسیم‌بندی قرار گیرند، زیرا اگر قرار است که سهام بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی منتقل شود، به موجب

قانون اساسی زایل و ترتیبات آن نیز مشخص شد. اما از آنجایی که سیاست‌های کلی قانون نیستند، بلکه چارچوبی برای تدوین قوانین هستند، لذا قوانین و مقررات پیامد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ باید به نحوی تدوین شوند که بستر حقوقی لازم برای تامین اهداف آن که شامل تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت، توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی و آماده‌نمودن آنها در مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی و افزایش کارایی و رقابت‌پذیری می‌باشد، میسر شود. این امر نیز مستلزم درک صحیح دولت و قانونگذاران از مفاهیم جاری در سیاست‌های کلی است تا قوانین صریح و شفاف تصویب شود و مجریان در پیچ‌وخم تعابیر و تفاسیر قانون گرفتار نشوند.

به هر حال، آنچه از خصوصی سازی ادراک می‌شود، انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی است، اما واژه مالکیت به لحاظ بار حقوقی، واجد وصف تصدیگری و تصرف نیز هست، زیرا براساس ماده ۳۰ قانون مدنی «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد». این استثناها مواردی است که به سبب مہجوریت، سفاهت، ورشکستگی و افلاس مالک، قانوناً اعمال مواهب مالکیت از وی سلب می‌شود. باتوجه به این اصل حقوقی، باید پذیرفت که در صورت انتقال مالکیت، به‌خودی‌خود تصدی و مدیریت هم منتقل می‌شود. لذا تصدی و مدیریت تابع مالکیت است.

در ذیل اصل ۴۴ نیز مالکیت تا جایی مورد حمایت قانون قرار گرفته که چهار شرط ذکر شده را مخدوش نسازد، والا باید مالکیت از دولت منفک شود. سلب مالکیت به لحاظ حقوقی سالب تصدیگری نیز می‌شود، مگر آن که مالک جدید اجازه تصدی و مدیریت را به دولت تفویض کند. اما متأسفانه عدم درک صحیح و درست از واژه مالکیت و تکرار تواتری واژه‌های مالکیت و مدیریت - که در مفهوم لغوی متفاوت، اما یکی در ذات دیگری فعال است - سبب شده است که در بسیاری از واگذاری‌های انجام شده مانند سهام شرکت ایران‌خودرو، مدیریت همچنان دولتی باقی بماند. آنچه به واژه خصوصی سازی که منبعث از تفکر توسعه است، وزن و اعتبار می‌دهد، همانا مدیریت بخش خصوصی است، والا اگر همه سهام شرکت‌های دولتی، به بخش غیردولتی واگذار شود، اما مدیریت و تصدیگری در ید دولت باقی بماند، هیچیک از اهداف خصوصی سازی محقق نخواهد شد، زیرا ماهیت اداره دولتی تغییری ایجاد نمی‌شود و از آنجایی که در اقتصاد دولتی نیازی به تخصیص منابع براساس عملکرد بازار احساس نمی‌شود، لذا مشکلات و معضلات کنونی ناشی از سوء اداره دولتی همچنان پایدار خواهند ماند. لذا اگر در خصوصی سازی بحث انتقال مالکیت مطرح می‌شود، در واقع، هدف انتقال مدیریت



■ ■ ■  
**قوانین و مقررات پیامد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ باید به نحوی تدوین شوند که بستر حقوقی لازم برای تغییر نقش دولت و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی و افزایش کارایی و رقابت‌پذیری میسر شود.**  
 ■ ■ ■

■ ■ ■  
**اگر همه سهام شرکت‌های دولتی، به بخش غیردولتی واگذار شود، اما مدیریت و تصدیگری در ید دولت باقی بماند، هیچیک از اهداف خصوصی سازی محقق نخواهد شد.**  
 ■ ■ ■

اصل ۴۴، جز بخش‌های تعاونی و خصوصی، بخش دیگری در مقابل بخش دولتی وجود ندارد. بر این اساس، لازمست به منظور رفع ابهام از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در این مورد خاص، تعریف جامع و دقیقی از بنگاه‌های عمومی غیردولتی، که عناوین شبه‌دولتی و یا عمومی مطلق، بیشتر برآزنده آنهاست، ارایه گردد.

### عمومی‌سازی بجای خصوصی‌سازی

ناگفته پیداست که این بنگاه‌ها با برخورداری از اقتدار مالی، رانتهای اداری و بانکی، مشارکت ۳۰ تا ۳۵ درصد در تولید ناخالص داخلی و مطالبات هنگفت از دولت، با شانس و موقعیت ویژه و به مراتب بهتر از بخش‌های تعاونی و خصوصی در خرید و تصاحب سهام دولتی مواجهند و از این لحاظ، فرصتی برای بخش خصوصی واقعی باقی نمی‌ماند تا صاحب سهام دولتی شود چه رسد به آن که بخواهد درصدد اعمال مدیریت و تصدیگری برآید. از این رو، بیم آن می‌رود که فرایند خصوصی‌سازی - با توجه به سهم ۴۰ درصدی سهام عدالت و موقعیت ممتاز شرکت‌های عمومی غیردولتی در خرید سهام دولتی - به عمومی‌سازی و یا شبه‌دولتی‌سازی بدل شود و بر دغدغه‌های بخش خصوصی واقعی بیفزاید. لذا شایسته است که هرچه زودتر تمهیداتی درخصوص واگذاری سهام بنگاه‌های عمومی غیردولتی به بخش‌های تعاونی و خصوصی نیز اندیشیده شود، تا در مراحل بعد خصوصی‌سازی واقعی محقق شود.

### ابهام در ماهیت شرکت‌های تعاونی سهام عام

واژه "شرکت‌های تعاونی سهام عام" نیز از دیگر ابهاماتی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به چشم می‌خورد. زیر اناکتون چنین واژه‌ای در قانون تجارت دیده نشده است. در قانون مزبور شرکت‌های تجاری به هفت نوع تقسیم شده‌اند که یکی از انواع آن، شرکت‌های تعاونی تولید و مصرف است. این شرکت‌ها به موجب ماده ۱۹۳ همان قانون، می‌توانند با سازوکار شرکت سهامی تشکیل شوند یا به ترتیبات دیگری بنا بر تراضی شرکا شکل گیرند. بر این اساس، ذکر نام شرکت‌های تعاونی سهامی عام در سیاست‌های کلی نیازمند تفسیر است، زیرا ظاهر آسایش شرکت‌های تعاونی را که با ترتیبات غیرسهامی تاسیس شده‌اند، دربر نمی‌گیرد. لذا ضرورت شفاف‌سازی ایجاد می‌کند که از این مقوله نیز رفع ابهام گردد تا اهداف خصوصی‌سازی مصون از تعرض باقی‌مانند.

### ضرورت جذب سرمایه‌های خارجی

یک مقایسه ساده بین ارزش مجموع فقط ۷۰ شرکت مادر تخصصی که ۳۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده، با مجموع نقدینگی بخش خصوصی که به موجب آخرین تخمین‌های دولتی، به ۹۶ هزار میلیارد تومان سر می‌زند، بیانگر آنست که

توان بخش خصوصی برای خرید ۳۵ درصد از سهام شرکت‌های دولتی پیش‌گفته بسیار محدود است. لذا ضرورت جذب سرمایه‌های خارجی، به ویژه سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور به شدت احساس می‌شود. متأسفانه هنوز علیرغم تصویب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، شرایط مطلوب برای جذب این سرمایه‌ها ایجاد نشده است. فقدان سرمایه‌های خارجی در کشور، خود دلیل کافی بر این مدعاست، زیرا اگر زمینه جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) مهیا بود، کشور ما به قطب سرمایه‌گذاری‌های منطقه بدل می‌شد.

آنچه سرمایه‌های خارجی را از ورود به ایران باز می‌دارد، همانا مخاطرات سرمایه و تردید سرمایه‌گذاران است، زیرا به رغم تبلیغات گسترده به منظور جذب سرمایه‌های خارجی، انعکاس اخباری مانند اعمال سیاست‌های سرکوب مالی در بازارهای مختلف، بی‌گمان بر تردید سرمایه‌گذاران خواهد افزود. آنچه دیوار تردید را فرومی‌ریزد، اهتمام به تحکیم پایه‌های امنیت سرمایه، حفظ و صیانت از حقوق و آزادی‌های اقتصادی و اصالت‌بخشی به حق مالکیت از طریق استقرار یک نظام حقوقی توسعه‌یافته و تشکیلات قانونی پیشرفته است که بستر لازم را برای ایجاد نهادی مناسب برای خصوصی‌سازی، بازنگری در قوانین کار و تامین اجتماعی و مالیاتی، زایل‌سازی مقررات زاید و پیچیده دولتی در ارتباط با خدمات‌رسانی به بخش خصوصی، تخصیص مطلوب منابع براساس عملکرد بازار، ایجاد ثبات در قوانین و مقررات، احتراز از سیاست‌گذاری‌های آونگ‌گونه، و به طور کلی برداشتن موانع از پیش پای بخش خصوصی فراهم نماید. بخش خصوصی نیز بیش از رفع موانع یادشده انتظار چندانی از دولت ندارد.

مخلص کلام آن که، بخش خصوصی طالب فضای باز کسب و کار، به‌دور از دستکاری مصنوعی قیمت‌ها توسط دولت، نبود انحصارات و برچیده‌شدن یارانه‌هاست. تحقق چنین امری، انگیزه‌های بخش خصوصی را در سرمایه‌گذاری‌های تولیدی، به ویژه در خرید کارخانجات خارج از صدر اصل ۴۴ که دولت به آنها وارد شده‌است، تحریک و تقویت می‌کند. در این راستا، از آنجایی که پیشینه خصوصی‌سازی نشان داده است که سازمان خصوصی‌سازی به سبب ماهیت دولتی بودن خود، از انجام واگذاری‌ها به نحو مطلوب و طبق اهداف برنامه‌های توسعه اقتصادی پیشین ناتوان بوده است، و اصولاً به نظر نمی‌رسد که واگذاری سهام دولتی توسط یک سازمان دولتی به دلایلی که بارها تکرار شده است، وافی به مقصود باشد، لذا شایسته است که دولت با سلب وظیفه واگذاری‌ها از خود و سپردن آن به یک سازمان غیردولتی که نحوه شکل‌گیری و ضوابط اداره آن را قانون تعیین می‌کند، به تقویت وظایف نظارتی و کنترلی خود بپردازد.

با توجه به محدودیت توان بخش خصوصی در خرید ۳۵ درصد از سهام شرکت‌های دولتی، ضرورت جذب سرمایه‌های خارجی، به ویژه سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور به شدت احساس می‌شود.

دولت باید وظیفه واگذاری‌ها را به یک سازمان غیردولتی بسپارد و به تقویت وظایف نظارتی و کنترلی خود بپردازد.