

عدم شفافیت و فسادپذیری سیاست‌های کلی اصل

۴۴ و لایحه قانونی اجرای آن

محمدحسین فاتحی*

ریشه فساد مالی و اقتصادی – که معمولاً در همه جا یکسان است – در فساد دولتی نهفته است. یکی از مهم‌ترین منابع فساد، رانت و یکی از مهم‌ترین منابع رانت، خصوصی‌سازی است. کشور ما اقتصادی مبتنی بر رانت با تمام ویژگی‌های خاص آن را داراست. تأکید مقام معظم رهبری در اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر افزایش ثروت ملی و افزایش عدالت اجتماعی است، ولی عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌های زیادی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و لایحه قانونی این اصل وجود دارد. هدف از مقاله حاضر مطالعه همین عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها است.

کلیدواژه‌ها: عدم شفافیت؛ فسادپذیری؛ سیاست‌های کلی اصل ۴۴

مقدمه

ما به دولت نیاز داریم تا مانع سوءاستفاده از آزادی شود و به آزادی نیاز داریم تا مانع سوءاستفاده دولت از قدرت شود.^۱

تصمیم‌گیری صحیح چهار مرحله دارد، تعریف مسئله، شناسایی راه‌حل‌ها، گردآوری اطلاعات و بالاخره تصمیم‌گیری. نهادهای تصمیم‌ساز باید در مرحله شناسایی راه‌حل‌ها و گردآوری اطلاعات وارد عمل شوند. به نحوی که تصمیم‌گیران بتوانند با استفاده از این راه‌حل‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده، مسئله پیش آمده را به بهترین شکل ممکن حل کنند. اهمیت نهادهای تصمیم‌ساز به اهمیت مسئله و عزم تصمیم‌گیران در حل بهینه آن مسئله بستگی دارد.^۲

* عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه.

E-mail: mhfatehid@yahoo.com

۱. کارل پوپر.

۲. محمدحسین فاتحی، «خصوصی‌سازی و بسط رقابت»، روزنامه جهان اقتصاد، ۱۳۸۳.

مقام معظم رهبری در جمع مسئولین نظام، افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی را دو پایه اساسی اقتصاد اسلامی بیان کردند. ایشان اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را به معنای چوب حراج زدن به ثروت عمومی کشور ندانسته، بلکه به معنای تبدیل دارایی‌های کم‌بازده به ثروتی پر اثر و پیش برنده اقتصاد کشور با جهت‌گیری به سمت قشرهای محروم جامعه تعریف کردند. رهبر انقلاب اسلامی، تولید ثروت از راه قانونی و مشروع و بدون فساد را از دیدگاه اسلام ممدوح و پسندیده دانستند و مبارزه با مفاسد اقتصادی را زمینه‌ساز رقابت سالم اقتصادی بیان کردند. به این ترتیب مبارزه با مفاسد اقتصادی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دو روی یک سکه هستند.^۱

بنا به اظهار وزیر سابق صنایع و معادن ۲۲۰۰۰ میلیارد ریال از صنایع صدر و ذیل اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۵، واگذار شده‌اند.^۲ در بودجه سال ۱۳۸۶، ۷۰۰۰۰ میلیارد ریال درآمد از محل واگذاری شرکت‌های دولتی تصویب شده است. این رقم ۸۵۰ درصد نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۸۵ رشد داشته است. این مقدار درآمد ۲/۸ برابر درآمد مصوب بودجه برای مالیات بردرآمد دولت در سال ۱۳۸۶ و ۴۲ درصد درآمدهای نفتی مصوب شده در همین سال است. در ده سال گذشته فقط ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال واگذاری انجام شده است. به عبارت دیگر فقط در سال ۱۳۸۶، ۴/۷ برابر تمام سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ تدارک واگذاری انجام شده است. این واگذاری‌ها نتایج فوق‌العاده‌ای در اقتصاد کشور خواهد داشت و تأثیر و آثار زیادی بر متغیرهای اقتصادی کشور خواهد گذارد. یکی از مهم‌ترین تأثیرات در حوزه فسادپذیری و فسادگریزی، جریان‌های اقتصادی است. همانطور که گفته شد واگذاری‌ها و مفاسد اقتصادی، دو روی یک سکه هستند.

با توجه به حجم واگذاری‌ها و با در نظر گرفتن تأکیدات مقام معظم رهبری درباره افزایش ثروت ملی و افزایش عدالت اجتماعی و مشروع بودن افزایش ثروت و تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴^۳ موضوع فساد اقتصادی در سیاست‌های اصل ۴۴ و لایحه قانونی اجرای این اصل از تمام موضوعات مرتبط با این اصل حیاتی‌تر و مهم‌تر است.

۱. سایت خبری مهر.

۲. سایت خبری فارس.

۳. سایت خبری ایرنا، شهریور ۸۶.

۱ عدم شفافیت مالی و فسادگریزی دولت و بخش عمومی

فسادهای کشف شده در بازارهای سهام نشان داد که فساد پدیده‌ای منحصر به شرکت‌های دولتی نیست و تفکیک مالکیت از مدیریت، عامل اصلی این مشکل است. ایده حاکمیت خوب شرکتی که در دهه پایانی قرن ۲۰ مطرح شد در پی شناخت راهکارهای کاهش فرصت‌طلبی‌های مدیران و سهام‌داران عمده است.^۱ به بیان ساده‌تر نمی‌توان با واگذاری سهام دولتی – حتی در بهترین شیوه واگذاری – مدعی کاهش فساد اقتصادی شد.

کلمه فساد^۲ از ریشه لاتینی Rumpere به معنی شکستن یا نقض کردن است و آنچه که شکسته یا نقض می‌شود، ممکن است یک شیوه، رفتاری اخلاقی یا رفتاری اجتماعی یا مقررات اداری باشد.^۳

عقاید و آرای زیادی درباره فساد وجود دارد. یکی از وزرای اعظم هند باستان به نام کاتالی^۴ در حدود ۲۰۰۰ سال قبل نوشته است: «... همانطور که غیرممکن است که از چشیدن عسل یا سمی که در نوک زبان است خودداری نمود، همانطور هم برای کسی که با وجوه دولتی سروکار دارد غیرممکن است که حداقل جزء کوچکی از ثروت پادشاه را به یغما نبرد...»^۵ از نظر گونار میردال فساد به تمام شکل‌های انحراف، اعمال قدرت شخصی، استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود.^۶

ریشه مفاسد مالی و اقتصادی – که معمولاً در همه جا یکسان است – در فساد دولتی نهفته است.^۷ یکی از مهم‌ترین منابع فساد رانت است. دولت‌های رانتی ایجادکننده فساد و تداوم‌بخش آن هستند. بیش‌تر این رانت از طریق بودجه‌های سنواتی و به‌ویژه شرکت‌های دولتی توزیع می‌شود.

دولت رانتی به صورت منظم مقادیر فراوانی از رانت‌های خارجی را دریافت می‌کند.

۱. یوسف جمسی و لیلا بندری، بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۵، ص ۱۳.

2. Corruption

۳. ویتو تانزی، «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۴۹-۱۵۰.

4. Kautialy

۵. نشریه پیام، شماره ۳۱۳، آذر ۱۳۷۵.

۶. شمس‌السادات زاهدی، «نگرشی بر فساد و آثار آن»، *دانش مدیریت*، دوره اول، شماره ۲، بهار ۱۳۷۵، ص ۴۷.

۷. مؤسسه تدبیر اقتصاد، *فساد مالی و اقتصادی*، جلد دوم، تهران، ۱۳۸۲، ص ۱۴.

ویژگی‌هایی چنین دولتی عبارتند از:^۱

۱. رانت، حداقل ۴۰ درصد درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد.
۲. رانت از خارج تأمین می‌شود و ارتباطی با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی کشور ندارد.
۳. اکثر افراد جامعه دریافت‌کننده یا توزیع‌کننده رانت هستند و تنها درصد اندکی از افراد جامعه به تولید آن مشغولند.

دولت‌های رانتی اکثر کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت هستند. حاکمیت دولت رانتی در هر کشور به حاکمیت روحیه رانتی^۲ در آن کشور منجر می‌شود. از آنجایی که در اقتصاد مبتنی بر رانت ثروتمند شدن نه بر اثر تلاش و فعالیت‌های اقتصادی، بلکه بر اثر شانس و تصادف است با ایجاد و گسترش روحیه رانتی به روحیه کار و تلاش لطمه وارد می‌شود.^۳ منابع رانت عبارتند از: قوانین، سیاست‌های حمایتی و صنعتی تبعیض‌آمیز، انحصارات دولتی و غیردولتی، کنترل قیمت و کنترل تورم.^۴

مهم‌ترین منابع رانت در اقتصاد ایران عبارتند از: درآمدهای ارزی، قوانین و مقررات صادرات و واردات، تفاوت نرخ بهره بانکی و بازار، خصوصی‌سازی، اعمال سیاست‌های حمایتی و صدور موافقت‌نامه اصولی، قاچاق، رشوه و حق‌العمل در قراردادهای داخلی و خارجی، توزیع پست‌های مهم نه براساس معیارهای شایسته‌سالاری، توزیع نادرست یارانه‌ها، دستیابی خاص به اطلاعات و رانت زمین.^۵

در سال ۱۳۲۶ سهم درآمد نفتی در درآمدهای دولت ۱۱ درصد بوده است.^۶ این نسبت در سال ۱۳۳۵ به ۴۱ درصد، در سال ۱۳۴۷ به ۵۹ درصد، در سال ۱۳۵۰ به ۶۰ درصد و در سال ۱۳۵۳ به ۸۶ درصد رسید. از سال ۱۳۴۵ به بعد فقط در سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۶۶ و ۱۳۶۷ سهم منابع رانتی از کل درآمدهای عمومی دولت کم‌تر از ۴۰ درصد بوده است. این

1. H. Beblawi and G. Luciani (eds), "the Rentier state", (London: Croom Helm, 1987).

2. Rentier Mentality

۳. مؤسسه تدبیر اقتصاد، همان، ص ۵۶.

۴. مؤسسه تدبیر اقتصاد، همان، ص ۶۳.

۵. مؤسسه تدبیر اقتصاد، همان، ص ۶۷.

۶. شهرام شیرازی، «نگاهی به ویژگی‌های امتیازات و قراردادهای نفتی ایران تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران»، «آزاد»، اسفند ۱۳۷۸.

سهم در سال ۱۳۶۵ به کم‌تر از ۲۵ درصد هم رسیده بود.^۱ در دولت رانته‌ی^۲ تلاش پدیدآورنده ثروت نیست و درآمد ارتباطی با فرایندهای تولید در اقتصاد ندارند و تعداد کمی از کل نیروی کار در تولید رانته‌ی درگیر هستند.^۳ اقتصاد کشور ما اقتصادی مبتنی بر رانت با تمام ویژگی‌های خاص آن است.^۴

۲ وجود، وظایف و کنترل دولت

رشد اقتصادی دهه ۱۹۵۰ ناکارایی شرکت‌های دولتی را پنهان کرده بود. در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ عملکرد شرکت‌های دولتی در دستیابی به اهداف اجتماعی به بهای از دست دادن کارایی، قابل قبول بود، ولی از دهه ۱۹۸۰ که بازارها به سوی مشتری‌مداری حرکت می‌کردند و رقابت جهانی باعث تلاش برای بهبود مستمر کالا و خدمات می‌شدند، این ناکارایی قابل تحمل نبود.^۵

در حال حاضر در هند ۴۰ درصد شرکت‌های دولتی زیان دیده‌اند. در ویتنام از مجموع ۱۲۰۰۰ شرکت دولتی ۲۰۰۰ شرکت زیان‌ده هستند. در آرژانتین زیان شرکت‌های دولتی به ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده است.^۶ باید اهداف اجتماعی را از اهداف اقتصادی و انتفاعی شرکت‌ها جدا کرد.^۷

۲-۱ وجود و وظایف دولت

ارسطو در کتاب سیاست خود اظهار می‌کند که بهتر است به جای مردم، قانون حکومت کند. او حکومتی را که در آن مردم حاکم باشند و قانون زیر پا گذاشته شود، حتی اگر حاکمیت مردم در کلیه موارد براساس رأی اکثریت حاصل شده باشد، هنوز به دلیل پیروی نکردن فراگیر از حکومت قانون سرزنش می‌کند. به گفته ارسطو، حکومتی که مرکز قدرتش

۱. مرکز آمار ایران، «سالنامه آماری»، سال‌های مختلف.

2. Rentier State

۳. مؤسسه تدبیر اقتصاد، «فساد مالی و اقتصادی»، جلد اول، تهران، ۱۳۸۲، ص ۷۶.

۴. همان، ص ۷۷.

۵. یوسف جسمی و لیلا بندری، همان، ص ۲۷.

۶. یوسف جسمی و لیلا بندری، همان، ص ۳۰.

۷. یوسف جسمی و لیلا بندری، همان، ص ۵۸.

را رأی اکثریت قرار می‌دهد نمی‌تواند یک حکومت مردم سالار راستین باشد. عبارت معروفی که امروزه در بیش‌تر زبان‌ها وجود دارد و «حاکمیت قانون را مقدم بر حاکمیت فرد» می‌شمرد، در واقع براساس تفکرات ارسطو پایه نهاده شده است.^۱

آدام اسمیت وظایف ویژه‌ای را برای دولت بیان می‌کند و می‌گوید مردم باید هزینه دولت را در انجام وظایف بپردازند. از دیدگاه آدام اسمیت وظیفه دولت حفاظت جامعه در برابر تهاجم و خشونت‌هایی است که ممکن است از طرف جوامع دیگر اعمال شود. آدام اسمیت معتقد است که مردم باید هزینه‌های اداره نیروهای نظامی و انتظامی را چه در زمان جنگ و چه در زمان صلح بپردازند. وظیفه دیگر دولت، حمایت از یکایک افراد جامعه در برابر بی‌عدالتی و سرکوبگری‌هایی است که ممکن است از سایر افراد جامعه سر بزنند. برداشت آدام اسمیت از عدالت - در معنی ساده آن - اجرای قانون و ایجاد قوه قضائیه است. دولت در نگاه آدام اسمیت در مفهوم عام آن دربردارنده سایر قوا نیز هست. دولت در مفهوم خاص آن فقط به قوه مجریه اطلاق می‌شود.^۲

وظیفه دیگر دولت ارائه خدمات عمومی و اداره دستگاه دولتی است. شناخت این نکته که کدام خدمت باید خدمت عمومی تلقی شود یا آنکه کدام سازمان باید در شمار سازمان‌های دولتی قرار گیرد موضوعی قابل بحث و بررسی است. آدام اسمیت هرگز مجوزی برای فعالیت‌های تجاری دولت صادر نکرد و همیشه ماهیت دولت را در حد هویت جمعی برای حفظ سلامت وضع مادی و معنوی جامعه پذیرا شد. این عقیده در نظریات تمام اقتصاددانان موسوم به کلاسیک‌ها درباره حد و مرز فعالیت‌های دولت مشترک است.^۳

گزارش بانک جهانی با موضوع «نقش دولت در جهان در حال تحول در سال ۱۹۹۷»، نه براساس تجربه دولت‌سالاری اتحاد جماهیر شوروی که براساس تجربیات دولت‌های چین و هند، دولت را جایگزین بازار یا کارگزار آن یا حتی عامل اخلاص توسعه معرفی نمی‌کند، بلکه دولت را مکمل بازار و تسهیل‌گر توسعه می‌داند. وظایف دولت بر این اساس عبارت است از:^۴

۱. فیروزه خلعتبری، «نگاهی به چارچوب و مفاهیم مالیاتی اقتصاد ایران»، گزارش شماره ۱۷۰۲۴۰۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۴.

۲. محمدحسین فاتحی، «مالیات و وظایف توزیعی دولت»، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۴۵، سال ۱۳۸۴، ص ۹۸.

۳. همان، ص ۹۹.

۴. همان.

- ایجاد نظم، امنیت و دفاع از حقوق مالکیت،
- اتخاذ سیاست‌های صحیح اقتصادی،
- سرمایه‌گذاری در امور اجتماعی و زیربنایی،
- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر،
- حفاظت از محیط‌زیست،
- تنظیم بازارها.

در دیدگاه واشنگتنی هدف توسعه، رشد اقتصادی بود و برای رسیدن به این هدف باید تجارت آزاد باشد، ثبات اقتصادی کلان وجود داشته و قیمت‌ها واقعی باشند. این دیدگاه دولت را در حد تضمین‌کننده این شرایط می‌پذیرفت. در دیدگاه پساواشنگتنی هدف، توسعه پایدار، مساوات‌طلبانه و مردم‌سالار است و برای رسیدن به این هدف راهکارها شامل این موارد هستند: ^۱ اصلاح بخش مالی، مقررات مالی صحیح، اجرای سیاست‌های رقابتی، تشکیل سرمایه انسانی و اجرای سیاست‌های انتقال فناوری و ایجاد ساختاری که در آن دولت مکمل بخش خصوصی باشد.

اهمیت دولت نه براساس نظریه و عقاید پساواشنگتنی که از قدیم مدنظر اقتصاددانان بوده است. این اهمیت همواره بیش‌تر نیز خواهد شد. بنا به نظریه واگنر، با افزایش درآمد سرانه در یک اقتصاد، اندازه نسبی بخش عمومی افزایش خواهد یافت، زیرا با افزایش درجه توسعه اقتصادی و پیچیده‌تر شدن روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سیاسی، تنظیم این روابط مشکل‌تر و پرهزینه‌تر خواهد شد. این موضوع را مطالعات تجربی تأیید کرده است. ^۲

ماهیت حکومت و دولت هر چه باشد، واقعیت این است که ارتباط میان ملت و این دو هویت جمعی، قراردادی اجتماعی است که حضور آن باعث از دست‌دادن بعضی از آزادی‌های فردی و به‌دست‌آوردن برخی مزایای جمعی است. ^۳

ژان ژاک روسو از دیدگاه فلسفی به این نتیجه می‌رسد که فقط هنگامی وجود جامعه معنی و مفهوم می‌یابد که بتوان جامعه را ابزاری برای توانمندی افراد در راه دستیابی به مراتبی دانست که افراد در هویت فردی خود قادر به رسیدن به آن‌ها نباشند. در این چارچوب جامعه باید ابزاری ضروری برای کمال‌توانایی‌های نهفته در وجود بشر تلقی شود. به بیان دیگر،

۱. همان.

۲. همان.

۳. فیروزه خلعتبری، همان، ص ۳.

قرارداد اجتماعی توافقی میان افرادی است که به اراده خود هویت فردی را کنار گذاشته‌اند و هویت جمعی ویژه‌ای را به‌وجود آورده‌اند. این هویت جمعی قانون اساسی و مجموعه‌ای از قوانین دیگر را در چارچوب قوانین اجتماعی تصویب کرده است و براساس این مجموعه بزرگ، ماهیت روابط هویت‌های فردی در هویت جمعی تجلی می‌یابد. به این دلیل بر هویت جمعی توافق می‌شود چون حکومتی امری ناممکن است و هویت‌های فردی مختار در زندگی جمعی به مرزهایی می‌رسند که تضاد منافع در آن‌ها اجتناب‌ناپذیر است. هویت جمعی بر پایه رضایت هویت‌های فردی به وجود می‌آید و بر این اساس نیز شکل می‌گیرد.^۱

۲-۲ کنترل بخش عمومی

ما نیازمند دولتی هستیم که حداکثرکننده مطلوبیت باشد. این مطلوبیت فقط سود مادی نیست، ممکن است مطلوبیت حاصل از مصرف یک کالا یا خدمت باشد. مثل امنیت شغلی، آزادی بیان، حق انتخاب و...^۲

هیچ جای دنیا و هیچ نظام دموکراتیکی به اندازه اسلام به مسئله نظارت و کنترل بخش عمومی توجه نداشته و ندارد. این راهکار رهایی بخشی اسلام برای انجام وظایف بخش عمومی، توسعه کشور و بالاخره حداکثر کردن مطلوبیت جامعه است. اسلام سه نوع نظارت و کنترل را برای افراد پیش‌بینی کرده است:^۳

نظارت خدا بر بنده

«از خدایی بترسید که اگر حرف بزنید می‌شنود و اگر سخن نگویند می‌داند.»^۴

نظارت و کنترل فرد بر خویش

یک فرد مؤمن ناظر و مراقب رفتار خود است و قبل از هر کس به حساب خود خواهد رسید. چنین فردی نظارت خدا بر خود را حس می‌کند و کنترل و نظارت عملی، بر نفس خود خواهد داشت.

۱. همان.

۲. محمدحسین فاتحی، تأثیر آزادی انتخاب و درجه انحصار بر میزان مشارکت مردم در بازار انتخابات، مجموعه مقالات همایش اقتصاد و انتخابات، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۴، ص ۹۵.

۳. محمدحسین فاتحی، جامعه اسلامی و دشمنانش، تهران، مؤلف، ۱۳۸۱، ص ۲۲.

۴. نهج البلاغه، سخن شماره ۱۹۹.

نظارت و کنترل دیگران بر فرد

«تمام کارهای خوب و جهاد در راه خدا در برابر امر به معروف و نهی از منکر مانند آب دهنی است در میان دریا. بهترین امر به معروف و نهی از منکر حرف حقی است که در برابر حاکم جابری زده شود.»^۱

تمام افراد جامعه مؤمن نیستند و افراد مؤمن هم از یک درجه از ایمان برخوردار نیستند. اسلام دینی است که کنترل افراد بر یکدیگر را ضرورتی برای سلامت و پایداری جامعه معرفی می‌کند.^۲

اسلام نظارت و کنترل شدیدتری را برای کارگزاران پیش‌بینی کرده و علاوه بر نظارت‌های قبلی، نظارت مقام ارشد بر کارگزاران را نیز با تأکید فراوان توصیه کرده است. در نامه امام علی (ع) به مالک اشتر - استاندار مصر - از طرف آن حضرت تعیین شده بود آمده است.^۳

«کارگزارانت را آزمایش کن و براساس تجربه بگمار. مواظب باش آنان را براساس دوستی یا خودسرانه انتخاب نکنی، زیرا انتخاب بدون آزمایش و بدون مشورت موجب ستم و خیانت خواهد شد. ... باید به کارهای آنان رسیدگی کنی و کارآگاهانی راستگو و باوفا بر آنان بگماری زیرا مراقبت پنهانی از آنان انگیزه‌ای است که آن‌ها امانت را به‌کار گیرند و نسبت به زبردستان مدارا کنند. درباره یارانت دقت کن و مراقب خود باش. اگر یکی از آن‌ها دستش را به خیانت آلوده ساخت و گزارش کارآگاهانت بر خیانت او اتفاق داشت و به همین گزارش قناعت کن و او را تحت شکنجه بدنی قرار بده و او را به سزای خیانتی که کرده است برسان. گریبانش را بگیر و به خاک مذلت و خواری‌اش بنشان. داغ خیانت را بر او بزن و قلاده بدنمایی و ننگ را بر گردنش بیفکن.» در هیچ نظام و حکومتی چنین نظارت و کنترلی وجود ندارد.^۴

از آنجایی که وجود بخش عمومی ضروری است و این بخش از افراد جامعه همانند سایر بخش‌ها که در آن‌ها قاعده رفتار عقلایی با تفاوت‌هایی در توابع مطلوبیت وجود دارد، نظارت و کنترل ضروری است. این نظارت و کنترل باید متغیرهای قابل اندازه‌گیری داشته باشد و باید در درون نظام، شکل یافته و هدایت شود. برای مثال، گسترش آزادی انتخاب، یکی از

۱. نهج‌البلاغه، سخن شماره ۳۸۰.

۲. نهج‌البلاغه، ص ۲۳.

۳. نهج‌البلاغه، همان.

۴. نهج‌البلاغه، همان.

راه‌های کنترل و نظارت است. افزایش رقابت و حذف انحصارات یکی دیگر از کنترل‌کننده‌های درونی است، همچنین گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی به‌ویژه مطبوعات، شبکه‌های خبری، گسترش احزاب و... لازم به ذکر است که در اینجا منظور از نظارت و کنترل، نظارت و کنترل دولت بر ملت نیست، بلکه منظور نظارت و کنترل ملت بر بخش عمومی و دولت است. بهترین راه برای کنترل بخش عمومی، آزادی انتخاب است.^۱

آزادی انتخاب، با انتخاب آزاد تفاوت دارد. آزادی انتخاب، به معنی سیستمی است که در آن فرد بهترین مورد ممکن را بتواند انتخاب کند. حداقل کارکرد آزادی انتخاب این است که مانع از سوءاستفاده دولت از قدرت می‌شود.^۲

۳ تعدادی از شاخص‌های عملکرد دولت

الگوی عام در حکمرانی خوب وجود ندارد و این الگو متناسب با نیازها و ارزش‌های جوامع متفاوت است. سازمان‌های غیردولتی، تجارت بین‌الملل، سازمان‌های خیر بین‌المللی، انتقال ارزش‌ها، بحران مشروعیت و ظهور نیروی اجتماعی باعث پذیرش اصلاحات در حکمرانی می‌شوند و درباره کشورهای خاورمیانه به دلیل منابع سرشار درآمد حاصل از فروش نفت و گاز بیش‌تر بحث‌های مشروعیت، سوءمدیریت، تجارت بین‌الملل و رشد جمعیت است.^۳

شکست بازار در برآورده کردن صحیح آنچه که جامعه نیاز دارد و تأمین‌نشدن منافع جمعی یکی از مهم‌ترین ضرورت‌های وجود دولت است. طبق تعریف صندوق بین‌المللی پول در راهنمای GFS، مالیات‌ها شامل وجوه اجباری، غیرجبرانی و غیرقابل برگشت هستند که دولت برای مقاصد عمومی مطالبه می‌کند. سیاست مالیاتی ابزار کنترلی سیاست توزیعی دولت است. زمانی به سیاست مالیاتی عادلانه گفته می‌شود که درجه نابرابری توزیع، پیش از مالیات، بیش‌تر از وضعیت پس از اخذ مالیات باشد.^۴

بیش از ۸۵ درصد یارانه‌های پرداختی دولت، یارانه مصرفی است. یارانه مصرفی بلافاصله به ایجاد تورم و افزایش نابرابری‌های درآمدی منجر می‌شود. در حالی که یارانه‌های

۱. نهج‌البلاغه، همان، ص ۲۴.

۲. نهج‌البلاغه، همان، ص ۲۵.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «CD حکمرانی خوب»، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

۴. محمدحسین فاتحی، «مالیات و وظایف توزیعی دولت»، ص ۹۴.

تولیدی بعد از یک تا دو سال و با توجه به اینکه این یارانه صرف کدام بخش تولید شود می‌تواند باعث افزایش تولید در کشور شود.^۱

یارانه سالیانه، سرانه در کشور هندوستان ۷ دلار و ۱۷/۴ درصد بودجه است. دولت ایالات متحده آمریکا سالیانه، سرانه ۷۳/۵ دلار و ۲ درصد بودجه خود یارانه پرداخت می‌کند. کشور سوئد با یارانه سرانه‌ای معادل ۶۲۷ دلار و ۱۰/۳ درصد بودجه بیش‌ترین یارانه سرانه را می‌پردازد. جمهوری اسلامی ایران سالیانه حدود ۵ درصد از بودجه خود را صرف یارانه می‌کند، با این نسبت، جمهوری اسلامی ایران جزء ۵ کشوری است که کم‌ترین نسبت یارانه به بودجه را دارد.^۲

برنامه عمران ملل متحد (UNDP) در گزارش توسعه انسانی خود، رتبه ایران را از نظر شاخص توسعه انسانی در میان ۱۷۷ کشور، ۱۰۱ اعلام کرده است. براساس این گزارش ایران از نظر فقر در میان ۹۵ کشور در حال توسعه رتبه ۳۱ را دارد. براساس همین گزارش ۱۰ درصد فقیرترین افراد جامعه دو درصد مصرف یا درآمد کشور را دارند و ۱۰ درصد ثروتمندترین افراد جامعه ۳۴ درصد مصرف یا درآمد کشور را به خود اختصاص داده‌اند. نیمی از مصرف یا درآمد جامعه به ۲۰ درصد ثروتمندترین افراد کشور تعلق دارد. این شاخص‌ها نشانگر توزیع نابرابر درآمد در کشور هستند.^۳

حدود $\frac{۳}{۴}$ یارانه پرداختی دولت برای کالاهای اساسی مربوط به گندم است. براساس

مطالعات آماری، تفاوت معناداری میان متوسط هزینه‌های سالیانه نان خانوارهای شهری بر حسب هر یک از دهک‌های درآمدی وجود دارد. خانوارهای دهک درآمدی بالاتر از نظر آماری بیش از خانوارهای دهک پایین‌تر هزینه نان دارند و این به معنی استفاده بیش‌تر خانوارهای غنی‌تر از یارانه نان است.^۴

دهک‌های درآمدی و هزینه‌ای اطلاعات ارزشمندی از وضعیت عادلانه یا ناعادلانه شرایط و برخورداری خانوارها از خدمات و مزایای بخش عمومی و دولت در اختیار ما قرار می‌دهند. خلاصه‌ای از این اطلاعات بنا به نتایج تفصیلی آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار

۱. محمدحسین فاتحی، همان.

۲. محمدحسین فاتحی، «یارانه و تعدیل فقر»، *روزنامه آفتاب بزد*، شماره ۱۳۵۱، سال ۱۳۸۴، ص ۷.

۳. «شاخص‌ها»، *ماهنامه بانک و اقتصاد*، شماره ۴۹، شهریور ۱۳۸۳، صفحه ۱۱.

۴. محمدحسین فاتحی، «نان در بودجه خانوار»، مرکز پژوهش‌های غلات وزارت بازرگانی، تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۴.

شهری مرکز آمار ایران، در جدول (۱) آمده است. ارقام این جدول درصدی است.^۱ شاخص‌های این جدول بیش‌تر به آموزش و شرایط اشتغال خانوارهای دهک اول و دهم اشاره دارد. آموزش همگانی و تنظیم روابط کار در تمام مکاتب اقتصادی از وظایف اصلی دولت است. همانطور که ملاحظه می‌شود، خانوارهای دهک دهم، وسعت خانوار بیش‌تری نسبت به خانوارهای دهک اول دارند. بنا به همین آمار خانوارهای دهک دهم از سهم بیش‌تری از آموزش و اشتغال جامعه برخوردارند.^۲

جدول ۱ مقایسه بر خورداری خانوارهای دهک اول و دهم^۳

دهک دهم	دهک اول	وضعیت خانوار
۰/۱۳	۳۰/۴۴	خانوار بدون فرد با سواد
۸/۴	۴۰/۳	خانوار بدون فرد شاغل
۸۳/۶۵	۵۵	سرپرست خانوار شاغل
۴/۹۶	۰/۰۷	سرپرست خانوار با شغل اداری و دفتری
۲/۱۸	۲۵/۲۱	سرپرست خانوار با شغل کارگر ساده
۱۰/۶۵	۳۲/۶۹	سرپرست خانوار مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی
۲۳/۳۵	۵۷/۶۵	وسعت خانوار ۳ نفر و کم‌تر
۴۷/۴۹	۲۷/۹۳	وسعت خانوار ۴ و ۵ نفره
۷/۳۵	۵۰/۶۳	سرپرست خانوار بی‌سواد
۵۸/۰۴	۹۱/۸۶	سرپرست خانوار با تحصیلات زیر دیپلم
۴۱/۹۶	۸/۱۴	سرپرست خانوار با تحصیلات بالای دیپلم
۲۴/۶۲	۵۹/۱	خانوار بدون فرد محصل
۶۸/۰۳	۳۶/۶۷	خانوار با ۱ تا ۳ محصل

وضعیت مخارج و درآمدها^۴

- مجموع مخارج یک خانوار در دهک دهم برای تفریحات، سرگرمی‌ها، خدمات شخصی و

۱. محمدحسین فاتحی، همان، ص ۲۸.

۲. محمدحسین فاتحی، همان، ص ۱۱۷.

۳. محمدحسین فاتحی، همان، ص ۱۱۸.

۴. محمدحسین فاتحی، همان.

وسایل آرایشی، ۲/۲۵ برابر مجموع مخارجی است که خانواری در دهک اول برای انواع گوشت (قرمز و سفید)، انواع شیر و انواع میوه هزینه می‌کند.

- مجموع مخارجی که یک خانوار در دهک دهم برای دخانیات هزینه می‌کند، ۱/۸۲ برابر مخارج مربوط به انواع میوه و ۳/۸ برابر مخارج مربوط به انواع شیر خانواری در دهک اول است.

- درآمدهای متفرقه خانواری در دهک دهم، ۱۴/۷۸ برابر درآمد حقوق‌بگیری خانواری در دهک اول است.

- درآمد غیرپولی از حقوق‌بگیری بخش عمومی خانواری در دهک دهم، ۴۳/۲۵ برابر درآمد پول حقوق‌بگیری بخش عمومی خانواری در دهک اول است.

آمارها از نابرابری درآمدها و نابرابری شرایط برای جبران این نابرابری حکایت دارد. به عبارت دیگر، علاوه بر اینکه درآمدها و مخارج نابرابر است، شرایط نیز کمکی در تعدیل این نابرابری نمی‌کند و خانوارهای دهک دهم از امکانات بهتری برای تحصیل و اشتغال برخوردار هستند.^۱

۷۰ تا ۸۰ درصد هزینه‌های جاری دولت در سه قسمت دفاع، آموزش و بهداشت است. هزینه‌های نظامی - درصدی از تولید ملی - در سال‌های اخیر حدود ۴ درصد بوده است. در همین سال‌ها این نسبت برای کشور هلند ۱/۶ درصد، برای کره جنوبی ۲/۷ درصد و برای کویت ۱۰/۴ درصد بوده است. نسبت هزینه‌های بهداشت و درمان به تولید ملی در ایران ۲/۷ بوده است و همین شاخص برای کشور هلند ۵/۷ درصد، برای کشور کره جنوبی ۲/۶ درصد و برای کشور کویت ۳/۵ درصد بوده است. نسبت هزینه‌های آموزش به تولید ملی در ایران ۵ درصد، در هلند ۵ درصد، در کره جنوبی ۳/۶ درصد بوده است.^۲

کاهش هزینه‌های دولت از دیگر توصیه‌های صندوق پول به دولت ایران است.^۳ بنیاد اقتصادی هریتیج، در تازه‌ترین بررسی خود درباره اقتصادهای باز جهانی، رتبه جمهوری اسلامی ایران را ۱۴۸ برآورد کرده است. اقتصاد هنگ‌کنگ بازترین اقتصاد جهان شناخته

۱. محمدحسین فاتحی، همان.

۲. محمدحسین فاتحی، «خصوصی‌سازی و وظایف حاکمیتی دولت»، روزنامه حیات نو اقتصادی، شماره ۵۹۰،

سال ۱۳۸۳، ص ۱۲.

۳. محمدحسین فاتحی، «انضباط مالی و پولی دولت و توسعه بازار سرمایه»، روزنامه حیات نو اقتصادی، شماره

۵۷۷، سال ۱۳۸۳، ص ۱۰.

شده است. در خاورمیانه نیز اقتصاد بحرین با پایین‌ترین میزان تورم به دلیل امنیت حقوقی مالکیت بالا و کم بودن مقررات اداری بازترین اقتصاد منطقه معرفی شده است و به همین دلیل بیش‌ترین سرمایه خارجی را به سمت خود جلب می‌کند. در این بررسی، ایالات متحده آمریکا رتبه ۱۲، روسیه رتبه ۱۲۴، چین رتبه ۱۱۲، امارات متحده عربی رتبه ۴۸، عربستان سعودی رتبه ۷۲، ژاپن رتبه ۳۹، ترکیه رتبه ۱۱۲، کره جنوبی رتبه ۴۵ و کره شمالی رتبه ۱۵۵ را داشته‌اند.^۱

شاخص‌های عملکرد نهادی دولت در ایران مثل شاخص حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت مقررات، کارایی و اثربخشی دولت منفی است. شاخص حاکمیت قانون در ایران ۰/۴۳- است در حالی که این شاخص برای کشور کره جنوبی ۰/۶۵+ است. شاخص کنترل فساد در ایران ۰/۵۹- و در کره جنوبی ۰/۴۵+ است. شاخص کیفیت مقررات در ایران ۱/۲۷- و در کره جنوبی ۰/۴۶+ است. شاخص کارایی و اثربخشی دولت در ایران ۰/۱۶- و در کره جنوبی ۰/۶۲+ است.^۲

جدول ۲ تعدادی از شاخص‌های اقتصاد ایران

۳۱	ریسک امنیتی	ارزنجایی ریسکها
۸۰	ریسک ثبات سیاسی	
۸۶	ریسک کارایی دولت	
۸۸	ریسک نظام حقوقی	
۴۰	ریسک محیط اقتصادی	
۷۹	ریسک تجارت خارجی و کنترل ارزی	
۶۹	ریسک سیاست مالیاتی	
۵۴	ریسک بازار نیروی کار	
۷۱	ریسک تأمین مالی	
۶۹	ریسک زیرساخت‌های اقتصادی	

۱. محمدحسین فاتحی، «جذب سرمایه غیردولتی در بورس»، *روزنامه جهان اقتصاد*، سال ۱۳۸۴، ص ۹.

۲. محمدحسین فاتحی، «خصوصی‌سازی و وظایف حاکمیتی دولت»، ص ۹.

جدول ۲ تعدادی از شاخص‌های اقتصاد ایران

۱/۳۶-	پاسخ‌گویی دولت در برابر مردم	حکمرانی خوب
۰/۹۱-	ثبات سیاسی کشور	
۱/۳۳-	کیفیت قدرت نظم‌پذیری دولت	
۰/۸۳-	رعایت قانون	
۰/۵۹-	کنترل فساد	
۲۷/۷	نسبت بودجه عمومی دولت به GDP	خصوصی‌سازی عملکرد
۵۹/۷	نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به GDP	
۸۷/۴	نسبت بودجه کل کشور به GDP	

- www.eiu.com.

- Kaufman, D. Kraay, A. "Governance Matters", World Bank, May 2005.

این شاخص‌ها اگر با شاخص‌هایی مثل آزادی و ریسک اقتصادی و سیاسی در نظر گرفته شوند نتایج دقیق‌تری ارائه خواهند داد. بنا به گزارش مؤسسه هریتیج از شاخص آزادی کشورها، ایران رتبه ۱۴۶ را در میان کشورهای بررسی شده داشته است. شاخص‌های سیاست‌های پولی، بازار سیاه، قوانین و مقررات، حقوق مالکیت، حقوق و دستمزد، بانکداری، سرمایه‌گذاری خارجی، دخالت دولت، فشارهای مالی دولت و تجارت در ایران به صورت مشهودی نامطلوب‌تر از همین شاخص‌ها برای کشورهای سنگاپور، آفریقای جنوبی، کره جنوبی، آرژانتین، پاکستان، ترکیه، ونزوئلا و چین است.^۱

رتبه ایران در شاخص ریسک بلندمدت سیاسی ۶۶ و در شاخص ریسک کوتاه‌مدت سیاسی ۷۲ است. رتبه ایران در شاخص ریسک بلندمدت اقتصادی ۶۸ و در ریسک کوتاه‌مدت اقتصادی ۵۳ است.^۲ این شاخص‌ها و اقتصاد زیرزمینی ایران — با سهم ۱۸/۹ درصدی اقتصاد زیرزمینی از کل درآمد ناخالص ملی که در میان ۱۴۴ کشور جهان رتبه ۱۲۴ را دارد — به همراه مشکلات ساختاری دیگر توان و تمایل بخش خصوصی برای بنگاهداری به‌ویژه در

1. Ibid.

2. Ibid.

اموری که احتمال مداخله دولت در آن وجود دارد را از بین برده است.^۱

۴ واگذاری شرکت‌های دولتی

حرکت واگذاری امور مالکیتی و غیرحاکمیتی دولت به بخش خصوصی از دهه ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ در آسیای جنوب شرقی شروع شد.

اعمال دولت در یک طبقه بندی کلی به دو دلیل به وجود آمده است:^۲

- بر حسب وظیفه

- بر حسب هدف

شرکت‌هایی که بر حسب وظیفه ایجاد شده‌اند مثل شرکت‌های وابسته به حمل‌ونقل عمومی، امکان خروج از وظیفه خود را ندارند. برای مثال شرکت مترو حق ساخت واگن را ندارد و باید واگن مورد نیاز خود را از شرکت‌های واگن‌سازی مثل واگن‌سازی پارس تهیه کند.^۳

شرکت‌هایی که بنا بر هدف ایجاد شده‌اند، می‌توانند برای تحقق هدف خود وظایف مختلفی را انجام دهند برای مثال نیروهای نظامی و انتظامی کشور برای حفظ و حراست از مرزها و ایجاد نظم و امنیت در داخل کشور، می‌توانند سلاح نیز تولید کنند.^۴

لازم به ذکر است که در فروش سهام شرکت‌های دولتی، دولت باید فقط شرکت‌هایی را که بر حسب وظیفه ایجاد شده‌اند واگذار کند. این شرکت‌ها سهم بزرگی در خانواده شرکت‌های دولتی دارند. به این ترتیب سهام تمام شرکت‌های دولتی که کالاهای غیر عمومی تولید می‌کنند و وظایف تمام شرکت‌هایی که کالاهای عمومی تولید می‌کنند قابل واگذاری است. این گسترده‌ترین شکل واگذاری است، ولی باید بدانیم این واگذاری به هیچ وجه به معنی کوچک شدن دولت یا کاهش هزینه‌های دولت یا کاهش کسری بودجه دولت نیست.^۵

کالاهای عمومی، کالاهای تفکیک‌ناپذیری هستند که به صورت گروهی عرضه می‌شوند. این ویژگی باعث می‌شود عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی نتوانند از

1. Ibid.

۲. محمدحسین فاتحی، «فروش سهام شرکت‌های دولتی در بورس»، *روزنامه جهان اقتصاد*، شماره ۲۹۶۴، سال

۱۳۸۳، ص ۱۳.

۳. محمدحسین فاتحی، همان.

۴. محمدحسین فاتحی، همان.

۵. محمدحسین، فاتحی، «خصوصی‌سازی و وظایف حاکمیتی دولت»، ص ۱۳.

مصرف‌کنندگان برای این کالا هزینه دریافت کنند و بنابراین در صورت امکان، دولت باید آن‌ها را عرضه کند. برای مثال دفاع و جاده‌های روستایی کالاهایی کاملاً عمومی هستند.^۱ کالاهای باشگاهی، تا حد معینی غیررقابتی و مستثنا پذیرند. اعضای باشگاه می‌توانند با مستثنا کردن افراد غیر عضو سود خود را بیشینه سازند. مدارس و دیگر خدمات عمومی نظیر آب و برق و... که می‌توان میزان دسترسی به آن‌ها را محدود کرد مانند کالاهای باشگاهی هستند.^۲

کالاهای ترکیبی، ویژگی‌های کالاهای عمومی و خصوصی را دارند. کالاهای خصوصی با پیامدهای خارجی مثبت مانند کالاهای ترکیبی هستند. پیامد خارجی مثبت زمانی به وجود می‌آید که فایده‌های یک کالا یا خدمت هم به خریدار و هم به افراد دیگر برسد، حتی به افرادی که کمکی در کاهش هزینه‌های آن کالا یا خدمت نمی‌کنند، مثلاً تحصیلات هم دارای منافع خصوصی و هم دارای آثار مثبت خارجی است.^۳

۴-۱ کارایی و الزامات واگذاری سهام

نظریه استاندارد نئوکلاسیک معتقد است که برای کارایی بازار دو شرط لازم است رقابت در بازار و مالکیت خصوصی.^۴ خصوصی‌سازی سعی می‌کند مالکیت خصوصی گسترش یابد، ولی لزوماً به افزایش رقابت در بازار منجر نمی‌شود. به ویژه اگر در تسریع خصوصی‌سازی سعی داشته باشیم.^۵

با توجه به شرایط پیش‌آمده که نهادهای عمومی و بانک‌ها عمده‌ترین خریداران سهام شرکت‌های دولتی هستند، می‌توان نتیجه گرفت که خصوصی‌سازی که به اشتباه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی تعریف شده است، به بسط مالکیت خصوصی نیز منجر نخواهد شد. واگذاری شرکت‌های دولتی می‌تواند درآمد هنگفتی برای دولت داشته باشد، برای مثال

1,2. Fozzard, Adrian, "The Basic Budgeting Problem", Approaches to Resource Allocation in the Public sector, Center for Aid and Public Expenditure, London, 2001.

این مقاله توسط آقایان محمد خضری، محمد قاسمی و بهزاد لامعی ترجمه شده و در شماره ۴۷ نشریه مجلس و پژوهش به چاپ رسیده است.

3. Ibid.

4. Ibid.

۵. محمدحسین فاتحی، «جذب سرمایه خارجی برای تأمین آتیه»، *روزنامه جهان اقتصاد*، سال ۱۳۸۳، ص ۱۰.

۶. محمدحسین فاتحی، «خصوصی‌سازی»، *روزنامه آفتاب یزد*، شماره ۱۳۷۵، سال ۱۳۸۳، ص ۱۱.

در دهه ۱۹۹۰ مصر با فروش ۱۹۰ شرکت دولتی، ۲/۷ میلیارد دلار درآمد کسب کرد. ولی این به معنی کشتن مرغ تخم طلای دولت است. بسیاری از این شرکت‌ها با دلایل فنی و اقتصادی و توجیه ریالی مطلوب به‌وجود آمده‌اند که به‌دلیل مدیریت دولتی در مقایسه با رقبای بخش خصوصی، ناکارآمد به نظر می‌آیند، خروج آن‌ها از سبد درآمدی دولت، بودجه دولت را با کاهش درآمد مواجه می‌کند.^۱

شرکت‌هایی که از دولت کمک زیان دریافت می‌کنند بیش‌تر در بخش حاکمیتی دولت مشغول هستند و امکان واگذاری ندارند. بخش خصوصی از خرید سهام شرکت‌هایی که دولت با وجود انحصار دولتی قادر به سودآور کردن آن نیست، اجتناب می‌کند.^۲ برای واگذاری مطلوب سهام شرکت‌های دولتی و اجتناب از آثار سوء این واگذاری دو

شرط ضروری است:

- دولتی تنظیم‌گر

- بازار رقابتی^۳

دولت باید بتواند پس از واگذاری وظایف نظارتی خود را حفظ کند. به‌عبارت دیگر بخش خصوصی نباید پس از واگذاری سهام، بر مردم حاکم شود. از طرف دیگر، دولت باید در شرایط بازار رقابتی به فروش سهام اقدام کند. تنها بازاری که در حال حاضر بیش‌ترین مشابهت را با شرایط بازار رقابتی دارد، بورس است.^۴

اقتصاد زیرزمینی و مشکلات ساختاری در روند ایجاد و تداوم شرکت‌ها از مهم‌ترین دلایل کندی رشد بورس است. در ایران زمان لازم برای راه‌اندازی یک شرکت ۴۸ روز است در حالی که در استرالیا ۲ روز و در ایالات متحده آمریکا ۴ روز است البته کشورهای زیادی هستند که روزهای بیش‌تری صرف می‌کنند مثل فرانسه با ۵۳ روز، پاکستان ۶۹ روز و برزیل ۱۵۲ روز.^۵

این مشکلات باعث شده‌اند بورس ایران علی‌رغم رشد بی‌سابقه آن در چند سال اخیر، فاصله زیادی با سایر بورس‌های جهان داشته باشد. ارزش ۵۰ شرکت برتر بورس تهران که

۱. محمدحسین فاتحی، «خصوصی‌سازی و وظایف حاکمیتی دولت»، ص ۱۴.

۲. محمدحسین فاتحی، همان.

۳. محمدحسین فاتحی، همان.

۴. محمدحسین فاتحی، همان.

۵. محمدحسین فاتحی، همان.

۸۰ درصد ارزش بورس تهران را در اختیار دارند برابر با ارزش بازار شرکت فیلیپس است که در رده ۱۳۲ شرکت برتر جهان قرار دارد. بورس بهترین گزینه برای برداشتن اولین گام در خصوصی‌سازی یعنی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است.^۱

۲-۴ انواع خصوصی‌سازی^۲

هیچ منبع مشروعی برای خصوصی‌سازی سریع وجود ندارد و به همین دلیل دولت‌ها برای رسیدن به اهداف خصوصی‌سازی چند گزینه محدود پیش‌رو دارند که عبارتند از:

الف) فروش دارایی‌ها به خارجی‌ان: این نوع از خصوصی‌سازی تبعات سیاسی فراوانی دارد و قوانین داخلی بسیاری از کشورها مثل ایران محدودیت‌های زیادی برای آن فراهم آورده است.

ب) خصوصی‌سازی کوپنی: جمهوری چک الگوی این نوع خصوصی‌سازی است. این نوع از خصوصی‌سازی در عمل موفق نبوده است. در این نوع از خصوصی‌سازی مدیریت شرکت‌ها همانند کالایی عمومی تلقی شده و تبعات حاکم بر کالاهای عمومی بر مدیریت آن‌ها حاکم است. این نوع از خصوصی‌سازی به‌طور قطع و یقین به رقابت منجر نخواهد شد.

ج) خصوصی‌سازی خودجوش: روسیه این نوع از خصوصی‌سازی را با طرحی به نام «وام برای خرید سهام» انجام داد. در این طرح دولت به کارآفرینان خصوصی اجازه داد تا بانک ایجاد کنند. این بانک‌ها به بخش خصوصی پول قرض می‌دادند تا شرکت بخرند و هر کس که مجوز بانکداری به‌دست می‌آورد، مجوز چاپ پول را نیز داشت و با این قدرت مالی قوی، «بارون‌های دزد»^۳ شرکت‌های دولتی را تصرف و تملک می‌کردند. چون کل فرایند به‌طور مشهود و گسترده‌ای نامشروع بود، این نوع خصوصی‌سازی، سرمایه‌داری را بیش‌تر از نظام کمونیستی فاسد نشان داد.

از آنجایی‌که صاحبان جدید همان مدیران نالایق قبل بودند نگران این نوع از خصوصی‌سازی نبودند و استدلال می‌شد که پس از مدتی و پس از چند معامله، شرکت‌ها به صاحبان و مدیران کارآمد واگذار می‌شود، ولی در عمل این‌گونه نشد و صاحبان قدرت

۱. محمدحسین فاتحی، همان.

۲. محمدحسین فاتحی، همان.

3. Spontaneous

4. Robber Barons Privatization

دریافتند که از تصاحب و تملک شرکت‌ها چیزی بیش از به خدمت گرفتن شرکت‌ها در تولید به دست می‌آورند.

د) تجزیه شرکت‌های بزرگ به واحدهای کوچک‌تر: این مسئله باعث می‌شود رقابت

امکان بروز و گسترش بیش‌تری بیابد. در حال حاضر $\frac{3}{4}$ بنگاه‌های بالای ۱۰۰۰ نفر کارکن متعلق به دولت و دستگاه‌های بخش عمومی است. پس از کوچک‌سازی شرکت‌ها و تبدیل آن‌ها به واحدهای مجزا و قابل‌واگذاری، نوبت به فروش تدریجی و زمان‌بندی شده سهام این شرکت‌ها در بورس است. همانطور که گفته شد فروش سریع و مشروع سهام شرکت‌ها امکان ندارد و بخش خصوصی ایران با توجه به محدودیت‌های منابع مالی و قابل استقراض نمی‌تواند در زمان کم و به‌طور مشروع، سهام این شرکت‌ها را تصاحب کند. باید بدانیم در حال حاضر و از نظر تعداد، $\frac{2}{3}$ بنگاه‌های با فعالیت واسطه‌گری مالی در اختیار دولت است. البته منابع مالی پول‌شویی و اقتصاد زیرزمینی می‌توانند، تأمین‌کننده اعتبار لازم بخش خصوصی برای خرید سهام شرکت‌های دولتی باشند. سالانه $\frac{11}{8}$ میلیارد دلار را قاچاقچیان و کارگزاران پول‌شویی از کشور خارج می‌کنند.

چنانچه شرایط لازم برای واگذاری سهام همانطور که متذکر شدیم وجود داشته باشد، کوچک‌سازی پایان کار نیست و تازه شروع خصوصی‌سازی به حساب می‌آید. سهام واحدهای کوچک‌شده باید در بورس و در شرایطی کاملاً رقابتی فروخته شوند. شرایط بازار رقابتی عبارتند از:

- تعداد بسیار زیاد خریدار و فروشنده به نحوی که هیچ‌کدام از آن‌ها به تنهایی نتوانند بر قیمت بازار اثر گذارند،
- همگنی کالاها،
- آزادی عوامل و منابع تولید در ورود و خروج از بازار،
- آگاهی خریدار و فروشنده از شرایط حال و آینده بازار،

این شرایط باعث می‌شود که قیمت در بازار ثابت باقی بماند. شرایط بازار رقابت کامل در دنیای واقعی در هیچ بازاری به طور کامل وجود نداشته و در صورت ایجاد، تداومی پیدا نکرده است، ولی شرایطی نزدیک به شرایط بازار رقابت کامل در بورس‌های بزرگ دنیا دیده می‌شود. بورس تهران بزرگ‌ترین بورس کشور هیچ‌کدام از این شرایط را ندارد. در این بازار برخی از شرکت‌ها قدرت غیرقابل انکاری دارند و می‌توانند بر قیمت بازار اثرگذار باشند. به ویژه

شرکت‌ها و مدیران دولتی به راحتی قادر هستند بر قیمت سهام در بازار تأثیرگذار باشند. نکته مهم در شرایط بازار رقابت، آگاهی خریدار و فروشنده از شرایط حال و آینده بازار است. این موضوع به معنی، رفتار و تغییرات قابل پیش‌بینی متغیرهای تأثیرگذار بر بورس است. در بورس تهران تعداد و میزان اثرگذاری متغیرهای غیرقابل پیش‌بینی به قدری زیاد است که امکان پیش‌بینی کم خطا برای هیچ کارشناسی وجود ندارد. متغیرهای غیرقابل کنترل (برونزا) با تغییرات زیاد امکان پیش‌بینی بدون خطا را از بین می‌برد و باعث می‌شوند سرمایه‌گذاران با توسل به شانس در این شرایط عمل کنند. توسل به شانس یعنی قبول ریسک بالا و این برای سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز قابل قبول نیست. در طبقه‌بندی دیگری، گزینه‌های واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولت را می‌توان به عرضه عمومی سهام در داخل، عرضه عمومی سهام در خارج، فروش تجاری، انحلال، واگذاری سهام به کارکنان، واگذاری انبوه و ترکیبی از روش‌ها تقسیم‌بندی کرد. مهم‌ترین پیش‌شرط‌ها، مزایا و معایب این گزینه‌ها در جدول ۳ آمده است.^۱

۵ عدم شفافیت و فسادپذیری سیاست‌های کلی اصل ۴۴

ایران آغازگر و تنها کشوری نیست که سعی در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی دارد. تجارب کشورهای دیگر در این باره و الزامات و محدودیت‌ها و توانایی‌های روش‌های واگذاری قابل مطالعه و پندآموز هستند. باید بدانیم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به هیچ وجه و در هیچ کجای دنیا به معنی خصوصی‌سازی نیست و الزاماً نمی‌تواند باعث افزایش ثروت ملی و افزایش کارایی و بهره‌وری یا اشتغال و عدالت اجتماعی شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. یوسف جمسی و لیلا بندری، همان، ص ۹۱.

جدول ۳ گزینه‌های واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولت

ملاحظات	مزایا	بیشترینها	گزینه‌های واگذاری
<p>وقت‌گیر</p> <p>پیچیدگی ایجاد نگرانی و ایجاد بازار توری</p> <p>محدودیت ظرفیت جذب</p> <p>دشواری امور شرایط بورس‌های بین‌المللی</p>	<p>شفاف‌سازی</p> <p>سهام گسترده‌تر</p> <p>نوسان بازار سرمایه</p> <p>ورود به بازار بین‌المللی بورس</p> <p>افزایش مهارت‌های بازاریابی و مدیریت</p> <p>سرمعت</p> <p>فرآیند مهارت‌های بازاریابی و مدیریت</p> <p>کسب حداکثر درآمد</p>	<p>سابقه سوددهی</p> <p>فرزندان حسابرسی</p> <p>انگازو حداقل</p> <p>بازارهای بورس‌های بین‌المللی</p> <p>انگازو حداقل</p> <p>اطلاعات صدگردد شرکت</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>سهام در زمان</p> <p>عرضه عمومی سهام در خارج</p> <p>عرضه عمومی سهام در خارج</p> <p>عرضه عمومی سهام در خارج</p> <p>عرضه عمومی سهام در خارج</p>
<p>شفافیت کم</p> <p>مالکیت متفرک</p>	<p>مدیریت فرآیند بازاریابی و مدیریت</p> <p>مدیریت</p> <p>کسب حداکثر درآمد</p>	<p>صدگردد ملی ضمیمه</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>فرودگاه</p> <p>اصلاح</p>
<p>ریسک انواع کارکنان برای</p>	<p>مدیریت فرآیند بازاریابی و مدیریت</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>صدگردد ملی ضمیمه</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>اصلاح</p>
<p>خودبرآیندی دارایی‌ها</p>	<p>فرآیند بازاریابی و مدیریت</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>صدگردد ملی ضمیمه</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>واگذاری سهام به کارکنان</p>
<p>فرآیند بازاریابی سرمایه و نظری نمی‌شود</p> <p>فرآیند حکمرانی شرکت مطلوب را برقرار نمی‌آورد</p>	<p>فرآیند بازاریابی و مدیریت</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>صدگردد ملی ضمیمه</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>واگذاری سهام</p>
<p>ایجاد مقدمات هوادار مدتی</p> <p>مالکیت پیچیده</p>	<p>اصطلاح بازاریابی شرکت بر فرآیند بهتر</p> <p>سهام</p>	<p>صدگردد ملی ضمیمه</p> <p>آینده مطلوب</p> <p>سازگاری با رهنمودهای بازار</p>	<p>ترکس از روش‌ها</p>

۱-۵ اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اهداف مطرح شده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
 - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم برای تأمین عدالت اجتماعی،
 - ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری،
 - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
 - کاستن بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
 - افزایش سطح عمومی اشتغال،
 - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- تقریباً تمامی اهداف ذکر شده برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وظایف حتمی و قطعی دولت است و دولت باید بدون توجه به وجود یا عدم وجود سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای تحقق این اهداف و آرمان‌ها تلاش کند. شاید بتوان با استراتژی‌هایی در شیوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در راستای تحقق برخی از اهداف مطرح شده حرکت کرد، ولی نمی‌توان مدعی شد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تنهایی می‌تواند تمام این آرمان‌ها و آرزوها را محقق سازد.

الف) خلاصه‌ای از سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

- بند (۱):** این بند دولت را به آغاز نکردن فعالیت و واگذاری تمام فعالیت‌های موجود غیرمشمول عناوین صدر اصل ۴۴ تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی موظف می‌کند.
- بند (۲):** مجاز شمردن بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی به سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ با شرط و شروطی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- تعیین نکردن سهم بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی از این واگذاری‌ها،
- تعیین نکردن شیوه نظارت و کنترل دولت بعد از واگذاری،

- تعیین نکردن شاخص‌های مناسب برای ضمانت اجرا و حسن انجام این سیاست،
- تعیین نکردن شیوه واگذاری،
- تعیین نکردن ارتباط اجرای این سیاست با اهداف تعیین شده برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴،
- تعیین نکردن میزان اثربخشی و تداوم اثربخشی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر تغییر مطلوب اهداف تعیین شده،
- تعیین نکردن میزان اثربخشی و تداوم این اثربخشی بر تغییر سایر متغیرهای اساسی و مورد توجه مردم،
- تعیین نکردن هزینه اجتماعی تحقق نتایج حاصل از اجرای این سیاست از طریق سیاست‌های دیگر،
- عدم امکان سنجش نتایج حاصل از اجرای این سیاست با سیاست‌های دیگر از نظر هزینه ملی و فایده و رفاه اجتماعی حاصل آن.

ب) الزامات واگذاری قید شده در سیاست‌های کلی اصل ۴۴

- قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود،
- فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب برای ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از انحصار و رانت اطلاعاتی انجام می‌شود،
- برای تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درباره بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام شود،
- واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه انجام شود،
- برای اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور اقدامات لازم برای جذب مدیران با تجربه و متخصص و کارآمد انجام شود. فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است،
- با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند،
- تخصیص درصدی از منابع واگذاری برای حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- **بند (۱):** امکان تعیین قیمت از ابتدا در بورس وجود ندارد و این زمینه‌ساز چانه‌زنی‌های آشکار و پنهانی خواهد شد.
- **بند (۲):** کلمه «اطلاع‌رسانی مناسب» برای فراخوان عمومی تعریف نشده و باید به طور دقیق منظور از آن روشن شود.
- **بند (۴):** عبارت «کارشناسی همه‌جانبه» نامفهوم و نامعین است.
- **بند (۵):** فروش اقساطی سهام شرکت‌ها از هر نوع و به هر شکل به مدیران و کارکنان آن نمونه بارزی از فساد است و با تعاریف فساد انطباق کامل دارد. این موضوع هیچ ارتباطی با اهداف مطرح شده برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ندارد و با برخی از آن از جمله گسترش مالکیت در سطح عموم مردم منافات دارد. علاوه بر این عدم تعیین و تفکیک سهم مشخص هر کدام از گروه مدیران و کارکنان امکان انحرافات بیش‌تری را به وجود می‌آورد.
- **بند (۷):** عبارت «درصدی» در این بند فضای کافی برای فساد مالی را ایجاد می‌کند. به جای آن باید اندازه دقیق این اعتبار به درصد و حداکثر ریالی آن تعیین شود.

۶ عدم شفافیت و فسادپذیری لایحه قانونی اجرای اصل ۴۴

آنچه در عمل اجرا می‌شود قانون اجرای اصل ۴۴ است به همین دلیل بررسی لایحه قانونی اجرای اصل ۴۴ از اهمیت بیش‌تری نسبت به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برخوردار است. خلاصه مواد لایحه قانون اجرای اصل ۴۴ و عدم شفافیت و فسادپذیری هر کدام از این مواد عبارتند از:

خلاصه ماده (۴): مکلف شدن دولت به توسعه زیرساخت‌ها، فرآهم آوردن موجبات افزایش ثروت ملی و تبدیل ایران به قدرت اول اقتصادی منطقه در افق چشم انداز ۱۴۰۴ در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و توسعه کمی و کیفی بورس متناسب با حجم واگذاری‌های دولتی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- آرمان‌های این ماده در همه زمان‌ها و دولت‌ها مدنظر نظام بوده است و ارتباط دادن آن‌ها با اصل ۴۴ استفاده ابزاری از این اصل است. به‌ویژه آنکه در این ماده اندازه‌ای برای تأثیرگذاری دولت و اجرای سیاست اصل ۴۴ تعیین نشده است.
- **خلاصه ماده (۵):** تکلیف دولت در بهبود شاخص‌های عدالت اجتماعی.

- دولت در تمام مکاتب و کشورها به ایجاد و تداوم عدالت اجتماعی موظف است. جمهوری اسلامی ایران با دیدگاه ایدئولوژیک خود نسبت به مسائل و اعتقادات ضد سکولار بیش‌تر از همه باید به عدالت اجتماعی توجه کند. در این ماده هیچ اشاره‌ای به اصل ۴۴ و کارکرد این اصل برای تحقق اهداف مورد نظر در زمینه عدالت اجتماعی نشده است. به نظر می‌رسد این ماده می‌تواند در هر جای دیگری حتی در قوانین بودجه سنواتی یا برنامه‌های توسعه پنج‌ساله هم بیاید. به‌ویژه اینکه دولت مکلف شده با اتخاذ سیاست‌های قانونی مناسب این کار را انجام دهد و در آن به اجرای اصل ۴۴ اشاره‌ای نشده است.

خلاصه ماده (۶): تکلیف دولت در ارتقای شاخص‌های کشور در زمینه‌های علمی، فناوری و...

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- این وظیفه بدون تکلیف این قانون برای دولت وجود دارد و استفاده ابزاری از اصل ۴۴ آن هم بدون تعریف معینی از کلمه «ارتقا» امکان انحراف بیش‌تری را برای دولت فراهم می‌آورد.

خلاصه ماده (۷): تکلیف دولت در رفع انحصار و تبعیض و ایجاد فضای سالم رقابتی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- ویژگی‌های بازار رقابتی در قسمت‌های قبل بیان شد، بهتر بود دولت به ایجاد این شرایط برای امور گفته شده ملزم می‌شد. در ماده ۷ دولت فقط مکلف شده درباره فعالیت‌های اقتصادی مشمول گروه‌های یک و دو، انتشار اطلاعات مربوط به هر گروه اقتصادی و نیز ارائه تسهیلات قانونی را به گونه‌ای انجام دهد که مانع رقابت آزاد نشود و این به هیچ‌وجه به معنی تلاش برای ایجاد شرایط رقابتی نیست. به‌ویژه اینکه تنها محدود به انتشار اطلاعات و ارائه تسهیلات آن هم فقط برای فعالیت‌های اقتصادی مشمول گروه یک و دو شده است.

خلاصه ماده (۸): تکلیف دولت در ممانعت از ورود به فعالیت‌های گروه یک.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- کلمه «می‌تواند» در پاراگراف سوم به معنی آزاد شدن دست دولت در تفسیر اندازه مداخله دولت است.

خلاصه ماده (۹): تعیین اندازه دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی مشمول گروه یک، دو و سه.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- در تبصره یک کلمه «می‌تواند» امکان انحراف دولت را به وجود می‌آورد به‌ویژه آنکه برخلاف ماده (۸) این «می‌تواند» محدود به اجازه مجلس شورای اسلامی نشده است.

- در تبصره «۲» مجدداً به دولت اجازه تأسیس بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی و بنگاه‌های واسطه مالی و بیمه داده شده است.

خلاصه ماده (۱۰): تعیین سقف مجاز سهام برای صندوق‌های بازنشستگی، سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای عمومی غیردولتی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- به‌نظر می‌رسد سقف مجاز با توجه به بند «د» تبصره «۲» ماده (۹) برای تمام این دستگاه‌ها باشد، ولی متن ماده این نتیجه‌گیری را نمی‌سازد. به‌ویژه اینکه در پایان ماده سازمان‌هایی که بیش از ۴۰ درصد سهام را دارند به کاهش این سهم مکلف شده‌اند. هر چند ضمانت قانونی آن معین نشده است.

- مشخص نیست این سقف مجاز مربوط به صندوق‌های بازنشستگی غیردولتی هم می‌شود یا خیر؟

- مشخص نیست منظور سازمان تأمین اجتماعی بوده یا صندوق بازنشستگی این سازمان، زیرا خود سازمان هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری مستقیمی نمی‌کند.

- تبصره این ماده علاوه بر اینکه مغایر مفهوم واگذاری است با هیچ‌کدام از اهداف اصل ۴۴ منطبق نیست و محدودیت‌های زیادی برای اعطای اعتبارات بانکی به‌وجود می‌آورد.

خلاصه ماده (۱۱): تکلیف دولت در حمایت از بخش‌های غیردولتی و شرکت‌های بزرگ سهامی عام و تعاونی‌ها از طریق مشوق‌های لازم.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- در حال حاضر این مشوق‌ها برای بسیاری از شرکت‌ها حتی شرکت‌هایی که بزرگ و سهامی عام هم نیستند در برنامه چهارم توسعه وجود دارد و به‌نظر هم نمی‌رسد ارتباطی با اصل ۴۴ داشته باشد.

خلاصه ماده (۱۲): تکلیف دولت در افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- تعیین ارتباط اهداف اجرای اصل ۴۴ با گسترش تعاونی‌ها نامعلوم و اثربخشی آن نامعین است.
- در این ماده رانتهای فراوانی برای تعاونی‌ها پیش‌بینی شده است. این در صورتی است که شرکت‌های سهامی عام از نظر اثربخشی بر اهداف اصل ۴۴ کم‌تر از شرکت‌های تعاونی مفید نیستند. رانتهای ایجاد شده در دولت‌های رانتهای فقط باعث توزیع رانت و ایجاد نابرابری بیشتر می‌شوند و این با هدف افزایش عدالت اجتماعی مد نظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منافات دارد.
خلاصه ماده (۱۳): رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمام عرصه‌های اقتصادی و تکلیف به وزارت تعاون در تشکیل بانک اطلاعات و توسعه تعاونی‌ها.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- این ماده با اصل ۴۴ و اهداف آن هیچ ارتباطی ندارد.
خلاصه ماده (۱۴): امکان واگذاری سهام تا ۴۹ درصد سهام با حق رأی حداکثر ۳۵ درصد از شرکت‌های تعاونی به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرعضو.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- مشخص نیست این سهم ۴۹ درصدی برای اشخاص حقیقی و حقوقی مجزا در نظر گرفته شده یا به صورت مشترک. در هر حال این ماده امکان ورود سایر شرکت‌های غیرتعاونی برای برخورداری از امتیازات و رانتهای به‌وجود آمده برای شرکت‌های تعاونی را فراهم می‌کند.
خلاصه ماده (۱۵): اعطای امتیازات ویژه به تعاونی‌ها.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- با توجه به امکانات ایجاد شده در ماده (۱۴) برای ورود به شرکت‌های تعاونی، امتیازات اعطایی ماده (۱۵) به تعاونی‌ها محدود نخواهد شد و این موضوع با اهداف مدنظر قانون‌گذار در ایجاد و گسترش تعاونی‌ها منافات دارد.
خلاصه ماده (۱۶): تکلیف به وزارت تعاون در فراهم آوردن تمهیدات لازم برای تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- منظور از «تمهیدات لازم» مشخص نیست. این ماده عبارت‌های مجهول زیادی دارد مثل

«کارکنان سهام‌دار» که معلوم نشده منظور از کارکنان، کارکنان همان شرکت است یا شرکت دیگر و سهام‌دار هم معلوم نیست که سهام‌دار کدام شرکت است. در هر حال اعطای حق تقدم فقط به این گروه — برای افزایش سرمایه — خود یک رانت اقتصادی است.

خلاصه ماده (۱۷): اجازه به دولت برای واگذاری، انحلال، ادغام و... شرکت‌های دولتی با رعایت موازینی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

— این ماده با فصل سوم لایحه قانونی یعنی سیاست‌های توسعه بخش تعاون هیچ ارتباطی ندارد. تبصره «۴» بند «ب» این ماده فقط به سهم کم‌تر از ۵۰ درصد دولت در سهام شرکت‌ها برای شناسایی دولتی بودن یا نبودن شرکت دولتی اکتفا می‌کند و مشخص نیست این سهم جدا یا مشترک است.

خلاصه ماده (۱۸): تکلیف دولت در واگذاری سهام و سهم‌الشرکه خود در تمامی دستگاه‌هایی که موضوع فعالیت‌های آن‌ها مشمول گروه یک می‌باشد به بخش‌های غیردولتی و واگذاری تا ۸۰ درصد ارزش شرکت‌های درون بازار برای شرکت‌های مشمول گروه دو و سه.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

— عبارت «واگذاری حداکثر ۸۰ درصد» برای زمانی که هدف واگذاری است هیچ معنا و مفهومی ندارد، چون واگذاری یک درصدی، نیم درصدی و یک هزارم درصدی را هم شامل می‌شود.

خلاصه ماده (۱۹): دامنه شمول قانون را تعیین می‌کند.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

— بهتر بود دامنه شمول قانون در پایان لایحه قانونی تعیین می‌شد.

خلاصه ماده (۲۰): تکلیف به دولت در گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی رایج کشور براساس گروه‌بندی مذکور در ماده (۳).

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

— بهتر بود این ماده به صورت تبصره‌ای در ماده (۳) آورده شود یا بلافاصله بعد از ماده (۳) ذکر می‌شد.

خلاصه ماده (۲۱): تسریع در اجرای واگذاری‌ها و تعیین سقف زمانی.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- با توجه به محدودیت‌های مالی بخش خصوصی و با توجه به شاخص‌های اقتصادی ذکر شده در قسمت‌های قبل برای اقتصاد ایران و با توجه به اهداف ذکر شده برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به هیچ وجه تحقق این اهداف در این مدت زمانی و مکانی و با این ابزار و سیاست‌ها امکان ندارد.

خلاصه ماده (۲۲): تکلیف به دولت در سامان‌دهی بازارهای موضوع ماده (۲۰).

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- بند «الف» عبارات و کلمات کلی و نامفهوم زیادی را در خود دارد.

کلمه «مجاز» در بند «ب» و تبصره «۱» بند «ج» به دلیل الزام‌آور نبودن برای دولت، امکان انحرافات زیادی را فراهم می‌کند.

خلاصه ماده (۲۳): اجازه دادن به دولت در استفاده از درآمد حاصل از واگذاری‌ها برای حفظ و توسعه اشتغال، توانمندسازی نیروی انسانی شاغل و... .

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» در این ماده به دلیل الزام‌آور نبودن آن برای دولت، امکان انحرافات زیادی را فراهم می‌کند.

خلاصه ماده (۲۴): تعیین عوامل تعیین‌کننده الویت‌بندی شرکت‌های قابل واگذاری.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- در عوامل تعیین‌کننده الویت‌بندی واگذاری‌ها به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اثربخشی شرکت‌ها اشاره‌ای نشده است.

خلاصه ماده (۲۵): تکلیف به سازمان خصوصی‌سازی برای آماده‌سازی حقوقی شرکت‌ها برای واگذاری براساس اقدامات تعیین شده و معین.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- بند «۱» این ماده نامفهوم است.

- با توجه به معلوم نبودن مدت تصویب هیئت عالی واگذاری برای شرکت‌های در حال واگذاری، بند «۲» امکان خروج شرکت‌های دولتی از شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی از جمله آیین‌نامه معاملات دولتی را برای مدت نامعلومی فراهم می‌کند.

- در بند «۴» امکان افزایش شرکت‌های دولتی بدون مجوز مجلس شورای اسلامی میسر شده است که علاوه بر مغایرت با بند «الف» ماده (۸) این قانون، حد و مرزی برای تأسیس شرکت‌ها قائل نشده است.

خلاصه ماده (۲۷): تکلیف به دستگاه‌های موضوع ماده (۱۹) با اعلام ارقام قابل واگذاری به هیئت عالی واگذاری و تعیین چارچوب تصمیم‌گیری هیئت عالی واگذاری.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- تضمینی برای زمان و اندازه اعلام دستگاه‌های موضوع ماده (۱۹) وجود ندارد و با توجه به منافع آشکار و پنهان در عدم اعلام تام و تمام و به موقع ارقام، امکان انحرافات زیادی وجود دارد.

- کلمه «حتی المقدور» و «بسته به شرایط موجود» در این ماده هیچ مفهومی ندارد و باعث انحرافات بیش‌تر می‌شود.

- اجازه به هیئت واگذاری در اجازه دادن و پیمان با مدیریت شرکت‌های قابل واگذاری انحراف مشهودی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

خلاصه ماده (۲۸): هیئت واگذاری مجوز واگذاری‌هایی را صادر می‌کند.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- اصل ماده نامفهوم است و معلوم نیست اجازه صادر شده هیئت عالی واگذاری برای چه کسی است؟

- کلمات «متناسب با شرایط» و «شرایط خاص» نامعین و تفسیرپذیر است.

- روش‌های تعیین شده در واگذاری به‌ویژه فروش سهام بلوک از طریق مزایده عمومی و یا محدود در بازارهای داخلی و یا خارجی و فروش سهام بلوک از طریق مذاکره با مدیران، کارشناسان متخصص و... علاوه بر اینکه با هیچ‌کدام از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴

همانگ نیست، حتی در مقابل این اهداف قرار می‌گیرد و علاوه بر این گنجاندن روش مزایده عمومی و یا محدود در بازارهای داخلی و خارجی در یک عبارت امکان انحراف بیش‌تری را مهیا می‌کند. در صورت ضرورت و اصرار بر انجام این‌گونه معاملات و برای کاهش امکان سوءاستفاده بهتر است سهم و اندازه واگذاری برای هر کدام از طبقات تعریف شده از نظر مزایده عمومی، مزایده محدود، مذاکره با مدیران، مذاکره با کارشناسان متخصص و... به طور دقیق مشخص شود.

خلاصه ماده (۲۹): چارچوب قیمت‌گذاری و تعیین زمان مناسب واگذاری.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- معلوم نیست ضابطه محدودیت روش واگذاری مذاکره‌ای به شرکت‌هایی که دارای دارایی فیزیکی محدودی باشند، از کجا آورده شده است؟

- فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد سهام شرکت‌های گروه دو و سه به مدیران و کارکنان این شرکت‌ها سبب رانت می‌شود، با توجه به اینکه موضوع امکان جابه‌جایی در این خریدها نادیده گرفته شده و میزان سهم مدیران و کارکنان هر کدام به تنهایی تعیین نشده است.

- فروش اقساطی تا ۵۰ درصد شرکت‌های گروه دو و سه به شرکت‌های کارگزاری سهام و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی رانت جدیدی برای این شرکت‌ها به‌وجود می‌آورد.

- ارائه تخفیف بیش‌تر به دهک‌های درآمدی پایین با مشکلاتی مثل شناسایی و اطلاق واقعی آن مواجه است. این موضوع باعث انحرافات زیادی در اجرا و هدف‌گذاری خواهد شد.

خلاصه ماده (۳۰): امکان استفاده از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و سرمایه‌گذاری برای تعهد پذیرهنویسی سهام عرضه شده.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- الزام بانک‌ها به خریداری سهام عرضه شده‌ای که به فروش نرفته است، قیمت‌گذاری منصفانه و واقعی سهام را با مشکل مواجه می‌کند.

خلاصه ماده (۳۱): تکلیف به سازمان خصوصی‌سازی برای انتشار اطلاعات هر معامله بعد از انجام آن.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- افشای نام مشاور یا مشاورانی که در فرایند معامله به سازمان خصوصی‌سازی مشاوره داده‌اند باعث رایزنی و چانه‌زنی‌هایی خارج از عرف و قواعد رسمی خواهد شد.
خلاصه ماده (۳۲): ایجاد نظارت و کنترل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر عملکرد خریداران سهام مدیریتی و کنترلی و ارائه گزارش به هیئت وزیران.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- تکلیف دولت به ارائه چنین گزارش‌هایی به کمیسیون‌های مربوطه در مجلس شورای اسلامی، شفافیت مالی بیش‌تری را به همراه خواهد داشت.
خلاصه ماده (۳۵): تعیین منابع و شرایط مالی مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- تعیین حداقل ۵ میلیارد دلار اعتبار سالیانه برای بخش غیردولتی از حساب صندوق ذخیره ارزی بدون تعیین سهم بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی با توجه به قدرت اقتصادی و سیاسی بسیار زیاد نهادهای عمومی غیردولتی باعث سرازیری این اعتبارات به سمت نهادهای عمومی غیردولتی خواهد شد. معلوم نیست رقم ۵ میلیارد دلار بر چه مبنایی محاسبه شده است؟ بهتر بود بر حسب درصد باشد تا یک رقم مطلق و ثابت.
- در بند «۴» این ماده عبارات «اجازه داده می‌شود» و «بخشی از» نامعلوم و زمینه‌ساز انحرافات خواهد بود.
خلاصه ماده (۳۶): تعیین تکلیف وجوه حاصل از واگذاری‌ها.

عدم شفافیت‌ها و فسادپذیری‌ها

- بند «الف» ۲۰ درصد از درآمد واگذاری را برای اعمال تخفیف ۵۰ درصدی به دو دهک پایینی تخصیص می‌دهد. تخفیف اعطایی به معنی دریافت کم دولت است و لازم نیست دوباره برای آن منابع تأمین کرد. از طرف دیگر این تخفیف، ۵۰ درصد از حداکثر ۵۰ درصد سهام متعلق به دو دهک پایینی مربوط به شرکت‌های گروه دو و سه است که بسیار کم‌تر از ۲۰ درصد کل درآمد واگذاری‌ها خواهد شد.

- بند «ب» ۱۰ درصد دیگر از درآمد واگذاری‌ها را در قالب وجوه اداره شده در اختیار بانک توسعه تعاون قرار می‌دهد. چرا در قالب وجوه اداره شده؟
- بند «ج» ۲۰ درصد از درآمد واگذاری‌ها را به بانک‌های دولتی اعطا می‌کند.
- بند «د» ۴۵ درصد از درآمد واگذاری‌ها را برای تأمین تور حمایتی برای نیروی انسانی تعدیل شده ناشی از واگذاری، تقویت خدمات تأمین اجتماعی برای حمایت از اقشار مستضعف، پرداخت دیون دولت به نهادهای عمومی و... اعطا کرده است. نحوه محاسبه این ارقام و درصدهای اعطایی و تأثیرگذاری آن‌ها بر اهداف اصل ۴۴ معلوم نیست.

۷ سخن آخر و پیشنهادها

مقام معظم رهبری افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی را دو پایه اساسی اقتصاد اسلامی برشمردند. ایشان اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را به معنای تبدیل دارایی‌های کم‌بازده به ثروتی پراثر و پیش‌برنده اقتصاد کشور با جهت‌گیری به سمت قشرهای محروم جامعه تعریف کرده‌اند.

آنچه که در لایحه قانونی اجرای اصل ۴۴ که به دلیل قابلیت اجرایی آن در عمل مهم‌تر از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، عدم انطباق این لایحه با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

مواد بی‌ارتباط با اصل ۴۴، عبارات و کلمات مبهم، رانتهای اقتصادی و مالی، نبود ضمانت اجرایی، ادغام منافع و سهم‌ها و مبهم بودن آن و... از مهم‌ترین دلایل عدم شفافیت و فسادپذیری لایحه قانونی اجرای اصل ۴۴ است.

با توجه به اهداف والایی که از اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دنبال می‌شود و با توجه به اینکه این لایحه نه تنها تحقق بخش این اهداف نخواهد بود که در بسیاری از موارد ما را از آن‌ها دور هم می‌کند، تدوین مجدد این لایحه و رفع ایرادات گفته شده هر چند کمی زمان‌بر خواهد بود، اما بسیار ضروری است.

منابع و مأخذ

- فاتحی محمدحسین. «خصوصی‌سازی و بسط رقابت»، *روزنامه جهان اقتصاد*، سال ۱۳۸۳.
- جمسی، یوسف و لایلا بندری. *بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۵.
- تانزی، ویتو. «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۴۹-۱۵۰.
- نشریه پیام، شماره ۳۱۳، آذر ۱۳۷۵.
- زاهدی، شمس‌السادات. «نگرشی بر فساد و آثار آن، دانش مدیریت»، دوره اول، شماره ۲، بهار ۱۳۷۵.
- مؤسسه تدبیر اقتصاد، «فساد مالی و اقتصادی»، جلد اول، تهران، ۱۳۸۲.
- H. Beblawi and G. Luciani (eds); "the Rentier state"; (London: Croom Helm, 1987)
- شیرازی، شهرام. «نگاهی به ویژگی‌های امتیازات و قراردادهای نفتی ایران تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران»، آزاد، سال ۱۳۷۸.
- مؤسسه تدبیر اقتصاد، «فساد مالی و اقتصادی»، جلد دوم، تهران، ۱۳۸۲.
- مرکز آمار ایران، «سالنامه آماری»، سال‌های مختلف.
- خلعتبری، فیروزه. «نگاهی به چارچوب و مفاهیم مالیاتی اقتصاد ایران»، گزارش شماره ۱۷۰۲۴۰۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- فاتحی، محمدحسین. «مالیات و وظایف توزیعی دولت»، *نشریه مجلس و پژوهش*، شماره ۴۵.
- فاتحی، محمدحسین. *تأثیر آزادی انتخاب و درجه انحصار بر میزان مشارکت مردم در بازار انتخابات*، مجموعه مقالات همایش اقتصاد و انتخابات، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۴.
- فاتحی، محمدحسین. *جامعه اسلامی و دشمنانش*، تهران، مؤلف، ۱۳۸۱.
- نهج البلاغه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «CD حکمرانی خوب»، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

- فاتحی، محمدحسین. «یارانه و تعدیل فقر»، *روزنامه آفتاب یزد*، شماره ۱۳۵۱، مهر ۱۳۸۳.
- شاخص‌ها، ماهنامه بانک و اقتصاد، شماره ۴۹، شهریور ۱۳۸۳.
- فاتحی، محمدحسین. «نان در بودجه خانوار»، مرکز پژوهش‌های غلات، وزارت بازرگانی، تهران، ۱۳۸۲.
- فاتحی، محمدحسین. «خصوصی‌سازی و وظایف حاکمیتی دولت»، *روزنامه حیات نو اقتصادی*، شماره ۵۹۰، سال ۱۳۸۳.
- فاتحی، محمدحسین، «انضباط مالی و پولی دولت و توسعه بازار سرمایه»، *روزنامه حیات نو اقتصادی*، شماره ۵۷۷، دی ۱۳۸۳.
- فاتحی، محمدحسین. «جذب سرمایه غیر دولتی در بورس»، *روزنامه جهان اقتصاد*، آذر ۱۳۸۳.
- www.eiu.com.
- Kaufman, D. Kraay, A. "Governance Matters", World Bank, May 2005.
- فاتحی، محمدحسین. «فروش سهام شرکت‌های دولتی در بورس»، *روزنامه جهان اقتصاد*، شماره ۲۹۶۴، سال ۱۳۸۳.
- Fozzard, Adrian; "The Basic Budgeting Problem"; Approaches to Resource Allocation in the Public sector, Center for Aid and Public Expenditure, London, 2001.
- فاتحی، محمدحسین. «جذب سرمایه خارجی برای تأمین آتیه»، *روزنامه جهان اقتصاد*، سال ۱۳۸۳.
- فاتحی، محمدحسین. «خصوصی‌سازی»، *روزنامه آفتاب یزد*، شماره ۱۳۷۵، سال ۱۳۸۳.