

توانمندسازی و ارتقای بخش‌های غیر دولتی در برنامه پنجم توسعه

(با تاکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)

• امید عطایی

چکیده

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی یک فرصت و رویکرد برای رشد و عدالت در کشور است و باید با جامعیت کامل، اهداف و ابعاد آن دنبال شود. البته هر یک از بندهای این سیاست‌های ابلاغی، آثار مثبت خاص خود را دارد، لکن مبنا قرار گرفتن بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی کشور و عدم حضور دولت در این امور، تحت عنوان «تقویت بخش‌های غیردولتی و توانمندسازی آن»، پایه‌ای‌ترین هدف، دلیل، نتیجه و اثر ابلاغ سیاست‌های مزبور شمرده می‌شود. اما آنچه در حال حاضر از عملکرد اجرای قانون این سیاست‌ها مشاهده می‌شود، دور ماندن این مقوله از نظرگاه مجریان این سیاست‌ها بوده است، بنابراین با این روند، دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دور از انتظار خواهد بود. به همین منظور در این گزارش، ابتدا ضمن اشاره به ظرفیت‌ها و ابعاد قانون اجرای این سیاست‌ها، فرصت‌های پیش روی بخش‌های غیردولتی که در قانون مزبور نهفته است، ذکر شده‌اند. سپس با بررسی عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، این نتیجه به دست آمد که با وجود ظرفیت‌ها و فرصت‌های موجود در قانون مزبور، توجه قابل ملاحظه‌ای به توانمندسازی و توسعه حضور بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نشده است. در بخش دیگری از گزارش، با اشاره بر لزوم هماهنگی برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به پیش‌شرط‌های حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی و نیز ایجاد بسترهای قانونی اساسی‌تر در راستای تقویت و توسعه این بخش، در برنامه پنجم توسعه تاکید شده است. در پایان نیز ضمن جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهاداتی برای لحاظ در احکام قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ارائه شده است.



سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در بندهای مختلف توسط مقام معظم رهبری ابلاغ و در حال حاضر اجرا می‌شود. این سیاست‌ها اهداف مختلفی از جمله، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و غیره را دنبال می‌کند. با اندکی تامل در این سیاست‌ها می‌توان دریافت که دستیابی به اهداف آن، جز در سایه حضور فعال بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی) در فعالیت‌های اقتصادی کشور میسر نخواهد بود، الزامی که حتی بخشی از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در مورد این اصل به توسعه حضور بخش‌های غیردولتی اختصاص یافته است.

بنابراین قطعاً برای توجه به این بخش‌ها، اجرای سیاست‌های مزبور به سرانجام نخواهد رسید. به همین منظور در این گزارش ضمن مروری بر عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، به بررسی این موضوع خواهیم پرداخت که آیا مجریان امر، در اجرای این سیاست‌ها، تقویت و حمایت از بخش‌های غیردولتی را مورد توجه قرار داده‌اند یا خیر؟ تا در صورت پاسخ منفی با استفاده از فرصت‌های قانونی موجود (برنامه پنجم توسعه)، راهکارهایی برای پر کردن این خلأهای عملکردی ارائه شود.

۱- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، ظرفیت‌ها و ابعاد آن

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، فضای جدیدی در حرکت به سمت اقتصاد مردم‌سالار در کشور شکل گرفت که می‌تواند سرآغاز تغییری بزرگ در ساز و کارهای موجود در اقتصاد کشور باشد. در مسیر این حرکت، در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی بر لزوم تصویب قوانین جدید یا اعمال تغییرات در برخی قوانین موجود تاکید شده است. یکی از این قوانین که در همین راستا تدوین و به تصویب رسید، قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است. این قانون که مهم‌ترین بستر حقوقی و اجرایی لازم به منظور اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی را فراهم می‌کند، ابعاد گسترده‌ای از نظام جدید مدیریت اقتصادی کشور را با تاکید بر لزوم تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت و همچنین ایجاد مناسب برای توسعه و توانمندسازی بخش‌های غیردولتی ترسیم و تبیین کرده است. با این وجود، ظرفیت‌ها و ابعاد نهفته در قانون اجرای

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، فضای جدیدی در حرکت به سمت اقتصاد مردم‌سالار در کشور شکل گرفت که می‌تواند سرآغاز تغییری بزرگ در ساز و کارهای موجود در اقتصاد کشور باشد

سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که بر رشد و شکوفایی بخش‌های غیردولتی تأثیرات بسزایی دارند، در عناوین ذیل قابل تقسیم‌بندی هستند:

- توانمندسازی و حمایت از توسعه بخش خصوصی
 - برنامه‌های آموزشی و تربیتی و توانمندسازی بخش تعاونی
 - بهبود فضای کسب‌وکار و رفع موانع آن
 - تمهید شناسایی و لغو قوانین و مقررات زائد و غیرضرور برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری
 - ساز و کارهای تنظیم مقررات فعالیت‌های زیربنایی و خدمات عمومی و برقراری نهادهای مستقل نظارت و تدوین مقررات رقابتی
 - کنترل انحصارات و حذف قوانین و مقررات انحصاری
 - تقویت ابعاد حاکمیتی و حضور حمایتی پررنگ دولت در صنایع پرخطر و پیشرفته با تکنولوژی بالا و هزینه‌بر
- در حقیقت ابعاد یاد شده، اصول حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی بوده و در لوی آنهاست که این قانون، فرصت‌های متعددی را برای بخش‌های غیردولتی معرفی کرده است. با نگاهی دقیق‌تر می‌توان دریافت که در محتوای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، فرصت‌هایی برای فعالان بخش‌های غیردولتی فراهم است که در یک طبقه‌بندی از این فرصت‌ها به فرصت‌های ناشی از نهادهای قانونی جدید و سایر فرصت‌ها نام برده می‌شود.

۱-۱- فرصت‌های ناشی از نهادهای قانونی جدید

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در جای‌جای خود دارای نهادهای جدید پیش‌بینی شده برای اصلاح و بهبود ساختار کنونی اقتصاد کشور است و این نهادها عمدتاً در مسیر خدمت به تقویت و حمایت از بخش‌های غیردولتی و رقابتی شدن فضای حاکم بر اقتصاد ملی قرار دارند.

الف) شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی (به موجب ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، این شورا، ستادی سیاستگذار و برنامه‌ریز برای پیشبرد اهداف سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است).

در اولین نگاه به این شورا، مشاهده می‌شود نمایندگان بخش‌های خصوصی، تعاونی و سه نفر شخص حقیقی از متخصصین و صاحب‌نظران اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی در این شورا حضور دارند که می‌تواند فرصت‌های زیادی را برای ارائه سیاست‌ها و راهبردهای مناسب در جهت اجرای صحیح سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری ایجاد کند.

ب) شورای رقابت

این شورا تشکیلی مستقل است که بالغ بر یک فصل از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به کار کرده و اقدامات آن و نحوه تأثیرگذاری این شورا در قالب وظایف و مأموریت‌ها و کارکرد آن در اقتصاد ملی اختصاص دارد. وجود این شورا از جهت متعدد برای فعالان اقتصادی فرصت تلقی می‌شود. اولاً سه نفر نماینده مجلس شورای اسلامی، یک نفر از اتاق بازرگانی و صنایع و م‌عادن ایران و یک نفر از اتاق تعاون در ترکیب آن حضور دارند. ثانیاً سایر اعضای شورا هم نمایندگان بخش دولتی محسوب نمی‌شوند و صرفاً به عنوان متخصص و صاحب‌نظر از سوی مراجع حقوقی متعدد معرفی می‌شوند و بر این اساس این شورا کاملاً غیردولتی است. ثالثاً حضور چنین نهادی در اقتصاد ملی، زمینه حضور فعال و گسترده بخش‌های غیردولتی در عرصه‌های اقتصادی، بدون هراس از بروز و تداوم انحصارات بی‌مورد خصوصاً از سوی دولت را به همراه دارد.

ج - هیات نظارت بر مقررات‌زادایی

اعضای این هیات به عنوان منتخبین از سوی رئیس‌جمهور، وظیفه نظارت بر تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی و در صورت لزوم پیشنهاد لایح و مصوبات لازم برای حذف قواعد غیرضرور را بر عهده دارند.

د) نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی

قانونگذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به خوبی به عدم امکان نظارت فراگیر شورای رقابت (یک شورای متمرکز) بر تمامی حوزه‌های انحصار طبیعی (از بعد نهادی) در قانون مورد بحث، توجه داشته و زمینه استقرار نهادهای

جدول ۱- ارزش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بر اساس روش واگذاری

ماخذ: گزارش عملکرد خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، تیرماه ۱۳۸۸.

سال واگذاری	ارزش به تفکیک روش واگذاری (میلیارد ریال)					درصد واگذاری نسبت به کل
	بورس	مزایده	مذاکره	سهام عدالت	رد دیون	
۱۳۸۴	۳۴۵	۳۱۱	-	-	-	۰/۲۲
۱۳۸۵	۳۳۳۲	۹۷	-	۲۳۵۷۹	-	۶/۸۸
۱۳۸۶	۳۰۶۰۰	۷۴۵۱	-	۱۶۶۴۲۲	۲۷۶۲۷	۶۲/۰۳
۱۳۸۷	۲۹۹۲۰	۴۰۳۱	-	۳۵۰۰۰	۴۰۵۰۰	۳۰/۸۷
۱۳۸۷-۱۳۸۴ (درصد واگذاری نسبت به کل)	۶۷۶۱۱ (۱۸)	۱۱۸۹۰ (۳)	-	۲۱۷۶۱۷ (۶۰)	۶۸۱۵۸ (۱۹)	۳۶۵۲۷۷ (۱۰۰)

ستاد سرمایه‌گذاری استان به صورت نهادی حامی و مدعی برای بخش‌های غیردولتی ایفای نقش می‌کند و تضمینی برای تسریع فرآیند سرمایه‌گذاری علاقمندان به آغاز فعالیت اقتصادی در کشور است. در حال حاضر، شرایط کامل استقرار این ستادها در تمامی استان‌های کشور فراهم است و این ستاد در هر استان تشکیل شده‌اند. با این ترتیب، می‌طلبید که فعالان اقتصادی احقاق حقوق از دست رفته احتمالی خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی برای اخذ مجوز فعالیت یا پروانه کاری و سرمایه‌گذاری را در هر استان از مسیر این ستادها مطالبه کنند.

ک) استفاده از ظرفیت بورس اوراق بهادار به عنوان مجری واگذاری شرکت‌های سودآور بزرگ

توجه خاص به قانون واگذاری شرکت‌های بزرگ سودآور دولتی قابل واگذاری از طریق بورس، وزن جدیدی به نهاد بورس کشور داده و در عین حال تعمیق بازار سرمایه را به همراه داشته که این امر خود فرصت مناسبی برای استقبال عموم مردم، خصوصاً سرمایه‌های سرگردان بخش‌های خصوصی و تعاونی برای حضور و خرید سهام شرکت‌ها فراهم کرده است.

ل) بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاران تعاون

این دو نهاد به منظور حمایت از بخش تعاون و در راستای دستیابی به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون در اقتصاد کشور، فرصت مناسبی برای تأمین مالی این بخش تلقی می‌گردد.

۲-۱- سایر فرصت‌های پیش رو

مجموعه اقداماتی که خود یا نتایج آنها منجر به امکان حضور پررنگ بخش‌های غیردولتی در اقتصاد کشور می‌شود در این قسمت به اختصار و بر حسب عنوان معرفی شده‌اند. این عناوین تماماً برگرفته از تکالیف مواد متعدد قانون مورد بحث یا شرایط کنونی و حاکم بعد از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی هستند که می‌توانند موجب انگیزش بخش‌های غیردولتی برای حضور در اقتصاد ملی قلمداد شوند.

الف) ممنوعیت حضور دولت از ابتدای سال ۱۳۸۹ در تمامی فعالیت‌های اقتصادی و بنگاه‌های خارج از موضوع صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی
ب) کاهش تدریجی حضور دولت و رسیدن به سقف ۲۰ درصدی بخش دولتی در فرآیند پنج‌ساله تا پایان سال ۱۳۹۳ در تمامی فعالیت‌ها و بنگاه‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی

حضور فعالانه این بخش‌ها در نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کشور محسوب می‌شود.

ح) واحدهای پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

قانون مورد بحث، از پایش اقدامات و احراز از انحرافات در اجرای مطلوب احکام توسط بخش دولتی غافل‌نمانده و نظارت بر این مهم را در اختیار نمایندگان اصلی همان بخشی از مقرر است نقش اصلی در اقتصاد ملی ایفا کند، قرار داده است. در مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تکلیفی را شاهدهیم که به موجب آن اتاق‌های بازرگانی و تعاون می‌باید واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را تاسیس کرده و گزارش‌های منظم به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارائه کنند. البته تاکنون از این فرصت طلایی در اختیار بخش‌های خصوصی و تعاونی، استفاده کاملی به عمل نیامده و در اصل این ظرفیت پیش‌بینی شده برای بخش‌های غیردولتی مندرج در این حکم بلااستفاده مانده است.

ط) شعب قوه قضائیه برای رسیدگی به شکایات اشخاص از متخلفین قانون

قانونگذار به همراه تدارک واحدهای پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، امکان شکایات فعالان اقتصادی از موارد نقض قانون مورد بحث در شعبی ویژه در قوه قضائیه را فراهم کرده است و هم‌اکنون این شعب توسط قوه مزبور تعیین شده و آمادگی رسیدگی به ادعاهای مطروحه را دارند، لکن شبیه به بسیاری از ظرفیت‌های بلااستفاده قانون از سوی بخش‌های غیردولتی، این فرصت نیز مورد نظر کافی قرار نگرفته است.

ی) ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و ستاد سرمایه‌گذاری ملی

تنظیم‌کننده در بخش‌های مختلف انحصاری اقتصاد را فراهم کرده است. بدین ترتیب، ساختار حقوقی و نهاد نظارتی جدیدی بر انحصارات طبیعی پیش‌بینی شده است که لازمه آغاز کارکرد آن، تحرک و فعال شدن بیشتر شورای رقابت است.

ه) هیات‌گذاری

هیات عالی واگذاری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای سوم و چهارم کشور به عنوان نهاد مرجع برنامه‌ریزی واگذاری بنگاه‌های دولتی پیش‌بینی شده و فعال بوده است. لکن وجود هیات واگذاری به موجب مواد (۳۹) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حضور دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیات یاد شده از جمع ۵ نفره اعضای هیات، فرصت مطلوب جدیدی برای دلگرمی و اعتماد بیشتر فعالان بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایفای نقش در واگذاری‌های شرکتی‌های دولتی قلمداد می‌شود.

و) شرکت‌های تعاونی سهامی عام

این نوع شخصیت شرکتی به عنوان شخصیت حقوقی جدید در مجموعه شرکت‌های مشمول مقررات قانون تجارت، با برخی تسهیلات و حمایت‌های مطلوب و خاص که در متن قانون از آنها به عمل آمده است، بستر قابل قبولی برای شروع فعالیت شرکتی بخش‌های غیردولتی در قالب شخصیت تعاونی فراهم کرده است.

ز) مشاوره بخش‌های غیردولتی به شوراها، کمیسیون‌ها و هیات‌های اقتصادی دولت، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه

ظرفیت مندرج در ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، برای تعامل و حضور بخش‌های غیردولتی در قالب امور تخصصی و مشاوره‌ای به قوای مختلف حاکمیت کشور، از جمله بارزترین فرصت‌های مؤثر برای هماهنگی و

ج) امکان حضور بخش‌های غیردولتی در تمامی فعالیت‌های اقتصادی کشور به جز استثنائات مطرح شده در سیاست‌های کلی ابلاغی (این استثنائات عبارتند از: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک‌های توسعه صادرات، بیمه مرکزی، بیمه ایران، سازمان همایمی کشوری، سازمان بنادر و کشتیرانی، شبکه‌های اصلی انتقال برق، شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پستی و تولیدات دفاعی و امنیتی به تشخیص فرمانده کل قوا).

د) تکلیف به دولت برای هزینه کردن بخشی از وجوه حاصل از واگذاری در سرمایه‌گذاری مشترک حداکثر ۴۹ درصدی با بخش‌های غیردولتی در مناطق محروم و صنایع پرخطر

ه) تسهیلات، تشویقات، معافیت‌ها، حمایت‌ها و بسترسازی‌های گسترده و متنوع دستگاه‌های اجرایی و به‌خصوص وزارت تعاون از شکل‌گیری و تقویت شرکت‌های تعاونی و سایر نهادهای بخش تعاون، نظیر اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون

د) لغو هرگونه امتیازات اعطا شده به بنگاه‌های دولتی مشمول صدر و خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حسب مورد تعمیم این امتیازات به بخش‌های غیردولتی با هدف برقراری عدالت اقتصادی در فعالیت‌های مشابه بین دولت و فعالان غیردولتی

ز) تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی در بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی

ح) تصویب و اجرای قانون توسعه کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار که رفع موانع پیش روی بخش‌های غیردولتی جهت حضور فعالانه در اقتصاد را هدف قرار خواهد داد و در زمینه‌های متعدد، موانع پیش روی کسب و کار را از جهت حقوقی برطرف خواهد کرد.

با این ترتیب چنان‌که مشهود است، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دارای ابعاد حقوقی و نهادی گوناگونی برای حمایت و تقویت بخش‌های غیردولتی در اقتصاد ملی است، در واقع، نهادهای برشمرده قانون به همراه احکام بازدارنده گسترش بیشتر دولت در آن، همگی ناظر بر توسعه و تقویت بخش‌های غیردولتی هستند و انتظار بر آن است که با ابلاغ سیاست‌های کلی این اصل و متعاقب آن قانون اجرای سیاست‌های مزبور، تحول سریع و خاصی در تعامل اقتصادی و رفتار اقتصادی هر دو بخش (دولتی و غیردولتی) به وقوع بپیوندد، امری که شاید در طی این مدت به میزان قابل قبولی شاهد نبوده‌ایم.

۲. عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۲-۱- واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

بر اساس ماده (۸۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است، هر ۶ ماه یک بار گزارش عملکرد اجرای این قانون را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه و برای اطلاع عموم منتشر کند. طبق این گزارش، آمار و اطلاعات مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷ در جدول ۱ آمده است. بر اساس این جدول، سهام شرکت‌های دولتی مجموعاً به ارزش ۳۶۵،۲۷۷ میلیارد ریال از سال ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷ به بخش‌های غیردولتی واگذار شده است.

آمار واگذاری‌های سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ نشان می‌دهد، میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به روش بورس، مزایده و بابت رد دیون دولت در طی این سال‌ها، کمتر از میزان واگذاری این سهام از طریق سهام عدالت است. به‌گونه‌ای که از مجموع ۳۶۵،۲۷۷ میلیارد ریال سهام شرکت‌های دولتی واگذار شده طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷، حدود ۱۸ درصد از طریق بورس، ۳ درصد از طریق مزایده، ۱۹ درصد بابت رد دیون دولت و ۶۰ درصد از طریق سهام عدالت واگذار شده‌اند.

علی‌الاحوال میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، از صعودی بودن روند واگذاری در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷ حکایت دارد، البته هرچند میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۶ (حدود ۶۲ درصد) بیشتر از سال ۱۳۸۷ (حدود ۳۰ درصد) بوده است.

آمار و اطلاعات جدول ۲ نیز بخش‌هایی را که سهام شرکت‌های دولتی به آنها واگذار شده است نشان می‌دهد. براساس این جدول، از سال ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸، سهام ۲۶۴ شرکت دولتی به ارزش ۵۴۳۸۸۳ میلیارد ریال به بخش‌های خصوصی، تعاونی (سهام عدالت) و عمومی غیردولتی (بابت رد دیون دولت) واگذار شده است که از این میزان، سهام ۲۱۹ شرکت دولتی به ارزش

۱۰۳۱۰۸ میلیارد ریال به بخش خصوصی، سهام ۳۷ شرکت دولتی به ارزش ۶۸۱۵۸ میلیارد ریال به بخش عمومی غیردولتی (بابت رد دیون دولت) و سهام ۵۶ شرکت دولتی به ارزش ۳۷۲۶۱۷ میلیارد ریال به بخش تعاونی (سهام عدالت) واگذار شده است. البته آمار و اطلاعات این جدول حاکی از آن است که میزان واگذاری‌های در طول سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ در حال افزایش بوده است، به‌گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ به ترتیب سهام ۶۲،۵۰، ۱۳۹، ۶۶ و ۴۳ شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی واگذار شده است. اما با این حال، از مجموع ارزش سهام واگذاری شده دولتی، تنها ۱۹ درصد آن به بخش خصوصی واگذار شده و مابقی به بخش عمومی غیردولتی بابت رد دیون دولت (۱۲/۵ درصد) و بخش تعاونی از طریق سهام عدالت (۶۸/۵ درصد) واگذار شده است. علاوه بر این، در طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ تعدد ۶۰۶۸ میلیون سهام ترجیحی نیز به ارزش ۸۸۹۴ میلیارد ریال به کارکنان شرکت‌های دولتی واگذار شده است.

۲-۲- تدوین مقررات اجرایی

در برخی مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، احکامی در خصوص تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام‌نامه‌ها و برخی مقررات اجرایی مکمل این قانون لحاظ شده و مسئولیت تهیه و تصویب این مقررات نیز بر عهده دستگاه‌های اجرایی و هیات‌های نظارتی گذاشته شده است. در این قانون مجموعاً تدوین و تصویب ۳۵ آیین‌نامه، دستورالعمل، ضابطه و نظام‌نامه و سایر مقررات اجرایی تکلیف شده است که از این تعداد، باید یک مورد به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی، ۱۹ مورد به تصویب هیات وزیران، ۱۰ مورد به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های

کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ۵ مورد به تصویب هیات واگذاری



برسد. در جهت اجرای سریع‌تر و موثرتر این قانون، مهلت زمانی مشخصی نیز برای تهیه و تصویب این مقررات در نظر گرفته شده است.

در جدول ۳ آخرین وضعیت تهیه و تصویب این مقررات و مراجع مسئول در خصوص تدوین و تصویب آنها آمده است. طبق آمار و اطلاعات این جدول، از مجموع ۳۵ مورد آیین‌نامه اجرایی مربوطه که باید به تصویب مراجع مسئول برسد، ۲۶ مورد ابلاغ شده، ۲ مورد تصویب شده و در شرف ابلاغ است و ۷ مورد نیز در دست تهیه هستند.

۳-۲. تدوین لوائح قانونی

به طور مشخص تدوین چهار لایحه قانونی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تکلیف شده است. این لوائح عبارتند از:

- لایحه توسعه فعالیت‌ها و واگذاری حوزه‌های سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ به بخش‌های غیردولتی
- لایحه بازنگری در قوانین حاکم بر بخش تعاون، جهت حذف مداخله دولت
- لایحه رسیدگی به تخلفات و جرائم موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
- لایحه ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار
- گزارش عملکرد ارائه شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی حاکی از آن است که اقداماتی در خصوص تدوین لوائح مذکور صورت گرفته است، به‌گونه‌ای

که در رابطه با لایحه اول، کار گروهی برای تدوین لایحه با همکاری تعدادی از وزارتخانه‌های ذریبط و با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده و در حال تدوین لایحه مزبور هستند، پیش‌نویس لایحه دوم نیز توسط وزارت تعاون تهیه شده و آماده ارائه به دولت است. در خصوص تدوین لایحه سوم نیز قوه قضائیه اقدام لازم برای تدوین آن را آغاز کرده است و از برخی دستگاه‌ها نیز از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، اعلام نظر کرده است. در رابطه با تدوین لایحه چهارم نیز کار گروهی مشترکی با همکاری اتاق‌های بازرگانی و تعاون تشکیل شده است.

۴-۲. تشکیل نهادهای قانونی جدید

به طور کلی تشکیل تعداد ۱۸ نهاد جدید یا تغییر یافته نهادهای قبلی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تکلیف شده است. البته تشکیل برخی نهادها نیز به طور ضمنی در قانون مذکور تصریح شده‌اند. وضعیت این نهادها در جدول ۴ آمده است.

۵-۲. سایر اقدامات به عمل آمده

- در راستای تسریع و بهبود روند اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، علاوه بر فعالیت‌های ذکر شده، اقدامات دیگری نیز انجام گرفته است که در ذیل به اهم آنها پرداخته می‌شود.
- تهیه شاخص‌های پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
- اصلاح آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس و

تسهیل ورود سرمایه خارجی به بورس

- ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

● تدوین و انتشار کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری و تشکیل پایگاه اینترنتی فضای کسب‌وکار

آنچه در پیشامد آمد، شمایی بود از اقدامات انجام شده در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اما با نگاهی به این اقدامات به عمل آمده مشاهده می‌کنیم که تاکنون در رابطه با عملکرد قانون اجرای این سیاست‌ها، عمدتاً به موضوع واگذاری شرکت‌های دولتی (و آن هم عمدتاً واگذاری از طریق سهام عدالت) پرداخته شده است. مضافاً اینکه اکثر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه شده، نیز مرتبط با موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است (حدود ۱۸ آیین‌نامه از تعداد ۳۵ آیین‌نامه). البته هر چند نهادهایی نیز در این رابطه تشکیل شده و لوائح قانونی نیز در حال تهیه است، اما به نظر می‌رسد تاکنون موضوع توسعه حضور بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی مدنظر نبوده و این موضوع از نظر مجریان این قانون، مغفول مانده است.

به عنوان نمونه، با گذشت نزدیک به دو سال از تصویب این قانون، هنوز در رابطه با ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار (علی‌رغم تاکید قانون مزبور)، اقدام قانونی خاصی صورت نگرفته است. در حالی که این موضوع یکی از پیش‌شرط‌های ضروری برای حضور بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی است. همچنین در راستای ایجاد شرایط رقابتی برای حضور فعال بخش‌های غیردولتی،

جدول ۲- عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های مختلف اقتصادی

مأخذ: گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت اقتصادی و دارایی، مرداد ماه ۱۳۸۸.

ردیف	عنوان	بخش اقتصادی مربوطه	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸*	جمع کل
۱	ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	بخش خصوصی	۷۶۴	۳۴۲۹	۳۸۰۴۰	۳۷۲۶۲	۱۴۴۵۰	۱۰۳۱۰۸
		بخش عمومی غیردولتی (رد دیون)	.	.	۲۷۶۲۷	۴۰۵۳۱	.	۶۸۱۵۸
		بخش تعاونی (سهام عدالت)	.	۲۱۷۳۵	۱۶۰۸۸۲	۳۵۰۰۰	۱۵۵۰۰۰	۳۷۲۶۱۷
		جمع کل	۷۶۴	۲۸۱۶۴	۲۲۶۵۴۹	۱۱۲۷۹۳	۱۶۹۴۵۰	۵۴۳۸۸۳
۲	تعداد شرکت‌های واگذار شده (کامل یا بخشی از سهام)	بخش خصوصی	۵۰	۵۲	۸۴	۵۷	۲۹	۲۱۹
		بخش عمومی غیردولتی (رد دیون)	.	.	۳۱	۹	.	۳۷
		بخش تعاونی (سهام عدالت)	.	۱۴	۳۶	۳	۱۴	۵۶
		جمع کل (بدون احتساب شرکت‌های تکراری)	۵۰	۶۲	۱۳۹	۶۶	۴۳	۲۶۴
۳	ارزش سهام ترجیحی واگذار شده	ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	۲۰	۳۵	۲۱۷۷	۴۰۳۷	۲۶۲۵	۸۸۹۴
		تعداد سهام واگذار شده (میلیون سهم)	۱۴	۷	۹۹۴	۲۷۶۶	۲۲۸۷	۶۰۶۸

* آمار و اطلاعات سال ۱۳۸۸، پنج‌ماهه است.

قدم اساسی جهت شروع فعالیت شورای رقابت و نیز سایر تشکیلات آن برداشته نشده است. این در حالی است که علیرغم تأکید قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر لغو امتیازات اعطا شده به بنگاه‌های دولتی و حسب مورد تعمیم این امتیازات به بخش‌های غیردولتی، هنوز بخشی از امتیازات فعالیت‌ها (بنزین، دخانیات و...) تحت انحصار بخش دولتی قرار دارد، که این نشان از عدم کارکرد شورای رقابت و تشکیلات آن دارد. از دیگر موانع پیش روی مشارکت بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی، کمبود منابع مالی و تسهیلات جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و فعالیت‌های اقتصادی است. در این رابطه نیز علی‌رغم تأکید ماده (۲۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مبنی بر ایجاد خط اعتباری به میزان سالیانه ۱۰ میلیارد دلار برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از خارج کشور و همچنین اختصاص حداقل ۴۰ درصد برداشت از حساب ذخیره ارزی (هرچند عملکرد حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و شش ماهه ۱۳۸۶ مجموعاً سهم برداشت بخش‌های غیردولتی از تسهیلات این حساب، حدود ۲۶ درصد بوده است.) به بخش‌های غیردولتی اقدام محسوسی صورت نگرفته است. مضافاً اینکه، به منظور افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان سال ۱۳۹۳، دولت موظف بوده است تمهیدات قانونی مربوط را به منظور تأسیس و شروع فعالیت بانک توسعه تعاون، حداکثر ظرف ۶ ماه از تصویب قانون مزبور فراهم کند. اما شواهد حاکی از آن است که پس از گذشت حدود ۲ سال از تصویب این قانون، این بانک جدیداً شکل گرفته و هنوز اقدامات گسترده خود در جهت تأمین منابع سرمایه‌های بخش تعاون را به نحوی که باید، عملی نکرده است.

چالش‌های بورس اوراق بهادار نیز از دیگر موانع پیش روی مشارکت فعال بخش‌های غیردولتی در سهامداری شرکت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی است. عدم شفافیت اطلاعات در بورس، عدم وجود ساختار نظارتی قوی و اجرایی در بورس، سهم بالای اشخاص حقوقی و نهادهای دولتی و شبه‌دولتی از مجموعه سهام بورس اوراق بهادار و نیز ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بورس به دلیل تضاد آشکار بین سیاست‌های حاکم بر بخش واقعی اقتصاد، علاوه بر عدم وجود شناخت کافی عامه مردم از این بازار، از مشارکت و حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌کاهد. همچنین علیرغم اینکه استفاده از ظرفیت بورس اوراق بهادار از فرصت‌های

اصلاح ساختار اقتصادی کشورها با تکیه بر کاهش هرچه بیشتر تصدی‌گری دولت و افزایش نقش سیاستگذاری، هدایت و نظارت آن بر حوزه اقتصاد، ترفندی نه‌چندان قدیمی است که شرایط جدیدی را در اقتصاد کشورها رقم می‌زند و چارچوب‌های جدیدی را می‌طلبد

پیش روی بخش‌های غیردولتی جهت مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی تلقی می‌شود، اما تاکنون اقدام خاصی به منظور گسترش فرهنگ سازی و آشنایی مردم در رابطه با سهامداری و بازار سرمایه صورت نگرفته و عامه مردم نیز آگاهی کاملی از شرایط حضور و سرمایه‌گذاری در بازار اوراق بهادار را ندارند. علاوه بر اینها، یکی دیگر از موانع پیش روی مشارکت قابل توجه بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، عدم هماهنگی قوانین و مقررات حاکم بر اقتصاد کشور و مهم‌تر از همه، هماهنگی آنها با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. این عدم هماهنگی نه تنها مانع سهولت فعالیت اقتصادی بخش‌های غیردولتی است، بلکه موجبات عدم کارایی و کاهش قابلیت‌های قوانین را نیز فراهم می‌آورد، بنابراین در این رابطه لازم است ساختاری قوی و منسجم برای هماهنگ کردن قوانین حاکم بر اقتصاد کشور و نیز هماهنگی آنها با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی فراهم شود، تا از این طریق اولاً قوانین مغایر با هم اصلاح شوند، ثانیاً کارایی قوانین موجود به دلیل بازخوردهایی که بر هم دارند، افزایش یابد.

۳. هماهنگی برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

اصلاح ساختار اقتصادی کشورها با تکیه بر کاهش هرچه بیشتر تصدی‌گری دولت و افزایش نقش سیاستگذاری، هدایت و نظارت آن بر حوزه اقتصاد، ترفندی نه‌چندان قدیمی است که شرایط جدیدی را در اقتصاد کشورها رقم می‌زند و چارچوب‌های جدیدی را می‌طلبد. موفقیت در اجرایی کردن این اصل، به فراهم آوردن پیش‌نیازها و داشتن نظارت کامل بر اجرای آن وابسته است، در غیر این صورت شکست آن اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. همان‌گونه که از عملکرد اجرایی سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیداست، با یان روند دستیابی به اهداف این سیاست‌ها دور از انتظار خواهد بود، زیرا با وجود وظایف محوله و احکام اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، عمدتاً دولت در این رابطه به بحث واگذاری سهام شرکت‌های دولتی پرداخته است. البته برخی مقررات اجرایی مکمل و تعدادی نهادهای قانونی جدید نیز در این رابطه تشکیل شده‌اند، اما این تمام کار نخواهد بود، زیرا اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اقداماتی فراتر از این را می‌طلبد و تنها با واگذاری فعالیت‌های تحت تصدی دولت، اهداف این سیاست‌ها محقق نخواهد شد.

از این رو هماهنگی بین برنامه پنجم توسعه و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به منظور جبران ضعف‌های عملکردی و قانونی، جهت توسعه حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و فرصتی مغتنم است، بنابراین با عنایت به اینکه در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیز، بر تحقق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الزامات مربوط به هر یک از بندهای آن تأکید شده است. مناسب است از این برنامه به عنوان مکملی برای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی استفاده شود (سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۸۸. و خلأهای عملکردی و قانونی اجرای این سیاست‌ها در آن لحاظ شود. البته قبل از ارائه احکام پیشنهادی در این زمینه، لازم به نظر می‌رسد، ذری مختصر بر پیش‌شرط‌های لازم برای حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی کشور داشته باشیم. (واقعیت آن است که به هنگام بررسی و تصویب برنامه چهارم توسعه، هنوز سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغ نشده بود و بر همین اساس بخش‌هایی از برنامه چهارم توسعه که در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی قرار داشت مورد بازنگری قرار گرفت که قطعاً این مسئله منافع فراوانی را در مسیر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در پی خواهد داشت.)

اول اینکه، انتقال از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد خصوصی محور، مستلزم فرهنگ‌سازی در سطح ملی است. قدم اول فرهنگ‌سازی، فراخوانی و اطلاع‌رسانی مناسب جهت تفهیم خصوصی‌سازی به عموم مردم است. در واقع با دادن آگاهی به مردم، باید این بینش و نگرش در جامعه تقویت شود که به نفع همگان است تا دولت تا حد امکان از اقتصاد کنار بکشد و اقتصاد

خصوصی محور مبنای کار قرار گیرد. در این راستا، فرهنگ ارزش‌گذاری کارآفرینی، احترام به مالکیت، محترم شمردن سرمایه و سرمایه‌گذار، ارج‌گذاری فعالیت اقتصادی، درک ارتباط، نقش و مزیت فعال بخش‌های خصوصی و تعاونی در تأمین نیازهای جامعه و ایجاد اشتغال و درآمد و کسب رشد و توسعه اقتصادی و نیز آماده کردن فضای اقتصاد برای رشد این بخش‌ها از ابزار اولیه جلب مشارکت عمومی در نهضت خصوصی‌سازی است.

دوم اینکه، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تعیین‌کننده در گسترش اقتصاد خصوصی محور، فضای مساعد کسب‌وکار است. در ارزیابی و سنجش فضای کسب‌وکار، بانک جهانی محیط کسب‌وکار را به ده فعالیت شامل: سهولت شروع کسب‌وکار، سهولت اخذ مجوز برای تأسیس محل فعالیت، سهولت استخدام و اخراج کارکنان، سهولت ثبت دارایی، سهولت اخذ تسهیلات و اعتبارات، سهولت حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران و سهام‌داران، سهولت پرداخت مالیات، سهولت تجارت خارجی، سهولت صدور حکم در محاکم قضایی و سهولت خاتمه بخشیدن به کسب‌وکار تقسیم‌بندی می‌کند. این فعالیت‌ها که دربرگیرنده عوامل مؤثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی هستند، متاثر از رفتار دولت یا کیفیت بازار بوده که تغییر و بهبود آنها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاه‌های اقتصادی است. برای بهبود محیط کسب و کار، دولت باید وظایف خود را بهتر ایفا کند و بازار نیز باید ضعف و نارسایی کمتری داشته باشد. بنابراین در بستر فضای مساعد کسب و کار است که کسانی که در خود توان و قابلیت‌های لازم برای نوآوری و ابداع می‌بینند، خلاقیت خود را به کار می‌گیرند و موجبات توسعه کارآفرینی را فراهم می‌آورند. در این صورت سرمایه‌گذاری‌ها سرعت می‌گیرند، اشتغال پایدار ایجاد می‌شود، فناوری بومی شکوفا می‌شود، خصوصی‌سازی مردمی و ورود بخش‌های خصوصی و تعاونی کوچک و بزرگ فراگیر می‌شود و توازن اقتصادی، اجتماعی در جامعه شکل می‌گیرد.

سوم اینکه، اقتصاد ایران در طول چندین دهه گذشته، همواره اقتصادی دولت‌محور بوده است. این دولتی بودن اقتصاد در درجه اول و قبل از حوزه تصدیگری‌های دولتی، متوجه دخالت اداری دولت در امور بنگاه‌های اقتصادی در مواردی از قبیل قیمت محصول، دستمزد، ارتباط با سرمایه‌گذاران خارجی، دسترسی به تکنولوژی دریافت تسهیلات بانکی و بسیاری موارد دیگر است. بدیهی است در چنین فضایی، خصوصی‌سازی نتیجه مطلوب در پی نخواهد داشت، بنابراین رفع هرگونه مداخلات اداری دولت در اقتصاد، پیش‌نیاز حضور بخش‌های خصوصی و تعاونی

جدول ۳- وضعیت مقررات تکلیفی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی
ماخذ: گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مهرماه ۱۳۸۸.

مرجع تصویب‌کننده	تعداد مقررات تکلیفی	ابلاغ شده	تصویب شده	در دست اقدام
هیات وزیران	۱۹	۱۲	۲	۵
شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم	۱۰	۸	-	۲
هیات واگذاری	۵	۵	-	-
وزر امور اقتصادی و دارایی	۱	۱	-	-
مجموع نظرات اجرایی	۳۵	۲۶	۲	۷

جدول ۴- وضعیت نهادهای مصرح در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی
ماخذ: همان

ردیف	عنوان نهاد	توضیحات
۱	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۲	دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۳	کمیسیون تخصصی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۴	کمیسیون نمایندگان دولت، موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۵	هیات نظام بر مقررات‌زایی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۶	هیات واگذاری	تشکیل شده و فعالیت دارد
۷	ستاد سرمایه‌گذاری استانی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۸	هیات فرااستانی سرمایه‌گذاری	تشکیل شده و فعالیت دارد
۹	شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۱۰	شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۱۱	شرکت‌های تعاونی سهام عام	امکان تشکیل این شرکت‌ها فراهم است
۱۲	بانک توسعه تعاون	تشکیل شده و فعالیت دارد
۱۳	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون	از تغییر صندوق تعاون تشکیل خواهد شد
۱۴	شعب محاکم قوه قضائیه جهت رسیدگی به جرائم و شکایات ناشی از اجرای قانون	این شعب تعیین شده‌اند
۱۵	واحد پایش اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۱۶	ستادهای اجرایی اصل چهارم و چهارم در دستگاه‌های اجرایی	تشکیل شده‌اند
۱۷	شورای رقابت	تشکیل شده است
۱۸	مرکز ملی رقابت	تشکیلات آن تهیه شده است.

در فعالیت‌های اقتصادی است.

چهارم اینکه، با خصوصی شدن بنگاه‌های دولتی، وظایفی هم برای دولت باقی است که باید بتواند با کارآمدی بالایی آنها را به انجام برساند. در واقع، دولت همزمان با واگذاری فعالیت‌ها به بخش‌های غیردولتی، باید بتواند اجزا و نهادهای لازم برای توانمندسازی این بخش‌ها و پشتیبانی از نظام اقتصاد رقابتی را شکل دهد. تامین ثبات سیاسی و امنیت اقتصادی، نهادینه کردن قوانین و مقررات، شفاف کردن عملکرد بنگاه‌ها، استقرار نهادهای نظام‌هایی برای کاهش ریسک و ایجاد نهادهای مالی متناسب با شرایط بنگاه‌ها، تضمین حقوق مالکیت اعم از مادی و معنوی و رفع تبعیض و موانع رقابت از جمله وظایفی است که دولت می‌باید در جهت حضور فعال بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی انجام دهد.

پنجم اینکه، قوانین برای نظم‌دهی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی وضع شده‌اند. اما برخی قوانین در کشور مانع فعالیت تولیدی بوده و لذا نیازمند اصلاح هستند. یکی از مشکلات اساسی در کشور ما، عدم شفافیت قوانین و نیز عدم هماهنگی آنها با یکدیگر است، که آن نیز خود باعث عدم استقبال سرمایه‌گذاران به فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. به همین دلیل، شفاف‌سازی و هماهنگی مکانیسم‌های قانونی، اطلاع‌رسانی صحیح و به‌موقع در مورد تغییرات قوانین، باید جزئی از برنامه‌های اصلاح قوانین جهت ایجاد زمینه لازم برای حضور فعال بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی باشد.

بنابراین با این شرایط است که، بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی) حضور فعالی در فعالیت‌های اقتصادی کشور خواهند داشت و اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم می‌تواند به گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی بینجامد و اقتصاد کشور را از دور باطل رکود و نابسامانی تولید رها کند. اما ملاحظه می‌شود که در عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تاکنون به این پیش‌شرط‌ها کمتر توجه شده است و فراهم آوردن زمینه‌های حضور پررنگ‌تر بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی تا حدودی مغفول مانده است.

نتایج بررسی به عمل آمده حاکی از آن است که، عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و آن هم از طریق سهام عدالت معطوف شده است

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌گونه که عنوان شد، با روند عملکرد موجود، دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی دور از انتظار خواهد بود، زیرا اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و دستیابی به اهداف آن، اقداماتی فراتر از این را می‌طلبد و صرف واگذاری فعالیت‌های تحت تصدی دولت به بخش‌های غیردولتی، اهداف این سیاست‌ها محقق نخواهد شد.

نتایج بررسی به عمل آمده حاکی از آن است که، عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و آن هم از طریق سهام عدالت معطوف شده است. در حالی که این موضوع یکی از ابعاد مهم این سیاست‌هاست و ابعاد مهم دیگری نیز دارد، که فراهم آوردن پیش‌نیازها در راستای توسعه حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی از جمله آنهاست و در این رابطه نیز ظرفیت‌های فراوانی در قانون مزبور جهت حضور فعال این بخش وجود دارد، بنابراین علی‌رغم ظرفیت‌ها و ابعاد مختلف این قانون، بررسی عملکرد آن، نشان از عدم توجه به توسعه حضور بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی دارد. بنابراین با این شرایط، بهبود فضای کسب و کار، ایجاد شرایط رقابتی در اقتصاد کشور، حمایت و تامین منابع مالی و سرمایه‌گذاری توسعه بازار سرمایه و نیز اصلاح و هماهنگی قوانین و مقررات حاکم بر اقتصاد کشور می‌تواند در دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی کشور موثر واقع شود.

قابل ذکر است که در جهت رفع معضلات موجود در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، پیشنهادهایی به شرح ذیل برای لحاظ در قالب احکام برنامه پنجم توسعه ارائه می‌شود:

۱- تکلیف به دولت جهت انجام اقدامات قانونی لازم در طول برنامه پنجم توسعه به منظور بهبود فضای کسب و کار

۲- تکلیف به دولت برای انجام اقدامات قانونی لازم در جهت منع انحصارات، ترویج رقابت و تشکیل ساختارهای مربوطه

۳- تکلیف به دولت برای برقراری خط اعتباری و ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی

۴- تکلیف به دولت در جهت شفاف‌سازی بازار سرمایه و توسعه زیرساخت‌های این بازار از طریق ایجاد و توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید

۵- تکلیف به دولت برای آموزش و فرهنگ‌سازی سهام‌داری در میان اقشار مختلف جامعه از طریق رسانه‌ها

۶- تکلیف به دولت برای تدوین لوایح قانونی و اصلاح و هماهنگی قوانین مورد نیاز در جهت اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی حداکثر تا پایان سال برنامه پنجم توسعه

۷- تکلیف به دولت برای ایجاد بخش تعاون در حساب‌های ملی، جهت برآورد میزان فعالیت‌های اقتصادی و محاسبه سهم این بخش در اقتصاد کشور

۸- تکلیف به دولت برای کمک به ایجاد نهادهای لازم غیردولتی برای تقویت و پشتیبانی از نظام اقتصاد رقابتی

۹- تکلیف به دولت برای تنوع‌بخشی در انواع تعاونی‌های جدید در کشور، با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد و نیز توانمندسازی بخش تعاونی

البته در هر یک از این موارد، باید در برنامه پنجم توسعه ساز و کاری اندیشیده شود تا در مهلت‌های مشخصی، دولت گزارش مربوط به هر یک را به مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های ذی‌ربط ارائه کند. بدیهی است این کار به اثربخشی احکام مندرج در برنامه پنجم توسعه کمک می‌کند و دولت را ملزم به اجرای قانون می‌نماید. ■

منابع

- ۱- سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.
- ۲- قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۷.
- ۳- عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۷-۱۳۸۸.
- ۴- احمدی، فاطمه و سمیه عالی‌شوندی. سهام عدالت در بطن خصوصی‌سازی، جله اقتصادی، سال هفتم، شماره‌های ۶۷ و ۶۸.
- ۵- کابلی‌زاده، احمد. خصوصی‌سازی مردمی، کارایی همراه با عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- ۶- سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۸۸.