

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. مروری بر سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و ضرورت نظارت بر اجرای آن.....	۲
۲. اهم مباحث گزارش تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی.....	۴
۳. اهم ایرادات شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی.....	۷
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۹
منابع و مأخذ.....	۲۰

ارزیابی گزارش

«تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق

اهداف سیاست‌های کلی اصل

چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»



ارزیابی گزارش «تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱

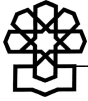
چکیده

در این گزارش ابتدا ضمن مروری بر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، بر ضرورت نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید شده است. در ادامه به اهم مباحث گزارش تهیه شده توسط معاونت امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی تحت عنوان «تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» اشاره و این گزارش بررسی شده است و در پایان نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه شده است.

مقدمه

سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی با هدف شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در

۱. این گزارش توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده است.



تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، در تاریخ اول خرداد ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری به سران قوا ابلاغ شد. اهم محورهای این سیاست‌ها، «توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی»، «توسعه بخش تعاونی»، «واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی» است. در سیاست‌های ابلاغی، نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای آن با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی سالیانه و در وقت معین، از سوی مقام معظم رهبری مورد تأکید قرار گرفته است. علاوه بر این، طبق این سیاست‌ها و در جزء ۲-۱ الزامات واگذاری، نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری پیش‌بینی شده است. به همین منظور در این گزارش به بررسی شاخص‌های تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده، پرداخته می‌شود.

۱. مروری بر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و ضرورت نظارت بر اجرای آن

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، لزوم نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با این سیاست‌ها از سوی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، مورد توجه قرار گرفته



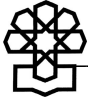
و تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف آن و به‌منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آنها برعهده این شورا قرار داده شده است.^۱ البته باید خاطر نشان ساخت که نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، منوط به ارائه گزارش عملکرد از سوی دستگاه‌های مجری این قانون است،^۲ که در این رابطه نیز قانون مزبور، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف به ارائه گزارش عملکرد شش‌ماهه این قانون به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی و انتشار آن برای اطلاع عموم کرده است.^۳

به این ترتیب به‌موجب قانون، تدوین و تصویب شاخص‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد اجرای قانون، به‌منظور اعمال نظارت بر اجرای صحیح و شناسایی موانع اجرایی آن ضرورت دارد. در همین راستا وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به تهیه و تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی اقدام کرده است که در ادامه ضمن مروری بر کلیات گزارش ارائه شده از سوی این وزارتخانه به بررسی و ارزیابی شاخص‌های مدون آن پرداخته می‌شود.

۱. بندهای «۲» و «۴» ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

۲. ماده (۸۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

۳. ماده (۸۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.



۲. اهم مباحث گزارش تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

این گزارش^۱ شامل سه بخش بدین شرح است:

- الف) تبیین اهداف و راهبردهای اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،
- ب) احصای سیاست‌های اجرایی به‌منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،
- ج) تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

الف) تبیین اهداف، راهبردها و سیاست‌های اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در این بخش از گزارش، «اصلاح ساختار فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی» و «توسعه و توانمندسازی بخش غیردولتی» به‌عنوان اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مدنظر قرار گرفته است. در این رابطه، «محدود کردن تصدیگری‌های دولت در حوزه فعالیت‌های اقتصادی» و «مدیریت بهینه امور تصدیگری دولت در حوزه فعالیت‌های اقتصادی» به‌عنوان راهبردهای دستیابی به

۱. گزارش تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، وزارت

امور اقتصادی و دارایی، خرداد ۱۳۸۸.



هدف اول ترسیم شده‌اند. سیاست‌های اجرایی این راهبردها نیز به ترتیب عبارتند از:

سیاست‌های اجرایی راهبرد اول

- عدم فعالیت دولت در قلمرو خارج از صدر اصل چهل و چهارم (۴۴)

- تعیین سهم بهینه بخش دولتی در سقف ۲۰ درصدی

سیاست‌های اجرایی راهبرد دوم

- تفکیک و ساماندهی وظایف حاکمیتی و تصدیگری دولت

- مدیریت کارآمد شرکت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت

در رابطه با هدف سوم نیز، «توسعه و افزایش توانمندی بخش تعاونی»، «بسترسازی به‌منظور حضور کارآمد بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی» و «واگذاری بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت»، به‌عنوان راهبردهای دستیابی به این هدف ترسیم شده‌اند. سیاست‌های اجرایی این راهبردها جهت دستیابی به هدف مورد نظر نیز عبارتند از:

سیاست‌های اجرایی راهبرد اول

- اولویت‌دهی به بخش تعاون و حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها

- حمایت دولت از تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون

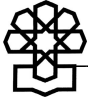
- توانمندسازی تعاونی‌ها در راستای افزایش کارآمدی آنها

سیاست‌های اجرایی راهبرد دوم

- زمینه‌سازی برای ورود بخش غیردولتی به عرصه فعالیت‌های گروه ۱ و ۲ ماده (۲)

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

- بهبود فضای کسب‌وکار در عرصه فعالیت‌های اقتصادی



- تسهیل رقابت و منع انحصار

سیاست‌های اجرایی راهبرد سوم

- آماده‌سازی بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت جهت واگذاری

- واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت

- مدیریت شرایط پس از واگذاری بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت

- توزیع سهام عدالت به‌منظور گسترش مالکیت عمومی

ب) احصای سیاست‌های اجرایی به‌منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در این بخش از گزارش، احکام مرتبط با سیاست‌های اجرایی که در قانون و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی آمده، به تفکیک اهداف و راهبردها احصا و مشخص شده‌اند.

ج) تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

در این بخش از گزارش، به‌منظور ارزیابی عملکرد سیاست‌های اجرایی مرتبط با راهبردها و اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تعداد ۲۷۶ شاخص به تفکیک هر سیاست اجرایی، تدوین شده است. این شاخص‌ها شامل دو گروه (شاخص‌های اثربخشی و شاخص‌های اجرایی) هستند که

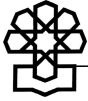


برای ارزیابی عملکرد هر سیاست اجرایی، چند شاخص اثربخشی و چند شاخص کارایی در نظر گرفته شده و به نظر می‌رسد با توجه به نوع و ماهیت سیاست‌های اجرایی، متفاوت باشند.

۳. اهم ایرادات شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با هدف شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. محورهای اصلی این سیاست‌ها، توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، توسعه و توانمندسازی بخش تعاونی، توانمندسازی بخش غیردولتی و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولت است.

اولین ایرادی که باید به آن اشاره کرد این است که با وجود قید شدن صریح اهداف موردنظر از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در این سیاست‌ها، گزارش تهیه شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را اصلاح ساختار فعالیت‌های



اقتصادی بخش دولتی و توسعه و توانمندسازی بخش غیردولتی عنوان کرده و محورهای مصرح در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را در قالب راهبردهای دستیابی به این اهداف ترسیم کرده است. بنابراین از این بابت، تناقض آشکاری بین سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با مطالب این گزارش وجود دارد. ایراد دیگر گزارش مزبور این است که این گزارش، احکام شفاف و مصرح در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) را با احکام کلی عنوان شده در سیاست‌ها، با هم و به صورت کلی و در راستای اعمال سیاست‌های اجرایی مربوطه، تلفیق کرده و به صورت یکجا آورده است. البته باید خاطرنشان ساخت، برخی احکام مرتبط با سیاست‌های اجرایی که در گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی آمده است با یکدیگر نیز همپوشانی دارند. به عنوان نمونه، احکام مربوط به سیاست اجرایی «عدم فعالیت دولت در قلمرو خارج از صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، با احکام مرتبط با سیاست اجرایی «واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت»، تقریباً در هر دو سیاست اجرایی با هم همپوشانی دارند.

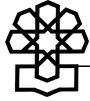
ایراد بعدی، مربوط به شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است. در این گزارش، تعداد ۲۷۶ شاخص برای ارزیابی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تدوین شده است. اولین ایرادی که به این بخش از گزارش می‌توان گرفت این است که ساختار این گزارش از ابتدا به گونه‌ای طراحی شده است که در بخش سوم، شاخص‌های تدوین شده مرتبط با سیاست‌های اجرایی مورد نظر باشد. به عبارت



دیگر، به نظر می‌رسد تمامی تفکیک‌هایی که این گزارش در قانون و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (اهداف، راهبردها و سیاست اجرایی)، در نظر گرفته، جهت ایجاد پیش‌زمینه لازم برای تدوین شاخص‌های اجرایی مورد نظر است.

ایراد دیگری که بر شاخص‌های تدوین شده وجود دارد این است که این شاخص‌ها به دو گروه (شاخص اثربخشی و شاخص کارآیی) تفکیک شده است و مشخص هم نیست که منظور از این دو نوع شاخص چیست و بر چه اساسی برخی شاخص‌ها را اثربخشی و برخی را کارآیی در نظر گرفته‌اند. مضافاً اینکه، مشخص نیست که آیا این دو نوع شاخص در پایان نتایج، در نحوه تصمیم‌گیری و ارزیابی عملکرد اجرای قانون مزبور تأثیر متفاوت خواهند داشت یا خیر.

ایراد مهمتری که بر شاخص‌های تدوین شده وارد است این است که این شاخص‌ها در اکثر موارد با سیاست‌های اجرایی و احکام مرتبط همخوانی ندارند. به عبارت دیگر، این شاخص‌ها نمی‌توانند میزان عملکرد سیاست مورد نظر را ارزیابی کنند. به علاوه، تعدد شاخص‌ها و همپوشانی آنها در برخی موارد، از دیگر ایرادهای گزارش است که ارزیابی‌ها را دشوار خواهد ساخت. در این رابطه نمونه‌های متعددی وجود دارد که در ابتدا به موارد مهمی از ایرادات این شاخص‌ها اشاره شده و در ارائه ایرادات وارده به گزارش شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به صورت جزئی‌تر و فهرستی از احکام فاقد شاخص اجرایی ارائه می‌شود.



الف) اهم ایرادات وارده به گزارش

● شاخص‌های اجرایی عدم فعالیت دولت در قلمرو خارج از صدر اصل چهل و چهارم (۴۴)

۱. اندازه‌گیری سهم دولت در بازار عناوین گروه یک فعالیت‌های اقتصادی به عنوان اولین شاخص برای ارزیابی سیاست مزبور در نظر گرفته شده است. ایراد مهمی که این شاخص دارد این است که، سهم دولت در بازار عناوین گروه یک فعالیت‌های اقتصادی را نمی‌توان اندازه‌گیری کرد.

۲. نرخ رشد بودجه شرکت‌های دولتی مشمول گروه یک فعالیت‌های اقتصادی به عنوان سومین شاخص برای ارزیابی سیاست مزبور در نظر گرفته شده است. ایراد این شاخص این است که سهام شرکت‌های دولتی مشمول گروه یک، تماماً تا پایان برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸) باید واگذار شوند. به این ترتیب از سال ۱۳۸۸ به بعد میزان این شاخص باید عدد صفر باشد. بنابراین از سال ۱۳۸۸ به بعد این شاخص مورد استفاده خاصی نخواهد داشت. هرچند میزان بودجه تخصیص داده شده برای فعالیت‌های دولتی دارای مجوز مجلس شورای اسلامی و سرمایه‌گذاری مشترک دولت با بخش خصوصی و نیز سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در مناطق کمتر توسعه‌یافته و در حوزه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر باید احصا شود.

۳. در مورد شاخص‌های چهارم، پنجم و هفتم برای ارزیابی این سیاست اجرایی نیز ایراد قبلی وارد است.



● شاخص‌های اجرایی تعیین سهم بهینه بخش دولتی در سقف ۲۰ درصدی

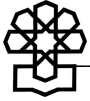
۱. در اولین شاخص برای ارزیابی این سیاست، نسبت ارزش تولید فعالیت‌های موضوع گروه ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی به تولید ناخالص داخلی، ملاک صحیحی برای تعیین سهم بهینه بخش دولتی در سقف ۲۰ درصدی نمی‌تواند باشد، زیرا ۲۰ درصد از فعالیت‌های این گروه به دولت و ۸۰ درصد آن به بخش خصوصی تعلق دارد. در حالی‌که این شاخص، صددرصد فعالیت‌های این گروه را محاسبه می‌کند.

۲. در شاخص پنجم برای ارزیابی این سیاست، با توجه به اینکه ملاک این شاخص، تعیین سهم بهینه بخش دولتی در سقف ۲۰ درصدی است. لذا شاخص ارزش سرمایه‌گذاری جدید دولت در هر فعالیت موضوع گروه ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، نمی‌تواند میزان سهم بهینه بخش دولتی در سقف ۲۰ درصدی را نمایان کند.

● شاخص‌های اجرایی تفکیک و ساماندهی وظایف حاکمیتی و تصدیگری

۱. در رابطه با اولین شاخص برای ارزیابی سیاست مزبور، با توجه به اینکه برخی شرکت‌ها، بنا به صلاحدید واگذار نشده‌اند نه اینکه وظایف آنها حاکمیتی بوده است، لذا مشخص کردن شرکت‌های دولتی دارای وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری مشکل خواهد بود.

۲. در رابطه با دومین شاخص برای ارزیابی سیاست مزبور نیز با توجه به اینکه برخی شرکت‌ها تاکنون هم وظایف حاکمیتی و هم وظایف تصدیگری داشته و واگذار نیز نشده‌اند، لذا تعداد شرکت‌های دولتی که وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری از آنها



منفک و به دستگاه‌های دولتی تخصصی محول شده است چیزی را مشخص نمی‌کند.

● شاخص‌های اجرایی اولویت‌دهی به بخش تعاون و حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها

۱. در اولین شاخص برای ارزیابی سیاست مزبور، نسبت ارزش افزوده بخش تعاون به تولید ناخالص داخلی مدنظر قرار گرفته است که با توجه به سیاست اجرایی مربوطه، این شاخص نمی‌تواند ملاک مناسبی برای ارزیابی عملکرد آن سیاست باشد. زیرا افزایش نسبت ارزش افزوده بخش تعاون به تولید ناخالص داخلی، نمی‌تواند تنها مربوط به حمایت دولت از بخش تعاونی باشد و ممکن است این افزایش مربوط به افزایش کارآیی و بهره‌وری در بخش تعاونی نیز باشد.

۲. در مورد شاخص‌های دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم برای ارزیابی این سیاست نیز ایراد قبلی وارد است.

● شاخص‌های اجرایی حمایت دولت از تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون

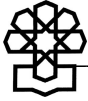
۱. سومین و ششمین شاخص تدوین شده برای ارزیابی سیاست مزبور نمی‌تواند ملاک مناسبی برای ارزیابی عملکرد دولت در تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون باشد. زیرا این شاخص‌ها، نسبت تسهیلات اعطایی و کمک‌های بلاعوض دولت به تفکیک انواع تعاونی‌ها را نشان می‌دهد و در مورد حمایت سرمایه‌ای دولت از بخش تعاون چیزی را بیان نمی‌کنند.

**ب) ایرادات وارده به گزارش به صورت جزئی تر و با ذکر مصادیق****• ایرادات چگونگی احصای سیاست‌های اجرایی**

۱. مرز مشخصی میان سیاست‌های اجرایی انتخاب شده با توجه به ماهیت آنها نمی‌توان قائل شد و در برخی موارد دو سیاست اجرایی دو روی یک سکه هستند. به طور نمونه توزیع سهام عدالت (سیاست اجرایی ۲-۳-۴) روی دیگر سیاست اجرایی ۱-۱-۱ یا عدم فعالیت در قلمرو خارج از صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) است.

برای مثال می‌توان توزیع سهام عدالت را که چهل درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) قانون است، در ذیل سیاست اجرایی ۱-۱-۱ قرار داد، در صورتی که به لحاظ اهمیت موضوع، این دو جدا شده‌اند. همچنین سیاست اجرایی ۲-۲-۱ زمینه‌سازی برای ورود بخش غیردولتی به فعالیت‌های گروه ۱ و ۲ ماده (۲) و سیاست ۲-۱-۳ یعنی توانمندسازی تعاونی‌ها در راستای افزایش کارآمدی آنها. یا حتی سیاست اجرایی ۲-۳-۲ تحت عنوان واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت که چیزی جز سیاست ۱-۱-۱ نیست (صفحه ۴۱ و صفحه ۹). در این مورد مثال‌های زیادی وجود دارد.

۲. در مواردی به لحاظ احتمالاً رعایت اختصار، مطالبی ذیل احکام مرتبط (سیاست‌های کلی و قانون) آمده که ناکافی است و کسی که تمام مواد قانون را در ذهن نداشته باشد، ممکن است به خطا برود. برای مثال در صفحه ۹ مقابل سیاست اجرایی ۱-۱-۱ عدم فعالیت دولت در قلمرو خارج از صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) (موضوع فعالیت‌های گروه ۱ ماده (۲) قانون است)، در صورتی که در تبصره «۲» بند «الف» ماده (۲) قانون مزبور، تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط



به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است. این استثنا سیاست اجرایی ۱-۱-۱ را که با قطعیت ارائه شده، منتفی می‌سازد که لازم است در صفحه ۹، سیاست مزبور به گونه‌ای تحریر شود که استثنای مزبور را در بر بگیرد. ضمن آنکه یک شاخص نیز باید برای اندازه‌گیری این موارد پیش‌بینی شود زیرا شاخص ۸ صفحه ۵۲ در این خصوص کلیه ویژگی‌های تبصره «۲» بند «الف» ماده (۲) را ندارد.

۳. در ذیل هدف ۲، توسعه و توانمندسازی بخش غیردولتی، صفحه ۴۶، تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی آورده شده است که ربطی به هدف تعیین شده ندارد.

۴. در صفحه ۴۷ مقابل مدیریت شرایط پس از واگذاری بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت (سیاست اجرایی ۲-۳-۳)، تبصره «۲» آورده شده که ناظر بر تهیه آیین‌نامه اجرایی است. لازم بود در تدوین این احکام این‌گونه موارد حذف و قید نمی‌شد بالاخص که حتی شماره ماده در ابتدای متن آورده نشده و سعی شده احکام مرتبط ارائه شود.

• برخی مشکلات شاخص‌های اجرایی تدوین شده

شاخص‌های اجرایی تدوین شده دارای اشکالات و کاستی‌هایی به قرار زیر است:

۱. در شاخص ۱ صفحه ۵۲ باید کلمه «عناوین» به «فعالیت‌های» اصلاح شود که معنادار باشد. ضمناً همین اصلاح در سایر شاخص‌های صفحه ۵۲ باید اعمال شود.

۲. شاخص ۸ صفحه ۵۲ شاهدهی است بر مسئله مطروحه در بند «۲» فوق که باید تکمیل شود زیرا مسئله تداوم مالکیت را ندارد و صرفاً معطوف تأسیس است، ضمناً



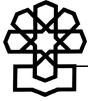
قرار بوده شرکت تشکیل شود و نه مؤسسه؛ لذا باید کلمه «مؤسسات» در این شاخص حذف شود و کلمه «عناوین» بشود «فعالیت‌های» و همچنین باید مدت معین آن هم مورد سؤال واقع شود یعنی این شاخص حتی به چند شاخص که موارد مزبور را پاسخ دهد تبدیل شود.

۳. به شاخص‌های شماره ۹ و ۱۰ در صفحه ۵۲ باید عبارت از «طریق سازمان‌های توسعه‌ای با تصویب مجلس» اضافه شود که متن تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) را به درستی منتقل نماید وگرنه این مسئله را به ذهن متبادر می‌سازد که علیرغم سیاست اجرایی «عدم فعالیت دولت در قلمرو خارج از صدر اصل چهارم و چهارم (۴۴) موضوع فعالیت‌های گروه (۱) ماده (۲)»، همه مجاز به سرمایه‌گذاری در این گروه از فعالیت‌ها به روال سابق هستند ضمناً سایر اجزای تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) هم باید به شاخص اضافه شود.

۴. در شاخص‌های صفحه ۵۲ بهتر بود اولاً به خاطر اینکه هنوز سهم بهینه راه و راه‌آهن توسط دولت و بخش غیردولتی مشخص نشده در تحریر سیاست اجرایی ۱-۱-۲، عبارت «سقف ۲۰٪» برداشته می‌شد و فقط به «تعیین سهم بهینه بخش دولتی» بسنده می‌شد و ثانیاً شاخصی در مورد اندازه‌گیری ارزش تولید، سهام و ... برای بخش راه و راه‌آهن اختصاص داده می‌شد.

۵. در شاخص ۶ صفحه ۵۲ اولاً باید کلمه «عناوین» به «فعالیت‌های» اصلاح شود. ثانیاً باید عبارت «از منابع داخلی» اضافه شود که معنادار باشد.

۶. چون معمولاً کمک‌زبان شرکت‌های دولتی (یارانه) تحت عنوان اعتبارات هزینه‌ای از منابع عمومی دولت پرداخت می‌شود بهتر بود شاخص ۷ صفحه ۵۲ از این



لحاظ، اصلاح می‌شد.

۷. در صفحه ۵۴ مقابل سیاست اجرایی ۱-۲-۱ به لحاظ رعایت اختصار، شاخص‌های کلی ارائه شده (۴ تا ۱۰) و شروط مصرح در قانون تصریح نشده از جمله به طور نمونه در مورد شاخص ۷ باید «شرکت‌های دولتی» به «شرکت‌های عملیاتی» اصلاح و پس از کلمه دیگر در انتهای جمله، عبارت «۱۰۰٪ سهام متعلق به دولت به موجب قانون» اضافه شود که رویه قبل از تصویب این قانون را تداعی نکند. ضمناً شاخص‌های انتخابی چون معطوف به شرکت‌های گروه ۳ ماده (۲) قانون مزبور است در کنار سیاست اجرایی ۱-۲-۱ معنادار است، اگرچه بهتر بود خود شاخص‌ها هم نشان می‌داد که منحصر به شرکت‌های گروه ۳ ماده (۲) است و به خاطر اختصار این شاخص‌های کلی که می‌تواند به تمام شرکت‌ها تسری داشته باشد، ارائه نمی‌شد (در صفحه ۵۴ توضیحات به شاخص‌ها اضافه شده است).

۸. در شاخص شماره ۵ صفحه ۶۲، «کل» یعنی چه و چگونه محاسبه می‌شود.

۹. برخی شاخص‌ها قابل دستیابی به نظر نمی‌رسد. از جمله شاخص (۱) صفحه ۶۳.

۱۰. در صفحه ۷۰ شاخص ۴ صرفاً به تعداد موارد و حجم مالی پرونده‌ها به تفکیک موضوع مواد (۴۴ تا ۴۸) قانون اشاره کرده، در صورتی که بهتر بود موضوعات مواد مربوط در چند شاخص به طور مشخص تعیین و مورد پرسش واقع می‌شد. علیرغم تصریح به موضوع مواد (۴۴ تا ۴۸) در شاخص ۴، در شاخص ۱۰ همان صفحه، به نوعی ماده (۴۷) مورد پرسش واقع شود. این نشان می‌دهد که عدم ارائه شاخص‌های موضوعی باعث درج مورد ۱۰ شده است. همچنین شاخص ۱۱ صفحه ۷۱ که به ماده (۴۸) اشاره کرده است. پیشنهاد می‌شود شاخص‌های مرتبط با



مواد (۴۴ و ۴۸) مندرج در صفحات ۷۰ و ۷۱ یکبار دیگر بازبینی شود.

۱۱. در صفحه ۷۵ شاخص (۱) منابع حاصل از واگذاری بنگاه‌های دولتی همجنس سایر شاخص‌های این صفحه نیست و این شاخص ربطی به‌عنوان سیاست اجرایی ندارد و شاید بهتر بود به ذیل سیاست ۲-۳-۳ صفحه ۷۹ یعنی مدیریت شرایط پس از واگذاری بنگاه‌ها منتقل می‌شد.

۱۲. در مورد تشکیل مرکز رقابت که بستر انجام راهبرد ۲-۲ است، گزارش مسکوت است.

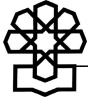
۱۳. لازم است شاخص‌های صفحه ۸۱ درخصوص سهام عدالت برحسب تک‌تک شرکت‌ها و نه «سبد سهام» یا «طرح سهام عدالت» یا «شرکت‌های ساختار طرح» که همگی اصطلاحات تعریف نشده‌ای در این قانون هستند، ارائه شود. بالاخص که شبهاتی درخصوص عدم ارتباط سود تقسیم شده شرکت‌های مشمول سهام عدالت با عملکرد واقعی آنها وجود دارد. در شاخص‌های ۶، ۸ و ۹ نیز شرکت‌های ساختار طرح تکرار شده که نامفهوم است.

۱۴. تفاوت مورد (۱۴) صفحه ۸۲ با مورد (۲۹) صفحه ۸۳ بنا به دلایلی که در بند قبلی ارائه شده، نامشخص است. حداقل لازم بود در ابتدای گزارش این تعاریف ارائه می‌شد.

● احکام فاقد شاخص اجرایی

مواردی از احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی که برای آنها شاخص‌های اجرایی ارائه نشده است عبارتند از:

۱. ماده (۵) بحث ۱۰ درصد و ۵ درصد و اندازه‌گیری این سقف‌ها.



۲. مقررات‌زدایی موضوع تبصره «۴» ماده (۷) قانون.

۳. یکسان‌سازی امتیازات موضوع ماده (۸) قانون.

لازم به توضیح است که در شاخص (۱۹) صفحه ۷۱ بحث امتیازات انحصاری مطرح شده که اگر کلمه انحصاری نباشد، منطبق بر ماده (۸) خواهد بود.

۴. بند «ه» ماده (۹) و تبصره «۲» ذیل بند «د» ماده (۹) و بند «ح» ماده (۹) قانون.

۵. سقف‌های موضوع بندهای «۱»، «۲» و «۳» ماده (۱۲) قانون.

۷. تبصره «۵» ماده (۱۳) قانون.

۸. اجرای ماده (۱۵) قانون.

۹. میزان مشوق‌های مالی و غیرمالی اعطایی تبصره «۲» ماده (۱۶) قانون.

۱۰. شاخص انتشار اطلاعیه واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی ماده (۲۳) قانون.

۱۱. تعداد گزارش فعالیت‌های واگذاری سالیانه قانون موضوع تبصره ماده (۲۳) قانون.

۱۲. ماده (۵۹) قانون و (۶۰) آن، تعداد بنگاه‌ها و شرکت‌های بازرسی شده.

۱۳. تعداد نهادهای تنظیم‌کننده بخشی تشکیل شده (ماده (۵۹)).

۱۴. تعداد آرای صادره از دادگاه‌ها برای جبران خسارت از رویه‌های ضدرقابتهی موضوع ماده (۶۶) قانون. لازم به توضیح است که شاخص (۵) صفحه ۷۰

درخواست‌های رسیدگی در این رابطه را اندازه‌گیری می‌کند ولی آرا را خیر.

۱۵. شاخص چگونگی اجرای ماده (۷۲) قانون نیست بالاخص که مورد مشابه آن در بند «۸» صفحه ۷۳ آمده است.

۱۶. تعداد گزارشات عملکرد سالیانه اجرای فصل نهم، تسهیل رقابت و منع



انحصار موضوع ماده (۴۹).

۱۷. برای مواد (۷۴) تا (۷۸) قانون می‌شد صرفاً ۱ شاخص ارائه شود که نشده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از بررسی شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی که در قالب یک گزارش توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده، نشان می‌دهد که علاوه بر ایراد وارده بر جزییات گزارش، کلیات و چارچوب آن نیز دارای ایراد است. به‌گونه‌ای که اهداف مصرح در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی با هدف تعیین شده در این گزارش متفاوت است. در واقع شاید بتوان گفت این گزارش به نوعی به‌دنبال ارزیابی عملکرد قانون مزبور است و نه ارزیابی تحقق اهداف آن. به‌علاوه اکثر شاخص‌های تهیه شده به نوعی حتی قابلیت ارزیابی عملکرد قانون مزبور را نداشته و با سیاست‌های مربوطه نیز همخوانی ندارند. در اینجا ذکر این نکته ضروری است که شاخص‌هایی که در این راستا تهیه می‌شوند باید با توجه به سطوح بهره‌برداری تدوین شوند. به عبارت دیگر، این شاخص‌ها باید با توجه به سطح اطلاعات مخاطب تدوین شوند. در مجموع، گزارش تهیه شده، نیازمند بازنگری است و تنها در این صورت است که می‌تواند به‌عنوان یک مستند مناسب برای ارزیابی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مورد استفاده قرار گیرد.



منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی.
۲. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرا سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۳. گزارش تدوین شاخص‌های اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی، خرداد ۱۳۸۸.



شماره مسلسل: ۹۸۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی گزارش «تدوین شاخص‌های اجرایی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش خصوصی)، مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: امید عطائی

ناظران علمی: محمد قاسمی، اسد... جلال آبادی

متقاضی: شهپاز حسن پور (نماینده مجلس شورای اسلامی)

سرپرستان: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۱۵