

به نام خدا

۳۷. توانمندسازی و ارتقای بخش‌های

غیردولتی در برنامه پنجم توسعه

(با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه	۲
۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، ظرفیت‌ها و ابعاد آن.....	۳
۲. عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.....	۱۱
۳. هماهنگی برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۲۲
نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....	۲۶
منابع و مأخذ.....	۲۹



۳۷. توانمندسازی و ارتقای بخش‌های غیردولتی

در برنامه پنجم توسعه

(با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)

چکیده

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم 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 هریک 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 چهارم 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 چهارم 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 چهارم و چهارم قانون اساسی نشده است. در بخش دیگری از گزارش، با اشاره بر لزوم هماهنگی برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی اصل چهارم 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 تأکید شده است. در پایان نیز ضمن جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهاداتی برای لحاظ در احکام قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ارائه شده است.

مقدمه

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 کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و غیره را دنبال می‌کند. با اندکی تأمل 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 بدون 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 چهل 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 چهل و چهارم قانون اساسی، ظرفیت‌ها و ابعاد آن

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، فضای جدیدی در حرکت به سمت اقتصاد مردم‌سالار در کشور شکل گرفت که می‌تواند سرآغاز تغییری بزرگ در سازوکارهای موجود در اقتصاد کشور باشد. در مسیر این حرکت، در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر لزوم تصویب قوانین جدید یا اعمال تغییرات در برخی قوانین موجود تأکید شده است. یکی از این قوانین که در همین راستا تدوین و به تصویب رسید، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. این قانون که مهمترین بستر حقوقی و اجرایی لازم به‌منظور اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را فراهم می‌کند، ابعاد گسترده‌ای از نظام جدید مدیریت



اقتصادی کشور را با تأکید بر لزوم تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاستگذاری، هدایت و نظارت و همچنین ایجاد زمینه مناسب برای توسعه و توانمندسازی بخش‌های غیردولتی ترسیم و تبیین کرده است.

علی‌ایحال، ظرفیت‌ها و ابعاد نهفته در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل 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 ترویج 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،
- سازوکارهای تنظیم مقررات فعالیت‌های زیربنایی و خدمات عمومی و برقراری نهادهای مستقل نظارت و تدوین مقررات رقابتی،
- کنترل انحصارات و حذف قوانین و مقررات انحصاری،
- برنامه‌های خروج دولت از حوزه‌های تصدی اقتصادی و بنگاهداری،
- 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 چهل و چهارم قانون اساسی بوده و در لوای 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 چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی:^۱ 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی به کارکردها و اقدامات آن

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



و نحوه تأثیرگذاری این شورا در قالب وظایف و مأموریت‌ها و کارکرد آن در اقتصاد ملی اختصاص دارد. وجود این شورا از جهات 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 به‌عنوان متخصص و صاحب‌نظر از سوی مراجع حقوقی متعدد معرفی می‌شوند و براین‌اساس 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) هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی: اعضای این هیئت به‌عنوان منتخبین از سوی رئیس‌جمهور، وظیفه نظارت بر تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی و در صورت لزوم پیشنهاد لوایح و مصوبات لازم برای حذف قواعد غیرضرور را برعهده دارند.

د) نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی: قانونگذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به‌خوبی 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 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) هیئت واگذاری: هیئت عالی واگذاری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای سوم و چهارم کشور به‌عنوان نهاد مرجع برنامه‌ریزی واگذاری بنگاه‌های دولتی پیش‌بینی شده و فعال بوده است. لکن وجود هیئت واگذاری به‌موجب مواد (۳۹) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و حضور دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیئت یاد شده از جمع ۵ نفره اعضای هیئت، 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 به‌عنوان 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 شوراهای کمیسیون‌ها و هیئت‌های اقتصادی دولت، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه: ظرفیت مندرج در ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم 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 حضور فعالانه این بخش‌ها در نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور محسوب می‌شود.

ح) واحدهای پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی: قانون مورد بحث، از پایش اقدامات و احراز انحرافات در اجرای



مطلوب احکام توسط بخش دولتی غافل نمانده و نظارت بر این مهم را در اختیار نمایندگان اصلی همان بخشی که مقرر است نقش اصلی در اقتصاد ملی ایفا کند، قرار داده است. در مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، تکلیفی را شاهدیم که به‌موجب آن اتاق‌های بازرگانی و تعاون می‌باید واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی را تأسیس کرده و گزارش‌های منظم به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم 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: ستاد سرمایه‌گذاری استان به‌صورت نهادی حامی و مدعی برای بخش‌های غیردولتی ایفای نقش می‌کند و تضمینی برای تسریع فرآیند سرمایه‌گذاری علاقمندان به آغاز فعالیت اقتصادی در کشور است. درحال حاضر، شرایط کامل استقرار این ستادها در تمامی



استان‌های کشور فراهم است و این ستادها در هر استان تشکیل شده‌اند. با این ترتیب، می‌تواند 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 سرمایه‌گذاری 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 پیش‌رو

مجموعه اقداماتی که خود یا نتایج آنها منجر به امکان حضور پررنگ بخش‌های غیردولتی در اقتصاد کشور می‌شود در این قسمت به اختصار و برحسب 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.

ج) امکان حضور بخش‌های غیردولتی در تمامی فعالیت‌های اقتصادی کشور بجز استثنائات مطرح شده در سیاست‌های کلی ابلاغی.^۱

د) تکلیف به دولت برای هزینه کردن بخشی از وجوه حاصل از واگذاری 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.

و) 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

۱. 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، بانک توسعه صادرات، بیمه مرکزی، بیمه ایران، سازمان هواپیمایی 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.



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 کسب‌وکار را از جهت حقوقی برطرف خواهد کرد.

با این ترتیب چنان‌که مشهود است، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی دارای ابعاد حقوقی و نهادی گوناگونی برای حمایت و تقویت بخش‌های غیردولتی در اقتصاد ملی است، درواقع، 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 چهارم قانون اساسی

۲-۱. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

براساس ماده (۸۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی،

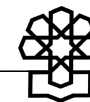


وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است، هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای این قانون را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه و برای اطلاع عموم منتشر کند.

طبق این گزارش، آمار و اطلاعات مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۷ در جدول ۱ آمده است. براساس 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.

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



جدول ۱. ارزش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی براساس روش واگذاری

سال واگذاری	ارزش به تفکیک روش واگذاری (میلیارد ریال)					جمع ارزش واگذاری	درصد واگذاری نسبت به کل
	بورس	مزایده	مذاکره	سهام عدالت	رد دیون		
۱۳۸۴	۴۵۳	۳۱۱	-	-	-	۷۶۴	۰/۲۲
۱۳۸۵	۳۳۳۲	۹۷	-	۲۳۵۷۹	-	۲۵۱۶۴	۶/۸۸
۱۳۸۶	۳۰۶۰۰	۷۴۵۱	-	۱۶۶۴۲۲	۲۷۶۲۷	۲۲۶۵۶۰	۶۲/۰۳
۱۳۸۷	۲۹۹۲۰	۴۰۳۱	-	۳۵۰۰۰	۴۰۵۰۰	۱۱۲۷۸۹	۳۰/۸۷
۱۳۸۷-۱۳۸۴ (درصد واگذاری نسبت به کل)	۶۷۶۱۱ (۱۸)	۱۱۸۹۰ (۳)	-	۲۱۷۶۱۷ (۶۰)	۶۸۱۵۸ (۱۹)	۳۶۵۲۷۷ (۱۰۰)	۱۰۰

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

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 واگذاری‌ها در طول سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ درحال افزایش بوده است، به‌گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ به ترتیب سهام ۵۰، ۶۲، ۱۳۹، ۶۶ و ۴۳ شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی واگذار شده است. اما با این حال، از مجموع



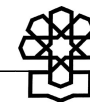
ارزش سهام واگذار شده دولتی، تنها ۱۹ درصد آن به بخش خصوصی واگذار شده و مابقی به بخش عمومی غیردولتی بابت رد دیون دولت (۱۲/۵ درصد) و بخش تعاونی از طریق سهام عدالت (۶۸/۵ درصد) واگذار شده است. علاوه بر این، در طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ تعداد ۶۰۶۸ میلیون سهام ترجیحی نیز به ارزش ۸۸۹۴ میلیارد ریال به کارکنان شرکت‌های دولتی واگذار شده است.

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

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)	۰	۰	۰	۲۷۶۲۷	۴۰۵۳۱	۶۸۱۵۸
		بخش تعاونی (سهام عدالت)	۰	۲۱۷۲۵	۱۶۰۸۸۲	۳۵۰۰۰	۱۵۵۰۰۰	۳۷۲۶۱۷
		جمع کل	۷۶۴	۲۵۱۶۴	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)	۰	۰	۳۱	۹	۰	۳۷
		بخش تعاونی (سهام عدالت)	۰	۱۴	۳۶	۳	۱۴	۵۶
		جمع کل (بدون احتساب شرکت‌های تکراری)	۵۰	۶۲	۱۳۹	۶۶	۴۳	۲۶۴
۳	ارزش سهام واگذاری ترجیحی (میلیارد ریال)	ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	۲۰	۳۵	۲۱۷۷	۴۰۳۷	۲۶۲۵	۸۸۹۴
		تعداد سهام واگذار شده (میلیون سهم)	۱۴	۷	۹۹۴	۲۷۶۶	۲۲۸۷	۶۰۶۸

مأخذ: گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مردادماه ۱۳۸۸.

* آمار و اطلاعات سال ۱۳۸۸، پنج‌ماهه است.



۲-۲. تدوین مقررات اجرایی

در برخی مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، احکامی درخصوص تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام‌نامه‌ها و برخی مقررات اجرایی مکمل این قانون لحاظ شده و مسئولیت تهیه و تصویب این مقررات نیز برعهده دستگاه‌های اجرایی و هیئت‌های 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 هیئت وزیران، ۱۰ مورد به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ۵ مورد به تصویب هیئت واگذاری برسد. در جهت اجرای سریع‌تر و مؤثرتر 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 درخصوص 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.



جدول ۳. وضعیت مقررات تکلیفی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

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

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

۲-۳. تدوین لوایح قانونی

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

- لایحه توسعه فعالیت‌ها و واگذاری حوزه‌های سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ به بخش‌های غیردولتی،

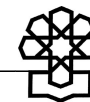
- لایحه بازنگری در قوانین حاکم بر بخش تعاون، جهت حذف مداخله دولت،

- 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 درخصوص تدوین لوایح مذکور صورت گرفته است، به‌گونه‌ای که در



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

۴-۲. تشکیل نهادهای قانونی جدید

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

جدول ۴. وضعیت نهادهای مصرح در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

ردیف	عنوان نهاد	توضیحات
۱	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۲	دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۳	کمیسیون تخصصی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۴	کمیسیون نمایندگان دولت، موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد



ردیف	عنوان نهاد	توضیحات
۵	هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۶	هیئت واگذاری	تشکیل شده و فعالیت دارد
۷	ستاد سرمایه‌گذاری استانی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۸	هیئت فرا استانی 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی	تشکیل شده و فعالیت دارد
۱۶	ستادهای اجرایی اصل چهل‌وچهارم در دستگاه‌های اجرایی	تشکیل شده‌اند
۱۷	شورای رقابت	تشکیل شده است
۱۸	مرکز ملی رقابت	تشکیلات آن تهیه شده است

مأخذ: همان.

۵-۲. سایر اقدامات به‌عمل آمده

در راستای تسریع و بهبود روند اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم



قانون اساسی،

- اصلاح آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس و تسهیل ورود سرمایه خارجی به بورس،

- ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اصل چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم 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 لوایح 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.

به‌عنوان نمونه، با گذشت نزدیک به دو سال از تصویب این قانون، هنوز در رابطه با ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع مواضع کسب‌وکار (علیرغم تأکید قانون مزبور)، اقدام قانونی خاصی صورت نگرفته است. در حالی‌که 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، 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 چهل‌وچهارم 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 چهل‌وچهارم 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^۱ به بخش‌های غیردولتی، اقدام محسوسی صورت نگرفته است. مضافاً اینکه، به‌منظور افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان سال ۱۳۹۳، دولت موظف بوده است تمهیدات قانونی مربوط را به‌منظور 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 سرمایه‌ای بخش تعاون را به نحوی که باید، عملی نکرده است.

۱. 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.



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 چهارم قانون اساسی می‌کاهد. همچنین علیرغم اینکه استفاده از ظرفیت بورس اوراق بهادار از فرصت‌های پیش روی بخش‌های غیردولتی جهت مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی تلقی می‌شود، اما تاکنون اقدام خاصی به منظور گسترش فرهنگ‌سازی 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 پیش‌روی مشارکت قابل توجه بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم 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 چهارم 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 چهارم و چهارم قانون اساسی

اصلاح ساختار اقتصادی کشورها با تکیه بر کاهش هر چه 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 اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی پیداست، با این روند دستیابی به اهداف این سیاست‌ها دور از انتظار خواهد بود، زیرا با وجود وظایف محوله و احکام اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم 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 چهارم 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 چهارم 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^۱ 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، گذری مختصر بر پیش‌شرط‌های لازم برای حضور فعال بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی کشور داشته باشیم.^۲

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

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۸۸.

۲. 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.



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، متأثر از رفتار دولت یا کیفیت بازار بوده که تغییر و بهبود آنها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاه‌های اقتصادی است. برای بهبود محیط کسب‌وکار، دولت باید وظایف خود را بهتر ایفا کند و بازار نیز باید ضعف و نارسایی کمتری داشته باشد. بنابراین در بستر فضای مساعد کسب‌وکار 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 در فعالیت‌های اقتصادی است.

چهارم آنکه، با خصوصی‌شدن بنگاه‌های دولتی، وظایفی هم برای دولت باقی است که باید بتواند با کارآمدی بالایی آنها را به انجام برساند. درواقع، 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. تأمین ثبات سیاسی و امنیت اقتصادی، نهادینه کردن قوانین و مقررات، شفاف کردن عملکرد بنگاه‌ها، استقرار نهادها، 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 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 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.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌گونه که عنوان شد، با روند عملکرد موجود، دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی دور از انتظار خواهد بود، زیرا اجرای سیاست‌های کلی اصل 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 به‌عمل آمده حاکی از آن است که، عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و آن هم از طریق سهام عدالت معطوف شده است. درحالی‌که 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 کسب‌وکار، ایجاد شرایط رقابتی در اقتصاد کشور، حمایت و تأمین 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی کشور مؤثر واقع شود.

علی‌احمال در جهت رفع معضلات موجود در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، پیشنهادهاتی 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 به‌منظور بهبود فضای کسب‌وکار،

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،

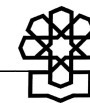
۶. تکلیف به دولت برای تدوین لوایح قانونی و اصلاح و هماهنگی قوانین مورد نیاز در جهت اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی حداکثر تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه.

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 سازوکاری 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.



۱. سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.
۲. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۷.
۳. عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۸-۱۳۸۷.
۴. احمدی، فاطمه و سمیه عالیشوندی. سهام عدالت در بطن خصوصی‌سازی، مجله 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.



شماره مسلسل: ۹۹۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۳۷. توانمندسازی و ارتقای بخش‌های غیردولتی در برنامه پنجم توسعه (با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: امید عطائی

ناظر علمی: اسدا... جلال آبادی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۲. برنامه پنجم توسعه

۳. بخش‌های غیردولتی

۴. توانمندسازی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۱