

به نام خدا

بررسی و بازنگری در موادی از فصول اول و دوم قانون
اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء
سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه	۳
۱. بند «۱۰» ماده (۱): شرکت تعاونی فراگیر ملی	۴
۲. تبصره «۳» از بند «الف» ماده (۳): سرمایه‌گذاری دولت در مناطق کمتر توسعه‌یافته، فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر	۹
۳. مختصری درباره ماده (۵): سقف مجاز تملک سهام در بانک‌های غیردولتی	۱۲
۴. ماده (۶): نهادهای عمومی غیردولتی و مسئله شبه‌دولتی‌ها	۱۳
۵. ماده (۷): مقررات‌زدایی با رویکرد حذف مجوزهای غیرضرور	۲۸
۶. ماده (۸): رفع تبعیض بین بخش‌های اقتصادی	۳۸
نتیجه‌گیری	۴۲
منابع و مأخذ	۴۴



**بررسی و بازنگری در موادی از فصول اول و دوم قانون
اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی
و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاستهای کلی
اصل (۴۴) چهل و چهارم قانون اساسی**

چکیده

این نوشتار که با هدف بررسی مسائل و چالش‌های اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تهیه شده است، همچنین گزارشی از مباحث مطرح شده در جلساتی است که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در طول ماه‌های اردیبهشت تا تیر ۱۳۸۹ برگزار شد. در این جلسات که کارشناسان مرکز پژوهش‌ها و مسئولان اجرایی از دستگاه‌های دولتی حضور داشتند آن دسته از مواد و بندهایی از فصول اول و دوم مورد بازنگری و بررسی قرار گرفت که اجرای آنها در عمل با مشکلات متعددی روبرو شده و یا اساساً چشم‌انداز روشنی برای اجرای آنها دیده نمی‌شود و به همین دلیل این مواد و بندها را می‌توان در اولویت بازنگری و اصلاح قرار داد.

این گزارش ضرورت بررسی چالش‌های اجرایی قانون را نشان می‌دهد. به این معنا که جا دارد تک‌تک مواد آن با توجه به دوره اجرایی سپری شده از نظر نقاط قوت و ضعف و پیامدهای آن مورد مطالعه قرار گیرد و بسته به نتایج مطالعات تصمیمات مقتضی اتخاذ شود.

نتیجه کلی دیگر اینکه برخی از مواد مانند ماده (۶) به دلیل پیامدهایی که در دوره



اجرا به بار آورده‌اند با اجماع کارشناسی بیشتری برای اصلاح مواجه هستند هرچند پیرامون نحوه اصلاح نظرات مختلفی وجود دارد. در عین حال موادی هم وجود دارد که به این زودی نمی‌توان درباره آثار و پیامدهای آنها قضاوت کرد که به عنوان نمونه می‌توان مواد (۷) و (۸) را نام برد.

این درحالی است که به‌زعم کارشناسان، قانون مورد بحث، دو گروه از مواد با ماهیت موقت و دائمی را در خود جای داده است و این ویژگی اگرچه برای شرایط گذار مطلوب به نظر می‌رسد لکن فضا را برای توجیه زمینه‌های عدم اجرا باز می‌گذارد. برای نمونه در مورد بهبود فضای کسب‌وکار اگرچه فرآیند روشن و خوشبینانه‌ای در ماده (۷) اندیشیده شده، با این وصف عدم جامع‌نگری به مسائل کسب‌وکار و الزام به ارائه لایحه بهبود فضای کسب‌وکار در ماده‌ای دیگر فضا را برای توجیه مشکلات ریز و درشتی که فعالان اقتصادی در ایجاد و گسترش کسب‌وکارها دارند باز گذاشته است.

در هر حال بررسی‌های کارشناسی که پیرامون چند ماده از قانون انجام شد نشان داد که ایراداتی بر این مواد وارد است که در عمل موجب بی‌اثر شدن و زمین ماندن اهداف مترتب بر آن شده‌اند. این ایرادها ابعاد مختلفی دارند. برخی از عدم جامع‌نگری ناشی می‌شوند که در مورد ماده (۷) و تبصره «۴» ذیل آن، که بر تأسیس هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی اشاره دارد بحث شد. به این معنا دلایل و موانع مختلفی وجود دارد که صرف ایجاد هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی نمی‌تواند اهداف بزرگی همچون بهبود فضای کسب‌وکار را تحقق بخشد. برخی ایرادات حاکی از نبود انسجام کافی در کل قانون است. مانند آنچه در ماده (۸) و در مقابل آن ماده (۵۲)، یا ماده (۷) و نسبت آن با بند «د» ماده (۹۱) ملاحظه می‌شود به طوری که موضوعی در یک ماده



به صورت ناقص و با ماهیتی موقتی آمده و در جای دیگر همان موضوع با تفصیل بیشتر آمده است. این ایرادات اساساً از آنجا ناشی می‌شوند که بخشی از قانون به قواعد و سازوکارهای رقابتی و فعالیت‌های سالم اقتصادی اختصاص دارد، درحالی که بخشی از آن موقتی و گذراست و به موضوعاتی چون خصوصی‌سازی و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است.

مقدمه

وجود ایرادها و انتقادات در روند اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و همگام با آن، توجه کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری مجلس شورای اسلامی به این موضوع، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌ها را بر آن داشت تا سلسله جلساتی را با عنوان بررسی چالش‌های اجرای قانون اصل چهارم قانون اساسی و با هدف احصای مشکلات و مواردی که نیازمند اصلاح و بازبینی است برگزار کند. جلسات یاد شده با شرکت کارشناسانی از مرکز پژوهش‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران و سایر کارشناسان برگزار شدند.^۱

۱. با تشکر و قدرانی از تکتک شرکت‌کنندگان در جلسات اسامی آنها به شرح زیر است: تقی آتش‌بهار، بهزاد پورسید، سعید توتونچی‌ملکی، محمد تقی‌نژاد عمران، محمد جواهری، احمد جمالی، علی چشمی، ناهید حکیم‌شوشتری، شهرام حلاج، مسعود حجاریان، آرمان خالقی، حسن خوشپور، داود خانی، سیدامیر سیاح، احمد صلاح‌منش، امید عطایی، زهره عالی‌پور، مهدی عبدالمالکی، محسن فاتحی‌زاده، مهدی فلاح‌دوست، مهدی فقیهی، توحید فیروزان سرنقی، احمد کابلی‌زاده، سیدهادی موسوی‌نیک، مظفر کریمی، علی نصیری اقدام. بدون تردید بدون همکاری این کارشناسان غنای بررسی حاضر بسیار کاهش می‌یافت. در عین حال، تمام کاستی‌های گزارش حاضر بر عهده نگارنده است.



اگرچه در این جلسات نگاه کارشناسان معطوف به بررسی همه‌جانبه و کلیه مواد قانون است^۱ لکن با توجه به اولویت‌ها و محدودیت‌های موجود بند «۱۰» از ماده (۱)، تبصره «۳» از بند «الف» ماده (۳) و مواد (۵)، (۶)، (۷) و (۸) مورد بررسی قرار گرفت. به این ترتیب گزارش حاضر ضمن شرح مباحث مطروحه در جلسات و پرداختن به ابعاد دیگری از مباحث جلسات، به دنبال معرفی آسیب‌ها و چالش‌هایی است که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی با آن مواجه است.

براساس نتایج حاصل از این جلسات پیشنهادهای اصلاحی درباره مواد بررسی شده تدوین شد و به نظر می‌رسد تداوم جلسات و بررسی کلیه مواد قانون از اهمیت بالایی برخوردار است و لذا لازم است که این بررسی‌ها به شکل هدفمند و جامعی تداوم یابد.

۱. بند «۱۰» ماده (۱): شرکت تعاونی فراگیر ملی

در بند «۱۰» ماده (۱) شرکت تعاونی فراگیر ملی به شرح زیر تعریف شده است:

شرکت تعاونی فراگیر ملی: نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضای آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند.

از جمله مواد مرتبط با این بند از ماده (۱) می‌توان به بند «۲» از ماده (۲۹) و بخشی از ماده (۳۴) اشاره کرد.

۱. البته عده معدودی نیز بر این باورند که برای اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی لازم است کمترین تغییرات را در نظر داشته باشیم. زیرا این قانون کمتر از دو سال است که تصویب شده و هنوز برخی از لوايح مكمل آن تهیه نشده و حتی برخی مواد آن نیز اجرا نشده است.



بند «۲» از ماده (۲۹) یکی از موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع قانون را به شرح زیر بیان می‌دارد:

اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون.
ماده (۳۴) قانون نیز اشعار می‌دارد که در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز است تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون را با ضوابط ذیل به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار نماید:
الف) در مورد دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستانشینان و عشایر، پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده‌ساله.
ب) در مورد چهار دهک بعدی تقسیط تا ده‌سال حسب مورد داده خواهد شد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود شرکت تعاونی فراگیر ملی نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. مزیت این تعاونی‌ها نسبت به تعاونی‌های معمول آن است که طبق بند «۲» ماده (۲۹)، ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به این نوع تعاونی‌ها تخصیص می‌یابد که این ۳۰ درصد چیزی بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. منتها نکته این است که تنها در «بدو تشکیل» تعاونی لازم است که ۷۰ درصد افراد جزء سه دهک پایین درآمدی باشند. با توجه به آزادی عضویت سایر افراد در این نوع تعاونی‌ها، از سال‌های بعد ممکن است فقرا در زمره اعضای این تعاونی‌ها نباشند و منابع تخصیص‌یافته به طبقات پایین درآمدی تعلق نگیرد. در واقع، اشکالی که در این رابطه وجود دارد این است که با گذشت زمان و تغییر در ترکیب اعضای تعاونی ممکن است تعداد افرادی



که در سه دهک اول درآمدی هستند در این تعاونی‌ها از ۷۰ درصد کمتر شود. در این صورت اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به این تعاونی‌ها با هدف فقرزدایی توجیه خواهد داشت. از این رو و با عنایت به بند «۲» ماده (۲۹) که اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی را به منظور فقرزدایی مجاز دانسته است، پیشنهاد شد که عبارت «از بدو تشکیل» در تعریف شرکت تعاونی فراگیر ملی (بند «۱۰» ماده (۱)) حذف شود تا منابع موردنظر تنها تا زمانی به این تعاونی‌ها تخصیص یابد که ۷۰ درصد اعضای آن سه دهک پایین درآمدی باشند.

در رابطه با این پیشنهاد دلایل مخالف و موافق به شرح ذیل است:

دلایل مخالف

الف) عبارت «از بدو تشکیل» ایجاب می‌کند که اعضای تعاونی بتوانند ورود و خروج به تعاونی داشته و این تعاونی‌ها تحرک داشته باشند. اگر عبارت «از بدو تشکیل» حذف شود، ورود به این تعاونی‌ها و خروج از آنها دشوار می‌شود. اگر ورود و خروج آزاد و منعطف نباشد، شرکت تعاونی پویایی خود را از دست می‌دهد و نمی‌تواند در مواقع لازم عکس‌العمل مناسب را نشان دهد. این امر بقای بنگاه را دچار تهدید می‌کند.

ب) درآمدهای حاصل از واگذاری که قرار است ۳۰ درصد آن به تعاونی‌های فراگیر ملی اختصاص یابد، مگر تا چه زمانی پایدار است؟ قطعاً با پایان واگذاری‌های موضوع این قانون (تا سال ۱۳۹۳)، درآمدهای حاصل از واگذاری نیز پایان می‌یابد. بنابراین با



قطع اختصاص درآمدهای حاصل از واگذاری به این تعاونی‌ها، به‌نظر می‌رسد این تعاونی‌ها فعالیتشان در حد همان سه دهک پایین درآمدی متوقف می‌شود. ضمن اینکه تاکنون بودجه‌ای بدان‌ها تخصیص نیافته است.^۱

ج) چون بخشی از درآمدهای واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی در قالب تخفیفات موضوع ماده (۳۴) تعریف شده است لذا مشکل حادی که نیازمند اصلاح قانون باشد دیده نمی‌شود.

دلایل موافق

بنا به تصریح سیاست‌های کلی و قانون اجرای آن، ۳۰ درصد از درآمدهای واگذاری طبق بند «۲» ماده (۲۹) باید به تعاونی‌های فراگیر ملی و تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) قانون اختصاص یابد. در این راستا چنانچه تعداد افراد مشمول سهام عدالت و از دهک‌های یک و دو را قریب به ۱۵ میلیون نفر و میزان سهام هر فرد را یک میلیون تومان در نظر بگیریم، میزان کل تخفیف توزیع سهام عدالت به این دهک‌ها رقمی در حدود ۷۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود که حدود ۷ درصد از کل درآمدهای واگذاری (با فرض ۱۲۰۰ هزار میلیارد ریال) خواهد شد. از این‌رو هنوز سهمی بیش از ۲۰ درصد از درآمدهای واگذاری باید در جهت اهداف بند «۲» ماده (۲۹) تخصیص داده شود. صراحت قانون و ضرورت اجرای آن

۱. شایان ذکر است تاکنون هشت تعاونی فراگیر ملی در کشور تشکیل شده و تشکیل ۱۵ تعاونی فراگیر ملی دیگر نیز در دست اقدام است. در این رابطه طبق اطلاعات موجود، وزارت تعاون تشکیل این تعاونی‌ها را در تمام استان‌ها، تا آخر سال ۱۳۸۹ در دستور کار دارد. از نظر تخصیص درآمدهای واگذاری موضوع بند «۲» ماده (۲۹) نیز در سال ۱۳۸۸ به میزان ۴۰۰ میلیارد ریال تصویب شده بود که تاکنون ۲۰۰ میلیارد ریال آن پرداخت شده و در بودجه سال ۱۳۸۹ هم، جمعاً مبلغ ۱۳۵۰۰ میلیارد ریال جهت بندهای «۲» و «۴» ماده (۲۹) قانون اختصاص داده شده است.



دلایلی مانند آنچه در بند «ب» بالا گفته شد را نمی‌پذیرد.

بنابراین به‌نظر می‌رسد با توجه به هدف قانونگذار مبنی بر تأسیس این تعاونی‌ها با وظیفه فقرزدایی و ضرورت تخصیص منابع آن به این منظور و همچنین با عنایت به لزوم ممانعت از رانت‌جویی در این زمینه می‌توان درخصوص نوع اصلاح آن چاره‌جویی کرد. به‌عبارتی رویکردهای اصلاحی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد. با این توضیح که برخی از این بندها چون در ارتباط با سیاست‌های کلی هستند جهت اصلاح آنها لازم است پیشنهادات مطروحه به مجمع تشخیص مصلحت ارائه و از آن طریق به تصویب مقام معظم رهبری برسد.

با توجه به بررسی اظهارنظرهای مختلف حداقل به سه طریق مختلف می‌توان ابهام موردنظر را مرتفع نمود و یا از دامنه مشکل کاست:

الف) پیشنهاد اول آن است که بند مذکور به نحوی اصلاح گردد که منابع حاصل از واگذاری به‌عنوان آورده سرمایه یا افزایش سرمایه آن دسته از اعضای تعاونی‌های فراگیر ملی تلقی گردد که جزء سه دهک پایین درآمدی محسوب می‌شوند. طبق این پیشنهاد حمایت از تعاونی‌های فراگیر و تخصیص منابع مالی به‌منظور حمایت از آنها، به‌صورت آورده اولیه یا سهم افزایش سرمایه سه دهک مشمول آن پرداخت می‌شود و ورود و خروج افراد مادامی که موجب تغییر ماهیت تعاونی (از تعاونی فراگیر ملی به غیر) نشده باشد خللی در این سازوکار ایجاد نمی‌کند. در این راستا لازم است مراجع تشخیص سه دهک اول درآمدی نیز مشخص باشد.

ب) پیشنهاد دوم آن است که تخفیفی که طبق ماده (۳۴) برای واگذار سهام به دو دهک پایین درآمدی اختصاص یافته، افزایش یابد و دهک‌های درآمدی بیشتری از



کاهش ۳۰ درصد تعیین شده در بند «۲» ماده (۲۹) به ۲۰ درصد.

ج) کاهش ۳۰ درصد تعیین شده در بند «۲» ماده (۲۹) به ۲۰ درصد.

۲. تبصره «۳» از بند «الف» ماده (۳): سرمایه‌گذاری دولت در مناطق کمتر توسعه‌یافته، فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر

در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف چهل‌ونه درصد (۴۹٪) با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. در این موارد دولت مکلف است سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند.

همان‌طور که از متن تبصره فوق برمی‌آید دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای در گروه یک ماده (۲) با مشارکت بخش‌های غیردولتی تا ۴۹ درصد سرمایه‌گذاری کند. این موضوع که دست دولت به دلیل کمتر توسعه‌یافته بودن مناطق و گسترش فناوری‌های نوین در سرمایه‌گذاری‌های جدید باز گذاشته می‌شود سبب می‌شود که وزارتخانه‌هایی مانند صنایع (از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع) برخلاف رویکرد قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی طرح‌های جدید سرمایه‌گذاری را تصویب نموده، به اجرا گذارند. حسن این ماده آن است که به دولت اجازه می‌دهد در مواردی که بخش



خصوصی انگیزه ورود ندارد (مثلاً در مناطق توسعه‌نیافته یا فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر) وارد شود، تحرک لازم را ایجاد نماید و بعد از بهره‌برداری از طرح‌های مذکور و حداکثر ظرف ۳ سال سهام دولتی را واگذار نماید. به این ترتیب دولت در یک مقطع کوتاه بزرگ می‌شود، انگیزه‌های لازم را برای توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته با به‌کارگیری فناوری‌های نوین و راه‌اندازی صنایع پرخطر ایجاد می‌کند و بلافاصله سهام خود را واگذار می‌کند و کوچک می‌شود.

اما تبصره مورد نظر چند مشکل اساسی دارد:

۱. مصادیق و حدود و ثغور توسعه‌نیافتگی، نوین بودن فناوری و پرخطر بودن صنایع دائماً در حال تغییر است. یعنی ملاک روشنی وجود ندارد که طبق آن بتوان سرمایه‌گذاری‌های جدید را از مصادیق موارد فوق تشخیص داد یا نداد. لذا به‌طور بالقوه این امکان وجود دارد که هر نوع فعالیتی در زمره فعالیت توسعه‌ای و به‌کارگیری فناوری نوین تلقی گردد. لذا این تبصره دست مجری را باز گذاشته، قدرت تشخیص ایشان را به نحو قابل توجهی افزایش می‌دهد و اساساً نظارت بر مجری را از حیث توسعه تصدی‌های دولتی غیرممکن می‌سازد.

۲. منابع تأمین مالی این قبیل سرمایه‌گذاری‌ها روشن نیست. اگر دولت تصمیم گرفت در فعالیتی وارد شود و سرمایه‌گذاری کند منابع مورد نیاز را باید چگونه تأمین کند.

۳. سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن به‌دنبال محدودکردن دولت و منع تصدی‌های جدید دولتی هستند، اما همین تبصره می‌تواند کل قانون و سیاست‌ها را بلااثر نماید و حتی احتمال دارد سرعت بزرگ شدن دولت از سرعت واگذاری‌های موضوع اصل چهارم قانون اساسی فراتر رود.



۴. طبق آخرین بررسی‌ها، میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی خاتمه‌یافته ۱۰/۷ سال و متوسط پیش‌بینی برای اجرای پروژه‌های جدید ۲/۶ سال است. از این رو حدود ۸ سال در برنامه‌ریزی زمانی و به‌تبع آن بهره‌برداری از پروژه‌ها وقفه وجود دارد که این مدت عملاً در گسترش بخش دولت و بی‌اثر کردن بخشی از تلاش‌ها برای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی باید در نظر گرفته شود.

۵. سازوکار تعبیه شده در ذیل تبصره برای واگذاری سهام دولت در سرمایه‌گذاری‌های جدید بسیار خوش‌بینانه است. نه تنها احتمال واگذاری شرکت‌های جدید، آن هم در مناطق توسعه‌نیافته و فعالیت‌های پرخطر بسیار کم است، بلکه اساساً شناسایی شرکت‌های جدید هم بسیار دشوار است. هنوز هم اطلاع دقیقی از تصدی‌های جدید دولتی در دست نیست و با توجه به شتاب دولت در سرمایه‌گذاری‌های جدید و نبود نظارت کافی بر مصوبات هیئت دولت و کارگروه‌های آن حتی احصای فعالیت‌های جدید بسیار دشوار می‌نماید تا چه رسد به واگذاری سهام دولت در آینده‌ای نزدیک. شاید بهترین شاهد مثال برای این مدعا تجربه گذشته در شناسایی و واگذاری شرکت‌های دولتی باشد. مثلاً سازمان خصوصی‌سازی در فصل بررسی بودجه ۱۳۸۹ متوجه شد که بسیاری از شرکت‌های واگذار شده در فهرست دریافت اعتبارند و از این گذشته، تازه موفق شد ده‌ها شرکت جدید را شناسایی کند که دولتی هستند. در این وضعیت بی‌نظمی، خیلی بعید است که سازوکار تعبیه شده در این تبصره در عمل اجرا شود.

در این چارچوب و با عنایت به اینکه تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) مشارکت



دولت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) را مجاز دانسته است، پیشنهاد می‌شود:

۱. ایجاد شرکت‌های جدید و مستقل از سوی دولت مطلقاً ممنوع باشد.

۲. ضوابط مربوط به نحوه مشارکت دولت (سازمان‌های توسعه‌ای) در مناطق کمتر توسعه‌یافته و صنایع پرخطر و فناوری‌های نوین کاملاً شفاف و مدون باشد و محدودیت‌های مشخصی جهت این‌گونه فعالیت‌های دولت در نظر گرفته شود. در این رابطه اگرچه طی تصویبنامه ۴۴۰۰۸/۴۲۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۴، هیئت وزیران، تعریف، ویژگی‌ها و مصادیق صنایع نوین را معین نموده لکن چون مرجع تشخیص خود دولت (وزارت صنایع و معادن) است لذا نگرانی نسبت به گسترش فعالیت دولت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) همچنان پابرجاست.

۳. چون تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) از اهمیت بالایی در گسترش بخش دولت، توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و محروم و گسترش صنایع نوین برخوردار است گزارش‌های منظمی از اجرای این تبصره به تفکیک مشارکت‌ها، صنایع، مناطق، منابع مالی و سایر موارد مهم در مقاطع ۶ ماهه ارائه شود.

۳. مختصری درباره ماده (۵): سقف مجاز تملک سهام در بانک‌های غیردولتی

طبق بخشی از این ماده سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی ۵ درصد تعیین می‌شود. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هریک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الاثراست.



افزایش سقف تملک سهام بانکها در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به منظور تشویق اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی برای سرمایه‌گذاری در بانکها از دیگر موضوعات مرتبط با قانون است که طی لایحه‌ای به مجلس تقدیم و به تصویب رسید. این موضوع اولین اصلاح به عمل آمده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است.

۴. ماده (۶): نهادهای عمومی غیردولتی و مسئله شبه‌دولتی‌ها

ماده (۶) - مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند.
تبصره «۱» - تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکت‌ها از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف‌های مقرر در این قانون مجاز است.
تبصره «۲» - وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بر حسن اجرای این ماده و تبصره آن نظارت کند و در صورت مشاهده موارد مغایر، آن را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم جهت اتخاذ تصمیم اعلام نماید.

همچنین در بند «ز» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم آمده است:

بند «ز» - هبه یا صلح غیر معوض: در چارچوب مجوزهای قانونی، دولت می‌تواند نسبت به هبه و یا صلح غیر معوض شرکت‌های دولتی موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون که غیرقابل عرضه در بورس باشند به مؤسسات عمومی غیردولتی مشروط بر اینکه شرکت مورد واگذاری در چارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد، تصمیم‌گیری نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ظرف ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



ماده مرتبط

بند «۳» ماده (۱۲) - هریک از اشخاص حقوقی دولتی و مجموع آنها با رعایت مفاد این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته تا ۴۹ درصد (۴۹٪) و در سایر مناطق تا بیست درصد (۲۰٪) فعالیت‌های مجاز در این قانون مجاز به مشارکت با تعاونی از منابع داخلی خود هستند. مؤسسات عمومی غیردولتی نیز هریک تا بیست درصد (۲۰٪) و جمعاً تا ۴۹ درصد (۴۹٪) مجاز به مشارکت هستند.

در هر حال سهم مجموع بنگاه‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی مستقیم و غیرمستقیم چه در میزان سهام و چه در کرسی‌های هیئت‌مدیره نباید از ۴۹ درصد (۴۹٪) بیشتر گردد.

همان‌طور که از ظاهر ماده (۶) پیداست مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق دارند حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا یا خدمت را به دست بگیرند. در این زمینه تجربه واگذاری‌های صورت گرفته و عدم وجود اطلاعات کافی نسبت به سهم بازار هر کالا و خدمت سبب شده است تا نگرانی‌هایی از بابت تسلط بنگاه‌های عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی بر اقتصاد پدیدار شود و چنین وضعیتی با روح حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی که به دنبال افزایش سهم و نقش بخش خصوصی مولد و رقابت‌گستری در اقتصاد کشور است در تضاد است. بر این مبنا پیشنهادهای اصلاحی به صورت زیر طرح و بررسی شد:

۱. محدود کردن سهم این مؤسسات و کاهش سهم آنها در بازار هر کالا و خدمت به ۱۰ تا ۲۰ درصد.
۲. علاوه بر محدودیت سقف سهام در بازار کالا و خدمات، برای این مؤسسات و نهادها، محدودیتی نیز برای تملک سهام در هر بنگاه به میزان حداکثر ۲۰ درصد در نظر گرفته شود.



۳. استقلال مدیریتی این مؤسسات متأثر از دخالت دولت مخدوش نشود.

۴. اساسنامه این مؤسسات و نهادها در راستای بند «ه» ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب سال ۱۳۸۳) مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد.

۵. از طریق اصلاح ماده (۸) قانون، این بنگاه‌ها نیز مشمول احصا و لغو امتیازاتی که از آن برخوردارند هستند باشند.

۱-۴. تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی

طبق تعریفی که قانونگذار در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) از مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی ارائه داده است این مؤسسه یا نهاد، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. به این ترتیب نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی طیفی از بنگاه‌ها و مؤسسات را دربر می‌گیرند که از نظر حقوقی اگرچه ماهیت مشابهی دارند اما از نظر کارکردی ماهیت مشابه ندارند.^۱ لذا تعدادی از این مؤسسات، مؤسسات فرهنگی و ورزشی هستند، مانند جهاد

۱. طبق ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب تاریخ ۱۳۷۳/۴/۲۹) موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشند:

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد،

۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی،

۳. هلال احمر،



دانشگاهی، کتابخانه آیت‌الله العظمی مرعشی نجفی (ره) و فدراسیون ورزشی.^۱ اما

۴. کمیته امداد امام (ره)،

۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی،

۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی،

۷. کمیته ملی المپیک ایران،

۸. بنیاد ۱۵ خرداد،

۹. سازمان تبلیغات اسلامی،

۱۰. سازمان تأمین اجتماعی،

بعدها در سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۸۱ مؤسسات و نهادهای دیگری نیز به این فهرست افزوده شدند. این

مؤسسات عبارتند از:

۱۱. شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی،

۱۲. کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)،

۱۳. جهاد دانشگاهی،

۱۴. سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران،

۱۵. بنیاد امور بیماری‌های خاص،

بنابراین ملاحظه می‌شود «آستان قدس رضوی»، «ستاد اجرایی فرمان امام (ره)»، «آستان مقدس حضرت

عبدالعظیم حسنی (ع)»، «سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی»، «مجمع تقریب مذاهب»، «مجمع جهانی اهل‌البيت (ع)»،

جزء این نهادها نیست.

با این توضیح که قانون مصوب سال ۱۳۷۳ دارای دو تبصره به شرح زیر است:

تبصره «۱» - مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و

برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود

و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.

تبصره «۲» - اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن

معظمه خواهد بود. با این توضیح که در بخشی از بند «۷» فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری درباره مبارزه با

فساد اقتصادی که مرتبط با تبصره «۲» بوده و در سال ۱۳۸۰ صادر شده است این موضوع تصریح شده که: «هیچ

شخص یا نهاد نمی‌تواند با عذر انتساب به اینجانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب‌کشی معاف بشمارد».

۱. درخصوص تفکیک و تمایز بین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر اینکه فعالیت اقتصادی انجام

می‌دهند یا نه، باید این نکته را متذکر شد که در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از عنوان

بنگاه‌های عمومی غیردولتی نام برده شده است. بنابراین منظور سیاست‌ها قطعاً آن مؤسسات و نهادهایی است

که فعالیت اقتصادی انجام می‌دهند.



تعداد معدودی نیز مانند سازمان تأمین اجتماعی فعالیت‌های گسترده اقتصادی دارند و در برخی از زمینه‌های اقتصادی قدرت انحصاری نیز به دست آورده‌اند. در ادامه و پس از ارائه تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی به بررسی پیشنهادات مرتبط با این ماده پرداخته می‌شود.

۲-۴. بررسی پیشنهادات اصلاحی ماده (۶)

۲-۴-۱. کاهش سهم مؤسسات عمومی غیردولتی از بازار کالا و خدمات

پیشنهاد کاهش سهم مؤسسات عمومی غیردولتی از بازار کالاها و خدمات از ۴۰ درصد به ۲۰ یا حتی ۱۰ درصد پیشنهاد مشخصی است که برخی از کارشناسان از آن دفاع می‌کنند. این پیشنهاد با توجه به عملکرد واگذاری‌های صورت گرفته اعم از رد دیون و غیر آن در نگاه اول قابل دفاع جلوه می‌کند اما با دقت در آن و مسائل پیرامونی به نظر می‌رسد حداقل در شرایط فعلی خیلی به صلاح نباشد چراکه کاهش سهم مؤسسات عمومی غیردولتی واکنشی به حجم واگذاری‌های صورت گرفته در قالب رد دیون و واگذاری‌ها به مؤسسات و نهادهای نظامی و شبه‌دولتی است که مؤسسات اخیر (نظامی و شبه دولتی) اساساً خارج از مؤسسات عمومی غیردولتی قرار می‌گیرد و در مورد رد دیون نیز به دلیل آسیب‌پذیری سازمان تأمین اجتماعی سیاست رد دیون، از جمله راهکارهایی بوده است که دولت توانسته است از طریق آن بخشی از بدهی خود را به این سازمان پرداخت کند. چراکه این سازمان (و سایر سازمان‌های مشابه مانند بازنشستگی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) با توجه به تعهداتی که دولت و مجلس در طول سال‌های گذشته برای آن ایجاد کرده‌اند، طلب‌هایی



از دولت دارند که پرداخت این طلب‌ها به صورت سهام و طی تکالیفی که در بودجه‌های سنواتی بر دولت تکلیف شده است موجب واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها به آنها شده است، به طوری که طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی و ارقام مندرج در جدول ۱ بیش از ۱۷ درصد واگذاری‌های انجام شده طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ بابت رد دیون و به این مؤسسات بوده است.^۱

جدول وضعیت ارزش سهام واگذار شده به تفکیک رد دیون،

(میلیارد ریال)

سهام عدالت و بخش خصوصی

واگذاری	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	جمع کل*
بخش خصوصی (واگذاری‌ها به غیر از رد دیون و سهام عدالت)	۷۶۴	۳,۴۲۹	۳۷,۹۶۵	۳۷,۲۸۲	۱۰۲,۷۹۸	۲۱۰,۵۲۸
بخش عمومی غیردولتی (رد دیون)	۰	۰	۲۷,۴۸۲	۳۱,۲۴۰	۶۰,۵۰۰	۱۱۹,۲۲۲
سهام عدالت	۰	۲۱,۷۳۵	۱۷۷,۴۳۷	۱۴۲,۹۳۶	۰	۳۴۲,۱۰۸
جمع کل*	۷۶۴	۲۵,۱۶۴	۲۴۲,۸۸۴	۲۱۱,۴۵۸	۱۶۳,۲۹۸	۶۷۱,۸۵۸

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸ (<http://www.ipo.ir>).

* تفاوت ستون جمع کل با مجموع واگذاری‌ها به دلیل ۲۸,۲۸۹ میلیارد ریال سود فروش اقساطی می‌باشد.

شایان ذکر است با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون دولت به سازمان‌های طلبکار وارد مرحله جدیدی شد. به طوری که با پذیرش این نوع از واگذاری به عنوان یکی از روش‌های خصوصی‌سازی (تبصره «۱») ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)

۱. آستان قدس رضوی اگر چه جزء نهادهای عمومی غیردولتی نیست ولی باید تأکید کرد که بخشی از واگذاری‌های مربوط به رد دیون به آن نهاد بوده است.



همزمان رشد فزاینده‌ای در هر دو جهت بدهی‌ها و واگذاری سهام به نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی مشاهده شد. حتی در بند «ز» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی امکان هبه و صلح غیرمعوذ شرکت‌ها به شرطی که در چارچوب وظایف آنها باشد دیده شده است.

بنابراین در کاهش سهم این مؤسسات و نهادها باید به این موضوع دقت کرد که چنین پیشنهادی برخی از نهادهای مشابه با نهادهای عمومی غیردولتی را دربر نمی‌گیرد و فقط به محدود نمودن سازمان تأمین اجتماعی می‌انجامد و البته درخصوص عدم کاهش سهم این نهاد دلایلی منطقی وجود دارد. حتی استدلال این است که سقف تملک این مؤسسات از سهام هر بنگاه و بازار نه تنها کاهش نیابد، بلکه افزایش پیدا کند. زیرا اولاً بخش خصوصی در مقایسه با این مؤسسات و نهادها از نظر مالی توانایی پذیرش حجم واگذاری‌های موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی را ندارد. ثانیاً این مؤسسات و نهادها (خصوصاً صندوق‌های بازنشستگی) طبق قانون تشکیل، ملزم به انجام فعالیت‌های سودآور هستند. ثالثاً بدهی‌های سنگین دولت به این مؤسسات و نهادها یکی دیگر از دلایل واگذاری سهام به آنهاست، زیرا در غیر این صورت، دولت هیچ راهی برای پرداخت بدهی‌های خود به این مؤسسات و نهادها ندارد. در این رابطه پرداخت ۳ درصد حق بیمه سهم دولت که حدود ۲۰ تا ۲۱ درصد حجم بدهی دولت به این صندوق‌ها را تشکیل می‌دهد، باعث افزایش بدهی دولت به این صندوق‌ها شده و به‌رغم واگذاری سهام قابل توجه میزان بدهی دولت از ۴۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به بیش از



۲۰۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ رسیده است.^۱ افزایش سهم بیمه پرداختی دولت بابت برخی موارد نیز به این موضوع دامن زده است. بنابراین باید این نکته را متذکر شد که ۸۰ درصد بدهی‌های دولت به این صندوق‌ها، ناشی از تعهدات و بار مالی است که دولت از طریق تصویب قوانین برعهده این مؤسسات و نهادها می‌گذارد. البته این روند بدهی‌های دولت با ایجاد بیمه‌های جدید و افزایش سهم دولت، درحال افزایش است (مانند بیمه قالیبافان - مواد (۹) و (۱۰) قانون نوسازی). همچنین جا دارد به این نکته اشاره شود، شرکت‌هایی که بابت رد دیون به این مؤسسات واگذار شده‌اند همواره شرکت‌های سودآور نبوده‌اند و در برخی از دوره‌ها شرکت‌های واگذار شده عمدتاً زیان‌ده بوده‌اند. ضمن اینکه با اتمام واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۳ سیاست رد دیون از محل سهام نیز متوقف خواهد شد.

رابعاً در شرایطی که شورای رقابت به‌صورت فعال، فعالیت خود را شروع نماید ممکن است در مواردی با سهم ۲۰ درصدی یک مؤسسه نیز در بازار به‌دلیل اینکه اخلاص در رقابت می‌کند برخورد کند و از این جهت این شورای رقابت است که بسته به نوع بازار و رقبا باید تشخیص دهد که سهم ۴۰ درصدی آیا موجب اخلاص در بازار و رقابت است یا خیر؟ و بدیهی است که با توجه به اختیارات شورا چنانچه این سهم موجب قدرت انحصاری گردد باید حسب شرایطی که شورا تعیین می‌کند شکسته شود.

با عنایت به مباحث فوق می‌توان گفت اگر اصلاح ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم مد نظر است نباید فقط به سهم ۴۰ درصدی این

۱. طبق آمار مندرج در گزارش شماره ۱۰۰۷۷ مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۸) با عنوان «ارزیابی چگونگی اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی از ۳۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ به ۱۰۵/۶ میلیارد ریال در انتهای سال ۱۳۸۶ رسید.



مؤسسات و کاهش آن توجه کرد و باید به پس‌زمینه‌های فعالیت این نهادها و به خصوص سازمان تأمین اجتماعی در اقتصاد کشور توجه داشت که بی‌تردید ارائه فعالیت‌های پایه بیمه‌ای و برقراری نظام جامع تأمین اجتماعی جزء وظایفی است که باید با اطمینان بالا و با حمایت مستمر و مستقیم دولت به عموم ارائه گردد. به این معنا، آسیب‌پذیری سازمان تأمین اجتماعی در این خصوص می‌تواند در آینده لطمات جبران‌ناپذیری داشته باشد. براین اساس، لازم است قوانینی را هم که طی آن، دولت و مجلس بار مالی و تعهد برای این سازمان ایجاد می‌کند، اصلاح شود. به‌طوری که منابع مالی همراه با تعهدات ایجاد شده باشد و میزان بدهی دولت تشدید نشود.

خامساً با توجه به مشکلات موجود در محاسبه سهم بازار شرکت‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی که عملاً باعث شده است این مهم به انجام نرسد و نیز با عنایت به سهم انحصاری شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی در برخی بازارها مانند بازار مواد اولیه دارویی که به بیش از ۷۰ درصد می‌رسد به‌نظر می‌رسد در شرایط سال‌های اولیه اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ضرورت کاهش سهم ۴۰ درصدی مورد اشاره در ماده (۶) وجود دارد. در این ارتباط وقتی بر پایه فروضی مانند حضور دو مؤسسه عمومی غیردولتی با سهم ۲۰ درصد در بازار به محاسبه شاخص هر فیندال - هیرشمن (HHI) بپردازیم ملاحظه می‌شود حداقل این شاخص بدون ملاحظه سایر بنگاه‌های برتر در بازار به عدد ۸۰۰ می‌رسد که براساس تحلیل‌های موجود بر ساختار نسبتاً انحصاری بازار تمایل دارد.

در این رابطه گفتنی است که شاخص هر فیندال - هیرشمن به لحاظ پایه‌های نظری و قدرت استدلال از سایر شاخص‌های مربوط به محاسبه تمرکز بیشتر مورد



استفاده قرار می‌گیرد. این شاخص از مجموع توان دوم سهم بازار تمامی بنگاه‌های صنعت به‌دست می‌آید. به‌طوری که اگر سهم بازار بنگاه i را با S_i نشان دهیم شاخص HHI عبارت خواهد بود از:

$$HHI = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

که در آن N تعداد بنگاه‌های صنعت است.

چنانچه سهم بنگاه‌ها در ۱۰۰ ضرب شود، مقدار عددی شاخص HHI بین صفر و ۱۰۰۰۰ تغییر خواهد کرد. مقدار صفر این شاخص حالت رقابت کامل و مقدار ۱۰۰۰۰ حالت انحصار کامل را نشان می‌دهد. بر مبنای تحلیل‌های مربوط به این شاخص چنانچه مقدار آن کمتر از ۱۰۰ باشد بازار رقابتی و مقدار بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ به حالت انحصار چندجانبه نه‌چندان قوی دلالت دارد. برای بازارهایی هم که مقدار HHI در آنها بالاتر از ۱۰۰۰ باشد بازارهای انحصاری اطلاق می‌شود (خداد کاشی، ۱۳۷۹، ص ۲۵).

بنا به آنچه گفته شد در شرایطی هم که یک مؤسسه عمومی غیردولتی به تنهایی ۴۰ درصد از بازار را داشته باشد حداقل شاخص هر فیندال - هیرشمن ۱۶۰۰ خواهد شد که بازاری انحصاری را پدید خواهد آورد.

۲-۲-۴. از آنجا که تاکنون نظارت بر سهم بازار این مؤسسات و نهادها صورت نگرفته و مطالعات پایه و اقدامات اجرایی نیز ایجاد نشده است^۱ پیشنهاد دوم این است که علاوه بر محدودیت سقف سهام در بازار کالا و خدمات، برای این مؤسسات و

۱. برای اولین بار در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، تکلیف تعیین سهم بازار برعهده سازمان خصوصی‌سازی گذاشته شد.



نهادها، محدودیتی نیز برای تملک سهام در هر بنگاه به میزان حداکثر ۲۰ درصد در نظر گرفته شود. این پیشنهاد در واقع هدف ملحوظ در پیشنهاد اول را در نظر دارد و با توجه به مشکلاتی که در محاسبه و محدود کردن سهم این نهادها در بازار کالا و خدمات وجود دارد به دنبال آن است که با محدود نمودن تملک سهام در هر بنگاه و حداکثر به میزان ۲۰ درصد، از افزایش سهم این مؤسسات در اقتصاد جلوگیری شود. در این باره کارشناسان بر این باورند که وجود راه‌های فرار مانع از تصویب چنین بندی است. به نحوی که این مؤسسات می‌توانند برای خرید سهام شرکت‌ها به اشخاص حقیقی وکالت دهند که این موضوع در افق چندساله آینده فسادآور شده و باعث عدم شفافیت فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. به‌ویژه اینکه دقت حقوقی در رابطه با تبصره «۱» قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی نشان می‌دهد مطابق با این تبصره شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها جزء نهادهای عمومی غیردولتی نبوده و لذا در عمل نمی‌توان این پیشنهاد را عملی کرد.

علاوه بر آنچه گفته شد با وجود وظایفی که برای شورای رقابت در قانون و برای جلوگیری از بروز انحصارات بیان شده است بهتر است دغدغه‌های ایجاد انحصار توسط نهادهای عمومی غیردولتی از طریق فصل نهم قانون و شورای رقابت دنبال گردد. از این رو حتی برخی از کارشناسان پیشنهاد حذف ماده (۶) را می‌دهند. با این توضیح که ضرورت دارد مرجعی برای تشخیص و محاسبه سهم بازار تعیین شود. به نظر می‌رسد معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی و شورای رقابت می‌توانند این مهم را به سرانجام برسانند و اگرچه طبق اطلاعات موجود چنین وظیفه‌ای برعهده سازمان خصوصی‌سازی گذاشته شده است اما لازم است متولی



دائمی مانند شورای رقابت پیدا کند.

۲-۴. اساسنامه برخی از این مؤسسات و نهادها در راستای بند «ه» ماده (۱۵) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب سال ۱۳۸۳) مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد.

همان‌طور که در قسمت‌های قبلی ملاحظه شد عمده مشکلی که در موضوع مؤسسات عمومی غیردولتی ایجاد شده نگرانی از تسلط این مؤسسات بر اقتصاد و بنابراین عدم توانایی بخش خصوصی در رقابت با آنهاست. تجربه واگذاری‌ها نیز بر حساسیت این موضوع افزوده است چراکه علاوه بر سهم بالای رد دیون ۱۷ درصد و سهام عدالت ۵۰ درصد در واگذاری‌های اخیر^۱ بخش زیادی از سهام خریداری شده توسط بخش خصوصی را مؤسسات سرمایه‌گذاری و شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی خریداری کرده و بخش عمده دیگر آن توسط شرکت‌هایی خریداری شده که در قالب بخش خصوصی عمل کرده‌اند ولی در واقع شبه‌دولتی بوده و به نهادهای حکومتی وابستگی دارند و لذا خریداران بخش خصوصی حقیقی کمترین سهم را دارا می‌باشند. این مسئله با توجه به حساسیت بالای آن در گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری مجلس نیز منعکس است. بنابراین به نظر می‌رسد بخش جدیدی در اقتصاد کشور در حال شکل‌گیری است که اگرچه هم‌پوشانی‌هایی هم با نهادهای عمومی غیردولتی دارد لکن متفاوت از آن بوده و نمی‌توان ابعاد آن را از طریق کاهش سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازار کالاها و خدمات کنترل کرد. بلکه نیاز است تا اقدامات مؤثری مانند اصلاح اساسنامه این مؤسسات و حذف حمایت‌ها و امتیازهای آنان در مقابل بخش

۱. منظور کل واگذاری‌های انجام شده طی سال‌های ۱۳۸۴ تا پایان ۱۳۸۸ است.



خصوصی مد نظر قرار گیرد.^۱ در مورد سازمان تأمین اجتماعی نیز تغییرات اساسنامه‌ای باید بتواند در راستای تجربیات جهانی که این نوع مؤسسات از فعالیت‌های اقتصادی دارند تنظیم شود با تعیین نحوه مدیریت و جوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها موجب سهامداری منفعل، ایجاد درآمدهای مطمئن و کاهش بنگاهداری گردد. طبق این تغییرات نیز می‌توان سقفی برای سهام مؤسسه عمومی غیردولتی در بنگاه‌های اقتصادی تعیین نمود.

۴-۲-۴. از جمله نکات قابل تأملی که در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی وجود دارد واگذاری بخش عمده‌ای از بنگاه‌ها به مؤسسات و نهادهایی است که به شبه دولتی موسوم هستند این نهادها نظیر شرکت‌های تعاونی سهام عدالت، سازمان تأمین اجتماعی و نظایر آن از مدیریت دولتی برخوردارند و مدیران آنها به صورت مستقیم و غیرمستقیم از طریق دولت تعیین می‌شوند. علاوه بر آن در مورد تأمین اجتماعی دچار بی‌ثباتی مدیریتی هستند.^۲ که این مسائل موجب آسیب‌پذیری واگذاری‌ها و اجرای قانون است.

گفتنی است مقام معظم رهبری نیز اخیراً با تأکید بر واگذاری مدیریت‌ها به مردم از واگذاری‌ها به بخش شبه‌دولتی که موجب تداوم مدیریت دولتی بر اقتصاد است ابراز نگرانی کردند.^۳

۴-۲-۵. از طریق اصلاح ماده (۸) قانون، این بنگاه‌ها نیز مشمول احصا و لغو

۱. در این راستا قابل پیش‌بینی است که در آینده نزدیک و با تداوم روندهای فعلی در واگذاری‌ها و با حذف کارگزاری سهام عدالت و ایجاد کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی این کانون قدرت قابل توجهی را در مقابل بخش خصوصی به دست خواهد آورد.

۲. در طی پنج سال اخیر به طور متوسط هر سال رئیس سازمان تأمین اجتماعی تغییر یافته است.

۳. بیانات مقام معظم رهبری در جمع رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت (۱۳۸۹/۶/۸).



امتیازاتی باشند که از آن برخوردارند.

با توجه به مطالب عنوان شده به نظر می‌رسد در شرایطی که کاهش سهم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه دولتی از فعالیت‌های اقتصادی به سختی ممکن است می‌توان در کوتاه‌مدت و برای دوران گذار جهت تقویت بخش خصوصی نسبت به حذف امتیازات این مؤسسات اقدام نمود. این پیشنهاد اگرچه به سهولت قابل اجراست اما در احصای امتیازات و حذف آنها مشکلاتی پیدا می‌کند که در قسمت مربوط به ماده (۸) درباره آن بحث خواهد شد. ضمن آنکه لغو یکی از امتیازات همان کاهش سهم مؤسسات عمومی غیردولتی از بازار است. با این حال باید به این نکته توجه داشت که برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با فعالیت‌هایشان خدماتی ارائه می‌دهند که این خدمات جنبه اجتماعی و یا سیاسی دارد. بنابراین در حذف امتیازات این مؤسسات و نهادها نمی‌توان همه آنها را یکسان در نظر گرفت.

۴-۳. جمع‌بندی ماده (۶)

پیشنهادهایی مانند کاهش سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازار کالاها و خدمات واکنشی به واگذاری سهام دولت به بخش شبه‌دولتی، رقابتی نبودن فضای فعالیت‌های اقتصادی، شکل نگرفتن شورای رقابت و همچنین شفاف نبودن پروسه تأیید اهلیت شرکت‌ها در امر واگذاری است. این دلایل که به گسترش اقتصاد شبه‌دولتی می‌انجامد لزوماً با گسترش نفوذ عمومی غیردولتی مترادف نیست و ابعاد آن متفاوت از نهادها و مؤسساتی است که با نام عمومی غیردولتی شناخته شده است. بنابراین جا دارد بازتعریفی از مؤسسات شبه دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به عمل آید و با



اصلاحات در ماده (۸) تمام امتیازات این مؤسسات در فعالیتهای اقتصادی و در برابر بخش خصوصی لغو گردد. ضمن اینکه لازم است در اسرع وقت اساسنامه این نهادها و شرکتها با هدف افزایش استقلال مدیریتی آنها و تعیین چارچوبهای کلی سرمایه‌گذاری آنها بازنگری شود. در این راستا لازم است بنیادها و شرکت‌های وابسته به نهادهای نظامی و همچنین نهادهایی مانند آستان قدس رضوی که جزء نهادهای عمومی غیردولتی نیستند از حیث شمولیت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی از بخش خصوصی متمایز و حداقل در شمار نهادهای عمومی غیردولتی باشند.

در مجموع کاهش سهم مؤسسات و نهادها عمومی غیردولتی (خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی که رسالت آنها اساساً تضمین سود مطمئن است) از بازار فعالیتهای اقتصادی باید با ملاحظات صورت گیرد که در صدر این ملاحظات بایستی به عدم آسیب‌پذیری سازمان تأمین اجتماعی توجه داشت. علاوه بر آن باید به این سؤالات نیز پاسخ داد که:

آیا در غیاب این مؤسسات و نهادها، بخش خصوصی توانایی مالی برای جذب سرمایه‌گذاری‌های موضوع این قانون را دارد؟

به‌علت بدهی‌های سنگین دولت به این مؤسسات و نهادها، واگذاری سهام به این مؤسسات در قالب رد دیون دولت، اجتناب‌ناپذیر است. آیا راهی برای پرداخت بدهی دولت به این نهادها و مؤسسات غیر از پرداخت سهام وجود دارد؟

در صورت عدم سرمایه‌گذاری توسط این مؤسسات و نهادها (تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی) با توجه به تعهداتی که دولت و مجلس برعهده آنها



گذاشته‌اند، ادامه فعالیت آنها با بحران مواجه نخواهد شد؟

چگونه می‌توان از توانایی‌های این مؤسسات و نهادها در گسترش صنایع نوین و پرخطر و برای توسعه مناطق محروم و توسعه‌یافته در کنار بخش‌های خصوصی و تعاونی استفاده نمود؟

۵. ماده (۷): مقررات‌زدایی با رویکرد حذف مجوزهای غیرضرور

ماده (۷) - به‌منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیتهای اقتصادی حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون به‌گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذیربط کتباً داده شود. در صورت مثبت بودن پاسخ، مرجع ذیربط موظف است فهرست مدارک مورد نیاز و عنداللزوم صورت هزینه‌های قانونی را کتباً به متقاضی اعلام و پس از دریافت مدارک کامل و اسناد واریز وجوه مورد نیاز به حساب‌های اعلام شده، حداکثر ظرف یک ماه نسبت به انجام کار، صدور پروانه، مجوز یا عقد قرارداد با متقاضی، اقدام کند. چنانچه هر یک از مراجع مسئول صدور پروانه یا مجوز طی یک ماه فوق‌الذکر قادر به انجام تعهد خود نباشد با موافقت ستاد سرمایه‌گذاری استان برای یک بار و حداکثر یک ماه دیگر فرصت خواهد یافت.

تبصره «۱» - در صورت منفی بودن پاسخ، مرجع ذیربط موظف است علت را به‌صورت مستند و مکتوب به متقاضی اعلام نماید.

تبصره «۲» - در صورت مثبت بودن پاسخ، چنانچه مرجع ذیربط در پایان مدت اعلام شده به تعهد خود عمل ننماید و یا در صورت منفی بودن پاسخ، چنانچه متقاضی از پاسخ دریافتی



قانع نشود اعتراض متقاضی در ستاد سرمایه‌گذاری استان قابل طرح است.

ستاد سرمایه‌گذاری استان به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای سازمان‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل تعاون و حفاظت محیط زیست هر استان تشکیل می‌شود. این ستاد مکلف است ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ دریافت اعتراض، به موضوع در چارچوب مقررات دستگاه‌های ذیربط رسیدگی و در صورت وارد دانستن اعتراض، رئیس ستاد دستور تجدید رسیدگی به تقاضای متقاضی را صادر می‌کند و فرد یا افراد متخلف را به هیئت تخلفات اداری ذیربط معرفی می‌نماید. چنانچه هیئت، تخلف این‌گونه افراد را تأیید نماید به مجازات‌های مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) محکوم خواهند شد.

جلسات ستاد با حضور دوسوم اعضا رسمیت دارد و تصمیمات آن با رأی اکثریت مطلق حاضرین معتبر است.

در مواردی که طرح متقاضی به موافقت دستگاه‌های فرااستانی نیاز داشته باشد به اعتراض وی در هیئتی متشکل از معاونین دستگاه‌های ذیربط فوق‌الذکر به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی به ترتیب مقرر در این تبصره رسیدگی خواهد شد.

تبصره «۳»- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف ۶ ماه از تصویب این قانون با همکاری کلیه مراجع صدور مجوز یا پروانه کاری یا بهره‌برداری یا نظایر آن کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیت‌های اقتصادی را منتشر و هر ۶ ماه یک بار با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیرضروری، آن را مورد تجدید نظر قرار دهد. این کتاب راهنما تنها مستند تعیین تکالیف متقاضیان سرمایه‌گذاری است. هیچ نهاد و مرجعی حق ندارد برای اعطای مجوز یا پروانه، مدارک یا شرایطی بیشتر از موارد مصرح در آن را مطالبه کند.

تبصره «۴»- رئیس‌جمهور موظف است هیئتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید. این هیئت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم



هیئت وزیران نماید.

تبصره «۵»- کلیه مراجعی که به هر نحو مجوز یا پروانه فعالیت اقتصادی صادر می‌کنند، موظفند هر ۶ ماه یک بار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در هر کسب‌وکار را که ورود به آنها به مجوز یا پروانه نیاز دارد در اختیار متقاضیان قرار داده برای اطلاع عموم منتشر نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف مدت سه ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

مواد مرتبط

ماده (۱۵)- دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای را به صورت سازمان‌های مردم‌نهاد فراهم نماید. این انجمن‌ها برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت می‌نمایند. دستگاه‌های اجرایی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی اخذ نمایند.

بند «۹» ماده (۴۲)- یکی از وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم پیش‌بینی تمهیدات لازم برای تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب‌وکار است.

جزء «د» ماده (۹۱)- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفای نقش قانونی خود به‌عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه کنند. در این راستا، اتاق‌ها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار» را تهیه و ارائه کنند.



تسهیل صدور مجوزها و پروانه‌های کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضرور و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی هدفی است که ماده (۷) قانون دنبال می‌کند. در این ماده به این منظور فرآیند روشن و تا حدودی خوش‌بینانه در جهت پاسخگویی به سرمایه‌گذاران پیش‌بینی شده و نهادهای جدیدی هم در راستای اهداف آن طراحی شده است که شامل هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و همچنین کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری است. با این حال این ماده دارای ایراداتی است که در عمل تحقق اهداف آن را به مخاطره می‌اندازد. بخشی از اهم ایرادات به شرح زیر است:

۱. ماده (۷) - صرفاً به موضوع مجوزها و شروع کسب‌وکار می‌پردازد درحالی که طبق مطالعات صورت گرفته صدور مجوزها یکی از آخرین نگرانی‌ها و دغدغه‌های تولیدکنندگان است و فضای کسب‌وکار از طریق بهبود وضعیت ۱۰ شاخص صورت می‌گیرد که صدور مجوز تنها یکی از شاخص‌های مذکور است. لذا در راستای بهبود فضای کسب‌وکار لازم است تمامی شاخص‌های مربوطه مورد نظر قرار گیرد. از این رو توجه به احکام جزء «د» ماده (۹۱) از اهمیت بسزایی برخوردار است و باید با جدیت بیشتری در دستور کار نمایندگان و مجریان قانون قرار گیرد.

۲. ایراد بعدی به جایگاه، اختیارات، ترکیب و ماهیت هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی برمی‌گردد. در این راستا برخی از کارشناسان معتقدند هرچند فرآیند حذف مقررات غیرضروری طبق برنامه‌های توسعه‌ای قبلی هم دنبال می‌شد اما مشکل اینجاست که دستگاه‌های اجرایی به وظیفه خود عمل نمی‌کنند لذا لازم است این ماده متولی قدرتمندی داشته باشد و اعضای هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، با اختیارات و بودجه کافی و متشکل از بخش‌های خصوصی به صورت موظف و تمام‌وقت در هیئت



حضور یابند تا مصوبات آن لازم‌الاجرا و مبتنی بر پایه‌های کارشناسی قوی و همراه با ضمانت اجرایی باشد. گفتنی است هیئتی که هم‌اکنون تشکیل شده است در عمل توانایی تعهد وظایف محول شده را ندارد و با مشکلات متعددی مانند عدم شرکت برخی از اعضا و نامشخص بودن رئیس و دبیر هیئت روبرو است. بنابراین بازتعریف جایگاه و تشکیلات آن به نحوی که از توان کارشناسی و اجرایی لازم برای مقررات‌زدایی و تدوین لوایح قانونی برخوردار شود ضرورت دارد.

۳. کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، نیز باید به‌عنوان راهنما و با رویکرد حذف مجوزهای غیرضرور تهیه شود. درحالی که آنچه تهیه شده و روالی که در این زمینه طی شده است، این اهداف را عملیاتی نمی‌کند. عدم راستی‌آزمایی موارد مندرج در آن، حجیم بودن کتاب راهنما، نبود بودجه و منابع کافی و محدود شدن به احصای مجوزهای موجود از مشکلاتی است که سبب شده است هدف حذف مجوزهای غیرضروری و شفاف‌سازی اتفاق نیافتد.

۴. به‌رغم مکانیسم به‌ظاهر روشنی که در ماده (۷) اندیشیده شده است در وظایف ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و نحوه ورود آنها به سرمایه‌گذاری‌های ملی تداخل وجود دارد. علاوه بر این از ظرفیت این ستادها برای رسیدگی به شکایات سرمایه‌گذاران استفاده نمی‌شود که می‌تواند دلیلی بر وجود مشکلات متعدد دیگر باشد که نادیده گرفته شده است.

۵. صدور مجوز سرمایه‌گذاری و رفع مشکلات آن به نهادی فرابخشی و فراتر از وزارت امور اقتصادی و دارایی نیاز دارد و از این جهت به سختی ممکن است که با دستور این وزارتخانه بقیه دستگاه‌ها نسبت به حذف مقررات زاید و غیرضرور اقدام کنند.



۶. از مشکلات اساسی سرمایه‌گذاری در کشور که به غیرشفاف شدن و افزایش هزینه‌ها می‌انجامد صدور مجوز سرمایه‌گذاری برای افرادی است که بعضاً قادر به انجام سرمایه‌گذاری نبوده و حتی توانایی آن را نیز ندارند. چنین مسائلی که محدودیت واگذاری صدور مجوز از سوی دستگاه‌ها نیز به این موضوع دامن می‌زند باعث ایجاد فرآیند دلالی خرید و فروش مجوز می‌گردد که اساساً با بازار سیاه، غیررسمی، غیرشفاف و فساد اقتصادی مرتبط است و بنابراین مشکل بتوان از طریق اجرای ماده (۷) به حل این معضل دست یافت.

۷. عدم حضور بانک‌ها یا نماینده بانک مرکزی در ستاد سرمایه‌گذاری استان از دیگر ایراداتی است که به ماده (۷) وارد است. ضمن اینکه در تبصره «۵» آن نیز نحوه انتشار اطلاعات مشخص نیست.

دقت در مسائل و موضوعات بالا نشان می‌دهد که نمی‌توان با اجرای ماده (۷) به حل مشکل سرمایه‌گذاری در کشور امید بست و لازم است در جهت بهبود فضای کسب‌وکار و تشویق سرمایه‌گذاران تمامی شاخص‌های فضای کسب‌وکار مورد نظر قرار گرفته و تجدید ساختاری در فرآیند صدور مجوزها رخ دهد. بنابراین ضرورت تسریع در ارائه و تصویب لایحه بهبود فضای کسب‌وکار احساس می‌شود. با این حال آنچه می‌تواند در اصلاح این ماده چشم‌انداز روشنی را برای اصلاح وضع موجود صدور مجوز و رونق سرمایه‌گذاری فراهم آورد واگذاری فرآیند صدور مجوز به اصناف و اتحادیه‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی است که با نظارت دولت بر آنها به صدور مجوز می‌پردازند. در واقع پیشنهاد این است که دولت از امور اجرایی صدور مجوزها منع شود و اختیار اعطای مجوزها به سازمان‌های حرفه‌ای غیردولتی داده شود، به این ترتیب که زیر نظر دولت و با نظارت آن به صدور مجوز بپردازند.



در این صورت است که دولت انگیزه لازم را برای حذف مجوزهای غیرضرور پیدا می‌کند. علاوه بر آن پیگیری امر صدور مجوز و سرمایه‌گذاری در قالب پنجره واحد است که می‌تواند در مجوزهایی که مرتبط با امور حاکمیتی دولت، غیرقابل واگذاری و زمانی که منافع عمومی در معرض آسیب قرار دارد، اعمال شود.

بنابراین غیر از تقویت جایگاه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی رویکرد اصلاحی درباره ماده (۷) به شرح زیر قابل ارائه است:

تفکیک حوزه‌ها و مجوزهایی که قابل واگذاری به انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای و اتحادیه‌ها هستند^۱ از حوزه‌ها و مجوزهایی که نیاز به اخذ نظر دستگاه‌های حاکمیتی و اداری دارند (مثل سازمان محیط زیست و سازمان استاندارد)،
با این قید که:

توقف در اعطای مجوزها صورت نگیرد مگر به تصریح قانون و آن هم مبنی بر حاکمیتی بودن مجوز.

نهاد متولی نظارتی به لحاظ تشکیلاتی و اداری باید به نحوی تعریف شود که اولاً بالاتر از نهادهای مجری به معنی صدور مجوز باشد و ثانیاً توان نظارت بر اعطای مجوزها را داشته باشد.

دولت در امور اجرایی صدور مجوز دخالت نکند و وظیفه دولت، تنظیم روابط

۱. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به سازمان نظام مهندسی، کانون وکلای دادگستری، اتحادیه تاکسیرانان و نظام پزشکی اشاره نمود. جا دارد به این موضوع توجه شود که در مواردی این واحدها با انگیزه حداکثرسازی سود مانع ورود افراد و بنگاه‌های جدید به صنف مربوطه می‌شوند و بنابراین خود این سازمان‌ها به موانعی در برابر گسترش فضای رقابتی تبدیل می‌شوند. در عین حال با نظارت بر فعالیت‌ها و خدمات ارائه شده از سوی واحدها موجب ارتقای اعتماد عمومی و کیفیت می‌شوند. بنابراین در این زمینه لازم است با توجه به تجربیات و واقعیت‌های موجود عمل شود.



حاکم بر فرآیند اعطای مجوز با هدف جلوگیری از رانت‌جویی و ایجاد انحصار باشد. تدوین کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری به سازمان‌های حرفه‌ای و به‌صورت بخشی و حوزه‌ای واگذار شود و نهاد متولی دولتی مشخصی، مسئولیت جمع‌بندی کتاب راهنما و نظارت بر صحت اطلاعات ارائه شده آن را داشته باشد.

تهدیدی که نسبت به رویکرد جدید وجود دارد آن است که آیا سازمان‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌ها و اصناف این توانایی را دارند که بتوانند صدور مجوز را به آنان واگذار نمود و اینکه اساساً در همه رشته‌ها و فعالیت‌های اقتصادی این سازمان‌ها وجود دارد یا خیر؟ در پاسخ به این مسئله اگرچه برخی از کارشناسان نسبت به توانایی این بخش‌ها در صدور مجوزها تردید می‌کنند با این حال می‌توان با تقویت و ایجاد این تشکل‌ها - که از وظایف دولت در ماده (۱۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است - این مهم را عملی نمود. به‌عبارتی نیاز است تا علاوه بر تشکل‌های موجود، یک سری تشکل‌ها در سطح محلی، استانی و ملی به‌صورت مجزا به وجود آید. در هر صورت، ماده (۱۵) و تکلیف دولت در فراهم نمودن زمینه‌های تأسیس انجمن‌های حرفه‌ای موضوع آن نه تنها می‌تواند موجب تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط گردد، بلکه با تفویض اختیارات دولت در زمینه رشته‌های مربوطه به تشکل‌ها این امکان فراهم می‌گردد که اهداف ماده (۷) در سطح وسیعی دنبال و عملیاتی گردد. با وجود این، به‌نظر می‌رسد سطوح مختلفی از این تشکل‌ها باید ایجاد شوند به‌گونه‌ای که برای دریافت مجوز فعالیت در سطح شهرستان از اتحادیه‌های محلی مجوز دریافت شود و برای دریافت مجوز فعالیت در سطح استان



(ایجاد کارخانه در سطح استان) از اتحادیه استانی مجوز دریافت شود و برای دریافت مجوز در سطح ملی (تأسیس بانک) از اتحادیه‌های ملی مجوز دریافت شود. ضمن اینکه دولت باید بر هریک از این اتحادیه‌ها نظارت داشته باشد و در راستای ایجاد تشکل‌های جدید برای فعالیت‌های جدید نیز اقدامات لازم را صورت دهد.

با توجه به آنچه گفته شد رویکردهای اصلاحی نسبت به ماده (۷) باید بر تغییر ساختار صدور مجوزها و ایفای نقش فعال سازمان‌های حرفه‌ای غیردولتی در بهبود فضای کسب‌وکار استوار باشد. با این حال در پایان این قسمت پیشنهاد گروه مطالعات کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس برای بهبود ماده (۷) که بخشی از نظرات اصلاحی مطرح شده را پوشش می‌دهد نقل می‌شود.

اصلاحات پیشنهادی ماده (۷) قانون اصل چهارم قانون اساسی

اضافه به تبصره «۱» - «اشباع بودن بازار» یا «تکمیل بودن ظرفیت» و دلایلی نظیر آنها نمی‌تواند دلیل مخالفت با ارائه مجوز یا پروانه فعالیت به متقاضیان تأسیس یا توسعه واحدهای تولیدی باشد.

اضافه به تبصره «۳» - شورای رقابت و شعب آن موضوع فصل ۱۹ این قانون موظف است شکایت‌های مربوط به این ماده را خارج از نوبت رسیدگی و ضمن احقاق حق متقاضیان تأسیس یا توسعه واحدهای تولیدی، متخلفان را به احکام ماده (۶۱) این قانون محکوم کنند.

جایگزین تبصره «۴» - اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران موظف است با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، دبیرخانه



ویژه‌ای جهت شناسایی قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی محل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران تشکیل دهد. این دبیرخانه موظف است با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی - صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها، به‌طور ماهیانه گزارش‌هایی را تهیه و به سه قوه ارائه دهد. گزارش‌های ارسالی برای قوه مجریه حاوی پیشنهاد اصلاح مقررات، رویه‌های اجرایی یا قوانین ناظر بر تولید و سرمایه‌گذاری خواهد بود که به «هیئت مقررات‌زدایی» ارائه می‌شود. گزارش مربوط به قوه مقننه حاوی موارد اجرای ناقص یا نادرست قوانین مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری و نیز مصوبات و بخشنامه‌های خلاف قوانین کشور خواهد بود که به ریاست و نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود تا با استفاده از ابزارهای نظارتی قوه مقننه، از عاملین اقتصادی ایرانی حمایت کنند. گزارش مربوط به قوه قضائیه نیز حاوی درخواست‌ها و پیشنهادهای عاملین اقتصادی کشور برای استفاده کارآمدتر از ظرفیت‌های قوه قضائیه در جهت ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری در ایران خواهد بود.

«هیئت مقررات‌زدایی» از ابتدای برنامه پنجم توسعه در نهاد ریاست‌جمهوری و زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور و با ترکیبی از وزرای مرتبط و کارشناسان اقتصادی و حقوقی به انتخاب رئیس‌جمهور و نمایندگان اتاق‌های بازرگانی و تعاون تشکیل می‌شود. این هیئت، موظف است با بررسی گزارش‌های مستمر رسیده از اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران؛ مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی محل تولید و سرمایه‌گذاری را اصلاح کرده و یا پیش‌بینی اصلاح قوانین محل تولید و سرمایه‌گذاری را به هیئت وزیران ارائه دهد.



۶. ماده (۸): رفع تبعیض بین بخش‌های اقتصادی

ماده (۸) - هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره - دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.

و ماده مرتبط با آن

ماده (۵۲) - هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به‌صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اخلال در رقابت شود، ممنوع است.

از سال‌ها قبل که خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران مطرح شد همراه با آن دغدغه ایجاد بستر مناسب و انحصارزدایی نیز متولد شد و از شروط خصوصی‌سازی به حساب آمد. به این معنا برابری فرصت‌ها یا برابری هزینه نسبی فعالیت برای تمام رقبا شرط اساسی رقابت در مفاهیم ایستا و پویای رقابت است که تحقق سیاست‌های خصوصی‌سازی موفق در گرو آن است.

برای نمونه در ماده (۳۵) قانون برنامه سوم حکمی به تصویب رسید که به‌دنبال تحقق این مسئله بود.



ماده (۳۵) قانون برنامه سوم توسعه - دولت مکلف است انحصاراتی را که به موجب دستورالعمل‌ها و مقررات مصوب خود و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند طی مدت یک سال لغو کند.

در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شد. همچنین دولت مکلف است ظرف یک سال پس از تصویب برنامه سوم، اقدامات قانونی برای لغو انحصار و جلوگیری از فعالیت‌های انحصارگرانه معمول نماید.

اما در عمل اقدام دستگاه‌ها در این رابطه و یا حتی عدم توانایی آنها در احصا و لغو امتیازات و معافیت‌های خاص موجب شده است که تاکنون این نگرانی رفع نشده باشد. از سوی دیگر این مسئله را هم باید پذیرفت که عدم لغو کامل امتیازات و معافیت‌هایی که در عمل اخلاص در رقابت محسوب می‌شود از ماهیت پیچیده این امتیازات ناشی می‌شود که ریشه در دستگاه عریض و طویل دولت، غیرشفاف و نانوشته بودن، سلیقه‌ای و اختیاری بودن و حتی غیررسمی و غیرقانونی بودن دارد که در مجموع مزایای زیادی برای دستگاه‌ها دارد. در چنین وضعیتی کارشناسان معتقدند که امتیازات فراوانی برای بنگاه‌های بخش دولتی وجود دارد که به احتمال قوی در هیچ جایی از قوانین و مقررات به صراحت نیامده است. البته در موارد معدودی هم مصادیق بارزی از این امتیازات می‌توان یافت. مانند سهولت دسترسی شرکت‌های دولتی به منابع بانکی، مواردی مانند تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون گمرکی و سایر موارد مشابه. از مهمترین امتیازاتی که برخی شرکت‌های دولتی دارند این است که کارگزار دولت هستند. یعنی قراردادهای مطمئن و سفارش‌های پایداری همواره با دولت منعقد می‌کنند و خیلی متأثر از وقایع بازار و نوسان‌های عرضه



تقاضا که بخش خصوصی با آن روبرو است نیستند. از این جهت مادامی که یک شرکت دولتی است این امتیازها کماکان وجود خواهد داشت و البته در مواردی هم با واگذاری شرکت دولتی به بخش خصوصی، کارهای قابل واگذاری دولت از آنها گرفته می‌شود و عملاً بیکار می‌شود (مانند شرکت صدرا).

بنابراین اعطا و وجود تمام امتیازات را، نمی‌توان احصا، حذف و یا تعمیم داد. از این رو عملاً آمیدی به اجرای کامل ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیست. کما اینکه شواهد موجود نیز این موضوع را نشان می‌دهد. به طوری که سوابق نشان می‌دهد از نظر اجرا تاکنون فقط طبق تصویبنامه ۴۶۰/۱۰/ت/ ۴۳۰۸۱ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۴ از دستگاه‌ها خواسته شده تا با شناسایی امتیازات نسبت به لغو یا تعمیم آن اقدام کنند. مطابق با گزارش سوم وزیر امور اقتصادی از اجرای قانون (اسفندماه ۱۳۸۸) نیز نکته قابل توجهی از اجرای این بند در دستگاه‌ها گزارش نشده است. فقط در صفحه ۸۵ گزارش تأکید شده است که در بخش نفت و انرژی با اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها باقیمانده تبعیض‌ها از بین خواهد رفت. البته چون مرجعی برای اجرای این ماده تعیین نشده است لذا اجرای آن و حذف امتیازات از سوی خود دستگاه‌ها بعید به نظر می‌رسد. واقعیت قضیه این است که این ماده نیاز به یک متولی مقتدر برای اجرا دارد. بنابراین وجود یک دستگاه فرابخشی برای شناسایی و احصای امتیازات دستگاه‌های اجرایی برای شرکت‌های دولتی لازم است. البته در صورتی هم که دستگاه‌های اجرایی، همکاری لازم را برای احصای امتیازات خود نداشته باشند، می‌توان از طریق اعلام فراخوان به بخش خصوصی، از آنها درخواست کرد تا امتیازاتی را که در فعالیت‌ها به بنگاه‌های بخش دولتی و



مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی داده می‌شود، اعلام نمایند. بنابراین نقشی که بخش خصوصی و تعاونی از طریق اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون در تحقق این ماده می‌تواند داشته باشد نقشی برجسته و خاص است.

افزون بر موارد فوق که بر پیچیده بودن فرآیند احصا و لغو یا تعمیم امتیازات دلالت دارد در تفکیک و احصای امتیازات باید به ظرافت بین اعطای امتیاز و سیاستگذاری توجه نمود. چه بسا امتیازی به مجموعه‌ای از بنگاه‌ها و فعالیت‌ها داده شود که اهداف خاصی را مثلاً در توسعه منطقه‌ای دنبال کند. هرچند این امتیازات باید شامل تمام بنگاه‌های فعال در صنعت مورد نظر باشد، منتها در برخی موارد ساختار یک صنعت موجب بهره‌مندی بیشتر برخی از بنگاه‌ها نسبت به برخی دیگر می‌شود که چنین مواردی بر مشکلات اجرای ماده (۸) می‌افزاید.

در هر حال علاوه بر مطالب گفته شده ایرادی که به ماده (۸) وارد است اینکه این ماده فقط بر لغو یا تعمیم امتیازات بخش دولتی تأکید دارد لذا امتیازاتی که بخش عمومی غیردولتی و تعاونی دارد کمافی‌السابق دسترسی به فرصت‌های برابر را در فعالیت‌های اقتصادی غیرممکن می‌سازد و با هدف برابری فرصت‌ها برای تمامی عاملین اقتصادی در تضاد است. به این صورت که باید بنا بر برابری فرصت‌ها برای همه فعالان اقتصادی باشد و موارد استثنا فهرست گردد. به طوری که امتیازات خاص حذف و در عین حال دست دولت برای سیاستگذاری هدفمند و حمایت از بخش‌ها و صنایع و مناطق مورد نظر باز باشد.

با این حال محورهای اساسی در اصلاح ماده (۸) به شرح زیر قابل بیان است:
- ایجاد فرصت‌های برابر برای همه فعالان اقتصادی به عنوان اصل اساسی.



- تعریف دایره شمول نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و در نظر گرفتن متولی اجرای قانون و ایجاد سازوکاری برای مطالبه عملکرد.

- احصای مهمترین تبعیض‌هایی که باید مرتفع شوند.

و درخصوص اصلاح آن نیز پیشنهاد ارائه شده شامل دو بخش است:

- برای امتیازاتی که قابلیت حذف دارد:

«ماده (۸) پیشنهادی - از سه ماه پس از تصویب این قانون، کلیه امتیازات مقرر در قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مختلف مربوط به بخش‌های دولتی حذف می‌شود».

- برای امتیازاتی که قابلیت تعمیم دارد با توجه به ماده (۵۲) قانون نیازی به صدور حکم نیست و درواقع بخشی از ماده (۸) حذف گردد.

نتیجه‌گیری

بررسی‌های کارشناسی متعددی که درباره موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی انجام شد نشان داد که ایرادهایی بر این مواد وارد است که در عمل موجب بی‌اثر شدن و زمین ماندن اهداف مترتب بر این قانون شده‌اند. این ایرادات ابعاد مختلفی دارند برخی از عدم جامع‌نگری ناشی می‌شود که در مورد ماده (۷) و تبصره «۴» ذیل آن - که بر تأسیس هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی اشاره دارد - بحث شد. برخی ایرادها حاکی از نبود انسجام کافی در کل قانون است. به این ترتیب که مانند آنچه در ماده (۸) و در مقابل آن ماده (۵۲)، یا ماده (۷) و نسبت آن با بند «د» ماده (۹۱) ملاحظه می‌شود موضوعی در یک ماده به صورت ناقص و با ماهیتی موقتی آمده و در جای دیگر همان با تفصیل بیشتر آمده است. این ایرادها اساساً از



آنجا ناشی می‌شوند که بخشی از قانون به قواعد و سازوکارهای رقابت‌مندی و فعالیت‌های سالم اقتصادی اختصاص دارد درحالی که بخشی از آن موقتی و گذراست. در کنار موارد فوق، اعمال برخی اصلاحات نیز در قانون ضرورت دارد که مستلزم اصلاح سیاست‌های کلی است. بنابراین جهت اصلاح آنها لازم است پیشنهادات مطروحه به مجمع تشخیص مصلحت ارائه شده و از آن طریق به تصویب مقام معظم رهبری برسد.

خلاصه اصلاحات مشخصی هم که در ارتباط با مواد بررسی شده ارائه شد به این صورت است که برای رفع ابهام در بند «۱۰» ماده (۱) که به شرکت تعاونی فراگیر ملی می‌پردازد، می‌توان عبارت «از بدو تشکیل» را در تعریف تعاونی فراگیر ملی حذف نمود و یا اختصاص بخشی از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی را در شکل آورده اولیه و سهم افزایش سرمایه سه دهک مشمول محدود و تصریح نمود. درخصوص تبصره «۳» از بند «الف» ماده (۳) نیز تأکید بر الزام به مشارکت و عدم ایجاد شرکت مستقل از سوی سازمان‌های توسعه‌ای و شفاف و تحت ضابطه قراردادن موضوع سرمایه‌گذاری‌ها می‌تواند نگرانی‌های مربوطه را رفع نماید. درخصوص ماده (۶) نیز با اصلاحات اساسنامه‌ای و تحت قاعده قراردادن سرمایه‌گذاری‌های تأمین اجتماعی، نظارت فعال شورای رقابت، بازتعریف نهادهای عمومی غیردولتی و تعیین حدود و ثغور دخالت دولت در آنها، که همگی به‌نوعی به پیش‌نیازهای اجرای این ماده برمی‌گردد فضای مناسبی برای اجرای قانون فراهم می‌شود. با این وجود به نظر می‌رسد باید شبه‌دولتی‌هایی که جزء عمومی غیردولتی نیستند از ردیف بخش خصوصی خارج و از حیث شمولیت قانون در شمار نهادهای



عمومی غیردولتی قرار بگیرند.

درباره ماده (۷) هم ارتقای جایگاه هیئت مقررات‌زدایی راهگشا خواهد بود. ضمن اینکه لازم است در تصویب قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار» به تغییر در ساختار اعطای مجوزها با هدف واگذاری امور اجرایی اعطای مجوز به سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین اعطای مجوز در قالب پنجره واحد توجه ویژه‌ای شود. سرانجام اصلاحات پیشنهادی درباره ماده (۸) در دو صورت امتیازاتی که قابلیت حذف و قابلیت تعمیم دارد ارائه شد. در مورد آن دسته از امتیازات که قابلیت تعمیم دارد با توجه به ماده (۵۲) قانون پیشنهاد شد بخشی از ماده (۸) حذف شود و برای امتیازات با قابلیت حذف با تغییر در ماده (۸) هدف اصلی حاصل می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. کریمی، مظفر و دیگران. مرکز پژوهش‌های مجلس. «ارزیابی چگونگی اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۰۷۷، ۱۳۸۸.
۲. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸: <http://www.ipo.ir>.
۳. فیروزان سرنقی، توحد. بررسی ابعاد سیاست واگذاری سهام شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی بابت رد دیون دولت، ۱۳۸۹.
۴. نرم‌افزار لوح حق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، بهار ۱۳۸۹.
۵. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸. قابل دسترس در پایگاه اینترنتی: <http://asl44.mefa.ir/home-fa.html>
۶. گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۸۸.



۷. پایگاه اینترنتی دفتر برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، <http://asl44.mefa.ir/home-fa.html>.
۸. میدری، احمد. درس‌هایی از بزرگترین خصوصی‌سازی ایران (مطالعه موردی شرکت صدرا)، بولتن تخصصی اقتصاد ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس. ویژه‌نامه چهارم، ۱۳۸۸.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۷)، فصل نهم - بودجه و نظارت. دفاتر مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی شماره مسلسل ۱۰۲۶۴، ۱۳۸۹.
۱۰. پایگاه اینترنتی مقام معظم رهبری <http://www.Leader.ir>.
۱۱. خداداد کاشی، فرهاد. ارزیابی قدرت و حجم فعالیت‌های انحصاری در اقتصاد ایران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۹.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۴۱۷

عنوان گزارش: بررسی و بازنگری در موادی از فصول اول و دوم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: توحید فیروزان سرنقی

همکار: امید عطایی

ناظر علمی: علی نصیری اقدم

متقاضی: کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تعاونی فراگیر ملی

۲. فقرزدایی

۳. تصدی

۴. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

۵. مقررات زدایی

۶. رفع تبعیض

۷. سیاست‌های کلی قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۸. اصلاح و بازنگری

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۷/۵