

# با نمایندگان مردم در مجلس نهم

۲۱. آشنایی با قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی

و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
۱. آشنایی با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (اهداف، رویکردها و احکام).....	۴
۲. احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.....	۱۱
۳. ویژگی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.....	۱۴
۱-۳. این قانون، صرفاً ناظر به فعالیت‌های اقتصادی است.....	۱۵
۲-۳. پیش‌بینی تصویب قوانین جدید و مکمل این قانون.....	۱۵
۳-۳. تأکید بر توسعه بخش‌های غیردولتی.....	۱۵
۳-۴. توسعه و حمایت از بخش تعاونی.....	۱۶
۳-۵. تمرکز دولت بر اعمال وظایف حاکمیتی.....	۱۶
۳-۶. توزیع سهام عدالت در جهت گسترش مالکیت عمومی و افزایش ثروت.....	۱۷
۳-۷. ایجاد ساختارها و نهادهای جدید.....	۱۸
۴. عملکرد و گذاری شرکت‌های دولتی.....	۲۰
۱-۴. و گذاری سهام به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی.....	۲۰
۲-۴. و گذاری سهام به تفکیک روش عرضه.....	۲۱
۳-۴. و گذاری سهام به تفکیک بازار عرضه.....	۲۲
۴-۴. و گذاری سهام به تفکیک طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی.....	۲۳
۵-۴. و گذاری سهام به تفکیک دستگاه‌های اجرایی.....	۲۴
۶-۴. تحقق درآمدهای حاصله از و گذاری سهام.....	۲۵
۵. اهم چالش‌های موجود در و گذاری سهام شرکت‌های دولتی.....	۲۶
۱-۵. حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی دولت در قالب بنگاهداری.....	۲۶
۲-۵. عدم تناسب تعداد شرکت‌های مصوب و گذاری با توان اجرایی دستگاه‌ها.....	۲۷
۳-۵. عدم برنامه‌ریزی کارشناسی در و گذاری شرکت‌های دولتی.....	۲۸
۴-۵. عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در شرکت‌های مشمول و گذاری.....	۲۹
۵-۵. و گذاری بخش از سهام شرکت‌ها در قالب طرح توزیع سهام عدالت.....	۳۱
۶-۵. و گذاری سهام شرکت‌ها به شبه‌دولتی‌ها.....	۳۲
۷-۵. تداوم حضور و مدیریت دولت در شرکت‌های و گذار شده.....	۳۳
۸-۵. کمبود سرمایه مورد نیاز برای خرید سهام شرکت‌های دولتی.....	۳۴
۹-۵. هدفمندی یارانه‌ها و آثار آن بر و گذاری شرکت‌های دولتی.....	۳۵
۱۰-۵. عدم وجود فضای رقابتی و آثار آن بر و گذاری‌ها.....	۳۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۷
منابع و مآخذ.....	۴۰



با نمایندگان مردم در مجلس نهم  
۲۱. آشنایی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم  
قانون اساسی و عملکرد و واگذاری شرکت‌های دولتی

پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضایل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح‌الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

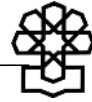
امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیه‌الله قرار گیرد.

## چکیده

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با اهدافی از جمله، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی، ارتقای کارآیی، افزایش رقابت‌پذیری، افزایش سطح عمومی اشتغال و... در قالب پنج بند از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. این سیاست‌ها دارای رویکردهایی مشتمل بر توسعه بخش‌های غیردولتی، محدود نمودن دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، توسعه بخش تعاونی، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش‌های غیردولتی، تغییر نقش دولت به سیاستگذاری، هدایت و نظارت در اقتصاد ملی و ایجاد فضای رقابتی و جلوگیری از ایجاد انحصار در اقتصاد می‌باشد.

در جهت تحقق اهداف این سیاست‌ها، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۷ مورد تصویب و به اجرا گذاشته شد. با توجه به اهمیت این سیاست‌ها، بررسی عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و شناسایی چالش‌ها و موانع پیش‌روی آن، در تحقق اهداف این سیاست‌ها بسیار مؤثر خواهد بود. حال سؤال اساسی این است که آیا عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی منطبق با احکام و رویکردهای مورد نظر بوده است؟ آیا روند عملکرد موجود، ما را به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی خواهد رساند؟

از این رو، در این پژوهش با بررسی عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سعی شده است موانع و چالش‌های پیش‌روی این سیاست‌ها، شناسایی گردد تا با ارائه راهکارهای مناسب، موانع موجود رفع گردد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صرفاً به موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی پرداخته شده و توجه خاصی به سایر احکام و رویکردهای سیاست‌های مذکور نشده است. همچنین نتایج پژوهش انجام شده حاکی از آن است که چالش‌ها و موانع اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی عبارتند از: حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی دولت در قالب بنگاهداری، عدم تناسب شرکت‌های مصوب واگذاری با توان اجرایی دستگاه‌ها، عدم برنامه‌ریزی کارشناسی در واگذاری شرکت‌های دولتی، عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در شرکت‌های مشمول واگذاری، واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها در قالب طرح توزیع سهام عدالت، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شبه‌دولتی‌ها، تداوم حضور مدیریت دولت در شرکت‌های واگذار شده، کمبود سرمایه مورد نیاز برای خرید سهام شرکت‌های دولتی قابل واگذاری، هدفمندی یارانه‌ها و آثار آن بر عملکرد و سوددهی شرکت‌ها و عدم وجود فضای رقابتی در اقتصاد کشور.



سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی که سنگ بنای تحولات نهادی و بنیادین را در اقتصاد ایران می‌نهد و به‌عنوان یک الگوی کامل برای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود، در اول خردادماه ۱۳۸۴ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد، البته بند «ج» این سیاست‌ها به دلیل حساسیت‌ها و ملاحظات ناظر بر واگذاری‌ها، در تیرماه ۱۳۸۵ توسط معظم‌له تصویب و ابلاغ گردید و در حقیقت منظومه تحول نهادی اقتصاد کشور بدین ترتیب کامل شد. این سیاست‌ها در واقع حاصل تلاش مدید مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص بازتعریفی از اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است که در قالب بندهای «الف» تا «ه» به‌عنوان مجموعه کاملی از سیاست‌های کلی مربوط به این اصل در اجرای اصل یکصد و دهم قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، ابلاغ شد. در واقع تحول در ساختار اقتصادی کشور با رویکرد ارتقای سهم و نقش بخش غیردولتی، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی داخلی به‌منظور تعامل قدرتمند آنها با نظام تجارت بین‌الملل، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، توسعه اشتغال و کارآفرینی و بهبود وضعیت سرمایه‌گذاری در کشور و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی، هدف غایی و نهایی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مربوط به آن است که از دو طریق «تقویت زمینه‌های سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی با ثابت نگه‌داشتن سهم بخش دولتی» و «واگذاری سهم دولت از اقتصاد به این بخش» باید محقق شود. در این قانون، احکام مهمی در جهت تحقق اهداف مذکور تدوین شده است و در حال حاضر نیز نزدیک به سه سال از تصویب و اجرای آن می‌گذرد. در عین حال این قانون با چالش‌هایی در اجرا مواجه بوده که در صورت عدم رفع آنها، تحقق اهداف مورد نظر دور از انتظار خواهد بود. حال با توجه به اهمیت اجرای این سیاست‌ها به‌عنوان چارچوب و خط‌مشی سیاست‌گذاری‌های کشور، آشنایی با احکام این سیاست‌ها و نحوه اجرای آنها، لازم و ضروری است. ضمن اینکه نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در شناسایی انحراف از اجرای این سیاست‌ها و تطبیق آن با محورها و رویکردهای موردنظر و تمهید پیشنهادی لازم برای هدایت مجریان به مسیر اصلی، در تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قطعاً مؤثر خواهد بود. از این‌رو در این گزارش سعی شده است تا ضمن یادآوری و اشاره به محورها، رویکردها و احکام سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ویژگی‌های قانون اجرای آن مورد تأکید قرار گیرد و نحوه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی با توجه به احکام موجود، بررسی شود. در پایان نیز با توجه به عملکرد انجام شده، چالش‌ها و موانع پیش‌رو در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مورد شناسایی قرار گیرد.

### ۱. آشنایی با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (اهداف، رویکردها و احکام)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و متعاقب آن شروع جنگ تحمیلی، تمرکز دولت بر بسیاری از صنایع و فعالیت‌های اقتصادی کشور امری اجتناب‌ناپذیر می‌نمود به‌گونه‌ای که در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز بسیاری از فعالیت‌های مهم و پایه‌ای شامل بانکداری، تأمین نیرو، صنایع مادر و پایه و... دولتی و تحت مالکیت دولت منظور شده بود و مالکیت فعالیت‌های مذکور خصوصاً در شرایط حساس دوران جنگ تحمیلی در اختیار کامل دولت قرار گرفت.

براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است:

**بخش دولتی:** شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون و پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی و راه و راه‌آهن و مانند اینهاست.

**بخش تعاونی:** شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود.

**بخش خصوصی:** شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است».

در عین حال در ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصریح شده است: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی ایران است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند».

روند مورد نظر تا اواخر دهه ۱۳۶۰ کماکان ادامه یافت. تا اینکه پس از خاتمه جنگ، دولت اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه جهت بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی و حضور فعال‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی نمود و در ادامه این مسیر طی قانون برنامه سوم توسعه نیز برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان «ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آنها» دنبال کرد و طی برنامه چهارم توسعه نیز اصول واگذاری را براساس همان فرآیند، پیگیری نمود، البته طی این مدت کماکان بنگاه‌های عظیم اقتصادی تحت تملک دولت اداره می‌شدند. بدنه اقتصادی دولت در نتیجه این امر بسیار فربه شد به‌گونه‌ای که دولت هزینه مالی و مدیریتی هنگفتی را برای اداره این بنگاه‌ها صرف می‌نمود و مستقیماً به امور تصدیگری روی آورده و خود تبدیل به انحصارگری بزرگ و البته



ناکارآمدی در صحنه اقتصادی کشور شده بود.

گرچه در طی سال‌های ۱۳۶۸ الی ۱۳۸۴ و در برنامه‌های پنج‌ساله اول لغایت سوم توسعه همواره مواد مهمی برای تسهیل و یا فراهم کردن زمینه واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی، کوچک و متناسب‌سازی اندازه دولت، حضور بخش‌های غیردولتی در اقتصاد و امکان سرمایه‌گذاری این بخش‌ها در حوزه‌های مختلف اقتصادی مورد تصریح و تصویب قرار می‌گرفت، لکن باز هم ورود بخش غیردولتی در حوزه‌های عمده‌ای از اقتصاد منع شده بود و از این منظر هیچ‌گونه تأثیر قابل توجهی در کاهش میزان و ضریب نفوذ و یا حضور دولت در اقتصاد به‌چشم نمی‌آمد. لذا ارائه تفسیر جدیدی از اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌منظور تحقق موارد ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بنا به دستور مقام معظم رهبری در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و بالاخره سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌عنوان یک بازتعریف از اصل مذکور در دو مرحله، خردادماه ۱۳۸۴ و تیرماه ۱۳۸۵ از سوی آن مجمع با استراتژی امکان حضور گسترده و فعالانه‌تر بخش غیردولتی در نظام اقتصادی کشور خصوصاً در بخش‌های مهم اقتصادی مندرج در صدر اصل مذکور پیشنهاد و در قالب پنج بند توسط مقام معظم رهبری و برای تحقق اهدافی به شرح زیر ابلاغ شد:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی،

- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی،

- ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری،

- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،

- افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،

- افزایش سطح عمومی اشتغال،

- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،

- تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.

درواقع در راستای دستیابی به اهداف مذکور، ضرورت دارد که اقدامات لازم در چارچوب احکام و رویکردهای سیاست‌ها صورت گیرد تا از این طریق تحقق اهداف سیاست‌ها میسر شود. در غیر این صورت، هر اقدامی در خارج از چارچوب موردنظر، قطعاً مسیر حرکت در دستیابی به اهداف مذکور را منحرف کرده و لذا تحقق آنها دور از انتظار خواهد بود. لذا هر اقدامی که در راستای دستیابی به این اهداف نباشد، قابل پذیرش نخواهد بود.

به‌طور کلی خلاصه بندهای ابلاغی به شرح زیر است:

## بند «الف» سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

در این بند، بر ممنوعیت ورود دولت به فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی تأکید و دولت موظف به کاهش سالیانه حداقل ۲۰ درصد تصدی‌های خود در فعالیت‌های مشمول عناوین خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری آنها به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی تا پایان برنامه پنج ساله چهارم توسعه شده است. ضمناً در این بند، تأکید شده است، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط دولت، صرفاً به پیشنهاد هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.

بر اساس حکم این بند، ورود بخش‌های تعاونی، خصوصی و بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به استثنای صنایع بالادستی نفت و گاز، معادن نفت و گاز، بانکداری با سقف مشخص، شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، مجاز است.

## بند «ب» سیاست‌های کلی بخش تعاونی

افزایش سهم بخش تعاونی به ۲۵ درصد در اقتصاد کشور تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه از طریق، اقدام مؤثر دولت در جهت ایجاد تعاونی برای ایجاد اشتغال مولد و نیز تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی، حمایت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا، حمایت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق ارائه تخفیف‌های مالیاتی و ارائه تسهیلات اعتباری و همچنین تشکیل بانک توسعه تعاون، توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای تعاونی‌ها، رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمام عرصه‌های اقتصادی و حمایت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی، از جمله احکام مورد نظر در حمایت از توسعه و توانمندسازی بخش تعاونی در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

## بند «ج» سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

در این بند بر ضرورت تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری، هدایت و نظارت و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت



کالاها در بازارهای داخلی و نیز آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند تأکید شده است. همچنین در این بند، بر توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای ملی تأکید شده است.

علاوه بر این، در این بند از سیاست‌ها، بر جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی تأکید و واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز شده است.

در رابطه با واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی مشمول فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی حکم بند «ج» سیاست‌ها، استثنائاتی در نظر گرفته است. در واقع براساس این بند، واگذاری بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و صنایع مادر فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، واگذاری بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، واگذاری شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران، واگذاری شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی، واگذاری بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق، واگذاری بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی مجاز است. قابل توجه اینکه، واگذاری صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی و ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا مجاز است.

**در بخش دوم بند «ج» سیاست‌ها، الزامات واگذاری تبیین شده است.** در این بخش بر الزام قیمتگذاری سهام از طریق بورس، ضرورت فراخوان عمومی و اطلاع‌رسانی جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت در سرمایه‌گذاری و خرید سهام و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی تأکید شده است. قیمتگذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد به منظور افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از دیگر احکام مؤکد در این بند است.

همچنین در این بند بر فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های مشمول واگذاری مجاز و تأکید شده است که واگذاری سهام

شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد. ضمناً دولت موظف شده است نقش جدید خود در سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند و درصدی از منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی را جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی اختصاص دهد.

### بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری

احکام بند «د» سیاست‌ها، شامل دو بخش «الزامات واگذاری» و «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» است. در بخش الزامات واگذاری، بر توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ، نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری، استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس و تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام، دینفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها و نیز رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها تأکید شده است.

در بخش مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری، تأکید شده است وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب مصرف شود، البته طبق این بند، موارد مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مشخص شده‌اند و این موارد عبارتند از:

- ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
- اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی،
- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،
- اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها، نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته،
- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته،
- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» سیاست‌ها.



### بند «ه» سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

در این بند بر تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات نظارتی به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی تأکید شده است. همچنین طبق حکم این بند، لزوم جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و نیز جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات مورد تأکید است.

برای اینکه تصویری کامل و جامع از سیاست‌ها و احکام آن مشاهده شود در جدول ۱ اهم احکام و ابعاد سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی آمده است.

## جدول ۱. اهداف و احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

هدف غایی	اهداف	احکام کلی بندها	اهم احکام ذیل بندها
	- شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی - ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی	<b>بند «الف»</b> سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی	- عدم ورود دولت در فعالیت‌های خارج صدر اصل چهارم قانون اساسی - واگذاری فعالیت‌های خارج صدر اصل چهارم قانون اساسی به بخش‌های غیردولتی - مجوز ورود بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل چهارم قانون اساسی
- افزایش کارآیی - تحقق عدالت	- افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی - افزایش سطح عمومی اشتغال - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی - تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها	<b>بند «ب»</b> سیاست‌های کلی بخش تعاونی	- اقدام مؤثر دولت در جهت ایجاد تعاونی‌های اشتغال‌زا - تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی - حمایت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها - تشکیل بانک توسعه تعاون - حضور تعاونی‌ها در عرصه‌های اقتصادی
	- افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی - افزایش سطح عمومی اشتغال - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی - تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها	<b>بند «ج»</b> سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی	- واگذاری ۸۰ درصد فعالیت‌های صدر اصل چهارم قانون اساسی به بخش‌های غیردولتی - تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت به سیاست‌گذاری و نظارت و هدایت - توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی
	- تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها	<b>بند «د»</b> سیاست‌های کلی واگذاری	- نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط برای تحقق اهداف واگذاری - ایجاد فرصت‌های برابر برای همه و جریان شفاف اطلاع‌رسانی - نحوه مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی
		<b>بند «ه»</b> سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار	- جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بخش‌های غیردولتی و نیز جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی - تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت

مأخذ: سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵.



همان‌گونه که در متن سیاست‌ها نیز تصریح شده است، با اجرای سیاست‌های فوق که از آن به‌عنوان انقلاب اقتصادی یاد می‌شود، بسترهای لازم برای رونق اقتصادی، بسط عدالت اجتماعی و تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و سایر برنامه‌های توسعه اقتصادی و... فراهم شده و از طریق ایجاد الزام‌های قانونی، گسترش بازار سرمایه، رفع موانع خصوصی‌سازی، ایجاد بستر قانونی توسعه بخش تعاونی و کاهش حجم تصدیگری‌های اقتصادی دولت، طبعاً فعالیت‌های بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی) گسترش می‌یابد.

از آنجا که در متن سیاست‌های ابلاغی اشاره شده است که اجرای این سیاست‌ها نیازمند تدوین و تصویب قوانین جدید و یا تغییر برخی قوانین موجود می‌باشد، لذا پس از ابلاغ این سیاست‌ها دولت و مجلس در اقدامی همه‌جانبه تبدیل متن سیاست‌ها به یک قانون را در دستور کار خود قرار دادند. در نتیجه این اقدامات، سرانجام «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (چهل و چهارم) قانون اساسی» در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد.

## ۲. احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

بالتبع احکام سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تدوین و تصویب شد. این قانون مشتمل بر ۱۰ فصل و ۹۲ ماده می‌باشد و عموماً احکام موردنظر در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی را پوشش می‌دهد. به‌طور کلی در فصل اول این قانون، اصطلاحات به‌کار رفته در قانون، تعریف شده‌اند. در فصل دوم، قلمرو فعالیت‌های هریک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی تعیین و مشخص شده‌اند. احکام فصل سوم، عمدتاً در جهت حمایت و توسعه بخش تعاون است. در فصل چهارم، احکام مربوط به فرآیند ساماندهی شرکت‌های دولتی موردنظر قرار گرفته است. در فصل پنجم، احکام مربوط به فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی آمده است. در فصل ششم، احکام مربوط به فرآیند توزیع سهام عدالت آمده است. در فصول هفتم و هشتم، به ترتیب احکام مربوط به ترکیب اعضای هیئت واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و وظایف آنها مورد تأکید است. در فصل نهم، احکام مربوط به تسهیل رقابت و منع انحصار و نیز ترکیب اعضا و وظایف شورای رقابت آمده است. در فصل دهم نیز برخی احکام متفرقه آمده است. در جدول ۲، چارچوب فصول این قانون و اهم احکام آن بیان شده است.

## جدول ۲. چارچوب فصول و اهم احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی

## اصل چهل و چهارم قانون اساسی

فصل	عنوان فصل	اهم احکام
اول	تعاریف	- تعاریف برخی اصطلاحات از جمله: بازار، کالا، بنگاه، شرکت، سهام مدیریتی، سهام کنترلی، شرکت تعاونی، شرکت تعاونی سهامی عام، شرکت تعاونی فراگیر ملی، رقابت، انحصار و...
دوم	قلمرو فعالیت‌های هریک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی	- ممنوعیت ورود دولت در فعالیت‌های گروه (یک) - واگذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت‌های مشمول فعالیت‌های گروه (یک) - مجاز بودن ورود سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های مشمول گروه (یک) در مناطق کمتر توسعه‌یافته و در حوزه‌های نوین با فناوری‌های پیشرفته - واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکت‌های مشمول فعالیت‌های گروه (دو) - مجاز بودن فعالیت بانک‌های غیردولتی در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام و تعیین سقف مالکیت سهام در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری برای اشخاص حقیقی و حقوقی به ترتیب ۵ و ۱۰ درصد و تعیین سقف تملک سهام ۴۹ درصد برای سرمایه‌گذاران خارجی در تأسیس بانک توسعه‌ای در ایران - تعیین سقف مالکیت سهام برای مجموع مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها در حد ۴۰ درصد بازار هر کالا و خدمت و مجاز بودن تأدیه بدهی دولت به این مؤسسات و نهادهای تا سقف تعیین شده از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی - تسهیل در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی از طریق حذف مجوزهای غیرضرور توسط دستگاه‌های دولتی و هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و ایجاد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی جهت رسیدگی به شکایات سرمایه‌گذاران - حذف امتیازهای انحصاری لحاظ شده در قوانین و مقررات برای شرکت‌های دولتی و یا تعمیم آنها به شرکت‌های خصوصی و تعاونی
سوم	سیاست‌های توسعه بخش تعاون	- تدوین سند توسعه بخش تعاون شامل مجموعه راهکارهای نیل به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون و مبنا قرار گرفتن این سند برای تدوین بودجه‌های سالیانه - بجز مالیات‌ها، در سایر موارد حمایت از تعاونی‌ها باید ۲۰ درصد بیش از بخش غیرتعاونی باشد - ارائه کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه به شرکت‌های تعاونی، تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضای شاغل در هر تعاونی، ارائه مشاوره و کمک به ارتقای بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی به تعاونی‌ها و پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی، کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی، کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی، ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی - حمایت مالی برای توانمندسازی اطاق‌های تعاون - تأسیس بانک توسعه تعاون برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون - بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاونی توسط وزارت تعاون در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها و بهبود سیاست‌های توسعه بخش تعاون



فصل	عنوان فصل	اهم احکام
چهارم	ساماندهی شرکت‌های دولتی	<p>- ساماندهی شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که در بخش دولتی باقی می‌مانند</p> <p>- تعیین پایان سال ۱۳۹۳ به‌عنوان پایان عملیات کلیه واگذاری‌ها</p> <p>- فراهم‌سازی زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای توسط دولت</p> <p>- اتخاذ تمهیدات لازم توسط هیئت واگذاری برای حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید قبل از واگذاری از قبیل پوشش بیمه بیکاری، بازنشستگی پیش از موعد، بازخرید توافقی</p>
پنجم	فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی	<p>- نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری</p> <p>- اجازه استفاده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت و واگذاری مدیریت، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها توسط هیئت واگذاری</p> <p>- روش‌های فروش و واگذاری بنگاه‌ها و چارچوب‌های قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار</p> <p>- استفاده سازمان خصوصی‌سازی از خدمات بانک‌ها و شرکت‌های تأمین سرمایه و سرمایه‌گذاری جهت تعهد پذیرهنویسی یا تعهد خرید سهام</p> <p>- اطلاع‌رسانی در مورد واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی بنگاه‌ها، پس از انجام هر معامله، توسط سازمان خصوصی‌سازی</p> <p>- منع دخالت و حضور دست‌اندرکاران امر واگذاری به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در معاملات مربوط به واگذاری‌ها</p> <p>- منابع مالی و شرایط تأمین مالی مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی</p> <p>- موارد مصارف وجوه حاصل از واگذاری‌ها</p>
ششم	توزیع سهام عدالت	<p>- تعیین میزان و سقف ۴۰ درصدی برای واگذاری سهام قابل واگذاری گروه (دو) به اتباع ایرانی داخل کشور در قالب سهام عدالت</p> <p>- تشکیل شرکت‌های (سهامی) سرمایه‌گذاری استانی توسط شرکت‌های تعاونی شهرستانی</p> <p>- تکلیف سازمان خصوصی‌سازی در تقسیم مستقیم سهام موضوع ماده (۳۴) بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی</p> <p>- اجازه فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی</p> <p>- جلوگیری از افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های واگذار شده در قالب سهام عدالت</p>
هفتم	هیئت واگذاری و وظایف آن	<p>- تشکیل هیئت واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی برای هماهنگی در اجرای مواد این قانون و نحوه ابلاغ مصوبات</p> <p>- وظایف و اختیارات هیئت واگذاری</p>
هشتم	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (چهل و چهارم) قانون اساسی و وظایف آن	<p>- تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول وی و دبیری وزیر امور اقتصادی و دارایی برای ایفای وظایف محوله در این قانون</p> <p>- وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی</p>

فصل	عنوان فصل	اهم احکام
نهم	تسهیل رقابت و منع انحصار	<ul style="list-style-type: none"> <li>- منع هرگونه تبانی از طریق قرارداد، توافق و یا تفاهم که منجر به اخلال در رقابت است</li> <li>- منع هرگونه اعمال منجر به اخلال در رقابت</li> <li>- ممنوعیت تملک سرمایه یا سهام شرکت‌ها توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به طوری که منجر به اخلال در رقابت شود</li> <li>- موارد منع ادغام شرکت‌ها یا بنگاه‌ها</li> <li>- مستثنا شدن افراد مشمول قانون نظام صنفی (خرده‌فروشان) از شمول مواد این فصل</li> <li>- ممنوعیت اعمال تبعیض توسط دولت در کمک‌ها و اعطای امتیازات به یک یا چند شرکت به منظور جلوگیری از اخلال در رقابت</li> <li>- تشکیل شورای رقابت به منظور نیل به اهداف فصل نهم</li> <li>- ترکیب و شرایط انتخاب اعضا</li> <li>- تشکیل مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه دولتی مستقل تحت نظر رئیس‌جمهور به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت</li> <li>- تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت در حوزه کالا یا خدمتی که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است</li> </ul>
دهم	مواد متفرقه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مسئولیت بالاترین مقام هریک از دستگاه‌های اجرایی در اجرای صحیح و به موقع تکالیف مقرر در این قانون</li> <li>- شمولیت این قانون به کلیه دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های تابعه آنها، شرکت‌های تابع قانون خاص و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری</li> <li>- ارائه گزارش عملکرد اجرای این قانون (به تفکیک مواد و تبصره‌ها) توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی در مقاطع ۶ ماهه</li> <li>- تکلیف دولت در پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده کالاها یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری یا سایر بنگاه‌های غیردولتی</li> <li>- کسب نظرات مشورتی فعالان اقتصادی توسط کمیسیون‌های مجلس و دولت و عضویت نمایندگان اتاق‌های تعاون و صنایع و معادن ایران در شوراها و مجامع عالی اقتصادی کشور</li> <li>- نسخ کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون</li> </ul>

مأخذ: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.

### ۳. ویژگی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی با توجه به اینکه برگرفته از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌باشد، دارای ویژگی‌های خاص و متأثر از این سیاست‌هاست. در واقع این قانون، ناظر بر کلیه مفاد سیاست‌های ابلاغی است، نه فراتر و نه فروتر از آن. در این بخش، به اختصار، ویژگی‌های این قانون مورد تأکید و اشاره قرار می‌گیرد:



### ۳-۱. این قانون، صرفاً ناظر به فعالیتهای اقتصادی است

با توجه به اینکه در اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صرفاً فعالیتهای اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران در قالب سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی تعریف شده است، بالطبع آن در سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم نیز به واگذاری فعالیتهای دولت و توسعه بخشهای غیردولتی در حیطه فعالیتهای اقتصادی تأکید شده است. همانطور که در بند «الف» این سیاستها، بر ممنوعیت ورود دولت در فعالیتهای اقتصادی خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی حکم شده است، واگذاری فعالیتهای مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز، برگرفته از فعالیتهای ذکر شده در اصل چهل و چهارم قانون اساسی و منظور همان فعالیتهای اقتصادی می‌باشد. حتی در تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) این قانون، فعالیتهای حوزههای سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ از شمول این قانون مستثنا شده و هرگونه توسعه توسط بخشهای دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزهها به لایحه مجزای دیگری ارجاع شده است.

### ۳-۲. پیش‌بینی تصویب قوانین جدید و مکمل این قانون

در این قانون، علاوه بر احکام مد نظر برای فعالیت اقتصادی بخشهای دولتی و غیردولتی و نیز توسعه فعالیت این بخشها، قوانین تکمیلی دیگری نیز پیش‌بینی شده که لازم است در راستای تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، این قوانین پیش‌بینی شده هماهنگ با قوانین موجود، تدوین و تصویب و به مورد اجرا گذاشته شوند. تدوین قانون نحوه فعالیت در حوزههای سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ، تدوین سند توسعه بخش تعاون، تدوین قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع به کسب‌وکار و همچنین اصلاح و هماهنگ نمودن سایر قوانین مرتبط از جمله قانون کار، قانون تجارت، قانون بازار اوراق بهادار، قانون تعاونی، قانون پولی، بانکی و... از جمله قوانین تکمیلی هستند.

### ۳-۳. تأکید بر توسعه بخشهای غیردولتی

تأکید مهم و اساسی در سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم بر کوچک شدن حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت و توسعه بخشهای غیردولتی از طریق واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولت به این بخشها و نیز ورود بخشهای غیردولتی در عمده حوزههای مجاز اقتصادی می‌باشد. تا پیش از ابلاغ سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بخشهای غیردولتی اجازه ورود به

فعالیت‌های حوزه صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را نداشته و حتی واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش‌های غیردولتی نیز براساس احکامی از قانون برنامه‌های توسعه‌ای و آن هم در حد غیرقابل توجه‌ای صورت می‌گرفته است، اما پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و عدم ممنوعیت ورود بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین واگذاری فعالیت‌های صدر و خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش‌های غیردولتی و ممنوعیت ورود دولت در فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، توسعه بخش‌های غیردولتی، روند رو به رشد قابل توجهی داشته است. این موضوع نیز در احکام مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. بنابراین از این منظر، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نقطه عطفی در توسعه و گسترش بخش‌های غیردولتی و کوچک شدن تصدی‌های دولت بوده است.

#### ۳-۴. توسعه و حمایت از بخش تعاونی

یکی از ویژگی‌های سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن، حمایت منسجم و ویژه از بخش تعاون و اهمیت به توسعه و توانمندسازی فعالان این بخش است. تاکنون در قوانین مربوطه از جمله قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، حمایت‌هایی از این بخش صورت گرفته است، اما پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری و تأکید ایشان بر افزایش سهم ۲۵ درصدی این بخش در اقتصاد تا پایان برنامه پنجم توسعه، حمایت‌ها و تسهیلات ارائه شده به این بخش بیش از پیش در نظر گرفته شده است. به گونه‌ای که علاوه بر تأکید بند «ب» سیاست‌ها بر توسعه بخش تعاونی، فصل دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز به‌طور جامع و کامل در جهت حمایت و توسعه بخش تعاونی حکم داده است. ضمناً تدوین سند توسعه بخش تعاون و مبنا قرار گرفتن آن جهت تدوین بودجه‌های سالیانه و همچنین تأسیس بانک توسعه تعاون از دیگر اقدامات مهم در جهت توسعه و توانمندسازی بخش تعاون است.

#### ۳-۵. تمرکز دولت بر اعمال وظایف حاکمیتی

یکی از احکام مصرح در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن، واگذاری وظایف تصدیگری دولت به بخش‌های غیردولتی و اعمال وظایف حاکمیتی و نظارتی



توسط دولت است. در واقع بند «ج» سیاست‌ها بر تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت تأکید دارد و طبق حکم جزء «و» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌ها، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید. براین اساس و با توجه به احکام مربوط به واگذاری تصدی‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی به بخش‌های غیردولتی، حکم صریح و آشکار بر تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاستگذاری و نظارت داده شده است.

### ۳-۶. توزیع سهام عدالت در جهت گسترش مالکیت عمومی و افزایش ثروت

به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، ریاست محترم جمهور طی نامه‌ای به رهبر معظم انقلاب اسلامی، خواستار تخصیص بخشی از سهام شرکت‌های قابل واگذاری موضوع سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به اقشار کم‌درآمد جامعه شد. مقام معظم رهبری نیز در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ با اختصاص حداکثر ۴۰ درصد از سهام صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی در قالب سهام عدالت به صورت اقساطی به دهک‌های پایین درآمدی موافقت کردند. فصل ششم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز مشتمل بر مواد (۳۴) الی (۳۸)، در خصوص نحوه واگذاری سهام عدالت حکم داده است.

طبق قانون، براساس این طرح در اجرای گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز شده است تا ۴۰ درصد از مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه (دو) را با ضوابطی مشخص به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار کند.

در رابطه با شناسایی مشمولان این طرح، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سایر نهادهای ذیربط، مشمولان این طرح را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم کند. ضمناً بازپرداخت بهای سهام توسط مشمولان این طرح نیز در قالب اقساط ده‌ساله خواهد بود. البته در مورد دو دهک پایین درآمدی (روستائینان و عشایر)، ۵۰ درصد تخفیف در بهای سهام داده شده است. مبنای قیمتگذاری سهام قابل واگذاری در این طرح نیز، قیمت فروش نقدی سهام در بورس است.

جهت واگذاری این سهام، مشمولین در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی ساماندهی شده و از ترکیب آنها شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل و براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند. ضمناً دولت موظف است جهت پذیرفته شدن شرکت‌های مذکور در

بورس اوراق بهادار کمک‌های لازم را انجام دهد.

درواقع واگذاری سهام عدالت به این ترتیب است که سازمان خصوصی‌سازی، سهام موضوع این طرح از هر بنگاه قابل واگذاری را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم می‌کند و سهم هریک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نیز متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین می‌شود. در رابطه با فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی قبل از ورود این شرکت‌ها به بورس، وضعیت به این ترتیب است که به میزانی که اقساط آن پرداخت شده یا مشمول تخفیف واقع شده باشد، فروش آن در بازارهای خارج از بورس مجاز است.

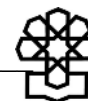
یکی از احکام مهم و اساسی در طرح توزیع سهام عدالت این است که واگذاری سهام موضوع این ماده نباید موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری را فراهم کند.

### ۷-۳. ایجاد ساختارها و نهادهای جدید

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به‌عنوان یک نظم حقوقی جدید در نظام و ساختار اقتصادی کشور، حکم به تشکیل نهادها و ساختارهای اجرایی متعددی داده است. در حقیقت تشکیل این نهادهای جدید پیش‌بینی شده در قانون، 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. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، شورای رقابت، هیئت نظارت بر مقررات زدایی، نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی، هیئت واگذاری، واحدهای پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و ستاد سرمایه‌گذاری ملی از جمله این نهادها هستند.

**شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی:** 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.

**شورای رقابت:** تشکیلی مستقل است که بالغ بر یک فصل از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به کارکردها و اقدامات آن و نحوه تأثیرگذاری این شورا در قالب



وظایف و مأموریت‌ها و کارکرد آن در اقتصاد ملی اختصاص دارد. وجود این شورا از جهات متعدد برای فعالان اقتصادی فرصت تلقی می‌شود. در واقع حضور چنین نهادی در اقتصاد ملی، زمینه حضور فعال و گسترده بخش‌های غیردولتی در عرصه‌های اقتصادی، بدون هراس از بروز و تداوم انحصارات بی‌مورد را به همراه دارد.

**هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی:** این هیئت وظیفه نظارت بر تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی و در صورت لزوم پیشنهاد لوایح برای حذف قواعد غیرضرور را برعهده دارد.

**نهادهای تنظیم‌کننده مقررات‌بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی:** با تشکیل این نهادها، مشخص است که قانونگذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به خوبی به عدم امکان نظارت فراگیر شورای رقابت (به‌عنوان 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.

**هیئت واگذاری:** این هیئت، همان هیئت عالی واگذاری در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای سوم و چهارم کشور است که به‌عنوان نهاد مرجع برنامه‌ریزی و واگذاری بنگاه‌های دولتی، پیش‌بینی شده و فعال بوده است، لکن وجود هیئت واگذاری به‌موجب مواد (۳۹) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حضور دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیئت یاد شده از جمع پنج 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.

**واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:** قانون مورد بحث، از پایش اقدامات و احراز از انحرافات در اجرای احکام توسط بخش دولتی غافل نمانده و نظارت بر این مهم را در اختیار نمایندگان اصلی همان بخشی که مقرر است نقش اصلی را در اقتصاد ملی ایفا کند، قرار داده است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، تکلیفی را شاهدیم که به‌موجب آن، اتاق‌های بازرگانی و تعاون باید واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را تأسیس کرده و گزارش‌های منظم به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارائه کنند.

**ستادهای سرمایه‌گذاری استانی:** این ستاد 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. در حال حاضر، شرایط کامل استقرار این ستادها در تمامی استان‌های کشور فراهم است و این ستادها در هر استان تشکیل شده و فعال هستند. 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.

#### ۴. عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی

بررسی میزان و نحوه واگذاری شرکت‌های دولتی، در شناسایی چالش‌ها و موانع موجود در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مؤثر است. از این رو در این قسمت، روند واگذاری شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۴-۱. واگذاری سهام به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی

بر اساس آمار و اطلاعات جدول ۳، مشاهده می‌شود که فرآیند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در کشور از سال ۱۳۸۴ و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سرعت و شدت بیشتری به خود گرفته است. در واقع حدود ۹۷ واگذاری انجام شده در دوره سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۰ مربوط به سال‌های پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است.<sup>۱</sup> در مجموع در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ معادل ۸۵۱۲۱۹ میلیارد ریال از سهام دولت واگذار شده است که حدود ۴۰ درصد آن در قالب طرح توزیع سهام عدالت، حدود ۲۵ درصد بابت ردیون دولت و ۳۵ درصد در قالب واگذاری به بخش خصوصی بوده است، البته هرچند آمار و اطلاعات مربوطه حاکی از واگذاری حدود ۳۵ درصد از واگذاری‌ها به بخش خصوصی است اما باید اذعان داشت که این ارقام بیانگر واگذاری سهام به بخش خصوصی واقعی نیست. زیرا نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد،<sup>۲</sup> میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واقعی از سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ در مقایسه با سایر فعالان اقتصادی بسیار ناچیز بوده است. به عبارت دیگر، صرفاً تعداد ۱۸ نفر از خریداران سهام شرکت‌های دولتی از بخش

۱. گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی عملکرد اجرای این سیاست‌ها، مردادماه ۱۳۹۰.

۲. گزارش تنظیمی سازمان بازرسی کل کشور پیرامون سهم بخش غیردولتی از واگذاری سهام دولت در شرکت‌ها پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ۱۳۸۹.



خصوصی واقعی (مالکیت خصوصی همراه با مدیریت خصوصی) بوده‌اند که این تعداد افراد، حدود ۵/۴ درصد از سهام شرکت‌های دولتی واگذار شده را خریداری کرده‌اند. در واقع معادل ۸۶/۷ درصد از سهام واگذار شده را بخش خصوصی غیرواقعی (مالکیت خصوصی همراه با مدیریت دولتی یا تحت نفوذ دولت) خریداری کرده‌اند. سهم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز نسبت به مجموع واگذاری‌ها در این دوره، معادل ۷/۹ درصد بوده است. قابل توجه اینکه از مجموع واگذاری‌ها در قالب سهام عدالت در دوره مذکور، سهمی به بخش تعاونی اقتصاد تعلق نگرفته است.

### جدول ۳. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های مختلف اقتصادی

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

بخش	سال							
	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰**	جمع کل
بخش تعاونی (سهام عدالت)	-	۲۱۷۳۵	۱۷۷۴۳۷	۱۴۲۹۳۶	-	-	-	۳۴۲۱۰۸ ٪ ۴۰/۲
بخش خصوصی	۷۶۴	۳۶۵۵	۴۵۰۱۸	۴۰۷۶۳	۱۱۹۸۸۴	۵۵۴۳۶	۳۵۶۶۷	۳۰۱۱۸۷ ٪ ۳۵/۴
رددیون (بخش عمومی غیردولتی)	-	-	۲۷۴۸۲	۳۱۲۴۰	۵۹۱۴۰	*۹۰۰۶۲	-	۲۰۷۹۲۴ ٪ ۲۴/۴
جمع کل درصد از کل واگذاری‌ها	۰/۱	۳	۲۹/۴	۲۵/۳	۲۱	۱۷/۱	۴/۲	۸۵۱۲۱۹ ۱۰۰

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی، مهرماه ۱۳۹۰.

\* این واگذاری فعلاً انجام نشده و پس از دریافت مجوز واگذاری، در راستای اجرای قانون بودجه سال ۱۳۸۹ انجام خواهد شد.

\*\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

### ۲-۴. واگذاری سهام به تفکیک روش عرضه

آمار و اطلاعات جدول ۴، میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک روش عرضه را نشان می‌دهد. طبق این جدول، از سال ۱۳۸۴ الی نیمه سال ۱۳۹۰، حدود ۷۰ درصد واگذاری‌ها از روش بورس بوده است که عمده واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را شامل می‌شود. پس از آن، حدود ۲۷ درصد از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به روش مزایده واگذار شده و حدود ۴ درصد نیز به روش‌های فرابورس و مذاکره بوده است.

## جدول ۴. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک روش عرضه

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

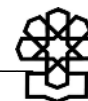
روش عرضه سهام	سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰*	جمع کل
بورس		۴۵۳	۲۴۷۸۸	۱۶۲۳۹۹	۱۹۴۶۸۹	۱۴۷۱۴۳	۴۰۲۰۹	۲۱۹۰۲	۵۹۱۵۸۳ ٪ ۶۹/۵
فرا بورس		-	-	-	-	۳۱۱	۲۵۶۰۷	۱۱۹۲	۲۷۱۰۹ ٪ ۳/۲
مذاکره		-	-	-	-	۲۵۰۲	۶۴۲	۲۲۰	۳۳۶۵ ٪ ۰/۴
مزایده		۳۱۱	۶۰۲	۸۷۵۳۸	۲۰۲۵۰	۲۹۰۶۷	۷۹۰۴۰	۱۲۳۵۳	۲۲۹۱۶۲ ٪ ۲۶/۹
جمع کل		۷۶۴	۲۵۳۹۰	۲۴۹۹۳۷	۲۱۴۹۳۹	۱۷۹۰۲۴	۱۴۵۴۹۸	۳۵۶۷۷	۸۵۱۲۱۹
درصد از کل واگذاری‌ها		۰/۱	۳	۲۹/۴	۲۵/۳	۲۱	۱۷/۱	۴/۲	۱۰۰

مأخذ: همان.

\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

## ۳-۴. واگذاری سهام به تفکیک بازار عرضه

آمار و اطلاعات جدول ۵، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک بازار عرضه را نشان می‌دهد. طبق این جدول، حدود ۹۶ درصد سهام شرکت‌های دولتی به صورت بلوکی واگذار شده است که عمده واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را شامل می‌شود. ضمن آنکه حدود ۴ درصد سهام نیز به صورت تدریجی و ترجیحی واگذار شده است. ذکر این نکته قابل توجه است که واگذاری عمده سهام شرکت‌های دولتی به صورت بلوکی و آن هم از طریق بورس، در تملک سهام توسط بخش خصوصی غیر واقعی بی‌تأثیر نخواهد بود.



## جدول ۵. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک بازار عرضه

(ارقام میلیارد ریال - درصد)

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰*	جمع کل
بازار عرضه سهام								
بلوکی	۴۲۶	۲۳۰۰۵	۲۴۳۱۹۲	۲۰۴۳۶۶	۱۷۲۲۸۲	۱۴۱۱۶۲	۳۴۷۷۲	۸۱۹۲۰۶ ٪ ۹۶/۲
تدریجی	۳۱۸	۲۳۵۰	۴۵۶۸	۶۵۱۱	۳۸۵۹	۲۵۴۴	۸۸۳	۲۱۰۳۳ ٪ ۲/۵
ترجیحی	۲۰	۳۴	۲۱۷۷	۴۰۶۲	۲۸۸۳	۱۷۹۱	۱۲	۱۰۹۸۰ ٪ ۱/۴
جمع کل	۷۶۴	۲۵۳۹۰	۲۴۹۹۳۷	۲۱۴۹۳۹	۱۷۹۰۲۴	۱۴۵۴۹۸	۳۵۶۷۷	۸۵۱۲۱۹
درصد از کل واگذاری‌ها	۰/۱	۳	۲۹/۴	۲۵/۳	۲۱	۱۷/۱	۴/۲	۱۰۰

مأخذ: همان.

\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

## ۴-۴. واگذاری سهام به تفکیک طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی

آمار و اطلاعات جدول ۶، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را براساس طبقه‌بندی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نشان می‌دهد. طبق این طبقه‌بندی، فعالیت‌های مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به دو گروه (دو) و (سه) تقسیم‌بندی می‌شوند که بنگاه‌های مشمول گروه (سه) مستثنا از واگذاری هستند و ۸۰ درصد بنگاه‌های مشمول گروه (دو) قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی می‌باشند. ضمن آنکه فعالیت‌های مشمول خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی در گروه (یک) طبقه‌بندی شده‌اند که ۱۰۰ درصد آنها نیز قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی می‌باشند. در عین حال طبق ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، فعالیت‌های گروه (یک) باید تا پایان برنامه چهارم توسعه به بخش‌های غیردولتی واگذار شوند که البته در قوانین بودجه سنواتی این مهلت برای سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ تمدید شد. برای واگذاری فعالیت‌های گروه (دو) نیز، ماده (۱۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، تا پایان سال ۱۳۹۳ مهلت داده است.

با این حال عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۴ الی نیمه سال ۱۳۹۰ از مجموع واگذاری‌های انجام شده، صرفاً معادل ۶۶ درصد آن مربوط به شرکت‌های مشمول گروه (دو) بوده است و سایر واگذاری‌ها که ۳۴ درصد می‌باشد، مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های مشمول گروه (یک) است. بنابراین با وجود اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم قانون اساسی، مهلت زمانی نزدیک‌تری را برای واگذاری شرکت‌های مشمول گروه (یک) تا پایان برنامه چهارم توسعه، در نظر گرفته است، اما مشاهده می‌شود که میزان و سهم واگذاری شرکت‌های مشمول گروه (دو) بیشتر از گروه (یک) می‌باشد، البته دلیل این امر عمدتاً ناشی از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت بوده است که در قسمت‌های بعدی بیشتر توضیح داده خواهد شد.

#### جدول ۶. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

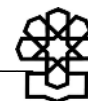
سال	فعالیت‌های مشمول اصل چهل و چهارم قانون اساسی						
	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰*
گروه (یک) ماده (۲) فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی	۷۶۴	۶۶۲۶	۹۵۳۵۶	۳۸۳۶۲	۴۴۷۳۴	۹۳۷۲۷	۹۸۱۸
گروه (دو) ماده (۲) فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی	-	۱۸۷۶۳	۱۵۴۵۸۱	۱۷۶۵۷۸	۱۳۴۲۹۰	۵۱۷۷۱	۲۵۸۴۹
جمع کل	۷۶۴	۲۵۳۹۰	۲۴۹۹۳۷	۲۱۴۹۳۹	۱۷۹۰۲۴	۱۴۵۴۹۸	۳۵۶۷۷
درصد از کل واگذاری‌ها	۰/۱	۳	۲۹/۴	۲۵/۳	۲۱	۱۷/۱	۴/۲
جمع کل							۲۸۹۳۸۷
							٪ ۳۴
							۵۶۱۸۳۲
							٪ ۶۶
							۸۵۱۲۱۹
							۱۰۰

مأخذ: همان.

\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

#### ۴-۵. واگذاری سهام به تفکیک دستگاه‌های اجرایی

آمار و اطلاعات جدول ۷، میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی را نشان می‌دهد. طبق این جدول، عمده واگذاری‌های انجام شده مربوط به شرکت‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به ترتیب معادل ۴۷/۳ درصد و ۳۴ درصد است. در واقع این دو وزارتخانه حدود ۸۰ درصد ارزش واگذاری‌ها را در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ به خود اختصاص داده‌اند. وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، اقتصاد و دارایی، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی و آموزش و پرورش در رتبه‌های بعدی از نظر ارزش ریالی واگذاری‌ها قرار دارند.



### جدول ۷. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰*	جمع کل
وزارت نفت	۳۸	۵۳	۱۵۸۲۵۴	۱۶۳۱۶۹	۳۹۱۲۴	۲۹۲۶۴	۱۳۰۷۵	۴۰۲۹۷۶ ٪ ۴۷/۳
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۴۵۹	۲۴۶۴۱	۵۰۸۷۰	۳۴۸۶۰	۱۱۶۹۲	۲۰۶۳۷	۹۰۷	۱۴۴۰۶۷ ٪ ۱۶/۹
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۷۴	۱۸۶	۱۴۸۳۶	۶۱۹۲	۹۴۴۹۵	-	-	۱۱۵۷۸۳ ٪ ۱۳/۶
وزارت اقتصادی و دارایی	۶۷	۵۰	۲۳۲۲۸	۶۹۸	۱۷۲۸۶	۵۸۵	۹۲۲۷	۵۱۱۴۰ ٪ ۶
وزارت نیرو	۱۰۰	۴۱۴	۲۵۱۹	۵۳۲۲	۱۳۳۶۵	۸۵۶۹۴	۱۲۳۲۵	۱۱۹۷۳۹ ٪ ۳۴
وزارت جهاد کشاورزی	۲۷	۴۶	۳۴	-	-	۱۹۲۰	-	۲۰۲۷ ٪ ۰/۲
وزارت آموزش و پرورش	-	-	۹۰	۰/۳	-	-	-	۹۰/۳ ٪ ۰/۰۱
وزارت راه و شهرسازی	-	-	۱۰۶	۴۶۹۸	۳۰۶۲	۷۳۹۷	۱۳۳/۶	۱۵۳۹۵/۷ ٪ ۱/۸
جمع کل	۷۶۴	۲۵۳۹۰	۲۴۹۹۳۷	۲۱۴۹۳۹	۱۷۹۰۲۴	۱۴۵۴۹۸	۳۵۶۷۷	۸۵۱۲۱۹
درصد از کل واگذاری‌ها	۰/۱	۳	۲۹/۴	۲۵/۳	۲۱	۱۷/۱	۴/۲	۱۰۰

مأخذ: همان.

\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

### ۴-۶. تحقق درآمدهای حاصله از واگذاری سهام

آمار و اطلاعات جدول ۸، میزان پیش‌بینی و تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد. در مجموع در طی این سال‌ها، در بودجه‌های سالیانه، پیش‌بینی درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی معادل ۱۹۳۵۰۰ میلیارد ریال بوده است که از این محل، صرفاً معادل ۱۱۵۹۱۳ میلیارد ریال به خزانه واریز شده است، البته آمار و اطلاعات این جدول نشان می‌دهد که روند تحقق درآمدهای مذکور در این دوره رو به افزایش بوده است. همچنین عملکرد این درآمدها حاکی از آن است که در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰، درآمدهای پیش‌بینی شده حاصل از واگذاری‌ها در بودجه‌های سالیانه، حدود ۶۰ درصد تحقق داشته است. در مجموع این عدم تحقق کامل درآمدها، نشان‌دهنده این است که

میزان واگذاری‌های مصوب در بودجه‌های سالیانه، بیش از توان اجرایی و ظرفیت اقتصادی کشور است که این موضوع به دنبال خود تبعات دیگری را نیز دارد که در قسمت‌های بعدی بیشتر توضیح داده خواهد شد.

#### جدول ۸. پیش‌بینی و عملکرد درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰*	جمع کل
درآمد واگذاری‌ها	۵۰۰۰	۷۴۰۰	۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۳۲۱۰۰	۴۵۰۰۰	۴۵۰۰۰	۱۹۴۵۰۰
مبالغ واریز شده به خزانه	۱۵۳۷	۱۶۳۶	۶۲۸۸	۱۵۰۱۵	۱۹۴۹۶	۳۸۰۹۵	۳۳۸۴۸	۱۱۵۹۱۴
تحقق درآمد پیش‌بینی شده در بودجه با توجه به واریزی به خزانه (درصد)	۳۱	۲۲	۲۱	۵۰	۶۱	۸۵	۷۵	۶۰

مأخذ: همان.

\* آمار سال ۱۳۹۰، هفت‌ماهه است.

#### ۵. اهم چالش‌های موجود در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی چالش‌هایی وجود دارد که نه تنها مانع از تحقق برخی اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌گردد، بلکه دستیابی به سایر اهداف را نیز با مشکل مواجه می‌سازد. در این بخش به بررسی چالش‌های واگذاری سهام شرکت‌های دولتی پرداخته می‌شود.

##### ۵-۱. حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی دولت در قالب بنگاهداری

محدوده قلمرو حضور بخش‌های دولتی و غیردولتی به دقت در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و قانون اجرای آن معین شده است. براساس بند «الف» این سیاست‌ها، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را ندارد و موظف است حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه (پایان سال ۱۳۸۹) فعالیت‌های اقتصادی خود را اعم از بنگاهداری یا سایر فعالیت‌های اقتصادی، به بخش‌های غیردولتی واگذار کند. همچنین مطابق با بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در بنگاه‌های اقتصادی مشمول گروه (یک) به هر نحو و به هر میزان ممنوع است و دولت مکلف است



سهام خود را در بنگاه‌های مشمول گروه (یک)، تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه به بخش‌های غیردولتی واگذار نماید.

اما متأسفانه علیرغم گذشت مهلت یاد شده، هنوز فعالیت‌های اقتصادی و تعداد زیادی بنگاه‌های خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی در اختیار دولت است. حداقل ۳۵۳ بنگاه دولتی و متعلق به دولت که در فهرست پیوست قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور قرار دارند، جزء بنگاه‌های مشمول فعالیت‌های خارج صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی می‌باشند که هنوز واگذار نشده‌اند. این امر ازسویی موجب عدم کاهش حجم دولت شده و ازسوی دیگر، بار مالی و مدیریتی دولت را کماکان بالا قرار داده است که در مغایرت کامل با یکی از اهداف مندرج در صدر سیاست‌های ابلاغی مبنی بر «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» قرار دارد.

ضمناً دولت از طریق اجازه‌ای که از طریق سازمان‌های توسعه‌ای برای ورود به فعالیت‌های اقتصادی مشمول گروه (یک) در اختیار دارد، در فعالیت‌های گروه (یک) سرمایه‌گذاری کرده و علیرغم اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بر حجم خود افزوده و مالکیت و مدیریت خود را گسترش داده است.<sup>۱</sup>

در زمینه فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز که بخش‌های غیردولتی قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از ورود به آنها منع بوده است، اگرچه به‌موجب ابلاغ سیاست‌ها و قانون آن، ممنوعیت مربوطه حذف شده و این بخش‌ها امکان حضور در تمامی فعالیت‌ها (به‌استثنای برخی بنگاه‌ها) را دارند، لکن عملاً تداوم مدیریت دولت در بسیاری از بنگاه‌های واگذار شده وجود دارد، به نحوی که علیرغم کاهش سهم دولت تا ۲۰ درصد بنگاه‌های واگذار شده مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، این بنگاه‌ها کماکان در نظارت مستقیم و عملیاتی دولت قرار دارند و دستگاه‌های اجرایی به انحاء گوناگون به مداخله در آنها می‌پردازند.

## ۲-۵. عدم تناسب تعداد شرکت‌های مصوب و واگذاری با توان اجرایی دستگاه‌ها

یکی از ایراداتی که واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را با چالش مواجه می‌سازد، عدم تناسب فهرست مصوب شرکت‌های قابل واگذاری با توان اجرایی و ظرفیت‌های موجود است. به‌عبارت دیگر، دولت و مجلس فهرست تعداد کثیری از شرکت‌های دولتی را در پیوست بودجه سالیانه

---

۱. گزارش نحوه اجرای تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۹.

کل کشور برای واگذاری مصوب می‌نماید. در حالی که واگذاری این تعداد از شرکت‌ها برای واگذاری، اولاً با توان اجرایی سازمان خصوصی‌سازی تناسب ندارد، ضمن آنکه آماده‌سازی این بنگاه‌ها برای واگذاری با ظرفیت‌های موجود دستگاه‌های اجرایی قابل مقایسه نیست. با این ترتیب، هر ساله فهرستی از شرکت‌های دولتی برای واگذاری مصوب می‌شوند، اما عملکرد واگذاری‌ها حاکی از آن است که ظرفیت موجود، توانایی بیش از نیمی از این واگذاری‌ها را ندارد. از سوی دیگر، این عدم تناسب باعث می‌شود درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و به تبع آن امکان ایفای تعهدات مربوط به ردیف‌های هزینه‌ای مرتبط محقق نشود. در این رابطه آمار و اطلاعات مربوط به درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حاکی از آن است که تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری همواره کمتر از میزان پیش‌بینی شده در بودجه بوده و در بهترین مقطع (سال ۱۳۸۹)، تحقق این درآمدها برابر ۸۵ درصد مصوب بوده است، البته در این سال میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نسبت به آنچه در بودجه پیش‌بینی شده، حدود ۳۷ درصد بوده است و مابقی واریزی به خزانه از محل و پرداخت اقساط سال‌های گذشته بوده است. به همین منظور، آمار و اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی، میزان تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری در سال ۱۳۸۹ را حدود ۸۵ درصد نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>

### ۳-۵. عدم برنامه‌ریزی کارشناسی در واگذاری شرکت‌های دولتی

یکی از چالش‌های موجود در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، واگذاری بدون برنامه و بدون کارشناسی سهام برخی شرکت‌های دولتی است که طبعاً آثار نامطلوبی را بر بخش دولتی و غیردولتی خواهد گذاشت. در واقع همان‌گونه که در جزء «د» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز تأکید شده است، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی باید با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد، اما آنچه در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مشاهده می‌شود، این است در برخی موارد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بدون هماهنگی، برنامه‌ریزی و کارشناسی دستگاه‌های مرتبط صورت گرفته است.

به‌عنوان نمونه در واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی، عدم توجه به موضوع زنجیره ارزش و واگذاری گسسته شرکت‌هایی که در یک زنجیره ارزش قرار دارند باعث ایجاد چالش‌هایی در عملکرد کنونی و آتی این

۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، بررسی اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۸۹.



شرکت‌ها شده است. زیرا واگذاری گسسته و موردی این شرکت‌ها و خارج از زنجیره ارزش، توجیه اقتصادی مجموعه آنها را از بین برده و باعث کاهش ارزش افزوده حاصله می‌گردد<sup>۱</sup> و از این بابت چنانچه این حلقه‌های (شرکت‌ها) از هم گسسته، چه در بخش خصوصی فعالیت کنند و چه در بخش دولتی، به صرفه نخواهد بود.

**نمونه دیگر، واگذاری بدون برنامه‌ریزی کارشناسی، واگذاری سهام پست‌بانک است.** در این واگذاری ابتدا سهام پست‌بانک در عرضه اولیه واگذار شد، سپس با مقاومت‌هایی که از سوی مدیران پست‌بانک و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به وجود آمد، عرضه بعدی این سهام متوقف شد. مقاومت مدیران پست‌بانک و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مبنی بر این بود که این بانک در بسیاری از روستاهای محروم و دورافتاده خدمات پستی و بانکی ارائه می‌دهد و این خدمات سودآوری نداشته و صرفاً جنبه رفاهی برای روستاییان دارد و با واگذاری پست‌بانک به بخش خصوصی، قطعاً دیگر این خدمات ارائه نخواهد شد. ضمناً برخی از وظایف پست‌بانک نیز حاکمیتی است. با این ترتیب واگذاری سهام پست‌بانک متوقف شد. در واقع این توقف، علاوه بر تأخیر در روند واگذاری‌ها، باعث ایجاد حباب قیمت سهام این بانک در بورس و افزایش بیش از حد آن نیز گردید.<sup>۲</sup> این نکته قابل توجه است که به دنبال این نوع واگذاری‌ها، بی‌تردید انگیزه سرمایه‌گذاران برای ورود به سرمایه‌گذاری کاهش خواهد یافت. بنابراین هماهنگی دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، جهت رفع این‌گونه تنش‌ها و عدم بروز این مقاومت‌ها ضروری و لازم است.

#### ۴-۵. عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در شرکت‌های مشمول واگذاری

تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت، یکی از رویکردها و احکام مورد تأکید سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است. در بند «ج» این سیاست‌ها تأکید شده است که دولت موظف است، با واگذاری تصدی‌ها، نقش جدید خود در سیاستگذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین اجرا نماید. در واقع با این رویکرد، دولت به عنوان سکاندار، وظیفه سیاستگذاری و نظارت بر اقتصاد کشور را برعهده داشته و جهت کاهش بار مالی و مدیریتی خود، وظیفه تصدیگری را به بخش غیردولتی واگذار می‌کند. در واقع با این رویکرد، وظایف حاکمیتی و تصدیگری دولت در بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری باید تفکیک شده و وظایف حاکمیتی به دستگاه‌های مربوطه منتقل شود و صرفاً وظایف تصدیگری به

۱. چالش‌ها و موانع ورود بخش خصوصی در صنعت نفت و پتروشیمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰.

۲. بررسی ابعاد واگذاری پست‌بانک (فرآیند واگذاری، قیمتگذاری سهام و خدمات توسعه‌ای)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۹۰.

بخش غیردولتی واگذار گردد که این وظیفه قبل از واگذاری شرکت‌های دولتی باید صورت گیرد. علیرغم این تأکیدات، در واگذاری برخی شرکت‌های مشمول واگذاری، شاهد آن هستیم که با گذشت نزدیک به سه سال از ابلاغ این قانون، هنوز تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در این شرکت‌ها صورت نگرفته که این موضوع از یکسو در صورت مغفول ماندن، باعث ایجاد چالش‌هایی در انجام وظایف آتی نظارتی دولت می‌شود و ازسوی دیگر، باعث تأخیر در واگذاری شرکت‌های دولتی و تبعات ناشی از آن خواهد شد.

به‌عنوان نمونه می‌توان «آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک» که یکی از شرکت‌های مشمول واگذاری و زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی می‌باشد را مثال زد. این شرکت مشمول فعالیت‌های گروه (یک) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم بوده و طبق قانون باید تا پایان برنامه چهارم توسعه واگذار می‌شده است. این شرکت در اسفندماه ۱۳۸۸ بابت ردیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده است، اما پس از مدتی (حدود یک الی دو ماه) از واگذاری این شرکت بابت ردیون، برخی مدیران و مسئولان وزارت راه و شهرسازی مدعی شدند که این شرکت دارای وظایف حاکمیتی بوده و اصلاً نباید واگذار گردد و حتی اگر قرار بر واگذاری آن است، باید بخشی از وظایف آن به وزارتخانه ذیربط محول گردد. سرانجام پس از گذشت چندین ماه از تأخیر در واگذاری این شرکت، با مصوبه هیئت وزیران مقرر شد که این شرکت مشمول فعالیت‌های اقتصادی گروه (دو) گردد. عدم واگذاری به‌موقع پست‌بانک نیز، نمونه دیگری از چالش‌هایی است که باعث تأخیر در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و عواقب ناشی از آن می‌شود.

یکی دیگر از نمونه‌های واگذاری شرکت‌های دولتی که موضوع تفکیک وظایف حاکمیت و تصدیگری در رابطه با واگذاری آن صادق است و تاکنون نیز صورت نگرفته است، سازمان صداوسیما می‌باشد. براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، رادیو و تلویزیون مشمول فعالیت‌های گروه (سه) و غیرقابل واگذاری به بخش غیردولتی می‌باشد، اما با مروری بر فعالیت‌های صداوسیما مشاهده می‌شود که صداوسیما دارای تعدادی شرکت‌های زیرمجموعه می‌باشد که فعالیت‌های تصدیگری انجام می‌دهند. سیما چوب، سیما فیلم، انتشارات سروش و... از جمله این شرکت‌ها هستند. بنابراین طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم این شرکت‌ها قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشند. ضمناً بخش دیگری از فعالیت‌های صداوسیما که در مجموعه صداوسیما و توسط خود این سازمان انجام می‌گیرد قابل تفکیک و واگذاری به بخش غیردولتی هستند. بنابراین تفکیک به‌موقع و صحیح وظایف حاکمیتی و تصدیگری در این سازمان و سایر نهادها و شرکت‌ها لازم و ضروری است.



## ۵-۵. واگذاری بخش از سهام شرکت‌ها در قالب طرح توزیع سهام عدالت

یکی از مشکلات خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، واگذاری بخشی از سهام این شرکت‌ها در قالب طرح توزیع سهام عدالت می‌باشد. صرف‌نظر از ماهیت و هدف واگذاری سهام عدالت، باید اذعان داشت که ساختار طراحی شده و نحوه واگذاری این سهام به‌گونه‌ای است که بی‌تردید مضراتش بر منافع آن برتری خواهد یافت.<sup>۱</sup> دقیق و علمی نبودن شناسایی مشمولان طرح، نبود سازوکار مشخص و از قبل طراحی شده برای خرید و فروش سهام عدالت، مشخص نبودن نحوه ورود سهام عدالت به بازار بورس، وضعیت پرداخت سود به سهام‌داران و نگاه درآمدی آن مشمولان به این سود، تشکیل نهادهای اداری بزرگ و بروکراتیک از جمله شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و کانون سهام عدالت و فراهم نبودن پیش‌نیازها و بسترهای لازم از جمله عدم آگاهی مشمولان از سهام‌داری و عدم آموزش فرهنگ سهام‌داری از مشکلات مهم در طرح واگذاری سهام عدالت است.

یکی از مشکلات اساسی که در ساختار طراحی شده برای واگذاری سهام عدالت وجود دارد، تشکیل کانون سهام عدالت است. با توجه به اینکه براساس آیین‌نامه واگذاری سهام عدالت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی جهت اتحاد و انسجام و مدیریت یکپارچه سهام عدالت، اقدام به تشکیل کانون کرده‌اند، باید گفت که تشکیل این کانون به یقین عواقب ناگواری را بر اقتصاد کشور خواهد گذاشت. در واقع تشکیل این کانون و قدرت انحصاری ناشی از آن با توجه به میزان سهام ۴۵۰۰۰ میلیارد تومانی عدالت، آن را به یک قطب انحصاری تبدیل خواهد کرد که عواقب آن قطعاً بیش از شرکت‌های شبه‌دولتی خواهد بود که در حال حاضر به‌عنوان معضلی برای اقتصاد هستند. این قدرت انحصاری نه‌تنها بر عملکرد شرکت‌های فعال در صنایع مرتبط تأثیر خواهد گذاشت، بلکه عملکرد شرکت‌های سرمایه‌پذیر زیرمجموعه (شرکت‌هایی که بخشی از سهام آنها به طرح توزیع سهام عدالت اختصاص یافته است) را نیز متأثر می‌سازد. بنابراین از این منظر این موضوع بیشتر باید مورد توجه قرار گیرد.

ضمناً ساختار چندلایه طراحی شده برای واگذاری سهام عدالت و اینکه مشخص نیست سهام واگذار شده به مشمولان، متعلق به کدام شرکت سرمایه‌پذیر است، بی‌شک بر آزادسازی و خرید و فروش و همچنین نحوه ورود این سهام در بازار بورس تأثیر می‌گذارد. این تأثیر، به همراه نگاه درآمدی مشمولان به سود سهام مورد نظر، تحقق یکی از اهداف مهم واگذاری سهام عدالت که همانا افزایش و توزیع ثروت خانوارهاست، دور از انتظار می‌نماید.

۱. بررسی فرآیند واگذاری سهام عدالت (نقاط قوت و ضعف)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۸۵.

علاوه بر این، واگذاری سهام عدالت مشکلات زیادی را نیز بر شرکت‌های سرمایه‌پذیر وارد می‌سازد. از آنجا که سهام‌داران عدالت، عمدتاً از دهک‌های پایین درآمدی هستند و با نگاه درآمدی به این سهام می‌نگرند، بنابراین در پایان هر سال مالی این سهام‌داران متقاضی دریافت سود سهام خود هستند. در عین حال، شرکت‌های مذکور برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای خود به این منابع مالی نیازمند بوده و تمایلی به تقسیم کامل سود بین سهام‌داران ندارند. با این ترتیب این موضوع تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای شرکت‌های واکزار شده را با مشکل مواجه می‌کند. به‌عنوان نمونه، پالایشگاه اصفهان برای تضمین سوددهی خود در سال‌های آتی، نیاز به سرمایه‌گذاری مجدد و اجرای طرح‌های توسعه‌ای جدید داشته و اجرای این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جدید نیز مستلزم منابع مالی لازم می‌باشد. در عین حال، با اینکه هیئت‌مدیره این شرکت، اسرار بر عدم تقسیم کامل سود سهام بین سهام‌داران و صرف آن در طرح‌های سرمایه‌گذاری دارند، اما سهام‌داران عدالت متقاضی دریافت سود سهام خود هستند. زیرا نگاه این سهام‌داران به سهام عدالت، یک نگاه درآمدی است و از این رو باعث ایجاد مشکلاتی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های پالایشگاه اصفهان شده و به دنبال آن تضمین سوددهی این شرکت در آینده را نامطمئن می‌سازد.

از سوی دیگر سهام‌داران عدالت، تخصص و تجربه کافی برای مدیریت شرکت‌های بزرگ را ندارند. این مسئله در صنایع تخصصی و پیچیده‌ای مثل نفت، پتروشیمی، فولاد و برق، که بنابر ماهیت پیچیده و کاملاً تخصصی فعالیت‌های خود، مستلزم برخورداری از دیدگاه‌های کارشناسی و حرفه‌ای در تمامی ابعاد، از جمله در حوزه سهام‌داران آن است، مشکلات را دوچندان می‌کند.

#### ۵-۶. واگذاری سهام شرکت‌ها به شبه‌دولتی‌ها

علاوه بر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت که خود مشکلات متعددی را در پی خواهد داشت، خریدار بخش عمده‌ای از سهام این شرکت‌ها که ظاهراً به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های موسوم به شبه‌دولتی هستند، البته بخشی دیگر از سهام شرکت‌های قابل واگذاری نیز بابت ردیون دولت به این مؤسسات و نهادها واگذار شده است. لذا با این شرایط، تصمیم‌گیری‌ها کمافی‌سابق در دست دولت خواهد بود و مدیریت خصوصی بر این شرکت‌ها حاکم نخواهد بود. ضمن آنکه نهادهای عمومی غیردولتی به دلیل قدرت مالی قوی، سهام عمده شرکت‌های دولتی واگذار شده را به خود اختصاص می‌دهند و این مسئله سبب می‌شود که بخش خصوصی واقعی به دلیل داشتن سهم کمتر، در جلسات هیئت‌مدیره در جایگاه قدرتمندتری قرار نگیرد و بدین ترتیب کارشناسان و متخصصان



این بخش نتوانند به طور مطلوب در اداره شرکت نقش داشته و سهیم باشند. این موضوع باعث کاهش رغبت و انگیزه بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در شرکت‌های واگذار شده می‌گردد. در برخی صنایع مثل صنعت برق، ایجاد فضای غیررقابتی و قدرت بازاری ناشی از ورود شبه‌دولتی‌ها و خرید نیروگاه‌ها توسط این نهادها، آینده تنظیم بازار در این صنعت با مشکل مواجه خواهد شد و پیامد اقتصادی این مسئله آن خواهد بود که سطح قیمت‌ها در بالاتر از حد طبیعی آن قرار گیرد.<sup>۱</sup>

نکته دیگری که در رابطه با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی وجود دارد این است که با تغییر مدیریت در سطوح بالاتر و به تبع آن تغییر در سیاست و نوع نگاه آنها به مسائل، نمایندگان معرفی شده از سوی این نهادها در ترکیب هیئت‌مدیره شرکت نیز تغییر می‌کند و این مسئله باعث زمان‌بر شدن تصمیم‌گیری‌ها، کند شدن و حتی توقف فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌ای شرکت‌های واگذار شده می‌شود. به همین دلیل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ترجیح می‌دهند، سهام شرکتی را خریداری نمایند که سهام‌داران عدالت و نهادهای عمومی غیردولتی در آن سهم ندارند. البته در ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم برای جلوگیری از ایجاد انحصار در فعالیت‌های اقتصادی توسط مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و عدم تجمع مالکیت سهام شرکت‌های دولتی در دست آنها، محدودیتی در نظر گرفته شده که این مؤسسات و نهادها حق مالکیت بیش از ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا و یا خدمت را ندارند. البته نقض حکم ماده (۶) و عدم رعایت میزان مالکیت سهم بازار توسط مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مغایر حکم ماده (۴۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم بوده و موجب اختلال در رقابت می‌گردد و مشمول مقررات فصل نهم این قانون بوده و مجازات‌های این فصل از سوی شورای رقابت در مورد مؤسسات و نهادهای خاطی قابل اجراست.

#### ۵-۷. تداوم حضور و مدیریت دولت در شرکت‌های واگذار شده

یکی دیگر از چالش‌های پیش‌روی واگذاری شرکت‌های دولتی، عدم واگذاری مدیریت همزمان با واگذاری مالکیت سهام به بخش غیردولتی می‌باشد. البته این موضوع در برخی شرکت‌ها، دلایل ساختاری و نهادی بسیاری دارد. همان‌گونه که آمار و اطلاعات نشان می‌دهد، عمده سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام بلوکی در بورس اوراق بهادار (که عمده آن به بخش خصوصی غیرواقعی و بخش عمومی غیردولتی واگذار شده است) و بخشی نیز در قالب طرح توزیع سهام

۱. چالش‌های ورود بخش خصوصی به صنعت برق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۹۰.

عدالت واگذار شده است. مهمترین بحث در این واگذاری‌ها این است که علیرغم واگذاری عمده سهام این شرکت‌ها، هنوز در شرکت‌های بزرگ،<sup>۱</sup> مدیریت بخش دولتی بر این شرکت‌ها حاکم بوده و تمامی تصمیم‌گیری‌ها توسط دولت صورت می‌گیرد.<sup>۲</sup> به‌عنوان نمونه بنگاه‌هایی از جمله فولاد مبارکه، بانک‌های صادرات، ملت، تجارت، بیمه‌های آسیا و البرز، شرکت مخابرات ایران و شرکت ملی صنایع مس ایران از جمله بنگاه‌های واگذار شده‌ای هستند که دولت در آنها با در اختیار داشتن تنها ۲۰ درصد از سهام، به نوعی رأساً یا با استفاده از امتیاز هماهنگی با سهام عدالت، اداره امور این شرکت‌ها را بر عهده دارد.

#### ۵-۸. کمبود سرمایه مورد نیاز برای خرید سهام شرکت‌های دولتی

یکی از چالش‌های پیش‌روی برنامه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، کمبود منابع سرمایه‌ای است. برآوردها نشان می‌دهد ارزش بنگاه‌هایی که قرار است براساس سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی از طریق بورس واگذار شوند، حدود ۱۲۰ میلیارد دلار است و در حال حاضر ارزش بازار اوراق بهادار حدود یک‌سوم این مقدار است.<sup>۳</sup> لذا مقایسه این دو عدد نشان می‌دهد که ظرف چند سال آینده ارزش بازار اوراق بهادار باید به حدود تقریباً سه برابر برسد. با این ترتیب، یکی از مسائل بسیار مهم در بحث واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، برنامه‌ریزی برای طرف تقاضای این سهام است. زیرا این حجم عظیم بنگاه‌های دولتی که مشمول واگذاری هستند به تقویت بعد تقاضا نیاز دارد. نکته قابل توجه اینکه، این رقم، تنها ارزش واگذاری‌ها می‌باشد و اگر ارزش سرمایه‌گذاری‌های جدید ناشی از آزادسازی فعالیت‌های اقتصادی را نیز به آن اضافه کنیم، میزان سرمایه بازار بورس کشور باید بیش از اینها افزایش یابد. این در حالی است که بخش خصوصی واقعی در کشور ما توانایی سرمایه‌گذاری در صنایع بزرگ و سرمایه‌بر مثل نفت، پتروشیمی، فولاد<sup>۴</sup> و برق را ندارد.

در این زمینه ایجاد زیرساخت‌های پولی، مالی و تشکیل بانک‌های تخصصی می‌تواند تا حدودی

۱. این موضوع در شرکت‌های بزرگی مانند فولاد مبارکه به وضوح مشاهده می‌شود. در واقع الزام به استخدام تعدادی از کارکنان در برخی شرکت‌های فولادسازی از سوی دولت یکی از این مداخلات است.

۲. خصوصی‌سازی در بخش صنعت با تأکید بر صنایع فولاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۸۹.

۳. منصوره عباسی، «چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی»، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸.

۴. در دنیا برخی صنایع سرمایه‌بر از جمله فولاد، در ظرفیت‌های بین ۳ الی ۵ میلیون تن در سال از توجیه اقتصادی برخوردار می‌گردند که این حجم عظیم تولید نیز نیاز به سرمایه‌گذاری بسیار بالایی دارد و این موضوع امکان سرمایه‌گذاری به‌صورت سهامی خاص در این صنایع را در حد چشمگیری کاهش می‌دهد. برای سرمایه‌گذاری به‌صورت سهامی عام نیز، حجم بازار سرمایه قادر به جذب چنین سرمایه‌هایی نیست.



پاسخگو باشد، اما از آنجا که بانک‌های داخلی کشور ما توانایی پوشش کامل چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را ندارند، لذا استفاده از سرمایه‌های خارجی و منابع مالی بازارهای بین‌المللی اجتناب‌ناپذیر است. خاطرنشان می‌سازد در سال‌های اخیر دولت با استفاده از تضمین‌های دولتی، صنایع نوپای خود را در این حوزه‌ها از طریق منابع مالی خارجی و فاینانس تأمین مالی می‌کرده و پشتیبانی می‌کرده است. بنابراین برای حمایت از بخش خصوصی نیز لازم است دولت تضمین‌های کافی را در اختیار قرار دهد تا این بخش‌ها بتوانند با پشتیبانی و تضامین دولتی، منابع مالی لازم برای سرمایه‌گذاری‌های خود را از خارج کشور تأمین کنند، البته در ماده (۲۸) قانون اصل چهل‌وچهارم، منبع مالی مورد نیاز جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های غیردولتی از خارج از کشور (سالانه حداقل ده میلیارد دلار خط اعتباری) مورد نظر قرار گرفته و همچنین بخشی از منابع حساب ذخیره ارزی برای این منظور در نظر گرفته شده است، اما تاکنون عملکردی در خصوص اعطای تسهیلات از این حساب به بخش خصوصی گزارش نشده است.<sup>۱</sup> این موضوع با وجود تحریم‌های سیاسی و اقتصادی اخیر بین‌المللی بر علیه کشور، تشدید شده است.

#### ۹-۵. هدفمندی یارانه‌ها و آثار آن بر واگذاری شرکت‌های دولتی

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و نحوه اجرای آن، از دیگر چالش‌هایی است که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی با آن مواجه هستند. در واقع در صنایع انرژی‌بر، هدفمندسازی یارانه‌ها و به‌دنبال آن افزایش قیمت حامل‌های انرژی با متأثر کردن هزینه‌های سربار، بر میزان سوددهی شرکت‌های فعال تأثیر می‌گذارد.<sup>۲</sup> ضمناً عمده شرکت‌ها به دلیل استفاده از تکنولوژی قدیمی و انرژی‌بر، در حال حاضر دارای مصرف انرژی بیش از حد استاندارد هستند. از سوی دیگر، عملکرد دولت به نحوی است که اطلاعی درباره مراحل بعدی هدفمند کردن یارانه‌ها و قیمت حامل‌های انرژی وجود ندارد. لذا این عدم اطمینان در کنار سایر متغیرهایی همچون تورم و تغییرات قیمت سوخت، بی‌تردید تصمیم‌گیری‌های بخش غیردولتی در ورود و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های قابل واگذاری را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

۱. چهارمین گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مهرماه ۱۳۸۹.

۲. علیرضا، یاور و همکاران، تأثیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سوددهی شرکت‌های صنعتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

## ۱۰-۵. عدم وجود فضای رقابتی و آثار آن بر واگذاری‌ها

در بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، بر جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات تأکید شده است. اختصاص یک فصل شامل ۴۲ ماده از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم به موضوع تسهیل رقابت و منع انحصار و تدوین تشکیلات و وظایف مرکز ملی رقابت و همچنین تشکیل و راه اندازی این مرکز به صورت یک مؤسسه دولتی، تعیین اعضای شورای رقابت و تدوین وظایف آن، اقدامات مؤثری در این زمینه است.

شورای رقابت به عنوان نهاد اصلی جلوگیری از اعمال مخل رقابت و اقدامات انحصاری اشخاص، مرجع اصلی این فصل قانون است که وظایف گسترده‌ای را عهده‌دار است و اساسی‌ترین وظایف شورای مزبور تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و تعیین مجازات عاملان آن، تعیین محدوده بازارها، تهیه دستورالعمل‌های تنظیم قیمت، مقدار و دسترسی به بازارهای انحصاری می‌باشد.

در این ارتباط، عملکرد دو سال گذشته شورای مذکور و بررسی تصمیمات متخذه آن در خصوص هریک از وظایف سه‌گانه اصلی شورای یاد شده نشانگر عدم کارآمدی و ضعف جدی این شورا در مواجهه با متخلفین و عاملان ایجاد انحصار و مخل رقابت ازسویی و عدم پوشش وظایف خود در قبال تعیین محدوده بازارها و میزان تمرکز هر بازار و تدوین دستورالعمل‌های تنظیمی لازم برای قیمت، مقدار و شرایط دسترسی بازار است. ازسوی دیگر، اقدامات موازی و صدور احکام مشابه با فعالیت شورا در دستگاه‌ها و نهادهایی نظیر سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان تعزیرات حکومتی، قیمتگذاری بسیاری از کالاها ازسوی دولت به‌ویژه پس از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و تداخل گسترده قوانین ناظر بر نهادهای فوق‌الذکر و سایر نهادها و دستگاه‌های مشابه با شورای رقابت، عاملی برای عدم موفقیت این شورا بوده است.

به عنوان نمونه، واگذاری سهام شرکت خودروسازی سایپا و خرید آن توسط شرکت‌های اقماری زیرمجموعه آن یکی از نمونه‌های ایجاد انحصار در بازار بود.<sup>۱</sup> در واقع شرکت خودروسازی سایپا از طریق شرکت‌های اقماری زیرمجموعه خود که به نوعی غیرمستقیم، بخشی از مالکیت و مدیریت آنها را تحت پوشش خود داشت، وارد بازار بورس شد و اقدام به خرید سهام خود کرد، البته پس از گذشت چندین ماه و با تذکر چندین نهاد نظارتی از جمله مجلس شورای

۱. آسیب‌شناسی واگذاری سهام شرکت‌های خودروسازی (مطالعه موردی سایپا، رنا و ایران‌خودرو)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰.



اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و... شورای رقابت اقدام به بررسی موضوع نمود و در نهایت با توجه به وضعیت متقاطع سهامداری شرکت‌های خودروسازی، حکم نهایی را صادر کرد. مفاد این حکم مبنی بر این است که تا پایان سال ۱۳۹۰، هیچ‌یک از شرکت‌های خودروسازی نباید به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم سهام یکدیگر را در تملک داشته باشند. هرچند در نهایت شورای رقابت حکم خود را صادر کرد، اما با توجه به وظیفه و مسئولیت و همچنین ابزارهایی که شورای رقابت در اختیار دارد، لازم و ضروری است که قبل از انجام این‌گونه معاملات، با شناسایی و تشخیص انحصار در بازارها، مانع از انجام آنها شود.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی 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... را دنبال می‌کند. توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، توسعه بخش تعاونی، واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی و اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، از جمله احکام کلی مندرج در بندهای این سیاست‌هاست.

به دنبال ابلاغ این سیاست‌ها، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که مهمترین بستر حقوقی و اجرایی لازم به منظور اجرای این سیاست‌هاست، به تصویب رسید. از ویژگی‌های این قانون این است که به تبع اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن، صرفاً ناظر به فعالیت‌های اقتصادی است و بر توسعه و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی تأکید و توجه اساسی دارد.

در این قانون در راستای اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و تحقق اهداف آن، بر تدوین و تصویب قوانین مکمل دیگری حکم داده شده است. تدوین قانون نحوه فعالیت در حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ، تدوین سند توسعه بخش تعاون، تدوین قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار از جمله قوانین پیش‌بینی شده مذکور است. احکام مربوط به نحوه واگذاری سهام عدالت، از دیگر ویژگی‌های فصل ششم این قانون است. از دیگر ویژگی‌های مهم این قانون، حکم به تأسیس و ایجاد ساختارهای جدید در جهت تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، شورای رقابت، هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی، هیئت واگذاری، واحد پایش و پیگیری

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ستادهای سرمایه‌گذاری استانی از جمله نهادها جدیدی هستند که به حکم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم تشکیل شده‌اند. یکی دیگر از ویژگی‌های مهم این قانون که برگرفته از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده و در راستای توسعه و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی اجرا شده است، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌باشد، البته هرچند چالش‌ها و موانعی در مسیر این واگذاری‌ها وجود داشته است، اما به هر ترتیب بر شدت آن نسبت به قبل از ابلاغ سیاست‌ها افزوده شده است، به گونه‌ای که حدود ۹۷ درصد از واگذاری‌های انجام شده در دوره سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۰ مربوط به دوره پس از ابلاغ سیاست‌ها بوده است.

طبق آمار و اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ معادل ۸۵۱۲۱۹ میلیارد ریال از سهام دولت واگذار شده است که حدود ۴۰ درصد آن در قالب طرح توزیع سهام عدالت، حدود ۲۵ درصد بابت ردیون دولت و ۳۵ درصد در قالب واگذاری به بخش خصوصی بوده است. علیرغم این ارقام، نتایج بررسی‌ها از ماهیت خریداران سهام شرکت‌ها نشان می‌دهد، میزان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واقعی از سال ۱۳۸۴ الی نیمه سال ۱۳۹۰ در مقایسه با سایر فعالان اقتصادی بسیار ناچیز بوده است. به عبارت دیگر، صرفاً تعداد ۱۸ نفر از خریداران سهام شرکت‌های دولتی از بخش خصوصی واقعی (مالکیت خصوصی همراه با مدیریت خصوصی) بوده‌اند که این تعداد افراد، حدود ۵/۴ درصد از سهام شرکت‌های دولتی واگذار شده را خریداری کرده‌اند. در واقع معادل ۸۶/۷ درصد از سهام واگذار شده را بخش خصوصی غیرواقعی (مالکیت خصوصی همراه با مدیریت دولتی یا تحت نفوذ دولت) خریداری کرده‌اند. سهم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز نسبت به مجموع واگذاری‌ها در این دوره، معادل ۷/۹ درصد بوده است. قابل توجه اینکه از مجموع واگذاری‌ها در قالب سهام عدالت در دوره مذکور، سهمی به بخش تعاونی اقتصاد تعلق نگرفته است.

ضمناً حدود ۷۰ درصد واگذاری‌های انجام شده در طی دوره ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰، عمدتاً به روش بورسی و مابقی به روش‌های مزایده، فرابورس و مذاکره بوده است. از نظر بازار عرضه نیز، آمار و اطلاعات حاکی از آن است که حدود ۹۶ درصد واگذاری‌ها، بلوکی بوده است.

از نظر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی براساس طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز، آمار و اطلاعات نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۴ الی نیمه ۱۳۹۰ از مجموع واگذاری‌های انجام شده، صرفاً معادل ۶۶ درصد آن مربوط به شرکت‌های مشمول گروه (دو) بوده است و سایر واگذاری‌ها که ۳۴ درصد می‌باشد، مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های مشمول گروه (یک) است.



آمار و اطلاعات واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نیز حاکی از آن است که از نظر ارزش ریالی واگذاری‌ها، وزارت نفت و وزارت نیرو به ترتیب با ۴۷/۳ درصد و ۳۴ درصد در رتبه‌های اول و دوم قرار دارند. در واقع این دو وزارتخانه حدود ۸۰ درصد ارزش واگذاری‌ها را در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰ به خود اختصاص داده‌اند.

همچنین عملکرد درآمدهای حاصل از واگذاری، حاکی از آن است که در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۰، درآمدهای پیش‌بینی شده حاصل از واگذاری‌ها در بودجه‌های سالیانه، حدود ۶۰ درصد تحقق داشته است که این عدم تحقق کامل درآمدها، تا حدودی ناشی از این است که میزان واگذاری‌های مصوب در بودجه‌های سالیانه، بیش از توان اجرایی و ظرفیت اقتصادی کشور است که این موضوع به دنبال خود عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده مربوطه را دارد.

علی‌ایحال، با وجود احکام قانونی موجود که چارچوب مسیر اجرا سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی را تعیین و مشخص می‌کند، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی گاه‌با چالش‌ها و موانعی روبرو است که باعث تأخیر در اجرای سیاست‌ها و کندی روند اجرای آن می‌گردد. این چالش‌ها و موانع عبارتند از:

- حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی دولت در قالب بنگاهداری،
- عدم تناسب تعداد شرکت‌های مصوب واگذاری با توان اجرایی دستگاه‌ها،
- عدم برنامه‌ریزی کارشناسی در واگذاری شرکت‌های دولتی،
- عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در شرکت‌های مشمول واگذاری،
- واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها در قالب طرح توزیع سهام عدالت،
- واگذاری سهام شرکت‌ها به شبه‌دولتی‌ها،
- تداوم مدیریت دولت در شرکت‌های واگذار شده،
- کمبود سرمایه مورد نیاز برای خرید سهام شرکت‌های دولتی،
- عدم وجود فضای رقابتی برای فعالیت‌های اقتصادی،
- هدمندی یارانه‌ها و آثار آن بر شرکت‌های واگذار شده.

## منابع و مأخذ

۱. آسیب‌شناسی و‌گذاری سهام شرکت‌های خودروسازی (مطالعه موردی سایپا، رنا، ایران‌خودرو)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۲. آمار و اطلاعات و‌گذاری سهام شرکت‌های دولتی، سازمان خصوصی‌سازی، مهرماه ۱۳۹۰.
۳. آیین‌نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، مصوب ۱۳۸۸.
۴. بررسی ابعاد و‌گذاری پست‌بانک (فرآیند قیمت‌گذاری، و‌گذاری سهام و خدمات توسعه‌ای)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۹۰.
۵. بررسی فرآیند و‌گذاری سهام عدالت (نقاط قوت و ضعف)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۸۵.
۶. پنجمین گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسفندماه ۱۳۸۹.
۷. چالش‌ها و موانع ورود بخش خصوصی در صنعت نفت و پتروشیمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰.
۸. چالش‌های ورود بخش خصوصی به صنعت برق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۹۰.
۹. چهارمین گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مهرماه ۱۳۸۹.
۱۰. خصوصی‌سازی در بخش صنعت با تأکید بر صنایع فولاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۸۹.
۱۱. درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، بررسی اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۸۹.
۱۲. سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴-۱۳۸۵.
۱۳. یاورى، علیرضا و همکاران. تأثیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سوددهی شرکت‌های صنعتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۱۵. گزارش تنظیمی سازمان بازرسی کل کشور پیرامون سهم بخش غیردولتی از و‌گذاری سهام دولت در شرکت‌ها پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، ۱۳۸۹.
۱۶. گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهارم مجلس شورای اسلامی پیرامون بررسی عملکرد اجرای این سیاست‌ها، مردادماه ۱۳۹۰.
۱۷. گزارش نحوه اجرای تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۹.
۱۸. عباسی، منصوره. چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۰۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲۱. آشنایی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: امید عطائی

ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. خصوصی‌سازی

۲. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۳. واگذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳