



مجلس پژوهش و نشر

۶۰

فصلنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
سال پانزدهم، شماره شصتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷

مدیر مسئول: دکتر احمد توکلی
سر دبیر: دکتر بهزاد پورسید
مدیر داخلی: عبدالرضا فاضلی

اعضای هیئت تحریریه:

دکتر سید ابراهیم ابراهیمی (استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز)، دکتر احمد احمدی (استادیار دانشگاه تهران)، دکتر منصور امینی (استادیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده (دانشیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر بهزاد پورسید (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، دکتر فتح‌اله تازی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر احمد توکلی (استادیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر ناصر جمال‌زاده (استادیار دانشگاه امام صادق (ع))، دکتر همایون حبیبی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر محمدباقر خرمشاد (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر محمد خوش‌چهره (دانشیار دانشگاه تهران)، دکتر مسعود درخشانی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر لمیا رستمی (استادیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر جمال محمد ولی سامانی (استادیار دانشگاه تربیت مدرس)، دکتر علی سرفراز یزدی (استاد دانشگاه فردوسی مشهد)، دکتر سید محمد رضا سیدنورانی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر حسن طایی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر سید محمد طباطبائی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر رویا طباطبائی یزدی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر علیرضا طهماسبی (استادیار پژوهشکده مهندسی جهاد)، دکتر مرتضی عزتی (استادیار دانشگاه تربیت مدرس)، دکتر لطف‌اله فروزنده (استادیار دانشگاه پیام نور)، دکتر محمد قاسمی (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، دکتر رحمت‌اله قلی‌پور (استادیار واحد پردیس قم دانشگاه تهران)، دکتر حسین کچوئیان (استادیار دانشگاه تهران)، دکتر محمدجواد لاریجانی (استاد مرکز تحقیقات فیزیک نظری و ریاضیات)، دکتر حمید محرمی (استادیار دانشگاه علم و صنعت)، دکتر مرتضی نصیری (استادیار بازنئسته دانشگاه تهران)، دکتر محمد نهاوندیان (استادیار پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی)، دکتر قربانعلی نعمت‌زاده قراخیلی (استادیار دانشگاه مازندران)، دکتر غلامرضا یاور (استادیار دانشگاه پیام نور)، دکتر محمدقلی یوسفی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)

داوران این شماره: دکتر ربیعا اسکینی، دکتر بهزاد پورسید، دکتر مهدی تقوی، دکتر محمد خضری،
دکتر محمد خوش‌چهره، دکتر حسین راغفر، دکتر حسن سبحانی، دکتر فیصل عامری، دکتر بیژن عبدی
ساوجیان، دکتر فرشاد مؤمنی، دکتر احمد میدری، دکتر محمدقلی یوسفی
دبیر اجرایی این شماره: سعید توتونچی ملکی



● نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.
● مسئولیت صحت مطالب و مقالات به عهده نویسندگان است.

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

تهران، خیابان شهید قرنی، بعد از چهارراه طالقانی،
پلاک ۱۳۱

تلفن امور مشترکین: ۸۳۳۵۷۱۴۱

تلفن و دورنگار: ۸۳۳۵۷۳۲۹

نشانی پست الکترونیک: edchief@majlis.ir

نشانی پایگاه اینترنتی: http://jmrc.majlis.ir

فهرست مطالب

• سخن سردبیر ۵۱

• الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) / ۹
دکتر سید شمس‌الدین حسینی، دکتر افلاک شفیعی

• خصوصی‌سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی
و عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) / ۴۱
دکتر مهرداد نوبخت

• تغییر ساختار مدیریت بخش نفت؛ الزامی مهم در تحقق
اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) / ۷۹
محمد نعمتی

• تحقق‌پذیری اهداف طرح توزیع سهام عدالت از نظر اجرای
سیاست‌های کلی و قانون اصل (۴۴) / ۱۱۹
دکتر محمد حسین حسینی صدرآبادی، سید شاه حسینی

• لزوم تبیین حقوق شرکت‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) / ۱۵۷
سید محمد طباطبائی نژاد

• چالش های پیش روی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار

در راستای اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) / ۱۹۳

دکتر سید محمد رضا سید نورانی، صد عزیز شاد، علی تک روستا

• بررسی الزامات مورد نیاز و نظارت بر حسن اجرای

سیاست های کلی اصل (۴۴) / ۲۴۳

محمدرضا سعدی، سید توپنجی مکی

سخن سردبیر

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، فصل چهارم این قانون به موضوع اقتصاد و امور مالی اختصاص داده شد. به موجب اصل (۴۴)، مالکیت در جمهوری اسلامی به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم می‌شود و فعالیت آنها همان‌طور که در ذیل اصل (۴۴) آمده، مجاز و قانونی است.

با پیروزی انقلاب اسلامی، اقتصاد کشورمان به سمت اقتصاد دولتی گرایش پیدا کرد و دولت برای کسب قدرت بیشتر، سعی در تملک بنگاه‌های عظیم اقتصادی داشت، اما پس از اینکه صاحب‌نظران اقتصادی و مسئولان عالی‌رتبه نظام به این نتیجه رسیدند که اقتصاد اسلامی لزوماً به معنای اقتصاد دولتی نیست، به دنبال راهکار قانونی برای حل آن برآمدند. بنابراین سه ایده در این خصوص مطرح و پیشنهاد شد: اول اصلاح قانون اساسی، دوم تفسیر قانون اساسی از سوی شورای نگهبان و سوم سیاستگذاری در چارچوب قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری. در نهایت راه‌حل سوم با توجه به اختیاراتی که بند اول و دوم اصل (۱۱۰) قانون اساسی به رهبری داده، پذیرفته شد و مجمع تشخیص مصلحت نظام فعالیت خود را برای سیاستگذاری و برون‌رفت از مشکلات اقتصادی کشور و کاهش تصدیگری دولت شروع کرد.

به این ترتیب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پس از بحث و بررسی‌های فراوان، در نهایت در قالب سه بند تنظیم شد که بند «الف» و «ب» آن خرداد ۱۳۸۴ و بند «ج» آن تیر ۱۳۸۵ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. پایه و اساس اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر اصل بازسازی ساختاری اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران و بازتعریف نقش دولت در مقام سیاستگذار و ناظر بنا شده است که ابلاغیه مقام معظم رهبری نیز در همین خصوص، دو هدف اساسی را دنبال می‌کند: اول تغییر مناسبات اقتصادی میان دولت و بازار، و دوم گسترش پایه عدالت در جامعه.

برای اجرای موفق و بدون عیب و نقص سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی لازم است زمینه‌ها و بسترهای قانونی و حقوقی لازم تدوین و تصویب شود تا فرایند اجرای این سیاست‌ها تسریع و تسهیل گردد. تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی یکی از منابع قانونی این سیاست‌هاست که در خرداد ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی آن را در ۱۰ فصل مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره تصویب کرده است. برخی مفاد اجرایی این قانون در زمینه واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی فعالیت‌های اقتصادی دولتی و توسعه بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی عبارت‌اند از:

- تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی (ماده ۷)،

- ایجاد امتیازهای یکسان برای بنگاه‌ها و فعالیت‌های دولتی و غیردولتی (ماده ۸)،

- توسعه و افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد و اقدام به توانمندسازی تعاونی‌ها (ماده ۹)،

- شفاف‌سازی فرایند واگذاری و خصوصی‌سازی و اصلاح شیوه‌های اجرای آن و استفاده از روش‌های مختلف واگذاری و توانمندسازی بخش خصوصی برای حضور در فرایند خصوصی‌سازی با ارائه تسهیلات (فصل پنجم قانون)،

- گسترش مالکیت عمومی برای دستیابی به عدالت اجتماعی از طریق واگذاری سهام عدالت (فصل ششم قانون)،

- تأمین شرایط حضور و مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش‌های غیردولتی در نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر کشور از جمله کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه، اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن کشور، کمیسیون‌ها و ستادهای تصمیم‌گیری و شوراهای در دولت و ... (فصول هفتم و هشتم، شامل هیئت عالی واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴))،

- ایجاد شرایط لازم برای تسهیل رقابت و منع انحصار در فعالیت‌های اقتصادی قابل

واگذاری به بخش خصوصی و عمومی غیردولتی از طریق شورای رقابت (فصل نهم قانون)، -فراهم سازی و ایجاد بستر لازم برای استفاده بخش خصوصی از تسهیلات عمومی دولتی. علی‌رغم ایجاد بسترهای قانونی لازم برای اجرای سیاست‌های یاد شده، به نظر می‌رسد رشد اقتصادی و سایر اهداف مورد انتظار چندان تحقق نیافته است؛ زیرا براساس برخی گزارش‌های رسمی در نتیجه خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی، بخش جدیدی که امروزه به شرکت‌های شبه‌دولتی شهرت دارد، در اقتصاد کشور ظهور کرده و اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را با چالش‌های اساسی مواجه نموده است. از طرفی بهبود فضای کسب و کار روح اصل (۴۴) به شمار می‌رود، که این مهم نیز هنوز انجام نشده است، قوانین همچنان دست‌وپاگیرند و بدنه دولت در بسیاری از موارد مقاومت می‌کند و هنوز اطمینان و امنیت کافی برای جلب و جذب سرمایه‌های مردم جهت حرکت به سمت تولید ایجاد نشده است. همچنین نبود نظام تبلیغ و اطلاع‌رسانی دقیق و درست به مردم نیز بر این چالش‌ها افزوده است.

اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری بسان موتور محرکه‌ای برای اقتصاد کشور است که در صورت پیگیری و تداوم آن می‌تواند به تحولی عظیم در بنیان‌های اقتصادی کشور بیانجامد، به همین دلیل است که رهبر معظم انقلاب اسلامی دغدغه جدی درباره اجرای آن دارند و بارها در جلسات مختلف با قوای سه‌گانه نارضایتی خود را از نحوه اجرای این سیاست‌ها و تعلل و کوتاهی در این باره ابراز داشته‌اند، اما به نظر می‌رسد این مسئله هنوز به باور دولتمردان تبدیل نشده است.

با عنایت به روند و چالش‌های یاد شده درخصوص سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این موضوع را یکی از راهبردهای استراتژیک تلقی می‌کند. به همین منظور بررسی الزامات، چالش‌ها و راهکارهای اجرای سیاست‌های مزبور را در اولویت پژوهشی خود قرار داده و با اتکا به مطالعات برخی پژوهشگران و صاحب‌نظران اقتصادی، مجموعه حاضر را تهیه و برای استفاده عموم منتشر

می‌نماید، امید آنکه این تلاش گامی در جهت نیل به اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و ایجاد باور عمومی در افکار دولتمردان و مردم باشد.

الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

دکتر سیدشمس‌الدین حسینی*، دکتر افسانه شفیعی**

تاریخ دریافت ۸۸/۷/۲۵ | تاریخ پذیرش ۸۸/۱۰/۲

مقاله حاضر با تأکید بر نقش انکارناپذیر سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ارتقای جایگاه اقتصادی کشور، درصدد بررسی الزامات اجرای مؤثر این سیاست‌هاست. از این رو به تبیین جایگاه این سیاست‌ها - به‌عنوان یک بسته سیاست رقابتی - از دیدگاه نظری و تجربی پرداخته شده است. در بیان نظری مسئله، مشخص شد یکی از وجوه تمایز اقتصاد نوین، تحول در نقش دولت و بازار و نحوه تعامل میان این دو نهاد است که طی آن هزینه‌های دخالت دولت کاهش و منافع نظارت و هدایت افزایش می‌یابد. از لحاظ عملی، ابلاغ این سیاست‌ها می‌تواند نقطه عطفی در تاریخ اقتصاد ایران باشد. این سیاست‌ها با هدف تأمین فضای مناسب برای فعالیت بخش‌های غیردولتی، در عین پرداختن به مضامین رفاه اجتماعی، ابلاغ شده‌اند. بهره‌مندی از نتایج این سیاست‌ها فقط با فراهم آوردن زمینه‌های مناسب ممکن است که طبق یافته‌های این مقاله مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

تأمین فضای رقابتی، تقارن اطلاعات، چارچوب‌های قانونی پشتیبان و نهاد ضامن اجرای قوانین، نظام پولی و مالی کارآمد و شکل‌گیری نهادهای مدنی؛ که توجه به آنها لازم است.

کلیدواژه‌ها: اصل (۴۴)؛ الزامات؛ اقتصاد نوین؛ نهادهای مدنی؛ مقررات تنظیمی

طبقه‌بندی JEL: H11, G32

* عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور؛

E-mail: sshhosseini@yahoo.com

** عضو هیئت علمی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی؛

E-mail: afsanehshafiee2003@yahoo.com

مقدمه

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی زمینه‌ساز تحولات شگرفی در اقتصاد ایران بوده است. اهمیت این مسئله از آنجاست که تا پیش از این زمان، هرگونه تلاش برای گسترش فضای کسب و کار در بخش خصوصی و واگذاری امور اقتصادی به سازوکار بازار با مانعی به نام اصل (۴۴) قانون اساسی مواجه بود. از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و به‌ویژه بند «ج» این مجموعه سیاستی، امکان واگذاری فعالیت‌های مندرج در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در حالی فراهم آمده است که مضامین مرتبط با رفاه اجتماعی نیز از نظر دور نمانده است البته صرف داشتن بسته سیاستی جامع در حکم برخورداری از نتایج جامع نیست؛ زیرا محتوای سیاست‌ها هر اندازه هم که جامع باشد، تا زمانی که اجرای مؤثر نداشته باشد، نه تنها باعث افزایش رفاه اجتماعی نخواهد شد، بلکه ممکن است با تحمیل هزینه‌های اجرا بر اجتماع زمینه‌ساز کاهش رفاه اجتماعی شود. بنابراین اکنون که اقتصاد ایران در آستانه اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی قرار دارد، لازم است ابتدا مشکلات و چالش‌های پیش روی اجرای این سیاست‌ها شناسایی شود و سپس با تبیین پیش شرط‌های اجرای مؤثر این سیاست‌ها، هزینه‌های اجرا در کمترین و منافع ناشی از آن در بیشترین مقدار قرار گیرد. به این منظور، قطعاً مرور تجربه کشورهای دیگر در اجرای سیاست‌های رقابتی می‌تواند زمینه‌ساز حرکت مؤثرتری باشد.

مطالعه حاضر با تأکید بر اهمیت اجرای مؤثر سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و با هدف پرداختن به مشکلات پیش روی اجرای این سیاست‌ها و الزامات اجرای آن، در پنج قسمت تنظیم شده است: در قسمت اول با پرداختن به ویژگی‌های اقتصاد نوین و رویکرد جدید نسبت به بخش عمومی، اهمیت برخورداری از بسته سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در اقتصاد ایران تبیین می‌شود. در قسمت دوم به تشریح مشکلات پیش روی اجرای مؤثر این سیاست‌ها پرداخته می‌شود. در قسمت‌های سوم و چهارم با استناد به تجربه سه کشور نسبتاً موفق در انجام اصلاحات هندوستان، چین و بنگلادش، که

در ابتدا با مشکلات متعددی مواجه بودند، به تبیین پیش شرط‌های اجرای مؤثر سیاست‌های کلی پرداخته می‌شود و سپس با یک جمع‌بندی مطالعه خاتمه می‌یابد.

۱ اقتصاد نوین، رویکرد نوین بخش عمومی و سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

قانون اساسی

با گذشت بیش از نیم قرن از زمان به کارگیری نظریه‌های کینزی، دورانی فرارسیده است که در آن شاهد تحول ساختار اقتصاد جهانی و پیشرفت اندیشه‌های اقتصادی هستیم. در فضای جدید که «اقتصاد نوین» نامیده می‌شود، تحولات شگرفی در حوزه‌های گوناگون اقتصادی پدید آمده است: بازارها در فضای مجازی و بی‌توجه به بعد مسافت، به راحتی شکل می‌گیرند نهادها در مسیر جهانی شدن به سرعت در حرکت‌اند؛ دانش مؤلفه اصلی تابع تولید است؛ میزان مسئولیت دولت‌ها در حالی کاهش می‌یابد که بر توانایی‌های بالقوه بازار و نهادهای اجتماعی تمرکز شود. این تغییرات علاوه بر پدید آوردن فرصت‌ها، رقابت شدید و انگیزه قوی برای عملکرد بهتر را ایجاد می‌کند. با این حال عملکرد بهتر زمانی میسر خواهد بود که مشخصه‌های فضای نوین به دقت شناسایی شود و به تناسب آن، سازگاری بیشتری میان سیاست‌های اقتصادی و فضای نوین پدید آید.

اقتصاد نوین مشخصه‌های بسیاری دارد، اما به طور کلی، سه مشخصه اصلی که مشخصه‌های دیگر را نیز دربردارد، عبارت‌اند از: جهانی شدن، حاکمیت رویکرد بخش عمومی نوین، توجه به نقش مکملی نهادها در اداره امور اقتصادی.

۱-۱ جهانی شدن

جهانی شدن به معنای یکپارچگی هرچه بیشتر اقتصاد جهان بر اثر افزایش روزافزون تجارت، اندیشه‌ها، سرمایه‌ها و ظهور شبکه‌های تولیدی چندکشوری است. جهانی شدن ماهیتی فراتر از وابستگی متقابل اقتصادی دارد و شامل دگرگونی زمان و مکان بر اثر انقلاب

ارتباطات و گسترش فناوری اطلاعات می‌شود (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۲۷۹). در واقع، جهانی شدن نظریه‌ای است که هدف آن تبیین شرایط توسعه، وضعیت اقتصادی، سناریوهای اجتماعی و تأثیرات سیاسی و فرهنگی در فضایی است که در آن نظام ارتباطات جهانی پیشرفت شگرفی یافته است و در تمامی بخش‌ها سیالیت متغیرهای اقتصادی، به‌ویژه منابع مالی و تجاری، به چشم می‌خورد. در فرایند جهانی شدن روزبه‌روز بر میزان وابستگی بسیاری از کشورها به شرایط جهانی، برحسب ارتباطات، نظام مالی بین‌المللی و تجاری، افزوده می‌شود (Reyes, 2001). به عبارتی، رشد چشمگیر تجارت جنبه مهمی از جهانی شدن به‌شمار می‌رود.

پیشینه ورود به فضای جهانی شدن را می‌توان ابتدای دهه ۱۹۷۰ دانست. در آن زمان دولت برخی کشورهای توسعه‌یافته نسبت به سازوکارهای منعطف‌تر در نظارت نرخ ارز تمایل نشان دادند که زمینه‌ساز تسریع حرکت سرمایه میان مراکز مالی، بانک‌های بین‌المللی و بازارهای سهام بود. این وضعیت با تحول در فناوری اطلاعات، رایانه و نظام‌های ارتباطی در میانه دهه ۱۹۷۰ تکامل یافت که مبتنی بر ارزش سلف محصولات بود. انقلاب دهه ۱۹۸۰ موجب بیشتر شدن سرعت محاسبه نرخ‌های سود و سرمایه‌گذاری گردید و بنابراین بر حجم معاملات سرمایه‌گذاری افزوده شد. سپس در دهه ۱۹۹۰، با وارد شدن اینترنت به عرصه اطلاع‌رسانی، تحولی شگرف در ایجاد اتصال میان مناطق مختلف جهان پدید آمد و فضای جدیدی با عنوان «اقتصاد مجازی» در بسیاری از بازارها شکل گرفت (همان). شکل‌گیری این فضا و تشدید ارتباطات تجاری کشورها در پی آن موجب شد تا مزیت‌های رقابتی بیشتر از طریق مفاهیم مبتنی بر دانش و بهره‌وری توجیه‌پذیر باشد.

با چنین تحولی بدیهی است که برای اجرای سیاست‌های ملی در اقتصاد لازم است بیش از آنکه به نوع «ابزار سیاستی» و «اهداف کمی» توجه شود، به نتایجی همچون دستیابی به «بهره‌وری» و «رقابت‌مندی» بیشتر و دیگر «مفاهیم کیفی» پرداخته شود.

۱-۲ رویکرد بخش عمومی جدید

در حال حاضر یکی از ویژگی‌های اقتصاد نوین، رویکرد جدید به بخش عمومی است. در فضای جدید، هیچ‌گونه دیدگاه افراطی نسبت به گسترش بی‌رویه یا حذف کامل دولت پذیرفتنی نیست. در واقع تجربه سالیان متمادی بحران و تنش در اقتصاد جهان نشان داد با آنکه دولت و در مجموع بخش عمومی قادر نیست به تنهایی پاسخ‌گوی همه مشکلات اقتصادی باشد، حذف کامل این نهاد و سپردن امور به دست بازار نیز در حکم تضعیف اقتصاد است. در فضای جدید تلاش شده است تا از هرگونه تقابل میان دولت و بازار ممانعت شود و در مقابل زمینه‌ای فراهم آید تا از نتایج مضاعف تعامل میان این دو نهاد بهره‌گیری شود.

این تغییر جهت مستلزم تغییر در نوع سیاستگذاری‌هاست. پس، استفاده از «سیاست‌های رقابتی» به جای «سیاست‌های تعدیل اقتصادی» ترویج می‌شود. سیاست‌های رقابتی اگرچه در بسیاری موارد همچون اتکا به سازوکار قیمت‌ها، آزادسازی مالی و تجاری و غیره بی‌شبهت با سیاست‌های تعدیل اقتصادی نیست اما با یک ویژگی اساسی از سیاست‌های تعدیل متمایز می‌شود و آن توجه به مفهوم «عدالت اجتماعی» در عین دستیابی به «کارایی اقتصادی» است. به عبارتی، در فضای جدید اگرچه نقش بازارها پررنگ می‌شود، اما هر جا لازم باشد نقش حمایتگر دولت وجود دارد تا از هرگونه فشار احتمالی به فعالان اقتصادی و نابرابری ممانعت شود (حسینی و شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۵-۱۲). در این فضا، نقش ضربه‌گیر و تأمین‌کننده دولت در کنار سازوکارهای بازاری سبب ثبات بیشتر، کارایی بالاتر و عدالت فراگیرتر در اقتصاد است.

۱-۳ شکل‌گیری نهادهای مدنی

حاکمیت رویکرد جدید بخش عمومی طی سال‌های اخیر، به نحوی که در قسمت ۱-۲ اشاره شد، تحولات گسترده‌ای را در سراسر جهان به بار آورده است. تا زمانی که دیدگاه

«دولت پیشران»^۱ در جهان حاکم بود، به محض رویارویی با کوچک‌ترین خلأ، فقط دولت مرجع پاسخ‌گو و رفع مشکل شناخته می‌شد. از زمان افول این دیدگاه و ظهور دیدگاه «دولت پلید»^۲ عهده‌داری امور به بازار سپرده شد. با این حال، برطرف کردن همه نقص‌های موجود از عهده این بخش نیز خارج بود، لذا پس از مدتی مشخص شد که هیچ‌یک از دو نهاد دولت و بازار به تأمین کامل نیازهای اقتصادی قادر نیست. پس دیدگاه سومی مبنی بر حفظ تعامل میان دو نهاد بازار و دولت شکل گرفت (همان: ۲۴).

در دیدگاه جدید، هر دو نهاد در اداره امور اقتصادی دخیل‌اند؛ با این حال، از آنجا که در بیشتر موارد دولت‌ها به دنبال منافع اجتماعی و فعالان اقتصادی به دنبال منافع شخصی هستند، ممکن است همچنان کاستی‌هایی برجای ماند که بهترین راه برای رفع آن از طریق نهادهای مدنی (غیردولتی) است.^۳ پس آرایش منظمی برای بازار، دولت و نهادهای مدنی تعریف می‌شود که طی آن بازار فعال اصلی، دولت ناظر بر عملکرد اقتصاد و تأمین‌کننده برخی کالاها و خدمات خارج از عهده بازار و نهادهای مدنی رفع‌کننده خلأهای باقی‌مانده است. نهادهای مدنی را به‌طور کلی می‌توان به شهرداری‌ها، سازمان‌های غیردولتی، اصناف،

۱. مقصود از دولت پیشران (Government as the Prime Mover) شرایطی است که طی آن دولت عهده‌دار سرمایه‌گذاری‌های مهم و بخش‌های کلیدی در اقتصاد است. به عبارتی، طبق این دیدگاه، دولت متصدی اصلی فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته می‌شود.

۲. دولت پلید (Evil Government) دولتی است که جایگاه اقتصادی آن به حداقل ممکن تقلیل داده شده است. برای مطالعه بیشتر رک. حسینی، شمس‌الدین و افسانه شفیعی، «نقش دولت در اقتصاد و توسعه؛ مطالعه تجربه ایران»، مجله اقتصاد و جامعه، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۸۶.

۳. برای مثال، تضمین عملکرد کارآمد واحدها، بهره‌گیری از نیروهای متخصص، ایجاد هسته‌های تحقیقاتی برای تکامل خوداتکا و ... در واحدهای کوچک و به روش‌های سنتی امکان‌پذیر نیست. هرچند ضرورت ایجاد می‌کند دولت‌ها سازوکار سازمان‌دهی آنها را فراهم آورند. این امر اگرچه در بیان ساده است اما در عمل دشوار و ناممکن می‌نماید. پس به نهاد سومی احتیاج است تا از طریق آن درجه دقت و سرعت نظارت، همچنین تضمین کارایی در عملکرد، افزایش یابد. این سه جنبه‌گرایی در روند تحولات ناشی از اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی قطعاً می‌تواند تأثیرات خوبی برجای گذارد.

تشکل‌های مردم‌نهاد و ... تقسیم کرد. مهم‌ترین نقش نهادها کمک به افزایش کارایی اقتصادی، توسعه رقابت داخلی، ایجاد تشکل و سازمان‌دهی و در نتیجه بالا بردن مزیت نسبی در صحنه رقابت‌های خارجی است. پس با آنکه کاستی‌های موجود رفع می‌شود، بار مسئولیت‌های دولت نیز افزایش نخواهد یافت.

در اقتصاد ایران، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به‌ویژه بند «ج»، به‌منزله نقطه تحول در تاریخ سیاست‌گذاری‌های این کشور و ورود به فضای نوین اقتصادی است؛ زیرا طی این سیاست‌ها با اینکه رویکرد موجود نسبت به بخش عمومی در حال اصلاح است، در بسیاری زمینه‌ها مقدمات تحول فراهم آمده است. جامعیت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طوری است که می‌توان آن را یک بسته سیاست رقابتی به حساب آورد که در صورت اجرای کارآمد، ورود هرچه بیشتر اقتصاد ایران به فضای نوین را فراهم می‌آورد. بدین ترتیب، لازم است که به شناسایی دقیق چالش‌هایی که پیش روی اجرای این سیاست‌هاست و تعیین پیش شرط‌های اجرای آن با مطالعات و بررسی تجربه دیگر کشورها در اجرای سیاست‌های مشابه پرداخته شود. به این منظور در قسمت‌های ۲ و ۳ مقاله حاضر به این مسائل می‌پردازیم.

۲ چالش‌های اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و تصویب قانون اجرای این سیاست‌ها (۳۱ تیر ۱۳۸۶) اگرچه فرصت بزرگی برای تحریک فعالیت‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود، اما در اجرا به دلیل وجود برخی چالش‌ها، با دشواری‌هایی مواجه است که در این قسمت به مهم‌ترین آنها پرداخته شده است.

۲-۱ تحقق هم‌زمان اهداف

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بسته سیاستی جامعی است که بر اهداف مهمی از جمله گسترش مالکیت خصوصی، ارتقای بهره‌وری بنگاه‌ها و تأمین عدالت اجتماعی

متمرکز است. دستیابی هم‌زمان به اهداف فوق از نظر مباحث نظری با برخی دشواری‌ها همراه است. برای مثال، اگر فقط مولفه بهره‌وری مورد نظر باشد، حمایت از برخی فعالیت‌ها حتی در کوتاه‌مدت توجیه‌پذیر نیست. این در حالی است که کنارگذاری فعالیت‌های فوق از دایره حمایت، گاهی در حکم حذف گستره وسیعی از فعالیت‌ها و تأثیرگذاری منفی بر هدف نهایی عدالت است.

۲-۲ توسعه نیافتن بازار سرمایه

بررسی اطلاعات بازار سرمایه در ایران نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های انجام شده، این بازار همچنان با وضعیت ایدئال فاصله دارد. عمده دلایل این مسئله عبارت‌اند از: نبود یا توسعه نیافتن سازمان‌های خودانتظام، انجمن‌های حرفه‌ای در قالب مؤسساتی از جمله جامعه حسابداران رسمی (انجمن‌های وکلا، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی و کانون‌های معامله‌گران اوراق بهادار و بورس‌ها) که از نهادهای نظارتی بازار سرمایه به‌شمار می‌روند.^۱ با این حال، بررسی‌های بازار سرمایه اخیراً مبین بهبود قابل توجه در این بازار نسبت به سال‌های قبل است؛ به‌طوری‌که در خرداد ۱۳۸۷ ارزش سهام و حق تقدم معامله شده در سازمان بورس و اوراق بهادار ۳۰۶۸۸ میلیارد ریال بوده که نسبت به فصل قبل ۱۰۲/۳ درصد و نسبت به فصل مشابه سال قبل ۱۱۹/۹ درصد افزایش داشته است (عمادی و دیگران، ۱۳۸۷: ۹۲-۸۰).

۲-۳ متناسب نبودن برخی مقررات با اهداف سیاست‌های کلی

یکی دیگر از دشواری‌های موجود در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

۱. این بازارها نقش بسزایی در تسهیل مبادلات اوراق بهادار و جذب سرمایه برعهده دارند، اما به دلایل مختلف از جمله مقررات سخت و دست‌وپاگیر، برقراری الزامات پذیرشی دشوار و ناتوانی در برآوردن سلیقه همه سرمایه‌گذاران ازسوی بورس‌ها، بازارهای خارج از بورس با رشد بسیار زیادی مواجه شده است.

حاکمیت برخی مقررات ناهمسو با انگیزه‌های ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی است. به بیان دیگر، ساختار حقوقی موجود به‌نحوی است که در برخی موارد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی تمایلی به انجام سرمایه‌گذاری در داخل ندارند، هرچند حوزه‌های دولتی درخور واگذاری گسترده شده باشد. در این خصوص می‌توان به مشکلات مرتبط با قوانین استخدامی اشاره کرد که در برخی مواقع باعث می‌شود سرمایه‌گذاران میل زیادی به انجام سرمایه‌گذاری نداشته باشند. البته، در سال‌های اخیر اقدامات متعددی برای رفع ناسازگاری‌های موجود در قوانین به انجام رسیده است که قطعاً به بهبود اوضاع کمک خواهد کرد.

۲-۴ حاکمیت فرهنگ ضعیف سهام‌داری در بازار بورس

حاکمیت فرهنگ ضعیف سهام‌داری در بورس از دیگر مشکلاتی است که در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی وجود دارد. در واقع ایجاد وقفه در فعالیت بورس اوراق بهادار به دلیل جنگ تحمیلی، گسترش شدید اقتصاد دولتی در سالیان پس از انقلاب اسلامی، توجه اندک رسانه‌ها به بسط فرهنگ سهام‌داری، نبود آموزش مناسب در دوره‌های دانشگاهی، بازار سرمایه را در ایران به پدیده‌ای ناشناخته تبدیل کرده است. هرچند در فضای جدید و گسترش واگذاری‌ها از طریق بازار بورس زمینه‌های آشنایی افراد با این بازار روزبه‌روز بیشتر می‌شود.

۲-۵ کیفیت اجرای مقررات تنظیمی

یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، کیفیت اجرای مقررات تنظیمی است. مقررات تنظیمی، عبارت از مجموعه نظارت‌های دولت بر میزان قیمت محصولات، مقدار تولید و میزان دسترسی فعالان اقتصادی در بازار است که به‌منظور خلق فضای امن تجاری و سرمایه‌گذاری اجرا می‌شود. اعمال مقررات تنظیمی، اگر

به صورت کارآمد باشد، زمینه ساز امنیت بیشتر برای کسب و کارهای خصوصی است، بنابراین انگیزه حضور این بخش را در بازار افزایش می دهد.^۱ به منظور ارزیابی وضعیت اجرای مقرراتی از این دست در اقتصاد، شاخصی تحت عنوان شاخص کیفیت اجرای مقررات تنظیمی به صورت بین المللی محاسبه می شود. این شاخص درجه موفقیت دولت را در ایجاد فضای امن کسب و کار از طریق اجرای مقررات تنظیمی مورد سنجش قرار می دهد. در جدول ۱، ارقام تفصیلی این شاخص برای کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا) طی دوره ۲۰۰۶-۱۹۹۸ ارائه شده است.

جدول ۱ شاخص کیفیت مقررات تنظیمی در کشورهای منا (۱۹۹۸-۲۰۰۶)

ردیف	سال کشور	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
۱	ایران	۳۰/۸	۳۳/۲	۲۲/۱	۱۷/۳	۱۵/۴	۱۴/۴	۱۱/۵
۲	بحرین	۳۶/۱	۴۸/۶	۵۱	۵۱/۹	۴۶/۲	۳۶/۱	۳۲/۲
۳	مصر	۲۹/۳	۳۴/۱	۲۳/۶	۲۲/۶	۱۸/۳	۲۰/۲	۲۰/۲
۴	عراق	-	۱/۹	۶/۷	۳/۸	-	-	-
۵	اردن	۳۸/۵	۴۶/۲	۳۱/۳	۳۷	۳۴/۱	۳۸	۲۷/۹
۶	کویت	۵۷/۷	۶۴/۹	۴۴/۷	۴۵/۷	۴۹	۴۹/۵	۵۵/۸
۷	لبنان	۱۷/۳	۲۶/۴	۲۶	۲۶/۴	۱۹/۷	۱۳/۹	۶/۳
۸	قطر	۷۸/۸	۸۱/۷	۶۷/۳	۸۳/۷	۷۶/۹	۶۸/۸	۷۷/۹
۹	عربستان	۴۲/۳	۴۷/۶	۲۹/۸	۳۱/۷	۱۵/۹	۲۴/۵	۲۶
۱۰	سوریه	۳۲/۲	۲۵/۵	۳۷/۵	۳۵/۱	۲۶/۴	۱۹/۷	۱۹/۷
۱۱	امارات	۷۱/۶	۷۴	۷۴/۵	۷۳/۶	۶۵/۴	۶۴/۹	۶۵/۹
۱۲	یمن	۸/۷	۱۱/۵	۱۰/۱	۹/۱	۵/۳	۸/۲	۹/۶

۱. هرچه عدد شاخص کیفیت اجرای مقررات تنظیمی بیشتر باشد، نشانگر ضمانت اجرای بالاتر مقررات است.

جدول ۱ شاخص کیفیت مقررات تنظیمی در کشورهای منا (۱۹۹۸-۲۰۰۶)

ردیف	سال کشور	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
۱۳	عمان	۷۰/۷	۷۶/۹	۷۶/۹	۷۵/۵	۷۱/۶	۶۷/۸	۶۵/۴
۱۴	فلسطین اشغالی	۱۷/۸	۲۲/۶	۹/۶	۱۰/۱	۱۰/۶	۱۷/۸	۱۴/۴
۱۵	مراکش	۴۹/۵	۳۷	۳۵/۶	۳۴/۱	۳۱/۳	۳۱/۳	۳۴/۶
۱۶	تونس	۵۵/۳	۵۳/۸	۴۷/۱	۵۱	۵۱/۹	۵۰	۵۳/۸
۱۷	لیبی	۱۳	۲۴	۳۳/۷	۳۸	۴۷/۶	۵۲/۹	۵۵/۳
۱۸	الجزایر	۲/۴	۴/۳	۴/۳	۴/۸	۸/۲	۱۴/۹	۱۹/۲
۱۹	جیبوتی	۱۴/۹	۲۹/۸	۳۳/۲	۲۰/۷	۳۷	۲۶/۹	۳۹/۴
۲۰	مالتا	۹۸/۶	۹۸/۱	۹۸/۶	۹۸/۶	۹۳/۸	۹۵/۷	۹۲/۳

Source: World Bank, World Development Indicators, 2007

ارزیابی این شاخص در مجموع نشان می‌دهد که طی دوره مورد بررسی امکان دستیابی به فضای امن کسب و کار از طریق اجرای مقررات تنظیمی در وضعیت نامناسبی قرار داشته است. با این حال، آمار فوق مربوط به دورانی است که طی آن قانون مدون رقابت در اقتصاد وجود نداشته است. اما اکنون با ابلاغ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم»، مقررات رقابتی نیز به صورت مدون موجود می‌باشد.^۱ تصویب این قانون قطعاً به منزله گام بزرگی برای افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران به برخورداری از فضای امن اقتصادی و دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به‌شمار می‌رود.

۱. بخشی از این قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به مقررات رقابتی و تشکیل مرکز ملی رقابت اختصاص دارد.

۲-۶ دسترسی پایین به اطلاعات

یکی دیگر از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر کارایی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، برخورداری از تقارن اطلاعات در بازار است. هرچه فضای بازار از نظر شفافیت و تقارن اطلاعاتی مناسب‌تر باشد، درجهٔ مخاطره ورود به بازار و مشارکت در طرح نوین خصوصی‌سازی کمتر خواهد بود و بدین ترتیب اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با موفقیت بیشتری همراه می‌شود. عکس این وضعیت هنگامی اتفاق می‌افتد که اطلاعات موجود در بازار غیرشفاف و نامتقارن توزیع شده باشد. به‌منظور سنجش این مسئله در اقتصاد ایران و مقایسهٔ آن با کشورهای منتخب (منا)، از شاخص دسترسی به اطلاعات استفاده شده، که ارقام آن در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲ میزان دسترسی به اطلاعات در کشورهای منا (۲۰۰۵-۲۰۰۰)

ردیف	سال کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵
۱	ایران	۱۰	۱۶	۴۸	۷۲	۸۲	۱۰۳
۲	بحرین	۶۰	۱۴۶	۱۷۶	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳
۳	مصر	۷	۹	۲۷	۴۲	۵۴	۶۸
۴	فلسطین	۱۹	۳۲	۴۳	۴۶	۶۷	-
۵	عراق	-	۰	۱	۱	۱	-
۶	اردن	۲۶	۴۷	۶۰	۸۵	۱۱۸	-
۷	کویت	۶۸	۸۸	۱۰۷	۲۳۷	۲۴۴	۲۷۶
۸	لبنان	۸۸	۷۶	۱۱۵	۱۴۳	۱۶۹	۱۹۶
۹	قطر	۴۹	۶۲	۱۰۲	۱۹۲	۲۱۲	۲۶۹
۱۰	عربستان	۲۲	۴۸	۶۶	۶۸	۷۰	-
۱۱	سوریه	۲	۳	۲۱	۳۴	۴۳	۵۸

جدول ۲ میزان دسترسی به اطلاعات در کشورهای منا (۲۰۰۵-۲۰۰۰)

ردیف	سال کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵
۱۲	ترکیه	۳۷	۵۱	۶۲	۸۵	۱۴۴	۲۲۲
۱۳	امارات	۲۳۶	۲۸۰	۳۱۳	۲۷۵	۲۸۷	۳۰۸
۱۴	عمان	۳۷	۴۹	۷۲	۸۴	۹۷	۱۱۱
۱۵	رژیم اشغالگر اسرائیل	۲۰۲	۲۸۰	۳۰۴	۳۷۴	۴۷۰	-
۱۶	جیبوتی	۵	۶	۸	۱۲	۱۳	-
۱۷	الجزایر	۶	۱۶	۲۲	۴۶	۵۸	-
۱۸	تونس	۴۲	۵۲	۶۴	۸۴	۹۵	-
۱۹	لیبی	۴	۲۳	۲۸	۳۶	-	-
۲۰	مراکش	۱۴	۲۴	۳۴	۱۱۷	۱۵۳	-
۲۱	مالتا	۱۷۸	۲۰۳	۲۴۱	۲۷۸	۳۱۵	-

Source: Ibid.

طبق جدول ۲ اگرچه طی سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۵ روند صعودی دسترسی به اطلاعات در کشور ایران در حال بهبود بوده است، اما همچنان لازم است در این کشور برای دستیابی به جایگاه مناسب نسبت به برخی از کشورهای منا تلاش شود. اهمیت این موضوع از آنجاست که تأثیرات منفی ناشی از دسترسی ناکافی به اطلاعات به کاهش انگیزه فعالان بخش خصوصی به مشارکت در بازار داخل منجر می‌شود و بنابراین اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را با مشکل مواجه می‌کند.

۳ تجربه دیگر کشورها در اجرای سیاست‌های رقابتی

باید توجه داشت که هدف از اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی فقط تغییر مالکیت نیست، بلکه هدف اصلی افزایش کارایی اقتصادی و از طریق آن افزایش سطح رفاه

اجتماعی است. دستیابی توأم به این اهداف مستلزم انجام برنامه‌ریزی دقیق و زمینه‌سازی است. در این باره بررسی تجارب کشورهای نسبتاً موفق در اجرای سیاست‌های رقابتی می‌تواند مؤثر باشد.

۳-۱ هندوستان

هندوستان در آغاز برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در دهه ۱۹۵۰ الگوی اقتصاد مختلط را انتخاب کرد و برخلاف بسیاری از کشورهای در حال توسعه، روشی آرام و گزینشی به جای حرکت شتابان به سوی سیاست‌های رقابتی، بالاخص گسترش فضای عملکرد بخش خصوصی، برگزید. گرایش به سمت سیاست‌های رقابتی در این کشور از سال ۱۹۹۱ و با اعلام بیانیه‌ای از سوی دولت مبنی بر ضرورت افزایش نظم و انضباط بازار، تأمین منابع، تشویق و مشارکت گسترده‌تر عموم در مدیریت بنگاه‌های بخش خصوصی آغاز و از روش‌هایی به صورت زیر بهره‌گیری شد:

- کاهش سرمایه متعلق به دولت،

- توسعه پروژه‌های مشترک برای گسترش هرچه بیشتر یا انتقال بخش معینی از عملیات واحدهای موجود،

- ورود به قراردادهای مدیریت با گروه‌های کارشناسی بخش خصوصی،

- تعیین افراد غیردولتی در هیئت‌مدیره بنگاه‌های بخش دولتی حتی در مواردی که سهم بخش خصوصی در این شرکت‌ها ناچیز بود،

- پیمانی کردن عملیات (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۶: ۸۶).

البته، از آنجا که در آن هنگام بخش خصوصی هندوستان قادر نبود سرمایه‌گذاری‌های کلان لازم را انجام دهد و یا به اجرای پروژه‌های بلندمدت با نرخ بازده پایین پردازد، بخش عمومی و خصوصی در کنار یکدیگر قرار گرفتند و ضمن انجام سرمایه‌گذاری‌های مشترک، در مدیریت نیز باهم همکاری می‌کردند.

همچنین، دولت هند برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، به‌ویژه در بخش انرژی،

تغییرات قابل ملاحظه‌ای در قانون تنظیم ارز و کنوانسیون نمایندگی^۱ تضمین کننده سرمایه گذاری چندجانبه در سال ۱۹۹۲ ایجاد کرد، به نحوی که خارجیان اجازه یافتند به جای ۴۰ درصد، تا ۵۱ درصد سهام سرمایه گذاری شده را تصاحب کنند. همچنین استفاده از حق لیسانس صنعتی، که قبلاً برای صنایع محدودیت به شمار می رفت، در تمام صنایع، به غیر از هجده صنعت مرتبط با منافع محیطی، اجتماعی، راهبردی و امنیتی کشور لغو شد. از دیگر سیاست‌های مهم در این دوران می توان به لغو نظام نظارت بر افزایش سرمایه، تسهیل نظام صادرات و واردات، صدور مجوز تبدیل روپیه به سایر ارزها در حساب‌های تجاری، کاهش محدودیت‌های استخدام مدیران و شاغلان خارجی، افزایش سقف سرمایه گذاری‌های خارجی در بخش صنعت تا مرز ۸۰ درصد، حذف یارانه تولید کشاورزی و صنایع کوچک در داخل شهرها و انحصاری کردن آنها برای مناطق محروم و کمتر توسعه یافته اشاره کرد.

از سال ۱۹۹۷ مقارن با دوران اجرای برنامه نهم توسعه اقتصادی، رویکرد سیاست‌های اتخاذ شده بیشتر معطوف به بهبود وضعیت رفاه عمومی شد. طی این دوران، دولت با انگیزه ایجاد مشارکت میان دولت و مردم، به نحوی که مردم خود به ابزار مؤثر فرایند برنامه ریزی مشارکتی تبدیل شوند، سیاست‌های زیر را آغاز کرد:

۳-۱-۱ توانمندسازی بخش خصوصی

از دوران برنامه نهم در این کشور تلاش‌های زیادی برای تقویت و توانمندسازی بخش خصوصی انجام شد، تا این بخش بتواند به حد توانایی ذاتی خود برسد و در افزایش تولید، آفرینش فرصت‌های شغلی و ارتقای سطح درآمد سهمیم باشد (توفیق، ۱۳۸۳: ۱۶۸). البته، تقویت بخش خصوصی و اتکا به نیروهای رقابت و بازار در حکم کاهش نقش دولت نبود، بلکه منظور تغییر جهت فعالیت دولت بود. در این برنامه، دولت باید از نظارت بخش

خصوصی در جاهایی که بازار و رقابت و مؤسسات مالی کارآمد موجب تصمیم‌های درست در مورد سرمایه‌گذاری و فناوری می‌شد، دست بردارد. اما در بسیاری از عرصه‌ها از جمله در عرصه توسعه اجتماعی مانند بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، آب آشامیدنی سالم و ... به‌ویژه در مناطق روستایی، همچنین خدمات زیربنایی مانند نیرو، راه، بندر، راه آهن، مخابرات، خدمات شهری و غیره، نقش دولت باید بیشتر می‌شد.

۳-۱-۲ تغییر نقش دولت در بخش کشاورزی

در بخش کشاورزی نقش دولت از تصدیگری به تأمین‌کنندگی زیرساخت‌های اقتصادی مانند شبکه‌های تأمین آب و آبیاری، راه‌های روستایی، ایجاد بازارهای سازمان‌یافته برای محصولات کشاورزی و انجام پژوهش‌های کشاورزی تغییر یافت.

۳-۱-۳ تغییر نقش دولت در بخش صنعت

در این دوره آزادسازی درزمینه صنایع پیشرفت زیادی داشت. صدور پروانه برای صنایع جز در چند مورد محدود حذف شد. فهرست صناعی که در انحصار بخش دولتی قرار داشت، به شدت کاهش یافت. همچنین مقرر شد که در طول برنامه، بقیه نظارت‌ها از جمله نظارت بر ایالات حذف شود یا به پایین‌ترین درجه برسد.

۳-۱-۴ تشدید سرمایه‌زدایی دولتی

در اجرای سیاست سرمایه‌زدایی دولتی، که آغاز آن از سال ۱۹۹۲ بود، ابتدا فروش سهام تا سقف ۴۹ درصد مجاز شد و به تدریج افزایش یافت. به طوری که تا زمان حاضر این نسبت، مگر در صنایع استراتژیک که امنیت ملی به آنها بستگی دارد، به ۷۴ درصد افزایش یافته است. همچنین مقرر شده است منابع حاصل از فروش سهام دولتی در عمران یا توسعه اجتماعی هزینه شود.

۳-۱-۵ توجه به مضامین جهانی شدن در عرصه بازرگانی خارجی

به‌منظور رویارویی با پدیده جهانی شدن مقرر شد تا درهای اقتصاد هند بیش‌ازپیش به روی رقابت جهانی باز شود و درعین‌حال، قدرت رقابتی صنایع هندی نیز افزایش یابد. پس محدودیت‌های مقداری^۱ در همه موارد جز کالاهای مصرفی حذف و مقرر شد تا بقیه محدودیت‌ها نیز تا سال ۲۰۰۳ حذف شود. در ابتدا، برای رونق بخشیدن به تجارت منطقه‌ای، این‌گونه محدودیت‌ها برای کشورهای همسایه حذف شد و تعرفه‌های گمرکی برای واردات نیز کاهش یافت. البته با وجود اعمال چنین کاهش‌هایی، همچنان تعرفه‌های هند از دیگر کشورهای در حال توسعه در سطح بالاتری قرار داشت.

۳-۱-۶ توسعه صادرات

این سیاست برای توازن تراز پرداخت‌های کشور، حیاتی شمرده می‌شد. همچنین برخی سیاست دولت اهمیت دادن به نرخ اسعار خارجی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل، تشریفات گمرکی و تسهیلات بانکی بود که درخصوص آنها رسیدگی‌های جدی به‌عمل آمد.

۳-۱-۷ تشویق سرمایه‌گذاری خارجی

از دیگر سیاست‌های مهم این کشور، تلاش بیشتر برای تشویق و جلب سرمایه‌گذاری خارجی بود که از این طریق علاوه بر آنکه بر خورداری از تعادل تراز پرداخت‌ها امکان‌پذیر می‌شد، دستیابی به فناوری‌های مهم و نیز بازارهای جهانی بیشتر مهیا می‌شد.

۳-۱-۸ افزایش عرضه زیرساخت‌ها از طریق بخش خصوصی

با رشد سریع اقتصاد این کشور در دوران برنامه نهم، تقاضا برای زیرساخت‌ها به‌ویژه نیروی برق، مخابرات، راه‌آهن، راه زمینی و بنادر افزایش یافت و چون امکان واردات این‌گونه

1. Quantity Ratio (QR)

تأسیسات از خارج وجود نداشت، لازم بود تا تقاضای اضافی از طریق افزایش عرضه داخلی صورت پذیرد. تا پیش از این زمان عمدتاً بخش عمومی زیرساخت‌ها را احداث می‌کرد. اما از سال ۱۹۹۷ برای جبران کمبود زیرساخت‌ها، از سرمایه خصوصی نیز استفاده شد.

۳-۱-۹ انجام اصلاحات در بخش مالی

اصلاح بخش مالی با اصلاح نظام بانکی شروع شد. در نتیجه انجام این اصلاحات، نظام بانکی هند از نظر کفایت سرمایه، فرم‌های احتیاطی و مدیریت ریسک به حد استانداردهای جهانی نزدیک شد. در مرحله بعد، انجام اصلاحات در بازار سرمایه و بورس اوراق بهادار در زمره اولویت‌ها قرار گرفت.

۳-۱-۱۰ تلاش برای حفظ ثبات محیط اقتصادی کلان

به منظور تثبیت محیط کلان اقتصادی، از کسری بودجه دولت ملی و ایالات کاسته شد، تا میزان تورم کم شود و به تناسب آن نرخ بهره افزایش نیابد. به این منظور کاهش کسری درآمد با بهبود نظام وصول مالیات‌ها و اجتناب از هزینه‌های غیرضروری، مانند برخی از یارانه‌های غیرموجه، امکان‌پذیر بود (همان: ۱۷۱-۱۶۸). از سال ۲۰۰۲ تاکنون مفاهیم دیگری به صورت تشویق کارآفرینی و توانمندسازی کارآفرینان، تأکید بر توازن منطقه‌ای و توجه به کیفیت حکمرانی و اصلاح سیاست‌ها و نهادهای هر یک از بخش‌ها به مجموع سیاست‌های فوق افزوده شده است (141: <http://www.ncert.nic>). ماحصل سیاست‌های رقابتی فوق را می‌توان در حرکت هندوستان از مرحله یک کشور توسعه‌نیافته به سمت بلوغ اقتصادی ردیابی کرد. با وجود این، هنوز هندوستان در راه رسیدن به اهداف خود با دشواری‌هایی نظیر فقر، بیکاری، اختلاف طبقاتی، نرخ بالای رشد جمعیت، کمبودهای زیربنایی، کسر بودجه، تورم، بدهی‌های خارجی، کمبود ذخایر ارزی و امثال آن روبه‌رو است که رفع آنها نیازمند تداوم سیاست‌های فوق و توجه بیشتر به مفاهیم کیفی در برنامه‌ریزی اقتصادی این کشور است (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۶: ۹۰).

۲-۳ تجربه چین

تا پیش از پیروزی انقلاب کمونیستی چین (۱۹۴۹) پراکنندگی قدرت در این کشور مانع از حرکت آن به سمت رشد و توسعه اقتصادی بود. از هنگام به قدرت رسیدن مائو در این کشور و تمرکز دولت به صورت یک مجموعه واحد، راهبرد توسعه اقتصادی سوسیالیستی که اساساً بر مبنای خوداتکایی بود، در پیش گرفته شد. طی این دوران، به رغم حصول موفقیت‌هایی در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، همچنان روند توسعه‌ای کند بود؛ چرا که در این کشور، نوعی سوءظن به نظام بازار وجود داشت. همچنین، فرهنگ مساوات‌طلبی و تکیه بر تلاش‌های جمعی همراه با تبلیغات منفی درباره انگیزه‌های کار فردی باعث شده بود تا زمینه پیدایش خلاقیت‌های فردی محدود شود (همان). بنابراین، باید این موانع از سر راه برداشته و اقداماتی می‌شد که موانع فوق‌الذکر را رفع می‌کرد و اقتصاد را به تحرک مجدد وامی‌داشت. سپس، از اواخر دهه ۱۹۷۰ رهبران چین تشخیص دادند که روش‌های سنتی مدیریت اقتصادی کارایی ندارد و تمهید سیاست‌های نوین الزامی است. پس، برنامه اصلاحات تحت عنوان «چهار فقره نوسازی» معطوف به پیشبرد اصلاحات در چهار حوزه مهم کشاورزی، صنعت، دفاع ملی و علوم و فناوری اجرا شد. مهم‌ترین ویژگی‌های اصلاحات اتخاذ شده در چین به قرار زیر بود:

- اصلاحات اتخاذ شده از سوی رهبران چین اساساً اقتصادی بود و به کمترین اصلاحات سیاسی، تا حدی که برای اصلاحات اقتصادی لازم باشد، بسنده می‌شد.
- فرایند اصلاح، برخلاف شیوه اتخاذ شده از سوی کشورهای اروپای شرقی و اتحاد شوروی سابق، به صورت تدریجی، افزایشی و آزمایشی بود. به عبارت دیگر، قبل از اینکه اصلاحات در کل کشور به اجرا درآید، به گونه آزمایشی در بعضی مناطق به کار می‌رفت و سپس در صورت موفقیت در منطقه‌های دیگر کشور گسترش می‌یافت.^۱

۱. از دیدگاه تصمیم‌گیران چینی، این رهیافت تدریجی مزایای گوناگونی در برداشت از جمله اینکه: الف) از شکست‌های عمده اقتصادی اجتناب می‌شد و ناکارایی‌های سیاست‌ها بر اساس تقاضای ملی و محلی تعدیل می‌شد. ب) با اجرای این سیاست‌های اولیه، حمایت سیاسی لازم برای اصلاحات بیشتر حاصل می‌شد. ج) چارچوب قانونی و تنظیمی و نهادهای مربوطه تدارک دیده می‌شد.

• به منظور آرام کردن گذار از نظام مبتنی بر برنامه ریزی سوسیالیستی به نظام سوسیالیستی بازاری از ابزارهای گوناگونی استفاده می شد که مهم ترین آنها عبارت بود از: سازوکارهای واسط همچون نظام قیمت گذاری دوگانه، بازار مبادله ارز خارجی، گسترش مناطق آزاد اقتصادی برای ترویج سرمایه و فناوری های خارجی، استقرار نظام مسئولیت قرارداد به منظور تشویق رفتار عوامل اقتصادی، واگذاری اختیار به برخی از حکومت های محلی برای وضع و اجرای قوانین مرتبط با بازار و تمرکززدایی از تصمیمات به منظور تشویق مقامات رسمی در سطح محلی.

• به منظور حفظ ویژگی سوسیالیستی اقتصاد، در عین آنکه خصوصی سازی در سطحی وسیع صورت گرفت، حاکمیت مالکیت عمومی و کنترل بخش های استراتژیک اقتصادی از سوی دولت همچنان باقی ماند. به عبارتی، بخش های خصوصی و عمومی اقتصاد چین به عنوان مکمل یکدیگر عمل کردند.

• تلاش سیاستگذاران به سمت تمرکززدایی از تصمیم گیری های اقتصادی بود.^۱ تمرکززدایی جدید با قطع رابطه کارگزاران اقتصادی و دولت مشخص می شد، به این صورت که کارگزاران اقتصادی بر مبنای علائم بازار تصمیم گیری می کردند و از سوی دیگر به حکومت های محلی استقلال عمل بیشتری در تخصیص منابع داده می شد. در این راستا، به تدریج برنامه ریزی دستوری رها و نقش ارشادی دولت بیشتر شد و به نیروهای بازار و بخش غیردولتی اجازه مداخله بیشتری در عرصه اقتصادی داده شد. به عبارتی، از دهه ۱۹۷۰ برنامه ریزان این کشور درصدد برآمدند تا به جای برنامه ریزی در خصوص جزئیات تخصصی، به تدوین راهبردها و دستورالعمل ها پردازند.

اجرای سیاست های فوق در چین، سیاست های رقابتی به جای اتخاذ رویکرد سوسیالیستی صرف، موفقیت های چشمگیری را برای این کشور به ارمغان آورده است و

۱. پیش از این نیز در سال ۱۹۷۸ در چین تمرکززدایی صورت گرفته بود اما روند تمرکززدایی ای که از این دوره (دوره اصلاحات) اعمال شد، از نظر عمق و وسعت متمایز از گذشته بود و با کاربرد و سازوکارهای بازار تلفیق شده بود.

همچنان انتظار می‌رود زمینه‌های رشد پرشتاب این کشور را در سال‌های آتی فراهم سازد.

۳-۳ تجربه بنگلادش^۱

در بنگلادش، کشوری مواجه با تنگناهای متعدد اقتصادی، تغییر جهت از روش سرمایه‌داری متمرکز با حمایت مالی دولت، براساس هدف توسعه صنعتی به رهبری بخش خصوصی در اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شد. وقوع قحطی و خشکسالی در سال ۱۹۷۴، افزایش قیمت‌ها و رکود اقتصادی، سیاست‌های دولت را به سمت تشویق مشارکت بخش خصوصی در تولید و کاهش نقش دولت از طریق جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی سوق داد. بعد از تغییر سیاسی در آگوست ۱۹۷۵ دولت به منظور گسترش دامنه مشارکت بخش خصوصی در فرایند صنعتی شدن طی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۱ چند تغییر مهم در سیاست‌ها و راهبردهای خود انجام داد که عناصر عمده آن عبارت بودند از:

- حذف سقف تعیین شده برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی،
- کاهش صنایع تحت نظارت دولت و ایجاد بخش‌های آزاد،
- تسهیل ضوابط سرمایه‌گذاری،
- اصلاح قانون جذب سرمایه و واگذاری صنایع تحت اختیار دولت،
- تشکیل نهاد جذب سرمایه‌گذاری در سال ۱۹۷۵ و بازگشایی مجدد بازار سهام،
- تغییر جهت به سمت نرخ شناور ارز،
- معرفی ضوابط مختلف توسعه صادرات.

راهبردهای بالا اگرچه در مسیر حرکت این کشور به سمت توسعه صنعتی مؤثر به‌شمار می‌رفت، اما همچنان ناکافی بود. از این رو در سال ۱۹۸۲ «سیاست جدید صنعتی شدن» با

۱. بنگلادش از جمله کشورهایی است که در دوران پیش از اجرای سیاست‌های رقابتی، از لحاظ درآمدی و وضعیت رفاه اجتماعی در وضعیت بسیار بدی قرار داشته ولی اکنون پس از دو دهه اجرای سیاست‌های رقابتی پیشرفت‌های قابل توجهی از خود نشان داده است، از این رو می‌تواند یک نمونه تجربی مناسب برای بررسی باشد.

هدف شتاب بخشی رشد صنعتی زیر نظر بخش خصوصی به تصویب رسید. سیاست جدید صنعتی شدن، سرمایه گذاری خصوصی خارجی را تشویق^۱، واردات را آزاد و انگیزه های زیادی برای صادرات ایجاد کرد. همچنین، ضوابط خاصی را برای آزادسازی مالی و پولی در نظر گرفت. به علاوه، چند صنعت بزرگ در بخش های نساجی، کف و کتان^۲ به مالکان جدیدی از بخش خصوصی واگذار شد. البته پایبندی جدی دولت به بهره مندی از نتایج سیاست های رقابتی در اقتصاد موجب شد تا کمتر از یک دهه بعد از اعلام سیاست جدید صنعتی در سال ۱۹۹۱ سیاست صنعتی دیگری به مرحله اجرا گذاشته شود. یکی از مهم ترین اهداف سیاست جدید، خصوصی سازی بنگاه های دولتی زیان آور بود که برای افزایش کارایی و بهره وری بخش صنعت در دستور کار قرار گرفت (همان).

درواقع، طی دهه ۱۹۹۰ جهت گیری سیاستگذاران این کشور پیوسته به سمت سیاست های رقابتی بوده است. در این دوران، سیاست های گوناگونی اتخاذ شد که از جمله مهم ترین آنها عبارت بودند از: تمرکززدایی و حذف ضوابط و مقررات سرمایه گذاری صنعتی، معرفی «هیئت عالی سرمایه گذاری»، تسهیل ضوابط وام دهی صنعتی و ساده سازی و استاندارد کردن ضوابط و تشریفات حاکم بر واردات، اتخاذ طرح های ایجاد انگیزه برای جذب حجم بیشتری از سرمایه خارجی،^۳ تقویت مدیریت سرمایه گذاری مستقیم خارجی، تسهیل در ثبت سرمایه گذاری، گسترش فرایند خصوصی سازی به دو روش: فروش از طریق مزایده بین المللی و فروش از طریق عرضه عمومی سهام (جاشی، ۱۳۸۵: ۴۲). تجربه سه دهه اجرای سیاست های رقابتی در این کشور منجر به بروز پیشرفت های زیادی در قالب رشد اقتصادی و توسعه صنعتی شده است (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۶: ۹۲).

۱. برای تشویق سرمایه گذاری خصوصی خارجی، قانون سرمایه گذاری خصوصی خارجی اعم از تشویق و حمایت تصویب و اجرا شد.

۲. سی و سه کارخانه تولید کف و بیست و هفت کارخانه نساجی.

۳. از جمله معافیت های مالیاتی، تخفیف مالیاتی، تخفیف عوارض وضع شده بر واردات ماشین آلات، ارائه تسهیلات برای بازگشت سرمایه گذاری های انجام شده، برگشت سود سهام و مانند آن.

در مجموع، مرور تجربه کشورهای بررسی شده نشان داد که در این کشورها، اولاً، فرایند اجرای سیاست‌های رقابتی عمدتاً تدریجی بوده است، ثانیاً، همراه با اجرای سیاست‌ها اقدام‌هایی برای توانمندسازی بخش‌های گوناگون اقتصادی و جلب انگیزه بخش خصوصی به انجام رسیده است. به عبارتی، همراه با اجرای سیاست‌ها، تأمین پیش‌شرط‌های اجرای مؤثر آن نیز صورت گرفته است.

اکنون با بهره‌مندی از نتیجه‌های مباحث نظری و تجربه دیگر کشورها در اجرای سیاست‌های رقابتی لازم است که به تبیین پیش‌شرط‌های اجرای مؤثر سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پرداخته شود.

۴ پیش‌شرط‌های اجرای سیاست‌های کلی

اجرای کارآمد سیاست‌های کلی در کشور نیازمند پیش‌زمینه‌هایی است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۴-۱ توانمندسازی بخش خصوصی

در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ضروری است همواره به تمایز میان سیاست‌های کلی به‌عنوان ابزار و سیاست‌های کلی به‌عنوان هدف توجه شود. اگرچه گسترش تصدی‌های خصوصی یکی از ابزارهای مهمی است که در اجرای این سیاست‌ها به کار گرفته می‌شود، دستیابی به کارایی نیز باید مهم‌ترین هدف مورد نظر از به‌کارگیری این ابزار باشد. به عبارتی واگذاری و گسترش فعالیت‌های خصوصی و تعاونی باید منشأ کارایی باشد. اما بخش خصوصی هرگز نمی‌تواند به‌محض کسب تصدی در واحد تولیدی، کاملاً جایگزین دولت شود. پس حمایت‌های جانی دولت در خصوص توانمندسازی این بخش، لازم است. این نکته‌ای است که رویکرد بخش عمومی نوین نیز آن را می‌پذیرد. در رویکرد پیشین یعنی دولت حداقل، «واگذاری» تنها برای «واگذاری» انجام می‌شد، پس

غفلت از چگونگی عملکرد صنایع پس از واگذاری تعجب‌انگیز نیست. نتیجه آن نیز شکست سیاست‌های واگذاری و خصوصی سازی در بسیاری کشورها بود. در رویکرد نوین، «واگذاری» برای «کارایی» انجام می‌شود، بنابراین دولت متعهد می‌شود تا هنگامی که بخش خصوصی بتواند جایگزین مناسب دولت باشد، با پشتیبانی از کارآفرینی، تحقیق و توسعه و تأمین سرمایه برای توانمندسازی این بخش تلاش کند. این نکته‌ای است که در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به‌عنوان بسته سیاست رقابتی، باید به‌خوبی به آن توجه شود.

۲-۴ شکل‌گیری پایدار نهاد مالکیت خصوصی

در آغاز مرحله جدیدی از فعالیت خصوصی سازی باید مهم‌ترین اصل مورد توجه، پرداختن به مسئله مالکیت، ایجاد زمینه‌های شکل‌گیری آن، تأسیس نهادهای حامی و متولی آن و حمایت جدی قوه قضائیه، مجریه و مقننه از هرگونه نقص مالکیت خصوصی به‌گونه‌هایی همچون مصادره باشد.

۳-۴ توجه به آثار توزیع درآمدی

توجه به نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری از دیگر نکاتی است که در انجام واگذاری‌ها باید به آن توجه شود؛ زیرا قطعاً گروهی از افراد در نتیجه واگذاری، شغل خود را از دست می‌دهند. این نکته اهمیت خلق تصدی‌های جدید در بخش خصوصی را در مقایسه با واگذاری تصدی‌های موجود در بخش دولتی نشان می‌دهد. به‌رحال برای رفع هرچه بیشتر آثار ناشی از واگذاری بیکاری، باید علاوه بر استقرار نظام تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری قدرتمند، از مشوق‌هایی استفاده شود که متصدیان جدید بنگاه‌های مشمول واگذاری انگیزه کمتری برای تعدیل نیروهای مشغول به کار یا تعویض آنها با نیروهای جدید داشته باشند. البته در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تا حد زیادی به این مسئله توجه شده است.

۴-۴ توجه به سرعت اجرای سیاست

در بررسی پیامدهای خصوصی سازی مقایسه میان دو فرایند «شوکت گرا» و «تدریج گرا» می تواند حاوی پیام های مهمی باشد. آنچه از تجربه های خصوصی سازی در دیگر کشورها، برای مثال چین و روسیه، برمی آید نشان دهنده اثربخشی بیشتر فرایند تدریج گراست. به بیان دقیق تر، روسیه با اجرای یک شبه سیاست های آزادسازی و واگذاری زمینه نابودی صنایع داخلی را فراهم آورد، در مقابل چین نه فقط این سیاست ها را به طور تدریجی اجرا کرد، بلکه هرگز بر واگذاری صنایع تأکید نکرد. برعکس ایجاد واحدهای جدید کسب در بخش خصوصی را محور فعالیت های خود قرار داد که نتیجه آن رشد شتابان صنایع داخلی در این کشور و همچنین رشد بالای اقتصاد بود.

به عبارتی، در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باید تأکید شود که خصوصی سازی از طریق «خلق شغل های جدید» مقدم بر «واگذاری» باشد و اگر خصوصی سازی در شکل «واگذاری» است، نباید به نحو سریع و آنی در بازار انجام شود. البته، این مسئله تا حد زیادی در سیاست های ابلاغی نیز وجود دارد.

۴-۵ تسریع در تصویب یا اصلاح برخی قوانین و مقررات

یکی دیگر از پیش شرط های اجرای مؤثر سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تسریع در تصویب برخی لوایح و یا آیین نامه های لازم برای اجرای این سیاست هاست. مهم ترین این لوایح عبارت اند از: لایحه تجارت و لایحه اصلاحی قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹ است. تسریع در تکمیل مراحل تصویب هر یک از لوایح فوق قطعاً می تواند دستیابی به اهداف چندگانه سیاست های کلی را ممکن سازد.

۴-۶ ایجاد زمینه های دسترسی فعالان بازاری به اطلاعات

یکی از عوامل ناکارآمدی در عملکرد یا شکست بازار نقص اطلاعات یا به عبارت دقیق تر،

عدم تقارن اطلاعات است. این مورد با ایجاد اوضاع نااطمینانی در بازار، زمینه‌های ورود سرمایه‌گذاری به بازار را کاهش می‌دهد؛ زیرا در صورت درست نبودن اطلاعات، بنگاه‌ها در اخذ تصمیمات خود دچار اشتباه می‌شوند و احتمال بروز هرگونه ناکارآمدی در عملکرد آنها و بروز زیان‌های بزرگ، حتی ورشکستگی وجود خواهد داشت. در این وضعیت حتی اگر بنگاه‌ها به فعالیت خود در بازار ادامه دهند، فقط هنگامی تمایل به گسترش سرمایه‌گذاری و پذیرش مخاطره بیشتر دارند که بازار پاداش خوبی برای مخاطره ارائه دهد. وگرنه سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند سرمایه خود را به جایی انتقال دهند که زودبازده‌تر و کم‌مخاطره‌تر باشد. این راه‌حل در حکم انحراف منابع مالی در اقتصاد به سمت فعالیت‌های زودبازده و یا حتی واسطه‌گری است.

نکته فوق همواره باید در اقتصاد مورد توجه باشد. هرچند اکنون که اقتصاد ایران در مرحله اجرای سیاست‌های واگذاری و آزادسازی قرار دارد، توجه به این مسئله اهمیت یافته است. البته، پیشرفت‌های اخیر در زمینه سهولت دسترسی به اطلاعات تا حد زیادی می‌تواند در این خصوص راهگشا باشد.

۴-۷ برخورداری از نقش نهادهای مدنی

بهره‌مندی از نقش مؤثر نهادهای مدنی در اداره امور، چنانچه در قبل ذکر شد، از جمله ویژگی‌های اقتصاد نوین است. در فضای جدید فکری، علاوه بر آنکه پذیرش تعامل میان دولت و بازار و ایفای نقش مکملی میان این دو نهاد وجود دارد، به خلأهایی توجه می‌شود که با وجود همکاری دولت و بازار همچنان برجای می‌ماند و یکی از بهترین راه‌حل‌ها برای رفع آن، برخورداری از نقش نهادهای مستقل غیردولتی عنوان می‌شود. در اقتصاد ایران ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی زمینه‌ساز ورود به فضای نوین بوده است. در فضای جدید، با وجود تمامی تلاش‌های دولت برای حفظ تدریج‌گرایی در واگذاری‌ها و توانمندسازی بخش خصوصی، همچنان خلأهایی باقی خواهد ماند که می‌توان برای رفع

آن با همکاری نهادهای مستقل همچون شوراهای شهر، انجمن‌های صنفی مردم‌مدار و غیردولتی^۱ بهره‌مند شد. پس با آنکه رفع خلأهای موجود با صرف هزینه کمتر زمانی و ریالی ممکن است، زمینه‌های کاهش بار مسئولیت دولت و تأمین اهداف مورد نظر سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز فراهم خواهد آمد.

۸-۴ تضمین و تأمین رقابت در فضای کسب‌وکار

پیش شرط اجرای مؤثر سیاست‌های واگذاری و گسترش کسب‌وکارهای خصوصی، تأمین شرایط رقابتی در فضای کسب است. به عبارتی، واگذاری را می‌توان پیش شرط «ورود» بنگاه‌ها به بازار و حاکمیت فضای امن کسب‌وکار را ضامن «بقای» آنها دانست. هرچه محیط کسب‌وکار رقابتی‌تر باشد مخاطرات سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های تولیدی کمتر و از این رو هزینه‌های مبادله در اقتصاد پایین‌تر خواهد بود. البته، افزایش شدت رقابت در اقتصاد لزوماً در حکم بهبود وضعیت نیست؛ زیرا رقابت فرایندی است که به دو صورت نمود می‌یابد: یکی رقابت آزاد، که طی آن وضعیت دسترسی به بازار برای بنگاه‌های جدید تسهیل می‌شود، اما برای بقای آنها تضمینی نیست. در این فضا انتظار می‌رود سطح کارایی افزایش یابد؛ هرچند به دلیل حاکمیت روحیه منفعت‌جویی در میان فعالان بازاری احتمال بروز رویه‌های تجاری غیرمنصفانه و به تبع آن کاهش سطح رفاه اجتماعی یا شکست بازار در اهداف اجتماعی، بسیار زیاد است؛ دوم رقابت منصفانه، که در اوضاع قانون‌مدار کردن رقابت آزاد حاصل می‌شود. در این فضای رقابتی در عین آنکه بر هر دو مؤلفه تسهیل شرایط دسترسی به بازار و تضمین بقای فعالیت بنگاه‌ها تأکید می‌شود، به حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نیز توجه می‌شود. بدین ترتیب، هم هدف کارایی حاصل می‌شود و هم منافع اجتماعی به حداکثر می‌رسد.

حاکمیت وضعیت رقابت منصفانه، فقط با وجود نهادی مرکزی که مسئول تدوین و

1. Non-Governmental Organization (NGO)

اجرای چارچوب رقابتی یا قانون رقابت و همچنین نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی باشد، تحقق می‌پذیرد. در حال حاضر سازمان‌های متعددی در کشور مسئول اجرای مقررات رقابتی هستند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تعزیرات حکومتی، تنظیم‌کنندگان بخشی همچون صنعت مخابرات و اتحادیه‌ها و اصناف تجاری. این دستگاه‌ها اگرچه به صورت مستقل از هم به اجرای مقررات رقابتی غیرمدون می‌پردازند ولی همچنان خلأ رقابت در صنایع کشور محسوس است. به عبارتی، در فضای حاضر اقتصاد و با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مبنی بر گسترش واگذاری تصدی‌های دولتی، به وجود نهادی جدید و به تبع آن مقررات رقابتی مدون نیاز است تا با محوریت تسهیل رقابت و مقابله با رویه‌های تجاری غیرمنصفانه در فضای بازار زمینه‌های افزایش کارایی توأم با افزایش رفاه اجتماعی فراهم آید. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی این دو مورد پیش‌بینی شده است و اکنون با تصویب لایحه رقابت در قالب فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی و تشکیل نهاد رقابتی مرکزی، با عنوان مرکز ملی رقابت، می‌توان از خدمات دیگر دستگاه‌های مسئول اجرای مقررات رقابتی برای افزایش ضمانت اجرای قانون رقابت بهره برد.

بحث و نتیجه‌گیری

ورود به فضای نوین اقتصادی را می‌توان در جهانی شدن فعالیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری میان کشورها و همچنین آرایش جدید دولت، بازار و نهادهای مدنی به وضوح مشاهده کرد. در فضای جدید، قیودی همچون فاصله میان بازارها و زمان‌بر بودن فعالیت‌ها تا حد زیادی وجود دارد. دانش مؤلفه اصلی تولید و بهره‌وری محور تعیین مزیت است. بنابراین دیگر صحبت از حوزه و اندازه دولت نتایج بهینه به بار نخواهد آورد، چرا که دولت خود ابرازی برای تأمین بهره‌وری خواهد بود. در این فضا، نهاد بازار، نهاد دولت و نهادهای مدنی هر سه مورد توجه‌اند، با این توضیح که نهاد بازار مرجع تولید و نهاد

دولت و نهادهای مدنی پشتیبان بازار و جبران‌کننده کاستی‌های آن است. به تناسب تحولات فوق، نحوه سیاست‌گذاری و نوع ابزارهای سیاستی نیز تکامل یافته است. در زمان سابق، برای دستیابی به کارایی از طریق گسترش بخش خصوصی، سیاست‌های تعدیل به کار گرفته می‌شد، اما اکنون این سیاست‌ها به صورت سیاست‌های رقابتی، که در آنها کارایی توأم با مضامین رفاهی منظور است، تکامل یافته‌اند.

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به منزله ورود به یک فضای نوین در اقتصاد است. این سیاست‌ها که همچون یک بسته سیاست رقابتی است، به شرط کارایی در اجرا می‌تواند زمینه‌ساز تحولات شگرفی در اقتصاد ایران باشد. کارایی در اجرا نیز زمانی تحقق می‌یابد که در عین آنکه مشکلات پیش روی اجرای این بسته سیاستی شناسایی می‌شود، به تبیین پیش شرط‌های اجرای آن نیز پرداخته شود. لازم است برای اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابتدا به رفع مشکلات موجود و تأمین زمینه‌های مناسب برای اجرا از جمله فضای رقابتی، تقارن اطلاعات، چارچوب‌های قانونی پشتیبان و نهاد ضامن اجرای قوانین و ... پرداخته شود تا امکان بهره‌مندی از منافع اتکا به سازوکار بازار، در عین ارتقای مضامین رفاهی در اقتصاد، در نتیجه اجرای این سیاست‌ها، فراهم آید.

در حال حاضر، با تشکیل شورای رقابت تا حد زیادی حرکت به سمت تشدید رقابت در فضای اقتصاد تسهیل شده است. هر چند تحقق کامل این امر هنگامی ممکن خواهد بود که علاوه بر عملکرد این نهاد رقابتی، دیگر دستگاه‌های ناظر بر اجرای رقابت به نحوی هماهنگ با مرکز و مطابق پیش‌بینی‌های قانون عمل کنند و در عین ارائه تمهیدات لازم برای شفاف‌سازی هرچه بیشتر در بازار و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نظارتی تشکلهای مردم‌نهاد فراهم آید.

منابع و مأخذ

- ارایی نژاد، مجید (۱۳۸۱). شناخت بازار هند و راه‌های دستیابی به آن، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۴). جهانی‌سازی و مسائل آن، ترجمه حسن گلریز، تهران، نشر نی، چاپ سوم.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- _____ (۱۳۸۳). تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و مدیریت و برنامه‌ریزی.
- جاشی، گوپال (۱۳۸۵). خصوصی‌سازی در جنوب آسیا، تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- حسینی، سیدشمس‌الدین (۱۳۸۶). «دانش و توسعه؛ تأملی در مفاهیم و درس‌هایی برای توسعه»، آینده، شماره ۲۵.
- حسینی، سیدشمس‌الدین و افسانه شفیعی (۱۳۸۶). «نقش دولت در اقتصاد و توسعه؛ مطالعه تجربه ایران»، مجله اقتصاد و جامعه، شماره ۱۱.
- _____ (۱۳۸۶). «مقایسه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با سیاست رقابتی»، مجله اقتصاد و جامعه، شماره ۱۳ و ۱۴.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۶). «مرور تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای منتخب و مقررات مرتبط در ایران» (نگاهی به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و لایحه اجرای آن)، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره ثبت ۸۶/۶۹۶.
- صفرزاده، اسماعیل (۱۳۸۶). «دولت در آینده سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، مجله اقتصاد و جامعه، شماره ۱۱.
- عمادی، محمد کاظم و دیگران (۱۳۸۷). «موانع حقوقی جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی»، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۴۴.

کوزه‌چی، هادی و محمدامین زرگزاده (۱۳۸۶). «پیشنهادهایی برای بهبود ساختار سهام عدالت»، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۴۴-۲۴۳.

متوسلی، محمود (۱۳۸۲). *توسعه اقتصادی* (مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی)، تهران، سمت.

مردوخی، بایزید (۱۳۷۰). «مروری بر توسعه اقتصادی هندوستان»، فصلنامه *رهیافت*، مؤسسه توسعه و تحقیقات اقتصادی، شماره ۴۱.

میر، جرال و جوزف. ا. استیگلitz (۱۳۸۲). *پیشگامان اقتصاد توسعه*، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، تهران، نشر نی.

هوون، رولف و ندر (۱۳۷۷). *درس‌هایی از خصوصی‌سازی* (با تأکید بر بازار کار در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار)، ترجمه علی دینی، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

Abdul Kalam, A.P.J. and Y.S. Rajan (1998). *India 2020: A Vision for the New Millennium*, Penguin Books India. 1 st pub.

Goldsmith, Stephan and William D. Eggers (2005). *Governing by Network (The New Shape of the Public Sector)*, Brookings Institution Press.

http://www.ncert.nic.in/textbooks/XII/India_people_and_economy/chapter%205.pdf.

Reyes, Giovanni E. (2001). *Theory of Globalization: Fundamental Basis*, @ <http://sincronia.cucsh.udg.mx/globaliz.htm>

Stiglitz, Joseph (2001). "Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12, No. 1.

World Bank (2007). *World Development Indicators Database*.

خصوصی سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی و عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

دکتر محمدباقر نوبخت*

تاریخ دریافت ۸۸/۹/۲۴ | تاریخ پذیرش ۸۸/۱۱/۶

مسئله اساسی این مقاله چگونگی عملکرد سه متغیر مستقل و اثرگذار در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی یعنی انجام واگذاری دولت، توان سرمایه‌گذاری مردم و آزادی اقتصادی و شرایط فضای کسب و کار در محیط اقتصادی کشور است.

با توجه به محدودیت دوره اجرای این سیاست‌ها، به منظور روایی و پایداری استدلال بیش از آنچه بر نتایج عملکرد آن تأکید شود، بر مبانی نظری و نتایج مطالعات تجربی تمرکز شده است. در این مقاله جمع‌آوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای و تحلیل آنها به روش فراتحلیل^۱ صورت گرفته است. از این رو پس از مرور مبانی نظری مالکیت و مدیریت و بازبینی مطالعات تجربی، با بررسی گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال‌های گذشته مشخص می‌شود که عمدتاً خصوصی سازی و واگذاری سهام دولتی، تحت الشعاع اجرای طرح واگذاری سهام عدالت (واسع) بوده است. همچنین با قبول توانایی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اجرای سیاست‌های مذکور، به کمک شاخص‌های ذی ربط نشان داده می‌شود که هنوز محیط کشور آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار لازم و مناسب را برای مشارکت بخش خصوصی ندارد. در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهاد شده تا دولت در جهت گسترش دامنه خصوصی سازی از اجرای بند «ج» و آن هم تمرکز بر طرح «واسع» به اجرای بندهای «الف» و

* عضو هیئت علمی پژوهشکده و معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

E-mail: nobakht@csr.ir

1. Meta Analytical Method (MAM)

«ب» از این سیاست‌ها خصوصاً در موارد صدر و ذیل اصل (۴۴) و همچنین بسط آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار و نهادسازی‌های لازم اقدام نماید.

کلیدواژه‌ها: خصوصی‌سازی؛ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛ سهام عدالت

طبقه‌بندی JEL: D₃₀, D₄₀

مقدمه

خصوصی سازی، برنامه‌ای است که در بسیاری از کشورهای جهان به منظور کاهش فعالیت دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی به ویژه در بخش اقتصادی اجرا شده است. موج اول خصوصی سازی در برخی از کشورهای صنعتی و سرمایه‌داری، از اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شد. در این کشورها هدف خصوصی سازی، کاهش نقش دولت در حوزه‌هایی بود که طی چند دهه و به دلایلی همچون، ناتوانی دست نامرئی در تعادل آفرینی اقتصادهای لیبرالیستی، وضعیت ناشی از جنگ‌های جهانی و نهایتاً دستیابی به رشد اقتصادی و اهداف توسعه در دولت‌های رفاه، به طور چشمگیری افزایش یافته بود. موج دوم خصوصی سازی در دهه ۱۹۹۰ و پس از فروپاشی دولت‌های کمونیستی، هم‌زمان با گسترش پدیده جهانی شدن و به منظور تمرکززدایی دولتی و آزادسازی اقتصادی، این بار در بلوک شرق و اقتصادهای در حال گذار شکل گرفت، که با فراز و فرودهای اجرایی تاکنون استمرار یافته است.

در ایران نیز خصوصی سازی در دو مرحله پیگیری شد. در مرحله نخست خصوصی سازی در دهه ۱۳۴۰ با واگذاری سهام به کارگران و سهام شدن آنها در سود کارخانجات و برای تغییر رویکرد دولت به صنعتی شدن، در عرصه‌های مختلف کشور و در چارچوب یک اصلاح اجتماعی به اجرا گذاشته شد. در این مرحله فعالیت‌های اقتصادی دولت که در سایه برنامه‌های دولت سازی از دوره پهلوی اول گسترش یافته بود، به شدت کاهش یافت و بخش خصوصی در اقتصاد از سهم چشمگیری برخوردار شد.

اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل برداشت‌های متفاوت از اصل (۴۴) قانون اساسی، به ویژه ضرورت‌های ناشی از اوضاع جنگی در کشور، مجدداً شرکت‌های متعدد دولتی فعال شدند و دولت، نقش فزاینده‌ای در اقتصاد کسب کرد. از این رو پس از جنگ تحمیلی و اجرای برنامه‌های توسعه، با انگیزه برخورداری از مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، مجدداً خصوصی سازی از سال ۱۳۶۸ در قالب احکام برنامه و قوانین بودجه در دستور کار قرار گرفت.

در این مرحله، با وجود تصریح قانون به خصوصی سازی و الزام دولت به کاهش تصدیگری اجتماعی خود، به دلیل استمرار تعارض دیدگاه‌ها و برداشت‌های متفاوت از صدر و ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی، خصوصی سازی پیشرفت مناسبی نداشت. با چنین پیشینه‌ای و به منظور فراهم شدن منابع کافی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و نیل به جایگاه اول اقتصادی در منطقه، مجدداً خصوصی سازی در بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم و متعاقب آن در تیر ۱۳۸۵، به صورت ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از سوی رهبری نظام تأیید شد و در چارچوب یک منشور اقتصادی در دستور کار ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت.

۱ بیان مسئله

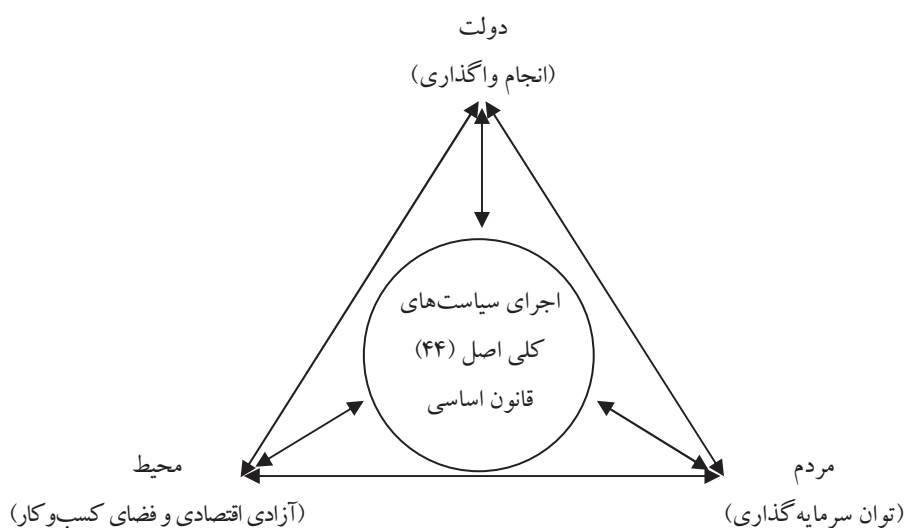
سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مشتمل بر بندهای «الف، ب، ج، د، ه» به منظور تحقق هشت هدف: شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم و تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود در آمد خانوارها مطابق بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

مستند به بند «الف» آن و برای جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی ضمن ممنوعیت هرگونه فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل (۴۴)، از سوی دولت سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی نیز به دست بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی، مجاز اعلام شده است.

همچنین در بند «ج» این سیاست‌ها و به منظور توسعه بخش‌های غیردولتی با واگذاری فعالیت‌های دولتی، صراحتاً به تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن به منظور رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی برای مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند، توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص، توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی و جهت‌گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی تأکید شده است. اما با گذشت چند سال از اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با وجود جهت‌گیری‌های دولت و اهداف مترقی این سیاست‌ها که بنا به مبانی نظری و بهره‌گیری از تجارب جهانی تهیه و تدوین شده است و از آن به مثابه انقلاب اقتصادی یاد می‌شود، تفاوت معنی‌داری بین اهداف و عملکرد این سیاست‌ها وجود دارد.

برای تحلیل عدم موفقیت متناسب با انتظارات، عده‌ای از صاحب‌نظران تحت‌الشعاع بودن این سیاست‌ها نسبت به واگذاری سهام عدالت را یکی از موانع اجرایی آن می‌دانند. از آنجاکه اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از یک سو به الزام دولت مبنی بر فراهم کردن زمینه واگذاری مالکیت و مدیریت به بخش‌های غیردولتی تأکید دارد و از سوی دیگر بر قبول مشارکت مردم و اعلام آمادگی بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی وابسته خواهد بود، از این رو می‌توان الزام دولت به واگذاری را شرط لازم، قبول بخش خصوصی و مردم برای جایگزینی را شرط کافی و آماده بودن محیط و فضای کسب و کار و آزادی اقتصادی را از فروض این قضیه دانست.

بنابراین مسائل اساسی در این موضوع را باید در سه حوزه: دولت، مردم (بخش‌های خصوصی و تعاونی) و محیط تبیین کرد.



شکل ۱ سه جنبه اساسی خصوصی سازی

در حوزه دولت، این سؤال مطرح می‌شود که از زمان اجرای سیاست‌های مذکور، آیا واگذاری‌ها با رویکرد تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، با توجه به توزیع سهام عدالت عملاً به منظور تحقق اهداف آن به درستی انجام یافته است؟ در حوزه مردم سؤال محوری این است که آیا اصولاً منابع و توانایی لازم در بخش‌های خصوصی و تعاونی برای قبول سرمایه‌گذاری در عرصه‌های اعلام شده در سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی وجود دارد؟ در مورد آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار نیز این سؤال اساسی مطرح می‌شود که تا چه حد فضای کسب و کار و آزادی اقتصادی در ایران برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی مهیاست؟

بنابراین مسائل اصلی در خصوص اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و موانع فراروی آن با توجه به حوزه‌های نقش آفرین و سه‌گانه دولت، مردم و محیط مطرح خواهد بود.

۲ روش‌شناسی مطالعه

با توجه به کوتاه بودن دوره عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که بیش از چند سال از اجرای آن نمی‌گذرد، هرگونه اظهار نظر و ارزیابی نسبت به امکان‌سنجی تحقق اهداف آن در بلندمدت، صرفاً با تکیه بر چگونگی کارکرد چندساله آن کافی نخواهد بود، بنابراین به منظور روایی و پایایی استدلال ضروری است از مبانی نظری موضوع و نتایج مطالعات تجربی مرتبط بهره گرفته شود.

از این رو تلاش می‌شود برای پاسخ‌گویی به سؤالات مطرح شده و آگاهی از موانع اجرایی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، اطلاعات مورد نیاز به روش کتابخانه‌ای و با مروری بر ادبیات موضوع و مبانی نظری چگونگی نقش دولت در مالکیت و مدیریت و نیز بررسی نتایج از مطالعات انجام شده درباره خصوصی سازی در کشورهای دیگر و بهره‌گیری از تجارب آنها و همچنین آگاهی از گزارش عملکرد این سیاست‌ها، جمع‌آوری و سپس به روش فراتحلیل نسبت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و نهایتاً ارائه پیشنهادها برای اقدام شود.

۳ مروری بر مبانی نظری و سیر تطور نقش دولت در مالکیت و مدیریت

مالکیت و چگونگی گسترش محدوده آن همواره یکی از موضوع‌های پرچالش اجتماعی است که از اواخر قرن هجدهم با شکل‌گیری مکتب‌های اقتصادی در چارچوب مفاهیم نظری تثوریزه شده و به‌عنوان یکی از وجوه تفاوت مکتب‌ها به نوع دیگری توجه شده است.

اسمیت^۱ (۱۷۷۶) پایه‌گذار علم جدید اقتصاد که تفکرات وی و پیروانش در قالب مکتب کلاسیک ارائه می‌شود، نه تنها بر آزادی مالکیت‌های فردی تأکید می‌کند، بلکه گسترش آن را موجب رشد اقتصادی دانسته و بر آن است که در صورت شفافیت بازار و وجود شرایط رقابتی، با هدایت یک دست‌نمائی هرگونه گسترش مالکیت، حتی با پی‌جویی منافع شخصی، به تأمین اجتماعی منجر خواهد شد.

1. Adam Smith

این دیدگاه و تلقی آن از عملکرد دست نامرئی، پس از چند دهه از درون این مکتب با بدبینی مواجه شد و از سوی اقتصاددانانی همچون مالتوس^۱ (۱۷۹۸) و ریکاردو^۲ (۱۸۲۰) با تأکید بر تأثیر منفی جمعیت و افزایش هزینه‌های تولید بر رشد اقتصادی مورد تردید قرار گرفت، اما با گسترش مالکیت و پیدایش نوعی انحصار، ناتوانی دست نامرئی در ایجاد اشتغال کامل آشکار شد. به طوری که طرح نظریه‌های اصلاحی و شکل‌گیری مکتب نئو کلاسیک‌ها^۳ از سوی اقتصاددانان لیبرال همچون استوارت میل^۴ (۱۸۴۸) و ارائه مفاهیم جدید همچون اصل فایده و مطلوبیت استتلی جونز^۵ (۱۸۷۰) و پشتیبانی اقتصاددانانی همچون منگر^۶ (۱۸۷۱) و والراس^۷ (۱۸۷۴) از نظریه‌های مطرح شده نیز مانع نفوذ نگاهی متفاوت درباره مالکیت و شکل‌گیری مکتبی رادیکالیستی با نام مارکسیسم^۸ نشد. مارکس^۹ (۱۸۶۷)، برخلاف اقتصاددانان لیبرال از مکاتب کلاسیک و نئو کلاسیک، بر آن بود که رشد اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت فقط با نفی مالکیت‌های فردی و اعمال مدیریت دولتی در اقتصاد تأمین خواهد شد.

نظریه‌های مارکس در مورد نفی مالکیت خصوصی و طرح نظریات ماتریالیسم تاریخی و ماتریالیسم دیالکتیک که با استقبال کارگران به عنوان طبقه نوین اجتماعی همراه بود تا حدی توجه شد که دیدگاه جدید اقتصاددانان بزرگی چون آلفرد مارشال^{۱۰} (۱۸۹۰) و انتشار کتاب *اصول علم اقتصاد* و پذیرش «اقتصاد دستوری»^{۱۱} به جای «اقتصاد اثباتی»^{۱۲} که

-
1. Thomas Robert Malthus
 2. David Ricardo
 3. Neo-classic School
 4. John Stuart Mill
 5. William Stanley Jones
 6. Karl Menger
 7. Leon Walras
 8. Marxism
 9. Marx
 10. Alfred Marshall
 11. Normative Economics
 12. Positive Economics

مورد توجه کلاسیک‌ها بود، نتوانست در پایان قرن نوزدهم برتری مکاتب لیبرالیستی را تثبیت کند؛ به طوری که در آغاز قرن بیستم نظریه‌های غالب درباره مالکیت یا همچون مارکسیسم بر نفی آن و یا چون مکتب جدیدالتأسیس نهادی^۱ به محدودیت آن تأکید داشتند؛ زیرا مکتب نهادی که در سال ۱۹۰۰ تورستین ویبلن^۲ آن را پایه گذاری کرد، با نگاهی متفاوت درباره اقتصادهای لیبرالیستی و سوسیالیستی که به مالکیت‌های فردی و دولتی تأکید داشتند، مالکیت‌های سهامی را مناسب‌ترین شکل مالکیت برای شرکت‌های بزرگ تولیدی در اقتصاد آزاد مطرح کرد.

ویبلن پیش‌بینی کرده بود که با ارائه عملکرد اقتصاد پیشنهادی کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها یکی از انقلاب‌های زیر به وقوع خواهد پیوست:

۱. انقلاب مدیران (جدایی مالکیت و مدیریت): این انقلاب با تحمیل نظرهای مدیران صنایع بزرگ شکل گرفته است و موجب سهامی شدن شرکت‌های تولیدی و جدایی مالکیت از مدیریت می‌شود.

۲. انقلاب فروشندگان (افزایش بازدهی و کیفیت تولید): این انقلاب که با افزایش انتظارات مؤسسه‌های تجاری و فروشندگان نسبت به بهبود کیفیت و کاهش قیمت محصولات تولیدی رخ می‌دهد، موجب تلاش بیشتر تولیدکنندگان در افزایش بازدهی و مطلوبیت کالاها می‌شود و نهایتاً جلب مشتری را برای فروشندگان و بازرگانان آسان‌تر می‌کند.

۳. انقلاب مهندسان (افزایش رفاه اجتماعی): مهندسان برای بهبود تولید و برخورداری توده‌های مردم از فعالیت‌های اقتصادی همراه با نفی گسترش بی‌حد و حصر مالکیت خصوصی و همچنین مخالفت با درآمدهای بادآورده این انقلاب شکل می‌گیرد. به نظر ویبلن مهندسان بهترین نمایندگان مردم خواهند بود.

از اوایل قرن بیستم با گسترده‌گی واحدهای تولیدی و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ

1. Institutional School
2. Thorstein Veblen

اقتصادی و مشکل مدیریت آنها، دانشمندان علوم اداری نظریه‌های جدید علمی را در این رشته از علوم اجتماعی مطرح کردند. به طوری که نخستین نظریه «مدیریت علمی»^۱ را تیلور^۲ (۱۹۱۱) ارائه کرد. همچنین در این قرن تقابل سه نظریه متفاوت مالکیت از سوی مکاتب لیبرالیستی، مارکسیستی و نهادیون در خصوص چگونگی مالکیت استمرار می‌یافت، برحسب اقتضا، نظریه‌های جدید مدیریت سیر تطور و تکامل خود را می‌پیمود، به طوری که نظریه مدیریت علمی طی سال‌های ۱۹۲۵-۱۹۱۰ و نظریه روابط انسانی^۳ در دوره ۱۹۵۰-۱۹۲۵ و دیدگاه‌های مدرن مدیریتی در نیمه دوم قرن بیستم یکی پس از دیگری مطرح شد. نتیجه چنین حالتی پذیرش محدودیت را در مالکیت و تفکیک آن از مدیریت به‌عنوان یکی از رشته‌های تخصصی علوم اجتماعی الزام آور کرد. تا جایی که حتی برای اقتصاددانان لیبرال مثلاً جان مینارد کینز (۱۹۳۶)، بنیان‌گذار مکتب کینزی،^۴ تجدیدنظر در اصول اولیه آزاد مبنی بر دخالت نکردن دولت و پذیرش اقتصاد مختلط و تأیید نقش دولت در اقتصاد اجتناب‌ناپذیر شد.

از این رو از اواسط قرن بیستم و پس از جنگ جهانی دوم و تسری اختلافات اقتصادی بلوک غرب و شرق در خصوص مالکیت با اختلافات سیاسی و آغاز دوره جنگ سرد نظریه معتدل نهادیون در مورد مالکیت و مدیریت از دو نگاه متضاد لیبرالیست‌ها و سوسیالیست‌ها، مبنی بر آزادی مطلق مالکیت و یا نفی مطلق مالکیت، از اقبال بیشتری برخوردار شد.

جان کنت گالبرایت^۵ (۱۹۵۲) یکی از مروجین مکتب نهادی با انتشار کتاب سرمایه‌داری در آمریکا و طرح نظریه «قدرت همسنگ»^۶، ضمن زیر سؤال بردن تفکرات

1. Scientific Management Theory
2. F. W. Taylor
3. Human Relations Theory
4. Keynesian School
5. John Kenneth Galbraith
6. Countervailing Power

کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها درباره ضرورت رقابت کامل، موفقیت شرایط انحصاری در آمریکا را نتیجه تفکیک مالکیت از مدیریت دانست و استدلال کرد که قدرت شرکت‌های بزرگ سهامی تولید با قدرت شرکت‌های بزرگ عرضه کننده، همچون فروشگاه‌های بزرگ زنجیره‌ای، مهار شده و این موجب افزایش کیفیت کالاها و کاهش قیمت آنها برای مصرف کننده شده است و در این میان دولت‌ها با اخذ مالیات، منابع مالی لازم را برای تأمین اجتماعی و پرداخت به فقرا فراهم، و اتحادیه‌های کارگری نیز از حقوق کارگران دفاع می‌کنند. از این رو به نظر نهادیونی چون گالبرایت، این «قدرت همسنگ» جایگزین «دست نامرئی»^۱ برای ایجاد تعادل و رفاه در جامعه می‌شود.

همچنین گالبرایت در سال ۱۹۶۷ با انتشار کتاب *جامعه صنعتی جدید* و طرح مسائلی تازه نشان داد که استفاده از تکنولوژی‌های نوین موجب پیدایش شرکت‌های بزرگ سهامی در فرایند تولید می‌شود، که با رشد این شرکت‌ها مدیریت از مالکیت جدا می‌گردد. وی با معرفی نهاد فنی^۲ به عنوان مهم‌ترین خصایص نظام صنعتی بر آن است که امروز گروهی متخصص با نام تکنوکرات^۳ جای سرمایه‌داران را گرفته‌اند. او سازمان جمعی مدیران، مهندسان، دانشمندان، طراحان تولید و محققان بررسی بازار، مدیران فروش و ... را که در جهت ارائه اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری گروهی فعالیت می‌کنند، تکنوکرات معرفی می‌کند.

گالبرایت با توجه به تفاوت نظام صنعتی جدید با اقتصاد بازاری در شیوه فنی، برنامه‌ریزی نهاد فنی و نفوذ تولیدکنندگان به مصرف‌کنندگان از طریق تبلیغات، بر ضرورت محدودیت مالکیت و تفکیک آن از مدیریت تأکید می‌کند و نوع نگاه لیبرالیسم و کمونیسم را نسبت به مالکیت و مدیریت مردود می‌داند.

در خصوص نظریه‌های مختلف درباره مالکیت و مدیریت شاید با استناد به دیدگاه

۱. «دست نامرئی» اصطلاحاتی است که آدام اسمیت برای تبیین نقش کارگزاران اقتصادی در به تعادل رساندن اقتصاد در شرایط آزادی اقتصادی استفاده کرده است.

2. Techno Structure
3. Technocrats

لیست^۱ (۱۸۴۰)، مؤسس مکتب تاریخی، نمی‌توان بدون توجه به اوضاع مختلف هر کشور از اجرای موفقیت‌آمیز نظریه‌های اقتصادی در آن خوش‌بین بود؛ زیرا به‌نظر پیروان مکتب تاریخی، همواره ملیت، فرهنگ و تاریخ هر کشور مبنای هر گونه نظریه‌پردازی سیاسی و اقتصادی آن کشور خواهد بود (تفضلی، ۱۳۸۳).

در هر صورت امروز قبول ضرورت گسترش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد به‌هیچ‌وجه به معنی حذف دولت از بازار تلقی نمی‌شود؛ زیرا بازار بدون وجود دولتی فعال که متناسب با اوضاع، ایفای نقش نماید، نمی‌تواند در تأمین آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی مردم اقدام کند (Stern and Stiglitz, 1997: 110).

بر اساس دیدگاه بانک جهانی (۱۹۹۷) به‌دلیل ناتوانی بازار و نهادهای خصوصی در پنج نقش حیاتی، مرتبط با بنیادهای قانونی، چارچوب‌های سیاست اقتصاد کلان، سیاست‌گذاری در خدمات اساسی اجتماعی، سرمایه انسانی و زیرساخت‌ها همچون امنیت و حفاظت از محیط زیست، مسئولیت دولت در اقتصاد انکار نشدنی است. هر چند در این خصوص همچنان نسبت به اندازه دولت و چگونگی ایفای نقش آن اختلاف نظرهای جدی وجود دارد. به‌طوری‌که گفته می‌شود اثبات موفق‌تر بودن دولت‌های کوچک در ارائه خدمات عمومی اساساً ناممکن است (Economist, 1997: 82). همچنین مطالعاتی که مؤسسه جهانی توسعه تحقیقات اقتصادی^۲ در یکصد و بیست و چهار کشور در حال توسعه انجام داده، نشان‌دهنده این است که تلاش‌هایی برای کاهش اندازه دولت و به‌منظور ایجاد ثبات اقتصادی در برخی از کشورها صورت گرفته که در عمل به بی‌ثباتی بیشتر منجر شده است (Nafziger 1998: 22). اما بانک جهانی مطالعاتی انجام داده است که نشان می‌دهد چنانچه دولت کوچک با نهادهای مناسب همراه شود، امکان افزایش دوبرابری تولید ناخالص داخلی طی دو دهه کاملاً وجود خواهد داشت (Commander, Davoodi and Lee, 1996).

1. Friedrich List

2. World Development Institution of Economic Research (WDIER)

به هر حال آنچه ملاک مناسبی برای اندازه دولت می باشد، اندازه ای است اقتضایی به طوری که دولت با آن اندازه به ایجاد رشد همه جانبه اقتصادی، توزیع عادلانه درآمدها و تأمین اجتماعی قادر باشد (Alesina, 1997).

در مجموع می توان این طور نتیجه گرفت که با بسط و یا محدودسازی نقش دولت در اقتصاد که صورت گرفته است، این نقش کاملاً متناسب با اوضاع متفاوت کشورها در مقاطع زمانی و سیکل های اقتصادی امری اقتضایی و انکار نشدنی است، به طوری که دخالت دولت های لیبرال غربی در آمریکا و اروپا و تزریق بیش از ۱۰۰۰ میلیارد دلار در اقتصاد که به منظور مهار بحران در بازارهای مالی و پولی انجام می شود، نمونه های روشنی از ضرورت و اهمیت نقش دولت ها در اقتصاد است. ولی نکته مهم در این استنتاج عمومی، آگاهی از میزان و چگونگی اعمال این نقش متناسب با شرایط متفاوت است.

۴ بررسی نتایج برخی از مطالعات تجربی

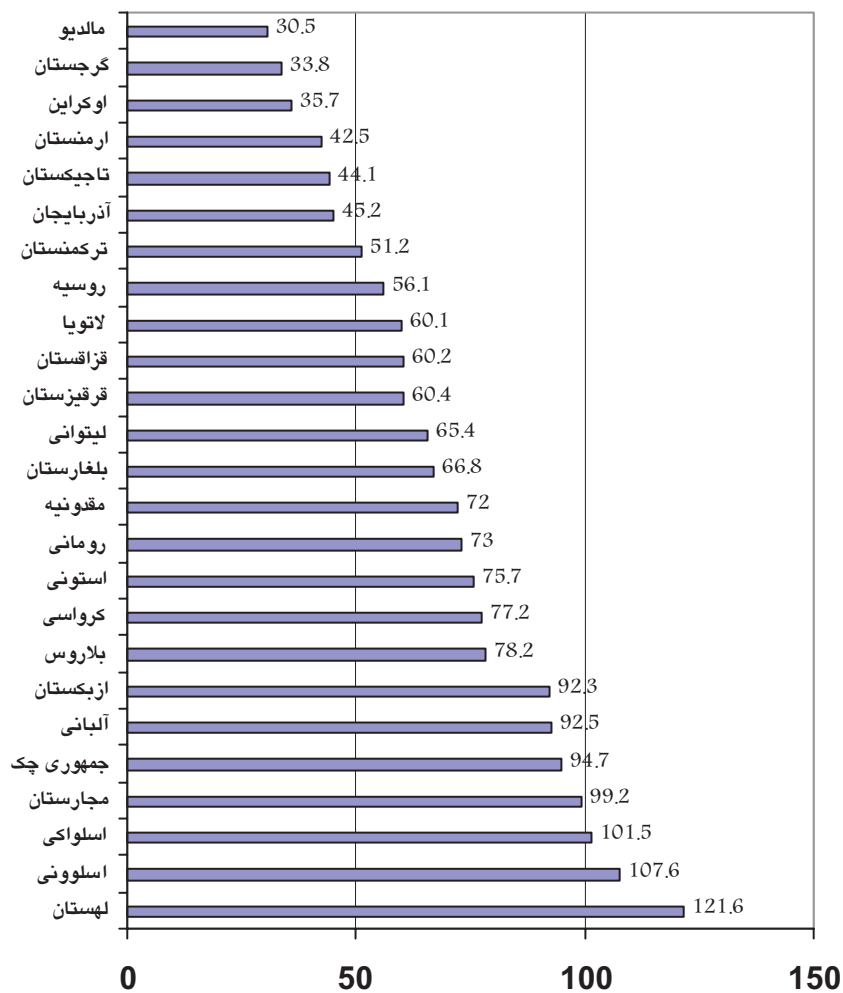
۴-۱ کولودکو

در بررسی تحولات اقتصادی پس از خصوصی سازی در ۲۵ کشور اروپای شرقی^۱ و کشورهای مستقل مشترک المنافع^۲ مشخص شد که طی دهه (۱۹۹۹-۱۹۹۰) شاخص تولید ناخالص داخلی^۳ به طور متوسط در این کشورها به ترتیب ۶۵ و ۴۵ درصد قبل از آغاز تحول و خصوصی سازی بود. این در حالی است که در برخی از این کشورها همچون چکسلواکی و رومانی طی چهار دهه قبل از تحولات و خصوصی سازی دهه ۱۹۹۰، رشد اقتصاد به ترتیب ۴/۸ و ۸/۲ درصد بود و در چکسلواکی طی ۱۶ سال و در رومانی طی کمتر از ۹ سال به سبب تمرکز دولتی، رشد در آمد ملی دو برابر شده بود (Kolodko, 2001: 13).

1. Easten Europe

2. Commonwealth of Independent States (CIS)

3. Groos Domestic Product (GDP)



نمودار ۱ رشد تولید ناخالص داخلی واقعی در ۲۵ کشور اروپای شرقی در سال ۱۹۹۹ نسبت به سال پایه ۱۹۸۹

علت وجود رشد اقتصادی در کشورهای بلوک شرق در قبل از تحولات خصوصی سازی عمدتاً دخالت دولت‌ها در تخصیص بوروکراتیک منابع بود (Bauer)

(15: 1997; Kolodko and Nuti, 1978: 40) و دلیل اصلی رکود پس از خصوصی سازی و آزادسازی در کشورهای اروپای شرقی ناهماهنگی میان فرایند خصوصی سازی و فرایند نهادسازی بود (Kolodko and Nuti, 1997: 18). در پایان این مطالعه، موارد زیر نتیجه گیری و پیشنهاد شده است:

۱. فراهم ساختن نهادها مهم ترین عامل دستیابی به رشد سریع و پایدار است. نهادها باید از طریق فرایندی ساخته شوند که از سوی دولت هدایت شوند و نه شانس.
۲. اندازه دولت از کیفیت سیاست های دولتی و روش اجرای تغییرات اهمیت کمتری دارد.
۳. اگر فراهم سازی نهادها مورد غفلت قرار گیرد و یا به عهده نیروهای بازار گذاشته شود، نهادهای غیررسمی تشکیل می گردد که این پدیده به گسترش فساد و جنایت های سازمان یافته منجر خواهد شد.
۴. در اقتصادهای دوران گذار، سیاست ها باید نظام حقوقی را تغییر شکل داده و منظم سازند، تدوین و توسعه قوانین جدید، قوانین تجارت و مالیات، مقررات بازار سرمایه، حمایت از حقوق مالکیت، مقررات ضدتبانی گری، نظارت بر بانک ها، حمایت از مصرف کننده و محافظت از محیط زیست جزء مسائل بسیار مهمی است که باید قبل از خصوصی سازی دارایی های دولتی توجه شود.
۵. در اقتصادهای پس از سوسیالیسم لازم است که وظایف از دولت مرکزی به دولت های محلی منتقل شود، تا مقررات زدایی به نحو بهتری انجام گیرد. به این معنا که در نظام بودجه عمومی باید تمرکززدایی شود و دولت های محلی از خودمختاری بیشتری در امور مالی برخوردار شوند.
۶. توسعه سازمان های غیردولتی^۱ باید شتاب گیرد؛ زیرا پس از بخش خصوصی و دولت این سازمان ها رکن سوم اقتصاد بازار و جامعه مدنی محسوب می شود. خلأهایی از زندگی مردم در جامعه است که دولت و بخش خصوصی نمی تواند آنها را پر کند، بلکه فقط سازمان های غیردولتی از عهده آن برمی آید.

1. Non Governmental Organization (NGO)

۷. سیاست‌های درآمدی و رشد عادلانه برای پایداری رشد و در نتیجه موفقیت نهایی فرایند از گذار اهمیت زیادی دارد (Tanzi, Chu and Gupta, 1999: 20).

از آنجا که در سال‌های اولیه دوران گذار، گسترش بی‌عدالتی اجتناب‌ناپذیر است، دولت باید از طریق سیاست‌های مالی و اجتماعی نقش فعالی در مدیریت توزیع درآمدها داشته باشد؛ زیرا اگر توزیع درآمدها از حد خاصی ناعادلانه‌تر شود، گسترش فعالیت‌های اقتصادی نیز با مشکل مواجه و رشد اقتصادی کند می‌شود. باید همواره توجه داشت که بی‌عدالتی باعث توقف اصلاحات ساختاری و نهادی می‌شود.

۸. حرکت به سمت اقتصاد بازار در محیط جهانی صورت می‌گیرد، بنابراین تلفیق و هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی، بخش جدایی‌ناپذیر فرایند خصوصی‌سازی خواهد بود.

۹. سازمان‌های بین‌المللی نه تنها باید از جهانی‌سازی حمایت کنند، بلکه باید از همکاری‌های منطقه‌ای نیز پشتیبانی نمایند. رشد سریع و پایدار مستلزم توسعه صادرات است که این پدیده با تقویت ارتباطات و همکاری‌های منطقه‌ای شکل می‌گیرد.

۱۰. نهادهای برتون وودز^۱ باید روش‌های سیاستی خود را در قبال اقتصادهای در حال گذار بازنگری کنند. به طوری که صندوق بین‌المللی پول باید بر نقدشوندگی مالی، قابلیت تبدیل ارزها و ثبات مالی و پولی تأکید کند و بانک جهانی باید عمده‌تأ از رشد عادلانه و توسعه پایدار حمایت نماید.

در پایان این مطالعه تصریح شده است، همان‌طور که شرایط مرتباً در حال تغییر است و چالش‌هایی در فراروی خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد، سیاست‌ها نیز باید اقتضایی و متناسب با شرایط و چالش‌های ایجاد شده تغییر یابد.

۲-۴ مگینسون و نتر و مطالعات مرتبط

در پژوهش مگینسون و نتر^۲ بر عملکرد عملیاتی و مالی تعدادی از شرکت‌های خصوصی

1. Bretton Woods

2. William L. Megginson and Jeffrey M. Netter.

شده در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته که سهام آنها از طریق عرضه عمومی واگذار شده‌اند، نشان داده است، که سودآوری به صورت درآمد خالص تقسیم بر فروش از میزان متوسط ۸/۶ درصد پیش از خصوصی سازی به ۱۲/۶ درصد پس از آن افزایش یافته است. همچنین کارایی به شکل فروش واقعی (تورم تعدیل شده) به ازای هر کارمند از ۹۶/۹ درصد در اولین سال اجرای خصوصی سازی به ۱۲۳/۳ درصد در دوره پس از آن رسیده است. بازده سرانه کارکنان این شرکت‌ها نیز بین ۷۹ تا ۸۶ درصد افزایش یافته است (Megginson and Netter, 2001: 9).

در مطالعه کاست که در آن عملکرد ۷۹ شرکت خصوصی شده در ۲۱ کشور در حال توسعه بررسی شده، نشان داده که طی سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۲ افزایش چشمگیری در میزان سودآوری این شرکت‌ها به دست آمده است (Boubakri and Cosset, 1998: 12).

مطالعه لاپورتا و لوپز دیلانز، که در آن ۲۱۸ شرکت غیرمالی خصوصی در مکزیک بررسی شده است، همچنین نشان می‌دهد که شرکت‌های دولتی در بخش‌های رقابتی و غیررقابتی از زیان‌دهی پیش از خصوصی سازی به سودآوری رسیده‌اند، به طوری که تولید واقعی در این شرکت‌ها ۲۵/۳ درصد افزایش یافته است (Laporta and Lopez, 1997).

در این راستا مطالعات ماسه‌دو^۱ (۲۰۰۰)، پین هرو^۲ (۱۹۹۶)، بهاتیا و کمپل وایت^۳ (۱۹۹۸)، بوبکری و کاست^۴ (۱۹۹۹) و جلال و دیگران^۵ (۱۹۹۴) در مورد نتایج خصوصی سازی نیز مؤید بهبود کارایی شرکت‌های دولتی پس از خصوصی شدن است.

۳-۴ گوپال جاشی^۶

در پژوهشی درباره علل خصوصی سازی و پیامدهای آن در پنج کشور بنگلادش، هند،

-
1. Roberto Macedo
 2. Armando Castelar Pinheiro
 3. Oliver Campbell White and Anita Bhatia
 4. Narjess Boubakri and Jean-Claude Cosset
 5. Jalal and et. al.
 6. Gopal Joshi

نیپال، پاکستان و سریلانکا از منطقه جنوب آسیا مشخص شد خصوصی سازی در این منطقه به سه دلیل پیگیری شده است:

۱. دستیابی به دمکراسی اقتصادی با افزایش مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی،
۲. شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی و افزایش اشتغال،
۳. کاهش کسری بودجه.

در این مطالعه نشان داده شده است که در اکثر کشورهای جنوب آسیا، خصوصی سازی عملاً با هدف کاهش کسری بودجه صورت گرفته، ولی در آمد حاصل از خصوصی سازی به جبران کسری بودجه در این کشورها قادر نبوده است (جدول ۱).

جدول ۱ چگونگی کسری بودجه و خصوصی سازی در پنج کشور منطقه جنوب آسیا

ردیف	کشور	کسری بودجه (درصدی از تولید ناخالص داخلی)*	درآمدهای خصوصی سازی	تعداد واحدهای خصوصی شده
۱	بنگلادش	۵/۴	۲ میلیون دلار آمریکا**	۱۰۸۳
۲	هند	۶/۵	۱۲۶/۳۸ میلیارد روپیه	۳۹
۳	نیپال	۶/۴	۷۹۷ میلیون روپیه	۱۰
۴	پاکستان	۵/۴***	۵۹/۶ میلیارد روپیه	۱۰۶
۵	سریلانکا	۷/۷	۷/۵ میلیون دلار آمریکا	۷۵

مأخذ: جاشی گوپال، ۱۳۸۵. خصوصی سازی در جنوب آسیا، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

* بانک توسعه آسیایی، چشم‌انداز توسعه آسیایی ۱۹۹۹، چاپ دانشگاه آکسفورد، هنگ کنگ.

** سه - چهار کارخانه کوچک در طول سه سال گذشته.

*** با بدهی انباشته شده ۲۵۰۰ میلیارد روپیه‌ای در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۰.

همچنین مستند به نتایج این مطالعه مشخص شده است که اجرای برنامه خصوصی سازی در کشورهای جنوب آسیا نه تنها به افزایش سطح اشتغال در این کشورها منجر نشده است، بلکه به دلیل مازاد نیروی انسانی موجب اخراج گسترده کارگران شده است (جدول ۲).

جدول ۲. مازاد نیرو ناشی از خصوصی سازی در جنوب آسیا

ردیف	کشور	اشتغال در بخش دولتی (نفر)	مازاد نیرو (درصد)	هزینه های تعدیل نیرو
۱	بنگلادش	۲۴۰۰۰۰	۲۵	۷ میلیارد تاکا
۲	هند	۹۸۰۰۰۰۰	۲۳ ^۱	۴۸,۰۹۲ میلیارد روپیه
۳	نیپال	۴۶۷۰۰	۶۰	۹,۹۱۴ میلیون روپیه ^۲
۴	پاکستان	۳۴۶۰۰	۶۳ ^۳	۳,۵۵۹ میلیون روپیه
۵	سريلانكا	۱۲۰۰۰۰	۵۳	تا ۵۳ ماه حقوق

مأخذ: همان.

* بازنشستگی داوطلبانه.

** برآورد سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۹۲ برای سناریویی با ۵۰ درصد مازاد نیروی کار.

*** بازنشستگی داوطلبانه.

در پایان این مطالعه، نتیجه گیری می شود چنانچه قبل از انجام خصوصی سازی ابتدا با اصلاح قوانین و مقررات و تبیین نقش دولت، کارگران و کارفرمایان نهادسازی مناسب صورت گیرد، اعتماد کارگران از عادلانه بودن خصوصی سازی تقویت می شود که این پدیده به تسهیل در فرایند خصوصی سازی منجر خواهد شد. همچنین در این مطالعه تصریح شده است که گفتمان مؤثر اجتماعی در مذاکرات حل مناقشات در فرایند خصوصی سازی اهمیت زیادی دارد. لذا کشورهای منطقه جنوب آسیا به منظور دستیابی به اهداف خصوصی سازی باید سازوکار گفتمان اجتماعی را تشویق و تقویت کنند (Joshi, 2000).

۴-۴. ساچز، زینس و آیلات^۱

در مطالعاتی که این محققان درباره ۲۴ کشور با اقتصاد در حال گذار انجام داده اند، مشخص شد که فقط تغییر مالکیت برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست.

1. Jeffrey Sache, Clifford Zinnes and Yair Eilat.

هنگامی که تغییر مالکیت با اصلاحات نهادی، با هدف رفع موانع ورود و خروج به بازار، اصلاح قوانین و مقررات اداره شرکت‌ها، تشدید محدودیت‌های بودجه‌ای و توسعه بازارهای سرمایه همراه شود، پیشرفت گسترده و چشمگیری در عملکرد آنها حاصل خواهد شد؛ به طوری که هرچه رقابت‌پذیری بازار تشدید و محدودیت‌های بودجه و چارچوب‌های آن بهبود یابد و قوانین مربوط با برنامه خصوصی‌سازی همراه شود، آنگاه تغییر مالکیت تأثیر بیشتری خواهد داشت. هر اندازه سطح اصلاحات نهادی بالاتر باشد، تأثیر عملکرد اقتصادی حاصل از انتقال مالکیت بهتر خواهد بود.

این محققان تأکید می‌کنند که اقتصاد برای پیشرفت باید اولاً، دارای مالکیت خصوصی باشد و ثانیاً، سیاست‌های پس از رقابت که مکمل یکدیگرند، داشته باشد. همچنین آنها تصریح می‌کنند که سیاست‌ها و نهادها به اندازه خود «مالکیت» اهمیت دارد (Sachs, Zinnes and Eilat, 2000).

۴-۵ ششینسکی و لویز کالوا

در مطالعات این دو محقق بر چگونگی آثار خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان داده شده که سهم شرکت‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی کشورها با سطوح درآمدی آنها متفاوت بوده است. همان‌طور که در جدول ۳ نشان داده می‌شود طی سال‌های ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۷، این سهم در کشورهای با درآمد پایین از ۳ تا ۱۵ درصد و در کشورهای با درآمد پایین‌تر از متوسط از ۵ تا ۱۱ درصد و در کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط ۵ تا ۱۰/۵ درصد و در کشورهای با درآمد بالا از ۵ تا ۶ درصد کاهش یافته است (Sheshinski and Lopes-Calva, 2003).

همچنین در این مطالعه نتیجه‌گیری شده است که سودآوری شرکت‌های خصوصی شده مستقل از ساختار بازار بهبود می‌یابد و شرکت‌های رقابتی در مقایسه با شرکت‌های موجود در بازارهای غیررقابتی، افزایش بیشتری را در میزان بهره‌وری نشان می‌دهد. در این باره تصریح شده

است که عملکرد شرکت‌های کاملاً خصوصی سازی شده به مراتب بهتر از شرکت‌هایی است که تنها بخشی از آنها خصوصی شده است. این نتیجه گیری در مطالعات بردمان و وینینگ (۱۹۸۹) که طی آن عملکرد پانصد شرکت صنعتی بزرگ غیر آمریکایی را بررسی کرده‌اند، نیز حاصل شده بود. بر اساس این مطالعه عملکرد شرکت‌های کاملاً خصوصی شده به مراتب بهتر از شرکت‌هایی بوده که تحت مالکیت دولت و یا با مالکیت عمومی اداره می‌شوند (جدول ۳).

جدول ۳ تغییر در فعالیت شرکت‌های دولتی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی

ردیف	سال		
	۱۹۹۷	۱۹۸۰	کشورها (به ترتیب گروه‌های درآمد)
۱	۳	۱۵	کشورهای با درآمد پایین
۲	۵	۱۱	کشورهای با درآمد متوسط پایین
۳	۵	۱۰/۵	کشورهای با درآمد متوسط بالا
۴	۵	۶	کشورهای با درآمد بالا

Source: Sheshinski and Calva, 1998.

۴-۶ دیک ولش و الیویر فرموند

این محققان با استفاده از مطالعات متعددی که بانک جهانی در مورد چگونگی و آثار خصوصی سازی در کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ و برخی از کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی داشته است، خصوصی سازی به روش مرحله به مرحله را مناسب‌ترین و مطمئن‌ترین شیوه خصوصی سازی می‌دانند.

آنان موارد زیر را به منظور درس جهانی از خصوصی سازی نتیجه گیری کرده‌اند:

۱. رویکرد واحدی برای خصوصی سازی وجود ندارد، بلکه باید روش خصوصی سازی متناسب و هماهنگ با اوضاع کشور و شرکت مورد نظر باشد.

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

۲. اجرای برنامه خصوصی سازی باید از حمایت شدید سیاسی و راهبردی بالاترین مقام‌های دولتی برخوردار باشد.
۳. در خصوصی سازی‌ها باید قیمت گذاری براساس ارزش بازار محاسبه شود نه ارزش‌های دفتری آنها.
۴. همواره در خصوصی سازی‌ها؛ شفافیت، بی طرفی و ایجاد فرصت‌های مساوی برای همه از شرایط کاملاً ضروری محسوب می شود.
۵. در خصوصی سازی‌ها باید از مهارت و تخصص خارجی نیز استفاده شود.
۶. همگام با اجرای برنامه‌های خصوصی سازی باید اصلاحات ساختاری در بخش‌های مالی و قانونی صورت پذیرد.
۷. اصلاحات پیش از خصوصی سازی باید به اصلاح ترازنامه و تغییرات سازمانی همچون تعطیلی، کاهش نیروی کار و انتقال ارائه خدمات اجتماعی به کارکنان محدود شود.
۸. برنامه خصوصی سازی باید بستر ساز سیاست‌گذاری‌های خارجی گردد.
۹. خصوصی سازی باید بخش به بخش یا به شیوه فروش ترکیبی صورت گیرد تا به افزایش درآمد دولت منجر شود.
۱۰. دولت‌ها باید شروط مرتبط با اجرای برنامه خصوصی سازی را به حداقل رسانند.
۱۱. دولت‌ها در اجرای برنامه خصوصی سازی به جای محدود شدن به یک برنامه زمان بندی تصنعی باید متناسب با واقعیت‌ها و اوضاع اجتماعی اقدام کنند.
۱۲. ستادهای اطلاع رسانی همگانی و شفاف سازی اطلاعات برای همه در اجرای برنامه خصوصی سازی بسیار پراهمیت است.
۱۳. در خصوصی سازی باید مراقب بود تا انحصارات خصوصی ایجاد نشود؛ زیرا انحصارات خصوصی به مراتب از انحصارات دولتی زیان بخش تر خواهد بود.
۱۴. در خصوصی سازی‌ها همواره باید بین به حداکثر رساندن درآمد حاصل از فروش شرکت‌های دولتی با اولویت‌هایی همچون گسترش مالکیت سهام، افزایش بازار سرمایه داخلی و گسترش رقابت، هماهنگی لازم وجود داشته باشد.

۱۵. قوانین خصوصی سازی باید انعطاف لازم را داشته باشد، تا بتواند همواره پاسخ گوی شرایط متغیر بازار باشد.

۱۶. قبل از اجرای برنامه خصوصی سازی باید لیست شرکت های قابل واگذاری و لیست شرکت های غیر قابل واگذاری به منظور شفاف سازی در امر خصوصی سازی تهیه و اعلام شود (Welch and Fremond, 1998).

۴-۷ کاماندر، داودی و لی^۱

در این تحقیق نشان داده شده است اگر در کشوری ترکیب دولت کوچک و نهادهای خوب شکل گیرد، تولید ناخالص داخلی رشد خواهد کرد، به طوری که طی دو دهه می تواند به دو برابر افزایش یابد و این در حالی است که اگر ترکیب نامناسبی از دولت بزرگ و نهادهای ضعیف وجود داشته باشد حداقل به دوونیم قرن (۲۵۰ سال) برای چنین رشدی نیاز خواهد بود. در این تحقیق نتیجه گیری شده است که اگر نهادسازی مناسب پس از اجرای برنامه خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی در کشورهای با اقتصاد در حال گذار انجام شود، این کشورها می توانند حتی در یک دهه و با وجود دولتی بزرگ تر از دولت کشورهای پیشرفته از افزایش دو برابری تولید ناخالص داخلی خود امیدوار باشند. آنچه در این تحقیق به درستی به آن اشاره شده است رابطه قوی بین سرعت رشد، اندازه دولت و مناسب بودن نهاد است (Commander, Davoodi and Lee, 1996).

۴-۸ تانزی و شوک نت^۲

در این مطالعه ها برای مقایسه عملکرد «دولت بزرگ» و «دولت کوچک» با این فرض که منظور از «دولت بزرگ»، دولتی است که هزینه آن بیش از نیمی از تولید ناخالص داخلی را در برمی گیرد (مثل: بلژیک، ایتالیا، هلند، نروژ و سوئد) و «دولت کوچک» دولتی است که کمتر

1. Simon Commander, Hamid R. Davoodi, and Une J. Lee

2. Vito Tanzi and Ludger Schuknecht

از یک سوم تولید ناخالص داخلی را هزینه می کند (مثل: استرالیا، ژاپن، سوئیس و آمریکا) نشان داده شده است که هر دو ویژگی مشابهی داشته اند به طوری که در سال ۱۹۹۷ برون داد سرانه (برحسب قدرت خرید) در پنج کشور اول ۲۱۰۰۰ دلار و در چهار کشور دیگر ۲۳۰۰۰ دلار بود. میانگین میزان رشد سالیانه در سال‌های (۱۹۹۵-۱۹۶۰) برای هر یک از دو گروه تقریباً یکسان و معادل ۲/۵ درصد بود، میزان تشکیل سرمایه‌های ثابت نیز برای هر دو گروه به ترتیب ۲۰/۵ و ۲۰/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی بود که تقریباً یکسان است. نرخ تورم از سال ۱۹۸۶ تا سال ۱۹۹۴ در هر دو گروه از کشورها، تفاوت چندانی نداشت و به ترتیب ۳/۹ درصد در گروه اول و ۳/۷ درصد در گروه دوم بوده است. امید به زندگی در گروه اول ۷۸ سال و در گروه دوم ۷۷/۸ سال بود. مرگ و میر نوزادان در گروه اول ۶/۷ و در گروه دوم ۶/۴ در هزار تولد بود. میزان ثبت نام در دبیرستان‌ها در کشورهای گروه اول (دولت بزرگ) ۹۲/۸ و در کشورهای گروه دوم (دولت کوچک) ۸۹ درصد بود. طبق ضریب محاسبه شده طرح توسعه سازمان ملل^۱ میزان حضور کودکان در سنین مختلف در مدارس در گروه اول ۸۵ و در گروه دوم ۸۲ درصد بود و میزان بی سوادی به طور مشابهی در هر دو کشور پایین بود.

از جنبه کیفیت سرمایه انسانی و استاندارد زندگی تفاوت اندکی بین دو گروه از کشورهای مورد بحث وجود داشت که وضعیت کشورهای با «دولت بزرگ» بهتر بود. با وجود این مشابهت، آنچه این دو گروه را از یکدیگر متمایز می کند، نحوه توزیع درآمدهاست نه تولید درآمدها، به طوری که در کشورهای با «دولت بزرگ» توزیع درآمدها عادلانه تر است، ولی در کشورهای با «دولت کوچک» بخش بزرگی از درآمدها به سمت طبقه ثروتمند اختصاص دارد.

در این مطالعه نتیجه گیری شده است که شعار «دولت کوچک تر بهتر می تواند نیازهای اجتماعی را برآورده و رفاه اجتماعی را ایجاد کند» شعار غلط و نادرستی می باشد. همچنین در این خصوص جمع بندی شده است که دولت های کوچک نیازهای اجتماعی را برآورده

1. United Nations Development Programme (UNDP)

و به رفاه اقتصادی کمک می کنند اما اغلب این نیازها و رفاه اقتصادی متعلق به گروه خاصی از جامعه است.

دهک اول فقیر جامعه در کشورهای دارای «دولت بزرگ» ۲۴/۱ درصد از توزیع درآمدها را دریافت می کنند در حالی که این سهم در کشورهای با «دولت کوچک» متفاوت است، به طوری که یک پنجم از جمعیت ثروتمندند و تقریباً ۴۴ درصد درآمد را دریافت می کنند، در حالی که به یک پنجم فقیر تقریباً ۵ درصد توزیع درآمدها اختصاص می یابد؛ یعنی یک پنجم از جمعیت که ثروتمندند تقریباً ۹ برابر درآمد یک پنجم جمعیت که فقیرند را در اختیار خواهند داشت.

در این مطالعه نهایتاً نتیجه گیری شده است، برای کشورهایی که استراتژی عدالت همراه با رشد را در پیش دارند ترکیب «دولت بزرگ» با نهادهای خوب به مراتب بهتر از «دولت کوچک» با نهادهای خوب خواهد بود (Tanzi and Keyoung, 1999: 23).

۵ تحلیل مسئله

با عنایت به سؤالات مطرح شده در بیان مسئله، این تحلیل معطوف به چگونگی عملکرد دولت در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با توجه به توزیع سهام عدالت و همچنین ارزیابی از توانایی بخش های خصوصی و تعاونی برای قبول سرمایه گذاری و پذیرش مالکیت و مدیریت از بخش دولتی و نهایتاً بررسی چگونگی آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار کشور خواهد بود.

۱. درخصوص عملکرد دولت در توزیع سهام عدالت باید به رویکرد قوه مجریه از آغاز اجرایی شدن این سیاست ها توجه نمود؛ زیرا هم زمان با ابلاغ بند «ج» سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ۱۳۸۵/۴/۱۲ از سوی مقام معظم رهبری، درخواستی از سوی رئیس جمهور مبنی بر واگذاری ۴۰ درصد سهام از طریق سهام عدالت مطرح و با موافقت رهبری اجرایی گردید. این درخواست در راستای اجرایی شدن طرح واگذاری

سهام عدالت (واسع) مصوبه ۲۳ آبان سال ۱۳۸۴ هیئت وزیران مطرح شد و بنا به اعلام سازمان خصوصی سازی اهدافی همچون توزیع عادلانه ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای ایرانی، توسعه مشارکت مردم و شکوفایی اقتصاد از طریق گسترش بخش تعاون و تفکیک مناسب تر وظایف حاکمیتی و بنگاهداری، سازمان دهی کارا تر بنگاه های واگذار شده و کارآمدتر کردن دولت در عرصه وظایف حاکمیتی برای آن در نظر گرفته شده است. لیکن، با توجه به نوع کارکرد این سهام با اجرای آن فقط بخشی از مالکیت دولتی هدفمندانانه بین برخی از اقشار جامعه منتقل می شود و مدیریت این بنگاه ها همچنان دولتی باقی خواهد ماند.

به هر حال هم راستایی توزیع سهام عدالت با طرح گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی را، که یکی از اهداف هشت گانه سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اعلام شده است، می توان پذیرفت ولی با توجه به انتقال ندادن مدیریت در اجرای چنین طرحی می توان از مؤثر بودن آن در سایر اهداف سیاست های مذکور همچون شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، ارتقای کارایی بنگاه ها و بهره وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولتی در تصدی فعالیت های اقتصادی تردید داشت. به ویژه آنکه توزیع سهام عدالت، کلیت واگذاری ها در طرح خصوصی سازی را تحت الشعاع قرار داده است. برای ارزیابی در این مورد گزارش عملکرد واگذاری سهام شرکت های دولتی قابل تأمل خواهد بود. مستند به گزارش های منتشره در خصوص واگذاری سهام شرکت های دولتی (ماهنامه اقتصاد/ ایران، ۱۳۸۷) طی سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۴ از مجموع روش های ارائه سهام شرکت های دولتی از طریق بورس، مذاکره و مزایده، حدود ۲۲ هزار و ۳۰۹ میلیارد ریال سهام واگذار شده است. در حالی که این رقم فقط در سال ۱۳۸۶ به حدود ۳۰ هزار و ۶۰۰ میلیارد ریال رسیده است. تفکیک اقسام و نوع واگذاری ها مبین این واقعیت است که مهم ترین دلایل جهش شدید واگذاری های صورت گرفته در خصوص شرکت های است که در قالب سهام عدالت بوده است.

درعین حال از ۲۹۸ هزار و ۱۷۷ میلیارد ریال سهامی که سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۶ از ۱۷۶ شرکت دولتی به بخش خصوصی واگذار کرده، سهام ۳۴ شرکت از طریق بورس و با ارزشی معادل ۳۰ هزار و ۶۰۰ میلیارد ریال واگذار شده است که از این مبلغ، ۲۳ هزار و ۸۹۹ میلیارد ریال معادل ۷۸ درصد به صورت یکجا و بلوکی عرضه شده است. همچنین سهام ۵۸ شرکت نیز با مزایده و ارزش معادل ۷ هزار و ۴۵۱ میلیارد ریال واگذار گردیده و ۹۹/۴ درصد آن نیز به صورت یکجا و بلوکی بوده است.

سازمان خصوصی سازی به طور خاص در سال ۱۳۸۶، تعداد ۹۲ شرکت دولتی شامل ۱۷ شرکت زیرمجموعه آن سازمان و ۷۵ شرکت زیرمجموعه سایر شرکت های مادر تخصصی، چون ساتکاب، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع ایران، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای، خدمات کشاورزی، توانیر و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را به روش های بورس و مزایده به بخش خصوصی واگذار کرده که در روش بورس ۱۵ درصد واگذاری ها به شیوه تدریجی و ۷ درصد به روش ترجیحی به کارکنان و مدیران شرکت های تحت واگذاری صورت گرفته است و بقیه سهام که ۷۸ درصد می باشد، به صورت بلوکی و به روش مزایده عمومی در بورس واگذار شده است. به علاوه از مجموع ۵۸ شرکت به میزان ۳۵ درصد تعداد سهام و ۲۰ درصد ارزش واگذاری ها به روش مزایده بوده و ۹۹/۴ درصد ارزش این روش واگذاری ها به شیوه بلوکی و ۰/۶ درصد به صورت تدریجی (کارکنان و مدیریت شرکت های مورد واگذاری) انجام یافته است.

در مجموع با عنایت به اینکه در سال ۱۳۸۵ از ۲۷ هزار و ۸ میلیارد ریال سهام واگذار شده حدود ۲۳ هزار و ۵۷۹ میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۶ نیز از ۲۹۸ هزار و ۱۷۷ میلیارد ریال مبلغ ۲۳۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال سهام عدالت بوده است، می توان در مورد تحت الشعاع بودن واگذاری ها در خصوصی سازی نسبت به واگذاری سهام عدالت نتیجه گیری کرد.

هرچند آثار ناشی از چنین اقدامی در کوتاه مدت قابل مشاهده نخواهد بود، ولی با

توجه به نتایج کشورهای بلوک شرق در اجرای خصوصی سازی کوپنی^۱ که از طریق انتقال مالکیت سهام دولتی به اقشاری از مردم صورت گرفته است، باید در گسترش آن نسبت به عرضه عمومی سهام از طریق بورس احتیاط کرد.

۲. در مورد توانایی و منابع بخش های خصوصی و تعاونی در پذیرش مالکیت و مدیریت از بخش دولتی و مشارکت در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، باید توجه داشت که هرچند این بخش در اقتصاد ایران سهم محدودی دارد و اساساً کشور از حضور شرکت های بزرگ خصوصی بهره مند نیست، ولی با عنایت به پایین بودن بهره وری مدیریت دولتی از یک سو و وجود نیروی انسانی تحصیل کرده که خارج از ساختار سازمان ها و نهادهای دولتی آماده مشارکت در فعالیت های اجتماعی و اقتصادی باشند و خصوصاً وجود بیش از ۱۶۰ هزار میلیارد ریال نقدینگی بخش خصوصی و انواع دارایی های با ارزش این بخش که به مثابه منابع بالقوه سرمایه گذاری حساب شدنی است، می توان نسبت به توانایی بخش خصوصی و وجود منابع مالی این بخش حداقل در پذیرش قسمتی از مالکیت و مدیریت از بخش دولتی خوش بین بود.

۳. از آنجا که مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاری این بخش در موارد صدر و ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی و در محدوده سیاست های کلی این اصل تعیین شده، مستلزم اولاً آزادی اقتصادی، ثانیاً مناسب بودن فضای کسب و کار است، بنابراین هرگونه موفقیت در اجرای گسترده و واقعی خصوصی سازی در کشور منوط به وجود آزادی اقتصادی و مهیا بودن فضای کسب و کار ایران خواهد بود.

براساس گزارش های منتشره (پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷) و مستند به شاخص سازی های اعلامی (World Bank, 2008; Heritage Foundation, 2008 and EIU, 2008) که در جدول های ۴ و ۵ و ۶ نشان داده می شود، ایران از نظر شاخص محیط کسب و کار در سال ۲۰۰۷ در بین ۸۲ کشور رتبه هشتاد و در بین سیزده کشوری که

اطلاعات آنها موجود است، رتبه سیزدهم را دارد. همچنین شاخص سهولت کسب و کار ایران در این سال در بین ۱۷۸ کشور رتبه ۱۳۵ بوده است.

در مورد شاخص آزادی اقتصادی که خود از ترکیب ۱۰ شاخص: آزادی کسب و کار، آزادی تجارت، آزادی مالی دولت، اندازه دولت، آزادی پولی، آزادی سرمایه گذاری، آزادی مالی، حقوق مالکیت، عاری بودن از فساد و آزادی کار به دست می آید، رتبه منطقه ای ایران در سال ۲۰۰۸ در بین ۲۲ کشوری که اطلاعات آنها موجود بوده عدد ۲۱ و رتبه جهانی ایران در بین ۱۶۲ کشور ۱۵۱ اعلام شده است. بررسی روند و تغییرات شاخص آزادی اقتصادی که مبین چگونگی وضعیت اقتصادی برای مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری و فعالیت های اقتصادی است، در مورد ایران نشان می دهد که در خلال سال های اجرای سند چشم انداز و سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۲۰۰۴ یعنی سال قبل از اجرای سند چشم انداز و ابلاغ سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی رتبه ایران در بین ۲۲ کشور عدد بیست است و در سال ۲۰۰۷ این رتبه با یک پله تنزل به عدد ۲۱ می رسد.

این شاخص ها حاکی است که محیط اقتصادی ایران چه از منظر آزادی اقتصادی و چه از دیدگاه فضای کسب و کار نه تنها از سایر کشورها برای اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و خصوصی سازی آماده نیست، بلکه در خلال سال های ابلاغ و اجرای این سیاست ها به مراتب نامساعدتر شده است.

جدول ۴ شاخص محیط کسب و کار و شاخص سهولت کسب و کار در سال ۲۰۰۷

رتبه جهانی شاخص سهولت کسب و کار در سال ۲۰۰۷ ^۲	رتبه منطقه‌ای در سال ۲۰۰۷	رتبه جهانی ^۲	شاخص محیط کسب و کار ^۱	کشور	ردیف
۹۶	۱۲	۷۲	۵/۳۱	آذربایجان	۱
۳۹	---	---	---	ارمنستان	۲
۱۳۸	---	---	---	ازبکستان	۳
۱۵۹	---	---	---	افغانستان	۴
۶۸	۲	۲۴	۷/۶۲	امارات متحده عربی	۵
---	۴	۲۹	۷/۴۲	بحرین	۶
۷۶	۱۱	۷۱	۵/۳۷	پاکستان	۷
۱۵۳	---	---	---	تاجیکستان	۸
---	---	---	---	ترکمنستان	۹
۵۷	۷	۵۲	۶/۵۳	ترکیه	۱۰
۱۳۷	---	---	---	سوریه	۱۱
۲۳	۶	۴۸	۶/۵۷	عربستان سعودی	۱۲
۲۹	---	---	---	عمان	۱۳
۲۹	۱	۲۳	۷/۷۲	فلسطین اشغالی	۱۴
---	۵	۳۷	۷/۱	قبرس	۱۵
۹۴	---	---	---	قرقیزستان	۱۶
۷۱	۱۰	۶۹	۵/۶	قزاقستان	۱۷
---	۳	۲۶	۷/۵۶	قطر	۱۸
۴۰	۸	۵۴	۶/۳۵	کویت	۱۹
۱۸	---	---	---	گرجستان	۲۰
۱۲۶	۹	۶۱	۶/۲۶	مصر	۲۱
۱۱۳	---	---	---	یمن	۲۲
۱۳۵	۱۳	۸۰	۴/۴۴	ایران	۲۳
۱۴۱	---	---	---	عراق	۲۴

مأخذ: ستون اول، دوم و سوم و EIU (Economist Intelligence Unit), Views Wire, May 2008 و ستون

آخر The World Bank Group, Doing Business, 2008 Report.

۱. حداکثر این شاخص ۱۰ است.

۲. از بین ۸۲ کشور.

۳. از بین ۱۷۸ کشور.

جدول ۵ شاخص آزادی اقتصادی در سال ۲۰۰۸

ردیف	کشور	رتبه ^۱ جهانی	رتبه منطقه‌ای	شاخص آزادی اقتصادی ^۲	شاخص آزادی کسب و کار	شاخص آزادی تجارتي	شاخص آزادی مالي دولت	شاخص آزادی اندازه دولت	شاخص آزادی پولی	شاخص آزادی سرمایه‌گذاری	شاخص آزادی مالي	شاخص حقوق مالکیت	شاخص عاری بودن از فساد	شاخص آزادی کار
۱	آذربایجان	۱۰۷	۱۶	۵۵٫۳	۶۱٫۴	۷۸٫۴	۸۰٫۴	۸۲٫۹	۷۶٫۴	۳۰	۳۰	۳۰	۲۴	۵۹٫۳
۲	ارمنستان	۷۸	۳	۷۰٫۳	۸۱٫۳	۸۵	۸۹	۸۶٫۴	۸۴٫۴	۷۰	۷۰	۳۵	۲۹	۷۳٫۱
۳	ازبکستان	۱۳۰	۱۹	۵۲٫۳	۶۷٫۸	۶۸٫۴	۸۸	۶۸٫۳	۵۷٫۴	۳۰	۲۰	۳۰	۲۱	۷۲٫۱
۴	افغانستان	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
۵	امارات متحده عربی	۶۳	۸	۶۲٫۸	۴۷٫۹	۸۰٫۴	۹۹٫۹	۸۰٫۲	۷۰٫۹	۳۰	۴۰	۴۰	۶۲	۷۶٫۲
۶	بحرین	۱۹	۱	۷۲٫۲	۸۰	۸۰٫۸	۹۹٫۷	۸۰٫۳	۷۴٫۳	۶۰	۹۰	۶۰	۵۷	۴۰
۷	پاکستان	۹۳	۱۵	۵۶٫۸	۷۰٫۸	۶۵٫۲	۷۹٫۱	۹۰٫۱	۷۲٫۲	۴۰	۳۰	۳۰	۲۲	۶۹٫۱
۸	تاجیکستان	۱۱۴	۱۷	۵۴٫۵	۴۳٫۴	۷۷٫۸	۸۹٫۳	۸۴٫۱	۶۵٫۸	۳۰	۴۰	۳۰	۲۲	۶۲٫۱
۹	ترکمنستان	۱۵۲	۲۲	۴۳٫۴	۳۰	۷۹٫۲	۹۰٫۴	۸۵٫۳	۶۶٫۴	۱۰	۱۰	۱۰	۲۲	۳۰
۱۰	ترکیه	۷۴	۱۲	۶۰٫۸	۶۷٫۹	۸۶٫۸	۷۷٫۷	۶۸٫۳	۷۰٫۸	۵۰	۵۰	۵۰	۲۸	۴۸
۱۱	سوریه	۱۴۴	۲۰	۴۶٫۴	۵۲٫۹	۵۴	۸۵٫۲	۶۰٫۳	۶۶٫۲	۳۰	۱۰	۳۰	۲۹	۶۲٫۱
۱۲	عمان سعودی	۶۰	۸	۶۲٫۸	۷۲٫۵	۷۶٫۸	۹۹٫۷	۶۹٫۱	۷۶٫۷	۳۰	۴۰	۵۰	۳۳	۸۰٫۴
۱۳	عمان	۴۲	۶	۶۷٫۴	۵۵٫۸	۸۴٫۴	۹۸٫۵	۶۰٫۷	۷۴٫۷	۶۰	۶۰	۵۰	۵۴	۷۷٫۲

جدول ۵ شاخص آزادی اقتصادی در سال ۲۰۰۸

شاخص آزادی کار	شاخص عاری بودن از فساد	شاخص حقوق مالکیت	شاخص آزادی مالی	شاخص آزادی سرمایه‌گذاری	شاخص آزادی پولی	شاخص اندازه دولت	شاخص آزادی مالی دولت	شاخص آزادی تجارتي	شاخص آزادی کسب‌وکار	شاخص آزادی اقتصادی ^۲	رتبه منطقه‌ای	رتبه جهانی ^۱	کشور	ردیف
۶۴	۵۹	۷۰	۶۰	۸۰	۸۱٫۸	۳۵٫۱	۵۵٫۹	۸۶٫۶	۶۸٫۴	۶۶٫۱	۷	۴۶	فلسطین اشغالی	۱۴
۷۰	۵۶	۹۰	۷۰	۷۰	۸۵	۴۳	۷۸٫۲	۸۱	۷۰	۷۱٫۳	۲	۲۲	قبرس	۱۵
۷۲	۲۲	۳۰	۵۰	۵۰	۷۵٫۶	۷۶٫۱	۹۳٫۹	۸۱٫۴	۶۰٫۴	۶۱٫۱	۱۱	۷۰	قرقریزستان	۱۶
۸۰	۲۶	۳۰	۶۰	۳۰	۷۱٫۹	۸۴٫۷	۸۰٫۱	۸۶٫۲	۵۶٫۵	۶۰٫۵	۱۳	۷۶	قرقریزستان	۱۷
۶۰	۶۰	۵۰	۵۰	۳۰	۶۹٫۴	۱۲٫۱	۹۹٫۸	۷۰٫۸	۶۰	۶۲٫۲	۱۰	۶۶	قطر	۱۸
۸۲٫۱	۴۸	۵۵	۵۰	۵۰	۷۳٫۸	۷۴٫۶	۹۹٫۹	۸۱	۶۸٫۵	۶۸٫۳	۵	۳۹	کویت	۱۹
۹۹٫۹	۷۸	۲۵	۶۰	۷۰	۷۱٫۴	۸۱٫۳	۹۰٫۷	۷۱	۸۵	۶۹٫۲	۴	۳۲	گرجستان	۲۰
۶۹٫۱	۳۳	۴۰	۴۰	۵۰	۶۹٫۹	۷۳	۹۰٫۸	۶۶	۵۹٫۷	۵۹٫۲	۱۴	۸۵	عمان	۲۱
۶۷٫۷	۲۶	۳۰	۳۰	۵۰	۶۲٫۹	۵۸٫۵	۸۳٫۲	۶۶٫۴	۵۳٫۷	۵۲٫۸	۱۸	۱۲۵	چین	۲۲
۴۳٫۸	۲۷	۱۰	۱۰	۱۰	۶۱٫۳	۸۴٫۵	۸۱٫۱	۵۷٫۴	۵۵	۴۴	۲۱	۱۵۱	ایران	۲۳

Source: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, 2008.

۱. از بین ۱۶۲ کشور.

۲. حداکثر این شاخص ۱۰۰ است.

جدول ۶ شاخص آزادی اقتصادی در سال های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷

ردیف	کشور	شاخص آزادی اقتصادی ^۱	رتبه جهانی ^۲	رتبه منطقه ای	شاخص آزادی اقتصادی ^۱	رتبه جهانی ^۲	رتبه منطقه ای
در سال ۲۰۰۴				در سال ۲۰۰۷			
۱	آذربایجان	۵۳/۴	۱۱۶	۱۴	۵۴/۸۲	۱۱۱	۱۶
۲	ارمنستان	۷۰/۳۵	۲۳	۳	۶۹/۳۶	۳۰	۳
۳	ازبکستان	۳۹/۰۹	۱۵۱	۲۲	۵۲/۰۳	۱۳۳	۱۹
۴	افغانستان	—	—	—	—	—	—
۵	امارات متحده عربی	۶۷/۱۷	۳۴	۴	۶۲/۸۳	۵۹	۹
۶	بحرین	۷۵/۰۵	۱۳	۱	۷۱/۲۴	۲۴	۲
۷	پاکستان	۵۴/۹۴	۱۰۶	۱۳	۵۸/۵۴	۸۵	۱۳
۸	تاجیکستان	۴۸/۷	۱۳۷	۱۹	۵۳/۷۶	۱۲۵	۱۷
۹	ترکمنستان	۵۰/۶۹	۱۳۰	۱۶	۴۳/۰۱	۱۵۲	۲۲
۱۰	ترکیه	۵۲/۷۷	۱۲۳	۱۵	۵۸/۲۴	۸۷	۱۴
۱۱	سوریه	۴۰/۵۹	۱۵۰	۲۱	۴۸/۱۱	۱۴۲	۲۰
۱۲	عربستان سعودی	۶۰/۴۲	۶۹	۹	۶۱/۶۱	۶۶	۱۰
۱۳	عمان	۶۶/۸۹	۳۶	۵	۶۶/۰۷	۴۴	۶
۱۴	فلسطین اشغالی	۶۱/۳۸	۶۳	۸	۶۴/۶۳	۴۷	۷
۱۵	قبرس	۷۴/۰۶	۱۵	۲	۷۱/۷۴	۲۰	۱
۱۶	قرقیزستان	۵۸/۰۵	۸۶	۱۱	۶۰/۳۱	۷۵	۱۱
۱۷	قزاقستان	۴۹/۷	۱۳۵	۱۸	۵۹/۱۴	۸۳	۱۲
۱۸	قطر	۶۶/۵۳	۳۹	۶	۶۲/۹	۵۸	۸
۱۹	کویت	۶۳/۶	۵۵	۷	۶۶/۶۵	۴۱	۵
۲۰	گرجستان	۵۸/۹۳	۷۸	۱۰	۶۹/۳	۳۱	۴
۲۱	مصر	۵۵/۴۶	۱۰۳	۱۲	۵۵/۱۱	۱۰۶	۱۵
۲۲	یمن	۵۰/۵۳	۱۳۱	۱۷	۵۳/۲۲	۱۲۸	۱۸
۲۳	ایران	۴۲/۷۶	۱۴۷	۲۰	۴۴/۰۹	۱۵۱	۲۱

Source: Ibid.

۱. از بین ۱۶۲ کشور.

۲. حداکثر این شاخص ۱۰۰ است.

بحث و نتیجه‌گیری

علاوه بر نتایجی که در پایان هر بخش از مطالعات ارائه شده است، می‌توان در خصوص امکان‌سنجی میزان موفقیت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر چگونگی ایفای نقش دولت، آمادگی و توانایی مردم و نهایتاً مناسب بدون محیط اقتصادی و اجتماعی تمرکز کرد.

در مورد مؤلفه ایفای نقش دولت به‌عنوان مجری سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با توجه به واگذاری بیش از ۲۳ هزار میلیارد ریال از ۲۷ هزار میلیارد ریال سهام واگذار شده در سال ۱۳۸۵ و مبلغ ۲۳۲ هزار میلیارد ریال از ۲۹۸ هزار میلیارد ریال عرضه سهام در سال ۱۳۸۶ به‌صورت سهام عدالت، می‌توان به تأکید دولت بر اجرای طرح «واسع» و اولویت آن نسبت به طرح خصوصی‌سازی نتیجه‌گیری کرد. به‌هرحال، ضمن تأیید آثار مثبت اجتماعی این اقدام، از آنجا که با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به‌صورت سهام عدالت، صاحبان این سهام که اکثراً از اقشار شریف و کم‌درآمد جامعه هستند و عملاً فقط صاحب برگه‌های سهام و بهره‌مند از سود تقسیمی خواهند بود، در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی، مشارکتی نخواهند داشت و نهایتاً این شرکت‌ها همچنان تحت مدیریت دولت باقی خواهند ماند.

بدین ترتیب به‌دلیل عدم انتقال مدیریت در کنار انتقال مالکیت، ارتقای بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری در آنها که از اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است، تحقق نخواهد یافت.

بنابراین پیشنهاد می‌شود تا دولت با گسترش دامنه خصوصی‌سازی از اجرای بند «ج» و آن هم با تمرکز بر طرح «واسع» به اجرای بندهای «الف و ب» از این سیاست‌ها، خصوصاً موارد صدر و ذیل اصل (۴۴)، در راستای تحقق اهداف بالنده این سیاست‌ها نسبت به افزایش رشد اقتصادی و مشارکت بخش خصوصی اقدام کند. همچنین از آنجا که بسط آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب‌وکار نه فقط به‌منظور مهیا کردن محیط الزامی است،

بلکه می توان آن را به مثابه ترغیب بخش خصوصی در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و پذیرش مالکیت و مدیریت از سوی دولت دانست، از این رو دولت باید ضمن نهادسازی های لازم نسبت به بهبود هر یک از زیرشاخص های دهگانه آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار به طور مؤثر اقدام کند.

منابع و مأخذ

- پایگاه اطلاع‌رسانی طرح «واسع» (واگذاری سهام عدالت): <http://www.vase.ir>
- پژوهشکده تحقیقات استراتژیک (۱۳۸۷). «وضعیت اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با کلیه کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی»، گروه پژوهشی اقتصاد، تهران.
- تفضلی، فریدون (۱۳۸۳). *تاریخ عقاید اقتصادی*، تهران، نشر نی.
- جاشی، گوپال (۱۳۸۵). *خصوصی‌سازی در جنوب آسیا*، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سونیتا، کیکری و جان نلیس (۱۳۸۵). «خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی» (گزارشی از وضعیت کنونی)، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴/۳/۱ و ۱۳۸۵/۴/۱۲.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- کازمایر، لئونارد (۱۳۶۸). «اصول مدیریت»، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهره‌وزان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم.
- کولودکو، ژگوش (۱۳۸۶). «جهانی شدن و هم‌سطح شدن با دیگران در اقتصاد گذار»، ترجمه حسینعلی تقی‌تهرانی و جواد طهماسبی، *پژوهشنامه*، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۵.
- ماهنامه *اقتصاد ایران* (مهر ۱۳۸۷).
- Alesina, Alberto (1997). "The Political Economy of High and Low Growth", In Annual Bank Conference on Development Economics 1996. edited by Boris Plaskovic and Joseph E. Stiglitz, Washington, D.C.
- Bauer, Tamas (1978). "Investment Cycles in Planned Economies", *Acta Economica* 21.

- Bhatia, Anita and Campbell White Oliver (1998). "Privatization in Africa", World Bank, Washington D.C.
- Boubakri, Narjess and Cosset Jean-Claude (1998). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *The Journal of Finance*.
- Commander, S., H. Davoodi and V. Lee (1996). "The Causes and Consequences of Government for Growth and Well-Being". Washington D.C.
- Economist (20 September 1997). "The Future of the State: A Survey of the World Economy".
- EIU (2008).
- Galbraith, John Kenneth (1956). *American Capitalism*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- _____ (1967). *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Heritage Foundation (2008).
- Jevons, William Stanley (1911). *The Theory of Political Economy*, New York, Kelly and Macmillan.
- Joshi, Gopal (2000). "Overview of Privatization in South Asia", Report on the Subregional Meeting on Privatization in South Asia, Kathmandu.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York, Harcourt, Brace and Company.
- Kolodko, Grzegorz W. (2001). "Globalization and Catching-up in Transition Economies"
- Kolodko, Grzegorz W. and Domenico M. Nuti (1997). "The Polish Alternative: Old Myths, Hard Facts, and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy", Research for Action 33. Helsinki: UNU/WIDER.
- LaPorta, Rafael and Florencia Lopez-de-Silanes (1997). "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", Summary of their Longer Article Appears in Viewpoint, No. 117 (Washington, DC: World Bank).
- List, Friedrich (1904). *National System of Political Economy*, New York, Longmans, Green.
- Macedo, Roberto (2000). "Privatization and the Distribution of Assets in Brazil", *Working Paper*, No. 14, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

- Malthus, Thomas Robert (1951). *Principles of Political Economy*, New York, Augustus Kelly Company.
- Marshall, Alfred (1960). *Principles of Economics*, ed. C.W. Guillebaud, 9th ed. Landon, Macmillan and co.
- Marx, Karl (1909). "Capital", Trans. Samuel Moore, Edward Aveling and Ernest Utermann, 3 Vols, Chicago: Karr.
- Megginson L. William and Netter M. Jeffrey (2001). "From State to Market": A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2.
- Menger, Carl (1950). *Principles of Economy*, Trans. and ed. James Dingwall and Bert F. Hoselitz, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Mill, John Stuart (1929). *Principles of Political Economics*, CD W.J. Ashly, Landon, Longmans, Green, and Company, Inc.
- Nafziger, E. Wayne (21 January 1998). "Root of Human Suffering", *Financial Times*.
- Ricardo, David (1981). *Principle of Political Economy and Taxation*, ed. Gonner, London, George Bell.
- Sheshinski, Eytan and Luis F. Lopez Calva (2003). "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *Cesifo Economic Studies*, Vol. 49, No. 3.
- Smith, Adam (1965). *Wealth of Nations*, ed. Edwin Canon, New York, the Modern Library.
- Stern, Nicholas and Joseph E. Stiglitz (1997). "A Framework for a Development Strategy in a Market Economy; Objectives, Scope, Institutions, and Instruments". *EBRD Working Papers*.
- Tanzi, Vito, Ke-Young Chu and Sanjeev Gupta, eds. (1999). *Economic Policy and Equity*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- World Bank Group (2008). *Doing Business*.

تغییر ساختار مدیریت بخش نفت؛ الزامی مهم در تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

محمد نعمتی*

تاریخ پذیرش ۸۸/۸/۴

تاریخ دریافت ۸۸/۶/۱۰

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را می‌توان به‌عنوان یک تغییر در ترکیب دولت و بازار در اقتصاد ایران تفسیر کرد. دستیابی به ترکیب جدید و اجرای سیاست‌های کلی، امید به تحقق اهداف سند چشم‌انداز را افزایش می‌دهد. نگاهی به گذشته اقتصاد ایران نشان می‌دهد که درآمدهای حاصل از نفت و تزریق آن به اقتصاد ملی از طریق سیاست مالی توسط دولت‌ها از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری کنونی دولت و بازار بوده است. به‌عبارت‌دیگر تملک و سیاست‌گذاری در خصوص منابع طبیعی کشور از طرف قوه مجریه، نقش مهمی در ایجاد وضعیت موجود داشته است. بنابراین تغییر وظایف و فعالیت‌های موجود دولت و زمینه‌سازی ایفای نقش اقتصادی چشمگیر بخش غیردولتی در زمینه منابع طبیعی کشور، مستلزم اصلاحات اساسی در این بخش و خصوصاً حوزه نفت کشور و سیاست‌گذاری‌های مربوطه است. براساس این واقعیت، برای اصلاح وضعیت موجود و کمک به تحقق سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در این مقاله سه گام اصلی مطرح شده است: اول به رسمیت شناختن جایگاه بین‌نسلی به‌نحوی که بتواند متصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود؛ دوم ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور؛ سوم تلاش برای رهایی از صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگاه به نفت به‌عنوان صنعتی که بخش غیردولتی کشور آن را پیگیری کند.

کلیدواژه‌ها: مدیریت منابع نفتی؛ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛ دولت؛

بخش غیردولتی؛ توسعه پایدار؛ توزیع درآمد

طبقه‌بندی JEL: H11, G32

* عضو هیئت علمی دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)؛

مقدمه

در ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی پس از بیان بخش‌های اصلی نظام اقتصادی کشور، دولتی، تعاونی و خصوصی، حدود مالکیت در هر حوزه آمده است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج و مایه زیان جامعه نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به همین مسئله ذیل اصل (۴۴) و به استناد اینکه مالکیت و گستره فعالیت دولت آن گونه که باید موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور نشده، بلکه در مواردی حتی سبب زیان جامعه هم شده است، اقدام به تهیه و تدوین سیاست‌های کلی اصل (۴۴) کرد تا براساس آن، نظام اقتصادی کشور از اقتصاد دولتی به غیردولتی با بخش خصوصی فعال تبدیل شود.

اما سؤال این است که آیا اهداف ترسیم شده از اجرای این سیاست‌های کلی بدون توجه به سایر اصلاحات در نظام اقتصادی - سیاسی کشور تحقق‌پذیر و دست‌یافتنی است؟ به عبارت دیگر در وضعیت موجود چه تغییرات دیگری در نظام اقتصادی - سیاسی لازم است تا زمینه‌ای مناسب برای اجرای بهتر این سیاست‌های کلی فراهم شود؟

به نظر می‌رسد یکی از کارهایی که در کنار پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، توجه به آن لازم است، بخش نفت و گاز^۱ کشور و مدیریت درآمدهای حاصل از آن است. طی سالیان گذشته و دقیقاً از سال ۱۳۹۲ ه.ش. که اولین محموله نفت خام کشور به خارج صادر شد تا امروز این بخش از نظام اقتصادی با شفافیت نداشتن و مدیریت‌های ناکارآمد و عیب‌هایی همراه بوده که تا پس از انقلاب هم باقی مانده است. درآمدهای انبوه ارزی حاصل از خام‌فروشی ثروت‌های طبیعی (نفت، گاز و ...) همواره در

۱. هرچند تحلیل اصلی این مقاله، مدیریت درآمدهای حاصل از فروش منابع نفت است، اما این تحلیل و الگورا می‌توان برای دیگر بخش‌های انفال از جمله گاز نیز تعمیم داد.

اختیار قوه مجریه می‌باشد که قسمتی از حاکمیت نظام است و تصمیمات کوتاه‌مدت که همواره ملازم با ماهیت دولت‌های چهارساله است، سبب شده تا منافع بلندمدت کشور و مدیریت بهینه منابع هیچ‌گاه به‌درستی و به‌طور جدی در دستور کار نظام قرار نگیرد.

طبق سیاست‌های کلی درخصوص اصل (۴۴) قانون اساسی، فعالیت دولت به گروه خاصی از فعالیت‌ها و تصدیگری‌ها محدود می‌شود و از طرفی دولت نقش تصدیگری خود را به نقش سیاستگذار، هدایتگر و ناظر تبدیل می‌کند. اما باید توجه کرد دولت به سبب مالکیت بر منابع نفت و گاز و در اختیار داشتن درآمدهای انبوه آن توانسته است نقش تصدیگری خود را روزبه‌روز توسعه دهد، حال چگونگی بدون سامان‌دهی بخش نفت و اصلاحات کلان در آن که یکی از علل اصلی گسترش تصدیگری‌های دولتی است، انتظار داریم این مسئله از بین برود. بنابراین به‌نظر می‌رسد در حال حاضر یکی از اقدامات ضروری برای اصلاح نظام اقتصادی برای رسیدن به آنچه در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی برای ما ترسیم شده، چگونگی سامان‌دهی بخش نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن است و شاید بتوان ادعا کرد، بدون سامان‌دهی این بخش از اقتصاد کشور، امکان اصلاحات بنیادین در کشور وجود ندارد. در این نوشته هرچند به اختصار سعی شده است تا جهت‌گیری‌های کلی برای اصلاح این بخش از نظام اقتصادی ترسیم شود.

به این منظور، چارچوب مطالب این مقاله به این شرح است: ابتدا به مسئله نفت در اقتصاد ایران اشاره شده است (روند تولید، مصرف و صادرات آن در کشور و بخش خصوصی و دولتی قبل و بعد از افزایش قیمت نفت)؛ در قسمت دوم به مدیریت درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران پرداخته شده و جایگاه سیاستگذاری در حوزه نفت و گاز و سازوکار توزیع رانت نفت و پیامدهای آن در اقتصاد ایران دو بحث اصلی این بخش را تشکیل داده که براساس این مقدمات و تبیین وضع موجود در بخش سوم تلاش شده است تا الگویی برای اصلاح این وضع ارائه شود.

۱ نفت در اقتصاد ایران

عملیات حفاری در میدان نفتی مسجد سلیمان در پنجم خرداد سال ۱۳۸۷ ه.ش به نفت رسید

و تجاری بودن تولید از این میدان تأیید شد. عملیات تولید و استخراج را «اولین شرکت اکتشافی» که متعلق به سرمایه‌داران فرانسوی، بلژیکی و روسی بود، انجام داد. پس از نصب خطوط لوله مسجد سلیمان - آبادان به قطر ۱۰ تا ۱۵ سانتی‌متر، اولین محموله نفت به مقدار سیصد هزار بشکه در سال ۱۲۹۱ هـ. ش (۱۹۱۲ م) از آبادان صادر شد. پس از آن صدور نفت ایران رسماً به میزان پنج هزار بشکه در روز از سال ۱۲۹۲ هـ. ش شروع شد (درخشان، ۱۳۸۱: ۱۶-۱۵). سال ۱۲۸۷ هـ. ش را می‌توان سال تولد تولید نفت در ایران دانست. طی این یک قرن گرچه اقتصاد ایران فراز و نشیب‌های زیادی را پشت سر گذاشت اما مسجل است که سهم نفت و پس از آن گاز در اقتصاد ایران رو به افزایش بوده و روزبه‌روز اهمیت این مسئله و چالش‌های مدیریت این افزوده طبیعی در کشور افزایش یافته است.

۱-۱ روند تولید و صادرات نفت خام ایران

گرچه سال ۱۲۸۷ هـ. ش سال تولد تولید نفت در کشور است، اما در آن سال‌های نخست تا قبل از احداث پالایشگاه آبادان تولید نه برای مصرف داخلی بلکه به منظور صادرات صورت می‌گرفت. اولین محموله رسمی به میزان پنج هزار بشکه در روز، از سال ۱۲۹۲ به خارج صادر شد. از آن تاریخ تاکنون تولید و صادرات این افزوده طبیعی با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. جدول ۱ روند تولید نفت کشور را طی دوره مذکور نشان داده است.

تقریباً طی ده سال نخست رشد تولید نفت در کشور ارقام بین ۲۰ تا ۶۰ درصد را تجربه کرد (غیر از دو سال) و پس از این دوره تولید با نرخ‌های رشد کمتر (به‌طور متوسط حدود ۱۰ درصد) تا شروع جنگ جهانی دوم (۱۳۱۹ هـ. ش یا ۱۹۳۹ م) ادامه یافت. طی چند سال جنگ تا سقوط رضاشاه میزان تولید از ۲۱۴ به حدود ۱۳۹ هزار بشکه در روز کاهش یافت. اما پس از روی کار آمدن پهلوی دوم در مهر ۱۳۲۰ (۱۹۴۱ م) تولید نفت تا ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ (۱۹۵۱ م) روندی صعودی داشت. به‌طوری که تولید در این سال به حدود

۳۵۰ هزار بشکه در روز کاهش یافت. با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ (۱۹۵۳ م) این روند به شدت جبران شد و طی سه سال تولید به حدود ۵۴۲ هزار بشکه در روز افزایش یافت. این رشد فزاینده تا انقلاب اسلامی ادامه داشت و تولید در آن سال‌ها به بالای پنج میلیون بشکه در روز رسید. با پیروزی انقلاب اسلامی، تولید به ۱/۲ میلیون بشکه در روز در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ کاهش یافت و پس از این سال‌ها روند افزایش تا ۴/۰۷ میلیون بشکه در روز ادامه پیدا کرد.

جدول ۱ تولید نفت ایران

(هزار بشکه)

سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه	صادرات ایران (۱۰۰۰ بشکه در روز)	ظرفیت پالایشی کشور (سهام از کل تولید کشور)	سال	متوسط روزانه	انباشت	رشد متوسط سالیانه
۱۹۱۳	۵	۱۸۲۵	—	۱۷۱۰	۰/۲۷	۱۹۸۷	۲۲۶۷/۶	۳۵۳۳۱۸۱۸	۱۲/۸
۱۹۱۴	۸	۳۲۲۵	۶۰	۱۶۶۴	۰/۱۵	۱۹۸۸	۱۲۲۷۸/۵	۱۶۱۱۸۱۶۵۸	۷/۸
۱۹۱۵	۱۰	۸۳۹۵	۲۵	۲۱۲۰	۰/۲۸	۱۹۸۹	۲۸۱۴/۱	۳۷۲۶۶۰۹۶	۱۳/۵
۱۹۱۶	۱۲	۱۲۷۸۷	۲۰	۲۲۲۰	۰/۲۵	۱۹۹۰	۳۱۳۵/۳	۳۸۴۱۰۴۸۳	۱۱/۴
۱۹۱۷	۱۹	۱۹۷۲۲	۵۸/۳	۲۴۲۰	۰/۲۸	۱۹۹۱	۳۴۰۶/۸	۳۹۶۵۳۹۵۹	۸/۷
na	na	na	na	۲۵۲۸	۰/۲۸	۱۹۹۲	۳۴۳۱/۶	۴۰۹۰۹۹۲۲	۰/۷
na	na	na	na	۲۶۰۰	۰/۳۲	۱۹۹۳	۳۴۲۵/۲	۴۲۱۶۰۱۲۲	۰/۲
۱۹۷۴	۶۰۲۱/۶	۲۰۱۹۰/۴۶۱	۲/۷	۲۶۵۰	۰/۳	۱۹۹۴	۳۵۹۶	۴۳۴۷۲۶۶۲	۵
۱۹۷۵	۵۳۵۰/۱	۲۲۱۴۳/۲۴۸	-۱۱/۲	۲۶۲۱	۰/۳	۱۹۹۵	۳۵۹۵	۴۴۷۸۴۸۳۷	۰
۱۹۷۶	۵۸۸۲/۹	۲۴۲۹۶/۳۹۶	۱۰	۲۶۳۰	۰/۳	۱۹۹۶	۳۵۹۶	۴۶۱۰۰۹۷۳	۰
۱۹۷۷	۵۶۶۲/۸	۲۶۳۶۳/۳۲۵	-۳/۷	۲۵۸۷	۰/۳۴	۱۹۹۷	۳۶۰۳/۴	۴۷۴۱۶۲۰۷	۰/۲
۱۹۷۸	۵۲۴۱/۷	۲۸۲۷۶/۵۴۷	-۷/۴	۲۵۱۲	۰/۴۱	۱۹۹۸	۳۷۱۴	۴۸۷۷۱۸۱۷	۳/۱
۱۹۷۹	۳۱۶۷/۹	۲۹۴۳۲/۸۳۰	-۳۹/۶	۲۲۹۱	۰/۴۴	۱۹۹۹	۳۴۳۹	۵۰۰۲۷۰۵۲	-۷/۴
۱۹۸۰	۱۴۶۷/۴	۲۹۹۶۹/۸۹۶	-۵۳/۷	۲۴۹۲/۲	۰/۴	۲۰۰۰	۳۶۶۱/۳	۵۱۳۶۷۰۷۰	۶/۵
۱۹۸۱	۱۲۶۲/۸	۳۰۴۳۰/۸۳۳	-۱۳/۹	۲۱۸۴/۶	۰/۴۱	۲۰۰۱	۳۵۷۲	۵۲۶۷۰۸۵	-۲/۴
۱۹۸۲	۲۴۲۰/۶	۳۱۳۱۴/۳۶۷	۹۱/۷	۲۰۹۳/۶	۰/۴۵	۲۰۰۲	۳۲۴۸	۵۳۸۵۶۳۷۰	-۹/۱
۱۹۸۳	۲۴۴۱/۷	۳۲۲۰۵/۵۸۲	۰/۹	۲۳۹۶/۳	۰/۳۹	۲۰۰۳	۳۷۴۱/۶	۵۵۲۲۲۰۵۴	۱۵/۲
۱۹۸۴	۲۰۳۲/۴	۳۲۹۴۹/۴۴۱	-۱۶/۸	۲۶۸۴/۱	۰/۳۸	۲۰۰۴	۳۸۳۴/۲	۵۶۶۲۵۳۷۱	۲/۵
۱۹۸۵	۲۱۹۲/۳	۳۳۷۴۹/۶۴۰	۷/۹	۲۳۹۴/۵	۰/۳۶	۲۰۰۵	۴۰۹۱/۵	۵۸۱۱۸۷۶۸	۶/۷
۱۹۸۶	۲۰۳۷/۱	۳۴۴۹۳/۱۸۶	-۷/۱	۲۳۷۷/۲	۰/۳۶۲	۲۰۰۶	۴۰۷۲/۶	۵۹۶۰۵۲۶۷	-۰/۵
na	na	na	na	۲۴۶۶/۸	۰/۳۶۶	۲۰۰۷	na	۶۱۰۷۶۴۷۳	-۱/۰
na	na	na	na	۲۴۳۸/۱	۰/۳۶۳	۲۰۰۸	na	۶۲۵۶۰۸۴۹	۰/۶

مأخذ: بولتن آمار سالیانه اوپک، ۲۰۰۸ و محاسبات محقق.

در مجموع تا سال ۲۰۰۸ میلادی ۶۲/۵۶۰ میلیارد بشکه از منابع نفتی کشور برداشت شده که اگر ذخایر اثبات شده^۱ کشور را ۱۳۷/۶ میلیارد بشکه بدانیم (OPEC, 2008: 17) تاکنون بیش از ۴۵ درصد از این منبع استخراج شده است.

از طرف دیگر آمار نشان می‌دهد طی این مدت عمده نفت ایران به خارج صادر شده است و این روند در حال حاضر نیز ادامه دارد. جدول ۱ آمار صادرات نفت خام و سهم ظرفیت پالایشی کشور را از کل تولید نفت کشور نشان داده است.

طبق ارقام این جدول، در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی همواره بین ۶۰ تا ۷۵ درصد نفت تولیدی کشور به خارج صادر شده، به عبارتی ظرفیت پالایشی داخل، که همان مصرف داخلی محسوب می‌شود، بین ۲۵ تا ۴۰ درصد بوده است.

همچنین مروری بر آمار اجزای درآمدی دولت نشان می‌دهد که درآمدهای نفتی، که عمده آن از محل صادرات است، همواره منبع اصلی درآمدی دولت بوده است. این جزء غالباً سهمی بین ۴۰ تا ۸۵ درصد از کل درآمدهای دولت را داشته است. همان‌طور که جدول ۲ نشان داده کم بودن سهم نفت در برخی سال‌ها، مانند سال ۱۳۶۵ که به ۲۵ درصد کاهش یافته است، نه به علت تغییرات در ساختار اقتصاد داخلی مانند ساختار مالیاتی و ... بلکه به علت کاهش شدید قیمت نفت در بازار جهانی بوده است.

۱. ذخایر اثبات شده (Proven Crude Oil Reserves) یعنی حجمی از هیدروکربورها که به کمک دانش فنی موجود و با توجه به وضعیت اقتصادی و قیمت‌ها و هزینه‌های فعلی بازیافت می‌شود. بدیهی است بعد از شروع تولید، مقدار ذخیره اثبات شده مخزن معادل است با بخشی از بازیافت نهایی که هنوز تولید نشده است، از این رو بهتر است در این موارد به جای ذخیره اثبات شده از اصطلاح ذخیره باقی‌مانده یا ذخیره به‌دست‌آمده استفاده کرد (ترازنامه انرژی، ۱۳۸۴: ۴۹۲).

جدول ۲ اجزای درآمدی دولت

(میلیارد ریال)

سال	کل درآمدهای دولت	درآمد نفت* درآمد	سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها	درآمد مالیاتی** درآمد	سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها	درآمدهای دیگر
۱۳۵۰	۲۵۸/۳	۱۵۵/۳	۰/۶	۸۰/۶	۰/۳۱	۲۲/۴
۱۳۵۱	۳۰۲/۱	۱۷۸/۲	۰/۵۹	۹۹/۴	۰/۳۳	۲۴/۵
۱۳۵۲	۴۶۴/۸	۳۱۱/۳	۰/۶۷	۱۳۱/۲	۰/۲۸	۲۲/۳
۱۳۵۳	۱۳۹۴/۴	۱۲۰۵/۲	۰/۸۶	۱۵۷/۸	۰/۱۱	۳۱/۴
۱۳۵۴	۱۵۸۲/۱	۱۲۴۶/۸	۰/۷۹	۲۷۰/۸	۰/۱۷	۶۴/۵
۱۳۵۵	۱۸۳۶/۴	۱۴۲۱/۵	۰/۷۷	۳۴۲/۹	۰/۱۹	۷۲
۱۳۵۶	۲۰۳۴/۲	۱۴۹۷/۸	۰/۷۴	۴۴۳/۶	۰/۲۲	۹۲/۸
۱۳۵۷	۱۵۹۸/۹	۱۰۱۳/۲	۰/۶۳	۴۶۵/۹	۰/۲۹	۱۱۹/۸
۱۳۵۸	۱۶۹۹/۶	۱۲۱۹/۷	۰/۷۲	۳۶۸/۳	۰/۲۲	۱۱۱/۶
۱۳۵۹	۱۳۲۵/۹	۸۸۸/۸	۰/۶۷	۳۴۰/۴	۰/۲۶	۹۶/۷
۱۳۶۰	۱۷۷۰/۱	۱۰۵۶/۴	۰/۶۰	۵۵۴/۱	۰/۳۱	۱۵۹/۶
۱۳۶۱	۲۵۰۱/۹	۱۶۸۹/۵	۱۰/۶۸	۶۱۳/۹	۰/۲۵	۱۹۸/۵
۱۳۶۲	۲۷۷۳/۷	۱۷۷۹/۴	۰/۶۴	۷۹۶/۵	۰/۲۹	۱۹۷/۸
۱۳۶۳	۲۷۱۴/۸	۱۴۰۷/۷	۰/۵۲	۸۹۸/۷	۰/۳۳	۴۰۸/۴
۱۳۶۴	۲۶۶۶/۲	۱۲۰۸/۶	۰/۴۵	۱۰۳۳/۷	۰/۳۹	۴۲۳/۹
۱۳۶۵	۱۷۰۷/۳	۴۳۴/۷	۰/۲۵	۱۰۲۴/۶	۰/۶۰	۲۴۸
۱۳۶۶	۲۱۷۱/۵	۸۵۳/۲	۰/۳۹	۱۰۳۰/۲	۰/۴۷	۲۸۸/۱
۱۳۶۷	۲۰۸۵/۴	۸۰۹/۳	۰/۳۹	۹۸۶/۵	۰/۴۷	۲۸۹/۶
۱۳۶۸	۳۱۷۴/۶	۱۵۱۵/۱	۰/۴۸	۱۱۸۷/۸	۰/۳۷	۴۷۱/۷
۱۳۶۹	۵۶۳۲/۵	۳۳۷۵/۱	۰/۶۰	۱۶۹۵	۰/۳۰	۵۶۸/۳
۱۳۷۰	۶۹۳۳/۵	۳۵۴۹/۴	۰/۵۱	۲۷۶۵/۲	۰/۴۰	۶۲۴

جدول ۲ اجزای درآمدی دولت

(میلیارد ریال)

سال	کل درآمدهای دولت	درآمد نفت*	سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها	درآمد مالیاتی**	سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها	درآمدهای دیگر
۱۳۷۱	۹۸۸۴/۵	۵۱۴۵/۹	۰/۵۲	۳۷۷۵/۵	۰/۳۸	۹۶۷/۷
۱۳۷۲	۲۰۲۵۰/۷	۱۴۶۸۳/۲	۰/۷۳	۴۰۶۱/۳	۰/۲۰	۱۵۰۶/۲
۱۳۷۳	۲۹۲۴۴/۵	۲۱۴۷۹/۷	۰/۷۳	۵۴۹۰/۸	۰/۱۹	۲۲۷۴
۱۳۷۴	۴۱۴۲۷/۷	۲۹۴۳۱/۲	۰/۶۴	۷۳۱۳	۰/۱۸	۷۵۹۶/۲
۱۳۷۵	۵۷۱۲۱/۹	۳۸۱۵۳	۰/۶۷	۱۲۵۶۰/۲	۰/۲۲	۶۴۰۸/۷
۱۳۷۶	۶۲۳۷۸/۱	۳۶۴۴۶/۷	۰/۵۸	۱۷۳۴۴/۶	۰/۲۸	۸۵۸۶/۸
۱۳۷۷	۵۳۶۲۶	۲۲۵۳۰	۰/۴۲	۲۴۸۸۱/۶	۰/۴۶	۶۲۱۴/۴
۱۳۷۸	۹۲۳۱۵/۷	۴۴۱۷۰/۴	۰/۴۸	۴۰۲۶۵/۷	۰/۴۴	۷۸۷۹/۶
۱۳۷۹	۱۰۴۶۴۰/۸	۵۹۴۴۸/۵	۰/۵۷	۳۶۵۸۵/۲	۰/۳۵	۸۶۰۷/۱
۱۳۸۰	۱۲۵۴۷۹/۵	۷۱۹۵۷/۱	۰/۵۷	۴۱۷۸۶/۱	۰/۳۳	۱۱۷۳۶/۳
۱۳۸۱	۱۶۵۱۵۶/۷	۱۰۲۶۲۶/۴	۰/۶۲	۵۰۵۸۶/۵	۰/۳۱	۱۱۹۴۳/۸
۱۳۸۲	۲۰۷۸۶۷/۵	۱۲۸۱۵۳/۹	۰/۶۲	۶۵۰۹۹	۰/۳۱	۱۴۶۱۴/۶
۱۳۸۳	۲۵۵۰۰۰/۳	۱۵۰۴۱۳/۳	۰/۵۹	۸۴۴۲۱/۱	۰/۳۳	۲۰۱۶۵/۹
۱۳۸۴	۳۸۷۶۶۹/۴	۱۸۶۳۴۲/۴	۰/۴۸	۱۳۴۵۷۴/۴	۰/۳۵	۶۶۷۵۲/۶
۱۳۸۵	۴۱۳۹۲۸	۱۸۱۸۸۱/۲	۰/۴۴	۱۵۱۶۲۰/۹	۰/۳۷	۸۰۴۲۵/۹
۱۳۸۶	۴۷۲۹۹۵	۱۷۳۵۱۹/۱	۰/۳۷	۱۹۱۸۱۵/۳	۰/۴۰	۱۰۷۶۶۰/۶
۱۳۸۷	۵۹۵۹۷۵	۲۱۵۶۵۰/۳	۰/۳۶	۲۳۹۷۴۱/۴	۰/۴۰	۱۴۰۵۸۳/۶

مأخذ: داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۷.

* بدون احتساب این چهار مورد: ۱. مالیات بر عملکرد نفت، ۲. سود سهم دولت از ارزش نفت خام، ۳. برداشت از

حساب ذخیره ارزی، ۴. منابع حاصل از معاوضه نفت خام برای واردات فرآورده‌های نفتی.

** بدون احتساب مالیات بر عملکرد نفت.

جدول ۳ ارزش افزوده بخش نفت و تولید ناخالص داخلی

سال	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت جاری (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از تولید ناخالص ملی ^۱ به قیمت جاری	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از تولید ناخالص ملی به قیمت ثابت ۱۳۷۶
۱۳۵۰	۲۳۵	۹۵۴	۲۵	۶۵۸۰۷	۱۱۶۳۱۸	۵۷
۱۳۵۱	۲۹۳	۱۲۰۹	۲۴	۷۴۵۷۶	۱۳۸۵۱۶	۵۴
۱۳۵۲	۶۱۹	۱۷۴۰	۳۶	۸۲۱۷۳	۱۷۶۰۸۷	۴۷
۱۳۵۳	۱۴۷۴	۲۹۸۶	۴۹	۸۱۸۰۴	۲۵۷۲۹۳	۳۲
۱۳۵۴	۱۳۴۳	۳۳۲۱	۴۰	۷۱۸۸۵	۲۸۰۹۴۰	۲۶
۱۳۵۵	۱۶۷۶	۴۴۷۳	۳۷	۸۱۴۴۱	۳۲۲۵۷۴	۲۵
۱۳۵۶	۱۷۲۷	۵۲۲۹	۳۳	۷۴۸۶۷	۳۱۸۴۵۹	۲۴
۱۳۵۷	۱۲۴۵	۴۹۶۲	۲۵	۵۳۱۶	۲۶۹۹۹۱	۲۰
۱۳۵۸	۱۶۷۸	۶۱۲۸	۲۷	۴۱۹۹۷	۲۷۵۶۵۶	۱۵
۱۳۵۹	۸۶۸	۶۶۷۱	۱۳	۱۳۴۹۷	۲۱۶۰۳۵	۶
۱۳۶۰	۱۰۳۶	۷۸۰۳	۱۳	۱۴۳۳۲	۲۰۲۲۰۹	۷
۱۳۶۱	۲۰۵۷	۱۰۲۶۴	۲۰	۳۲۹۲۷	۲۲۶۲۷۸	۱۵
۱۳۶۲	۲۰۸۳	۱۷۸۳۶	۱۶	۳۳۵۸۸	۲۴۹۵۰۳	۱۳
۱۳۶۳	۱۷۲۶	۱۴۰۵۶	۱۲	۲۶۶۸۷	۲۳۷۸۳۶	۱۱
۱۳۶۴	۱۵۴۶	۱۴۹۳۰	۱۰	۲۷۱۶۴	۲۳۲۲۹۶	۱۱
۱۳۶۵	۶۵۵	۱۵۱۸۶۰	۴	۲۳۳۳۱	۱۹۴۴۰۱	۱۲
۱۳۶۶	۴۰۸	۱۸۴۸۱	۵	۲۶۸۱۵	۲۲۶۲۳۱	۱۲
۱۳۶۷	۴۹۷	۲۰۶۷۱	۵	۲۹۱۶۶	۱۷۴۳۶۷	۱۷
۱۳۶۸	۱۸۱۹	۲۵۷۶۱	۷	۳۱۲۴۸	۱۹۰۴۴۲	۱۶
۱۳۶۹	۳۶۴۹	۳۵۷۸۰	۱۰	۳۷۳۶۷	۲۲۱۶۳۳	۱۷
۱۳۷۰	۴۰۹۸	۴۹۸۷۰	۸	۴۲۶۱۰	۲۴۲۶۱۳	۱۸

جدول ۳ ارزش افزوده بخش نفت و تولید ناخالص داخلی

سال	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت جاری (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از تولید ناخالص ملی ^۱ به قیمت جاری	ارزش افزوده گروه نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	سهم ارزش افزوده نفت از تولید ناخالص ملی ^۱ به قیمت ثابت ۱۳۷۶
۱۳۷۱	۵۷۹۸	۶۶۶۰۱	۹	۴۲۶۲۲	۲۵۰۱۹۳	۱۷
۱۳۷۲	۲۱۰۹۶	۹۸۶۵۷	۲۱	۴۴۷۵۸	۷۸۲۵۴۰	۱۶
۱۳۷۳	۲۶۶۶۶	۱۷۸۲۹۸	۲۱	۴۲۱۱۶	۲۷۱۶۴۸	۱۶
۱۳۷۴	۴۱۴۲۶	۱۸۴۵۸۲	۱۷	۴۲۷۲۹	۲۷۶۶۹۶	۱۶
۱۳۷۵	۴۱۸۰۶	۲۶۶۶۹۹	۱۷	۶۳۰۴۵	۲۹۲۳۰۷	۱۵
۱۳۷۶	۴۰۷۶۳	۲۹۲۱۸۷	۱۴	۴۰۷۶۳	۲۹۲۱۸۷	۱۴
۱۳۷۷	۷۸۲۶۷	۳۲۹۵۱۴	۹	۴۱۷۳۶	۷۸۲۰۶۶	۱۵
۱۳۷۸	۶۳۲۹۳	۴۳۶۰۹۳	۱۵	۳۹۵۱۵	۳۰۸۷۶۰	۱۳
۱۳۷۹	۱۰۱۷۰۵	۵۸۰۷۵۱	۱۸	۴۲۷۹۵	۳۳۳۰۹۴	۱۳
۱۳۸۰	۱۰۰۳۹۱	۶۶۳۱۹۱	۱۵	۲۸۰۵۳	۳۳۶۰۷۰	۱۱
۱۳۸۱	۲۰۷۹۰۶	۹۰۷۳۳۶	۲۳	۳۲۶۶۲	۳۳۶۰۷۰	۱۱
۱۳۸۲	۲۵۴۰۵۹	۱۱۱۶۶۶۰	۲۳	۴۵۵۷۹	۴۰۳۳۹۵	۱۱
۱۳۸۳	۳۵۰۸۰۱	۱۴۴۲۰۵۶	۲۴	۴۲۰۰۶	۴۳۸۱۸۲	۱۱
۱۳۸۴	۵۳۲۱۱۹	۱۸۰۳۳۰۵	۲۹	۲۷۵۴۴	۴۷۶۳۷	۱۰
۱۳۸۵	۶۱۳۲۱۳	۲۱۹۸۳۵۰	۲۸	۴۲۲۴۹	۵۰۶۳۷۸	۱۰
۱۳۸۶	۸۰۵۸۵۶	۷۵۶۳۸۸۹	۲۸	۴۸۸۶۷	۵۵۵۵۷	۹

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

1. Gross National Product (GNP)

نسبت ارزش افزوده بخش نفت به تولید ناخالص داخلی یکی دیگر از شاخص‌هایی است که می‌تواند اهمیت بخش نفت را در اقتصاد ایران نمایان کند. در جدول ۳ با استفاده از آمار بانک مرکزی این نسبت برای قیمت‌های ثابت و جاری محاسبه شده است. عدد بالای ۱۰ این شاخص به‌استثنای برخی سال‌ها که به‌علت کاهش صادرات یا کاهش قیمت نفت بوده، اهمیت و بزرگی این بخش را در اقتصاد ایران نشان داده است.

۱-۲ بخش دولتی و خصوصی پس از افزایش درآمدهای نفتی

زمینه تاریخی و نوع حکومت‌های کشور طی سال‌های قبل از پیروزی انقلاب نشان می‌دهد که این دولت‌ها همواره خواستار دخالت‌های گسترده در اقتصاد بوده‌اند، اما همواره بلندپروازی‌های آنان با محدودیت اساسی مواجه بوده که همان مسئله منابع درآمدی و بودجه است. وقایع‌نگاری‌هایی که از اقتصاد ایران شده است نشان می‌دهد نقش دولت در اقتصاد در دهه‌های قبل از ۱۳۳۰ کم‌رنگ بوده است. با افزایش تولید و درآمدهای ارزی حاصل از آن در دهه ۱۳۴۰ و به دنبال آن افزایش قیمت نفت خام در دهه ۱۳۵۰، شاهد حضور گسترده دولت در اقتصاد ایران شده‌ایم (عیسوی، ۱۳۶۲: ۴۸۹).

ورود درآمدهای هنگفت ارزی نفت به بودجه دولت، در ساختار درآمدهای ارزی و تاریخ اقتصادی کشور پدیده چشمگیری است. جدا از بررسی آثار و تبعات این پدیده بر متغیرهای کلیدی اقتصاد کشور، به یک نکته ظریف در این پدیده اقتصادی باید توجه کرد. مروری بر تاریخ عقاید اقتصادی نشان می‌دهد که نظریات اقتصادی و حاکمیت آنها نقش بسزایی در تحدید یا گسترش نقش دولت در اقتصاد غرب داشته است. تبلور این تأثیر و تأثر، طرح نظریات کینزی درخصوص امکان ایفای نقش دولت در رساندن اقتصاد به اشتغال کامل و تعادل بود. هرچند این ایده توانست به اقتصادهای بحران‌زده دهه ۱۹۳۰ کمک زیادی کند، اما در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، نظریات قبل از کینز (کلاسیک‌ها) به گونه‌ای بازسازی و مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی واقع شد. به عبارت دیگر دوباره نوعی بازگشت به

دولت‌های حداقلی قبل از کینز مطلوب شمرده می‌شد. بنابراین می‌توان منشأ این تغییرات در حجم و حدود دخالت دولت را نظریات اقتصادی یک قرن گذشته دانست.

اما سؤالی که مطرح است اینکه کشور ما چقدر با این موج‌های نظری مواجه بوده است؟ آیا پیروی از این تفکرات اقتصادی، نظام اقتصادی کشور را شکل‌دهی کرده یا عوامل دیگری در آن دخیل بوده است؟

هرچند قطعاً تحولات کشور را نمی‌توان از تحولات اقتصادی جهان خارج جدا دانست، اما به نظر می‌رسد نمی‌توان حضور گسترده بخش دولتی را در اقتصاد ایران از دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ به بعد به عوامل و تحولات نظری علم اقتصاد در جهان خارج از کشور مرتبط دانست. برعکس گسترش بخش دولتی و حضور چشمگیر حکومت در عرصه اقتصاد و تصدیگری‌های اقتصادی را ناشی از رفع یک محدودیت و قید بزرگ از پای حکومت می‌توان دانست و آن چیزی نبود جز محدودیت منابع مالی که به مدد منابع حاصل از فروش نفت به خارج رفع می‌شد. جالب است که تقریباً هم‌زمان با مطرح شدن و تجدید حیات مباحث کلاسیک‌ها در محافل علمی غرب و تأکید بر دخالت نکردن دولت در اقتصاد، کشور ما شاهد حضور فزاینده دولت در اقتصاد بوده است. بنابراین می‌توان گفت از یک سو درآمدهای نفتی در اختیار دولت‌ها، مهم‌ترین عوامل ساختن زمینه‌ای مناسب برای حضور دولت در اقتصاد ایران بوده است و از سوی دیگر با توجه به تبدیل شدن دولت به یک کارفرمای بزرگ؛ بالطبع بخش خصوصی، کوچک و با گذشت زمان تبدیل به یک دنباله‌رو و وابسته به دولت شد. به نظر می‌رسد چنین شرایطی نتواند فضایی مناسب برای کسب و کار بخش خصوصی در کشور ایجاد کند. به عبارت دیگر وقتی درآمدهای ارزی نفتی در اختیار دولت است و میزان این درآمدها آن قدر زیاد است که دولت با اراده خود در هر حوزه و فعالیتی می‌تواند وارد شود، بخش خصوصی چگونه می‌تواند با چنین رقیبی رقابت کند؟ بنابراین برای ادامه حیات چاره‌ای ندارد که به یک جزء وابسته به انحصارگر بزرگ اقتصاد کشور یعنی دولت تبدیل شود.

۲ مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

در بخش قبلی تا حد ممکن تلاش شد جایگاه نفت و درآمدهای حاصل از آن در اقتصاد ایران نشان داده شود. در این بخش به جنبه مهم دیگری از مسئله نفت در اقتصاد و سیاست کشور اشاره شده است. این جنبه مهم، مدیریت درآمدهای نفتی است. مدیریت درآمدهای ارزی همواره در صدر مسائل اقتصادی - سیاسی کشور بوده است و هنوز این مسئله در زمان حاضر از مسائل چالشی نظام اقتصادی کشور محسوب می‌شود. سؤال اصلی این است که بهترین سازوکار برای «مدیریت» و «هزینه کردن» درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران چیست؟ به عبارت دیگر مدیریت بهینه درآمدهای نفتی همواره سؤال نخبگان اقتصادی کشور بوده است. قبل از پاسخ به این سؤال لازم است به آنچه که تاکنون با درآمدهای نفتی صورت گرفته است، اشاره شود، که گذشته و درس‌های تاریخی همواره می‌تواند چراغی برای راه آینده باشد.

۲-۱ جایگاه و سطح تصمیم‌گیری مسائل نفت در اقتصاد ایران

از مسائل مهم و مورد توجه در منابعی مانند نفت و گاز که دو ویژگی مهم «تجدیدناپذیری» و دارای «نقش مهم در اقتصاد» است، مسئله جایگاه تصمیم‌گیری و سیاستگذاری این منابع است. وجود این دو ویژگی باعث شده، مسئله تصمیم‌گیری و سیاستگذاری درباره این منابع متفاوت با سایر منابع باشد. برای روشن شدن این موضوع می‌توان دو جایگاه تصمیم‌گیری در نظام‌های اقتصادی در نظر گرفت، جایگاه و مقام نسلی و جایگاه و مقام بین‌نسلی.

۲-۱-۱ جایگاه و مقام نسلی

به دولت منتخب (قوه مجریه) برای یک دوره کوتاه‌مدت (چهار یا پنج سال) جایگاه و مقام نسلی گویند. به نظر می‌رسد ویژگی مهم چنین جایگاهی کوتاه‌نگری و نظر نداشتن منابع بلندمدت در برنامه‌هایش است. معمولاً برنامه‌هایی که منافع بلندمدتی برای اقتصاد به همراه داشته باشد، در کوتاه‌مدت با چالش‌ها، هزینه‌ها و با زیان‌رسانی به گروهی همراه است. از این رو در اجرای چنین برنامه‌هایی، رضایت یا نارضایتی مردم (رأی‌دهندگان) برای مجریان

حائز اهمیت است. ممکن است نارضایتی‌ها به گونه‌ای شکل گیرد که دولت‌ها نتوانند در انتخابات، حداقل رأی را برای پیروزی در صحنه انتخابات کسب کنند. در چنین شرایطی دولتمردان غالباً منافع کوتاه‌مدت را بر پیگیری منافع بلندمدت ترجیح می‌دهند. البته باید توجه کرد که ماهیت دولت موقت و گذرا نیز چنین ایجاب می‌کند که منافع حزبی و گروهی بیشتر توجه شود و انتظار پیگیری برنامه‌هایی که به رفاه بین‌نسلی و بلندمدت اقتصاد مربوط می‌شود، انتظار نابه جایی باشد. دولت‌ها در بهترین وضعیت برنامه‌های میان‌مدت (مثلاً به صورت پنج‌ساله) را ارائه و در قالب بودجه سالیانه این اهداف میان‌مدت را رسیدگی و پیگیری می‌کنند و مشکل است مسئولیت اهداف و منافع بلندمدت را بر دوش گیرند. همچنین با توجه به دوره زودگذر دولت‌ها، اگر دولتی قصد برنامه‌های اصلاحی بلندمدتی نیز داشته باشد، ضمانتی برای تداوم آن برنامه‌ها در دولت‌های بعدی وجود ندارد.

۲-۱-۲ جایگاه و مقام بین‌نسلی

انتساب به جایگاه و مقام بین‌نسلی در حالی صورت می‌گیرد که این جایگاه بتواند اهداف و سیاست‌های بلندمدت نظام اقتصادی را طرح و پیگیری کند. ویژگی مهم این جایگاه تغییر نیافتن در کوتاه‌مدت و در نتیجه نداشتن بی‌ثباتی‌های ناشی از آن است. حکومت به معنای اعم (شامل همه قوا و ارکان آن از جمله قوه مجریه) در هر نظام سیاسی از چنین جایگاهی برخوردار است. هر حکومت در اداره شئون مختلف زندگی اجتماعی مردم، از ارزش‌ها و چارچوب‌های هنجاری خاصی تبعیت می‌کند. این حکومت برای تداوم حیات و نشان دادن کارایی خود، باید منافع بلندمدت را بدون در نظر گرفتن تبعات کوتاه‌مدت حزبی و گروهی مورد نظر داشته باشد. به عبارت دیگر حکومت در درون خود همیشه مقام بین‌نسلی را به همراه دارد و از مسائل بلندمدت جامعه، که جدا از مسائل کوتاه‌مدت قوه مجریه است، نمی‌تواند بی‌تفاوت باشد. می‌توان نهاد رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و تا حدودی بانک مرکزی را (در صورت استقلال از دولت) از جمله جایگاه‌های بین‌نسلی در کشور دانست. حال با توجه به تفکیک دو مقام نسلی و بین‌نسلی، یا عامل و کارگزار «قوه مجریه» و عامل

«حکومت» این سؤال مطرح می‌شود که وظیفه سیاستگذاری در حوزه نفت و گاز در اختیار کدام جایگاه می‌تواند باشد و یا باید باشد؟ برای پاسخ به این سؤال شاید مناسب باشد گذشته سیاستگذاری در این حوزه را مرور و مشخص کنیم تاکنون وضعیت چگونه بوده است. آیا در این حوزه جایگاه نسلی سیاستگذاری کرده است یا جایگاه بین‌نسلی؟

پیدایش و توسعه صنعت نفت در ایران را نمی‌توان از تحولات صنعتی کشورهای غربی جدا دانست (همان: ۴۹۵-۴۹۰). به همین دلیل تا قبل از ملی شدن صنعت نفت در کشور آشکارا حکومت جایگاهی در مقام تصمیم‌گیری برای منابع نفتی نداشت و براساس قراردادها فقط درصدی از سود شرکت‌های بهره‌مند از منابع نفتی دریافت می‌کرد. از سویی در کشور سازوکاری مشخص و شفاف برای توزیع همان درآمدهای اندک حاصل از منابع نفتی وجود نداشت و درآمد نفتی همراه با دیگر درآمدها در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای در کشور مصرف می‌شد.

ملی شدن صنعت نفت و پیروزی انقلاب اسلامی گرچه میزان درآمدهای نفتی کشور را تغییر داد و دست شرکت‌های نفتی خارجی را از سیاستگذاری و تصمیم‌گیری برای نفت ایران کوتاه کرد، اما متأسفانه می‌توان گفت که در فرایند توزیع این افزوده طبیعی و ثروت ملی به اقتصاد ملی تغییری ایجاد نشد. شرکت ملی نفت ایران از آغاز ملی شدن تاکنون مسئول اصلی استخراج و فروش نفت کشور بوده است و درآمد حاصل را در اختیار دولت قرار می‌دهد تا در قالب سیاست مالی و بودجه‌ای هر ساله خود به اقتصاد ملی تزریق کند. بنابراین می‌توان گفت طی سالیان گذشته همواره «مقام نسلی» مسئول و سیاستگذار در خصوص «ثروت بین‌نسلی» و توزیع آن در اقتصاد ملی بوده است. بررسی سازوکار توزیع رانت طبیعی نفت در اقتصاد کشور معیار مناسبی برای قضاوت در خصوص شناخت جایگاهی است که درباره نفت در اقتصاد ایران سیاستگذاری می‌کند. در ادامه به بررسی این سازوکار اشاره شده است.

۲-۲ سازوکار توزیع درآمد نفت در اقتصاد ایران و پیامدهای آن

سیاست مالی به‌عنوان حلقه واسط بین دولت (مالک منابع) و مردم به‌صورت چارچوبی برای

توزیع افزوده منابع تجدیدناپذیر و انتقال به مردم محسوب می‌شود از یک طرف مقدار انبوه درآمد حاصل از فروش خام سرمایه کشور، همواره دولتمردان را به دخالت‌های گسترده در بخش‌های مختلف اقتصاد تحریک می‌کند. از طرفی پس از پیروزی انقلاب اسلامی و اوضاع خاص کشور در آن مقطع زمانی، زمینه بیشتری برای توسعه این دخالت‌ها فراهم شد. دولت که به نمایندگی از حاکمیت، به‌طور انحصاری مالک منابع طبیعی محسوب می‌شود، درآمدهای حاصل از فروش نفت را به روش‌های مختلف به اقتصاد کشور تزریق می‌کند. در حال حاضر روش‌های زیر برای توزیع این افزوده استفاده می‌شود که هر یک دارای پیامدهای مختص به خود است:

۱-۲-۲ سرمایه‌گذاری‌های دولت

رایج‌ترین شیوه خرج کردن درآمدهای رانتی به‌دست اکثر دولت‌ها سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولت در بخش‌های گوناگون اقتصاد ملی است. دولت به نمایندگی از عموم متولی رشد و توسعه اقتصادی است و در نتیجه در همه عرصه‌های اقتصادی وارد می‌شود. علاوه بر منافع مستقیم این رفتار دولت، شاهد پیامدهای منفی زیادی هستیم از جمله اینکه؛ میزان تصدیگری‌های اقتصادی دولت به‌شدت افزایش می‌یابد، در این نظام احتمال کاهش کارایی به‌شدت افزایش می‌یابد، زمینه برای افزایش رفتار رانت‌جویی گروه‌ها و افراد فراهم می‌شود، توزیع افزوده بین آحاد جامعه و بهره‌مندی عموم مردم از آن غیرشفاف و مبهم است، احتمال ابتلای اقتصاد ملی به بیماری هلندی^۱ وجود دارد و بالاخره اینکه امکان تعادل نداشتن در بخش‌های مختلف اقتصادی به معنای متورم شدن یکی از بخش‌ها در قبال کوچک شدن یا حذف بخشی دیگر نیز وجود دارد.

۱. اصطلاح بیماری هلندی در علم اقتصاد به وضعیتی اطلاق می‌شود که اقتصاد به‌علت اتکای هزینه‌های داخلی خود به درآمدهای ارزی متکی به یک منبع طبیعی، به نابسامانی‌های اقتصادی از جمله تورم در کالاهای مبادله‌نشده دچار می‌شود. درآمد واقعی بالاتر در نتیجه درآمدهای ارزی حاصل از صادرات یک بخش باعث افزایش تقاضا می‌شود. افزایش تقاضا برای کالاهای قابل مبادله از طریق واردات رفع می‌شود اما افزایش تقاضا برای کالاهای مبادله‌نشده به افزایش قیمت آنها و تقویت نرخ واقعی ارز منجر می‌شود (خداویسی و قره‌باغیان، ۱۳۷۶: ۲۷-۲۰).

۲-۲-۲ مصرف برای کالاهای عمومی^۱ و مخارج جاری

در اقتصاد متعارف یکی از دلایل مهم دخالت دولت در اقتصاد، تهیه کالاهای عمومی است. ویژگی این دسته از کالاها و تفاوت آنها با کالاهای خصوصی باعث می‌شود که امکان تأمین آنها از طرف بخش خصوصی میسر نباشد، در نتیجه مسئولیت دولت‌ها در قبال تدارک چنین کالاهایی ایجاب می‌کند که با اتکا به مالیات‌ها در این عرصه وارد شوند. افزوده منابع، منبع چشمگیری است که دولت متکی به افزوده به جای مالیات از آن می‌تواند به راحتی استفاده و در سطحی وسیع به ارائه چنین کالاهایی اقدام کند. همچنین این افزوده اجازه می‌دهد تا دولت‌ها بدون کاهش محبوبیت ناشی از وضع مالیات‌ها و حتی با کاهش آنها و معافیت‌ها بتوانند حیات سیاسی خود را هر چند در کوتاه مدت تضمین کنند. در صورت فقدان چارچوب نهادی منسجم، کارآمد و پاسخ‌گو، احتمال سوءاستفاده از این افزوده و استفاده غیربینه دولت‌ها افزایش می‌یابد. اتکای درآمدی دولت به این منبع همراه با فراز و نشیب قیمت این منابع، اقتصاد ملی را به ورطه رکودها، رونق‌ها و نوسانات خواهد کشاند و در صورت کاهش چشمگیر این منابع رانتی (افزوده‌ای) و چسبندگی مخارج دولت به سمت پایین، اداره امور عمومی جامعه دچار اختلال جدی خواهد شد. حجیم شدن دولت و بخش عمومی، بدون افزایش در بهره‌وری و ارائه ندادن خدمات جدید، می‌تواند پیامدهای انتخاب چنین استراتژی و راهبردی باشد (ارقام طرف مصارف کشور در هر سال این موارد را نشان می‌دهد).

۲-۲-۳ کاهش مالیات بخش‌های غیرمرتبط با افزوده

در یک نظام اقتصادی که قبل از کشف منابع طبیعی، دارای نظام مالیاتی فراگیر و گسترده‌ای است، ممکن است پس از کشف افزوده، دولت‌ها به مرور اتکای خود به مالیات را با کاهش نرخ‌های مالیات کم کنند و مخارج خود را از محل افزوده مالی تأمین کنند. البته در این حالت نظام مالیاتی به حیات خود ادامه می‌دهد هر چند نرخ‌های مالیاتی کاهش یافته باشد. این استراتژی علی‌رغم شباهت‌های زیادی که با استراتژی مخارج جاری دارد،

تفاوت‌هایی نیز دارد. در استراتژی مخارج جاری، ممکن است دولت‌ها از نظام مالیاتی مناسبی برخوردار نباشند و وجود افزوده باعث شود دولت‌ها هیچ‌گاه انگیزه بهبودی نظام مالیاتی را پیدا نکنند، یا بهبودی وضعیت نظام مالیاتی مستلزم هزینه‌های سیاسی زیادی باشد که دولت‌ها را از انجام اصلاحات مالیاتی منصرف کند.

اقتصاد ایران به این حالت شباهت زیادی دارد. حجم انبوه افزوده منابع که در اختیار دولت است از طرفی، و از طرف دیگر انگیزه و خواست مردم برای پرداخت نکردن مالیات با توجه به عملکرد دولت‌ها، انگیزه‌ای برای اصلاحات بنیادین در نظام مالیاتی به وجود نمی‌آورد و همان‌طور که روندهای تاریخی نشان می‌دهد، منابع حاصل از فروش منابع طبیعی (عمدتاً صادرات نفت خام)، منبع اصلی تأمین مالی بودجه عمومی دولت‌ها در اقتصاد ایران است (جدول ۲).

۲-۲-۴ کاهش قیمت‌های انرژی (مصرف داخلی)

مصرف انرژی و مالیات بر آن سهم چشمگیری از هزینه خانوارها و بنگاه را تشکیل می‌دهد. یکی از راه‌های ممکن برای توزیع افزوده بین افراد جامعه، کاهش قیمت مصرف داخلی این افزوده و کاهش مالیات بر آن است. به عبارت دیگر با اتخاذ چنین راهبردی قیمت انرژی در کشورهای متکی به افزوده با دیگر کشورها تفاوت زیادی خواهد داشت، به طوری که این تفاوت قیمت می‌تواند انگیزه بسیار زیادی برای قاچاق این محصولات ایجاد کند. از دیگر پیامدهای مهم این استراتژی تغییر قیمت‌های نسبی این دسته کالاها در مقایسه با سایر کالاها خواهد بود که خود باعث تغییر تخصیص منابع در فرایند تولید خواهد شد. در نتیجه ممکن است تولید بسیاری از کالاها صرفاً با اتکای به این افزوده توجیه‌پذیر باشد و به محض قطع این گونه یارانه‌های غیرشفاف، نظام تولیدی آنها با مشکلات جدی مواجه شود (نگاهی به ارقام مالیاتی و رقم شفاف‌سازی یارانه‌ها در بودجه کشور مؤید این مطلب در اقتصاد ایران است).

۲-۲-۵ سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای

انتخاب سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای به صورت کارا و شفاف، مستلزم پرداخت‌های نقدی

به صنایع منتخب و نوپاست. در کشورهایی که افزوده منابع وجود ندارد، تأمین مالی چنین سیاست‌هایی نیز باید از محل مالیات‌ها صورت گیرد و این امر، به تبع شفافیت و کارایی بیشتری به همراه خواهد داشت. اما وضعیت دولت رانتی متفاوت خواهد بود و اعمال سیاست‌های حمایتی فشار کمتری بر رأی‌دهندگان خواهد داشت. از این رو دولت می‌تواند با اتکا به افزوده منابع، سیاست‌های خود را بسیار راحت‌تر و با هزینه کمتر پیگیری کند.

در چنین وضعیتی امکان تخصیص‌های غیرکارا و رانت‌جویی وجود دارد و هرچه این افزوده گسترده‌تر باشد، دولت‌ها علاقه بیشتری به گسترش این سیاست‌ها دارند و ممکن است انتخاب بخش‌های مورد حمایت به درستی تشخیص داده نشود و هزینه‌های رفاهی جبران‌ناپذیری بدون دستیابی به اهداف مورد نظر، به اقتصاد ملی تحمیل شود.

۶-۲-۲ پرداخت‌های انتقالی

در بعضی از نظام‌های اقتصادی، دولت‌ها موظف به برقراری عدالت اجتماعی و مسائل تأمین اجتماعی هستند. یکی از ابزارهای مورد استفاده در برقراری این هدف، پرداخت‌های انتقالی است که غالباً از محل مالیات‌ها در اقتصاد ملی تأمین می‌شود. اما دولت‌های دارای افزوده منابع به راحتی می‌توانند این منابع را به منظور تأمین این هدف هزینه کنند. عملکرد دولت‌ها در کشور ما نشان می‌دهد که تا حدی همه این روش‌ها تجربه شده است.^۱ نتیجه و ماحصل این تزیقات نه فقط به بهبودی نسبی اقتصاد بیمار ایران نیانجامیده، بلکه به نظر می‌رسد حال این بیمار رو به وخامت است و یکی از علل اصلی در تشدید این بیماری، سیاست مالی دولت است. از این رو در درمان اقتصاد ایران باید به سیاست مالی دولت بیشتر توجه کرد.

در تصحیح سیاست مالی دولت به دو مسئله باید اشاره کرد: اول منابع بودجه‌ای در اختیار دولت و دوم مخارج دولت. اینکه مخارج دولت چگونه باشد به چارچوب وظایف تعریف شده برای دولت و حدود دخالت آن در اقتصاد مربوط می‌شود. اصلاح تعریف یا اصلاح وظایف

۱. نگاهی به ارقام بودجه سالیانه به خوبی تجربه این نوع هزینه کردن‌های نفت را در اقتصاد ایران نمایان می‌کند.

دولت در چارچوب یک مدل کلان اقتصادی منسجم و سازگار مقدمه‌ای برای اصلاح ساختار هزینه‌ای و مصارف بودجه دولت است. در بخش بعدی با توجه به مباحث مطرح شده جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاحات بنیادین در مدیریت درآمدهای نفتی بررسی شده است.

۳ جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی و ساختار اقتصاد ایران

در بخش‌های قبلی به اختصار به نقش نفت در اقتصاد ایران، مدیریت درآمدهای نفتی، جایگاه تصمیم‌گیری مسائل نفت و پیامدهای مدیریت وضع موجود اشاره شد. با توجه به این بررسی به نظر می‌رسد وضعیت موجود در سه حوزه زیر وضعیت مطلوبی نیست:

- جایگاه و مقام سیاستگذار درباره نفت،
- سیاست‌های کسب مقام در رقابت‌های منطقه‌ای برای صادرات نفت خام و کسب درآمدهای ارزی،

• سازوکار توزیع درآمدهای نفتی در اقتصاد ملی.

باید عنوان کرد که ادامه این روند به معنای استمرار پیامدهای منفی در حوزه اقتصاد و سیاست برای کشور خواهد بود. در این بخش سعی شده است جهت‌گیری‌های کلان برای اصلاح این وضعیت را در سه محور بررسی کنیم.

۳-۱ جایگاه سیاستگذاری حوزه نفت و گاز در کشور

در سامان‌دهی وضعیت موجود حوزه نفت کشور، اولین مسئله‌ای که باید توجه شود این است که جایگاه سیاستگذاری در این خصوص از مقام نسلی (قوه مجریه) به مقام بین‌نسلی و مستقل از قوه مجریه ارتقا یابد. به عبارت دیگر شأن سیاستگذاری در خصوص مهم‌ترین منابع طبیعی کشور نباید در اختیار مقامی باشد که ماهیت آن از نظر منافع بلندمدت و بین‌نسلی کشور تا حد زیادی بیگانه است، چرا که عمر کوتاه دولت‌ها اجازه اندیشیدن برای بلندمدت را منتفی می‌کند

و از سویی در صورت چنین ملاحظاتی ضمانتی برای پیگیری آنها در دولت‌های بعدی نخواهد بود. بنابراین به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی که متصدی سیاستگذاری در حوزه نفت و گاز شود، اولین قدم در راه اصلاح این حوزه است. اما در اینجا چند سؤال مطرح است:

- مشخصات این مقام بین‌نسلی چیست؟
 - با خلع ید دولت از مالکیت منابع نفت و گاز، سرنوشت تأمین مالی منابع بودجه‌ای کشور چه خواهد شد؟
 - چگونه مقام بین‌نسلی در آمد حاصل از فروش منابع نفت و گاز را در اقتصاد ملی تزریق می‌کند؟
- در بخش‌های بعدی پاسخ این سؤالات آمده است.

۲-۳ صندوق ملی انفال به‌عنوان یک مقام بین‌نسلی

تجربه تشکیل انواع صندوق‌ها اعم از ذخیره‌ای، تشبیتی و بین‌نسلی طی سالیان گذشته در کشورهای صادرکننده منابع طبیعی حاکی از این واقعیت است که از یک سو مقامات نسلی (دولت‌ها) سیاستگذاران مناسبی در این خصوص نیستند، لذا سعی شده است با تشکیل صندوق‌ها جایگاه تصمیم‌گیری این حوزه به یک مقام بین‌نسلی ارتقا یابد و از سوی دیگر تشکیل این صندوق‌ها در کنار منافع چشمگیر، دو ویژگی حیاتی برای اقتصاد کشورها می‌تواند به همراه داشته باشد:

- شفافیت در نظام اقتصادی و چگونگی تخصیص منابع،
 - قابل محاسبه شدن برداشت از منابع طبیعی کشور.
- با توجه به اصل (۴۵) قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». بنابراین نفت و گاز مهم‌ترین ثروت است و طبق قانون اساسی از وظایف نخست حکومت^۱، نه دولت، می‌باشد تا درباره

۱. منظور از حکومت تمام قوا و ارکان آن هستند.

چگونگی برخورد و توزیع آن اقدام کند. متأسفانه در حال حاضر وضعیت حوزه نفت در کشور به گونه‌ای است که نه شفافیت خوبی دارد و نه توزیع آن به شکل موجود منافع ملی را زیاد می‌کند. بخش عمده‌ای از این منابع درآمدهای در قالب یارانه‌های غیرهدفمند و غیرشفاف و بخش دیگری در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت‌ها به اقتصاد ملی تزریق می‌شود. اینکه این شیوه برخورد با منابع ملت چقدر به معیار عدالت نزدیک است، خود بحث مفصلی است. از سویی در حال حاضر میزان برخورداری آحاد ملت از این موهبت و نعمت را نیز نمی‌توان محاسبه کرد اما مشخص است که برخورداری شهرهای بزرگ بسی بیشتر از شهرها و روستاهای دورافتاده و محروم کشور است و به عبارت دیگر و دقیق‌تر می‌توان بعضی از شهرهای بزرگ و مخصوصاً تهران را یک «پدیده نفتی» در نظر گرفت.^۱

ایجاد صندوق ملی انفال می‌تواند دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور باشد. ایجاد این صندوق به‌عنوان یک مقام بین‌نسلی (یا بازوی اجرایی مقام بین‌نسلی) ضامن حفظ منافع ملی در بلندمدت و عامل شفافیت در نظام اقتصادی و قابل محاسبه شدن برداشت‌ها از ثروت‌های عمومی خواهد بود. ساختار و تشکیلات صندوق ملی انفال، نیاز به هم‌اندیشی‌ها و بررسی‌های بیشتری دارد و در این مقاله از پرداختن به آنها خودداری شده است.

۳-۳ وظیفه صندوق ملی انفال چیست؟

تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کشور در حوزه نفت و گاز از سویی و توزیع رانت حاصل از منابع نفت و گاز از سوی دیگر می‌تواند مهم‌ترین وظیفه این صندوق ملی باشد.^۲ در راستای انجام این وظایف، ارزش ریالی یا ارزی همه برداشت‌ها از منابع نفت و گاز به

۱. یعنی تمرکز خرج کردن درآمدهای نفتی در شهرهایی مانند تهران که مرکزیت سیاسی و اقتصادی را داشته، باعث گسترش این گونه شهرها شده است.

۲. اینکه انجام این وظایف برعهده کدام نهاد باشد، خود به بررسی بیشتری نیاز دارد، اما به نظر می‌رسد اوضاع سیاسی کشور ما ایجاب می‌کند که این وظیفه مهم برعهده نهادهایی تخصصی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گیرد که زیر نظر مقام معظم رهبری کشور است.

این صندوق باید واریز شود و مقام شرکت‌هایی مانند شرکت ملی نفت باید تا حد یک عامل و پیمانکار در کنار دیگر پیمانکاران داخلی و خارجی و نه بیشتر، کاهش یابد. اما این سؤال مطرح است که صندوق ملی انفال چه عملکردی را در توزیع رانت نفت و گاز باید انتخاب کند؟ ابتدا گفتنی است که این صندوق باید کارکرد صندوق ذخیره و تشبیتی را داشته باشد؛ یعنی هر ساله قسمتی از درآمدهای نفت و گاز را که دائمی تصور می‌شود، در اختیار دولت قرار دهد تا دولت آن را در قالب سیاست‌های مالی خود به اقتصاد ملی تزریق کند و جزء غیردائمی را به عنوان ذخیره و احتیاط برای دوران درآمدهای کم، ذخیره کند. علاوه بر این صندوق مذکور باید کارکرد یک صندوق بین‌نسلی، مانند کویت و نروژ، را داشته باشد؛ یعنی بتواند در کنار کارکرد تشبیتی، هر ساله قسمتی از منابع صندوق را به منزله حق نسل‌های آینده به سرمایه تبدیل کند تا بدین وسیله نسل‌های آینده که از وجود ثروت نفت بهره‌ای نخواهند داشت، از درآمد این سرمایه‌گذاری‌ها برای رفع نیازهایشان بهره‌مند شوند. کارکرد توزیعی دیگری که می‌توان تصور کرد، توزیع مستقیم افزوده بین همه مردم کشور است؛ مانند صندوق آلاسکا. حال با توجه به وجود کارکردهای متفاوتی که ممکن است ارائه شود، این سؤال مطرح است که معیار ترجیح یک کارکرد بر دیگر کارکردهای توزیعی چیست؟ پاسخ به این سؤال هر چه باشد، نمی‌تواند از بیان نظریه عدالت توزیعی و بین‌نسلی تهی باشد. به عبارت دیگر کسی که می‌خواهد یکی از این کارکردهای توزیعی را انتخاب کند، آگاهانه یا ناآگاهانه یک دیدگاه و مبنا را برای مفهوم عدالت توزیعی و مفهوم عدالت بین‌نسلی انتخاب کرده است. سؤالاتی نظیر اینکه عدالت توزیعی چیست؟ عدالت بین‌نسلی به چه مفهومی اطلاق می‌شود؟ و چگونه تأمین می‌شود؟ به تبع چگونه توزیع شدن منابع نفت و گاز در اقتصاد ملی پاسخ داده خواهد شد.

۱-۳-۳ عدالت توزیعی

«از یک نظام اقتصادی انتظار می‌رود تا در سه حوزه دیدگاه خود را بیان کند: اول تعیین و

توزیع مالکیت عوامل تولید قبل از مرحله تولید؛ دوم چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید؛ سوم چگونگی بازتوزیع درآمد پس از مرحله تولید. می‌توان تفاوت در دیدگاه‌ها و چگونگی سامان دادن به این سه حوزه را وجه تمایز نظام‌های اقتصادی دانست» (نعمتی و خاندوزی، ۱۳۸۰: ۴۸۰). اگر قلمرو عدالت توزیعی حوزه دوم از سه حوزه فوق تلقی شود؛ یعنی چگونگی تخصیص منابع و سهم‌بری عوامل از ارزش افزوده حاصل در مرحله تولید، در این صورت از یک سو تئوری عدالت توزیعی در جایگاه کارکرد حاکم بر این حوزه است و از سوی دیگر با توجه به اصل حاکمیت بازار در این قلمرو در نظام اقتصادی اسلام، می‌توان گفت دولت از دیدگاه اسلامی نمی‌تواند در این حوزه به تصدیگری بپردازد.

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را در همین راستا باید تفسیر کرد؛ یعنی نظام اقتصادی کشور پذیرفته است که دولت نباید در این قلمرو تصدیگری داشته باشد و این خود مردم هستند که به کارآمدترین شیوه می‌توانند تخصیص منابع به تولید و توزیع آن را سامان بخشند.

۲-۳-۳ عدالت بین‌نسلی

مفهوم عدالت بین‌نسلی مانند مفهوم خود عدالت پیچیده و مبهم است. به طوری که می‌توان گفت ارائه تعریفی جامع و مانعی از آن ممکن نیست. تفاوت در تعاریف را می‌توان در تفاوت دیدگاه‌ها نسبت به مسئله عدالت و توسعه پایدار ربط داد.

یکی از تعاریف عدالت بین‌نسلی به این صورت است: «نسل آینده برای رفع نیازهایش از همان فرصت‌هایی^۱ برخوردار باشد که نسل حاضر برخوردار است» (Handbook of Intergenerational justice, 2006: 33). از تبعات این تعریف در حوزه منابع طبیعی، سهم بودن نسل‌های آینده در اصل سرمایه این منابع مانند نفت و گاز است. در مقابل چنین دیدگاه‌هایی، افرادی مانند بکرمن^۲ اعتقاد دارند «افرادی که هنوز به دنیا نیامده‌اند از هیچ

1. Opportunities

2. Wilfred Beckerman

حقی برخوردار نیستند و بنابراین منافع نسل‌های آینده در هیچ تئوری عدالتی نمی‌تواند مورد حمایت باشد یا ایجاد گردد» (OPEC, 2007: 9).

با توجه به نظام اقتصادی اسلام و حقوق مطرح شده در آن می‌توان نشان داد که در اقتصاد اسلامی برای نسل‌های بعدی نیز حقوقی وجود دارد. برای مثال در مسئله مالکیت زمین در کنار مالکیت خصوصی و مالکیت دولتی، مالکیت ملی وجود دارد و دارای احکام خاصی است مانند زمین‌هایی که با جهاد اسلامی به دست می‌آید، این گونه زمین‌ها از آن مردم یک عصر نیست، بلکه تا روز قیامت متعلق به امت اسلامی است (جوادی آملی، ۱۳۸۰: ۴۷). همین یک نمونه کافی است تا نشان دهیم در اقتصاد اسلامی نسل‌های آینده از حقوقی برخوردارند. اما این بحث می‌تواند مطرح باشد که این حقوق اقتصادی چگونه محقق می‌شود؟ اگر بخواهیم از حقوق نسل‌های آینده در قالب صندوق‌های بین‌نسلی دفاع کنیم، به این معنا که هر ساله درصدی از این منابع در صندوق ویژه‌ای برای آیندگان سیاستگذاری کنیم، این اقدام دارای تبعات زیادی است که به نظر می‌رسد با دیگر اجزای نظام اقتصادی سازگار نباشد. اگر بخواهیم دارایی صندوق را به صورت ارزی نگهداری کنیم، چاره‌ای نیست که دارایی صندوق در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شود؛ یعنی در حالی که کشور ما در حال حاضر با ظرفیت‌های خالی بسیاری مواجه است و همواره چشم به وام‌های ارزی کشورهای غربی دارد، خود را از سرمایه خود محروم کند و در مقابل، دیگران از منافع عظیم این منابع ارزی بهره‌مند شوند.

اگر این منابع به صورت ریالی در کشور به سرمایه تبدیل شود، با توجه به میزان انبوه این منابع، قطعاً یک بخش دولتی بزرگ در اقتصاد کشور متولد می‌شود؛ یعنی آنچه که با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در پی از بین بردن آن بودیم، دوباره بسازیم و احیا کنیم. اما همان‌طور که قبلاً اشاره شد دولت تصدیگر با تئوری عدالت توزیعی ما سازگاری ندارد و به نظر تجربه چند دهه گذشته حضور دولت در تصدیگری‌های اقتصاد کشور کافی است.

اگر عدالت بین نسلی را به معنای پایداری^۱ بدانیم می توان ادعا کنیم که ضمن پایبندی به حقوق نسل های آینده، از مشکلات صندوق های رایج نیز رها شده ایم. بنابراین اگر بتوانیم نظام اقتصادی را به سوی پایداری سوق دهیم به این معناست که همه نسل ها از حداکثر رفاه برخوردار خواهند شد. در این نظام که دولت حق تصدیگری اقتصادی ندارد، این مردم هستند که طبق سلیقه ها و خواست خود نظام تولید و سرمایه گذاری را شکل می دهند.^۲ ارتباط بین نسل ها و حقوق اقتصادی آنان از طریق ارث برقرار می شود. مسئله ای که در حقوق اقتصادی اسلام جایگاه ویژه ای دارد.

بنابراین توزیع مستقیم منابع نفت و گاز که جزئی از بیت المال مسلمین است، راهکار مناسبی است که ضمن سازگاری با دیگر اجزای نظام اقتصادی به سنت علوی نیز نزدیک است: «امام در تقسیم بیت المال، بین خواهرش و کنیز او فرقی نمی گذارد و به هر کدام بیست درهم می دهد» (مدرس زاده، ۱۳۸۱: ۳۵).

«به گزارش مجمع تیمی، امیرالمؤمنین علیه السلام هر جمعه پس از توزیع عادلانه درآمدها، بیت المال را جارو می زد، آنگاه دو رکعت نماز می گزارد و پس از آن خطاب به بیت المال می فرمود: در روز قیامت نزد خداوند گواهی ده که علی آلوده نشد (جوادی آملی، همان: ۵۱).

اما در کنار این اصلاحات (واگذاری سیاستگذاری در حوزه نفت و گاز کشور به یک مقام بین نسلی و تأسیس صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز) هنوز نمی توان ادعا کرد اقتصاد کشور از دام رانتی بودن رهایی یافته است. رهایی از این دام مستلزم افزایش تولید ملی است تا بدین وسیله سهم منابع نفتی نسبت به تولید ملی کاهش یابد. تحقق این امر نیازمند دید تازه ای نسبت به مسئله نفت در کشور است که در قسمت بعدی به آن اشاره می شود.

1. Sustainability

۲. به عبارتی نقش دولت در اقتصاد به سیاستگذاری، هدایت و نظارت محدود می گردد.

۳-۴ نگاه استراتژیک به نفت

طی سال‌های گذشته نگاه غالب به نفت این بوده که نفت یک کالای خام است و از محل صادرات خام آن می‌توان درآمد ارزی کسب کرد و با این ارزشهای نفتی در قالب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت، توسعه را برای کشور به ارمغان آورد، چیزی که در حال حاضر از آن فاصله زیادی داریم. در کنار مشکلات عدیده‌ای که این نگاه به همراه داشته و دارد باید دقت کرد که امروزه نفت و گاز در اقتصاد جهانی، کالای مهمی است، کالایی که محور صنعت عظیمی قرار گرفته و ارزش افزوده چشمگیری نصیب کشورهای مصرف‌کننده عمده آن می‌کنند. یافتن آمار در خصوص ارزش افزوده فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت در اقتصاد جهانی، برعکس آنچه که در خصوص آمار تولید، مصرف و قیمت‌ها منتشر می‌شود، کار آسانی نیست. با توجه به پیچیدگی‌های موجود در تهیه و ارائه چنین آمارهایی، بررسی بخش استخراج و فرآورده‌ها (بالادستی و پایین‌دستی نفت) در اقتصاد آمریکا می‌تواند معیار خوبی برای قضاوت درباره وضعیت این فعالیت‌ها در اقتصاد جهانی باشد (نعمتی و محمودی، ۱۳۸۶).

برای یافتن چگونگی توزیع ارزش افزوده، از جدول داده - ستانده استفاده شده است. جدول داده - ستانده اقتصاد آمریکا در سال ۲۰۰۵ میلادی برای ۷۵ بخش تهیه شده است. در این جدول بخش نفت و گاز از هم تفکیک نشده و در دو فعالیت بالادستی و پایین‌دستی باهم در یک گروه بخش (استخراج) نفت خام و گاز طبیعی و بخش محصولات نفتی قرار گرفته‌اند (همان).

جدول ۴ ترکیب اجزای ستانده فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت و جایگاه آنها را در ساختار تولید آمریکا نشان داده است. داده‌های جدول نشان می‌دهد که هرچند هزینه‌های تولید نفت خام و گاز طبیعی در آمریکا از دیگر کشورهای نفت‌خیز، از جمله کشورهای خاورمیانه، بالادست، اما افزوده طبیعی (رانت) زیادی را نصیب اقتصاد آمریکا می‌کند که نمی‌توان آن را با ارزش افزوده دیگر بخش‌ها مقایسه کرد. از طرف دیگر ارزش

افزوده بخش پایین دستی نفت فقط ۱۶ درصد از ارزش ستانده کل این بخش است و این نشانه ارتباط زیاد این بخش با دیگر بخش هاست؛ مثلاً برای تولید یک دلار محصول نفتی، ۸۴ سنت محصولات واسطه‌ای از دیگر بخش‌های اقتصادی تقاضا شده است (همان).

جدول ۴ اجزای ستانده کل بخش نفت خام و گاز طبیعی و بخش فرآورده‌های نفتی در اقتصاد آمریکا سال ۲۰۰۵ میلادی

(هزار میلیون دلار)

عنوان	بخش نفت خام و گاز طبیعی	سهم از کل ستانده بخش	بخش محصولات نفتی	سهم از کل ستانده بخش	ساختار تولید در اقتصاد آمریکا	سهم از ستانده کل
کل مجموع هزینه‌های واسطه‌ای از دیگر بخش‌های اقتصاد	۸۸۹۱۱/۰	۰/۳۵۸	۳۳۴۱۱۶/۸	۰/۸۴	۱۰۴۰۱۳۰۵/۴	۰/۴۵۵
ارزش افزوده	۱۵۹۵۷۷/۳	۰/۶۴۲	۶۳۴۶۱/۷	۰/۱۶	۱۲۴۵۵۸۳۷/۲	۰/۵۴۵
جبران خدمات کارکنان	۱۸۹۱۵/۲	۰/۰۷۶	۱۳۲۳۴	۰/۰۳۳	۷۰۳۶۶۲۵/۵	۰/۳۰۸
خالص مالیات بر تولید و واردات	۱۳۷۴۰	۰/۰۵۵	۱۹۶۱	۰/۰۰۵	۸۶۵۰۸۸	۰/۰۳۸
مازاد عملیاتی ناخالص	۱۲۶۹۲۲/۱	۰/۵۱۱	۴۸۲۶۶/۷	۰/۱۲۱	۴۵۵۴۱۲۴	۰/۱۹۹
کل ستانده بخش	۲۴۸۴۸۸/۳	۱	۳۹۷۵۷۸/۴	۱	۲۲۸۵۷۱۴۵/۶	۱

Source: U.S.A. Annual Input-output Accounts, 2005

نکته مهم دیگر این است که اقتصاد آمریکا با مشکل درآمد ارزی حاصل از فروش این رانت طبیعی مواجه نیست؛ زیرا در این اقتصاد ستانده نفت خام به جای صادرات، در چرخه تولید داخلی به منزله محصولی واسطه‌ای استفاده می‌شود. به عبارت دیگر نفت به پول داخلی فروخته می‌شود و در نهایت این محصولات نفتی است که در صورت بی‌نیازی اقتصاد ملی به خارج صادر می‌شود (همان).

مقایسه همین ارقام با ارقام مشابه در ساختار اقتصاد ایران مسائل مختلفی را بازگو می‌کند. با توجه به اینکه در رقم ستانده بخش نفت در اقتصاد آمریکا صادرات جایگاهی ندارد، همه تولید داخلی نفت در بخش محصولات نفتی به کار گرفته می‌شود. همین سیاست باعث شده است ستانده حدود ۲۵۰ میلیارد دلاری این بخش به ستانده حدود ۴۰۰ میلیارد دلاری بخش

محصولات نفتی تبدیل شود. با توجه به سیاست خام‌فروشی در کشور ما، اقتصاد ایران از این ارزش افزوده چشمگیر بخش پایین دستی نفت محروم است. به عبارت دیگر در این ساختار، اثری از ارزش افزوده پایین دستی نفت و در نتیجه سرمایه‌گذاری‌ها و اشتغال متناسب با آن دیده نمی‌شود. همچنین ستانده نزدیک به ۶۵۰ میلیارد دلاری این صنعت (مجموع پایین دستی و بالادستی نفت) در آمریکا یکی از موارد تأمل‌برانگیز است (همان).

بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم کشورهای صادرکننده از این صنعت در مقایسه با آنچه که کشورهای صنعتی و مصرف‌کننده اصلی نفت به دست می‌آورند، اندک (بین ۱۶ تا ۲۵ درصد) است. ارزش ستانده این صنعت از سه قسمت اصلی تشکیل می‌شود، سهم کشورهای صادرکننده، سهم پالایشگرها و بازارها و مالیات دولت‌ها در کشورهای مصرف‌کننده، نکته ضروری سهم اندک کشورهای صادرکننده نفت از سویی و از سوی دیگر سهم چشمگیر مالیات‌ها از ارزش ستانده محصولات نفتی (بین ۵۰ تا ۷۰ درصد) است. آمارها نشان می‌دهد طی سالیان گذشته مالیاتی که کشورهای توسعه‌یافته از بخش نفت کسب کرده‌اند به میزان بسیار زیادی از درآمد کشورهای صادرکننده (به‌ویژه کشورهای عضو اوپک) بیشتر بوده است. طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ میلادی کل درآمد نفتی کشورهای عضو اوپک ۲۰۴۵ میلیارد دلار برآورد شده است (متوسط سالیانه ۴۱۰ میلیارد دلار)، اما در همین مدت فقط درآمدهای مالیاتی بخش نفت هفت کشور صنعتی معادل ۲۳۱۰ میلیارد دلار (متوسط سالیانه ۴۶۰ میلیارد دلار) بوده است (BP Statistical Review of World Energy June, 2007). دقت در آمار نشان می‌دهد که نفت بیش از آنکه برای کشورهای صادرکننده منفعت به همراه داشته باشد، برای کشورهای توسعه‌یافته در آمد و فرصت ایجاد کرده است. بنابراین با توجه به (Ibid.):

- نقش بی‌بدیل نفت در اقتصاد جهانی در زمان حاضر و آینده،
- عمر محدود ذخایر (نسبت ذخایر اثبات شده به تولید) در کشورهای عمده

تولیدکننده نفت (Who Gets What from Imported Oil? OPEC, 2007: 2)،

- پیامدهای منفی نگاه به نفت به منزله کالای خام صادراتی،
- ارتباط‌های پسین و پیشین بخش محصولات نفت در اقتصاد.

جدول ۵ اجزای ستانده کل بخش نفت خام و گاز طبیعی و بخش فراورده‌های نفتی

در اقتصاد ایران سال ۱۳۸۰

(میلیون ریال)

عنوان	بخش نفت خام و گاز طبیعی	سهم از کل ستانده بخش	بخش محصولات نفتی	سهم از کل ستانده بخش	ساختار تولید در اقتصاد ایران	سهم از ستانده کل
کل مجموع هزینه‌های واسطه‌ای از دیگر بخش‌های اقتصاد	۲۶۶۷۷۰۵۵	۰/۰۲۳	۱۱۰۱۰۵۹۸	۰/۵۵۶	۴۲۵۴۲۸۵۷۱	۰/۳۶۸
ارزش افزوده	۱۱۰۴۶۴۳۳۸	۰/۹۷۷	۸۷۹۵۹۰۳	۰/۴۴۴	۷۳۱۱۲۹۸۷۸	۰/۶۳۲
جزء آن خدمات کارکنان	۲۰۳۸۷۰۷	۰/۰۱۸	۷۵۱۴۸۶	۰/۰۳۸	۱۴۸۷۰۹۹۹۴	۰/۱۲۹
خالص مالیات بر تولید و واردات	۲۱۱۹۲۳	۰/۰۰۲	۱۰۲۳۴۰۵	۰/۰۵۲	۷۳۳۹۰۲۰	۰/۰۰۳
مازاد عملیاتی ناخالص	۱۰۵۱۴۹۹۸۷	۰/۹۳	۶۹۷۱۹۸۶	۰/۳۵۲	۳۱۲۸۳۸۳۹۳	۰/۲۷
کل ستانده بخش	۱۱۳۱۱۱۳۹۳	۱	۱۹۸۰۶۵۰۲	۱	۱۱۵۶۵۵۸۴۵۰	۱

مأخذ: جدول داده - ستانده، سال ۱۳۸۰، مرکز آمار ایران.

کسب بیشترین منفعت از نفت و لحاظ منافع ملی کشور ایجاب می‌کند که نگاه ما به نفت به نگاهی استراتژیک تغییر یابد؛ یعنی به نفت به منزله یک صنعت نگاه شود (Ibid.). بنابراین به منظور حفظ منافع ملی کشور و با توجه به اینکه طبق سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ضروری است، بخش خصوصی عمده فعالیت‌های پایین دستی بخش نفت و گاز را انجام دهد، به عنوان گام سوم اصلاحات، باید به دولت تکلیف شود طی یک دوره مشخص، طوری برنامه‌ریزی و عمل کند که پس از طی آن دوره تقاضای نهایی نفت به عنوان صادرات در اقتصاد ایران حذف شود و نفت تولیدی (با احتساب ابعاد فنی استخراج) در چرخه تولید داخلی به کار گرفته شود. بدین ترتیب درآمدهای صندوق ملی

انفال از محل فروش نفت به بخش خصوصی داخلی به دست می آید (یعنی درآمدهای ریالی) و درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات محصولات نفتی، ماهیتی کاملاً متفاوت از درآمدهای ارزی موجود خواهد داشت^۱ (Ibid.).

بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را می‌توان یک نقطه عطف در تاریخ اقتصاد پس از انقلاب دانست. مهم‌ترین رهاورد این سیاست‌ها، محدود ساختن دولت در حوزه حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت) و ممانعت از حضور آن در عرصه تصدیگری‌های اقتصادی است. اما در رسیدن به این آرمان موانع مهمی وجود دارد که به اعتقاد بسیاری تا اینها برطرف نشود، اجرای این سیاست‌ها راه به جایی نخواهد برد. مسئله مالکیت قوه مجریه بر منابع نفت و گاز کشور مسئله مهمی است که خود از عوامل اصلی ایجاد وضعیت موجود محسوب می‌شود. بنابراین برای از بین بردن معلول چاره‌ای جز از بین بردن علت اصلی وجود ندارد. برای اصلاح این وضعیت و تحقق سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در این مقاله سه گام اصلی مطرح شد:

- به رسمیت شناختن یک مقام بین‌نسلی که متصدی سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز شود که اولین قدم در راه اصلاح مدیریت حوزه نفت و گاز کشور به‌شمار می‌رود.
- ایجاد صندوق ملی انفال و توزیع مستقیم درآمدهای نفت و گاز کشور، دومین گام اصلاحات در حوزه نفت و گاز کشور می‌تواند تلقی شود.
- ممنوعیت صادرات نفت خام و در مقابل تغییر نگرش به نفت در جایگاه صنعت (که بخش خصوصی کشور می‌تواند آن را پیگیری کند).

۱. ضمیمه مقاله به اجمال تصویری از نقش نفت در ساختار تولید کشور را نشان داده که می‌تواند کمکی به درک ضرورت این تغییر نگاه به نفت داشته باشد.

ضمیمه

۱ نفت در ساختار تولید و ارزش افزوده اقتصاد ایران

در یک تقسیم‌بندی کلی فعالیت‌های بخش نفت شامل دو بخش کلی، بالادستی^۱ و پایین‌دستی^۲ است. فعالیت‌های بالادستی شامل اکتشاف، مطالعه مخازن، تولید (به معنای وسیع کلمه شامل افزایش بازیافت) و حمل نفت خام یا گاز به پالایشگاه است، اما فعالیت‌های پایین‌دستی از آغاز پالایش نفت خام شروع می‌شود و مراحل مختلف پالایش، حمل فرآورده‌ها، توزیع، بازاریابی و فروش آن را دربرمی‌گیرد (ترازنامه انرژی، ۱۳۸۴: ۵۸۶). با توجه به اینکه نفت خام کالای واسطه‌ای در فرایند تولید اقتصاد است، برای کسب بیشترین ارزش افزوده باید آن را به محصولات نفتی تبدیل کرد. در این فرایند تبدیل (پالایش نفت خام) محصولاتی مانند بنزین،^۳ گاز نفتی مایع،^۴ نفتا،^۵ پارافین (نفت سفید)،^۶ گازوئیل،^۷ نفت حرارتی^۸ و نفت کوره (نفت پسماند)^۹ به دست می‌آید. علاوه بر این، محصولات دیگری که در تولید انرژی نقش دارند، مانند آسفالت^{۱۰} و گریس^{۱۱} از پالایش نفت خام حاصل می‌شود (درخشان، ۱۳۸۳: ۶۹-۶۲). همچنین امکان دستیابی به طیفی از عطرها و حشره‌کش‌ها با استفاده از آن وجود دارد.

در کنار فعالیت پالایشی، پتروشیمی‌ها نیز نقش مهمی در تولید انواع محصولات دارند. بسیاری از تولیدات نهایی فرایند پالایش، ماده اولیه پتروشیمی هاست. امروزه بیش از ۴۰۰۰ نوع محصول مختلف پتروشیمی وجود دارد. از این میان محصولاتی مانند اتیلن،

1. Upstream Operation
2. Downstream Operation
3. Gasoline or Petrol
4. Liquefied Petroleum Gas
5. Naphtha
6. Paraffin or Kerosene
7. Gasoil
8. Heating Oil
9. Fuel Oil or Residual Oil
10. Asphalt
11. Lubricants

پروپیلن، بوتان، بنزن، آمونیاک و متانول محصولات پایه و اصلی محسوب می‌شود. گروه اصلی محصولات نهایی نیز پلاستیک‌ها، الیاف‌های مصنوعی، کائوچوهای مصنوعی، شوینده‌ها و کودهای شیمیایی را دربرمی‌گیرد.

توجه به این طیف گسترده محصولات مشتق شده از نفت نشان می‌دهد که نه تنها در تأمین انرژی جهان نقشی مهم دارد، بلکه نفت امروزه به ماده‌ای با کاربردهای وسیع در زندگی تبدیل شده، به طوری که تصور جهان صنعت و تولید بدون آن بسیار مشکل است. برای بررسی وضعیت این دو دسته فعالیت‌های نفتی (بالا و پایین دستی) در کشور جدول داده - ستانده ابزار مناسبی است، بدین منظور از آخرین جدول داده - ستانده کشور استفاده شده که در سال ۱۳۸۰ تهیه شده است.

۲ بخش نفت و گاز

با توجه به اطلاعات ذکر شده در جدول ۵ مشاهده شده است که عرضه کل و ستانده بخش نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۸۰ معادل ۱۱۳,۱۱۱,۳۹۳ ریال است که ۹ درصد از کل عرضه و ۱۰ درصد از ستانده اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰ را به خود اختصاص داده است. از این رقم ستانده بخش نفت خام و گاز طبیعی، معادل ۲ درصد (۲,۶۴۷,۰۵۵ ریال) به هزینه واسطه و ۹۸ درصد (معادل ۱۱۰,۴۶۴,۳۳۸ ریال) آن به ارزش افزوده بخش مذکور تعلق دارد.

جدول ضرایب فنی در جدول داده - ستانده سال ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که بخش نفت خام و گاز طبیعی در فرایند تولید خود، چه میزان از کالاها و خدمات دیگر بخش‌های اقتصادی را مورد استفاده قرار داده است. بخش سایر خدمات با اختصاص ۳۲ درصد از کل هزینه واسطه بخش نفت خام و گاز طبیعی به خود، بیشترین سهم هزینه واسطه بخش مذکور را داراست. بخش‌های خدمات بانک‌داری با ۲۷ درصد، مواد و محصولات شیمیایی و پلاستیکی با ۱۱ درصد، برق و خدمات مربوط با ۷ درصد و خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای

(بار) با ۵ درصد بعد از بخش سایر خدمات بیشترین سهم هزینه واسطه بخش نفت خام و گاز طبیعی را به خود اختصاص داده‌اند. بنابراین مشاهده می‌شود که بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوندهای پیشین را در اقتصاد با بخش‌های مذکور دارد.

از آنجا که ارزش افزوده به دو جزء جبران خدمات کارکنان و مازاد عملیاتی ناخالص تفکیک شده است، جدول داده - ستانده ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که از کل ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی (۱۱۰,۴۶۴,۳۳۸ ریال)، کمتر از ۲ درصد معادل ۲,۰۳۸,۷۰۷ ریال به جبران خدمات کارکنان و بیش از ۹۸ درصد معادل ۱۰۸,۴۲۵,۶۳۱ ریال به مازاد عملیاتی ناخالص اختصاص یافته است. بررسی این نسبت‌ها نشان می‌دهد که بخش نفت خام و گاز طبیعی میزان کاربری بسیار پایین و برعکس میزان سرمایه‌بری بسیار بالایی در اقتصاد دارد. به عبارت دیگر از هر ۱۰۰ واحد ارزش افزوده‌ای که بخش نفت خام و گاز طبیعی ایجاد می‌کند فقط ۲ واحد مربوط به نیروی کار (جبران خدمات) و ۹۸ واحد سهم عوامل غیرنیروی کار (مازاد عملیاتی) است.

رقم واردات بخش نفت خام و گاز طبیعی که معادل صفر است، نشان‌دهنده وابستگی نداشتن این بخش به دنیای خارج است. به بیان دیگر این رقم درجه بالای خودکفایی تولید بخش مذکور را در کشور نشان داده است.

تقاضای کل بخش نفت و گاز طبیعی در سال ۱۳۸۰ نیز معادل ۱۱۳,۱۱۱,۳۹۳ ریال است که معادل ۱۰ درصد از کل تقاضای اقتصاد در سال ۱۳۸۰ را تشکیل داده است. از کل تقاضای موجود در بخش نفت خام و گاز طبیعی، معادل ۷/۷ درصد به تقاضای واسطه بین بخش‌های مختلف اقتصاد مربوط است که نشان‌دهنده ارتباط بسیار اندک سایر بخش‌های اقتصادی با بخش مذکور است. به عبارت دیگر این موضوع نشان‌دهنده این واقعیت است که از کل تقاضای بخش نفت خام و گاز طبیعی، تنها ۷/۷ درصد آن به دیگر بخش‌های اقتصادی در تعاملات بین‌بخشی کشور مربوط بوده است. در میان بخش‌های اقتصادی، بخش فراورده‌های نفتی بیشترین تعامل را با بخش نفت خام و گاز طبیعی دارد به طوری که از ۷/۷ درصد تقاضای

واسطه‌ای این بخش بیش از ۷/۲ درصد آن به تقاضای بخش فراورده‌های نفتی از محصولات بخش نفت خام و گاز طبیعی تعلق دارد. بنابراین مشاهده می‌شود که بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوند پسین را در اقتصاد با بخش فراورده‌های نفتی دارد.

مابقی ۹۲/۳ درصد تقاضای کل بخش نفت خام و گاز طبیعی در جایگاه تقاضای نهایی در اقتصاد استفاده شده است. ساختار تقاضای نهایی بخش مذکور نشان می‌دهد که از این ۹۲/۳ درصد معادل ۲/۵ درصد به تشکیل سرمایه و بیش از ۸۹/۷ درصد به صادرات بخش نفت خام و گاز طبیعی مربوط است. به این معنی که نفت خام و گاز طبیعی در ساختار تولید اقتصاد ایران نقش چندانی نداشته و عمده تولیدات این بخش به خارج صادر شده است. اگر بتوان رقم صادرات بخش مذکور را کاهش داد و قسمت عمده این محصول را در ساختار تولید دیگر بخش‌های اقتصادی استفاده کرد، با توجه به ارتباط متقابل و پیوندهای زنجیره‌ای بین بخش‌های اقتصادی، می‌توان موجبات افزایش تولید در دیگر بخش‌های و در کل اقتصاد را فراهم کرد؛ زیرا افزایش تقاضای نهایی در بخش فراورده‌های نفتی باعث افزایش تقاضای بخش مذکور از بخش نفت خام و گاز طبیعی می‌شود در نتیجه بخش نفت خام به‌منظور پاسخ‌گویی به نیازهای این بخش مجبور به افزایش تولید یا جایگزینی تقاضای واسطه به‌جای صادرات نفت خام به خارج از کشور است.

۳ بخش فراورده‌های نفتی

جدول داده - ستانده سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که عرضه کل بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۲۱,۳۷۲,۵۵۴ ریال است که معادل ۲ درصد از عرضه کل اقتصاد ایران را در سال مذکور به‌خود اختصاص داده است. همچنین ستانده بخش مذکور که معادل ۱۹,۸۰۶,۵۰۲ ریال است؛ معادل ۱/۷ درصد از ستانده کل اقتصاد را دربرمی‌گیرد. بدین ترتیب مشاهده می‌شود که بخش فراورده‌های نفتی سهم کمی را از عرضه و ستانده کل اقتصاد در کشور دارد.

به منظور بررسی درجه خودکفایی بخش فراورده‌های نفتی در اقتصاد کشور یا وابستگی آن به دنیای خارج، می‌توان از نسبت واردات و ستانده به عرضه کل بخش مذکور استفاده کرد. سهم ستانده از عرضه کل در بخش فراورده‌های نفتی معادل ۹۳ درصد و سهم واردات از عرضه کل معادل ۷ درصد است؛ یعنی در بخش فراورده‌های نفتی از هر ۱۰۰ واحد عرضه کالا و خدمات در کشور ۹۳ واحد از طریق تولید داخلی (ستانده) تأمین می‌شود و فقط ۷ واحد به واردات (دنیای خارج) تعلق دارد. به بیان دیگر، این واقعیت نشان از وابستگی جزئی این بخش به خارج از کشور و همچنین بیانگر درجه بالای خودکفایی بخش فراورده‌های نفتی در داخل کشور است. در حالی که این نسبت‌ها در کل اقتصاد به ترتیب معادل ۹۰ و ۱۰ درصد است، یعنی از هر ۱۰۰ واحد عرضه کالا و خدمات در کل اقتصاد ۹۰ واحد تولید داخلی و ۱۰ واحد واردات است.

در مورد اینکه چه میزان از ستانده بخش فراورده‌های نفتی صرف هزینه‌های واسطه‌ای آن بخش شده و چه میزان به ارزش افزوده پرداخته شده است؟، ارقام جدول داده - ستانده نشان می‌دهد که هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۵۹۸,۰۱۰,۱۱ ریال است که رقم مذکور ۵۶ درصد ستانده بخش مذکور است و مابقی ارزش افزوده معادل ۴۴ درصد سهم ارزش افزوده ناخالص بخش فراورده‌های نفتی است که ۸,۷۹۵,۹۰۴ ریال است.

سهم ۵۶ درصدی هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی از ستانده کل این بخش بیانگر این است که بخش مذکور در فرایند تولید خود از کالاها و خدمات دیگر بخش‌های اقتصادی به نسبت بیشتری استفاده کرده است و این امر نشان می‌دهد که بخش فراورده‌های نفتی از پیوندهای پیشین نسبتاً قوی در کل اقتصاد برخوردار است؛ یعنی بخش مذکور در فرایند تولید خود وابستگی نسبتاً زیادی به دیگر بخش‌های اقتصادی دارد و این خود بیانگر ارتباطات و تعاملات گسترده این بخش و دیگر بخش‌های اقتصادی است.

بخش نفت خام و گاز طبیعی با ۷۴ درصد بیشترین سهم از کل هزینه واسطه بخش

فراورده‌های نفتی را در سال ۱۳۸۰ به خود اختصاص داده است که این امر نشان می‌دهد که در واقع در میان دیگر بخش‌های اقتصادی بخش فراورده‌های نفتی با بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین پیوند پیشین را دارد.

بخش‌های مواد و محصولات شیمیایی و پلاستیکی با ۸ درصد، فراورده‌های نفتی با ۴ درصد و خدمات حمل‌ونقل آبی با ۳ درصد بعد از بخش نفت خام و گاز طبیعی بیشترین سهم هزینه واسطه بخش فراورده‌های نفتی را دارد.

از کل ارزش افزوده بخش فراورده‌های نفتی معادل ۷۵۱,۴۸۶ میلیون ریال سهم جبران خدمات نیروی کار و ۸,۰۴۴,۴۱۷ ریال سهم مازاد عملیاتی ناخالص است که به ترتیب معادل ۹ و ۱۹ درصد از کل ارزش افزوده را دربرمی‌گیرد؛ یعنی در بخش فراورده‌های نفتی از هر ۱۰۰ واحد ارزش افزوده ایجاد شده فقط ۹ واحد سهم نیروی کار و ۹۱ واحد آن سهم عوامل غیر نیروی کار (مازاد عملیاتی) می‌شود. بنابراین می‌توان گفت بخش مذکور نیز در اقتصاد میزان کاربری پایین و سرمایه‌بری بالایی دارد.

تقاضای کل بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ معادل ۲۱,۳۷۲,۵۵۴ ریال است که معادل ۲ درصد کل تقاضای اقتصاد را تشکیل داده است. از کل تقاضای بخش فراورده‌های نفتی ۴۴ درصد مربوط به تقاضای واسطه این بخش است و مابقی ۵۶ درصد جذب تقاضای نهایی و اجزای تشکیل‌دهنده آن شامل مصرف خانوار، مؤسسات غیرانتفاعی در خدمات خانوارها، مصرف دولت، تشکیل سرمایه، موجودی انبار و صادرات این بخش است. بخش خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای بار با اختصاص ۱۷ درصد از کل تقاضای واسطه بخش فراورده‌های نفتی به خود، بیشترین سهم تقاضا را دارد. بخش‌های خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای مسافر با ۱۰ درصد، خدمات حمل‌ونقل آبی با ۹ درصد و دیگر خدمات نیز با ۹ درصد از کل تقاضای واسطه‌ای بخش فراورده‌های نفتی بعد از بخش خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای بار بیشترین سهم تقاضا را دارد. به بیان دیگر بخش فراورده‌های نفتی بیشترین پیوندهای پسین را در اقتصاد با بخش‌های مذکور داراست.

ساختار تقاضای نهایی بخش فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که در واقع از کل تقاضای نهایی این بخش که معادل ۱۱,۹۱۱,۷۲۱ ریال است، ۴۶/۵ درصد به مصرف خانوارها و ۵۳/۹ درصد به صادرات این بخش به دنیای خارج اختصاص داشته است و حدود ۰/۴ درصد نیز کاهش در تشکیل سرمایه این بخش وجود دارد (مرکز آمار ایران، جدول داده - ستانده سال ۱۳۸۰).

منابع و مأخذ

- بانک داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های مختلف.
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۰). «مالکیت معادن ملی»، فصلنامه *اقتصاد اسلامی*، شماره ۳.
- خداوینی، حسن و مرتضی قره‌باغیان (۱۳۷۶). «بررسی بیماری هلندی در اقتصاد ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی *دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس*، شماره ۲.
- درخشان، مسعود (۱۳۸۳). *مشقات و مدیریت ریسک در بازارهای نفت*، تهران، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.
- _____ (۱۳۸۱). «منافع ملی و سیاست‌های بهره‌برداری از منابع نفت و گاز»، *مجلس و پژوهش*، شماره ۳۴.
- عیسوی، چارلز (۱۳۶۲). *تاریخ اقتصادی ایران*، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره.
- گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف.
- مدرس‌زاده، مجدالدین (۱۳۸۱). «نگاهی به برنامه‌های اقتصادی حضرت علی علیه‌السلام»، فصلنامه *اقتصاد اسلامی*، شماره ۵.
- مرکز آمار ایران (۱۳۸۴). *جدول داده - ستانده اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰*، تهران، مرکز آمار ایران.
- نعمتی، محمد و سیداحسان خاندوزی (۱۳۸۵). «سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و ترکیب بهینه بازار و دولت در نظام اقتصادی»، *مجموعه مقالات برگزیده همایش ملی سیاست‌های کلی اصل (۴۴)*، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- نعمتی، محمد و مینا محمودی (۱۳۸۶). «نگاه استراتژیک به نفت، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اصل (۴۴)»، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- وزارت نیرو (۱۳۸۴). *ترازنامه انرژی*.

BP Statistical Review of World Energy June 2007.

Chichilnisky, Graciela (1997). What Is Sustainable Development? *Land Economics*, Vol. 73, No. 4.

Handbook of Intergenerational Justice (2006). Edited by Joerg Chet Tremmel.

OPEC (2006). annual Statistical Bulletin, 2006.

_____ (2000). Who Gets What from Imported Oil?

_____ (2007). Who Gets What from Imported Oil?

Page, Talbot (1997). On the Problem of Achieving Efficiency and Equity, Intergeneration ally. *Land Economics*, Vol. 73, No.4.

U.S.A. (2005). Annual Input-output Accounts.

تحقق‌پذیری اهداف طرح توزیع سهام عدالت از نظر

اجرای سیاست‌های کلی و قانون اصل (۴۴)

دکتر محمدحسین حسنی صدرآبادی*، سمیه شاه‌حسینی**

تاریخ دریافت ۸۸/۸/۱۲ | تاریخ پذیرش ۸۸/۱۱/۳

در این مقاله به ارزیابی سهام عدالت از جنبه تحقق اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، قانون مربوطه و عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در این باره پرداخته شده است. از جمله اهداف اصلی سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) قانون اساسی می‌توان به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت عمومی و فقرزدایی، نیل به عدالت اجتماعی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبودی در آمد خانوارها اشاره کرد. توزیع سهام عدالت براساس نامه مقام معظم رهبری خطاب به رئیس‌جمهوری، بخشی از سیاست‌های ابلاغی است و با این شرط مجاز شمرده شده است که اجرای این طرح موجب افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نشود. برای تحقق این امر موادی، در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی گنجانده شده است. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد اهداف فقرزدایی، کاهش فاصله طبقاتی، افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت با اجرای طرح توزیع سهام عدالت آنچنان‌که مورد توجه سیاست‌های ابلاغی بوده، محقق نشده است. همچنین فرایند قیمت‌گذاری سهام و شناسایی و اعطای سهام به مشمولان طرح نیز در مواردی با اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی

* عضو هیئت علمی دانشگاه الزهراء؛

E-mail: hasanis@yahoo.com

** دانشجوی دکتری دانشگاه علامه طباطبایی (ره)؛

E-mail: someyeh_shahoseini@gmail.com

مغایرت دارد و به صورت مناسبی سازمان‌دهی نشده است.

کلیدواژه‌ها: سهام عدالت؛ اصل (۴۴)؛ سیاست‌های کلی؛ فقرزدایی؛ تصدیگری؛
شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
طبقه‌بندی JEL: P₂₇, P₂₁

مقدمه

طرح توزیع سهام عدالت را می‌توان یکی از برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی ایران قلمداد کرد که طی آن به تغییر مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی توجه شده است و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری که نویدبخش انقلاب یا جهش اقتصادی لقب گرفته، در حقیقت اصلاح ساختار نظام اقتصادی کشور و تعیین نقش و وظایف دولت و توانمندسازی بخش‌های تعاونی و خصوصی را هدف قرار داده است. این سیاست‌ها به دلایل متعدد از جمله تفسیر و تأویل‌پذیر بودن متن ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مبنی بر ناتوانی در رقابت با بخش‌های دولتی به دلیل تملک دولت بر کارخانه‌ها، صنایع اصلی و ...، تداعی و استنباط اقتصاد دولتی از سوی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی از متن اصل (۴۴)، رد بسیاری از لوايح و طرح‌ها از طرف شورای نگهبان (در حالی که این طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود) به علت مغایرت با اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ و ... از سوی مقام معظم رهبری در دو مرحله (اول خرداد ۱۳۸۴ و دوازدهم تیر ۱۳۸۵) و در ۵ بند ابلاغ شد. هدف از ابلاغ این سیاست‌ها، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها بیان شده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶).

۱. برای مطالعه در این باره و ملاحظه مشروح مذاکرات مجلس بررسی‌های قانون اساسی مراجعه شود به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی پیشینه اصل (۴۴) قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۱۰، ۱۳۸۵.

مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه رئیس‌جمهور برای اختصاص بخشی از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت، با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت کردند.

براساس این نامه، مقرر شد تا در مورد دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با قسط‌بندی ده‌ساله در نظر گرفته شود. همچنین قیمت سهام در بورس تعیین و دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای پذیرش شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس شد. این شرکت‌ها برای افزایش بازدهی باید مطابق قانون تجارت فعالیت کنند و به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت‌ها قرار گیرد. براساس مفاد این نامه، خرید و فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس به میزانی مجاز اعلام شده است که اقساط آن بازپرداخت یا مورد تخفیف واقع شده باشد. علاوه بر این به کارگیری روش‌های علمی و دقیق در شناسایی افراد مشمول با اولویت روستائیان از دیگر موارد مورد تأکید مقام معظم رهبری بوده است و در نهایت اینکه اجرای این طرح نباید سبب افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری شود (همان).

بدیهی است در صورت اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی براساس آنچه مورد نظر مقام معظم رهبری و تدوین‌کنندگان این سیاست‌ها در مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده است، می‌توان انتظار تحولی عمیق و گسترده در اقتصاد کشور داشت. برای اجرای این سیاست‌ها از یک سو عقیده راسخ، عزم و هم‌گرایی دستگاه‌های اجرایی کشور و از سوی دیگر آگاهی آحاد مردم برای رسالتی که برعهده خواهند گرفت، لازم است. با اجرایی شدن این سیاست‌ها نقش دولت از این پس تغییر می‌کند و از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها، به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تبدیل خواهد شد. به تبع آن، اقتصاد ایران به تدریج از دولتی بودن خارج می‌شود و بخش‌های غیردولتی اعم از عمومی،

تعاونی و خصوصی عهده‌دار اداره بنگاه‌های کوچک و بزرگ اقتصادی خواهند شد. حضور ساختاریافته و گسترده مردم در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، به همراه استانداردهای مدیریتی، دانش و مهارت باعث می‌شود تا از سرمایه‌های مادی و معنوی کشور بیشترین استفاده شود و با تمرکز سرمایه‌های اجتماعی بر مزیت‌های اقتصادی کشور، رشد اقتصادی شتابان به وجود آید.

نگاهی گذرا به اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی نشان می‌دهد، نیل به این اهداف تنها در گرو اجرای صحیح سیاست‌هاست و هرگونه تعلل و ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها می‌تواند، آنها را از اهداف خویش دور کند. یکی از جنبه‌های سیاست‌های کلی، که در بالا اشاره شد، توزیع سهام عدالت است که علاوه بر اهداف مندرج در سیاست‌ها، براساس نظر تدوین‌کنندگان آن، فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی در کشور را در پی دارد. در این مقاله به ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت از جنبه تحقق‌پذیری اهداف آن با توجه به آنچه در عمل و اجرای آن شاهد هستیم، همچنین اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز قانون جدید «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی پرداخته می‌شود که در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شده است. شایان ذکر است مواد (۳۴) لغایت (۳۸) از فصل ششم این قانون به توزیع سهام عدالت اختصاص یافته است. اینکه آیا اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با اجرای قانون مذکور تحقق می‌یابد، سؤالی است که میان بسیاری از صاحب‌نظران در حوزه‌های گوناگون مطرح است. مسئله توزیع سهام عدالت، با جدیت بیشتری مطرح است و بسیاری معتقدند که اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با اجرای طرح توزیع سهام عدالت تحقق نمی‌یابد. حتی در برخی موارد گفته می‌شود اهداف این طرح مغایر با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. در این مقاله فرضیه ما این است که طرح توزیع سهام عدالت بر مبنای آنچه در

آیین‌نامه آمده است و دولت آن را اجرا می‌کند، اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به‌ویژه فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی و نیز کاهش تصدیگری‌های دولت را محقق نمی‌کند. بر این اساس، ابتدا مروری بر برنامه توزیع کوپن سهام و سهام عدالت در دنیا و ایران خواهیم داشت. سپس مفاد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون مذکور در باب توزیع سهام عدالت و اهداف این طرح در سیاست‌های کلی، قانون و آیین‌نامه اجرایی بررسی می‌شود.

در ادامه عملکرد طرح توزیع سهام عدالت از ابتدا تاکنون مرور می‌شود. در قسمت چهارم به ارزیابی اهداف این طرح از جنبه‌های گوناگون می‌پردازیم و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری صورت می‌گیرد.

۱ سابقه خصوصی‌سازی گسترده در قالب کوپن سهام و سهام عدالت

اندیشه تأسیس شرکت‌های سهامی با مالکیت گسترده^۱ سابقه‌ای بیش از پنجاه سال در دنیا دارد و اولین بار لوئیس کلسو^۲ آن را مطرح کرد. وی کوشید تا ضمن ارائه مفهومی نوین از علم اقتصاد و رشد اقتصادی، اهمیت گسترش پایه‌های مالکیت سرمایه (در مقابل تمرکز سرمایه) را در توضیح‌دهندگی رشد اقتصادی نشان دهد. وی با طرح نظریه مالکیت گسترده، زمینه مالکیت عموم یک کشور، ایالت یا ناحیه را فراهم آورد. از نظر او می‌توان نظامی ایجاد کرد که افراد فقیر و متوسط جامعه بتوانند به‌صورت داوطلبانه مالک مقدراری از سهام شرکت‌ها شوند. این افراد در ابتدا نیازی نیست مبلغی پرداخت کنند، بلکه هزینه خرید سهام آنان از محل سودهای شرکت، اعطای وام‌ها و نیز با توجه به حمایت‌های دولت در قالب معافیت‌های مالیاتی و ... تأمین می‌شود. از نظر کلسو، این شیوه به گسترش عدالت اجتماعی در جامعه کمک شایانی می‌کند. تشکیل شرکت‌های سهامی با مالکیت فراگیر^۳ و شرکت‌های

1. Broad Ownership

2. Louis O. Kelso

3. General Stock Ownership Corporation

سهامی با مالکیت کارکنان^۱ نیز از شیوه‌های دیگری است که در این باره مطرح می‌باشد. بعدها برخی از کشورهای بلوک شرق اروپا و کشورهای استقلال یافته شوروی سابق نسبت به این شیوه‌ها، البته به گونه‌ای متفاوت رغبت نشان دادند. در این دسته از کشورها برنامه توزیع کوپن سهام اجرا شد که نشان از خصوصی سازی سریع با حجم بالا بود (ایروانی، ۱۳۸۵: ۲۰-۱۷).

پیشینه واگذاری کوپن سهام، با ماهیت تقریباً مشابه سهام عدالت، عمدتاً در دیگر کشورها مشاهده می‌شود به خصوص کشورهایی که علاوه بر اصلاحات اقتصادی، اصلاحات گسترده‌ای نیز در رژیم سیاسی خود داشته‌اند. بنابراین از یک سو نتایج حاصل از اجرای چنین واگذاری‌هایی را نمی‌توان صرفاً بر سیاست‌های اقتصادی آنها نسبت داد (حسن‌خانی، ۱۳۸۶: ۱۲-۱۴) و از سوی دیگر وجود نرخ‌های تورم بالا در برخی از کشورهای اروپای شرقی، اجازه نمی‌داد که نتایج سیاست‌های اقتصادی در فضایی کاملاً اقتصادی ارزیابی شود. با توجه به اینکه هدف از آوردن مطالب این بخش، صرفاً مروری بر تجربه ایران و دیگر کشورهاست، فقط به نتایج حاصل از اجرای این طرح در برخی از کشورها اشاره می‌شود.

برنامه کوپن سهام در روسیه با هدف تسهیل در فرایند خصوصی سازی در سال ۱۹۹۲ شکل گرفت و به سرعت به بسیاری از بنگاه‌های بزرگ و متوسط روسیه تعمیم یافت. براساس دستورالعمل برنامه توزیع کوپن سهام، حدود ۵ تا ۶ هزار بنگاه بزرگ دولتی، به اجبار در این فرایند شرکت کرده و برای همه ۱۵۰ میلیون شهروند روسی کوپن سهام صادر کردند، به این ترتیب برنامه از حمایت تمامی مردم روسیه برخوردار بود. هر شهروند در ازای دریافت کوپن سهام خود می‌باید ۲۵ روبل (معادل تقریباً ۵ سنت آمریکا) پرداخت می‌کرد. افراد و گروه‌ها آزاد بودند صندوق‌های سرمایه‌گذاری تشکیل دهند و به خرید سهام بنگاه‌ها اقدام کنند. دارندگان کوپن سهام در روسیه می‌توانستند به روش‌های موجود سهام بنگاه‌های عرضه شده را خریداری یا کوپن‌های خود را در بازارهای ثانویه تبدیل به پول نقد کنند. برخی نتایج حاصل از اجرای این طرح در روسیه عبارت‌اند از:

- مدیران در روسیه از این طریق توانستند سرمایه‌های نقد (در گردش) وسیعی به دست آورند و مالکیت درونی شرکت‌ها را با فروش سهام به کارکنان و کارگران حفظ کنند (کابلی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۰۰).

- از آنجا که مبادله کوپن‌ها به صورت قانونی و در یک بازار شفاف صورت گرفت، منافع اقشار کم‌درآمد حفظ شد.

- مبادله‌ای بودن کوپن‌های سهام به افراد کم‌درآمد اجازه داد، کوپن‌های سهام خود را بفروشند و با کسب درآمد، سطح رفاه خود را ارتقا دهند.

- تغییر مالکیت (از دولتی به خصوصی) در روسیه موجب افزایش کارایی بنگاه‌ها شد.

- خصوصی‌سازی در روسیه تأثیر مثبتی بر بهره‌وری نیروی کار داشته است.

وزارت دارایی جمهوری چک در سال ۱۹۹۰ برای افراد واجد شرایط به صدور کتابچه‌های کوپن سهام اقدام کرد. این افراد می‌توانستند کوپن سهام خود را به قیمت ۳۵۳۰۰ کرون (معادل ۳۵ دلار آمریکا) خریداری کنند. هر شهروند اقامت دائم در جمهوری چک که حداقل هجده سال تمام داشت، می‌توانست با مراجعه به مراکز تعیین شده به مبادله کوپن خود با سهام شرکت‌ها و یا سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری اقدام کند. بنابراین از ۱۰ میلیون نفر جمعیت واجد شرایط حدود ۸/۵ میلیون نفر (۸۵ درصد) به خرید کوپن مذکور اقدام کردند (Kocenda, 2001: 2).

نتایج حاصل از اجرای این طرح در جمهوری چک از یک سو نشان می‌دهد که تغییر مالکیت بنگاه‌ها تأثیر زیادی بر سودآوری و بهره‌وری نیروی کار نداشته است (Ibid: 81). از سوی دیگر اجرای این طرح باعث افزایش ثروت و به دنبال آن نقدینگی خانوارها شده است. علاوه بر این مطالعه وضعیت ۱۶۶۴ شرکت خصوصی شده طی سال‌های ۱۹۹۹-۱۹۹۶ نشان می‌دهد، پنج سهام‌دار عمده این شرکت‌ها، طی این دوره سهم خود را از ۵۷/۴ درصد به ۶۹/۲ درصد رسانده‌اند. به عبارت دیگر، با گذشت زمان این سهام‌داران کوشیده‌اند سهام خود را در شرکت‌های خاص متمرکز کنند.

در کشور لهستان از سال ۱۹۹۳ به بعد جمعاً ۵۱۲ شرکت دولتی به منظور واگذاری به مردم از طریق کوپن سهام مشخص شدند که سرمایه آنها بین ۱۵ صندوق سرمایه‌گذاری ملی تقسیم شد. شهروندان بالای هجده سال لهستانی می‌توانستند در ازای پرداخت مبلغ ۳۰۰ هزار سلوتی (تقریباً معادل ۳۰ دلار) یک دفترچه کوپن سهام دریافت کنند. کوپن‌های مذکور قابل خرید و فروش بود اما افراد فقط می‌توانستند که در قبال کوپن‌های دریافتی، سهام یک یا چند صندوق سرمایه‌گذاری ملی را دریافت کنند و مستقیماً به مبادله کوپن‌های خود با سهام شرکت‌های دولتی قادر نبودند. بیش از ۹۶ درصد شهروندان واجد شرایط در لهستان به دریافت کوپن‌های سهام اقدام کردند. اما فقط ۱۸ درصد این افراد کوپن سهام خود را حفظ کردند و بقیه کوپن‌های سهام خود را فروختند. ساختار توزیع کوپن سهام در کشور لهستان به نحوی طراحی شد که در آن واسطه‌های مالی^۱ نقش اساسی ایفا می‌کردند.

تجربه مشابهی نیز در کشور رومانی وجود دارد که براساس آن به همه شهروندان بالغ آن کشور کوپن‌هایی ارائه شد که می‌توانستند سهام شرکت‌های دولتی را خریداری کنند. این کوپن‌ها خرید و فروش نمی‌شدند؛ بنابراین امکان ایجاد سهام‌داران بزرگ در شرکت‌های مشمول این برنامه وجود نداشت (جلال‌آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۲۳-۱۲۲).

نتایج برنامه خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام در رومانی نشان می‌دهد که فقط بخشی از سهامی که پیش‌بینی شده بود به مردم واگذار گردد به بخش خصوصی منتقل شده است. علاوه بر این مطالعه تلگدی نشان می‌دهد که طی دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۲ به‌طور متوسط بهره‌وری نیروی کار در شرکت‌های دولتی ۲/۴ درصد کاهش و بهره‌وری شرکت‌های کاملاً خصوصی شده ۱/۲ درصد رشد داشته است (Telegdy, 2002: 22-25). بنابراین خصوصی‌سازی با استفاده از کوپن سهام تأثیری مثبت بر بهره‌وری نیروی کار شرکت‌های دولتی دارد.

در ایران سابقه توزیع کوپن سهام به اوایل دهه ۱۳۷۰ برمی‌گردد. خلعتبری (۱۳۷۳) در

طرحی به نام «طرح مالکیت فراگیر» که به سفارش اتاق بازرگانی و صنایع و معادن انجام شد، موضوع واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به عموم را مطرح کرد. ایروانی در طرحی با عنوان توسعه مالکیت ملی، پیشنهاد تشکیل «شرکت‌های سرمایه‌گذاری عام (هلدینگ) رفاه ملی» را در راستای نیل به عدالت اجتماعی بیان کرد. این شرکت به صورت مؤسسه غیرانتفاعی تشکیل می‌شد که شرکت‌های تخصصی زیرمجموعه‌اش را اداره می‌کرد (ایروانی، ۱۳۸۵: ۲۲-۲۰).

اوایل سال ۱۳۸۴، آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانوارها طراحی و در تیرماه در هیئت دولت مطرح شد. براساس این آیین‌نامه که به استناد ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه و به منظور تحقق بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه تنظیم شده بود، مقرر شد تا به افراد دارای پانزده سال و به بالا حداکثر معادل بیست میلیون ریال سهام واگذار شود. به منظور حفظ و تداوم فعالیت واحدهایی که سهام آنها واگذار می‌شود و نیز برای اداره سهام در دوران بازپرداخت اقساط، این آیین‌نامه، واگذاری سهام را از طریق شرکت‌های واسطه پیش‌بینی کرده بود. درعین حال با روی کار آمدن دولت نهم، این طرح ناتمام ماند. در همین زمینه عبده تبریزی، دبیر کل سابق بورس اوراق بهادار تهران، طرح تشکیل سبدهای مشاع مختلفی از شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به منظور توزیع بین اقشار کم‌درآمد را بیان کرد، سپس در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت مطرح شد و کتابی نیز با همین عنوان به چاپ رسید.^۱

در نهایت، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۳۱۱۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۲ وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳، آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی

۱. عنوان کتاب به این شرح است: احمد کابلی‌زاده، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

با گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت را تصویب کرد که جایگزین آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت، موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۲۶۸۳/ت ۳۴۴۸۴ هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷ شد.

براساس این آیین‌نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شد تا با رعایت قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و پس از تشکیل شرکت واسع نسبت به واگذاری سهام مشمول واگذاری به این شرکت اقدام کند و این شرکت از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، سهام را بین مشمولان طرح توزیع کند.^۱ پس از ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و در پاسخ نامه رئیس‌جمهوری که قبلاً به آن اشاره شد، بحث تغییر ساختار در شرکت واسع مطرح گردید. به این ترتیب و با تصویب آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» و با استناد به اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۳، سهام عدالت در اواخر سال ۱۳۸۵ مطابق ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی یاد شده،^۲ به تعدادی از مشمولان طرح واگذار گردید. این تعداد شامل هفتصد هزار نفر از اقشار نیازمند کم‌درآمد در استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان بودند که در مجموع ۳۵۰۰ میلیارد ریال سهام عدالت به آنان اختصاص یافت. براساس مصوبه‌های هیئت وزیران و ستاد مرکزی سهام عدالت، فرایند اجرایی توزیع سهام عدالت مشتمل بر چهار مرحله: واگذاری

۱. براساس مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت به هر نفر از اتباع ایرانی ده میلیون ریال سهام عدالت و در مجموع به هر خانوار تا حداکثر پنجاه میلیون ریال سهام تعلق خواهد گرفت. در صورتی که تعداد اعضای خانوار بیش از پنج نفر باشد، سهام تخصیص داده شده بین همه اعضای خانوار توزیع خواهد شد و سهام اضافه‌ای تعلق نخواهد گرفت.

۲. ماده (۷): ستاد مرکزی موظف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۵ برنامه توزیع مرحله اول سهام عدالت در همه استان‌های کشور را اجرا کند.

(فروش اقساطی) سهام شرکت‌های دولتی به شرکت کارگزاری سهام عدالت، واگذاری (فروش اقساطی) سهام شرکت کارگزاری سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، واگذاری (فروش اقساطی) سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و در نهایت واگذاری سهام شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی به مشمولان طرح است.

۲ اهداف طرح توزیع سهام عدالت براساس سیاست‌های کلی، قانون و

آیین‌نامه اجرایی

در موارد ۳۴ لغایت ۳۸ فصل ششم قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به موضوع سهام عدالت پرداخته شده است. در ماده (۳۴) دولت مجاز شده است در اجرای سیاست گسترش مالکیت عمومی و به منظور تأمین عدالت اجتماعی تا حداکثر ۴۰ درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را در هر بازار از بنگاه‌های مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی با رعایت برخی ضوابط به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور در دهک‌های شش‌گانه درآمدی، واگذار کند. برای دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر، پنجاه درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ۱۰ ساله و برای چهار دهک بعدی تقسیط تا ۱۰ سال مجاز اعلام شده است. براساس تبصره‌های این ماده، تخفیف‌ها کمک‌های بلاعوض به اقشار کم‌درآمد محسوب می‌شود. همچنین مبنای قیمت‌گذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس خواهد بود و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و دیگر نهادهای ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون، افراد مشمول این ماده را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی کند و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم آورد.

براساس ماده (۳۶) این قانون، مشمولان طرح در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی سامان‌دهی می‌شوند و از ترکیب آنها شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل می‌گردد که براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند. همچنین دولت موظف شده برای پذیرفته شدن شرکت‌های مذکور در بورس اوراق بهادار کمک‌های لازم را انجام دهد. در ماده (۳۶)، سازمان خصوصی‌سازی موظف شده است سهام موضوع ماده (۳۵) را از هر بنگاه قابل واگذاری مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، متناسب با تعداد اعضای تعاونی‌های شهرستانی هر استان، تقسیم کند. براساس تبصره‌های این ماده نقل و انتقال سهام از سازمان خصوصی‌سازی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و افزایش سرمایه شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی ناشی از دریافت سهام از سازمان خصوصی‌سازی، همچنین افزایش سرمایه در شرکت‌های تعاونی شهرستانی ناشی از افزایش دارایی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مربوط، از مالیات معاف شده است. در ماده (۳۷) فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی قبل از ورود این شرکت‌ها به بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت شده یا به همین نسبت مشمول تخفیف واقع شده است، در بازارهای خارج از بورس مجاز اعلام شده است و سهام واگذار شده به همین نسبت از قید وثیقه آزاد می‌شود. بالاخره در ماده (۳۸) دولت مکلف شده است این سهام را به گونه‌ای واگذار کند که سبب افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نشود. همچنین در انتخاب مدیران، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۷) این قانون مجاز به اخذ و کالت از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نخواهند بود (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصاد و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش

سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها بوده است. در بحث سهام عدالت نیز علاوه بر این اهداف، دولت باید فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی و جلوگیری از افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری را نیز مورد نظر داشته باشد.

در آیین‌نامه اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت که در سال ۱۳۸۵ اصلاح شد، هدف از واگذاری سهام عدالت در موارد زیر تعریف شده است:

- توسعه مشارکت عمومی،
- توزیع عادلانه ثروت و درآمد و کاهش فاصله طبقاتی و فقر،
- کاهش تصدیگری دولت،
- افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور،
- استفاده از روش‌های سالم و شفاف سهام شرکت‌های دولتی (جلال‌آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۱۸).

سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان دبیرخانه ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت^۱ وظایفی از جمله اجرای سیاست‌های تعیین شده و مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت، مدیریت اجرای طرح، هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی، انجام مطالعات و تحقیقات مرتبط، سازمان‌دهی فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغاتی، تهیه بانک اطلاعاتی مربوط به مشخصات مشمولان طرح و ... را برعهده دارد. این سازمان تاکنون به برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، راهبری و نظارت و بررسی اجرای مراحل مختلف طرح، تشکیل شرکت کارگزاری سهام عدالت^۲ آماده‌سازی سهام عدالت برای واگذاری، شناسایی مشمولان طرح و تشکیل پایگاه

۱. با توجه به مفاد قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

۲. براساس رویه جدید که در متن قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پیش‌بینی شده است، این شرکت باید منحل شود.

اطلاعاتی جامع مشمولان، تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تشکیل تعاونی‌های شهرستانی اقدام کرده است.

۳ عملکرد واگذاری سهام عدالت

برای آشنایی بیشتر با وضعیت سهام شرکت‌های واگذاری شده، مشمولان طرح و ... در این بخش مروری بر عملکرد طرح توزیع سهام عدالت خواهیم داشت. جدول ۱ آمار مشمولان مرحله اول طرح را به تفکیک تعداد خانوارها و تعداد نفرات نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مرحله اول تقریباً به ۵ میلیون و ۸۱۰ هزار نفر از مشمولان طرح، مبلغی حدود ۲۱ میلیارد و ۷۹۳ میلیون ریال سهام واگذاری شده است.

جدول ۱ آمار مشمولان مرحله اول واگذاری سهام عدالت

شرح	کمیت امداد		سازمان بهزیستی		نیروهای مسلح		مجموع		مجموع سهام واگذار شده به ریال
	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد خانوار	تعداد افراد	تعداد افراد	تعداد خانوار	
مجموع	۱,۶۳۳,۶۱۱	۳,۱۵۱,۱۰۲	۶۲۱,۶۹۶	۱,۱۱۵,۰۸۴	۱۴۰,۵۹۸	۵۴۳,۳۴۲	۲,۳۹۵,۹۰۵	۵,۸۱۰,۵۲۸	۲۱,۷۹۳,۷۴۹,۸۷۶,۰۰۰

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرای طرح واگذاری سهام عدالت»، معاونت مطالعات و ارزیابی.

جدول ۲ عملکرد واگذاری سهام عدالت را به مشمولان مرحله اول طرح به تفکیک شرکت‌های بورسی و غیربورسی نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مرحله اول طرح، سهام یازده شرکت بورسی و سه شرکت غیربورسی به ارزش ۲۳,۵۷۸,۶۱۴ ریال به مشمولان پرداخت شده است. قیمت هر سهم این شرکت‌ها در زمان واگذاری و قیمت روز هر سهم در تاریخ دریافت اطلاعات (۲۲ تیر ۱۳۸۷) در این جدول آمده است. ملاحظه می‌شود در مواردی قیمت روز سهام در شرکت‌ها نسبت به قیمت زمان واگذاری کاهش و

در برخی موارد افزایش چشمگیری داشته است. براساس گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی، مجموع بازدهی شرکت‌های بورسی واگذار شده از ابتدای زمان واگذاری تاکنون ۱۶۷/۵ درصد بوده است. این درصد برای بازدهی ناشی از سود ۲۳/۷ درصد و برای بازدهی ناشی از تغییر قیمت این شرکت‌ها ۱۴۳/۹ درصد بوده است. با توجه به اینکه قیمت سهام شرکت‌های فولاد مبارکه و صنایع مس ایران در این مدت افزایش چشمگیری یافته است و ارزش سهام واگذاری این دو شرکت حدود ۶۵ درصد از کل سهام واگذار شده شرکت‌های بورسی شامل می‌شود (محاسبه شده براساس آمار جدول ۲)، به‌نظر می‌رسد نمی‌توان به بازدهی بالای سهام عدالت امیدوار بود.

شایان ذکر است قیمت سهام این دو شرکت از زمان واگذاری تاکنون رشد خوبی داشته که عمده آن به افزایش قیمت‌های جهانی انواع فلزات در جهان و ایران (سال ۱۳۸۶) مربوط بوده است.

علاوه بر این از کل مبلغ سهام واگذار شده، میزان ۵۰,۷۸۶,۱۴۲ ریال از سهام ۱۰ شرکت بورسی^۱ و ۲۷ شرکت غیربورسی بابت متمم مشمولان مرحله اول طرح واگذار شده است. درصد مجموع بازدهی در این شرکت‌ها نیز برای شرکت‌های بورسی ۴۳ بوده و در مورد شرکت‌های غیربورسی این رقم گزارش نشده است. درعین حال درصد مجموع بازدهی این دسته از شرکت‌ها از ابتدای واگذاری تاکنون ۱۳/۵ درصد بوده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۷).

۱. نام و میزان سهام واگذار شده این شرکت‌ها به شرح زیر است:

شرکت‌های ملی صنایع مس ایران (۸ درصد)، مپنا (۷۱/۳۱ درصد) فولاد خوزستان (۳۰ درصد)، آلومینیوم ایران (ایرالکو) (۳۰ درصد)، ایران خودرو (۱ درصد)، سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی (۲۳/۳۶ درصد)، شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا (۲ درصد)، پارس سوئیچ (۴/۸ درصد)، سایپا (۰/۰۵ درصد) و پالایش نفت اصفهان (۳۰ درصد).

جدول ۲ عملکرد مرحله اول اجرای طرح توزیع سهام عدالت از ابتدا تا کنون

ردیف	نام شرکت	درصد واگذاری	تعداد سهام واگذار شده (هزار سهم)	ارزش واگذاری (میلیون ریال)	قیمت هر سهم هنگام واگذاری (ریال)	آخرین قیمت هر سهم (ریال)
۱	چادرملو	۲۰/۷	۲۲۷۰۰۰	۲۵۳۱۵۰۴	۱۱۱۵۲	۱۴۸۵۱
۲	حمله نقل بنه شمس	۲۹	۴۶۴۰	۵۲۹۷۵	۲۲۸۳۴	۸۵۰۴
۳	فولاد مبارکه	۳۰/۲	۴۷۷۰۲۷۳	۹۰۶۳۵۱۹	۱۹۰۰	۶۰۹۱
۴	نیرو ترانس	۳۰/۷	۴۱۴۴۵	۸۱۷۷۱	۱۹۷۳	۱۵۷۸
۵	صنایع مس ایران	۲۸/۹	۱۶۷۴۹۲۵	۶۲۰۲۲۴۷	۳۷۰۳	۹۰۳۴
۶	پارس سوئیچ	۴۰/۷	۳۶۶۳۰	۱۰۹۲۳۱	۲۹۸۲	۱۵۰۹
۷	کارخانجات - شیرازی ایران	۳۵	۲۱۴۵۰	۱۸۵۹۹۶	۸۶۵۵	۲۷۹۱
۸	سیمان داراب	۵۰	۱۲۴۸۰۳	۴۴۶۷۹۵	۳۵۸۰	۵۸۱۲
۹	گل گهر	۱۰/۹	۴۷۹۶۰	۱۰۷۶۴۶۲	۲۲۴۴۵	۲۸۷۶۱
۱۰	کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۴	۱۲۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰	۲۵۰۰	۴۱۸۵
۱۱	سیمان دشتستان	۳۴	۱۰۲۰۰۰	۳۳۲۰۱۰	۳۲۵۵	۴۲۰۰
۱۲	فولاد آبیاری ایران	۳۹/۵	۲۰	۲۹۹۸۶۶	۱۵۱۹۸۵۰۰	۱۵۱۹۸۵۰۰
۱۳	ساختمان سد و تأسیسات ...	۲۹/۹	۱۷۵۹۰۸	۷۳۸۸۲	۴۲۰	۴۲۰
۱۴	مشانیر	۴۲	۵۰	۱۲۲۳۵۶	۹۷۱۰۸۰۰۰	۹۷۱۰۸۰۰۰
۱۵	جمع کل ارزش سهام واگذار شده (میلیون ریال)			۲۳۵۷۸۶۱۴		

مأخذ: سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۷). «وضعیت سهام واگذار شده به شرکت کارگزاری سهام عدالت بابت مشمولان مرحله اول»، گزارش‌های شماره ۷ و ۵۵، تیرماه.
توضیح: شرکت‌های سه ردیف انتهایی جدول غیربورسی و بقیه بورسی هستند.

۴ ارزیابی اهداف طرح توزیع سهام عدالت

۴-۱ فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی

طرح توزیع سهام عدالت در نگاه اول، از جنبه توزیع ثروت در جامعه بین اقشار کم‌درآمد و نیز مشمولان گروه دوم و سوم را که در مجموع شامل حدود کمتر از نیمی از جمعیت کشور است، مثبت ارزیابی می‌شود. به عبارتی انجام این طرح می‌تواند با افزایش ثروت خانوارهای گروه هدف، در بلندمدت رفاه آنها را افزایش دهد و در نتیجه یکی از اهداف طرح را که

همان فقرزدایی و یا کاهش فاصله طبقاتی است، تا حدودی حاصل نماید. چرا که براساس مبانی اقتصاد خرد یکی از عوامل مؤثر در مصرف افراد، ثروت آنهاست.

به این ترتیب افزایش ثروت خانوارهای کم درآمد در سالیان آتی می تواند اثر مثبتی بر رفاه آنها و در نتیجه کاهش فقر داشته باشد. البته در این باره باید توجه شود که اثر ثروت بر مصرف و رفاه افراد از دو ناحیه می تواند صورت گیرد؛ یکی آنکه خانوارهای مشمول به کسب منابع حاصل از فروش ثروت و دارایی بپردازند که براساس آنچه در مفاد قانون اصل (۴۴) آمده، تا سالها این مهم عملی نمی شود و دیگر اینکه از درآمدهای سود سهامی که در اختیار افراد مشمول قرار می گیرد به دست آید. به این ترتیب دستیابی به منابع حاصل از فروش سهام از آنجا که فقط یکبار و آن هم در چند سال آتی، اتفاق می افتد نمی تواند منبع تأمین رفاه مناسبی برای افراد مشمول تلقی شود. در چنین شرایطی این امکان وجود دارد که با توجه به افزایش یکباره نقدینگی و افزایش تقاضای مصرفی خانوارهای مشمول، سطح عمومی قیمت ها نیز در جامعه افزایش یابد و موجب محروم شدن آنها از منافع حاصل از آن شود. همچنین این دسته از افراد (مخصوصاً دهک های اول و دوم درآمدی) به شدت در فقر به سر می برند و با توجه به تورم حاکم بر جامعه، مرتباً وضعیت به ضرر آنها رقم می خورد و چه بسا در چند سال آتی که آنان می توانند این سهام را به فروش برسانند، شکاف طبقاتی به گونه ای تأثیر سوء گذاشته باشد که جبران آن حتی تا سطح و جایگاهی که آنان امروز در جامعه دارند، امکان پذیر نباشد. علاوه بر این عمدتاً این افراد سهام شرکت های تعاونی شهرستانی را در اختیار دارند که هنوز شفافیت لازم را از بعد قیمت گذاری و ... ندارد، بنابراین نمی توان به آینده این سهام و قیمت آنها امیدوار بود.

شایان ذکر است براساس ماده (۳۷) قانون اصلاح موادی از قانون «برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» فروش سهام واگذار شده به شرکت های سرمایه گذاری استانی قبل از ورود این شرکت ها به بورس به میزانی که اقساط آن پرداخته شده است یا به همین نسبت مشمول

تخفیف قرار گرفته در بازارهای خارج از بورس مجاز اعلام شده است و سهام واگذاری به همین نسبت از قید وثیقه آزاد می‌شود. این در حالی است که اکنون با گذشت حدود دو سال از واگذاری مرحله اول این سهام، هنوز بازارهای فرابورس در کشور ایجاد نشده‌اند. بنابراین از این جنبه نمی‌توان با قطعیت به بهبود وضعیت رفاهی خانوارهای مشمول مطمئن بود.

جنبه درآمدی سهام عدالت (توزیع سود سهام بین افراد مشمول) که از ابتدای شروع طرح بسیار درباره آن تبلیغ شده، به گونه‌ای که جنبه ثروتی آن گویی فراموش شده است، نمی‌تواند نقش بارزی در افزایش رفاه خانوارها داشته باشد و دلیل این مسئله روشن است. برای ارزیابی این مقوله، توزیع سود در مرحله اول این طرح را که خالص آن برای هر فرد مشمول حدود ۴۰۰ هزار ریال برای مدت یک سال بوده است، در نظر می‌گیریم. حال چنانچه بُعد خانوار را در اقساط هدف ۴/۵ در نظر بگیریم، به هر خانوار به‌طور ناخالص، سالیانه ۱۸۰۰ هزار ریال سود تعلق می‌گیرد. البته باید توجه داشت که دولت در مصوبه هیئت وزیران^۱ به‌منظور ترویج آثار مثبت سهام عدالت و تقویت اثربخشی اهداف تخصیصی آن، یک سال دریافت اقساط سهم دولت را به تعویق انداخته و مقرر شده است تا از سال دوم اجرای طرح اقساط وصول گردد. به این ترتیب بخشی از سود توزیع شده در سال‌های آتی صرف بازپرداخت بهای سهام خواهد شد و ارقام مذکور بسیار کمتر خواهد شد. بدیهی است با توجه به هزینه‌های متوسط سالیانه یک خانوار در کشور، این رقم برای رفع نیازها کافی نیست و چه‌بسا با توجه به تورم حاصل از افزایش تقاضای مصرفی خانوارها و نیز تورم موجود در جامعه که بسیار بالاست، قدرت خرید افراد حتی با وجود افزایش اسمی درآمد، کاهش یابد و اوضاع آنها از نظر فقر بدتر شود. درعین حال باید توجه داشت که تمام این سود نیز به خانوارها تعلق نمی‌گیرد.

اول اینکه شرکت‌ها برای ارائه فعالیت در راستای بهبودی کارایی، افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و ... سالیانه باید بخشی از سود خود را توزیع نکنند. به این ترتیب بخشی از

۱. مصوبه شماره ۱۲۴۵۱۳/ت/۳۶۲۵۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۱۱ هیئت وزیران.

رقم مذکور به عنوان سود توزیع نشده در اختیار شرکت‌ها باقی خواهد ماند. دوم اینکه فرایند اعطای سهام عدالت به گونه‌ای است که در مسیر رسیدن سود سهام به افراد مشمول، حداقل دو لایه دیگر، یعنی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی وجود دارد. بنابراین بخشی از سود سهام نیز باید بین این شرکت‌ها به صورت حقوق و دستمزد و دیگر هزینه‌ها توزیع شود. سوم اینکه براساس مفاد قانون مقرر شده است بخشی از سود سهام بابت بازپرداخت اقساط سهام هزینه شود. با توجه به اینکه دوره اقساط در نظر گرفته شده ۱۰ سال می‌باشد و نیز ۵۰ درصد از بهای سهام به اقشار کم‌درآمد (گروه اول مشمولان) تخفیف داده می‌شود در بهترین وضعیت^۱ نیمی از سود به دست آمده ظرف ۱۰ سال اول اجرای طرح باید صرف بازپرداخت بهای سهام شود. بنابراین عملاً برای هر خانوار در ۱۰ سال اول اجرای طرح، سالیانه یک میلیون و هشتصد هزار ریال باقی می‌ماند که اگر ارقام مربوط به سود توزیع نشده و نیز ارقام متعلق به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی‌های شهرستانی را کم کنیم، رقم باقی‌مانده آن قدر نیست که بتوان آن را یک منبع تأمین رفاه برای خانوارها تلقی کرد. پس انتظار فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی از محل درآمدهای حاصل از سود سهام نیز نمی‌تواند درست باشد. در این باره لازم است دولت جنبه درآمدی سهام عدالت را زیاد در اذهان عمومی تبلیغ نماید که بعداً انتظارات ایجاد شده در مردم، باعث مشکلات فراوانی شود.

نکته مهم دیگری که به منزله یکی از جنبه‌های مهم در واگذاری سهام عدالت باید به آن اشاره شود، شناسایی مشمولان طرح است. این کار بسیار سخت و پیچیده می‌باشد و نیازمند طراحی نرم‌افزارهای لازم و هماهنگی با تمام سازمان‌های حمایتی در خصوص دریافت اطلاعات و پالایش آنهاست. علاوه بر این تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با هدف مشارکت در مالکیت، مدیریت و اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی برای افزایش کارایی آنها،

۱. چرا که اگر قرار باشد مشمولان دیگر در اینجا مورد نظر قرار گیرند، فقط سهام به صورت اقساط واگذار می‌شود، لیکن تخفیف داده نخواهد شد. به عبارتی همه سود حاصل در ده سال اول باید صرف بازپرداخت بهای سهام به دولت شود.

تجهیز پس‌اندازهای شرکت‌های تعاونی شهرستانی و سهام‌دارانشان، فراهم کردن امکانات لازم برای مشارکت عموم در زمینه توسعه سرمایه‌گذاری مولد و کمک به رشد و توسعه اقتصادی کشور توأم با سهام عدالت از دیگر جنبه‌های مهم طرح است. بنابراین هرگونه بی‌دقتی در شناسایی مشمولان طرح، که در حال حاضر این مسئله در کشور نمود عینی دارد، می‌تواند نیل به هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی را با مشکل مواجه کند. در حال حاضر دولت، فرم‌های توزیع سهام عدالت را حتی در اختیار تمامی کارکنان بخش عمومی و نیز اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و نیز برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده و مشخص است که شناسایی مشمولان انحراف بالایی خواهد داشت. با توجه به آنچه ذکر شد به نظر می‌رسد جنبه‌های توزیع ثروت این طرح بتواند تا حدودی هدف مالکیت عمومی گسترده را در کشور محقق کند. اما هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی که یکی از اهداف مهم طرح توزیع این سهام تلقی می‌شود، دارای ابهام است و نمی‌توان به تحقق آن امیدوار بود. براساس این، دولت می‌تواند بر جنبه‌های توزیع ثروت این طرح که اهمیت بسیار زیادی دارد تأکید کند و با امیدوار کردن مردم به آینده‌ای بهتر، آنها را متقاعد کند که به فکر فروش سهام نباشند.

نکته دیگری که باید در اینجا توجه شود این است که اقشار هدف در طرح توزیع سهام عدالت، اختیاری در انتخاب سهام ندارند، به عبارتی سهامی اجباری از سوی دولت به آنها داده می‌شود. به این ترتیب از آنجا که این افراد هزینه‌ای نیز برای دریافت سهام عدالت پرداخت نمی‌کنند، نسبت به سوددهی یا زیان‌دهی سهام دریافتی نیز بی‌تفاوت هستند. این گروه، دریافت سهام به این روش را موهبتی می‌دانند که ممکن است برای آنها سودآوری داشته باشد. از این منظر نیز مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی که نیل به سود بیشتر است، احتمال تحقق نیافتن دارد (جلال‌آبادی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۲۵-۱۲۴).

از دیگر مسائل حائز اهمیت در این طرح اینکه این سیاست فقط برای یک بار اجرا می‌شود و براساس آن، طی دوره مشخصی بخشی از خانوارهای کشور از آن برخوردار

خواهند شد. به عبارت دیگر، هدف این طرح توزیع منابع عمومی و متعلق به آحاد جامعه، به گروه خاصی از جامعه است. از این منظر، نوعی تبعیض در توزیع منابع در جامعه رخ می‌دهد و می‌توان طرح را نوعی ابزار بازتوزیع درآمد (ثروت) از سوی دولت تلقی کرد که با خصوصی سازی مغایرت دارد. به این ترتیب، آن دسته از خانوارهایی که در آینده به دهک‌های اول و دوم درآمدی جابه‌جا می‌شوند، به نوعی خود را محق می‌دانند و همواره به دولت برای دستیابی به حق خود فشار وارد می‌کنند و از آنجا که دولت در آینده نمی‌تواند واگذاری به این شیوه را ادامه دهد، نارضایتی این مجموعه از خانوارها فراهم می‌شود (طباطبایی یزدی، ۱۳۸۶: ۲۸).

۲-۴ افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت

اهداف خصوصی سازی به سادگی از کاستی‌ها و نارسایی‌های عملکرد شرکت‌های دولتی به دست می‌آید و در عین حال، سیاست خصوصی سازی ابزاری برای نیل به اهداف گوناگون در کشورهای مختلف با نظام‌ها و ساختارهای متفاوت اقتصادی و سیاسی است. برای مثال، در کشورهای اروپای شرقی که دولت دخالت وسیعی در اقتصاد دارد هدف از خصوصی سازی، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به نظام اقتصاد آزاد می‌باشد. در کشورهای در حال توسعه، خصوصی سازی وسیله‌ای برای رهایی از گرفتاری‌های ناشی از ناکارایی شرکت‌های دولتی است. به عبارت دیگر در این دسته از کشورها، فقدان نیروهای رقابتی در بنگاه‌های دولتی، بنیادی‌ترین عامل ضعف نظام دولتی است بنابراین هدف از خصوصی سازی گسترش رقابت و در نتیجه افزایش کارایی است (جلال‌آبادی، ۱۳۸۷: ۵۸-۵۷). می‌توان گفت بهترین شرط برای رسیدن به اقتصاد بازار برای دستیابی به سطح زندگی بهتر و رشد و توسعه اقتصادی قابل مقایسه با اقتصاد صنعتی غرب ایجاد یک محیط رقابتی است که در آن قیمت‌های بازار، انعکاس کمیابی نسبی بوده و بنگاه‌ها و افراد تصمیمات خود را عموماً در واکنش به علائم بازار اتخاذ می‌کنند. بدیهی است مالکیت خصوصی می‌تواند این شرایط را مهیا کند؛ زیرا شوق مالکان خصوصی را برای به حداقل رساندن هزینه‌های تولید، افزایش

می‌دهد و ترکیب تولید آنها براساس علائم بازار تضمین می‌شوند (IMF, 1991: 3-4). حال باید دید آیا هدف کارایی که یکی از اهداف مورد نظر و اصلی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است با اجرای طرح توزیع سهام عدالت تحقق می‌یابد؟ آنچه در متن قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در مورد سهام عدالت آورده شد، می‌توانست در عمل چنین شرایطی را مهیا کند. اما توزیع سهام شرکت‌های مشمول واگذاری از سوی دولت در قالب سهام عدالت قبل از واگذاری ۴۰ درصد مابقی سهام این دسته از شرکت‌ها باعث شد تا این مهم عملی نشود. به عبارت دیگر، به دلیل اینکه خریداران و متقاضیان سهام این بنگاه‌ها نمی‌دانند شرکای سهامی آنان چه کسانی هستند (مشمولان سهام عدالت) تمایل به خرید آنها کاهش خواهد یافت. این مسئله می‌تواند روی ارزش سهام این بنگاه‌ها اثر منفی بگذارد و درجه توفیق طرح را کاهش دهد. در این باره با توجه به اینکه بنگاه‌های مشمول واگذاری در مرحله اول طرح، از جمله شرکت‌های پربازده می‌باشند،^۱ متقاضیان فراوانی دارند و اگر دولت در گام اول به فروش ۴۰ درصد سهام این بنگاه‌ها به بخش‌های غیردولتی اقدام می‌کرد، توفیق بسیاری در امر خصوصی‌سازی حاصل می‌شد. در حال حاضر با رویه‌ای که دولت در پیش گرفته است، تضمینی برای خرید مناسب سهام از سوی بخش غیردولتی وجود ندارد.

همچنین اگر خصوصی‌سازی را سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی و در اختیار گرفتن قسمتی غالب یا همه سهام و کنترل و مدیریت آزادانه صاحب صنعت، با هدف کاهش تصدیگری دولت تعریف کنیم، نبود هر یک از ویژگی‌های موجود در این تعریف، معنا و مفهوم خصوصی‌سازی را از بین می‌برد و به آن خدشه وارد می‌کند. با این تعریف، انتقال مالکیت شرکت‌ها مادامی که دولت بر آنها نظارت می‌کند، خصوصی‌سازی تلقی نمی‌شود بلکه

۱. برخی از این شرکت‌ها عبارت‌اند از: کنتورسازی ایران، سنگ آهن گل‌گهر، پتروشیمی شیراز، فولاد آلیاژی ایران، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان، چادرملو و ...

یک انتقال مالکیت ساده است که از وظایف تصدیگری دولت کم نمی‌کند. در بحث سهام عدالت چنان‌که تاکنون از نحوه عملکرد دولت در واگذاری‌ها مشخص است، فقط انتقال مالکیت رخ داده است و از این منظر نمی‌توان گفت خصوصی‌سازی اتفاق افتاده است. به این ترتیب نمی‌توان انتظار افزایش کارایی بنگاه‌ها و تغییر ساختار آنها را داشت. مثلاً در شرکت‌های واگذار شده، ملاحظه می‌شود مدیریت کماکان دولتی مانده است یا نهادهای بزرگ شبه‌دولتی مبادرت به خرید بخش اعظم سهام (بلوک سهام) کرده‌اند. همچنین دولت نظارت بسیار شدیدی بر نحوه خرید مواد اولیه، فروش محصولات، صادرات و واردات و قیمت‌گذاری کالاهای تولیدی آنها دارد.

بنابراین هدف خصوصی‌سازی که افزایش کارایی بنگاه‌ها با افزایش رقابت، بهبود مدیریت و تغییر ساختار است، رخ نمی‌دهد. مثلاً شرکت صنایع ملی مس ایران که اولین شرکت مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی است، ۲۰ درصد از سهام آن باید براساس سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در اختیار دولت باقی بماند. از ۸۰ درصد مابقی ۴۰ درصد نیز در قالب طرح سهام عدالت واگذار شده است (مختاری دولت‌آبادی، ۱۳۸۷: ۴۶-۵۱). همچنین ۲۰ درصد از سهام این شرکت در سال ۱۳۸۶ در قالب یک بلوک به کنسرسیومی از شرکت‌های شبه‌دولتی از جمله شرکت سرمایه‌گذاری معادن و فلزات واگذار شده است و ۵ درصد نیز به شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان، وابسته به صندوق قرض‌الحسنه بسیجیان، از طریق بورس فروخته شده است. به این ترتیب میزان سهام دولت با احتساب سهام عدالت، بیش از ۸۰ درصد است و این در حالی است که هنوز ۱۵ درصد باقی‌مانده سهام این شرکت نیز عرضه نشده و در اختیار دولت است؛ به این ترتیب خصوصی‌سازی اتفاق نیافتاده است. در مورد فولاد مبارکه نیز شرایط مشابهی وجود دارد.^۱ برای

۱. این شرکت به‌عنوان دومین شرکت مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در اواخر اسفند ۱۳۸۵ وارد بورس شد و ۵ درصد از سهام آن برای کشف قیمت در بورس عرضه و به فروش رسید. فولاد مبارکه که بزرگ‌ترین شرکت بورس نامیده می‌شد در حال حاضر ارزشی معادل ۵۲ هزار میلیارد ریال (حدود ۵/۵ میلیارد دلار) دارد و بیش از ۱۰+

سایر شرکت‌ها از قبیل آلومینیوم ایران (ایرالکو)، فولاد خوزستان و مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران (مپنا) نیز شرایطی مشابه وجود دارد.

یکی از مواردی که در ارتقای کارایی بنگاه‌ها پس از واگذاری می‌تواند نقش مؤثری داشته باشد، مدیریت مناسب آنهاست. در ساختار طرح سهام عدالت ستاد مرکزی، شرکت کارگزاری سهام عدالت، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی دیده شده که ساختاری بسیاری اداری (بوروکراتیک) دارد. مهم‌ترین مشکلی که در این باره وجود دارد این است که بیشتر شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و حتی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، نیروهای متخصص و باتجربه برای مدیریت ندارند. براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی ...، شرکت تعاونی عدالت شهرستانی، شرکتی است که اعضای آن مشمولان توزیع سهام عدالت در همان شهرستان هستند. در حال حاضر تعداد ۳۳۷ شرکت تعاونی عدالت شهرستانی در ۳۳۶ شهر و ۳۰ استان، تأسیس و تشکیل شده‌اند. تعداد مشمولان مرحله اول طرح نیز بیش از ۲۱۹۰۴ هزار نفر هستند (عطایی، ۱۳۸۵: ۹). که نشان می‌دهد در هر شرکت تعاونی تعداد مشمولان

→ درصد کل ارزش بورس ایران را به‌خود اختصاص داده است. به‌منظور اهداف واگذاری‌ها، اولین بلوک ۲۰ درصدی این شرکت به‌صورت نقد در نیمه دوم سال ۱۳۸۶ عرضه شد که با توجه به ارزش بالای این بلوک، تقاضایی برای خرید نداشت. این مسئله نشان داد که تمایل به خرید به دلایل متعددی وجود ندارد که از جمله می‌توان به عرضه بخش عمده‌ای از سهام این شرکت‌ها در قالب سهام عدالت اشاره کرد، و یا اینکه بخش خصوصی توانمند برای خرید سهام شرکت‌های بزرگ به‌صورت بلوکی و نقد در کشور وجود ندارد. سپس سازمان خصوصی‌سازی به تجزیه این بلوک به چهار بلوک ۵ درصدی با شرایط فروش نقد و یکجا در آذر ۱۳۸۶ اقدام کرد که باز هم تقاضای خرید نداشت. به‌این ترتیب و با تمهیدات سازمان خصوصی‌سازی مبنی بر تسهیل در شرایط معامله به‌صورت ۲۰ درصد نقد و ۸۰ درصد اقساط، بلوک ۵ درصدی اول این شرکت از سوی شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی خریداری شد. سه بلوک بعدی این شرکت را نیز صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان و سرمایه‌گذاری تدبیر و نیز سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی خریداری کرده است. علاوه بر این تاکنون، معادل ۳۰/۱۹ درصد از سهام این شرکت نیز در قالب طرح سهام عدالت واگذار شده است. شایان ذکر است واگذاری مبلغ ۳۲۴,۷۶۸ میلیون ریال از سهام این شرکت در قالب رد دیون به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است.

بسیار زیاد است. از این رو گستردگی طرح باعث می‌شود تا سهام‌داران اصلی شرکت‌های واگذار شده که همان مشمولان طرح هستند، به دلیل سهم کمی که در شرکت دارند، انگیزه‌ای برای ایجاد تحول نداشته باشند و حتی در صورت وجود انگیزه قادر به انجام آن نباشند. به عبارتی به دلیل سهم کم و نیز نداشتن تجربه کافی این دسته از افراد، نمی‌توانند نظارت کافی بر مدیریت یا مدیریت شرکت را داشته باشند. همچنین شرکت کارگزاری سهام عدالت که سهام‌داران آن را شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تشکیل می‌دهند، باید بر اساس قانون تجارت فعالیت کند. به این ترتیب بر اساس ماده (۱۰۷) قانون تجارت باید هیئت‌مدیره‌ای که از بین سهام‌داران انتخاب می‌شوند، شرکت‌های سهامی را اداره کنند.^۱ اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود این است که دولت، هیئت‌مدیره شرکت کارگزاری سهام عدالت را تعیین می‌کند و حتی این شرکت نیز در تعیین اعضای هیئت‌مدیره و ایفای نقش حاکمیت شرکتی در شرکت‌های مادر تخصصی نقشی ندارد. به این ترتیب در این مورد نیز، خصوصی‌سازی اتفاق نیفتاده است. پس در مجموع باید گفت هدف ارتقای کارایی بنگاه‌ها که در سیاست‌های کلی و در قانون مورد نظر آن، از موارد حائز اهمیت است، با این شیوه اجرا از طرف دولت محقق نمی‌شود.

از سویی شیوه اجرای توزیع سهام عدالت به صورت کنونی، مغایر صریح بند «۸» نامه مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهوری است که قبلاً به آن اشاره شد و بر اساس آن ایشان تأکید کرده‌اند، اجرای این طرح نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدیگری دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری را فراهم کند. شایان ذکر است تصدیگری دولت در شرایطی کاهش پیدا می‌کند که مالکیت و مدیریت شرکت‌ها هم‌زمان به بخش‌های غیردولتی واگذار شود که این مسئله در سهام عدالت رخ نداده است.

علاوه بر این موارد همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی،

۱. در جزء ۳ الزامات واگذاری بند «ج» سیاست‌های کلی نیز این موضوع به صراحت آمده است.

سهامی خاص هستند و باید براساس قانون تجارت اداره شوند. به این ترتیب ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی که در راستای اجرای طرح توزیع سهام عدالت تشکیل شده‌اند یا می‌شوند شرکت‌های خصوصی است که سهام‌داران آنها را شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی در هر استان تشکیل می‌دهد. در حالی که دولت اختیارات سهام‌داران این شرکت‌ها را براساس اساسنامه آنها محدود کرده است. در این باره نیز بند «۸» مذکور کاملاً نقض شده است.

همچنین سازوکار طراحی شده برای توزیع سهام عدالت به گونه‌ای است که حق رأی صاحبان آن را تا زمان پرداخت کامل اقساط ارزش حال سهام (ده سال بعد) که از محل سود هر سهم پرداخت می‌شود، به شخص حقوقی ثالثی به نام شرکت سرمایه‌گذاری استانی که با نظارت مدیریت دولت فعالیت می‌کند، واگذار کرده است. براساس این امکان مداخله صاحبان اصلی سهام در انتخاب مدیران از بین می‌رود و مدیریت دولتی کماکان حاکم خواهد بود.

۳-۴ قیمت‌گذاری سهام

نحوه قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول سهام عدالت، براساس ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» در صورتی که شرکت بورسی باشد، براساس قیمت تابلوی بورس و عرف حاکم بر عرضه و تقاضای بازار و در صورتی که شرکت غیربورسی باشد، مطابق آیین‌نامه بند «و» ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه است. سازمان خصوصی‌سازی براساس مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت، فهرست و میزان سهام شرکت‌های قابل واگذاری در طرح توزیع سهام عدالت را در دو رده شرکت‌های مشمول صدر اصل (۴۴)^۱ و خارج از صدر اصل (۴۴)^۲ قانون اساسی تعیین و تصویب کرده است.

۱. شرکت‌هایی از قبیل: فولاد مبارکه، فولاد خوزستان، آلومینیم ایران (ایرالکو) و ملی صنایع مس ایران (سرچشمه).

۲. شرکت‌هایی از قبیل: سیمان داراب، سیمان بوشهر، پتروشیمی شیراز، آلومتک، مپنا، سنگ آهن گل‌گهر، چادرملو، حمل‌ونقل پتروشیمی، نیروترانس، پارس سوئیچ، کشتیرانی و ...

براساس ابلاغیه مقام معظم رهبری شرکت‌های مشمول صدر اصل (۴۴) باید در بورس و شرکت‌های خارج از صدر مطابق مفاد ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی بند «و» ارزش‌گذاری شوند. براساس بند «الف» این ماده، قیمت سهام شرکت‌های مادر تخصصی عبارت است از حقوق صاحبان سهام پس از کسر ارزش دفتری سرمایه‌گذاری‌ها، به‌علاوه ارزش روز سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در دیگر شرکت‌ها. در بند «ب» این ماده نیز قیمت‌گذاری سهام دیگر شرکت‌های دولتی به‌این ترتیب است که در مورد شرکت‌های سودده غیربورسی و سودده که نماد آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد، قیمت سهام این شرکت‌ها از تقسیم میانگین سود قبل از کسر مالیات سه سال آخر قبل از واگذاری یا سود آخر (هرکدام که بیشتر باشد) بر میزان سود مورد انتظار معادل ۲۰ درصد، به‌علاوه ارزش دفتری طرح‌های قبل از بهره‌برداری و افزایش سرمایه در سال واگذاری، مشروط بر اینکه از محل آورده نقدی یا مطالبات صاحبان سهام باشد، به‌دست می‌آید. جزئیات قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های مشمول واگذاری سهام عدالت در جدول ۳ آورده شده است.

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

ردیف اصلی	شرح	ردیف فرعی	وضعیت شرکت	روش تعیین قیمت سهام
۱	شرکت‌های بورسی	۱-۱	نماد معاملاتی در بورس باز باشد	معادل آخرین قیمت تابلوی بورس در روز قبل از تصویب واگذاری از طرف هیئت عالی واگذاری
		۱-۲	نماد معاملاتی شرکت کمتر از ۶ ماه بسته باشد	معادل آخرین قیمت تابلوی بورس
		۱-۳	نماد معاملاتی شرکت بیش از ۶ ماه بسته باشد (شرکت‌های سودده)	همانند ردیف (۲) اصلی زیر محاسبه می‌شود

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

ردیف اصلی	شرح	ردیف فرعی	وضعیت شرکت	روش تعیین قیمت سهام
		۱-۴	نماد معاملاتی شرکت بیش از ۶ ماه بسته باشد (شرکت‌های زیان‌ده)	همانند ردیف (۳) اصلی زیر محاسبه می‌شود
۲	شرکت‌های سودده غیربورسی و سودده بورسی که نماد آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد			حاصل تقسیم میانگین سود قبل از کسر مالیات سه سال آخر سال قبل از واگذاری با سود سال آخر (هر کدام که بیشتر باشد) بر نرخ سود مورد انتظار معدل ۲۰ درصد، به علاوه ارزش دفتری طرح‌های قبل از بهره‌برداری و افزایش سرمایه در واگذاری مشروط بر اینکه محل آورده نقدی یا مطالبات صاحبان سهام باشد
		۳-۱	شرکت‌هایی که سه سال آخر قبل از سال واگذاری زیان‌ده باشند	معادل ارزش دفتری سهام در آخرین سال مالی سال قبل از واگذاری، مشروط بر اینکه مثبت باشد. در غیر این صورت صفر به حساب می‌آید
۳	غیربورسی و زیان‌ده بورسی که نماد معاملاتی آنها بیش از ۶ ماه بسته باشد	۳-۲	شرکت‌هایی که یک یا دو سال از سه سال آخر قبل از واگذاری زیان‌ده بوده‌اند	حاصل تقسیم میانگین سود و زیان قبل از کسر مالیات سه سال قبل از سال واگذاری (مشروط بر اینکه مثبت باشد) بر نرخ سود مورد انتظار معدل ۱۶/۵ درصد و چنانچه میانگین مزبور منفی باشد همانند ردیف ۳-۱ عمل گردد

جدول ۳ شیوه‌های تعیین قیمت سهام شرکت‌های مورد واگذاری در چارچوب سهام عدالت

روش تعیین قیمت سهام	وضعیت شرکت	ردیف فرعی	شرح	ردیف اصلی
معادل ارزش دفتری سهام	شرکت‌های قبل از بهره‌برداری و یا شرکت‌هایی که کمتر از ۴ سال از تاریخ بهره‌برداری آنها سپری شده باشد	۴-۱	شرکت‌های قبل از بهره‌برداری	۴

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت»، معاونت مطالعات و ارزیابی.

بدیهی است قیمت‌گذاری مناسب سهام شرکت‌ها هم برای دولت و هم برای سهام‌داران مهم و ضروری است؛ زیرا هم برای محاسبه دقیق میزان دارایی دولتی واگذار شده و هم برای تعیین درست میزان منابع درآمدی دولت از واگذاری، برای بررسی و ملاحظه در بودجه‌های سالیانه، باید ارزش شرکت‌های مشمول واگذاری مشخص شود. همچنین سهام‌داران، به شکل غیرمستقیم، با شرکت‌های واگذار شده در ارتباط هستند و علاقه دارند بدانند که ارزش واقعی سهام شرکت‌ها چقدر است، چرا که ارزش سهام آنها به ارزش مجموعه شرکت‌هایی بستگی دارد که تحت مالکیت شرکت واسط قرار دارد.

در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت روش قیمت‌گذاری سهام و ارزش‌گذاری شرکت‌ها مناسب نیست؛ زیرا شرکت‌ها گاهی برای شناسایی سود، فعالیت‌های غیرعملیاتی فراوانی دارند و سود غیرعملیاتی را نیز با سود عملیاتی جمع می‌زنند. بنابراین در نظر گرفتن سود کل، بدون جدا کردن سود غیرعملیاتی، توانایی سوددهی شرکت را بیش از واقع نشان می‌دهد و این مسئله مشکلات دیگری نیز ایجاد می‌کند. با اعمال این روش ممکن است سهم در دست سهام‌داران پربازده‌تر به نظر برسد. در واقع وجود سود غیرعملیاتی در هر شرکت طی یک یا چند سال، به معنی تداوم کسب سود برای شرکت نیست.

همچنین در این خصوص برای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌ها در طرح مذکور اکتفا به آخرین قیمت تابلو به‌عنوان تنها معیار برای قیمت‌گذاری چندان منطقی به‌نظر نمی‌رسد؛ زیرا اولاً قیمت در وضعیتی به‌دلیل عوامل مجازی تغییرات عمده‌ای می‌کند، ثانیاً گاهی اوقات حتی شاهد قیمت‌سازی در بازار هستیم به‌طوری‌که امروزه ارزش‌گذاری براساس اطلاعات تاریخی، روشی قدیمی محسوب می‌شود. شاید بتوان اصلی‌ترین اشکال این ارزش‌گذاری را بی‌توجهی به آینده خصوصاً سودهای آتی ذکر کرد. بنابراین احتساب ارزش دفتری طرح‌ها به سبب در نظر نگرفتن روند زمانی اجرای طرح و همچنین بی‌توجهی به وضعیت بنگاه، نظیر طرح‌های توسعه‌ای به‌هیچ‌وجه روشی کارآمد محسوب نمی‌شود. همچنین بسته شدن نماد سهم معمولاً به وضعیت سهم مربوط است، بنابراین وقتی نماد سهمی حتی کمتر از شش ماه بسته باشد آخرین قیمت تابلو الزاماً قیمت مناسبی نیست و برای مبنا قرار گرفتن در واگذاری سهام، نیاز به بررسی بیشتر دارد (جدول ۳).

۴-۴ فرایند شناسایی و اعطای سهام به مشمولان طرح

به‌منظور شناسایی افراد مشمول طرح سهام عدالت که براساس ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی «افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» جزء دو دهک درآمدی باید باشند، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت براساس دستورالعمل شناسایی و تأیید نهایی مشمولان مرحله اول و دوم طرح، افراد تحت پوشش خدمات حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را جزء مشمولان مرحله اول و افراد ساکن روستا و عشایر را جزء مشمولان مرحله دوم طرح اعلام کرده است. نکته قابل توجه در این باره این است که برای مشمولان مرحله اول طرح سهام عدالت، بانک اطلاعاتی یکپارچه‌ای وجود ندارد و همین مسئله سبب شده است تا میزان خطا در شناسایی مشمولان افزایش یابد. شایان ذکر است در کشورهای توسعه‌یافته به‌علت داشتن نظام جامع و فراگیر ثبت جمعیت، با بررسی اطلاعات (شماره تأمین اجتماعی) به‌راحتی می‌توان میزان درآمد هر فرد را مشخص کرد.

در ایران به دلیل وجود برخی مشکلات از جمله نبود نظام فراگیر ثبت درآمد، شناسایی این اقشار مشکل است؛ زیرا اقشار بسیار ضعیف تری فراتر از گروه‌های قابل شناسایی، در دو دهک پایین درآمدی وجود دارند که جزء هیچ‌یک از گروه‌های اعلام شده نیستند. در حال حاضر نیز مرکز آمار ایران اطلاعات اقتصادی خانوارها را برای اجرای نقدی کردن یارانه‌ها در کشور جمع‌آوری کرده است. حال آنکه ملاحظه می‌شود این مرکز به‌عنوان متولی آمار در ایران، نمی‌تواند خانوارها را در دهک‌های مختلف طبقه‌بندی کند و صرفاً قرار است تا خانوارها در سه طبقه پایین، متوسط و بالا دسته‌بندی شوند. بنابراین ملاحظه می‌شود بحث شناسایی مشمولان طرح براساس آنچه در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون مربوط به آن آمده است و آنچه که در عمل اجرا می‌شود، تفاوت‌های بسیار دارد و نمی‌توان گفت مشمولان اعلام شده واقعی، در چه دهک‌هایی قرار دارند. در خصوص مشمولان مرحله دوم نیز نبود نهاد متولی مشخص برای روستائیان و عشایر سبب شده است تا از میان جمعیت بیش از ۲۳ میلیون نفری روستائیان تنها ۶ میلیون نفر شناسایی شوند که فرایند شناسایی را با چالش مواجه کرده است. علاوه بر این ستاد مرکزی سهام عدالت فرایند شناسایی مشمولان مرحله سوم طرح را که به کارکنان دولت و بازنشستگان اختصاص دارد، به دلیل گستردگی بسیار زیاد اطلاعات کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی و حجم بالای افراد کشور، همچنین تناقض در آمارهای موجود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و در نهایت نبود اطلاعات جامع آماری از کارکنان دولت، هنوز نتوانسته است عملیاتی انجام دهد. در جدول ۱ که در بخش‌های قبل آمد، اطلاعات مشمولان شناسایی شده مرحله اول طرح آمده است.

بحث و نتیجه‌گیری

اجرای طرح توزیع سهام عدالت را به منزله بخش کوچکی از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، می‌توان یکی از برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی ایران

قلمداد کرد که تغییر مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی را در کنار گسترش مالکیت عمومی به همراه فقرزدایی و بهبود وضعیت درآمد اقشار کم‌درآمد هدف قرار داده است. مجوز اعطای این سهام با شرایطی خاص، از سوی مقام معظم رهبری صادر شده است و در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، موادی به این امر اختصاص یافته است. بدیهی است با اجرای صحیح و مناسب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌توان انتظار تحولی عمیق و گسترده در اقتصاد کشور داشت. به عبارتی براساس آنچه مورد نظر طراحان سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بوده است، با اجرایی شدن این سیاست‌ها اداره نگاه‌های کوچک و بزرگ اقتصادی برعهده غیردولتی اعم از عمومی، تعاونی و خصوصی قرار می‌گیرد و نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تبدیل خواهد شد.

این نکته حائز اهمیت است که نیل به اهداف مندرج در سیاست‌های ابلاغی، تنها در گرو اجرای صحیح سیاست‌هاست و هرگونه تعلل و ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها می‌تواند آنها را از اهداف خویش دور کند. سؤال مهمی که در اینجا مطرح است اینکه آیا اجرای طرح توزیع سهام عدالت، اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به‌ویژه فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی، کاهش تصدیگری‌های دولت و قیمت‌گذاری صحیح شرکت‌های دولتی بر مبنای سیاست‌های ابلاغی را محقق می‌سازد؟

بررسی عملکرد اجرای این طرح نشان داد که از جنبه توزیع ثروت‌ها در جامعه بین اقشار کم‌درآمد و با درآمد متوسط (۶ دهک اول درآمدی) مثبت ارزیابی می‌شود چون در صورت اجرای صحیح می‌تواند با افزایش ثروت خانوارهای گروه هدف، در بلندمدت رفاه آنها را افزایش و در نتیجه یکی از اهداف طرح را که همان فقرزدایی یا کاهش فاصله طبقاتی است تا حدودی حاصل شود. در عین حال اثر ثروت بر مصرف و رفاه افراد با توجه به اینکه کسب منابع حاصل از فروش ثروت و دارایی از طرف خانوارهای مشمول به سال‌ها

زمان نیاز دارد و نیز اینکه درآمدهای حاصل از سود سهام اعطایی بسیار اندک است و اعطای این سهام نیز در یک مقطع زمانی و برای قشری خاص رخ می‌دهد، بنابراین نمی‌تواند منبع تأمین رفاه مناسبی برای افراد مشمول تلقی شود. علاوه بر این بی‌دقتی در شناسایی مشمولان طرح که در اجرای آن مشهود است، می‌تواند نیل به هدف فقرزدایی و کاهش فاصله طبقاتی را با مشکل مواجه کند.

در مورد توفیق این طرح در افزایش کارایی و کاهش تصدیگری دولت باید گفت نحوه عرضه سهام عدالت به گونه‌ای است که این هدف محقق نمی‌شود. واگذاری این سهام قبل از فروش ۴۰ درصد سهام شرکت‌های مشمول به بخش‌های غیردولتی، باعث خواهد شد تا متقاضیان کمتری در مرحله بعد برای سهام شرکت‌ها وجود داشته باشد؛ زیرا خریداران و متقاضیان سهام این بنگاه‌ها نمی‌دانند شرکای سهامی آنها (مشمولان سهام عدالت) چه کسانی هستند. همچنین نحوه واگذاری سهام در قالب طرح توزیع سهام عدالت به گونه‌ای بوده که فقط انتقال مالکیت رخ داده و مدیریت کماکان دولتی مانده است. بنابراین خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن اتفاق نیافتاده است و از این رو هدف خصوصی‌سازی که افزایش کارایی بنگاه‌ها از طریق افزایش رقابت، بهبود مدیریت و تغییر ساختار است، رخ نمی‌دهد. همچنین نبود نیروهای متخصص و باتجربه برای مدیریت شرکت‌ها و یا نظارت کافی بر مدیریت شرکت‌ها از دیگر مسائلی است که نیل به هدف کارایی را با چالش مواجه می‌کند. در عین حال شیوه اجرای طرح به گونه‌ای است که هدف مندرج را در سیاست‌ها که افزایش یا تداوم نداشتن تصدیگری دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری است، محقق نمی‌کند؛ زیرا تصدیگری دولت در وضعیتی کاهش پیدا می‌کند که مالکیت و مدیریت شرکت‌ها هم‌زمان به بخش‌های غیردولتی واگذار شود و این مسئله در مورد سهام عدالت رخ نداده است.

نحوه قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول سهام عدالت نیز از مسائل بسیار مهم در فرایند واگذاری‌هاست. در اجرای طرح واگذاری سهام عدالت روش قیمت‌گذاری سهام و

ارزش‌گذاری شرکت‌ها در برخی موارد به دلیل بالاتر از حد واقع نشان دادن توانایی سوددهی شرکت‌ها با جمع سودهای عملیاتی و غیرعملیاتی، اکثراً به آخرین قیمت تابلو به عنوان تنها معیار برای قیمت‌گذاری و احتساب ارزش دفتری طرح‌ها به سبب در نظر گرفتن روند زمانی اجرای طرح و همچنین بی‌توجهی به وضعیت بنگاه، نظیر طرح‌های توسعه‌ای، مناسب ارزیابی نمی‌شود و اهداف مندرج را در سیاست‌ها با چالش مواجه خواهد کرد.

درباره فرایند شناسایی اقشار هدف که در واقع از مهم‌ترین نکات این طرح است نیز باید گفت براساس نحوه اجرای طرح، اقشار مورد نظر دو دهک اول درآمدي، افراد تحت پوشش خدمات حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (مشمولان مرحله اول) و افراد ساکن روستا و عشایر (مشمولان مرحله دوم) هستند. این در حالی است که به دلیل وجود نداشتن بانک اطلاعاتی یکپارچه از مشمولان مرحله اول طرح و نبود نهاد متولی برای مشمولان مرحله دوم طرح، میزان خطا در شناسایی آنها افزایش یافته است و نمی‌توان گفت مشمولان اعلام شده واقعاً در چه دهک‌هایی قرار دارند. علاوه بر این فرایند شناسایی مشمولان مرحله سوم طرح نیز به دلیل گستردگی بسیار زیاد اطلاعات همه کارکنان دستگاه‌های اجرایی و وجود تناقض‌ها در آمارهای موجود نهادهای رسمی در کشور هنوز عملیاتی نشده است.

منابع و مأخذ

- ایروانی، محمدجواد (۱۳۸۵). «بررسی اقتصادی طرح سهام عدالت و ارائه پیشنهاد تکمیلی جهت موفقیت آن»، مجموعه مقالات همایش ملی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تهران.
- جلال‌آبادی، اسداله (۱۳۸۷). «بررسی اثرات خصوصی‌سازی صنعت بیمه بر اقتصاد ایران»، تهران، پژوهشکده امور اقتصادی طرح مطالعاتی، پژوهشکده امور اقتصادی.
- جلال‌آبادی، اسداله و دیگران (۱۳۸۵). «ارزیابی طرح سهام عدالت از منظر خصوصی‌سازی»، تهران، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۴.
- حسن‌خانی، پرویز (۱۳۸۶). «سهام عدالت»، ماهنامه بورس، تهران، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار، شماره ۶۱.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۶). «اصل چهل و چهارم قانون اساسی ...»، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی، مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی.
- _____ (۱۳۸۷). «وضعیت سهام واگذار شده به شرکت کارگزاری سهام عدالت بابت مشمولان مرحله اول»، تهران، گزارش‌های شماره ۷ و ۵۵.
- طباطبایی یزدی، رویا (۱۳۸۶). «درآمدی بر سهام عدالت»، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- عطایی، امید (۱۳۸۵). «بررسی فرایند واگذاری سهام عدالت (نقاط ضعف و قوت)»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۸۱.
- کابلی‌زاده، احمد (۱۳۸۴). «خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷). «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، نامه شماره ۶۸۰/۲۵۲۷۴ مورخ ۱۳۸۷/۴/۳۱.

تحقق‌پذیری اهداف طرح توزیع سهام عدالت از نظر اجرای ... ۱۵۵

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵). «بررسی پیشینه اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۱۱۰

مختاری دولت‌آبادی، اسماعیل (۱۳۸۷). «درآمدی بر واگذاری ابرشرکت‌های صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در بورس»، بولتن خصوصی‌سازی، شماره ۱۰ و ۱۱.

وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۵). «مقررات، دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی طرح واگذاری سهام عدالت»، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی.

IMF (1991). Proposal for Privatization in Eastern Europe.

Kocenda, Evzen (2001). "Development of Ownership Structure and its Effect on Performance: Czech firms from Mass Privatization", Center for Economic Research and Economics Institute, Box 882.

Telegdy, Almos Marton (2002). "*Privatization and Firm Behavior: The Case of Romania*", Budapest University of Economic Sciences and Public Administration.

لزوم تبیین حقوق شرکت‌ها در چارچوب

سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

سیدمحمد طباطبایی نژاد*

تاریخ پذیرش ۸۸/۱۲/۱۸

تاریخ دریافت ۸۸/۱۰/۹

شرکت سهامی در سراسر دنیا شاخص‌ترین شرکتی است که نقش مهمی در کنترل بازار اقتصاد دارد. اقتضات حقوقی و اقتصادی خصوصی سازی در کشور که اهمیت آن با تصویب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قانون اجرایی شدن آن دوچندان شده است، توجه مجدد به پدیده شرکت‌های تجاری به ویژه شرکت‌های سهامی را ضروری ساخته است؛ به گونه‌ای که اگر ابعاد حقوقی فعالیت شرکت‌های سهامی و تأثیرات اقتصادی آن به وضوح روشن نشود، پیامدهای خصوصی سازی نیز که از ارکان سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به شمار می‌رود، در حاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، چنانچه ملاحظات اصلاح حقوق و مقررات شرکت‌های سهامی در کشور مورد توجه نباشد، نمی‌توان به کامیابی خصوصی سازی و تحقق اهداف آن امیدوار بود.

کلید واژه‌ها: شرکت تجاری؛ تعارض منافع؛ خصوصی سازی؛ مدل‌های مالکیتی؛ نظم

عمومی؛ هم‌بستگی اجتماعی

طبقه‌بندی JEL: K₂₀, K₁₁

* دانشجوی دکتری دانشگاه تهران؛

E-mail: mataba1363@gmail.com

مقدمه

در گذشته نگاه ما به حقوق و مقررات، بیشتر جنبه قضایی داشته، لکن حقوق در مفهوم جدید در کنار حل و فصل دعاوی و تنظیم روابط میان مردم هدف دیگری نیز دارد و آن ساختارسازی است. حقوق نوین با ایجاد مفاهیم و ساختارهای جدید در پی تسهیل روابط مردم و تنظیم آن به گونه‌ای است که بیشترین مطابقت را با اهداف اجتماعی داشته باشد. بنابراین، حقوق باید بیشترین همکاری را با دیگر رشته‌ها از جمله اقتصاد، مدیریت و جامعه‌شناسی داشته باشد. ایجاد نهادها و تأسیسات جدید می‌تواند در صورت تطابق با ساختار جامعه تحولات عمیقی در توسعه اجتماعی و اقتصادی داشته باشد. شرکت‌های تجاری به‌طور عام و شرکت‌های سهامی به‌طور خاص از تأسیسات حقوق جدید است. شرکت در متون حقوقی گذشته، نهادی موجود و منشأ اثر بوده، ولی کارآمد نبودن آن در یک اقتصاد رقابتی، حقوق دانان را به این فکر واداشته است تا به دنبال ایجاد قالب جدیدی برای شرکت به‌منظور تجمع سرمایه باشند. در این میان، شرکت سهامی به‌عنوان شاخص‌ترین نوع شرکت جلوه‌گر شده است که در سراسر دنیا نقش مهمی در کنترل بازار اقتصادی ایفا می‌کند.

قانون‌نویسان ما نیز در پی توجه به توسعه کشورهای پیشرفته، به دنبال الگوگیری از تأسیسات حقوقی آنها بوده‌اند، مسئله‌ای که گرچه لازم است، اما فوریت آن جای بحث دارد. آنها بدون توجه به پیشینه نداشتن این نهادها در نظام حقوقی ما و بدون زمینه‌سازی لازم و تحقیق کافی نسبت به کارایی اجتماعی و اقتصادی آن، این نهاد را وارد نظام حقوقی ما کردند.

با توجه به اهمیت یافتن پدیده خصوصی‌سازی در کشور که خود برآمده از تجارب سال‌های گذشته است، توجه به اقتضائات اقتصادی آن خصوصاً درباره شرکت‌های تجارتهی مهمیتی دوچندان به‌خود می‌گیرد. آنچه اثبات شده است، اینکه تأسیس شرکت‌های سهامی عام و تقویت بورس معاملات سهام به‌عنوان روش مؤثر خصوصی‌سازی، بهترین پاسخ‌ها را از نظر کارایی اقتصادی به ما خواهد داد و ما را در خصوص سلامت روش مطمئن خواهد کرد. در این میان سؤال اصلی این است که تحقق این مهم در عرصه اقتصاد ما چگونه ممکن است؟

پاسخ به این سؤال آن‌چنان مهم است که اگر روشن نشود پیامدهای خصوصی‌سازی را با هاله‌ای از ابهام مواجه خواهد کرد.

بی‌شک، فرایند خصوصی‌سازی موجب رشد، توسعه و پیچیده شدن مسائل شرکت‌هاست. این امر موجب پیدایش مصادیقی می‌شود که در گذشته سابقه نداشته است، اما باید برای آن تدابیری اندیشیده شود. استفاده از تجربه‌های نظام حقوق شرکت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته می‌تواند کمک بزرگی در این زمینه باشد از جمله این مسائل به دست گرفتن کنترل شرکت با خرید سهام^۱ است. شاید در نگاه اول این مسئله با مانعی روبه‌رو نباشد، اما تجربه حقوق دیگر کشورها نشان می‌دهد که اگر به چنین مسائلی بی‌توجهی زیادی شود، سبب ایجاد اشکالاتی در عملکرد نظام اقتصادی می‌گردد.

شناخت نهاد شرکت، تحلیل درست عناصر مؤثر در روابط حقوقی میان شرکا و اشخاص ثالث و تبیین مسئله تعارض قوانین در خصوص شرکت‌های تجاری در عرصه بین‌المللی می‌تواند به‌عنوان یک روش برای رسیدن به اهداف خصوصی‌سازی یاری‌رسان باشد.^۲

۱ موانع عملکرد شرکت تجاری

قانون تجارت موجود در حدود هشت دهه پیش^۳ به‌عنوان زمینه عملکرد در عرصه اقتصاد نوین تصویب شد، اما مشکلاتی نیز به همراه داشت. قوانین گرچه عملکردی پیش‌رو دارد و باید راهنمای رفتاری جامعه باشد اما هنگامی به‌صورت مؤثر عمل می‌کند که در بافت‌های اجتماعی و آگاهی‌های اعضای جامعه ریشه داشته باشد.

تا پیش از تصویب قانون تجارت، شخصیت حقوقی و مفهوم جدید شرکت در فرایند اقتصادی جامعه ما ظاهر نشده بود. اقتصاد ما بر پایه مفهوم بازار سنتی و روابط قراردادی میان

1. Takeover

۲. برای مطالعات بیشتر رجوع نمایید به:

Frank. H., Stephen, "Corporate Governance and Mass Privatization", *Journal of Economic Studies*, Vol. 30, 2003.

۳. البته قانون اصلاح تجارت در خصوص شرکت‌های سهامی در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسیده است.

اشخاص حقیقی بنا شده بود و تجمیع سرمایه نیز صرفاً در چارچوب شرکت مدنی انجام می‌گرفت که سابقه‌ای دیرینه در حقوق و فقه ما داشته است. شرکت در مفهوم جدید نیز اگرچه زائیده توافق و اراده دو یا چند نفر است، ولی قواعد خاص اشتراکات آن را با مفهوم سنتی شرکت به حداقل رسانده است (اسکینی، ۱۳۸۵: ۱۳). قانون تجارت تا مدت‌ها پشتوانه اجتماعی مقبولی نداشت و از این رو تاثیرگذاری آن مشروط به زمینه‌سازی لازم در این خصوص بود. تمایل نداشتن به کار جمعی و اعمال قواعد شرکت مدنی بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک باعث شده بود تا پس از تصویب قانون تجارت نیز رشد عملکردی شرکت‌های تجاری چندان مناسب نباشد. موانع این رشد را می‌توان در سه عرصه اقتصادی، اجتماعی و حقوقی بررسی کرد:

در عرصه اجتماعی باورها نسبت به کار جمعی سست و حس هم‌بستگی در میان افراد جامعه ضعیف است. مهیا نکردن زمینه برای کسب اعتماد، پیروی نکردن از یک سیاست هماهنگ و نیز ابهام در حل تعارض منافع اشخاص از جمله شاخص‌های اصلی این مانع اجتماعی است. تبلور این واقعیت اجتماعی در شرکت‌ها و رفتار شرکا باعث می‌شود تا تمایل به کار فردی با حفظ اقتدار بر اموال بیشتر از کار جمعی باشد.

در عرصه اقتصادی نیز شاید بزرگ‌ترین مانع، دولتی بودن اقتصاد و بی‌توجهی به نظریه اقتصاد آزاد است. وقتی رقابتی وجود ندارد، افراد کمتر به دنبال جلب سرمایه عظیم هستند و به سرمایه اندک خود قناعت می‌ورزند، ضمن اینکه به ثبات آن اطمینان کافی دارند. در بازار رقابتی جمع نکردن سرمایه نه تنها مانع سود بیشتر می‌شود بلکه منافع اندک را نیز محو می‌کند و مانع فعالیت اقتصادی می‌شود. تجمیع سرمایه از یک سو عاملی برای منافع بیشتر است و از سوی دیگر عنصری ضروری برای باقی ماندن در این رقابت. گسترش نیافتن فعالیت‌های اقتصادی به بازارهای بین‌المللی نیز از دیگر موانع است. اگر احساس نیاز به حضور در بازار بین‌المللی نباشد لزومی به بزرگ شدن نیست. دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین تاجر، عرصه بین‌المللی را در اختیار دارد و راه را برای ورود اشخاص حقیقی باز نمی‌کند. در خصوص موانع حقوقی نیز مهم‌ترین عامل شفاف نبودن و حمایت کافی نکردن

برای حضور در این عرصه است. امروزه مهم‌ترین اجزای قانونی حقوق شرکت‌ها حمایت از حقوق سهام‌داران اقلیت است که متأسفانه در قانون تجارت^۱ ما چندان توجه نشده است.

۱-۱ انتخاب مدل شرکت

شرکت مفهومی است که در هر سه عرصه حقوق، اقتصاد و علوم اجتماعی کاربرد دارد. شرکت‌های تجاری تبلوری از هم‌بستگی اجتماعی در عرصه اقتصادی‌اند که از منظر حقوق نیز به آنها توجه شده است. اشخاصی که می‌خواهند به تأسیس یک شرکت تجاری بپردازند، با در نظر داشتن نوع فعالیت، نوع ارتباط داخلی میان شرکا و سرمایه‌گذاران، موضوع فعالیت و گستره آن و دیدگاه بازار یکی از این مدل‌ها را برمی‌گزینند. انتخاب هر یک از این ساختارها به مفهوم حکومت قواعد خاص ناظر به تشکیل، اداره و انحلال این شرکت‌ها بر مدل انتخاب شده است.

با توجه به آنچه که گفتیم قالب‌های قانونی، برای فعالیت محصور در مدل‌های ذکر شده در قانون انتخاب‌پذیر هستند و در صورتی که مدل خاصی انتخاب نشود و شرکت در آن قالب به ثبت نرسد، قواعد شرکت‌های تضامنی بر شرکت حاکم خواهد بود.^۲

در حال حاضر شرکت سهامی خاص و شرکت با مسئولیت محدود از بیشترین آمار برخوردار است. شاید مهم‌ترین عامل در این باره قاعده محدود بودن مسئولیت در این شرکت‌ها و کوچکی و ارتباط داخلی بین شرکا و آزادی آنها در انتخاب شریک است. شرکت‌های تضامنی و نسبی هیچ محدودیتی برای مسئولیت ندارد و شرکت‌های سهام عام نیز در گروه دیگر با توجه به الزامی بودن پذیره‌نویسی و درب باز ورود و خروج شرکا مقبولیت چندان برای فعالیت‌های کوچک ندارد.

اما آنچه مهم است اینکه شرکت با مسئولیت محدود و سهامی خاص گرچه از نظر

۱. از این پس در متن مقصود قانون اصلاح قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ است.

۲. ماده (۲۲۰) قانون تجارت.

شرکا مقبولیت دارد، اما در دیدگاه کلان اقتصادی و همچنین گستره بین‌المللی نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. سرمایه‌اندک و تعداد شرکای محدود و برخوردار نبودن از امتیازات مهمی چون عرضه اوراق مشارکت^۱، مانع عملکرد مثبت این دو نوع از شرکت‌هاست. شرکت‌های دولتی نیز گرچه علی‌القاعده تابع مقررات شرکت‌های تجاری است اما حضور دولت در جایگاه یک سرمایه‌دار عظیم در زمره شرکا، این شرکت‌ها را نیز مشابه شرکت‌های سهامی خاص می‌سازد.

شرکت‌های سهامی عام طرحی است که در بیشتر کشورهای پیشرفته ساختار اصلی شرکت‌های بزرگ و فراملیتی به‌شمار می‌آید و سبب اقتدار سیاسی و اقتصادی آنها می‌شود.

۱-۲ اهمیت شرکت‌های سهامی عام

شرکت‌های سهامی عام در توسعه و ثبات اقتصاد کشورها، چه در عرصه داخلی و چه بین‌المللی، تأثیر فراوانی دارند. مهم‌ترین خصوصیت این شرکت‌ها تجمع سرمایه کلان و امکان انجام پروژه‌های هزینه‌بر است که اقتدار فراوان در اداره سرمایه، نیروی انسانی و علم را می‌طلبد. از یک سو سرمایه عظیم این شرکت‌ها امکان برنامه‌ریزی و انجام پروژه‌های تحقیقاتی برای بهبود فرایند عملکرد شرکت و ابداع روش‌ها و تولیدات جدید را ایجاد می‌کند. امروزه اقتصاد فردی و بازار سنتی که بر افراد تکیه دارد، دیگر پاسخ‌گو نیست و اشخاص حقیقی هر چند سرمایه‌ای کلان را جمع‌آوری کنند، اما از امتیاز زمان بی‌بهره‌اند و پس از فوت آنان سرمایه تجمع شده از بین می‌رود و از این رو امکان برنامه‌ریزی‌های بلندمدت وجود ندارد. از سوی دیگر سرمایه کلان این مؤسسات، امکان طرح و اجرای هم‌زمان را ممکن می‌سازد. تجارت امروز بر پایه فناوری و پیشرفت‌های علمی است که زمان‌بر و هزینه‌زاست. تاجران و شرکت‌های تجاری کوچک برای بقا در عرصه رقابت

۱. البته درباره شرکت سهامی خاص این امکان در قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت دیده شده است.

نیازمند این هستند که تمام سرمایه خود را به عملیات تجاری اختصاص دهند و از این رو امکان انجام پروژه‌های تحقیقاتی و علمی را ندارند.

رقابت در بازار اقتصادی امروز نیز از مفاهیم اساسی است. فضای مسالمت‌آمیز اقتصادی دنیای گذشته جای خود را به بازار رقابت و انحصار و تولید محصولات جدید داده است. در این بازار رقابتی یا باید به صورت شرکتی فرعی برای مؤسسات بزرگ عمل کنیم یا اگر در پی به دست گرفتن ابتکار عمل اقتصادی هستیم، چاره‌ای نداریم جز اینکه همانند دیگر شرکت‌های بزرگ، ما نیز شرکت خود را توسعه دهیم.

با توجه به آنچه در خصوص اهمیت این نوع شرکت‌ها و موانع پیش روی ایجاد چنین شرکت‌هایی گفته شد، باید به تشویق و حمایت آنها برآمد.

این حمایت‌ها در سه جنبه اجتماعی، اقتصادی و قانونی باید انجام گیرد. در عرصه اجتماعی زمینه‌سازی فرهنگی برای انجام کار جمعی، هماهنگی و توجه به مفاهیم اقتصادی از قبیل افزایش سود فرد نیازمند افزایش سود جمع است، می‌تواند نقش مؤثری داشته باشد. در عرصه اقتصادی نیز حمایت مادی درونی و بیرونی می‌تواند مؤثر باشد. حمایت درونی به معنای حضور مؤسسات مالی یا شرکت‌های بزرگ سرمایه‌گذاری مادر است که در این شرکت‌ها به عنوان سهام‌دار می‌باشند. در خصوص مؤسسات مالی این رویه‌ای است که در آلمان و ژاپن عملیاتی شده و نتیجه نسبتاً مطلوبی داشته است. حضور این مؤسسات می‌تواند به توانمندی‌های شرکت کمک کند و امکان رقابت با سایر شرکت‌ها را فراهم آورد. حضور شرکت‌های بزرگ به عنوان سهام‌دار می‌تواند هم دانش فنی را منتقل کند و هم پشتوانه و اعتباری برای این شرکت‌ها باشد. نقش دیگر این شرکت‌های سرمایه‌گذاری مادر ثبات در مالکیت، مدیریت و برنامه شرکت است؛ زیرا همانند سایر شرکت‌ها خرید و فروش سهام به تغییر مدیریت منجر نمی‌شود. یک اکثریت قوی اختیار اداره شرکت را به عهده می‌گیرد و نقل و انتقال آن نیز به ندرت انجام می‌شود.

در عرصه بیرونی نیز کمک‌های مالی از سوی دولت، بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌تواند مؤثر و مفید باشد. نقش دیگری که این مؤسسات می‌توانند ایفا کنند ایجاد اعتبار و تضمین فعالیت‌های شرکت‌های سهامی عام در جذب سرمایه‌های مالی همچون فروش اوراق مشارکت و انجام قراردادهای تجاری و تولیدی است.

اما مهم‌ترین عرصه‌ای که باید بیشتر توجه شود عرصه حقوقی است. عالم حقوق عالم وضع، اعتبار و تسهیل است.

۲. تئوری‌های شرکت و نقش دولت

شرکت‌های تجاری اصولاً مخلوق اقتصاد جدید است (Xu, 2007: 27). از همان ابتدا که مباحثی درباره شرکت مطرح شده دو نظر در مورد این شرکت‌ها وجود داشته است. یک نظر شرکت را امتیازی از طرف دولت می‌داند، در حالی که بنابر نظر دیگر شرکت چیزی بیش از یک قرارداد خصوصی نیست (Dine, 2007: 13-14). بنابر نظر اول دولت مسئول نظارت بر عملکرد شرکت‌هاست، اما طبق نظر دوم دولت هیچ مسئولیت و اقتداری بیش از سایر قراردادها در خصوص شرکت ندارد (Winter, 1990: 1).

بنابر نظر گروه دوم شرکت صرفاً مجموعه‌ای از قراردادهای خصوصی^۱ است که عناصر دخیل در فرایند شرکت را به هم مربوط می‌سازد و دولت فقط وظیفه دارد که برای انجام تعهدات قراردادی فوق ضمانت اجرا ایجاد کند. قوانین حقوق شرکت‌ها نیز صرفاً مقررات استاندارد یا قراردادهای نمونه‌ای هستند که افراد در انتخاب آنها مختارند (Bratton, 1989: 1471).

در هماهنگی میان عناصر شرکت، بازار و سایر عناصر نقش اساسی دارند؛ زیرا در این صورت است که اصول عدالت معاوضی رعایت می‌شود و افراد خود به گزینش چگونگی روابط با دیگران دست می‌زنند. همه آنچه که دولت با وضع مقرر می‌تواند ایجاد و بر

روابط افراد تحمیل کند آنها می‌توانند با میل خود و به صورت ارادی انجام دهند. بعضی از نویسندگان کارکرد حقوق شرکت‌ها را به چند دسته تقسیم کرده‌اند: یک دسته مقرراتی است که به تنظیم روابط تجاری و معمولی، تصمیم‌ها و اداره شرکت می‌پردازد. دسته دوم درباره روابط دینی و حمایت از طلبکاران می‌باشد. گروهی دیگر از این مقررات نیز به معاملات مهم و عمده مانند ادغام و فروش عمده کالاها مربوط‌اند و دسته آخر نیز مقرراتی است که درباره برخورد قانونی با خریدهای کنترلی^۱ می‌باشد (Krakman, 2004: 27).

اگرچه در تقسیم‌بندی مقررات و کامل بودن این دسته‌بندی ابهاماتی وجود دارد، اما به هر حال گفته شده است از این پنج دسته فقط در خصوص گروه آخر نیاز به دخالت مقنن وجود دارد (Ibid.: 30) و در باقی موارد می‌توان قرارداد را جایگزین کرد؛ مانند اینکه در اساسنامه نحوه اداره و تصمیم‌سازی شرکت به تفصیل بیان شود. هدف اصلی مقررات آمره^۲ این است که دو طرف معامله به دلیل نداشتن اطلاعات کافی متضرر نشوند، حقوق اشخاص ثالث حفظ شود و مشکلات عمل جمعی به وجود نیاید؛ زیرا ممکن است قرارداد در این باره غیرمنصفانه یا ناکارآمد باشد (Ibid.: 31).

به هر حال دو رویکرد اساسی نسبت به فرایند سازمانی شرکت وجود دارد؛ رویکرد اول تحلیل مدیریتی است و رویکرد دوم تحلیل قراردادی. نظریه‌های اقتصادی بر مفهوم کارآمدی تکیه دارد، در حالی که نظریات حقوقی به مفاهیم دیگری همچون انصاف، مسئولیت و جامعه عادلانه توجه می‌کند.

اگر بنا بر فهم مدیریتی، شرکت تأسیسی ناشی از دولت باشد که ایجاد و عملیاتش تحت نظر دولت است، باید دولت بر آن نظارت کامل کند و این تضمین را به دیگران بدهد که جریان عملیاتی شرکت در محدوده مقبولی قرار دارد. اما در صورتی که شرکت طبق حاکمیت اراده و آزادی قراردادی و اصول آن ایجاد شده باشد، وظیفه دولت فقط

1. Hostile Takeover
2. Regulatory

تعیین خطوط قرمز است. نظر دوم بیشتر مبتنی بر نظر اقتصاددانانی است که پیرو «رونالد کوز» بودند. آنها بازار آزاد را مؤثرترین سیستم ایجاد و توزیع رفاه می‌دانستند و به همین علت تحلیل آنها از شرکت این گونه بود که شرکت تأسیسی است برای کاستن از هزینه‌های بازار پیچیده که شامل مجموعه‌ای از معاملات میان افراد مختلف است. هزینه‌های معاملاتی^۱ با طراحی نهادی شرکت کاهش می‌یابد (Dine, 2007: 18). در واقع شرکت توصیف معاملاتی است که در راستای عناصر دخیل یعنی صاحب سرمایه شامل سهام‌دار، مدیران، کارگران، وام‌دهندگان، طلبکاران و دیگر عوامل روی می‌دهد. بر این مبنا اساسنامه شرکت قراردادی نمونه میان سهام‌داران با یکدیگر و مدیران محسوب می‌شود. آنان می‌گویند در یک اقتصاد مبتنی بر شرکت که تحت سلطه شرکت‌های بزرگ است نیازی به قانون شرکت‌ها نیست؛ زیرا جایگزین‌هایی همچون بازار سهام با نقش کنترلی و نظارت واسطه‌های مالی وجود دارد که هدف‌های قانونی را تأمین می‌کند (Cheffins, 2002: 352). این نظریه مبتنی بر عقلانیت، کارآمدی و اطلاعات است (Dine, 2007: 21). عقلانیت بدین معناست که طرف معامله خود می‌تواند منافع‌اش را تضمین کند و شخص عاقل در معامله‌ای که به نفع او نیست وارد نمی‌شود (Ibid.: 21). در این صورت نیاز به مقررات حمایتی کمتر احساس می‌شود. کارآمدی نیز بدین مفهوم است که شبکه منافع بیشتر از معایب است و اطلاعات نیز بدین معناست که تنها در صورتی که به‌طور شفاف و روشن ارائه شود می‌توان گزینه‌های بهتر را انتخاب کرد.

هدف اولیه حقوق شرکت‌ها ایجاد قواعد آمره نیست، بلکه قواعد راجع به حقوق شرکت‌ها صرفاً قوانینی تکمیلی است که به تجار اختیار می‌دهد تا شغل خود را سازمان دهند و اجرا کنند. شرکت‌ها چه بزرگ و چه کوچک با بهره‌گیری از سازوکار خاص خود برای ایجاد مدیریت کارآمد حرکت می‌کنند تا به تنظیم نیازهای متغیر خود پردازند. به‌هرحال این نظریه در جایی که مقررات فقط برای جبران نواقص بازار عمل می‌کند،

مؤثر خواهد بود، مشروط بر اینکه عملکرد بازار درست باشد؛ یعنی عناصر آن معقولانه رفتار کنند و اطلاعات کاملی از تولیدات وجود داشته باشد و با کمترین هزینه انعقاد قرارداد ممکن باشد. به علاوه باید بتوان با کمترین هزینه و مشکلی وارد یا خارج از این بازار شد. این نظریه با وجود تمام طرف‌دارانی که در حوزه اقتصاد داشته، با نقدهای بسیاری همراه بوده است.

البته برخی گفته‌اند پیش‌نیازهایی که برای این نظریه ارائه شده چندان واقعی نیست. برای مثال عقلانیتی که بدان اشاره شده است واقعاً وجود ندارد و هم سرمایه‌گذاران و هم دولت در هاله‌ای از انگیزه‌های پیچیده و دانش ناکافی هستند و توانایی افراد در تحلیل اطلاعات ناقص است (Ibid.: 24).

مسلماً در میان عناصر بازار تعادل قدرت وجود ندارد و نمی‌توان گفت افراد آنچه را به نفع خویش می‌بینند با کسب بیشترین سود به دست می‌آورند، بلکه در بسیاری موارد اقتضائات و اوضاع اضطراری موجب چنین وضعیتی می‌شود.

دقیقاً نمی‌توان گفت هر آنچه فرد بدان رضا داده، همان چیزی است که خواسته است. هدف اقتصاددانان این بوده است تا شرکت‌ها را از کنترل دولت‌ها و مجامع بین‌المللی خارج و راه را برای عملکرد آزاد آنها هموار سازند و تنها مکانیسم نظارتی نیز نوعی خودکنترلی باشد که دولت‌ها در آن دخالت نداشته باشند (Ibid.: 25). درحالی که خارج کردن دولت از نظارت بر این عملکرد منافع عموم جامعه را به خطر می‌اندازد. قرارداد شرکت یک رابطه صرفاً خصوصی نیست تا بگوییم اثر نسبی آن محدود به افرادی است که در آن شرکت کرده‌اند، بلکه شرکت علاوه بر اینکه یک واقعیت حقوقی و اجتماعی واجد اثر است، روابط داخلی آن نیز آن‌چنان پیچیده است که نمی‌توان با یک قرارداد خصوصی قیاس کرد. این مشکل به خصوص در مورد شرکت‌های بزرگ سهامی بین‌المللی بیشتر قابل لمس است. به طور مثال سهام‌دار شدن یک مالک ممکن است زمان بسیار کوتاهی باشد پس چطور می‌شود در این خصوص چارچوب روابط قراردادی تحلیلی ارائه داد. همچنین

خرید این میزان از سهام، سرمایه‌گذار را در ارتباط با سایر سهام‌دارانی قرار می‌دهد که نه تنها هیچ رابطه و مذاکره‌ای با آنان نداشته است، بلکه حتی ممکن است آنان را هم هرگز ندیده و از سهام‌دار بودنشان نیز مطلع نشده باشد.

برخلاف تحلیل قراردادی، تحلیل مدیریتی بر اصل سلسله‌مراتب تکیه دارد. این سازه شرکت را در جایگاه نهادی می‌بیند که در آن اجزا تعریف شده است. کارکرد قواعد به صورت آمره است و روابط براساس مقررات قانونی تنظیم می‌شود. این نظریه خود نیز شکل‌های مختلفی دارد. بنابر نظر برخی نویسندگان شرکت صرفاً وسیله‌ای برای تمهید اهداف دولت است. این نظریه که به نظریه اجتماعی معروف است گرچه از نظر تنظیم روابط دولت و شرکت مورد توجه است، اما نمی‌تواند تحلیل درستی از روابط داخلی شرکت ارائه دهد. در این نظریه شرکت صرفاً یک امتیاز نیست، بلکه به منظور ایجاد رفاه برای مجموعه اجتماع ایجاد شده است (Ibid.: 28). نظریه دیگر نظریه امتیاز است که در آن قالب شرکت امتیازی است برای انجام عملیات تجاری خاص خصوصاً در مورد شرکت‌هایی که مسئولیت محدود دارند. این نظریه با نظریه اجتماعی حقوق شرکت‌ها این تفاوت را دارد که نظارت دولت صرفاً شکلی و محدود به تضمین ساختار اداره شرکت است نه بازبینی اهداف شرکت (Ibid.: 30). نظریه امتیاز به این نحو نیز ارائه شده است که مسئولیت محدود در جایگاه یک مقرر قانونی، به شرکت انگیزه زیادی می‌دهد تا اقدامات خطرآفرینی را انجام دهد، بدون اینکه توانایی شخصی جبران آن را داشته باشد (Ibid.: 31). پس این امتیاز ایجاب می‌کند تا نظارت‌های دولتی بر رفتار شرکت انجام شود مانند اینکه شرایط خاصی را برای مدیریت شرکت الزامی کند.

نظریه امتیاز نیز همچون نظریه اجتماعی حقوق شرکت‌ها این خطر را دربردارد که شرکت را صرفاً به ابزاری برای منافع دولت مبدل سازد که کاملاً خلاف نظریه اقتصاددانان نئوکلاسیک است که بازار آزاد را بهترین وسیله برای ایجاد نفع همگانی می‌دانند. این ایده هم از دیدگاه حقوقی و هم اقتصادی تأثیراتی را بر مدل‌های مختلف شرکت گذاشته است.

در برخورد با حوزه مقررات شرکت‌ها شاید دقیقاً نتوان مقررات آمره یا تکمیلی (توانمندساز) را جاری ساخت. بلکه می‌باید بنا به نوع نظام اقتصادی، میزان توسعه‌یافتگی، حاکمیت عقلانیت در میان عناصر دخیل در شرکت‌ها و برقراری تعادل قدرت اقتصادی نظر داد.

برای مثال در کشورهایی که نظام ساختاری مالکیت شرکت متمرکز و در اختیار بانک‌ها و مؤسسات مالی بزرگ است، نیاز به نظام حمایتی قوی از حقوق سهام‌داران نیست؛ زیرا آنان معمولاً توانایی حفظ حقوق خود را دارند، یا مثلاً در مسئله حمایت از طلبکاران نسبت به عملکرد شرکت اگر طلبکار بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری توانمندی باشد، در ضمن عقد وام یا دیگر قراردادهای می‌تواند حقوق خود را به بهترین نحو حفظ کند اما اگر طلبکار صرفاً صاحبان اوراق مشارکت باشند حتماً نیاز به مداخله دولت در حفظ مناسبات و اعتماد اقتصادی است.

۳ نقش نظم عمومی در حقوق شرکت‌ها

یکی از موضوعاتی که در خصوص تحلیل شرکت‌های سهامی عام باید از پیش تعیین شود، مسئله نظم عمومی در حقوق شرکت‌های سهامی است و اینکه افراد تا چه حد در تعیین روابط میان خود در خصوص شرکت آزادند و حضور دولت چگونه خواهد بود. همچنین با توسعه و گسترش شرکت‌های سهامی در اقتصاد کشور این سؤال به ذهن می‌رسد که آیا دولت باید فقط به وضع مقررات اکتفا کند یا آنکه در اجرا و تشکیل، اداره و عملیات شرکت‌ها دائماً نظارت کند.

نظر به اینکه شرکت را صرفاً یک تأسیس خصوصی بدانیم که قواعد قرارداد بر آن جاری شود یا یک تأسیس دولتی با مقررات حقوق عمومی، نگاه ما به نقش نظم عمومی متفاوت خواهد بود.

همان‌طور که می‌دانیم در خصوص اصل مبحث قرارداد همین مسئله وجود داشت و دو

گروه مقابل نظرهای متفاوتی را ارائه می‌کردند. گروهی با تکیه بر اصل آزادی اراده حاکمیت آن را در قراردادهای پذیرفتند و گروهی دامنه قواعد عمومی را بیشتر و افراد را در تعیین روابط خود محدود می‌کردند، این گروه قرارداد را صرف نظر از رابطه شخصی میان طرفین یک عنصر و نهاد اجتماعی می‌دانستند که به همین دلیل می‌باید تحت نظارت دولت باشد. در چالش میان این دو، اصل آزادی و حاکمیت اراده پذیرفته، اما با محدودیت‌های بسیاری همراه شد. در بعضی قراردادهای خاص دخالت مقنن افزایش و در بعضی دیگر کاهش یافت.

تعداد بسیاری از سهام‌داران اشخاص عادی هستند که صرفاً برای جلب منفعت و کسب سود به خرید سهام اقدام ورزیده‌اند، چه تضمینی برای حمایت از منافع آنان در مقابل رفتارهای سوء هیئت‌مدیره است. در این میان در یک سو گروه قدرتمندی است که از اطلاعات مالی و کمک مشاوران حقوقی بهره‌مند هستند و در سوی دیگر اشخاص عادی که صرفاً داشتن مبالغی پول آنان را به این تجارت پیوند زده است.

از طرفی حجم بالای سرمایه و معاملات شرکت‌های تجاری، جریان نقدینگی و هدف‌گیری و جوه ایجاب می‌کند که دولت بر عملکرد شرکت‌ها نظارت داشته باشد.

دسته اول بیشتر تحت ضوابط حقوق خصوصی و مبتنی بر قواعد حاکم بر آن حوزه است؛ یعنی بیشتر در چارچوب حقوق شرکت‌ها. اما دسته دیگر در حوزه حقوق عمومی قرار دارد. قوانین بورس بی‌شک بارزترین این قواعد است. در واقع در چارچوب بورس و با عنوان حمایت از جریان صحیح و سالم سهام دولت سایر اهداف خود را دنبال می‌کند. از این رو می‌باید میان این دو دسته از قوانین یک هماهنگی و همکاری ایجاد شود.

اقتصاد امروز نوعی بی‌تعادلی را ایجاب می‌کند و شرکت‌های با سرمایه چندین میلیاردی در کنار شرکت‌های تجاری دیگر که سرمایه آنها بسیار ناچیز است، فعالیت می‌کنند. هدف از وضع شرکت‌های سهامی همین جذب و تجمع سرمایه است. جدا از بخش حقوق رقابت، باید به مفهوم انباشت سرمایه نیز توجه داشت. انباشت سرمایه امری

است که در عرف و اخلاق ما مذموم است و همین مسئله ممکن است به‌عنوان مانعی در این خصوص ظاهر شود.

از منظر اقتصادی در حقوق شرکت‌ها کارآمدی بیشترین اهمیت را دارد، در حالی که عدالت به آخرین تأثیر عملکرد یعنی توزیع رفاه نظر دارد (Keay, 2003: 679). با آوردن این مفهوم در کنار سهام‌داران به‌عنوان عنصر اصلی باید به حقوق شرکت‌ها، کارگران، طلبکاران عادی و دیگر مردم نیز توجه شود. در واقع مفهوم عدالت به دنبال حمایت از عناصر ضعیف‌تر در چرخه عملکرد شرکت‌هاست (Ibid.).

آنچه لازم است، تبیین اهمیت و ارزش تجمیع سرمایه در مقابل انباشت آن است. گرچه نابرابری امری مذموم است، اما حمایت نشدن و حتی ایجاد مانع در راه بزرگ شدن و رشد شرکت‌های سهامی عام عدالت در فقر است. خاصیت شرکت‌های سهامی عام بزرگ شدن دائمی است و اگر این رشد متناوب صورت نگیرد، نه فقط عملکرد آن شرکت با مشکل مواجه می‌شود بلکه اقتصاد کلان نیز کلاً دچار بحران خواهد شد. در واقع تأثیرپذیری اقتصاد کلان کشور از عملکرد شرکت‌های سهامی عام بسیار بیشتر از سایر عناصر ترکیبی اقتصاد است.

در این باره باید دید توزیع رفاه وابسته به مداخله بیش‌ازپیش دولت در حقوق شرکت‌ها یا بازار آزاد در کنار تحقق مفهوم کارآمدی می‌تواند تأمین‌کننده عدالت نیز باشد یا خیر. در این نهاد حقوقی اشخاص متفاوتی درگیر هستند، به‌نحوی که گروهی آن را یک زنجیره از روابط افراد گوناگون می‌دانند. سهام‌داران (اقلیت و اکثریت)، مدیران، کارکنان، طلبکاران اختیاری و غیراختیاری یا دولت و اشخاص ثالث، همگی به‌نحوی در این زنجیره نقش دارند، گرچه نقش این دو عامل اخیر بیشتر در قواعد حقوق عمومی بررسی می‌شود.

حقوق شرکت‌ها که ظهور خود را بیش از هر چیز در قوانین تجارت و بورس اوراق بهادار می‌یابد، وظیفه اصلی خود را تنظیم عادلانه و کارآمد میان این عناصر مختلف می‌بیند؛ چنان‌که بعضی حتی هرگونه بحث در خصوص شرکت‌ها و اصلاح قوانین آن را

منوط به درک درست مسئله تعارض منافع در شرکت‌ها می‌دانند (Farrar, 1991: 13). هر یک از این عناصر منافی دارد که ممکن است در مقابل منافع سایر عناصر قرار گیرد، و به نوعی در جریان عملکرد شرکت موجب پدید آمدن تعارض منافع میان این عناصر شود. در رفع این تعارض، جدا از شناسایی ارزش تئوریک هر یک از این گروه‌ها، آنچه مهم است شناسایی موقعیت‌های تعارض این گروه‌ها و اتخاذ تدابیر و راه‌حل مناسب است به نحوی که قواعد ذی‌ربط در کنار عادلانه بودن، با کمترین هزینه، بیشترین کارآمدی را برای شرکت و اجتماع به مفهوم کلی داشته باشد.

۳-۱ ساختار شرکت و نحوه مدیریت آن

ساختار شرکت نقش اساسی در حیات آن دارد و شرکت‌هایی می‌توانند در عرصه رقابت باقی بمانند که ساختار مناسبی داشته باشند (Xu, 2007: 27). قوانین ابتدایی بیشتر ناظر به تشکیل شرکت و حمایت از اجزای بیرونی بودند و کمتر به ساختار شرکت می‌پرداختند (Ibid.: 30). معمولاً ساختار اداره شرکت‌ها در اکثر کشورها فرایند چندان پیچیده‌ای را دنبال نمی‌کند. سهام‌داران در جایگاه مالکان اصلی شرکت در مجامع خود حق انتخاب نمایندگانی را از میان خود به‌عنوان هیئت‌مدیره دارند. هیئت‌مدیره گرچه عالی‌ترین رکن شرکت‌های سهامی عام نیست، اما در نوک پیکان تصمیم‌گیری قرار دارد. صرف‌نظر از تصمیماتی که مقنن آنها را در اختیار مجامع عمومی گذارده است اصولاً هیئت‌مدیره اختیار هرگونه تصمیم‌گیری را در امور شرکت دارد. هیئت‌مدیره نیز برای اجرای تصمیمات خود فردی را به‌عنوان مدیر عامل برمی‌گزیند که امورات اجرایی را در اختیار دارد و در اموری عمل می‌کند که از جانب هیئت‌مدیره تفویض اختیار شده است. سهام‌داران که خود هیئت‌مدیره را انتخاب کرده‌اند، نیز می‌توانند آنان را عزل کنند. اما این فرایندی نیست که مقبول تمامی نظام‌های حقوقی باشد گرچه انتخاب و عزل مدیران از اصلی‌ترین مشخصات حق سهام است، اما در بعضی نظام‌ها این حق محدود شده است. مثلاً در حقوق آلمان و

هلند مقنن به دنبال محدود کردن حق سهام‌داران در انتخاب مدیران است تا در شرکت‌های بزرگ نمایندگی کارگران در هیئت‌مدیره تضمین شود (Krakman, 2004: 36).

در این نوع نظام‌ها انتخاب مدیران به‌طور مستقیم نیست بلکه سهام‌داران و کارگران ترکیب هیئت نظارت را انتخاب می‌کنند و این هیئت وظیفه انتخاب مدیران و نظارت بر عملکرد آنها را به عهده دارد، در حقوق آلمان کارگران حتی تا نصف اعضای هیئت نظارت را می‌توانند انتخاب کنند (Ibid.).

درواقع هیئت نظارت ترکیبی است برای نظارت بیرونی مدیران و تأمین حق کارگران. این نقش به مبانی فلسفی این گونه نظام‌ها برمی‌گردد که برای کار در کنار سرمایه ارزش قائل هستند و کارگران را جزء شرکت می‌دانند.

درخصوص ساختار مدیریتی شرکت باید توجه داشت که تصمیم‌گیری در شرکت‌ها چهار مرحله دارد که نقش هر یک از عناصر دخیل باید به‌روشنی معلوم شود:

- مرحله ابتکار طرح،

- مرحله اتخاذ طرح،

- مرحله انجام طرح،

- مرحله نظارت بر طرح (Xu, 2007: 60).

درخصوص نظارت باید گفت در بسیاری از نظام‌های حقوقی سهام‌داران به‌عنوان مالکان حق نظارت کامل دارند و این نشانه‌ای از حق سهام‌آنهاست، درحالی‌که در بعضی نظام‌های دیگر تمایل به محدود کردن این اختیارات است.

همین مسئله درخصوص نظارت استصوابی سهام‌داران نیز وجود دارد. ممکن است در بعضی نظام‌ها اعمال بعضی تصمیمات خاص مانند معاملات عمده نیاز به تنفیذ سهام‌داران داشته باشد، اما در بعضی دیگر به‌دلیل هزینه بسیار رأی‌گیری در شرکت‌های سهامی عام تمایل مقنن به محدود کردن کامل اختیارات به مدیران درخصوص آن مسائل می‌تواند نامناسب باشد (Krakman, 2004: 46).

در آمریکا برای ادغام شرکت و یا اصلاح اساسنامه تنها تصویب ثانوی سهام‌داران لازم است و آنها نمی‌توانند رأساً چنین طرحی ارائه کنند. در این نظام حقوقی حتی دادگاه‌ها تصمیم‌گیری در خصوص مسائل ماهوی را در اختیار انحصاری مدیران قرار می‌دهند (Ibid.). در نظام شرکت‌های این کشور برای مدیران حقی قائل می‌شوند که در برابر سهام‌داران نیز مستند است و آرایبی وجود دارد که در صورت تعارض در تصمیم‌سازی سهام‌داران و هیئت‌مدیره جز در خصوص مواردی که اختیار سهام‌داران در قانون تصریح شده، نظر مدیران غلبه دارد. در حقوق آلمان اختیارات سهام‌داران بیشتر است و رویه قضایی پذیرفته است که سهام‌داران حتی در خصوص مسائلی غیر از ادغام و اصلاح اساسنامه بتوانند نظر دهند که تأثیرات عمده‌ای بر حقوق آنان می‌گذارد (Ibid.).

در فرانسه، ژاپن و انگلیس سهام‌داران اقلیت می‌توانند طرح خود را در دستور جلسه مجمع قرار دهند و حتی به‌رغم مخالفت هیئت‌مدیره آن را به تصویب رسانند. در این نظام‌ها جلسات مجمع حتی برای توزیع یا سرمایه‌گذاری مجدد منافع شرکت نیز لازم است. به نظر می‌رسد نظام‌های مختلف با توجه به مبانی حقوقی و اقتصادی، مقررات خاص خود را وضع کرده‌اند. در آمریکا الگوی ساختاری مالکیت پراکنده است و سهام‌داران در اقصی نقاط دنیا وجود دارند. نظرخواهی و نیاز به تصویب آنها جز ایجاد مشکل نمی‌تواند ثمره دیگری داشته باشد. در تعارض میان حق مالکیت سهام‌داران و ایجاد چنین مشکلاتی، رویه این‌طور پذیرفته است که حق مالکیت محدود شود. علاوه بر این گروهی از نویسندگان برای این مسئله دلایل سیاسی ذکر کرده‌اند که از آن جمله ممانعت از دخالت بانک‌ها و مؤسسات مالی در امور شرکت‌هاست. در حال از نظر عملی نیز در شرکت‌های بزرگ سهام‌داران چاره‌ای جز واگذاری اختیارات به مدیران ندارند (Ibid.: 48) در کشورهایی غیر از آمریکا با توجه به اینکه ساختار مالکیت آنها اغلب متمرکز است و سهام‌داران عمده به‌خصوص بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های تأمین سرمایه در آنها دخیل هستند، گرایش به افزایش اختیارات مدیران است. در این نظام‌ها مدیران صرفاً نماینده خودخواسته

سهام‌داران هستند و تعارض در تصمیم‌گیری میان آنان به وجود نمی‌آید یعنی هر تصمیمی که مدیران می‌توانند اتخاذ کنند، سهام‌داران در مجامع عمومی نیز خواستار آن هستند. در قانون تجارت نیز سهام‌داران امکان محدود کردن اختیارات مدیران را دارند و فقط از نظر حفظ حقوق اشخاص ثالث با حسن نیت این محدود کردن نسبت به آنها استنادپذیر نیست. این محدود کردن می‌تواند پیش از تصمیم‌گیری هیئت‌مدیره باشد یا پس از رأی‌گیری و در قالب لغو تصمیم اتخاذ شده انجام شود. اینکه چنین گستردگی در اختیارات سهام‌داران به مصلحت است یا خیر نیاز به تأمل و بررسی دارد، اما به نظر می‌رسد جریان چنین رویه‌ای بیشتر ناشی از فهم و کالتی روابط این دو گروه است؛ یعنی هیئت‌مدیره گروه مستقلی را تشکیل نمی‌دهند و صرفاً نمایندگان قراردادی سهام‌داران در جایگاه مالکان شرکت هستند که اراده خاص شرکت از جانب آنها انشا می‌شود.

۴ تعارض منافع در حقوق شرکت‌ها

۱. اصولاً به سبب کثرت شرکا و سهام‌داران و همچنین نیاز شرکت به اداره مستمر، تقریباً در تمامی نظام‌های حقوقی هیئت‌مدیره‌ای برای اداره شرکت برگزیده می‌شود. در مجامع عمومی نیز چه در انتخاب هیئت‌مدیره و چه در دیگر مواردی که نیاز به تصمیم‌گیری آن مجامع است، رأی اکثریت تعیین‌کننده خواهد بود. از این رو ممکن است، یک سهام‌دار بیشترین سهم را به دست آورد یا به همراه سهام‌داران دیگری یک جمع خاص را تشکیل دهد تا بتواند در تمام تصمیم‌سازی‌های شرکت تأثیر داشته باشد. چنین مسئله‌ای ممکن است حقوق سهام‌داران اقلیت را با خطر مواجه سازد. گرچه سهام‌داران اکثریت اداره شرکت را در دست دارند، اما گروه اقلیت نیز به دلیل مالکیت در منافع شرکت دخیل هستند و باید منافع آنها به نحو مقتضی تأمین شود. مداخله نکردن مقنن موجب تضییع حق سهام‌داران اقلیت می‌شود (Cheffins, 2002: 350). باید دید چه تدابیر قانونی در این زمینه اتخاذ شده است، و چه تدابیر دیگری را نیز باید برگزید، مانند اینکه باید برای اقلیت در انتخاب حداقل یک

مدیر، حقی قائل باشد. مسائل شرکت همراه است در کنار سوداگری می‌باید تأمین‌کننده عدالت نیز باشد و با منطق سلیم یک انسان متعارف همراه است. در این میان مصلحت اداره شرکت نباید ضایع‌کننده حقوق کسانی باشد که در روند تصمیم‌سازی شرکت، نقش نداشته‌اند یا نتوانسته‌اند تأثیرگذار باشند. از یک سو توجه بیش از حد به اکثریت عددی می‌تواند منافع سهام‌داران اقلیت را به خطر اندازد و از سوی دیگر حمایت از منافع آنان سازمان تصمیم‌گیری شرکت را با مخاطره همراه می‌سازد (Krakman, 2004: 54).

باید دید از نظر قانونی چه تدابیری اتخاذ شده است و چه تدابیر دیگری می‌توان به کار گرفت. در کشورهایی نظیر برزیل، ایتالیا، آلمان و ژاپن اقدامات تقنینی برای حمایت از سهام‌داران اقلیت آغاز شده و بازارهای سهام آسیا نیز اصلاحاتی یافته است (ستوده تهرانی، ۱۳۸۲: ۱۲۰).

نکته اساسی را که در حقوق شرکت‌ها باید پایه اساسی حفظ حقوق سهام‌داران اقلیت دانست حق انتقال سهام است (Cheffins, 2002: 351). این حق به سهام‌داران اجازه می‌دهد در صورتی که به هر دلیل مایل به ادامه سهام‌داری نباشند، بتوانند حقوق و منافع خود را در شرکت واگذار کنند و سرمایه‌شان را در بخش دیگری قرار دهند که تمایل دارند.

مسئله دیگری که باید مدنظر قرار داد اینکه با توجه به اقتدار اکثریت در تعیین روند شرکت و اتخاذ تصمیم‌های مربوط به آن نقش اقلیت در تصمیم‌سازی‌های اساسی چگونه می‌تواند باشد (Krakman, 2004: 55-57). مطمئناً اگر در تصمیمات جاری سازمان بخواهیم منافع اقلیت را مدنظر قرار دهیم، کارکرد سازمان دچار اضمحلال می‌شود. اما در تصمیمات اساسی و بنیادین شاید بتوان به‌نحوی منافع آنها را مورد نظر قرار داد. مبنای این رأی‌گیری میزان سهام است یعنی منظور از اکثریت، اکثریت سهام است و نه اکثریت عددی. این رویه که درباره تصمیمات اساسی علاوه بر اکثریت سهام، اکثریت عددی نیز لازم باشد می‌تواند پیشنهاد قابل ملاحظه‌ای باشد و منافع سهام‌داران اقلیت (از نظر سهام) را به‌نحو بهتری تضمین کند. البته باید توجه داشت که این موارد حتماً باید در قانون احصا شود و مقنن در مواردی بدان توجه کند.

۲. در گذشته مالکان شرکت مدیریت را در دست داشتند و قوانین نیز دخالتی در امور ساختاری شرکت نداشت (Xu, 2007: 38).

بحران نمایندگی یکی از مسائل و پیچیدگی‌های نوین حقوق شرکت‌های جدید است. امروزه جهانی شدن و گسترش شرکت‌ها باعث شده است، فاصله‌ای میان سهام‌داران و مدیران ایجاد شود. سهام‌داران پراکنده چاره‌ای جز این ندارند که اختیارات اداره شرکت را به مدیران دهند و خود در انتظار سود سهام خویش بنشینند. در شرکت‌های بزرگ اغلب سهام‌داران نه مدیران را می‌شناسند و نه با عملیات شرکت آشنایی دارند. هدف آنها انتفاع از تفاوت قیمت خرید و فروش سهم یا سود سهام است (ستوده تهرانی، ۱۳۸۲: ۱۸). گسترش این شرکت‌ها باعث شده است که سهام‌داران نتوانند مؤثر و مستقیم بر کارکرد مدیران نظارت کنند (Cheffins, 2002: 348). و این امر شاید موجب آن شود که مدیران از جایگاه خود نه به‌عنوان نمایندگان سهام‌داران بلکه به سود خویش استفاده کنند (Easterbrook and Fischel, 1996: 79-80).

درحقیقت ذی‌نفع اصلی در مسئله شرکت و حقوق شرکت‌ها، سهام‌داران هستند (Dine, 2007: 37). از جنبه اقتصادی نیز، دولت‌ها به‌منظور تأمین منابع سرمایه‌گذاران، سعی در جلب رضایت این گروه دارند تا با اطمینان و رضایت بیشتری وارد این عرصه شوند. مسلماً سهام‌داران، به‌خصوص سهام‌داران عمده، در سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه و شرکت صرفاً به دنبال انتفاع از سود سهام خویش نیستند، بلکه با توجه به اصل تخصیص کارآمد منابع آنها به دنبال دریافت بیشترین سود از سرمایه‌گذاری خود هستند. علاوه بر این مطلب نگرش‌ها و استراتژی‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کند که سرمایه‌گذاری و عملکرد شرکت با توجه به این مسائل هدایت شود. بنابراین سرمایه‌گذاران به دنبال این هستند تا در اداره شرکت نقش اساسی ایفا کنند. پس باید ساختاری برگزیده تا نقش سهام‌داران در اداره شرکت به‌منزله قدرت برتر محسوب شود.

در مورد سهام‌داران جزء و پراکنده ممکن است این نداشتن قدرت باعث شود تا مدیران

خود را در اعمال خویش آزاد ببینند و بیش از هر چیز دنبال منافع خود باشند. در این باره نیز باید راهکارهایی را برگزید تا اعمال مدیران به درستی کنترل شود. امکان طرح دعوی مشتق از جانب سهام‌داران علیه اعضای هیئت‌مدیره یا مدیرعامل که در ماده (۲۷۶) لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ پیش‌بینی شده است، باید به این منظور ارزیابی شود.

مسئولیت مدنی مدیران نیز در اکثر نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است (Colin, 1993: 55)، اگرچه از آنجا که خود مدیران باید پیگیر دعاوی شرکت باشند چندان علیه خود دعوی اقامه نمی‌کنند. دلیل دیگر ناکارآمدی این روش آن است که اقامه دعوی علیه مدیران به اعتبار شرکت لطمه وارد می‌آورد، پس رویه‌ای که بیشتر معمول است اینکه مدیران متخلف را به‌طور داخلی ملزم به استعفا می‌کنند. روش دیگری که در حفظ منافع سهام‌داران مؤثر است، روش پاداش درصدی است. تضمین دیگری که برای سهام‌داران در نظر گرفته شده حضور بازرسان در شرکت است. از دیگر تضمین‌های سهام‌داران این است که اعضای هیئت‌مدیره خود نیز از سهام‌داران‌اند. راهکار دیگری که در مورد تعارض منافع مدیران و سهام‌داران برگزیده شده حضور مدیران غیرذی‌نفع در تشکیلات هیئت‌مدیره است.

۳. مطمئناً هر سرمایه‌گذار، هنگام سرمایه‌گذاری در یک بخش خاص سعی می‌کند با تخصیص درست آن را در قسمتی قرار دهد که بیشترین بازدهی را داشته باشد و به‌نحو کافی نیز تضمین‌های استرداد وجوه خود را کسب کند. اما با توجه به لزوم جذب نقدینگی از جامعه و ورود سرمایه‌گذاران خرد، لازم است تضمین‌های قانونی نیز مقرر شود تا اعتماد کافی این دسته به دست آید. اصولاً بررسی‌های اقتصادی فقط از سوی سرمایه‌گذاران عمده امکان‌پذیر است تا با تخصص و تجربه کارشناسان خود و با توجه به امکاناتی که در اختیار دارند، سرمایه خود را به بهترین وجه تخصیص دهند. انصاف نیز می‌گوید بسیاری از طلبکاران توان کافی برای حمایت از خود ندارند یا حداقل در ضمن قرارداد نمی‌توانند از خود حمایت گسترده داشته باشند (Keay, 2003: 665).

قانون نیز می‌باید فقط حداقل‌های لازم را برای سرمایه‌گذاران خرد مقرر کند. مسلماً

اخلال در روند سرمایه‌گذاری نه تنها به سرمایه‌گذاران ضربه می‌زند و آنها را دچار ضرر و زیان می‌سازد بلکه بازار سرمایه و روند اقتصادی را نیز دچار خدشه می‌سازد و مانعی برای رشد اقتصادی می‌شود. براساس این باید در قانون شرکت‌ها مقررات خاصی برای تضمین حق سرمایه‌گذاران مقرر شود. تضمین این حق وقتی اهمیت بیشتری می‌یابد که قاعده مسئولیت محدود، تعهد سهام‌داران را صرفاً معطوف به منبع اسمی سهام می‌کند (Whincop, 2003: 14) و طلبکاران را از هرگونه تضمین دیگری محروم می‌سازد (عباسلو، ۱۳۷۴).

۵ الگوهای مالکیتی شرکت و نقش قانون‌گذار در تدوین مقررات

ساختار مالکیتی شرکت‌های سهامی عام در نظام‌های مختلف اقتصادی متفاوت است. این مطلب به عوامل مختلفی چون ساختار فرهنگی، نظام اقتصادی و آرا و نظرهای حقوقی ارتباط دارد. از جنبه حقوقی، همچنان‌که در کشورهای کامن‌لا دیده می‌شود، حمایت بیشتر از سهام‌داران موجب پراکندگی مالکیت می‌گردد (Cheffins, 2002: 348). و از جنبه اجتماعی در کشورهایی که حس هم‌بستگی اجتماعی بیشتری در روابط اقتصادی وجود دارد، افراد صرف‌نظر از سایر شرکا و صرفاً به دلیل نفع مشترک در خرید سهام سرمایه‌گذاری می‌کنند. به‌طور مثال در ایالات متحده، بازارهای سهام و شرکت‌های بزرگ گرایش به سمت مالکیت منتشر دارند. در بعضی نظام‌ها در جهت مخالف سرمایه‌گذاری افراد در شرکت‌ها کمتر است و در مقابل بانک‌ها، مؤسسات بزرگ مالی و اعتباری و شرکت‌های تأمین سرمایه، بر سرمایه‌گذاری در خرید سهام همت می‌گمارند. ممکن است این رویه یعنی دخالت بانک‌ها در بازار شرکت‌ها به دلایل سیاسی در کشورهای دیگر چندان مطلوب نباشد و در مقابل سرمایه‌گذاری افراد تشویق شود. بنا به نحوه دخالت دولت یعنی اقتصاد دولتی یا اقتصاد آزاد ممکن است ساختار مالکیتی شرکت متفاوت باشد، چنان‌که روند خصوصی‌سازی نیز موجب تغییر ساختار مالکیت و تأثیرات دیگری خواهد شد.

گاهی نظام فعالیت‌های اقتصادی موجب تغییر ساختار می‌شود، چنان‌که در ایالات متحده در فاصله سال‌های ۱۸۸۰ تا ۱۹۳۰ ساختار شرکت‌ها از شرکت‌های خانوادگی به شرکت‌هایی با مالکیت منتشر تغییر یافت (Ibid.: 346).

در خصوص اینکه در نظام‌های مختلف الگوی مالکیت خاص به‌منظور سیاست‌های اقتصادی دولت بوده است؛ یعنی آگاهانه دنبال شده است یا نتیجه قهری مدل اقتصادی آن نظام است، اختلاف نظرهایی دیده می‌شود.

به‌هر حال صرف نظر از مبنا و منشأ پیدایش این مدل‌ها، وجود آن به‌منزله یک واقعیت^۱ ضرورت‌هایی را در تدوین مقررات و نحوه دخالت و نظارت دولت ایجاد می‌کند. مثلاً در هر اقتصاد دولتی که دولت سهام‌دار عمده شرکت‌های بزرگ است، کمتر مسئله‌ای تحت عنوان خرید کنترلی سهام ایجاد می‌شود، یا مثلاً در شرکت‌های بزرگی که خانواده‌ای خاص سهام‌دار عمده هستند و کنترل شرکت را برعهده دارند با مشکل بحران نمایندگی همچون شرکت‌های بزرگ آمریکایی، برخورد نخواهند کرد و در نتیجه به تدوین مقرراتی در این خصوص چندان نیازی احساس نمی‌شود. نبود زمینه‌سازی مناسب مقررات نیز، تغییر مدل مالکیت را با بحران مواجه می‌سازد. برای مثال در کشورهایی همچون کشور ما که جهت‌گیری خصوصی‌سازی آغاز شده است، نیاز به حرکت تدریجی است تا مقررات مناسب با آنچه اقتصاد آزاد و عملکرد داخلی شرکت‌ها اقتضا می‌کند، وضع شود. بی‌شک واگذاری سهام به‌گونه‌ای که شرکت متشکل از تعداد کثیری سهام‌دار خرد شود، قدرت تصمیم‌گیری شرکت را با بحران مواجه خواهد کرد، درحالی‌که وجود شرکت هلدینگ که سهام‌دار عمده و به‌تبع تصمیم‌سازی را در اختیار دارد هرچند تا حدی با منافع سهام‌داران اقلیت در تعارض است، اما موجب ثبات عملکرد شرکت می‌شود. دولت خود می‌تواند تا مدتی این نقش را برعهده گیرد و پس از آن نسبت به جایگزینی اقدام کند.

در هر حال ساختارهای مالکیتی را می‌توان به الگوهای ذیل تقسیم کرد:

- مالکیت متمرکز، بانک‌ها و مؤسسات مالی بزرگ، خانوادگی و دولت؛

- مالکیت منتشر یا پراکنده (Xu, 2007: 96).

مدل مالکیت متمرکز که در آن بانک‌ها و مؤسسات بزرگ سهام عمده شرکت را در دست می‌گیرند در آلمان و ژاپن بسیار غلبه دارد. این سهام‌داران با به‌کارگیری نمایندگان خود بر عملکرد شرکت نظارت مؤثر دارند. درحقیقت قدرت اقتصادی آنها این امکان را می‌دهد تا در بیشترین حد ممکن نسبت به اطلاعات و عملکرد مالی شرکت و تصمیم‌گیری‌های آن مطلع شوند. برخی برآنند رشد و برتری اقتصادی آلمان ناشی از همین حمایت داخلی بانک‌ها از شرکت‌های بزرگ این کشور است (Ibid.: 122).

با توجه به قدرت این سهام‌داران عمده، مدیریت شرکت نیز اصولاً تحت نظارت آنان عمل می‌کند و نظارت مستمر امکان انجام اقدامات فرصت‌طلبانه را می‌گیرد. اما همچنین این مسئله حقوق سهام‌داران اقلیت را با مشکل مواجه می‌سازد. در این نظام بیشترین رویکرد حمایتی برای حفظ حقوق سهام‌داران اقلیت است. البته این حمایت نباید عملکرد شرکت را خدشه‌دار سازد و صرفاً باید به‌نحوی باشد که منافع آنها را همسو با منافع سهام‌داران اکثریت کند. به بیان دیگر تصمیمات شرکت نباید حقوقی بیش از آنچه برای دیگر سهام‌داران قائل می‌شود، برای سهام‌داران عمده قائل شود.

در کره جنوبی نیز الگوی مالکیت متمرکز است، اما سهام‌داران عمده اغلب خانواده‌هایی هستند که با استفاده از کمک‌های مالی دولت پس از جنگ جهانی دوم به تشکیل چنین شرکت‌هایی دست زدند. درواقع دولت برای امکان رقابت در عرصه جهانی وام‌های کلانی را به این خانواده‌ها اختصاص داد و امروزه همین شرکت‌ها ویژگی اصلی اقتصاد این کشور هستند با توجه به اینکه مدیریت در درون خود این خانواده‌ها در چرخش است کمتر مشکل نمایندگی به‌وجود می‌آید و همچون الگوی قبلی تعارض منافع بیشتر با سهام‌داران اقلیت است، به‌طوری که در مورد این شرکت‌ها گفته شده است که اکثریت برای تأمین منافع خود به هزینه اقلیت بر عملکرد مدیران نظارت دارد.

در کشورهای سوسیالیستی همچون چین ساختار شرکت‌ها اغلب به صورت متمرکز در اختیار دولت است. در بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه نیز همین مدل ساختار غالب است. در این مدل حقوق شرکت‌های بزرگ بیشتر در چارچوب حقوق عمومی قرار می‌گیرد و روابط در همین چارچوب تحلیل می‌شود. با توجه به تحولات اقتصادی و رویکرد خصوصی‌سازی در بسیاری از این کشورها نیز حرکت به سمت مدل‌های دیگر است. به نظر می‌رسد تغییر ساختار مستقیماً به صورت مالکیت متمرکز در فرایند گذار چندان مناسب نباشد و به حفظ ساختار مالکیت متمرکز با رویکرد حضور بانک‌ها یا شرکت‌های تأمین سرمایه نیاز است تا بتواند موجب ثبات عملکرد این شرکت‌ها شود، وجود بانک‌ها یا مؤسسات تأمین سرمایه از نظر امکان خرید سهام گسترده شرکت‌های دولتی نیز مورد توجه است.

در کشور ما نیز گذار از مرحله تغییر مالکیت و اقتصاد دولتی به سمت اقتصاد بخش خصوصی موجب همین تغییرات می‌شود و گرایش به شرکت‌های تأمین‌کننده سرمایه نیز در همین راستاست.

آخرین الگوی مالکیتی نیز الگوی مالکیت منتشر یا پراکنده است. این الگو بیشتر در کشور آمریکا غلبه پیدا کرده است که شرکت‌های آن رویکرد جهانی دارند. در واقع به منظور جذب سرمایه‌های کلان از اقصی نقاط دنیا و حضور در بازار رقابتی بین‌المللی، این الگو در آمریکا بیشتر است. با توجه به پراکنده بودن سهام‌داران و تکیه نکردن بر قدرت سهام‌داران در فرایند تصمیم‌گیری، قدرت مدیران رو به فزونی است در این شرکت‌ها از سوی سهام‌داران انگیزه کمتری برای نظارت بر عملکرد مدیران وجود دارد (Ibid.: 139). در این مدل قدرت مدیران و نظارت کم راه را برای اقدامات فرصت‌طلبانه مدیران باز کرده است، به طوری که حل مشکل میان مدیران و سهام‌داران کلید رفع مشکلات این نوع شرکت‌ها تلقی می‌شود.

هریک از الگوهای ارائه شده اقتضای خاصی در تدوین مقررات می‌کند. نمی‌توان گفت کدام‌یک از این الگوها بهتر است به طوری که هر یک به تناسب باورهای فرهنگی و نظام

اقتصادی و نظریات حقوقی می‌تواند مناسب‌تر باشد. پس از پیدایش مفهوم دولت به‌عنوان یک نظام ساختارمند در اداره کشور، همواره بحث حدود اختیارات آن مورد مناقشه بوده است. هر گروه از اندیشمندان و متفکران اقتصادی یا اجتماعی با استناد به اطلاعات و تحقیقاتی که صورت داده بودند و با تکیه بر نظریه‌های فلسفی حاکم بر دوران خود به طریقی رفته‌اند. با توجه به دیدگاه آنها نسبت به ارزش انسانی و نقش حاکمیت انسان این محدوده در حال تغییر و تغیر بوده است. گروهی به اجتماع اصالت داده‌اند و فرد را فقط در دایره این مفهوم قابل توجه می‌دانند و گروهی اصالت را به فرد می‌دهند و اجتماع را زاییده زندگی جمعی انسان‌ها می‌دانند. گروهی ارزش را به فرد می‌دهند به‌طوری‌که دایره اختیارات و اقتدارات او را گسترده می‌کنند و گروهی اصل را بر ممنوعیت عمل فرد قرار می‌دهند جز آنکه عمل با اهداف اجتماعی سازگاری داشته باشد و برای منافع جامعه باشد. دولت گرچه متولی اجتماع است، اما حافظ منافع فردی هم هست. در هر دورانی با توجه به غلبه هریک از این نظریه‌ها دامنه دخالت دولت در اقتصاد افزایش یا کاهش یافته است.

در الگوهای متمرکز نقش دولت در تدوین مقررات تنظیمی و حمایتی بیشتر است، در این الگو کنترل‌ها بیشتر داخلی و عملکردها بیشتر تحت نظارت عناصر داخلی است. مثلاً ممکن است مقرراتی برای حفظ منافع سهام‌داران اقلیت وضع شود به گونه‌ای که اگر تغییر وضعیتی در منافع آن ایجاد شد، تصویب خاص آنها را هم لازم داشته باشد.

اما در مدل‌های مالکیت پراکنده کنترل بیشتر خارجی و مبتنی بر قواعد بازار است و دخالت تقنینی دولت در این باره کم و حداقلی است. بر همین مبنا تحلیلی که از روابط عناصر دخیل در شرکت می‌شود بیشتر قراردادی است، به‌طوری‌که گفته می‌شود این عناصر می‌توانند در ارتباطات ارادی خود منافع خویش را تضمین کنند و اصولاً نیازی به مقررات حمایتی مقنن نیست.

در این خصوص بیشتر نظریه‌های تحلیلی و سازمانی خارج از چارچوب مقررات دولتی تحت عنوان ساختار اداری شرکت^۱ ارائه شده است که اهداف ذیل را دارد:

- تضمین نظام کافی و مناسب برای کنترل شرکت و حفظ اموال آن؛
- جلوگیری از هرگونه قدرت‌گیری فردی بیش از حد برای کنترل شرکت؛
- تنظیم روابط میان مدیران اجرایی و هیئت‌مدیره و سهام‌داران به‌خصوص سهام‌داران عمده؛

- تضمین همسویی منافع مدیران و سهام‌داران؛
- شفافیت در عملکرد مالی و حساب‌های شرکت.

۶ نقش حقوق شرکت‌ها در موفقیت خصوصی‌سازی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی با توجه به ضرورت‌های آن دوران دولت به‌منظور تسلط و تنظیم عادلانه ثروت ملی در کنار ملی کردن صنعت کشور، خود متولی اصلی اقتصاد شد. با گذشت زمان و همراه با تحولات جهانی، تا حدی ناکارآمدی اقتصاد دولتی روشن شد و تلاش‌هایی برای واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی صورت گرفت.

خصوصی‌سازی به معنای انتقال مالکیت از دولت در جایگاه شخص حقوقی عمومی به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی است به‌عبارت فنی‌تر خصوصی‌سازی عبارت از مجموعه اقداماتی است که به تغییر فضای حاکم (کنترلی، مدیریتی، مالکیتی و ...) بر فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود به‌نحوی که در آن فضای جدید سازوکارهای بازار تعیین‌کننده باشد و نه دولت.

خصوصی‌سازی صرفاً یک انتقال تجاری نیست، بلکه روندی عمومی برای انتقال مالکیت و کنترل اقتصاد اجرایی است. در نظریه‌های خصوصی‌سازی به‌منظور حفظ کنترل بازار و اجرای مقررات حمایتی معمولاً سهمی برای دولت حفظ می‌شود تا عملکرد شرکت در چارچوب منافع عمومی حفظ شود. این سهم به‌عنوان سهم طلایی شناخته شد و واجد امتیازاتی است که منافع دولت را تضمین می‌کند که از آن جمله می‌توان انتخاب تعداد خاصی از اعضای هیئت‌مدیره شرکت را نام برد.

پیدایش این سهم به خصوصی سازی انگلستان برمی گردد که در آن به منظور اجتناب از معایب خصوصی سازی خصوصاً انحصارگرایی، اخراج کارگران و عملکردهای متضاد منافع عمومی، این سهم در اساسنامه شرکت‌های مورد انتقال درج می شده است. در واقع با این روش در کنار واگذاری شرکت‌های دولتی که هزینه‌های بسیاری را برای دولت داشت، کنترل شرکت‌ها و نظارت دولت بر عملکرد آنها حفظ شده است.

در گذشته به مسائلی نظیر بحران نمایندگی، تمایز کنترل، مالکیت و مشکلات ناشی از آن کمتر توجه می شد، در حالی که اگر مقنن و دستگاه قضایی در این حوزه پیش دستی نداشته باشند اقتصاد کشور با بحران مواجه خواهد شد. جریان صحیح نظام اقتصادی وابسته به عملکرد همین شرکت‌هاست و اگر مسائل ساختاری این حوزه به درستی مطرح نشود و برای آن پاسخ مناسبی یافت نشود، خصوصی سازی در جهت مخالف هدف خود یعنی بحران اقتصادی حرکت خواهد کرد. از یک سو حل مشکلات ساختاری شرکت‌های سهامی عام می باید به عنوان پیش نیازی برای فرایند خصوصی سازی مدنظر قرار می گرفت در حالی که این مسئله مغفول مانده است و اگر پس از این نیز به این مسئله توجه نشود آینده خصوصی سازی مبهم خواهد بود.

به بیان دیگر هدف خصوصی سازی صرفاً انتقال مالکیت نیست، بلکه ثمره آن باید تحرک بخش خصوصی باشد و این امر مستلزم حضور شرکت‌های بزرگ است. اگر مرحله انتقال مالکیت انجام شود، اما عملکرد این شرکت‌ها با مشکل مواجه شود، خصوصی سازی به هدف خود نخواهد رسید. آزادی اقتصادی نیز امر در گرو عملکرد صحیح همین شرکت‌های بزرگ دارد.

با حضور این شرکت‌ها دو بازار مهم سهام (مالکیت) و مدیریت به وجود خواهد آمد که این دو را علاوه بر کنار هم بودن در مقابل هم قرار خواهد داد. سهام داران و مدیران منافع مشترکی دارند، اما اگر الگو ساختاری مناسب نداشته باشد به تعارض منافع مبدل خواهد شد. از سوی دیگر عملکرد شرکت‌ها در حدی بسیار به عملکرد بازار معاملاتی سهام

این شرکت‌های سهامی عام در قالب فرایند بورس بستگی دارد. بهبود عملکرد شرکت می‌تواند خود عاملی برای افزایش قیمت و در نتیجه معاملات سهام شرکت باشد، اما این امر مستلزم آن است که امنیت مالی سهام‌داران و منافعشان مورد نظر قرار گیرد.

پس با توجه به آنچه گفته شد در فرایند خصوصی‌سازی باید تحولاتی در مقررات حقوق تجارت شکل گیرد. مشکلی که در این باره به نظر می‌رسد الگوپذیری حقوق شرکت در قانون تجارت از مقررات کشورهای تابع نظام حقوقی رومی - ژرمنی است، در حالی که مقررات بورس که ارتباط مؤثری با موضوع شرکت‌های سهامی دارد از مقررات کشورهای کامن‌لا الهام می‌گیرد.

به هر حال مقررات حقوق تجارت به عنوان قانون پایه باید شاهد تحولی باشد تا عملکرد شرکت‌ها را بهبود بخشد، از تعارض منافع میان عناصر دخیل در فرایند شرکت بکاهد و موجب شفاف‌سازی عملکرد شرکت‌ها شود. در فرایند خصوصی‌سازی، بقای عملکرد اقتصاد داخلی در توسعه و گسترش شرکت‌های بزرگ به نحوی است که به رقابت در بازار بین‌المللی قادر باشند.

تبادل اقتصادی مستلزم حضور سرمایه شرکت‌های داخلی در خارج از مرزها و همچنین ورود سرمایه خارجی در شرکت‌های داخلی یا حضور مستقل خود شرکت‌های خارجی است. این دو فرایند چاره‌ای جز بزرگ شدن شرکت‌های داخلی برای اقتصاد ما نمی‌گذارد. با توجه به کاهش کمک‌های مالی دولت، شرکت‌های خصوصی ناگزیرند تا با تکیه بر منابع داخلی خود در بازار رقابت گام بردارند و برای این امر باید علاوه بر افزایش سرمایه خود شرکت، روش‌های تأمین سرمایه مطلوبی را پیش‌رو گیرند. این دو مسئله می‌تواند عملکرد شرکت‌ها را از دو جهت با مشکل مواجه سازد. از یک سو بین‌المللی شدن به معنای گسترش سازمان مالکیت و فاصله میان مدیریت و مالکیت شرکت است. اشخاصی در هر نقطه از دنیا ممکن است، مالک منافع شرکت شوند و این امر مستلزم تنظیم روشن روابط این دو گروه است. از سوی دیگر شرکت برای تأمین منابع مالی خود ناگزیر است تا

روش‌هایی از جمله عرضه اوراق مشارکت و استقراض از بانک‌ها را پیش گیرد، درحالی‌که هنوز سازمان و ساختار مناسبی برای تأمین این منابع تمهید نشده است. ابهام در موجودیت شرکت و محدودیت مسئولیت سهام‌دارانی که اصلاً قابل شناسایی نیز نیستند، شرکت را در دریافت منابع با مشکل مواجه می‌سازد.

در کنار این دو مسئله نحوه پذیره‌نویسی سهام یا اوراق مشارکت در خارج از مرزها و همچنین حضور اوراق بهادار خارجی در بازار داخلی نیازمند تمهیدات قانونی و اقتصادی است. در کشور ما دولتی بودن اقتصاد از یک سو عملکرد فراملی آن را دچار تردید می‌سازد و از سوی دیگر مانع تحول و گسترش عملکرد شرکت می‌شود. در کنار حضور نداشتن فراملی شرکت‌های ایرانی، شرکت‌های خارجی نیز برای فعالیت‌هایشان در مرزهای ایران ابهامات و معضلاتی دارند.

خصوصی‌سازی در کنار جهانی‌سازی اقتصاد حضور شرکت‌های فراملی را حتمی و ضروری می‌سازد. در اقتصاد داخلی نقش دولت در جایگاه یک ناظر بزرگ حتی پس از مرحله خصوصی‌سازی می‌تواند موانع بسیاری را برطرف و اعتدال را استوار سازد، اما پس از کم‌رنگ شدن مرزهای اقتصادی دولت صرفاً نمی‌تواند بر اقتدارات حاکمیتی خود تکیه کند. در کنار نقش اجرایی دولت، نقش تقنینی آن در این زمینه نیز بسیار مهم و ضروری است. گسترش حوزه عملکردی شرکت‌ها، نظام ساختاری آن را با معضلات جدیدی همراه می‌سازد. شاید مهم‌ترین مسئله مدیریت شرکت‌هایی است که در ایران فعالیت می‌کنند. از یک سو نظام اقتصادی نیاز به حضور و سرمایه‌گذاری بخش خارجی دارد و از سوی دیگر کنترل شرکت‌های فعال از طرف ارکان خارجی با موانع قانونی همراه است. اگرچه اقتصاد امروز جدایی کنترل و مالکیت از هم را پذیرفته است، اما نکته اینجاست که اولاً، چنین امری در همه کشورها صورت نگرفته است و ثانیاً، این مسئله مربوط به سهام‌داران خرد در شرکت‌های بسیار بزرگ می‌شود.

در فرایند خصوصی‌سازی، اگرچه نیاز به حضور سرمایه خارجی نیز بسیار مشاهده

می‌شود، اما هیچ سرمایه‌گذار کلان خارجی بدین نحو سرمایه خودی را تحت مدیریت ارکان صرفاً داخلی قرار نمی‌دهد. اگرچه برای فرار از این امر پیدایش قراردادهای مخفی می‌تواند موانع بسیاری را برطرف سازد، اما مخالفت این قراردادها با قوانین می‌تواند به‌هنگام عمل مشکلات فراوانی را پیش روی عملکرد شرکت‌ها بگذارد، ضمن اینکه ظهور چنین امری ریسک سرمایه را بالا می‌برد که این مسئله تبعات اقتصادی فراوانی دارد.

خصوصی‌سازی صرفاً یک مرحله دفعی نیست که در آن انتقال مالکیت صورت گیرد. عوامل بسیاری وجود دارد که آن را به فرایندی پیچیده تبدیل می‌کند.

در اقتصاد دولتی شرکت‌های بزرگ سهامی عام که نمود عملکرد اقتصادی هستند، در اختیار دولت هستند و مدیریت واحد این شرکت‌ها از نظر حقوقی مسائل چندانی را ایجاد نمی‌کند و در نتیجه نیاز به تنظیم حقوقی اداره شرکت‌ها چندان احساس نمی‌شود. در مرحله خصوصی‌سازی از یک سو الزامات روند تدریجی و از سوی دیگر حضور و کثرت بخش خصوصی مسائل جدیدی را ایجاد می‌کند. همان‌طور که در قبل نیز گفتیم در نظام‌های مختلف حقوقی، ساختار مالکیت و اداره شرکت‌ها متفاوت است و در نتیجه نحوه برخورد قوانین نیز با یکدیگر فرق دارد.

بنابراین خصوصی‌سازی خود ایجاد می‌کند در نحوه برخورد حقوقی با این مسائل تغییراتی حاصل شود. در فرایند خصوصی‌سازی برای توانمندسازی بخش خصوصی، تأمین عدالت در واگذاری‌ها، استفاده از تجربیات متخصصان و نظارت بر عملکرد بازار قواعد خاصی در مورد واگذاری‌ها وجود دارد. در این پروسه فرایند مالکیت و طبعاً اداره شرکت با تغییرات بسیاری روبه‌رو می‌شود.

با توجه به آمادگی نداشتن بازار برای خرید کلی سهام شرکت‌های بزرگ، واگذاری‌ها به صورت تدریجی صورت می‌گیرد و با اختصاص نسبت‌هایی از سهام در بازه‌های زمانی معین به واگذاری‌ها اقدام می‌شود. در این دوره مالکیت شرکت همچنان به صورت متمرکز در اختیار دولت است. نقش بخش خصوصی صرفاً به منظور انتفاع و

سرمایه‌گذاری است و عملاً در مدیریت شرکت نقشی ندارد. در گذر زمان و با افزایش سهام بخش خصوصی این امکان برای آنها پدید می‌آید تا در انتخاب اعضای هیئت‌مدیره نیز تأثیر داشته باشند. کثرت سهام‌داران بخش خصوصی اگرچه به دلیل تمرکز نداشتن نقش آنها را در مقابل دولت کم‌رنگ می‌سازد، اما در صورتی که سرمایه‌گذاران عمده‌ای در بین آنها باشند، می‌توانند عملکرد مؤثرتری داشته باشند.

در این وضعیت سهام‌داران بخش خصوصی عملاً تمایل و تخصص کافی برای حضور در عملکرد شرکت از حیث تصمیم‌گیری و نظارت را ندارند و موقعیت چندان با گذشته متفاوت نخواهد بود.

درحقیقت انگیزه و هدف اصلی خصوصی‌سازی، حضور مدیریت بخش خصوصی است که در عملکرد شرکت ذی‌نفع باشند، درحالی که در این وضعیت کنترل شرکت برای مالکیت آن صرفاً در دست دولت باقی می‌ماند.

بخش خصوصی در ساختار تصمیم‌گیری به دنبال افزایش کارایی و بهبود سوددهی شرکت است، درحالی که بخش دولتی منافع اجتماعی را نیز در نظر می‌گیرد. سهام دولت با توجه به تمرکز آن در شرکت مؤثر عمل می‌کند و این وضعیت برای بخش خصوصی که هیچ‌کنترلی بر سرمایه خود ندارد، مطلوب نخواهد بود. سیاست دولت و واقعیت‌های اجتماعی در این باره نیز حضور بخش خصوصی قدرتمند را که بتواند در این شرکت‌ها مؤثر عمل کند، مشکل ساخته است. بخش بزرگی از سهام این شرکت‌ها به گروه‌های خاص اجتماعی واگذار می‌شود، بخشی نیز به کارگران و مدیران قبلی و بخشی نیز برای عرضه عمومی اختصاص می‌یابد.

نبود سهام‌داران عمده از یک سو مانع تعارض منافع میان اقلیت و اکثریت می‌شود و از سوی دیگر ساختار مدیریت شرکت را دچار تزلزل می‌کند. سهام‌داران گروه‌های فردی هستند که در کنار یکدیگر جمع شده‌اند و نمی‌توانند اقدام کارآمدی داشته باشند. به دلیل همین تخصیص سهام، بانک‌ها و مؤسسات مالی بزرگ عملاً تمایل چندانانی به

سرمایه گذاری در این شرکت‌ها ندارند چون امکان حضور و نظارت مؤثر برای آنها وجود نخواهد داشت. در این حالت ذی‌نفع بودن - که عامل مؤثر ارتباط مالکیت و اداره صحیح شرکت است - وجود ندارد و مدیران شرکت نیز که عملاً باید نماینده سهام‌داران باشند، کارمندان دولت‌اند که صرفاً به منظور حمایت از منافع دولت ایفای نقش می‌کنند، نه در چارچوب مصلحت شرکت.

بحث و نتیجه‌گیری

بنابر آنچه بیان شد به نظر می‌رسد در رویکرد خصوصی‌سازی، بخش عمده‌ای از فعالیت‌ها باید معطوف به توانمندسازی جنبه‌های مختلف شرکت‌های سهامی از لحاظ حقوقی و اقتصادی باشد. لکن لازم است پیش از آن در پی ارائه تحلیل‌های نوینی از ماهیت و کارکرد شرکت‌های سهامی بود. در واقع وجود عناصر مختلفی که منافعتشان به صورت مثبت یا منفی با عملکرد این شرکت‌ها پیوند خورده است، ایجاب می‌کند که قبل از هر تصمیم‌گیری روابط این عناصر به درستی بررسی شود. در همین حال باید از یک سو به دولت در جایگاه متصدی منافع عموم جامعه - عموم بخش‌های جامعه در جایگاه مصرف‌کننده یا شهروند از قبیل کارگران، سرمایه‌گذاران، سهام‌داران، مدیران و ... - و نیز رقیب تجاری توجه شود و از سوی دیگر ارتباط آنها با عملکرد شرکت‌ها روشن گردد و قوانینی متناسب با رویکردی جامع و در شکل‌های مختلف تحت عناوین حقوق شرکت‌ها و بورس، حقوق مصرف‌کننده، حقوق رقابت، حقوق محیط زیست، حقوق کار با هماهنگی کامل تدوین شود.

منابع و مأخذ

- اسکینی، ربیعا (۱۳۸۵). *حقوق تجارت*، تهران، سمت، جلد دوم، چاپ هشتم.
- ستوده تهرانی، حسن (۱۳۸۲). *حقوق تجارت*، تهران، دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم.
- عباسلو، بختیار (۱۳۷۴). «ماهیت حقوقی رابطه شرکت سهامی با شرکت و اشخاص دیگر»، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- Abbott, Keith (1990). *Company Law*, Fourth Edition, D.P Publishing, London, ISBN. 1 870941 56x.
- Bratton, William W. (1989). "The New Economic Theory of the Firm", *Stanford Law Review*, Vol. 47.
- Bell, John P. A. and Goodman Craig G. (2005). "Corporate Law and Securities Regulation". *University of Miami Law Review*, Vol. xx vlll.
- Cheffins, Brian R. (2002). "Corporate Law Ownership Structure", *Unsw Law Journal*, Vol. 23.
- Colin, Thomas (1993). *Company Law*, Fourth Edition, Hodder & Stoughtan Publishing, London, ISBN 0 340 58 603 6.
- Dine, Janet (2007). *Company Law*, Sweet and Maxwell Press.
- Easterbrook, Frank and Danie R. Fichel (1996). *The Economic Structure of Corporate Law*, Harvard University Press.
- Farrar. J. H. (1991). *Farrar's Company Law*, Third Edition, Butter Work Publishing London.
- Keay, Andrew (2003). "Directors' Duties to Creditors", *Modern Law Review*, Vol. 66.
- Krakman, Reinier (2004). *The Anatomy of Corporate Law*, Oxford University Press, London.
- Rozett, Michael S., www.lewrockwell.com/Rozett.
- Green R. M. (1993). "Stakeholders: Changing Metaphors of Corporate Governmance", *Washington and lee law Review*, Vol. 50, No. Fall.
- Stephen, Frank H. (2003). "Corporate Governance and Mass Privatization", *Journal of Economic Studies*, Vol. 30.
- Whincop, Michael J. (2001). *An Economic and Jurisprudential Genealogy of*

Corporate Law. Dartmouth, England, ISBN 1 84014773 3.

_____ (2003). Form, Function and Fiction. <http://austlii.edu.au/au/journal/un/swlj/2003>.

Winter, Jaap (1990). *Corporat Law and Economic Analayses*, Cambridge.

Xu, Zhaohong (2007). *Ownership and Corporate Governance*. Phd Thesis in Brunel University.

چالش‌های پیش‌روی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

دکتر سیدمحمد رضا سیدنورانی*، صمد عزیزنژاد**،

علی تکروستا***

تاریخ دریافت ۸۸/۶/۲۴ | تاریخ پذیرش ۸۸/۹/۲

در اوضاع نوین اقتصاد جهانی، سرمایه‌گذاری خارجی نقش بسیار مهمی در رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. بیشتر بحث‌ها، حول این موضوع است که کدام نوع از سرمایه‌گذاری برای کشور مفید است؟ و از چه راه‌هایی می‌توان سرمایه‌های خارجی را به کشور جذب کرد؟ سرمایه‌گذاران خارجی به‌ویژه شرکت‌های فراملیتی برای ارتقای سطح رقابت‌پذیری و کسب سود بیشتر، علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد و مزیت‌دار هستند. طبق بررسی‌های انجام شده علت اصلی ورود حجم بالای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۱ و سرمایه‌گذاری در بورس اوراق بهادار^۲ به کشورهای می‌تواند عواملی نظیر عوامل قانونی و سیاست‌گذاری اقتصادی، عوامل ساختار اقتصادی، عوامل تشویقی و حمایتی و عوامل جغرافیایی و سیاسی باشد. مطالعات نشان می‌دهد دست‌کاری در بازار و قیمت‌ها از جمله معضلاتی است که بازار سرمایه را تهدید می‌کند. نامتنوع بودن ابزارهای مالی، پیچیدگی شبکه بانکی در کشور ما بر بازار سرمایه، تعداد اندک شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار، عدم گسترش شبکه‌های

* عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی؛

E-mail: nurani@atuac.ir

** پژوهشگر گروه بازارهای مالی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: aziznejad.samad@gmail.com

*** عضو هیئت علمی دانشکده علوم اقتصادی؛

E-mail: atakroosta@yahoo.com

1. Foreign Direct Investment (FDI)
2. Foreign Portfolio Investment (FPI)

الکترونیکی در بازار سرمایه، مدیریت دولتی و نوپایی سازمان بورس و اوراق بهادار در مقایسه با نظام بانکی و نامشخص بودن چگونگی عرضه و تقاضای ثانویه سهام عدالت علاوه بر ابهام در نحوه واگذاری این سهام، از دیگر مشکلاتی است که می‌تواند بازار سرمایه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را با چالش مواجه کند. این مقاله وجود چنین چالش‌هایی را بررسی و راهکارهایی را نیز برای رفع موانع موجود ارائه می‌کند.

کلیدواژه‌ها: سرمایه‌گذاری خارجی؛ بورس اوراق بهادار؛ موانع و راهکارها

طبقه‌بندی JEL: G_{11} ، G_{28} ، G_{38}

مقدمه

تجهیز بازار سرمایه و تأمین مالی مورد نیاز اجرای پروژه‌های جدید و توسعه پروژه‌های موجود از بخش‌های مهم پیشبرد برنامه‌های توسعه اقتصادی است. در جهان سرمایه‌داری بورس یکی از پیشرفته‌ترین ابزار تکاملی سرمایه به‌شمار می‌رود. بورس جایگاه تبدیل دارایی‌های واقعی به ثروت کاغذی است؛ زیرا در قبال دارایی واقعی (پول، وجه نقد، آورده غیرنقدی، اموال و ...) که سهام‌داران برای خرید سهام ارائه می‌دهند، ورقه‌ای کاغذی به آنان داده می‌شود که نمایانگر «ثروت سهام» آنان است. اگر بپذیریم که بورس جایگاه سرمایه و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تولید یک کشور است حجم عملیات، میزان عرضه سهام و مجموع سود و بازده سهام باید آینه تمام‌نمای وضعیت اقتصادی کشور باشد (CPIS, 2006)؛ زیرا یکی از راه‌های تأمین مالی شرکت‌ها، انتشار و عرضه سهام آنها در بورس اوراق بهادار می‌باشد اما مسئله‌ای که است اینکه با وجود این فرضیه امروزه تعارض و تناقض آشکاری بین آمار و ارقام بورس و حجم معاملات با ظرفیت‌های بالقوه اقتصادی کشور و به‌ویژه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی به چشم می‌خورد.

انتقال منابع تولید از یک واحد اقتصادی به واحد اقتصادی دیگر تنها زمانی سرمایه‌گذاری شمرده می‌شود که برای توسعه یا بهبود تولید کالاها و خدمات استفاده شود. به عبارتی، خرید سهام کارخانجات و شرکت‌ها و خرید اوراق قرضه سهام توسعه سرمایه‌گذاری یا اوراق قرضه می‌تواند ماهیت سرمایه‌گذاری داشته یا نداشته باشد. همچنین هر سرمایه‌گذاری که بخش خصوصی انجام می‌دهد به منزله افزایش عرضه سهام نیست؛ زیرا ممکن است از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی یا خارجی نیز تأمین شود. اگر عملکرد عمده بورس اوراق بهادار مبتنی بر فعالیت بانک‌های دولتی باشد، با افزایش عرضه سهام روند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نیز بخش خارجی مبهم می‌باشد و ممکن است افزایش یا کاهش یابد (تک‌روستا و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۵-۶۳).

بررسی‌های اخیر نشان می‌دهد در کشورهایی که احتمال خطر مصادره اموال بیشتر

است، سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص داخلی، نصف کشورهای است که در آنها حمایت‌های مناسبی از سرمایه‌گذاران انجام می‌شود. از هر سه معامله منعقد شده، دو معامله در کشورهایی روی می‌دهد که از سرمایه‌گذاران حمایت می‌کنند در نتیجه سرمایه‌گذاران منافع اکثریت را به دست آورده و فرصت برای متنوع‌سازی محدود می‌شود. همه این موارد در حجم و اندازه بازار سهام منعکس می‌شود. وقتی سرمایه‌گذاران کوچک، با خطر بالای مصادره اموال مواجه می‌شوند، اقدام به سرمایه‌گذاری نخواهند کرد. در نتیجه بازار سرمایه توسعه‌نیافته باقی می‌ماند در این وضعیت بنگاه‌های کمتری وارد بورس می‌شوند. بنابراین حمایت از سرمایه‌گذاران منفعت‌های زیادی دارد.

براساس قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، سهام شرکت‌های دولتی فقط از طریق بورس اوراق بهادار به بخش خصوصی واگذار می‌شود. براساس بند «۷» ماده (۴۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی هیئت واگذاری بنگاه‌های دولتی می‌تواند واگذاری بلوکی بنگاه‌های مذکور را در بورس‌های خارجی انجام دهد. حال آنکه براساس مواد (۹) و (۱۰) آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه سرمایه‌گذاران خارجی حداکثر می‌توانند ۱۰ درصد سهام شرکت‌ها را در بورس تملک کنند و براساس ماده (۱۲) همان قانون سرمایه‌گذاران خارجی تا سه سال اجازه خارج کردن سرمایه خود را از بازار سرمایه ندارند.^۱ حال باید دید با چنین وضعیتی که سایر عوامل و مشکلات نیز در کنار آن قرار دارد، بخش خارجی حاضر به سرمایه‌گذاری در بورس اوراق بهادار می‌شود؟ آیا فضای موجود کسب و کار امکان جذب سرمایه‌های خارجی در بورس اوراق بهادار را فراهم کرده است؟ اگر پاسخ منفی است، چالش‌ها و راهکارهای پیش روی بورس اوراق بهادار کدام‌اند؟

۱. قانون آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۱۱ هیئت وزیران، مواد (۱۲) و (۹)، ۱۰.

آنچه مشخص است اینکه اگر می‌خواهیم کشور به اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله که نوید ایرانی قدرتمند و بهتر را می‌دهد برسد، باید بستر اقتصادی مناسب برای این روند آماده شود. سیاست‌گذاری جدید در خصوص اصل (۴۴) قانون اساسی ابزار و امکانی را در اختیار برنامه‌ریزان و مسئولان، برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز قرار می‌دهد که باید آن را مغتنم شمرد.

۱ منافع حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی در بورس برای کشورهای در حال توسعه

در نگاه کلی، منافع سرمایه‌گذاری خارجی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- بهبود ساختار و عملکرد صنعتی،
- رشد اشتغال و سرمایه انسانی،
- افزایش نقدینگی بازارهای سرمایه محلی،
- پیوند اقتصاد ملی با اقتصاد بین‌المللی،
- موازنه پرداخت‌ها و تشکیل سرمایه،
- دستیابی به بازارهای صادراتی (Freeman and Bartels, 2000: 10-12).

۲ بررسی تطبیقی تجربه کشورهای در تسهیل و جذب سرمایه‌های خارجی

در بورس

در این بخش تجربه کشورهای که ساختار مالی خود را اصلاح کرده‌اند یا در حال اصلاح این ساختار هستند، تا بتوانند سرمایه‌گذاری‌های خارجی را از طریق بورس جذب کنند و آن را افزایش دهند، بررسی می‌شود.

زلاندنو از کشورهایی است که بیشترین حمایت را از سرمایه‌گذار در برابر معاملات شخصی انجام می‌دهد (جدول ۱).

کشور سنگاپور در حمایت از سرمایه‌گذاران در رتبه بعدی قرار دارد. تنظیم مقررات

در سنگاپور چنان گسترده است که یک وکیل، عمل به قانون را در آن کشور مثل راه رفتن از میان لاله‌ها با سرانگشت پا توصیف می‌کند. کشورهایی که بهترین حمایت را در برابر معاملات شخصی می‌کنند چندین وجه مشترک دارند. این کشورها همه را ملزم به افشای آنی معاملات و تضاد منابع معامله‌گران می‌سازند. آنها لازم می‌دانند که سهام‌داران قبلاً معامله را تأیید کرده باشند. قوانین این کشورها سهام‌داران را قادر می‌کند تا مدیران شرکت را مسئول و پاسخ‌گو سازند و اگر شرایط معامله ناعادلانه بود، مدیران را مجبور به لغو معامله کنند و همچنین به سهام‌داران اجازه می‌دهند تا مدیران شرکت را به سبب حمایت از معاملات شخصی به دادگاه بکشانند.

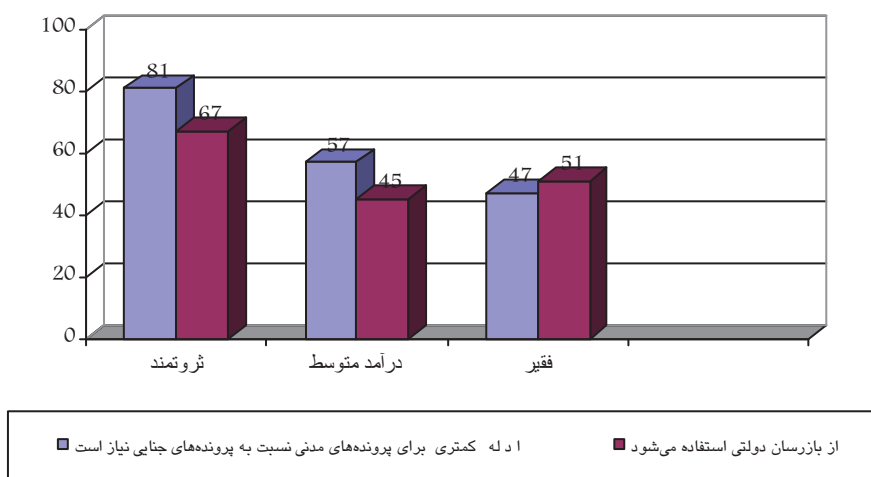
جدول ۱ تفکیک کشورها براساس کمترین و بیشترین حمایت از سرمایه‌گذاران

کمترین حمایت	بیشترین حمایت
کاستاریکا	زلاندنو
کرواسی	سنگاپور
آلبانی	کانادا
اتیوپی	هنگ‌کنگ
ایران	مالزی
اوکراین	فلسطین اشغالی
ونزوئلا	ایالات متحده آمریکا
ویتنام	آفریقای جنوبی
تانزانیا	انگلستان
افغانستان	جزیره موریس

Source: Doing Business Database, 2006.

در چندین کشور در حال توسعه، حمایت‌های مناسبی از سرمایه‌گذاران می‌شود. جزیره موریس و آفریقای جنوبی از جمله ۱۰ کشوری هستند که بیشترین حمایت را از سرمایه‌گذاران

انجام می‌دهند و پاکستان هم فاصله چندانی با آن کشورها ندارد. اما معمولاً، کشورهای فقیر، معاملات شخصی و به‌ویژه الزام به افشا را کمتر از کشورهای ثروتمند تنظیم کرده‌اند. در آلبانی، گواتمالا، تونس و هفت کشور دیگر هیچ الزامی به افشاگری عمومی درباره معاملات با طرف‌های مرتبط وجود ندارد. همچنین در این کشورها به‌جای اینکه مدیر شرکت را ملزم سازند تا سهام‌داران غیرذی‌نفع (کسانی که در موقعیت کسب نفع شخصی از معامله قرار ندارند) را در تأیید معامله دخیل کند به او اجازه داده می‌شود که خود رسماً معامله را تأیید کند.



نمودار ۱ استفاده از بازرسان در ارائه اطلاعات به سهام‌داران

برخی کشورهای فقیر سعی می‌کنند تا دسترسی نداشتن سهام‌داران به اطلاعات و دادگاه‌ها را با استفاده از بازرسان دولتی جبران کنند (نمودار ۱). وکیلی در کشور تونس اظهار می‌کند که سهام‌داران به‌خوبی می‌دانند این روش در مقایسه با شکایت به‌صورت شخصی ارزان‌تر و اثربخش‌تر است. سهام‌داران مجبور نیستند هزینه‌ای بابت انجام بازرسی

بپردازند و بازرسان می‌توانند اطلاعات بیشتری از متهمان به دست آورند. در وضعیتی که بعید به نظر می‌رسد اقدام خصوصی نتیجه بدهد، این روش می‌تواند انتخابی مناسب با اولویت دوم باشد. اما بازرسان دولتی انگیزه‌های متفاوتی از سهام‌داران دارند برای مثال اینکه در مورد کدام پرونده، تحقیق شود، می‌تواند اختلاف نظر باشد.

حمایت از سرمایه‌گذاران، منافع بسیار زیادی برای جامعه دارد و در جایی که استشار سهام‌داران اقلیت مهار شده است، سرمایه‌گذاری ارزش ویژه و بالایی دارد و تمرکز مالکیت کمتر است. در این وضعیت سرمایه‌گذاران از وجود تنوع دارایی‌ها سود می‌برند و کارآفرینان نیز به نقدینگی دسترسی دارند. بدون حمایت از سرمایه‌گذار، بازارهای سرمایه توسعه نمی‌یابد و بانک‌ها به تنها منبع تأمین مالی تبدیل می‌شوند. با این حال سیستم‌های ضعیف وثیقه یا ثبت اموال، به اکثر بنگاه‌های کشورهای فقیر حتی اجازه نمی‌دهد تا بتوانند از وام‌های بانکی استفاده کنند. در نتیجه بنگاه‌های اقتصادی به دلیل مشکلات بسیار در بخش منابع تأمین مالی به سطح کارایی خود نمی‌رسند و رشد اقتصادی آنان متوقف می‌شود (Doing Business Database, 2008).

۲-۱ کشورهای انجام‌دهنده اصلاحات

پانزده کشور در سال ۲۰۰۴ میلادی قوانین حمایت از سرمایه‌گذاران را اصلاح کردند (جدول ۲). تایلند در صدر کشورهای قرار دارد که به این اصلاحات اقدام کرده‌اند. در این کشور شرکت‌های عرضه شده در بورس ملزم هستند هرگونه معامله با طرف‌های مرتبط را به تأیید مدیران و سهام‌دارانی برسانند که در انجام آن معامله ذی‌نفع نیستند. این معاملات به‌طور کلی تعریف شده است و با در نظر گرفتن اعضای خانواده و سایر شخصیت‌های حقوقی که مدیر بر آنها نظارت می‌کند، از ایجاد هرگونه تخلف جلوگیری می‌شود.

در اسپانیا وظایف هیئت‌مدیره برای بنگاه‌های دولتی در قانون شرکت‌ها مورد توجه قرار گرفت. براساس این قانون مدیران باید منافع شرکت را بالاتر از هرگونه منافع شخصی

که گاهی از طریق عملیات شرکت دریافت می‌کنند قرار دهند. همچنین در اسپانیا تهیه «گزارش حکمرانی شرکتی» به صورت شش ماهه الزامی است. شرکت‌های عرضه شده در بورس باید هرگونه معامله با طرف‌های مرتبط را گزارش دهند و در انجام معاملات، خط‌مشی‌های شرکتی جدید را رعایت کنند.

در ترکیه نیز شرکت‌ها ملزم‌اند تمام روابط سرمایه‌گذار را در سایت رایانه‌ای شرکت ارائه نمایند. در سایت رایانه‌ای شرکت باید اطلاعات مالکیت مدیران شرکت، اطلاعات سهام ممتاز، صورت‌جلسات هیئت‌مدیره و معاملاتی که شرکت انجام داده است ارائه شود. در ویتنام نیز از مدیران خواسته می‌شود تا انواع منافع حاصل از مالکیت، که شامل منافع همسر و فرزندان خود در شرکت می‌شود، را منتشر سازند.

جدول ۲ انواع اصلاحات انجام شده در کشورهای مختلف در خصوص حمایت از سرمایه‌گذاران

سیاست اصلاحی	نام کشور
افزایش الزام به اظهار و افشا	فلسطین اشغالی، ایتالیا، پاکستان، اسپانیا، تایلند، ترکیه و ویتنام
تنظیم و قانون‌مند کردن معاملات با طرف‌های مرتبط	جامائیکا و تایلند
تعریف وظایف مدیران	جامائیکا، نامیبیا و اسپانیا
افزایش مجازات برای معاملات شخصی	مالزی و پاکستان
تقویت الزامات حسابرسی	کاستاریکا، اندونزی و تایلند
معرفی موازین حکمرانی	هنگ‌کنگ، ایسلند و ترکیه
مجاز دانستن دادخواهی‌ها براساس اقدام طبقه‌ای	کره

Source: Ibid.

پاکستان نیز مجازات‌های شدیدی برای نقض مقررات در معاملات شخصی وضع کرد. در سال ۲۰۰۴، قانون حسابرسی ملی، برای مدیرانی که هرگونه اموال واگذار شده به

آنها را با فریب و تخلف به نحو نامناسبی خرج کنند، حکم مسئولیت قضایی در نظر گرفت. این محکومیت با جرائم مالی نامحدود و حداکثر چهارده سال زندان همراه است.

جدول ۳ تفکیک کشورها براساس کمترین و بیشترین شرایط مربوط به تنظیم

مسئولیت مدیران

کمترین حمایت	بیشترین حمایت
نپال	زلاندنو
مولداوی	سنگاپور
زیمبابوه	مالزی
سائوتومه و پرنسپ	کانادا
لبنان	ایالات متحده آمریکا
ویتنام	کامبوج
سنگال	فلسطین اشغالی
مکزیک	هنگ کنگ
دومینیکن	آفریقای جنوبی
افغانستان	جزیره موریس

Source: Ibid.

کشورهای ایسلند و ترکیه موازین حکمرانی شرکتی را برای شرکت‌های دولتی تصویب کردند. با وجود اینکه رعایت این موازین اختیاری است، شرکت‌هایی که از توصیه‌ها منحرف می‌شوند باید در گزارش‌های عمومی دلیل پیروی نکردن خود را توضیح دهند.

کشورهای مالزی و تایلند نیز مشوق‌هایی برای حمایت بهتر از سرمایه‌گذار ارائه کردند. بورس سهام کوالالمپور به شرکتی‌هایی که بهترین حکمرانی شرکتی را داشته باشد، پاداش سالیانه اعطا می‌کند. شرکت‌ها برای دریافت این جایزه رقابت می‌کنند و در نتیجه شهرت بیشتری کسب می‌کنند. تایلند حتی یک گام فراتر گذاشته است و کمیسیون

بورس و اوراق بهادار این کشور به شرکت‌هایی که اصول پانزده‌گانه «حمایت مناسب از سرمایه‌گذار» را رعایت کنند، معافیت مالیاتی می‌دهد (Knill, 2004: 11-13).

۳ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و جایگاه بورس اوراق بهادار در ایران

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با هدف شتاب‌بخشی به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت مردم به‌منظور نیل به عدالت اجتماعی، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و ... در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است. با توجه به هدف این مقاله در ادامه به مواردی در این سیاست‌ها اشاره می‌شود که ارتباط مستقیم با موضوع داشته باشد.

در بند «الف» این سیاست‌ها، دولت مکلف شده است تا ضمن شروع نکردن فعالیت جدید در موارد خارج از صدر اصل (۴۴)، نسبت به واگذاری همه فعالیت‌هایی که مشمول عناوین صدر این اصل نباشد به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی حداکثر تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (سالیانه حداقل ۲۰ درصد) اقدام کند.

در بند «ب» نیز که سیاست‌های کلی بخش تعاونی مطرح شده، دولت مکلف است تدابیری اتخاذ کند تا امکان تأسیس شرکت‌های تعاونی سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهام‌داران به سقف‌های معین فراهم گردد، که براساس قانون تعیین می‌شود.

در بند «ج» این سیاست‌ها که «سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» است، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی به‌استثنای برخی از شرکت‌ها نظیر شرکت ملی نفت ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌های ملی ایران،

صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن، توسعه صادرات ایران، بیمه مرکزی ایران، بیمه ایران، صنایع مربوط به تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا و غیره به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز شمرده شده است. در بخش الزامات واگذاری تأکید شده است تا قیمت گذاری سهام این بنگاه‌ها از طریق بورس اوراق بهادار انجام گیرد و فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب به منظور ترغیب و تشویق مردم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت گیرد.

در بند «د» این سیاست‌ها نیز که به دلیل اهمیت موضوع واگذاری‌ها، به الزامات واگذاری و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری پرداخته، تأکید شده است تا از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس استفاده شود و ضمن تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری شفاف‌سازی در اطلاع‌رسانی و ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام از روش‌های عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس استفاده شود. در این بند همچنین بر نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری به منظور تحقق اهداف واگذاری‌ها تأکید شده است و دست‌اندرکاران واگذاری‌ها و تصمیم‌گیرندگان دولتی از ذی‌نفع بودن در واگذاری‌ها منع شده‌اند.

ملاحظه موارد فوق که بخش اعظم سیاست‌های ابلاغی اصل (۴۴) قانون اساسی را پوشش می‌دهد، بیانگر این است که باید محوریت اجرای سیاست‌ها بازار سرمایه باشد. نحوه قیمت‌گذاری‌ها، نحوه واگذاری‌ها، نحوه تأمین مالی و ... همه نشان می‌دهد بازار سرمایه کارآمد و قدرتمند، لازمه اجرای این سیاست‌هاست و می‌توان گفت اصولاً بدون وجود چنین بازاری نباید امیدی به موفقیت‌آمیز بودن اجرای سیاست‌ها داشت.

برای مشخص شدن بهتر این موضوع بررسی فضای کسب و کار بازار سرمایه

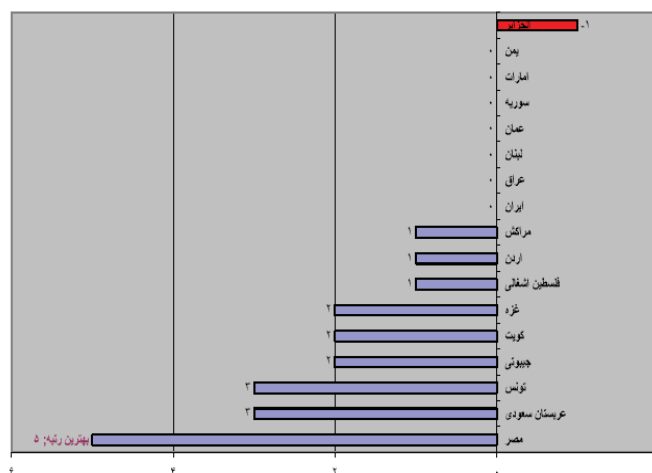
در ایران می‌تواند کمک شایانی در شناسایی موانع موجود نماید (نظری علی‌آباد و عطایی، ۱۳۸۶: ۸-۴).

۴ بررسی فضای کسب‌وکار با تأکید بر بازار سرمایه در اقتصاد ایران

در این بخش فضای کسب‌وکار و وضعیت سرمایه‌گذاری ایران در بین کشورهای مختلف بررسی می‌شود (Doing Business Database, 2007: 60-62):

۴-۱ بهبود فضای کسب‌وکار

ایران اسلامی جزء کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا^۱ که از نظر بهبود شاخص‌های کسب‌وکار در بین هفده کشور عضو در رده دهم قرار دارد. این امر بیانگر اهتمام کمتر مقام‌های مسئول در اصلاح و بهبود شاخص‌های فوق‌الذکر است (نمودار ۲).



نمودار ۲ وضعیت کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در بهبود شاخص‌های کسب‌وکار ۲۰۰۷

۴-۲ امنیت سرمایه‌گذاری

با توجه به آمار جدول ۴، کشور ایران در بین ۱۷۸ کشور جهان از نظر امنیت سرمایه‌گذاری در ردیف ۱۵۸ قرار دارد که نشان‌دهنده علامت منفی برای سرمایه‌گذاران و سهام‌داران خارجی در تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در ایران است. در این زمینه بهترین رتبه از آن کشور نیوزلند است و پایین‌ترین رتبه کشور افغانستان؛ که در رتبه ۱۷۸ قرار دارد. ایران در بین هفده کشور عضو خاورمیانه و شمال آفریقا نیز از نظر سرمایه‌گذاری در ردیف پانزده قرار دارد که رتبه ضعیف و پایینی است، به طوری که کشورهای نظیر فلسطین اشغالی، امارات، سنگاپور و مالدیو رتبه‌ای به مراتب بهتر از ایران دارند (جدول ۵): (Ibid.: 63-65).

جدول ۴ امنیت سرمایه‌گذاری در ایران و جهان

شاخص	رتبه ایران	بهترین رتبه	پایین‌ترین رتبه
رتبه سهولت کسب و کار	۱۳۱	سنگاپور	کنگو
تأسیس و راه‌اندازی یک شرکت	۶۶	استرالیا	گینه بیسائو
اخذ مجوز	۱۵۸	سنت وینسنت	اریتره
استخدام و اخراج	۱۴۳	آمریکا و سنگاپور	ونزوئلا
ثبات مالکیت	۱۴۱	نیوزلند	تیمور
اخذ اعتبار	۶۲	انگلستان	افغانستان و کامبوج
امنیت سرمایه‌گذاری	۱۵۸	نیوزلند	افغانستان
پرداخت مالیات	۹۴	مالدیو	روسیه سفید
تجارت برون‌مرزی	۱۲۹	سنگاپور	قزاقستان
اجرای قراردادهای	۵۴	هنگ‌کنگ	تیمور
انحلال یک فعالیت	۱۱۰	ژاپن	بوتان و آلبانی

جدول ۵ رتبه امنیت سرمایه‌گذاری ایران در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا

شاخص*	رتبه ایران	بهترین رتبه	پایین‌ترین رتبه
رتبه سهولت کسب‌وکار	۱۴	عربستان	جیبوتی
تأسیس و راه‌اندازی یک شرکت	۶	فلسطین اشغالی	یمن
اخذ مجوز	۱۷	یمن	ایران
استخدام و اخراج	۱۶	عمان	مراکش
ثبت مالکیت	۱۵	عربستان	الجزایر
اخذ اعتبار	۴	فلسطین اشغالی	سوریه**
امنیت سرمایه‌گذاری	۱۵	فلسطین اشغالی	جیبوتی
پرداخت مالیات	۱۲	امارات	الجزایر
تجارت برون‌مرزی	۱۶	فلسطین اشغالی	عراق
اجرای قراردادها	۲	یمن	سوریه
انحلال یک فعالیت	۱۲	تونس	عراق

Source: Ibid.

* بهترین رتبه یک و بدترین رتبه هفده است.

** بدترین رتبه در این ردیف شانزده است.

۳-۴ شاخص‌های حمایت از سرمایه‌گذاران

شاخص‌های زیر سه بعد از مصادیق حمایت از سرمایه‌گذاران و نهایتاً شاخص میزان حمایت از آنها را نشان می‌دهد:

۱. شفافیت معاملات (گستره شاخص افشا)،
 ۲. توانایی معامله شخصی (گستره شاخص مسئولیت مدیر)،
 ۳. توان سهام‌داران برای تضعیف قانونی بدرفتاری مدیران و کارشناسان (شاخص سهولت دادخواست سهام‌داران).
- رتبه ایران در حمایت از سرمایه‌گذاری در میان ۱۷۸ کشور جهان به شرح جدول ۶ است:

جدول ۶ شاخص‌های رتبه‌ای ایران در حمایت از سرمایه‌گذاری

سال	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
اجزای کسب‌وکار	—	۱۵۸	۱۵۸
رتبه	—	۳/۰	۳/۰
شاخص حمایت از سرمایه‌گذاران	۳/۰	۳/۰	۳/۰

Source: Ibid.

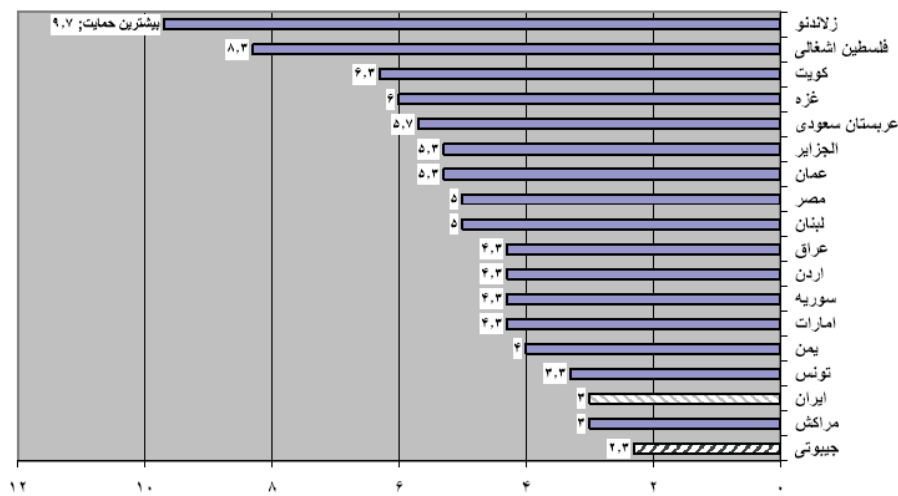
شاخص‌های فوق‌الذکر در دامنه از ۰ تا ۱۰ است. ارقام بالاتر نشان‌دهنده بیشتر، گستره بیشتر شاخص مسئولیت مدیر، توان بیشتر سهام‌داران برای تعقیب قانونی بدرفتاری مدیران و همچنین عملکرد بهتر شاخص حمایت از سرمایه‌گذاران است.

جدول ۷ شاخص‌های رتبه‌ای ایران در اجزای حمایت از سرمایه‌گذاران

شاخص	ایران	کویت	منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی	نیوزلند	سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه
شاخص افشا	۵	۴	۵/۸	۱۰	۶/۴
شاخص مسئولیت مدیر	۴	۷	۴/۷	۹	۵/۱
شاخص سهولت دادخواست سهام‌داران	۰	۵	۳/۶	۱۰	۶/۵
شاخص حمایت از سهام‌داران	۳/۰	۶/۳	۴/۷	۹/۷	۶/۰

Source: Ibid.

البته در نمودار ۳ چگونگی روند شاخص‌ها بهتر قابل درک و تحلیل است. چنان‌که ملاحظه می‌شود ایران در بین هجده کشور منتخب از نظر رتبه حمایت از سرمایه‌گذاری در ردیف شانزدهم قرار دارد که اصلاً جایگاه مناسبی نیست؛ زیرا کشورهای نظیر کویت، الجزایر، مصر، لبنان، عراق و اردن از رتبه‌های بهتری نسبت به ایران برخوردارند (European Central Bank, 2007: 21-23).



Source: Doing Business Database, 2007.

نمودار ۳ رتبه ایران در حمایت از سرمایه‌گذاری

۵ تحلیل آماری عملکرد بورس ایران

بررسی متغیرهای عملکردی بورس اوراق بهادار نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۵ شاخص قیمت و بازده نقدی از ۱۶۵۳/۱ در سال ۱۳۷۶ به ۳۰۷۸۶/۵ در پایان سال ۱۳۸۵ رسیده و طی این دوره به‌طور متوسط سالیانه ۱۷۹/۵ درصد رشد کرده است. همچنین شاخص بازده نقدی سهام دوره بررسی شده از میانگین رشد سالیانه‌ای معادل ۱۲۶/۳ درصد برخوردار بوده است. شاخص‌های مالی و صنعت نیز به ترتیب رشد متوسط سالیانه‌ای معادل ۱۶۴/۳ و ۱۴۰/۱ درصد داشته‌اند.

روند بالا نشان‌دهنده رشد خوب بورس اوراق بهادار طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۸۵ است. اما نباید از نظر دور داشت که حجم مطلق ارقام چندان بالا نیست. به عبارتی هنوز بازار اوراق بهادار توسعه کمی یافته است و باید تلاش‌های بیشتری برای ارتقای شاخص‌های آن انجام داد.

جدول ۸ بررسی شاخص های عملکردی بورس اوراق بهادار

شاخص صنعت	شاخص مالی	شاخص قیمت سهام (کل)	شاخص بازده نقدی	شاخص قیمت و بازده کل	سال
۱۳۹۳/۹	۴۱۱۴/۹	۱۶۵۳/۱	۱۶۵۳/۱	۱۶۵۳/۱	۱۳۷۶
۱۲۷۵/۸	۴۰۴۸/۲	۱۵۳۸	۲۰۵۵	۱۹۱۱/۹	۱۳۷۷
۱۹۴۵/۹	۴۶۸۳/۶	۲۲۰۶/۲	۲۴۴۷/۴	۳۲۶۶/۳	۱۳۷۸
۲۶۲۱/۸	۶۳۴۷/۳	۲۹۷۸/۳	۲۸۹۸/۱	۵۲۲۱/۴	۱۳۷۹
۳۲۵۴/۸	۸۴۹۷/۹	۳۷۵۸/۸	۳۲۹۹/۳	۷۵۰۲	۱۳۸۰
۴۶۴۲/۹	۸۹۸۶	۵۰۶۲/۸	۳۷۰۴/۷	۱۱۳۴۵/۹	۱۳۸۱
۱۰۰۶۰/۱	۲۳۲۰۲/۶	۱۱۳۷۹/۴	۳۹۳۳/۲	۲۷۰۷۴/۹	۱۳۸۲
۹۲۱۵	۳۴۲۰۵/۱	۱۲۱۱۳	۴۱۹۸/۱	۳۰۷۶۲	۱۳۸۳
۷۴۲۷/۳	۲۰۹۴۱/۴	۹۴۵۹/۴	۴۶۹۲/۲	۲۶۸۴۹/۸	۱۳۸۴
۷۷۵۲	۲۰۷۷۰/۴	۹۸۲۱	۵۱۸۲	۳۰۷۸۶	۱۳۸۵
۷۹۶۷	۲۰۸۸۳	۱۰۰۸۲	۵۹۳۴	۳۶۱۹۳	۱۳۸۶
۲۴/۲	۲۵/۶	۲۴/۸	۱۳/۸	۴۱/۳	میانگین رشد

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک داده ها و اطلاعات سری زمانی اقتصادی، سال های مختلف.

۶ بررسی روند سرمایه گذاری خارجی در ایران و جهان

سرمایه گذاری خارجی تحقق یافته در سال ۲۰۰۷ در ایران ۷۵۴ میلیون دلار بوده و مقام ۱۳۳ از بین ۱۴۱ کشور از نظر جذب سرمایه گذاری خارجی نصیب ایران شده است (UNCTAD, 2007).^۱

همچنین از کل ۱۲ میلیارد و ۹۰ میلیون دلار سرمایه گذاری خارجی مصوب در سال ۱۳۸۶ برای ایران، فقط ۶۳۸ میلیون و ۱۳۸ هزار دلار آن تحقق یافته است. براساس اعلام سازمان سرمایه گذاری و کمک های فنی اقتصادی، سرمایه گذاری خارجی تحقق یافته در ایران در سال ۲۰۰۵ بالغ بر ۹۱۵ میلیون دلار، در سال ۲۰۰۶، ۳۱۷ میلیون دلار و در سال ۲۰۰۷ به ۷۵۴ میلیون دلار رسیده است.

1. United Nation Conference on Trade And Development (UNCTAD).

براساس گزارش کنفرانس توسعه و تجارت سازمان ملل متحد (آنکتاد)، ایران در میان کشورهای جهان با میزان ۶۳۸ میلیون دلار جذب سرمایه‌گذاری مستقیم، رتبه ۱۳۳ را کسب کرده است (Ibid.)؛ درحالی‌که عربستان سعودی و لبنان هر کدام به ترتیب با جذب ۲۴ و ۲/۸۵ میلیارد دلار، جایگاهی بسیار بهتر از ایران دارند. بنابر گزارش آنکتاد در سال ۲۰۰۶ میلادی، ایران ۳۰۲ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم در کشورهای جهان انجام داده که این رقم در سال ۲۰۰۷ میلادی حدود ۳۸۶ میلیون دلار بوده است. رقم سرمایه‌گذاری خارجی ایران در کشورهای دنیا در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ میلادی به ترتیب معادل ۶۸ و ۴۵۲ میلیون دلار است.

مجموع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تحقق‌یافته از سال ۷۲ تا پایان شهریور ۱۳۸۷ حدود ۵ میلیارد و ۶۰۷ میلیون دلار است که نتیجه تصویب ۴۶۷ طرح به ارزش تقریبی ۳۳ میلیارد و ۹۰۴ میلیون دلار است.

آمارهای آنکتاد نشان می‌دهد طی هجده سال اخیر (از سال ۱۹۹۰ میلادی تاکنون)، ایران در مجموع موفق به جذب ۵/۲۹ میلیارد دلار بوده است. در همین دوره ترکیه توانسته ۱۴۵ میلیارد دلار جذب سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم داشته باشد. از این نظر ترکیه در منطقه مقام اول و ایران در میان چهارده کشور خاورمیانه در مقام نهم قرار دارد. کشورهای عربستان سعودی، ترکیه و امارات متحده عربی توانسته‌اند با جذب به ترتیب ۲۴، ۲۲ و ۱۳ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۲۰۰۷ رتبه‌های اول تا سوم را داشته باشند. ذکر این مطلب لازم است که کل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در خاورمیانه در سال ۲۰۰۷ بالغ بر ۷۱ میلیارد دلار بوده که فقط مبلغی در حد ۷۵۴ میلیون دلار آن نصیب ایران شده است.

مطابق آمارهای اعلام شده از کل ۱۸۳۳ میلیارد دلار ۸۳۳ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۲۰۰۷، سهم ایالات متحده آمریکا، بریتانیا، فرانسه، کانادا و هلند از جذب این سرمایه‌ها به ترتیب در حد ۲۳۶، ۲۲۳، ۱۵۷، ۱۰۸ و ۹۹ میلیارد دلار بوده است. سرمایه‌گذاری مستقیم ایران در کشورهای دیگر در سال ۲۰۰۷ بالغ بر ۳۰۲ میلیون دلار بوده که از سال ۲۰۰۶، حدود ۲۲ درصد کاهش داشته است.

مطابق آمارهای ارائه شده از سوی سازمان مذکور، کل سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در کشورهای در حال توسعه از ۳۷۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶ به ۵۰۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷ رسید. اما اگر علت اهمیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را بدانیم، باید گفت که سرمایه‌گذاری در قالب سرمایه‌گذاری پرتفوی خارجی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی انجام می‌شود. در نوع اول سرمایه‌گذاران، خریدار اوراق قرضه و سهام شرکت‌ها می‌شوند و در حالت وقوع بحران در کشور هدف، سرمایه خود را از آن کشور خارج می‌کنند و باعث تشدید نابسامانی اقتصادی آن می‌شوند. اما در حالت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه‌گذاران به ثبات بلندمدت اقتصادی کشور هدف اعتماد دارند و باعث ارتقای تکنولوژی و مهارت در آن کشور و ایجاد اشتغال پایدار و مستمر می‌شوند.

همچنین بررسی روند خالص سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار برای کشورهای مختلف نشان می‌دهد که از ۲۱ کشور مورد بررسی در سال ۲۰۰۷ ایران در ردیف بیستم قرار دارد. این امر بیانگر ضعیف بودن جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار است که دلایل متعددی دارد و در بخش‌های بعدی بررسی می‌شود.

جدول ۹ خالص سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار (سپتامبر ۲۰۰۷)

(میلیون دلار)

ردیف	کشور	میزان سرمایه‌گذاری	ردیف	کشور	میزان سرمایه‌گذاری
۱	انگلیس	۲۹۸۳/۰۲	۱۲	اسپانیا	۲۱/۲۲
۲	سنگاپور	۱۵۷۷/۰۷	۱۳	آلمان	۱۴/۱۵
۳	هنگ‌کنگ	۶۵۳/۵۶	۱۴	ماکائو	۸/۷۱
۴	لوکزامبورگ	۶۱۳/۲۹	۱۵	سوئد	۸/۰۴
۵	ژاپن	۲۸۲/۴۶	۱۶	ایتالیا	۷/۴۹
۶	ایرلند	۲۰۷/۷۵	۱۷	استرالیا	۵/۳

جدول ۹ خالص سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار (سپتامبر ۲۰۰۷)

(میلیون دلار)

ردیف	کشور	میزان سرمایه‌گذاری	ردیف	کشور	میزان سرمایه‌گذاری
۷	هلند	۱۲۸/۰۴	۱۸	تایوان	۳/۹۶
۸	فرانسه	۹۳/۵۱	۱۹	کانادا	۱/۸۹
۹	کویت	۵۹/۳۲	۲۰	هندوستان	۰/۰۷
۱۰	کره جنوبی	۴۹/۹۳	۲۱	ایران*	*
۱۱	مالزی	۳۱/۵۶	۲۲	ایالات متحده	-۴۶۶۳/۴

Source: World Bank, World Development Indicators Database, April 2007

* رقم مربوط به ایران برای سال ۲۰۰۶ میلادی است.

با توجه به این تقسیم‌بندی و با نظر به ضعف اساسی ایران در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، چشم‌انداز روشنی پیش روی اقتصاد ایرانی متکی به نفت وجود ندارد. درحالی که طبق سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۴)، ایران باید حداقل ۴۵۰۰ میلیارد تومان جذب سرمایه داشته باشد تا بتواند سطح تکنولوژی موجود کشور را ارتقا دهد. اما نوع سیاست‌های اقتصادی کشور باعث شده که سرمایه‌گذاران خارجی در ایران کمتر سرمایه‌گذاری کنند و با این روند، هدف سند چشم‌انداز که دستیابی به مقام اول اقتصاد خاورمیانه است، تحقق پیدا نخواهد کرد درحالی که کشورهای ترکیه، عربستان و امارات متحده عربی چشم‌انداز بسیار مثبتی برای خود رقم زده‌اند.

۷ بررسی عملکرد بورس اوراق بهادار براساس مفاد قانون برنامه چهارم توسعه

در این بخش، عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار درخصوص ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه ارزیابی می‌شود. در این راستا براساس جدول ۱۰ اهداف برنامه و عملکرد سازمان مذکور ارائه شده است.

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>در سال ۱۳۸۴، سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران، در راستای سیاست پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم مبنی بر گسترش جغرافیایی بورس از طریق راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی به افتتاح تالارهای منطقه‌ای کیش (۱۳۸۴/۲/۵)، همدان (۱۳۸۴/۲/۱۱)، قم (۱۳۸۴/۵/۵)، قزوین (۱۳۸۴/۶/۶)، کرمانشاه (۱۳۸۴/۸/۱۶)، سمنان (۱۳۸۴/۹/۱۰) و بندرعباس (۱۳۸۴/۱۰/۲۲) اقدام کرده و با آغاز فعالیت رسمی تالارهای مذکور، تعداد تالارهای منطقه‌ای فعال به ۲۱ تالار افزایش یافته است. همچنین در این سال، با هدف گسترش شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی، شانزده مجوز جدید کارگزاری، سیزده مجوز تالار اختصاصی و ۱۰۵ مجوز شعبه مناطق به متقاضیان واجد شرایط اعطا شده است.</p> <p>در سال ۱۳۸۵، سیاست پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم مبنی بر گسترش جغرافیایی بورس با راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای و استانی سازمان بورس و اوراق بهادار متوقف شده است و این سیاست با تأکید بر ایجاد تالارهای استانی بخش خصوصی پیگیری شد. بر این اساس بخش خصوصی در این سال دو تالار اراک و گلستان را با تصویب هیئت دولت افتتاح نمود که فعالیت رسمی خود را آغاز کردند. با شروع فعالیت این</p>	<p>بند «الف» ماده (۱۵)</p> <p>شورای بورس مکلف است، اقدام‌های ذیل را در طول سال‌های برنامه چهارم به عمل آورد:</p> <p>۱. گسترش جغرافیایی بورس از طریق راهکارهای مناسب از جمله راه‌اندازی تالارهای منطقه‌ای، استانی، ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی</p>

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>دو تالار منطقه‌ای، تعداد تالارهای منطقه‌ای فعال در سال ۱۳۸۵ به ۲۳ تالار رسید. ذکر این نکته لازم است که در پی اجرای قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران و ایجاد شرکت بورس اوراق بهادار تهران، از بهمن ماه سال ۱۳۸۵ اداره بورس‌های منطقه‌ای به شرکت بورس محول شد. همچنین در این سال، با هدف گسترش شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی، چهار مجوز تالار اختصاصی و سی مجوز شعبه مناطق به متقاضیان واجد شرایط اعطا شده است.</p>	
<p>براساس بند «ج» ماده (۹۵) قانون برنامه سوم توسعه و تنفیذ آن در جزء (الف) بند «۲» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر ایجاد بورس‌های کالا در کشور، سازمان بورس اوراق بهادار در سال ۱۳۷۹ به بررسی و طراحی ساختار سازمانی، سازوکار اجرایی و انواع قراردادهای قابل دادوستد به روی محصولات موضوع فعالیت بورس‌های کالا در قالب مطالعه امکان‌سنجی «ایجاد بورس‌های کالا» پرداخت. مطالعات تکمیلی و تخصصی ایجاد بورس فلزات اساسی در سال ۱۳۸۰ انجام شد که زمینه‌ساز ایجاد و راه‌اندازی بورس فلزات و کالای کشاورزی در سال ۱۳۸۲ بوده است.</p>	<p>۲. ایجاد و گسترش بازارهای تخصصی (بورس کالا)</p>

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>در سال ۱۳۸۵ برای اجرای قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ۱۳۸۴، به منظور سامان‌دهی فعالیت بورس‌های کالایی، بحث ادغام بورس‌های فلزات اساسی و کالای کشاورزی و تشکیل بورس کالای ایران در قالب شرکت سهامی عام مطرح شد و سازمان‌دهی و اداره بورس کالا به صورت متشکل، سازمان یافته و خودانتظام به منظور انجام معاملات کالاهای پذیرفته شده و اوراق بهادار مبتنی بر کالای پذیرفته شده اشخاص ایرانی و غیرایرانی به عنوان فعالیت اصلی شرکت سهامی بورس کالای ایران تعریف شده است. براساس این در سال ۱۳۸۵، عملیات اجرایی تأسیس شرکت بورس کالا پیگیری شد و اساسنامه این شرکت در تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ به تصویب مجمع عمومی مؤسس شرکت و در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۱۹ به تصویب سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده است.</p>	
<p>در قانون جدید بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، «بازار خارج از بورس» بازاری در قالب شبکه ارتباط الکترونیک یا غیرالکترونیک که معاملات اوراق بهادار در آن بر پایه مذاکره صورت می‌گیرد، تعریف شده است و براساس این بستر قانونی ایجاد بازار خارج از بورس از طریق اخذ مجوز فعالیت از شورای عالی بورس و اوراق بهادار و ثبت و نظارت نزد سازمان</p>	<p>۳. ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس</p>

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط	سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن
	بورس و اوراق بهادار فراهم شده است؛ در همین حال مطالعات برای راه‌اندازی بازار خارج از بورس در حال انجام است و با توجه به اهمیت موضوع و اثرگذاری چشمگیر آن بر بورس اوراق بهادار تهران و شرایط روز اقتصادی، موضوع زمان‌بندی راه‌اندازی این بازار در دست بررسی است.
۴. برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی به‌منظور مبادله اطلاعات و پذیرش متقابل اوراق بهادار	در حال حاضر، بورس اوراق بهادار تهران عضو فدراسیون جهانی بورس‌های اوراق بهادار ^۱ و فدراسیون بورس‌های اوراق بهادار اروپایی-آسیایی ^۲ است. از نظر مسیر سطح همکاری با فدراسیون‌های مورد اشاره، بورس اوراق بهادار تهران از ابتدای فعالیت فدراسیون بورس‌های اوراق بهادار اروپایی-آسیایی به‌عنوان عضو مؤسس این فدراسیون و با مشارکت فعال در کمیته و گروه‌های کاری به‌عنوان عضو یا رئیس گروه و کمیته اجرایی، همواره نقش برجسته‌ای ایفا کرده است. بورس اوراق بهادار تهران دومین و یازدهمین اجلاس سالیانه این فدراسیون را به‌ترتیب در اصفهان و شیراز برگزار کرده است. بورس اوراق بهادار تهران در جلسات فدراسیون جهانی بورس‌های اوراق

1. World Federation of Exchanges (WFE)
2. Federation of Euro-Asian Stock Exchanges (FEASE)

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>بهادار نیز شرکت می‌کند و با اعضای آن همواره به تبادل اطلاعات می‌پردازد و از تجربیات و اطلاعات موجود آنها در طراحی نهادها و بازارهای جدید بهره می‌گیرد. در ضمن بورس اوراق بهادار تهران از انتشار دوره‌ای این فدراسیون‌ها برای پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کند. ارتباط با بورس یونان نیز در خصوص انتقال اطلاعات و تجارب، اخیراً در دستور کار سازمان قرار گرفته است.</p> <p>در سال ۱۳۸۵ در پی تشکیل سازمان بورس و اوراق بهادار، درخواست عضویت به سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار ارائه شد. این درخواست هم‌اکنون در حال بررسی است و ارتقای استانداردهای توسعه بازارهای داخلی، نظارت مؤثر بر دادوستدهای اوراق بهادار بین‌المللی و ایجاد استانداردهای ویژه برای ارتقای سلامت بازارها از مهم‌ترین اهداف عضویت در این سازمان است. همچنین در این سال به منظور برقراری ارتباط و آشنایی با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی و ارکان بازار سرمایه، بازدید گروهی فعالان بازار سرمایه از ارکان بازار در سایر کشورها برنامه‌ریزی و هماهنگ شده و براساس این، بازدید از ارکان بازار سرمایه کشورهای امارات متحده عربی و</p>	

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>مالزی صورت گرفته است. این برنامه در سال ۱۳۸۶ نیز پیگیری شد. همچنین در این سال یادداشت تفاهمی میان سازمان بورس و اوراق بهادار ایران و کمیسیون اوراق بهادار مالزی و نیز شرکت بورس اوراق بهادار تهران و شرکت بورس کوالالامپور به امضا رسیده است. از مفاد این یادداشت تفاهم می‌توان به فراهم کردن امکان پذیرش سهام شرکت‌های ایرانی در بورس مالزی اشاره کرد.</p>	
<p>به منظور ایجاد شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار، نرم‌افزار جدید معاملاتی اعم از نرم‌افزار هسته اصلی دادوستد، نرم‌افزارهای مرتبط برای پوشش نیازهای سپرده‌گذاری، تسویه و پایاپای و نیز سخت‌افزارهای لازم، سازگار با سیستم جدید، پس از برگزاری یک مناقصه بین‌المللی از شرکت فرانسوی Atoseuronext در فروردین سال ۱۳۸۴ خریداری شد. سازمان بورس و اوراق بهادار درصدد است، سامانه کارگزاری دیگری نیز به منظور گردآوری و ثبت سفارش‌های خرید و فروش اوراق بهادار به صورت الکترونیکی خریداری کند. با راه‌اندازی این دو سامانه، امکان دادوستد الکترونیک در سطح ملی و حذف محدودیت استقرار جغرافیایی بورس</p>	<p>بند «ب» ماده (۱۵) شورای بورس موظف است نسبت به طراحی و راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار، در چارچوب نظام جامع پرداخت و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی آن اقدام نماید.</p>

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن	سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط
<p>فراهم خواهد شد. در سال ۱۳۸۵، مطالعات بومی سازی و راه‌اندازی سامانه‌های مذکور و هماهنگی‌های لازم با طرف قرارداد خارجی برای نصب و راه‌اندازی انجام شده است. باین حال باید توجه داشت فراهم آمدن این امکان منوط به ایجاد زیرساخت‌های فنی و مخابراتی مورد نیاز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تدوین و اجرای راهکارها، ضوابط و مقررات عملیات بانکی به منظور تسهیل معاملات اوراق بهادار و تسویه وجوه ناشی از معاملات بانک مرکزی و پیاده‌سازی قانون تجارت الکترونیک از سوی وزارت بازرگانی خواهد بود. بدین منظور در آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۸۵/۶/۲۰ به تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار رسیده، موادی مبنی بر لزوم برقراری هماهنگی‌های لازم بین سازمان بورس و اوراق بهادار با نهادهای مورد اشاره، پیش‌بینی شده است.^۱</p>	

۱. براساس ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار، «راهکارها، ضوابط و مقررات مربوط به عملیات بانکی که معاملات اوراق بهادار و تسویه وجوه ناشی از معاملات را تسهیل می‌کند، به پیشنهاد سازمان به تصویب شورا می‌رسد. مصوبات شورا جهت اجرا به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ و بانک مرکزی موظف است در چارچوب اختیارات قانونی و مقررات بانکی خود، ترتیبات اجرای مصوبات شورا را فراهم کند». همچنین در ماده ۴

جدول ۱۰ تطبیق عملکرد سازمان بورس اوراق بهادار با ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه

سیاست‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم براساس مفاد قانونی ذی‌ربط	سیاست‌های اتخاذ شده و اقدامات انجام شده مرتبط با آن
بند «ج» ماده (۱۵) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف‌اند، با طراحی و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرایی لازم، امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور و بین‌المللی کردن بورس اوراق بهادار تهران فراهم کند.	به منظور اجرایی کردن بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر فراهم آوردن امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه‌ای در مورد سرمایه‌گذاری اشخاص خارجی در بورس اوراق بهادار تدوین کرد که در خرداد ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید و براساس این آیین‌نامه در طی سال ۱۳۸۵، چهار کد معاملاتی برای فعالیت و دادوستد سرمایه‌گذاران خارجی در بورس تهران اختصاص داده شده است و ارزش خرید و فروش سهام از طریق این چهار کد معاملاتی تا ۱۳۸۵/۱۲/۲۹، ۲۳۶,۹۰۵,۳۴۷,۵۳۹ ریال بوده است.

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار، نامه شماره ۲۳۶۶۳، مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۱۲.

با عنایت به بررسی تطبیقی عملکرد سازمان بورس و اوراق بهادار در جدول ۱۰، به نظر

می‌رسد:

— عملکرد سازمان بورس و اوراق بهادار در خصوص گسترش جغرافیایی بورس

به منظور جزء ۱ بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه بوده است.

→ (۱۲) این آیین‌نامه تصریح شده است «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است زیرساخت‌های فنی و مخابراتی مورد نیاز جهت توسعه بازار اوراق بهادار که به درخواست سازمان به تصویب شورا رسیده باشد، ظرف مدت حداکثر یک سال ایجاد کند. گزارش عملکرد و برنامه‌های مذکور این وزارتخانه به هیئت دولت ارسال می‌شود».

- عملکرد سازمان بورس در خصوص گسترش بازارهای تخصصی (بورس کالا) برای اجرای جزء ۲ بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه بوده است.

- عملکرد سازمان مذکور در زمینه ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس در مقایسه با الزامات جزء ۳ بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه چندان قوی به نظر نمی‌رسد.

- سازمان بورس و اوراق بهادار تلاش‌هایی برای برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی انجام داده یا در حال انجام است، اما طی این دوره عملکرد به نتیجه ملموس و مؤثری در بورس منجر نشده است (جزء ۴ بند «الف» ماده (۱۵) فوق‌الذکر).

- اقدامی که به نهایی شدن عمل در سازمان بورس اوراق بهادار درباره بند «ب» ماده (۱۵) قانون برنامه در راستای راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار بیانجامد مشاهده نمی‌شود. شاید یکی از علت‌های آن ضعف زیرساخت‌های مخابراتی و مانند آن باشد. اما این امر از مسئولیت و لزوم تلاش بیشتر سازمان بورس نمی‌کاهد.

- در خصوص بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، مبلغ سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده در بازار سرمایه بسیار اندک است. البته عوامل مختلفی در این زمینه دخیل هستند (عزیزنژاد، ۱۳۸۶: ۵-۲).

۸ موانع پیش روی بازار سرمایه برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار) در ایران جایگاه مناسب یک بازار سرمایه توسعه‌یافته را ندارد. به عبارت دیگر این بازار با توجه به وضعیت خاص اقتصاد ایران که در پی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پدید آمده است، نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای سرمایه‌گذاران باشد. می‌توان گفت هر بازار سرمایه زمانی مطلوب تلقی می‌شود که:

- انتقال وجوه را در زمان‌های مختلف و بین افراد مختلف با سهولت و حداقل هزینه ممکن سازد.

- ابزارهای متنوعی را برای مدیریت مالی فراهم کند.
- تجمیع و تخصیص منابع مالی، اعم از بزرگ و کوچک، را میسر کند.
- اطلاعات کامل را در دسترس همه شرکت‌کنندگان قرار دهد.
- در بازار سرمایه رقابت وجود داشته باشد، به گونه‌ای که هیچ‌یک از شرکت‌کنندگان در بازار قدرت تعیین قیمت را نداشته باشند یا به عبارتی همه قیمت‌پذیر باشند.
- از حداقل ریسک برخوردار باشد (Ahmad, 2004: 8-9).
با توجه به این خصوصیات باید موانعی بیابیم که سبب نامطلوبی وضعیت بازار سرمایه در ایران است. بنابراین در ادامه به بررسی موانع پیش‌روی بازار سرمایه در ایران می‌پردازیم.

۸-۱ شفافیت و به‌روز نبودن اطلاعات

بی‌عدالتی در توزیع اطلاعات، دسترسی نداشتن هم‌زمان و یکسان همه افراد به اطلاعات و نیز مبهم بودن آنها برای همه مردم، موجب پیدایش رانت‌های اطلاعاتی می‌شود. بدیهی است که شرکت‌ها باید به موقع اطلاعات مهم را به بازار سرمایه ارائه کنند. زمانی که بازارهای سرمایه در ابتدای سال ۲۰۰۰ به اوج خود رسیدند، ورشکستگی و رسوایی پاره‌ای از شرکت‌ها، به تدریج اعتماد سرمایه‌گذاران را از مسئولیت گزارش‌دهی اطلاعات ضعیف کرد و موضوع اعتماد عمومی به کیفیت اطلاعات گزارش شده، مطرح شد (Dipiazza and Eccles, 2002: 10-12).

تحقیقات نشان می‌دهد افشا و شفافیت بیشتر در اطلاعات، منافع متعددی برای شرکت‌ها به دنبال خواهد داشت. سرمایه‌گذاری بلندمدت‌تر از سوی سرمایه‌گذاران، بهبود دسترسی به سرمایه جدید، هزینه سرمایه کمتر، مدیریت معتبرتر و مسئول‌تر و در نهایت قیمت بالاتر سهام و منفعت بیشتر سهام‌داران، از جمله این منافع است. اطلاعات مهم و ضروری شرکت‌های حاضر در بورس را می‌توان به سه دسته ذیل طبقه‌بندی کرد:

- اطلاعات و گزارش سالیانه شرکت‌ها (شامل سود و زیان و ترازنامه و حساب‌های مالی شرکت در دوره یک‌ساله، افشای اطلاعات در مورد وضعیت تجاری، قیمت تمام شده اموال، شرکت‌های تابعه تحت مالکیت، میزان و انواع بدهی‌های معوقه، تجزیه و تحلیل‌های مدیریت از وضعیت مالی شرکت و ...) که در دسترس بودن این اطلاعات به تحلیلگران بازار و خریداران و فروشندگان سهام، امکان می‌دهد تا طی دوره‌های آتی وضعیت شرکت را پیش‌بینی کنند و براساس این به معامله بپردازند.

- اطلاعات کوتاه‌مدت یا ماهیانه (از جمله میزان فروش، حجم تسهیلات دریافتی و سود پیش‌بینی شده از سوی شرکت و ...) که خریداران و فروشندگان را قادر می‌سازد تا با در نظر گرفتن روند فعالیت‌های شرکت در کوتاه‌مدت، به خرید و فروش سهام بپردازند. تفاوت این اطلاعات با دسته قبل این است که زمان آنها کوتاه‌تر است و اطلاعات نیز حسابرسی نمی‌شوند.

- اطلاعات موردی درباره حوادثی که یقیناً بر قیمت سهام شرکت و در نتیجه بر ارزش بورس اوراق بهادار تأثیر می‌گذارد (مانند خرید مواد اولیه به قیمت گران و آتش‌سوزی و امثال آن) (Ibid.: 20-23).

اما باید دید چه دلایلی وجود دارد که باعث می‌شود تا گزارش‌ها یا اطلاعات ارائه شده شفاف نباشد. برخی اوقات، مدیران شرکت‌ها برای حفظ موقعیت شرکت و یا از روی احتیاط از ارائه اطلاعات صحیح خودداری می‌کنند. در اکثر کشورهای جهان که بازارهای سرمایه از شفافیت لازم برخوردار است، انجمنی تحت عنوان «تحلیلگران مالی» در کنار بازار سرمایه وجود دارد که کار آن ارائه خدمات مشورتی به معامله‌گران سهام در بازار است. در بازار سرمایه ایران هنوز چنین امکاناتی وجود ندارد و این وظیفه را کارگزاران بازار که وظیفه اصلی آنها چیز دیگری است، برعهده دارند که مناسب هم نیست.

موضوع دیگر، پیچیدگی در قوانین مالیاتی کشور است که باعث می‌شود تا شرکت‌ها برای کاهش بار مالیاتی خود به ارائه گزارش‌های خلاف واقع مبادرت کنند. علاوه بر این،

امکان دارد ارائه گزارش‌های مالی غیرشفاف تعمدی نباشد و مربوط به عوامل خارج از شرکت باشد.

همچنین کاهش انگیزه شرکت‌ها برای افشای اطلاعات شاید ناشی از هزینه‌های مالکانه^۱ باشد. اطلاعاتی که افشای آنها موجب کاهش ارزش شرکت‌ها شود، اطلاعات مالکانه می‌نامند. در این موارد، شفافیت اطلاعات شرکت‌ها سبب توجه بیشتر دولت به شرکت‌های سودآور می‌شود و در مواردی مصادره‌هایی رخ می‌دهد. همچنین هزینه‌های رقابتی ناشی از افشای صحیح اطلاعات باعث می‌شود تا توان سودآوری و اسرار تجاری شرکت برای رقبای آشکار شود و هزینه‌های مالکانه افزایش یابد. هرچه حقوق مالکیت^۲ در کشورها کمتر به رسمیت شناخته شود و دولت‌ها تمایل به مصادره اموال اشخاص حقیقی و حقوقی داشته باشند، به همان اندازه هزینه‌های مالکانه و انگیزه پنهان‌کاری اطلاعات برای حفظ ثروت بیشتر خواهد بود. همچنین هر قدر قوانین حمایت‌کننده حقوق مالکیت معنوی^۳ ضعیف باشد، هزینه‌های مالکانه از بعد رقابتی بیشتر و انگیزه‌های عدم افشای اطلاعات نیز بیشتر خواهد بود.

ساختار سیاسی کشورها از دیگر عوامل پنهان‌کاری اطلاعات از سوی شرکت‌ها و افراد است. تمرکز یک‌جای قدرت سیاسی و اقتصادی، مالکیت گسترده دولت در شرکت‌ها و دست‌کاری سیاسی قوانین به دست شرکت‌های قدرتمند برای حفظ قدرت در مقابل رقبای جدید، از این دسته است. علاوه بر این، سیستم قضایی ضعیف در کشورها از دیگر دلایل پنهان‌کاری اطلاعات است.

نگاهی به موارد فوق نشان می‌دهد که افشا نکردن اطلاعات صحیح در بازار سرمایه ایران تا حد بسیاری ناشی از همین عوامل باشد. از آنجا که در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بخشی از واگذاری‌ها مربوط به شرکت‌های دولتی است که در قالب بورس

1. Proprietary
2. Property Rights
3. Intellectual

اوراق بهادار عرضه می‌شوند؛ برای نیل به اجرای موفقیت آمیز برنامه‌های واگذاری در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باید علاوه بر موارد فوق، نظام اطلاع‌رسانی دقیق و سریعی برقرار شود تا اطلاعات درونی شرکت‌ها دقیقاً در اختیار عموم قرار گیرد. به این منظور باید شرکت‌های دولتی، اطلاعات کامل و جامعی از وضعیت مالی، وضعیت فروش، بهای تمام شده، بازار فروش، وضعیت شرکت در میان شرکت‌های رقیب، برنامه‌ها و طرح‌های آتی و هر اطلاعاتی که بتواند بر فرایند تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران مؤثر باشد، به بورس اوراق بهادار عرضه کنند. کارشناسان مجرب باید این اطلاعات را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند و پس از حصول اطمینان از صحت و اعتبار آن، گزارش مدونی از طریق سایت‌های تخصصی، روزنامه‌ها و مجلات در اختیار عموم قرار گیرد.

۲-۸ وجود نداشتن یا توسعه نیافتن سازمان‌های خودانتظام

نظارت و قانونگذاری از مهم‌ترین مباحث در بورس‌های اوراق بهادار محسوب می‌شود. مواردی همچون ساختاردهی استانداردهای قانونی، اطلاع‌رسانی مناسب، تعمیق و بهبود نقدینگی بازار و حضور مداوم و اطمینان‌بخش سرمایه‌گذاران از مهم‌ترین دغدغه‌هایی است که قانونگذاران را تشویق و ترغیب می‌کند تا بتوانند ساختار قانونی مناسبی که قابلیت اجرایی بالایی داشته باشد، برای گروه‌ها و سازمان‌های مختلف فعال در بورس اوراق بهادار فراهم سازند (Knill, 2004: 5-6).

سازمان‌های خودانتظام را می‌توان کانون‌های معامله‌گران بورس اوراق بهادار نام برد که تشکیل بازارهای خارج از بورس اوراق بهادار^۱ از عمده‌ترین اهداف آنهاست. بورس‌های اوراق بهادار با توجه به دارا بودن جذابیت‌های سرمایه‌گذاری، همواره مورد توجه سرمایه‌گذاران است. در این میان، بورس‌های اوراق بهادار در قالب بازارهای متمرکز و نظام یافته، سهم زیادی از مبادلات اوراق بهادار را دربردارند. در کنار بازارهای نظام یافته چون بورس‌های اوراق بهادار،

1. Over the Counter

بازارهای خارج از بورس نیز نقش بسزایی در تسهیل مبادلات اوراق بهادار و جذب سرمایه به عهده دارند. به دلایل مختلف از جمله مقررات سخت و دست‌وپاگیر، برقراری الزامات پذیرشی دشوار و ناتوانی در برآوردن سلیقه همه سرمایه‌گذاران از سوی بورس‌های اوراق بهادار، بازارهای خارج از بورس رشد و توسعه بسیار زیادی داشته‌اند.

در کشور ایران تاکنون بازارهای خارج از بورس وجود نداشته و حتی در قانون تأسیس بورس اوراق بهادار، مصوب ۱۳۴۵، نیز بحثی از آن به میان نیامده است. در بند «۸» ماده (۱) قانون جدید بازار اوراق بهادار که در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسیده است، این بازارها معرفی شده‌اند.^۱ به عبارتی می‌توان گفت ضرورت ایجاد این بازارها در قانون برنامه سوم توسعه^۲ و نیز قانون برنامه چهارم توسعه^۳ مدنظر بوده است. باید توجه داشت که امروزه در کشور ما شرکت‌های بسیاری وجود دارند که توانایی رسیدن و برآورده کردن الزامات پذیرشی بورس‌ها را ندارند. آمارها نشان می‌دهد، از مجموع بیش از سیصد هزار شرکت ثبت شده در کشور، تنها کمتر از پانصد شرکت در بورس اوراق بهادار پذیرش شده‌اند. مراحل سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار ایران به این ترتیب است که ابتدا سرمایه‌گذار خارجی درخواست خود را براساس قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی تکمیل می‌کند و آن را به همراه مدارک لازم به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران تحویل می‌دهد، پس از مطرح شدن

۱. بند «۸» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار، مصوب ۱۳۸۴: بازارهای خارج از بورس، بازاری است در قالب شبکه ارتباط الکترونیک یا غیرالکترونیک که معاملات اوراق بهادار در آن بر پایه مذاکره صورت می‌گیرد.

۲. ماده «۹۴» این قانون، به‌صراحت، ایجاد شبکه رایانه‌ای بازار سرمایه را جهت انجام دادوستد الکترونیکی اوراق بهادار در سطح ملی و پوشش خدمات اطلاع‌رسانی در سطح ملی و بین‌المللی متذکر شده است.

۳. طبق ماده «۱۵» این قانون، شورای بورس مکلف شده است تا در وهله نخست، بازار سرمایه را از طریق راه‌اندازی بورس‌های منطقه‌ای و استانی، ایجاد شبکه کارگزاری و پذیرش کارگزاران محلی از نظر جغرافیایی گسترش دهد، همچنین در این ماده به مقولاتی نظیر ایجاد و گسترش بازارهای تخصصی، بازارهای خارج از بورس، ارتباط با بورس‌های جهانی برای تبادل اطلاعات و پذیرش متقابل اوراق بهادار تأکید شده است.

درخواست وی در هیئت سرمایه‌گذاری خارجی در صورت موافقت این هیئت، وزیر امور اقتصادی و دارایی مجوز سرمایه‌گذاری خارجی را صادر می‌کند (این مرحله حداکثر ۴۵ روز طول می‌کشد). سرمایه‌گذار پس از اخذ مجوز باید حساب بانکی برای انتقال سرمایه خود به ایران افتتاح کند. سپس برای دریافت کد معاملاتی به منظور دادوستد در بورس اوراق بهادار باید مدارکی را به بورس اوراق بهادار واگذار کند. در صورت اختصاص کد معاملاتی نیز باید سرمایه‌گذار خارجی کارگزار مربوطه را تعیین و اعلام کند. پس از طی این مراحل امکان دادوستد در بورس اوراق بهادار برای وی فراهم می‌شود (سنگینیان، ۱۳۸۶: ۷-۶). اما با وجود قوانین لازم برای جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی رغبت چندانی برای این نوع سرمایه‌گذاری در کشور ما دیده نمی‌شود. این مسئله دلایل متعددی دارد که می‌تواند موضوع بحث مفصل دیگری باشد. لکن نبود تعامل سازنده با کشورهای دیگر، وجود قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، توسعه نیافتن بازارهای مالی، نبود امنیت و ثبات کافی برای سرمایه‌گذاران خارجی و ... از عمده‌ترین این معضلات است. در بخش قوانین و مقررات به ذکر چند نمونه از معضلات بسنده می‌کنیم:

- طبق ماده (۳) آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ هیئت وزیران، سرمایه‌گذاران خارجی مکلف‌اند ظرف حداکثر یک سال پس از اخذ مجوز نسبت به انتقال کل وجوه به داخل کشور اقدام کنند. در صورت ندادن کل وجوه به داخل کشور یا سرمایه‌گذاری نکردن در بورس اوراق بهادار ظرف این مدت، مجدداً باید مجوز بگیرند. با توجه به فرایند زمان‌بر اخذ مجوز و ورود سرمایه به کشور به نظر می‌رسد این مهلت بسیار کوتاه است.

- طبق ماده (۴) همین آیین‌نامه، سرمایه‌گذار خارجی منحصراً در دارایی‌هایی می‌تواند سرمایه‌گذاری کند که در بورس اوراق بهادار پذیرفته شده باشد. با توجه به آنچه قبلاً اشاره شد، بسیاری از شرکت‌ها در کشور ما شرایط حضور در بورس اوراق بهادار و پذیرش را ندارند. پس این مورد هم می‌تواند مانعی در برابر سرمایه‌گذاران خارجی باشد.

- در ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، ضوابط ورود، خروج و نگهداری اصل و سود سرمایه‌های خارجی آمده است. براساس این ماده، تمامی ضوابط حاکم در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آیین‌نامه‌های اجرایی آن و نیز مقررات ارزی کشور، در این مورد مصداق دارد. به‌عنوان نمونه برای خروج سود سرمایه‌گذاری، مصوبه هیئت سرمایه‌گذاری خارجی و نیز تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم است که این امر، کار را برای سرمایه‌گذاران خارجی پیچیده می‌کند.

همچنین تملک اموال غیرمنقول برای سرمایه‌گذاران خارجی ممنوع است و این مسئله نیز انگیزه سرمایه‌گذاران خارجی را کاهش می‌دهد.

- در ماده (۹) آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ هیئت وزیران، برای سرمایه‌گذاری خارجی در سهام شرکت‌ها، حدی تعیین شده است؛ به‌گونه‌ای که بیشترین میزان سهام خریداری شده در هر شرکت پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار، نباید از ۱۰ درصد تعداد کل سهام آن شرکت تجاوز کند. در مورد اوراق مشارکت نیز رویه مشابهی وجود دارد. این محدودیت‌ها سبب می‌شود تا سرمایه‌گذاران خارجی به دلیل مشارکت نداشتن و نفوذ در هیئت‌مدیره شرکت‌ها از سرمایه‌گذاری خودداری کنند.

- علاوه بر این، طبق ماده (۱۲) آیین‌نامه مذکور، خروج اصل و عایدات سرمایه‌گذار خارجی در بورس اوراق بهادار حتی در صورت تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و نیز رعایت سایر ضوابط لازم، منوط به گذشت حداقل سه سال از سرمایه‌گذاری است، که زمانی طولانی می‌باشد و با توجه به چشم‌انداز سیاسی کشور در صحنه بین‌المللی معیار مناسبی برای جذب سرمایه‌های سرمایه‌گذاران خارجی نیست.

- از دیگر موارد مهم، می‌توان به مفاد ماده (۱۴) آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اشاره کرد که در آن حسابرسان معتمد سازمان بورس اوراق بهادار حسابرسی عملکرد فعالیت سرمایه‌گذار خارجی در بورس را انجام می‌دهد، که این مسئله

در مواردی می‌تواند مشکلاتی ایجاد کند. همچنین حل و فصل اختلافات طبق ماده (۱۹) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، در دادگاه‌های داخلی انجام می‌شود، مگر آنکه در موافقت‌نامه‌های دوجانبه با دولت متبوع سرمایه‌گذار، در مورد شیوه دیگری توافق شده باشد. در این مورد هم به نظر می‌رسد چشم‌انداز روشنی برای سرمایه‌گذاران خارجی وجود ندارد و آنها ترجیح می‌دهند دادگاه بین‌المللی در این باره قضاوت کند (کشتکار، ۱۳۸۴: ۱۵۲-۱۱۵).

۳-۸ نبود فرهنگ غنی سهام‌داری در بازار سرمایه

بازار سرمایه در کشور ما بازاری در حال توسعه و رو به تکامل است. اصلاح ساختار نظارتی و اجرایی، تزاید و تنوع واسطه‌های مالی، تعمیق بازار اوراق بهادار و دیگر اهداف توسعه بازار سرمایه، بدون توجه به بسط و گسترش فرهنگ و ارتقای دانش عمومی مرتبط با آن، امکان‌پذیر نخواهد بود (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶: ۲۱-۱۹).

برآوردهای کارشناسان نشان می‌دهد، از تعداد کل سهام‌داران، بین ۳ تا ۱۰ درصد (حدود صد تا سیصد هزار نفر) در بازار سرمایه فعال هستند و از حقوق خود آگاهی دارند (همان: ۲۷). باید توجه داشت حضور گسترده مردم در بازار سرمایه در صورتی که با شناخت و آگاهی آنان همراه باشد، می‌تواند بر عمق بازار سرمایه بیافزاید و آنان را از سود ناشی از فعالیت در این بازار، بهره‌مند سازد.

علاوه بر این آموزش و فرهنگ‌سازی به شیوه‌های مستقیم و غیرمستقیم، در بهبود خدمات واسطه‌های مالی نیز نقش دارد که از جمله ابزارهای توسعه بازارهای مالی به‌شمار می‌آید. ارتقای سطح دانش عمومی و فرهنگ بازار سرمایه در میان عموم و به‌ویژه سهام‌داران به‌عنوان متقاضیان خدمات واسطه‌های مالی، کیفیت عملکرد این نهادها را افزایش می‌دهد. در صورتی که کارگزاران، مشاوران و دیگر واسطه‌های مالی با مشتریانی در تعامل باشند که دانش کافی در حیطه بازار سرمایه ندارند، نظارت بیشتری بر عملکرد خود احساس می‌کنند و

خود را ملزم به پاسخ‌گویی و ارائه خدمات مناسب‌تر می‌دانند (کیانی، ۱۳۸۵: ۲۶-۲۳).

۴-۸ سهم بالای اشخاص حقوقی و نهادهای دولتی و شبه‌دولتی از بازار سرمایه
طی چند دهه گذشته همواره شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، بیشترین سهم را در معاملات بورس اوراق بهادار به خود اختصاص داده‌اند، در حالی که این شرکت‌ها و مؤسسات به‌عنوان بازارساز وارد بازار شده‌اند، اما به‌جای تثبیت بازار با اقدامات آگاهانه و غیر آگاهانه، بر آشفته‌گی بازار سرمایه دامن زده‌اند. برای مثال بیش از ۱۴/۲ درصد از حجم معاملات سهام در بورس اوراق بهادار را گروه تأمین اجتماعی انجام می‌دهد. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بنیاد جانبازان و مستضعفان نیز به ترتیب با تملک بیش از ۹/۴ و ۴/۳ درصد از ارزش بازار سرمایه در رده‌های بعدی قرار دارند. بسیاری از بانک‌های دولتی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری زیرمجموعه آنها نیز از سهام‌داران عمده بازار اوراق بهادار هستند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۴۳۹).

۵-۸ ساختار بازار سرمایه

براساس قانون بازار اوراق بهادار (مصوب ۱۳۸۴/۹/۱)، در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران و با هدف سامان‌دهی، حفظ و توسعه بازار شفاف، منصفانه و کارآمد اوراق بهادار و نظارت بر حسن اجرای قانون مذکور، شورای عالی بورس و اوراق بهادار با ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده است. این شورا وظایف متعددی دارد که در اینجا با توجه به ارتباط موضوع، به برخی از آنها اشاره می‌شود. انتخاب اعضای هیئت‌مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار، انتخاب اعضای هیئت داور، اعطای انواع مجوزها (مجوز عرضه اوراق بهادار خارجی، مجوز عرضه اوراق بهادار شرکت‌های پذیرفته شده در بورس‌های خارجی و ...)، نظارت بر فعالیت سازمان و رسیدگی به شکایات و ... از جمله وظایف این شورا است. در ماده (۵) این قانون؛ سازمان، مؤسسه‌ای عمومی غیردولتی تعریف شده که

دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل است و از محل کارمزدهای دریافتی و سهمی از حق پذیرش شرکت‌ها در بورس و سایر درآمدها اداره می‌شود. ذکر این نکته لازم است که اعضای هیئت مدیره این سازمان را شورای عالی بورس و اوراق بهادار با پیشنهاد رئیس شورا انتخاب می‌کند. با توجه به اینکه مؤسسه مذکور غیردولتی است اما یک شورای دولتی با پیشنهاد وزیر دولتی (به‌عنوان رئیس شورا) اعضای هیئت مدیره آن را انتخاب می‌کند که عملاً آن را از حالت غیردولتی بودن خارج می‌کند. به عبارتی افراد منتخب در هیئت مدیره سازمان، اقتدار لازم را ندارند و وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند در هر زمانی آنها را برکنار کند. در مورد شورای عالی بورس و اوراق بهادار نیز باید گفت که این شورا دولتی است. البته در دولتی بودن این شورا اشکالی وجود ندارد (در اکثر کشورهای دنیا این شورا دولتی است)، اما وقتی که بخش اعظم معاملات بازار اوراق بهادار را نهادها و شخصیت‌های حقوقی دولتی یا وابسته به دولت انجام می‌دهند و نیز بیشتر شرکت‌ها و مؤسسات پذیرفته شده یا فعال در بورس، دولتی هستند، شورای مذکور نمی‌تواند نقش خود را به‌عنوان حمایت‌کننده و تضمین‌کننده سلامت بازار به‌خوبی انجام دهد.

گاه ناتوانی واسطه‌های بازار در انجام تعهدات مالی خود، سرمایه‌گذاران را در معرض ریسک سیستمی^۱ قرار می‌دهد؛ به گونه‌ای که واسطه مالی در اثر ورشکستگی یا مواجه شدن با کمبود نقدینگی به تسویه کامل دادوستدها قادر نیست. در نظام‌های تسویه و پایاپای اوراق بهادار، تحویل ندادن اوراق بهادار فروخته شده یا خودداری از پرداخت بهای اوراق بهادار خریداری شده، خریداران و فروشندگان را با ریسک اصل سرمایه^۲ مواجه می‌کند. ریسک نقدشوندگی^۳ از دیگر خطرهای موجود در بورس اوراق بهادار است که از تحویل ندادن اوراق بهادار یا پرداخت بهای آن در موعد مقرر ناشی می‌شود. این نوع ریسک به‌ویژه در مواقعی که قیمت اوراق بهادار به‌سرعت تغییر می‌کند، می‌تواند باعث بروز مشکلات

1. Systemic Risk
2. Principal Risk
3. Liquidity Risk

اساسی و حتی ورشکستگی طرف مقابل شود. ریسک نقدشوندگی می‌تواند سرمایه‌گذاران را با ریسک دیگری به نام ریسک جابه‌جایی^۱ یا ریسک بازار مواجه سازد. در این حالت، سرمایه‌گذار به علت مواجه شدن با قصور در تحویل اوراق بهادار خریداری شده یا قصور در پرداخت وجه اوراق بهادار تحویل داده شده، ناگزیر از خرید یا فروش اوراق بهادار در قیمتی متفاوت از بهای اولیه می‌شود (صفریان و کریمی، ۱۳۸۳: ۱۶-۱۴).

از مؤثرترین راه‌های کنترل ریسک این است که بورس‌های اوراق بهادار یا نهادهای تسویه در تشکیل صندوق تضمین^۲ و واسطه‌های بازار کوتاهی کنند. این صندوق با هدف پوشش تعهداتی از قبیل تسویه دادوستدها، ورشکستگی کارگزاران بورس اوراق بهادار و تخلفات کارگزاران از محل سهم مشارکت کارگزاران، معامله‌گران و اعضای اتاق پایاپای و سپرده‌گذاری عضو بورس، عواید حاصل از سرمایه‌گذاری وجوه صندوق، سهم مشارکت بورس‌های اوراق بهادار و نهاد تسویه، هزینه دیرکرد بازپرداخت دیون صندوق و تسهیلات بانکی و سیاست‌های بیمه تشکیل می‌شود. اگرچه صندوق تضمین به‌منظور پوشش تعهدات کارگزاران ایجاد می‌شود، اما پذیرش ریسک و تحمل زیان ناشی از آن به عهده صندوق نیست و در واقع مسئولیت اصلی جبران خسارات ناشی از قصور کارگزاران به عهده خود آنهاست و صندوق تضمین فقط با هدف تخفیف و مدیریت ریسک تشکیل می‌شود و در جبران خسارات به آنها کمک می‌کند (در قانون فعلی بازار اوراق بهادار این مورد وجود ندارد) (همان: ۱۸-۱۷).

۸-۶ نارسایی برخی از قوانین

یکی دیگر از مشکلات پیش‌روی بازار سرمایه در کشور ایران، نارسایی یا نبود قوانین و در مواردی پیچیدگی و ابهام در آنهاست. این مسئله نه تنها در مورد بورس اوراق بهادار، بلکه در بسیاری از مسائل دیگر نیز وجود دارد. برای نمونه، مقررات شرکت‌های سهامی در قانون

1. Replacement Risk
2. Guarantee Fund

تجارت بسیار ناقص است، به گونه‌ای که مردم برای خرید سهام شرکت‌ها اطمینان کافی ندارند. قانون تجارت برای انتظام بازار اولیه و عرضه عمومی سهام نیز کاستی‌هایی دارد که برخی در چارچوب قانون بازار اوراق بهادار مرتفع می‌گردند، و برخی نیز باید در آیین‌نامه‌های مربوط دیده شوند. به‌عنوان نمونه:

- مواد قانونی مذکور، فقط ناظر بر مرحله ثبت شرکت است و اصولاً نظارتی بر عملکرد شرکت‌های سهامی عام پس از عرضه عمومی برای حمایت از سرمایه‌گذاران و سهام‌داران جزء ندارد.

- الزامات افشای اطلاعات به‌منظور عرضه عمومی برای تصمیم‌گیری منطقی سرمایه‌گذاران ناکافی است و اعلامیه پذیرهنویسی شامل اطلاعات صوری شرکت و عرضه عمومی است، و سرمایه‌گذاران بالقوه را از وضعیت مالی شرکت، مصارف وجوه و برخی اطلاعات مهم برای سرمایه‌گذاری آگاه نمی‌کند.

- با توجه به اینکه بسیاری از اطلاعات مهم در اعلامیه پذیرهنویسی بیان شده در قانون تجارت پیش‌بینی نشده است، برای جلوگیری از اشتباه و تداخل به‌نظر می‌رسد، ضروری است که این اطلاعات با عنوانی خاص و سندی مجزای آیین‌نامه‌ای تعریف و الزامی شود. در قوانین کمیسیون بورس اوراق بهادار کشور آمریکا این اطلاعات با عنوان امیدنامه^۱ شناخته می‌شود.

- با توجه به الزامات قانون جدید بازار اوراق بهادار، فرایند عرضه سهام مشروطه در مواد مختلف قانون تجارت ناقص است، در صورتی که آیین‌نامه‌ها به‌ناچار باید با رعایت قانون تجارت، فرایند عرضه را تنظیم کنند.

- نقص عمده قوانین قبلی، نبود ضمانت اجرایی قانون و مقررات انضباطی تعریف و تعیین شده برای موارد نقض و به‌خصوص اعمال فریب‌کارانه است. البته بخش (۱۱) از فصل اول قانون تجارت و همچنین مواد (۲۴۳ الی ۲۶۹) این قانون، به مقررات جزایی برای موارد نقض مواد قانونی مختلف اختصاص دارد، که فقط به دو نوع حبس و جریمه نقدی

محدود می‌شود، اما با توجه به نقص‌ها و ابهامات موجود و میزان جرائم نقدی مقرر، قانون فعلی کارایی لازم را برای جلوگیری از تخلف، تقلب و اعمال فریب کارانه ندارد. در این راستا، مواد (۴۶ الی ۵۲) فصل ششم قانون جدید بازار اوراق بهادار، نقایص موجود در قانون تجارت را مرتفع کرده است.

۸-۷ دست‌کاری^۱ در بازار و قیمت‌ها

شواهد بیانگر آن است که بحث دست‌کاری بورس اوراق بهادار از جمله چالش‌های موجود فراروی بازار سرمایه در اوایل قرن بیستم بوده است و امروزه به دلیل تصویب قوانین مناسب و سازوکارهای نظارتی اثربخش، بسیاری از شیوه‌های دست‌کاری در ابزار بورس اوراق بهادار در کشورها از بین رفته است. لکن در اغلب بازارهای نوظهور و در حال توسعه، به علت ضعف در نظام‌های قانونی و سازوکارهای نظارتی، هنوز هم شیوه‌های عمده‌ای از دست‌کاری‌ها وجود دارد که موجب تکامل نیافتن بازار سرمایه و نبود اعتماد عمومی به این بازارها شده است.

دست‌کاری با انتشار اطلاعات گمراه‌کننده یا شایعات ساختگی قیمت اوراق بهادار^۲ دست‌کاری بر مبنای عمل^۳ و دست‌کاری بر مبنای معامله^۴ از شایع‌ترین انواع آن در قیمت‌هاست.

در بازار سرمایه ایران و در قانون بازار اوراق بهادار، سازوکارهای بازدارنده

1. Manipulation

۲. در این حالت گروهی از سرمایه‌گذاران با تشکیل ائتلاف ابتدا اوراق را می‌خرند و سپس با انتشار شایعات مورد نظر در مورد شرکت‌ها، آنها را با قیمت بالاتر به فروش می‌رسانند.

۳. Action-based Manipulation که در آن دست‌کاری‌کننده قیمت اوراق بهادار، ابتدا اوراق بهادار را تملک کرده و سپس قیمت پیشنهادی برای تملک اوراق بهادار اعلام می‌کند، که در این شرایط قیمت اوراق بهادار در بورس افزایش یافته و دست‌کاری‌کننده اوراق، قادر است اوراق خود را بفروشد.

۴. Trade-based Manipulation در این روش، گروهی از معامله‌گران با خرید و بعد فروش و بدون توسل به انتشار اطلاعات گمراه‌کننده و یا انجام هر نوع رفتار، قابل مشاهده عمومی در ارزش‌داری تغییر ایجاد می‌کنند، که شناسایی و کشف این نوع دست‌کاری بسیار مشکل است.

دست کاری قیمت‌ها وجود ندارد. به‌طور کلی به‌دلیل ضعف نظام‌های قانونی، امکان شناسایی و برخورد با دست‌کاری‌کنندگان قیمت در بورس اوراق بهادار وجود ندارد. وجود مشکلات ساختاری در بورس اوراق بهادار، از قبیل نبود تنوع در ابزارهای مالی، کم‌عمق بودن بازار، نبود ابزارهای مدیریت ریسک و ... موجب شده است تمایل به دست‌کاری در قیمت‌ها افزایش یابد (فلاح شمس و تیموری شندی، ۱۳۸۴: ۱۴۴-۱۲۶).

۸-۸ سایر موانع

- از دیگر موانع پیش روی بازار سرمایه می‌توان به تنوع نداشتن ابزارهای مالی اشاره کرد.

- چیرگی شبکه بانکی بر بازار سرمایه در ایران از دیگر موانع است. به عبارتی بررسی تطبیقی نقش و اهمیت نظام بانکی و بازار سرمایه نشان می‌دهد که بانک‌ها نقش سلطه‌گرانه‌ای در تأمین منابع داشته‌اند. به عبارتی رشد بازار سرمایه در ایران تحت‌الشعاع اجرای سیاست‌های پولی دولت قرار گرفته است.

- تعداد اندک شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار از دیگر مشکلات است. به این ترتیب، ضوابط پذیرش شرکت‌ها در بورس اوراق بهادار باید اصلاح شود و بازارهای خارج از بورس نیز باید تشکیل و تقویت شوند.

- از دیگر موانع پیش روی بازار سرمایه این است که به‌دلیل نبود گسترش شبکه‌های الکترونیکی در بازار سرمایه، بخش عمده‌ای از معاملات به شیوه سنتی انجام می‌شود. به این ترتیب نقل و انتقال سهام بسیار کند و زمان‌بر است و از این رو انعطاف لازم در عرضه و تقاضای سهام بسیار محدود است.

- همچنین نامشخص بودن چگونگی عرضه و تقاضای ثانویه سهام عدالت، علاوه بر ابهام در نحوه واگذاری این سهام، از دیگر مشکلاتی است که بازار سرمایه را تهدید می‌کند. سهام عدالت در شکل فعلی که مشخص‌کننده شرکت خاصی نیست، سند بدهی سنگین دولت حاضر و دولت‌های آینده است (داگلاس سی، ۱۳۷۷: ۱۹۰).

بحث و نتیجه‌گیری

در حال حاضر، بازار سرمایه در ایران به دلایل متعدد جایگاه مناسب و شایسته خود را در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها نداشته است و در صورت بی‌توجهی به این بخش، نباید انتظار داشته باشیم سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به گونه‌ای مناسب اجرا شوند.

با توجه به بررسی صورت گرفته درباره عملکرد بازار سرمایه کشور می‌توان نتایج ذیل را ارائه کرد:

- نبودن یا توسعه نیافتن سازمان‌های خودانتظام که از نهادهای نظارتی هستند، از مشکلات اصلی است.

- میزان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور پایین است.

- نداشتن تعامل سازنده با کشورهای دیگر، وجود قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، توسعه نیافتن بازارهای مالی، نبود امنیت و ثبات کافی برای سرمایه‌گذاران خارجی و ... از عمده‌ترین معضلات و محدودیت‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور است.

- نبود فرهنگ غنی سهام‌داری در بازار سرمایه از دیگر مشکلات پیش رو است.

- سهم بالای اشخاص حقوقی و نهادهای دولتی و شبه‌دولتی از بازار سرمایه از دیگر مشکلات است.

- رقابتی نبودن ساختار بازار و به‌طور ضمنی مشکلات انحصاری داشتن آنها.

- نارسایی و یا نبود قوانین و در مواردی پیچیدگی و ابهام قوانین بازار سرمایه کشور.

- دست‌کاری در بازار و قیمت‌ها از جمله معضلات دیگری است که بازار سرمایه را تهدید می‌کند.

- تنوع نداشتن ابزارهای مالی، چیرگی شبکه بانکی در کشور ما بر بازار سرمایه، تعداد

اندک شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار، عدم گسترش شبکه‌های الکترونیکی در بازار سرمایه، مدیریت دولتی و نوپایی سازمان بورس و اوراق بهادار در

مقایسه با نظام بانکی و حضور نداشتن مدیران حرفه‌ای در این مجموعه، کوچک بودن ابعاد فیزیکی بازار، مشخص نبودن چگونگی عرضه و تقاضای ثانویه سهام عدالت علاوه بر ابهام در نحوه واگذاری این سهام، از دیگر مشکلاتی است که بازار سرمایه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را تهدید می‌کند.

- عملکرد سازمان بورس و اوراق بهادار در زمینه ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس در مقایسه با الزامات جزء ۳ بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه مناسب و قوی نیست.

- سازمان بورس و اوراق بهادار تلاش‌هایی را برای برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی انجام داده یا در حال انجام است، اما طی این دوره، عملکردی با نتیجه ملموس و مؤثر در بورس مشاهده نمی‌شود (جزء ۴ بند «الف» ماده (۱۵) فوق‌الذکر).

- اقدام منجر به نهایی شدن عمل در سازمان بورس اوراق بهادار درباره بند «ب» ماده (۱۵) قانون برنامه در راستای راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار مشاهده نمی‌شود.

- شفافیت نداشتن و به‌هنگام نبودن اطلاعات از مهم‌ترین مشکلات بازار سرمایه است.

• ارائه راهکارهایی برای رفع موانع موجود برای اجرایی شدن اصل (۴۴)

برای حل و رفع موانع چند نوع اصلاحات به منظور حمایت از سرمایه‌گذاران در معاملات شخصی مطرح می‌شود:

- ارائه اطلاعات شفاف به سرمایه‌گذاران و سهام‌داران: آسان‌ترین نوع اصلاحات در هر کشوری افزایش سطح افشاگری است. انجام این نوع اصلاحات در کشورهای نظیر ایران ضروری است.

- حذف راه‌های گریز از قوانین در خصوص تأیید سهام‌داران.

چالش‌های پیش‌روی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار ... ۲۳۹

- اصلاح مواد (۹)، (۱۰) و (۱۲) آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه به‌نحوی که:
 - سهم سرمایه‌گذاران خارجی در تملک سهام شرکت‌ها افزایش یابد تا انگیزه خرید برای آنها ایجاد شود.
 - حذف یا کاهش شرط نگهداری سه‌ساله سرمایه برای خارجی‌ان در بورس کشور، با ایجاد شفافیت در عملکرد شرکت‌ها، ارائه اطلاعات درست و ...
 - پررنگ کردن نقش کارگزاران برای حضور بیشتر سرمایه‌گذاران خارجی در بازار سرمایه به‌طوری که کشورهای هدف مشخص شوند و کارگزاران نقش محوری در این زمینه ایفا کنند.
 - بهبود فضای کسب و کار در کشور با تأکید بر افزایش امنیت سرمایه‌گذاری از راه‌های قانونی و گسترش زیرساخت‌ها.
 - ایجاد شفافیت در قوانین و مقررات و حذف مقررات زائد.

منابع و مأخذ

- «گزارش سالیانه فدراسیون بین‌المللی بورس‌های جهان» (۲۰۰۶).
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف، بانک داده‌ها و اطلاعات سری زمانی اقتصادی.
- تک‌روستا، علی و دیگران (۱۳۸۷). «تخمین رابطه انتشار سهام و عوامل نهادی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به روش تجزیه واریانس»، پژوهشکده امور اقتصادی، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی (ویژه بازار سرمایه)، شماره ۲.
- داگلاس سی، نورث (۱۳۷۷). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- دیانکوف، سیمون (۱۳۸۶). *فضای کسب و کار در سال ۲۰۰۶ (ایجاد فرصت‌های شغلی)*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- رسیدگان، شهره و محمودرضا مدیرروستا (۱۳۸۵). «معرفی و شناخت بازارهای خارج از بورس»، تهران، ماهنامه بورس، شماره ۵۸.
- سازمان بورس و اوراق بهادار (۱۳۸۶). *آمار و عملکرد ارسالی طی نامه شماره ۲۳۶۶۳*.
- سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۶). «اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی این اصل»، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی، مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). «گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۲ و نظارت بر عملکرد چهار سال اول برنامه سوم توسعه»، تهران.
- سنگینیان، علی (۱۳۸۶). «سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و بورس اوراق بهادار»، تهران، ماهنامه بورس، شماره ۶۱.
- صفاریان، مریم و علی‌عباس کریمی (۱۳۸۳). «صندوق تضمین بورس، ساختار نهادی و مقررات

پیشنهادی برای بازار سرمایه ایران»، سازمان بورس و اوراق بهادار تهران، مرکز تحقیقات و توسعه بازار سرمایه ایران، گزارش شماره E52-۸۳۱۱.

عزیزنژاد، صمد (۱۳۸۶). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه چهارم توسعه (۳) (حوزه بورس اوراق بهادار و سرمایه‌گذاری خارجی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۰۲۵.

_____ ۱۳۸۴. «وضعیت بازار سرمایه با توجه به بحران‌های پیش‌رو»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، گزارش شماره ۷۶۲۳.

فلاح شمسی، میرفیض و علی تیموری شندی (۱۳۸۴). «طراحی الگوی پیش‌بینی دست‌کاری قیمت در بورس اوراق بهادار تهران»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۲۷.

قانون آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۱۱ هیئت وزیران، مواد (۹)، (۱۰) و (۱۲).

قانون آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه.

قانون بازار اوراق بهادار، مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران ۱۳۸۴/۳/۱۱.

کشتکار، مریم (۱۳۸۴). «بورس اوراق بهادار تهران، اصلاح ساختار و بازنگری در قوانین و مقررات»، مجله برنامه و بودجه، شماره‌های ۶۱-۶۰.

کیانی، رضا (۱۳۸۵). «سازوکار اجرایی طرح سهام عدالت»، ماهنامه بورس، شماره ۵۱.

مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۶). «روندها و چالش‌های ساختاری بازار مالی ایران با تأکید بر عملکرد سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۵»، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل ۶-۸۶-۱-۰۴.

نظری علی‌آباد، مریم و امید عطایی (۱۳۸۶). «موانع پیش‌روی بازار سرمایه در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۶۷۲.

نویخت، محمدباقر (۱۳۸۵). پژوهش‌های راهبردی در توسعه اقتصادی ایران (۱)، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، جلد ۱.

نیلی، مسعود (۱۳۷۶). اقتصاد ایران، تهران، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی در برنامه‌ریزی و توسعه.

Ahmad, Yamin S. (2004). "Foreign Direct Investment Versus Portfolio Investment: A Global Games Approach", University of Wisconsin-White Water, WI 53538.

Central Bank of Pilipinas (September 2007).

Dipiazza, Jr. Samuel, A. and Robert G. Eccles (2002). "Building Public Trust", The Future of Corporate Reporting John Willey & Sons.

Doing Business Database (2006, 2007, 2008).

European Central Bank (September 2007). "Do International Portfolio Investors Follow Firms Foreign Investment Decisions?"

Evans, Kimberly (December 2002). "Foreign Portfolio and Direct Investment, Global Forum on International Investment.

Freeman, Nick J., Frank L. Bartels (2000). "Portfolio Investment in Southeast Asia's Stock markets: A Survey of Institutional Investors Current Perception and Practices", Institute of Southeast Asian Studies.

Gelos, R. Gasto (2003). "Transparency and International Portfolio Investment in Asia, Latin America and Elsewhere", LAEBA Economics and Business Association, January.

International Conference on the Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS): A summary, (September 2006). IMF.

Knill, April M., (August 2004). "Can Foreign Portfolio Investment Bridge the Smaller Firm Financing Gap around the World?," University of Maryland at College Park.

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2007). World Investment Report.

World Bank (2007), International Financial Statistics (IFS).

_____ (April 2007). World Development Indicators Database.

بررسی الزامات مورد نیاز و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

محمدرضا سعدی*، سعید توتونچی ملکی**

تاریخ دریافت ۸۷/۷/۱۴ | تاریخ پذیرش ۸۸/۹/۱۶

اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بدون شک می‌تواند تحول عظیمی در اقتصاد کشور ایجاد کند. واضح است که اجرای دقیق این سیاست‌ها، نیازمند الزامات بسیاری در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی و تقنینی است. همچنین نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها یکی از الزامات موفقیت آن است که باید از سوی نهادهای نظارتی در کشور صورت گیرد. برخی از نظارت‌های لازم در متن قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی آمده است. این مقاله ضمن برشمردن الزامات مورد نیاز در حوزه‌های مختلف فوق‌الذکر، به بررسی نحوه نظارت دستگاه‌های نظارتی در کشور بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) پرداخته است. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و نهادهای ذی‌ربط آنها مهم‌ترین نهادهای نظارتی در این زمینه هستند.

کلیدواژه‌ها: اصل (۴۴) قانون اساسی؛ نظارت؛ الزامات؛ نهادهای نظارتی؛ واگذاری

طبقه‌بندی JEL: G18، G28، G38

* عضو هیئت عملی پژوهشکده امور اقتصادی؛

E-mail: saadi1001@yahoo.com

** پژوهشگر گروه بخش عمومی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: totonchi59@gmail.com

مقدمه

هدف عمده اصل (۴۴) قانون اساسی تفکیک و تبیین بخش‌های مختلف اقتصادی کشور در قالب بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی است. براساس اصل (۴۴) قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی شکل می‌گیرد. حدود و قلمرو مالکیت در هر یک از این سه بخش، مشروط بر مغایرت نداشتن با قوانین اسلام و دیگر اصول قانون اساسی از طریق تصویب قانون تعیین می‌شود. شروط یاد شده و اوضاع اقتصادی کشور بعد از تقریباً سه دهه تجربه وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور، تقسیم‌بندی فوق را ناکارآمد نشان داده و ضرورت بازنگری در ذیل این اصل قانون اساسی به اولویتی جدی تبدیل شده است. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در دو مرحله و پنج بند با محورهای توسعه بخش غیردولتی، جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، تأکید بر اعمال حاکمیت به جای تصدیگری، توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌ها و پرهیز از انحصار، اقتصاد کشور وارد مرحله جدیدی شده است. الزامات اجرایی شدن سیاست‌های مذکور در بندی مستقل با عنوان «الزامات واگذاری» و نیز در بند «د» این سیاست‌ها، که یک جزء آن کاملاً به الزامات مورد نیاز اجرای این سیاست‌ها پرداخته، ابلاغ شده است.

سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری هفت هدف عمده را دنبال می‌کند که به‌طور خلاصه می‌توان به افزایش رشد اقتصادی، گسترش مالکیت، ارتقای کارایی، افزایش رقابت‌پذیری، کاهش بار مالی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری اشاره کرد. یکی دیگر از مسائل بسیار مهم در زمینه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نحوه نظارت بر اجرای آن است. در این زمینه نیز مقام معظم رهبری براساس بند آخر اصل (۱۱۰) قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» موضوع بند «۲» از اصل (۱۱۰) قانون اساسی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است.

در این مقاله ضمن اشاره به برخی الزامات مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که در واقع بدون در نظر گرفتن دقیق آنها اجرای مناسب سیاست‌ها نیز با اشکال مواجه می‌شود، نقش دستگاه‌های نظارتی در برطرف کردن موانع و چگونگی نظارت آنها بر حسن اجرای این سیاست‌ها بررسی شده است. این کار از دو بُعد جداگانه، یکی از بُعد نهادهای نظارتی آشکار در قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه چهارم توسعه و اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و دیگری از بُعد وظایف قانونی برخی دستگاه‌های نظارتی در کشور، صورت گرفته است. به این ترتیب در بخش اول مروری بر بندهای مختلف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی خواهد شد. در بخش دوم الزامات مورد نیاز این سیاست‌ها بحث می‌شود. در بخش سوم مقاله به ارزیابی نظارت بر اجرای این سیاست‌ها پرداخته می‌شود و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری صورت می‌گیرد.

۱ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در یک نگاه

بر اساس اصل (۴۴) قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش: دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار شده است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با دیگر اصول قانون اساسی مطابقت داشته باشد، از محدوده قوانین اسلام خارج نشود، مایه زیان جامعه نشود بلکه موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

علاوه بر این به صراحت اشاره شده است که حدود و قلمرو در این بخش‌ها بر اساس قانون تعیین خواهد شد. با گذشت حدود سه دهه از تجربه انقلاب اسلامی در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، رانتی بودن اقتصاد کشور به دلایل متعدد، از جمله وابستگی شدید آن به درآمدهای نفتی، نبود اوضاع قانونی و اقتصادی مناسب در کشور برای حضور سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، بروز اختلاف نظرهای قانونی، اداری و سیاسی بین قوای سه‌گانه و دستگاه‌های دولتی در اداره امور کشور، بروز مشکلات و

تنگناهای اقتصادی ناشی از مالکیت و تصدیگری‌های وسیع دولت اعم از انحصارها، کسری‌های مداوم بودجه دولتی، کاهش انگیزه حضور و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد و در کنار آنها ابلاغ سند چشم‌انداز در سال ۱۳۸۲ مقام معظم رهبری به قوای سه‌گانه و ضرورت ایجاد زیرساخت‌ها و تغییر ساختارها به منظور تحقق اهداف این سند و ارائه مدل‌های جدید علمی برای اعمال حاکمیت دولت با گفتمان‌های علمی جدید، همگی زمینه ایجاد تغییر و تحولات اساسی در این اصل و در حوزه نظام اقتصادی را ضروری می‌نمود.

براساس این سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در دو مرحله و پنج بند در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. در بند «الف» این سیاست‌ها دولت مکلف شده است تا ضمن شروع نکردن به فعالیت جدید در موارد خارج از صدر اصل (۴۴)، نسبت به واگذاری کلیه فعالیت‌ها، شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن، که مشمول عناوین صدر این اصل نباشد به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سالیانه حدود ۲۰ درصد، اقدام کند.

در بند «ب» دولت مکلف شده است تدابیری اتخاذ کند که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۳) برسد. اقدام دولت برای ایجاد تعاونی‌ها با هدف اشتغال‌زایی، تأسیس شرکت‌های تعاونی سهامی عام با محدودیت مالکیت هریک از سهام‌داران به سقف‌های معین، تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی، تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت و ... از جمله موارد مورد تأکید در این بند می‌باشد. در بند «ج» سیاست‌ها تحت عنوان «سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» بر تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم به سیاستگذاری، هدایت، نظارت و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، توسعه سرمایه انسانی متخصص، توسعه

استانداردهای ملی، جهت‌گیری خصوصی‌سازی با هدف افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی تأکید شده است. براساس این بند، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) قانون اساسی^۱ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز شمرده شده است. در بخش الزامات واگذاری تأکید شده است تا قیمت‌گذاری سهام این بنگاه‌ها از طریق بازار بورس انجام شود و فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب برای ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت گیرد. همچنین واگذاری سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه به صورت کاملاً کارشناسی شده صورت گیرد. در این بند همچنین بر اصلاح نظام مدیریتی کشور و استفاده از مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد تأکید شده است.

در بند «د» این سیاست‌ها نیز به علت اهمیت موضوع واگذاری‌ها، به الزامات واگذاری و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری پرداخته شده است. در بند «ه» سیاست‌ها با عنوان «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» بر تداوم اعمال حاکمیت دولت از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی تأکید شده است و دولت مکلف است علاوه بر جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی، با تصویب و تنظیم قوانین و مقررات جدید از ایجاد انحصارات جلوگیری کند (سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری).

۱. به استثنای شرکت ملی نفت ایران، شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک توسعه صادرات ایران، بیمه مرکزی ایران، بیمه ایران، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و کشتیرانی، شبکه‌های اصلی انتقال برق، شبکه‌های مادر مخابراتی، امور مربوط به واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، صنایع تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

علاوه بر این بندها، مقام معظم رهبری در نامه‌ای خطاب به رئیس جمهوری، با اختصاص درصدی از سهام صدر اصل (۴۴) قانون اساسی در قالب سهام عدالت موافقت کردند. در این نامه فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری در بند «ج» سیاست‌های کلی مشروط بر اینکه قیمت سهام در بورس تعیین شود، مجاز شمرده شده است. همچنین در مورد دو دهک پایین درآمدی تا ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذار شده مجاز می‌باشد و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی ضمن رعایت قانون تجارت، باید در بورس پذیرفته شوند. براساس این باید روستائیان در اولویت واگذاری سهام باشند و اجرای طرح نباید تصدی‌های دولت را افزایش دهد. همچنین خرید و فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس به میزانی مجاز است که اقساط آن پرداخت یا مورد تخفیف واقع شده باشد، در این نامه همچنین به رئیس محترم جمهوری تذکر داده شده است تا بدون فوت وقت با تشکیل ستادی قوی، زمینه تحرک و رونق اقتصادی را با به‌کارگیری همه نیروها و سرمایه‌های ملی فراهم کند.

از آنجا که اجرای سیاست‌های مذکور به معنای تحول گسترده در ساختار اقتصادی کشور است، بنابراین نظارت بر حسن ایجاد این تحولات گسترده و کنترل روند تحولات مطابق با اهداف ترسیم شده هم در بطن این سیاست‌ها آمده است و هم به صورت یک جریان مداوم و منسجم ضروری است. بنابراین ضرورت نظارت بر اجرای صحیح، به‌هنگام، دور از هرگونه تبعیض و رانت، تحقق فضای شفاف و رقابتی با برنامه‌ریزی و تمرکز بر اجرای این سیاست‌ها یکی از اولویت‌های مهم برای اجرای موفق این سیاست‌هاست.

در این زمینه نیز مقام معظم رهبری براساس بند آخر اصل (۱۱۰) قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» موضوع بند «۲» این اصل را، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده‌اند. مجمع تشخیص مصلحت نظام، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ نهایی کرده است و مقام

معظم رهبری پس از اصلاحات، در ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کرده‌اند.

۲ الزامات مورد نیاز اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

هر نوع برنامه‌ریزی نیازمند الزاماتی است که بدون رعایت آن ممکن است تحقق اهداف مورد نظر امکان‌پذیر نباشد. از این رو یکی از موارد بسیار مهم در تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز اجرای دقیق این سیاست‌ها، توجه به پیش‌نیازها و یا الزامات است. مقام معظم رهبری در یک جزء مستقل با عنوان «الزامات واگذاری» و نیز در بند «د» سیاست‌های کلی موضوع الزامات واگذاری‌ها را مطرح و بر آنها تأکید کرده‌اند. قیمت‌گذاری سهام بنگاه‌ها از طریق بازار بورس، فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب برای ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی، واگذاری کارشناسی شده سهام شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه، اصلاح نظام مدیریتی کشور و استفاده از مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد از جمله الزامات مورد تأکید ایشان هستند.

همچنین ایشان بر توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری، استفاده از روش‌های سالم و معتبر واگذاری، تقویت تشکیلات واگذاری، شفافیت اطلاعات و اطلاع‌رسانی مناسب، رعایت عدالت، عرضه تدریجی سهام به‌منظور دستیابی به قیمت مناسب، ذی‌نفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری، رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها، اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری، اصلاح ساختار بنگاه‌های مشمول واگذاری، اصلاح در نظام قیمت‌گذاری، ارائه تعریف جدید از دولت مبنی بر سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد، تقویت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته، جلوگیری از انحصار و رانت‌جویی و ... به‌عنوان دیگر الزامات مورد نیاز تأکید و در متن سیاست‌های کلی به آنها اشاره

کرده‌اند. با توجه به تأکید صریح بر رعایت الزامات از سوی ایشان و نیز همه صاحب‌نظران اقتصادی در کشور، در ادامه این مسئله به‌طور مفصل بررسی شده است. برای این کار، الزامات اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در مقوله‌های الزامات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی، ساختاری، قانونی و غیره بررسی شده است.

۲-۱ الزامات اقتصادی

از دغدغه‌های مسئولان و بسیاری از صاحب‌نظران برای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نبود بخش خصوصی قدرتمند و توانمند برای مدیریت و اداره فعالیت‌های گسترده اقتصادی در کشور است. به همین دلیل برخی تصور می‌کنند سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ممکن است در اجرا با ناکامی مواجه شود. البته ضعف و حضور نداشتن بخش خصوصی در اقتصاد کشور در سال‌های بعد از انقلاب که به دلایل متعدد از جمله بروز جنگ تحمیلی، وابستگی کشور به درآمدهای نفتی، فضای نامناسب کسب و کار در کشور، نارسایی در قوانین و مقررات کشور و نبود دید مناسب و منطقی در قبال سرمایه و سرمایه‌داران همگی از عوامل ایجاد تسلط اقتصاد دولتی بر اقتصاد کشور بوده است. نکته‌ای که باید به آن توجه شود این است که بالاخره دولت تصمیم گرفته است تصدیگری‌ها را کاهش دهد و خود را از صحنه اقتصاد خارج کند و این امر بدون حضور بخش خصوصی توانمند امکان‌پذیر نیست.

با توجه به اینکه مسئله ثبات و امنیت به‌عنوان زمینه اصلی هرگونه فعالیت مثبت اقتصادی و اجتماعی، مورد تأکید و عنایت مکاتب اقتصادی است، این مسئله به‌دلیل تأثیر متقابل ساخت‌های سه‌گانه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بر همدیگر اهمیت ویژه‌ای یافته است. بی‌ثباتی در هریک از ساخت‌های یاد شده می‌تواند به‌شدت بر ساخت‌های دیگر تأثیر گذارد و آنها را از حرکت‌های سالم و مثبت باز دارد.

امروزه نیاز بخش‌های خصوصی داخلی و خارجی برای فعالیت در محیط‌های

اقتصادی به‌منظور اعتلا و کسب حداکثر منافع اقتصادی بدون وجود محیط شفاف و مناسب برای کسب و کار امکان‌پذیر نیست (هادی‌زنوز، ۱۳۸۲: ۹۱). تجربه کشورهای متعدد در این زمینه حاکی از آن است که با وجود محیط‌های کسب و کار مناسب شرایط رشد اقتصادی برای کشورها با موفقیت در سیاست جذب سرمایه داخلی و خارجی فراهم می‌شود. متأسفانه در کشور ما افزایش میزان سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های سوداگرانه غیرمولد و زودبازده و نیز خروج سرمایه علائمی است که نشان‌دهنده نبود زمینه مناسب و امن برای سرمایه‌گذاری در بخش مولد اقتصاد است (جلال‌آبادی، ۱۳۸۵: ۶۲).

براساس نظریات مختلف اقتصادی، متشکل بودن بازار سرمایه به سبب تأثیر آن در تجهیز منابع مالی فعالیت‌های اقتصادی و انباشت سرمایه، هم‌ترازی بخش‌های پولی و واقعی اقتصاد و نیز فراهم کردن زمینه‌های دستیابی به رشد درون‌زای اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی اهمیت بسیار زیادی دارد. تجربه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد بازارهای مالی (اعم از بازار سرمایه و بازار پول تأمین اطمینان) متشکل، کارآمد و پویا نقشی اساسی در تجهیز پس‌اندازها، افزایش نرخ پس‌انداز سرمایه‌گذاری، مشارکت بخش خصوصی، حذف رانت‌های ناشی از دیوان‌سالاری زائد و فساد اداری، افزایش شفافیت و بسط محیط رقابتی، جلب سرمایه‌گذاری خارجی و سرانجام رشد اقتصادی داشته است (باقرزاده، ۱۳۸۱: ۱۲۴-۱۲۳).

مهم‌ترین موانع پیش‌روی توسعه بازار سرمایه در ایران عبارت‌اند از: شفاف و روزآمد نبودن اطلاعات به‌دلیل طفره رفتن مدیران شرکت‌ها از ارائه اطلاعات صحیح به‌منظور حفظ موقعیت شرکت یا از روی احتیاط، پیچیدگی در قوانین مالیاتی کشور و ارائه اطلاعات نادرست به‌منظور کاهش بار مالیاتی، مالکیت گسترده دولت در شرکت‌ها و دست‌کاری سیاسی قوانین از جانب شرکت‌های قدرتمند برای حفظ قدرت در مقابل رقبای جدید، نبود نظام قضایی قوی در کشور و ... نبودن یا توسعه نیافتن سازمان‌های خودانتظام (از قبیل انجمن‌های حرفه‌ای در قالب مؤسساتی همچون جامعه حسابداران رسمی، انجمن‌های وکلا، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و صندوق‌های بازنشستگی، کانون‌های معامله‌گران اوراق

بهادار و بورس‌ها برای تشکیل بازارهای خارج از بورس و ...، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی برای ورود به بازار سرمایه (از جمله موانع قانونی موجود در قانون اساسی و قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آیین‌نامه بند «ج» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ هیئت وزیران و ...)، نبود فرهنگ غنی سهام‌داری در بازار سرمایه، سهم بالای اشخاص حقوقی و نهادهای دولتی و شبه‌دولتی از بازار سرمایه، نارسایی‌ها در برخی قوانین از جمله قانون تجارت، دست‌کاری در بازار بورس و قیمت‌ها و نبود قوانین ضد دست‌کاری (دست‌کاری با انتشار اطلاعات گمراه‌کننده و یا شایعات ساختگی قیمت اوراق بهادار، یا دست‌کاری بر مبنای معامله و ...)، متنوع نبودن ابزارهای مالی، چیرگی شبکه بانکی بر بازار سرمایه، تعداد اندک شرکت‌های پذیرفته شده در بورس، انجام معاملات به شیوه سنتی، مدیریت دولتی و نوپا بودن سازمان بورس در مقایسه با نظام بانکی، حضور نداشتن مدیران حرفه‌ای در این مجموعه و ... دیگر مشکلاتی است که بازار سرمایه را تهدید می‌کند.

همچنین درآمدهای عظیم نفتی در اقتصاد کشور که در اختیار دولت بوده، سبب شده است از یک طرف دولت به دلیل بی‌نیازی به تشکیل ثروت در بخش شرکت‌ها و خانوارها، به تشویق آن نپردازد و برای تشکیل نهادهای مشوق توسعه، سرمایه‌گذاری نکند. از طرف دیگر شهروندان نیز ابزاری برای اعمال فشار بر دولت و درخواست پاسخ‌گویی آن ندارند و این خود به پدید آمدن بی‌نظمی‌های اقتصادی دولت در قالب بودجه‌های سالیانه و بروز پدیده‌هایی همچون کسری بودجه، تورم و مشکلاتی از این قبیل منجر شده است. همه این پدیده‌ها سبب می‌شود که دولت برای تنظیم برخی از بازارها و پاسخ‌گویی به تقاضاهای ایجاد شده اقدام به واردات کالا و خدمات کند که این امر خود موجب گسترش تصدیگری دولت شده و مشکلات بی‌شماری را به وجود آورده است. بسیاری از اندیشمندان علم اقتصاد بر این باورند که یکی از دلایل مواجه شدن آزادسازی جامع و

سریع با مشکلات بسیار زیاد در اقتصاد کشورهای مختلف این است که اجرای این برنامه بدون اصلاحات بنیادی مانند آزادسازی قیمت‌ها و تجارت خارجی از یک سو و اصلاحات مطلوب در بازارهای سرمایه از سوی دیگر امکان‌پذیر نیست. بنابراین تعیین قیمت معمولاً سرمایه‌گذاری و اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آنها را با مشکل مواجه می‌کند. از این رو یکی از الزامات اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) دخالت نکردن دولت در عملکرد قیمت‌گذاری است که باید در کنار سایر موارد اشاره شده و به‌طور جدی مدنظر دولتمردان قرار گیرد.

۲-۲ الزامات فرهنگی و اجتماعی

از دیگر الزامات لازم برای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) الزامات فرهنگی و اجتماعی است. بدهی است اجرای برنامه آزادسازی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش‌های غیردولتی نیازمند فرهنگ‌سازی است. در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر افزایش مشارکت مردمی و آزادسازی تأکید شده است، بنابراین لازم است زیرساخت‌های لازم برای این موضوع مهم در ابعاد فرهنگی و اجتماعی نیز مهیا شود. یکی از آسیب‌های بالا بودن حجم اقتصاد دولتی در کشور، تغییر نگرش مدیران بنگاه‌های اقتصادی دولتی از سودآوری بنگاه به سهم‌خواهی و ... است. به این ترتیب اگر قرار باشد همین مدیران در فرایند واگذاری‌ها مجدداً به خدمت بخش‌های غیردولتی درآیند، باید نگرش آنها اصلاح شود. همچنین حمایت‌های متعدد دولت از بنگاه‌ها باعث شده است تا مدیران فرهنگ رقابت را نیاموزند و همیشه چشم به سیاست‌های حمایتی دولت داشته باشند که این نگرش نیز باید اصلاح شود.

یکی دیگر از آسیب‌های اجرای سیاست‌های کلی این است که مدیران رانت‌جو و به دنبال قدرت، ملاحظات غیراقتصادی را در تصمیم‌گیری‌ها وارد می‌کنند. برای رفع این معضل اساسی باید ضمن ایجاد مکانیسم‌های تنبیه شدید، رویه‌های انگیزشی قوی نیز برای

مدیران در نظر گرفته شود. به این ترتیب ضروری است طی برنامه‌ای کاملاً سنجیده، در ذهن مدیران از بازسازی و نوسازی بنگاه برای افزایش سوددهی، احساس مسئولیت ایجاد کرد. تقویت سرمایه اجتماعی در راستای ایجاد احساس مسئولیت در بین مردم نسبت به سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به عنوان مکمل دولت و بازار در مشارکت مردم برای انجام این سیاست‌ها بسیار مهم است. سرمایه اجتماعی می‌تواند زمینه بسیج افراد و گروه‌ها را برای رسیدن به اهداف خاص فراهم کند و دستیابی به کارآمدی‌های خاص اقتصادی را امکان‌پذیر سازد. براساس سیاست‌های ابلاغی، دولت مکلف شده است سهم بخش تعاون را در اقتصاد تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم به ۲۵ درصد برساند. بنابراین لازم است توجه ویژه‌ای به گسترش فرهنگ تعاون در کشور صورت گیرد. البته باید گفت که با توجه به تعالیم بسیار زیاد در قرآن و سایر متون اسلامی و احادیث معتبر، این موضوع در جامعه ایران تا حدودی نهادینه شده و کافی است که دولت به شکل رسمی‌تری جلوگیری از برخوردهای غیرکارشناسانه با امر آزادسازی و تغییر نگرش‌های محدودکننده در مورد ثروت و ثروتمند را آموزش دهد و فرهنگ‌سازی در این امر را به شیوه‌های مستقیم و غیرمستقیم و متناسب با زمینه‌سازی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مدنظر قرار دهد. به نظر بسیاری از کارشناسان یکی از علل عمده استقبال نکردن خانوارهای ایرانی از سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی، ناشی از ناآگاهی آنان از فواید و مزایای این گونه دارایی‌هاست. بنابراین ایجاد و ارائه برنامه‌های آموزشی از طریق رسانه‌های مختلف، کتب درسی، مدارس و دانشگاه‌ها جهت افزایش سطح آگاهی خانوارها می‌تواند در رفع این ضعف بسیار کمک کند.

۲-۳ الزامات سیاسی

رعایت حقوق مالکیت، تعامل مناسب با دیگر کشورها، تفکیک نهادها به تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز و مبارزه جدی با فساد و رانت‌جویی از اهم الزامات سیاسی است که دولت در

اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باید آنها را رعایت کند. بسیاری از صاحب‌نظران برآن‌اند که حفاظت گسترده دولت از حقوق مالکیت منجر به گسترش مصرف بازاری افراد و اندازه بازارها شده است و شرایط رقابت را مهیا می‌کند. علاوه بر این کاهش ریسک و عدم اطمینان سرمایه‌گذاری، افزایش امکان به کارگیری دارایی و افزایش درآمد برای همه افراد جامعه و طبقات اجتماعی از دیگر مزایای گسترش و حفاظت از حقوق مالکیت است. با توجه به حجم عظیم واگذاری‌ها براساس سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی یکی دیگر از الزامات سیاسی اجرای این سیاست‌ها، ارتباط مناسب و سازنده و به‌طور کلی تعامل کشور با دیگر کشورهای دنیا است؛ زیرا حضور سرمایه‌گذاران خارجی در کشور برای فرایند واگذاری‌های یاد شده ضروری است و این حضور بدون تعامل سازنده امکان‌پذیر نیست. اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) علاوه بر موارد ذکر شده نیازمند نهادهای متنوع تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است. اما تفکیک وظایف نهادهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز الزام مهم دیگری است که باید به آن توجه شود.

طی سال‌های گذشته تصمیم‌گیری غیر کارشناسی حاکمیت، هزینه‌های اجتماعی فراوانی ایجاد کرده است. اکنون برای اجرای اصل (۴۴) لازم است ابعاد نظری موضوع بارها بررسی شود و الگوهای نظری دانشمندان علوم انسانی، براساس قیود، محدودیت‌ها و ارزش‌ها بومی شود. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، براساس ادبیات معتبر اقتصادی، فساد و رانت‌جویی سبب می‌شود تا انگیزه‌های کار و تولید و سرمایه‌گذاری در کشورها از بین برود و فضای کسب و کار ناامن شود. از این رو یکی از الزامات لازم برای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مبارزه جدی دولت با این دو مقوله است. تجربه دیگر کشورها نشان داده است، در آن دسته از کشورها که بخش دولتی حضور بسیار پررنگ در اقتصاد دارد، درجه فساد و رانت‌جویی بیشتر است. ایران نیز از این امر مستثنا نیست.

بعد از انقلاب اسلامی ایران با گسترش حجم دولت در اقتصاد، زمینه‌های بروز فساد و رانت‌جویی نیز فراهم شد؛ که البته بخشی از آن نیز میراث دوران قبل از انقلاب است.

به نحوی که بخش خصوصی در رقابت با بخش قدرتمند دولتی در فعالیتهای اقتصادی، زمین گیر شد. در مورد ضرورت مبارزه جدی با فساد و رانت جویی باید اشاره کرد که در فضای رقابتی وجود فساد و رانت‌های اقتصادی سبب از دور خارج شدن آن دسته از بنگاه‌ها می‌شود که رابطه غیررسمی با نهادهای تأثیرگذار دولتی ندارند. این دسته از بنگاه‌ها می‌دانند که برخی از آنها با شرایط آسان‌تر و با استفاده از فساد و رانت‌ها، می‌توانند بر سودجویی خود بیافزایند و هزینه‌ها را کاهش دهند، پس به همین دلیل وارد عرصه نمی‌شوند و میدان را برای این دسته از بنگاه‌ها خالی می‌کنند. بنابراین یکی از الزامات موفقیت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از بین بردن عوامل ایجادکننده این فضای ضدرقابتی است؛ زیرا اجرای سیاست‌های کلی بدون وجود این فضا، همان‌طور که در بند «الف» این سیاست‌ها اشاره شده است، اهداف مورد نظر را تأمین نخواهد کرد.

۲-۴ الزامات تقنینی

به‌منظور نیل به گسترش آزادسازی و افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی و حمایت از آنها در رقابت با بازارهای بین‌المللی، تحقیق و بررسی کارشناسی و شناخت عوامل مؤثر بر توانمندسازی و رقابت‌پذیری آنها ضروری است. یکی از عوامل بدون شک وجود قوانین و مقررات مناسب است. همان‌طور که گفته شد اجرای سیاست‌های کلی به‌منزله یک انقلاب یا تغییر اساسی در چارچوب اقتصادی - سیاسی کشور محسوب شده است. بنابراین تصویب، تغییر، ایجاد و اجرای برخی از قوانین و مقررات به‌طور هماهنگ با این تغییرات اجتناب‌ناپذیر است. باید توجه داشت که ما در بسیاری از زمینه‌ها کمبود قوانین و مقررات نداریم، بلکه مسئله اساسی این است که قوانین موجود به‌درستی اجرا نمی‌شوند یا این‌قدر پیچیده‌اند که افراد با مشکل درک قانون مواجه‌اند مثلاً وجود قوانین و مقررات بیش از حد برای سرمایه‌گذاری و اجرای ناکارآمد آنها سرمایه را به سوی بخش‌های غیررسمی و زیرزمینی هدایت کرده است (یوسفی، ۱۳۸۲):

(۷۵۲). این مسئله خود بر کسری بودجه دولت افزوده است و کسری بودجه باعث بی‌اعتمادی بیشتر سرمایه‌گذاری شده و در نتیجه ناکارآمدی واحدهای دولتی را افزایش داده است (تقوی، ۱۳۸۴: ۳۰۱). تغییر شرایط و قوانین موجب تغییر سیاست‌ها و بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری می‌شود و در چنین وضعیتی بخش‌های مولد بیشترین آسیب را خواهند دید. از طرفی در کشور ما برخی قوانین نیز وجود دارد که در بحث کارشناسی معایبی دارند. برای اینکه بتوانیم سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را به‌نحو احسن اجرا کنیم، لازم است تا این دسته از قوانین با انجام یک کار کارشناسی همه‌جانبه و دقیق شناسایی و نسبت به رفع آنها در قالب اصلاح قوانین اقدام شود. برای نمونه در این مورد می‌توان به قانون کار، قانون سرمایه‌گذاری، قوانین مالیاتی، قانون بورس اوراق بهادار، قانون بیمه و ... اشاره کرد. یکی از معضلات در کشور ما وجود نهادها، سازمان‌ها و شوراهای مختلفی است که اقدام به تصویب قوانین و مقررات و بخش‌نامه‌های مختلف می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر هر نهاد بدون اینکه نتیجه تصمیم خود بر دیگر بخش‌ها را در نظر بگیرد قوانینی می‌گذارد که اقتصاد را فلج می‌کند. نمونه بارز این ناهماهنگی‌ها به‌وفور در کشور یافت می‌شود. به‌این ترتیب از دیگر الزامات، وجود نهادی قانونگذار در کشور بوده و لازم است تمامی بخش‌های اقتصادی اعم از دولتی یا غیردولتی به رعایت قوانین احترام بگذارند. تصویب قوانین جدید یکی از الزامات مورد نیاز برای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است؛ زیرا به‌دلیل ساختار دولتی اقتصاد کشور، در بسیاری از زمینه‌ها قوانین لازم تصویب نشده است. برای نمونه هنوز قانون ضدانحصار در کشور وجود ندارد. همچنین قوانین مالکیت معنوی نیز در کشور به تصویب نرسیده است. بررسی تجارب کشورهای دیگر نشان داده است که بدون تدوین قوانین کارآمد و همراهی نکردن مجلس قانونگذار، سیاست‌های خصوصی کارآمد نبوده‌اند. در زیر برخی از الزامات قانونی متناسب با اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در قالب اصلاح، ایجاد، تأکید بر اجرا و تغییر قوانین اشاره شده است:

- اصلاح قوانین مالیاتی با هدف شفافیت، عدالت و فراگیری؛

- اصلاح قوانین سرمایه‌گذاری خارجی برای زمینه‌سازی مشارکت بیشتر؛
- اصلاح مقررات بازار بورس و قیمت‌گذاری‌ها برای جلوگیری از ناکارایی و فساد در واگذاری‌ها؛
- اصلاح قوانین مالی - اقتصادی به نفع تقویت حقوق مالکیت خصوصی؛
- تسهیل مقررات ثبت قانونی حقوق مالکیت‌های معنوی و مادی؛
- ایجاد تغییرات در قوانین تجاری و حقوقی کشور متناسب با ورود به عرصه تجارت جهانی؛
- تصویب قوانین ضدانحصار و مبارزه با فساد؛
- اصلاح مقررات و قوانین لازم برای تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاستگذاری؛
- ایجاد الزامات قانونی برای شرکت‌های دولتی برای داشتن حداقل شرایط حضور آنها در بازارهای مالی و بورس؛
- تعدیل و لغو برخی از قوانین دست‌وپاگیر و تقویت‌کننده اقتصاد غیررسمی و زیرزمینی؛
- اصل قوانین امور بانکی و بیمه‌ای در کشور؛
- اصلاح قانون کار و تأمین اجتماعی.

۳ عملکردهای نظارتی پیش‌بینی شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

همان‌طور که در قسمت‌های قبل اشاره شد، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، یک فرصت مناسب برای برنامه‌ریزان و سیاستگذاران اقتصادی ایجاد کرده است تا با معماری مجدد، بازسازی و ترمیم برخی از زیرساخت‌ها و چارچوب‌های کلی اقتصاد، نقص‌ها و ناکارایی‌های آن را برطرف کنند. واقعیت آن است که طی چند دهه گذشته اوضاع خاص کشور و بهره‌مندی دولت از درآمدهای نفتی، باعث تشدید دولتی شدن اقتصاد ایران در بخش‌های گوناگون بدون توجه به عملکرد و کارایی آن شده است. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی شرایط حضور گسترده دو بخش خصوصی و تعاونی را برای کسب جایگاه واقعی و کارآمد خود در اقتصاد فراهم کرده است و حضور دولت را در حوزه‌های قانونگذاری، سیاستگذاری، نظارت و انجام برخی از فعالیت‌های

مشخص شده در حوزه‌های خاص که در مواد مختلف فصل دوم قانون اصلاح از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اشاره شده، مشخص کرده است. قانون سیاست‌های کلی نیز عملکرد نظارتی را در قالب مواد، بند و یا تبصره‌هایی طراحی کرده و وظایف برخی وزارتخانه‌ها، نهادها، هیئت‌ها و شوراهای را برای انجام برخی از امور نظارتی در فرایند اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تبیین نموده است، که این عملکردها و ابزارهای نظارتی خود می‌تواند از جانب مجلس شورای اسلامی و دیگر دستگاه‌های نظارتی، در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مختلف برای حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پیگیری شود. در جدول ۱ به برخی از عملکردهای نظارتی پیش‌بینی شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اشاره شده است.

جدول ۱ عملکردهای نظارتی آشکار در قانون

ردیف	موضوع ماده	ماده	فصل
۱	نقش نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر حسن اجرای ماده (۶) قانون در خصوص سهم ۴۰ درصدی بازار کالاها و خدمات برای مؤسسات و شرکت‌های تابعه و وابسته ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن	تبصره «۲» ماده (۶)	۲
۲	انتصاب هیئتی از جانب رئیس‌جمهوری برای نظارت بر فرایند مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی	تبصره «۴» ماده (۷)	۲
۳	نقش نظارتی وزارت تعاون بر حسن اجرای سیاست‌های تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام	ماده (۱۳)	۳
۴	تبصره ذیل ماده (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف کرده است تا فعالیت‌های واگذاری سالیانه سهام مدیریتی و نظارتی بنگاه‌ها را	تبصره ماده (۲۴)	۵

جدول ۱ عملکردهای نظارتی آشکار در قانون

ردیف	موضوع ماده	ماده	فصل
	به صورت گزارش های سالیانه تا پایان اردیبهشت سال بعد به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.		
۵	داشتن سخن گو برای شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهارم قانون اساسی برای اطلاع رسانی به موقع، شفاف و همه جانبه	تبصره «۴» ماده (۴۲)	۸
۶	نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	بند «۲» ماده (۴۳)	۸
۷	تصویب شاخص های اجرایی تحقق اهداف سیاست های کلی اصل (۴۴) به منظور نظارت دقیق بر اجرای آنها و تبیین نقش سیاست گذاری، هدایت و نظارت دولت	بند «۵ و ۷» ماده (۴۳)	۸
۸	اختیار شورای رقابت در اجرای وظایف و مأموریت های خود برای رسیدگی به دعوی و پرونده های مطرح شده، بازرسی از بنگاه ها و شرکت ها و اجازه ورود به اماکن، انبارها، وسایل نقلیه، رایانه ها و تفتیش آنها و نیز نظارت بر ارائه جوایز بازرسی از فعالیت های اقتصادی، اموال، رایانه ها، دفاتر و دیگر اوراق، شرکت در جلسه های مجامع عمومی و جمع آوری اطلاعات مورد نیاز از مصوبات هیئت مدیره	بند «الف» ماده (۶۱)	۹
۹	درخواست گزارش، اطلاعات، مدارک، مستندات و سوابق، اعم از کاغذی یا الکترونیکی، مرتبط با رویه های ضد رقابتی از اشخاص حقیقی و حقوقی و دعوت از کارشناسان و مؤسسات تخصصی و دریافت اظهار نظر آنان در فرایند تحقیق و بازرسی	بند «ب» ماده (۶۱)	۹
۱۰	نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) در زمینه رویه های ضد رقابتی، موضوع مواد (۴۵) تا (۴۹) قانون	ماده (۶۱)	۹
۱۱	ایجاد زمینه های نظارت عمومی از جانب شورای رقابت با فراهم کردن امکان دسترسی عموم به ضوابط، آیین نامه ها و دستورالعمل های فصل نهم قانون و ارائه گزارش های عملکرد سالیانه	ماده (۴۴)	۹

جدول ۱ عملکردهای نظارتی آشکار در قانون

ردیف	موضوع ماده	ماده	فصل
۱۲	مکلف کردن وزارت امور اقتصادی و دارایی برای ارائه گزارش‌های عملکرد به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام	ماده (۸)	۱۰
۱۳	رسیدگی به شکایت اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیردولتی در راستای نظارت بر رویه‌های ضدرقابتی از طرف شورای رقابت	مواد مختلف	۹

۴ ابزارهای نظارتی حاکمیتی

۴-۱ قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور

همراه با عملکردهای نظارتی ارائه شده در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، در این بخش ابزارهای نظارتی حاکمیتی برای نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها آمده است. مطابق اصل (۱۷۴) قانون اساسی و براساس حق نظارت قوه قضائیه درباره حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر این قوه تشکیل شد که حدود وظایف این سازمان نیز از جانب قانون تعیین شده است. این سازمان در کنار دیگر قسمت‌های قوه قضائیه به‌عنوان سازمان تخصصی نظارت‌کننده، می‌تواند به‌منظور اهداف تعیین شده، بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری نظارت کند. بنابراین نظارت تخصصی سازمان مذکور در فرایند اجرای سیاست‌های کلی می‌تواند در اجرای صحیح این اصل نقش اساسی داشته باشد.

مطابق ماده (۵) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن مصوب سال ۱۳۷۵، این سازمان موظف است بازرسی خود را با ایجاد

هیئت‌های بازرسی متشکل از متخصصان و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد در هر بخش انجام دهد. از این رو ضروری است سازمان بازرسی کل کشور نظارت در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را هم در حین اجرا و هم پس از اجرای این سیاست‌ها اعمال کند. همچنین موظف است، تقسیم‌بندی اقتصاد طبق ابلاغیه سیاست‌های کلی به بخش‌های دولتی، خصوصی، عمومی غیردولتی و تعاونی را با همه مصادیق و اجزای آن انجام دهد و بر آن نظارت داشته باشد. تبیین ماهیت و سهم بخش‌های مختلف اقتصادی و زیرمجموعه آنها با بازرسی و نظارت مستمر بر فعالیت این بخش‌ها، نحوه قیمت‌گذاری و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و فرایند ارائه اطلاعات در بازار سرمایه، بررسی و تطبیق نتایج حاصل از فعالیت بخش‌های مختلف با اهداف تعیین شده در سیاست‌های کلی از مهم‌ترین وظایف سازمان بازرسی و دغدغه‌های اصلی اجرای صحیح این سیاست‌هاست.

در نهایت گفتنی است سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به‌عنوان بازوی نظارتی قوی با نظارت صحیح و مستمر در هریک از موارد مشخص شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی زمینه‌های اجرای صحیح، کامل و کارآمد این سیاست‌ها را فراهم کند که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است:

- نظارت بر حسن اجرای قانون در مورد قلمرو فعالیت‌های هریک از بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی موضوع ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به‌عنوان عضو شورای عالی اجرا؛

- ایجاد شرایط مطلوب فعالیت بخش خصوصی و تعاونی با نظارت بر اجرای صحیح

ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مطابق بند «۹» ماده (۴۳) قانون مذکور؛

- نظارت بر چگونگی قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی

براساس مواد (۱۸ و ۲۲) قانون مذکور (اهمیت نظارت در این مرحله به اندازه‌ای است که

عده‌ای از متخصصان این مرحله را پرلغزش‌ترین مرحله از کل مراحل خصوصی‌سازی

معرفی کرده‌اند)؛

- نظارت بر چگونگی اجرای مواد (۳۰ و ۳۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)؛ مواد (۳۰ و ۳۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، چگونگی مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها در فرایند اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را بیان کرده است. نظارت بر اجرای سهم‌های اختصاص یافته این وجوه در بخش‌های مختلف اقتصاد نیز از موارد مهمی است که سازمان بازرسی می‌تواند در آن وارد شود و نتایج را با اهداف پیش‌بینی شده مقایسه کند.
- بیشترین استفاده از توان و ظرفیت کارشناسی دیگر نهادها، سازمان‌ها، ارگان‌ها و وزارتخانه‌ها برای دستیابی به دستگاه نظارتی پویا (دستگاه خودنظارتی) در خصوص اجرای وظایف محوله در بندهای «۲» و «۵» ماده (۴۳) قانون مذکور؛
- نظارت بر عملکرد سازمان‌های مرتبط با مواد (۷ و ۱۵) قانون مذکور؛
- کمک به شورای رقابت در انجام وظایف محوله در زمینه تحقیق و بازرسی به‌منزله شخصیت حقیقی صالح مطابق تبصره «۲» جزء «ب» ماده (۶۱) قانون مذکور؛
- همچنین الزامات اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که نقش قوه قضائیه را به‌عنوان نهاد نظارتی ضروری می‌کند، به‌شرح زیر است:
- پیشنهاد ایجاد شعبه‌های تخصصی در دادگاه‌ها برای رسیدگی به مسائل اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، ماده (۳۳) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛
- تأسیس دادستانی ویژه مسائل اجرایی اصل (۴۴) برای حمایت از بخش خصوصی در برابر تعرض احتمالی و نظارت بر عملکرد دولت؛
- سالم‌سازی فضای اقتصادی با بهینه‌سازی امر بازرسی به‌نحو اثربخش و رسیدگی به خطاهای احتمالی مجریان براساس عرف، کارشناسی و مقتضیان اجرایی؛
- ایجاد تعامل و هماهنگی با دستگاه‌های نظارتی موجود در دیگر نهادهای اداری برای اجرای کامل و دقیق فرایند نظارت در مراحل اجرای سیاست‌های کلی.

۲-۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام

براساس بند «۲» اصل (۱۰۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای دستور مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ مقام معظم رهبری که امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده‌اند، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در ۱۰ ماده و تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب رسید.

با توجه به شأن نظارتی مجمع در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و آنچه در شرح وظایف کمیسیون نظارت مجمع به تصویب رسیده است؛ مجمع تشخیص می‌تواند و باید در موارد آشکار در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اعم از منع ورود دولت در فعالیت‌های خارج از صدر اصل (۴۴)، نحوه واگذاری‌ها، تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت، نحوه مصارف منابع حاصل از واگذاری‌ها و مواردی از این قبیل مستقلاً و رأساً نظارت کند و گزارش‌های ادواری نظارت را به منظور اصلاح خلأها و نقص‌ها یا تقویت رویه‌های مفید تهیه نماید و در اختیار قوای سه‌گانه قرار دهد. قطعاً این نظارت کلان‌نگر باید پس از شناسایی و اعلام شاخص‌های حسن انجام یا مغایرت عملکردها با اهداف ترسیم شده در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) باشد. در جدول ۲ به برخی از مواردی که این مجمع طبق وظایف محوله و در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی باید نظارت کند، اشاره شده است.

جدول ۲ نحوه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای سیاست‌های کلی

ماده	موضوع ماده	ردیف
مواد (۲ و ۷)	نظارت بر کلیه قوانین و مقررات به‌ویژه قوانین برنامه از نظر مطابقت با اهداف سیاست‌های کلی و مواد تصریح شده در فصل‌های دوم، سوم، چهارم و نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از طرف کمیسیون نظارت	۱
ماده (۸)	تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری هیئت‌های ذی‌ربط و ارزیابی میزان تحقق سیاست‌های کلی و حسن	۲

جدول ۲ نحوه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای سیاست‌های کلی

ردیف	موضوع ماده	ماده
	اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی (از وظایف و اختیارات شورای عالی نظارت مصرح در بندهای «۱، ۲ و ۵» ماده (۴۳) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)	
۳	نظارت مستمر بر عملکرد قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و سازمان صدا و سیما در راستای تحقق اهداف سیاست‌های کلی براساس گزارش‌های ادواری، سالیانه و پنج سال یک‌بار ارائه شده از طرف قوا و دستگاه‌های فوق به هیئت‌های تخصصی زیر نظر هیئت نظارت	مواد (۳) و (۵)
۴	تهیه گزارش‌های سالیانه از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی از طرف هیئت‌های مربوطه و ارائه آنها به هیئت نظارت	تبصره «۱» ماده (۶)
۵	الزام بالاترین مقام قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات، شورای نظارت صدا و سیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل (۹۰)، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی برای همکاری با مجمع در اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و تشخیص نهایی مغایرت یا مغایرت نداشتن عملکردها با سیاست‌های کلی از طرف مجمع.	ماده (۹)

۳-۴ مجلس شورای اسلامی

در باب دوم و فصل دوم آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نظارت در مرحله بعد از قانونگذاری مجلس آمده است. در این بخش با تشریح وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی سعی شده است تا وظایف مجلس شورای اسلامی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بیان شود. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

از طرف مقام معظم رهبری مجلس شورای اسلامی مطابق وظیفه اول خود قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را در کمیسیون ویژه‌ای تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رساند. که اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام مراحل نهایی را طی می‌کند. مجلس شورای اسلامی می‌تواند به منظور وظیفه نظارتی خود مطابق آیین‌نامه داخلی و با ابزارهای پیش‌بینی شده نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را اعمال کند که در زیر به برخی از این ابزارها اشاره شده است:

۱-۳-۴ کمیسیون اصل (۹۰)

ماده (۳۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل (۹۰) را به منظور اجرای اصل نودم قانون اساسی در نظر گرفته است. اصل (۹۰) قانون اساسی تصریح کرده است که هر کس شکایتی از قوای سه‌گانه داشته باشد می‌تواند به مجلس مراجعه کند و مجلس موظف است به شکایت‌ها رسیدگی نماید.

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل (۹۰) دارای دو واحد است و علاوه بر اختیارات مصرحه در ماده واحده مصوب ۵۹/۱۱/۱ و تبصره الحاقی آن مصوب ۶۴/۲/۵ می‌تواند برای کسب اطلاعات کافی از مسئولان مذکور در آن ماده با دعوت یا مکاتبه مستقیم در امورات مقتضی تحقیق کند. ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل (۹۰) بیان کرده است چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرسی یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت‌رئیس کمیسیون اعزام کند. کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی در زمینه‌های مورد نیاز برای بازرسی می‌تواند از متخصصان امر استفاده کند و بعد از گزارش مأموریت، در صورت احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت نماید.

به این ترتیب کمیسیون اصل (۹۰) که وظیفه آن رسیدگی به شکایت‌های مردم از نحوه عملکرد سه قوه مجریه، قضائیه و مقننه است، می‌تواند به عنوان بازوی نظارتی قوی بر عملکرد هر سه قوه در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ابعاد

خرد و کلان طبق گزارش‌ها و شکایات واصله رسیدگی و یا در موارد مشخص از آنها بازرسی کند. علاوه بر این، قانون درباره اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم کمیسیون اصل (۹۰) تصریح کرده است که این کمیسیون می‌تواند از تمام قوای سه‌گانه، وزارتخانه، ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها، بنیادها، نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به‌نحوی به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه کنند و این خود نافذ بودن کمیسیون اصل (۹۰) را در تحقیق و نظارت در عملکرد همه دستگاه‌ها و نهادهای دولتی روشن می‌سازد. همان‌طور که قبلاً اشاره شد این امر خود می‌تواند در نظارت مستقیم و غیرمستقیم مجلس بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تأکید کند.

۲-۳-۴ تحقیق و تفحص

ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان کرده است که در راستای اجرای اصل (۷۶) قانون اساسی، نمایندگان مجلس می‌توانند در هر یک از امور کشور که لازم بدانند درخواست تحقیق و تفحص کنند.^۱ مهلت تحقیق و تفحص طبق ماده (۱۹۹) آیین‌نامه داخلی به مدت شش ماه است و هیئت تحقیق و تفحص می‌تواند در صورت نیاز شش ماه دیگر آن را تمدید کند. مسئولان دستگاه تحقیق و تفحص شونده و تمام دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی مطابق ماده (۲۰۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی موظف به فراهم کردن امکانات و تسهیلات لازم هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی آن هیئت می‌باشند.

با توجه به اختیارات و حدود قانونی تعیین شده برای تحقیق و تفحص نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مجلس می‌تواند در همه موارد، به‌جز موارد اشاره شده در پاراگراف، و بنا به ضرورت و صلاحدید با تحقیق و تفحص بر فرایند اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نظارت کند و در صورت بروز تخلف و یا انحراف از اهداف مندرج در

۱. به‌جز دستگاه‌های زیر نظر مستقیم رهبری، شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری.

سیاست‌های کلی زمینه‌های اصلاح آن را فراهم کند. با توجه به قانون سیاست‌های کلی و ماده (۳) تبصره «۲» و مواد (۶، ۱۰، ۱۳ و ۱۸) و بندهای «۴» و «۵» ماده (۱۹)، تبصره «۳» مواد (۳۵، ۴۰، ۴۲ و ۵۴) قانون ارائه شده مجلس شورای اسلامی می‌تواند با روش تحقیق و تفحص یا با طرح سؤال و پرسش از وزیران و زارتخانه‌های مرتبط با مواد مطرح شده در بالا و یا اعمال نظر در شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از طریق نمایندگان و یا رئیس دیوان محاسبات کشور به منزله اعضای این شورا نظارت خود را بر حسن اجرای سیاست‌های فوق اعمال کند.

۳-۳-۴ تذکر و سؤال از رئیس‌جمهوری و وزیران

اصل (۸۸) قانون اساسی، حق تذکر و سؤال را از رئیس‌جمهوری و وزیران درباره هریک از وظایف آنان در تمام مواردی که نماینده یا نمایندگان تشخیص بدهند، منظور کرده است. از آنجا که مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، اجرا و نظارت بر برخی از مواد و بندهای این قانون و دستگاه‌های دولتی و تذکر و سؤال از رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط به آنها، نظارت مستقیم خود را در راستای حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اعمال کند. در جدول ۳ به برخی از مواردی که مجلس شورای اسلامی می‌تواند با ابزار فوق نظارت خود را بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اعمال کند، اشاره شده است.

جدول ۳ نحوه نظارت مجلس بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

ماده	موضوع ماده	ردیف
تبصره «۲» ماده (۶)	تذکر و سؤال از وزیر امور اقتصادی و دارایی به منظور نظارت بر فرایند اجرای ماده (۶) قانون در خصوص سهم ۴۰ درصدی بازار کالاها و خدمات برای مؤسسات و شرکت‌های تابعه و وابسته ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن	۱

جدول ۳ نحوه نظارت مجلس بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

ردیف	موضوع ماده	ماده
۲	تذکر و سؤال از رئیس‌جمهوری در مورد عملکرد هیئت انتصابی از جانب ایشان برای نظارت بر فرایند مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور و مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی	تبصره «۴» ماده (۷)
۳	تذکر و سؤال از وزیر تعاون در خصوص نقش نظارتی وزارت تعاون بر حسن اجرای سیاست‌های مربوط به تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام	ماده (۱۳)
۴	تذکر و سؤال از وزیر امور اقتصادی و دارایی یا اعمال تحقیق و تفحص از این وزارتخانه در خصوص عملکرد آن درباره تبصره ذیل ماده (۲۴)، بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۸) و بندهای «۴» و «۵» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	تبصره ماده (۲۴) و بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۸) ماده (۱۹)
۵	تذکر و سؤال از رئیس‌جمهوری و وزیر امور اقتصادی و دارایی در خصوص نحوه عملکرد دولت در قبال ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	ماده (۳۰)
۶	تذکر و سؤال از وزیران امور اقتصادی و دارایی و رفاه و تأمین اجتماعی و تحقیق و تفحص از وزارتخانه‌های متبوع آنها در خصوص عملکرد آنها درباره مفاد ماده (۳۵) قانون سیاست‌های کلی	تبصره «۳» ماده (۳۵)
۷	نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، از طریق ابزارهای مختلف نظارتی مجلس شورای اسلامی اعم از تذکر و سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص و دیوان محاسبات کشور	ماده (۴۰) و بند «۲» ماده (۴۳)
۸	تذکر و سؤال از وزیران مرتبط و نظارت مستقیم مجلس از طریق نمایندگان عضو در شورای رقابت، بر عملکرد این شورا مطابق وظایف محوله به آن	ماده (۶۱)
۹	تذکر و سؤال، تحقیق، تفحص و استیضاح از وزیر امور اقتصادی و دارایی و نظارت مستقیم از جانب مجلس شورای اسلامی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	بند «الف» ماده (۸۹)

بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با هدف شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

در این مقاله به بررسی الزامات مورد نیاز اجرای این سیاست‌ها و نحوه نظارت نهادهای مختلف نظارتی در کشور براساس وظایف قانونی آنها و نیز قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پرداخته شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد الزامات بسیاری برای اجرایی شدن این سیاست‌ها نیاز است از جمله می‌تواند به الزامات اقتصادی (ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی به‌منزله زمینه اصلی فراهم آمدن محیط مناسب کسب و کار برای رشد اقتصادی، توسعه بازار سرمایه متشکل، کارآمد و پویا برای تجهیز پس‌اندازها، سرمایه‌گذاری و رفع موانع سرمایه‌گذاری، ایجاد نظام مالیاتی کارآمد برای کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت و کاهش تصدیگری‌ها و دخالت‌های دولتی در اقتصاد، افزایش شفافیت و بسط محیط‌های رقابت اقتصادی تحت نظام بازار)، الزامات فرهنگی و اجتماعی (ایجاد فضای مشارکت مردم و گسترش فرهنگ تعاون در کشور، بازسازی و تقویت نگرش مدیران، به‌ویژه مدیران دولتی و تقویت روحیه منفعت‌طلبی و احساس مسئولیت در آنان، تقویت سرمایه اجتماعی و ایجاد احساس مسئولیت در بین مردم نسبت به سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، تعبیه دستگاه‌های پاسخ‌گویی برای تنبیه و تشویق مدیران و ایجاد پاسخ‌گویی و انگیزه‌های صحیح در مدیران)، الزامات سیاسی (ضرورت مبارزه جدی با رانت‌جویی، ایجاد زمینه‌های سیاسی مناسب برای گسترش روابط و تعاملات سیاسی با کشورهای خارجی، حفاظت گسترده از مالکیت و گسترش اندازه بازارها و مهیا کردن وضعیت رقابت، ایجاد نهادهای

متنوع تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی برای تفکیک این وظایف) و الزامات تقنینی (اصلاح قوانین مالیاتی با هدف شفافیت، عدالت و فراگیری، ایجاد نظام مالیاتی قوی برای کاهش وابستگی بودجه‌های دولت به درآمدهای نفتی، اصلاح قوانین سرمایه‌گذاری خارجی برای بسترسازی مشارکت بیشتر، اصلاح قوانین و مقررات بورس و قیمت‌گذاری‌ها برای جلوگیری از ناکارایی و فساد در واگذاری‌ها، اصلاح قوانین مالی - اقتصادی به نفع تقویت حقوق مالکیت خصوصی و ایجاد زمینه‌های سیاسی و فرهنگی مناسب برای حضور سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، تسهیل مقررات ثبت قانونی حقوق مالکیت‌های معنوی و مادی، اصلاح قوانین امور بانکی و بیمه‌ای در کشور و ایجاد زمینه‌های حضور سرمایه‌گذاران خارجی در این بخش‌ها، اصلاح قانون کار و تأمین اجتماعی، تصویب قوانین ضدانحصار و مبارزه با فساد برای شفاف‌سازی اطلاعات بازارها، اصلاح مقررات و قوانین مورد نیاز برای تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاست‌گذاری) زمینه‌های مناسب و لازم اجرای این سیاست‌ها نیز در حوزه‌های گوناگون بیان شده است.

همچنین بررسی‌ها نشان داد در متن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) عملکردهای نظارتی متعددی برای اجرای هرچه بهتر این سیاست‌ها پیش‌بینی شده است، از جمله می‌توان به نهادهای نظارتی همچون قوه قضائیه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهایی اشاره کرد که به‌نحوی می‌توانند در امر نظارت ایفای نقش کنند. علاوه بر این، سازمان‌ها، هیئت‌های وابسته به نهادهای فوق همچون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون اصل (۹۰) و کمیسیون ویژه اصل (۴۴) قانون اساسی و دیگر کمیسیون‌های مرتبط مجلس شورای اسلامی، ابزارهای قانونی موجود برای تذکر، سؤال، استیضاح از طرف هیئت‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، بازرسی کل کشور و ... در این باره نقش مهمی برعهده دارند. با توجه به نتایج حاصل از این تحقیق، به‌منظور نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها و برای تحقق کامل اهداف ترسیم شده در آن، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- نظارت دقیق و مداوم بر عملکرد دستگاه‌های متولی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ابعاد مختلف از جمله سیاست‌های مرتبط با ایجاد زیرساخت‌ها و زمینه‌های اقتصادی، حقوقی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی برای اجرای سیاست‌های کلی. - استفاده از حداکثر توان و عملکردهای نظارتی تعبیه شده در متن قانون برای نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها.

- استفاده مؤثر و کارآمد از ابزارهای نظارتی حاکمیتی (قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و دستگاه‌های نظارتی آنها مانند سازمان بازرسی کل کشور در قوه قضائیه، کمیسیون تحقیق و تفحص، دیوان محاسبات کل کشور و استفاده از ابزار سؤال و تذکر به وزیران و مجموعه دولت در مجلس شورای اسلامی و ابزارهای نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به قوانین و وظایف آن و ...) در بعد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با در نظر گرفتن سطوح نظارتی، تخصص و قوانین موجود.

- تکیه بر مفاد برخی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در تبیین ضرورت ارائه گزارش‌های عملکرد از سوی دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متولی امر.

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری دستگاه‌های مسئول و ذی‌ربط، ارزیابی میزان تحقق سیاست‌های کلی و حسن اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی دستگاه‌های مجری امر.

منابع و مأخذ

- اداره کل قوانین (۱۳۸۲). آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با رعایت اصلاحات.
- باقرزاده، احد (۱۳۸۱). بازار، دولت، حقوق مصرف‌کننده، تهران، انتشارات توسعه قلم.
- تقوی، مهدی (۱۳۸۴). نهادهای مالی و پولی بین‌المللی، تهران، انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی، چاپ دوم.
- جلال‌آبادی، اسدالله (۱۳۸۵). «بررسی نقش امنیت، قوانین و مقررات و توسعه بازارهای مالی بر سرمایه‌گذاری»، نشریه مجلس و پژوهش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۵۲.
- سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در خرداد ۱۳۸۴.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (با رعایت اصلاحات سال ۱۳۶۸) شورای بازنگری قانون اساسی.
- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۲). تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران (۱۳۸۰-۱۳۷۴)، تهران مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- یوسفی، محمدقلی (۱۳۸۲). اقتصاد صنعتی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، جلد دوم.

قابل توجه محققان، استادان و نویسندگان

فصلنامه مجلس و پژوهش آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شماسست.

لطفاً در نوشتن مقاله نکات ذیل را رعایت کنید:

۱. ساختار مقاله طبق روش علمی شناخته شده‌ای باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ داشته باشد.
۲. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۳. چکیده بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی تهیه شود و ترجمه انگلیسی عنوان مقاله و چکیده آن نیز الزامی است.
۴. در پایان چکیده، آوردن کلیدواژه‌های مربوط به آن مقاله الزامی است.
۵. ذکر عنوان شغلی به همراه نشانی الکترونیکی الزامی است.
۶. حجم مقاله تایپ شده از ۲۵ صفحه A4 بیشتر نشود.
۷. در مقابل اطلاعات، آمار و هرگونه ادعایی، منبع به صورت دقیق ذکر شود. این بند شامل جداول و نمودارها نیز می‌شود.
۸. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پایین هر صفحه (در قسمت زیرنویس) ضروری است.
۹. منابع مورد استفاده در مقاله باید درون‌متنی و به شکل زیر نوشته شود:
الف) برای کتاب: نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: سمیر، ۱۳۸۲: ۷۵.
ب) برای مقاله: نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: نازپرور، ۱۳۸۱: ۴۸-۴۵.
لازم به ذکر است که در صورت تکرار پی‌درپی (بدون فاصله) منابع، کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین نیز به «Ibid» و شماره صفحه اکتفا شود.
ج) منبع لاتین: ذکر منابع لاتین نیز همانند منابع فارسی است، یعنی اگر از منبعی به شکل مستقیم استفاده شد، لازم است با مشخصات کامل قید شود.
۱۰. هرگونه توضیح اضافی و ضروری به صورت زیرنویس آورده شود.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع مورد استفاده فارسی و لاتین جداگانه به شکل زیر ارائه شود:
الف) کتاب: نام خانوادگی، نام، سال. **عنوان کتاب**، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، محل انتشار، ناشر.
مثال: امین، سمیر، ۱۳۸۲. **سرما یه‌داری در عصر جهانی شدن**، ناصر زرافشان، تهران، آگه.
ب) مقاله: نام خانوادگی، نام، سال. «عنوان مقاله»، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، نام مجله، سال یا دوره، شماره. مثال: نازپرور، بشیر، ۱۳۸۱. «خشونت علیه زنان و عوامل مؤثر در آن»، فصلنامه پژوهش زنان، دوره ۱، شماره ۵۳.

برگ اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب سیبا ۲۰۰۸۰۰۲۹۰۴۲۹۰۲۱۷، به نام تمرکز وجوه درآمد عمومی مرکز پژوهش‌ها نزد بانک ملی شعبه بلوار کشاورز کد ۱۹۰ واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: ۶ شماره ۹۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۲۰۰۰ ریال.

ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.

نشانی: تهران، خیابان شهید قرنی، بعد از چهارراه طالقانی، پلاک ۱۳۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

برگ درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ریال ارسال می شود، خواهشمند است

به تعداد ۶ یا ۱۲ شماره فصلنامه مجلس و پژوهش را به نام به

نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: شغل: تحصیلات:

نشانی:

کد پستی: تلفن: دورنگار:

E-mail:

خلاصہ لائین مقالات

English Abstracts

Requirements of the Implementation of General Policies of Article (44)

Seyyed Shamseddin Hosseini and Afsaneh Shafiee

The paper emphasizes an inevitable role of general policies of Article (44) of the Constitution in promoting Iranian economic status and studies requirements for effective implementation of these policies. Therefore, the position of these policies-as a competitive policy package-has been identified theoretically and experimentally. Theoretically, it was found that one of the distinctive aspects of the modern economy is changing state and market roles and their interaction in which costs of the state intervention decrease but interests of control and guidance increase. Scientifically, the declaration of these policies can be a turning-point in Iranian economy history. The objective of these policies is to prepare a good way for non-governmental sectors' activities as well as paying attention to the aspects of social welfare. Enjoying results of these policies can be only possible by preparing good ways that according to the findings of this study, the most important of them, are as follows:

Providing a competitive condition, the simultaneity of information, supportive legal frameworks and an institute which guarantees the implementation of laws, an efficient monetary and financial system, and the establishment of civil institutions which considering them is necessary.

Keywords: *Article (44) of the Constitution; Requirements; Modern Economy; Civil Institutions; Regulatory Rules*

Privatization in Iran: a Review of Theoretical Principles, Experimental Studies and the Performance of General Policies of Article (44)

Mohammad Bagher Nobakht

The main objective of this article is to study the functions of three effective and independent variables in the implementation of general policies of Article (44) of the Constitution: the submission of government (responsibly), people's investment ability and economic freedom and doing business in the country.

According to the restriction of the implementation of these policies, and for the validity and reliability of the study, the theoretical bases and results of experimental studies are more focused than the results of its functions. We have used Library Research Method (LRM) to gather the needed data and used Meta Analytical Method (MAM) to analyze them, too. Therefore, after reviewing the ownership and management theory and revising experimental studies, by reviewing the reports of the performance of the implementation of general policies of Article (44) of the constitution in the previous years, it is found that privatization and granting the state shares have been totally influenced by the implementation of Justice Share Plan (JSP). Furthermore, by accepting private and cooperative sectors abilities to implement the mentioned policies by the related indices, it is shown that Iranian economy cannot prepare a good way for economic freedom and necessary doing business for the participation of private sector. Consequently, it is suggested that in order to expand the privatization, the state should apply sections "A" and "B" of these policies, especially high and low sections of Article (44) and the expansion of economic freedom, the improvement of doing business, and necessary institutionalization by the enforcement of section "C"; and especially focusing on the JSP too.

Keywords: *Privatization; General Policies of Article (44) of the Constitution; Justice Shares*

The Change of the Structure of Oil Management: a Significant Obligation to Achieve Objectives of General Policies of Article (44)

Mohammad Nemati

The general policies of Article (44) of the Constitution can be interpreted as a change in the state and market structure of Iranian economy. It is hoped that the objectives of Iran's perspective plan are achieved by using the new structure and the implementation of general policies of Article (44). The history of Iranian economy shows that oil incomes and using them in national economy through financial policy by states are the most important factors for the new structure of the state and market. In other words, taking possession and policy making on natural resources of the country by executive power have played major roles in creating the new situation. Therefore, changing the current responsibilities and activities of the state and preparing a good way for non-governmental sector to play a major role in natural resources need fundamental reforms in this sector, particularly in oil sector and the relevant policy making. According to the fact, to reform the status quo and to help the implementation of general policies of Article (44) of the constitution, three main steps should be taken: first, recognizing inter-generation position so that it can undertake policy making in oil and gas fields, second, establishing Anfal national fund and distributing oil and gas incomes directly, and third attempting to get rid of petroleum exports and vice versa changing the view on oil as an industry which is followed up by non-governmental sector.

Keywords: *Oil Resources Management; General Policies of Article (44) of the Constitution; the State; Non-governmental Sector; Income Distribution*

The Achievement of the Distribution of Justice Shares Objectives within the Implementation of Justice Shares Plan, General Policies and Article (44)

Mohammad Hossein Hassani Sadrabadi and Somayyeh Shah Hosseini

The assessment of Justice Shares in terms of the achievement of included objectives in General Policies of Article (44) of the constitution, the relevant law and the performance of privatization organization have been discussed in this paper. The main objectives of these policies are as follows: economic growth, the expansion of public ownership and poverty eradication, the achievement of social justice, the reduction of financial burden and public administration in economic activities, the improvement of public employment, and the encouragement of the public in saving and investment and the improvement of families' incomes. Distribution of Justice Shares is based on the letter of Iranian Supreme Leader to the President and it is known as a part of these policies. And it is authorized provided that the implementation of this plan prevents from more intervention the state in abandoned firms. To achieve the objective, some articles have been included in the amendment of articles of the 4th economic, social and cultural development plan Act of Islamic republic of Iran and the implementation of general policies of the constitution. Results show that poverty eradication, the reduction of gap class, efficiency increase and the reduction of the state's invention objectives couldn't have been achieved by the implementation of the distribution of Justice Shares Plan as included in these policies. Also the process of pricing Justice Shares, the recognition of Justice Shares, and granting it to the qualified is inconsistent with some of the mentioned objectives of general policies of Article (44) and they have not been organized appropriately.

Keywords: *Justice Shares; Article (44) of the Constitution; General Policies; Depovertization; Incumbency; Provincial Investment Companies*

The Specification of Corporate Law Obligation within General Policies of Article (44)

Seyyed Mahdi Tabatabaee Nejad

A corporation is the most typical company throughout the world which plays a major role in controlling economic market. Legal and economic requirements of the privatization in our country which its importance is reinforced by the ratification of general policies of Article (44) and its implementation Act necessitate considering commercial firms, especially corporations more. As consequences of the privatization which is an element of general policies of Article (44) will be ambiguous if legal aspects and economic effects of these companies are not clarified clearly. In other words, if considerations of the amendment of corporations' laws and regulations aren't taken into account, there is no hope to achieve successful privatization and its objectives.

Keywords: *Commercial Firms; Interests Conflict; Privatization; Ownership Models; Public Order; Social Correlation*

Challenges of Foreign Portfolio Investment due to the Implementation of General Policies of Article (44)

Seyyed Mohammad Reza Seyyed Nurani, Samad Aziznejad and Ali Takrousta

In the new situation of global economy, foreign investment plays a major role in economic development. Most of discussions focus on what kind of investment is useful for Iranian economy and how can we attract foreign investment? Foreign investors, especially transnational companies are interested in investing in advantageous regions to make more profits and competitive condition. According to studies, the main reason for much Foreign Direct Investment (FDI) and Foreign Portfolio Investment (FPI) can be many factors such as legal factors and economic policy making, economic structure factors, supportive and motivating factors and geographical and political factors.

Studies show that market and prices manipulation are main challenges facing capital market. Unvarying financial instruments, the dominance of Iranian banking network over the market, few accepted investment companies in portfolio, lack of electronic network expansion into the capital market, public administration, and newer establishment of stock exchange association than Iranian banking system, many ambiguities in the second phase of Justice Shares supply and demand furthermore how these shares are granted are known as other main challenges facing capital market and the implementation of Article (44). The paper discusses these challenges and provides strategies to remove them.

Keywords: *Foreign Investment; Portfolio; Challenges; Strategies*

The Study of Necessary Requirements and the Supervision on Good Implementation of General Policies of Article (44)

Mohammad Reza Sadi and Saeed Totonchi Maleki

Undoubtedly, correct implementation of General Policies of Article (44) of the constitution can change Iranian economy considerably. Obviously, such implementation needs many economic, cultural, social, political and legislative requirements. Also controlling on good implementation of these policies by regulatory systems is known as a requirement to succeed. Some of necessary supervisions have been stipulated by the amendment of Articles of the 4th development plan Act and the implementation of general policies of Article (44) of the constitution. This paper studies necessary requirements of different fields mentioned above and discusses controlling on good implementation of general policies of Article (44) by regulatory systems. Results show that Expediency Council, Islamic Consultative Assembly, the Judiciary and their relevant systems are the most significant regulatory systems in this field.

Keywords: *Article (44) of the Constitution; Supervision; Requirements; Regulatory Systems; Abandonment*