

معاونت خبر
مدیریت پژوهش‌های خبری

ابلاغ تا اجرای اصل ۴۴ به روایت آمار



پژوهشگر: فاطمه حسینی

فهرست مطالب

عنوان

صفحه

مقدمه.....	۱
محورها و اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۱
روند خصوصی سازی از نگاه آمار.....	۳
عملکرد دولت یازدهم در اجرای اصل ۴۴.....	۶
کلام آخر.....	۷



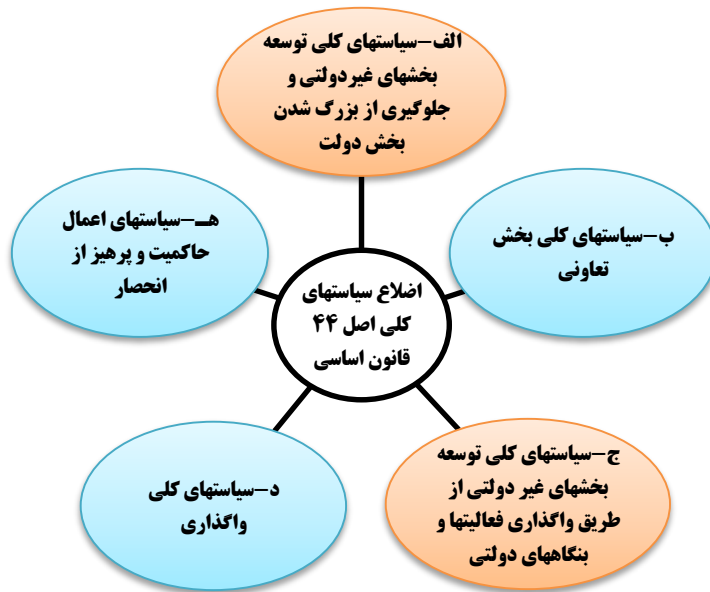
□ مقدمه

یازده سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌گذرد؛ سیاست‌هایی که با هدف رفع نارسایی‌ها در اقتصاد، ایجاد انقلابی اقتصادی و بدون حاشیه و تبدیل ایران به بازیگر اصلی و قدرتمند در عرصه تجارت و بازرگانی جهانی و دستیابی به توسعه ملی پایدار ابلاغ شد و سایر دستگاه‌ها موظف شدند به فراخور وظیفه خود دستورالعمل اجرای آن را برای تحقق در یک بازه زمانی ۱۰ ساله در برنامه‌های خود بگنجانند، اما آمارها نشان می‌دهد اهدافی که انتظار می‌رفت پس از یک دهه از اجرای این سیاست‌ها تحقق یابد، به دلیل مشکلات متعدد از جمله عدم ثبات مدیریت و حاکم بودن گرایش‌های سیاسی در اجرا، وجود فساد اقتصادی و اقتصاد در سایه در فضای اقتصادی کشور، ضعف در بدنه کارشناسی دولت و دیگر نهادهای مرتبط با اجرای اصل ۴۴ و ... محقق نشده است. در این مدت نیز، نظرات و تحلیل‌های متفاوتی در خصوص این سیاست‌ها و همچنین نحوه و میزان اجرای آن از سوی کارشناسان و مراجع ذی‌صلاح از جمله مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی ارائه و منتشر شده است. بنابراین، در این نوشتار تلاش می‌شود علاوه بر مروری کلی بر محورها و اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و موانع و چالش‌های اجرای این سیاست‌ها، با استفاده از آخرین آمار منتشره در خصوص میزان واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی، شیوه و روش‌های واگذاری مهمترین بخش این سیاست‌ها که همان کوچک‌سازی بدنه دولت و توسعه بخش خصوصی است، مورد ارزیابی قرار گیرد. لازم به ذکر است، این پژوهش با استناد به آمار دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در وزارت امور اقتصاد و دارایی و سازمان خصوصی سازی تنظیم شده است و رسانه ملی می‌تواند در این راستا با هدف حمایت از اجرای این قانون در نقش مطالبه‌گری حاضر شود.

□ محورها و اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شامل ۵ محور کلی می‌باشد که چهار محور از آن در دوم خرداد ماه ۱۳۸۴؛ و بند "ج" که مهمترین محور این سیاست‌هاست در خرداد ماه ۱۳۸۵ ابلاغ شد؛ بدین صورت که طبق نمودار ذیل بند "الف" سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولت؛ بند "ب" سیاست‌های کلی بخش تعاونی، بند "ج" سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، بند "د" سیاست‌های کلی واگذاری و بند "ه" سیاست‌های اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار را در برمی‌گیرد که از میان آنها، بندهای "الف" و "ج" بیش از دیگر بندهای این مصوبه به صورت مستقیم بر کوچک‌سازی فعالیت‌های دولتی و فعال‌تر شدن بخش خصوصی تأکید دارند. به طوریکه بند "ج" را می‌توان به مثابه انقلاب و تحولی بزرگ در اقتصاد ایران در نظر گرفت چرا که اجرای صحیح و کامل این بند دگرگونی بزرگی در زمینه بخش خصوصی و رشد آن فراهم می‌کند و حدود ۸۰ درصد از بنگاه‌های دولتی را در اختیار این بخش قرار می‌دهد.

نمودار شماره ۱- بندهای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی



همچنین این سیاست‌ها با هدف کلی شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین اجتماعی، ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد آنها ابلاغ شد که قرار بود در بازه زمانی ۱۰ ساله تحقق یابد؛ اما کارشناسان معتقدند با گذشت بیش از یک دهه با وجود آنکه اجرای اصل ۴۴ در دستور کار دولت و سایر دستگاه‌های مربوطه قرار گرفته است اما به دلیل وجود موانع و چالش‌هایی از جمله اندازه و حجم دولت، فرهنگ ضد سیاست‌های کلی اصل ۴۴، کافی نبودن ظرفیت بورس، آماده نبودن بدنه دولت، کم‌توجهی به بخش تعاون، وجود سازمان‌های شبه‌دولتی، ناتوانی بخش خصوصی و ... نتوانسته اهداف مورد نظر را تحقق بخشد.

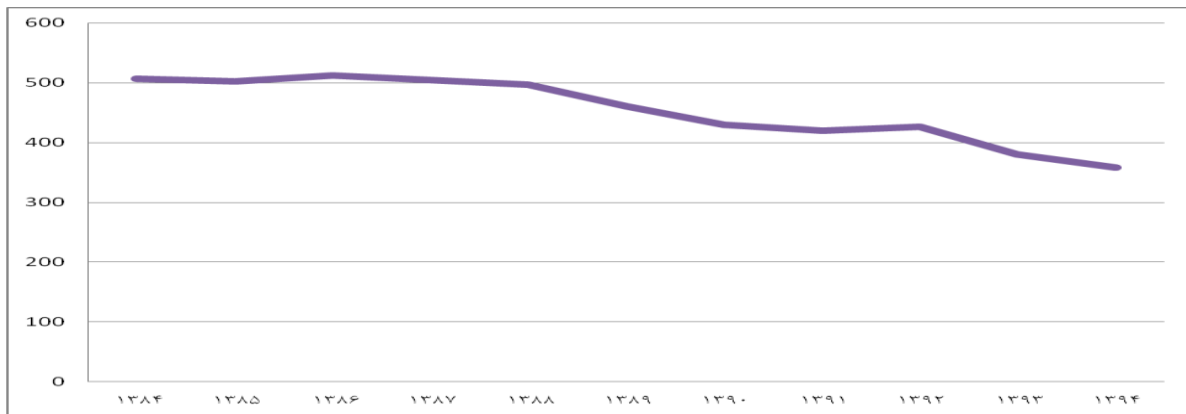
نمودار شماره ۲- اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی



□ روند خصوصی سازی از نگاه آمار

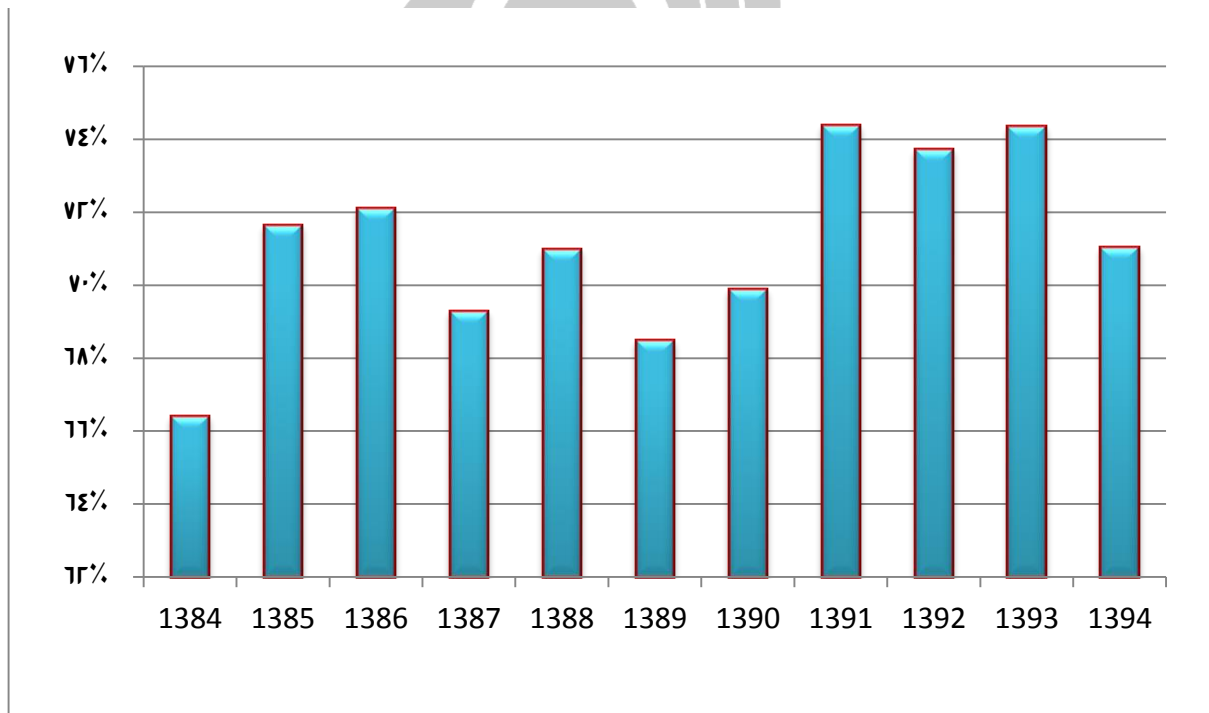
آمارها حکایت از آن دارد که از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تا پایان سال ۹۴، خصوصی سازی که مهمترین بخش این سیاست‌ها بوده با حرکتی آهسته صورت پذیرفته است؛ به طوریکه اگر بخواهیم تعداد شرکت‌های دولتی، حجم بودجه شرکت‌های دولتی و سهم آنها را از بودجه کل کشور و همچنین نسبت آنها را به تولید ناخالص داخلی بررسی کنیم گواه این مدعاست. طبق آمار تعداد شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۴، پانصد و هفت مورد بوده که در سال ۱۳۹۴ به ۳۷۵ مورد کاهش یافته است.

نمودار شماره ۳- روند تعداد شرکت های دولتی در قانون بودجه سالانه



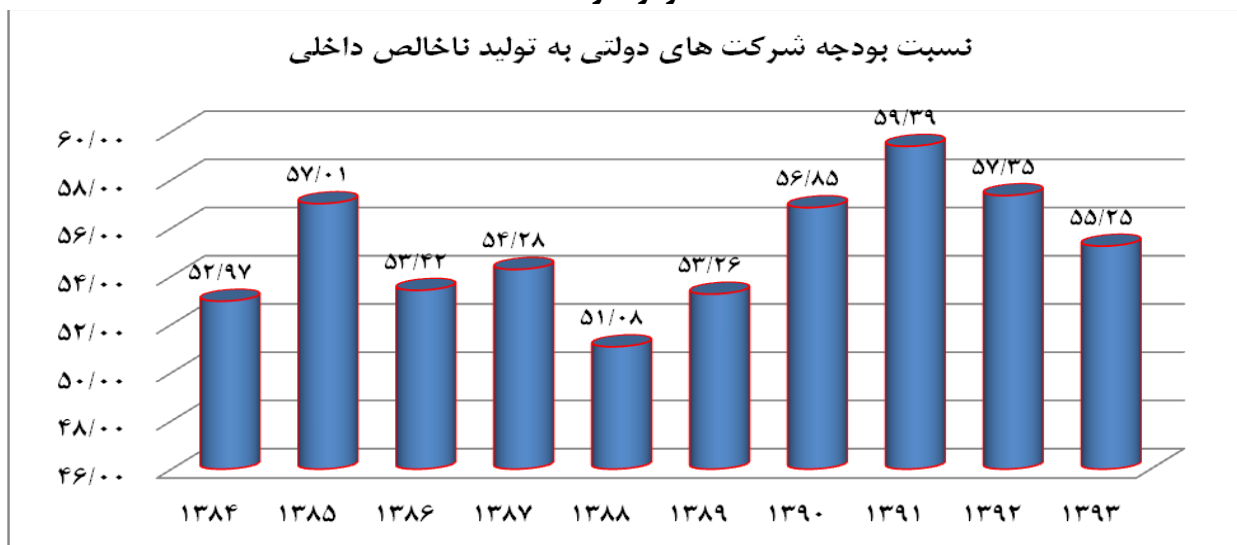
همچنین، طبق نمودار شماره ۴، بودجه شرکت‌های دولتی که در سال ۱۳۸۴، حدود ۶۷ درصد از بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده بود، با اندکی افزایش به بیش از ۷۰ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است و بیانگر آن است که کاهش بودجه‌ای مطابق اصل ۴۴ صورت نگرفته است.

نمودار شماره ۴- نسبت بودجه شرکت های دولتی به بودجه کل کشور



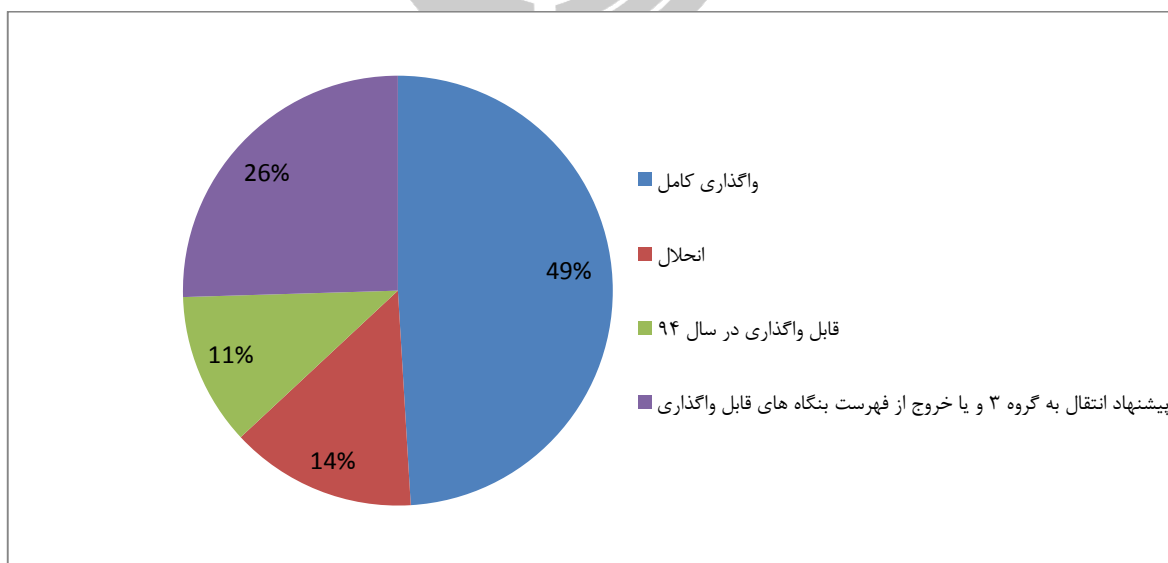
نمودار ذیل نیز حکایت از افزایش بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به تولید ناخالص داخلی در سال ۹۴ نسبت سال ۸۴ دارد.

نمودار شماره ۵



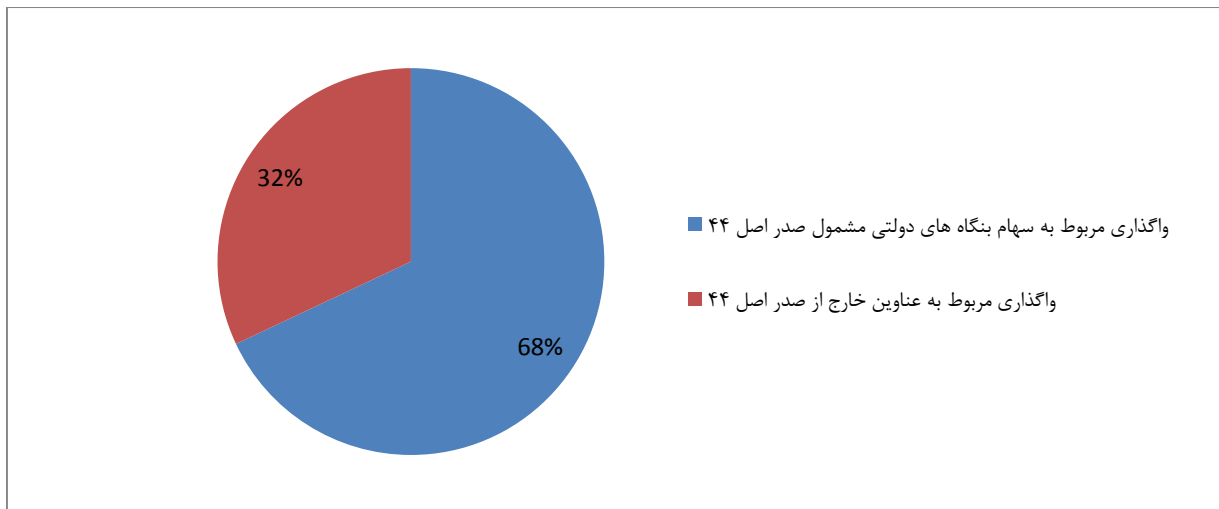
مطابق بند ج این سیاست‌ها نیز که مربوط به توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی است، می‌بایست واگذاری از سه طریق «عرضه و فروش سهام یا دارائی به عموم متقاضیان»، «انتقال سهام یا دارائی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت» و «انتقال مستقیم سهام یا دارائی بابت سهام عدالت»، انجام می‌گرفت. مطابق نمودار ذیل، آمارهای منتشر شده توسط سازمان خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ نام مجموعاً تعداد ۱۰۹۹ بنگاه در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری درج شد که از این تعداد تا پایان سال ۱۳۹۳ تعداد ۵۳۹ بنگاه مشمول به طور کامل واگذار و تعداد ۱۵۴ بنگاه از طریق روش‌هایی همچون انحلال، تحصیل تعیین تکلیف شده است. همچنین نام ۱۲۶ بنگاه در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری سال ۱۳۹۴ قرار دارد. از این تعداد نیز ۲۸۰ بنگاه دارای پیشنهاد انتقال به گروه ۳ و یا خروج از فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری هستند.

نمودار شماره ۶- مقایسه نحوه واگذاری بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی



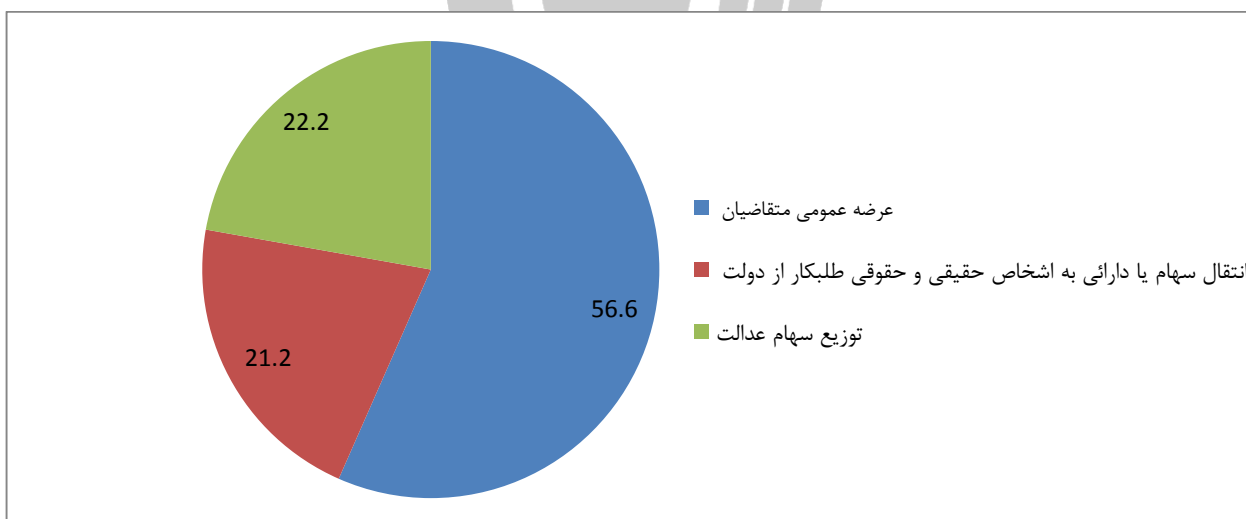
همچنین، ارزش واگذاری سهام متعلق به دولت و شرکتهای دولتی از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۳ قریب به ۱،۳۵۳،۳۹۹ میلیارد ریال بوده که حدود ۶۸ درصد واگذاری ها مربوط به سهام بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ و حدود ۳۲ درصد دیگر مربوط به عناوین خارج از صدر اصل ۴۴ بوده است.

نمودار شماره ۷- میزان ارزش واگذاری سهام متعلق به دولت و شرکتهای دولتی



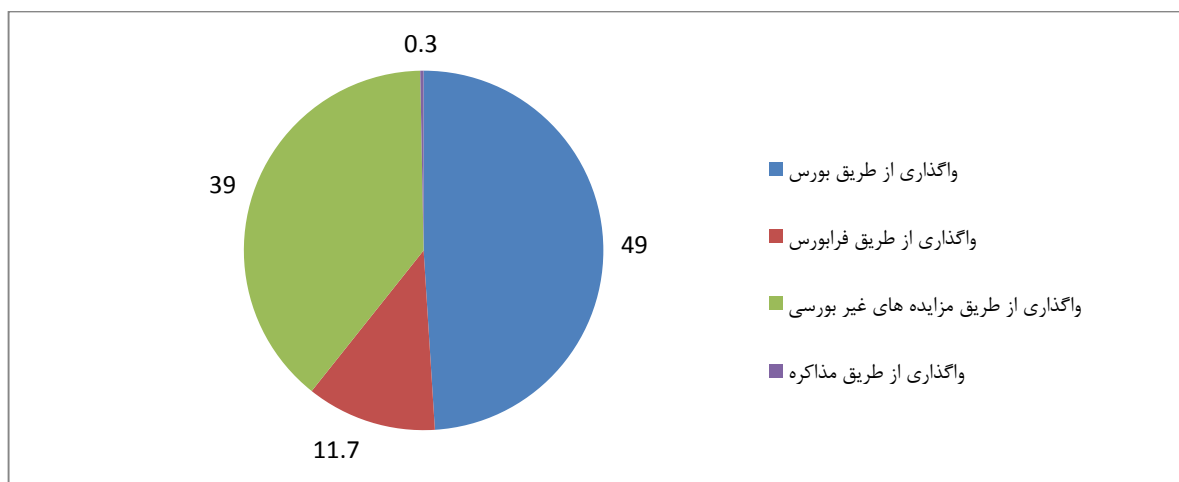
در مجموع می توان گفت، از ۱،۳۵۳،۳۹۹ میلیارد ریال مجموع سهام واگذار شده، ۷۶۵،۹۴۷ میلیارد ریال معادل ۵۶/۶ درصد در قالب عرضه عمومی به متقاضیان، ۲۸۶،۵۸۲ میلیارد ریال معادل ۲۱/۲ درصد به صورت انتقال مستقیم سهام یا دارائی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت و ۳۰۰،۸۷۰ میلیارد ریال معادل ۲۲/۲ درصد در قالب طرح توزیع سهام عدالت بوده که در نمودار ذیل نشان داده شده است.

نمودار شماره ۸- شیوه واگذاری سهام بنگاهها و شرکتهای دولتی



همچنین، ۴۹ درصد از مجموع سهام واگذار شده از طریق بورس، ۱۱/۷ درصد از روش فرابورس، ۳۹ درصد به روش برگزاری مزایده‌های غیربورسی و ۰/۳ درصد از طریق مذاکره واگذار شده است.

نمودار شماره ۹- روش‌های واگذاری سهام بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی

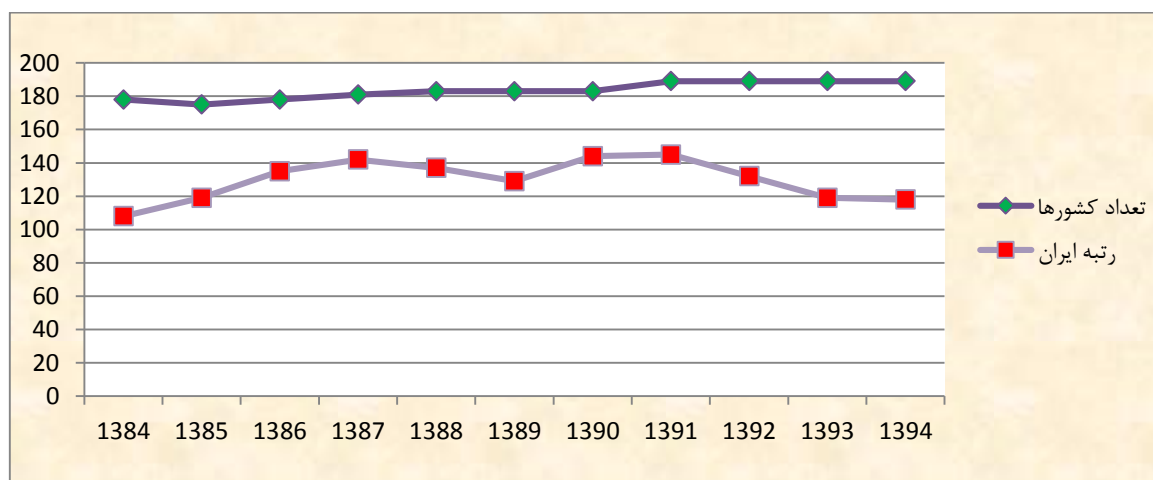


□ عملکرد دولت یازدهم در اجرای اصل ۴۴

در خصوص عملکرد دولت یازدهم در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نظرات متفاوتی مطرح است. گروهی از کارشناسان، معتقدند دولت یازدهم در اجرای این سیاست‌ها کارنامه قابل قبولی ندارد و نتوانسته در مدت تصدی خود اهداف این سیاست‌ها را به خصوص در بحث واگذاری‌ها تحقق بخشد. از سوی دیگر برخی کارشناسان معتقدند، دولت یازدهم تلاش کرده با رفع برخی مشکلات از جمله حذف رد دیون در واگذاری‌ها به سمت خصوصی سازی واقعی گام بردارد. همچنین یکی از دیگر از شاخص‌هایی که در تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ باید مدنظر قرار داد، بهبود محیط کسب و کار است و همان‌طور که جدول و نمودار ذیل مشاهده می‌شود، دولت یازدهم توانسته روند افزایشی رتبه ایران را در محیط کسب و کار حفظ کند؛ به طوریکه، در سال ۱۳۹۴ رتبه ایران به ۱۱۸ از میان ۱۸۹ کشور ارتقا یافته است.

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
تعداد کشورها	۱۷۵	۱۷۵	۱۷۸	۱۸۱	۱۸۳	۱۸۳	۱۸۳	۱۸۹	۱۸۹	۱۸۹	۱۸۹
رتبه	۱۰۸	۱۱۹	۱۳۵	۱۴۲	۱۳۷	۱۲۹	۱۴۴	۱۴۵	۱۳۲	۱۱۹	۱۱۸

نمودار شماره ۱۰- رتبه ایران در بهبود محیط کسب و کار از ۸۴ لغایت ۹۴



□ کلام آخر

اداره

نگاهی کلی به آمارهای فوق‌الذکر حکایت از آن دارد که در حال حاضر تحقق و اجرای اصل ۴۴ در کشور متناسب با اهداف اقتصادی تبیین شده، نیست و شاید علت اصلی آن را بتوان نبود حرکت جمعی و همگانی برای ایجاد فضای تولید و بالندگی در این زمینه دانست. همچنین تفکر دولتی در بدنه اجرایی کشور و برداشتهای متفاوت از سیاستهای اصل ۴۴ از دیگر عواملی است که باعث شده پس از گذشته ۱۱ سال از ابلاغ این سیاستها نتوانیم اهداف مورد نظر را تحقق بخشیم. بنابراین، لازم است علاوه بر فراهم آوردن ملزومات و ابزارهای اجرای موفقیت‌آمیز سیاستهای اصل ۴۴ از جمله رفع موانع و محدودیت‌های تولید و رقابت، رفع خلاءهای قانونی در قانونگذاری مورد نیاز بیمه‌ای، مالیاتی و سرمایه‌گذاری مناسب، بستر سازی حقوقی و فنی، آزاد سازی توسعه بازار سرمایه، فرهنگ سازی و تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و همچنین رفع موانع محیط کسب و کار، نگرش و رفتارها به خصوص در بدنه اجرایی کشور نسبت به شیوه اجرای این سیاستها تغییر کند تا بتوانیم در آینده‌ای نزدیک شاهد تغییر و تحول اساسی در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور که تقریباً همه امور اقتصادی و اجتماعی فردی و جمعی شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، باشیم.