



**خصوصی سازی و رهنمودهایی برای بهبود کارکرد آن  
در ایران با رویکردی بر  
سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی**

محمود افضلی \*

آناهیتا امیر حسینی \*\*

سیروس معیری پور \*\*\*

رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل پست بانک

\*\* رئیس اداره کل آموزش، تحقیق، توسعه و بررسی های اقتصادی

\*\*\* معاون اداره کل آموزش، تحقیق، توسعه و بررسی های اقتصادی

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۲۱۷	چکیده.....
۲۱۸	مقدمه.....
۲۱۹	۱- تعریف خصوصی سازی.....
۲۱۹	۲- اهداف خصوصی سازی.....
۲۲۲	۳- خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی.....
۲۲۵	۴- تجربه خصوصی سازی در کشورهای منتخب.....
۲۲۵	۴-۱- خصوصی سازی در انگلستان.....
۲۲۶	۴-۲- خصوصی سازی در ترکیه.....
۲۲۷	۵- روند خصوصی سازی بانک های تجاری دولتی ایران پس از ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی.....
۲۲۹	۵-۱- تجزیه و تحلیل شاخص های مالی مورد بررسی در بانک ملت و تجارت.....
۲۳۱	۶- سیاست های کلی اصل ۴۴، مشکلات، موانع پیش رو و راهکارهای اجرایی.....
۲۳۱	۶-۱- مشکلات اجرایی اصل ۴۴.....
۲۳۵	۶-۲- موانع اجرایی اصل ۴۴.....
۲۳۹	نتیجه گیری.....
۲۴۳	کتاب نامه.....

## فهرست جدول‌ها و نمودارها

صفحه	عنوان
	<b>الف - جدول‌ها:</b>
۲۲۰	جدول شماره ۱- سهم بخش دولتی در ایجاد ارزش افزوده در برخی از کشورها ۹۰-۱۹۸۰.
۲۲۴	جدول شماره ۲- وضعیت فروش سهام از طریق بورس و مزایده توسط سازمان خصوصی سازی ..... ۱۳۸۷-۸۸
۲۲۶	جدول شماره ۳- وضعیت برخی از شاخص‌های خصوصی‌سازی بنگاه‌های واگذار شده دولتی در انگلستان در دهه ۱۹۸۰.....
۲۲۹	جدول شماره ۴- وضعیت برخی از شاخص‌های مالی بانک‌های ملت و تجارت ۸۷-۱۳۸۶.....
۲۳۴	جدول شماره ۵- وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی وابسته به ۱۵ وزارتخانه و سازمان تربیت بدنی و ریاست جمهوری.....
۲۳۷	جدول شماره ۶- مقایسه عملکرد بورس تهران در سه ماهه اول سال ۸۷ و ۸۸.....
	<b>ب - نمودارها:</b>
۲۲۴	نمودار ۱- وضعیت تعداد سهام واگذار شده از طریق بورس و مزایده.....
۲۲۴	نمودار ۲- وضعیت میزان فروش سهام از طریق بورس و مزایده.....
۲۲۵	نمودار ۳- تعداد شرکت‌های واگذار شده از طریق بورس و مزایده.....
۲۳۵	نمودار ۴- وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی.....
۲۴۱	نمودار ۵- درصد نهادهای قانونگذار براساس منطقه در سال ۲۰۰۰.....
۲۴۱	نمودار ۶- تعداد نهادهای قانونگذار تأسیس شده.....

### چکیده

در مؤلفه‌های اقتصادی مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی کسب درآمد برای دولت و افزایش بهره‌وری بیان شده است. این مؤلفه براساس سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی، علاوه بر کسب درآمد برای دولت و افزایش بهره‌وری می‌بایست توسعه عدالت اجتماعی را نیز به همراه داشته باشد. ضمن آنکه این سیاست پس از پایان جنگ تحمیلی با هدف ارتقاء کارایی فعالیت‌ها، تخصیص منابع و گسترش مشارکت‌های مردمی، جزو اولویت‌های سیاستگذاری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور بوده است.

آنچه مسلم است ذکر این نکته است که اجرای دقیق این سیاست در کشوری که شرایط پدید آوردن بخش خصوصی در آن ضعیف است، بسیار دشوار خواهد بود. زیرا خصوصی‌سازی با ایجاد فرصت‌های جدید و برابر برای مشارکت مردمی و فعالیت‌های اقتصادی و کاهش حجم تصدیگری دولت سر و کار دارد. امری که در بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌طور تلویحی به آن اشاره شده است. بنابراین اجرای موفق خصوصی‌سازی منوط به ایجاد فضای رقابتی سالم، ثبات اقتصادی، آزادسازی، مقررات زدایی و ... است. امری که پس از گذشت قریب به ۲۰ سال از تدوین این سیاست در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور، اجرای آن هم از بعد کلی قضیه یعنی "جلب مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی" و هم از بعد "تبدیل مدیریت دولتی و انتقال آن به بخش خصوصی" با مشکل روبه‌رو شده است.

به نظر می‌رسد شتابزدگی، رعایت نکردن ضوابط مربوط به خصوصی‌سازی، عدم استفاده از شیوه درست انتقال مالکیت، انتقال نیافتن واقعی مدیریت بنگاه و سرانجام نبود آنچه که به‌عنوان زیرساخت لازم نامیده می‌شود، دلیل چنین عملکردی است. در همین زمینه تحقیق جامعی در خصوص سهم بخش خصوصی و دولتی از اقتصاد ایران توسط دانشگاه صنعتی شریف انجام شده است، که بیانگر این حقیقت تلخ است که ۸۰ درصد از بخش‌های اقتصادی کشور به‌رغم واگذاری‌های اخیر به علل متعدد از جمله واگذار نشدن مدیریت به بخش خصوصی، همچنان متأثر از دولت و شرکت‌های دولتی است.

این مقاله درصدد است تا ضمن بررسی کوتاه از تجارب خصوصی‌سازی در سایر کشورهای جهان، به بررسی عملکرد اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، از جمله سهام عدالت در ایران بپردازد و پس از شناسایی موانع و مشکلات پیش‌روی، راهکارهای عبور از این موانع را در جهت تسریع در اجرای این بند از قانون اساسی بیان کند.

## مقدمه

گرچه نظریه‌های اقتصاد کلاسیک، پیوسته بر محدود بودن مداخله دولت در امور اقتصادی تأکید دارند، لیکن با بروز بحران ۱۹۲۹ این نظریه‌ها زیر سؤال رفت و نظام سرمایه‌داری به دلیل نقص در عملکرد سازوکار قیمت‌ها کارآیی خود را از دست داد. به طوری که پس از پایان جنگ جهانی دوم، دخالت‌های دولت در بازارها برای رفع نقایص بازار و ایجاد تعادل اقتصادی به شدت افزایش یافت. در این دوران کشورهای پیشرفته با اجرای سیاست‌های خرد و کلان اقتصادی و به دست آوردن موفقیت‌های نسبی، به انتقادهای محدود نسبت به مداخله دولت در بازار اهمیت ندادند، لیکن با نزدیک شدن به پایان دهه ۷۰ میلادی و بروز مشکلات عدیده ناشی از دخالت‌های دولت‌ها و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی در بازار، نظیر بوروکراسی گسترده اداری، ناکارآیی، تورم دورقمی و کسر بودجه شدید زمینه لازم برای طرح انتقاد و تردید نسبت به دخالت دولت در اقتصاد و تعیین اندازه مناسب دخالت، نظارت و هدایت دولت فراهم شد. به طوری که با آغاز دهه ۸۰ میلادی کشورهای صنعتی و تا حدی در کشورهای در حال توسعه، موضوع اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی و کاهش حجم دخالت مورد توجه جدی قرار گرفت. در ایران نیز پس از پایان جنگ تحمیلی و شروع برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، برنامه خصوصی‌سازی مطرح شد. لیکن روند خصوصی‌سازی در برنامه‌های اول و دوم توسعه، به دلیل پیروی از سیاست‌های پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، هیچ‌گاه با طراحی و اجرای مجموعه‌هایی از سیاست‌های کلان اقتصادی مکمل آن، مانند اصلاح سیاست‌های مالیاتی، قیمت‌گذاری، صادرات و واردات تعرفه‌ای، اصلاح نظام دستمزدها، اصلاح نظام پولی، بانکی و سرمایه‌گذاری همراه نبود و به موفقیت چندانی در کشور دست نیافت. به دنبال آن در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه پس از آنکه مسئولان و صاحب‌نظران اقتصادی به این نتیجه رسیدند که اقتصاد اسلامی لزوماً به معنای اقتصاد دولتی نیست، درصدد شناسایی راهکارهای قانونی برای رفع این مشکل برآمدند. از مهم‌ترین اقدام صورت گرفته در این زمینه می‌توان به شناسایی هیئت عالی واگذاری به‌عنوان مقام سیاستگذار، سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان نهاد اجرایی و ابلاغیه مقام معظم رهبری در مورد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد. در حقیقت در این دوره به دلیل حجیم شدن بدنه اقتصادی دولت و هزینه‌های مالی و مدیریتی فراوان مترتب بر آن، خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های اقتصاد کلان کشور و در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح شد.

## ۱- تعریف خصوصی سازی

خصوصی سازی فرایند سپردن اولویتها به دست سازوکار بازار و بازارگرا کردن آنها است و طیف گسترده‌ای را شامل می‌شود که یک سوی آن خصوصی سازی کامل و سوی دیگر تجدید ساختار بنگاه‌های تحت مالکیت دولت است. در ساده‌ترین حالت، خصوصی سازی را می‌توان مجموعه‌ای از خط مشی‌های جدید برای تغییر در تعادل بین دولت و بازار و به سود بازار<sup>۱</sup> یا همان انتقال مالکیت تعریف کرد. با نگاهی به تعاریف متعدد خصوصی سازی می‌توان مفاهیمی از قبیل برقراری سازوکار عرضه و تقاضا، انتقال مالکیت و مدیریت، آزادسازی، بازارگرا کردن بنگاه‌ها و اقتصاد، ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پا گیر دولتی را از جمله مفاهیم خصوصی سازی دانست. با در نظر گرفتن این مفاهیم می‌توان یک تعریف کلی از واژه خصوصی سازی ارائه کرد: "خصوصی سازی فرایندی است که طی آن کارایی سازوکار بازار، حیات دوباره پیدا می‌کند و عملکرد فعالیت اقتصادی دولت و بخش عمومی در محک آزمون قرار می‌گیرد. به طوری که طی آن، این فرایند می‌تواند منجر به محدود شدن مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت و واگذاری آن به سازوکار بازار شود".

## ۲- اهداف خصوصی سازی

اهداف خصوصی سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه اتخاذ می‌شود. از آنجایی که راهبردها و برنامه‌های اقتصادی در کشورها متفاوت است، در نتیجه خصوصی سازی نیز به دنبال اهداف ملی و بومی خاص هر کشور است. در کشورهای پیشرفته و توسعه یافته، فرآیند خصوصی سازی به دنبال اهدافی مانند افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت است. در حالی که در کشورهای در حال توسعه با توجه به مشکلات و شرایط توسعه نیافتگی، خصوصی سازی به دنبال اهداف وسیع تری است و باید به مشکلات و تنگناهای بیشتری پاسخ دهد. برخی از مهم ترین اهداف خصوصی سازی که بیشتر مورد توجه‌اند عبارتند از:

- افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات بنگاه‌ها اقتصادی
- کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی
- کاهش هزینه‌های بودجه‌ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه‌های سرمایه‌ای

<sup>۱</sup> جاشی گویان: خصوصی سازی در جنوب آسیا

- توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه، فناوری و منابع مالی خارجی
  - توزیع دوباره ثروت و درآمد
- نکته نگفته در این زمینه آن است که این سیاست در کشورهای پیشرفته که بخش اعظم اقتصاد آن‌ها در دهه ۸۰ میلادی خصوصی و زمینه توسعه خصوصی‌سازی در بطن این کشورها نهادینه شده بود، به علت مواجهه با مشکلات بی‌شمار ناشی از مالکیت دولتی، کمبود انگیزه کارکنان و در نتیجه بهره‌وری پایین در بخش تولید مطرح و پس از اجرا با موفقیت‌های چشمگیری همراه بوده است. جدول شماره ۱، حال آنکه در کشورهای در حال توسعه این سیاست به دلیل پیروی و همگامی با تحولات جامعه جهانی، برگرفته از بطن جامعه نبوده است و به علت ناتوانی بخش خصوصی و رقابت با اقتصاد دولتی نه تنها با موفقیت همراه نبوده است، بلکه اقتصاد این کشورها را با چالش‌های جدی نظیر افزایش نرخ بیکاری و تورم روبه‌رو کرده است.

جدول شماره ۱: سهم بخش دولتی در ایجاد ارزش افزوده در برخی از کشورها ۹۰ - ۱۹۸۰

کشور	سهم (درصد)
جمهوری چک و اسلواکی	۹۷
جمهوری دموکراتیک آلمان	۹۷
جمهوری فدرال روسیه	۹۶
یوگسلاوی	۸۷
مجارستان	۸۶
لهستان	۸۲
فرانسه	۱۷
ایتالیا	۱۴
آلمان غربی	۱۱
انگلستان	۱۱
دانمارک	۶
ایالات متحده	۱

با توجه به تعاریف و اهداف ذکر شده، سه دیدگاه زیر در زمینه خصوصی‌سازی قابل بررسی است. در دیدگاه اول به خصوصی‌سازی به‌عنوان راهکاری برای انتقال مالکیت دولتی و کسب

درآمد برای تأمین هزینه‌های دولت نگرسته می‌شود. نتایج حاصل از این دیدگاه جابه‌جایی انحصارگر، افزایش بیکاری و تشدید تعهدات دولت به اتکای منابع موقت است.<sup>۱</sup>

در دیدگاه دوم خصوصی‌سازی به‌عنوان فرایندی برای کارآیی اقتصادی در نظر گرفته می‌شود. این دیدگاه منطبق بر الگوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است. پیامدهای حاصل از این دیدگاه تقویت محیط رقابتی، بهبود محیط کسب و کار، افزایش کارایی برای بنگاه‌های واگذار شده و افزایش کارآیی دولت در ایفای وظایف اصلی است.<sup>۲</sup> روند خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه نشان داده است که از لحاظ نظری، افزایش کارآیی اقتصادی و در عمل این دیدگاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته است که در مجموع نیز نتایج رضایت بخشی را به‌دنبال نداشته است. این درحالی است که طبق فرموده‌ی مقام معظم رهبری افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی، دو پایه‌ی اساسی اقتصاد اسلامی است و هر روش، توصیه و نسخه‌ی اقتصادی که این دو هدف را تأمین نکند مورد قبول نبوده و به درد کشور و مردم نخواهد خورد.

در دیدگاه سوم خصوصی‌سازی فرایندی برای افزایش کارآیی اقتصادی و بسط عدالت اجتماعی تعریف شده است. در این دیدگاه هم کارآیی اقتصادی با پیامدهای ذکر شده در دیدگاه دوم و هم عدالت اجتماعی با پیامدهایی از قبیل انتقال تدریجی مالکیت سهام به قشرهای کم درآمد، تقویت روحیه سرمایه‌داری و توسعه مالکیت سهام بین شرکت‌های تعاونی دیده شده است.<sup>۳</sup> این دیدگاه با توجه به ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی در برنامه چهارم توسعه مورد بهره‌برداری قرار گرفته است که نتایج آن نسبت به دیدگاه اول به دلیل اسلامی و اجتماعی بودن از مقبولیت بیشتری برخوردار است.

گفتنی است که تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که دو عامل اصلی و مؤثر در فرایند خصوصی‌سازی عبارتند از:

اول - طبیعت بازار

دوم - شرایط کلی کشور

در کشورهایی که توسعه ظرفیت قانونی (نهادی و مقرراتی) پایین است و یا در بازارهایی که گرایش‌های ذاتی به محدودیت برای رقابت وجود دارد، خصوصی‌سازی مشکل‌تر است و برعکس

<sup>۱</sup> عباس آخوندی: مبانی خصوصی‌سازی از منظر رابطه دولت بازار

<sup>۲</sup> داوود خانی: مروری بر برنامه خصوصی‌سازی ایران و چالش‌های کلیدی

<sup>۳</sup> احمد توکلی: سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، چرا خصوصی‌سازی عادلانه



هرچه بازار برای بنگاه‌هایی که منتقل خواهند شد رقابتی‌تر باشد و محیط کلان اقتصادی بهتر و ظرفیت قانونی کشور بالاتر باشد، احتمال موفقیت برای خصوصی‌سازی بیشتر خواهد بود.<sup>۱</sup>

### ۳- خصوصی‌سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، تحولات مهمی در کشور پدید آمد که حضور مسلط دولت در صحنه تولید به علت نارسایی‌های بازار، مشخصه بارز این دوران بود. از آثار این سیاست می‌توان به ملی شدن بنگاه‌های تولیدی-صنعتی و ادغام بانک‌ها اشاره کرد. حاصل چنین طرز تفکری، تشکیل تعداد زیادی شرکت دولتی و حرکت سهم عمده‌ای از تخصیص منابع جامعه از مجاری برنامه و نه منطق بازار به سمت چنین بنگاه‌ها و شرکت‌هایی بود. از سوی دیگر همزمان با آغاز جنگ تحمیلی و با توجه به شرایط خاص کشور، دولت اقدام به افزایش روز افزون حضور خود در اقتصاد کرد. جهت‌گیری دولت در این دوره تلاش برای ایجاد انضباط مالی در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و بانک‌های تحت پوشش بود.<sup>۲</sup>

با پایان جنگ تحمیلی که منجر به دولتی‌شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شده بود به تدریج مشکلات ناشی از گسترش حجم دولت نمایان شد تا اینکه در برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی (۷۲-۱۳۶۸) دولت با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و اجرای الگوی خصوصی‌سازی برای برون‌رفت از بحران‌ها و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب، نخستین گام‌ها را در جهت کاسته شدن از نقش دولت در بازار و اقتصاد برداشت، لیکن از آنجا که برای یک خصوصی‌سازی موفق، حداقل باید توان و کارایی بخش خصوصی برابر و حتی بیشتر از دولت باشد چرا که در غیر این صورت هدف اصلی از خصوصی‌سازی که همان افزایش کارایی است محقق نمی‌شود، در مجموع این برنامه به علت ناهمگونی و ناسازگاری بین خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزار رشد و توسعه اقتصادی با سایر ساختارهای اجتماعی-فرهنگی و انسانی و ضرورت توسعه فعالیت‌های اقتصادی دولت برای بازسازی مناطق جنگی با موفقیت چندانی همراه نبود.

<sup>۱</sup> صمد مطلبی اصل: مدیریت بر فرایند خصوصی‌سازی در نظام بانکی

<sup>۲</sup> با پیروزی انقلاب اسلامی در کشور به‌منظور جلوگیری از بروز بحران در صنایع با توجه به وابستگی شدید آن‌ها به فناوری، مواد اولیه، قطعات یدکی و همچنین تحریم اقتصادی از سوی کشورهای پیشرفته غربی، با تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در سال ۱۳۵۸، بنگاه‌های تولیدی و صنعتی را در اختیار دولت قرار گرفت.

طی برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی (۱۳۷۸-۱۳۷۳) دولت تصمیم گرفت از طریق سازمان بورس اوراق بهادار به‌عنوان یکی از اهرم‌های اجرایی برنامه خصوصی‌سازی، بخشی از واگذاری‌ها را انجام دهد که این امر نیز به‌دلیل ساختار مالی نامناسب بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و شرایط نسبتاً سخت بورس برای پذیرش شرکت‌ها به‌صورت گسترده مورد استفاده قرار نگرفت و با موفقیت همراه نبود. شرایط اقتصادی کشور در پرتو نوسان‌های نرخ ارز و شرایط حاد تورمی برگرفته از نسخه‌های سیاست‌های تعدیل اقتصادی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در سال‌های ۷۴-۱۳۷۳ باعث شد دخالت دولت در اقتصاد بیشتر می‌شود.

در مجموع از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۳۷۸ (برنامه اول و دوم توسعه) به‌دلیل عدم تصریح سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت همچنین نبود نهاد سیاستگذار و برنامه‌ریز برای پیشبرد اهداف برنامه، روند خصوصی‌سازی با کندی پیش رفت.

در برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی (۸۳-۱۳۷۹) تلاش شد با بهره‌گیری از تجارب روند خصوصی‌سازی در برنامه اول و دوم توسعه، دور جدید برنامه خصوصی‌سازی در کشور به صورت امری کاملاً سازماندهی شده با محوریت سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان نهاد اجرایی بر مبنای ساز و کار قانونی مشخص و شفاف بیان شود. به همین منظور در این دوره سعی شد با معرفی چارچوبی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مبنای اصولی خصوصی‌سازی نظیر شناسایی هیئت عالی واگذاری به‌عنوان مقام سیاستگذار، تأسیس سازمان خصوصی‌سازی به عنوان نهاد اجرایی، تعیین دامنه شمول واگذاری، حاکمیت قانون تجارت بر شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و بازنگری در قانون کار روند اجرایی خصوصی‌سازی پر رنگتر شود.

در برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی (۸۸-۱۳۸۴) طبق ماده ۶ و در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه، از جمله موارد مشمول در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مقرر شد به‌منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی در توسعه کشور دولت از همه روش‌های امکانپذیر، اعم از مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) تجزیه به‌منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها برای تسریع در روند واگذاری شرکت‌های دولتی و کاهش تصدیگری استفاده کند و به‌همین منظور دولت با ایجاد ۱۴ نهاد و بیش از ۴۰ دستورالعمل، روند واگذاری شرکت‌ها از طریق بورس و مزایده را سرعت بخشید. در این زمینه جدول شماره ۲ و نمودارهای ۱ و ۳ عملکرد سازمان خصوصی‌سازی را به‌عنوان مجری اصل ۴۴ قانون اساسی در سال‌های ۸۷-۱۳۸۳ نشان می‌دهد.

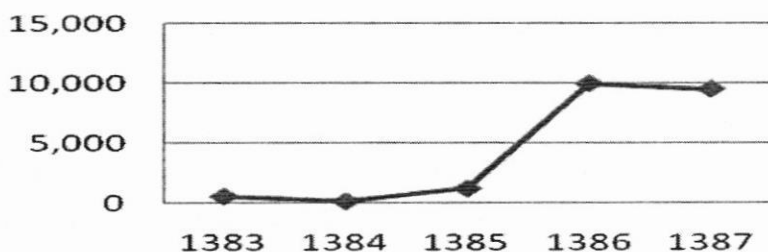
جدول شماره ۲: وضعیت فروش سهام از طریق بورس و مزایده توسط سازمان خصوصی سازی

۱۳۸۳-۸۷

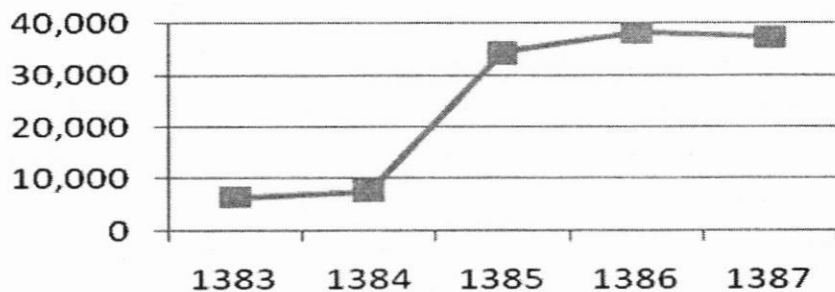
سال	تعداد شرکتهای واگذار شده	تعداد سهام به میلیون سهم	مبلغ ناخالص به میلیارد ریال
۱۳۸۳	۱۵۷	۵۸۷	۶/۴۹۲
۱۳۸۴	۴۹	۱۶۷	۷/۶۴۲
۱۳۸۵	۵۲	۱/۳۱۹	۳۴/۲۹۲
۱۳۸۶	۱۱۳	۹/۹۷۴	۲۸/۰۶۳
۱۳۸۷	۶۳	۹/۵۰۲	۳۷/۲۵۸

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی سازی

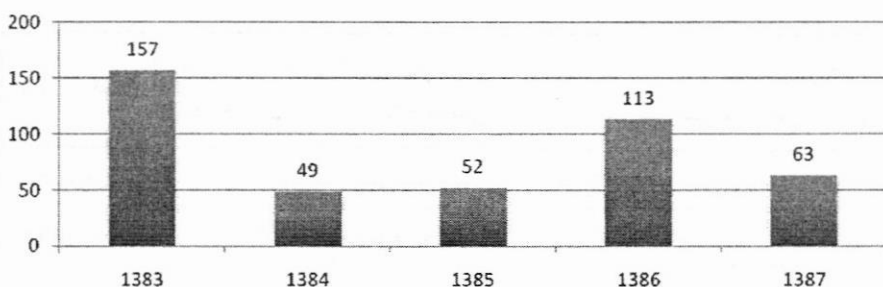
نمودار ۱- وضعیت تعداد سهام واگذار شده از طریق بورس و مزایده توسط سازمان خصوصی سازی  
به میلیون سهم



نمودار ۲- وضعیت میزان فروش سهام از طریق بورس و مزایده توسط سازمان خصوصی سازی به میلیارد ریال



نمودار ۳- تعداد شرکت‌های واگذار شده از طریق بورس و مزایده توسط سازمان خصوصی سازی



#### ۴- تجربه خصوصی سازی در کشورهای منتخب

##### ۴-۱- خصوصی سازی در انگلستان<sup>۱</sup>

با بروز مشکلاتی از قبیل کسری بودجه فزاینده، نرخ بالای بیکاری، عدم توازن در تراز پرداخت‌های خارجی و به‌طور کلی ناکارایی در فعالیتهای اقتصادی، دولت وقت انگلستان در سال ۱۹۷۹ تصمیم گرفت با انجام اقداماتی چون تجدید ساختار مالی- فیزیکی، تنظیم برنامه‌هایی برای کاهش نیروی کار مازاد، آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی، تبلیغات و اطلاع‌رسانی گسترده و شفاف و ایجاد تعهد کامل سیاسی، زمینه‌های لازم برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی را اجرا کند.

خصوصی‌سازی در انگلستان ابتدا از صنایع کوچک و غیرضروری شروع شد و به‌تدریج با اطمینان از آمادگی کامل جامعه و گسترش بازارهای سرمایه و توانمندی بخش خصوصی برای پذیرش سهم خود از بازار به سایر بخش‌های اقتصادی تسری یافت.

مقایسه دو بررسی انجام شده در مورد شاخص‌های پیش و پس از خصوصی‌سازی در نخستین سال پس از خصوصی‌شدن ۱۱ بنگاه صنعتی و ۹ بنگاه از همان ۱۱ بنگاه خصوصی شده بعد از چند سال در جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که با استثنای شاخص سودآوری، وضعیت سایر شاخص‌های مورد بررسی از زمان دولتی بودن بنگاه‌ها بهتر شده است.

<sup>۱</sup> رویا طباطبایی: سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق خصوصی‌سازی

جدول شماره ۳: وضعیت برخی از شاخص‌های خصوصی‌سازی بنگاه‌های واگذار شده دولتی در انگلستان در دهه ۱۹۸۰

عنوان شاخص	وضعیت شاخص در اولین سال پس از خصوصی شدن در ۱۱ بنگاه صنعتی	وضعیت شاخص بعد از چند سال در ۹ بنگاه از ۱۱ بنگاه خصوصی شده مورد بررسی
بازدهی نیروی کار	در ۵ بنگاه شاخص بهتر شده است	در ۶ بنگاه شاخص بهتر شده است
عوامل تولید	در ۳ بنگاه شاخص بهتر شده است	در ۳ بنگاه شاخص بهتر شده است
ارزش افزوده	در ۵ بنگاه شاخص بهتر شده است	در ۸ بنگاه شاخص بهتر شده است
سودآوری	در ۸ بنگاه شاخص بهتر شده است	در ۵ بنگاه شاخص بهتر شده است

به‌طور کلی تعهد و اقتدار سیاسی، اقدام‌های مفید پیش از خصوصی‌سازی، برخورد و چاره‌اندیشی مناسب با نگرانی‌های مردم، استفاده از نظرات مشاوران و صاحب‌نظران و متخصصان، توجه به مسئله بیکاری کارگران، تضمین منافع مصرف‌کنندگان از طریق سازوکارهای نظارتی، تدوین اهداف منطقی، قانونگذاری‌های لازم و روان‌کننده، تدریجی عمل کردن، گستردگی برنامه خصوصی‌سازی و استفاده از روش‌های واگذاری متناسب با امکانات جامعه از جمله مهم‌ترین عوامل موفقیت خصوصی‌سازی در انگلستان بوده است.

#### ۲-۴- خصوصی‌سازی در ترکیه<sup>۱</sup>

برنامه خصوصی‌سازی در ترکیه به‌عنوان یکی از ابزارهای بنیادین اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد از سال ۱۹۸۴ در دستور کار دولت قرار گرفت. این برنامه از یک سو معطوف به کاهش هرچه بیشتر نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی (کاهش تصدیگری) و کاهش بار مالی بنگاه‌های دولتی بر بودجه ملی و از سوی دیگر معطوف به توسعه بازارهای سرمایه و هدایت دوباره منابع به سوی سرمایه‌گذاری‌های جدید بود. بدین سبب تحولات اقتصادی در کشور موجب شد تا الگوی جایگزینی واردات و تمرکز بر داخل به الگوی صنعتی و رشد مبتنی بر صادرات تغییر یابد. همچنین قانون خصوصی‌سازی برای ارتقای بهره‌وری در اقتصاد و کاهش هزینه‌های عمومی اصول مهمی را تنظیم کرد. از جمله این قوانین می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

<sup>۱</sup> محمد علی شاه حسینی: بررسی ادبیات و ریش‌های خصوصی‌سازی و نقش دولت در رابطه با خصوصی‌سازی

الف - فراهم آوردن چارچوب اعتبارات و سازوکارهای ضروری کافی برای تسریع روند خصوصی‌سازی و روند تجدید ساختارها- ایجاد شبکه تأمین اجتماعی برای کارگرانی که در پی خصوصی‌سازی شغل خود را از دست می‌دهند.

ب - تشکیل شورای عالی خصوصی‌سازی، برای تسهیل تصمیم‌گیری در امر خصوصی‌سازی برخی از اصول و اولویت‌های اجرای خصوصی‌سازی در ترکیه عبارتند از:

۱- کاستن از جنبه‌های منفی بیکاری ناشی از خصوصی‌سازی، از طریق شبکه تأمین اجتماعی (تضمین اشتغال)

۲- افزایش مشارکت در اجرا و شفافیت فعالیت‌های خصوصی‌سازی

۳- محافظت از بازار آزاد در برابر سازوکارهای ضد رقابتی و محافظت از آثار منفی انحصارهای احتمالی

۴- افزایش پخش سرمایه در لایه‌های جامعه (توزیع سرمایه) و تعمیق بازارهای سرمایه با افزایش شمار شرکت‌کنندگان

۵- اولویت‌دادن به خصوصی‌سازی بانک‌ها

اجرای برنامه خصوصی‌سازی در ترکیه با انتقال کارخانه‌های ناتمام بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی به قصد تکمیل آن‌ها آغاز شد و پس از ۱۵ سال نتایج زیر را در بر داشت.

اول- دولت کاملاً از صنعت سیمان، تولید خوراک دام، محصولات لبنی، خدمات رستورانی و بخش‌های توزیع نفت کنار رفت

دوم- واگذاری بیش از ۵۰ درصد سهام دولت در عرصه گردشگری، آهن و فولاد، نساجی، حمل و نقل و فراوری گوشت

سوم- عرضه موفقیت‌آمیز ۱۲/۳ درصد از سهام بانک‌ها در سال ۱۹۹۸ به‌عنوان یکی از بزرگترین دریافتی‌های خصوصی‌سازی در میان بازارهای جدید اروپا

چهارم- نهادینه شدن بورس استانبول با عرضه عمومی بسیاری از شرکت‌ها به مردم

## ۵- روند خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی ایران پس از ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی

خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی در ایران به واسطه وجود اراده قوی در سطح کلان تصمیم‌گیری و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی بند (ج) اصل ۴۴ قانون اساسی به یک هدف راهبردی تبدیل شد و فصل نوینی را در اقتصاد ایران ایجاد کرد. بدیهی است اجرای این سیاست استراتژیک همان‌طور که بیان شد نیازمند بررسی کارشناسی در خصوص نحوه اجرایی

کردن و تصمیم‌سازی برای اجرای مؤثر و مطلوب آن بوده است. در این راستا برای آنکه بانک‌های دولتی در شرف واگذاری از وضعیت قابل قبولی برخوردار باشند، باید شرایط مناسبی را در دستیابی به حداقل‌های تأیید شده نسبت کفایت سرمایه، تسویه بدهی‌های دولت به شبکه بانکی، وضعیت مطالبات سررسید گذشته و معوق، شفاف‌سازی حساب‌ها و ترازنامه مالی بانک‌ها، خارج کردن دارایی‌های بی کیفیت و زیانده و ... داشته باشند، که در این خصوص بررسی عملکرد شبکه بانک‌های دولتی کشور حاکی از آن است که این شبکه با درگیر شدن در تأمین حجم کلان منابع مالی مورد نیاز دستگاه‌های دولتی در فضایی که سیاست‌های پولی همواره تابع سیاست‌های مالی دولت بوده است، در عمل به بانک کارگزار دولت تبدیل شده است. از سوی دیگر به نظر می‌رسد عملکرد نسبتاً خوب بانک‌های خصوصی در سالیان اخیر مؤید این امر است که نظام بانکداری دولتی در کشور ما نیاز به یک تحول اساسی دارد و اِبلاغ بند "ج" اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌ها به بخش خصوصی یکی از پیامدهای این امر است که بانک‌های دولتی را وارد یک عرصه رقابتی و بهبود شاخص کارایی خود کرد و به دنبال آن رشد و شکوفایی بخش‌های اقتصادی و گام برداشتن در دستیابی به اهداف بلندمدت کشور را در پی آورد. از این‌رو خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی کشور به‌عنوان یک اصل مهم برای توسعه بازار پولی و مالی پذیرفته شد و به‌منظور آمادگی هرچه بیشتر کشور با مشکلات و چالش‌های مربوط به قبل، حین و بعد از خصوصی‌سازی تمهیداتی نیز اتخاذ شد که از آن جمله می‌توان به تشکیل کارگروه‌های سه‌گانه اصلاح ساختار مالی، حقوقی و تجربیات برای تهیه و تدوین برنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوطه اشاره کرد.<sup>۱</sup>

در همین زمینه بررسی برخی شاخص‌های مالی در دو بانک ملت و تجارت در سال‌های ۸۷-۱۳۸۶ که اخیراً خصوصی شده‌اند (جدول شماره ۴) حاکی از آن است که گرچه فرآیند خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری دولتی کشور پس از وقفه دوساله اجرا شد، لیکن تحقیقات جامعی که پیش از فرآیند خصوصی‌سازی در کارگروه‌های مربوطه انجام شد توانست با بهره‌گیری از مشکلات و چالش‌های بانک‌های دولتی خصوصی شده سایر کشورهای جهان در

<sup>۱</sup> وظیفه کارگروه اصلاح ساختار مالی با مسئولیت بانک تجارت، تهیه و تدوین برنامه شفاف‌سازی دارایی‌ها، مطالبات از دولت، چیدمان مطلوب شعب و ارزیابی قیمت سهام بود

وظیفه کارگروه حقوقی با مسئولیت بانک ملت، تجدید نظر در قوانین و مقررات بانکی، تدوین اساسنامه جدید، اصلاح دستورالعمل‌های بانکی و تعیین موقعیت بانک در بین صاحبان جدید سهام بود

وظیفه کارگروه تجربیات با مسئولیت بانک صادرات، بررسی تجربیات خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در ۲۲ کشور در جهان بود

دهه اخیر و بومی سازی آن‌ها با وضعیت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، در برخی از شاخص‌های مورد بررسی در بانک‌های واگذار شده وضعیت قابل قبولی را به‌رغم بحران مالی در بورس‌های جهانی به‌همراه آورد که در زیر به تحلیل آن‌ها پرداخته شده است.

جدول شماره ۴: وضعیت برخی از شاخص‌های مالی بانک‌های ملت و تجارت ۸۷-۱۳۸۶ (درصد)

ردیف	شرح	بانک ملت		بانک تجارت	
		سال ۸۶	سال ۸۷	سال ۸۶	سال ۸۷
۱	مطالبات از دولت به کل دارایی‌ها	۱/۹	۸/۲	۸/۰	۸/۰
۲	دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام	۸۲/۸	۶۳/۸	۶۹/۸	۶۹/۸
۳	حقوق صاحبان سهام به کل دارایی‌ها (شاخص نسبت مالکانه)	۴/۲	۵/۶	۵/۷	۵/۷
۴	سپرده‌های مالکانه به کل سپرده‌ها	۴۶/۲	۳۸/۲	۴۶/۴	۴۶/۴
۵	درآمد حاصل از خدمات به کل درآمدها	۴۵/۹	۵۴/۵	۴۶/۵	۴۶/۵
۶	سود قبل از مالیات به کل دارایی‌ها (بازده دارایی‌ها)	۰/۷	۱/۱	۱/۱	۱/۱
۷	سود قبل از مالیات به حقوق صاحبان سهام (بازده سرمایه)	۱۵/۶	۲۰/۴	۱۸/۴	۲۰/۴
۸	سود هر سهم به ریال	۱۴۹	۲۶۸	۳۰۲	۳۰۲

مآخذ: گزارش مالی مورد تایید سازمان حسابرسی جهت ارائه در مجامع عمومی بانک‌های فوق پس از خصوصی‌سازی

#### ۱-۵- تجزیه و تحلیل شاخص‌های مالی مورد بررسی در بانک ملت و تجارت

- بدهی‌های تسویه نشده دولت، از دیدگاه خریداران سهام، تأثیرکاهشی بر ارزش سهام دارد و یک امتیاز منفی محسوب می‌شود. نسبت مطلوب این شاخص حداکثر ۲ در صد است. که روند افزایشی این نسبت در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال قبل حاکی از عدم موفقیت بانک ملت و تجارت در کاهش سطح مطالبات دولتی دارد.

- بلوکه شدن سرمایه بانک در قسمت دارایی ثابت نشان می‌دهد که چه مقدار از حقوق صاحبان سهام به جای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد و درآمدزا در دارایی ثابت تجمیع شده است. این نسبت نباید بیشتر از ۳۰ درصد باشد. بالا بودن این نسبت در دو بانک خصوصی شده



نشان از سرمایه‌گذاری حجیم این بانک‌ها پیش از فرایند واگذاری به بخش خصوصی در بخش دارایی‌های ثابت دارد که روند کاهشی آن در سال گذشته حاکی از واگذاری این دارایی‌ها پس از خصوصی‌سازی بوده است.

- نسبت مالکانه معیاری برای سنجش قدرت مالی بانک است و هر قدر بالاتر باشد، وضع مالی بانک بهتر است، زیرا نشان می‌دهد چه سهمی از منابع بانک از محل حقوق صاحبان سرمایه تأمین شده است. مقدار این نسبت در دو بانک ملت و تجارت در سال ۱۳۸۷ مطلوب بوده است - بالا بودن سهم سپرده‌های مالکانه (سهم سپرده‌های ارزان‌قیمت به کل سپرده‌ها) نرخ تجهیز منابع بانک را پایین آورده و قدرت رقابتی بانک را افزایش می‌دهد. حد مطلوب این نسبت بالای ۶۰ درصد است. روند کاهشی این نسبت حاکی از مدیریت غیر بهینه پورتنفوی منابع بانک‌های خصوصی‌سازی شده در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال قبل است، ضمن آنکه مداخله دولت در بازار پولی و مالی و تعیین نرخ دستوری سود سپرده‌ها که خارج از کنترل مدیریت بانک‌هاست را می‌توان یکی از علل مهم این امر برشمرد.

- افزایش درآمد حاصل از خدمات بانکی حاکی از استقلال بیشتر بانک و عدم وابستگی به درآمد ناشی از نوسان‌های منابع سپرده‌ای است. روند افزایشی این نسبت حاکی از گرایش بانک‌های واگذار شده به توسعه و تنوع خدمات با کیفیت مطلوب و مورد انتظار مشتریان با سلاقی گوناگون دارد که حرکت مناسبی ارزیابی می‌شود.

- بازده دارایی‌ها مقیاسی است برای تبدیل وجوه سرمایه‌گذاری شده به سود و اینکه بدانیم چه مقدار سود از دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده به دست آمده است. هر چه این نسبت بالاتر باشد نشان از مدیریت مناسب در تخصیص منابع دارد. این نسبت در بانک ملت و تجارت نسبتاً پایین است و در طی دو سال گذشته تغییر چندانی نداشته است.

- شاخص بازده سرمایه، نرخ بازده سرمایه‌گذاری و توانایی بالقوه را برای تشکیل سرمایه داخلی ارزیابی می‌کند و در شرایط تورمی باید حداقل معادل نرخ تورم باشد. عملکرد دو بانک ملت و تجارت در سال ۱۳۸۷ مبین برابری نسبی این شاخص با نرخ تورم دارد.

- سود هر سهم نشان دهنده سودی است که عاید هر سهم می‌شود و مورد توجه سرمایه‌گذاران و تحلیلگران مالی است و اغلب برای ارزیابی سودآوری و ریسک مرتبط با سود و نیز قضاوت در خصوص قیمت سهام استفاده می‌شود. شاخص فوق در بانک ملت در سال ۱۳۸۷ با ۵۰ درصد افزایش نسبت به سال قبل و در بانک تجارت با ۳۰ درصد کاهش همراه بوده است.

## ۶ - سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مشکلات، موانع پیش‌رو و راهکارهای اجرایی

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقتصاد وسیله‌ای است برای رفع نیازهای انسانی در مسیر رشد تعالی و تکامل و مانند سایر نظام‌های اقتصادی تمرکز آن بر تکاثر ثروت و سودجویی نیست. از این رو قانونگذار در اصل چهل و سوم قانون اساسی، تأمین استقلال اقتصادی و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و تأمین نیازهای انسان در مسیر رشد را با حفظ آزادی مدنظر قرار داده و برای تحقق آن در اصل چهل و چهارم نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار کرده است و سازندگی و توسعه را در پرتو مشارکت همگانی و سه بخش مذکور فرض کرده است. بنابراین در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نباید فقط به خصوصی‌سازی محض و واگذاری صرف شرکت‌های دولتی توجه شود، بدین علت که این شیوه خصوصی‌سازی چه پیش از انقلاب و چه پس از انقلاب نه تنها آثار مثبت و سودمندی برای مردم و جامعه به ارمغان نیاورده است، بلکه آثار منفی زیادی بر زندگی مردم ایجاد کرده است و به رشد و توسعه اقتصادی جامعه کمک نکرده است. از این زاویه اجرای اصل ۴۴ نیازمند مشارکت همه جانبه ملت و قوای سه‌گانه (مجریه، مقننه، قضائیه) در پی‌ریزی زیربنای فکری - نظری و عملی در چارچوب اقتصاد اسلامی و فراهم کردن فرصت‌های رشد و ترقی برای آحاد مردم و جامعه است.

به عبارت دیگر ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گامی بلند در راستای ایجاد تحولی بنیادی در ساختار اقتصاد کشور است و تحقق این سیاست به معنای سپردن تصدی بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور به دست مردم است که پیامدهای آن، افزایش کارآمدی و بالندگی اقتصاد ملی خواهد بود. برای زمینه‌سازی این حرکت عظیم و تسهیل موفقیت آن ضروری است تعاملی سازنده بین سیاستمداران و کارآفرینان بخش خصوصی صورت پذیرد.

### ۶-۱- مشکلات اجرایی اصل ۴۴ (مشکلات اساسی در فرایند خصوصی‌سازی)

ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نشان‌دهنده پذیرش توسعه بخش خصوصی در نظام اقتصاد اسلامی کشور است. لیکن با وجود این اجرای این سیاست در فرآیند انجام مانند بسیاری دیگر از کشورهای جهان با چالش‌هایی مواجه است که این چالش‌ها به‌عنوان چالش‌های سیاسی، اقتصادی، قانونی، فرهنگی و یا اداری - اجرایی شناخته شده‌اند. مشکلات فوق به همراه پذیرش این امر که خصوصی‌سازی به خودی خود فرآیندی پیچیده و فنی

محسوب می‌شود و اجرای آن نیازمند صرف وقت و دقت کافی است، عاملی شده تا از سرعت اجرای این فرآیند کاسته شود. در زیر به برخی از این مشکلات اشاره می‌شود:

### الف- ناتوانی بخش خصوصی

نبود فضای مناسب برای خصوصی‌سازی و نبود بررسی جامع از توانمندی بخش خصوصی و امکانات مالی و مدیریتی این بخش از جمله مواردی است که توانایی بخش خصوصی را برای برعهده گرفتن فعالیت‌های تحت اختیار دولت بسیار محدود می‌کند. همچنین نبود بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی در کشور و ناطمینانی به بازده مالی مناسب ناشی از ریسک بالای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی اقتصادی سبب گرایش منابع مالی به سمت فعالیت‌های غیرمولد و زود بازده تجاری نظیر خرید و فروش ارز و مستغلات شده است.

### ب- عدم انطباق عملکرد دولت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (پرداخت سود سهام عدالت)

هم اکنون خصوصی‌سازی به‌عنوان متولی اصلی واگذاری شرکت‌ها و به وکالت از وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی تاکنون ۱۴ شرکت صدر اصل ۴۴ و چند شرکت دیگر ذیل صدر اصل ۴۴ را از طریق بورس و یا به‌صورت مزایده‌ای واگذار کرده است.<sup>۱</sup> با این واگذاری‌ها هرچند بورس بیش از همیشه مورد توجه قرار گرفته است، لیکن حجم واگذاری‌های انجام شده چندان رضایت‌بخش نیست. آمار و ارقام سازمان خصوصی‌سازی نشان می‌دهد، دولت طی چهار سال گذشته از ۳۶۳ هزار میلیارد ریال واگذاری‌های انجام شده، ۷۴ هزار میلیارد ریال را از طریق بورس، ۲۲۰ هزار میلیارد ریال معادل ۶۰ درصد را از طریق سهام عدالت و ۶۹ هزار میلیارد ریال معادل ۱۹ درصد را در قالب رد دیون به نهادهای عمومی واگذار کرده است که در این بین از نظر کارشناسان توزیع سود سهام عدالت بین مردم بیش از توزیع خود سهام عدالت ایجاد شبهه و ناهمگونی در بازار سهام کرده است. چرا که در تعاریف اولیه سهام عدالت قرار بوده است سود سهام واگذار شده صرف پرداخت اقساط خرید این سهام شود. از سوی دیگر بحث سهام عدالت را به هیچ وجه نمی‌توان در زمره فعالیت‌های مربوط به خصوصی‌سازی یا اجرای اصل ۴۴ در

<sup>۱</sup> شامل شرکت‌های ملی مس، فولاد مبارکه، ایرالکو، مپنا، کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سیمان کردستان، فولاد خوزستان، پتروشیمی فناوران، پالایش نفت اصفهان، مخابرات، بانک ملت، بانک تجارت و اخیراً هم بانک صادرات

کشور به‌شمار آورد بلکه اجرای آن تنها نوعی توزیع کوپن در بین مردم است. در واقع با توزیع سهام عدالت آن هم در سطح گسترده، اجرای اصل ۴۴ در کشور همگانی نشده است، زیرا در تمام تصمیم‌گیری‌ها دولت حضور فعال دارد و تا زمانی که دولت تصمیم‌گیرنده است، خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن انجام نمی‌شود<sup>۱</sup> در کشور ما اغلب تصمیم‌گیری‌های اقتصادی از طریق دولت انجام می‌شود و آزادسازی به سهولت میسر نیست (به‌عنوان مثال تا وقتی که قیمت سیمان و یا سنگ آهن مطابق دستور و نظر دولت باشد، مشخص است که باید در اجرای دقیق اصل ۴۴ قانون اساسی با دیده تردید نگریست).

همچنین عملکرد ۱۵ وزارتخانه و دو نهاد وابسته به دولت نشان‌دهنده آن است که به‌رغم واگذاری حدود ۲۰۰ بنگاه اقتصادی دولتی در سه سال اخیر، هنوز ۶۰ درصد شرکت‌های قابل واگذاری تعیین تکلیف نشده اند (جدول شماره ۵). از سوی دیگر دولت به موجب قانون برنامه چهارم توسعه موظف است سالانه بیست درصد کاهش فعالیت داشته باشد و مالکیت خود را به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند که عملکرد واگذاری‌ها مبین عدم دسترسی به اهداف برنامه است.

<sup>۱</sup> تعداد شرکت‌های واگذار شده و میزان سهام عدالت توزیع شده از سال ۸۷-۱۳۸۴

سال	تعداد شرکت‌های واگذار شده	مبلغ سهام عدالت به هزار میلیارد ریال
۱۳۸۴	۴۹	۹
۱۳۴۵	۶۶	۲۰
۱۳۸۶	۱۶۷	۱۶۱
۱۳۸۷	۶۷	۳۰

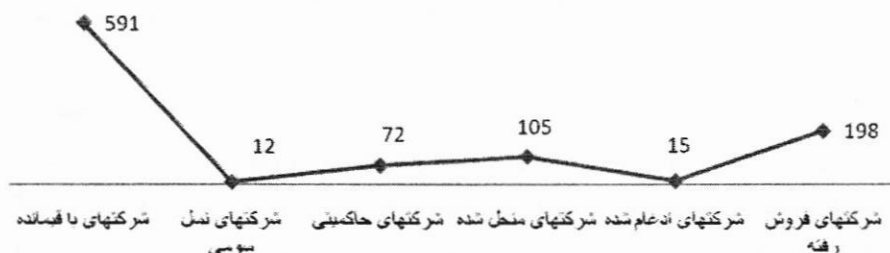
مآخذ: سازمان خصوصی‌سازی ۱۳۸۷

جدول شماره ۵: وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی وابسته به ۱۵ وزارتخانه و سازمان تربیت بدنی و ریاست جمهوری<sup>۱</sup>

نام وزارت/ سازمان	شرکت‌های قابل واگذاری	فروش شرکت‌های	ادغام شده شرکت‌های	منحل شده شرکت‌های	حاکمیتی شرکت‌های	نسب سهامی شرکت‌های	شرکت‌های باقیمانده
نیرو	۲۷۵	۴۴	۹	۱۵	۲۷		۱۸۰
صنایع	۲۵۲	۵۶	۲	۱۶	۳۰		۱۴۸
بازرگانی	۳۱	۳		۳			۲۵
نفت	۱۵۴	۱۱		۱۸	۱۳	۱۰	۱۰۲
راه و ترابری	۲۱	۳		۱			۱۷
اقتصاد	۱۶۵	۷۳		۳۲		۱	۵۹
کشاورزی	۳۰	۴	۱	۱۱			۱۴
دفاع	۱۳		۱	۹		۱	۲
مسکن	۳۱		۱	۱			۲۹
رفاه	۶						۶
بهداشت	۴		۲				۲
ارتباطات	۴	۳					۱
فرهنگ	۱						۱
کشور	۱						۱
آموزش و پرورش	۱						۱
تربیت بدنی	۲						۲
ریاست جمهوری	۳				۲		۱
جمع کل	۹۹۴	۱۹۸	۱۵	۱۰۵	۷۲	۱۲	۵۹۱

<sup>۱</sup> <http://www.asl44news.ir/>

## نمودار ۴- وضعیت واگذاری شرکت های دولتی



## ج- ساختار نامناسب بنگاه های دولتی ( آزادسازی قیمت ها)

بسیاری از بنگاه های دولتی از ساختار مالی و سازمانی مناسبی برخوردار نبوده و ادامه حیات آنان در شرایط حمایتی و با بهره گیری از یارانه های رایج امکان پذیر است. به عبارت دیگر بنگاه های اقتصادی تحت پوشش دولت ناکارآمد بوده و در سایه بهره گیری از یارانه های دولتی به کارایی رسیده اند. به طوری که پیش بینی می شود با قطع یارانه ها با مشکلات بی شماری روبه رو خواهند شد. بنابراین لازم است دولت به منظور حمایت از عموم سهامداران ابتدا با آزادسازی تدریجی قیمت ها (به منظور کنترل تورم) در آن بخش از تولیدات بنگاه ها که پرداخت یارانه تأثیر عمده ای بر ارزش افزوده و کارایی آن ها دارد (مانند آزادسازی تدریجی قیمت آب، برق، گاز، سوخت، ...) زمینه لازم را برای شفافیت فعالیت ها و حمایت از سهامداران و بورس به عمل آورد. در غیر این صورت با واگذاری این قبیل بنگاه ها و محتمل بودن حذف یارانه ها و بروز ناکارایی بنگاه های برخوردار از یارانه، جوی از بی اعتمادی نسبت به بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار) جامعه را فرا خواهد گرفت.

## ۲-۶- موانع اجرایی اصل ۴۴

## الف- دخالت دولت در بازارها

به نظر می رسد تا زمانی که دخالت دولت در بازارها و کل اقتصاد وجود دارد و فضای کسب و کار بخش خصوصی مورد تهدید واقع می شود، ورود بخش خصوصی به بازار و سرمایه گذاری با کندی صورت خواهد گرفت. شواهد حاکی از آن است که در دو سال اخیر دخالت و تصدیگری دولت در بازارها بیشتر شده است، افزایش حداقل های دستمزد نیروی کار در بازار کار، قیمت گذاری

برخی از اقلام مصرفی در بازار کالا و تعیین نرخ سود در بازار مالی، نمونه‌های از اعمال حاکمیت دولت در بازار است که در مغایرت اصولی با اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی است.

### ب- موانع فرهنگی و روانی

واقعیت آن است که ساختار فرهنگی در کشور ما به نوعی نگرش سرمایه ستیزی و دولت‌گرایانه را در بطن خود به همراه دارد، که این امر باعث دشوار شدن فرایند تقویت و گسترش بخش خصوصی در اقتصاد است. همچنین نبود زمینه‌سازی مناسب رشد فرهنگی با استفاده از ابزارهای تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی برای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و از طریق مجاری ذی‌ربط موجب شده است پس از گذشت ۳ سال از ابلاغ آن همچنان باور عمومی و فضای حاکم بر جامعه، مغایر با اجرای این اصل باشد. در این شرایط ناامنی و ریسک بالای سرمایه‌گذاری نتیجه‌ای جز خروج سرمایه را به همراه نداشته است.

### ج- رشد اندک سرمایه‌گذاری

در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور رشد اقتصادی کشور، هشت درصد پیش‌بینی شده است که ۵/۵ درصد آن باید از طریق سرمایه‌گذاری محقق شود. از این بعد در بحث خصوصی‌سازی نمی‌توان بدون بازنگری ساختار قانونی کشور که اجازه ورود سرمایه‌گذاری خارجی به شکل آزاد را تسهیل می‌کند، اقدام به توسعه خصوصی‌سازی کرد. برخی از موانع نهادی و قانونی حضور بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری عبارتند از: بی‌ثباتی قوانین و مقررات در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، نبود قوانین و مقررات تنظیمی جامع- شفاف و تسهیل‌کننده درباره رقابت و مالکیت، نبود هماهنگی در سیاست‌های مالی و پولی، موانع سیاسی در زمینه سرمایه‌گذاری، نبود امنیت روانی در جامعه با تغییر دولت‌ها، سیاست‌های ناهماهنگ نسبت به سرمایه‌گذاران، برخورد جناحی با سرمایه‌گذاران جناح رقیب، سیاست‌های ناهماهنگ حمایت از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران و...

مطالعات انجام شده در زمینه بررسی میزان سرمایه‌گذاری خارجی صورت گرفته در کشور به‌عنوان مکمل سرمایه‌گذاری داخلی نشان می‌دهد که نسبت سرمایه‌گذاری خارجی به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال ۲۰۰۵ در ایران ۰/۶ درصد است. در حالی که برای چین، ترکیه، پاکستان و امارات ارقام مربوط به ترتیب عبارتند از: ۹/۷۱ درصد، ۳۱/۵۶ درصد، ۳۱ درصد، و ۱۵/۵۷ درصد. این درصدها و مقایسه آن‌ها با یکدیگر نشان می‌دهد که ایران از نظر سرمایه‌گذاری

خارجی، اقتصادی بسیار بسته داشته و فروش سهام بنگاه‌های دولتی اصل ۴۴ به سرمایه‌گذاران خارجی با موانع متعددی روبه‌رو است.

#### د- ضعف بازارهای مالی و کمبود سرمایه و مدیریت تقاضا

به‌منظور اجرایی کردن اصل ۴۴ قانون اساسی (عملیاتی کردن خصوصی‌سازی) سه عامل عرضه (بنگاه‌های دولتی)، تقاضا (خریداران حقیقی - حقوقی) و بازار سرمایه مناسب از ضرورت‌هاست<sup>۱</sup>. در بخش بازار سرمایه تازه‌ترین آمارهای رسمی منتشره حاکی از آن است که بورس تهران طی سه ماهه اول سال ۱۳۸۸ نسبت به سه ماهه اول سال ۱۳۸۷ در حالی دارای بازدهی ۱۶/۲ درصدی است، که همین آمارها حاکی از کاهش ۴۵ درصدی تعداد خریداران، کاهش ۵۰ درصدی متوسط خرید روزانه و کاهش ۹۱ درصدی معاملات عمده در بازار است. جدول شماره ۶.

جدول شماره ۶: مقایسه عملکرد بورس تهران در سه ماهه اول سال ۸۸ با سه ماهه اول سال ۸۷

عنوان	سه ماهه اول سال ۸۷	سه ماهه اول سال ۸۸
تعداد خریداران	۲۳۳۸۵۷	۱۲۹۲۷۱
متوسط روزانه خریداران - ریال	۴۱۰۳	۲۰۸۵
معاملات خرد - میلیارد ریال	۱۰۸۱۰	۱۰۷۹۱
معاملات عمده - میلیارد ریال	۱۸۵۶۹	۱۶۰۱

در توضیح علت کاهش این امر با وجود بازدهی مطلوب بورس تهران می‌توان به تعمیق نیافتن بازار سرمایه برای نگهداشت سهامداران، عدم نقدشوندگی سهام، وجود محدودیت‌های معاملاتی، افزایش ریسک‌های سیاسی و اقتصادی حاکم بر بازار و رشد نرخ تورم اشاره کرد که در مجموع شرایطی را به وجود آورده است که سرمایه‌گذاران به سمت این بازار جذب نشوند. این همه در شرایطی است که با توجه به سرعت گرفتن خصوصی‌سازی و حجم نسبتاً عظیم و واگذاری‌های بنگاه‌های دولتی اصل ۴۴ قانون اساسی، تمام بازارهای رقیب بورس تهران نظیر مسکن، خودرو و ارز که پیش‌ترها متهم به این بودند که سرمایه‌ها را به سمت خود کشانده‌اند، در رکود به سر می‌برند.

<sup>۱</sup> پژوهشکده پولی و بانک: خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر عملکرد نظام بانکی



بنابراین وجود بازار بورس ضعیف در کشور در مواردی که حجم مورد نیاز برای خرید اولیه یک شرکت دولتی در شرف واگذاری بسیار زیاد است، به علت کمبود تقاضای خریداران و کمبود شدید نقدینگی می‌تواند مانعی بر سر راه اجرای اصل ۴۴ باشد.

### ه- حاکمیت و نگرش تفکر دولتی

به‌طور کلی دولت در ایران به بخش خصوصی به‌عنوان یک رقیب می‌نگرد و به‌همین دلیل نمی‌تواند اجازه پیشرفت به این بخش را دهد. بسیاری از مشکلات موجود در واگذاری شرکت‌ها، مؤسسات و بانک‌های دولتی نه ناشی از مالکیت دولتی بلکه ناشی از حاکمیت تفکر دولتی در اداره امور است. زیرا مدیریت دولتی در عمل به‌عنوان مانعی برای رشد و شکوفایی استعدادها و ظرفیت‌های بالقوه عمل می‌کند. به عبارت دیگر در شرایطی که مدیریت بنگاه‌های واگذار شده همچنان در اختیار دولت است، تأمین خواسته دولت و رعایت مقررات دولتی در امور تجاری و بازرگانی نظیر تثبیت نرخ کالاها و تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات و ... با اصل آزادسازی در تعارض آشکار است، همین امر از دلایل اصلی فراهم‌آمدن زمینه بروز اتهام ناکار آمدی دولت است.

### و- امنیت شغلی و تثبیت اشتغال

اکثر بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در شرف واگذاری دچار مازاد نیروی کار هستند و هنگامی که در جریان خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند، اقدام به تعدیل نیروی کار می‌کنند. تجربه دنیا نشان داده که یکی از اهداف اصلی خصوصی‌سازی که بحث اشتغال‌زایی است معمولاً در سال‌های اولیه محقق نمی‌شود و مقاومت‌هایی که در این مورد وجود دارد از موانع اجرایی شدن خصوصی‌سازی است. بی‌گمان در لایحه اصل ۴۴ آمده است که سطح اشتغال یک بنگاه اقتصادی تا ۵ سال نباید پس از واگذاری به نسبت زمان پیش از واگذاری کمتر شود. به نظر می‌رسد از این طریق بحث تعدیل نیروی کار پس از وقفه چندساله دوباره اقتصاد را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد (این تمهیدات در مراحل ابتدای اجرای اصل ۴۴ پیش‌بینی شده است تا موجب بیکاری در جامعه و دلزدگی و ناراحتی و دل‌سردی مردم و تصمیم‌گیرندگان نشود)، لیکن نبود یک برنامه جامع حمایتی تأمین اجتماعی برای شاغلانی که پس از مدت فوق‌بیکار خواهند شد و یا افراد شاغلی که در حین برنامه زمانبندی بنگاه‌ها برای خصوصی‌سازی به انحاء مختلف شغل خود را از دست می‌دهند یکی از موانع اساسی پیش‌روی سیاستگذاران در اجرای این اصل است.

## نتیجه‌گیری

نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از گام‌ها و حلقه‌های مهم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به خودی خود برای افزایش کارایی کافی نیست و آنچه که این فرایند را موفق می‌سازد، توانمندسازی بخش خصوصی و واگذاری حوزه‌های تصمیم‌گیری و نظارت بر آن است. در غیر این صورت صرف خصوصی‌سازی تحولی را به‌وجود نمی‌آورد. از سوی دیگر سهام عدالت نیز تأثیری در افزایش بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده ندارد. زیرا همچنان مدیریت در دست دولت است و کارایی بهتر نشده است، عدم امکان مبادله این نوع سهام برای مدت طولانی نیز از جمله دیگر مشکلات فراروی اصل ۴۴ قانون اساسی است. در همین زمینه مطالعات انجام شده در کشورهای چک، روسیه و رومانی نشان داده است که بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که بیشتر سهام آن‌ها از طریق کوپن سهام واگذار شده است، بهره‌وری منفی داشته‌اند. زیرا این نحوه انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، بدون انتقال مدیریت به ایجاد یک بخش سایه (غیررسمی) در اقتصاد منجر شده است، حال آنکه هدف از خصوصی‌سازی افزایش بهره‌وری و کارایی است.<sup>۱</sup>

### راهکارهای پیشنهادی اجرای مناسب اصل ۴۴

به نظر می‌رسد اگر اصل ۴۴ با همه مضامین آن اجرا شود، علاوه بر حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی، فقرزدایی می‌تواند خوداتکایی، عدالت واقعی، جلوگیری از انحصار، رقابت سالم و رونق اقتصادی را برای کشور در پی داشته باشد. در زیر به برخی از پیشنهادها مناسب برای اجرای موفق فرایند خصوصی‌سازی متکی بر اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره می‌شود:

**الف- فرهنگ سازی- ایجاد فضای حمایتی لازم برای حضور پر رنگ بخش خصوصی در اقتصاد**  
با توجه به اینکه خصوصی‌سازی تنها واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی نیست، بلکه فضا سازی برای حضور و مشارکت مردم در پهنه اقتصاد است، بنابراین دولت به‌عنوان مجری اصل ۴۴ قانون اساسی باید در کنار واگذاری سهام و انتقال آن‌ها به صاحبان اصلی آن، با آماده‌سازی فضای فرهنگی در جامعه و ایجاد فرهنگ عمومی و ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاران برای حضور در برنامه‌های خصوصی‌سازی با استفاده از ابزارهای مختلف نظیر تبلیغات وسیع و اطلاع‌رسانی شفاف، به همراه تعهد کامل سیاسی به ایفای نقش در زمینه افزایش مشارکت مردم و اعطای

<sup>۱</sup> احمد کلبلی زاده: همایش اصل ۴۴ قانون اساسی به انضمام سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات و لایحه مربوطه

اختیارات و مسئولیت‌ها به آن‌ها بپردازد و به این ترتیب زمینه توانمندسازی و رشد و شکوفایی بخش خصوصی و حمایت از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را فراهم کند.

### ب- انحصار زدایی - رفع تبعیض و نابرابری مقررات بین بنگاه‌های دولتی و خصوصی

حذف انحصارهای مطلق و نسبی دولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی به معنای حذف در اختیار گرفتن حقوق قانونی یک فعالیت اقتصادی یا یک فناوری جدید است. اختصاص این حقوق قانونی به یک شخص حقیقی یا حقوقی سبب می‌شود که سایر اشخاص از دست یافتن به آن محروم شوند این امر منجر به محصور کردن تولید ثروت در دست عده‌ای محدود و خاص و توزیع ناعادلانه ثروت و درآمدها در جامعه می‌شود. بدیهی است حذف انحصار و فراهم کردن فرصت‌های برابر برای همگان و تشویق رقابت سالم در بازار به تخصیص بهینه منابع، توزیع ثروت و درآمد برای آحاد جامعه کمک خواهد کرد.

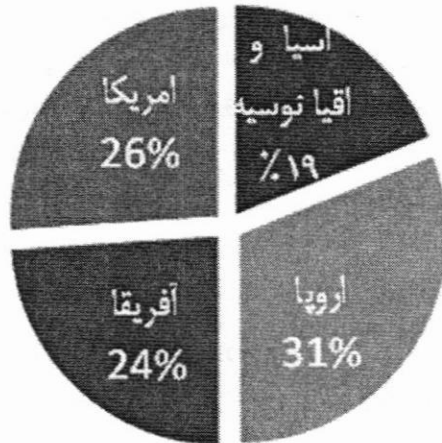
نکته مهم در این زمینه ایجاد نهادهای قانونگذار پس از انحصارزدایی است که عامل اصلی اصلاحات سازمانی و تغییر ساختارها خواهند بود. این امر منجر به جداسازی وظایف سیاستگذاری و تنظیم مقررات جدید برای حصول اطمینان از استقرار بازار رقابتی سالم در مقابل دخالت‌ها خواهد بود. زمانی که سیاست دولت بر اجرای تغییر ساختار و اصلاحات سازمانی مبتنی باشد، نهاد تنظیم مقررات باید بسیاری از اصلاحات و تغییر ساختارها را بازنگری و تکمیل کند و با قانونگذاری لازم و تسهیل‌کننده موفقیت آن را تضمین نماید.

در همین خصوص مطالعات صورت گرفته به‌منظور حذف انحصار در بخش مخابرات در سطح کشورهای جهان مبین آن است که ایجاد نهادهای قانونگذار و تنظیم مقررات در بسیاری از بازارهای جدید از جمله الزامات اساسی است. اطلاعات حاصل از اتحادیه بین‌المللی ارتباطات از راه دور<sup>۱</sup> حاکی از آن است که در سال ۱۹۹۰ در بخش مخابرات در ۱۲ کشور جهان نهاد تنظیم مقررات برای خصوصی‌سازی وجود داشته است که با گسترش موج خصوصی‌سازی، این تعداد تا سال ۲۰۰۰ به ۹۶ نهاد رسیده است. نمودار ۵ و ۶ روند تأسیس این نهادها را در سطح جهان نشان می‌دهند.<sup>۲</sup>

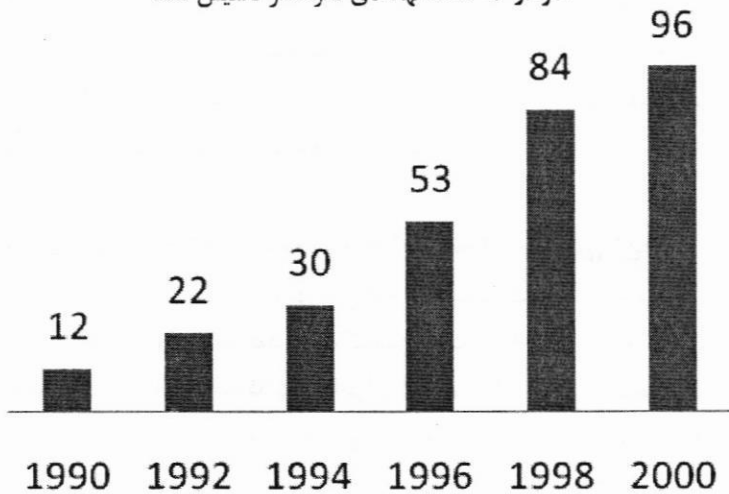
<sup>۱</sup> ITU: International Telecommunication Union

<sup>۲</sup> برات قنبری و حسین هاشمی فشارکی: خصوصی‌سازی و آزادسازی در بخش مخابرات.

نمودار ۵- درصد نهادهای قانونگذار براساس منطقه در سال ۲۰۰۰



نمودار ۶- تعداد نهادهای قانونگذار تأسیس شده



ج- الزام بنگاه‌های دولتی در شرف واگذاری به شفاف‌سازی اطلاعات

وجود شفافیت و ارائه اطلاعات دقیق و حسابرسی شده که به صورت عمومی قابلیت انتشار داشته باشد از جمله الزامات و مقدمات اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی است. به عبارت دیگر

ایجاد فضای توأم با شفافیت و ارائه به موقع اطلاعات، به‌ویژه اطلاعات مالی بنگاه‌ها به هنگام عرضه سهام بنگاه در شرف واگذاری و حتی پس از عرضه سهام به‌منظور حضور بخش خصوصی و تأمین بخش از نقدینگی لازم بسیار حائز اهمیت است. بنابراین وضعیت نقدینگی بازار سهام درباره امکان جذب سهام جدید، بدون افت قیمت سهام موجود در بازار موضوع بسیار مهمی است که می‌بایست مورد توجه واقع شود. از این‌رو شفاف‌سازی اطلاعات و داشتن یک برنامه متناسب با قابلیت‌های بازار سرمایه در زمان واگذاری می‌تواند تضمین‌کننده سلامت واگذاری بنگاه‌های اصل ۴۴ باشد.

#### د- تضمین ثبات مقررات اقتصادی و بازرگانی

دولت تعهد کند در موارد زیر به تهیه و تدوین قوانین و مقررات جدید نپردازد  
تصمیم یکجانبه در خصوص اجازه واردات کالایی که در داخل تولید می‌شود، ممنوع کردن صادرات کالا، ادامه فعالیت اقتصادی در حوزه‌های که در آن‌ها واگذاری صورت گرفته است (شرکت ارتباطات سیار که همچنان در توزیع سیم کارت نقش اساسی دارد)، تعیین قیمت کالا و خدمات، تغییر تعرفه‌های گمرکی، وضع مقررات جدیدی که به نوعی با خصوصی‌سازی مغایرت دارد و هر آنچه که بر سودآوری بنگاه‌ها تأثیر سوء داشته و فضای کسب و کار بخش خصوصی و بازار رقابتی سالم را به چالش می‌کشانند.

#### ه- بازنگری و ساده‌سازی قوانین موجود و افزایش ضمانت اجرایی آن‌ها

دولت و مجلس بیشتر از اینکه به دنبال قانونگذاری جدید باشند، باید در پی حذف قوانین غیرضروری، روزآمد کردن قوانین موجود و حداکثرسازی ضمانت اجرایی آن‌ها در کشور باشند. در حال حاضر، ریشه بسیاری از مشکلات در اجرای ناقص، سلیقه‌ای و تبعیض‌آمیز قوانین و مقررات است. قوانین و مقررات یا باید حذف شوند و یا به‌طور کامل و بدون تبعیض اجرا شوند. حذف قوانین و مقررات زاید، شفاف‌سازی، روزآمدسازی و ارتقاء ضمانت اجرای قوانین موجود و استفاده از همه ابزارها و ظرفیت‌های نظارتی برای اجرای کامل و بدون تبعیض قوانین، باید برنامه محوری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باشد.

## کتابنامه

- آخوندی، عباس: *مبانی خصوصی سازی از منظر رابطه دولت بازار*، تهران، انتشارات پیشبرد، ۱۳۸۲.
- پژوهشکده پولی و بانکی: *خصوصی سازی بانکها و تأثیر آن بر عملکرد نظام بانکی*. ۱۳۸۷.
- توکلی، احمد: *سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، چرا خصوصی سازی عادلانه*. ویرایش چهارم، مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۶.
- چاشی گوپان، *خصوصی سازی در جنوب آسیا*. وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۵.
- خانی، داوود: *مروری بر برنامه خصوصی سازی ایران و چالش های کلیدی*. سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۴.
- طباطبایی، رویا: *سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی از طریق خصوصی سازی*. مجموعه مقالات همایش های سیاست های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۵.
- طباطبایی، رویا: *سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی از طریق خصوصی سازی*. مجموعه مقالات همایش های سیاست های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۵.
- قنبری، برات و هاشمی فشارکی، حسین: *خصوصی سازی و آزادسازی در بخش مخابرات*. انتشارات آفتاب گرافیک، ۱۳۸۳.
- کابلی زاده، احمد: *همایش اصل ۴۴ قانون اساسی به انضمام سیاست های کلی، قوانین و مقررات و لایحه مربوطه*. مؤسسه مطالعات مبین، خرداد ۸۶.
- مطلبی اصل، صمد: *مدیریت بر فرایند خصوصی سازی در نظام بانکی*. نشریه ماهنامه تدبیر شماره ۱۷۵.