

**تحلیل بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
با رویکرد ارزشیابی**

www.ketab.ir

مؤلف:

فاطمه فتحی

سرشناسه	: فتحی، فاطمه، ۱۳۶۷ -
عنوان و نام پدیدآور	: تحلیل بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یا رویکرد ارزشیابی / مولف فاطمه فتحی.
مشخصات نشر	: تهران: ندای کارآفرین، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۹۶ ص: جدول و نمودار.
شابک	: 978-600-8517-89-4
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۹۶-۹۱؛ همچنین به صورت زیرنویس.
موضوع	: ایران . قانون اساسی (جمهوری اسلامی). اصل ۴۴
موضوع	: خصوصی سازی — ایران
موضوع	: Privatization -- Iran
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۶ ف۲۴/۸۵۶ HD
رده بندی دیویی	: ۹۲۵/۳۳۸
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۷۵۲۱

نام کتاب	: تحلیل بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با رویکرد ارزشیابی
نویسنده	: فاطمه فتحی
طراح جلد	: رضا کاوه
صفحه آرا	: اکرم ملک نژاد
تیراژ	: ۱۰۰۰
نوبت چاپ	: ۱۳۹۶ اول
قیمت	: ۱۰۵۰۰ تومان
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۱۷-۸۹-۴



تهران، خیابان انقلاب، خیابان فخررازی، نبش کوچه انوری، پلاک ۲۹

تلفن تماس: ۶۶۴۰۲۷۲۲

WWW.NedayeKarafarin.ir

فهرست مطالب

۷	مقدمه
۱۱	فصل اول: اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی آن
۱۱	اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴
۱۸	تعریف خصوصی‌سازی
۱۸	اهداف خصوصی‌سازی
۲۱	روش‌های خصوصی‌سازی
۲۳	هدف از تشکیل سازمان خصوصی‌سازی
۲۳	مشکلات موانع و محدودیت‌های اجرای خط مشی‌های خصوصی‌سازی
۲۴	مزایای خصوصی‌سازی
۲۵	خطاهای خصوصی‌سازی در ۸۰ کشور جهان
۲۷	تعریف آزادسازی
۲۹	فصل دوم: اصول و مفاهیم ارزیابی
۳۱	تعاریف ارزشیابی
۳۱	تعاریف چندبعدی
۳۲	تعریف ارزشیابی خط مشی
۳۴	عناصر مؤلفه‌ای ارزشیابی
۳۵	انواع ارزشیابی
۴۰	سطوح ارزشیابی
۴۱	روش‌های ارزشیابی
۴۳	ارزشیابی در مسیر اجرای خط مشی
۴۳	چرخه ارزشیابی خط مشی
۴۵	مدل‌ها، شاخص‌ها و معیارهای ارزشیابی
۵۹	ارزشیابی ابزارهای خط مشی
۶۰	ارزشیابی در آینه مطالعات پژوهشگران
۶۸	فصل سوم: ارزشیابی سیاست‌های کلی اصل ۴۴
۶۸	بررسی مدل از حیث پیامد و آثار

۸۱	نتایج ارزشیابی.....
۹۰	منابع.....
۹۰	الف- منابع فارسی.....
۹۴	ب. منابع انگلیسی.....

www.ketab.ir

مقدمه

خط‌مشی عمومی، چیزی است که دولت‌ها جهت انجام یا عدم انجام کاری انتخاب می‌کنند. خط‌مشی‌های عمومی ممکن است به تنظیم رفتار، توزیع منافع یا استخراج مالیات و ... همه این موارد با هم بپردازند (دای، ۲۰۱۳). مطالعات تجربی، معمولاً خصوصی‌سازی و آثار آن را زیر چتر گسترده خط‌مشی بازار حرفه‌ای به مثابه یک کل، در نظر می‌گیرند (دای و دیگران، ۲۰۱۴). ادبیات مربوط به خصوصی‌سازی، قطعاً به دانش ما در مورد نتایج اصلاحات، چه در سطح شرکت یا در سطح کشور کمک می‌کند. برای مثال، در مطالعاتی که بر روی شرکت‌های بین‌المللی انجام شده‌اند، نشان داده شده است که خصوصی‌سازی به طور کلی به عملکرد بهتر شرکت‌های بزرگ توسط شرکت‌های تازه واگذار شده در کشوری که در حال توسعه و توسعه یافته منجر شده است (بوبکری و دیگران، ۲۰۱۵). خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، به مثابه راهی در جهت منطقی کردن ساختار اقتصادی جامعه، کاهش شاخص این شرکت‌ها بر بودجه دولت، بالا بردن کارایی شرکت‌ها، گسترش مالکیت خصوصی‌سازی در سطح کشور، استفاده کارآمد از تخصص‌های موجود، ایجاد انگیزه برای رقابت و کاهش هزینه‌های دولت در نظر گرفته شده است. اجرای هر سیاست اقتصادی، پیامدهای مثبت و منفی بسیاری را در بر دارد. همچنین تحقق موفقیت‌آمیز اهداف یک سیاست، مستلزم توجه گدیی به پیش‌نیازها و دقت کافی در فراگرد اجراست.

اصل ۴۴ قانون اساسی بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است و در صورتی که این اصل، مطابق دیگر اصول قانون اساسی محقق شود، رشد و توسعه اقتصادی را در پی خواهد داشت. داشتن اقتصادی متمرکز و دولتی نتیجه عدم پایداری به اصل ۴۴ قانون است، تا جایی که برخی معتقدند ۸۰ درصد اقتصاد کشور، دولتی

است. مؤید این نظریه مؤسسه مطالعاتی "هریتیج"^۱ است که اعلام داشته "ایران ششمین رتبه اقتصادی دولتی را داراست" (کیان‌پور، ۱۳۸۸).

در اصل، فراگرد خصوصی‌سازی شامل تعریف جدیدی از حد و مرزهای بین شرکت‌های خصوصی و دولتی ارائه می‌دهد. مبنای منطقی خصوصی‌سازی با انتقال مالکیت بخش دولتی به بخش خصوصی مرتبط است که در نهایت به بهبود بهره‌وری و در نتیجه عملکرد مالی و عملیاتی منجر خواهد شد (مادالین، ۲۰۱۴). بنابراین در ارزشیابی خطه‌شی یک سیاست خصوصی‌سازی، می‌توان این سؤال را مطرح کرد که آیا زمینه تحقق اهداف (اثربخشی) وزارت صنعت، معدن و تجارت فراهم شده است یا خیر؟ ادبیات خصوصی‌سازی بیان ابتدا در کشورهای سرمایه‌داری مطرح شد؛ لذا از واژه خصوصی‌سازی ایران رهاشت کرد که یک نوع احیاء و بازگشت به خصوصی بودن در آن نهفته است. واژه خصوصی‌سازی حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار به نفع بازار است. خصوصی‌سازی در شکل ظاهری عبارت است از فراگردی که طی آن نهادها و بنگاه‌های بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود؛ اما در معنایی عمیق‌تر، اطلاق به اشاعه فرهنگی در جامعه می‌شود که قوه مقننه، قضاییه و مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور کنند که کار مردم باید به مردم واگذار شود (دین محمدی و دیگران، ۱۳۹۱).

دولت‌ها برنامه‌های خصوصی‌سازی را به منظور بهبود کارایی اقتصادی بنگاه‌های دولتی برمی‌گزینند و امیدوارند از این طریق بازارهای ملی سهام‌داران را توسعه یابد و با تخصیص منابع به صورت کارآمد، رشد و شکوفایی اقتصادی فراهم شود. از آن‌جا که مالکیت بنگاه‌های دولتی در اختیار "دولت" است. هیچ ناظری به تنهایی انگیزه کافی برای کنترل مدیران آن‌ها را ندارد. همین امر بنگاه‌های دولتی را ذاتاً ناکارآمد می‌سازد. عدم تقارن اطلاعاتی نیز از مدیران بنگاه‌های دولتی در برابر نظارت کارآمد حمایت می‌کند (ویکرز، ۱۹۹۱).

برخی از اهداف اساسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مندرج در ابلاغیه مقام معظم رهبری عبارتند از:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛

- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛

- ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛

- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی؛

- کاستن از بار تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی؛

- تشویق اشخاص مختلف مردم در استفاده از پس‌اندازها در توسعه سرمایه‌گذاری.

بدین ترتیب اجرای سیاست‌ها می‌بایست با منظور نمودن اهداف فوق پیگیری شده و کلیه فراگردهای اجرایی در نهایت معطوف به برآورده شدن و تحقق اهداف اشاره شده باشد. از سوی دیگر و بر اساس این اهداف، در بند (۱-۱) ذیل بند (د) سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ تحت عنوان الزامات واگذاری، موضوع توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ با صراحت مورد اشاره قرار گرفته است. این امر موفقیت این فراگرد محسوب می‌گردد (کاظمی، ۱۳۸۷).

اجرای خط‌مشی خصوصی‌سازی، قطعاً یکی از مهم‌ترین تلاش‌ها بر اصلاحات ساختاری دولت می‌باشد که تاکنون به آن مبادرت شده است (بوبری و دیگران، ۲۰۱۵). بدین‌صورت، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در کشور به مثابه تحولی بنیادین در اقتصاد ملی، علاوه بر اینکه صنایع وزارت صنعت، معدن و تجارت را مستقیم تحت تأثیر قرار خواهد داد، به تبع تحولات آن نیز به طور غیرمستقیم بسیاری از روندهای اقتصادی و اجتماعی تحت تأثیر قرار خواهند گرفت. تجربه کشورهای مختلف نشان دهنده آن است که پیامدهای واگذاری اموال و مدیریت بنگاه‌های دولتی - فارغ از شیوه‌های واگذاری - تنها به آن بنگاه محدود نخواهد شد، بلکه آثار ملی و حتی فراملی بر جای خواهد گذاشت. چرا که از یک سو دولت مسلط به بخش‌های مختلف اقتصادی در حال تجربه شیوه جدیدی از حکومت‌داری است که می‌بایست پیوندهای اقتصادی خود با جامعه را روز به روز کم‌تر کند و از سوی دیگر بخش‌های اقتصادی غیردولتی باید

در فضایی با حضور کمتر دولت به ادامه فعالیت و رقابت در بازار بپردازند. با در نظر گرفتن موارد فوق، همزمان با اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی باید شاهد ایجاد زمینه‌های تغییرات بنیادین در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود.

باتوجه به تدوین اصل ۴۴ قانون اساسی کشور، لازم است که پژوهش‌های بنیادی و کاربردی در زمینه شیوه‌ها، روش‌ها، و عوامل مؤثر بر تحقق اهداف مورد پذیرش این قانون انجام گیرد. آنچه از پیشینه بحث خصوصی‌سازی می‌توان دریافت، این است که این سیاست در ایران همچون سایر کشورهای دنیا مورد توجه مسئولین امر قرار داشته و دارد. در نتیجه نیاز به انجام پژوهش‌هایی در زمینه هرچه بهتر محقق شدن این امر و در نتیجه بهرینه‌تر شدن بحث خصوصی‌سازی در کشور احساس می‌گردد. در این میان، استفاده از روش‌های مختلف، که بتوانند معرف میزان موفقیت (حصول اهداف) سیاست اصل ۴۴ در یک منطقه باشند و نمود دارای ویژگی‌های خاص یک شاخص قابل سنجش باشند بسیار حائز اهمیت است. از طرفی این شاخص‌ها باید بتوانند معرف اهداف خاص آن منطقه مورد نظر نیز باشند. این امر، برآیند از چشم‌اندازها و سیاست‌های کلان یک منطقه می‌باشد که در برنامه‌های بلندمدت به آن‌ها بسیار توجه می‌شود. اما در برخی مواقع خود این اهداف نیز به صورت صحیح انتخاب و گزینش نشده‌اند. لذا لازم است نسبت به گزینش اهداف صحیح نیز توجه خاصی نمود.

در میان سازمان‌های متولی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت صنعت، معدن و تجارت به علت اهمیت خاص آن در توسعه نواحی و ملل مختلف بسیار حائز اهمیت است. نقش این سازمان در تولید ناخالص داخلی کشورهای پیشرفته حدود ۷۰ درصد است در حالی که نقش آن در تولید ناخالص داخلی ایران (حدود ۵۱ درصد) می‌باشد. لذا سنجش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت در جهت سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، می‌تواند مسیر پیشرفت را برای این سازمان به صورت هرچه بیش‌تر هموار سازد.

اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، به نقطه عطفی در جهت‌گیری‌های کلان اقتصاد کشور تبدیل شده است و انتظار می‌رود که با اجرای صحیح این قانون، اقتصاد متمرکز و دولت‌محور ایران به سمت اقتصادی باز، غیرمتمرکز و بازارمحور تمایل پیدا کند.