

ارزیابی اصل ۴۴ قانون اساسی با تمرکز بر بخش بانکداری

صدیقه باقری^{*۱}

۱ و * - نویسنده مسوول: دانشجوی دکتری مدیریت بازرگانی، مرکز تحصیلات تکمیلی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران
(s.b1356.sb@gmail.com)

چکیده

باز تعریف اصل ۴۴ قانون اساسی در قالب سیاست‌های کلی این اصل، از پایه‌ای‌ترین سیاست‌گذاری‌های اقتصادی کشور محسوب می‌شود. اجرای دقیق سیاست‌های کلی بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند تحول عظیمی در بنیان‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه ایجاد نماید. بازنگری در قلمرو فعالیت هر یک از سه بخش اقتصادی دولتی، خصوصی و تعاونی، خروج دولت از فعالیت‌های تصدی‌گری اقتصاد و بسترسازی حضور بخش‌های غیردولتی در تمام عرصه‌های اقتصادی، واگذاری گسترده بنگاه‌های بزرگ دولتی و در نهایت بهبود محیط کسب و کار از محورهای ترین رویکردهای این سیاست‌ها است. هدف از این مطالعه بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی با تمرکز بر بخش بانکداری است. با توجه به اینکه بانک‌ها در این واگذاری بخش بزرگی را به خود اختصاص داده‌اند و به دلیل اهمیت بازار پولی در توسعه اقتصادی هر کشور، در این مطالعه ارزیابی اصل ۴۴ قانون اساسی با تمرکز بر بخش بانکداری صورت می‌گیرد و اهداف، اقدامات صورت گرفته در راستای اجرای این قانون، محدودیت‌ها و موانع اجرایی، میزان موفقیت در دستیابی به اهداف (آثار) و تاثیرات این قانون بر بازار پول و سرمایه (پیامدها)، تحلیل می‌شود.

واژگان کلیدی: اصل ۴۴، تصدی‌گری دولت، خصوصی‌سازی، بخش بانکداری

۱- مقدمه

در دهه‌های اخیر مسایل و مشکلات مربوط به اقتصاد کشورهای در حال توسعه که اساسی‌ترین آن نرخ رشد اقتصادی بود، موجب توجه و ارزیابی دوباره راهبردهای توسعه اقتصادی شد. مسئله کاهش میزان تصدی دولت‌ها در اقتصاد برای عملکرد آسان‌تر نظام بازار در راستای بهبود تخصیص منابع، نیز مورد توجه جدی کارشناسان اقتصادی قرار گرفت. این موضوع در کشور ما نیز همزمان و با پایان جنگ با عراق مطرح شد. این در حالی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی اوضاع نابسامان واحدهای بزرگ صنعتی کشاورزی و مالی کشور، دولت را بر آن داشت تا بر اساس قانون "حفاظت و توسعه صنایع ایران" شرکت‌های زیادی را تحت پوشش قرار داده و ملی کند. سابقه مالکیت دولتی در صنایع و گسترش دخالت دولت در اقتصاد در دوران پیش از انقلاب و تشدید این روند در دوران پس از آن به ناکارایی شدید اقتصادی منتهی شد به طوری که در پایان جنگ تحمیلی کاهش مسئولیت‌های اقتصادی دولت و واگذاری شرکت‌های دولتی مورد توجه خاصی قرار گرفت. امروزه نیز کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی در برنامه‌های سوم و چهارم و پنجم توسعه اقتصادی قرار گرفته است و مجلس نیز همزمان با برنامه‌های اقتصادی دولت سعی در رفع موانع ساختاری خصوصی‌سازی و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد کشور دارد (محنت فر، ۱۳۸۷). در این مقاله ضمن مروری بر متن تاریخچه و ماهیت اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های این اصل مطرح شده است. سپس با توجه به اینکه که در این مقاله تمرکز بر بخش بانکداری قرار گرفته، نمونه‌ای از اقدامات انجام شده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی در راستای اجرای اصل ۴۴ آورده شده است. در ادامه ارزیابی مرکز

پژوهش‌های مجلس از عملکرد اصل ۴۴ در بخش بانکداری مطرح شده و نقاط قوت و ضعف عملکرد این بخش بررسی شده است، سپس موانع اجرایی قانون اصل ۴۴ بررسی شده و در نهایت آثار و پیامدهای اجرای این قانون بر بازار پول و سرمایه تحلیل گردیده است.

۲- متن اصل ۴۴

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

- بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.
- بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود.
- بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زبان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

۳- مروری بر تاریخچه و ماهیت اصل ۴۴ قانون اساسی

در سال ۱۳۸۰ سیاست‌های اصل ۴۴ در ۳ بند تصویب و سپس در آذر ماه ۱۳۸۲ ابلاغ شد، براساس سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (۲)، ایران کشوری توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فن آوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین الملل است. اقدامات اساسی برای تحقق چشم انداز نیز عبارتند از: اصلاح نظام اقتصادی ایران، اصلاح نظام اداری و مدیریتی کشور، تشکیل یک ستاد و ساختار متولی تحقق چشم‌انداز و ایجاد یک عزم و اراده ملی در لایه‌های اجتماعی برای تحقق آن است. به‌دنبال ابلاغ سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، چهارمین برنامه ۵ ساله توسعه کشور نیز تدوین شد که در فصل امور اقتصادی آن به توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی به‌عنوان محرک اصل رشد اقتصادی و همچنین کاهش تصدی‌گری دولت در امور اقتصادی اشاره شده است.

پنج بند مهم در تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (۳) عبارتند از: بند (الف): شامل محدودسازی دولت به اصل ۴۴ و آزادسازی اقتصادی. بند (ب): شامل سیاست‌های توسعه تعاونی. بند (ج): خصوصی‌سازی اقتصادی. بند (د): سیاست‌های کلی واگذاری. بند (ه): سیاست‌های اعمال حاکمیت. در این سیاست‌ها ویژگی‌هایی از قبیل محدودسازی دولت به اصول ۴۴، رقیب‌سازی برای دولت توسط بخش خصوصی، خصوصی‌سازی فعالیت‌های دولتی، انحصار زدایی از بازارها، گسترش تعاونی‌ها و تحول مفهومی در آن‌ها به چشم می‌خورد. در اجرای این سیاست‌ها، آزادسازی اقتصادی مهم‌تر از خصوصی‌سازی است زیرا خصوصی‌سازی تنها یک فعالیت است که دارای حجم و دوره زمانی معین بوده و روشی است که دولت خدمت‌رسانی را از طریق مردم انجام می‌دهد.

اصل ۴۴ دارای دو بخش صدر و ذیل است که براساس صدر آن بر طبق اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی که به «قلب اقتصاد ایران» نیز معروف شده است، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی صحیح و منظم استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتی رانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها می‌باشد که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی نیز شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی نیز شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولت و تعاونی است. در ذیل این اصل نیز تأکید شده است که مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زبان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

نقش اصل ۴۴ در روند پیشرفت اقتصادی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یک فرصت استثنایی را برای برنامه‌ریزان اقتصادی کشور فراهم آورده تا از این طریق بار سنگین فعالیت‌های تصدی‌گرایانه دولت کاهش یافته و فرصت مناسبی را برای ایفای نقش سیاست‌گذاری و هدایت‌گری

به دست آورد. یکی از اهداف توسعه اقتصادی هر کشور ثروت افزایی و انباشت آن است که به نوبه خود یکی از اهداف اساسی اصل ۴۴ قانون اساسی است. سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی سرآغاز یک اصلاحات اقتصادی در کشور است و در صورتی می‌تواند به هدف برسد که درست مدیریت شود، لذا برای درست مدیریت شدن این موضوع اصلی‌ترین و کلیدی‌ترین وظیفه برای دولت، قوه قضائیه و مقننه، اجرایی کردن این سیاست‌ها است. اگر چه اجرای این سیاست‌ها با دشواری‌های زیادی همراه است، اما در نهایت به کارآمدتر شدن دولت در عرصه اقتصاد منجر خواهد شد و این کارآمدی تأثیر بسزایی بر توسعه مناسب اقتصاد کشور خواهد داشت. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اقتصاد ایران با دوران جدیدی مواجه شده که اگر فرصت‌های ناشی از ابلاغ این سیاست‌ها به صورت مناسب مورد بهره‌برداری قرار گیرد، به طور قطع دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور با سهولت بیشتری امکان پذیر خواهد بود. این سیاست‌ها در جهت مشارکت جدی مردم در عرصه‌های اقتصادی برای توسعه و رونق اقتصاد کشور است و شامل انتقال اقتصاد از بخش دولتی به خصوصی یعنی سپردن سرمایه در دست مردم که در یک روند منطقی و قانونی قرار دارد صورت می‌گیرد. اساسی‌ترین و مهم‌ترین عامل در این انتقال، اعتماد به بخش خصوصی است تا بخش خصوصی توانمندی‌های لازم را کسب کند.

ابلاغ بند (ج) اصل ۴۴ قانون اساسی، زمینه اعتماد و توانمندی مشارکت مردم را در عرصه‌های اقتصادی کشور به وجود آورده و اقتصاد ملی را وارد مرحله نوینی از رشد و توسعه کرده است. با ابلاغ بندهای الف، ب، ج، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، ۵۰ درصد از واگذاری‌ها به بخش تعاون تعلق می‌گیرد و این به معنای ایجاد شرایطی مناسب برای رشد بخش تعاون محسوب می‌شود و به نوعی فرصت و زمینه مساعدتری در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد تا با مشارکت و فعالیت پر نشاط و جدی خود، گام‌های اساسی را برای رشد و توسعه اقتصادی کشور بر دارد و با شکوفایی پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های فراوان خود، به تقویت و تحکیم مناسبات اقتصادی بخش خصوصی کمک کند. بهبود توانمندی و رقابت‌پذیری بخش خصوصی می‌تواند هم وضعیت اقتصادی داخلی و حضور موثر آن را تقویت کند و هم شرایط را برای ورود مقتدرانه و قوی در بازارهای جهانی فراهم سازد. اصل ۴۴ در واقع بر عمومی‌سازی و مشارکت مردم در عرصه اقتصادی کشور تأکید دارد و بخش تعاون به‌عنوان یکی از سه بخش مهم اقتصاد کشور، ظرفیت‌ها و استعدادهای بسیاری در تحقق این سیاست‌ها دارد.

در نهایت توسعه اقتصادی، افزایش حجم سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیر دولتی، ایجاد اشتغال و مهار تورم از مزیت‌های اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بوده و با این ابلاغیه دورنمای روشنی پیش روی اقتصاد قرار گرفته است. یکی از مهم‌ترین مسائلی که در مسیر موفقیت اجرای این سیاست مهم می‌تواند اثرگذار باشد، تشکیل یک ستاد ویژه برای پی‌گیری بندهای مصوب این سیاست‌هاست که در این خصوص مجلس شورای اسلامی با تشکیل کمیته‌های ویژه، گام‌هایی را برای هماهنگی بیشتر سیاست‌ها و برنامه‌ها برداشته است، اما به دلیل آن که اجرای این سیاست‌ها منوط به هماهنگی میان بخش‌های گوناگون اجرایی، قانون‌گذار و نظارتی است، ضروری است تمامی دستگاه‌های متولی به وظایف خود در این عرصه عمل نمایند (۱۰).

۴- اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در پروتیبانات رهبری

اما برای آنکه به اهمیت موضوع لزوم اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ واقف شویم در ابتدا به ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۴/۱۲ به روسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ گردیده است، می‌پردازیم.

۴-۱- ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴

"بسم الله الرحمن الرحيم"

با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور

- 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 جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی
- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند
- توسعه سرمایه انسانی دانش و پایه و متخصص
- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی
- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی

و بنا بر پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام، بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ ابلاغ می‌گردد:

واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی به شرح ذیل مجاز است:

۱. بنگاه‌های دولتی که در زمینه‌های معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز
۲. بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات
۳. شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران
۴. شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی
۵. بنگاه‌های تامین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق
۶. بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی
۷. صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا

۴-۲- الزامات واگذاری

- الف) قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.
- ب) فراخوان عمومی با اطلاع رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.
- ج) جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام گردد.
- د) واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد.
- ه) به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور، اقدامات لازم جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد. فروش اقساطی حداکثر ۵٪ از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.
- و) با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید.
- ی) تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.
- سید علی خامنه‌ای
- چنان که ملاحظه می‌شود هدف از ابلاغ سیاست‌های راهبردی نظام درباره بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری، شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور، اجرای عدالت اجتماعی، فقرزدایی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله است. اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور را از نظر اقتصادی وارد مرحله جهش و تحول می‌کند و انقلاب اقتصادی را در خاک ایران اسلامی رقم می‌زند. ابلاغیه مزبور، اقتصاد کشور را رونق می‌بخشد، امور را به مردم می‌سپارد، فسادهای اقتصادی و رانت خواری را کاهش می‌دهد و اقتصاد کشور را به سمت سالم‌سازی پیش می‌برد. با اجرای درست فرمان رهبری، رفاه اقتصادی افزایش می‌یابد، مشارکت مردم در اقتصاد کشور به واقعیت نزدیک می‌شود و مردم جامعه در کل ثروتمندتر می‌شوند.

۴-۳- نکات ارزشمند بیانات مقام معظم رهبری برای تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار با مسوولان و دست‌اندرکاران اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در بیانات مهمی بر لزوم تلاش برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تاکید فرمودند و نکات ارزشمندی را در این خصوص تصریح کردند که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم:

۴-۳-۱- تلاش در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نوعی جهاد است

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار مسوولان و دست‌اندرکاران اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تلاش برای عملی‌شدن این سیاست‌های تحول‌آفرین را نوعی جهاد خواندند و با تبیین وظایف سه قوه و دستگاه‌های مختلف افزودند: «اگر همه مسوولان و دستگاه‌ها

همت کنند، در ۲ یا ۳ سال آینده نشانه‌های محسوس و شوق‌آفرین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آشکار می‌شود و امیدواری به آینده روشن کشور، افزایش می‌یابد.»

تاکید مقام معظم رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که از آن به عنوان جهاد نام می‌برند، بر اهمیت این موضوع اشاره می‌کند که اگر مسوولین و دستگاه‌های ذیربط به این نکته ارزشمند توجه داشته باشند، ایران اسلامی، آینده اقتصادی روشنی را شاهد خواهد بود.

۴-۳-۲- اقدامات انجام‌گرفته رضایت‌بخش نیست

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای با اشاره به سابقه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در دو مرحله در اول خرداد ۱۳۸۴ و یازدهم تیر ۱۳۸۵، اقدامات انجام‌گرفته برای اجرای این سیاست‌ها را رضایت‌بخش ندانستند و خاطرنشان کردند: «این مشکل از بی‌توجهی به نقش سیاست‌های اصل ۴۴ در ایجاد تحول عظیم اقتصادی در کشور ناشی شده و یا به علت برداشته‌های مختلف و نرسیدن به یک درک مشترک در بخش‌ها و دستگاه‌های مختلف به وجود آمده است که هدف از برگزاری این جلسه، تبیین اهمیت موضوع و رسیدن به یک برداشت واحد است.»

باید مسوولان و دست‌اندرکاران اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به این نکته توجه داشته باشند، که هنوز نتوانسته‌اند اقدامات موثری را برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام بدهند و تاکید رهبری بر این نکته بسیار حائز اهمیت است و باید قوای سه‌گانه، مجموعه سازمان‌های ارشد اجرا، قانون‌گذاری و قضایی و همه مسوولین و دست‌اندرکارانی که به نحوی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نقش دارند، همکاری‌های خود افزایش دهند و اقدامات موثرتری را در این خصوص انجام دهند.

۴-۳-۳- لزوم تغییر برخی ساختارها و قوانین

رهبر معظم انقلاب اسلامی، تغییر برخی ساختارها، قوانین و نقش‌های دستگاه‌ها را لازمه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برشمردند و افزودند: «تلاش برای ایجاد این تغییرات از وظایف حتمی قوای سه‌گانه و همه دستگاه‌های کشور است و همه فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی باید در چارچوب سیاست‌های اصل ۴۴ صورت گیرد.»

ایشان تحولات اقتصادی به وجود آمده پس از انقلاب را متناسب با تحولات بسیار عمیق سیاسی اجتماعی در کشور ندانستند و افزودند: «البته در زمینه اقتصادی نیز کارهای بسیار مهمی انجام شده، اما باید با افزایش محسوس درآمد سرانه، رشد تولید ناخالص ملی، حضور در رقابت‌های اقتصادی بین‌المللی، رفع فقر و محرومیت و برقراری عدالت، الگوی موفق از اقتصاد به جهان عرضه می‌کردیم و کارآمدی کشور در جهت رشد و رونق اقتصادی و تامین عدالت را برجسته‌تر به دنیا نشان می‌دادیم.»

۴-۳-۴- افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی؛ دو پایه اساسی اقتصاد اسلامی

مقام معظم رهبری افزایش ثروت ملی و برقراری عدالت اجتماعی را دو پایه اساسی اقتصاد اسلامی برشمردند و تاکید کردند: «هر روش، توصیه و نسخه اقتصادی که این دو هدف را تامین کند، مورد قبول است و هر طرح و بحث دیگری که به افزایش ثروت ملی و عدالت اجتماعی بی‌توجه باشد، به درد کشور و مردم نمی‌خورد.»

رهبر انقلاب اسلامی در تبیین اهمیت و ضرورت اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تولید ثروت را شرط لازم برای رفع فقر و محرومیت دانستند و افزودند: «برای افزایش ثروت ملی باید راه سرمایه‌گذاری و تولید اقتصادی برای همه مردم هموار شود و نیروهای جوان تحصیل‌کرده و مدیران لایق بتوانند در پرتو حمایت‌های دستگاه‌های مختلف، طرح‌های بزرگ و ثروت‌آفرین را اجرا کنند.»

۴-۳-۵- هدف رشد و رونق اقتصادی کشور باشد

رهبر معظم انقلاب اسلامی با اشاره به تقسیم فعالیت‌های اقتصادی کشور در اصل ۴۴ به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی فرمودند: «بر اساس شروط مندرج در ذیل اصل ۴۴، مبنای معتبر بودن و هدف اصلی این تقسیم‌بندی، رشد و رونق اقتصادی کشور است؛ بنابراین در هر زمانی، این هدف اصلی باید مورد توجه باشد.»

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای ضرورت‌های جنگ تحمیلی و اوضاع خاص دهه اول انقلاب را عامل گسترش بیش از حد مالکیت‌های دولتی در ده سال اول انقلاب برشمردند و خاطرنشان کردند: «این روند در دهه‌های دوم و سوم نیز با افزایش فراوان شرکت‌های دولتی و خودداری از واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم ادامه یافت و در نتیجه مالکیت‌های دولتی بر خلاف اصل ۴۴ قانون اساسی، در عمل، روز به روز گسترده‌تر شد و درآمدهایی که باید در خدمت رونق تولید و گردش صحیح ثروت در کشور قرار می‌گرفت، صرف کارهای اسراف‌آمیز و بیهوده شد و اقتصاد کشور لطمه دید.»

۴-۳-۶- تمرکز دولت بر حوزه‌های راهبردی و فن‌آوری‌های پیشرفته

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، در ادامه تبیین ضرورت و اهمیت اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به لزوم سرمایه‌گذاری‌های عظیم برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز اشاره کردند و فرمودند: «این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها از عهده‌ی دولت خارج است، ضمن این‌که دولت در حوزه‌های راهبردی و فناوری‌های پیشرفته وظایف سنگینی برعهده دارد که بخش خصوصی وارد آنها نمی‌شود و دولت باید در این حوزه‌ها تمرکز کند.»

۵- اصلی‌ترین و مهم‌ترین اهداف سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴

رهبر معظم انقلاب اسلامی، در تبیین اهداف اصلی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تاکید کردند: «آزادشدن دولت از فعالیت‌های اقتصادی غیرضروری، بازشدن حقیقی راه برای سرمایه‌گذاری در عرصه‌ی اقتصادی کشور، تکیه بر تعاون و گسترش چتر حمایتی شرکت‌های تعاونی بر روی قشرهای ضعیف، پرداختن دولت به نقش «حاکمیتی، سیاست‌گذاری و هدایت»، مشخص شدن چگونگی مصرف درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی و تاکید بر الزامات دولت در امر واگذاری، اصلی‌ترین و مهم‌ترین اهداف سیاست‌های ابلاغیست.»

۵-۱-۱- اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به معنای چوب حراج زدن به ثروت‌ها نیست

مقام معظم رهبری با استقبال از طرح سهام عدالت و برخورداری دو دهک پایین جامعه از این سهام خاطرنشان کردند: «اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به معنای چوب حراج زدن به ثروت عمومی کشور نیست، بلکه به معنای تبدیل دارایی کم‌بازده به ثروتی پراثر و پیش‌برنده اقتصاد کشور با جهت‌گیری به سمت قشرهای محروم جامعه است.»

۵-۱-۲- نظام اسلامی مخالف ثروت و تولید نیست

رهبر انقلاب اسلامی، تولید ثروت از راه قانونی و مشروع و بدون ایجاد فساد را از دیدگاه اسلام ممدوح و پسندیده دانستند و افزودند: «تولید هر ثروتی به معنای ثروتمندشدن جامعه است و اگر این تولید ثروت با قصد کار خیر، کمک به پیشرفت کشور و کمک به محرومان باشد، حسنه نیز محسوب می‌شود؛ بنابراین نباید اینگونه القاء شود که نظام اسلامی مخالف ثروت و تولید آن است.»

۵-۱-۳- مبارزه با مفاسد اقتصادی و تاکید بر شفاف سازی قوانین

رهبر معظم انقلاب اسلامی، مبارزه جدی با مفاسد اقتصادی را مکمل تولید ثروت از راه قانونی و مشروع خواندند و تصریح کردند: «مبارزه با مفاسد اقتصادی زمینه‌ساز رقابت سالم اقتصادی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.» ایشان، در همین زمینه، شفاف‌سازی قوانین و اصلاح مقررات و روش‌ها را از الزامات مبارزه با مفاسد اقتصادی دانستند و خاطرنشان کردند: «باید دولت، مجلس و قوه قضاییه به این الزامات پایبند باشند.»

۵-۲- مخالفان داخلی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای با اشاره به مخالفان داخلی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ خاطرنشان کردند: «بیشتر این مخالفان افرادی هستند که با اجرای این سیاست‌ها، منافعتان قطع و یا اختیارات مدیریتی آنان محدود خواهد شد.»

۵-۳- وظایف قوای سه‌گانه و لوازم اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، پس از تبیین اهداف و اهمیت تعیین‌کننده سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تشریح وظایف قوای سه‌گانه و دستگاه‌های مختلف در این زمینه پرداختند و تاکید کردند: «مطالعه ابعاد کار، مشورت با افراد صاحب‌نظر و پرهیز از شتاب‌زدگی مهم است اما به هر حال باید روند اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ سرعت گیرد و مسوولان و مدیران بخش‌های مختلف دولت، با جدیت و تدوین برنامه زمان‌بندی‌شده، کار را پی‌گیری کنند.»

ایشان تدوین و تصویب قوانین لازم در مجلس، حمایت کامل قضایی از مالکیت‌های قانونی و مشروع و تشکیل دادگاه‌های تخصصی در این زمینه، در نظر گرفتن توأمان بندهای مختلف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به عنوان یک پیکره واحد، اطلاع‌رسانی دقیق و کامل به مردم و فعالان بخش خصوصی و شفاف‌سازی مقررات برای جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده را از دیگر لوازم اساسی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ خواندند و در پایان سخنانشان تاکید کردند: «در پرتو همت رؤسای سه قوه و همه مسوولان، نشانه‌های محسوس اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در ۲ یا ۳ سال آینده آشکار و همه به آینده روشن کشور امیدوارتر خواهند شد.» (تاجریان، ۱۳۸۵).

۶- گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت دوره‌ای از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌گردد و تا کنون یازده دوره از این گزارشات منتشر گردیده است. در این گزارشات شرحی از عملکرد دستگاه‌ها در راستای اجرای این قانون به تفکیک مواد و تبصره‌های آن آورده می‌شود. در جدول ۱، به عنوان نمونه به بخشی از گزارش خلاصه اقدامات صورت گرفته در دوره یازدهم که منتهی به ۲۹ اسفند ۱۳۹۲ می‌باشد و توسط بانک مرکزی صورت گرفته اشاره می‌شود (۵).

جدول ۱- بخشی از گزارش خلاصه اقدامات صورت گرفته در دوره یازدهم که منتهی به ۲۹ اسفند ۱۳۹۲

موضوع تکلیف و خلاصه عملکرد	مستند قانونی	ردیف
اجازه فعالیت بانک‌های غیر دولتی، موسسات مالی و اعتباری، سایر بنگاه‌های واسطه پولی و بانک‌های دولتی واگذار شده صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام و تعیین سقف مجاز تملک سهام به طور مستقیم و غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی به میزان ده درصد و برای اشخاص حقیقی و یا سایر اشخاص حقوقی به میزان پنج درصد و الزام بنگاه‌های غیر دولتی موجود برای انطباق خود با این شرایط	موضوع تکلیف	
بنابر اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، برای انطباق میزان سهام اشخاص با مفاد ماده قانونی یادشده، مکاتبات متعددی با بانک‌ها از طریق این بانک انجام شده و رعایت احکام مقرر در ماده قانونی مذکور مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین شورای پول و اعتبار به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۰۷ کلیه بانک‌های غیردولتی را مکلف نمود حداکثر تا پایان سال گذشته سقف‌های مقرر در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را رعایت نمایند که مصوبه مذکور طی بخشنامه شماره ۹۰/۱۱۷۹۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۲۰ به بانک‌های غیردولتی و مؤسسه اعتباری توسعه ابلاغ شده است. همچنین طی مکاتباتی با سازمان حسابرسی و سازمان بورس و اوراق بهادار برای بررسی ساختار مالکیتی بانک‌های مشمول و گزارش مستمر وضعیت آن‌ها هماهنگی‌های لازم به عمل آمد. علاوه بر آن، در راستای اقدامات تنبیهی و بازدارنده و براساس مصوبه کمیسیون مقررات و نظارت موسسات اعتباری مقرر شد تا با درخواست افزایش سرمایه موسساتی که سقف مالکیتی مقرر در این حکم را نقض کرده اند مشروط به تعدیل مالکیت سهام در سقف قانونی موافقت شود، مضاف بر این مطالب و در پی عدم رعایت این امر از سوی تعدادی از بانک‌ها و با هدف اصلاح ترکیب سهام داران آن‌ها در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۸ مجدداً بخشنامه‌ای تحت شماره ۹۱/۸۸۶۰۲ صادر و بر اجرای آن تأکید شده است.	خلاصه عملکرد	ماده (۵) و تبصره (۳) آن
- به رغم این موارد اطلاعات دریافتی از سازمان بورس حاکی از عدم رعایت حکم قانون در برخی از این موسسات بوده است.		۱۳

۷- بررسی آثار قانون اصل ۴۴

در بررسی آثار و نتایج خط مشی عمومی به این موضوع پرداخته می‌شود که آیا اهداف از پیش تعیین شده حاصل شده است یا خیر (قلی پور، ۱۳۹۳). بنابراین در این بخش به بررسی میزان تحقق اهداف از پیش تعیین شده سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ با بهره‌گیری از گزارش منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس با تمرکز بر بخش بانکداری پرداخته می‌شود. در این گزارش به نقاط قوت و ضعف بانک مرکزی و سازمان خصوصی‌سازی و همچنین نقاط ضعف قانون گذار اشاره شده است و در پایان توصیه سیاستی جهت رفع نقاط ضعف ارائه گردیده است.

۷-۱- ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس از عملکرد اصل ۴۴ در بخش بانکداری

مرکز پژوهش‌های مجلس عملکرد دستگاه‌ها و نهاد‌های مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد واگذاری بانک‌های دولتی و تاسیس بانک‌های غیردولتی را مورد ارزیابی قرار داده است. در این گزارش که در تاریخ بیستم مرداد ماه سال ۱۳۹۳ منتشر شده، به نتایج و نقاط قوت و ضعف واگذاری بانک‌ها به شرح ذیل اشاره شده است:

هر چند تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصاً بند «ج» مطرح نشده است، اما قانون‌گذار در جزء «ص» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و بند «۳۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، دولت را مکلف کرده تا بدهی خود را به بانک‌هایی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها را به اشکال گوناگون از جمله سهام عدالت واگذار کرده است، در بازده زمانی مشخص از محل سهام دولت در شرکت‌ها به بانک طلبکار و یا از محل وجوه اداره شده و یا تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی با عملیات آن بانک تسویه کند.

جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ هر چند به طور تبعیض‌آمیز اما در راستای توسعه بخش غیردولتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را مکلف کرده است حداکثر تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۹ از محل منابع ارزی خود مبلغ هفتصد میلیون دلار را در بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی به صورت ارزی و ریالی جهت پرداخت به واحدهای تولیدی و طرح‌های صنعتی و معدنی سپرده‌گذاری نمایند.

جزء «الف» بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و جزء «۱-۲۴» قانون بوده سال ۱۳۹۱، در راستای توسعه و حمایت از بخش غیردولتی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده است برای افزایش تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید.

قانون‌گذار دقیقاً در راستای اجزای جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت را از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت مواردی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) قانون باده شده منع کرده است.

قانون‌گذار نیز در اجرای جزء «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اولاً تأکید کرده است که تا پایان برنامه چهارم توسعه باید واگذاری بانک‌های دولتی صورت گیرد. ثانیاً واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نیز توسط قانون‌گذار مورد تأکید قرار گرفته است.

قانون‌گذار تاسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ی بخش تعاون (موضوع جزء «ه» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مبنی بر تاسیس بانک توسعه تعاون یا سرمایه دولتی) را به دولت تکلیف کرده است.

۷-۱-۱- نقاط قوت سازمان خصوصی‌سازی

واگذاری سهام ترجیحی به کارکنان و مدیران بانک‌ها به صورت اقساطی در راستای جزء «ه» الزامات واگذاری ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بوده است.

حکم جزء «ه» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در ارتباط با تاسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت کاملاً اجرایی شده است.

مصوبات هیات وزیران و شورای عالی واگذاری در زمینه مقابله با انحصار در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است. در این زمینه می‌توان به «آیین‌نامه نحوه تاسیس و اداره بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری غیردولتی» اشاره کرد که پس از تصویب در جلسه شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده است.

در خصوص تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری از محل سهام دولت در شرکت‌ها، باید رد دیون دولت به بانک‌های مشمول واگذاری از محل سهام دولت در شرکت‌ها، بابت رد دیون دولت به بانک ملت، قیمت ۴۰ درصد سهام شرکت تولید الیاف شیشه خرم بید تصویب شده است. در خصوص تسویه بدهی دولت به بانک‌های مشمول واگذاری از محل سهام دولت در شرکت‌ها، قیمت پایه و شرایط واگذاری ۳۴ درصد سهام شرکت پالایش نفت شیراز از طریق فرابورس بابت رد دیون دولت به بانک‌ها به استناد بندهای مربوطه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تصویب شده‌اند.

۷-۱-۲- نقاط قوت بانک مرکزی

ماده (۷) ابلاغی موضوع مصوبه ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار به طور کامل در راستای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ است.

ابلاغیه‌های بانک مرکزی در خصوص «آیین‌نامه اجرایی نحوه تاسیس، فعالیت، نظارت و انحلال بانک‌های فرعی در خارج از کشور» و «مقررات ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی در سرمایه بانک‌ها» در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی بوده است.

۷-۱-۳- نقاط ضعف قانون‌گذار

- قانون گذار طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ به تصویب رسانده است، واگذاری سهام شرکت پست بانک طبق قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» را تا سقف چهل و نه درصد تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ هدف گذاری کرده است و واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد پس از مهلت یاد شده را، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارایه‌ی خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی دانسته است. این حکم تفسیر جدیدی از حکم سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است و به نوعی اجرای سیاست‌های مزبور را به تأخیر انداخته است.
- قانون گذار تأمین سرمایه برای تاسیس بانک توسعه تعاون را از محل حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی کرده است، از آنجایی که این حکم در سیاست‌های کلی عنوان نشده است، به نظر می‌رسد این امر با فلسفه تشکیل حساب ذخیره ارزی که عمدتاً برای حمایت از بخش غیردولتی است، هم‌خوانی نداشته است.
- قانون گذار در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی را از سقف‌های مندرج در ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم مستثنا و از این طریق برخلاف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، به نوعی امتیاز انحصاری تملک سهام با درصد بالا را به بانک‌های خارجی اعطا کرده است. همچنین قانون گذار برای تسهیل بیشتر امتیاز بانک خارجی تعیین سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی را بر اساس ماده (۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه در اختیار بانک مرکزی قرار داد که مکمل اقدامات قبلی در اعطای امتیازات انحصاری بوده است.
- حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی در قالب بنگاه‌داری، تحت مدیریت و مالکیت دولت قرار دارد و واگذاری مالکیت با واگذاری مدیریت همراهی نکرده است (برای مثال مدیران بانک‌های دولتی واگذار شده هنوز توسط دولت منصوب می‌شوند). قانون گذار هنوز در این زمینه اقدام مؤثری که براساس آن مدیران بتوانند وارد یک فضای رقابتی جدید شوند، صورت نگرفته است.
- ایرادی که کلیه گزارش‌های نظارتی کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم دارند، این است که در هیچ‌یک از گزارش‌های نظارتی فوق‌الذکر به طور جامع و دقیق راجع به تطبیق عملکرد نهادها و دستگاه‌ها در خصوص توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری بانک‌های دولتی بحث نشده است.

۷-۱-۴- نقاط ضعف سازمان خصوصی‌سازی

- در خصوص کاهش ۲۰ درصد (۲۰٪) سالیانه از حجم فعالیت‌های دولت در خصوص واگذاری بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم توسعه حکمی صادر نشده است.
- سهم عمده سهام بانک‌های واگذار شده در اختیار دولت بوده و مدیران آنها را دولت عزل و نصب می‌کند.
- پست بانک هنوز به بخش غیردولتی واگذار نشده و طی قانونی که در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده، واگذاری این بانک فعلاً به تعویق افتاده است.
- علی‌رغم تأکید سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، هنوز ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی واگذار نشده است و لذا صدر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ اجرایی نشده است.
- عملکرد خاصی در زمینه افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون موضوع بند «۲» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی ارایه نشده است.
- در اجرای تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی به دلیل وجود خلاء‌های مقرراتی در اعمال نظارت کارآمد و مؤثر نسبت به قبل، پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۳ شورای پول و اعتبار هنوز به مرحله ابلاغ و اجرا نرسیده، لذا این تبصره از ماده مذکور هنوز توسط سازمان خصوصی‌سازی کاملاً اجرایی نشده است.
- در مورد قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه مصوبه‌ای نداشته‌اند.
- تکلیف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جزء «ل» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، عملکرد اجرایی خاصی نداشته است.

۷-۱-۵- نقاط ضعف بانک مرکزی

- در عمل نظارت بر اجرای جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵، در راستای جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات، توسط بانک مرکزی ضعیف بوده است.
- هرچند ممکن است توجیهات بانک مرکزی منطقی و عملی باشد، اما افزایش سرمایه اولیه تأسیس بانک از (۲۰۰۰) به (۴۰۰۰) میلیارد ریال می‌تواند نوعی ایجاد انحصار در طرف عرضه پول به‌شمار می‌رود که با روح جزء «۳» از بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ابلاغیه رهبری در سال ۱۳۸۵ در تناقض است. بانک مرکزی مسیر درستی را در کنترل و مدیریت طرف عرضه پول انتخاب نکرده است.
- حکم واگذاری ۵ درصد از سهام به کارکنان، در بانک ملت رعایت نشده است.
- بانک مرکزی در خصوص واگذاری ۸۰ درصد (۸۰٪) از سهام بانک‌های دولتی مشمول واگذاری اعمال نظارت دقیقی نکرده است. برای مثال براساس گزارش‌های مالی حسابرسی شده بانک صادرات ایران حدود ۳۸ درصد (۳۸٪) از سهام این بانک در سال ۱۳۸۸ و حدود ۳۲ درصد (۳۲٪) از سهام این بانک در سال ۱۳۸۹ علاوه بر سهام عدالت هنوز در اختیار دولت است، ۲۰/۴ درصد (۲۰/۴٪) درصد سهام بانک تجارت نیز علاوه بر سهام عدالت در اختیار دولت باقی مانده است، همچنین سهام پست‌بانک نیز تاکنون به طور کامل در اختیار دولت بوده است.

۷-۱-۶- توصیه‌های سیاستی

- با عنایت به نقاط قوت و ضعفی که نهادها و دستگاه‌های مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در زمینه توسعه بخش غیردولتی در حوزه بانکی داشته‌اند در راستای رفع نقاط ضعف آنها توصیه‌های زیر قابل ارایه است:
- الف) از تصویب قوانین حوزه پولی و بانکی که با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم در تعارض هستند پرهیز شود و در صورت ضرورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام هماهنگی لازم به عمل آید.
- ب) نظارت بر حوزه پولی و بانکی از سوی قوه مقننه در خصوص بخش غیردولتی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و در این حوزه تقویت شود.
- ج) نظارت قوه مقننه بر تصویب آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تقویت شود.
- د) بانک مرکزی با عنایت به وظیفه حاکمیتی باید اولاً در صدور مجوز تأسیس بانک برای ذینفعان واحد^۱ براساس سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم عمل نماید، ثانیاً بانک‌ها و مؤسساتی را که حالت انحصاری یا اختصاصی دارند (که اغلب بانک‌های خصوصی این‌گونه هستند)، در یک مدت زمان مشخص از لحاظ ساختار سهام‌داران با سیاست‌های کلی مطابق سازد و ثالثاً شورای پول و اعتبار از صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر با سیاست‌های مذکور پرهیز نماید.
- ه) وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان رییس و دبیر هیات عالی واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری و همچنین به لحاظ داشتن معاونت امور بانکی و اجرای سیاست‌های کلی، باید اولاً اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی را دقیق و کامل پیگیری نماید و ثانیاً نظارت درستی نیز روی این کار داشته باشد.

منظور از ذینفع واحد اشخاص حقیقی یا حقوقی است که از نظر مالی و مدیریتی به نحوی با هم در ارتباط هستند به طوری که مشکلات مالی هر یک می‌تواند موجبات بروز مشکلات احتمالی در باز پرداخت سایر اعضا را فراهم نماید موارد وجود ارتباط بین دو یا چند شخص حقیقی و حقوقی که نشان دهنده ذینفع واحد است عبارتند از:

الف) اشخاص حقیقی و همسر و افراد تحت تکفل آنها

ب) شرکتی که حداقل ۵۰٪ سهام آنها متعلق به یک شخص حقیقی (شامل همسر و افراد تحت تکفل وی) یا شخص حقوقی است

ج) گروه شرکتی که بیش از ۵۰٪ بصورت مستقیم و غیر مستقیم در یکدیگر سهام دارند و یا اکثر اعضاء هیئت مدیره آنها مشترک است (۷).

و) با توجه به اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام متولی اصل سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است، توصیه می‌شود به صورت آنلاین و در قالب پی‌ریزی یک ساختار دقیق نظارتی (در صورتی که وجود ندارد) متشکل از کارشناسان خبره بر نحوه واگذاری بانک‌های مشمول واگذاری و همچنین بر توسعه نظام بانکی از طریق تاسیس بانک‌های غیردولتی نظارت مستمری داشته باشد (۸).

۸- موانع اجرای قانون اصل ۴۴

در این قسمت به سه دسته از موانع اجرای اصل ۴۴ اشاره شده و در هر بخش راه کارهایی ارائه گردیده است.

۸-۱- موانع راهبردی

الف - ۱) بررسی مفاد "قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ... و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی"، تمرکز مقنن بر محورهای سه‌گانه سیاست‌های ابلاغی را به شرح ذیل نشان می‌دهد:

از مجموع ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره قانون مذکور، صرفاً دو ماده و ۶ تبصره ناظر بر تسهیل و تسریع در سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی (مواد ۷ و ۸) و ۳ ماده با ۴ تبصره از آن نیز صرفاً معطوف به توسعه بخش تعاون می‌باشد (مواد ۹ الی ۱۲ قانون). این درحالی است که ۲۰ ماده و ۳۵ تبصره از همان قانون معطوف به فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی است. این بررسی به تنهایی گواه این مهم است که از محورهای سه‌گانه مورد تمرکز سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴، توسعه بخش‌های غیردولتی صرفاً از طریق واگذاری فعالیت و بنگاه‌های دولتی مورد توجه مجریان واقع گردیده و تمرکز بر محورهای بعدی که از نظر راهبردی حائز نقشی اساسی‌تر در تأمین اهداف ابلاغیه مذکور نیز می‌باشند، مغفول مانده و یا به اندازه اهمیت، به آنها پرداخته نشده است و به نظر می‌رسد، این مهم بزرگترین مانع راهبردی عدم تحقق سیاست‌های موضوعه باشد.

الف - ۲) ضرورت اجرای موفق و به هنگام هر سیاستی، بیان آن در چارچوب برنامه‌های راهبردی و فرآیندی است.

بر اساس این اصل پذیرفته شده در علم مدیریت، لازم است قبل از هرگونه اقدامی، برنامه راهبردی اجرای سیاست‌های ابلاغی با ویژگی‌های اساسی: توجه به سند چشم‌انداز بیست ساله کشور به‌عنوان هدف چشم‌انداز که می‌بایستی تمامی اقدامات میان‌مدت و کوتاه‌مدت در مسیر تحقق آن، برنامه‌ریزی شوند، تدوین برنامه‌های میان‌مدت اجرایی سیاست‌ها در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و نهایتاً تنظیم برنامه‌های اجرایی کوتاه‌مدت در چارچوب بودجه‌های سنواری و الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

تدوین و تصویب چنین برنامه‌ای با چشم‌اندازهای مصرح در سند چشم‌انداز از قبیل تأمین سلامت، رفاه، امنیت غذایی، توزیع مناسب درآمد، جایگاه اول اقتصادی و علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی با تأکید بر جنبش تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل

و ضروری می‌نماید تا برنامه‌ریزان ملزم به تکالیفی راهبردی به شرح ذیل باشند:

الف - ۱) تهیه الگویی از وضعیت فعلی کشور از حیث نقطه استقرار در موضوعات موردتوجه سند چشم‌انداز
الف - ۲) تهیه و تدوین منشور جامع توسعه اقتصادی کشور بویژه از حیث تعیین سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی و تعیین اهداف هر بخش به صورت کمی در پایان برنامه راهبردی جهت امکان تبدیل آن به برنامه‌های عملیاتی و اجرایی
الف - ۳) تهیه سند آمایش منطقه‌ای کشور از حیث توزیع مناسب فرصت‌های اشتغال، سرمایه‌گذاری و توسعه هر یک از بخش‌های اقتصادی بر اساس وضعیت مستقر و مزیت‌های بالقوه و یا بالفعل هر یک از شهرها و روستاهای سطح کشور
الف - ۴) تدوین سند و منشور حضور بخش‌های غیردولتی در فعالیتهای صدر اصل ۴۴ که کلیات آن طی تبصره ۱ بند (ج) ماده (۳) قانون اجرای اصل ۴۴ ذکر گردیده است.

الف - ۵) تبیین پیوندهای سایر اصول قانون اساسی بویژه مفاد مترقی اصل ۴۳ قانون اساسی در ارتباط با اصل متحول شده اصل ۴۴ قانون اساسی و مسیرهای اجرایی تحقق این پیوندها

لهذا عدم ارائه برنامه راهبردی اجرای جامع و کامل سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴، به‌عنوان دومین مانع راهبردی در عدم تحقق سیاست‌های مذکور، قابل ارزیابی است.

الف - ۳) عدم سنخیت کامل قانون اصل ۴۴ با سیاست‌های ابلاغی، در وجوه:

- عدم پرداخت کافی به موضوع عدم حق ورود دولت به فعالیت‌های خارج از فعالیت‌های اصل ۴۴ از حیث پیش‌بینی الزامات و تضمین‌های اجرایی و مجازات متخلفین از مصراحت مندرج در متن قانون

- عدول از چارچوب صریح سیاست‌های ابلاغی، مبنی بر ایجاد استثناء جهت ورود مجدد دولت به فعالیت‌های خارج از صدر اصل ۴۴، به موجب تبصره‌های ۲ و ۳ "قانون اجرای سیاست‌های کلی..." که روح حاکم بر آن را خدشه دار نموده است.

-تمرکز اساسی و عمده قانون موضوعه به بخش واگذاری شرکت‌های دولتی به شرحی که پیشتر ارائه شد و حاکی از نگاه غالب مقنن و دولت بر تمرکز سیاست‌های ابلاغی بر واگذاری است تا به تقویت و تشویق حضور بخش‌های غیردولتی در ایجاد و توسعه بنگاه‌های جدید.

۸-۲- موانع ساختاری

۱- عدم سنخیت قوانین ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی با روش‌ها و اهداف اقتصادی من جمله قانون کار و قانون مالیات‌های مستقیم که مانع از تلاش مدیران واحدهای اقتصادی در توسعه بهره‌وری منابع انسانی و همچنین عدم ایجاد انگیزه‌های اقتصادی مؤثر نزد کارفرمایان از طریق اعمال مقررات قانونی یکنواخت در تمامی رشته فعالیت‌ها که عمدتاً هریک حائز شرایط ویژه و خاص خود و نیازمند نگاه متفاوت قوانین موضوعه من جمله قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشند. در این زمینه توجه به رشته‌های مختلف فعالیت‌ها، حجم فعالیت‌ها، محل و میزان سرمایه‌گذاری، نقش رشته فعالیت‌ها در تأمین اهداف بلندمدت و هم‌راستایی آن با اهداف سند چشم‌انداز، انتقال فناوری و دانش فنی و ... ضروری است.

۲- عدم توجه به منافع کارفرمایان اقتصادی در قالب سندیکها و تشکلهای جهت بهره‌گیری از حضور تشکل یافته آنان در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مرتبط با حوزه‌های عملکردی آن‌ها که مانع از بازخورد مؤثر نظام‌های تصمیم‌گیری دولت در فرآیند اجرا و مآلاً عدم بهینه‌سازی تصمیمات می‌شود.

۳- عدم اقدام نظام‌مند بخش‌های مختلف تصمیم‌گیری، اجرایی و پیگیری و همچنین عدم اتخاذ اهداف مشترک بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی در ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی که منجر به عدم نقش‌پذیری هرکدام در وظایف ذاتی و مورد انتظار آن‌ها می‌شود. در این زمینه می‌توان به مصادیقی مثل عدم حضور جدی بخش‌های خصوصی و تعاونی در تفاهم‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر دول خارجی، عدم اهتمام نمایندگی‌ها و رایزن‌های بازرگانی ایران در کشورهای خارجی جهت بازاریابی محصولات تولیدی و تنظیم مرادفات تجاری، عدم حمایت جدی دولت از برگزاری منظم و مستمر نمایشگاه‌های تخصصی در خارج کشور و ... اشاره نمود.

۴- عدم اهتمام در ایجاد زیرساخت‌های فرهنگی بویژه توسعه مسئولیت‌هایی اجتماعی کارفرمایان و کارکنان، توسعه وجدان کاری، اعتقاد به تعالی کشور از طریق روحیه کار و تلاش و عدم الگوسازی در این زمینه از سوی نهادهای اجتماعی. آثار عدم اهتمام به این مهم، یکی از عمده‌ترین مصائب واگذاری‌های سنوات ماضی، من جمله در تفکیک و فروش اراضی، فروش غیر اصولی موجودی انبار، تعطیلی بنگاه، بیکاری شاغلین و ... موجب شده است.

۵- عدم اهتمام کافی و جدی در رقابت‌پذیر ساختن فعالیت‌های سودآور اقتصادی و رفع انحصارات در بازار نهاده‌ها و ستاده‌های تولید و خدمات.

۶- تلاش کافی در ایجاد، انباشت و تجمیع هدف‌مند پس‌انداز آحاد مردم با هدف ظرفیت‌سازی توسعه سرمایه‌گذاری، توسعه ظرفیت بخش‌های خصوصی و تعاونی جهت مسئولیت‌پذیری بیشتر در فعالیت‌های اقتصادی صورت نمی‌گیرد.

۷- عدم تدوین منشور و سند صریح برنامه‌های اجرایی دولت در توانمندسازی بخش غیردولتی و بهبود فضای کسب و کار با هدف ایجاد مزیت‌های جذب‌کننده سرمایه‌گذاری‌ها و عدم تلاش در راهبری سرمایه‌گذاری‌ها در مسیرهای منتهی به اهداف سند چشم‌انداز از این طریق.

در همین راستا، مناسب است تا نگاهی به سی و چهارمین نشست کشورهای عضو OECD در اکتبر ۲۰۰۸ داشته باشیم. در این نشست بنگاه‌های کوچک و کارآفرین با دو مخاطره پیش رو معرفی شدند: (۴)

- بر اثر کمبود سرمایه در گردش و کاهش نقدینگی داخلی، تأخیر پرداخت‌ها توأم با افزایش در موجودی کالا، بیشتر شده است.

- افزایش در عدم بازپرداخت بدهی‌های گزارش شده، ورشکستگی و ناتوانی در بازپرداخت تسهیلات دریافتی.

در تعامل با مشکلات بحران مالی و اقتصادی حاکم و نیز به تناسب ماهیت چنین بنگاه‌هایی، اقدامات جاری و یا بایسته دولت‌ها به شرح ذیل اعلام شد:

۱- ایجاد تحرک در تقاضا (ارائه بسته‌های مرتبط با مصرف‌کنندگان، برنامه‌های توسعه نقدینگی، سیاست‌های مالیاتی)

۲- افزایش اقدامات اعتباری، شامل سرمایه‌گذاری مجدد در بانک‌ها به منظور حفظ یا افزایش ظرفیت بانک‌ها جهت تأمین مالی بنگاه‌های موردنظر

۳- اقدامات با تمرکز بر بازار کار، نظیر کاهش مالیات بر حقوق کارکنان یا حمایت از امنیت شغلی آنان و همچنین توسعه برنامه‌های استخدام موقت.

برخی اقدامات دولت‌ها در چارچوب موارد فوق به این شرح عنوان گردید: توسعه وثیقه‌ها و تضمین‌های قابل ارائه به سیستم بانکی جهت اخذ تسهیلات، اعطای اعتبارات و بیمه‌های صادراتی، عاملیت بازپرداخت تسهیلات سررسید شده، کاهش مالیات دیون معوق، تسهیل و بهبود ضوابط پرداخت از سوی دولت، اجازه منظور نمودن استهلاک سرمایه‌گذاری‌ها قبل از دوره تعهد، کاهش شدید نرخ مالیات شرکت‌ها.

هرچند دولت طی سال ۸۸ و سال جاری در این بخش اقداماتی مثل حمایت از بنگاه‌های دچار بحران و ... نموده است، لکن مطابقت اقدامات دولت در حوزه بنگاه‌های اقتصادی طی چند سال اخیر با اقدامات مشروحه فوق، از حیث وسعت و عمق اقدامات، اتخاذ سیاست‌های کاهش نقدینگی اقتصاد از طریق کنترل بر تسهیلات اعطایی بانک‌ها، عدم تنظیم بسته‌های حمایتی مالیاتی، موضوع پیگیری جدی‌تر موقوفات بانکی و ... جملگی منشأ آثار منفی در این بخش گردیده است.

موارد اخیر، در کنار کاهش نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، کاهش تعداد مجوزهای تأسیس، کاهش تسهیلات اعطایی بانک‌ها و سایر موارد، حاکی از عدم توجه جدی به اتخاذ سیاست‌ها و ابزارهای تشویق و ترغیب بخش غیردولتی جهت توسعه حضور در اقتصاد می‌باشد.

۸-۳- موانع اجرایی

عدم ارائه پشتیبانی‌های قبل و بعد از واگذاری شرکت‌های واگذار شده اعم از ارائه آموزش‌های مدیریتی، کارآفرینی، مدیریت منابع انسانی، مدیریت منابع مالی و توسعه بازار به تناسب رشته فعالیت هر یک از شرکت‌ها، عدم تضمین سود سرمایه‌گذاری کارآفرینان در شرکت‌های دولتی ذکر شده از جمله موانع اجرایی عدم تحقق مؤثر سیاست‌های اصل ۴۴ می‌باشد. در همین راستا دولت می‌تواند با برآورد دوره منطقی و اقتصادی بازگشت سرمایه، نسبت به تضمین خرید محصولات و خدمات تولیدی این شرکت‌ها، در بازه زمانی تعیین شده جهت مصرف داخلی و یا صادرات از طریق تشکیل یا ساماندهی و راهبری شرکتی تخصصی در زمینه صادرات و تأمین بازار داخلی که حائز کلیه امکانات و ابزار و پشتیبانی‌های ضروری جهت ارائه محصولات و خدمات در بازارهای خارجی (تحت استانداردهای مشخص) باشد مبادرت و اهداف ذیل را دنبال نماید:

- جلوگیری از صدور محصولات کم یا بدون کیفیت به منظور تضمین بازارهای صادراتی
- ایجاد اعتبار جهانی برای مارک‌های تجاری ایرانی
- حذف یا کاهش هزینه‌های تبلیغاتی، بازاریابی و فروش شرکت‌ها و مآلاً کاهش بهای تمام شده کالاها و خدمات
- استفاده از ظرفیت دستگاه‌های دولتی مستقر در داخل و یا خارج کشور به منظور توسعه بازارهای هدف
- کاهش هزینه حضور محصولات ایرانی در نمایشگاه‌های خارج از کشور
- تمرکز و مدیریت جویز صادراتی از طریق مباشرت تولیدکنندگان و توسعه تعامل با دولت در سرعت و کمیت جویز پرداختنی (۹).

۹- بررسی تأثیرات اصل ۴۴ بر بازار پول و سرمایه

در این قسمت تأثیرات قانون اصل ۴۴ بر بازار پول و همچون موانع و راهکارهای اجرایی در این راستا ارائه می‌شود. ابلاغ اصل ۴۴ و تغییر ساختار بانک‌های دولتی پیدایش تفکر خصوصی‌سازی منجر به تأسیس بانک‌های خصوصی شد که در حال حاضر این بانک‌ها قادر شده‌اند به طور نسبی خدمات بهتری ارائه دهند و روز به روز بر تعداد سپرده‌گذاران و مشتریان اعتباری خود بیافزایند. استقلال بانک مرکزی که بطور قطع آزادی عمل بیشتر نظام بانکی دولتی را به دنبال دارد سبب می‌شود که امتیازات شرکت‌های دولتی تخصیص نیابد و لذا فرصت و امکان مقبول و منطقی از اعتبارات سرمایه‌گذاری مولد که از سپرده‌های مردمی تجهیز می‌شود، در بخش‌های مختلف اقتصادی توسط بخش خصوصی فراهم گردد. بازپرداخت بدهی‌های انباشته دولت و شرکت‌های دولتی به نظام بانکی نیز مسلماً گام بزرگی در اصلاح ساختار مالی بانک‌هاست و منابع قابل توجهی را برای تسهیلات‌دهی به بخش خصوصی آزاد می‌کند. کاهش تدریجی و حذف اعتبارات تکلیفی نیز گام مؤثر دیگری در این جهت است. بدیهی است بانک‌هایی که مشمول خصوصی‌سازی شده‌اند قبل از واگذاری سهام آن‌ها باید تکلیف مطالبات سوخت شده معوقه و مشکوک‌الوصول آن‌ها اعم از دولتی و غیردولتی به طور شفاف تعیین شده‌باشد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بانک‌های دولتی به غیر از بانک‌های ملی ایران، صنعت و معدن، کشاورزی و توسعه صادرات، مشمول خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند. این به مفهوم آن است که ساختار این بانک‌های دولتی به لحاظ مالکیتی، مدیریتی، سازمانی و اداری باید تغییر کند و تحت مقررات و قوانین ناظر بر شرکت‌ها و موسسات مالی غیر دولتی اداره گردد (۱۰).

۱۰- نتیجه گیری و پیشنهاد

با توجه به وضعیت اقتصادی ایران در سال‌های گذشته و سیطره دولت بر بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی، بخش غیردولتی از جایگاه چندانی در فعالیت‌های اقتصادی برخوردار نبوده و این امر و اوامری همچون جهش اقتصادی، ارتقای بهره‌وری، کاهش تصدی‌گری دولت و مشارکت مردم در سرمایه‌گذاری به منظور افزایش رقابت‌پذیری و افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی، شکل‌گیری تحول اساسی در اقتصاد ایران را ضروری می‌کند. هدف از تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، 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 برای رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی برای مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند، توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص، توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های

ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی و بهره‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی و واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی، سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی با شرایطی مجاز است. به طور طبیعی واگذاری این حجم عظیم سهام، علاوه بر تأثیر مثبتی که در بازار مالی کشور به وجود خواهد آورد، منجر به تحولی اساسی در اقتصاد کشور خواهد شد.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته در این تحقیق تا تحقق کامل سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ راه طولانی در پیش روی حاکمیت و مردم ایران قرار دارد، بنابراین عزم ملی برای تحقق این امر در پرتو ولایت فقیه و فرمایشات مقام معظم رهبری که همواره فصل الخطاب بوده است، ضروری به نظر می‌رسد. زمانی که اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به صورت مطالبه عمومی مردم از دولت درآید و در انتخابات رای دهنده‌گان این امر را از کاندیداها مطالبه نمایند و در زمان تصدی آنها میزان پیشرفت در راستای تحقق این قانون بررسی شود، می‌توان بیشتر نسبت به دستیابی به این هدف امیدوار بود.

منابع و مراجع

- ۱- محنت فر، ی، جعفری صمیمی، ا. (۱۳۸۷). "بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران"، پژوهشها و سیاستهای اقتصادی. شماره ۴۸ (علمی-ترویجی) از ۸۵ تا ۱۰۶.
- ۲- سند چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۴
- ۳- سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۴- تاجریان، ع. (۱۳۸۵). "اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در پرتو بیانات رهبری". موسسه مطالعات و پژوهشهای سیاسی برگرفته از پایگاه جامع تاریخ معاصر ایران <http://revolution.pchi.ir>
- ۵- یازدهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مربوط به شش ماهه منتهی به ۱۳۹۲/۱۲/۲۹. دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۹۳). برگرفته از سایت وزارت امور اقتصادی و دارایی به آدرس <http://asl44.mefa.ir>
- ۶- قلی پور، ر. (۱۳۹۳). "تصمیم‌گیری سازمانی و خط مشی گذاری عمومی"، انتشارات سمت.
- ۷- ذی نفع واحد. برگرفته از سایت "انستیتو بانکداران خاورمیانه"، قابل بازیابی از آدرس <http://www.mibgroup.ir>
- ۸- نقاط قوت و ضعف واگذاری بانکها. ارزیابی مرکز پژوهشها از عملکرد اصل ۴۴ در بخش بانکداری برگرفته از سایت خبر اقتصادی قابل بازیابی از آدرس <http://khabareghetesadi.com>
- ۹- رحیم‌لوی بنیس، ع. "بررسی موانع پیش روی تحقق سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی" قابل بازیابی از آدرس www.mefa.ir/portal/File/ShowFile.aspx?ID...۳۸۷
- ۱۰- "بررسی تأثیرات اصل ۴۴ بر بازار پول و سرمایه". مجله شماره ۱۶۱ سال (۱۳۸۹). برگرفته از سایت بانک ملی ایران به آدرس <http://www.bmi.ir/Fa/Article.aspx?artId=۷۱>