



انجمن مدیران صنایع

پروژه: «بررسی فرآیندهای قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات
شرکت های دولتی به منظور بهبود محیط کسب و کار بخش خصوصی
در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»
(گزارش اصلاح شده نهایی)

کارفرما: اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی تهران

مجری: انجمن مدیران صنایع

فهرست مطالب

عنوان	شماره صفحه
خلاصه مدیریتی	۱
قیمت‌گذاری و کارایی اقتصادی	۱
قیمت‌گذاری و قوانین مرتبط	۱
امتیازات بنگاه‌های دولتی	۲
رابطه امتیازات و قیمت‌گذاری با بهبود فضای کسب و کار	۲
اهداف و راهکارهای بررسی قیمت‌گذاری و امتیازات شرکتهای دولتی	۳
پیشگفتار	۸
مقدمه	۹
طرح مسئله	۱۱
دلایل ضرورت و توجیه انجام طرح تحقیق	۱۱
اهداف تحقیق	۱۳
روش تحقیق	۱۳
قلمرو تحقیق (مکانی)	۱۴
بخش اول: مروری کوتاه بر سابقه قیمت‌گذاری دولتی و امتیازات شرکتهای دولتی در ایران	۱۷
مقدمه	۱۷
۱-۱- سابقه تاریخی دخالت دولت در اقتصاد	۱۸
۱-۱-۲- دوره صفوی تا دوره رضاخان	۱۹
۱-۱-۳- دوره رضاخان تا انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷	۲۱
۱-۱-۴- دولت بزرگ در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸	۲۲
۲-۱- سابقه قیمت‌گذاری و امتیازات دولتی در قوانین تأسیس دستگاه‌ها و شرکتهای دولتی	۲۴
۱-۲-۱- امور اقتصادی، بانکی و بازرگانی	۲۵
۲-۲-۱- امور کشاورزی و روستایی	۲۷
۳-۲-۱- امور صنعتی و معدنی	۳۰
۴-۲-۱- امور زیربنایی: برق، آب و ارتباطات	۳۱
۵-۲-۱- امور نفت، گاز و پتروشیمی	۳۵
۶-۲-۱- امور حمل و نقل درون شهری و برون شهری	۴۰
۷-۲-۱- امور آموزشی، فرهنگی، گردشگری و سایر حوزه‌های مرتبط	۴۲

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۴۳

۳-۱- آثار منفی قیمت‌گذاری و امتیازات دولتی در اقتصاد ۴۵

۱-۳-۱- اختلال در قیمت ۴۶

۲-۳-۱- اعطای امتیازات خاص ۴۷

۳-۳-۱- ایجاد انحصار ۴۸

۴-۳-۱- محدودیت‌های تجاری ۴۹

۵-۳-۱- اعطای موقعیت مسلط ۵۰

۶-۳-۱- محدودیت در ورود به بازار ذریبط ۵۰

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۵۱

بخش دوم: سابقه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و امتیازات شرکت‌های دولتی از طریق

قانون‌گذاری ۵۳

۱-۲- بازگشت از اقتصاد دولتی ۵۳

۲-۲- قیمت‌گذاری و امتیازات شرکت‌های دولتی در برنامه‌های پنج ساله توسعه ۵۵

۱-۲-۲- برنامه اول توسعه (۱۳۶۹-۱۳۷۳) ۵۷

۲-۲-۲- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) ۶۰

۳-۲-۲- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) ۶۲

۴-۲-۲- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) ۶۳

۵-۲-۲- برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۴) ۶۴

۶-۲-۲- ضرورت پرداختن به برنامه ریزی توسعه ای و دلایل شکست آن ۶۶

۳-۲- احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه در

رابطه با کاهش قیمت‌گذاری دولتی و امتیازات شرکت‌های دولتی ۷۶

۱-۳-۲- ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۷۷

۲-۳-۲- ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه ۸۰

۳-۳-۲- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو

یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی ۸۳

مقدمه ۸۵

۱-۳- سیر تحول جایگاه دولت و بازار در اقتصاد ایران (با تاکید بر قیمت‌گذاری) ۸۶

۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم در مورد کالاهای

منتخب ۱۰۰

۱-۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره کالاهای کشاورزی

منتخب پذیرفته شده در شرکت بورس کالای ایران ۱۰۵

۲-۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره کالاهای صنعتی و معدنی منتخب پذیرفته شده در بورس کالای ایران.....	۱۱۹
۳-۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره فراورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی منتخب پذیرفته‌شده در شرکت بورس کالای ایران.....	۱۲۶
۴-۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم درباره خدمات بیمه‌ای.....	۱۲۹
۳-۳- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی.....	۱۴۰
۴-۳- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی در شرکت‌های منتخب.....	۱۴۲
۳-۴-۱- شرکت بازرگانی پتروشیمی.....	۱۴۲
۳-۴-۲- شرکت ملی صنایع مس ایران.....	۱۴۴
۳-۴-۳- شرکت خدمات حمایتی محصولات کشاورزی.....	۱۴۸
مقدمه.....	۱۵۶
۱-۴- اقدامات نهادی.....	۱۵۷
۲-۴- اقدامات انجام شده برای محدود کردن دخالت دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات منتخب.....	۱۶۰
۱-۲-۴- کالاهای کشاورزی.....	۱۶۰
پنبه.....	۱۶۱
شکر.....	۱۶۲
۲-۲-۴- کالاهای پتروشیمی.....	۱۶۸
قیر.....	۱۶۸
۳-۲-۴- کالاهای صنعتی و معدنی.....	۱۷۰
فولاد.....	۱۷۰
سنگ آهن.....	۱۷۳
۴-۲-۴- بیمه به عنوان خدمت منتخب.....	۱۷۷
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۸۱
۳-۴- اقدامات انجام شده برای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی (محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴).....	۱۸۴
۱-۳-۴- شرکت بازرگانی پتروشیمی.....	۱۸۵
۲-۳-۴- شرکت ملی صنایع مس ایران.....	۱۹۰
۳-۳-۴- شرکت خدمات حمایتی کشاورزی.....	۱۹۴

۱۹۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۰۲	مقدمه
۲۰۳	۱-۵ موانع نهادی و ساختاری اقتصاد
۲۰۴	۱-۱-۵ ساختار اقتصادی و نهادی کشور
۲۰۶	۲-۱-۵ رویکرد برنامه‌های توسعه کشور
۲۰۷	۳-۱-۵ رویکرد برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)
۲۰۹	۴-۱-۵ رویکرد برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)
۲۱۱	۵-۱-۵ رویکرد برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)
۲۱۲	۶-۱-۵ مقایسه رویکردهای برنامه‌های مختلف توسعه
۲۱۴	۷-۱-۵ عملکرد کلی برنامه چهارم توسعه
۲۲۰	۱-۵-۲ موانع تحقق کامل قانون برنامه چهارم توسعه
۲۲۲	نتیجه‌گیری
۲۲۳	۲-۵ موانع قانونی
۲۲۵	۱-۲-۵ برخی از ویژگی‌های قانون
۲۲۸	۲-۲-۵ الزامات قوانین
۲۳۰	۳-۲-۵ قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
۲۳۲	نتیجه‌گیری
۲۳۳	۳-۵ موانع اجرایی
۲۳۴	۱-۳-۵ موانع اجرایی محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی
۲۳۸	۲-۳-۵ موانع اجرایی لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی
۲۴۰	جمع‌بندی
	بخش ششم: ارائه راهکارهایی برای اصلاح قوانین و مقررات، فرآیند‌های اجرایی و فعال شدن
۲۴۱	نهادهای بخش خصوصی
۲۴۱	مقدمه
۲۴۴	۱-۶ راهکارهای قانونی
۲۴۴	۱-۱-۶ اجرای کامل قوانین
۲۴۵	۲-۱-۶ تدارک ضمانت اجرایی برای اجرای کامل قوانین
۲۴۶	۳-۱-۶ تمرکز قانون‌گذاری در کشور
۲۴۷	۴-۱-۶ تدارک مکانیسمی برای شناسایی قوانین مغایر
۲۴۸	۵-۱-۶ بازبینی در قوانین موجود

۶-۱-۶	تقویت نقش نهادهای حوزه قانون‌گذاری	۲۴۹
۶-۱-۷	حذف یا باز تعریف نقش نهادهای موازی در حوزه قانون‌گذاری	۲۵۰
	جمع بندی و نتیجه گیری	۲۵۰
۶-۲	راهکارهای اجرایی	۲۵۲
۶-۲-۱	لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای در کشور	۲۵۲
۶-۲-۲	تقویت نقش نهادهای مرتبط با قانون	۲۵۵
۶-۲-۳	ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و به روز	۲۶۱
۶-۲-۴	اجرای هماهنگ تمام بخش ها قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴	۲۶۱
	جمع بندی	۲۶۲
۶-۳	فعال کردن نهادهای غیردولتی	۲۶۳
۶-۳-۱	توانمندسازی تشکل های غیر دولتی	۲۶۵
۶-۳-۱-۱	اعتماد به تشکل های غیردولتی	۲۶۵
۶-۳-۱-۲	حمایت های قانونی و مالی از نهاد های غیر دولتی	۲۶۶
۶-۳-۲	تشکیل تشکل های غیر دولتی	۲۶۷
۶-۳-۳	محول کردن وظایف به تشکل های غیر دولتی	۲۶۸
	جمع بندی و نتیجه گیری	۲۶۹
۶-۴	راهکارهای نظارتی	۲۶۹
۶-۴-۱	تقویت نقش نهادهای نظارتی	۲۶۹
۶-۴-۱-۱	دیوان محاسبات کشور	۲۶۹
۶-۴-۱-۲	سازمان بازرسی کل کشور	۲۷۰
	جمع بندی	۲۷۵
	فهرست منابع	۲۸۱
	پیوست یک: مشروح مذاکرات مجلس در ارتباط با تصویب ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی	
	اصل ۴۴ قانون اساسی	۲۸۴
	پیوست دو: مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس در ارتباط با ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی	
	اصل ۴۴ قانون اساسی	۲۸۷
	پیوست سه: نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)	۲۸۹

خلاصه مدیریتی

قیمت گذاری و کارایی اقتصادی

به لحاظ نظری در بطن هر اقتصاد موفق، بازارها نقش اساسی ایفا می کنند و یک اقتصاد موفق و کارآمد به ترکیب و توازن بهینه از بخش های دولتی و غیر دولتی نیازمند است. دولتها و نظام های حاکمه باید به وظایفی از قبیل پاسداری از حقوق مالکیت، اجرای قراردادهای، تامین اجتماعی، تامین زیر ساخت های نهادی و ... بپردازند. به طور کلی استقرار یک اقتصاد مبتنی بر ساز و کار بازار با رعایت تمام جوانب آن به اخذ نتایج مطلوب تر از یک اقتصاد بسته و دولتی منتج می شود. این نظام به افزایش تولید، زمینه سازی حضور کارآفرینان و مبادله داوطلبانه در اقتصاد کمک اثر بخش و شایانی می کند. نظام بازار به بنگاههایی که فرآیند اقتصادی کردن سود را خوب می شناسند پاداش می دهد و هر گونه دخالت دولت جز در موارد شکست بازار، این فرآیند را مختل و باعث کاهش انگیزه فعالان اقتصادی غیر دولتی می شود. کمک به ذره ای کردن عوامل عرضه و تقاضا در اقتصاد ملی و برون زایی قیمتها اساسا به خودی خود و در یک مدت زمان کوتاه محقق نخواهد شد؛ این مهم و به تبع آن رفع انحصارات و ایجاد اقتصاد رقابتی نیاز به یک فرآیند اصلاح ساختاری منظم و مستمر در اقتصاد ملی دارد که در صورت تحقق، به کارایی در اقتصاد ملی منجر خواهد شد. سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی آن با تکیه بر چنین دیدگاهی تا حدودی شکل گرفت.

قیمت گذاری و قوانین مرتبط

در قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و ... برای اصلاح مشکلات اقتصاد کشور در زمینه قیمت گذاری دولتی راهکارهای قانونی پیش بینی شده است اما تا رسیدن به اهداف مطلوب این راهکارها نیاز به اقدامات مکمل زیادی است. از مفاد قانونی مهم و مرتبط به مباحث مربوط به قیمت گذاری می توان به بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد که به طور کامل به اهداف از پیش تعیین شده خود نرسیده اند. اساسا توسعه بخش خصوصی در بستر اقتصاد ملی به عوامل متعددی اعم از قوانین، زیر ساخت های فیزیکی و نهادی، محیط با ثبات اقتصادی، توسعه بازارهای مالی، جذب سرمایه های خارجی و ... بستگی دارد و اینها پیش نیاز بهبود فضای کسب و کار در کشور هستند. قانون اجرای

سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین در اجرای اصل (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ مجلس محترم شورای اسلامی از اقدامات مهم قانونی در راستای تکیه بر نظام بازار و پیش نیازهای آن می باشد، هر چند که مجری التزام عملی و اجرایی کاملی را نشان نداد.

امتیازات بنگاههای دولتی

امتیازات بنگاههای دولتی به عنوان یک معضل اساسی در اقتصاد ایران محسوب می شود که مانع از شکل گیری یک اقتصاد رقابتی و فعالیت تشکلی ها و بنگاههای اقتصادی غیر دولتی در کشور می شود. این امتیازات نه به واسطه خود بنگاهها و شرکتهای دولتی، بلکه به دلیل ساختار دولتی اقتصاد ایران به وجود آمده اند. اقداماتی در حوزه قانون گذاری با تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به طور خاص ماده (۸) قانون مذکور انجام شد که در مجموع خروجی مطلوبی را در پی نداشته است. گزارش ها نشان می دهد که بودجه شرکتهای دولتی نه تنها کاهش نیافته، بلکه افزایش نیز یافته است که این موضوع به شدت رقابت پذیری در اقتصاد ملی را کاهش داده است و عرصه را برای فعالیت اقتصادی بخش های غیر دولتی در یک فضای برابر و عادلانه تنگ کرده است.

رابطه امتیازات و قیمت گذاری با بهبود فضای کسب و کار

به طور کلی فعالان حوزه اقتصادی در بخشهای مختلف به واسطه تعیین ارزش کالای خود اقدام به تولید می کنند. اگر فضای اقتصادی رقابتی باشد فعالان اقتصادی از طریق نوآوری و با ارائه کیفیت و خدمات بهتر به جذب مصرف کنندگان اقدام خواهند نمود و مصرف کنندگان نیز قدرت انتخاب خواهند داشت. اما در صورتی که ساختار اقتصادی انحصاری باشد دولت ها به قیمت گذاری کالاها و خدمات در جهت افزایش اضافه رفاه مصرف کنندگان اقدام خواهند کرد. امتیازات شرکتهای دولتی نیز به ساختار اقتصادی کشور وابسته است که در صورت حضور پررنگ بخش های خصوصی و تعاونی از این مشکل کاسته خواهد شد. لذا به نظر می رسد لازمه داشتن یک اقتصاد کارا، رقابت پذیر و دارای بهره وری بالا اصلاح فضای کسب و کار و داشتن نهادهای کارآمد می باشد.

اهداف و راهکارهای بررسی قیمت‌گذاری و امتیازات شرکتهای دولتی

این مطالعه در واقع این موضوع را بررسی خواهد کرد که در راستای عملیاتی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی آن و قانون برنامه پنجم توسعه تا چه حدی محدودیت‌ها و اختیارات قانونی دولت برای قیمت‌گذاری کالاها و خدمات منتخب و نیز الزامات دولت برای تعمیم یا لغو امتیازات شرکتهای دولتی در اجرا محقق شده است؟ موانع اجرا چه بوده است؟ و چگونه می‌توان در راستای اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه گسترش نقش بخش خصوصی و بهبود رقابت‌پذیری در اقتصاد کشور، این محدودیت‌ها و اختیارات دولت را تنظیم کرد و موانع و مشکلاتی احتمالی در اجرا را برطرف نمود؟ به طور خلاصه در ادامه به راهکارهای شناسایی شده در خصوص موضوعات مورد بحث می‌پردازیم.

۱- راهکارهای قانونی

۱-۱- اجرای کامل قوانین: اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در عمل با آنچه مورد انتظار بود فاصله زیادی را نشان می‌دهد و عمده توجه‌ها در اجرای این قانون معطوف به واگذاری شرکت‌ها بوده است. بنابراین اگرچه مصوباتی در خصوص شرکت‌های مورد بررسی به تصویب رسیده است اما روند اجرای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کامل محقق نشده است. اصلاح اساسنامه، واگذاری کامل به بخش خصوصی واقعی، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و همچنین ایجاد فضای مناسب جهت ورود بخش خصوصی واقعی صورت پذیرفته و به نظر می‌رسد بسترهای قانونی برای اجرای کامل موضوع ماده (۸) قانون مذکور فراهم نشده است.

۲-۱- تدارک ضمانت اجرایی برای اجرای کامل قوانین: از دیگر موارد مربوط به حوزه قانون و قانون‌گذاری داشتن ضمانت اجرایی قوانین مصوب است. روند اجرای مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به ویژه مواد (۸)، (۹۰) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه نشان می‌دهد که این قوانین از ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبوده‌اند. به عنوان مثال از اهداف اصل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در راستای اجرای قانون مذکور این بود که دولت در وهله اول با ثابت نگه داشتن بودجه شرکتهای دولتی در جهت کاهش بودجه این شرکتها گام بردارد حال آنکه گزارش‌ها و مستندات حکایت از روند مخالف دارند. افزایش ۳۹ درصدی بودجه شرکتهای دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کشور مغایر با آنچه است که انتظار می‌رفت و با گذشت نزدیک به ۵ سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ چنین افزایش بودجه شرکتهای

دولتی قابل تامل است. تدارک ضمانت اجرایی از طریق تقویت نقش نهادهای قانون‌گذار، پایش مستمر و دقیق روند اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط نهادهای نظارتی و تعیین انحرافات مواد قانون مذکور و در صورت امکان تعیین مجازات‌های مختلف از *راهکارهای عملیاتی* در این حوزه به شمار می‌رود.

۳-۱- تمرکز قانون‌گذاری در کشور: تمرکز قانون‌گذاری به ویژه در اقتصاد ملی می‌تواند از اقدامات موازی از سوی نهادهای مختلف جلوگیری کند. به نظر می‌رسد عدم وجود نهاد‌های حرفه‌ای تخصصی سیاست‌سازی، سیاست‌گذاری و مدیریت صحیح اقتصادی در اقتصاد ملی پررنگ است و سیاست‌ها عمدتاً در اکثر موارد از سوی نهادهای غیر تخصصی در حوزه اقتصاد گرفته می‌شود. در اقتصاد ایران مرز بین سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های اقتصادی در حوزه‌های مختلف اعم از قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و... نامشخص بوده و در نتیجه نهادی که مرتباً روند اقتصاد ملی را کنترل نموده و کاستی‌های آن را در حوزه‌های مختلف به طور تخصصی، علمی، دقیق و به روز انعکاس دهد وجود ندارد. در نتیجه نبود مرجع قانون‌گذاری تخصصی اقتصادی باعث شده است که نهادهای مختلف تصمیمات بعضاً متناقضی بگیرند و مجری هم این قوانین متناقض را نتوانسته به طور کامل محقق کند.

راهکار عملیاتی در این حوزه این است که تصمیمات مختلف در حوزه‌های متنوع اقتصادی (اعم از قانون‌گذاری، تدوین برنامه‌های توسعه‌ای و اقتصادی و...) به شوراهای تخصصی اقتصاد که متشکل از صاحب‌نظران برجسته اقتصادی باشد، واگذار شود و دستگاه‌های اجرایی ملزم به اجرای این تصمیمات باشند. و یا می‌توان نهادهای موجود (مثل شورای پول و اعتبار، شورای اقتصاد و...) را که در حوزه اقتصاد اقدام به قانون‌گذاری می‌کنند از طریق ادغام و یکپارچه‌سازی این نهادها به **مرجع تخصصی واحد** که روند اجرا و تحولات همه حوزه‌ها و بخش‌های اقتصادی کشور را پایش کند و اقدام به تهیه، تدوین و تصویب قوانین لازمه بکند و مجری را هم پایبند به اجرای قوانین و اسناد بالادستی بکند.

۴-۱- تدارک مکانیسمی برای شناسایی قوانین مغایر: در تصویب قوانین جدید و یا اصلاح قوانین موجود، گاهی مشاهده می‌شود احکامی مغایر با سیاست‌های کلی ابلاغی و از جمله سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی لحاظ می‌گردد که بعضاً باعث ایجاد چالش‌هایی در اجرای سیاست‌های مذکور می‌شود. بنابراین لازم است **مکانیسمی** از سوی نهاد‌های قانون‌گذاری و به ویژه مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه تقنینی کشور طراحی شده و بصورت فعال و مستمر به این مهم بپردازد. البته معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در این خصوص

ایجاد شده که لازم نقش خود را بصورت جدی ایفا کند. بازبینی در قوانین و تقویت نهادهای مرتبط با قانون گذاری از جمله اقدامات کلی دیگری است که باید دنبال شود.

۲- راهکارهای اجرایی

اقدامات اجرایی کارآمد و مستمر که در مرحله بعد از تقنین قرار دارند از جمله شروط لازم دستیابی به اهداف قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی است. در بخش اقدامات اجرایی به مواردی از جمله لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای کشور، حمایت از نهادهای ذیربط مرتبط با قانون اصل ۴۴، ایجاد یک بانک اطلاعاتی شفاف، کارآمد و به روز و... از موارد مرتبط اجرایی قلمداد می شود.

۲-۱- **لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای کشور:** راهکاری که می توان در امر برنامه ریزی در کشور پیشنهاد کرد این است که مکانیسم برنامه ریزی در کشور به گونه ای توسط یک نهاد تخصصی، طراحی و در طول زمان به روز رسانی شود که با تغییر دولتها تنها شیوه اجرا بنا بر اقتضائات و فروض ایجابی تغییر کند و اسناد بالادستی ثابت و درطول زمان توسط نهادهای به غیر از دولت بنا بر ضرورت تغییر یابد و دولتها مجری به معنای واقعی باشند نه قانون گذار و تدوین کننده اسناد بالادستی و برنامه ای کشور و تبیین کننده ی خط مشی ها و پارادایم های توسعه ای.

۲-۲- **تقویت نقش نهادهای مرتبط با قانون:** به منظور ساماندهی فرآیند اجرای قانون و نظارت بر روند اقدامات پیش بینی شده برای تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در زمینه های مختلف نظیر تهیه و تصویب مقررات پایه ای و تکلیفی مورد نیاز، مقررات زدایی و بهبود فضای کسب و کار، تبیین برنامه ها و خط مشی های کلی واگذاری و اجرای مناسب آنها، شکل گیری فضای رقابتی سالم و ممانعت از رویه های ضد رقابتی و تبعیض آمیز، نهادها و ساختارهای سازمانی متعددی در قانون سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پیش بینی شده اند که هر کدام از این نهاد ها مطابق قانون وظایف و اختیاراتی اعم از راهبری، نظارتی، اجرایی و کارشناسی دارند. برخی از مهمترین نهادهای اجرایی که نقش بسزایی در اجرای قانون اصل ۴۴ دارند عبارتند از: شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سازمان خصوصی سازی، شورای رقابت و بورس های کالایی

۳- فعال کردن نهادهای غیر دولتی

در این راستا قانون اصل ۴۴ در دو ماده به شکل مستقیم بر تشکیل نهادهای جمعی تاکید کرده است: ماده (۱۵) بر لزوم ایجاد انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای تاکید کرده است و ماده (۵۹) تشکیل نهادهای تنظیم‌کننده بخشی را از اختیارات شورای رقابت دانسته است. با توجه به کارکرد نهادهای بخش خصوصی تشکیل این نهادها و سپردن مسئولیت‌ها به آن‌ها از جمله قیمت‌گذاری محصولات و نیز شناسایی امتیازات شرکت‌های دولتی می‌تواند خود از راهکارهای راهگشا در این حوزه باشد.

۳-۱- **توانمند سازی شکل های غیر دولتی:** افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی از جمله اهدافی است که سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است و در این راستا بخش "الف" این سیاست‌ها، سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی را معرفی نموده است. نتیجه اینکه تقویت و توانمندسازی بخش خصوصی از اهم موضوعات این سیاست‌ها می‌باشد. این امر یعنی تقویت بخش خصوصی، از دو کانال اعتماد به بخش خصوصی و حمایت مالی و حقوقی از این بخش قابل تحقق است. **اعتماد به شکل های غیر دولتی** از دیگر موضوعاتی است که توجه عملیاتی کافی به آن می‌تواند انگیزه این بخش‌ها را در فرآیند کاهش مشکلات اقتصاد ملی اثربخش‌تر کند.

۴- راهکارهای نظارتی:

۴-۱ **تقویت نقش نهادهای نظارتی:** قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه هر کدام دارای ارکان و نهادهای نظارتی خاص خود هستند. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی قوه مقننه، قوه قضاییه به همراه سازمان بازرسی کل کشور و دولت با کمک سازمان حسابرسی هم از بعد نظارتی و هم از بعد قانونی می‌توانند در اجرای هر چه بهتر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نقش موثری داشته باشند.

خلاصه راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح فرآیندها



بنابراین با توجه به بررسی های انجام شده مشخص شد که اگرچه قوانین و مقررات، نهادهای سازشی ها و فرآیندهای اجرایی لازم برای اجرای قوانین مصوب و مرتبط با موضوعات قیمت گذاری و امتیازات شرکتهای دولتی وجود دارند و اقداماتی نیز انجام شده است، اما یک روند قانونی، اجرایی و نهادی همه جانبه، مستمر، منظم و کامل تاکنون شکل نگرفته است.

پیشگفتار

تجربیات کشورهای مختلف دنیا نشان داده است دولت نمی تواند کارفرمای خوبی برای فعالیت های اقتصادی باشد. ساختار بازارهای اقتصاد ایران یک ساختار ایستا، غیر قابل انعطاف و همراه با قیمت گذاری دستوری است و از سوی دیگر کشور از محیط کسب و کار نامناسب نیز رنج می برد. اقتصاد ایران همواره یک اقتصاد دولتی بوده و هست و این دولتی بودن اقتصاد باعث شده است که پویایی و کارایی در بخشهای مختلف اقتصاد ایران بسیار کاهش پیدا کند و علیرغم اینکه در سالهای اخیر و با تدوین برنامه های توسعه ای اقدامات قانونی و اجرایی توسط دولتهای مختلف در این زمینه انجام شد اما آمارها و گزارش ها نشان می دهد که یک توازن بین بخشهای دولتی و خصوصی دیده نمی شود. با ابلاغ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ و با وجود اینکه انتظار می رفت گامهای جدی علمی و عملیاتی در راستای کاهش تصدی گری دولت در اقتصاد ملی برداشته شود اما این مهم به طور کامل اجرایی نشد. عمده ی اقدامات انجام شده نیز معطوف به واگذاری شرکتهای دولتی به بخشهای شبه دولتی بوده است که کمک اثر بخشی به کارایی در اقتصاد ملی نکرده است. دولتی ماندن اقتصاد به همراه محیط کسب و کار نامناسب فضای فعالیت بخش های خصوصی و تعاونی را با تنگناهای بسیاری روبرو کرده است. اندازه بیش از حد دولت در اقتصاد ایران و به تبع آن ضعف سیستم مدیریت دولتی در بنگاههای اقتصادی، از ویژگیهای اصلی اقتصاد ایران شناخته می شود و تبعات آن نیز بر همگان روشن شده است. موضوع این است که اقتصاد ایران نه به حذف دولت از فعالیت های اقتصادی، بلکه دستیابی به تعادل در بین بخشهای مختلف اقتصادی نیاز دارد که این امر نیز از طریق اصلاحات ساختاری و زیربنایی اقتصاد محقق خواهد شد. قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در صورت محقق شدن و اجرای کامل آن توسط مجریان بخش اعظم این مشکل را حل خواهد کرد. بنابراین ریشه واقعی مشکلات اقتصاد ایران به ساختار دولتی و ناکارآمد اقتصادی این بخش بر می گردد و در این راستا اقدامات موردی و مقطعی نمی تواند راهگشا باشد و از حجم مشکلات اقتصاد ایران بکاهد. بنابراین ساختار دولتی اقتصاد ایران زمینه قیمت گذاری و دادن امتیازات خاص به شرکتهای دولتی را فراهم کرده است و نظام اجرایی در سالهای اخیر به واسطه این ساختار دولتی اقدام به قیمت گذاری برخی از کالاهای ضروری و غیر ضروری کرده است و عملاً انگیزه تولید کنندگان را برای فعالیت های اقتصادی موثر کاهش داده است. بنابراین با توجه به مطالب پیش گفته بر اساس پروژه تحقیقی واگذار شده از سوی مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران طی بخش های مختلف به بررسی موضوع فرآیندهای قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی به عنوان عواملی که در بهبود محیط کسب و کار کشور و امکان فعالیت بخش های غیر دولتی تاثیر گذارند، می پردازیم.

مقدمه

توانمندسازی بخش های غیر دولتی در صورت اجرای کامل و صحیح قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می تواند به تحولی بنیادین و اساسی در کشوری که از معضلات ساختاری اقتصاد رنج می برد منجر شود. با اجرای صحیح و کامل قانون مذکور نقش دولت آرام آرام از مدیریت مستقیم بنگاهها و تصدی گری اقتصادی، به سیاست گذاری، هدایت، نظارت و در نهایت محدود شدن نقش دولت به وظایف حاکمیتی منجر خواهد شد و اقتصاد ایران به تدریج از ساختار دولتی بودن خارج و بخش های غیر دولتی اعم از خصوصی و تعاونی عهده دار اداره بنگاههای کوچک و بزرگ خواهند شد. این مهم نیاز به اعتماد به بخش های خصوصی و تعاونی، داشتن نهادهای قانونی، اجرایی و نظارتی کارآمد و تبدیل پتانسیل ها و ظرفیت های بالقوه به بالفعل از طریق جذب سرمایه های خارجی و داشتن یک اقتصاد باز دارد. دولتی ماندن اقتصاد ایران باعث مشکلات و تنگنایهای اقتصادی بسیاری از جمله ایجاد انحصارها و تبدیل شدن دولت به کارفرمای بزرگ اقتصادی، عدم کارایی بنگاههای دولتی، کسری بودجه، کاهش انگیزه بخش خصوصی برای فعالیت و سرمایه گذاری و ... شده است. بنابراین با توجه به مطالب پیش گفته در چارچوب پروژه «بررسی فرآیندهای قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت های دولتی به منظور بهبود محیط کسب و کار بخش خصوصی در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» به بررسی موضوعات قیمت گذاری دولتی و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی به منظور بهبود فضای کسب و کار و اقدامات انجام شده در این خصوص در شش بخش به شرح ذیل خواهیم پرداخت:

بخش اول به صورت مختصر به سابقه قیمت گذاری کالاها و خدمات و امتیازات شرکت های دولتی در کشور می پردازد، و نشان داده می شود که شرایط و اقتضائات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در دوره های مختلف و به همراه منافع گروه ها و بروکرات ها و بعضاً تفکرات حاکم بر دولت و کارگزاران دولتی سبب شده که دخالت دولت در اقتصاد از نوع تعیین قیمت و ایجاد امتیازات ویژه برای شرکت های دولتی افزایش یابد و در برخی اوقات همین عوامل سبب شده اند تا اقداماتی در جهت عکس صورت پذیرد.

در بخش دوم بررسی می شود که از چه زمانی، از چه طریقی و به واسطه چه عواملی قیمت گذاری کالاها و خدمات و امتیازات خاص شرکت های دولتی نسبت شرکت های خصوصی محدود شده و بیان خواهد شد که

چگونه تلاش شده است با اعمال محدودیت در زمینه قیمتگذاری و امتیازات دولتی، نقش بازار پر رنگ‌تر شده و بازار به سمت رقابتی شدن و برابری در محیط کسب و کار پیش رود.

در بخش سوم به جهت این‌که محتوای مواد (۹۰) و (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بند "د" ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که عنوان اصلی گزارش هستند روشن گردد این مواد تحلیل محتوا شده و با مواد قوانین دیگر که با این قوانین مرتبط هستند مقایسه شدند. علاوه بر این در این بخش کالاهای و خدمات منتخب شناسایی و در مرحله بعد محتوای این قوانین در مورد این کالاهای و خدمات منتخب ذکر شده است و شرکت‌های منتخب نیز انتخاب شده و محتوای ماده (۸) قانون اجرای اصل (۴۴) در مورد این شرکت‌ها بررسی گردیده است.

در بخش چهارم بررسی شده است که چه اقداماتی در راستای محدود کردن قیمت گذاری دولت در بازار کالاهای و خدمات منتخب (شکر، پنبه، قیر، آلومینیوم، سنگ آهن و بیمه به عنوان خدمت منتخب) انجام شده است و آیا نظام اجرایی به سمت تبعیت از سازوکار بازار پیش رفته است و اینکه آیا اقدامات انجام شده به صورت فراگیر، منظم و مستمر بوده است

بخش پنجم به شناسایی موانع و مشکلات موجود در محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی در قالب بررسی موانع نهادی و ساختاری، موانع قانونی و موانع اجرایی پرداخته است در بخش ششم و پایانی و با الگو برداری از بخش پنجم راهکارهای ارائه شده برای اصلاح قوانین و مقررات یا فرآیندهای اجرایی دولتی یا فعال شدن نهادهای بخش خصوصی در چند قسمت بیان شده است و راهکارهای بخش موانع نهادی و ساختاری با توجه به ماهیت این بحث در قالب راهکارهای نظارتی و تقویت نقش نهادهای بخش خصوصی پیگیری شده است.

طرح مسئله

قیمت‌گذاری رقابتی و یکسان‌سازی امتیازات بنگاه‌ها از مهمترین مولفه‌های محیط کسب و کار بخش خصوصی در اقتصاد است. در قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و نیز در قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) برای اصلاح مشکلات اقتصاد کشور در این زمینه راهکارهایی قانونی پیش‌بینی شده است. اما تا رسیدن به اهداف مطلوب این راهکارها نیاز به اقدامات مکمل زیادی است. شواهد موجود در دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که دولت ایران به میزان بسیار گسترده‌ای در سازوکار قیمت دخالت داشته و دارد. بخشی از این دخالت‌ها به واسطه ساختار اقتصادی ایران بوده که قسمت اعظم اقتصاد کشور و مالکیت بسیاری از بنگاه‌های تولیدی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در اختیار دولت بوده است. بنابراین دولت لازم داشت برای چنین بنگاه‌هایی و برای بازارهای غیررقابتی، قیمت‌ها را تعیین کند.

یکی دیگر از موضوعات مرتبط با محیط کسب و کار بخش خصوصی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، امتیازات بنگاه‌های دولتی نسبت به بنگاه‌های بخش خصوصی است. در ماده (۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در راستای ایجاد فضای رقابتی برای فعالیتهای اقتصادی بخش‌های مختلف اقتصادی، بر موضوع لغو و یا تعمیم امتیازات بنگاه‌های دولتی به بنگاه‌های بخش غیردولتی تأکید شده است این امتیازات را می‌توان در مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، معافیت‌های مالیاتی و هزینه پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی و ... مورد بررسی قرار داد. درحالی که بنگاه‌های خصوصی از چنین امتیازاتی برخوردار نیستند.

دلایل ضرورت و توجیه انجام طرح تحقیق

دخالت بیش از حد دولت در قیمت‌گذاری سبب شد که رانت‌های گسترده‌ای در اقتصاد کشور ایجاد شود، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت از تولیدکنندگان سلب شود، سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران در امور اقتصادی فعال شوند و ثبات کوتاه‌مدت بازارها فدای ثبات بلندمدت آنها شود. در نتیجه این سابقه قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات توسط دولت همواره یکی از موضوعات مهم برای گسترش بخش خصوصی، خصوصی‌سازی و استقلال مالی شرکت‌های دولتی در کشور بوده است. برای جبران آثار زیانبار قیمت‌گذاری دولتی بر شرکت‌های دولتی و غیردولتی از برنامه سوم توسعه اقداماتی شروع شد تا این که در بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه این موضوع کاملتر شد. در بند «ج» ماده (۳۹) آمده بود که:

«ج» قیمت‌گذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت این گونه کالاها و خدمات، براساس قواعد اقتصادی، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذیربط و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد.

چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاثر شود.»

ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در واقع، اصلاح بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه بود به این صورت است که:

«چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاههای مشمول واگذاری و یا سایر بنگاههای بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.»

تا این که در بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، که نسبت به احکام مرتبط در قوانین قبلی اکنون جاری است، در موضوع قیمت‌گذاری چنین به تصویب رسیده است:

«دولت می‌تواند ... با رعایت قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قیمت‌گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود نماید.»

یکی دیگر از موضوعات مرتبط با محیط کسب و کار بخش خصوصی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، امتیازات بنگاههای دولتی نسبت به بنگاههای بخش خصوصی است.

در ماده (۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در راستای ایجاد فضای رقابتی برای فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های مختلف اقتصادی، بر موضوع لغو و یا تعمیم امتیازات بنگاههای دولتی به بنگاههای بخش غیردولتی تأکید شده است. در واقع بر اساس حکم صدر ماده (۸)، هرگونه امتیازی را که دولت برای بنگاههای دولتی گروه «یک» و «دو» ماده (۲) قانون اصل ۴۴ در نظر می‌گیرد، عیناً و با اولویت باید برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در نظر بگیرد. همچنین طبق حکم تبصره این ماده، دولت مکلف شده است کلیه امتیازاتی را که در گذشته در قوانین و مقررات به بنگاههای دولتی

مشمول فعالیتهای گروه «یک» و «دو» داده است را لغو نماید و یا آنها را به بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی تعمیم دهد.

این امتیازات را می‌توان در مزایای انحصاری و تسهیلات ویژه شرکتهای دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکتهای دولتی، معافیت‌های مالیاتی و هزینه پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکتهای دولتی و ... مورد بررسی قرار داد. درحالی که بنگاه‌های خصوصی از چنین امتیازاتی برخوردار نیستند. برخی از این امتیازات در احکام قانونی وجود دارد و برخی نیز طبق رویه‌های اجرایی به شرکتهای دولتی اعطا شده است. بنابراین با توجه به ضرورت مطالب پیش گفته به نظر می‌رسد فراهم کردن یک فضای با ثبات برای فعالان بخش‌های مختلف اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار در کشور و لزوم پرداختن به اصلاحات ساختاری در اقتصاد ملی یکی از الزامات مقطع کنونی به شمار می‌رود.

اهداف تحقیق

این مطالعه بررسی خواهد کرد در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی آن و قانون برنامه پنجم توسعه تا چه حدی محدودیت‌ها و اختیارات قانونی دولت برای قیمت‌گذاری کالاها و خدمات منتخب و نیز الزامات دولت برای تعمیم یا لغو امتیازات شرکتهای دولتی در اجرا محقق شده است؟ موانع اجرا چه بوده است؟ و چگونه می‌توان در راستای اهداف عالیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌ویژه گسترش نقش بخش خصوصی و بهبود رقابت‌پذیری در اقتصاد کشور، این محدودیت‌ها و اختیارات دولت را تنظیم کرد و موانع و مشکلاتی احتمالی در اجرا را برطرف کرد؟

روش تحقیق

این تحقیق جنبه کاربردی داشته و با توجه به اطلاعات اخذ شده از گزارش‌های نهادهای مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و میزان تحقق مواد قانونی آن به ویژه مواد (۸) و (۹۰) قانون مذکور انجام شده است. برای بحث قیمتگذاری، سه محصول منتخب از بخش صنعت، معدن، پتروشیمی و کشاورزی از کالاهای قابل معامله در بورس کالا مورد بررسی قرار می‌گیرد انتخاب شده است. همچنین برای بحث امتیازها نیز سه شرکت منتخب دولتی شامل شرکت بازرگانی پتروشیمی، شرکت تولید ملی مس و سازمان خدمات حمایتی محصولات کشاورزی مورد بررسی قرار گرفته است.

قلمرو تحقیق (مکانی)

این تحقیق به طور کلی به بررسی فرآیند های قانونی، اجرایی و نهاد سازی ها و اقدامات انجام شده در رابطه با مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و میزان تحقق آنها در اقتصاد ملی می پردازد.

مأموریت پروژه

بعد از دو دهه تلاش دولت‌ها در ایران با تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه کمتر کسی باور می‌کند که اقتصاد ایران قدم به سوی رقابتی شدن برداشته است، دلیل این امر چیست؟ پژوهش‌های متعددی برای پاسخ به این سوال انجام گرفته است ولی تاکنون یا پاسخ درخوری ارائه نشده است و یا اجرای نتایج چنین پژوهش‌هایی در ساختارهای حاکم اقتصادی میسر نبوده است. پژوهش حاضر تحت عنوان «پروژه بررسی فرآیندهای قیمت‌گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی به منظور بهبود محیط کسب و کار بخش خصوصی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» در پی پاسخ به این سوالات است که: بر اساس تجربه تاریخی اساساً چرا و بر اساس کدام مکانیزم دولت در اقتصاد با بدست گرفتن ابزار قیمت‌گذاری و ایجاد انحصار ورود پیدا کرد، چه عواملی باعث تقویت این حضور شد و از چه زمانی به این فکر افتاد که باید تعیین قیمت‌ها و سطح حضور فعالان اقتصادی را با حذف امتیازات به مکانیسم بازار بسپارد. این موارد در بخش‌های اول و دوم مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش سوم و چهارم به صورت موردی و با توجه به معیارهای مشخص اقتصادی برای ارزیابی پایداری دولت به مکانیسم بازار در تعیین قیمت، چند کالا مشخصاً تعیین و سابقه اقدامات دولت در خروج از این بازار مورد مطالعه قرار گرفته است و همین رویه در خصوص لغو انحصار و امتیاز در مورد شرکت‌های دولتی مشخص نیز مورد ارزیابی قرار گرفته است. همه این موارد با اتکاء به قوانین توسعه و قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی انجام پذیرفته است.

در بخش پنجم با طرح این سوال که دلیل عدم تحقق اهداف دولت در آزادسازی قیمت کالا و لغو امتیازها ساختاری بوده است یا نه؟ قوانین و مصوبات به دلیل ظرفیت‌های فنی و اجرایی موجود قابل عملیاتی نبوده است و یا به دلیل عدم اجرای مصوبات درست به دلیل عدم نظارت کافی محقق نشده است. پاسخ این سوالات در قالب ارزیابی موانع و مشکلات عدم خروج دولت از بازار کالاها و خدمات و عدم امکان لغو امتیازات و انحصارات خواهد بود.

در بخش ششم راهکارها ناظر بر موارد زیر خواهد بود:

اگر به دلیل ساختار اقتصاد امکان لغو امتیازها و قیمت‌گذاری برخی کالاها نیست، اساساً باید دولت در دستور کار خود در این موارد تجدید نظر کند.

اگر قوانین و مقررات حاکم با مکانیسم اجرایی در موارد فوق‌الذکر همخوانی ندارد باید در فرآیند تصویب قوانین و مقررات این حوزه تجدید نظر اساسی صورت گیرد.

اگر علیرغم قیودات فوق به دلیل عدم نظارت دقیق اهداف فوق میسر نشده است، باید در شیوه نظارتی بازبینی‌های لازم صورت گیرد.

بخش اول: مروری کوتاه بر سابقه قیمت‌گذاری دولتی و امتیازات شرکت‌های دولتی در ایران

مقدمه

دولت‌ها می‌توانند با اهداف و ابزارهای مختلفی در اقتصاد دخالت نمایند. یکی از این ابزارها تعیین قیمت برخی کالاها و خدمات در اقتصاد بوده که با اهداف خاصی صورت می‌گیرد. از آن‌جا که قیمت مهم‌ترین عامل و انگیزه فعالیت در بازار است و عرضه و تقاضا با این عامل تعدیل می‌گردد، دخالت دولت‌ها در این سیستم و کنترل یا تشویق قیمتی با اهداف متفاوتی انجام می‌پذیرد. حمایت از تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و یا هر دو از مهم‌ترین دلایل دولت‌ها برای دخالت در سیستم بازار از طریق قیمت‌گذاری است. این سیاست‌ها در مواقعی که وضعیت اقتصادی با شرایط ناپایمانی مواجه است بیش از پیش خودنمایی می‌کند. در ایران نیز به دلایلی از این قبیل و دلایل دیگری چون بنگاه‌داری دولت دخالت دولت در اقتصاد از نوع قیمت‌گذاری به‌وقوع پیوسته است.

دولت در حوزه‌های مختلفی به قیمت‌گذاری کالاها و خدمات دست زده است. حوزه کالاهای اساسی، برخی از محصولات کشاورزی و نیز کالاهای تولید شده توسط بنگاه‌های دولتی از جمله مهم‌ترین این حوزه‌ها هستند. برای مثال دولت تا قبل از سال ۱۳۴۰ نقشی در قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی بر عهده نداشت و تنها در مواقع بسیار سخت همچون سیل، قحطی و جنگ دخالت دولت تا حدی مشهود بود. پس از آن به ویژه از آغاز دهه ۱۳۵۰ دولت با استفاده از اهرم واردات و یا دخالت مستقیم در قیمت محصولات کشاورزی سعی در پایین نگه داشتن قیمت‌ها جهت حمایت از مصرف‌کنندگان برآمد. بدین ترتیب دولت از طریق دخالت‌های مستقیم و غیرمستقیم نوعی مالیات ضمنی بر بخش کشاورزی تحمیل نموده و موجب انتقال درآمد از روستا به شهر گردید. پس از انقلاب، تعیین قیمت محصولات کشاورزی و سیاست خرید تضمینی در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی وارد مرحله جدیدی گردید. با تصویب قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و اصلاحیه مربوط به آن تعداد زیادی از محصولات تولیدی بخش کشاورزی تحت نظام قیمت خرید تضمینی قرار گرفت. به نظر می‌رسد که بر خلاف عنوان این قانون، تعداد زیادی از محصولات کشاورزی که اساسی نیز نبودند در زمره محصولات با قیمت تضمینی گنجانده شده‌اند. علاوه بر این موارد، قیمت‌گذاری در ایران در حوزه خدمات عمومی^۱ چون برق، آب، گاز و تلفن و نیز بسیاری از کالاهایی

^۱ - Public utilities

که دولت خود مالک بنگاه بوده انجام می‌گرفته است. دلیل این سیاست را شاید بتوان در جهت تحقق اصل چهل و سوم قانون اساسی دانست که بیان می‌دارد اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، و با رساندن کشور به مرحله خودکفایی استوار است و دولت باید تلاش خود را در این جهت شکل دهد. به همین ترتیب با تشکیل شرکت‌های دولتی جهت پیشبرد اهداف دولت به طور طبیعی برای این شرکت‌ها امتیازات و انحصاراتی طی قوانین و مقررات شکل گرفت.

بخش اول به‌صورت مختصر به سابقه قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و امتیازات شرکت‌های دولتی در کشور می‌پردازد، و نشان می‌دهد که شرایط و اقتضائات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در دوره‌های مختلف و به‌همراه منافع گروه‌ها و بروکرات‌ها و بعضاً تفکرات حاکم بر دولت و کارگزاران دولتی سبب شده که دخالت دولت در اقتصاد از نوع تعیین قیمت و ایجاد امتیازات ویژه برای شرکت‌های دولتی افزایش یابد و در برخی اوقات همین عوامل سبب شده‌اند تا اقداماتی در جهت عکس صورت پذیرد.

در بخش دوم بحث تاریخی درباره اقدامات عکس موارد بخش اول خواهد بود و بررسی می‌شود که از چه زمانی، از چه طریقی و به واسطه چه عواملی قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و امتیازات خاص شرکت‌های دولتی نسبت شرکت‌های خصوصی محدود شده و بیان خواهد شد که چگونه تلاش شده است با اعمال محدودیت در زمینه قیمت‌گذاری و امتیازات دولتی، نقش بازار پر رنگ‌تر شده و بازار به سمت رقابتی شدن و برابری در محیط کسب و کار پیش رود.

۱-۱- سابقه تاریخی دخالت دولت در اقتصاد

"اگر دولت یارانه‌های نقدی را مطابق قانون پرداخت می‌کرد، رشد تورم کنترل می‌شد"، "اگر دولت تضمین کند که ذرت با قیمت مناسب به دامداران داده شود، آن‌ها می‌توانند تضمین کنند که شیر را به قیمت هر کیلو ۹۳۰ تومان به کارخانه‌های لبنیات عرضه کنند"، "دولت می‌تواند با عرضه سکه به میزان زیاد، مانع از افزایش شدید قیمت سکه در بازار ایران شود"، "اگر دولت در پتروشیمی دخالت نکند، کارها سامان پیدا خواهد کرد"، "دولت باید در تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی ضمن رعایت حال کشاورزان به مصرف‌کنندگان نیز توجه کند"، "دولت اجازه نمی‌دهد قیمت فروش لبنیات تا پایان سال افزایش یابد" و ... ده‌ها داوری دیگر در

همین باره نشان می‌دهد که نهاد دولت تا چه میزان در حال و احوال شهروندان اهمیت دارد.^۱ این موارد ترجمه جدید از یک تفکر تاریخی است و سابقه آن هم از نظر پژوهشگران تاریخ به تأسیس سلسله صفویه و حکمرانی شاهان این سلسله از حدود ۱۵۰۰ تا ۱۷۲۲ میلادی برمی‌گردد.

۱-۲- دوره صفوی تا دوره رضاخان

دربار صفوی در ۱۷ سپتامبر ۱۶۱۹ مزایده فروش ابریشم برگزار کرد. محب‌علی بیگ غلام برگزار کننده مزایده بود.

کمپانی هند شرقی انگلیس به تازگی مشتری ابریشم خام ایران شده بود و در مزایده حاضر شد اما در مزایده به ارامنه‌ای باخت که با مقامات شاه آشنایی داشتند. انحصار ابریشم موجب شد که شاه تاجر عمده کشور شده و از قدرت اقتصادی خاندان‌های محلی کاسته شود. در کتاب افضل‌التواریخ از فرمانی یاد می‌شود که «تاجری که سعی می‌کند حتی یک من ابریشم بخرد توقیف و مجازات می‌شود...». در همه سال‌های پس از فروپاشی صفویه تا روی کار آمدن قاجاریه، قدرت در ایران میان بازماندگان صفویه، نادرشاه افشار، کریم خان زند و امرای محلی دست به دست شده و دولت ملی وجود نداشت. نادرشاه افشار نیز در شرایطی که بخش قابل توجهی از ایران را در تصرف داشت به انحصار در تجارت و گرفتن اراضی کشاورزان و مالکان پرداخت.

در سلسله قاجار و شاهان این سلسله در شرایطی که اروپا به سرعت به سوی توسعه حرکت می‌کرد و از قدرت دولت در کسب و کار شهروندان کاسته می‌شد، شرایط ویژه‌ای بر اقتصاد ایران حاکم بود. برخی از این تحولات با موضوع ایجاد انحصارهای دولتی و استقراض و شکل خاصی از تجارت همراه بود:

تعرفه:

قرارداد ۱۸۲۸ میلادی ایران و روس امتیازهای دوطرفه داشت و هر دو کشور از آن منتفع می‌شدند اما روسیه که به نوعی به توسعه صنعتی رسیده بود در سال ۱۹۰۲ سرانجام به قراردادی که تعرفه‌های واردات از این کشور به ایران را ممکن می‌کرد رسید. قرارداد تعرفه گمرکی جدید در ۲۷ اکتبر ۱۹۰۱ امضا و طرفین کالاهای مورد معامله را از نظر وصول تعرفه ۳ دسته کردند: فهرست تعرفه‌ای که ۳۴ کالا را شامل می‌شد و صادرات آن از روسیه به ایران بدون تعرفه بود. این انحصار بزرگی بود که موجب می‌شد تجار تولیدکنندگان ایرانی پنبه، نخ، ابریشم و کاغذ در سختی قرار بگیرند. بعد از قرارداد گمرکی ایران و روسیه در ۱۹۰۲، دولت انگلستان نیز در

^۱ - داریوش آشوری، ۱۳۸۴، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید.

صدد انعقاد قرارداد مشابهی با ایران برآمد تا در اثر واگذاری وام به ایران علاوه بر حفظ منافع اقتصادی خود در ایران و تسلط بر بازارهای جنوب ایران، کنترل گمرک‌های جنوب را نیز به انحصار درآورد. در ۱۹۰۳ قرارداد گمرکی ایران و انگلستان همانند قرارداد ۱۹۰۲ ایران و روسیه منعقد و فشار بر تولید داخلی افزایش یافت.

دوران انحصارات خارجی

طرفداران نظریه موازنه مثبت معتقد بودند ایران میان انگلستان و روسیه قرارداد و باید ایجاد موازنه میان این کشورها را به نفع داخل انجام دهد. این گروه دادن امتیاز به شرکت‌های خارجی را همانند جذب سرمایه‌گذاری خارجی دانسته و آن را مجاز می‌دانستند. در دوران قاجار چند امتیاز به روس‌ها و انگلیسی‌ها داده شد که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

امتیاز رویتر

در سال ۱۸۷۲ بارون ژولیوس رویتر تبعه انگلیس پس از کوشش فراوان با همکاری دوستان خود موفق شد امتیازی از ناصرالدین شاه بگیرد که کلیه امکانات و منابع اقتصادی کشور از جمله معادن، آب‌ها، جنگل‌ها، مواد اولیه و مصالح ساختمانی را در اختیار او می‌گذاشت.

امتیاز شیلات

امتیاز بهره‌برداری از شیلات دریای خزر در ۱۸۷۶ توسط ناصرالدین شاه به میرزا حسین خان سپهسالار در مقابل پرداخت اجاره سالانه ۳۱ هزار تومان واگذار شد. این مقام ایرانی انحصار خود را یک‌جا به استپان لیانازوف روس داد. بعد از عزل سپهسالار، ناصرالدین شاه، شیلات را به کامران میرزا فرزند خود واگذار می‌کند که او نیز در ۱۸۸۳ قرارداد تازه‌ای با لیانازوف می‌بندد.

امتیاز کشتیرانی

اعلان آزادی کشتیرانی در کارون به سفارتخانه‌های خارجی در تهران در سال ۱۸۸۸ به دستور ناصرالدین شاه انجام شد. انگلستان تنها کشوری بود که این امتیاز را به دست آورده و امیدوار بود با گشودن این راه آبی با استفاده از امنیت ایجاد شده در خوزستان به اصفهان دسترسی پیدا کند و کالاهای ساخته شده خود را در مرکز و شمال ایزان عرضه کند.

امتیاز بانک شاهنشاهی

امتیاز بانک شاهنشاهی به بارون ژولیوس دو رویتر انگلیسی در ۱۸۸۹ داده شد. رویتر متعهد شد ۴۰ هزار لیره به ناصرالدین شاه برای سفر به اروپا وام دهد. مدت امتیاز ۶۰ سال و مقر بانک در تهران تعیین شده بود.

امتیاز انحصار دخانیات

امتیاز تنباکو که موجی از هیجان، التهاب و اعتراض عملی در میان ایرانیان ایجاد کرد در ۱۸۹۰ توسط ناصرالدین شاه به یکی از اتباع انگلستان به نام تالبوت داده شد. مخالفت گسترده با این امتیاز موجب شد در ۱۸۹۲ مجوز لغو شد.

امتیاز بانک استقراضی

در سال ۱۸۹۰ روس‌ها تقاضای تأسیس بانکی را کردند. یولیاف، تبعه روس امتیاز تأسیس بانک استقراضی را در این سال به دست آورد.

۱-۳-۱ دوره رضاخان تا انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷

رضاخان میرپنج در ۱۳۰۴ به پادشاهی رسید و سلسله پهلوی را بنیان گذاشت. رضاشاه با کمک گروهی از تکنوکرات‌ها به‌ویژه علی‌اکبر داور در نقش وزیر مالیه دخالت گسترده‌ای در کسب و کار مردم را برای دولت فراهم کرد. تأسیس شرکت‌های دولتی در زمان علی‌اکبر داور با شتاب آغاز شد. برخی از این شرکت‌ها و نهادهای اقتصادی مثل بیمه ایران، بانک سپه، کارخانه‌های قند، سازمان غله، سازمان قند و شکر، سازمان چای و... تا همین چند سال پیش در ایران فعالیت می‌کردند و برخی هنوز فعالیت دارند.

دکتر باقر عاقلی در کتاب «داور و عدلیه» می‌نویسد: «سرانجام داور به فکر تأسیس یک شرکت مرکزی افتاد که با مدیریت و مسئولان آن، شرکت‌های قند و شکر، پنبه و پشم و پوست و برنج و خشکبار و غیره، به خرید و صدور کالاهای مندرج در قرارداد عمل نمایند.»^۱

رضا شاه به دلیل اینکه علاقه‌مند به کسب و حفظ همه قدرت در نهاد سلطنت بود، علاوه بر اینکه در امور سیاسی بسط ید داشت، در اقتصاد نیز با انحصاری کردن تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری دولتی در ساخت راه و راه‌آهن، تأسیس شرکت دخانیات و... امتیازدهی به شرکت‌های دولتی را به مثابه استراتژی در پیش گرفت.

^۱ - باقر عاقلی، ۱۳۶۹، داور و عدلیه، انتشارات علمی

رضاشاه از ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ علاوه بر تاسیس ده‌ها شرکت دولتی، راه را برای دخالت دولت در قیمت‌گذاری دستوری و اداری هموار کرد. دولتی شدن اقتصاد و دادن امتیاز به شرکت‌های دولتی در زمان رضا شاه شروع و در زمان پهلوی دوم تشدید شد.

محمدرضا پهلوی از سال ۱۳۲۵ به بعد و به‌ویژه پس از اینکه برنامه‌های عمرانی در ایران نیز باب شد، به مرور دولت را حاکم بلامنازع بر کسب‌وکار مردم ایران کرد. او در دهه ۱۳۴۰ که رقیب قدرتمند سیاسی نیز نداشت، ده‌ها سازمان، شرکت و مؤسسه دولتی در ایران تاسیس کرد. تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع برای حضور جدی در بخش صنعت، توسعه شیلات و سازمان ماهیگیری، ایجاد تعاونی‌های تولید و مصرف در شهرها و روستاها، تاسیس شرکت‌های بزرگ در بخش آب و برق و پست و تلفن و تلگراف و حتی سرمایه‌گذاری مستقیم در ذوب‌آهن، ماشین‌سازی و تراکتورسازی، دولت را به بازیگر اصلی در اقتصاد ایران تبدیل کرد.

۱-۱-۴- دولت بزرگ در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸

قانون اساسی در روز ۱۲ آذر سال ۱۳۵۸ تصویب و در سال ۱۳۶۸ توسط «شورای بازنگری قانون اساسی» بررسی و برخی تغییرات به‌ویژه در سطح اول چگونگی مدیریت «قوه مجریه» یا «دولت» در قانون اساسی داده شد. محورهای فراهم‌کننده حضور دولت در اقتصاد را می‌توان در اصول زیر جست:

در اصل پنجاه و سوم آمده است: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود...»
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مواد و ماهیت ویژه‌ای برای ورود دولت به اقتصاد دارد. دقت در برخی از مواد و ماهیت آنها درباره اقتصاد و کسب‌وکار و معیشت شهروندان نشان‌دهنده تمایل تدوین‌کنندگان قانون اساسی به «دولت رفاه» است. به این معنی که تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان قانون اساسی نقش، سهم و وظایف فوق‌العاده مهم و سرنوشت‌سازی برای دولت فراهم کرده‌اند که شاید در آن زمان و در اوج نوشتن یک قانون اساسی چندان مورد توجه نبوده است. برخی از اصول قانون اساسی مرتبط با اقتصاد و کسب‌وکار عبارتند از:

در مقدمه قانون اساسی و در ذیل «اقتصاد وسیله است نه هدف» تاکید شده است: «برنامه اقتصادی اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تامین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت

اسلامی». اگرچه در این مقدمه نامی از دولت نیامده است اما با توجه به مواد دیگر قانون اساسی می‌توان اعتقاد داشت که «ایجاد کار برای همه» بخشی از وظایف نهاد دولت در جمهوری اسلامی است.

در اصل سوم قانون اساسی «دولت جمهوری اسلامی» موظف است به «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه و همچنین تامین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها» شده است.

در اصل بیست و هشت قانون اساسی با صراحت آمده است: هرکسی حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند.

در اصل سی و یکم آمده است: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندتر هستند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرایی این اصل را فراهم کند.

در اصل ۴۳ قانون اساسی آمده است: برای تامین و استقلال و ریشه‌کنی فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او. اقتصاد جمهوری اسلامی بر اساس ضوابط زیر استوار است: تامین نیازهای اساسی: مسکن، پوشاک، خوراک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه

تامین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند در شکل تعاونی از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر... تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تامین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی رها کند.

اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر ۳ پایه دولتی، خصوصی و تعاونی تعریف کرده است. در این اصل بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلفن و تلگراف، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار داده بود که البته با تصویب قانون اجرای اصل ۴۴ این نگاه تا حدودی عوض شده است.

در اصل ۴۵ قانون اساسی آمده است: انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.

اصل ۴۶ قانون اساسی نیز مهم است. در این اصل تاکید شده است: هرکس مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچکس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند.

در اصل ۴۹ آمده است: دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد و غیرمشموع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

براساس آنچه که قانون اساسی در اصول اقتصادی و حتی سایر اصول مربوط به حق شهروندان آورده است دولت در نظام جمهوری اسلامی اختیارات، امکانات، وظایف و مأموریت‌های بسیار گسترده‌ای دارد. دولت در این نظام می‌تواند براساس اصل ۴۴ قانون اساسی انحصار فعالیت در اکثر رشته‌های اقتصادی را به دست آورد. دولت براساس برخی اصول می‌تواند با استناد به آموزش رایگان، بهداشت و درمان مناسب و... در همه فعالیت‌ها وارد شده و تصدی‌گری کند. بعد از بازنگری قانونی اساسی در سال ۱۳۶۸، زمینه ورود بانک‌های خصوصی در دوران بعد از انقلاب اسلامی و از سال ۱۳۷۶ مهیا شد. البته فعالیت بانک‌های خصوصی در دوران قبل از انقلاب نیز وجود داشت.

در حالی که تا سال ۱۳۵۹ دولت‌های وقت با استفاده از فضای انقلابی توانستند اقتصاد دولتی را گام به گام گسترش دهند، پس از شروع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و فعالیت‌های گسترده دولت در ذیل عنوان ستاد بسیج اقتصادی، تولید و توزیع و تجارت داخلی یکسره در اختیار دولت قرار گرفت.

۲-۱- سابقه قیمت‌گذاری و امتیازات دولتی در قوانین تاسیس دستگاه‌ها و شرکتهای دولتی

ایجاد دولت مقتدر از زمان صفویه و تثبیت آن در دوره رضاخان و محمدرضا شاه از یک طرف و ورود درآمدهای نفتی به چرخه اقتصاد ملی از طرف دیگر باعث شد که تقریباً کلیه قوانین و مقررات به نوعی در

جهت هموار کردن حضور دولت در اقتصاد شکل بگیرند بویژه این که وجود پارادایم اقتصاد برنامه‌ریزی در جهان نیز تا حدودی به ورود دولت در اقتصاد ایران دامن می‌زد. لذا این بخش بر روی قوانین تأسیس وزارتخانه‌ها، سازمانها و شرکت که به نوعی وظیفه انحصاری آن در تعیین قیمت و در نظر گرفتن امتیاز خاصی برای این شرکت‌ها بوده است متمرکز خواهد بود.

۱-۲-۱- امور اقتصادی، بانکی و بازرگانی

قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی

ماده ۵: مرکز جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی با نام سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود. کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی در ایران و سرمایه‌گذاری‌های ایران در خارج و همچنین کمک‌های اقتصادی و فنی به کشورهای خارجی در این سازمان متمرکز می‌شود.

قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (۶۲/۶/۱۰)

ایجاد محدودیت خدمات ارایه شده نظام بانکی به وسیله بانک مرکزی:

ماده ۲۰- بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد بر اساس ماده ۱۹ در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند:

۱- تعیین حداقل و یا حداکثر نسبت سهم سود بانک‌ها در عملیات مشارکت و مضاربه این نسبتها ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف و متفاوت باشد.

۲- تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت حداقل نرخ سود احتمالی ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف متفاوت باشد.

۳- تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانک‌ها در معاملات اقساطی و اجاره به شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام شده مورد معامله.

و...

بدین ترتیب بانک مرکزی از نحوه تعیین نرخ‌های سود بانکی تا نحوه تبلیغات دخالت و نظارت می‌کرد.

قانون تاسیس سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف کنندگان (۵۲/۱۱/۱۵)

نظارت، تعدیل و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات:

تبصره ۲ ماده واحده- کلیه اعتبارات مربوط به خرید و فروش و ضرر و زیان کالاهای اساسی همچنین اعتبارات مربوط به تشویق تولید داخلی، تشویق صادرات، تامین نیازهای اساسی بازار مصرف و تامین نهادهای تولید در سازمان متمرکز و سازمان وجوه لازم برای عملیات مذکور را تامین و پرداخت خواهد کرد.

نظارت، تعدیل و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات و اتخاذ سیاست‌های حمایتی در تولید و عرضه کالاها:

تبصره ۷- سازمان مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تمام شده یا بهای فروش کالاهای اساسی مورد نیاز عامه را با احتساب سود مناسب از تولیدکنندگان و یا واردکنندگان حسب مورد دریافت و یا به آنها پرداخت نماید و سازمان می‌تواند دفاتر و اسناد شرکت‌ها و دستگاه‌های اجرایی و تولیدکنندگان یا واردکنندگان کالاها را که از نظر دریافت یا پرداخت مابه‌التفاوت قیمت کالاها مشمول این قانون قرار می‌گیرند رسیدگی و بازرسی نماید. نظر و تشخیص سازمان قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

سازمان فهرست کالاهای مشمول این قانون را اعم از تولیدی و صادراتی و وارداتی با تعیین انواع میزان به دولت پیشنهاد خواهد کرد تا پس از تصویب به‌مورد اجرا گذارد.

اساسنامه شرکت سهامی بازرگانی دولتی ایران

ایجاد موقعیت مسلط برای شرکت سهامی بازرگانی دولتی ایران در حوزه بازرگانی:

ماده ۶: وظایف و اختیارات شرکت عبارت است از فعالیت‌ها و اقدامات اجرایی در جهت نیل به اهداف مذکور در ماده ۵ و از جمله:

الف- خرید مایحتاج و ملزومات وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و موسسات وابسته به دولت حسب درخواست آنها.

ب- خرید و ترخیص و تحویل کالاهای اساسی وارداتی کشور حسب درخواست وزارتخانه‌ها و سا و شرکت‌های دولتی و موسسات وابسته به دولت و اتحادیه‌های تعاونی. و...

بخش امور اقتصادی، بانکی و بازرگانی و همچنین سایر زیر بخش های اقتصاد، نشان از سابقه تاریخی دخالت‌های گسترده دولتها در حوزه‌های مختلف اقتصاد دارد. جدول شماره ۱ و سایر جداول مربوط به این

قسمت به دسته بندی این دخالت ها در سیر تحولات اقتصادی در سالیان گذشته پرداخته است تا نشان داده شود این دخالتها در گذشته نیز وجود داشته است.

جدول شماره ۱- درجه دخالت دولت در حوزه امور اقتصادی، بانکی و بازرگانی

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکتهای دولتی)
۱	۱- امور اقتصادی	ماده (۵) قانون تشکیل وزارت بازرگانی و امور اقتصادی و دارایی	ایجاد امتیاز اقتصادی
۲	۲- امور بانکی	ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا	ایجاد محدودیت خدمات ارایه شده نظام بانکی به وسیله بانک مرکزی
۳	امور بازرگانی	اساسنامه شرکت سهامی بازرگانی دولتی ایران	ایجاد موقعیت مسلط برای شرکت سهامی بازرگانی دولتی ایران در حوزه بازرگانی

۱-۲-۲- امور کشاورزی و روستایی

اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی (۶۲/۱۰/۸)

اعطای وام:

ماده ۳- بند ۳۳: تعیین مشخصات و شرایط وام و اعتبارات مورد نیاز شرکتها و اتحادیههای تعاونی روستایی و شرکتها و اتحادیههای تعاونی کشاورزی از قبیل مبلغ، مدت و موقع پرداخت وام و همچنین تمديد و تجديد و تضمین و تصویر آن در موارد لزوم و توصیه و معرفی شرکتها و اتحادیههای تعاونی مذکور در هر مورد برای دریافت وام و اعتبار به بانک تعاون کشاورزی ایران.

بند ۳۴: تحصیل اعتبار و وام نقدی و جنسی از بانکها و موسسات داخلی برای انجام وظایف سازمان.

قانون اصلاح قانون انتزاع سازمان چای کشور از وزارت بازرگانی و الحاق آن به وزارت کشاورزی
(۷۱/۱۲/۲)

انحصار سازمان چای در خرید برگ سبز چای، تعیین سقف واردات چای، ایجاد محدودیت در عرضه کالا:
ماده واحده- تبصره ۲: سازمان چای موظف بر خرید برگ سبز از چایکاران به قیمت تقریبی دولت و تبدیل آن در کارخانجات (چای خشک کنی) مربوطه می باشد. هر سال وزارت کشاورزی مازاد مصرف بر تولید را معین کرده و به همان اندازه اجازه ورود چای را صادر می کند به شرطی که واردکننده موظف باشد به نسبت مناسب که سازمان چای تعیین می کند از چای داخلی جهت مخلوط کردن یا عرضه مستقیم از سازمان چای، چای ایرانی خریداری نماید.

اساسنامه شرکت سهامی شیلات ایران (۶۴/۱۱/۱۶)

موقعیت مسلط شرکت سهامی شیلات ایران در موارد زیر

ماده ۲: ایجاد شرکتی برای صید ماهی و تهیه محصولات مربوط به صنعت ماهی و حفظ و ازدیاد نسل ماهی و ایجاد کارخانجات و هر گونه امور بازرگانی و معاملات مجاز مربوط به صنعت ماهی در حوزه دریای خزر و در جنوب، بهره برداری از محصولات دریایی خلیج فارس و دریای عمان رودخانه های ساحلی جنوب و صید آبزیان و سایر موجودات و محصولات دریایی و تکثیر و پرورش و همچنین توزیع و فروش و مصرف یا تبدیل محصولات مزبور در داخل کشور یا صدور آن به خارج از کشور و کوشش به بهبود وضع اقتصادی و عمرانی و ایجاد و تصویب شرکت های تعاونی صید و همچنین کمک به صیادان محلی و هر گونه مناسبت های اجتماعی دیگر در حدود قانون تاسیس شرکت شیلات ایران و سایر قوانین مصوب در امور شیلات شمال و جنوب.

اعطای امتیاز انحصاری در واردات یا صادرات کالاهای مندرج در ماده ۱۴

ماده ۱۴: ارایه مجوز و اقدام در زمینه واردات و صادرات کالاهای مندرج در بندهای زیر توسط "شیلات" به عمل خواهد آمد.

الف- آبزیان قابل برداشت و فرآورده های شیلاتی.

ب- ماشین آلات و ادوات و شناورهای صیادی.

تبصره: واردات و صادرات موارد مندرج در بندهای "الف" و "ب" این ماده که به منظور به کار بردن در صید باشد توسط اشخاص حقیقی و حقوقی بدون اجازه "شیلات" ممنوع است.

نظر به اینکه شرکت سهامی شیلات در موارد مذکور در ماده ۲ (همچون صید و پرورش و صادرات و واردات) موقعیت مسلط دارد با اختیارات مندرج در ماده ۱۴ می تواند مانع از ورود سایر رقبا در بخش خصوصی گردد.

اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۶۶/۱۰/۹)

اعطای کمک های بلاعوض:

ماده ۴: تهیه زمین مورد نیاز طرح ها و پروژه های بنیاد و آماده سازی آنها.
تبصره ۱: دولت و بنیاد مستضعفان مکلفند زمینهای مناسب خود را جهت اجرای طرح های مسکونی مصوب شورای مرکزی بنیاد به استثنای هزینه های خرید و آماده سازی (قیمت تمام شده برای دولت) بطور رایگان و قطعی به بنیاد واگذار می نماید.

اعطای تسهیلات خاص و یا کمک های بلاعوض:

تبصره ۳ ماده ۴: هیات های هفت نفره واگذاری زمین و سازمان جنگلها و مراتع مکلفند زمین های دولتی مناسب را جهت واگذاری و اجرای طرح های مسکن روستایی پس از اعلام نیاز بنیاد به شرط نداشتن کاربری کشاورزی در اختیار بنیاد قرار دهند.

اعطای تسهیلات خاص:

ماده ۵: تبصره ۲- دولت موظف است سهمیه لازم از مصالح ساختمانی و ماشین آلات مورد نیاز را در اختیار بنیاد قرار دهد.

اساسنامه سازمان غله کشور

انحصار سازمان غله کشور و اعطای وام

ماده ۲: موضوع و اهداف سازمان عبارتند از: تدارک، ذخیره سازی، توزیع، تنظیم بازار غله کشور و هرگونه فعالیت های بازرگانی، صنعتی، پژوهشی و خدماتی مربوط به آن، برنامه ریزی و اجرای برنامه های مصوب در جهت حمایت و کمک به تولیدکنندگان و مصرف کنندگان غلات.

جدول شماره ۲- درجه دخالت دولت در حوزه امور کشاورزی و روستایی

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکتهای دولتی)
۱	۱- امور کشاورزی	۱- قانون اصلاح قانون انتزاع سازمان چای کشور از وزارت بازرگانی و الحاق آن به وزارت کشاورزی (۷۱/۱۲/۲) ۲- اساسنامه سازمان غله کشور	انحصار سازمان چای در خرید برگ سبز چای، تعیین سقف واردات چای، ایجاد محدودیت در عرضه کالا انحصار سازمان غله کشور در امر توزیع، تولید، فروش و .. و اعطای وام
۲	۲- امور روستایی	اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی (۶۲/۱۰/۸)	اعطای وام

۳-۲-۱- امور صنعتی و معدنی

قانون تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۴۶/۴/۲۶)

مستثنی شدن از قوانین و مقررات محاسبات عمومی:

ماده ۲: سازمان دارای شخصیت حقوقی است و به صورت شرکت سهامی اداره می شود. این سازمان و کلیه شرکت ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن از هر لحاظ استقلال کامل داشته و تابع قوانین و مقررات و آیین نامه های عمومی مربوطه به موسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی نمی باشد. این سازمان و کلیه شرکت های وابسته منحصرأ تابع این قانون و مقررات اساسنامه خود بوده و در مواردی که در این قانون و اساسنامه پیش بینی نشده باشد، سازمان تابع مقررات قانون تجارت بوده و بر طبق اصول بازرگانی اداره می شود.

قانون تاسیس وزارت معادن و فلزات (۶۳/۳/۳)

اعطای تسهیلات خاص

ماده ۱۰: تهیه و در صورت لزوم اجرای طرح های مربوط به تسهیلات اختصاصی و ایجاد واحدهای مسکونی و ساختمان های رفاهی و بهداشتی و آموزشی و عمومی برای واحدهای تابعه با همکاری و مشارکت دستگاه های اجرایی ذیربط طبق قوانین و مقررات مربوط در چهارچوب سیاست های دولتی.

اساسنامه سازمان صنایع ملی ایران (۵۸/۹/۱۷)

معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص

ماده ۳ بند ۳-۱۲ تبصره ۲: بازرسان و حسابرسان یا موسسات حسابرسی تعیین شده از طرف سازمان در حکم بازرسان متعهد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بورس اوراق بهادار و سایر سازمان‌های ذی‌نفع خواهند بود. لذا مقررات مربوط به حسابداران رسمی و موسسات حسابرسی در مورد موسسات مشمول قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران لازم‌الرعايه نخواهد بود.

اساسنامه شرکت ملی صنایع مس ایران

انحصار شرکت ملی صنایع مس ایران در موارد زیر:

ماده ۲: موضوع شرکت اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری از معادن مس ایران و تولید محصولات به عیار شده سنگ مس و فلز مس و تصفیه آن و محصولات فرعی و وابسته مس و توزیع و فروش محصولات مزبور و انجام هرگونه عملیات تولیدی و معاملات بازرگانی مربوط به امور مذکور می‌باشد.

جدول شماره ۳- درجه دخالت دولت در حوزه امور صنعتی و معدنی

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکتهای دولتی)
۱	امور صنعتی	۱- قانون تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۱۳۴۶/۴/۲۶) ۲- اساسنامه شرکت ملی صنایع	مستثنی شدن از قوانین و مقررات محاسبات عمومی انحصار شرکت ملی صنایع مس ایران
۲	امور معدنی	قانون تاسیس وزارت معادن و فلزات (۶۳/۳/۳)	اعطای تسهیلات خاص

۱-۲-۴- امور زیربنایی: برق، آب و ارتباطات

اساسنامه شرکت‌های سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) (۴۲/۱۲/۲۴)

انحصار شرکت توانیر در تولید و انتقال برق:

ماده ۶: موضوع و هدف شرکت: تولید نیروی برق و انتقال و خرید و فروش آن به طور عمده در شبکه‌های برق ایران و اقدام در به هم پیوستن شبکه‌های برق و برای نیل به این هدف شرکت با رعایت مقررات و قوانین مربوط به برق ایران که برای اجرای مقاصد شرکت ضروری باشد مجاز به اقدامات زیر می‌باشد:

الف- همکاری و اشتراک مساعی با سایر موسسات برق اعم از داخلی و خارجی به منظور تمرکز و هماهنگی امور مربوط به مطالعه جهت ایجاد و توسعه تاسیسات تولید و انتقال نیروی برق و تهیه و اجرای طرح‌های مربوط.

ب- بهره‌برداری از کلیه نیروگاه‌های کشور که برق شبکه‌های برق ایران را تامین می‌کنند و هم چنین بهره‌برداری از خطوط انتقال نیروی برق و تأسیسات وابسته.

و...

اساسنامه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (۷۰/۷/۱۴)

انحصار شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور

ماده ۵: موضوع و هدف شرکت عبارتست از انجام امور ستادی و پشتیبانی فنی، تحقیقاتی، تدارکاتی و آموزشی شرکت‌های آب و فاضلاب بشرح زیر بدون آنکه منحصر به این موارد باشد:

الف) ارائه خدمات مدیریت و نیز انجام مشاوره و ارائه کلیه خدمات فنی و مهندسی در زمینه امور آب و فاضلاب شهری

ب) برنامه‌ریزی، مطالعه، تهیه طرح نظارت و هماهنگی در اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهری

ج) انجام امور تحقیقاتی مرتبط با فعالیت شرکت‌های آب و فاضلاب و هماهنگی و برنامه‌ریزی آموزشی بمنظور ارتقاء سطح علمی کارکنان شرکت‌های آب و فاضلاب

ه) تهیه استانداردها و رویه‌های اجرایی مربوط به امور آب و فاضلاب شهری به منظور ارائه خدمات بهتر به مشترکین و استفاده بهینه از امکانات، کنترل کیفی پساب خروجی از تصفیه خانه‌های فاضلاب براساس استانداردهای سازمان حفاظت محیط زیست

و) برنامه‌ریزی و انجام امور پشتیبانی و تدارکاتی شرکت‌های آب و فاضلاب

ز) عضویت در کنفرانسها و انجمن‌های بین‌المللی مربوط از طرف وزارت نیرو و اعزام کارشناسان و متخصصان برای شرکت در جلسات آنها و کسب و تبادل اطلاعات تخصصی به منظور انجام مطالعات و پژوهشها و تهیه طرح‌ها.

قانون تشکیل شرکت مخابرات ایران (۱۳۵۰/۳/۲۹)

انحصار شرکت مخابرات ایران در موارد زیر:

ماده ۱: به منظور تاسیس و توسعه و نگاهداری و بهره‌برداری شبکه‌های مخابرات کشور برای ایجاد ارتباط مخابرات اعم از عمومی و اختصاصی در داخل کشور و یا سایر کشورهای جهان و هم آهنگ نمودن آنها به استثنای بخش رادیو و تلویزیون به دولت اجازه داده می‌شود شرکتی بنام شرکت مخابرات ایران که در این قانون شرکت نامیده می‌شود تشکیل دهد.

شرکت وابسته به وزارت پست و تلگراف و تلفن است و تمام سهام آن با نام و متعلق به دولت خواهد بود. اساسنامه شرکت ظرف سه ماه از طرف وزارت پست و تلگراف و تلفن تنظیم و پس از تایید هیأت وزیران و تصویب کمیسیون‌های امور استخدام و سازمان‌های اداری، دارایی، دادگستری و پست و تلگراف مجلسین بمورد اجرا گذارده می‌شود.

هر گونه تغییر و یا اصلاح والحاقی که در اساسنامه لازم بشود به پیشنهاد مجمع عمومی شرکت و تایید هیأت وزیران با تصویب کمیسیون‌های فوق‌الذکر به عمل خواهد آمد.

ماده ۲: تاسیس، توسعه، نگهداری و بهره‌برداری شبکه‌های مخابرات عمومی و آن قسمت از شبکه‌های اختصاصی که با سرمایه شرکت دایر خواهد شد در انحصار شرکت مخابرات ایران خواهد بود.

برقراری شرایط خاص برای ورود به بازار ذی‌ربط از انحصار موجود در بازار:

تبصره ۳: آیین‌نامه تاسیس شبکه‌های اختصاصی و شرایط آن از قبیل مدت حق استفاده و موضوع‌های فنی و مالی مربوط به صدور اجازه و تجدید آن از طرف شرکت تهیه و پس از تصویب وزیر پست و تلگراف و تلفن بموقع اجرا گذارده می‌شود.

ماده ۴- تبصره ۱: مبلغی که درخواست کنندگان تاسیس شبکه‌های اختصاصی و استفاده -کنندگان از شبکه‌های مزبور باید به شرکت بپردازند از طرف شرکت پیشنهاد و پس از تصویب مجمع عمومی بموقع اجرا گذاشته می‌شود.

توضیح: شرایط خاص فعالیت بخش خصوصی در زمینه شبکه‌های اختصاصی باید از طرف شرکت مخابرات تهیه شود که خود انحصار در زمینه مخابرات را دارا می‌باشد.

معافیت از شمول قوانین خاص:

ماده ۵- شرکت و شرکت‌های فرعی موضوع ماده ۷ این قانون مشمول معافیت مذکور در ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ خواهند بود و نحوه دریافت عوارض شهری از شرکت و وسایل مخابراتی عمومی با موافقت وزرای کشور و پست و تلگراف و تلفن خواهد بود.

معافیت مالیاتی:

ماده ۶: آن قسمت از سود شرکت که برای سرمایه‌گذاری بمنظور توسعه اختصاص داده می‌شود از پرداخت مالیات بر درآمد معاف خواهد بود. و سایر معافیت‌هایی که این شرکتها داشته اند.

جدول شماره ۴- درجه دخالت دولت در امور زیر بنایی: برق، آب و ارتباطات

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکت‌های دولتی)
۱	بخش برق	اساسنامه شرکت‌های سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) (۱۳۴۲/۱۲/۲۴)	انحصار شرکت توانیر در تولید و انتقال برق
۲	بخش آب	اساسنامه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (۷۰/۷/۱۴)	انحصار شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور
۳	بخش ارتباطات	قانون تشکیل شرکت مخابرات ایران (۱۳۵۰/۳/۲۹)	انحصار شرکت مخابرات ایران در تولید، توزیع، فروش و...

۱-۲-۵- امور نفت، گاز و پتروشیمی

اساسنامه شرکت سهامی بنگاه شیمیایی

اعطای وام:

ماده ۵: وظایف و اختیارات شرکت به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- تهیه و وارد کردن و خرید و فروش انواع مواد و سموم دفع آفات حیوانی و بیماری‌های گیاهی.
 - ۲- تدارک و توزیع کود شیمیایی مورد نیاز سازمان و طرح‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی.
 - ۳- تهیه و وارد کردن و خرید و فروش انواع هورمونها و مواد غذایی گیاهی.
 - ۴- تحصیل نمایندگی از موسسات داخلی و خارجی در صورت ضرورت به منظور اجرای وظایف مندرج در بندهای ۱ و ۲ و ۳ این ماده.
 - ۵- مشارکت و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های ایرانی دیگر به منظور پیشرفت هدف‌های شرکت.
 - ۶- انجام هر گونه عملیات بازرگانی دیگری که برای انجام منظورهای فوق ضروری باشد.
 - ۷- تحصیل وام و اعتبار از بانک‌ها و موسسات اعتباری داخلی با تصویب مجمع عمومی.
- ۵-۱) موقعیت مسلط شرکت سهامی بنگاه شیمیایی در موارد فوق.

اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (۵۶/۳/۲۳)

انحصار شرکت ملی نفت ایران در موارد زیر:

ماده ۴: موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور به شرح زیر:

الف- تفحص و نقشه‌برداری و اکتشاف و استخراج و حمل و نقل و تصفیه نفت خام و گاز طبیعی و هیدروکربورهای طبیعی دیگر اعم از مایع و جامد (به استثنای ذغال سنگ) و ساختن و عمل آوردن هر نوع فرآورده‌های اصلی نفتی از قبیل گاز و گاز مایع و انواع مشتقات گاز و اقسام بنزین و اقسام نفت سفید و نفت گاز و نفت‌های سوخت و قیر و آسفالت و هر نوع مواد نفتی که تولید نیرو نماید. همچنین هر گونه عملیات به منظور قابل عرضه کردن مواد مزبور و حمل و نقل و پخش و صدور و فروش آنها در داخل و خارج کشور.

اشتغال به امور فوق‌الذکر در سراسر کشور و فلات قاره منحصر به عهده شرکت می‌باشد مگر در مواردی که به موجب قوانین جداگانه مشارکت موسسات دیگر در بعضی از این امور تجویز شده و یا بشود و در این صورت شرکت نظارت کامل در حسن جریان امور مزبور به عمل خواهد آورد.

تعیین قیمت مشتقات فرآورده‌های نفتی توسط وزارت صنایع و وزارت بازرگانی و موقعیت مسلط شرکت ملی نفت ایران در فرآورده‌های نفتی و مشتقات آن:

ب- ساختن فرآورده‌های نفتی و مشتقات نفت از قبیل روغن موتور و گریس و پارافین و وازلین و حمل و نقل و پخش و صدور و فروش آنها در داخل و خارج کشور.

اشتغال اشخاص و موسسات خصوصی به این امور در هر مورد منوط به موافقت شرکت و تحصیل پروانه مخصوص از وزارت صنایع و معادن خواهد بود و شرکت به منظور تطبیق این گونه فرآورده‌ها با استانداردهای ملی یا بین‌المللی نظارت لازم را اعمال خواهد کرد و تعیین قیمت این فرآورده‌ها برای عرضه در بازار داخلی توسط وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی با مشورت شرکت صورت خواهد گرفت.

در صورتی که اشخاص و موسسات که به موجب قسمت اخیر بند فوق اقدام به تهیه فرآورده‌های فرعی و مشتقات نفتی می‌کنند ضمن عملیات خود مقداری از فرآورده‌های اصلی مذکور در بندالف فوق را که در انحصار شرکت است تولید کنند پخش و فروش و صدور مواد مذکور در هر مورد موکول به اجازه شرکت و طبق مقرراتی خواهد بود که شرکت ابلاغ کند.

ج- مراقبت و اهتمام و اقدام مقتضی برای توسعه و پیشرفت صنعت نفت و صنایع وابسته به آن از لحاظ علمی و فنی و بازرگانی و اقتصادی و....

د- حفظ مخازن زیر زمینی نفت و گاز و هیدروکاربورهای دیگر و اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از تلف شدن مواد مذکور و بهره‌برداری صحیح از ذخایر نفتی در سراسر کشور و فلات قاره

ه- هر گونه فعالیت در رشته‌های صنعت پتروشیمی و صنعت گاز و صنایع وابسته به آنها

و- مبادرت به اقدامات عمرانی و کشاورزی و دامداری در مواردی که در حوزه‌های عملیاتی شرکت لازم باشد.

ز- مبادرت به هر گونه فعالیت صنعتی و یا بازرگانی دیگر با تصویب مجمع عمومی.

معافیت از شمول قوانین خاص و تسری امتیازات خاص به شرکت‌های فرعی وابسته:

ماده ۵: به منظور تامین مقاصد و انجام عملیات مذکور در ماده ۴ شرکت دارای حقوق و اختیارات زیر می‌باشد:

شرکت با تصویب مجمع عمومی می‌تواند هر یک از شرکت‌های وابسته را که برای فعالیت در رشته‌های صنایع نفت، پتروشیمی و گاز ایجاد می‌شود (به شرط آن که مالکیت بیش از پنجاه درصد سهام آنها متعلق به شرکت باشد) از مزایایی که به موجب این اساسنامه جهت شرکت مقرر شده است برخوردار نماید. شرکت‌های فرعی شرکت که تحت قوانین ایران تشکیل گردد از کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر در این اساسنامه بهره‌مند خواهند بود.

مؤسسات و اشخاص خارجی (اعم از حقیقی یا حقوقی) که در اجرای عملیات موضوع این ماده با شرکت یا شرکت‌های فرعی آن قرارداد منعقد می‌نمایند به شرط معامله متقابل از شمول تبصره ۲ ماده ۳ قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی و بند ج ماده یک آیین‌نامه اجرای قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی مصوب کمیسیون‌های مجلسین مستثنی خواهند بود.

معافیت مالیاتی:

ماده ۱۰- مالیات بر درآمد شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن بر اساس نرخ و مقررات قانونی مربوط به مالیات بر درآمد شرکت‌های نفتی از سود ویژه وصول خواهد شد و هیچ گونه مطالبه دیگری از شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن تحت عنوان مالیات و یا عوارض و حقوق و... زائد بر آنچه طبق مقررات قانونی از شرکت‌های نفتی قابل وصول باشد جایز نخواهد بود.

منافع شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن از فعالیت‌های غیر نفتی مشمول مقررات عمومی مالیاتی کشور خواهد بود.

تبصره ۱: حقوق و عوارضی که طبق قوانین از طرف مقامات دولتی یا محلی در ازای خدمات مورد درخواست شرکت یا شرکت‌های فرعی و وابسته آن و یا خدماتی که معمولاً برای عامه انجام می‌شود مطالبه می‌شود از شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن نیز قابل وصول است.

تبصره ۲: وجوه صندوق بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان ایرانی صنعت نفت و مستمری بازنشستگی کارمندان صنعت نفت از هر گونه مالیات معاف است.

بهره متعلقه به وجوه صندوق بازنشستگی و پس‌انداز نزد بانک‌های ایرانی همچنین بهره متعلق بر وام‌هایی که از محل وجوه مزبور به کارمندان صنعت نفت و یا به خود شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن داده می‌شود نیز از مالیات معاف است.

تعیین قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی از سوی شرکت ملی نفت و انحصار شرکت ملی نفت ایران در فروش و پخش و صدور نفت خام و مواد نفتی:

ماده ۳۵: هیأت‌مدیره در حدود مقررات این اساسنامه دارای اختیار برای اجرای وظایف مصرح در این اساسنامه منجمله وظایف زیر می‌باشد.

الف- تعیین خط مشی و تصویب برنامه عملیات شرکت.

ب- تعیین سیاست کلی فروش و پخش و صدور نفت خام و مواد نفتی و پیشنهاد قیمت فروش بنزین و نفت و نفت گاز و نفت کوره در داخل کشور برای تصویب هیأت‌وزیران.

ج- تعیین قیمت سایر فرآورده‌های نفتی.

د- اعطاء تخفیفات متعارف بازرگانی.

اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی

انحصار شرکت ملی صنایع پتروشیمی در تهیه و تولید فرآورده‌های پتروشیمی و موقعیت مسلط شرکت ملی صنایع پتروشیمی در فروش و صدور فرآورده‌های پتروشیمی:

ماده ۵: موضوع شرکت عبارت است از:

الف- فعالیت در کلیه رشته‌های پتروشیمی و شیمیایی و صنایع وابسته به آن.

ب- تهیه و تولید انواع مواد و فرآورده‌های پتروشیمی و شیمیایی و فرآورده‌های فرعی که از نفت و مشتقات نفتی و گازهای طبیعی و هیدروکاربورها و سایر مواد خام اعم ازالی و معدنی به دست می‌آید.

ج- حمل‌ونقل، انبارداری و پخش و فروش داخلی و صدور فرآورده‌های شرکت.

د- انجام مطالعات و تحقیقات و بررسی‌های فنی، علمی و بازرگانی و اقتصادی در زمینه وظایف شرکت.

اعطای وام:

ماده ۶:

ه- دریافت وام یا اعتبار از منابع داخلی یا خارجی و اعطای وام یا اعتبار به اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از داخلی یا خارجی به منظور اجرای مقاصد شرکت با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

ماده ۷:

مالیات بر درآمد شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن بر اساس نرخ و مقررات قانونی مربوط به مالیات بر درآمد شرکت‌های نفتی از سودویژه وصول خواهد شد و هیچ گونه مطالبه دیگری از شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن تحت عنوان مالیات و یا عوارض و حقوق و... زاید بر آنچه طبق مقررات قانونی از شرکت‌های نفتی قابل وصول باشد جایز نخواهد بود.

منافع شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن از فعالیت‌های غیر مربوط صنعت پتروشیمی مشمول مقررات عمومی مالیاتی کشور خواهد بود.

اساسنامه شرکت ملی گاز ایران

انحصار شرکت ملی گاز ایران :

ماده ۵ : موضوع شرکت عبارت است از:

- الف- تهیه و به عمل آوردن انواع گاز منجمله گاز طبیعی، گاز طبیعی مایع، گاز مایع و گاز مصنوعی و ایجاد وسایل و تاسیسات لازم برای نیل به این مقصود.
- ب- مطالعه و تهیه و تنظیم و اجرای طرح‌های احداث خطوط لوله و شبکه‌های توزیع گاز طبیعی همچنین تهیه و احداث وسایل حمل و نقل و توزیع و ذخیره‌سازی انواع گاز و مشتقات آن.
- ج- حفاظت و نگهداری و اداره عملیات مربوط به خطوط لوله و شبکه‌های توزیع گاز طبیعی و تاسیسات مربوط به انواع گاز و مشتقات آن و...

اعطای وام

ماده ۶:

- هـ- دریافت وام یا اعتبار از منابع داخلی یا خارجی و اعطای وام یا اعتبار به اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از داخلی یا خارجی به منظور اجرای مقاصد شرکت با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

اعطای تسهیلات خاص:

ماده ۶:

ح- شرکت می‌تواند در حوزه عملیات و برای مصارف خود در اراضی بایر متعلق به دولت یا بلامالک از آب و همچنین از هر نوع سنگ و خاک و شن و ماسه و سنگ آهک و سنگ گچ بدون پرداخت حقوق دولتی و با رعایت تبصره ماده ۷ این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط استفاده نماید.

اگر عمل شرکت برای استفاده از مواد مذکور موجب ضرر شخص ثالث گردد شرکت باید خسارت را جبران نماید ولی در هر صورت شخص ثالث نمی‌تواند مانع عملیات شرکت شود.

معافیت مالیاتی:

ماده ۷:

مالیات بر درآمد شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن بر اساس نرخ و مقررات قانونی مربوط بر درآمد شرکت‌های نفتی از سود ویژه وصول خواهد شد و هیچ گونه مطالبه دیگری از شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن تحت عنوان مالیات و یا عوارض و حقوق و... زاید بر آن چه طبق مقررات قانونی از شرکت‌های نفتی قابل وصول باشد جایز نخواهد بود. منافع شرکت و شرکت‌های فرعی و وابسته آن از فعالیت‌های غیر مربوط به صنعت گاز مشمول مقررات عمومی مالیاتی کشور خواهد بود.

جدول شماره ۵- درجه دخالت دولت در امور نفت، گاز و پتروشیمی

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکت‌های دولتی)
۱	بخش پتروشیمی	اساسنامه شرکت سهامی بنگاه شیمیایی	اعطای وام‌های خاص دولتی
۲	بخش نفت	اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (۵۶/۳/۲۳)	انحصار شرکت ملی نفت ایران در زمینه های مختلف اعم از تولید، توزیع، فروش و...
۳	بخش گاز	اساسنامه شرکت ملی گاز ایران	انحصار شرکت ملی گاز در زمینه های مختلف و دارای معافیت های خاص اعم مالیاتی، تسهیلاتی و ...

۱-۲-۶- امور حمل و نقل درون شهری و برون شهری

قانون تاسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران و مقررات بهره‌برداری هوایی کشوری

ایجاد محدودیت ورود برای سایر بنگاه‌ها در یک صنعت:

ماده ۵: از تاریخ تاسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران حق بهره‌برداری هوایی به منظور حمل‌ونقل اشخاص و اشیا به وسیله هواپیماهای سنگین وزن منحصر به شرکت هواپیمایی ملی ایران واگذار می‌شود و شرکت مذکور به عنوان تنها شرکت هواپیمایی ایرانی برای استفاده از حقوق مندرج در قراردادها و موافقتنامه‌ها و اجازه نامه‌های مربوط به برقراری سرویس‌های منعقد بین دولت‌های شاهنشاهی و سایر کشورها شناخته می‌شود.

تبصره ۱: منظور از هواپیماهای سنگین وزن مذکور در این ماده هواپیماهایی هستند که وزن کل آنها اعم از هواپیما- تجهیزات- سوخت روغن- سرنشین بار و مسافر از یازده هزار و هشتصد و هشتاد و پنج کیلوگرم بیشتر باشد.

تبصره ۲: موسسات هواپیمایی ایرانی به استثنا شرکت هواپیمایی ملی ایران که طبق مقررات مربوط مشغول فعالیت بوده و عملیات پروازی انجام می‌دهند و همچنین موسسات هواپیمایی ایرانی دیگر که در آینده با رعایت قانون پروانه یا اجازه نامه لازم تحصیل نمایند فقط می‌توانند با هواپیماهایی که وزن کل آنها یازده هزار و هشتصد و هشتاد و پنج کیلوگرم یا کمتر باشد به حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار یا هر نوع پرواز بازرگانی مبادرت نمایند.

معافیت مالیاتی و اعطای تسهیلات خاص

ماده ۹: شرکت هواپیمایی ملی ایران به موسسات مذکور در تبصره ۲ ماده ۵ این قانون از پرداخت مالیات بر درآمد و هر گونه مالیات و عوارض و حق‌الثبت مربوط به هواپیما و وسایل فنی و مسافرتی آن معاف هستند.

معافیت گمرکی

ماده ۱۰: شرکت هواپیمایی ملی ایران و موسسات مذکور در تبصره ۲ ماده ۵ این قانون از پرداخت حقوق و هزینه گمرکی (به استثنا باربری و انبارداری) و سود بازرگانی که به اشیا مندرج در مواد ۱۱ و ۱۲ این قانون تعلق می‌گیرد معاف هستند.

قانون تشکیل شرکت سهامی راه‌آهن ایران (۶۶/۷/۷)

انحصار شرکت سهامی راه‌آهن ایران در حمل‌ونقل بار و مسافر:

ماده واحده: به منظور حمل‌ونقل بار و مسافر به وسیله راه‌آهن و انجام امور مربوط به تجهیز و توسعه و ایجاد و نگهداری و بهره‌برداری از تاسیسات راه‌آهن کشور شرکت سهامی راه‌آهن ایران وابسته به وزارت راه و ترابری

به مدت نامحدود تشکیل می‌شود. اساسنامه شرکت سهامی راه‌آهن ایران که در این قانون شرکت نامیده می‌شود به پیشنهاد وزارت راه و ترابری و تایید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب کمیسیون‌های مربوط مجلسین خواهد رسید و اصلاحات بعدی اساسنامه نیز به ترتیب فوق به عمل خواهد آمد.

کلیه دارایی و تعهدات راه‌آهن دولتی ایران و اداره کل ساختمان راه‌آهن به شرکت منتقل می‌شود. سرمایه اولیه شرکت یک میلیارد ریال است که از محل دارایی موسسات مذکور تاسیس گردیده است. دارایی خالص شرکت به ترتیب مقرر در اساسنامه ارزیابی و به حساب سرمایه شرکت منظور خواهد شد.

۱-۲-۷- امور آموزشی، فرهنگی، گردشگری و سایر حوزه‌های مرتبط

قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش (۶۶/۱۱/۲۵)

انحصار وزارت آموزش و پرورش در تالیف، طبع و توزیع کتب درسی:

ماده ۱۰- تالیف و طبع و توزیع کتب درسی و نشریات کمک آموزشی، براساس برنامه‌ریزی‌های زمان‌بندی شده در چهارچوب نظام آموزشی با رعایت اصل ۱۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با رعایت بافت متناسب زندگی روستایی، عشایری و شهری. که نتیجه آن شد.

قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۶۶/۲/۱۳)

نظارت، تعدیل و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات و اعطای وام:

بند ۱۸ ماده ۱: برنامه‌ریزی در جهت ایجاد و اصلاح و یا تکمیل تاسیسات جهانگردی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم و یا اعطای وام به بخش خصوصی و یا مشارکت با آن‌ها یا با سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها و صدور اجازه و نیز نظارت در تاسیس و اداره واحدهای اقامتی و پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی و سیاحت و زیارت فعالیت دارند و درجه‌بندی و نرخ‌گذاری این تاسیسات با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط.

اساسنامه سازمان جلب سیاحان

اعطای وام:

ماده ۱: الف) ایجاد و احیا و یا اصلاح تاسیسات جهانگردی با استفاده از اعتبارات مربوط از طریق سرمایه‌گذاری و اقدام در اعطای وام به سرمایه‌گذاران خصوصی و شهرداری‌ها و فراهم کردن تسهیلات سرمایه‌گذاری و یا مشارکت در سرمایه‌گذاری.

جدول شماره ۶- درجه دخالت دولت در حوزه های حمل و نقل و آموزش

ردیف	حوزه	مبنای قانونی	مصادیق (امتیازات شرکتهای دولتی)
۱	بخش حمل و نقل	۱- قانون تاسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران و مقررات بهره‌برداری هوایی کشوری ۲- قانون تشکیل شرکت سهامی راه‌آهن ایران (۶۶/۷/۷)	ایجاد محدودیت ورود برای سایر بنگاه‌ها در یک صنعت انحصار شرکت سهامی راه‌آهن ایران در حمل‌ونقل بار و مسافر
۲	امور آموزشی	قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش (۶۶/۱۱/۲۵)	انحصار وزارت آموزش و پرورش در تالیف، طبع و توزیع کتب درسی

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

درحوزه های اقتصادی، بانکی و بارزگانی با استناد به قوانین و مقررات موجود نشان داده شد که دولت درحوزه امور اقتصادی در چارچوب قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی و به ویژه ماده (۵) این قانون در امور سرمایه‌گذاری خارجی و جذب سرمایه در این بخش به طور آشکار مانع حضور بخش خصوصی شده است. تصویب قانون تاسیس سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان (۵۲/۱۱/۱۵) با احکام ورود به جزئی‌ترین روابط بازار نشان می‌دهد که دولت ساز و کار بازار را برای حداکثرسازی رفاه حال شهروندان را به رسمیت نمی‌شناسد. در بخش امور کشاورزی و روستایی مصوبات نشان داد که تخصیص اعتبارات در حوزه کشاورزی و روستایی بدون توجه به نحوه ی عملکرد آن و همچنین وجود چند شرکت با امتیازات و معافیت های خاص زمینه ورود شرکت های خصوصی در این بخش را محدود کرده بود. به در حوزه ساخت مسکن می‌توان به تبصره ۲ ماده (۵) مربوطه به اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۶۶/۱۰/۹) اشاره داشت که دولت را موظف کرده سهمیه لازم از مصالح ساختمانی و ماشین آلات مورد نیاز را در اختیار بنیاد مسکن انقلاب

اسلامی قرار دهد. طبیعی است که بخش خصوصی نمی تواند به این بخش که نقش مهمی در حوزه سازندگی روستایی کشور ایفا می کند، ورود پیدا کند و در صورت ورود با وجود معافیت ها و امتیازهای خاص مالیاتی توان رقابت با این نهادها را نخواهد داشت. در حوزه صنعت و معدن نیز مثال های متعددی از دخالت های دولت در عرصه های مختلف که بعضا غیر ضروری نیز بودند وجود داشت؛ اما دولت به بهانه حمایت با تصویب قوانین انحصاری به تکمیل چرخه انحصار دامن زده است. تعیین قیمت مشتقات فرآورده های نفتی توسط وزارت صنعت معدن و موقعیت مسلط شرکت ملی نفت ایران در فرآورده های نفتی و مشتقات آن در موارد مربوط به اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (۵۶/۳/۲۳) از واقعیت های مشهود در این حوزه بود. امور آموزشی در ادبیات بخش عمومی جزء کالاهایی با پیامد خارجی مثبت است که شاید تولید آن توسط بخش خصوصی طبق مبانی نظری کمتر از حد بهینه باشد، ولی این به معنای آن نیست که حضور بخش خصوصی نمی تواند مفید فایده واقع شود. به هر حال شواهد نشان از دخالت های گسترده در حوزه های آموزشی، فرهنگی و گردشگری داشت. مثلا ماده (۱۰) قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش (۶۶/۱۱/۲۵) یکی از نمونه های بارز است و همین وضعیت در مورد بخش حمل و نقل نیز صادق بود. بنابراین در قسمت سابقه قیمت گذاری و امتیازات شرکتهای دولتی در قوانین تاسیس دستگاهها و سازمانهای دولتی با ارائه مثال های متعدد به این موضوع پرداخته شد که رویه دخالت دولت ها در اقتصاد ایران در سالهای گذشته در حوزه های بانکی، بازرگانی، کشاورزی، صنعتی و... به صورتهای مختلفی از جمله انحصار در تولید، توزیع، فروش و همچنین برخورداری از امتیازات خاص مثل معافیت های مالیاتی بوده است و در این خصوص جداول شماره ۱ تا ۶ به دسته بندی این امتیازات در بخش های مختلف اقتصاد کشور پرداخته است. نکته ای که می توان بیان کرد این است که این دخالت ها در طول سالهای بعد از انقلاب اسلامی نیز وجود داشته است و در مقاطعی نیز بنا بر اقتضائات و شرایط محیطی حاکم مثل دوران جنگ تحمیلی افزایش یافت. یکی از معضلات اقتصاد ایران همواره افزایش هزینه های تصدی گری بجای هزینه های حاکمیتی بوده است. هزینه های حاکمیتی دولت شامل آموزش، بهداشت، توسعه زیرساخت ها و هزینه های تصدی گری شامل بنگاه داری دولت در بخشهای مختلف اقتصادی است؛ که عموما هزینه های تصدی گری دولتهای مختلف بیش از هزینه های حاکمیتی آنها در اقتصاد ایران بوده است. در سالهای پس از جنگ که تدوین برنامه های توسعه ای کشور آغاز شد اقتصاد ایران هر چند طبق برنامه از پیش تدوین شده عمل کرد اما آمارهای اقتصادی در مقطع کنونی و دستاورد این برنامه ها روایت متفاوتی را از اوضاع اقتصادی ایران به تصویر می کشند. دخالت دولتها در اقتصاد ایران طی سالیان

گذشته و هم اکنون فراتر از مباحث وجود کالاهای عمومی، اطلاعات نامتقارن، مسئله کارگزار- کارفرما و... بوده است. به نظر می رسد اساسا پیش شرط های تحقق یک نظام بازار آزاد چه در گذشته و چه در حاضر شکل نگرفته است و این یکی از مهم ترین و شاید اصلی ترین عامل دخالت بیش از حد دولت ها در اقتصاد ایران بوده است. به هر حال اقدام قانونی بسیار مهمی که در راستای رسیدن هر چه سریع تر به افق چشم انداز ۱۴۰۴ در سال های اخیر انجام شده، تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ بود، که گامی بسیار مهم در جهت رونق و شکوفایی اقتصاد ملی تلقی می شود. هر چند که این قانون نیز همانند سایر برنامه های توسعه ای و اسناد بالا دستی کشور به طور کامل تحقق نیافته است. اینکه این برنامه ها چرا نتوانسته اند به اهداف از پیش تعیین شده و مورد انتظار در موضوع قیمت گذاری دولتی و کاهش امتیازات شرکتهای دولتی برسند و اینکه چه موانعی باعث عدم تحقق کامل آنها شده است، موضوعی است که در بخش های بعدی گزارش و تا حدودی بخش حاضر به آن پرداخته خواهد شد.

۱-۳- آثار منفی قیمت گذاری و امتیازات دولتی در اقتصاد

دخالت نظام مند، گسترده و ژرف نهاد دولت در کسب و کار مردم ایران سابقه طولانی دارد و به ویژه از دوران حکومت صفویه که حکومت مرکزی مقتدر تأسیس شد به اوج رسید. در همه سال های حکومت صفویه، شاه و دربار با تأسیس نهادهای خاص تجارت خارجی مهم ترین کالای صادراتی به ویژه ابریشم را در اختیار داشتند. در دوران نادرشاه نیز چنین چیزی دیده می شد. در دوران حکومت قاجارها رسم دادن امتیاز به خارجی ها و تأسیس شرکت ها و بنگاه های انحصاری که امتیازهای تعرفه ای، گمرکی و عرضه و بازار انحصاری داشتند شیوع پیدا کرد. در اواخر دوره قاجار به دلیل ضعف حکومت مرکزی، کسب و کار مردم ایران رها و یله شده بود. رضاشاه با حکومت استبدادی اش توانست سامان تازه ای به اقتصاد دهد. در دولت او بود که شرکت های دولتی انحصاری تأسیس و همه امتیازهایی که در دوره قاجار به شرکت های دولتی داده شده بود به این شرکت های داخلی داده شد. در دهه ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۰ دهها شرکت، مؤسسه و بنگاه دولتی برای تولید و توزیع انواع کالاها و خدمات تأسیس و تجارت خارجی نیز سال ها در اختیار دولت قرار گرفت. محمدرضا پهلوی و همراهان تکنوکرات او از سال ۱۳۳۵ که شرکت واحد اتوبوسرانی را تأسیس کردند تا سال ۱۳۵۷ که کشور از چنگ آنها خارج شد، نظام اقتصادی عجیبی را پایه گذاری کردند. در نظام اقتصادی که پهلوی دوم درست کرده بود، درآمد حاصل از صادرات نفت یکسره در اختیار دولت قرار می گرفت و شاه، دربار و دولت های او توانستند دهها مؤسسه،

شرکت، بنگاه و سازمان در بخش‌های صنعت گاز، صنایع فولاد، پتروشیمی، ماشین‌سازی، شیلات، جنگلداری، تهیه و توزیع نهاده‌های کشاورزی تأسیس کنند و دولت را به یک بازیگر اصلی تبدیل کنند. دولت‌های قبل از انقلاب به‌ویژه از دهه ۱۳۴۰ به بعد با استفاده از درآمدهای نفت وارد امور خدماتی مثل تأسیس و رشد شرکت‌های بیمه، آب، برق، پست، تلفن، تلگراف، خدمات حمایتی کشاورزی مثل کود، بذر و سم شدند. دولت‌های شاه تراکتور تولید کردند، ذوب‌آهن داشتند، معادن بزرگ داشتند و می‌خواستند اقتصاد در اختیارشان باشد. پس از پیروزی انقلاب اسامی و به دلیل شرایط سال‌های پس از انقلاب و جنگ چند اتفاق افتاد که دولتی شدن اقتصاد بیشتر شد. شورای انقلاب اسلامی از اسفند ۱۳۵۷ تا تیر ۱۳۵۹ چند قانون سرنوشت‌ساز مثل قانون حفاظت و توسعه صنایع، قانون ملی کردن بانک‌ها، قانون ملی کردن بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و شرکت‌های حمل و نقل را تصویب کرد و اقتصاد دولتی‌تر شد. شرایط جنگ تحمیلی موجب شد دولت به صورت تمام قد وارد اقتصاد شده و بخش توزیع، تولید، امور پولی و بانکی و ارزی، تخصیص اعتبار، سهمیه‌بندی کالاها، سهمیه‌بندی تجارت و... را در اختیار بگیرد. دولت با استناد به برخی اصول قانون اساسی و همچنین احساس تعهد نسبت به اقشار کم‌درآمد سوبسید دادن را گسترش داد. دولت تمام کالاهای اساسی مثل بنزین، برق، گاز، گندم و ذرت، برنج و چای و قند و شکر را مدیریت می‌کرد. به این معنی که در بخش‌هایی انحصار تولید و در بخش‌هایی انحصار توزیع و در بخش‌هایی انحصار تولید و توزیع و حتی تجارت خارجی کالاها را برعهده داشت. در دوران بلافاصله پس از جنگ نیز دولت‌های وقت با توسعه سرمایه‌گذاری دولتی در حوزه‌هایی مثل فولاد، پتروشیمی، برق، گاز، جاده، فرودگاه، پالایشگاه، سد و حتی توزیع نهاده‌های دامی مثل کود، سم، بذر، نهال و خرید تضمینی گندم، برنج، چغندر، سیب‌زمینی و... دخالت تمام‌عیاری در اقتصاد را نشان دادند. دولت علاوه بر این با تصویب قانون‌های خاص سیطره خود بر قیمت‌گذاری دستوری را پایدار کرده بود. نحوه دخالت‌ها به صورت‌های زیر بوده است:

۱-۳-۱- اختلال در قیمت

در بسیاری از موارد سازمان‌های دولتی نقش نظارت، تعدیل و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات را برعهده داشتند. قیمت‌گذاری کالاها می‌تواند باعث اختلال در تخصیص بهینه منابع و ایجاد بازار سیاه شده و از طرف دیگر با محدود کردن سود بنگاه‌ها، بنگاه‌ها را در افزایش سرمایه‌گذاری و در نتیجه افزایش تولید با مشکلاتی مواجه سازد. بدین ترتیب قیمت‌گذاری می‌تواند مانع مهمی در رشد و توسعه بنگاه‌ها شده و یکی از موانع مهم

در جهت رقابت آزاد تلقی شود. از جمله این موارد می‌توان به قانون سازمان تعزیرات حکومتی، قانون سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان اشاره کرد.

همچنین وجود سیستم سهمیه‌بندی و قیمت‌های دولتی که پایین‌تر از قیمت بازار آزاد است باعث شده که عده خاصی بتوانند برخی از کالاها را با قیمت ارزانتر دریافت کرده و بدین ترتیب منافی به صورت رانت نصیب افراد خاص شود. از آنجا که یکی از مبانی رقابت آزاد ایجاد امکانات برابر برای افراد و بنگاه‌ها است این تسهیلات که فقط نصیب عده خاصی می‌شود، می‌تواند یکی از موانع مهم در زمینه رقابت آزاد محسوب شود. از مصادیق قانونی آن می‌توان به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره کرد که براساس اساسنامه قانونی خود موظف به عرضه مسکن ارزان قیمت به گروه‌های خاص است. با توجه به آنچه که اشاره شد دو کد خاص برای قوانینی که به نوعی اختلال در قیمت را به دنبال دارند پیش‌بینی شده است.

۱- نظارت، تعدیل و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات

۲- عرضه ارزان قیمت کالاها و خدمات به گروه‌ها و اقشار خاص

۱-۳-۲- اعطای امتیازات خاص

اعطای امتیازات خاص که به صورت قانونی برای سازمان‌ها یا بنگاه‌های خاص (و یا گروه‌های خاص) منظور می‌شود. باعث می‌گردد که این بنگاه‌ها نسبت به بنگاه‌های رقیب دارای مزیت نسبی شده و در نتیجه سایر بنگاه در رقابت با مشکلاتی مواجه گردند. همچنین ممکن است این امتیازات به یک صنعت خاص، اختصاص یابد که در این صورت به رشد نسبی این صنعت و بنگاه‌های فعال در آن نسبت به سایر صنایع و یا سایر بنگاه‌های اقتصادی منجر می‌شود. امتیازات خاص می‌تواند به صورت اقتصادی و یا به صورت حقوقی منظور شود. از جمله امتیازات اقتصادی می‌توان به معافیت‌های مالیاتی، معافیت گمرکی و معافیت از سود بازرگانی (همچون معافیت گمرکی افراد شاغل خارج از کشور)، اعطای وام و تسهیلات اعتباری و همچنین اعطای تسهیلات خاص و یا کمک‌های بلاعوض (همچون بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) اشاره کرد. همچنین امتیازات حقوقی ممکن است به صورت مستثنی شدن از قوانین و مقررات محاسبات عمومی معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص (همچون شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران) و یا تسری امتیازات خاص به شرکت‌های فرعی و یا شرکت‌های وابسته (همچون شرکت ملی نفت ایران) صورت بگیرد. به هر حال آنچه که بدیهی به نظر می‌رسد آن است که اعطای امتیازات خاص چه به صورت اقتصادی و چه به صورت حقوقی باعث مزیت نسبی

برای بنگاه‌های خاص شده و بدین ترتیب سایر بنگاه‌ها را از لحاظ داشتن شرایط یکسان با بنگاه‌های رقیب در موقعیت ضعیف‌تری قرار می‌دهد. با توجه به آنچه که بیان شد بخش امتیازات خاص به صورت زیر طبقه‌بندی می‌شود.

امتیازات اقتصادی

۲-۱-۱) معافیت‌های مالیاتی

۲-۱-۲) معافیت‌های گمرکی و معافیت از سود بازرگانی

۲-۱-۳) اعطای وام یا تسهیلات اعتباری

۲-۱-۴) اعطای هرگونه تسهیلات خاص و یا کمک‌های بلاعوض

امتیازات حقوقی

۲-۲-۱) مستثنی شدن از قوانین و مقررات محاسبات عمومی

۲-۲-۲) معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص

۲-۲-۳) معافیت از پرداخت هزینه‌های دادرسی و یا حق‌الثبت شرکت

۲-۲-۴) تسری امتیازات خاص به شرکت‌های فرعی یا وابسته.

۳-۳-۱- ایجاد انحصار

یکی از اهداف اصلی گردآوری این مجموعه قوانین، گردآوری انحصارات مهم و بررسی زمینه قانونی وجود این انحصارات است. این امتیازات انحصاری می‌تواند به صورت اعطای امتیاز انحصاری در عرضه یا توزیع یا نگهداری کالاها باشد. بدین ترتیب عرضه، توزیع یا نگهداری کالاها یا خدمات خاص فقط در انحصار یک بنگاه خاص قرار گرفته و سایر بنگاه‌ها از ورود به بازار ذیربط محروم می‌شوند. از این گونه انحصارات می‌توان به سازمان غله کشور اشاره کرد. همچنین امتیازات انحصاری می‌تواند به صورت امتیاز انحصاری در عقد قرارداد با شرکت‌ها یا سازمان‌های خاص باشد. در چنین مواردی عقد قرارداد در یک زمینه خاص فقط در انحصار یک بنگاه و یا بنگاه‌هایی با شرایط خاص بوده و سایر بنگاه‌ها از حق عقد قرارداد محروم می‌باشند که از آن جمله می‌توان به انحصار وزارت معادن و فلزات و موسسات دولتی ذیربط در بهره‌برداری و استخراج از معادن بزرگ اشاره کرد. از جمله سایر انحصارات می‌توان به انحصار در خرید کالاها یا خدمات خاص (و یا Monopsony) اشاره کرد در این صورت خرید برخی از کالاها و خدمات در انحصار بنگاه یا سازمان خاصی

بوده و سایر بنگاه‌ها از خرید آن کالا یا خدمات محروم هستند از جمله موارد این گونه انحصار می‌توان به انحصار سازمان دخانیات ایران در خرید توتون و تنباکو اشاره کرد. بدین ترتیب بخش انحصارات به سه زیربخش زیر تقسیم می‌شود.

اعطای امتیاز انحصاری در عرضه و یا توزیع و یا نگهداری کالاها و خدمات

اعطای امتیاز انحصاری در عقد قرارداد با شرکت‌ها یا سازمان‌های خاص

اعطای امتیاز انحصاری در خرید کالاها و یا خدمات خاص

۱-۳-۴- محدودیت‌های تجاری

یکی دیگر از موانع اصلی در جهت فراهم آوردن شرایط رقابت آزاد و ایجاد شرایط یکسان برای بنگاه‌های مختلف، رفع موانع و محدودیت‌های تجاری است. محدودیت‌های تجاری می‌تواند به روش‌ها یا صورت‌های مختلف صورت بگیرد. برای مثال ممکن است برای صادرات و یا واردات برخی از کالاها سقف خاصی تعیین شود بدین ترتیب صادرات و واردات آن کالا فقط به میزان این سقف خاص مجاز است. از جمله این موارد می‌توان به تعیین سقف واردات چای از سوی سازمان چای کشور اشاره کرد. همچنین در برخی از موارد ممکن است مجوز خاص و یا امتیاز انحصاری برای واردات یا صادرات کالا تعیین شود. در این صورت واردات یا صادرات کالا فقط در انحصار یک بنگاه یا سازمان خاص بوده و سایر بنگاه‌ها از حق واردات یا صادرات کالا محروم می‌باشند. از جمله مصادیق آن می‌توان امتیازات انحصاری مرکز تهیه و توزیع کالا وابسته به وزارت بازرگانی اشاره کرد. همچنین ممکن است امتیازات خاصی در صادرات یا واردات برای بنگاه یا افراد خاصی در نظر گرفته شود که سایر افراد بنگاه‌ها از این امتیاز خاص محروم می‌باشند. این امر می‌تواند به مزیت نسبی خاص برای این افراد یا بنگاه‌ها منجر شود (همچون دریافت‌های خاص گمرکی برای افراد شاغل خارج از کشور)، همچنین برخی از محدودیت‌های خاص و یا سیاست‌های حمایتی، می‌تواند موانعی را در جهت تولید و عرضه کالاها و خدمات ایجاد کند. با توجه به آنچه که گفته شد محدودیت‌های تجاری را می‌توان به چهار زیر بخش تقسیم کرد:

۴-۱) تعیین سقف واردات یا صادرات برای کالاها و خدمات خاص

۴-۲) صدور مجوز خاص و یا اعطای امتیاز انحصاری برای واردات یا صادرات کالا

۴-۳) اعطای امتیاز خاص در صادرات یا واردات برای گروه‌های خاص

۴-۴) ایجاد محدودیت‌های خاص و یا سیاست‌های حمایتی تجاری در واردات یا صادرات کالاها.

۱-۳-۵- اعطای موقعیت مسلط

در بسیاری موارد اساسنامه قانونی سازمان‌ها یا بنگاه‌ها به ترتیبی است که باعث ایجاد موقعیت مسلط در بازار ذی‌ربط توسط آنان شده است. این امر سبب می‌شود که بنگاه یا سازمان خاص قسمت عمده عرضه کالا یا خدمات را برعهده بگیرد و یا سایر بنگاه‌ها یا سهمی از بازار ذی‌ربط نداشته و یا سهم آن‌ها ناچیز باشد. بنگاه یا سازمان خاص که دارای موقعیت مسلط در یک صنعت می‌باشد، معمولاً از امتیازات خاص مختلف بهره‌مند می‌شود و وجود همین مزیت‌های نسبی سبب می‌شود که سایر بنگاه‌ها، عملاً قادر به رقابت با بنگاهی که دارای موقعیت مسلط می‌باشد نگردند. بدین ترتیب این موقعیت مسلط می‌تواند برای مدت مدیدی ادامه یابد. همچنین ممکن است دو یا چند بنگاه در یک صنعت خاص با یکدیگر ادغام شوند که این امر باعث ایجاد سهم غالب (یا موقعیت مسلط) در آن صنعت خاص، به وسیله بنگاه‌های ادغام شده می‌شود. با توجه به آنچه که گفته شد موقعیت مسلط به دو زیربخش زیر تقسیم می‌گردد.

۱- موقعیت مسلط یک بنگاه در یک صنعت خاص

۲- ادغام دو یا چند بنگاه در یک صنعت که باعث ایجاد سهم غالب در آن صنعت می‌گردد.

۱-۳-۶- محدودیت در ورود به بازار ذی‌ربط

همانگونه که مشخص است یکی از شرایط وجود بازار رقابتی، امکان ورود و خروج آزادانه به بازار ذی‌ربط می‌باشد. در برخی از مواد قانونی، امکان ورود در یک بازار خاص از بنگاه‌ها سلب شده و یا موانعی در جهت ورود برای این بنگاه‌ها در نظر گرفته شده است. برای مثال در برخی از موارد دریافت مجوز و یا برقراری شرایط خاص برای ورود به بازار ذی‌ربط برعهده انحصارات موجود در این بازار قرار گرفته است. مثلاً بنگاه‌هایی که مایل به فعالیت در زمینه امور پستی هستند باید مجوز فعالیت خود را از شرکت پست جمهوری اسلامی که خود انحصار خدمات پستی را به عهده دارد، دریافت کنند. نظر به اینکه انحصارات موجود در بازار مایلند انحصار خود را در بازار ادامه دهند این امر می‌تواند به تمديد انحصارات موجود کمک نماید. همچنین در برخی از موارد محدودیت‌هایی در تعداد بنگاه‌هایی که در یک صنف خاص فعالیت می‌کنند و یا محدودیت‌هایی در توسعه یک بنگاه در یک صنعت خاص ایجاد گردیده است.

علاوه بر این ممکن است محدودیت‌های خاص و یا موانع اداری در ورود بنگاه‌ها به یک صنعت خاص ایجاد شود مثلاً چنانچه فردی بخواهد بنگاهی در یک صنف خاص ایجاد کند باید از اتحادیه صنفی مجوز دریافت کند (قانون نظام صنفی) نظر به اینکه اتحادیه صنفی مایل به افزایش تعداد بنگاه‌ها در این صنف خاص نیست، می‌تواند با دلایل مختلف از ورود بنگاه‌های جدید به این صنف خاص جلوگیری کند. همچنین ممکن است در برخی از موارد برخی از سیاست‌های حمایتی به نفع بنگاه‌های خاص اتخاذ شود و بدین ترتیب بنگاه‌های جدید را در ورود به این بازار خاص با محدودیت مواجه کند. با توجه به آنچه که گفته شد این عنوان به ۶ زیربخش تقسیم می‌شود.

۶-۱) دریافت مجوز و یا برقراری شرایط خاص برای ورود به بازار ذیربط

۶-۲) محدودیت در تعداد بنگاه‌هایی که در یک بازار یا صنف خاص فعالیت می‌کنند.

۶-۳) محدودیت در توسعه یک بنگاه

۶-۴) ایجاد محدودیت‌های خاص و یا موانع اداری در ورود یک بنگاه

۶-۵) اتخاذ سیاست‌های حمایتی خاص در تولید و عرضه کالاها و خدمات.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آثار منفی قیمت گذاری و انحصاری بودن فضای اقتصاد کشور در این قسمت را می‌توان به این ترتیب خلاصه کرد: اختلال در قیمت، اعطای امتیازات خاص، ایجاد انحصار، محدودیت های تجاری، اعطای موقعیت مسلط و محدودیت در ورود به بازار ذی ربط خلاصه کرد. نوع دخالت نشان گر حرکت به سمت ایجاد انحصار و رانت برای گروه های خاصی می باشد. آنچه که در سیر تاریخی ایجاد انحصار و امتیازات شرکتهای دولتی مشهود است، این است که دخالت ها به انواع مختلف مثل اختلال در قیمت از طریق نظارت، تعدیل، و یا تعیین قیمت کالاها و خدمات وجود داشته است شاید تفاوت در کیفیت و کمیت نوع دخالت ها بوده است که به بهانه های مختلف شدت نیز داشته است. در فرهنگ اقتصادی عامه مردم به اشتباه، قیمت گذاری حتی برای کالاهای ناهمگنی مانند مسکن راهکار مقابله با گرانی است. این رویکرد در برخی موارد مورد وثوق تصمیم سازان نیز هست و در ظاهر به قصد حمایت از مصرف کننده صورت می‌گیرد در صورتی که با توجه به تاثیر منفی آن بر تولید و عرضه کالا و خدمات، اثرات ضد تورمی آن مربوط به دوره کوتاه مدت بوده و این اثرات خیلی زود از بین می رود و جای خود را به اثرات ماندگار تورم در دوره بلند مدت می دهد. به عبارت دیگر این سیاست

به ضد خود تبدیل شده و باعث شکل گیری یک سیکل باطل می شود. در ادامه به این موضوع پرداخته می شود که از چه زمانی به طور ویژه و با برنامه ریزی منسجم و عملیاتی به سمت آزاد سازی قیمت ها و ورود بخش های خصوصی و تعاونی از طریق اقدامات قانونی، اجرایی و بستر سازی نهادی و حقوقی شده است.

بخش دوم: سابقه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و امتیازات شرکت‌های دولتی از طریق قانون‌گذاری

۲-۱- بازگشت از اقتصاد دولتی

در اوایل دهه ۱۳۷۰ این موضوع مورد توجه قرار گرفت که اگر دخالت دولت و بنگاهداری دولت مانع از رشد اقتصادی شود باید تجدیدنظر اساسی در سیاست‌های اقتصادی انجام شود بر همین اساس خصوصی‌سازی و کاهش دخالت دولت در دستور کار قرار گرفت. اقدام نخست خصوصی‌سازی و فروش سهام شرکت‌های دولتی بود که از سال ۱۳۷۰ تا امروز به جز برخی توقف‌های کوتاه‌مدت، تقریباً ادامه داشته است. اقدام بعدی مقررات‌زدایی و حذف دخالت‌های دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و حذف و یا کاهش تصدی‌گری دولت بوده و هست و این موضوع در قانون برنامه سوم پررنگ‌تر بود. از سال ۱۳۸۵ تا امروز نیز اقدامات برای مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی برداشته شده است. از منظر سپردن مباحث قیمت به مکانیسم بازار تأسیس «بورس کالا» در اوایل دهه ۱۳۸۰ و گسترش فعالیت‌های آن با هدف سپردن قیمت کالاهای مهمی مثل سیمان، فرآورده‌های پتروشیمی، شکر، ذرت و... به بازار بوده است و متعاقب آن تأسیس بورس نفت و بورس انرژی نیز در دستور کار قرار دارد و با راه‌اندازی آن انحصار دولت در قیمت‌گذاری انرژی نیز به نوعی حذف می‌شود. علاوه بر این دولت با دادن مجوز فعالیت به شرکت‌های برق خصوصی، شرکت‌های تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و حتی شرکت‌های بیمه خدمات درمانی راه را برای کاهش حجم فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت هموار کرده است.

این ایده تا حدودی از تجربه جهانی نیز متأثر بود که در سال‌های اخیر اقتصادهای رقابتی، به اقتصاد آزاد مشهور شدند. در نظام بازار، قیمت‌ها در نقش علامت‌هایی عمل کرده و تخصیص بهینه منابع را به طور مطلوب‌تر و کاراتر انجام می‌دهند. در سازوکار بازار تولیدکننده کالای خویش را عرضه کرده و مصرف‌کنندگان نیز برخلاف ساختار انحصاری و دولتی حق انتخاب دارند. ماهیت این اقتصاد این است که نهاد دولت (شامل قوه مقننه، قوه قضائیه و به ویژه قوه مجریه) تا جایی که امکان دارد در کسب و کار شهروندان دخالت نکند و تنها در زمان‌ها و موقعیت‌های خاص در اقتصاد وارد عمل شود و در واقع قانون اجرای اصل ۴۴ منعکس‌کننده آثار این تجربه داخلی و جهانی بود.

مفهوم این نگاه اقتصادی این بود که دولت در تعیین نرخ مزد، قیمت انواع کالا و خدمات، نرخ سود بانکی و... دخالت نمی‌کند و در مواقع بحرانی و استثنایی به عنوان بازیگر اقتصادی پا به عرصه می‌گذارد.

از نظر استراتژیک نیز براساس نظریه کینز، «مخارج دولتی» می‌تواند سرمایه‌گذاری را رشد داده و اگر نرخ بهره نیز پایین باشد، تقاضا برای سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد و اشتغال کامل پدیدار خواهد شد. نظریه کینز به زودی در میان علاقه‌مندان جا باز کرد و سیاستمداران و حتی روشنفکران و اقتصاددانان را تحت‌تاثیر قرار داد. جهانی شدن خصوصی‌سازی و فروپاشی اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی در اواخر ۱۹۸۰ بود. در دهه ۱۹۹۰ و در دهه منتهی به ۲۰۱۰ تقریباً به جز چند کشور مثل کوبا، کره شمالی، همه کشورها از خصوصی‌سازی تبعیت کردند.

در ایران نیز تدوین و اجرای برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲) آرام آرام راه را برای بحث‌های مربوط به کاهش اختیارات و دخالت‌های دولت هموار کرد. علیرغم وجود این برنامه‌ها، حضور گسترده دولت در بازسازی مناطق جنگ‌زده، راه‌اندازی تولید صنعتی، سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی مثل نیروگاه، پالایشگاه، سد و جاده و پتروشیمی، فولاد، مس و... بر حجم شرکت‌های دولتی می‌افزود. در حالی که در خرداد ۱۳۷۰ برای نخستین بار بحث خصوصی‌سازی ۳۹۱ شرکت با مالکیت دولتی مطرح شد، اما رشد شرکت‌های دولتی ادامه داشت.

خصوصی‌سازی به معنای واقعی صرفاً انتقال مالکیت به هر نهاد یا سازمان وابسته به دولت نیست. اگرچه چند گام موثر و غیر موثر در این بخش انجام شده و برآیند این فعالیت‌ها نتیجه‌ی مطلوب مورد نظر را نداده است. اقدام نخست خصوصی‌سازی و فروش سهام شرکت‌های دولتی بوده است که به نوعی به تحقق ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی کمک شایانی می‌کند. دومین اقدام مقررات زدایی و حذف دخالت‌های دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات بوده است. از سال ۱۳۸۵ نیز اقداماتی برای مقررات زدایی و خصوصی‌سازی برداشته شده است. اقدامات دیگر مثل سپردن کشف قیمت به مکانیسم بازار و تاسیس "بورس کالا" در اوایل دهه ۱۳۸۰ و گسترش فعالیت‌های آن که به مکانیسم کشف قیمت و شفاف‌سازی اطلاعات عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان و کاستن آنچه که در ادبیات اقتصادی اطلاعات نامتقارن نامیده می‌شود که خود مانع کارآمدی سازوکار بازار است، به بهبود نتایج مورد نظر کمک می‌کند. این اقدام نیز به نوعی در راستای کاهش قیمت‌گذاری دولتی به کالاها و خدمات اساسی ضروری می‌تواند تلقی گردد. اما علیرغم این اقدامات حضور گسترده دولت در برنامه‌های مختلف توسعه‌ای کشور، مانع تحرک و فعالیت مطلوب بخش خصوصی واقعی شده است و صورت مسئله که همان حضور دولت در عرصه اقتصاد کشور است همچنان باقی

است. در این قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ که به طور صریح در جهت حمایت از بخش خصوصی و کوچک کردن حجم دولت در فعالیت های اقتصادی سخن گفته است که هنوز به طور کامل اجرایی نشده است.

۲-۲- قیمت گذاری و امتیازات شرکت های دولتی در برنامه های پنج ساله توسعه

در سال های ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل وقوع انقلاب و سپس بروز جنگ تحمیلی بر کشور که با تهدیدات احتمالی برای کشور ما همراه بود دولت در اقتصاد نقش گسترده ای یافت و لزوم کنترل هرچه بیشتر متغیرهای مختلف اثرگذار، گسترش نقش نظارتی را برای دولت به همراه داشت که در تمام بازارها یعنی بازار کالا و خدمات، کار، پول و مبادلات خارجی گسترش یافت. تا حدی که بانک مرکزی کاملاً به عنوان ابزار سیاستی در اختیار دولت قرار گرفت و مقررات مختلف حمایتی به طور کامل بازار پول را پوشش می داد؛ همچنین بازار کالاها و خدمات عمدتاً با نظارت و کنترل همراه شد و صادرات نیز با مقررات واریز ارز حاصل از صادرات و کنترل کالاهای صادراتی و وارداتی مواجه گشت.

جنگ تحمیلی عراق راه را حتی برای طرح بحث های نظری خصوصی سازی و آزادسازی بسته بود. در سال های منتهی به ۱۳۶۸ و عادی شدن زندگی اقتصادی در ایران، افراد و شخصیت های مسئول و مؤثر در محیط سیاسی- اقتصادی و فرهنگی تردیدی نداشتند که حضور دولت در حوزه کسب و کار مردم و اقتصاد کلان یک ضرورت اجتناب ناپذیر است. در حالی که تولید صنعتی و کارخانه های تولیدی در سال های منتهی به ۱۳۵۹ با قانون حفاظت و توسعه صنایع ملی، مصادره و دولتی شده بودند، بانکداری دولتی جای بانکداری خصوصی را گرفته بود، بخش توزیع نیز که به دلیل حضور نیرومند برخی از بازاریان در نهادهای انقلابی تا اندازه ای خصوصی بودند نیز به مرور در اختیار دولت قرار گرفت.

تشکیل ستاد بسیج اقتصادی، مراکز تهیه و توزیع کالا، کنترل نرخ ارز و... توزیع را در داخل در اختیار دولتی ها قرار داد. تجارت خارجی نیز عموماً در اختیار دولت قرار داشت. در حالی که بخش کشاورزی به دلیل وجود ده ها هزار خرده زارع که هر کدام اراضی خرد و پراکنده ای را تحت مالکیت داشتند همچنان خصوصی بود، اما دولت با انحصار کردن واردات و توزیع نهاده های زراعی و دامی -مانند کود، سم، ذرت، سویا و...- و همچنین انحصار خرید محصولات مهم مثل برنج و گندم و روغن نباتی، بر این بخش نیز حاکمیت پیدا کرد.

اقدامات دولت و شرایط کشور سبب شد که در سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ هیچ حوزه ای از اقتصاد وجود نداشته باشد که در انحصار مدیریتی، قانون گذاری و مالکیتی دولتی قرار نگیرد. در پایان جنگ ۸ ساله عراق علیه ایران،

اقتصاد ایران یکی از دولتی‌ترین اقتصادها به لحاظ حجم عملیات دولت، تصدی بنگاه‌ها و همچنین مدیریت کلان فعالیت‌های گوناگون بود.

اقتصاد ایران در دهه ۱۳۶۰ هنوز با مباحث آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی آشنا نبود. تسلط شخصیت‌ها و احزاب و گروه‌هایی که اقتصاد دولتی را بر اقتصاد خصوصی ترجیح می‌دادند، در مجلس به‌عنوان نهاد قانون‌گذاری ادامه داشت و مانع از پیگیری جدی این نوع مسائل در مجلس می‌شد. اما طرح مسئله تدوین برنامه توسعه در دولت و مجلس سبب ایجاد تحول در این مسئله گشت.

تدوین و اجرای برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲) آرام آرام راه را برای بحث‌های مربوط به کاهش اختیارات و دخالت‌های دولت هموار کرد. اما منتقدان خصوصی‌سازی و آزادسازی در جامعه ایران نیرومند بودند و با تهییج افکار گروه‌های مرجع فکری کار را برای طرفداران سیاست تعدیل اقتصادی سخت کردند. از طرف دیگر، حضور گسترده دولت در بازسازی مناطق جنگ‌زده، راه‌اندازی تولید صنعتی، سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیربنایی مثل نیروگاه، پالایشگاه، سد و جاده و پتروشیمی، فولاد، مس و... بر حجم شرکت‌های دولتی می‌افزود. در حالی که در خرداد ۱۳۷۰ برای نخستین‌بار فرمان خصوصی‌سازی ۳۹۱ شرکت با مالکیت دولتی صادر شده بود، اما رشد شرکت‌های دولتی ادامه داشت.

در اوایل دهه ۱۳۷۰ بود که موضوع ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و اینکه آیا این اصل رعایت شده است در قانون توجه قرار گرفت. در ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی تأکید شده بود اگر دخالت دولت و بنگاهداری دولت مانع از رشد اقتصادی شود باید تجدید نظر شود. با استفاده از ذیل همین اصل بود که خصوصی‌سازی و کاهش دخالت دولت در دستور کار قرار گرفت.

دولت‌های وقت از ۱۳۷۰ تا امروز به‌ویژه پس از ابلاغیه‌های رهبری در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دو عمل را در دستور کار قرار داده و در ابعاد مختلف پیش بردند. اقدام نخست خصوصی‌سازی و فروش سهام شرکت‌های دولتی بود که از سال ۱۳۷۰ تا امروز به‌جز برخی توقف‌های کوتاه‌مدت، یکسره ادامه داشته است. اقدام مهم دیگر مقررات‌زدایی و حذف دخالت‌های دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات و حذف و یا کاهش تصدی‌گری دولت بوده است.

به دلایل متعددی از جمله فشار مالی بر دولت، کاهش هزینه‌های دولت، ناکارآمدی سیستم قیمت‌گذاری دولتی به جهت از بین بردن انگیزه‌ها و رقابت در بازار و نیز رواج اندیشه‌های طرف‌دار مکانیسم بازار و آزادی اقتصادی سبب شد که اقداماتی و قوانینی جهت کاهش دخالت دولت از نوع قیمت‌گذاری انجام شود. از این‌رو

برای جبران این آثار زیان‌بار، در برخی از قوانین به این موضوع پرداخته‌شد و موادی در مورد کاهش قیمت‌گذاری دولت به تصویب قانون‌گذار رسید.

از جمله با پایان یافتن جنگ تحمیلی و تصویب قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، به تدریج در راستای کاهش نقش نظارتی و کنترلی دولت و گسترش حمایت از بخش خصوصی با استفاده از مقررات‌زدایی و آزادسازی بازارها اقدامات مختلفی انجام شد. همچنین به تدریج در قوانین و مقررات مستقل از قوانین برنامه نیز احکامی در این زمینه مصوب شد.

حضور دولت در حوزه وظایف نهاد بانک مرکزی و استفاده از مهمترین نهاد پولی برای اهداف خود، شرایط جنگی، تشکیل ستاد بسیج اقتصادی، مراکز تهیه و توزیع کالا و... این موارد در شرایط خاص شاید قابل دفاع باشد اما در شرایط عادی به لحاظ علمی قابل توجیه نیست. در برنامه اول توسعه راه برای کاهش اختیارات دولت در حال هموار شدن بود اما منتقدان خصوصی سازی و آزاد سازی مانع انجام این فرایند به طور کامل شدند. برای نمونه در زمان اجرای برنامه اول و دوم توسعه یعنی دوران سازندگی، شرایط و اقتضائات این دوران ایجاب می‌کرد که دولت با بازسازی ساختارهای زیر بنایی کشور فضا را برای دولت‌های بعدی آماده نماید. لذا نمی‌توان دخالت‌های دولت در آن مقاطع را مورد نقد جدی قرار داد، بلکه باید آن را تا حدودی ضروری نیز دانست. اما میزان حضور دولت در اقتصاد به‌ویژه در عرصه قیمت‌گذاری در دوران پس از جنگ تحمیلی تا مقطع کنونی می‌تواند محل بحث و نقد باشد تا بتوان یک آسیب شناسی از کاستی‌ها و نقاط قوت اقدامات انجام شده به عمل آورد و راهکاری جهت رسیدن به نقطه مطلوب ارائه داد.

۲-۲-۱- برنامه اول توسعه (۱۳۶۹-۱۳۷۳)

در بخش اول مربوطه به قانون برنامه اول در بند ۴ قسمت «ب- خط‌مشی‌ها» ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک و مهار تورم از طریق:

۴-۳۷- تشویق و حمایت از ایجاد تشکلهای صنعتی و معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثنای صنایع بزرگ و مادر) به مردم.

۴-۴۲- تجدید نظر در روش قیمت‌گذاری محصولات تولیدی، وارداتی و صادراتی به نحوی که از تولید و صادرات حمایت گردد.

همچنین در همین بخش در بند ۵ قسمت «ه سیاستهای کلی» آمده است:

۵- تغییر سیاست نرخ گذاری کالاها و خدمات، به نحوی که به تدریج قیمتهای تعادلی برای منابع اقتصادی به وجود آمده و در این راستا:

۵-۱- در مورد کالاهای عمومی نظیر آب، برق و گاز، گاز مایع، نفت سفید، بنزین، گازوئیل، نفت کوره، روغن موتور، مخابرات و پست، اصل کلی حرکت در جهت تأمین تدریجی هزینه های قابل قبول سرمایه های جدید و جاری شرکتهای تولیدکننده این کالاها در طول برنامه خواهد بود. شاخص کلی در این مورد برابری قیمت کالاها یا خدمات مورد نظر با هزینه نهایی تولید آن است. با این حال برای حمایت از اقشار کم درآمد و توسعه بخش کشاورزی، نرخهای مختلف اعمال خواهد شد. برای جلوگیری از اسراف در مصرف کالاهای عمومی یاد شده برای مصرف بالاتر از حداقل مورد نیاز، قیمتها به طور تصاعدی افزایش خواهد یافت.

۵-۲- در مورد کالاهای کشاورزی - دامی - صنعتی و خدماتی که قیمت گذاری آنها ضروری تشخیص داده شود، قیمت توسط دولت و با توجه به هزینه های متوسط تولید و سود متعارف تعیین خواهد شد. در تعیین قیمت بخصوص قیمت کالاهای کشاورزی و بخشهای مهم منافع تولیدکنندگان ملحوظ خواهد شد. و در بند ۸ همین قسمت آمده است:

۸- تجارت خارجی در انحصار دولت بوده و دولت می تواند در چارچوب برنامه اول با توجه به موارد ذیل، واردات و صادرات کالا و خدمات را به اشخاص حقیقی و حقوقی بخشهای تعاونی و خصوصی واگذار کند:

۸-۱- واردات کالاهای کثیرالمصرف و استراتژیک کشور که همه ساله توسط هیأت وزیران تصویب خواهد گردید، در انحصار دولت خواهد بود.

۸-۲- دولت در چارچوب قانون صادرات و واردات ضوابط و شرایط مشارکت بخش غیر دولتی در امر صادرات و واردات را با توجه به عدم واگذاری حق انحصاری به فرد یا افراد حقیقی خاص اعلام می نماید تا افراد حقیقی و حقوقی مختلف فرصت برابر برای استفاده از امکانات صادراتی و وارداتی را کسب نمایند.

۸-۳- واحدهای تولید می توانند مواد اولیه و اقلام اختصاصی مورد مصرف خود را با نظارت دولت وارد نمایند.

۸-۴- واردات توسط بخش تعاونی و خصوصی بایستی با اولویت تأمین از طریق صادرات کالاهای غیر نفتی و یا خدمات انجام شود. دولت می تواند ارز حاصل از صادرات نفت خام و یا سایر منابع طبیعی را در اختیار خود را با نرخی که تعیین خواهد نمود، در اختیار بخشهای تعاونی و خصوصی قرارداد.

۸-۵- سیاست قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی به نحوی تنظیم می‌گردد که ضمن حفظ استانداردهای مورد نظر در مورد کیفیت کالاها، در مواردی که قیمت کالاهای وارداتی کمتر از قیمت تولیدات داخلی باشد، با توجه به سیاست حمایتی دولت از محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی داخلی، قیمت در سطح قیمتهای تعیین شده توسط دولت تثبیت و مابه‌التفاوت دریافت می‌گردد.

۸-۶- درصد معینی از تولیدات کالاهای غیر ضروری داخلی که ارز حاصل از صدور آن بیشتر از هزینه‌های ارزی مستقیم و غیر مستقیم برای تولید آنهاست، با توجه به ضوابط فوق برای صادرات اختصاص خواهد یافت ولو آنکه کل تولیدات در داخل قابل مصرف باشد.

۸-۷- در بازرگانی خارجی جهت حمایت از تولیدات صنایع داخلی بخصوص صنایع ماشین‌سازی و واسطه‌ای و برای تسریع در ایجاد یک ساخت صنعتی غیر وابسته ضمن جلوگیری تدریجی از ورود کالاهای صنعتی مصرفی به کشور همزمان با رشد صنایع مادر و بنیادی بخشودگیهای حقوق‌گمرکی و سود بازرگانی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای در طول برنامه به تدریج لغو می‌گردد. لغو بخشودگی شامل کالاهای واسطه‌ای مربوط به کشاورزی و تکنولوژیهای پیچیده که در افق برنامه اول قابل دسترسی نیستند، نخواهد بود. وضع سود بازرگانی در صورت لزوم اعمال محدودیتهای وارداتی به کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و توسعه صنایع واسطه‌ای و ماشین‌سازی مورد حمایت قرار خواهد گرفت. آن دسته از واحدهای تولیدی که فعالیت آنها در چارچوب سیاست "توسعه صادرات" قرار می‌گیرد مشمول این بند نبوده و از تسهیلات خاص گمرکی و بازرگانی جهت ورود مواد اولیه، قطعات یدکی و ماشین آلات برخوردار خواهند بود.

۸-۸- با توجه به نقش حیاتی توسعه صادرات غیر نفتی در ایجاد منابع جدید ارزی ضروری است جهت حفظ و ایجاد ثبات بیشتر در بهبود روند توسعه صادرات غیر نفتی سیاستها و مقررات لازم در جهت تضمین سود متناسب صادرکنندگان اتخاذ گردد تا از این طریق امکان ایجاد رقابت در بازارهای بین‌المللی برای کالاهای داخلی وجود داشته باشد.

دولت تسهیلات لازم برای صادرات کالاهای کشاورزی از قبیل اطلاعات مربوط به بازرگانی اطلاعات فنی و ارائه اعتبار را برای کشاورزان فراهم خواهد ساخت.

۸-۹- برای جلوگیری از قاچاق کالا در نقاط مرزی طبق ضوابط و مقررات به هموطنان مرزنشین اجازه صادرات و واردات کالاهای مجاز از طریق مناطق مرزی بخصوص مناطق جنوبی و شرقی کشور فراهم خواهد شد.

۸-۱۰- شرکت‌های بیمه دولتی به منظور کمک به رشد صادرات غیر نفتی، کلیه کالاهای صادراتی را با شرایط آسان در مقابل خطرات احتمالی حمل و نقل، سرقت، مفقود شدن و غیره بیمه خواهند کرد.

همچنین در بندهای ۹ الی ۱۱ همین بخش آمده است:

۹- پی‌ریزی گسترده در جهت برقراری ارتباط بنیادی مراکز تولید و تحقیقات صنعتی و کشاورزی و تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی، با دانشگاه‌های کشور و مراکز تحقیقاتی مشابه در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشاورزی.

۱۰- تشکیل شرکت‌های تعاونی تولیدی همچنان مورد حمایت دولت قرار خواهد داشت و شرکت‌های تعاونی بسته به ماهیت فعالیت تولیدی خود مدت‌زمان معینی از حمایت دولت برخوردار خواهند بود و تا پایان فرصت مزبور می‌باید قادر به رقابت با بخش‌های خصوصی و حفظ خود در بازار باشند.

۱۱- حذف تشکلهای انحصاری در تولید و توزیع کالا با تأکید بر جلوگیری از انحصار توزیع سهمیه کالاهای تولیدی بخش دولتی توسط اتحادیه‌ای صنفی و ممانعت از دسترسی به سودهای کلان ناشی از وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد کشور.

۲-۲-۲- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

تبصره ۲۱ - به منظور ایجاد شرایط لازم جهت

شفاف کردن سوبسیدهای حقوق گمرکی و سود بازرگانی

ساماندهی قیمت‌گذاری برای بوجود آوردن امکان نظارت و کنترل

ارتقاء توان رقابتی تولیدات داخلی در مقابل واردات، موارد زیر اعمال خواهد شد:

الف- کلیه تخفیف‌ها، ترجیحات، معافیت‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی وزارتخانه‌ها سازمان‌ها، مؤسسات

دولتی، نهادهای انقلابی و شرکت‌هایی که شمول قانون به آن‌ها مستلزم ذکر نام است، از جمله: سازمان

صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن، شرکت ملی گاز

ایران، شرکت ملی پتروشیمی ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان

صنایع ملی ایران و شرکت تابعه و وابسته به آنها، شرکت‌های آب و فاضلاب و مراکز تهیه و توزیع کالا جز در

مورد معافیت برقرار شده بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی و ترجیحات و معافیت‌های مقرر در موافقت‌نامه‌های دو

جانبه و چند جانبه بین‌المللی

تجاری لغو می‌گردد. دولت مجاز است اعتبارات لازم برای تأمین تمام و یا قسمتی از هزینه‌های ناشی از لغو معافیت‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی موضوع این تبصره را در ارتباط با آن قسمت از وارداتی که از محل بودجه عمومی دولت انجام می‌شود به صورت جمعی - خرجی در لوایح بودجه سالانه منظور نماید.

ب- نرخ‌های تعرفه‌ای حقوق گمرکی توسط مجلس شورای اسلامی و سود بازرگانی توسط دولت و در جهت حمایت از تولیدات داخلی به منظور رسیدن به خودکفائی، رشد اقتصادی و ایجاد زمینه برای توسعه صادرات در هر زمینه تنظیم خواهد شد.

ادامه این حمایت‌ها مشروط به این خواهد بود که قسمتی از سود حاصل در هر رشته تولیدی، بر اساس برنامه‌های دستگاه‌های مربوط در جهت تحقق برنامه‌های سرمایه‌گذاری جدید انتقال و بهبود تکنولوژی و مدرن کردن فرآیندهای تولیدی همان واحدها هزینه شود. به منظور حمایت منطقی از تولیدات داخلی کشاورزی و دامی نرخ‌های تعرفه و سود بازرگانی به نحوی تعیین می‌شود که قیمت تمام شده محصولات وارداتی از قیمت تضمینی محصولات مشابه داخلی کمتر نباشد و در مورد محصولات کشاورزی که دولت برای آنها قیمت تضمینی اعلام ننماید نیز به نحوی عمل می‌شود که تولیدکنندگان داخلی محصولات از واردات آسیب نبینند.

تبصره ۳۹-

الف - به منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظام اداری و اجرایی کشور و تقلیل حجم تصدی دولت، در طول برنامه، آن دسته از انحصاراتی که در قوانین و مقررات موضوعه وجود دارد و رفع آنها منافی اعمال حاکمیت دولت نمی‌باشد، به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و همکاری دستگاه ذیربط حسب مورد با تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیأت وزیران لغو می‌گردد.

ب - به استثنای مواردی که مربوط به حاکمیت، نظارت و سیاست‌گذاری می‌باشند و بایستی در انحصار دولت باقی بمانند لغو مابقی انحصارات الزامی بوده و دولت می‌تواند جهت انجام کامل وظایف فوق لوایح مورد نیاز را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۲-۲-۳- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

همانطور که گفته شد در برنامه های اول و دوم (به ویژه برنامه دوم) توسعه هرچند گامهای کوچکی در راستای کاهش قیمت گذاری دولتی و لغو امتیازات این شرکتها برداشته شد، اما بنا بر ضرورت و شرایط خاص آن دوران و بازسازی خرابی های پس از جنگ نمی توان دخالت های مستقیم دولت در مکانیسم قیمت ها و سازو کار بازار و دادن امتیازات و معافیت های خاص به شرکتهای دولتی را چندان مورد نقد جدی قرار داد.

قانون برنامه سوم توسعه از برنامه ی قبلی و در راستای تکمیل آنها گام موثرتری برداشته است و به همین ترتیب در صورتی که قانون برنامه چهارم توسعه که به نوعی ادامه برنامه سوم توسعه بود به طور کامل و صحیح و مطابق مواد قانونی پیش بینی شده، توسط نظام اجرایی بعد از تدوین کنندگان این برنامه، عملی می شد می توانست اقتصاد ملی را به تحقق اهداف سند چشم انداز و ارتقای رقابت پذیری در عرصه های داخلی و بین المللی و بهبود شاخص های کلان اقتصادی پیش از پیش نزدیک تر کند.

در برنامه سوم توسعه از اوایل دهه ۱۳۸۰ تا امروز گام های بلندی برای مقررات زدایی و خصوصی سازی برداشته شده است. تأسیس «بورس کالا» در اوایل دهه ۱۳۸۰ و گسترش فعالیت های آن با هدف سپردن قیمت کالاهای مهمی مثل محصولات فولادی از جمله تیرآهن و میلگرد، فرآورده های پتروشیمی مانند قیر و محصولات کشاورزی از قبیل شکر و ذرت و ... به بازار بوده است. تأسیس بورس نفت نیز در دستور کار قرار دارد و اگر راه اندازی شود انحصار دولت در قیمت گذاری انرژی نیز حذف خواهد شد. بورس انرژی نیز با محوریت بخش برق در سال ۱۳۹۱ راه اندازی و فعال شد که لازم است تمام بخش های انرژی کشور در این بورس کشف قیمت شوند. علاوه بر این دولت با دادن مجوز فعالیت به شرکت های برق خصوصی، شرکت های تأمین اجتماعی و صندوق های بازنشستگی و حتی شرکت های بیمه خدمات درمانی راه را برای کاهش حجم فعالیت ها و دخالت های دولت هموار کرده است. مواد (۵)، (۳۲)، (۴۶) و (۴۷) قانون برنامه سوم توسعه به مسئله قیمت گذاری پرداخته اند و در مورد لغو امتیازات شرکتهای دولتی مطلب یا ماده خاصی به طور صریح بیان نشده است. به طور مثال ماده (۴۷) قانون برنامه سوم توسعه دولت را موظف می کند تا قیمت تضمینی کالاهای اساسی را به نحوی تعیین کند که در پایان سال سوم برنامه، قیمت خرید داخلی آنها با هزینه خرید این کالاها از خارج برابری کند همچنین در این برنامه در تمامی بخش ها واگذاری فعالیت های اقتصادی و اداری امور غیر ضروری دولت به بخش ها و تشکلهای غیر دولتی به وضوح و در سطحی گسترده در برنامه پیش بینی و تا

حدی نیز اجرایی شد که این اقدام می تواند به نوعی گامی هر چند ناقص، در جهت کاهش امتیازات شرکتهای تلقی گردد.

۲-۲-۴- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

اولین گام جدی در جهت محدودیت در قیمتگذاری دولتی با تصویب در بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه^۱ که در تاریخ شهریور ماه سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و از سال ۱۳۸۴ اجرا گشت، برداشته شد. این ماده دولت را به انجام سه وظیفه مکلف کرد. اول این که دولت مکلف شده قیمت گذاری کالاها و خدمات را به **کالاهای اساسی** محدود نماید. دوم این که باید فهرستی از این کالاها و خدمات توسط دولت تهیه و ضوابط تعیین قیمت این گونه کالاها و خدمات باید توسط دولت مشخص گردد. سوم این که چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند دولت مکلف است مابه التفاوت آن را به دستگاه ذی ربط پرداخت نماید، که در برخی مواقع این پرداخت ها از سوی مجری انجام نشد.

در برنامه چهارم توسعه نقش تشکل های غیر دولتی به صورتهای مختلفی دیده می شود و در مواردی از این برنامه به توانمند سازی و حمایت از تشکل های غیر دولتی اشاره شده است. یکی از جهت گیری های اقتصادی برنامه چهارم توسعه تحقق رشد بالای ۸ درصدی بود، که حتی با درآمدهای بالای نفتی نیز تحقق نیافت. همچنین مقرر شده بود که ۳۳ درصد از رشد اقتصادی کشور از بخش بهره وری نهاده ها تامین شود که این موضوع نیز محقق نشد در حالی که اگر این برنامه توسط مجری به طور کامل اجرایی میشد می توانست نتایج مطلوبی را برای اقتصاد ملی داشته باشد. در برنامه چهارم قرار بود که بحث حکمرانی خوب مطرح شود که در این خصوص، فعالیت ها باید به سه دسته تقسیم می شدند: ۱- وظایف حاکمیتی به دولت واگذار می شد، دولتی که اندازه مناسبی دارد و از کارایی بالایی برخوردار است. ۲- باید فعالیت های اقتصادی کشور به بخش خصوصی واگذار می شد که در این راستا ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می توانست

^۱ - متن بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: «قیمت گذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت اینگونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کار گروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارتخانه های ذی ربط و تصویب هیأت وزیران تعیین می گردد. چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی ربط به دولت تهاثر شود.»

باعث حذف کلی نقش دولت در فعالیت های اقتصادی شود که این امر نیز به طور کامل محقق نشد و سازمانهای نظارتی نیز اقدام جامع و کاملی در خصوص میزان اجرای مفاد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اطلاعات به روز، مستند، شفاف و کاملی را منتشر نکردند و نظارت ها عمدتاً حول محور واگذاری ها قرار داشت و دارد. ۳- باید فعالیت های سیاسی و فرهنگی به نهادهای NGO منتقل می شد و دولت، حداقل به طور مستقیم در این امور نقش محوری را بازی نمی کرد اما در عمل این فعالیت ها دولتی تر شدند.

به طور کلی جهت گیری برنامه چهارم توسعه تامین رشد اقتصادی پایدار و تعامل سازنده و فعال اقتصادی با جهان بود. گزارش های سازمان بازرسی و عملکرد مواد قانونی این برنامه در خصوص موضوع قیمت گذاری دولتی نشان می دهد که برنامه چهارم توسعه به رغم داشتن قابلیت های اجرایی مطلوب، توسط مجری به طور کامل اجرایی نشد. در خصوص علت عدم اجرای کامل این برنامه به طور ویژه و کلی در بخش های بعدی گزارش و بخصوص در مورد میزان تحقق بند «ج» ماده (۳۹) موضوع قیمت گذاری و همچنین مواد قانونی مرتبط با امتیازات شرکتهای دولتی پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۵- برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۴)

علیرغم اینکه برنامه ریزی های توسعه در کشور دارای سابقه ای نسبتاً زیادی است و از جمله پیشگامان تدوین برنامه های توسعه بوده است، اما در مقطع کنونی آمارهای کلان اقتصادی و جایگاه منطقه ای و بین المللی اقتصادی ایران از وضع مطلوبی برخوردار نیست.

یکی از مشکلاتی که برنامه های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه ریزی در مراحل تدوین و اجرای آنها بوده است. فرآیند برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه ها همواره در دل محیطی شکل می گیرند که به نوعی از آن به عنوان «شرایط محیطی حاکم بر برنامه های توسعه در کشور» یاد می شود. دسته دوم آسیب ها معطوف به مشکلات و نواقص فرآیند برنامه ریزی می باشد. هر برنامه ای با توجه به اهداف از پیش تعیین شده خود، فرآیند به خصوصی را طی می کند. دسته سوم آسیب ها، بعد از فرآیند تدوین و در محتوای برنامه قابل بررسی هستند. دسته چهارم آسیب ها، معطوف به حوزه اجرا می

باشند؛ آسیب هایی که در واقع نشأت گرفته از مراحل قبل می باشد اما خود را در مرحله اجرا به نمایش می گذارند.^۱

تجربه دولت های گذشته نشان می دهد که دولت ها بعد از استقرار به دلیل عدم انطباق کامل قوانین برنامه‌ی در حال اجرا با اولویت هایشان به طراحی و یا اصلاح برنامه موجود می پردازند.^۲ به نظر می رسد برنامه پنجم توسعه نیز از این قاعده مستثنی نیست و چه بسا شرایط کنونی این مهم را الزام آور می کند.

برنامه پنجم توسعه علیرغم برنامه چهارم توسعه تاکید کمتری بر خصوصی سازی و آزاد سازی دارد و بیشتر گرایش به سیاست های توزیعی دارد، کما اینکه پیگیری و اجرای سلیقه ای قانون مصوب نیز گواه این مدعاست. این برنامه از برنامه های قبلی و از جمله قانون برنامه چهارم توسعه به لحاظ رویکرد و اجرا نتایج مطلوبی به لحاظ شاخص های کلان اقتصادی در پی نداشته است. به نظر می رسد در تدوین برنامه پنجم توسعه قابلیت اجرایی آن توسط مجری به طور جامع و کامل دیده نشده و مجری هم پابندی کاملی به اجرای قانون مصوب از خود نشان نداده است. همچنین یک نسبت مشخصی بین قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه دیده نمی شود و حتی در بعضی موارد مغایرت هایی نیز با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وجود دارد. متن ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه^۳ در تناقض با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، حال آنکه مجری بایستی در تدوین و طراحی این برنامه به چنین نکاتی توجه وافری را مبذول می داشت. همچنین طبق ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم^۴ توسعه که در آن قید شده است دولت شورای گفت و گوی بخش خصوصی و تعاونی را به منظور بررسی و رفع موانع کسب و کار تشکیل دهد که به نظر می رسد این امر هر چند در اوایل محقق شد و جلسات بین بخش دولتی،

^۱. گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی " درباره برنامه پنجم، آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ماه ۱۳۸۸

^۲. گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی " برنامه پنجم توسعه، ادامه یا اصلاح"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۰۸۲، تیرماه ۱۳۹۲

^۳. متن ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه " به شرکتهای دولتی و شهرداریها اجازه داده می شود در راستای تامین منابع ارزی طرحهای سرمایه گذاری خود، پس از تایید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتهای و شهرداریهای مذکور است."

^۴. متن ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه " به منظور تبادل نظر دولت و بخشهای خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت های اقتصادی این بخشها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم موثر برای اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب بین مراجع ذی ربط، شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضاء زیر تشکیل می شود:

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس شورا)

۲- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۳- معاون برنامه ریزی و معاونت راهبردی رئیسی جمهور و...

خصوصی و تعاونی برگزار می شد اما به تدریج این شورا با حضور کم رنگ بخش خصوصی و تعاونی به دلیل عدم توجه کافی دولت به مطالبات به حق این بخشها اثر بخشی خود را از دست داد، در صورتی که تشکیل مستمر این شورا می توانست با تبادل نظر مستمر و اثر بخش بین تشکلهای غیر دولتی و دولت به کشف راهکاری اجرایی و عملیاتی برای برون رفت از بحران در بخش تولید کمک کند و گامی در جهت بهبود محیط کسب و کار کشور باشد و فضا را برای ایفای نقش این تشکلهای فراهم کند.

بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه به موضوع قیمت گذاری پرداخته است. هر چند در این ماده قانونی قیمت گذاری به کالاهای و خدمات عمومی انحصاری و کالاهای اساسی یارانه ای محدود شده است اما این ماده قانونی از ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبوده است. به طور مثال دخالت های مستقیم و غیر مستقیم دولت در قیمت گذاری بعضی کالاهای غیر ضروری که در بورس کالا کشف قیمت می شوند یکی از این نمونه هاست یا عدم پرداخت مابه التفاوت قیمت بازاری کالاهای انحصاری که توسط دولت قیمت گذاری می شوند نیز از دیگر نمونه های عدم اجرای کامل قوانین است.

۲-۲-۶- ضرورت پرداختن به برنامه ریزی توسعه ای و دلایل شکست آن

در دهه های پس از جنگ جهانی دوم، تلاش برای توسعه اقتصادی تقریباً بی چون و چرای، مترادف با پذیرفتن برنامه ریزی اقتصادی به عنوان مطمئن ترین و سراسر ترین راه برای پیشرفت اقتصادی بود. تا دهه ۱۹۸۰ میلادی قلیلی از افراد در کشورهای در حال توسعه در مورد مطلوبیت یا امکان اصلاح در ساختار و اجرای یک برنامه توسعه ملی تردید می کردند.

اما چرا چنین شکوهی برای برنامه ریزی توسعه و چنین اعتقادی به مفید بودن آن پدید آمد؟ در درجه اول چون گمان می شد برنامه ریزی ملی یک سازوکار مهم و شاید تنها سازوکار نهادی و سازمانی برای غلبه بر موانع عمده توسعه و برای اطمینان یافتن از تحقق نرخ رشد زیاد و پایدار است. برای رسیدن به فرمانروایان جهان (کشورهای پیشرفته) لازم بود که کشورهای فقیر متقاعد شوند که به یک برنامه جامع ملی نیاز دارند. متأسفانه سوابق برنامه ریزی با آنچه وعده داده می شد، موافق از آب در نیامد و حالا رهایی از توهم برنامه ریزی، به وفور دیده می شود. اما یک چارچوب جامع در سیاست گذاری توسعه می تواند نقش ارزنده ای در تسریع رشد و کاهش فقر داشته باشد.^۱

^۱ تودارو، مایکل و اسمیت، استیفن (۱۳۹۱)

۲-۶-۱- دلایل منطقی برای برنامه ریزی توسعه

پذیرش زود هنگام و گسترده برنامه ریزی- به عنوان یک ابزار توسعه اقتصادی- به چند استدلال بنیادی اقتصادی و نهادی مربوط می شد. چهار مورد از آن استدلال ها را که پرتفردار بوده اند، عبارت بودند از:^۱

شکست بازار: بازارها در کشورهای کمتر توسعه یافته در معرض کاستی های ساختاری و عملیاتی قرار دارند. بازار کالاها و عوامل تولید اغلب به سازماندهی نامناسب دچار است و وجود قیمت های مغشوش در اکثر موارد به معنای واکنش مصرف کنندگان و تولید کنندگان به نشانه ها و انگیزه هایی است که چندان ارتباط دقیقی با هزینه های واقعی کالاها، خدمات و منابع برای جامعه ندارند. بنابراین گفته می شود که حکومت ها باید در منسجم ساختن بازارها و اصلاح قیمت ها نقش مهمی به عهده بگیرند. همچنین گمان می شود که شکست بازار در قیمت گذاری برای عوامل تولید نیز به طور مستقیم بر نابرابری بین ارزش گذاری های شخصی و اجتماعی برای طرح های سرمایه گذاری مختلف دامن می زند. بنابراین در صورت فقدان دخالت حکومت ها، بازارها منجر به تخصیص نامناسب منابع حال و آینده شده یا حداقل، به تخصیصی می انجامد که شاید مطابق با منافع بلند مدت جامعه نباشد. شکست حکومت ها در بسیاری از مواردی رخ می دهد که سیاستمداران، کاغذ بازها و افراد یا گروهها در حکومت رخنه کرده، منافع شخصی خود را به منافع عمومی اولویت دهند. بررسی انگیزه های شکست حکومت کمک می کند اصلاحاتی از قبیل طراحی قانون اساسی و قوانین حکومت خدمات مدنی را بهتر انجام دهیم. کشورهای در حال توسعه ظاهرا به هر دو نوع شکست یعنی شکست بازار و شکست حکومت دچار هستند. «تودارو و اسمیت به نقل از استیگلیتز و آکینسون، ۱۹۸۰»

تخصیص و بسیج منابع: کشورهای در حال توسعه قادر به تامین هزینه اتلاف منابع مالی و انسانی محدود خود- و معطوف کردن آنها به سرمایه گذاری های مولد- نیستند. طرح های سرمایه گذاری باید نه صرفا براساس تحلیل بهره وری جزئی- در نسبت های صنعتی سرمایه به بازده- بلکه همچنین بر مبنای شرایط کلی یک برنامه توسعه و در نظر گرفتن صرفه های بیرونی، تبعات غیر مستقیم و اهداف بلند مدت طراحی شوند. کارگران ماهر باید در مشاغل استخدام شوند که بهتر از همه با شرایط ایشان سازگار است. برنامه ریزی اقتصادی را می توان با شناسایی موانع خاص و با انتخاب طرح های سرمایه گذاری و هماهنگ سازی آنها با هم- به نحوی که این عوامل کمیاب تولید به کارآمدترین کاربرد اختصاص یابد- بهبود داد. در عوض گروهی

۱. همان

هم معتقدند حتی بازارهای رقابت مند منجر به سرمایه گذاری کمتر شده و آن سرمایه گذاری ها را به حوزه هایی با اولویت های اجتماعی ناکافی (مثلا کالاهای مصرفی برای اغنیا) هدایت می کنند.

اثر ذهنی یا روانشناختی: اغلب فرض می شود که بیان تفصیلی اهداف اجتماعی و اقتصادی به شکل یک برنامه توسعه می تواند اثر ذهنی یا روانشناختی بر جمعیت های متنوع- اما پراکنده- یک کشور بگذارد. این کار البته ممکن است در به میدان آوردن مردم به نفع حکومت در یک مبارزه ملی برای حذف فقر، بی سوادی، و یا بیماری، یا تقویت قدرت ملی به کار آید.

کمک خارجی: تدوین برنامه های توسعه اغلب یک شرط ضروری برای دریافت کمک های خارجی دوجانبه و چند جانبه خارجی است. حکومت ها اگر یک فهرست از طرح ها تهیه کنند، بهتر می توانند کمک های خارجی را جذب کرده، کمک کننده ها را به اعطای پول ترغیب کنند، زیرا معلوم می شو آن پولها به عنوان مولف های یک برنامه عملیاتی حساب شده و منسجم به کار خواهد رفت.

۲-۲-۶-۲ - دلایل شکست برنامه ها

فاصله بین مزایای نظری برنامه ریزی و نتایج آن در اکثر کشورهای در حال توسعه، بسیار زیاد بوده است. شکاف بین حرف ها و واقعیت های اقتصادی حتی بیشتر از این نیز بوده است. سیاست های برنامه گذاری در کشورهای کمتر توسعه یافته، هر چند قرار بوده که به حذف فقر، کاهش نابرابری و کاهش بیکاری بینجامد، در واقع بدون تردید به تداوم آن مشکلات دامن زده است. این شکست ها عمدتاً به دلایل زیر بوده است:^۱

کاستی در برنامه ها و اجرای آنها

داده های ناکافی و نامطمئن

آشفته گی بیرونی و درونی پیش بینی نشده اقتصادی

ضعف های نهادی

فقدان اراده سیاسی

^۱ همان

۲-۲-۶-۳- پیش شرط های اجتماعی- فرهنگی و ضرورت های اقتصادی به منظور تحقق نظام بازار

یک نظام بازار کارآمد، به پیش شرط های ویژه اجتماعی، نهادی، حقوقی و فرهنگی نیاز دارد که اغلب در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. تقلب، فساد، انحصار در عرضه، نمی تواند یک شبه توسط نظریات نئوکلاسیکی ناپدید شود. ناآنان کیفیت و رابرت دورفمن ۱۴ شرط نهادی و فرهنگی را برای کارکرد موثر بازارهای خصوصی بر شمرده اند که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهیم کرد. برخی از این پیش شرطها عبارتند از:

۱- اعتماد (به بانک ها، شرکت های بیمه، تولید کنندگان و غیره) ۲- قانون و نظم (ضمانت اجرای قراردادها)
۳- امنیت فرد و دارایی ها ۴- رقابت در کنار همکاری (برای فراهم کردن محیط کار ایمن و شرایط پاک تر) ۵- تقسیم مسوولیت ها و توزیع قدرت (قوه قضاییه مستقل) ۶- صداقت حکومت ۷- شکل های کارآمد رقابت که در تقابل با سلطه انحصارگرایانه است ۸- آزادی تبادل اطلاعات (در کنار حفاظت از حریم خصوصی) ۸- گردش اطلاعات بدون محدودیت و جانبداری و...

با توجه به وجود این پیش شرط های نهادی و فرهنگی، یک نظام بازار کارآمد، حداقل به ۱۱ اقدام حقوقی و اقتصادی برای تسهیل در عملکرد بازار نیاز دارد که برخی از آنها عبارتند از:

۱- حقوق مالکینی که آشکارا مشخص شده باشند؛ دستورالعمل هایی برای استقرار حقوق مالکیت و انتقال آنها
۲- قوانین تجاری و دادگاههایی برای ضمانت اجرای آنها، به ویژه قوانین قراردادها و ورشکستگی
۳- آزادی استقرار کسب و کار در همه بخش ها جز آنهایی با آثار بیرونی عمده- بدون نیاز- به صدور مجوزهای اضافی؛ آزادی مشابه برای پرداختن به تجارت و کسب وکار و دستیابی به مناصب حکومتی (فرصت برابر برای حکومت کردن)

۴- پول داخلی با ثبات و یک نظام مطمئن و کارآمد برای انتقال وجوه (نظام بانکی)
۵- تدارک اطلاعات کافی در هر بازار درباره خصایص محصولات عرضه شده و وضعیت عرضه و تقاضا برای هر دو دسته ی خریداران و فروشندگان

۶- ابزارهایی برای اجرای سیاست های تثبیت کننده پولی و مالی
۷- مدیریت عمومی آثار بیرونی (در هر دو حالت مفید یا مضر بودن) و تدارک کالاهای عمومی

و...

واضح است که اصلاحات بازار شامل مواردی بسیار بیشتر از صرفاً حذف اختلالات قیمتی، خصوصی سازی شرکت های دولتی و اعلام قیمت های بازار است.^۱

به طور کلی کشورهای در حال توسعه قادر نیستند تا حدی که کشورهای صنعتی در مراحل اولیه توسعه با بازار تکیه کردند، از آن سازوکار استفاده کنند. شاید مهمترین دلیل این امر، ویژگی ناقص بودن شدید بازارها در اکثر کشورهای در حال توسعه باشد. یکی از این کاستی ها فقدان اطلاعات و وجود عدم اطمینان در کار اکثر تولید کنندگان و مصرف کنندگان است. کاستی مهم دیگر در اکثر کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته، حضور آثار بیرونی هنگفت است. ممکن است بسیاری از کالاها دارای ارزش اجتماعی فراوان باشند که در قیمت بازاری آنها نمود پیدا نکند. حتی اگر بازار در تخصیص منابع حاضر نسبتاً کارآمد عمل کند، حکومت ها باز هم باید برای تخصیص بهینه منابع تلاش کنند. تشکیل سرمایه یکی از ضرورت های اساسی برای توسعه اقتصاد است. پس اندازه های خصوصی در مراحل اولیه توسعه خیلی کم هستند و به همین دلیل حکومت ها با سیاست های پولی و مالی خود باید نقش عمده در انباشت سرمایه ایفا کنند. سرمایه گذاری در زیرساخت ها در مراحل اولیه توسعه نقش خطیری دارد زیرا چارچوبی برای سرمایه گذاری بعدی توسط هر دو بخش خصوصی و عمومی فراهم می کند. دغدغه مهم دیگر در بحث درباره بازار در مقایسه با برنامه ریزی، همان موضوع توزیع درآمد است. کشورهای در حال توسعه قادر هستند برای تسریع توسعه اقتصادی خود، به درجات مختلف از بازار تکیه کنند. ظاهراً کشورهای کم درآمد در مراحل اولیه توسعه مجبور هستند اتکای بیشتر به برنامه ریزی را ادامه دهند، زیرا پیش شرط های نهادی و فرهنگی برای یک نظام اقتصاد بازار، به خوبی فراهم نبوده، و در آینده تغییرات ساختاری عمده ای در انتظار آنهاست.^۲

مباحث مطرح شده در این قسمت نشان می دهد که موارد پیش گفته و ضرورت های تحقق پیش شرط های یک نظام بازار در اقتصاد ایران اساساً به طور نسبی وجود ندارد. می توان به بررسی تک تک پیش شرط های ذکر شده در سطور فوق نشت (کما اینکه در طول این پژوهش با بررسی موارد مصداقی به این موضوع پرداخته شده است) و مشاهده کرد که قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کلی و به طور ویژه مواد قانونی مورد نظر این پژوهش که یک اقدام قانونی در جهت گذار به یک نظام بازار و در جهت توازن بخشی بین فعالیت های اقتصادی بخش های دولتی و تشکلهای غیردولتی می باشد، چرا اثرات خود را در اقتصاد ملی آن طور که از اجرای این قانون انتظار می رفت نشان نداده است؟ گفته شد که نظام بازار به یک نهاد

۱. همان

۲. همان

نظارتی مستقل و دارای قدرت اجرایی کافی، شفافیت در تبادل اطلاعات، ضمانت اجرای قراردادهای و قوانین، آزادی استقرار کسب و کار به جز در موارد خاص، یک محیط اقتصادی با ثبات و قابل برنامه ریزی توسط فعالان بخشهای مختلف اقتصادی و... نیاز دارد که به نظر نمی رسد موارد گفته شده در مورد پیش شرط های تحقق یک نظام بازار به طور کامل در اقتصاد ایران محقق شده باشد. بنابراین ابتدا لازم است بسترهای قانونی، حقوقی و قضایی و اجرایی موجود اصلاح، تقویت و کارآمد شوند و در یک فضای باثبات اقتصادی قانون مذکور را عملیاتی کرد.

جمع بندی و نتیجه گیری

همانطوری که عنوان شد در برنامه های اول و دوم توسعه بیشتر اقدامات در راستای شفاف کردن هزینه ها و اقداماتی بود که باعث قیمتگذاری و شفاف کردن امتیازاتی می شد که در اختیار شرکتهای دولتی قرار داشت و بحث کاهش امتیازات و دخالت دولت در قیمتگذاری در مقایسه با شفاف سازی کمتر مدنظر قرار گرفت. در این رابطه قانون گذار در بندهایی به مباحث قیمت گذاری و رقابتی کردن فضای اقتصادی پرداخت، اما به دلیل اینکه دولت ها در برنامه های اول و دوم (به ویژه برنامه اول) توسعه بایستی به بازسازی زیر ساخت های اقتصادی کشور و خرابی های پس از جنگ می پرداختند، طبیعی بود که دولت در قیمت گذاری کالاها و خدمات ضروری و غیرضروری دخالت کند و یک سری امتیازات و معافیت های خاص به شرکتهای دولتی بدهد. در طول برنامه اول و دوم توسعه بعضا سیاست های غیر علمی و نامناسب پولی (در بانک مرکزی) و سیاست های خصوصی سازی که همه گیر نبودند، انجام شد. در این خصوص یکی از اهداف کلی برنامه اول توسعه بازسازی و نوسازی ظرفیتهای تولیدی، زیر بنایی و مراکز خسارت دیده در طول جنگ تحمیلی بود و در هدفهای کلی برنامه اول توسعه به موضوع تعادل بخشی بین بخشهای دولتی، خصوصی و تعاونی به طور جدی و با سازوکار اجرایی دقیقی و مشخص پرداخته نشد. برخلاف برنامه اول توسعه در برنامه دوم و هدفهای کلی این برنامه به موضوعاتی از جمله تعادل بخشی بین بخشهای مختلف اقتصادی و مشارکت عامه مردم در فعالیت های اقتصادی پرداخته شد. این رویکردها نشان از این داشت که قانون گذار در برنامه دوم توسعه برخلاف برنامه اول، به موضوع رقابتی کردن فضای اقتصاد ملی و به تبع آن برونزا کردن قیمت ها به وسیله سازوکار بازار جهت گیری و تمایل داشته است.

در طول برنامه سوم توسعه اصلاحات ساختاری شروع شد و در جهت اصلاح ساختار قیمت ها و آزاد سازی قیمت ها اقداماتی انجام گرفت، هر چند که از سرعت اجرایی کافی برخوردار نبود و اصلاحات بعضا کند انجام می شد. در برنامه سوم توسعه تعادل بخشی بین بخشهای مختلف اقتصادی پیش از پیش تقویت شد و به همین منظور با تاسیس بورس کالا در این دوره با هدف کشف قیمتهای صحیح گامی در جهت کاهش قیمت گذاری دولتی برداشته شد. همچنین در این برنامه مواد (۵)، (۳۶) و.. به موضوعات قیمت گذاری پرداخته اند و قانون گذار موضوع واگذاری شرکتهای دولتی و خصوصی سازی و به تبع آن کاهش امتیازات شرکتهای دولتی را طرح و تا حدودی نیز به مرحله اجرا در آورد.

برنامه چهارم توسعه علیرغم داشتن ظرفیت های اجرایی مطلوب، توسط مجری به طرق مختلف تغییر داده شد به نوعی که این برنامه نتوانست به اهداف کمی و کیفی از پیش تعیین شده خود برسد. در سالهای (۱۳۸۴ به بعد) پس از تدوین این برنامه موضوعاتی همچون طرح تثبیت قیمتها، حذف ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه^۱، اصلاحیه های گوناگون از آن و... اجرا شد و برنامه چهارم توسعه از مسیر قانونی و اجرایی خود منحرف و بصورت سلیقه ای به مرحله ی اجرا گذاشته شد.

هنچنین بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه به موضوع کاهش قیمت گذاری دولتی پرداخته است که در مقام عمل، عدم دخالت دولت در قیمت گذاری کالاهای غیر ضروری به طور کامل تحقق نیافت و در مقاطعی دخالت هایی در سازوکار قیمتها صورت گرفت.

همچنین به این موضوع پرداخته شد که به طور کلی دلایل منطقی برای برنامه ریزی توسعه و علت شکست این برنامه با توجه به اینکه مصداق های موارد پیش گفته در مورد اقتصاد ایران نیز نسبتاً صادق است، چه بوده است؟ عنوان شد که برنامه های توسعه ای به دلایلی از جمله شکست بازار، تخصیص و بسیج منابع، اثر ذهنی و رواشناختی و در نهایت کمک خارجی تدوین می شوند. بیان شده که اکثر برنامه ریزی های توسعه ای با شکست مواجه شده اند و علت این شکست ها نیز به علت کاستی در برنامه ها و اجرای آنها، داده های ناکافی و نامطمئن، ضعف های نهادی و... بوده اند. بنابراین در این قسمت با طرح این مطالب کلی هدف این بود که بررسی شود آیا موارد پیش گفته در مورد اقتصاد ایران صادق است؟ نتایج نشان می دهد که دلایل ذکر شده در سطور فوق در مورد اقتصاد ایران و در طی سالهایی که کشور دارای برنامه های توسعه ای و اسناد بالادستی بوده به طور نسبی در کلیت و مصادیق صادق است. به عنوان مثال در اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کلی و به طور خاص مواد (۸) و (۹۰) قانون مذکور و بند (د) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و حتی کلیت این قانون (برنامه پنجم توسعه)، مشکلاتی از جمله کمبود اطلاعات در مورد عملکرد تک تک مواد قوانین ذکر شده، نهادهای ناکافی، فقدان اراده سیاسی و نگاه سلیقه ای به اجرای قوانین، اجرای ناقص قوانین و برنامه های توسعه ای و ... را دارا بوده اند. در نهایت پیش شرط های تحقق یک نظام بازار عنوان شد و ذکر شد که اساساً این پیش شرط ها در اقتصاد ایران به طور کامل محقق نشده اند.

^۱. متن کامل ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه "برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم) و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاههای موضوع ماده (۱۶۰) این قانون طی سالهای این برنامه ممنوع می باشد."

درمجموع این برنامه ها دارای مشکلاتی از جمله عدم اجرای کامل مفاد قانونی این برنامه ها، فقدان اطلاعات شفاف از عملکرد برنامه ها، داده های ناکافی و نامطمئن اقتصادی به ویژه در سالهای اخیر، ضعف های نهادی و نظارتی، سیاست زدگی و برخورد سلیقه ای در اجرای این برنامه ها و... دارا بوده اند. لازم به ذکر است این مشکلات از سال ۱۳۶۸ تا کنون و در طول همه این برنامه ها بوده اند اما در برهه هایی از زمان به ویژه در سالهای اخیر تشدید شده اند، در حالی که انتظار می رفت با نزدیک شدن به افق چشم انداز ۲۰ ساله و با وجود قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاحات ساختاری اقتصاد ملی در مسیر صحیح تری قرار می گرفت، اما شاخص های خرد و کلان اقتصادی ایران به خوبی تصدیق کننده ی این مطلب است که اصلاحات ساختاری و زیر بنایی کشور مسیر درستی را نپیموده است.

نتیجه ای که از مباحث مطرح شده در این قسمت می توان گرفت این است که اگرچه اقتصاد ایران در طول سالهایی که دارای برنامه های توسعه ای بوده (از سال ۱۳۶۸ تا کنون و حتی قبل از آن) به تدوین این برنامه ها همت گماشته است و از مبانی نظری و تئوریک علمی در این زمینه بهره جسته است، اما در عرصه و مقام عمل نتوانسته است آن طور که باید و شاید اقتصاد ملی را به جایگاه مطلوب و شایسته و رسیدن هر چه سریع تر به اهداف سند چشم انداز ۲۰ ساله نزدیک تر کند. یکی به آزاد سازی قیمت ها و رقابتی تر کردن فضای اقتصادی کشور اندیشه و دیگری طرح تثبیت قیمتها را که درست در نقطه مقابل دیدگاه قبلی قرار دارد را دنبال کرده است. و یا با گذشت حدود ۵ سال از قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ بودجه شرکتهای دولتی به طور بی سابقه ای افزایش یافته است.

به عبارت دقیق تر مصارف بودجه عمومی در این قانون (با رقم ۲ هزار و ۳۶۰ تریلیون و ۴۸۵ هزار میلیارد ریال) افزایش یافته است. همچنین منابع و مصارف عمومی ۲ هزار و ۱۰۴ تریلیون و ۳۸۲ میلیارد ریالی این قانون نسبت به سال گذشته، افزایش ۴۵,۹ درصدی داشته است. بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت با رشد ۲۷,۲ درصدی به رقم ۵ میلیون و ۳۷۵ هزار و ۹۳۶ میلیارد ریال رسیده و این برخلاف قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و لزوم کاهش حجم دولت در اقتصاد ملی است. با این توصیف امتیازات شرکتهای دولتی نیز با این افزایش بودجه ها به نوعی افزایش پیدا خواهد کرد.

به نظر می رسد تا زمانی که نهادهای سیاست گذار در زمینه اقتصاد به یک هم گرایی و فهم مشترک از مبانی نظری توسعه نرسیده اند، شاهد این تناقضات اجرایی و قانونی خواهیم بود و با تغییر قوه مجریه و رکن اجرایی

کشور، سند بالادستی نیز تغییر خواهد کرد و کشور دوباره در مسیر آزمون و خطا قرار خواهد گرفت. البته لازم به ذکر است که داشتن یک هم گرایی و رسیدن به یک اجماع نظر از مباحث نظری و تئوریک توسعه الزاما به معنای آن نیست که روش رسیدن به هدف از پیش تعیین شده نیز یکسان باشد. به بیان دیگر در رسیدن به نقطه تعادل می توان روش های مختلفی را اتخاذ کرد اما در اجرای روشهای مختلف بایستی هدف اصلی را مد نظر قرار داد.

۲-۳- احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه در رابطه با

کاهش قیمت‌گذاری دولتی و امتیازات شرکت‌های دولتی

از جمله مهم‌ترین اقدامات کشور برای محدود کردن قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت و امتیازات شرکت‌های دولتی می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی^۱ اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ اشاره کرد. ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت ویژه محدودیت قیمت‌گذاری دولتی و ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی محدود کردن امتیازات شرکت‌های دولتی را پی‌گیری می‌کنند.

تصویب و اجرای این مواد از جمله مهم‌ترین اقدامات و تلاش‌های رسمی دولت جهت کاهش این نوع دخالت دولت در اقتصاد است. ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای رفع تبعیض بین شرکت‌های دولتی و خصوصی مقرر می‌دارد که هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون وجود دارد، باید عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی‌غیردولتی در نظر گرفته شود. ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سعی بر آن دارد که با ایجاد هزینه‌های بر دولت در جهت کاهش دخالت در قیمت‌گذاری پیش رود. ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که تجربه انواع قانون‌های تصویب شده در مورد محدود کردن

^۱ - مجمع تشخیص مصلحت نظام از سال ۱۳۷۷ مطالعات و اقدامات خود را برای تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شروع کرد. نتیجه این تلاش‌ها در پنج بند در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به رهبری تقدیم شد و ایشان آن را به سران قوا در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ابلاغ کردند. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغیه از طرف رهبری دارای محورهای زیر بود:

- 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.
 - افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی.
 - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی.
 - افزایش سطح عمومی اشتغال.
 - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- قوه مجریه نیز در راستای این سیاست‌ها «لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی» را در اردیبهشت ۱۳۸۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد و مجلس با توجه به اهمیت موضوع کمیسیون ویژه‌ای تشکیل داد. این لایحه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی برای تبدیل به قانون به شورای نگهبان قانون اساسی فرستاده شد. این شورا اصلاحاتی را بر مصوبه مجلس وارد دانست و در نهایت این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد و در تاریخ ۲۵ خرداد ۱۳۸۷ به تصویب مجمع رسید و قانون تصویب شده در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد.

قیمت‌گذاری دولتی را در خود دارد به شیوه‌ای تکامل‌یافته‌تر نسبت به ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ به این موضوع می‌پردازد هر چند که در این قانون نیز موارد مبهمی وجود دارد.

۲-۳-۱- ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

آنچه در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده، در مقایسه با بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه از لحاظ دامنه شمول بسیار محدودتر است. به این شکل که در بند «ج» از جزء «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یعنی سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی آمده است که «جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد». بنابراین حکم این سند بالادستی درباره قیمت‌گذاری فقط برای آن دسته از شرکت‌هایی صادق است که مشمول واگذاری هستند. از این جهت دامنه شمول آن محدود بوده و دیگر شرکت‌های دولتی که مشمول واگذاری نیستند تحت شرایط قبل به فعالیت خود ادامه خواهند داد. به علاوه در این حکم علاوه بر قیمت‌گذاری به موارد دیگری چون بازار و مدیریت مناسب این شرکت‌ها پرداخته شده که بی‌ارتباط با موضوع قیمت‌گذاری نیستند.

حکم ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به این شکل آورده شد: «چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید». آنچه در نگاه نخست به این ماده به از آن برداشت می‌شود این است که دولت اگر قیمت کالا و خدماتی را در بنگاه‌های مذکور به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را جبران نماید. اما این امر تنها صورت موضوع است.

نگاه دقیق‌تر به محتوای این ماده چند نکته مهم را به دست می‌دهد. نخست این که ماده (۹۰) به‌طور ضمنی، نه تنها دخالت دولت را در تعیین قیمت کالاها و خدمات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری به رسمیت می‌شناسد بلکه این امر را در صورت نیاز به کالاها و خدمات تولیدی سایر بنگاه‌های غیردولتی نیز تسری می‌دهد. حال آن‌که آنچه از عنوان و محتوای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌هایی که این قانون از آن الهام

گرفته است برمی‌آید این است که در این قانون باید قیمت‌گذاری کالاها و خدمات محدود گردد. تنها مجازاتی که در این قانون برای محدود کردن دخالت دولت در قیمت‌گذاری در این ماده وجود دارد این است که اگر قیمت تکلیفی کمتر از قیمت تمام‌شده باشد باید مابه‌التفاوت آن را پرداخت نماید و اگر این قیمت تکلیفی بیشتر و یا برابر با قیمت تمام‌شده باشد هیچ تضمینی برای جلوگیری از این نوع دخالت دولت در اقتصاد وجود ندارد. نکته دیگر این که این ماده هزینه تمام‌شده کالاها و خدمات را ملاک جبران مابه‌التفاوت مذکور دانسته است و قیمت بازاری آن کالا و خدمت را مبنا قرار نداده است. این امر می‌تواند در برخی موارد به زیان و یا سود بنگاه تولیدی تمام شود. زمانی که قیمت بازار بیش از قیمت تمام‌شده بنگاه است بنگاه از این تعیین قیمت متضرر و زمانی قیمت تمام‌شده بیشتر از قیمت بازار است بنگاه از این قیمت منتفع می‌شود.

بنابراین اگر محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با محتوای حکم مشابه موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بند «ج» ماده (۳۹) قانون چهارم توسعه مقایسه گردد می‌توان به نتایج زیر رسید. زمانی که ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ با حکم مشابه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقایسه شود دو تفاوت اصلی موجود بین آن‌ها مشخص می‌گردد. نخست این که در حکم موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فقط شامل شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود ولی آنچه در ماده (۹۰) آماده است علاوه بر این شرکت‌ها بنگاه‌های غیردولتی را نیز دربرمی‌گیرد. دیگر این که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر شده که قیمت‌گذاری محصولات مطابق قانون تجارت انجام شود که محتوای آن قیمت‌گذاری توسط بازار است اما در ماده (۹۰) تعیین قیمت هم می‌تواند توسط بازار انجام بگیرد و هم توسط دولت و علاوه بر آن در جبران زیان ناشی از قیمت تعیین شده قیمت تمام‌شده مبنا قرار می‌گیرد.

در نهایت این که از محتوای حکم موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌توان محدود شدن دولت در قیمت‌گذاری محصولات بنگاه‌ها را دید، ولی در ماده (۹۰) محدودیتی برای دولت در قیمت‌گذاری به جز پرداخت مابه‌التفاوت که از حقوق مسلم بنگاه‌ها است دیده نمی‌شود. زمانی که ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ با بند «ج» ماده (۳۹) قانون چهارم در مقام مقایسه با یکدیگر قرار می‌گیرند می‌توان به چند نکته مهم رسید. اول این که ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم قیمت‌گذاری دولتی را فقط به کالاها و خدمات اساسی محدود می‌کند ولی ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قیمت‌گذاری دولتی را به گروه خاصی از محصولات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری و سایر بنگاه‌های غیردولتی محدود نمی‌کند و دولت به‌طور ضمنی این اجازه را دارد که قیمت هر محصولی را تعیین نماید. بنابراین در قانون برنامه چهارم قیمت‌گذاری تنها به چند مورد خاص

محدود شده است ولی در قانون اصل ۴۴ به‌نوعی برداشته شده و محدودیت دیگری اعمال شده است. موضوع دیگری که باید در این مورد به آن اشاره کرد این است که در این بند از قانون برنامه چهارم تمایزی بین دولتی یا غیردولتی بودن بنگاه‌های تولید کننده محصولات مزبور وجود ندارد ولی دامنه شمول ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ فقط به بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری و بنگاه‌های غیردولتی محدود می‌شود و بنگاه‌های دولتی از دایره شمول این قانون خارج هستند.

در ادامه بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم آمده است که چنانچه دولت قیمت کالاها و خدمات اساسی را به قیمتی کمتر از "قیمت تعیین شده" تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را بپردازد و در آن "قیمت تعیین شده" مبنای جبران مابه‌التفاوت قرار گرفته است یعنی در این قانون هر دو قیمت توسط دولت قرار می‌گیرد و علاوه بر آن مبنای تعیین "قیمت تعیین شده" مشخص نمی‌گردد نتیجه این که زمانی که دولت از قیمت تعیین شده توسط خودش تخطی کند ملزم به جبران است نه از قیمت بازار و یا از قیمت تمام شده کالا، ولی در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مسئله به‌گونه دیگری مطرح شده و مشکل موجود به‌نوعی برطرف شده گشته است، به این شکل که در ماده (۹۰) تنها اگر دولت قیمت کالایی را به قیمتی کمتر از قیمت تمام شده کالا آن هم در بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا غیردولتی تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را بپردازد بنابراین در اینجا قیمت تمام شده کالا مبنای جبران قرار می‌گیرد نه قیمت تعیین شده از سمت دولت که مبنای تعیین آن نیز مشخص نیست.

نکته دیگری که در هر دو قانون مشهود است این است که از جبران مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی در هر دو قانون به‌مثابه عاملی بازدارنده دولت در تعیین قیمت استفاده شده است. نتیجه این مقایسه‌ها این است که ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با وجود تمام مزایایی که دارد دارای یک نقص است و آن این است که جوازی برای دولت در قیمت‌گذاری تمامی کالاها و خدمات صادر نموده هر چند که پرداخت مابه‌التفاوت می‌تواند عاملی بازدارنده در انجام کار باشد.

نکته‌ای که باید در مورد ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ذکر شود این است که این ماده در ابتدا به پیشنهاد نمایندگان به صورت ماده الحاقی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی افزوده شد و به این صورت تنظیم شده بود: "هرگونه قیمت‌گذاری دولتی محصولات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری و سایر بنگاه‌های بخش غیر دولتی ممنوع است."

تبصره- چنانچه دولت به هردلیل فروش کالا یا خدمات بنگاههای فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از هزینه تمام شده تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.^۱ اما صدر این ماده پس از اعاده از شورای نگهبان حذف شد و ماده به صورتی پیش‌گفته تصویب نهایی شد.^۱

۲-۳-۲- ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه

تصویب بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه از دیگر گام‌های مهم در جهت محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات است. این بند مقرر داشته است که دولت می‌تواند به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات: "با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قیمت‌گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود نماید.

تبصره ۱- دولت مکلف است ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد برساند.

تبصره ۲- در اجرای این بند، چنانچه قیمت فروش کالا یا خدمات کمتر از قیمت عادلانه روز تکلیف شود، مابه‌التفاوت قیمت عادلانه روز و تکلیفی باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت شود و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر گردد.^۱ این ماده آخرین قانون درباره قیمت‌گذاری است که در این سطح به تصویب رسیده است. بنابراین باید تمام تجارب قبلی در آن لحاظ شده و کاستی‌ها و نواقص احتمالی قوانین قبلی در آن به حداقل ممکن رسیده باشد.

بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه چند تفاوت و برتری مهم نسبت به ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خود نهفته دارد. نخست این‌که قانون‌گذار اجرای مفاد این بند توسط دولت را به رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دولت منوط کرده است. از آنجا که در این بند نامی از بند یا ماده خاصی از قانون اصل ۴۴ برده نشده است می‌توان این‌گونه قضاوت کرد که منظور قانون‌گذار کل مفاد قانون اجرای اصل ۴۴ بوده و چون این بند در ارتباط با ماده (۹۰) آن قانون است باید به این

^۱-در پیوست یک اطلاعات بیشتر در مورد نحوه تصویب این ماده در مجلس با استفاده از مشروح مذاکرات مجلس آورده شده است.

ماده به صورت ویژه نگاه شود. نکته دوم که مهم ترین تفاوت این دو ماده نیز هست این است که در ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم قیمت گذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه ای و ضروری محدود شده است ولی در ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ این محدودیت وجود نداشت. در ماده (۱۰۱) این قانون قیمت گذاری به دو دسته از کالاها و خدمات محدود شده است، یعنی دسته کالاها و خدمات عمومی و انحصاری که کالاهای از قبیل آب و برق و گاز و... در آن جای می گیرد و دسته کالاها و خدمات اساسی و ضروری که اقلامی چون گندم در آن جای می گیرد. بنابراین این قانون با لحاظ کردن این محدودیت نقص ماده (۹۰) قانون را که محدودیتی اعمال نکرده بود، مرتفع نموده است.

نکته دیگری که در مورد مفاد بند «د» ماده (۱۰۱) باید به آن اشاره کرد این است که این قانون دولت را مکلف نموده تا ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را تهیه و تصویب نماید، حال آن که در ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ دولت به چنین امری نشده بود و فقط از وی خواسته شده بود که در صورت قیمت گذاری مابه التفاوت آن را با قیمت تمام شده کالاها بپردازد. مفاد ماده (۱۰۱) در بعد پرداخت مابه التفاوت نیز نسبت به محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ تغییر نموده است. در تبصره (۲) بند «د» ماده (۱۰۱) دولت مکلف شده است که در صورتی قیمت فروش کالا یا خدمات را کمتر از قیمت عادلانه روز تکلیف کند، مابه التفاوت قیمت عادلانه روز و تکلیفی به بنگاه مربوطه پرداخت نماید، بنابراین در اینجا قیمت عادلانه روز ملاک پرداخت مابه التفاوت قرار گرفته است بنابراین قانون گذار وجود بازار را برای کالاها و خدمات مربوطه به رسمیت شناخته است که این خود یک گام اساسی در جهت خصوصی سازی به شمار می رود هر چند آمدن واژه "عادلانه" بر سر کلمه روز نشان از آن دارد که این به رسمیت شناختن هنوز کامل نیست. این امر از تفاوت های مهم بین این قانون با ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ و ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم است چون در آن ها به ترتیب قیمت تمام شده کالاها و قیمت تعیین شده از سوی دولت ملاک جبران مابه التفاوت قرار گرفته اند. از این رو می توان بیان داشت که قوانین مزبور در این بعد از سیر تکاملی برخوردار بوده اند.

با توجه به مسائل که در این بخش بیان شد می توان نتیجه گرفت که قوانین مربوط به قیمت گذاری در طی زمان یک سیر تکاملی را پیموده اند، و در نهایت در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که مهم ترین آن ها هستند متجلی شده اند. این دو قانون با وجود برخی از اشکالات که بر آن ها وارد شد تکامل یافته ترین قوانین در باب محدود کردن و سامان دادن به

قیمت‌گذاری دولتی در ایران هستند. با توجه به مسائل گفته‌شده فوق پیرامون محتوای این دو قانون، می‌توان محتوای این دو قانون در باب قیمت‌گذاری را به شکل زیر بیان نمود:

قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت باید با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود گردد. باید ضوابطی برای تعیین کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که یک کالا باید دارای چه معیارها و ویژگی‌هایی باشد تا در یکی از این دو دسته کالا قرار گیرد یا اگر چه معیارها و ویژگی‌هایی داشته باشد می‌تواند از این دو دسته کالا خارج شود.

باید طبق ضوابط فوق فهرستی از کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری تهیه گردد تا حدود قیمت‌گذاری دولتی مشخص گردد.

باید ضوابطی که با استفاده از آن کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری قیمت‌گذاری می‌شوند مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که از چه روشی برای تعیین قیمت کالاها و خدمات مربوطه استفاده شده و مبنای نظری و تجربی روش اتخاذشده کدام است.

باید روش تعیین "هزینه تمام‌شده" کالاها و خدمات و نیز قیمت "عادلۀ روز" برای جبران مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی با این مقادیر مشخص گردد، یعنی مشخص شود که هزینه تمام‌شده با چه مبنای روشی محاسبه می‌شود و نیز معین گردد که معنی قیمت "عادلۀ روز" چیست و مقدار آن برای هر کالا بر چه مبنایی مشخص می‌شود. مشخص شود زمانی که هر دو قانون با هم در حال اجرا شدن هستند کدام یک از این قوانین برای جبران مابه‌التفاوت مبنای عمل قرار می‌گیرد. یعنی برای پرداخت مابه‌التفاوت "هزینه تمام‌شده" مبنای عمل است یا "قیمت عادلۀ روز".

دولت در کل و نیز برای هر یک از کالاهای تعیین قیمت‌شده چه میزان مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری چه مقدار هزینه بر دولت تحمیل کرده است.

۲-۳-۳- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو یا

تعمیم امتیارات شرکت‌های دولتی

برابری در فرصت‌ها و وجود شرایط رقابتی در بازار از مهم‌ترین الزامات محیط کسب و کار مناسب است. برهم خوردن هر یک از این عوامل سبب خواهد شد که محیط کسب و کار بنگاه‌ها نامناسب شده و عملکرد آن‌ها تحت تاثیر قرار گیرد. بنگاهداری دولت و امتیازات ویژه‌ای که از جانب دولت برای این بنگاه‌ها در نظر گرفته می‌شود از جمله عواملی هستند که فرصت‌های نابرابر در بازار ایجاد می‌کنند و شرایط رقابتی بازار را برهم می‌زنند. لغو یا تعمیم این‌گونه امتیازات می‌تواند به ایجاد شرایط برابر و رقابتی برای فعالیت بنگاه‌ها کمک نماید. از این‌رو، ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون دولت را مکلف به لغو یا تعمیم این امتیازات می‌کند، متن این ماده به این شکل تصویب شده است: «هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره- دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.»

همان‌گونه که در بخش قبلی بیان شد بنگاهداری دولت در ایران و نیز امتیازات ویژه آن‌ها سابقه‌ای طولانی داشته و این امر همیشه از عوامل بازدارنده ایجاد شرایط رقابتی در اقتصاد ایران بوده است. اما قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در جهت تحقق اهداف مهمی چون افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی تصویب شده، در ماده (۸) به مبحث لغو یا تعمیم این امتیازات پرداخته، تا گامی در جهت تسهیل رقابت و ایجاد محیط کسب و کار مطلوب برداشت باشد. در تحلیل محتوای این ماده می‌توان به چند نکته مهم اشاره نمود. اولین نکته این است که این قانون تمامی امتیازات بنگاه‌های گروه یک و دو^۱ این

^۱ - مطابق ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تمام فعالیت‌های اقتصادی کشور شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه تقسیم می‌شود. مطابق این تقسیم‌بندی تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه در گروه یک و فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه جای می‌گیرند. فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه سه از ایت قرار هستند: شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد، شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، معادن نفت و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون، بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون. این ماده

قانون را مدنظر قرار می‌دهد، این درحالی است که طبق ماده (۳) این قانون باید صد درصد بنگاه‌های دولتی گروه یک و نیز هشتاد درصد بنگاه‌های دولتی گروه دو واگذار شوند، بنابراین اگر این ماده قانون به‌درستی اجرا شود فقط بیست درصد از بنگاه‌های گروه دو دولتی باقی خواهند ماند و باید امتیازات آن‌ها لغو یا تعمیم داده شود. از این‌رو، در صورت اجرای کامل این ماده (۳) وجود این امتیازات تاثیر قابل توجهی نخواهد داشت، چون تنها بیست درصد از بازار بنگاه‌های گروه دو دولتی خواهد ماند. البته وجود عبارت "بیست درصد از بازار" در این ماده خود مباحث زیادی را پیش آورده است.

نکته دیگری که در باب محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید بیان شود این است که لغو یا تعمیم امتیازات باید از چه طرقی انجام شود و در کجا دولت باید امتیازات را لغو و در کجا باید آن‌ها را تعمیم دهد و آیا اینکه لغو یا تعمیم این امتیازات برای دولت بار مالی نیز دارد. البته درباره مسئله اخیر در مجلس در زمان تصویب بحثی صورت گرفته است و نظر نمایندگان این بوده که لغو امتیازات احتمالاً برای دولت درآمد و تعمیم آن‌ها هزینه خواهد داشت.^۱ نکته مهم و آخر درباره این ماده این است در این ماده که فقط از وجود این امتیازات نام برده شده است و حال آن‌که این امتیازات از چه نوع هستند و چرا وضع شده‌اند خود عامل بسیار مهمی است. این امتیازات معمولاً به‌منظور حمایت از بنگاه‌ها جهت رونق یافتن کسب و کار و یا به‌جهت پایین آمدن قیمت تمام‌شده جهت حمایت از مصرف‌کنندگان وضع شده‌اند. این امتیازات با توجه به اهداف و ابزارهای در دسترس دولت دامنۀ نسبتاً گسترده‌ای را در برمی‌گیرند. معافیت‌های مالی‌اتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای این شرکت‌ها هستند.

تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه را به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران منوط می‌کند. درباره ماهیت فعالیت‌های گروه یک گفت که بند «الف» ماده (۳) این قانون مقرر می‌دارد که مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در فعالیت‌های گروه یک ممنوع است و نیز در تبصره (۱) این بند دولت مکلف می‌شود که تمام سهم خود را در بنگاه‌های واگذار نماید. درباره ماهیت فعالیت‌های گروه دو نیز باید گفت که مطابق بند «ب» ماده (۳) این قانون دولت مکلف شده است تا هشتاد درصد ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در فعالیت‌های این گروه را به بخش خصوصی واگذار نماید.

^۱ - برای اطلاع بیشتر به پیوست ۲ رجوع شود.

بخش سوم: تحلیل محتوای مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه

مقدمه

بخش اول به صورت مختصر به سابقه قیمت گذاری کالاها و خدمات و امتیازات شرکت های دولتی در کشور پرداخت، و مشخص گشت که شرایط و اقتضائات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در دوره های مختلف و به همراه منافع گروه ها و بروکرات ها و بعضاً تفکرات حاکم بر دولت و کارگزاران دولتی سبب شده که دخالت دولت در اقتصاد از نوع تعیین قیمت و ایجاد امتیازات ویژه برای شرکت های دولتی افزایش یابد و در برخی اوقات همین عوامل سبب شده اند تا حرکاتی در جهت عکس صورت پذیرد. جهت تکمیل بحث منعقد شده در فصل اول پیرامون تاریخچه قیمت گذاری و امتیازدهی به شرکت های دولتی در فصل دوم بحث تاریخی در جهت عکس بخش اول شکل گرفت، و بررسی شد که از چه زمانی، از چه طریقی و به واسطه چه عواملی قیمت گذاری کالاها و خدمات و امتیازات خاص شرکت های دولتی نسبت به شرکت های خصوصی محدود شده و بیان شد که با اعمال محدودیت در زمینه اول نقش بازار پر رنگ تر شد و با اعمال محدودیت در زمینه دوم بازار به سمت رقابتی شدن و برابری در محیط فعالیت پیش رفت.

از مهم ترین اقداماتی که دولت برای محدود کردن قیمت گذاری کالاها و خدمات توسط دولت و امتیازات شرکت های دولتی انجام داده، ارائه لایحه هایی دربردارنده مضمون فوق به مجلس جهت تصویب و نیز اجرای مطلوب آن در تمام سطوح است. سابقه تلاش برای رسیدن به دو مفهوم فوق - یعنی محدود کردن قیمت گذاری دولتی و کاهش امتیازات شرکت های دولتی - در بخش های قبل بررسی و بیان شد که ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت ویژه برای تحقق محدودیت قیمت گذاری دولتی و ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای محدود کردن امتیازات شرکت های دولتی تصویب شده اند. تصویب و اجرای این مواد از جمله مهم ترین اقدامات و تلاش های رسمی دولت جهت کاهش این نوع دخالت دولت در اقتصاد است. ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای رفع تبعیض بین شرکت های دولتی و خصوصی مقرر می دارد که هر امتیازی که برای بنگاه های دولتی فعال در فعالیت های اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون وجود دارد، باید عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و

عمومی غیردولتی در نظر گرفته شود. از طرف دیگر، ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سعی بر آن دارد که با ابزار تحمیل هزینه‌هایی بر دولت، در جهت کاهش دخالت‌های قیمت‌گذارانه پیش رود. در نهایت، ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که تجربه انواع قانون‌های تصویب شده در مورد محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی را در خود دارد به شیوه‌ای تکامل یافته‌تر نسبت به ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ به موضوع محدود کردن قیمت‌گذاری پرداخته، هر چند همان‌گونه که به آن اشاره خواهد شد موارد مبهم و کاستی‌هایی این ماده نیز وجود دارد.

از این رو، برای تحلیل محتوای مواد مذکور در این بخش از کار این گزارش به این شکل تنظیم شده است که ابتدا به صورت مختصر سیر دخالت دولت ایران در اقتصاد بررسی شده است سپس با توجه به این موضوع ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم که در ارتباط با محدود کردن قیمت‌گذاری دولت هستند تحلیل محتوا شده‌اند. در قسمت بعد محتوای این مواد در کالاها و خدمات منتخب بررسی شده است. تحلیل محتوای ماده (۸) قانون اصل ۴۴ در ارتباط با لغو و یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی بخش دیگری از این گزارش است که در آن محتوای این ماده به دقت تحلیل شده و سپس تحقق محتوای این ماده در سه شرکت دولتی بررسی شده است. در نهایت از تمامی این مباحث یک جمع‌بندی به عمل خواهد آمد.

۳-۱ سیر تحول جایگاه دولت و بازار در اقتصاد ایران (با تأکید بر قیمت‌گذاری)

در سیر تحولات و تکامل علم اقتصاد مکاتب مختلفی در اقتصاد ظهور پیدا کردند و نظریات خود را مطرح ساختند. مکتب کلاسیک با انتشار کتاب ثروت ملل آدام اسمیت در سال ۱۷۷۶ میلادی که به نوعی شروع علم اقتصاد مدرن نیز می باشد، نقطه عطفی در پیشرفت بشری به وجود آورد. اقتصاددانان کلاسیک بر چند اصل بنیادین اتفاق نظر داشتند: ۱- تأکید بر مالکیت خصوصی ۲- اعتقاد به آزادی عمل اقتصادی در رقابت به عنوان انگیزه ای برای تحقق و بهبود رفاه ملی ۳- مخالفت با مداخله دولت در امور اقتصادی ۴- طرفداری از نظام آزادی طبیعی به این معنا که سیستم بازار و نظام قیمت ها منافع فردی را در راستای منافع شخصی قرار می‌دهد و به نوعی به همسویی این دو نفع (نفع شخصی و خصوصی) اعتقاد داشتند.

مکتب مارکسیسم بر این عقیده بود که سرمایه داری انبوهی از سرمایه را انباشت می کند، با افزایش حجم این سرمایه و به کارگیری آن در تولید به جای انسانها روز به روز بر ارتش بیکاران افزوده می شود، بیکاری فزاینده بر طبقه کارگر فشار می آورد و به این ترتیب این قشر کارگر شروع به شورش کرده و به این ترتیب آرمان

شهر سوسیالیست ها و مارکس به وقوع می پیوند. مکتب سوسیالیستی نقش دولت را بسیار فراتر از دولت شبگرد کلاسیکی می دانست و معتقد بود که دولت باید نقش بسیار گسترده ای را در اقتصاد بر عهده داشته باشد.

مکتب نئو کلاسیکی همان اصول اقتصاددانان کلاسیک را می پذیرد و فرض می کند که افراد به وسیله دست نامرئی آدم اسمیت هدایت می شوند. نگرش کلاسیک ها نگرش کلی به رشد و رفاه است و نگرش نئوکلاسیک ها بیشتر فرد گرایانه است. این مکتب اقتصادی نیز همانند مکتب کلاسیکی نقش حداقلی را برای دولت قائل است.

جان مینارد کینز اندیشمند برجسته و آسیب شناس بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ نقش دولت را دوباره در اقتصاد مطرح ساخت. کینز معتقد بود که «اصولا هیچ مکانیسم مطمئن و خودکاری وجود ندارد. اقتصاد به جای اینکه الاکلنگی باشد که مدام خود را به تعادل در می آورد به آسانسوری می ماند که می تواند بالا و پایین برود و ممکن است در طبق همکف یا در طبقه بالایی کاملا متوقف شود. به عبارت دیگر هر گاه رکودی روی دهد اقتصاد نمی تواند خود را درمان کند. لذا ممکن است ار پا درآید و برای مدتهای نامعین مانند کشتی به گل نشسته راکد بماند» (علوی، کلیات علم اقتصاد). عبارات کینز بسیار گویاست و مکتب کینزی نیز بر همین معنا و مفهوم استوار است و دخالت دولت در اقتصاد را یک ضرورت می داند.

هایک تئوریسن مشهور **مکتب اتریشی**^۱، بیان می کند که فرآیند بازار الگوی کاملی از یک نظام غیر شخصی خود خود تنظیم گر و مناسب ترین راه حل برای مسائل اقتصادی است. اتریشی ها معتقدند که دولت با مداخلات ناموجه خود در قالب سیاست های کلان اقتصادی عمده ترین منبع بی ثباتی سامانه بازار تلقی می شود و علت بحرانهای اقتصادی و دوره های تجاری قرن نوزدهم و بیستم را مداخلات در سامانه پولی و مالی فرآیند بازار می داند. نگاه مکتب اتریشی به مسئله حدود دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی نگاهی کیفی است و حجم فعالیت دولت و سهم آن در GNP اهمیت چندانی ندارد.^۲

مکتب ساختار گرایی نیز نوعی روش و منطق پژوهشی است که جهان را به صورت مجموعه ای منظم و منسجم و مرتبط با هم می بیند؛ به عبارت دیگر؛ نوعی تفکر است که علت و ریشه مسائل و مشکلات اقتصادی و تنگناها و بی تعادلی ها را در مجموعه ای از پدیده های اقتصادی و اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ... می داند.

^۱ Austrain School

^۲عباسی (۱۳۸۸)

این مکتب به کارکرد سالم نظام خود سامان بازار آزاد اعتقاد چندانی ندارد و تاکید می کند شرایط و زمینه هایی که کلاسیک ها و نئوکلاسیک ها برای کارکرد سالم بازار پیشنهاد می کردند در واقع به سختی دست یافتنی است و حتی در برخی از کشورها دست یافتنی نیست.^۱

نهادگرایی یک نوع تجزیه و تحلیل اقتصادی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در تعیین وقایع اقتصادی مورد تاکید قرار می دهد. نهادها در واقع **قواعد بازی** در عرصه های مختلف هستند. احترام به مالکیت خصوصی، اخلاق کسب و کار، وجدان کاری، سنتهای تثبیت شده، قواعد و قوانین رسمی از نمونه هایی از نهادها هستند. این نگرش در عین حال نقدی بر اقتصاد نئوکلاسیک است که به نظر نهاد گرایان، عناصر و فضاهای غیر اقتصادی (که در آن افراد تصمیم گیری می گیرند) را نادیده گرفته است. نهاد گرایان تلاش می کردند یک روش فراگیرتری از تحلیل اقتصادی را به کار گیرند که دربردارنده عناصری از رشته های حقوق، علوم سیاسی، جامعه شناسی و امثال آن باشد.^۲ مکاتب دیگری نیز مانند مکتب نئوکینزی، کینزی های جدید، کلاسیک های جدید و... نیز توصیه های کاربردی و عملی خاص خود را دارند که اصول اولیه گذشتگان خود را پذیرفته اند و سعی در پاسخ منتقدان خود را دارند.

بنابراین مکاتب مختلف اقتصادی به جز مکتب اتریش و مکتب نئوکلاسیک لیبرال (نافی مداخلات دولت) و مکتب سوسیالیسم (نافی بازار)، به ساختی از تعامل دولت و بازار اعتقاد دارند. مطالعه راهبردهای اقتصاد توسعه نیز حکایت از تنوع نقش دولت ها در مدیریت اقتصادهای ملی دارد. در بین راهبردهای مختلف اقتصاد توسعه به غیر از راهبرد پولی^۳ (نظام آزاد قیمت ها) و راهبرد سوسیالیستی (نظام مالکیت اجتماعی)، دیگر راهبردها با پذیرش مالکیت

^۱. همان

^۲. دادگر (۱۳۹۲)

^۳ - مراد از این راهبرد همان مکتب پولی است که توسط فریدمن بنیان گذاری شد. در این مکتب معیارهایی مانند آزادی فعالیت اقتصادی، حاکمیت بازار آزاد، انگیزش های سود و سرمایه گذاری و عدم مداخله دولت در امور اقتصادی لازم دانسته شده و به عنوان اصول اولیه نظام بازار شناخته شده است. بر اساس دیدگاه پولیون اگر اقتصاد به حال خود رها شود، دارای ثبات بیشتری خواهد بود و زمانی که دولت دخالت کرده و با سیاست های احتیاطی بخواهد آن را مدیریت نماید این امر دلیل عمده پیدایش نوسانات اقتصادی خواهد بود. بنابر این دیدگاه فکری، دولت به عنوان یک عامل در دستیابی به اهدافی که از طریق مبادلات خصوصی می توان به آن دست یافت، ناکارآمد است، زیرا در عمل دولت ها از اهدافی برخوردار هستند، که در راه دستیابی به آنها قسمتی از منابع عمومی را برای مواردی به کار می برند که برخلاف منافع مردم است. بدین ترتیب پولیون این مساله را که دولت بهتر از بخش خصوصی قادر به سرمایه گذاری و ایجاد ثبات اقتصادی است را نپذیرفته و به سیاست های مصلحتی در اقتصاد کلان و مقررات تنظیمی، اعتقادی ندارند. لازم به ذکر است تنها مساله ای که از نظر بینان گذار این مکتب اهمیت دارد، «اصلاحات قیمتی» است که در قالب کنارگذاشتن قیمت های دستوری و برقراری قیمت های بازاری مطرح می شود.

خصوصی به نقش‌های جبرانی و تکمیلی دولت قائل هستند که بسته به دامنه نقش دولت، ساختار اقتصادی رابه ساخت «بازار-دولت» یا ساخت «دولت-بازار» معطوف می‌کنند.^۱

مطالعه جهانی تاریخ اقتصاد توسعه نشان می‌دهد که پس از پشت سر گذاشتن دوران‌های «دولت به عنوان پیشران نخست از دهه ۱۹۴۰ تا دهه ۱۹۷۰» و «دولت پلید از دهه ۱۹۸۰ تا نیمه دوم دهه ۱۹۹۰»، از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ نگرش‌های بازسازی دولت و همکاری دولت و بازار شکل گرفته و ادبیات و مدیریت اقتصادی را تحت تاثیر قرار داده است. بررسی نقش دولت در اقتصاد معاصر ایران نیز نشان می‌دهد که جایگاه دولت در اقتصاد ایران به شدت، از گرایش‌های غالب زمانی خود البته با اندکی تاخیر اثر پذیرفته است. بنا به احکام برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران، نقش دولت در اقتصاد ایران در فاصله سال‌های ۱۳۲۰ تا سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰، افزایش یافته که منطبق با دوره تاریخی رواج اندیشه دولت به عنوان «پیشران نخست» است. در برنامه‌های اول، دوم و حتی برنامه سوم توسعه ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳ رویکرد کوچک ساختن دولت متأثر از اندیشه‌های دولت پلید دنبال شده است، اگرچه این امر در عمل محقق نشده است.

اندازه بخش عمومی از سطح فعالیت‌های دولت در اقتصاد ایران، نشان می‌دهد که نسبت مخارج بخش عمومی به GDP در اواسط دهه ۱۳۸۰ به بیش از ۷۲ درصد رسید. نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP در طول دوره‌های بعد از انقلاب روند صعودی داشته است به طور نمونه در سال ۱۳۸۴ به حداکثر مقدار خود یعنی ۸۹٫۵ درصد رسیده است. روند مشابهی هم برای نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به GDP مشاهده می‌شود. سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها، موسسات انتفاعی وابسته به دولت از بودجه کل کشور در دوره‌های بعد از انقلاب و جنگ همواره بیش از ۶۰ درصد بوده است که نشانگر بزرگ بودن حجم تصدی‌گری دولت در کل اقتصاد و همچنین در مقایسه با نقش بودجه ای دولت می‌باشد. رویکرد برنامه چهارم و حتی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز متأثر از دیدگاه‌های نهادی اخیر پیرامون نقش دولت و بازار به عنوان دو نهاد مکمل است، که شناخت دقیق و اصول و ابعاد این دیدگاه شرط لازم برای طراحی و اجرای موفق سیاست‌ها در عمل است. که این امر خود مستلزم فراگیری درس‌های نظری و تجربی از نقش دولت در اقتصادها خواهد بود.^۲

به این دلیل که در سال‌های گذشته، اقتصاددانان مکاتب مختلف توسعه اقتصادی نظرات گسترده‌ای را در ارتباط با جایگاه اقتصادی دولت و نقش آن در راهبردهای توسعه ارائه کرده‌اند. این نظرات متناسب با شرایط حاکم در

^۱ - سید شمس‌الدین حسینی، افسانه شفیع (۱۳۸۷)، نقش دولت در اقتصاد و توسعه؛ مطالعه تجربی ایران

^۲ - حسین باز محمدی و اکبر چشمی (۱۳۸۶) "اندازه دولت در اقتصاد ایران" اداره بررسیها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی

هر دوران تغییراتی داشته و دامنه وسیعی از «پذیرش نقش فعال» برای دولت تا نظریه‌های اصلاح طلبان پس از بحران آسیای شرقی، و در نهایت دیدگاه نهادگرایان در خصوص تعریف جدید نقش دولت به عنوان «نهادی مکمل در کنار بخش خصوصی» را در بر می‌گیرد. دیدگاه اخیر در پاسخ به کاستی نظریه‌های مبتنی بر شکست دولت در مقابل شکست بازار، ظهور کرد و در آن شرط اول رشد و توسعه اقتصادی، برخورداری از هر دو نهاد بازار و دولت، و ایجاد توازن میان این دو نهاد عنوان شد. در عین حال از نظر این گروه، صرف وجود توازن میان این دو نهاد (دولت و بازار) برای دستیابی به رشد بالاتر و توسعه اقتصادی ناکافی شناخته شد، و در کنار آن بر تقویت توان بخش خصوصی، حین مشارکت آن در ایفای بخشی از وظایف دولت، تاکید شد. به عبارتی در دیدگاه جدید که مورد قبول بسیاری از کشورها است، مدارج توسعه بالاتر در حالی قابل دسترسی است که در کنار دولت، برای برخورداری از یک بخش خصوصی قدرتمند سیاست‌گذاری شود.^۱

به طور کلی امروزه تمام مکاتب اقتصادی به این مهم رسیده اند که حضور دولت در اقتصاد الزامی می باشد. جدا از حضور دولت در اقتصاد که ضروری می باشد سوال اصلی این است که میزان حضور دولت در اقتصاد چه اندازه باشد که رقابت پذیری در اقتصاد ملی حفظ شود. در رابطه با اقتصاد ایران آنچه که مسلم است این است که میزان و اندازه حضور دولت در اقتصاد و به نوعی تصدی گری دولت بسیار بیشتر از حد معمول در سالهای اخیر بوده است و این به رقابت پذیر و کارایی در اقتصاد ملی صدمات جدی وارد کرده است. همچنین لازم به ذکر است که با تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نباید تصور شود که ساختار اقتصادی کشور به سمت یک سیستم بازارگرایی افراطی که در آن دولت هیچ نقشی در اقتصاد ایفا نمی کند در حال حرکت است، بلکه هدف این قانون این است که دولت در اقتصاد ایران به اندازه بهینه خود کاهش یابد. اصولا اقتصاد دولتی یک سری شاخص ها و علایمی از خود نشان می دهد که به طور مثال تورم بالا، رشد اقتصادی انداک، بیکاری بالا و عدم رقابت پذیری در اقتصاد از مشخصه های اصلی آن می باشد و این لزوم کاهش تصدی گری دولت در اقتصاد ایران را پیش از پیش مهم می کند و در این خصوص نقش رسانه ها در اطلاع رسانی و شفاف سازی موضوع برای عموم مردم می تواند با ایجاد یک فضای تعاملی و سازند بین دولت و مردم، اهداف قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را سریع تر و کاراتر به پیش ببرد.

مطابق با آنچه گفته شد دولت‌ها می‌توانند با اهداف و ابزارهای مختلفی در اقتصاد دخالت نمایند. یکی از این ابزارها تعیین قیمت برخی کالاها و خدمات در اقتصاد بوده که با اهداف خاصی صورت می‌گیرد. از آن‌جا که

^۱ - همان

قیمت مهم‌ترین عامل و انگیزه فعالیت در بازار است و عرضه و تقاضا با این عامل تعدیل می‌گردد، دخالت دولت‌ها در این سیستم و کنترل یا تشویق قیمتی با اهداف متفاوتی انجام می‌پذیرد. حمایت از تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و یا هر دو از مهم‌ترین دلایل دولت‌ها برای دخالت در سیستم بازار از طریق قیمت‌گذاری است. این سیاست‌ها همچنین در مواقعی که تولیدکنندگان با عدم اطمینان نسبت به قیمت آینده محصولات خود مواجه هستند می‌تواند مفید باشد. چون در این هنگام سرمایه‌گذاران رفتار متفاوتی از خود بروز می‌دهند، تمایل به سرمایه‌گذاری کم‌تر در بخش، حرکت سرمایه‌گذاری جدید به سوی بخش یا محصولات با بازار مطمئن‌تر و کاهش تولید محصول نامطمئن از جمله این رفتارها است.^۱ در ایران نیز به دلایلی از این قبیل و دلایل دیگری چون بنگاه‌داری دولت دخالت دولت در اقتصاد از نوع قیمت‌گذاری به‌وقوع پیوسته است.

دولت در حوزه‌های مختلفی به قیمت‌گذاری کالاها و خدمات دست زده است. حوزه کالاهای اساسی، برخی از محصولات کشاورزی و نیز کالاهای تولید شده توسط بنگاه‌های دولتی از جمله مهم‌ترین این حوزه‌ها هستند. برای مثال دولت تا قبل از سال ۱۳۴۰ نقشی در قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی بر عهده نداشت و تنها در مواقع بسیار سخت همچون سیل، قحطی و جنگ دخالت دولت تا حدی مشهود بود. پس از آن به ویژه از آغاز دهه ۱۳۵۰ دولت با استفاده از اهرم واردات و یا دخالت مستقیم در قیمت محصولات کشاورزی سعی در پایین نگه داشتن قیمت‌ها جهت حمایت از مصرف‌کنندگان برآمد. بدین ترتیب دولت از طریق دخالت‌های مستقیم و غیرمستقیم نوعی مالیات ضمنی بر بخش کشاورزی تحمیل نموده و موجب انتقال درآمد از روستا به شهر گردید. پس از انقلاب، تعیین قیمت محصولات کشاورزی و سیاست قیمت تضمینی در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی وارد مرحله جدیدی گردید. با تصویب قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی و اصلاحیه مربوط به آن تعداد زیادی از محصولات تولیدی بخش کشاورزی تحت نظام قیمت خرید تضمینی قرار گرفت. به نظر می‌رسد که بر خلاف عنوان این قانون، تعداد زیادی از محصولات کشاورزی که اساسی نیز نبودند در زمره محصولات با قیمت تضمینی گنجانده شده‌اند.^۲

علاوه بر این موارد، قیمت‌گذاری در ایران در حوزه خدمات عمومی^۳ چون برق، آب، گاز و تلفن و نیز بسیاری از کالاهایی که دولت خود مالک بنگاه بوده انجام می‌گرفته است. دلیل این سیاست را شاید بتوان در جهت تحقق اصل چهل و سوم قانون اساسی دانست که بیان می‌دارد اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر تأمین استقلال

^۱ - کیومرث نوری (۱۳۸۲)، بررسی کارایی سیاست‌های قیمت‌گذاری برنج در ایران، پژوهش و سازندگی در زراعت و باغبانی، شماره ۶۱

^۲ همان

^۳ Public utilities

اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، و با رساندن کشور به مرحله خودکفایی استوار است و دولت باید تلاش خود را در این جهت شکل دهد. اما به دلایل متعددی از جمله فشار مالی بر دولت، کاهش هزینه‌های دولت، ناکارآمدی این سیستم قیمت‌گذاری به جهت از بین بردن انگیزه‌ها و رقابت در بازار و نیز رواج اندیشه‌های طرفدار مکانیسم بازار و آزادی اقتصادی سبب شد که اقداماتی و قوانینی جهت کاهش دخالت دولت از نوع قیمت‌گذاری انجام شود. از این‌رو برای جبران این آثار زیان‌بار، در برخی از قوانین به این موضوع پرداخته‌شد و موادی در مورد کاهش قیمت‌گذاری دولت به تصویب قانون‌گذار رسید

قوانین مرتبط با محدود کردن قیمت‌گذاری تا قبل از تصویب ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴)

اولین گام جدی در این جهت با تصویب در بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه^۱ که در تاریخ شهریور ماه سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و از سال ۱۳۸۴ اجرا گشت، برداشته شد. این ماده به‌طور کل دولت را به انجام سه کار مکلف نموده است. اول این‌که دولت مکلف شده قیمت‌گذاری کالاها و خدمات را به کالاهای اساسی محدود نماید. دوم این‌که باید فهرستی از این کالاها و خدمات توسط دولت تهیه و ضوابط تعیین قیمت این‌گونه کالاها و خدمات باید توسط دولت مشخص گردد. سوم این‌که چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند دولت مکلف است مابه‌التفاوت آن را به دستگاه ذی‌ربط پرداخت نماید.

گام‌های بعدی و مهم‌تر برای محدود کردن قیمت‌گذاری کالاها و خدمات در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز ماده‌ای از قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) برداشته شد. البته آنچه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده، در مقایسه با بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه از لحاظ دامنه شمول بسیار محدودتر است. به این شکل که در بند «ج» از جزء «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یعنی سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی آمده است که «جهت تضمین بازدهی مناسب سهام

^۱ - متن بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: «قیمت‌گذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت اینگونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کار گروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذی‌ربط و تصویب هیأت‌وزیران تعیین می‌گردد. چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف‌شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر شود.»

شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد.» بنابراین حکم این سند بالادستی درباره قیمت‌گذاری فقط برای آن دسته از شرکت‌هایی صادق است که مشمول واگذاری هستند. از این جهت دامنه شمول آن محدود بوده و دیگر شرکت‌های دولتی که مشمول واگذاری نیستند تحت شرایط قبل به فعالیت خود ادامه خواهند داد. به‌علاوه در این حکم علاوه بر قیمت‌گذاری به موارد دیگری چون بازار و مدیریت مناسب این شرکت‌ها پرداخته شده که بی‌ارتباط با موضوع قیمت‌گذاری نیستند.

تحلیل محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) در ارتباط با محدود کردن قیمت‌گذاری

حکم پیش‌گفته‌شده موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در متن کامل ماده (۹۰) قانون اجرای این سیاست‌ها^۱ به این شکل آورده شد: «چنانچه دولت به‌هردلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.»

اهداف کلی ماده ۹۰: حفظ سلامت ساختار مالی و اقتصادی بنگاه‌های اقتصادی مشمول واگذاری و غیردولتی تسهیل شرایط کارکرد و عرضه و تقاضا در بازار و نظام قیمت‌گذاری

سیاست کلی تحقق اهداف:

تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده (عرضه در بازار) و قیمت تکلیفی تعیین شده توسط دولت از محل منابع عمومی دولت

تأثیر مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی با بدهی مالیاتی بنگاه‌های مشمول

^۱ - مجمع تشخیص مصلحت نظام از سال ۱۳۷۷ مطالعات و اقدامات خود را برای تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شروع کرد. نتیجه این تلاش‌ها در پنج بند در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به رهبری تقدیم شد و ایشان آن را به سران قوا در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ابلاغ کردند. قوه مجریه نیز در راستای این سیاست‌ها «لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی» را در اردیبهشت ۱۳۸۶ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد و مجلس با توجه به اهمیت موضوع کمیسیون ویژه‌ای تشکیل داد. این لایحه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی برای تبدیل به قانون به شورای نگهبان قانون اساسی فرستاده شد. این شورا اصلاحاتی را بر مصوبه مجلس وارد دانست و در نهایت این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد و در تاریخ ۲۵ خرداد ۱۳۸۷ به تصویب مجمع رسید و قانون تصویب شده در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد.

آنچه در نگاه نخست به این ماده که از آن برداشت می‌شود این است که دولت اگر قیمت کالا و خدمتی را در بنگاه‌های مذکور به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را جبران نماید. اما این امر تنها صورت موضوع است.

نگاه دقیق‌تر به محتوای این ماده چند نکته مهم را به دست می‌دهد. نخست این که ماده (۹۰) به طور ضمنی، نه تنها دخالت دولت را در تعیین قیمت کالاها و خدمات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری به رسمیت می‌شناسد بلکه این امر را در صورت نیاز به کالاها و خدمات تولیدی سایر بنگاه‌های غیردولتی نیز تسری می‌دهد. حال آن که آنچه از عنوان و محتوای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌هایی که این قانون از آن الهام گرفته است برمی‌آید این است که در این قانون باید قیمت‌گذاری کالاها و خدمات محدود گردد. تنها مجازاتی که در این قانون برای محدود کردن دخالت دولت در قیمت‌گذاری در این ماده وجود دارد این است که اگر قیمت تکلیفی کمتر از قیمت تمام‌شده باشد باید مابه‌التفاوت آن را پرداخت نماید و اگر این قیمت تکلیفی بیشتر و یا برابر با قیمت تمام‌شده باشد هیچ تضمینی برای جلوگیری از این نوع دخالت دولت در اقتصاد وجود ندارد. نکته دیگر این که این ماده هزینه تمام‌شده کالاها و خدمات را ملاک جبران مابه‌التفاوت مذکور دانسته است و قیمت بازاری آن کالا و خدمت را مبنا قرار نداده است. این امر می‌تواند در برخی موارد به زیان و یا سود بنگاه تولیدی تمام شود. زمانی که قیمت بازار بیش از قیمت تمام‌شده بنگاه است بنگاه از این تعیین قیمت متضرر و زمانی قیمت تمام‌شده بیشتر از قیمت بازار است بنگاه از این قیمت منتفع می‌شود.

بنابراین اگر محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با محتوای حکم مشابه موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه مقایسه گردد می‌توان به نتایج زیر رسید. زمانی که ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ با حکم مشابه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقایسه شود دو تفاوت اصلی موجود بین آن‌ها مشخص می‌گردد. نخست این که در حکم موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فقط شامل شرکت‌های مشمول واگذاری می‌شود ولی آنچه در ماده (۹۰) آمده است علاوه بر این شرکت‌ها، بنگاه‌های غیردولتی را نیز دربرمی‌گیرد. دیگر این که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر شده که قیمت‌گذاری محصولات مطابق قانون تجارت انجام شود که محتوای آن قیمت‌گذاری توسط بازار است اما در ماده (۹۰) تعیین قیمت هم می‌تواند توسط بازار انجام بگیرد و هم توسط دولت و علاوه بر آن در جبران زیان ناشی از قیمت تعیین‌شده قیمت تمام‌شده مبنا قرار می‌گیرد. در نهایت این که از محتوای حکم موجود در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌توان محدود شدن دولت در قیمت‌گذاری محصولات بنگاه‌ها را دید، ولی در ماده

(۹۰) محدودیتی برای دولت در قیمت‌گذاری به‌جز پرداخت مابه‌التفاوت که از حقوق مسلم بنگاه‌ها است دیده نمی‌شود. زمانی که ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ با بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم در مقام مقایسه با یکدیگر قرار می‌گیرند می‌توان به چند نکته مهم رسید. اول این‌که ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم قیمت‌گذاری دولتی را فقط به کالاها و خدمات اساسی محدود می‌کند ولی ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قیمت‌گذاری دولتی را به گروه خاصی از محصولات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری و سایر بنگاه‌های غیردولتی محدود نمی‌کند و دولت به‌طور ضمنی این اجازه را دارد که قیمت هر محصولی را تعیین نماید. بنابراین در قانون برنامه چهارم قیمت‌گذاری تنها به چند مورد خاص محدود شده است ولی در قانون اصل ۴۴ به‌نوعی برداشته شده و محدودیت دیگری اعمال شده است. موضوع دیگری که باید در این مورد به آن اشاره کرد این است که در این بند از قانون برنامه چهارم تمایزی بین دولتی یا غیردولتی بودن بنگاه‌های تولیدکننده محصولات مزبور وجود ندارد ولی دامنه شمول ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ فقط به بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری و بنگاه‌های غیردولتی محدود می‌شود و بنگاه‌های دولتی از دایره شمول این قانون خارج هستند. در ادامه بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم آمده است که چنانچه دولت قیمت کالاها و خدمات اساسی را به قیمتی کمتر از "قیمت تعیین شده" تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را بپردازد و در آن "قیمت تعیین شده" مبنای جبران مابه‌التفاوت قرار گرفته است یعنی در این قانون هر دو قیمت توسط دولت قرار می‌گیرد و علاوه بر آن مبنای تعیین "قیمت تعیین شده" مشخص نمی‌گردد نتیجه این‌که زمانی که دولت از قیمت تعیین شده توسط خودش تخطی کند ملزم به جبران است نه از قیمت بازار و یا از قیمت تمام‌شده کالا، ولی در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مسئله به‌گونه دیگری مطرح شده و مشکل موجود به‌نوعی برطرف شده است، به این شکل که در ماده (۹۰) تنها اگر دولت قیمت کالایی را به قیمتی کمتر از قیمت تمام‌شده کالا آن هم در بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا غیردولتی تکلیف کند باید مابه‌التفاوت آن را بپردازد بنابراین در اینجا قیمت تمام‌شده کالا مبنای جبران قرار می‌گیرد نه قیمت تعیین شده از سمت دولت که مبنای تعیین آن نیز مشخص نیست. نکته دیگری که در هر دو قانون مشهود است این است که از جبران مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی در هر دو قانون به‌مثابه عاملی بازدارنده دولت در تعیین قیمت استفاده شده است. نتیجه این مقایسه‌ها این است که ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با وجود تمام مزایایی که دارد دارای یک نقص است و آن این است که جواز برای دولت در قیمت‌گذاری تمامی کالاها و خدمات صادر نموده هر چند که پرداخت مابه‌التفاوت می‌تواند عاملی بازدارنده در انجام کار باشد.

نکته‌ای که باید در مورد ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ذکر شود این است که این ماده در ابتدا به پیشنهاد نمایندگان به صورت ماده الحاقی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی افزوده شد و به این صورت تنظیم شده بود: "هرگونه قیمت‌گذاری دولتی محصولات تولیدی بنگاههای مشمول واگذاری و سایر بنگاههای بخش غیر دولتی ممنوع است.

تبصره- چنانچه دولت به هردلیل فروش کالا یا خدمات بنگاههای فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از هزینه تمام شده تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید." اما صدر این ماده پس از اعاده از شورای نگهبان حذف شد و ماده به صورتی پیش‌گفته تصویب نهایی شد.^۱

تحلیل محتوای ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه در ارتباط با محدود کردن قیمت‌گذاری

تصویب بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه از دیگر گام‌های مهم در جهت محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات است. این بند مقرر داشته است که دولت می‌تواند به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات: "با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی قیمت‌گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود نماید.

تبصره ۱- دولت مکلف است ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی، معاونت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد برساند.

تبصره ۲- در اجرای این بند، چنانچه قیمت فروش کالا یا خدمات کمتر از قیمت عادلانه روز تکلیف شود، مابه‌التفاوت قیمت عادلانه روز و تکلیفی باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت شود و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر گردد." این ماده آخرین قانون درباره قیمت‌گذاری است که در این سطح به تصویب رسیده است. بنابراین باید تمام تجارب قبلی در آن لحاظ شده و کاستی‌ها و نواقص احتمالی قوانین قبلی در آن به حداقل ممکن رسیده باشد.

^۱- در پیوست یک اطلاعات بیشتر در مورد نحوه تصویب این ماده در مجلس با استفاده از مشروح مذاکرات مجلس آورده شده

است.

بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه چند تفاوت و برتری مهم نسبت به ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خود نهفته دارد. نخست این که قانون‌گذار اجرای مفاد این بند توسط دولت را به رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دولت منوط کرده است. از آنجا که در این بند نامی از بند یا ماده خاصی از قانون اصل ۴۴ برده نشده است می‌توان این گونه قضاوت کرد که منظور قانون‌گذار کل مفاد قانون اجرای اصل ۴۴ بوده و چون این بند در ارتباط با ماده (۹۰) آن قانون است باید به این ماده به صورت ویژه نگاه شود. نکته دوم که مهم‌ترین تفاوت این دو ماده نیز هست این است که در ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم قیمت‌گذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود شده است ولی در ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ این محدودیت وجود نداشت. در ماده (۱۰۱) این قانون قیمت‌گذاری به دو دسته از کالاها و خدمات محدود شده است، یعنی دسته کالاها و خدمات عمومی و انحصاری که کالاهایی از قبیل آب و برق و گاز و... در آن جای می‌گیرد و دسته کالاها و خدمات اساسی و ضروری که اقلامی چون گندم در آن جای می‌گیرد. بنابراین این قانون با لحاظ کردن این محدودیت نقص ماده (۹۰) قانون را که محدودیتی اعمال نکرده بود، مرتفع نموده است.

نکته دیگری که در مورد مفاد بند «د» ماده (۱۰۱) باید به آن اشاره کرد این است که این قانون دولت را مکلف نموده تا ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را تهیه و تصویب نماید، حال آن‌که در ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ دولت به چنین امری نشده بود و فقط از وی خواسته شده بود که در صورت قیمت‌گذاری مابه‌التفاوت آن را با قیمت تمام‌شده کالاها به‌پردازد. مفاد ماده (۱۰۱) در بعد پرداخت مابه‌التفاوت نیز نسبت به محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ تغییر نموده است. در تبصره (۲) بند «د» ماده (۱۰۱) دولت مکلف شده است که در صورتی قیمت فروش کالا یا خدمات را کمتر از قیمت عادلانه روز تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت عادلانه روز و تکلیفی به بنگاه مربوطه پرداخت نماید، بنابراین در اینجا قیمت عادلانه روز ملاک پرداخت مابه‌التفاوت قرار گرفته است بنابراین قانون‌گذار وجود بازار را برای کالاها و خدمات مربوطه به رسمیت شناخته است که این خود یک گام اساسی در جهت خصوصی‌سازی به شمار می‌رود، هر چند آمدن واژه "عادلانه" بر سر کلمه روز نشان از آن دارد که این به رسمیت شناختن هنوز کامل نیست. این امر از تفاوت‌های مهم بین این قانون با ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ و ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم است چون در آن‌ها به ترتیب قیمت

تمام شده کالاها و قیمت تعیین شده از سوی دولت ملاک جبران مابه‌التفاوت قرار گرفته‌اند. از این‌رو می‌توان بیان داشت که قوانین مزبور در این بعد از سیر تکاملی برخوردار بوده‌اند.

محدود کردن قیمت‌گذاری صرفاً به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری کالاهای اساسی و یارانه‌ای و

ضروری

هدف: محدود کردن دولت از دخالت در قیمت‌گذاری

الزامات:

تعیین ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی

تعیین ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی

تأمین و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت عادلانه روز و قیمت تکلیفی

جمع‌بندی تحلیل محتوای ماده (۹۰) قانون اصل (۴۴) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم

با توجه به مسائلی که در این بخش بیان شد می‌توان نتیجه گرفت که قوانین مربوط به قیمت‌گذاری در طی زمان یک سیر تکاملی را پیموده‌اند، و در نهایت در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که مهم‌ترین آن‌ها هستند متجلی شده‌اند. این دو قانون با وجود برخی از اشکالات که بر آن‌ها وارد شد تکامل یافته‌ترین قوانین در باب محدود کردن و سامان دادن به قیمت‌گذاری دولتی در ایران هستند. با توجه به مسائل گفته‌شده فوق پیرامون محتوای این دو قانون، می‌توان محتوای این دو قانون در باب قیمت‌گذاری را به شکل زیر بیان نمود:

قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت باید با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود گردد.

باید ضوابطی برای تعیین کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که یک کالا باید دارای چه معیارها و ویژگی‌هایی باشد تا در یکی از این دو دسته کالا قرار گیرد یا اگر چه معیارها و ویژگی‌هایی داشته باشد می‌تواند از این دو دسته کالا خارج شود.

باید طبق ضوابط فوق فهرستی از کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری تهیه گردد تا حدود قیمت‌گذاری دولتی مشخص گردد.

باید ضوابطی که با استفاده از آن کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری قیمت‌گذاری می‌شوند مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که از چه روشی برای تعیین قیمت کالاها و خدمات مربوطه استفاده شده و مبنای نظری و تجربی روش اتخاذ شده کدام است.

باید روش تعیین "هزینه تمام‌شده" کالاها و خدمات و نیز قیمت "عادلۀ روز" برای جبران مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی با این مقادیر مشخص گردد، یعنی مشخص شود که هزینه تمام‌شده با چه مبنای روشی محاسبه می‌شود و نیز معین گردد که معنی قیمت "عادلۀ روز" چیست و مقدار آن برای هر کالا بر چه مبنایی مشخص می‌شود. مشخص شود زمانی که هر دو قانون با هم در حال اجرا شدن هستند کدام یک از این قوانین برای جبران مابه‌التفاوت مبنای عمل قرار می‌گیرد. یعنی برای پرداخت مابه‌التفاوت "هزینه تمام‌شده" مبنای عمل است یا "قیمت عادلۀ روز".

دولت در کل و نیز برای هر یک از کالاهای تعیین قیمت‌شده چه میزان مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری چه مقدار هزینه بر دولت تحمیل کرده است.

بر اساس ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۹۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای اصلاح نظام قیمت‌گذاری، لغو امتیازات شرکت‌های دولتی، خروج دولت از بازار و تسهیل کارکرد عرضه و تقاضا تمهیدات زیر از سوی قانون‌گذار پیش‌بینی شده است:

الف) تأکید بر نظارت راهبردی بجای دخالت اجرائی در تنظیم بازارهای کالا و خدمات

ب) حداقل کردن محصولات (کالاها و خدمات) مشمول قیمت‌گذاری دولتی

ج) شفاف کردن و مکانیزه کردن عملیات عرضه و تقاضا محصولات مورد معامله (ایران کد)

د) شناسائی، رسمیت دادن و ساماندهی واحدهای توزیع غیردولتی

ه) ایجاد شفافیت و تفکیک اهداف و سیاست‌های حمایتی و غیرانتفاعی دولت از نظام بازار و قیمت‌گذاری

و) اصلاح ساختار مالی و اقتصادی بنگاه‌های مشمول واگذاری و در حال واگذاری

ز) تأمین هزینه‌های دخالت دولت در بازار در راستای پرهیز از فلج کردن کارکرد بازار

۳-۲- محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم در مورد کالاهای

منتخب

در ایران طیف گسترده‌ای از کالاها وجود دارد که به دلایل متعددی قیمت آن‌ها توسط دولت تعیین شده است و تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی سال‌های اخیر سبب گشته که گام‌های مهمی جهت مدیریت و نیز کاهش دخالت قیمت‌گذارانه دولت برداشته شده است. کالاها و خدماتی که در این طیف قرار می‌گیرند را می‌توان به شیوه‌های مختلفی تقسیم‌بندی کرد. یکی از این تقسیم‌بندی‌های شیوه‌ای است که توسط بورس کالای ایران برای تقسیم‌بندی کالاها استفاده شده است. این تقسیم‌بندی کالاهای پذیرفته‌شده در بورس کالا را در سه دسته کالاهای کشاورزی، کالاهای صنعتی و معدنی و فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی قرار می‌دهد. از آنجا که کالاهای منتخب، از کالاهای پذیرفته‌شده در بورس کالا انتخاب شده‌اند، برای بررسی این کالاها از این تقسیم‌بندی تبعیت خواهد شد. از این‌رو، در این قسمت ابتدا معیارهایی برای انتخاب کالاها و خدمات منتخب ارائه می‌گردد، سپس سابقه قیمت‌گذاری دولتی و محتوای مواد فوق‌الذکر در کالاهای منتخب کشاورزی، پتروشیمی و صنعت و معدن بررسی خواهد شد. شیوه غالب رعایت‌شده در این قسمت به این شکل است که ابتدا کالای منتخب به صورت مختصر معرفی می‌شود، سپس تاریخچه‌ای از میزان تولید، نحوه تولید از نظر دولتی و غیردولتی بودن آن و نیز شیوه قیمت‌گذاری آن در ایران ارائه می‌شود و در نهایت اقدامات انجام شده برای هر یک آزادسازی قیمت‌گذاری هر یک از کالاها یا به تعبیر دیگر محدود کردن قیمت‌گذاری کالاها از نظر گذراننده خواهد شد.

ارائه معیارهایی برای انتخاب کالاهای مورد بررسی

کالاها و خدمات بسیار متعددی وجود دارند که دولت به دلایل مختلف در برهه‌ای از زمان در قیمت‌گذاری آن‌ها دخالت نموده است. اما تمام این کالاها و خدمات گزینه مناسبی برای بررسی نیستند چون شرایط لازم را ندارند و بعضاً برای مدت بسیار کوتاهی و در شرایط ویژه توسط دولت قیمت‌گذاری شده‌اند. بنابراین برای اینکه یک کالا یا خدمت برای بررسی انتخاب گردد نیاز است که برخی از ویژگی‌ها در مورد آن صدق نماید. بدین منظور جدول ذیل معیارهایی را که در انتخاب کالاها و خدمات مد نظر قرار گرفته است در خود جای داده است.

جدول ۱- معیارهایی برای انتخاب کالاها

توانایی بازاری شدن	سابقه قیمتگذاری در بخش دولتی
	سابقه قیمتگذاری در بخش خصوصی
	سابقه تولید در بخش دولتی
	سابقه تولید در بخش خصوصی
	وجود کالاهای مشابه و یا نزدیک به کالای مورد نظر که توسط بازار قیمت گذاری می شوند
	تعداد بنگاه های تولیدکننده محصول مورد نظر
	مالکیت بنگاه های تولیدکننده محصول مورد نظر
دلیل دولت برای	حمایت از تولیدکننده
دخالت در فرایند تولید	حمایت از مصرف کننده
یا قیمت گذاری	مصادیق شکست بازار
میزان یارانه اختصاص یافته برای جبران تفاوت قیمت ها	
الزام قانونی دولت به قیمت گذاری و یا عدم قیمت گذاری	
کالای مورد نظر در لیست کالاهای اساسی دولت وجود دارد یا خیر	

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می شود طیف گسترده ای از معیارها را می توان برای انتخاب یک کالا یا خدمت مد نظر قرار داد. توانایی بازاری شدن یک کالا و دلایل دولت برای دخالت در فرایند تولید و قیمت گذاری یک کالا یا خدمت از مهم ترین معیارها در این زمینه هستند که برای تشریح دقیق هر یک می توان از یک سری زیر معیار استفاده نمود که در جدول فوق آورده شده اند. به عنوان نمونه، حمایت دولت از مصرف کننده و مصادیق شکست بازار از جمله دلایلی است که دولت را وادار به تعیین قیمت کالاها می کند. میزان یارانه اختصاص یافته برای جبران تفاوت قیمت ها، الزام قانونی دولت به قیمت گذاری و یا عدم قیمت گذاری و اینکه آیا کالای مورد نظر در لیست کالاهای اساسی و انحصاری عمومی دولت وجود دارد یا خیر، از دیگر معیارها برای انتخاب یک کالا هستند.

انتخاب کالاهایی برای بررسی محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم

با توجه به معیارها

طیف وسیعی از کالاها وجود دارند که در طول چند سال اخیر- فارغ از شیوه قیمت‌گذاری- توسط دولت قیمت‌گذاری شده و بسیاری از معیارهای فوق در مورد آنها صدق می‌کند، همین امر سبب شده که انتخاب چند کالای محدود برای بررسی محتوای دو قانون فوق مشکل شود. مراجعه به بازار برای انتخاب این کالاها یک راه است که نتیجه آن مواجهه با انبوهی از کالاها و اطلاعات پراکنده و دست‌بندی نشده در مورد آن است که انتخاب را مشکل می‌سازد. این امر سبب شد تا انتخاب کالاها از کالاهای پذیرفته‌شده در بورس کالا صورت پذیرد تا هم اطلاعات دسته‌بندی شده در ارتباط با کالاها وجود داشت باشد و هم دامنه انتخاب به کالاهای پر کاربرد و بااهمیت موجود در بورس کالا محدود شود.

حرکت به سمت تعیین قیمت توسط بازار و کاهش دخالت دولت از اهداف دولت در چند سال گذشته بوده است. از جمله راه کارهای انجام این امر تشکیل بازارهای منسجم و پیشرفته است تا بتوان از طریق آن قیمت‌ها تعیین نمود. سیاست تشکیل بورس‌های کالایی که از چند سال گذشته در دستور کار قرار گرفته از مهمترین راه کارهای افزایش قیمت‌گذاری توسط بازار است. بیشتر کالاهایی که در این بورس‌ها ارائه می‌گردند در برهه‌ای از زمان مخصوصاً در زمان جنگ یا دهه ۱۳۷۰ توسط دولت تعیین قیمت شده‌اند، ولی اکنون دارای بازاری آزاد هستند و قیمت آن‌ها توسط این بازارها مشخص می‌گردد. از این‌رو، در این تحقیق کالاهای منتخب از کالاهای پذیرفته‌شده در بورس انتخاب شده‌اند تا هم سابقه قیمت‌گذاری دولتی داشته باشند و هم سابقه قیمت‌گذاری توسط بازار آزاد.

اما مشکل انتخاب کالا- هرچند با شدت کمتر- هنوز به قوت خود باقی است چون در بین کالاهای پذیرفته‌شده در بورس کالا، کالاهای زیادی وجود دارند که معیارهای فوق در مورد آن‌ها صادق است. به همین دلیل چند معیار دیگر در انتخاب کالاها لحاظ گردید. اولین عامل محدود کننده کالاهای منتخب باید سه دسته کالای موجود در بورس را پوشش دهند، یعنی، باید حداقل یک کالا از هر یک گروه‌های اصلی کالایی یعنی گروه‌های صنعتی و معدنی، کشاورزی و پتروشیمی و فرآورده‌های نفت انتخاب گردد. دومین عامل این که کالای مورد نظر باید کاربردی و با اهمیت باشد یعنی اینکه موارد مصرف آن متنوع باشد و زندگی از جهات مختلفی تحت تاثیر آن قرار گیرد. در نهایت اینکه قیمت کالای مذکور در حال حاضر توسط بازار تعیین شود و سابقه قیمت‌گذاری آن توسط دولت طولانی باشد. با توجه به معیارهای پیش‌گفته شکر و پنبه از بین کالاهای

کشاورزی، قیر از بین کالاهای پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی و فولاد و سنگ آهن به عنوان یک کالا از گروه صنعتی و معدنی انتخاب شدند.

نحوه دسته‌بندی کالاها در هر یک از سه گروه فوق به شکل جدول ذیل است. جدول زیر نشان می‌دهد که هریک از سه گروه فوق در گروه‌های اصلی دسته‌بندی می‌شوند و هر یک از این گروه‌های اصلی خود دارای زیرگروه‌های اصلی و فرعی هستند. برای نمونه گروه فولاد یکی از گروه‌های اصلی موجود در کالاهای صنعتی و معدنی است که خود چندین زیر گروه اصلی از جمله مقاطع طولی، مقاطع تخت و شمش هستند. هر یک از این زیرگروه‌های اصلی خود ممکن است یک یا چندین زیرگروه فرعی داشته باشند مانند آنچه در جدول ذیل مشاهده می‌شود.

کالاهای صنعتی و معدنی پذیرفته شده در بورس کالا*		
گروه اصلی	زیرگروه اصلی	زیرگروه فرعی
گروه فولاد	مقاطع طولی	تیرآهن
		میلگرد
		سایر
	مقاطع تخت	ورق گرم
		ورق سرد
		سایر
	سایر	سایر
گروه مواد صنعتی و معدنی	کک	کک
	زغال سنگ	زغال سنگ
	سولفور مولیبدن	سولفور مولیبدن
	کنستانتره فلزات گرانبها	کنستانتره فلزات گرانبها
	سیمان	سیمان
	سنگ آهن	سنگ آهن
سایر گروه‌ها	سایر زیر گروه‌های اصلی	سایر زیرگروه‌های فرعی

*این جدول جهت آشنایی با نحوه دسته‌بندی کالاها ارائه شده و خلاصه جدول اصلی موجود در بورس کالا است.

فولاد به عنوان یکی از گروه‌های صنعت و معدن برای بررسی انتخاب شده است. اولین دلیل برای انتخاب این کالا کاربرد و اهیت این فلز در صناعی چون راه، ساختمان و خودرو است و این فلز را می‌توان پر کاربردترین و با اهمیت‌ترین کالای موجود در گروه کالاهای صنعتی دانست. در درجه بعدی این کالا از نخستین کالاهای پذیرفته‌شده در بورس بوده و اطلاعات کاملی در ارتباط با آن وجود دارد. این فلز در برهه‌ای از زمان به دلیل تولید دولتی آن، تحریم‌ها و نیز جنگ توسط دولت قیمت‌گذاری شده و قیمت آن در حال حاضر توسط بازار و با تاثیرپذیری از قیمت جهانی مشخص می‌شود.

سنگ آهن کالای دیگری است که برای بررسی انتخاب شده است. این کالا در مقایسه با سایر از کالاهای معدنی موجود در بورس کالا -یعنی کنسانتره فلزات گرانبها، کک، سیمان، زغال‌سنگ و سولفور مولیبدن- بسیاری از معیارهای مطرح شده را دارا می‌باشد و علاوه بر آن از کاربرد بیشتری نسبت به آن‌ها برخوردار است. این کالا در برهه‌ای از زمان توسط دولت تولید و قیمت‌گذاری شده است ولی در حال حاضر توسط بازار قیمت‌گذاری می‌شود.

قیر کالایی است که در گروه پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی برای بررسی انتخاب شده است. در این گروه کالاهای دیگری چون نفت سفید، بنزین، نفت خام، حلال‌ها، پلیمرها و گازها قرار دارند. بیشتر این کالاها در دوره‌های خاصی از زمان توسط دولت قیمت‌گذاری شده و یا مانند بنزین و نفت سفید قیمت آن‌ها هنوز هم توسط دولت تعیین می‌شود. اما قیمت قیر در حال حاضر توسط بازار مشخص می‌شود و نسبت به سایر کالاهایی که از قیمت بازاری برخوردارند دارای کاربرد بیشتری است از جمله صنعت راه و ساختمان. علاوه بر این، قیمت این کالا در سطح جهانی از قیمت بازار ایران تاثیر می‌پذیرد.

کالاهای کشاورزی دسته دیگری از کالاها هستند که در بورس کالا پذیرش شده و مورد معامله قرار می‌گیرند. کالاهایی از قبیل، جو، گندم، ذرت، شکر، پسته، زعفران، عدس، نخود، برنج، خرما، چای، تخم مرغ و زیره در این گره قرار دارند. برخی از آن کالاها تاکنون توسط دولت قیمت‌گذاری نشده و تعدادی دیگر فقط برای یک دوره کوتاه قیمت‌گذاری شده‌اند و برخی مانند گندم که در حال حاضر برای آن قیمت تضمینی اعلام می‌شود. پنبه نیز از اقلامی است که در حال حاضر برای آن از سوی دولت قیمت تضمینی تعیین می‌شود اما به این دلیل که مصرف کننده اصلی پنبه برعکس گندم دولت نیست بازار نیز در تعیین قیمت پنبه تاثیر دارد. سه ویژگی سبب شده که پنبه برای بررسی انتخاب شود، نخست اینکه مصرف‌کنندگان و نیز موارد مصرف آن در مقایسه با سایر محصولات زیاد است. دوم قیمت تضمینی که از طرف دولت در حال حاضر برای این محصول تعیین

می‌شود و تاثیر این قیمت روی قیمت بازار پنبه پیگیری خواهد گشت. آخر اینکه طیف وسیعی از تولیدکنندگان این محصول را تولید می‌کنند. شکر از جمله کالاهایی است که در شبکه کالابزرگ کشور و نیز در فهرست کالاهای اساسی وجود داشت و دولت از این طریق در تعیین قیمت آن نقش داشت و در حال حاضر قیمت آن توسط بازار مشخص می‌شود. اصلی‌ترین دلیل انتخاب این کالا این است که مصرف‌کنندگان این کالا به‌صورت مستقیم خانوارها هستند و قیمت‌گذاری دولتی و بازاری آن به شکل مستقیم رفاه خانوار را متاثر می‌سازد.

۳-۲-۱- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره کالاهای کشاورزی منتخب

پذیرفته شده در شرکت بورس کالای ایران

در این قسمت محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم در کالاهای پنبه و شکر به عنوان کالاهای منتخب بخش کشاورزی مورد بررسی قرار می‌گیرد. ساختار این بخش به این شکل است که ابتدا گزارش مختصری در مورد ماهیت و کاربرد هر یک از این کالاهای ارائه، سپس تاریخچه تعیین قیمت هر یک از آن‌ها بررسی، وضعیت کنونی قیمت‌گذاری آن‌ها بیان و در نهایت محتوای مواد یادشده در مورد هر یک از این کالاهای بررسی خواهد شد.

قبل از پرداختن به محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم درباره محصولات کشاورزی، باید به چند قانون کلیدی که در حال حاضر بر قیمت‌گذاری این محصولات و نیز برخی محصولات کشاورزی دیگر حاکم است اشاره گردد. قانون نخست قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی است که در تاریخ یک شهریور ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسیده و محصولات کشاورزی مشمول خرید تضمینی را مشخص می‌کند. قانون دیگر قانون نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات مصوب هیأت دولت در اردیبهشت ۱۳۸۰ است. در نهایت هم ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و آیین‌نامه اجرایی آن مورد تاکید قرار می‌گیرد.

پنبه

پنبه^۱ یک نوع محصول کشاورزی است که از الیاف پوشاننده دانه گیاه پنبه با نام علمی *Gossypium* به دست می‌آید. از غوزه پنبه در تولید نخ، پارچه و ریسندگی و بافندگی استفاده می‌شود. کشت پنبه در ایران از آن

^۱ - عمده مسائل آورده شده در مورد پنبه در این قسمت، با استفاده مستقیم و غیرمستقیم از مقاله‌ای تحت عنوان "پنبه" از سایت دانشنامه جهان اسلام آورده شده است.

جهت مهم است که علاوه بر این که منبع امرار معاش ساکنان مناطق کاشت پنبه است، برای صنعت نساجی داخلی و صنایع دستی که افراد بسیاری را به کار می‌گمارد، نیز ماده خام فراهم می‌آورد.

پنبه در فرآیند تدریجی آغاز تجاری شدن کشاورزی ایران، تأثیر مهمی داشته است. در ۱۳۱۲ خورشیدی دولت ایران قانون انحصار پنبه را تصویب کرد که سود بی واسطه‌ای در تهیه پنبه خام برای کارخانه‌های جدید دربرداشت. در اواخر این دهه تولید به نقطه اوج ۳۸۰۰۰ تن رسید. پس از وقفه به سبب جنگ جهانی دوم، در بیشتر سال‌های دهه ۱۳۲۰ تولید سالانه این محصول سقوط کرد، اما در اوایل دهه ۱۳۳۰ دوباره از سطح تولید پیش از جنگ پیشی گرفت و بتدریج رونق بی‌سابقه‌ای در تولید و فرآوری پنبه در ایران پدید آمد. «سازمان پنبه ایران» (بعدها سازمان پنبه و دانه‌های روغنی) در ۱۳۳۵ شروع به فعالیت کرد و برای نخستین بار معیارهای طبقه‌بندی برای محصول داخلی ارائه داد.

در دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ ایران در میان ده یا پانزده کشور نخست تولید کننده پنبه جای گرفت. در بیشتر دهه ۱۳۵۰، بویژه نیمه اول آن، افزایش تولید پنبه در ایران ادامه یافت، اما در سال‌های بعد این دهه تولید پنبه تحت تأثیر محدودیت‌های کلی‌تر در کشاورزی ایران قرار گرفت که به رونق شدید و ناگهانی تولید نفت مربوط بود. در ۱۳۵۷ نواحی کاشت پنبه به حدود یک سوم و محصول به حدود یک چهارم، در مقایسه با ۱۳۵۲، کاهش یافت. در آذر ۱۳۵۸، به سبب کاهش تولید و نیاز بازار داخلی، صدور پنبه به خارج از کشور ممنوع شد و بنابر نیاز بازار داخلی به انواع پنبه، الیاف، نخ و منسوجات پنبه‌ای مقداری ارز صرف ورود این اقلام شد.

در سال ۱۳۶۰، برای مقابله با تنزل سطح کشت و تولید پنبه و رفع بحران، دولت سیاست‌های تشویقی چون اعلام قیمت‌های تضمینی و کمک نقدی به پیمانکاران طرح پنبه را به اجرا درآورد که این سیاست‌ها تا ۱۳۷۱ ادامه یافت. اجرای «طرح افزایش تولید» برنامه پنج‌ساله اول تا سال ۱۳۷۰ با موفقیت همراه بود اما از ۱۳۷۱ به علت افزایش قیمت تولیدات زراعتی دیگری چون دانه‌های روغنی (سویا)، از میزان سطح کشت و تولید پنبه کاسته شد، به‌طوری‌که در سال ۱۳۷۲ میزان سطح کشت و تولید پنبه به پایین‌ترین سطح خود طی چهل سال گذشته. کاهش تولید پنبه از یک طرف و پایین بودن کیفیت پنبه‌های وارداتی نسبت به پنبه داخلی از طرف دیگر، قیمت پنبه را در سال ۱۳۷۳ افزایش داد و باعث افزایش سطح کشت و تولید در سال ۱۳۷۴ گردید. در سال ۱۳۷۵ میزان سطح کشت و تولید پنبه به بالاترین مقدار خود طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی رسید.

تحلیلی مقایسه‌ای که اداره کل پنبه و دانه‌های روغنی ایران از وضع پنبه کشور در سال‌های بعد و قبل از انقلاب اسلامی به عمل آورده، حاکی از آن است که عملکرد پنبه در کشور طی سال‌های اخیر نسبت به سال‌های قبل از

انقلاب افزایش یافته است. براساس این تحلیل، کاهش سطح کشت پنبه در کشور که بیشتر در استان‌های شمالی مصداق داشته و بر اثر تغییر در الگوی کشت پدیدار شده، بیشتر به مسائل بازرگانی پنبه ارتباط دارد که در اثر کوچک شدن اراضی زراعی، جانشین شدن زراعت‌های رقیب و امکان کشت دو محصول در یک سال به وجود آمده است.

تاریخچه قیمت‌گذاری پنبه و ساختار بازار آن در ایران

بعد شروع مداخلات دولت در قیمت‌گذاری پنبه بعد از انقلاب، این روند ادامه داشت و از آن پس به فراخور مشکلاتی که در بازار پنبه پیش می‌آمد، این سیاست‌ها تغییر می‌یافت. سیاست‌های فوق عمدتاً در واکنش به شرایط بازار اتخاذ شده ولی هیچ‌گاه نتوانسته‌اند شرایط پایداری را در بازار پنبه ایجاد کند.^۱ قیمت تضمینی پنبه در سال‌های بعد از انقلاب اعلام شده است و این قیمت در برخی از سال‌ها بیشتر و در برخی از سال‌ها کمتر از قیمت بازار بوده است.

سیاست قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی بخشی از مجموعه سیاست‌های حمایتی در راستای رسیدن به هدف‌های توسعه در بخش کشاورزی است. در سال ۱۳۶۸ به منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی^۲، دولت موظف شد همه ساله خرید محصولات اساسی کشاورزی (گندم، جو، برنج، ذرت، چغندر قند، پنبه و ش، دانه‌های روغنی، چای، سیب زمینی، پیاز و حبوبات) را تضمین و حداقل قیمت خرید تضمینی را اعلام و نسبت به خرید آنها از طریق واحدهای ذی‌ربط اقدام نماید. در همان سال در اصلاحیه قانون، محصولات کشمش، خرما، برگه مرکبات، سیب، انار، انجیر و نیز محصولات دامی و پيله ابریشم نیز به فهرست فوق افزوده شد.^۳

^۱- ابراهیم زارع، امیرحسین چیدری و نبی اله نعمتی، تحلیل سیاست قیمت‌گذاری بازار پنبه ایران، صص ۱۱۳-۱۱۲

^۲- قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی در تاریخ یک شهریور ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید.

ماده واحده - به منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در نظام تولید و جلوگیری از ضایعات محصولات کشاورزی و ضرر و زیان کشاورزان، دولت موظف است همه‌ساله خرید محصولات اساسی کشاورزی (گندم، برنج، جو، ذرت، چغندر، پنبه و ش، دانه‌های روغنی، چای، سیب‌زمینی، پیاز و حبوبات) را تضمین نموده و حداقل قیمت خرید تضمینی را اعلام و نسبت به خرید آنها از طریق واحدهای ذی‌ربط اقدام نماید.

تبصره ۱ - وزارت کشاورزی موظف است همه‌ساله قیمت خرید تضمینی محصولات فوق‌الذکر را با رعایت هزینه‌های واقعی تولید و در یک واحد بهره‌برداری متعارف و حفظ رابطه مبادله در داخل و خارج بخش کشاورزی تعیین و حداکثر تا آخر تیر ماه به هیأت دولت تقدیم نماید.

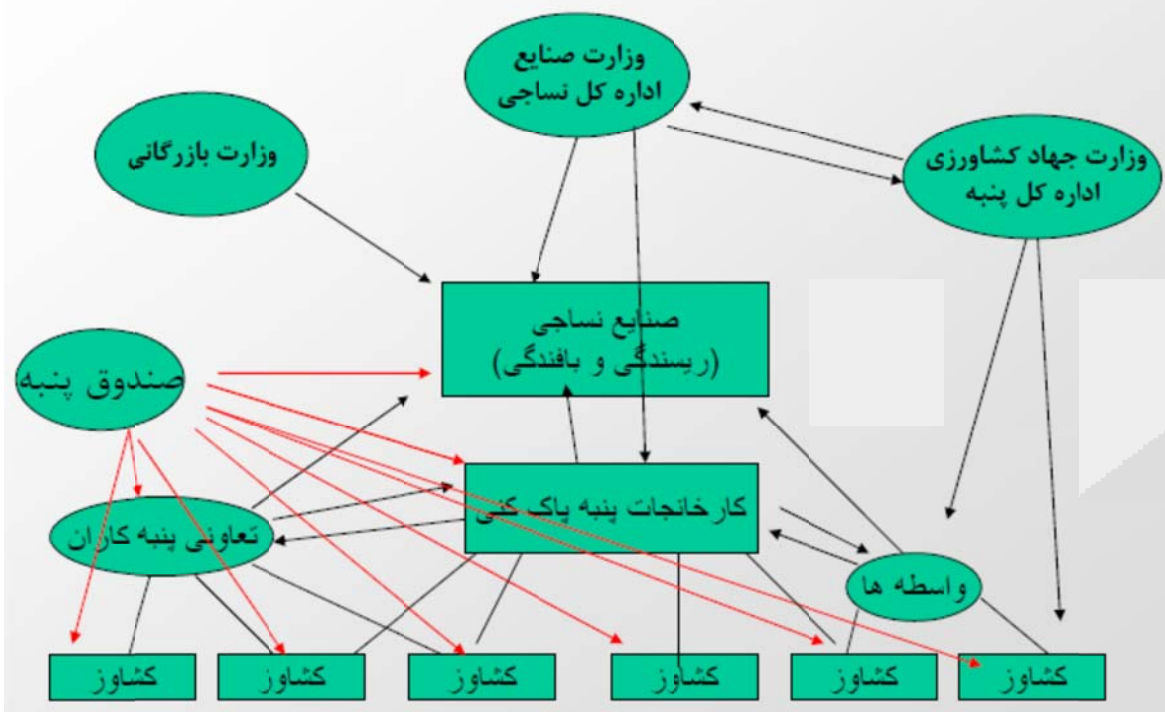
تبصره ۲ - دولت موظف است قیمتهای مصوبه مزبور را قبل از آغاز هر سال زراعی (آخر شهریور ماه) از طریق رسانه‌های عمومی اعلان نماید.

تبصره ۳ - دولت موظف است ضرر و زیان احتمالی موضوع این قانون را از منابع مالی خود تأمین نماید.

^۳- عبدالرسول قاسمی و غلامرضا پیکانی، تعیین قیمت‌گذاری کارا برای محصولات کشاورزی استرژیک، ص ۱۱۰

در سال‌های اخیر نیز با هدف تولید به اندازه نیاز داخلی و افزایش صادرات برنامه پنج‌ساله احیاء پنبه در کشور (۱۳۹۰-۱۳۹۴) توسط کانون هماهنگی فن‌آوری پنبه و گیاهان لیفی تهیه و به اجرا در آمده است. این برنامه قصد دارد به منظور سامان‌دهی بازار پنبه، وضعیت موجود خرید و فروش و صادرات پنبه را که دولت در قسمت‌های مختلف آن دخالت دارد و به شکل زیر است تغییر دهد.

وضعیت موجود خرید و فروش پنبه و واردات



منبع: برنامه احیاء پنبه در کشور

همان‌گونه که در تصویر فوق دیده می‌شود بازار پنبه در حال حاضر با فعالیت هم‌زمان بخش خصوصی و دولتی و برخی نهاد وضعیت آشفته‌ای دارد. از این‌رو، جهت حل این مسئله برنامه مذکور ساختار زیر را برای بازار پنبه پیشنهاد می‌کند و در جهت تحقق آن گام برمی‌دارد.

در راستای رقابتی‌تر شدن بازار بیمه و سامان یافتن بازار این محصول کشاورزی، پنبه بر اساس مصوبات چهل و هشتمین جلسه هیئت پذیرش بورس کالا و اوراق بهادار مبتنی بر کالا، پنبه محلولج با گریدهای (ممتاز، ۱ سفید، ۲ سفید، ۳ سفید، ۴ سفید، ۲ ملوک، ۳ ملوک، ۴ ملوک) در بورس کالا پذیرش شد. این کالا تولید

تعاونی‌های کشاورزی پنبه کاران پارس بوده که با شرایط تعهد عرضه سالیانه در بورس به میزان ۶۵ درصد تولید سالیانه یا ۷۰ هزار تن به شرط وجود تقاضا، تناوب عرضه در بورس کالای ایران هر دو هفته یکبار، حداقل عرضه ۵۰ تن، حداقل خرید جهت کشف نرخ ۵ تن، ترانس مجاز تحویل حداکثر ۵ درصد آخرین محموله قابل تحویل به تأیید هیئت پذیرش رسید.

دلایل انتخاب کالای پنبه به عنوان یکی از کالاهای منتخب را با توجه به معیارهای مذکور در قسمت قبل می‌توان از این قرار دانست. نخست اینکه پنبه از جمله کالاهای پذیرفته شده در بورس کالا است و تولید حجم عمده این محصول توسط بخش خصوصی بوده، مگر آن دسته از شرکت‌های کشت و صنعتی که به دلایلی در تملک دولت قرار گرفته است. دوم این که تعداد تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آن به حدی است که می‌توان عرضه و تقاضای آن را به بازار آزاد سپرد. سوم اینکه هر چند این محصول در فهرست کالاهای اساسی قرار نمی‌گیرد اما به دلیل حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آن، مجلس دولت را ملزم به تعیین قیمت تضمینی برای آن کرده است.

قوانین مربوط به قیمت‌گذاری پنبه

در ارتباط با قوانین مربوط به قیمت‌گذاری محصول پنبه باید گفته شود که ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی را مقرر می‌دارد از تاریخ تصویب این قانون یعنی تیر ماه ۱۳۸۹، علاوه بر اجراء قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی، در قالب بودجه‌های سنواتی و اعتبار مصوب، سیاست قیمت تضمینی نیز برقرار می‌شود. تولیدکنندگان محصولات کشاورزی می‌توانند محصولات خود را در بازار بورس تخصصی کالای کشاورزی عرضه نمایند. در صورت کاهش قیمت بورس نسبت به قیمت تضمینی اعلام‌شده از سوی دولت، مابه‌التفاوت آن توسط دولت به تولیدکنندگان پرداخت می‌گردد. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است هر ساله متناسب با شرایط تولید و بازار، محصولات تحت سیاست خرید و قیمت تضمینی را انتخاب و اعلام نماید. آئین‌نامه اجرائی این ماده حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در راستای قانون فوق آیین‌نامه مربوط به این ماده در آبان ۱۳۹۱ به تصویب رسید که به موجب آن وزارت جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر تا پانزدهم شهریور ماه هر سال متناسب با شرایط تولید، نوع محصول و

وضعیت بازار، قیمت تضمینی سال آینده محصولات کشاورزی و دامی که قابل معامله در بورس کالا می باشد را برای تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد نماید.

تبصره ۱- وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری بورس کالا تا پایان اردیبهشت ماه هر سال نسبت به تهیه فهرست محصولات کشاورزی قابل معامله در بورس کالا اقدام نماید.

تبصره ۲- مرجع تعیین کیفیت و درجه بندی محصولات موضوع این آیین نامه، بورس کالا با همکاری وزارت جهاد کشاورزی می باشد.

تبصره ۳- اعمال سیاست خرید تضمینی برای آن دسته از کالاهای کشاورزی که مشمول فهرست کالاهای قیمت تضمینی می شوند، ممنوع است.

تبصره ۴- آن دسته از کالاهای مشمول خرید قیمت تضمینی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت مشمول خرید تضمینی می شود، از شمول این تصویب نامه خارج است.

ماده ۳- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی، میزان مابه التفاوت قیمت تضمینی با قیمت تابلوی بورس به تفکیک محصولات منتخب را در بودجه سنواتی پیش بینی نماید.

ماده ۴- عرضه محصولات کشاورزی در بورس کالا منوط به ارائه تأییدیه سازمان جهاد کشاورزی استان برای تولیدکنندگان حقیقی کشاورزی و مصوبه مجمع عمومی مربوط به تفکیک نوع محصول و نیز مجوز وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جهاد کشاورزی استان) برای تشکلهای بخش کشاورزی است.

ماده ۵- وزارت جهاد کشاورزی موظف است پس از دریافت فهرست قطعی معاملات از بورس کالا ظرف دو هفته نسبت به پرداخت مابه التفاوت قیمت تابلو بورس و قیمت تضمینی اعلام شده از سوی هیئت وزیران اقدام نماید.

محتوای قوانین در ارتباط با قیمت گذاری پنبه

حال با توجه به تعیین قیمت تضمینی برای پنبه از سوی دولت باید مشخص شود که محتوای ماده ۹۰ قانون اصل ۴۴ و ۱۰۱ قانون برنامه پنجم که به صورت زیر درباره پنبه تا چه میزان رعایت شده است.

قیمت گذاری کالاها و خدمات توسط دولت باید با رعایت قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه ای و ضروری محدود گردد. آیا پنبه یک کالای اساسی

است؟ در پاسخ به این سوال باید گفت مطابق مصوبه هیات وزیران در ارتباط با نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات^۱ مصوب اردیبهشت ۱۳۸۰ پنبه در فهرست سبد کالاهای حمایتی قرار نمی‌گیرد اما طبق قانون مصوب مجلس در سال ۱۳۶۸ درباره خرید محصولات اساسی کشاورزی پنبه جزء این محصولات قرار خواهد گرفت. باید ضوابطی برای تعیین کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که یک کالا باید دارای چه معیارها و ویژگی‌هایی باشد تا در یکی از این دو دسته کالا قرار گیرد یا اگر چه معیارها و ویژگی‌هایی داشته باشد می‌تواند از این دو دسته کالا خارج شود. بر چه اساسی پنبه می‌تواند به عنوان یک کالای اساسی شناخته شود؟ مطابق قانون خرید محصولات اساسی کشاورزی پنبه جزء محصولات کشاورزی اساسی قرار می‌گیرد و دلیل آن را باید در دیدگاه مجلس در مورد این کالا جستجو نمود.

باید ضوابطی که با استفاده از آن کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری قیمت‌گذاری می‌شوند مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که از چه روشی برای تعیین قیمت کالاها و خدمات مربوطه استفاده شده و مبنای نظری و تجربی روش اتخاذ شده کدام است. قیمت تضمینی پنبه چگونه مشخص می‌گردد؟ مطابق قانون خرید محصولات کشاورزی مصوب مجلس شورای اسلامی قیمت پنبه باید توسط وزارت کشاورزی تعیین گردد. طبق این قانون وزارت کشاورزی موظف است همه‌ساله قیمت خرید تضمینی محصولات فوق‌الذکر را با رعایت هزینه‌های واقعی تولید و در یک واحد بهره‌برداری متعارف و حفظ رابطه مبادله در داخل و خارج بخش کشاورزی تعیین و حداکثر تا آخر تیر ماه به هیأت دولت تقدیم نماید. دولت برای پرداخت مابه‌التفاوت قیمت پنبه از روش "هزینه تمام‌شده" استفاده کرده است یا از روش قیمت "عادلۀ روز". تبصره دو و سه قانون فوق دولت موظف است قیمتهای مصوبه مزبور را قبل از آغاز هر سال زراعی (آخر شهریور ماه) از طریق رسانه‌های عمومی اعلان نماید و دولت موظف است ضرر و زیان احتمالی موضوع این قانون را از منابع مالی خود تأمین کند.

کدام یک از این قوانین برای جبران مابه‌التفاوت قیمت پنبه مبنای عمل قرار می‌گیرد. یعنی برای پرداخت مابه‌التفاوت "هزینه تمام‌شده" مبنای عمل است یا "قیمت عادلۀ روز". دولت برای پنبه چه میزان مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری چه مقدار هزینه بر دولت تحمیل کرده است.

^۱ - مطابق مصوبه نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)، کالاها و خدمات مختلف از نظر قیمت‌گذاری در دو گروه کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری و سایر کالاها و خدمات دسته‌بندی می‌گردند. متن این قانون در پیوست ۳ آورده شده است.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار پنبه		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخالت عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	هنوز هم قیمت تضمینی برای خرید پنبه تعیین می‌شود	وجود قیمت تضمینی و بازار هر دو با هم
نوع بازار (رقابت انحصار)	-	رقابتی
گسترده‌گی و بهره‌وری شبکه توزیع و فروش	-	بسیار گسترده
میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهائی مصرف‌کننده	-	به علت تنوع مرغوبیت زمین تولید پنبه بسیار مشکل است
روش قیمت‌گذاری (بازار- دولت)	-	بازاری و دولتی باهم
شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخورداری کالا از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع		به علت گسترده‌گی شبکه تولید، تولیدکنندگان پروانه ندارند و کالای آن‌ها شناسه ندارد
در صورتی که قیمت‌گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به: دلایل (قانونی- فنی) قیمت‌گذاری چگونگی ضوابط قیمت‌گذاری چگونگی تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی تأمین مالی تولیدکننده تأمین مالی مصرف‌کننده		به دلیل حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده و نیز قانون پنبه قیمت‌گذاری می‌شود چون گنبد یک کالای اساسی است.

شکر

تولید و مصرف شکر در ایران

ریشه لغوی شکر به کلمه ساکارا مربوط می شود که در زبان سانسکریت به گیاه نیشکر اطلاق شده است. تاریخچه تجارت نیشکر نشان می دهد که ایرانیان از نخستین اقوامی بودند که هزاران سال پیش توانستند شکر متبلور سفید را به صورت جامد از نیشکر بدست آورده، آن را به عنوان کالای تجاری به بازار عرضه کنند. تلاش برای کشت نیشکر در ایران در سال ۱۳۳۸ با احداث اولین واحد بزرگ کشت و صنعت نیشکر در هفت تپه در خوزستان، آغاز به کار کرد. در سال ۱۲۷۴ هجری شمسی راه اندازی اولین کارخانه تولید قند و شکر از چغندر در منطقه کهریزک صورت گرفت. از حدود سال ۱۳۱۱ به تدریج کارخانه های قند در مناطق مختلف ایران تاسیس شدند.

مراحل تولید شکر از چغندر و نیشکر

به طور کلی تولید شکر از چغندر قند شامل ۱۱ مرحله به این شرح است: تحویل دادن چغندر قند به کارخانه، انتقال چغندر به محل فرایند، شستشوی چغندر، تهیه خلل چغندر، استخراج قند از خلل، خشک کردن تفاله، تصفیه شربت خام، تغلیظ شربت یا اوپراسیون، کریستالیزاسیون، ساترifuژ و خشک کردن. نیشکر نیز همانند چغندر قند ماده ای حجیم و حمل و نقل آن نسبتاً پرهزینه می باشد و برای به حداقل رساندن میزان تخریب ساکارز، بایستی در کوتاه ترین زمان ممکن وارد فرایند گردد. ابتدا از ساقه های نیشکر در کارخانه شکر خام تهیه می شود، سپس شکر خام، برای تولید شکر سفید به واحدهای تصفیه انتقال می یابد.

کاربرد شکر در صنایع غذایی

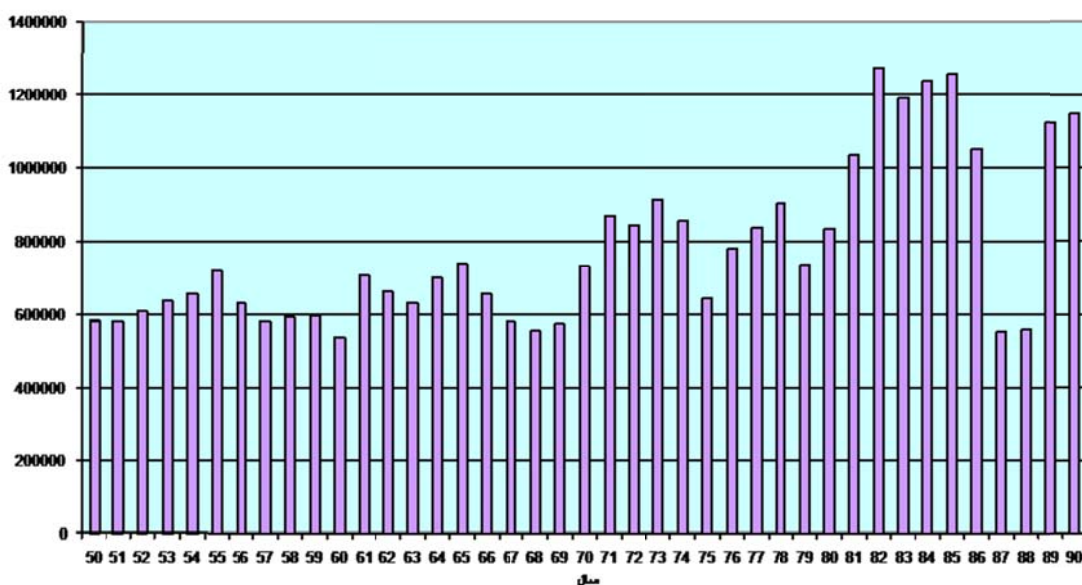
شکر علاوه بر مصارف خانگی دارای اهمیت ویژه ای در صنعت غذا می باشد و به دلیل خاصیت شیرین کنندگی و حجم دهنده گی آن در تولید مواد غذایی مختلف استفاده می شود که از آن جمله می توان به این موارد اشاره کرد: در صنعت نوشابه سازی، تولید آبمیوه، کنسرو سازی، تولید بستنی و مربا و ژله، شکلات سازی و صنایع قنادی و...

مصرف سرانه شکر

آمارها نشان می‌دهد که سرانه مصرف قند و شکر در کشور ما نسبت به وضعیت جهانی، بسیار بالاست، به طوری که برآورد می‌شود هر ایرانی به طور متوسط سالانه مقدار ۲۹ تا ۳۰ کیلوگرم قند و شکر مصرف می‌کند که از میانگین جهانی که حدود ۱۹ تا ۲۰ کیلوگرم است، به مراتب بیشتر می‌باشد. میزان مطلوب مصرف قند و شکر طبق مطالعات سازمان جهانی بهداشت، حداقل باید به کمتر از ۱۵ کیلوگرم در سال (۴۲ گرم در روز در کل مواد غذایی مصرفی) برسد تا قند و شکر، حداکثر ۱۰ درصد از کل انرژی دریافتی فرد را تامین نماید.

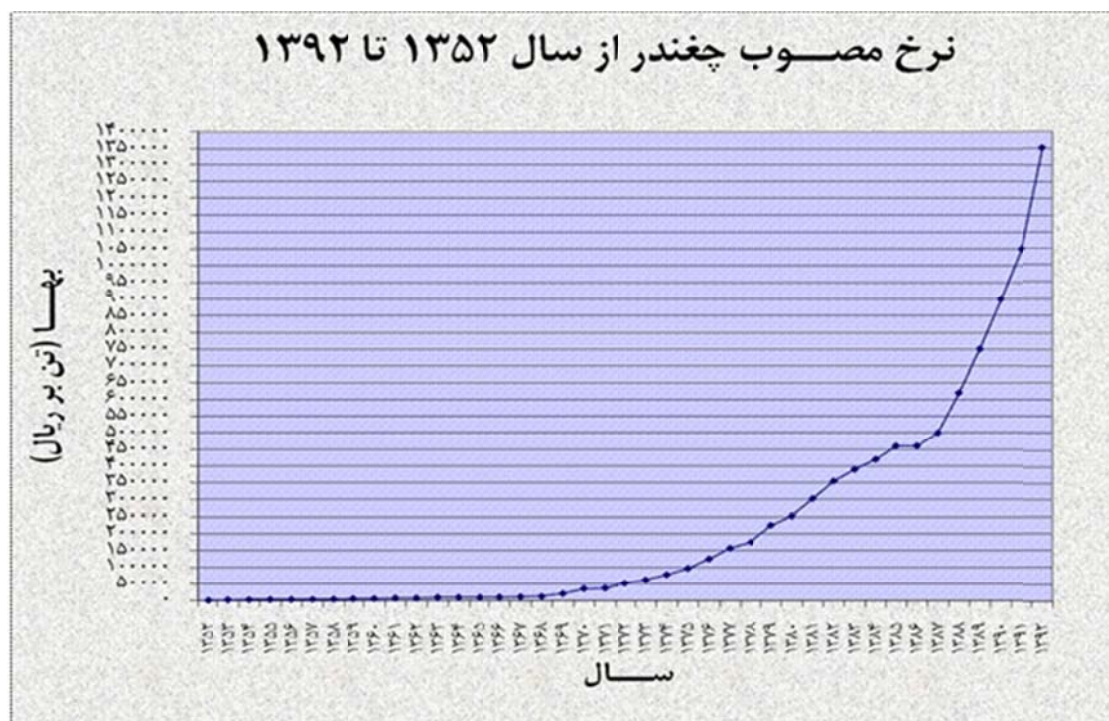
جدول زیر اطلاعات مربوط به تولید قند و شکر در کشور را از سال ۱۳۵۰ تا سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد. اطلاعات این جدول حاکی از آن است که تولید این کالا در کشور دارای نوسانات زیادی بوده است و از آنجا که این کالا از نظر دولت یک کالای اساسی است و قیمت آن از سمت دولت مشخص می‌شود وجود این نوسانات بسیار جای تامل دارد.

جمع تولید قند و شکر از چغندر و تیشکر از ۹۰-۱۳۵ (تن)

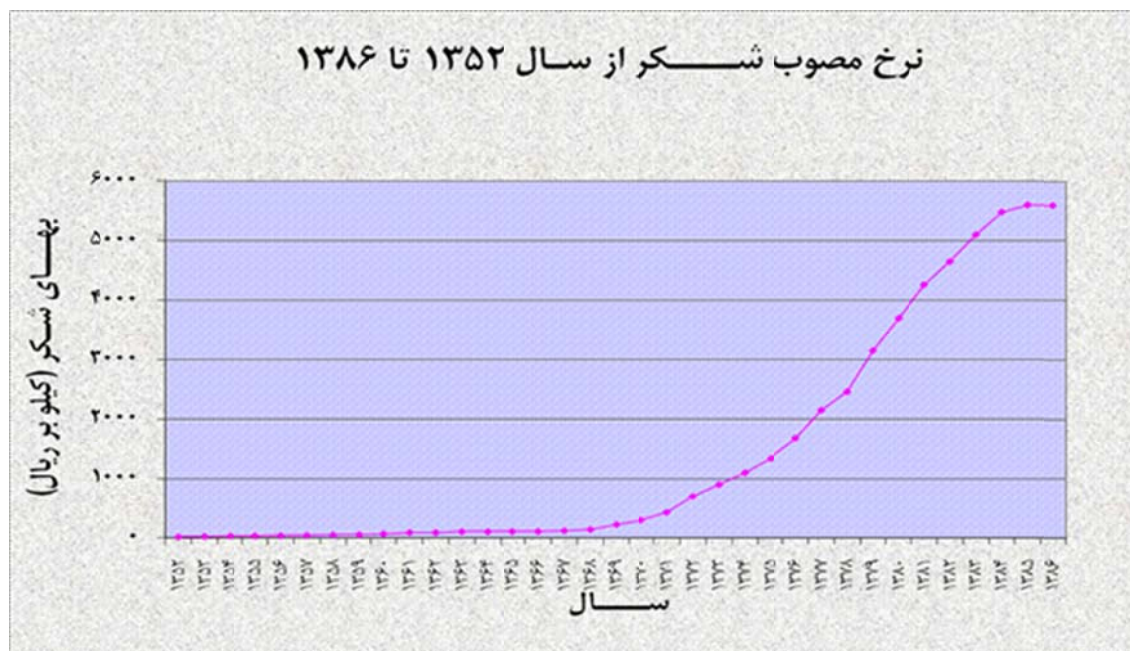


نوسانات قیمت تعیین شده از سوی دولت برای شکر و چغندر

نمودارهای زیر نشان می‌دهد که دولت در راستای اهداف خود به تعیین قیمت چغندر و شکر دست زده است. نمودار زیر نرخ مصوب چغندر را نشان می‌دهد. این نمودار حاکی از آن است که این نرخ همه ساله رشد داشته است. اما باید توجه داشت که این نرخ همیشه یک عدد ثابت نبوده است و در برخی سال‌ها مانند ۸۶ و ۸۷ اندک بوده است و در برخی سال‌ها مانند ۸۸ و ۹۰ قیمت تعیینی رشد زیادی را تجربه نموده است. اگر این قیمت‌ها در کنار قیمت‌های تعیین شده برای شکر قرار گیرد می‌توان بسیاری از نوسانات تولید قند و شکر در ایران را در طول سال‌های گذشته توضیح داد. صنعت شکر در ایران به شکلی است که هم قیمت مواد اولیه تولید آن یعنی چغندر و نیشکر از سمت دولت تعیین می‌شود و هم محصول تولید شده آن البته در سال‌های اخیر سیاست‌های دولت به گونه‌ای بوده که قیمت شکر به صورت بازاری تعیین شود و پایین بودن قیمت شکر وارداتی سبب شده است که قدرت رقابت شکر تولیدی کارخانجات داخلی نسبت به کارخانجات خارجی کم باشد. دلیل تعیین قیمت شکر از سمت دولت هم حمایت از مصرف‌کننده و هم حمایت از تولیدکننده است اما دلیل تعیین قیمت مواد اولیه آن بیشتر حمایت از کشاورزان بوده است.



نمودار زیر قیمت مصوب شکر توسط دولت را در بازه زمانی ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۶ نشان می‌دهد. از سال ۱۳۸۶ سیاست دولت این بوده که قیمت شکر توسط بازار مشخص گردد.



واردات شکر

نکته جالب در مورد صنعت شکر در ایران این است که دولت نه تنها قیمت شکر و مواد اولیه آن را تعیین می کند بلکه خود این کالا را وارد کشور می نماید. جدول زیر میزان واردات شکر توسط بخش خصوصی و دولتی را در سال های اخیر نشان می دهد. این جدول نشان می دهد که تا سال ۱۳۸۴ دولت خود واردکننده شکر بوده و از سال ۱۳۸۵ این وظیفه به بخش خصوصی واگذار شده است. این ارقام نشان می دهد که در سال ۱۳۸۵ که هم دولت و هم بخش خصوصی واردکننده بوده اند بیشترین میزان شکر وارد کشور شده است و از آن سال به بعد تا سال ۱۳۸۸ کاهش یافته و در سال ۱۳۸۹ دوباره حجم واردات رشد را شاهد بوده.

به تفکیک واردات دولتی و خصوصی

ارقام به هزارتن

جمع واردات	واردات بخش دولتی	واردات بخش خصوصی	
۹۳۷	۹۳۷	۰	۱۳۸۰
۸۲۰	۸۲۰	۰	۱۳۸۱
۲۱۶	۱۶۰	۵۶	۱۳۸۲
۲۰۳	۱۶۱	۴۲	۱۳۸۳
۷۰۷	۶۲۷	۸۰	۱۳۸۴
۲۵۲۷	۱۰۴۲	۱۰۴۸۵	۱۳۸۵
۱۱۷۰	۲۰۸	۹۶۲	۱۳۸۶
۱۱۰۱	۰	۱۱۰۱	۱۳۸۷
۸۷۷	۰	۸۷۷	۱۳۸۸
۱۸۰۵	۰	۱۸۰۵	۱۳۸۹
۱۲۳۴	۰	۱۲۳۴	۱۳۹۰
۱۱۰۰	۲۶۲	۸۳۸	۱۳۹۱ (تا ق)

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران

قوانین مرتبط با قیمت گذاری شکر و محتوای آن‌ها

شکر از جمله کالاهایی است که حضور آن در بورس کالا به سال ۱۳۸۳ برمی گردد، اما حضور آن در آن سال‌ها در بورس کالا دوام زیادی نداشت. دلیل این امر آن بود که در آن تاریخ شکر مشمول ضوابط قیمت گذاری بود، به طور موقت از عرضه آن جلوگیری به عمل آمد. البته تاریخ حضور شکر در بورس کالا بسیار پر فراز و نشیب است، برای مثال با توجه به مصوبه شورای اقتصاد در سال ۱۳۸۵ مبنی بر آزادسازی قیمت شکر^۱، شرایط برای پذیرش مجدد شکر در سازمان کارگزاران بورس کالای کشاورزی ایران آماده شد. اما عرضه شکر در بورس کالا تا سال‌های اخیر همچنان دارای مشکلات زیادی بوده است برای مثال شکر در سال ۱۳۸۸ عرضه شد به دلیل نرخ سازی و فروش تولیدات کارخانه‌ها در خارج از بورس شش ماه عرضه آن متوقف ماند.

^۱ مصوبه شورای اقتصاد در خصوص برنامه ریزی تأمین و اصلاح ساختار قیمت و پرداخت یارانه قند و شکر در طول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۹ مرداد ۱۳۸۵ مقرر شد که از ابتدای سال ۱۳۸۵ پرداخت یارانه قند و شکر، به مصارف کالابریگی محدود شود و تعرفه واردات شکر به نحوی تنظیم شود که ضمن ایجاد فضای رقابتی و رعایت حقوق مصرف‌کنندگان، تولید داخلی نیز مورد حمایت منطقی قرار گیرد. در صورتی که قیمت محاسباتی شکر (با لحاظ قیمت تضمینی چغندر قند) با قیمت حاشیه بازار متفاوت باشد، با استفاده از ابزارهای تعرفه‌ای نسبت به تنظیم بازار داخلی کالای مذکور به نحوی که منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان حفظ شود اقدام شود

شکر از جمله کالاهایی است که در گذشته در شبکه کالا بزرگ ایران توزیع می‌شد و طبق مصوبه هیات وزیران در ارتباط با نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات شکر، از جمله کالاهایی است که در سبد حمایتی دولت قرار گرفته است. شورای اقتصاد و هیات دولت مصوبات فراوانی در ارتباط با تعیین قیمت این محصول دارند که در مهمترین‌های آن‌ها مصوبه شورای اقتصاد در خصوص برنامه ریزی تامین و اصلاح ساختار قیمت و پرداخت یارانه قند و شکر در طول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که پرداخت یارانه قیمت قند و شکر را محدود نموده و گام‌های اساسی در ارتباط با آزادسازی این محصول برمی‌دارد.

گام موثر دیگری که در ارتباط با سامان‌دهی قیمت‌گذاری شکر برداشته شده مصوبه شورای اقتصاد در خصوص بررسی مشکلات صنعت قند و شکر کشور است. ماده (۲) این مصوبه مقرر کرده است که به منظور تنظیم بازار شکر شرکت بازرگانی دولتی ایران موظف است شکر خریداری شده را حداکثر تا پایان اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۶، به قیمتی که هیچگونه بار مالی در بر نداشته باشد به فروش رساند. اولویت فروش با کارخانجاتی است که شکر را به صورت مستقیم عرضه می‌کنند. با توجه به قیمت‌گذاری دولت در صنعت شکر می‌توان در مورد محتوای مواد مورد بحث این مسائل را در مورد شکر بیان نمود.

باید مشخص گردد که شکر اگر دارای چه معیارها و ویژگی‌هایی باشد می‌تواند از این فهرست کالاهای اساسی که مشمول قیمت‌گذاری هستند خارج شود.

باید ضوابطی که با استفاده از آن شکر قیمت‌گذاری می‌شود مشخص گردد، به عبارت دیگر باید مشخص شود که از چه روشی برای تعیین قیمت این کالا استفاده شده و مبنای نظری و تجربی روش اتخاذ شده کدام است. باید کدام یک از روش‌های "هزینه تمام‌شده" و قیمت "عادلۀ روز" برای جبران مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی استفاده شده است.

دولت برای شکر چه میزان مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری چه مقدار هزینه بر دولت تحمیل کرده است.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار شکر		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخاله عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	آزادسازی قیمت شکر	بازاری و دولتی به دلیل مشخص شدن قیمت تضمینی

چقندر و نیشکر از سمت دولت		
رقابتی	ورود شرکت‌های خصوصی و واگذاری شرکت‌های دولتی	نوع بازار (رقابت انحصار)
بسیار گسترده است	-	گسترده‌گی و بهره‌وری شبکه توزیع و فروش
مشخص نیست	-	میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهائی مصرف‌کننده
به دلایل پیش‌گفته بازاری-دولتی		روش قیمت‌گذاری (بازار-دولت)
تمامی شرکت‌های تولیدی باید دارای پروانه باشند و بر روی کالای خود شناسه درج نمایند	-	شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخورداری کالا از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع
دولتی و بازاری به دلایل قانونی و حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده چون طبق قانون شکر یک کالای اساسی است	آزادسازی قیمت‌گذاری شکر	در صورتی که قیمت‌گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به: دلایل (قانونی - فنی) قیمت‌گذاری چگونگی ضوابط قیمت‌گذاری چگونگی تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی تأمین مالی تولیدکننده تأمین مالی مصرف‌کننده

۳-۲- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره کالاهای صنعتی و معدنی منتخب پذیرفته شده در بورس کالای ایران
در این قسمت محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم در صنعت فولاد و سنگ آهن بررسی خواهد شد. به این منظور ابتدا اهمیت و کاربرد هر یک از این دو کالا در صنعت بررسی خواهد گشت سپس محتوای این مواد در این صنایع بررسی می‌شود.

فولاد

تاریخچه صنعت فولاد

اصطلاح فولاد یا فولاد برای آلیاژهای آهن که بین ۰,۰۲۵ تا حدود ۲ درصد کربن دارند بکار می‌رود فولادهای آلیاژی غالباً با فلزهای دیگری نیز همراه هستند. خواص فولاد به درصد کربن موجود در آن، عملیات حرارتی انجام شده بر روی آن و فلزهای آلیاژ دهنده موجود در آن بستگی دارد. صنعت فولاد یکی از مهم‌ترین و تاثیر گذارترین صنایع در رشد و توسعه صنعتی هر کشوری محسوب می‌شود. این صنعت یکی از شاخص‌های استقلال و پیشرفت یک جامعه در ایران اولین گام اساسی در جهت دستیابی به این صنعت در سال ۱۳۳۸ برداشته شد و شرکت ملی ذوب آهن ایران شکل گرفت. در سال ۱۳۵۱ شرکت ملی صنایع فولاد ایران تاسیس شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ شرکت ملی فولاد ایران با ادغام شرکت ملی ذوب آهن ایران و شرکت ملی صنایع فولاد ایران بوجود آمد که تا سال ۱۳۸۱ تنها شرکت متولی فولاد در کشور بود. اکنون شرکت ملی فولاد ایران بعنوان یکی از شرکت‌های مهم سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و وزارت صنایع و معادن در امر تولید و توسعه فولاد کشور فعالیت دارد.

تلاش‌ها برای احداث ذوب آهن در ایران از سال ۱۳۰۴ شمسی آغاز شد، سرانجام این تلاش‌ها در سال ۱۳۱۶ با امضا قرار دادی بین ایران و کنسرسیومی از آلمان برای احداث یک واحد فولادسازی به ظرفیت ۱۰۰ هزار تن در سال در کرج به ثمر نشست و تاسیسات آن در سال‌های ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ شمسی بنا شد. قسمتی از ساختمان‌ها و تجهیزات پیش‌بینی شده در این طرح پیش از جنگ بین‌المللی دوم ساخته شد و مقداری از ماشین‌آلات آن از آلمان به ایران منتقل و در شهر صنعتی کرج نصب گردید. اما به علت جنگ جهانی دوم قسمتی از این تجهیزات در راه انتقال از آلمان به ایران مفقود و بقیه پس از جنگ به ایران حمل شد و در نهایت از بین برده شدند، بدین ترتیب از تاسیس این واحد جلوگیری به عمل آمد. تلاش برای دستیابی به واحدهای تولید در ایران تا سال ۱۳۴۲ همچنان ادامه یافت و دولت ایران در این راه هزینه‌های گزافی پرداخت. اما این طرح‌ها یا تا پیش از مرحله مطالعه پیش نرفتند یا اگر به مرحله اجرایی نیز رسیدند در حین اجرا، متوقف شدند. از مهم‌ترین دلیل عدم توفیق طرح‌ها، کارشکنی عوامل کشورهای خارجی بود. سرانجام در سال ۱۳۴۴ بین دولت ایران و اتحاد جماهیر شوروی موافقت‌نامه‌ای برای تاسیس یک کارخانه ذوب آهن به ظرفیت ۶۰۰ هزار تن در تنظیم شد و در سال اسفند سال ۱۳۵۱ رسماً مورد بهره‌برداری قرار گرفت.^۱

بنابراین صنعت فولاد کشور عملاً در سال ۱۳۵۱ با راه اندازی کارخانه ذوب آهن اصفهان توسط روس‌ها آغاز شد. در ادامه توسعه این صنعت، واحد فولاد اهواز در سال ۱۳۶۱ و پس از آن فولاد مبارکه شروع بکار کردند.

^۱ http://www.donya-e-eqtasad.com/Default_view.asp?@=۱۵۹۱۶۸

در ادامه آن‌ها کارخانجات نورد فولاد جهت تبدیل فولاد خام تولیدی به محصولات قابل عرضه به بازار راه‌اندازی شدند. در حال حاضر تعداد کارخانجات تولید فولاد گسترش یافته‌اند به شکلی که ایران در سال ۲۰۱۲ جایگاه پانزدهمین کشور تولید کننده فولاد جهان قرار گرفته است. فولاد مبارکه اصفهان، مجتمع فولاد جنوب، مجتمع فولاد خراسان، فولاد خوزستان، آهن و فولاد تخت جمشید، ذوب آهن غرب کشور، فولاد یزد، فولاد بهنورد و... از مهم‌ترین کارخانجات فولاد کشور در حال حاضر هستند.

قیمت‌گذاری در صنعت فولاد

صنعت فولاد کشور در ابتدا با مشارکت دولت ایران و روسیه بنا نهاده شد و از آن پس هم به دلیل استراتژیک و سرمایه‌بر بودن آن، دولت کارخانجات عظیم فولاد را احداث و راه‌اندازی می‌نمود. در بعد دیگر، فولاد چون در ایجاد طرح‌های عمرانی و زیرساخت‌های اقتصادی به عنوان یکی از اصلی‌ترین مواد نقش ایفا می‌کند از جمله کالاهای پرمصرف دولت است. بنابراین دولت در ایران هم تولید کننده فولاد و هم از اصلی‌ترین مصرف‌کنندگان آن به شمار می‌رود. نتیجه اینکه تعیین قیمت فولاد از سوی دولت به دلیل مالکیت دولتی آن، مصارف دولتی زیاد آن و نیز در برخی زمان‌ها حمایت از مصرف‌کننده صورت پذیرفته است.

بنابراین اولین گام برای حرکت در جهت قیمت‌گذار بازاری صنعت فولاد را می‌توان مشارکت بخش خصوصی در تولید فولاد دانست. چون تولید فولاد تا قبل از مشارکت بخش خصوصی در این صنعت فقط در انحصار دولت بوده و دولت به دلیل مالکیتش خود قیمت این کالا را تعیین نموده است. خروج تولید این کالا از انحصار دولت هر چند به صورت محدود و نقش‌آفرینی بخش خصوصی در این صنعت در نهایت منجر به تعیین قیمت این کالا توسط بازار می‌شود. البته خصوصی‌سازی این صنعت که خود به اشکال مختلفی صورت پذیرفته تنها یکی از راه‌های کاهش دخالت قیمت‌گذارانه دولت است و کارهای دیگری در این صنعت از جمله ایجاد بورس کالا و فلزات و پذیرش محصولات مختلف این صنعت در بورس از مهم‌ترین اقدامات در جهت کاهش قیمت‌گذاری دولتی در این صنعت است. خصوصی‌سازی در این صنعت بیشتر از نوع واگذاری کارخانجات دولتی و دادن مجوز و تسهیلات به بخش خصوصی برای ایجاد کارخانجات تولید فولاد بوده است.

فولاد امیر کبیر کاشان در سال ۱۳۸۳ و فولاد مبارکه اصفهان در سال ۱۳۸۵ جزء اولین کارخانه فولادسازی کشور بودند که سهام آن‌ها در جهت انجام خصوصی‌سازی از نوع اول یعنی واگذاری سهام در بورس اوراق بهادار تهران واگذار شد. پس از آن سهام کارخانجات دیگری چون فولاد خراسان، فولاد خوزستان و فولاد در

بورس واگذار شد.^۱ اما مشارکت بخش خصوصی در احداث کارخانجات فولادسازی دیرتر انجام پذیرفت. از بیش ۴۰ سال پیش که برای اولین بار بخش خصوصی تصمیم گرفت وارد این صنعت شود دیگر تلاشی توسط بخش خصوصی صورت نگرفت تا اینکه بخش خصوصی ایران با سرمایه‌گذاری مشترک مسلمانان هند وارد عرصه فولادسازی شدند و اولین طرح تولید شمش فولاد بخش خصوصی توسط مجتمع فولاد جنوب به روش کوره القایی در سال ۱۳۸۷ به بهره‌برداری رسید.^۲

تحولات مذکور در صنعت فولاد سبب شده است که دخالت دولت در قیمت‌گذاری فولاد کاهش و در سال‌های اخیر به صفر برسد. تا حدی که فولاد و محصولات فولادی از فهرست کالاهای مشمول قیمت‌گذاری خارج شده‌اند و تعیین قیمت آن به بورس کالا و بازار سپرده شده است. به شکلی که مدیرکل دفتر کالاهای فلزی و معدنی سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان عنوان می‌کند که "فولاد و محصولات فولادی مشمول قیمت‌گذاری نمی‌شوند و مکانیزم تعیین قیمت به بورس کالا واگذار شده است که مطابق با عرضه و تقاضای آن تعیین می‌شود و عملاً هر قیمتی که در بورس کالا شکل گیرد، به دلیل فعالیت و مکانیزم بورس که بر اساس عرضه و تقاضا است، واقعی است."^۳

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار فولاد		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخالت عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	آزادسازی تجارت و فعالیت بخش خصوصی	عوامل بازار داخلی و خارجی
نوع بازار (رقابت انحصار)	-	در مصرف رقابتی و در تولید رقابت انحصاری
گسترده‌گی و بهره‌وری شبکه توزیع و فروش	با آزادسازی بیشتر شده است	به دلیل ویژگی‌های کالا کمتر از کالای مثل شکر است
میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهایی مصرف‌کننده	-	مشخص نیست
روش قیمت‌گذاری (بازار - دولت)	آزادسازی قیمت	بازاری
شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخوردار کالای از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع	-	تمام واحدهای فعال باید دارای پروانه باشند و کالای تولیدی آن‌ها استاندارد باشد

^۱ سایت بورس اوراق بهادار تهران و سایت www.codal.ir

^۲ <http://news.imidro.org/Fa/files/magazines/۱۳۸۶/nor۴۶/nor۴۶-p۴.pdf>

^۳ <http://www.fardanews.com/fa/news/۱۴۸۳۶۹/> پشت

در صورتی که قیمت گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به:	آزادسازی قیمت و تجارت کالا	قیمت گذاری بازاری است اما دولت به دلایل قانونی مجوز قیمت گذاری دارد
دلایل (قانونی - فنی) قیمت گذاری		
چگونگی ضوابط قیمت گذاری		
چگونگی تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی		
تأمین مالی تولیدکننده		
تأمین مالی مصرف کننده		

سنگ آهن

امروزه آهن و فولاد، یکی از اساسی ترین پایه های فعالیت های اقتصادی و صنعتی هر کشور را تشکیل می دهند و این به سبب نیاز مبرمی است که انسان برای پیشبرد مقاصد خود در زندگی دارد. با بررسی کارآیی این مواد حیاتی، می توان به نقش سازنده آنها پی برد؛ زیرا علاوه بر کاربرد آنها در امر ساختمان سازی، پل سازی و...، این مواد از عناصر اساسی در صنایع اتوموبیل سازی، کشتی سازی و لوکوموتیو سازی به شمار می روند و به صورت آلیاژهای مختلف، اساس تکنولوژی ماشین آلات را تشکیل می دهند. از این رو، با توجه به نقش اساسی و حیاتی که فولاد به ویژه آهن در زندگی بشر امروز ایفا می کند.

ویژگی های فلز آهن: آهن فلزی است اصلی به رنگ سیاه یا خاکستری و بیش از ۳۰۰ کانی آهن در طبیعت یافت می شود. سنگ معدن هایی که آهن از آن استخراج می شود نیز بیشتر به صورت اکسیدهای آهن، مانند مگنتیت یا هماتیت هستند که با ۲ تا ۲۰ درصد ناخالصی همراهند. این ناخالصی ها در کوره از آهن جدا می شوند.

استخراج آهن

استخراج آهن از ترکیب های طبیعی، به مرور زمان تکامل یافت تا اینکه نخستین کوره استخراج آهن به سبک امروزی، موسوم به «کوره کانالانی»، ابداع شد و امروزه نیز واحدهای بزرگ استخراج و ذوب آهن و فولاد با ظرفیت های بالا، تقریباً با تکامل همان کوره ها احداث شده است.

هم اکنون سنگ آهن همچنان ماده اولیه اصلی روش کوره بلند برای تولید چدن در جهان است. علاوه بر روش کوره بلند، در سال های گذشته روش های جدیدی نیز به کار گرفته شده که با گندله سنگ آهن، نرمه و کنسانتره در کوره های قوسی و LFS تغذیه می شوند. در دهه های اخیر چند روش دیگر تولید چدن نیز ابداع شده است.

گرچه کاربرد این روش‌ها در آینده گسترده‌تر خواهد شد، اما هنوز کاربرد کوره بلند بیشترین سهم را دارد، زیرا فرآیند کوره بلند هم در حال تحول و بازنگری بوده و به دلیل اصلاحاتی در طراحی و ابداع در تجهیزات مهندسی آن توان رقابتی بالایی دارد. یکی از این روش‌ها، روش احیای مستقیم است که نیازی به انرژی زیاد دارد. در این روش، سنگ آهن، بوسیله عوامل احیا کننده جامد یا گازی احیا شده و با توجه به مقدار کربن موجود در آهن، این عنصر به صورت چدن و فولاد عرضه می‌شود. آهن اسفنجی نیز از احیای مستقیم سنگ آهن به دست می‌آید که عیار آن بین ۸۴ تا ۹۵ درصد است. برای تولید آهن اسفنجی، احیا موجب حذف یا از بین رفتن اکسیژن در سنگ آهن شده و سنگ را به صورت اسفنجی شکلی درمی‌آورد که معمولاً آن را به شکل کلوخه یا گندله‌ای شکل نیز تولید می‌کنند.

منابع آهن در ایران

عمده کانسارهای سنگ آهن کشف شده در ایران، به انواع ماگمایی، دگرسانی - گرمایی، رسوبی - گرمایی، رسوبی و دگرگونی تقسیم می‌شوند. تاکنون مجموع ذخایر و منابع سنگ آهن در ایران که اکتشاف تفصیلی آنها به پایان رسیده حدود ۴/۳ میلیارد تن برآورد شده است. در سال ۱۳۸۸، ۳۴/۹ میلیون تن سنگ آهن از ۹۹ معدن فعال سنگ آهن کشور استخراج شده است. از ۱۱۲ معدن سنگ آهن موجود در کشور که ۱۰۵ معدن سنگ آهن متعلق به بخش خصوصی و تعاونی و ۷ معدن در دست بخش دولتی است؛ هم‌اکنون ۱۳ معدن غیرفعال است. میزان ذخایر قطعی معادن فعال بیش از ۲ میلیارد و ۳۵۵ میلیون تن گزارش شده که عمدتاً در استان‌های خراسان رضوی، اصفهان، زنجان، سمنان، فارس، کرمان، مرکزی، هرمزگان، یزد و کردستان واقع شده‌اند.

کانسارهای آهن ایران

کانسارهای سنگ آهن در تمام سطح کشور وجود داشته و قابل رویت هستند، اما فقط تعداد محدودی از آنها مورد ارزیابی و اکتشاف قرار گرفته‌اند. نتایج عملیات اکتشافی و مطالعات انجام شده حاکی از آن است که محدوده مناطق آهن دار ایران به ۴ زون تفکیک می‌شود که عبارتند از: زون همدان - اصفهان - کرمان (که مهم‌ترین کانسار این زون، معادن گل‌گهر سیرجان در استان کرمان است)؛ زون زنجان - سمنان - خراسان (که بزرگ‌ترین کانسار این زون، معادن سنگ آهن سنگان در استان خراسان است)؛ زون انارک - بافق - یزد - کرمان (که مهم‌ترین کانسار این زون، معادن چغارت و چادرملو است) و زون حوزه خلیج فارس بوشهر - بندرعباس -

زاهدان؛ علاوه بر این‌ها، کانسارهای پراکنده‌ای نیز در نواحی ملایر، کاشان، نائین و ... کشف شده‌اند. مهمترین معادن سنگ آهن ایران به این شرح هستند: گل‌گهر، سنگان، چغارت، چادرملو.

هم‌اکنون از ذخایر سنگ‌آهن کشور، سالانه تنها ۰/۷ درصد به استخراج می‌رسد. با توجه به اینکه براساس سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، ایران در سال ۱۴۰۴ به تولید ۵۵ میلیون تن فولاد خام دست خواهد یافت، تا آن سال، دست‌کم باید ۹۰ میلیون تن سنگ‌آهن در سال به تولید برسد که دستیابی به این هدف، عزم جدی، توجه ویژه، برنامه‌ریزی مناسب و در یک کلام، «همت و تلاش مضاعف» مسئولان و متولیان امر را می‌طلبد.

سنگ آهن از جمله موادی است که در سال‌های اولیه انقلاب توسط دولت استخراج و قیمت‌گذاری و به کارخانجات فولاد و آهن دولتی تحویل داده می‌شد ولی در سال‌های اخیر با واگذاری کارخانه‌های فولاد و نیز معادن استخراج سنگ آهن، قیمت سنگ آهن و آهن بیشتر توسط بازار تعیین می‌شود مخصوصاً بعد از ورود این دو کالا به بورس کالا. اکنون با توجه به موارد پیش گفته در مورد سنگ آهن محتوای مواد مذکور در مورد سنگ آهن را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد:

آیا سنگ آهن در زمره کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و یا کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری قرار می‌گیرد. مطابق مصوبه هیات دولت فولاد (مقاطع ساختمانی و ورق و لوله) در جمله سبد حمایتی دولت قرار می‌گیرند

چه معیارها و ویژگی‌هایی سبب شده که سنگ آهن در این گروه از کالاها قرار گیرد.

از چه روشی برای تعیین قیمت سنگ آهن استفاده شده است و مبنای نظری و تجربی روش اتخاذ شده کدام است.

دولت برای هر سنگ آهن چه میزان مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر قیمت‌گذاری چه مقدار هزینه بر دولت تحمیل کرده است.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار سنگ آهن		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخالت عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	آزادسازی قیمت	دخالت دولت و بازار
نوع بازار (رقابت انحصار)	ورود بخش خصوصی	رقابت انحصاری
گسترده‌گی و بهره‌وری شبکه توزیع و فروش	-	گسترده‌گی زیاد نیست و محدود به چند شرکت مصرف‌کننده می‌شود

میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهائی مصرف کننده	-	مشخص نیست
روش قیمت گذاری (بازار- دولت)	آزادسازی قیمت و بازار	بازار
شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخوردارى کالا از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع	-	شرکت های تولیدی باید دارای پروانه باشند
در صورتی که قیمت گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به: دلایل (قانونی- فنی) قیمت گذاری چگونگی ضوابط قیمت گذاری چگونگی تأمین مابه التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی تأمین مالی تولیدکننده تأمین مالی مصرف کننده	قیمت گذاری وجود ندارد	بازاری

۳-۲-۳- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) برنامه پنجم درباره فراورده های نفتی و

محصولات پتروشیمی منتخب پذیرفته شده در شرکت بورس کالای ایران

قیر

آغاز صنعت مدرن قیر را می توان به سال ۱۷۱۲ میلادی نسبت داد که سنگ های قیر طبیعی در فرانسه کشف شدند. در آن هنگام مواد قیری را به طور ساده ای به صورت کلوخه روی سطح جاده های محلی پخش می کردند. این تکنیک کاملاً موفقیت آمیز بود و در مدت کوتاهی پیشرفت هایی در کار، به صورت پودر کردن و گرم کردن مواد قبل از استفاده، حاصل شد.

با پیشرفت علم و تکنولوژی، قیر کاربردهای بسیار متنوع و گسترده ای در صنایع گوناگون و جهت مصارف مختلف از جمله راه سازی، پوشش کف، بام، لوله های زیرزمینی، محافظ فلزات، آب بندی مخازن، کانال ها، پل ها، تثبیت شن های روان، رنگ آمیزی و ... پیدا نموده است.

قیر چیست؟ قیر ماده ای است سیاه رنگ و خمیری شکل که در عایق کاری رطوبت و ساخت آسفالت کاربرد دارد. قیر انواع گوناگونی دارد که هر یک از انواع آن، دارای کاربرد خاصی است. قیر از مشتقات نفت است و اغلب در پالایشگاه نفت تولید می شود. قیر جسمی هیدروکربنی است به رنگ سیاه تا قهوه ای تیره که در

سولفیدکربن و تتراکلرید کربن کاملاً حل می‌شود. قیر در دمای محیط، جامد است. اما با افزایش دما، به حالت خمیری درمی‌آید و پس از آن مایع می‌شود. کاربرد مهم قیر به علت وجود دو خاصیت مهم این ماده است؛ غیرقابل نفوذ بودن در برابر آب و چسبنده بودن.

انواع قیر: قیر استخراج شده از نفت یا سنگ‌های معدنی مخصوص، قیر خالص نام دارد که با توجه به منشاء تشکیل، طبقه‌بندی می‌شود. قیرهای خالص همچنین برای اینکه خواص مورد نظر برای کاربردهای مختلف را پیدا کنند، تحت فرآیندهای دیگر قرار می‌گیرند و انواع مختلف قیر را (از جمله قیر دمیده، قیر محلول، قیر امولسیون، قیر پلیمری و...) تشکیل می‌دهند.

کاربرد قیر: قیر معمولاً در دو حوزه راه‌سازی و عایق‌کاری به کار می‌رود. حدوداً ۹۰ درصد از قیر تولیدی، در حوزه راه‌سازی مورد استفاده قرار می‌گیرد و مصارف عایق‌کاری، تنها ۱۰ درصد از مصرف قیر را به خود اختصاص می‌دهد.

عایق‌کاری: از قیر معمولاً برای عایق‌بندی بام‌ها و کف حمام‌ها استفاده می‌شود. معمولاً به منظور تثبیت قیر، آن را همراه با گونی مورد استفاده قرار می‌دهند که به آن قیرگونی گفته می‌شود. الیاف گونی نقش مسلح‌کننده قیر را دارند و قیر را در محل خود تثبیت می‌کنند. همچنین محصولاتی مانند مقوای قیری یا نمد قیری که با نام‌های تجاری نظیر ایزوگام و... ارائه می‌شوند نیز کاربردی مشابه قیرگونی دارند. به منظور جلوگیری از نفوذ رطوبت زمین به کف ساختمان، از بلوکاژ یا ماکادم استفاده می‌شود.

به طور مثال در سالهای ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ قیر مورد نیاز وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها به صورت تثبیتی و بر مبنای قیمت شهریور ماه ۱۳۸۳ عرضه شد. با توجه به تمهیدات به عمل آمده برای عرضه قیر یارانه ای به بخش دولتی، نظام عرضه و تقاضای بورس با مشکلاتی روبرو گردید و ضمن دو نرخی شدن قیمت قیر (یارانه ای و بورسی) موجب اختلال در بازار این محصول و احیای پدیده رانت شد به طوری که عدم امکان کنترل دقیق در استفاده کامل از میزان سهمیه اختصاصی به پیمانکاران دستگاهها و وزارتخانه های مذکور موجب گردید تا قسمتی از قیر مازاد مصرف آنها در بازار خارج از بورس عرضه گردد. در سال ۱۳۸۹ و با عدم تمدید فروش یارانه ای قیر به دستگاههای دولتی، از ابتدای این سال فروش قیر در کشور بر مبنای مکانیزم بورس و با قیمت ۵٪- FOB حسب تصمیم شورای اقتصاد در بورس کالایی عرضه و به فروش رسید و براساس تصمیمات شرکت پالایش و پخش فرآورده های نفتی، قیمت فروش ماده اولیه تولید قیر (وکیوم باتوم) بر مبنای ۸۳ درصد قیمت فروش داخلی قیر ۶۰,۷۰ با عرضه قیر در بورس تعیین گردید. شرکت نفت پاسارگاد و شرکت نفت جی

بخش اعظم تامین قیر کشور را بر عهده دارند. واحدهای پالایشی تولید قیر تحت پوشش شرکت نفت پاسارگاد شامل کارخانه های تهران، اراک، آبادان، شیراز و بندرعباس بوده و کارخانجات اصفهان تحت پوشش شرکت پالایش نفت جی می باشد.^۱

بنابراین قیر از جمله کالاهای تولید شده در پالایشگاهها است. این کالا مانند سایر کالاهای تولیدی پالایشگاهها توسط دولت قیمت گذاری می شده است اما با واگذاری برخی پالایشگاهها و ورود این کالا به بورس کالا در سال ۱۳۸۷ دولت دخالت قیمتی خود را کاهش داده و آن را به دست بازار سپرده است. به شکلی که اکنون بورس کالای ایران قیمت قیر جهانی را تعیین می کند. مطابق مصوبه هیات دولت انواع محصولات پتروشیمی در زمره سبد حمایتی دولت قرار می گیرند.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار قیر		
اهداف، الزامات و برنامه ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخالت عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	آزادسازی قیمت	عوامل بازار داخلی و جهانی
نوع بازار (رقابت انحصار)	ورود شرکت های خصوصی و واگذاری شرکت های دولتی	رقابت انحصاری
گسترده گی و بهره وری شبکه توزیع و فروش	با آزادسازی بهتر شده است	گسترده است
میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهائی مصرف کننده	-	مشخص نیست
روش قیمت گذاری (بازار- دولت)	آزادسازی قیمت	بازار داخلی و جهانی
شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخورداری کالا از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع	-	تمامی بنگاه های تولیدکننده باید دارای پروانه باشند و از عملیات توزیع استاندارد برخوردار باشند
در صورتی که قیمت گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به: دلایل (قانونی- فنی) قیمت گذاری چگونگی ضوابط قیمت گذاری چگونگی تأمین مابه التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی تأمین مالی تولیدکننده تأمین مالی مصرف کننده	آزادسازی قیمت	قیمت گذاری دولتی وجود ندارد

^۱ گزارش تحلیلی وضعیت تامین و توزیع قیر (۱۳۹۱)، سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان

۳-۲-۴- محتوای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم درباره خدمات بیمه‌ای

۳-۲-۴-۱ تاریخچه صنعت بیمه

قبل از انقلاب

وجود بیمه به شکل حرفه‌ای و امروزی آن برای اولین بار در سال ۱۲۶۹ هجری خورشیدی در کشور مطرح گردیده است. در دوران احمدشاه قاجار به سال ۱۲۸۹ خورشیدی دو بنیاد روسی نادرثا و کافکاز مرکوری فعالیت‌های بیمه‌ای خود را آغاز کردند. آغاز فعالیت جدی در زمینه بیمه را می‌توان سال ۱۳۱۰ خورشیدی دانست. زیرا در این سال قانون و نظام‌نامه راجع به ثبت شرکت‌ها در ایران به تصویب رسید و متعاقب آن بسیاری از شرکت‌های بیمه خارجی اقدام به تاسیس شعبه یا نمایندگی در ایران نمودند. آرام‌آرام شرکت‌های خارجی دیگری در ایران به راه افتاد که تا ۲۵ سال بازار بیمه ایران را در دست داشتند و در سال ۱۳۱۴ دست‌کم ۲۹ شرکت بیمه‌ی خارجی در ایران فعالیت داشتند. در سال ۱۳۱۴ خورشیدی به کوشش الکساندر آقایان و علی‌اکبر داور، شرکت سهامی بیمه‌ی ایران با سرمایه دولت تشکیل شد. با تاسیس این شرکت دولت قادر به کنترل بازار و نظارت بر فعالیت موسسات بیمه خارجی گردید. دو سال بعد از تاسیس شرکت سهامی بیمه ایران، قانون بیمه در ۳۶ ماده تدوین و به تصویب مجلس شورای ملی رسید و بیمه سازمان‌های دولتی به آن شرکت بیمه ایران واگذار شد. شرکت سهامی ایران با حمایت دولت به فعالیت خود ادامه داد و این حمایت منجر به تقویت نقش این شرکت در بازار بیمه کشور و توقف تدریجی فعالیت شعب و نمایندگی‌های شرکت‌های بیمه خارجی گردیده بود به‌طوری که در سال ۱۳۱۸ بیش از ۷۵ درصد از بازار بیمه کشور در اختیار شرکت بیمه ایران قرار گرفت و پنج شرکت بیمه خارجی که در آن زمان در ایران فعالیت می‌کردند جمعا موفق به کسب کمتر از ۲۵ درصد از حق بیمه بازار شدند.

در دولت دکتر مصدق به سال ۱۳۳۱ قانونی برای محدود کردن فعالیت شرکت‌های بیمه خارجی تصویب شد. این تصمیم موجب تعطیل شدن کلیه نمایندگی‌ها و شعب شرکت‌های بیمه خارجی در ایران به استثناء دو شرکت بیمه خارجی. بین سال‌های ۱۳۲۹ تا ۱۳۴۳ خورشیدی به تدریج هفت شرکت بیمه خصوصی دیگر تاسیس شدند. به این ترتیب، از فعالیت شرکت‌های بیمه‌ی خارجی کاسته و بر شکوفایی شرکت‌های بیمه‌ی داخلی افزوده شد. تصویب قانون بیمه اجباری و مسوولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری در برابر

شخص ثالث در ۱۳۴۷ خورشیدی، به شکوفایی هر چه بیش تر شرکت های بیمه ای داخلی انجامید. هم چنین، در سال ۱۳۴۹ خورشیدی مدرسه عالی بیمه برای پرورش نیروی فنی صنعت بیمه ای کشور بنیان گذاری شد. افزایش تعداد شرکت های بیمه ضرورت اعمال نظارت بیشتر دولت بر این صنعت و تدوین اصول و ضوابط استاندارد بر فعالیت های بیمه ای به منظور حفظ حقوق بیمه گذاران و بیمه شدگان احساس می گردید. به همین جهت در سال ۱۳۵۰ بیمه مرکزی ایران به منظور تحقق اهداف فوق تاسیس شد. این قانون از دو بخش تشکیل شده است: در بخش اول سازمان، ارکان، تشکیلات و وظایف و نحوه اداره بیمه مرکزی ایران تعیین گردید و در بخش دوم ضوابط مربوط به نحوه تأسیس و فعالیت شرکت های بیمه و ادغام و انحلال و ورشکستگی آنها مشخص شده است. با تاسیس بیمه مرکزی فعالیت های بیمه ای در ایران تحت نظارت قانونی بیش تری قرار گرفت.

تاسیس بیمه مرکزی ایران قوام بیشتری به صنعت بیمه کشور داد و از آن پس شورای عالی بیمه که یکی از ارکان بیمه مرکزی ایران است ضوابط و مقررات مختلفی را در رابطه با نحوه انجام عملیات بیمه در کشور و نرخ و شرایط انواع بیمه نامه تصویب نمود. رشد سریع اقتصادی ناشی از افزایش قیمت نفت و به تبع آن افزایش حجم سرمایه گذاری ها موجب توسعه بازار بیمه کشور در دهه ۱۳۵۰ گردید و مجدداً شرکت های بیمه خارجی را علاقمند به سرمایه گذاری در ایران نمود. به طوری که در سال های ۱۳۵۳-۱۳۵۴ چهار شرکت بیمه جدید به نام های تهران، دنا، حافظ و ایران و آمریکا با مشارکت سرمایه گذاران خارجی تاسیس گردید. به این ترتیب بر فعالیت های بیمه ای در ایران افزوده شد و تا پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، علاوه بر شرکت سهامی بیمه ایران، ۱۳ شرکت بیمه خصوصی و دو نمایندگی خارجی در صنعت بیمه ایران فعالیت می کردند.

۲) دوره اول جمهوری اسلامی (بازار بیمه دولتی)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب در آبان ۱۳۵۸ با تصویب مصوبه ای صنعت بیمه کشور را ملی اعلام کرد^۱ و بر پایه اصل ۴۴ قانون اساسی، همه کارهای بیمه ای زیر نظر دولت قرار گرفت. در نتیجه از پانزده موسسه بیمه دوازده شرکت بیمه خصوصی ملی و دو نمایندگی خارجی منحل شدند.

^۱ ماده یک لایحه قانونی ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری (مصوب آبان ماه ۱۳۵۸): به منظور حفظ حقوق بیمه گزاران و گسترش صنعت بیمه در سراسر کشور و گماردن بیمه به خدمت مردم از تاریخ تصویب این قانون کلیه مؤسسات بیمه کشور ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط، ملی اعلام می شود.

در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ صدور بیمه‌نامه در ده شرکت بیمه ملی شده با نام‌های امید، شرق، پارس، آریا، ساختمان و کار، تهران، حافظ، دانا، ملی و توانا متوقف گردید و تنها سه شرکت بیمه ایران، آسیا و البرز به فعالیت جاری خود ادامه دادند. در سال ۱۳۶۷ به موجب قانون اداره امور شرکت‌های بیمه^۱ مالکیت سهام شرکت‌های بیمه آسیا و البرز به دولت منتقل شد و با ادغام ده شرکت بیمه دیگر شرکت دولتی به نام بیمه دانا شکل گرفت تا منحصراً در زمینه بیمه اشخاص فعالیت نمایند. تا سال ۱۳۷۳ چهار شرکت بیمه ایران، آسیا، البرز و دانا به فعالیت مشغول بودند در این سال شرکت بیمه تخصصی به نام بیمه صادرات و سرمایه‌گذاری با سرمایه بانک‌ها و بیمه‌ها تأسیس شد که این شرکت نیز یک شرکت دولتی به حساب می‌آمد.

۳) دوره دوم جمهوری اسلامی (ورود بیمه‌های خصوصی)

هیأت وزیران در جلسه دوم شهریور ماه سال ۱۳۷۹ بنا به پیشنهاد بیمه مرکزی مقررات تأسیس و فعالیت موسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران را تصویب کرد. همچنین به منظور فعالیت بیمه‌های خصوصی در کشور مجلس شورای اسلامی در ششم شهریور ماه ۱۳۸۰ با تصویب ماده واحده‌ای اجازه تأسیس موسسه بیمه غیردولتی را به اشخاص داخلی داد تا زمینه فعالیت بیمه‌های خصوصی در کشور بیش از پیش فراهم شود.^۲

بر اساس این ماده واحده و به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور و افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه و رفاه عمومی، گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، توسعه سهم بیمه در رشد اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه مجوز تأسیس بیمه غیردولتی به اشخاص داده شد. طبق این ماده واحده سیاستگذاری در صنعت بیمه، نظارت بر فعالیت‌های بیمه‌ای و صدور مجوز فعالیت بیمه‌ای کماکان جهت اعمال حاکمیت در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران باقی ماند.

با تصویب این قانون زمینه حضور شرکت‌های بیمه خصوصی به لحاظ قانونی فراهم شد. لذا در سال ۱۳۸۱ شرکت بیمه خصوصی حافظ در منطقه آزاد کیش و در سال ۱۳۸۲ نه شرکت بیمه‌ای خصوصی به نام‌های

^۱ این قانون مشتمل بر هفت ماده و پنج تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ سیزدهم آذر ماه یک هزار و سیصد و شصت و هفت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۷، ۱۱، ۱۲ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

^۲ متن ماده واحده قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی: ماده واحده- به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه، افزایش رفاه عمومی و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، افزایش نقش بیمه در رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده زیر اجازه تأسیس مؤسسه بیمه غیر دولتی به اشخاص داخلی داده می‌شود.

پارسیان، رازی، کارآفرین، توسعه، ملت، سینا، امید، حافظ و امین تأسیس شدند. این روند تأسیس شرکت‌های بیمه غیردولتی ادامه تا کنون ادامه داشته است.

۴) دوره سوم جمهوری اسلامی (واگذاری بیمه‌های دولتی)

الف) ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ فرمودند که در واقع تصریح جدیدی از حقوق مالکیت در ایران است. بندهای پنج‌گانه این سیاست‌ها را می‌توان تحت عناوین زیر خلاصه کرد:

آزادسازی^۱،

توسعه تعاون،

خصوصی‌سازی^۲،

مصارف درآمدهای خصوصی‌سازی، و

تنظیم مقررات^۳.

ب) تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۳۱ از طرف مجلس شورای اسلامی به دولت ابلاغ شد.

مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سه شرکت بیمه دولتی شامل بیمه البرز، بیمه دانا و بیمه آسیا جزو گروه دو این قانون است که باید ۸۰ درصد آن به بخش خصوصی و بخش تعاونی (طبق سهام عدالت) واگذار شود. همچنین بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران جزو سه قرار گرفته است که باید صددرصد در اختیار دولت قرار داشته باشد.

۳-۲-۴ تحولات قانونی عمده در صنعت بیمه

مدیریت و مالکیت دولتی صنعت بیمه در سال‌های بعد از انقلاب سبب شد که این صنعت از تحولات به وقوع پیوسته در سایر کشورها عقب بماند. این تحولات در سطوح مختلفی از جمله مقررات‌گذاری رخ داده است.

^۱ Liberalization

^۲ Privatization

^۳ Regulation

این تحولات سبب شد در تمامی کشورهای پیشرو در صنعت بیمه از نظارت فنی و تعرفه‌ای به سمت نظارت مالی حرکت کند. البته صنعت بیمه ایران نیز پس از مطرح شدن برنامه تحول صنعت بیمه در سال ۱۳۸۷ به سمت حذف نظارت تعرفه‌ای و جایگزینی آن با نظارت مالی حرکت کرده است. جدول ذیل عمده‌ترین تحولات قانونی صنعت بیمه ایران از ابتدای فعالیت تاکنون را نشان می‌دهد. این تحولات سبب تمایز دوره‌های فوق از یکدیگر شده است.

جدول ۲- مهمترین تحولات حقوقی در صنعت بیمه ایران

واقعۀ حقوقی	مرجع تصویب	تاریخ	توضیح
تصویب قانون راجع به ثبت شرکت‌ها	مجلس شورا	۱۳۱۰ خرداد	شروع فعالیت جدی در زمینه بیمه در ایران
تصویب قانون بیمه در ۳۶ ماده	مجلس شورا	۱۳۱۶	با این قانون وضعیت شرکت‌های بیمه در ایران مشخص شد و بیمه‌ی سازمان‌های دولتی به بیمه ایران واگذار شد. لازم به ذکر است، در سال ۱۳۱۴ شرکت سهامی بیمه‌ی ایران با سرمایه‌ی دولت تشکیل شد. به موجب این قانون بیمه سازمان‌های دولتی به شرکت بیمه‌ی ایران واگذار شد.
قانون محدودکننده فعالیت شرکت‌های بیمه خارجی	مجلس شورا	۱۳۳۱	این قانون موجب تعطیل شدن کلیه نمایندگی‌ها و شعب شرکت‌های بیمه خارجی در ایران به استثنا دو شرکت بیمه خارجی گردید.
قانون بیمه‌ی اجباری و مسوولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری در برابر شخص ثالث	مجلس شورا	۱۳۴۷	اجباری شدن این بیمه در کشور سبب شد تقاضای این نوع بیمه افزایش یابد.
قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری	مجلس شورا	۱۳۵۰	به موجب این قانون بیمه مرکزی ایران برای برآورده کردن نیازهای نظارتی و قانونی صنعت بیمه تأسیس شد. این قانون از دو بخش تشکیل شده است: در بخش اول سازمان، ارکان، تشکیلات و وظایف و نحوه اداره بیمه مرکزی ایران تعیین گردید و در بخش دوم ضوابط مربوط به نحوه تأسیس و فعالیت شرکت‌های بیمه و ادغام و انحلال و ورشکستگی آنها مشخص شده است. طبق این قانون مقرراتگذاری یکی از وظایف شورای عالی بیمه است.
لایحه قانونی ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری	شورای انقلاب	۱۳۵۸	بر پایه‌ی این قانون و اصل ۴۴ قانون اساسی، همه‌ی کارهای بیمه‌ای زیر نظر دولت قرار گرفت و در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ صدور بیمه نامه در ده شرکت بیمه ملی شده متوقف گردید و تنها سه شرکت بیمه ایران، آسیا و البرز این کار را ادامه دادند.
ماده واحده تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی	مجلس شورا	۱۳۸۰	این قانون به منظور فعالیت بیمه‌های خصوصی در کشور تصویب شد. لذا در سال ۸۱ و ۸۲ در مجموع نه شرکت تأسیس شدند. البته، سیاست‌گذاری در صنعت بیمه، نظارت بر فعالیت‌های بیمه‌ای و صدور مجوز بیمه کماکان جهت اعمال حاکمیت در اختیار دولت باقی ماند.
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	مجلس شورا	۱۳۸۸	طبق این قانون، باید ۸۰ درصد سهام سه شرکت بیمه دولتی شامل بیمه البرز، بیمه دانا و بیمه آسیا به بخش غیر دولتی واگذار شود.
برنامه تحول در صنعت بیمه	شورای	۱۳۸۷	جایگزینی نظارت مالی به جای نظارت تعرفه‌ای و رقابتی و غیردولتی

واقعۀ حقوقی	مرجع تصویب	تاریخ	توضیح
کشور	عالی بیمه		کردن ساختار صنعت بیمه از مهمترین سیاست‌های این برنامه است.
چارچوب برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور	شورای عالی بیمه	۱۳۸۸	زیادی اشاره می‌کند که مهمترین موارد آن‌ها به این شرح هستند: اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور به صورت تدریجی و طی یک دوره حداکثر پنج ساله به منظور تسهیل بازار رقابتی، تعیین نرخ حق بیمه توسط شرکت‌های بیمه با حفظ توازن بین حق بیمه و سایر درآمدهای متعلقه هر رشته بیمه‌ای با خسارت‌ها و هزینه‌های متعلقه همان رشته و با رعایت ضریب خسارت متعارف در بازار بیمه کشور و تدوین و عملیاتی کردن نظام جامع نظارت در صنعت بیمه کشور با هدف «استقرار نظارت غیرتعرفه‌ای به جای نظارت تعرفه‌ای»
آیین‌نامه سرمایه‌گذاری مؤسسات بیمه	شورای عالی بیمه	۱۳۸۸	طبق این آیین‌نامه مؤسسه بیمه موظف شدند عملیات سرمایه‌گذاری از محل منابع سرمایه‌گذاری ابتدای دوره (شامل حقوق صاحبان سهام و ذخایر فنی سهم نگهداری ابتدای دوره مالی) و سایر منابع مالی را با رعایت حد نصاب‌ها و سایر ضوابط این آیین‌نامه انجام دهند.
تصویب مراحل اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور	شورای عالی بیمه	۱۳۸۸-۱۳۸۹	تاکنون شش مرحله از اصلاح نظام تعرفه بیمه کشور در سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ به تصویب شورای عالی بیمه رسیده و یک مرحله باقی مانده هنوز تصویب نشده است.
آیین‌نامه نحوه محاسبه و نظارت بر توانگری مالی مؤسسات بیمه	شورای عالی بیمه	۱۳۹۰	طبق این آیین‌نامه مقررات مربوط به توانگری مالی شرکت‌های بیمه تصویب شد تا شیوه نظارت بر مؤسسات بیمه در ایران قوی‌تر و تکمیل‌تر گردد.

منبع: مقاله بررسی اهمیت کیفیت مقررات گذاری بر عملکرد صنعت بیمه

۳-۲-۳ برنامه تحول در صنعت بیمه ایران^۱

قوانین و مقررات حاکم بر صنعت بیمه طی زمان و با توجه به شرایط و وقوع مسائل جدید متحول شده است. حرکت از نظارت فنی به نظارت مالی و حرکت از تعیین تعرفه توسط دولت به سمت آزادسازی تعرفه‌ها و افزایش نظارت دولت، از مهمترین اصلاحات در صنعت بیمه است که تقریباً در تمامی کشورهای پیشرو در صنعت بیمه دیده می‌شود.

^۱ - سالنامه صنعت بیمه ۱۳۸۹

در برخی کشورها مانند ایران، یک سازمان نظارتی ویژه به عنوان نهاد نظارتی وجود دارد که در محدودترین شکل، تمام فعالیت‌های بیمه‌ای، از مرحله اعطای مجوز، تعیین نرخ تعرفه و تصویب مفاد و شرایط بیمه‌نامه گرفته تا شرایط ویژه‌ای مانند انتقالات پرتفوی و ادغام‌ها، همگی تحت نظارت آن هستند. این نظام به نظام نظارت تعرفه‌ای معروف است. در کشورهای پیشرفته، به طور تقریبی این نوع نظارت جای خود را به نظارت مالی داده است و مفهوم توانگری برای تعیین کارایی مالی واقعی شرکت بیمه به کار می‌رود و یکی از راه‌های ارزیابی توانگری مالی شرکت‌های بیمه، رتبه‌بندی این شرکت‌ها است. حذف نظارت تعرفه‌ای و جایگزینی آن با نظارت مالی به این معناست که نظارت بر تعرفه به تدریج از بازار حذف و نظارت مالی که بیانگر توانایی شرکت بیمه در ایفای تعهدات خویش است جایگزین آن شود. پس از آزادسازی نرخ‌ها و اعمال نظارت مالی، شرکت‌های بیمه تلاش‌های گسترده‌ای برای تقویت توان مالی و گسترش فعالیت‌های خود به عمل خواهند آورد.

با مقررات‌زدایی و آزادسازی تعرفه‌ها مداخله نهاد ناظر در عملیات بیمه‌ای به حداقل می‌رسد و حوزه عمل بیشتری برای شرکت‌های بیمه در نظر گرفته می‌شود. بنابراین در نظام نظارتی مالی هرچند از میزان فعالیت نهاد ناظر کاسته می‌شود، ولی مسوولیت سنگین‌تری درخصوص حسابرسی و نظارت برعهده نهاد ناظر گذاشته خواهد شد. بدین معنی که بازرسی کامل دوره‌ای یا موردی از شرکت‌های ارائه دهنده خدمات بیمه‌ای در خصوص تعهداتی که برعهده آنها گذاشته شده و توانایی آنها در ایفای تعهداتشان با استفاده از معیارهای معتبر، توسط نهاد ناظر مورد سنجش و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

نظارت بر تعرفه و تعرفه‌گذاری در بازار بیمه از ابتدایی‌ترین شیوه‌های نظارت بر صنعت بیمه بود که با پیشرفت شیوه‌های نظارت بر صنعت بیمه و استفاده از روش‌های نظارت مالی این شیوه به‌طور تقریبی کنار گذاشته و فقط محدود به نظارت بر کیفیت سرمایه شرکت‌های بیمه شد. با هماهنگ‌سازی‌های به عمل آمده تحت نسل سوم دستورالعمل‌های بیمه، تقریباً تمام مقررات قبلی مربوط به تصویب حق بیمه‌ها و تعرفه‌ها فسخ شدند. تنها استثناءها، آن‌هایی هستند که کشور ممکن است برای ارائه و نه برای تصویب درخواست می‌کنند. با این حال در تمامی کشورها، مبانی فنی محاسبات مربوط به حق بیمه‌ها و ذخایر فنی باید ارایه شود و برای جلوگیری از به خطر افتادن حقوق بیمه‌گذاران برخی نظارت‌های پیشینی و پسینی بر تعرفه‌ها انجام می‌شود. مهمترین جزء نظارت بر فعالیت شرکت‌های بیمه، نظارت مالی است. با این شکل که، ناظران دقیقاً منابع سرمایه، یعنی توانگری مالی، تشکیل ذخایر فنی و وجود دارایی‌های (سرمایه‌گذاری‌های) لازم برای ایفای بدهی‌ها را تحت

نظر دارند. توانگری مالی (یعنی منابع مالی بر حسب مبلغ اختلاف بین دارایی‌ها و بدهی‌ها و با هدف جذب اختلاف بین هزینه‌ها و سود پیش بینی شده و واقعی) از اهمیت بسیار زیادی در همه کشورهای مورد بررسی برخوردار است.

بنابراین نظارت تعرفه‌ای و نظارت مالی از مهمترین ابزارهای کتتری دولت در صنعت بیمه است. کنترل تعرفه و تعرفه‌گذاری در صنعت بیمه را می‌توان به مثابه قیمت‌گذاری در این صنعت در نظر گرفت، بنابراین با تکیه بر این استدلال می‌توان حرکت به سمت نظام نظارت مالی را حرکت به سوی آزادسازی قیمت‌ها در صنعت بیمه دانست. در ایران نیز برای جا نماندن از این قافله برنامه تحول بیمه به اجرا درآمده است.

برنامه تحول در صنعت بیمه کشور از سال ۱۳۸۷ با مد نظر قرار دادن اصول زیر اجرا شد: حرکت در مسیر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحقق فرمان ده ماده‌ای رئیس جمهور درباره تحول در صنعت بیمه کشور و تحقق چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران؛ آینده‌نگری نسبت به محیط درونی و بیرونی صنعت بیمه و مواجهه کارآمد با چالش‌های اساسی صنعت بیمه و توجه به خرد جمعی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران اجرائی و عملی صنعت بیمه.

بر اساس این برنامه ماموریت صنعت بیمه تولید و عرضه اطمینان برای چرخه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی کشور و جریان آحاد خانوارها و شهروندان با حداقل قیمت و حداکثر کیفیت، به صورت جامع، مکفی و پایدار است.

با توجه به اصول یاد شده و ماموریت این صنعت، چشم‌انداز و اهداف کلان صنعت بیمه به این شرح است: صنعت بیمه ایران در افق ۱۴۰۴، صنعتی است اقتصادی، عدالت محور، پایدار، سالم و قابل اعتماد، برخوردار از اخلاق حرفه‌ای، عجین شده با جامعه و دارای جایگاهی محوری در بازار سرمایه کشور، که از مختل شدن روند طبیعی زندگی آحاد شهروندان و چرخه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی کشور در نتیجه حوادث احتمالی که به صورت طبیعی و یا مصنوعی اتفاق می‌افتد به شیوه‌ای آسان، سریع، مشتری‌مدار و با کمترین هزینه و به شکلی همه جانبه جلوگیری می‌کند و الگو برای بیمه‌گران آسیای میانه، خاورمیانه و شمال آفریقا در این زمینه است.

به منظور تحقق این چشم‌انداز اهداف کلان نه‌گانه تدوین شد که مهمترین آن‌ها به این شرح هستند: ضریب نفوذ بیمه بالاتر از متوسط جهانی؛ مقام اول در صنعت بیمه آسیای میانه، خاورمیانه و شمال آفریقا؛ سهم بخش

غیردولتی از بازار بیمه کشور، ۷۵ الی ۸۰ درصد؛ تجاری، رقابتی و حرفه‌ای بودن صنعت بیمه کشور؛ تنوع و عدم تمرکز در ساختار پرتفوی صنعت بیمه.

برای دستیابی به این اهداف کلان راهبردهایی در چهار حوزه تدوین شده است: الف- استقرار نظام تنظیم و نظارت هوشمند، نهادینه و خودتنظیم (حوزه حاکمیتی)؛ ب- گسترش پوشش‌های بیمه‌ای خرد با قیمت‌های ارزان در سطح (حوزه خانوارها)؛ ج- گسترش پوشش‌های بیمه‌ای کلان با قیمت‌های رقابتی در عمق (حوزه بنگاه‌ها)؛ د- گسترش تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی (حوزه بین‌الملل).

به منظور دستیابی به اهداف برنامه تحول ۲۲ سیاست در برنامه تدوین شده است که مهمترین آن‌ها به این شرح هستند: جایگزینی نظارت مالی به جای نظارت تعرفه‌ای؛ فعالیت دولت در بازار بیمه کشور به صورت مکمل بخش غیردولتی و نه رقیب آن؛ رقابتی و غیردولتی نمودن ساختار صنعت بیمه؛ ایفای نقش تسهیل‌گری از سوی دولت در محصولات بیمه‌ای جدید؛ کاهش قیمت بیمه‌های خرد؛ استفاده از تبعیض‌های قیمتی در بازار؛ تعامل فعال صنعت بیمه با بازارهای سرمایه و پول؛ تقویت توان فنی و مالی شرکت‌های بیمه؛ پرورش نیروی انسانی متخصص در امر تنظیم و نظارت؛ توسعه نهادهای صنفی؛ و مقررات‌زدایی و تدوین قوانین و مقررات ساده و کم حجم در عین حال کارآمد.

بررسی عملکرد صنعت بیمه پس از شروع برنامه تحول این صنعت از سال ۱۳۸۷ بر مبنای شاخص‌های کلیدی تا سال ۱۳۸۹:

سهم بخش غیردولتی، با واگذاری شرکت بیمه دانا به بخش خصوصی در سال ۸۹، به حدود ۵۴ درصد رسید و از هدف ۳۶ درصد پیش‌بینی شده برنامه جلو افتاد.

افزایش ۱۳ دلاری حق بیمه سرانه نسبت به سال قبل موجبات عبور از هدف ۷۰ دلاری برنامه را فراهم کرد.

ضریب نفوذ بیمه به ۱,۵ درصد رسید که از هدف ۱,۶ درصدی برنامه عقب‌تر است.

سهم بیمه‌های اختیاری نیز از هدف برنامه عبور کرد و به ۵۹ درصد رسید.

با اجرای کامل برنامه تحول در صنعت بیمه کشور دخالت‌های دولت در این صنعت از لحاظ قیمت‌گذاری (تعرفه‌گذاری) به شدت کاهش یافته و تقریباً صفر خواهد شد. تاکنون شش مرحله از هفت مرحله اجرای برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور تحت این برنامه توسط شورای عالی بیمه تصویب شده و به اجرا در آمده است. بنابراین مقدمات کاهش مداخله قیمت‌گذارانه دولت در صنعت بیمه فراهم شده است. از سویی دیگر واگذاری شرکت‌های بیمه دولتی به رقابتی‌تر شدن این صنعت کمک قابل توجهی نموده.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد ۱۰۱ و ۹۰ در بازار بیمه		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
خود تنظیمی بازار (دخاله عوامل بازار یا عوامل غیربازاری)	آزادسازی تعرفه‌ها بیمه و آزادسازی ورود شرکت‌های بیمه غیردولتی و خصوصی‌سازی شرکت‌های بیمه دولتی	حدود تعرفه بیمه توسط دولت مشخص می‌شود و یک شرکت بیمه دولتی بزرگ در این صنف وجود دارد
نوع بازار (رقابت انحصار)	آزادسازی ورود شرکت‌های بیمه غیردولتی و خصوصی‌سازی شرکت‌های بیمه دولتی	از انحصار چندجانبه به رقابت انحصاری تبدیل شده است
گسترده‌گی و بهره‌وری شبکه توزیع و فروش	-	بسیار زیاد است
میزان تفاوت قیمت تمام شده تولید و قیمت نهائی مصرف‌کننده	آزادسازی تعرفه‌ها	به علت تنوع محصولات بیمه‌ای غیرقابل محاسبه بود ولی بعد از آزادسازی تعرفه‌ای تفاوت قیمت وجود ندارد
روش قیمت‌گذاری (بازار- دولت)	آزادسازی تعرفه از سوی دولت	هم دخالت دولت هم نقش بازار
شفافیت فرآیند توزیع واحدهای فعال (دارای پروانه - بدون پروانه) برخورداری کالا از شناسه استاندارد بودن عملیات توزیع	-	تمامی بنگاه‌ها دارای پروانه هستند و عملیات توزیع آنها استاندارد است
در صورتی که قیمت‌گذاری توسط دولت و بصورت تکلیفی است به: دلائل (قانونی- فنی) قیمت‌گذاری چگونگی ضوابط قیمت‌گذاری چگونگی تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی تأمین مالی تولیدکننده تأمین مالی مصرف‌کننده	-	دلائل قانونی و فنی دارد ولی مابه‌التفاوتی پرداخت نمی‌شود

۳-۳- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو یا تعمیم امتیارات شرکت‌های دولتی

برابری در فرصت‌ها و وجود شریط رقابتی در بازار از مهم‌ترین الزامات محیط کسب و کار مناسب است. برهم خوردن هر یک از این عوامل سبب خواهد شد که محیط کسب و کار بنگاه‌ها نامناسب شده و عملکرد آن‌ها تحت تاثیر قرار گیرد. بنگاهداری دولت و امتیازات ویژه‌ای که از جانب دولت برای این بنگاه‌ها در نظر گرفته می‌شود از جمله عواملی هستند که فرصت‌های نابرابر در بازار ایجاد می‌کنند و شرایط رقابتی بازار را برهم می‌زنند. لغو و یا تعمیم این‌گونه امتیازات می‌تواند به ایجاد شرایط برابر و رقابتی برای فعالیت بنگاه‌ها کمک نماید. از این‌رو، ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون دولت را مکلف به لغو یا تعمیم این امتیازات می‌کند، متن این ماده به این شکل تصویب شده است: «هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره- دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.»

همان‌گونه که در بخش قبلی بیان شد بنگاهداری دولت در ایران و نیز امتیازات ویژه آن‌ها سابقه‌ای طولانی داشته و این امر همیشه از عوامل بازدارنده ایجاد شرایط رقابتی در اقتصاد ایران بوده است. اما قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در جهت تحقق اهداف مهمی چون افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی تصویب شده، در ماده (۸) به مبحث لغو یا تعمیم این امتیازات پرداخته، تا گامی در جهت تسهیل رقابت و ایجاد محیط کسب و کار مطلوب برداشته باشد. در تحلیل محتوای این ماده می‌توان به چند نکته مهم اشاره نمود. اولین نکته این است که این قانون تمامی امتیازات بنگاه‌های گروه یک و دو^۱ این

^۱ - مطابق ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تمام فعالیت‌های اقتصادی کشور شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه تقسیم می‌شود. مطابق این تقسیم‌بندی تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه در گروه یک و فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه جای می‌گیرند. فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه از این قرار هستند: شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد، شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های

قانون را مدنظر قرار می‌دهد، این درحالی است که طبق ماده (۳) این قانون باید صد درصد بنگاه‌های دولتی گروه یک و نیز هشتاد درصد بنگاه‌های دولتی گروه دو واگذار شوند، بنابراین اگر این ماده قانون به‌درستی اجرا شود فقط بیست درصد از بنگاه‌های گروه دو دولتی باقی خواهند ماند و باید امتیازات آن‌ها لغو یا تعمیم داده شود. از این‌رو، در صورت اجرای کامل این ماده (۳) وجود این امتیازات تاثیر قابل توجهی نخواهد داشت، چون تنها بیست درصد از بازار بنگاه‌های گروه دو دولتی خواهد ماند. البته وجود عبارت "بیست درصد از بازار" در این ماده خود مباحث زیادی را پیش آورده است.

نکته دیگری که در باب محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید بیان شود این است که لغو یا تعمیم امتیازات باید از چه طرقی انجام شود و در کجا دولت باید امتیازات را لغو و در کجا باید آن‌ها را تعمیم دهد و آیا اینکه لغو یا تعمیم این امتیازات برای دولت بار مالی نیز دارد. البته درباره مسئله اخیر در مجلس در زمان تصویب بحثی صورت گرفته است و نظر نمایندگان این بوده که لغو امتیازات احتمالاً برای دولت درآمد و تعمیم آن‌ها هزینه خواهد داشت.^۱ نکته مهم و آخر درباره این ماده این است در این ماده که فقط از وجود این امتیازات نام برده شده است و حال آن‌که این امتیازات از چه نوع هستند و چرا وضع شده‌اند خود عامل بسیار مهمی است. این امتیازات معمولاً به‌منظور حمایت از بنگاه‌ها جهت رونق یافتن کسب و کار و یا به‌جهت پایین آمدن قیمت تمام‌شده جهت حمایت از مصرف‌کنندگان وضع شده‌اند. این امتیازات با توجه به اهداف و ابزارهای در دسترس دولت دامنه نسبتاً گسترده‌ای را در برمی‌گیرند. معافیت‌های مالیاتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای این شرکت‌ها هستند.

استخراج و تولید نفت خام و گاز، معادن نفت و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون، بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بندر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون. این ماده تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه را به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران منوط می‌کند. درباره ماهیت فعالیت‌های گروه یک گفت که بند «الف» ماده (۳) این قانون مقرر می‌دارد که مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در فعالیت‌های گروه یک ممنوع است و نیز در تبصره (۱) این بند دولت مکلف می‌شود که تمام سهم خود را در بنگاه‌های واگذار نماید. درباره ماهیت فعالیت‌های گروه دو نیز باید گفت که مطابق بند «ب» ماده (۳) این قانون دولت مکلف شده است تا هشتاد درصد ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در فعالیت‌های این گروه را به بخش خصوصی واگذار نماید.

^۱ - برای اطلاع بیشتر به پیوست ۲ رجوع شود.

۴-۳- محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی در شرکت‌های منتخب

متن ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به این شرح است:

"هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره - دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد."

بنابراین با توجه به نکات ذکر شده این اهداف را می‌توان برای این ماده برشمرد:

یکسان‌سازی شرکت‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با شرکت‌های دولتی قابل واگذاری در برخورداری از امتیازات، استثنائات و معافیت‌ها در بازار لغو امتیازها و استثنای متعلق به شرکت‌های دولتی قابل واگذاری

۳-۴-۱- شرکت بازرگانی پتروشیمی

شرکت بازرگانی پتروشیمی بنا بر نیاز صنعت پتروشیمی ایران به یک شرکت مستقل و فعال در زمینه بازرگانی خارجی و داخلی در بیست و سوم تیرماه سال ۱۳۶۹ و با سرمایه شرکت ملی صنایع پتروشیمی تأسیس و در سال ۱۳۸۸ در راستای اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی کشور با واگذاری بیش از ۵۲ درصد سهام آن به کنسرسیوم شرکت سرمایه گذاری ایران و شرکاء به عنوان یک شرکت خصوصی و شریک تجاری شرکت ملی صنایع پتروشیمی فعالیتهای خود را آغاز نموده است .

اهداف اصلی این شرکت در بازار داخلی، تامین مواد اولیه مورد نیاز صنایع پائین دستی و در بخش بازرگانی خارجی بهتر و سریع‌تر به بازار مصرف در اقصی نقاط جهان است.

فعالیت‌های عمده

این شرکت یکی از بزرگترین شرکت‌های خاورمیانه می‌باشد که به امر فروش محصولات تولیدی مجتمع‌های پتروشیمی ایران در بازارهای داخلی و خارجی اشتغال دارد. تلاش جهت گسترش حضور در بازار از طریق ارتقاء کیفیت محصولات و ارائه خدمات بعد از فروش به مشتریان و جلب رضایت آنان از اهداف اصلی این

شرکت می‌باشد. به منظور توسعه فعالیت‌های بازاریابی و پاسخگویی به نیازهای مشتریان در بازارهای برون مرزی، شرکت بازرگانی پتروشیمی به تاسیس شرکت‌ها و دفاتری در انگلستان، آلمان، چین، سنگاپور، هند، دبی و کره جنوبی و ترکیه مبادرت نموده است. شرکت بازرگانی پتروشیمی در راستای انجام وظایف خود در توزیع مواد با راه اندازی سایت فروش از راه دور اقدامی در جهت تمرکززدائی و کاهش مراجعه حضوری مشتریان به محل شرکت در تهران نموده است. با استفاده از این سایت که از طریق اینترنت قابل دسترس است خریداران می‌توانند ضمن دسترسی به اطلاعات مربوط به حواله‌های دریافتی و صورت‌حساب‌های خود، آخرین وضعیت مانده حساب خود در شرکت بازرگانی پتروشیمی نیز آگاهی یابند، درخواست خرید کالا را به سیستم وارد و حواله‌ها را روی سایت مشاهده نمایند. محصولات شیمیایی - پلیمری - آروماتیک‌ها - کودها و مشتقات آن‌ها و مایعات گازی تولیدی مجتمع‌های پتروشیمی توسط این شرکت در بورس و داخل شرکت به خریداران داخلی و خارجی عرضه می‌گردد.

معافیت‌های مالیاتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای شرکت بازرگانی پتروشیمی نسبت به دیگر شرکت‌ها است.

یک نمونه از این امتیازات اجازه صدور کود شیمیایی نیترات آمونیوم مازاد بر نیاز مصرف داخلی به شرکت بازرگانی پتروشیمی است، که در مهر ماه سال ۱۳۷۷ توسط نمایندگان ویژه رییس جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار اتخاذ شده است. طی این تصمیم که به عنوان تصمیم هیات وزیران تلقی می‌شود شرکت بازرگانی پتروشیمی مجاز است در سال جاری نسبت به صدور کود شیمیایی نیترات آمونیوم مازاد بر نیاز مصرف داخلی، با هماهنگی وزارت کشاورزی اقدام نماید.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد (۸) قانون اجرای اصل ۴۴ در شرکت بازرگانی پتروشیمی		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
سهم شرکت از بازار	مشخص نیست	مشخص نیست
مبانی حضور در بازار	خواست دولت	نیاز بازار و اجرای سیاست‌های دولت
وضعیت ساختار مالی و اقتصادی	تا قبل از ۱۳۸۸ دولتی بوده	از سال ۱۳۸۸ با مشارکت دولت و بخش خصوصی اداره می‌شود.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد (۸) قانون اجرای اصل ۴۴ در شرکت بازرگانی پتروشیمی		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
نحوه تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی (در صورت قیمت‌گذاری تکلیفی)	مشخص نیست	مشخص نیست
سهم شرکت‌های مشابه بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در بازار	آمار دقیقی وجود ندارد	آمار دقیقی وجود ندارد
امتیازات در اختیار شرکت امتیاز در تأمین داده‌های تولید معافیت‌های مالیاتی، حقوق، عوارض و ... امتیاز در تأمین تقاضا	امتیاز در تأمین داده‌ها و تقاضای بازار	امتیاز در تأمین داده‌ها و تقاضای بازار
مبانی وجود امتیازات و استثنائات قانون اساسنامه بازار دانش فنی	اساسنامه و شرایط صنعت پتروشیمی	اساسنامه و شرایط صنعت پتروشیمی

۳-۴-۲- شرکت ملی صنایع مس ایران

مس از جمله فلزاتی است که در طول سالیان دراز، بسیار مورد استفاده قرار گرفته است. ۸۵ تا ۹۰ درصد مس مصرفی دنیا از طریق استخراج معادن مس حاصل می‌گردد. به‌طور کلی استحصال فلزات از سنگ معدن به دو روش پیرومتالورژی و هیدرومتالورژی صورت می‌گیرد. فرایندهای پیرومتالورژی از آغاز تاریخ بشر مورد استفاده قرار گرفته‌اند و امروزه بیش از ۹۵ درصد فلزات با استفاده از این روش‌ها تهیه می‌شوند. گرچه تاکنون روش‌های پیرومتالورژیکی غالب بوده‌اند، اما در سال‌های اخیر روش‌های جدید هیدرومتالورژیکی مورد توجه قرار گرفته و تولید مس و سایر فلزات پایه از طریق این روش‌ها افزایش چشم‌گیری داشته است. بر اساس آخرین ارزیابی صورت گرفته در سال ۱۳۷۶، ذخایر معدنی مس در کل جهان (به استثنای چین و شوروی سابق) معادل ۵۷۰۰۰ میلیون تن برآورد گردیده است و ذخیره معادن مس ایران حدود ۱۹۰۰ میلیون تن با ۱۴ میلیون تن مس محتوی می‌باشد که حدود ۳ درصد از ذخایر معدنی مس جهان را در بر می‌گیرد. طبق بررسی‌های انجام شده، ایران از لحاظ ذخایر معدنی مس بر روی کمربند جهانی این فلز قرار گرفته است که در راستای محور شمال غرب - جنوب شرق کشور امتداد دارد.

گذشته مس در ایران

اشیاء مسی و آلیاژهای به دست آمده در نقاط مختلف ایران و همچنین آثار کوردهای قدیمی و ابتدایی ذوب مس حاکی از آشنایی ایرانیان قدیم با صنعت استخراج و ذوب است. اکتشافات باستانشناسی نشان می‌دهد که در ایران از هزاره پنجم پیش از میلاد، استفاده از معادن رونق نسبی داشته است. اشیای مفرغی، زری و سیمی بدست آمده از هزاره‌های بعد، گویای پیشرفت بهره‌برداری از معادن و صنعت ذوب فلزات در ایران است. بعد از ظهور اسلام، خصوصاً در دوران سلجوقیان (قرن ششم هجری) و صفویان (قرن یازدهم هجری)، بهره‌برداری از معادن و صنعت ذوب فلزات در ایران بسیار شکوفا بوده است.

شرکت ملی صنایع مس ایران

در ۱۲ تیر ماه ۱۳۵۱، شرکت سهامی معادن مس سرچشمه کرمان، تشکیل و در سال ۱۳۵۵ به شرکت ملی صنایع مس ایران که در برگیرنده کلیه فعالیت‌های معادن مس کشور است تغییر نام داد. از وظایف این شرکت، استخراج و بهره‌برداری از معادن مس، تولید محصولات پر عیار سنگ معدن و محصولات مسی نظیر کاتد، اسلب، بیلت و مفتول هشت میلیمتری می‌باشد. معادن مس سرچشمه و میدوک در کرمان و معدن مس سونگون در آذربایجان شرقی از مهمترین معادن مس کشور به شمار می‌رود. موضوع فعالیت شرکت طبق اساسنامه به این شرح است: موضوع فعالیت شرکت طبق ماده ۲ اساسنامه "اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری از معادن مس ایران، تولید، توزیع و فروش محصولات پرعیار شده سنگ مس و فلز مس، توزیع و فروش محصولات اعم از داخلی و خارجی، مشارکت و جلب مشارکت در طرح‌های سرمایه‌گذاری مربوط به صنایع مس و انجام کلیه عملیات و معاملات مالی، تجاری، صنعتی، معدنی و خدماتی که بطور مستقیم یا غیرمستقیم به تمام یا هریک از موضوعات مشروحه فوق اعم از داخلی یا خارجی مربوط باشد" است.

معافیت‌های مالیاتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای شرکت ملی صنایع مس نسبت به دیگر شرکت‌ها است.

برخی از مصوبات مجلس، هیات وزیران و شورای اقتصاد که امتیازات ویژه‌ای به شرکت صنایع ملی مس ایران داده است به شرح ذیل است:

مصوبه پنج آبان ماه سال ۱۳۷۶ هیأت وزیران به شرکت ملی صنایع مس اجازه صدور محصولات مس تا سقف حدود چهارصد میلیون دلار علاوه بر صادرات معمول را می‌دهد. در این مصوبه تصریح شده است که به منظور بازپرداخت اصل و هزینه‌های مربوط به تأمین نیاز ارزی طرح‌های توسعه مس که از محل بند "و" تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور از طریق تأمین مالی میان مدت اجرا خواهد شد، شرکت ملی صنایع مس ایران و شرکتهای تابعه آن اجازه دارند، علاوه بر صادرات معمول خود، نسبت به صدور محصولات مس تا سقف حدود چهارصد میلیون دلار شامل اصل هزینه بیمه و سایر هزینه‌های تبعی قرارداد تأمین مالی، طبق جدول پیش‌بینی بازپرداختهای قرارداد که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود اقدام و ارز حاصل را به حساب ویژه‌ای نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واریز نمایند. بازپرداخت اقساط و هزینه‌های تأمین مالی طرح‌های فوق، تنها از محل صدور تولیدات شرکت ملی صنایع مس ایران که وجه آن به حساب ویژه‌ای واریز شده است قابل پرداخت خواهد بود.

مطابق مصوبه هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۱، ۱۱، ۲، مجوز مستثنی شدن شرکت ملی صنایع مس از تشریفات مزایده و مناقصه در خرید اقساطی ماشین آلات توسط از بانک توسعه اسلامی صادر شده است. در این مصوبه مقرر شده است که انجام معامله در قالب فروش ماشین آلات از سوی شرکت ملی صنایع مس ایران به بانک توسعه اسلامی و خرید اقساطی همان ماشین آلات توسط شرکت یادشده از بانک توسعه اسلامی به قیمت فروش به اضافه سود تسهیلات اعطایی بانک از طریق اعمال روش اجاره به شرط تملیک برای ایجاد واحدهای تولید افشرد مس میدوک و سرچشمه با عنایت به مقررات مورد عمل بانک توسعه اسلامی مجاز و از انجام تشریفات مزایده و مناقصه مستثنی می‌گردد.

هیأت وزیران در مصوبه دیگری به تاریخ بهمن ۱۳۸۱ شرکت ملی صنایع مس از انجام تشریفات مزایده و مناقصه جهت خرید مورد نظر از بانک توسعه اسلامی مستثنا نمود. هیأت وزیران در این مصوبه تصویب نمود که انجام معامله در قالب فروش ماشین آلات از سوی شرکت ملی صنایع مس ایران به بانک توسعه اسلامی و خرید اقساطی همان ماشین آلات توسط شرکت یادشده از بانک توسعه اسلامی به قیمت فروش به اضافه سود تسهیلات اعطایی بانک از طریق اعمال روش اجاره به شرط تملیک برای ایجاد واحدهای تولید افشرد مس میدوک و سرچشمه با عنایت به مقررات مورد عمل بانک توسعه اسلامی مجاز و از انجام تشریفات مزایده و مناقصه مستثنی می‌گردد.

مصوبه هجده آبان سال ۱۳۶۵ هیات وزیران ورود و ترخیص قطعات یدکی مورد نیاز دو ساله ریخته‌گری و پالایشگاه شرکت ملی صنایع مس ایران تا سقف دو میلیون دلار از بررسی و کنترل قیمت معاف کرده است. در این مصوبه هیات وزیران ورود و ترخیص قطعات یدکی مورد نیاز دو ساله ریخته‌گری و پالایشگاه شرکت ملی صنایع مس ایران تا سقف ده میلیون دلار با توجه به تبصره ۱ ماده ۳۵ قانون مقررات صادرات و واردات سال جاری از بررسی و کنترل قیمت معاف گردد و در مورد مجوز عدم ساخت قطعات مذکور وزارت صنایع سنگین اقدامات لازم را با لحاظ فوریت به عمل آورد. در صورتی که قیمت کالاهای وارده موضوع این تصویب‌نامه به تأیید وزیر یا معاون یا نماینده تام‌الاختیار وزیر برسد موضوع بیش بود ارزش (خروج ارز) منتفی است.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد (۸) قانون اجرای اصل ۴۴ در شرکت ملی صنایع مس ایران		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
سهم شرکت از بازار	آمار دقیقی وجود ندارد	آمار دقیقی وجود ندارد
مبانی حضور در بازار	نیاز بازار و تصمیم دولت برای تولید مس	نیاز بازار و تصمیم دولت برای تولید مس
وضعیت ساختار مالی و اقتصادی	سهم متعلق به دولت است ولی فعالیت اقتصادی انجام می‌دهد	سهم متعلق به دولت و برخی شرکت‌های دیگر است ولی فعالیت اقتصادی انجام می‌دهد
نحوه تأمین مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی (در صورت قیمت‌گذاری تکلیفی)	مشخص نیست	مشخص نیست
سهم شرکت‌های مشابه بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در بازار	آمار دقیقی وجود ندارد	آمار دقیقی وجود ندارد
امتیازات در اختیار شرکت امتیاز در تأمین داده‌های تولید معافیت‌های مالیاتی، حقوق، عوارض و ... امتیاز در تأمین تقاضا	امتیاز تأمین مالی و احداث شرکت‌های زیرمجموعه	امتیاز تأمین مالی و احداث شرکت‌های زیرمجموعه
مبانی وجود امتیازات و استثنائات قانون اساسنامه بازار دانش فنی	اساسنامه و قانون	اساسنامه و قانون

۳-۴-۳- شرکت خدمات حمایتی محصولات کشاورزی

تاریخچه

شرکت خدمات حمایتی کشاورزی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی به استناد مصوبه شماره ۲۱۸۵۱/ت/۱۸۹ه مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ هیات وزیران و از ادغام شرکت‌های (پخش کود شیمیایی و تولیدسم) و (تولید، تهیه بذر و نهال) تشکیل گردید و طبق وظایف قانونی عهده دار امر خطیر تهیه، تولید و توزیع نهاده‌های اصلی و مهم کشاورزی کشور می‌باشد که شاید در شرایط کنونی جهان، به‌واقع از ارکان اصلی و اساسی کشاورزی تلقی گردد و در حقیقت امروز، کشاورزی پایدار، فارغ از این نهاده‌های اصلی فاقد اعتبار اقتصادی است.

اهداف

اهداف شرکت عبارتست از برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اقدامات لازم در راستای تولید، تهیه، تدارک، توزیع، حمل‌ونقل، خرید و فروش انواع بذر، نهال اصلاح شده، مواد و سموم دفع آفات نباتی و بیماری‌های گیاهی، کودهای شیمیایی و آلی، کودهای شیمیایی مخلوط، هورمون‌ها و مواد غذایی گیاهان. که منظور از بذر و نهال انواع بذر و نهال، پیاز، قلمه، غده، پایه، پیوندک، پاجوش و هر قسمتی از گیاه است که به منظور تکثیر مورد استفاده قرار می‌گیرد.

وظایف و اختیارات

۱. تعیین خط مشی و ضوابط مناسب در جهت تولید، تکثیر، تدارک، توزیع، حمل‌ونقل و خرید و فروش نهاده
۲. تولید، تکثیر، تدارک، تهیه، توزیع، حمل‌ونقل و فروش و واردات نهاده راسا" یا توسط بخش تعاونی و خصوصی.
۳. تحصیل نمایندگی از موسسات و اعطای نمایندگی به اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با موضوع شرکت به منظور اجرای وظایف و اهداف با رعایت مقررات مربوط.
۴. سرمایه‌گذاری و مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی و یا خرید سهام شرکت‌ها به منظور پیشبرد اهداف شرکت با رعایت مقررات مربوط.

۵. اخذ تسهیلات اعتباری از بانک‌ها و موسسات اعتباری به منظور پیشبرد اهداف شرکت با رعایت مقررات مربوط.
 ۶. تهیه و تامین ماشین‌آلات، وسایل و لوازم یدکی، تجهیزات ساختمان‌ها و تاسیسات مربوط اعم از منقول و غیرمنقول در جهت نیل به اهداف شرکت.
 ۷. انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی در زمینه اجرای اهداف.
 ۸. ایجاد مراکز خرید، بوجاری، بذرگیری، ضدعفونی، بسته‌بندی و نگهداری آن‌ها.
 ۹. تامین نیازمندی‌ها و اقدام به انجام هر گونه عملیات کشاورزی، بازرگانی و سایر عملیاتی که در چارچوب این اساسنامه برای تامین منظورهای فوق ضروری باشد.
 ۱۰. کنترل مزارع تکثیری مورد عمل با همکاری موسسات تحقیقاتی ذیربط.
 ۱۱. انجام اقدامات و تسهیلات لازم جهت کنترل، نظارت و فراهم نمودن تسهیلات ضروری برای تولیدکنندگان نهاده طرف قرارداد.
 ۱۲. صادرات مازاد بر مصرف داخلی نهاده با رعایت مقررات مربوطه.
 ۱۳. انجام مطالعات کاربردی و بازرسی به منظور کنترل کیفی و توسعه تولید.
 ۱۴. احداث و اداره امور کارگاه‌ها و کارخانجات جنبی و نیز ساخت و تهیه تجهیزات و مواد اولیه مرتبط با کار و اهداف شرکت از جمله ساخت و فرموله کردن انواع کودهای شیمیایی و سموم دفع آفات نباتی.
 ۱۵. برگزاری و تدارک دوره‌های مختلف آموزشی در سطوح تخصصی و مورد نیاز شرکت با هماهنگی و تایید مراجع ذیربط.
 ۱۶. انجام هر گونه عملیات مجاز در زمینه وظایف شرکت.
- این شرکت مسوول تولید، تهیه و توزیع بذر و نهال اصلاح شده و مرغوب مورد نیاز (به استثنای بذر و نهال مرتعی و جنگلی غیرمثمر) بوده و واردات بذر و نهال توسط آن از خارج از کشور ممنوع می‌باشد.
- تولید بذر و نهال تا پایان مرحله مادری همچنان بر عهده موسسات تحقیقاتی وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد.
- شرکت موظف است در تهیه و تامین ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی و سایر تجهیزات مورد نیاز هماهنگی لازم را با واحدها و موسسات مسئول در وزارت کشاورزی به عمل آورد.

فعالیت‌های این شرکت در دو بخش قابل بررسی است بخشی که مشمول یارانه بوده و حسب مصوبات مراجع بیرون از وزارت متبوع تدارک و تأمین می‌گردد و بخشی دیگر که براساس هماهنگی‌های داخلی تأمین و توزیع می‌شود .

۱. برابر روال جاری در سال ۸۵ که تاکنون مورد عمل بوده است، همه ساله حجم نهاده‌های مورد تدارک مشمول یارانه با پیشنهاد وزارت متبوع و مصوبه شورای محترم اقتصاد به همراه نرخ‌های ملاک عمل و یارانه تخصیصی به این شرکت ابلاغ و بر همان اساس نیز برنامه‌های اجرایی بمنظور اقدام وفق آن تنظیم و به موقع اجرا گذاشته می‌شود که برای سال ۸۵ حجم تدارک نهاده‌های مختلف به شرح زیر بوده است .

۱-۱- انواع کودشیمیایی در سطح ۴۷۲۰ (چهار هزار و هفتصد و بیست) هزارتن

۲-۱- انواع بذور در سطح حدود ۴۰۰ (چهارصد) هزارتن

۳-۱- انواع سموم علف‌کش و قارچ‌کش در سطح ۱۱۵۰۰ (یازده هزار و پانصد) تن

تبصره: درخصوص سم برنامه ابلاغی وزارت متبوع برای تأمین به مقدار بیشتری از رقم یاد شده بوده و به‌طور کلی ظرفیت‌های موجود شرکت به مراتب بیشتر از ارقام فوق است .

۲. بخشی دیگر از فعالیت‌های شرکت که براساس ابلاغ وزیر محترم و دیگر مراجع داخلی مورد عمل شرکت می‌باشد به شرح زیر است :

۲-۱- انواع ادوات و دنباله بندهای ماشین‌های کشاورزی از جمله انواع بذریا ، کودپاش، سم‌پاش، شیردوش، ... و نیز قطعات یدکی آن‌ها .

۲-۲- انواع کودهای ریزمغذی

۳-۲- انواعی از کودهای کامل ماکرو

۴-۲- انواع بذور اصلاحی نظیر بذر چغندر قند و پنبه (به غیر از موارد مندرج در بند ۱-۲)

۳. شرکت عهده‌دار طراحی، ایجاد و نظارت بر شبکه‌های تأمین و توزیع نهاده‌های کشاورزی بوده و بر این اساس در دو بخش تأمین و توزیع به شرح زیر حضور فعال و مؤثر دارد و علاوه بر آن مهمترین رسالت شرکت، تأمین ذخیره استراتژیک نهاده‌های کشاورزی به منظور ایجاد اطمینان برای دولت و سیاست‌گزاران بخش کشاورزی در خصوص وجود به موقع نهاده‌ها و مزید بر آن امکان توزیع نهاده‌ها به موازات بخش غیردولتی در شرایط بروز بحران‌های احتمالی و یا ایجاد موقعیت‌های خاص .

شبکه تأمین

الف) شرکت بخشی از کود شیمیایی مورد نیاز را حسب مصوبات مراجع قانونی از واحدهای مختلف پتروشیمی داخلی خریداری و آن را از طریق واحدهای اجرایی خود مستقر در محل استقرار واحدهای پتروشیمی تحویل گرفته و به مقصد انبارهای توزیع، متشکل از کارگزاران خود که از بخش‌های مختلف هستند، حمل می‌نماید.

ب) بخشی دیگر از کود شیمیایی مورد نیاز بخش کشاورزی، با برگزاری مناقصات بین‌المللی و با حضور شرکت‌کنندگان (تأمین‌کنندگان) از داخل و خارج کشور و از بخش‌های عمدتاً خصوصی برگزار می‌شود.

ج) پس از تعیین برنده مناقصه و انجام کامل تشریفات خرید، کود خریداری شده توسط فروشندگان در محل مبادی تعریف شده کشور تحویل شرکت می‌گردد که از آن پس برنامه‌ریزی‌های شرکت جهت کیسه‌گیری، بسته‌بندی و حمل کود وارداتی عملیاتی گردیده و کود مذکور به آدرس مقصدهای مختلف که انبارهای شبکه توزیع و کارگزاران شرکت است، حمل خواهد گردید.

شبکه توزیع

شبکه توزیع همان‌طور که در صدر این بند توضیح داده شد متشکل از دو بخش شبکه توزیع عادی و شبکه توزیع استراتژیک است.

الف) شبکه توزیع عادی: متشکل از بالغ بر ۴۸۰۰ کارگزار شرکت در بخش‌های تعاونی روستایی، تعاونی‌های تولید و بخش خصوصی بوده که بخشی از کود تأمین شده توسط شرکت در اختیار آنان قرار گرفته و در انبارهای مربوطه که معمولاً ظرفیت‌های بسیار خرد داشته و پراکندگی زیادی هم دارند بطور موقت و کوتاه‌مدت ذخیره گردیده و سپس وفق نظر سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها به‌عنوان نمایندگان معاونت زراعت وزارت متبوع (سیاست‌گذار امر) نسبت به توزیع خرد آن اقدام و نهاده مورد نیاز بهره‌برداران بخش اعم از زارعین و باغداران را در اختیار ایشان قرار می‌دهند.

ب) شبکه توزیع استراتژیک: از آنجایی که تا قبل از سال ۸۵ علی‌رغم تلاش‌های به‌عمل آمده از سوی شرکت، لیکن همواره نگرانی‌ها و گلایه‌هایی از نحوه، زمان، کمیت و کیفیت تأمین نهاده‌ها، به‌ویژه کود در سطح وزارتخانه و استان‌ها وجود داشت، این موضوع مورد بررسی واقع و یکی از علل بروز آن، اتکا صددرصدی به شبکه توزیع کارگزاران وعدم بهره‌گیری از انبارهای ملکی و تحت اختیار شرکت، برای ذخیره‌سازی بخشی از نهاده‌ها تشخیص داده شد، به این معنا که کل کود تأمین شده به محض تأمین (تحویل از پتروشیمی یا تحویل

در مبادی ورودی کشور) مستقیماً به انبارهای کارگزاران منتقل و عملاً امکان برنامه‌ریزی برای استفاده از آن در مواقع اضطراری و بروز بحران‌های مقطعی (که معمولاً هم در خلال سال با آن مواجه‌ایم) وجود نداشته و به‌علاوه در شرایط عادی هم با توجه به خرد بودن ظرفیت انبارهای مذکور امکان ذخیره‌سازی کود مورد نیاز قبل از آغاز فصل فراهم نمی‌گردید در نتیجه همواره در شرایط عادی هم، استان‌ها از عدم تأمین به‌موقع کود گله‌مند بوده اند.

لذا با درک تحلیل فوق از ابتدای سال ۸۵ شرکت به‌عنوان یک استراتژی جدی ذخیره‌سازی بخشی از کود مورد نیاز کشور در انبارهای تحت اختیار خود را در دستور کار قرارداد و البته عنایت ویژه وزیر محترم در صدور ابلاغیه‌ای به رؤسای محترم استان‌ها مبنی بر لزوم دراختیار قرار دادن انبارهای جهاد کشاورزی استان‌ها، به شرکت، تحقق این مهم را کاملاً عملی نمود و حاصل آن، این بود که شرکت در سال ۸۵ توانست ضمن تأمین کامل کود سهمیه سال مذکور در همان سال (برای اولین بار در طول عمر شرکت) با ذخیره ای حدود ۶۰۰ (ششصد هزارتن) وارد سال ۸۶ گردد که این ذخیره ضمن اینکه پشتیبانی کامل برنامه‌های وزارت متبوع در بخش تولید محصولات کشاورزی را محقق می‌نماید، در صورت بروز شرایط ویژه و غیره منتظره، امکان ورود دولت (به نمایندگی این شرکت) و کنترل شرایط بازار نهاده‌ها و ایجاد آرامش در آن را تحقق می‌بخشد.

بدین ترتیب به‌طور خیلی خلاصه در رابطه با حکم قست اخیر بند ه تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۸۶ بایستی مطالب فوق به‌طور ویژه و دقیق مد نظر قرارگیرد که با توجه به شرایط عمومی حاکم بر کشور از یک سو و تکالیف اقتصادی و اجتماعی دولت، همواره و در هر حال، تهیه و توزیع نهاده‌ها در دو بخش عادی و استراتژیک بطور همزمان باید برنامه‌ریزی گردد تا ضمن فراهم آوردن آرامش برای برنامه‌ریزان، سیاست‌گزاران، مجریان و از همه مهمتر بهره‌برداران نهایی (کشاورزان و باغداران) به لحاظ تأمین نهاده‌های مورد نیاز، ابزار لازم و نسبی نیز دراختیار دولت برای مقابله با بحران‌های احتمالی و یا اعمال سیاست‌ها و برنامه‌هایی که فراتر از انگیزه کسب سود، بایستی اجرا گردد، قرار گیرد و این دقیقاً رویکردی است که در سال ۸۵ در شرکت خدمات حمایتی کشاورزی اتخاذ گردیده و نتیجه مثبت آن نیز به وضوح برای همه دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران بخش به عینه بروز نموده است و آن برنامه‌ریزی برای استفاده حداکثری از توانمندی‌های بخش خصوصی و غیردولتی در شبکه تأمین و توزیع، همزمان با ایجاد ذخایر استراتژیک به‌عنوان ابزار قدرتمند اعمال سیاست‌های وزارت متبوع و دولت بوده است که البته در آغاز راه بوده و لازم است به تدریج و طی یک برنامه زمان‌بندی دقیق آن را تکمیل و حد و مرزهای عملکردی را تدوین و تبیین نمود.

معافیت‌های مالیاتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای سازمان خدمات حمایتی محصولات کشاورزی نسبت به دیگر شرکت‌های این حوزه است.

هیات وزیران در مصوبه خود به تاریخ شهریور سال ۱۳۸۳ هشتصد و سی میلیارد ریال تسهیلات بانکی موضوع گشایش اعتبارارزی لازم برای خرید کودشیمیایی و سم از محل سهمیه سال ۱۳۸۳ شرکت خدمات حمایتی کشاورزی و افزایش سقف تسهیلات بانکی شرکت مذکور موضوع آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور را تا پایان تا اسفند ماه سال استمهال نمود.

هیات وزیران در مصوبه خود در تاریخ بیست و هشت شهریور ۱۳۷۳ اجازه انتقال اموال منقول و غیر منقول ایجاد شده از محل اعتبارات طرح عمرانی تحقیقاتی مبارزه با آفات نباتی به شرکت‌سهای خاص خدمات حمایتی کشاورزی را تصویب نمود. مطابق این مصوبه انتقال اموال منقول و غیر منقول ایجاد شده از محل اعتبارات طرح عمرانی تحقیقاتی مبارزه با آفات نباتی به شرکت سهامی خاص خدمات حمایتی کشاورزی مجاز است. معادل بهای اموال منتقل شده موضوع این تصویب‌نامه - که توسط کارشناس منتخب مجمع عمومی شرکت به قیمت روز ارزیابی می‌شود - سرمایه شرکت مزبور، افزایش می‌یابد.

هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۷ تصویب‌نامه‌ای درخصوص پرداخت تسهیلات به شرکت خدمات حمایتی کشاورزی تصویب نمود. مطابق این مصوبه مبلغ چهار هزار و هفتصد و شش میلیارد ریال معادل سقف مصوب تسهیلات شرکت خدمات حمایتی کشاورزی به جدول شماره (۳) پیوست آیین‌نامه اجرایی بندهای «ز» ، «ح» و «ل» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور منتقل می‌شود تا مطابق مواد (۳)، (۵) و (۷) آیین‌نامه یادشده و در مهلت تعیین شده توسط بانک عامل به شرکت مذکور پرداخت شود.

هیات وزیران در دوم آذر ۱۳۸۷ مصوبه‌ای در ارتباط اعطای مبلغ پنج هزار میلیارد ریال تسهیلات برای شرکت سهامی خدمات حمایتی کشاورزی تصویب کرد. مبلغ پنج هزار میلیارد ریال معادل سقف تسهیلات مصوب برای شرکت سهامی خدمات حمایتی کشاورزی از محل اعتبارات جدول شماره (۲) پیوست آیین‌نامه اجرایی اعطای تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۷ موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۳۶۵۸/ت/۳۹۸۷۲-هـ مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۲ به جدول شماره (۳) پیوست آیین‌نامه اجرایی یادشده منتقل می‌شود، مشروط به اینکه تسهیلات یادشده صرفاً به نهاده‌های بخش کشاورزی موضوع ردیف (۲-۵۲۰۰۰۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور اختصاص یابد.

مصوبه هیات وزیران در تاریخ ۲۶ مهر ماه سال ۱۳۸۸ درخصوص انتقال مبلغ پنج هزار میلیارد ریال معادل سقف تسهیلات مصوب برای شرکت خدمات حمایتی کشاورزی مصوب نموده است تا این مبلغ از محل اعتبارات جدول شماره (۲) منضم به آیین نامه اجرایی اعطای تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۸ موضوع تصویب نامه شماره ۹۳۱۶۱/ت۳۹۸۷۲-هـ مورخ ۱۳۸۸/۵/۶ به جدول شماره (۳) پیوست آیین نامه یادشده منتقل شود.

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه های مواد (۸) قانون اجرای اصل ۴۴ در شرکت خدمات حمایتی محصولات کشاورزی		
اهداف، الزامات و برنامه ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
سهم شرکت از بازار	این شرکت با توجه وظایف موجود در اساسنامه کاملاً منحصر بفرد است اما شرکت های دیگری در بخش خصوصی وجود دارند که مشابهاً برخی از وظایف این شرکت را دارا هستند	این شرکت با توجه وظایف موجود در اساسنامه کاملاً منحصر بفرد است اما شرکت های دیگری در بخش خصوصی وجود دارند که مشابهاً برخی از وظایف این شرکت را دارا هستند
مبانی حضور در بازار	وجود اساسنامه و نیز حمایت از تولید نهاده ها و محصولات کشاورزی	وجود اساسنامه و نیز حمایت از تولید نهاده ها و محصولات کشاورزی
وضعیت ساختار مالی و اقتصادی	کاملاً دولتی	کاملاً دولتی
نحوه تأمین مابه التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیفی (در صورت قیمت گذاری تکلیفی)	مشخص نشده	مشخص نیست
سهم شرکت های مشابه بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در بازار	چون این شرکت بیشتر وظایف نظارتی و حاکمیتی را برعهده دارد در بیشتر وظایفش همتایی ندارد	چون این شرکت بیشتر وظایف نظارتی و حاکمیتی را برعهده دارد در بیشتر وظایفش همتایی ندارد
امتیازات در اختیار شرکت امتیاز در تأمین داده های تولید معافیت های مالیاتی، حقوق، عوارض و ... امتیاز در تأمین تقاضا	در تمامی این موارد شرکت دارای معافیت هایی است	در تمامی این موارد شرکت دارای معافیت هایی است
مبانی وجود امتیازات و استثنائات قانون اساسنامه	قانون و اساسنامه	قانون و اساسنامه

وضعیت، اهداف، الزامات و برنامه‌های مواد (۸) قانون اجرای اصل ۴۴ در شرکت خدمات حمایتی محصولات کشاورزی		
اهداف، الزامات و برنامه‌ها	اقدامات انجام شده	وضعیت فعلی
بازار دانش فنی		

جمع‌بندی

این بخش از گزارش به دو قسمت کلی تقسیم شد. در قسمت اول این بخش ابتدا محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه کشور تحلیل و با سایر قوانین مرتبط مقایسه شد. در نتیجه این تحلیل محتوا و مقایسه، ۷ عامل برای تحلیل محتوای این مواد شناسایی گشت تا بتوان با استفاده از آن میزان اجرای این قانون را در کالاهای منتخب ارزیابی نمود. در ادامه قسمت اول چند معیار برای انتخاب کالاهای مورد بررسی در این قسمت معرفی شد و سپس دلایل انتخاب این کالاها از کالاهای پذیرفته‌شده در بورس کالا تشریح گشت. کالاهای منتخب مطابق تقسیم‌بندی ارائه شده در بورس کالا از بین کالاهای گروه کشاورزی، صنعت و معدن و پتروشیمی انتخاب شدند. در نهایت کالاهای شکر، پنبه، قیر، آلومینیوم و سنگ آهن برای بررسی انتخاب شدند و مشخص شد که هر یک از این کالاها در برهه‌ای از زمان به‌طور کامل یا جزئی توسط دولت قیمت‌گذاری شده‌اند ولی در حال حاضر قیمت‌گذاری آن‌ها به سمت بازاری شدن پیش می‌رود.

در قسمت دوم این بخش از گزارش نیز مانند قسمت اول، ابتدا محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور بررسی و مشخص شد که معافیت‌های مالیاتی، هزینه‌های پایین‌تر تمکین مالیاتی برای شرکت‌های دولتی، سهولت دریافت تسهیلات بانکی توسط شرکت‌های دولتی، مزیت‌های انحصاری و تسهیلات ویژه شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها و معاملات با بخش دولتی و حتی با بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین مزایای شرکت‌های دولتی نسبت به دیگر شرکت‌ها است. در ادامه این قسمت امتیازات خاص هر یک از سه شرکت بازرگانی پتروشیمی، صنایع ملی مس ایران و خدمات حمایتی محصولات کشاورزی بررسی و دیده شد که بیشتر امتیازات این شرکت‌ها در انعقاد قرار دادها، معافیت مالیاتی و دریافت تسهیلات است.

بخش چهارم: اقدامات انجام شده برای محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی در بازار کالاها و خدمات منتخب

مقدمه

بخش اول و دوم مطالعه، تاریخچه‌ای از قیمت‌گذاری و امتیازات شرکتهای دولتی در کشور و قوانین مرتبط با آن ارائه نمود تا زمینه برای بخش سوم که تحلیل محتوای ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) فراهم گردد. نتیجه این سه بخش را در ارتباط با قیمت‌گذاری را می‌توان این‌گونه بیان کرد که تا قبل از حرکت رسمی و قانونی کشور به سمت خصوصی‌سازی، دولت در بسیاری از بخش‌ها که خود اغلب نقش تولیدکننده را نیز برعهده داشت قیمت کالاها را مشخص می‌نمود و در همین راستا قوانین و مقرراتی به تصویب رسیده بود که امر قیمت‌گذاری سامان یابد. این قوانین در بخش قبل بررسی شد. اما با اتخاذ رویکرد خصوصی‌سازی، قوانینی به تصویب رسید و در حال اجرا است که در راستای خصوصی‌سازی و تقویت بخش خصوصی، قیمت‌گذاری را محدود می‌نماید. در بخش لغو امتیازات نیز بیان شد که تا قبل از اتخاذ رویکرد خصوصی‌سازی، شرکتهای دولتی امتیازات فراوانی در حوزه‌هایی چون قراردادهای، معافیت مالیاتی و دریافت تسهیلات برخوردار بودند.

بخش حاضر به اقدامات انجام شده برای محدود کردن قیمت‌گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی در بازار کالاها و خدمات منتخب پرداخته است. در این راستا، این بخش در سه قسمت اصلی ارائه خواهد شد. در قسمت اول نهادها و تشکیلات سازمانی که در راستای محدود کردن قیمت‌گذاری دولت و یا لغو و تعمیم امتیازات تشکیل شده‌اند بررسی خواهند شد. سپس در قسمت دوم به اقدامات انجام شده برای محدود کردن دخالت دولت در قیمت‌گذاری کالاهای منتخب در سه حوزه، اقدامات انجام شده توسط قانون‌گذار، اقدامات انجام شده توسط دولت مانند مصوبات هیات وزیران و اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد پرداخت. در نهایت این سه حوزه برای لغو و تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی منتخب مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

۴-۱- اقدامات نهادی^۱

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به عنوان یک نظم حقوقی جدید در نظام و ساختار اقتصادی کشور، حکم به تشکیل نهادها و ساختارهای اجرایی متعددی داده است. در حقیقت تشکیل این نهادهای جدید پیش‌بینی شده در قانون، برای اصلاح و بهبود ساختار اقتصاد کشور طراحی شده و این نهادها عمدتاً در مسیر تقویت و حمایت از بخش‌های غیردولتی و رقابتی شدن فضای حاکم بر اقتصاد ملی قرار دارند. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت، هیئت نظارت بر مقررات زدایی، نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه انحصارات طبیعی، هیئت واگذاری، واحدهای پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و ستاد سرمایه‌گذاری ملی از جمله این نهادها هستند.

شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

نمایندگان بخش‌های خصوصی، تعاونی و سه نفر شخص حقیقی از متخصصین و صاحب نظران اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی در این شورا حضور دارند که می‌تواند فرصت‌های زیادی را برای ارائه سیاست‌ها و راهبردهای مناسب در جهت اجرای سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری ایجاد کند.

شورای رقابت

شورای رقابت تشکلی مستقل است که بالغ بر یک فصل از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به کارکردها و اقدامات آن و نحوه تاثیر گذاری این شورا در قالب وظایف و ماموریت‌ها و کارکرد آن در اقتصاد ملی اختصاص دارد. وجود این شورا از جهات متعدد برای فعالان اقتصادی فرصت تلقی می‌شود. درواقع حضور چنین نهادی در اقتصاد ملی حضور فعال و گسترده بخش‌های غیر دولتی در عرصه‌های اقتصادی، بدون هراس از بروز و تداوم انحصارات بی مورد را به همراه دارد.

^۱. گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، "آشنایی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی" دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۷، بهمن ماه ۱۳۹۰

هیئت نظارت بر مقررات زدایی

این هیئت وظیفه نظارت بر تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت‌های اقتصادی و در صورت لزوم پیشنهاد لوایح برای حذف قواعد غیر ضرور را بر عهده دارد.

نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی

با تشکیل این نهادها، مشخص است که قانون گذار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به خوبی به عدم امکان نظارت فراگیر شورای رقابت (به عنوان یک شورای متمرکز) بر تمامی حوزه‌های انحصار طبیعی (از بعد نهادی) در قانون مورد بحث، توجه داشته و زمینه استقرار نهادهای تنظیم کننده در بخش‌های مختلف انحصاری اقتصاد را فراهم کرده است. بدین ترتیب، ساختار حقوقی و نهاد نظارتی جدیدی بر انحصارات طبیعی پیش بینی شده است که لازمه آغاز آن، تحرک و فعال شدن بیشتر شورای رقابت است.

هیئت واگذاری

این هیئت، همان هیئت واگذاری در برنامه‌های پنج ساله توسعه ای سوم و چهارم کشور است که به عنوان نهاد مرجع برنامه ریزی واگذاری بنگاههای دولتی، پیش بینی شده و فعال بوده است. لکن وجود هیئت واگذاری به موجب مواد (۳۹) و (۴۰) قانون اساسی و حضور دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیئت یاد شده از جمع پنج نفر اعضای هیئت، فرصت جدیدی برای دلگرمی و اعتماد بیشتر فعالان بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایفای نقش در واگذاری شرکت‌های دولتی قلمداد می‌شود.

واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

قانون مورد بحث، ازپایش اقدامات و احراز از انحرافات در اجرای احکام توسعه بخش دولتی غافل نمانده و نظارت بر این مهم را در اختیار نمایندگان اصلی همان بخشی که مقرر است نقش اصلی را در اقتصاد ملی ایفا کند، قرار داده است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تکلیفی را شاهدهیم که به موجب آن، اتاق‌های بازرگان و تعاون باید واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را تاسیس کرده و گزارش‌های منظم به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ارائه کنند.

ستادهای سرمایه گذاری استانی

این ستاد به صورت نهادی حامی و مدعی برای بخش‌های غیر دولتی ایفای نقش می‌کند و تضمینی برای تسریع فرآیند سرمایه گذاری علاقمندان به آغاز فعالیت اقتصادی در کشور است. در حال حاضر، شرایط کامل استقرار این ستادها در تمامی استان‌های کشور فراهم است و این ستادها در هر استان تشکیل شده و فعال هستند. به این ترتیب، می‌تواند فعالان اقتصادی احقاق حقوق از دست رفته احتمالی خود در تعامل با دستگاههای اجرایی برای اخذ مجوز فعالیت یا پروانه کاری و سرمایه گذاری را در هر استان از مسیر درست این ستادها مطالبه کنند. بنابراین به نظر می‌رسد که اقدامات نهادی کلی در جهت نیل به اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پیش بینی و دیده شده است.

از اقدامات انجام شده چنین استنباط می‌شود که نهادها و سازمان‌هایی که در قانون به‌درستی جهت رسیدن به اهداف خاصی پیش‌بینی شده‌اند در واقعیت تشکیل شده‌اند، اما خروجی‌ها و دستاوردها که باید نیل به اهداف قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله کارایی اقتصادی و ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد ملی باشد، مشاهده نمی‌شود. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت به عنوان یک نهاد فراقوه‌ای و شبه قضایی، هیئت نظارت بر مقررات زدایی، نهادهای تنظیم کننده بخشی، واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و... از جمله این نهادها و سازمان‌ها هستند. ضعف عملکرد این نهادها و وجود پاره‌ای از مشکلات در حوزه اجرا را می‌توان از جمله دلایل عدم تحقق کامل اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانست. از جمله این مشکلات می‌توان به وجود نهادهای موازی با این نهادها (مانند سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان و شورای رقابت به عنوان دو نهاد موازی) و نبود اطلاعات شفاف از میزان عملکرد و اثر بخشی این دستگاهها و... اشاره کرد. بخش بعدی گزارش به این مشکلات خواهد پرداخت تا مشخص شود که چگونه ضعف در عملکرد این سازمانها و وجود پاره‌ای از مشکلات می‌تواند روند اجرای قانون مذکور را کند نماید.

آنچه در حوزه واگذاری‌ها انجام گرفته این است که واگذاری‌ها بیشتر به شرکت‌های شبه دولتی صورت گرفته، نوع مالکیت تغییر نیافته است و مدیریت بنگاهها در شرکت‌هایی که واگذار شده اند عموماً به بخش خصوصی

تفویض نشده است و صورت مسئله که همان آزاد سازی اقتصادی و خصوصی سازی و تسهیل ورود بخش

خصوصی واقعی در راستای اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است تحقق نیافته است.^۱

قدرت قیمت گذاری دلخواه در اقتصاد ایران نشان می دهد که اگرچه در حوزه نهادها و سازمانها، نهادها و سازمان های مورد نظر و فرایندهای مربوطه ایجاد شده اند اما دولت و اقتصاد ملی در جهت برونزا کردن قیمت ها از طریق ایجاد یک فضای رقابتی در اقتصاد، اقدامات کافی را صورت نداده و لازم است اقدامات اصلاحی و تکمیلی صورت پذیرد. بنابراین سازمان هایی مثل شورای عالی اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی، واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و شورای رقابت از جمله مهم ترین دستگاه های پیش بینی شده در راستای اجرای قانون اصل ۴۴ قانونی اساسی هستند که لازم است نقش این سازمانها پیش از پیش تقویت شود و موانع پیش روی این سازمانها برداشته شود.

۴-۲- اقدامات انجام شده برای محدود کردن دخالت دولت در قیمت گذاری کالاها و خدمات منتخب

محدود کردن دخالت دولت در قیمت گذاری مستلزم یک سری اقدامات در سطوح مختلف است که هر یک در حوزه عمل نهادهای مختلفی قرار می گیرد. بنابراین لازم است سلسله ای از اقدامات انجام شود تا این نوع دخالت دولت در اقتصاد کاهش یابد. از عمده اقدامات انجام شده در این راستا می توان به تصویب قوانین توسط قانون گذار، اقدامات دولت، شکل گیری نهادی چون بورس کالا و نیز نهادهایی که متولی قیمت گذاری هستند اشاره کرد. از این رو اقدامات عمومی برای همه کالاها و اقدامات موردی خاص هر کالا در این قسمت بررسی خواهد شد.

۴-۲-۱ کالاهای کشاورزی

پنبه و شکر در بخش قبل به عنوان کالاهای منتخب بخش کشاورزی انتخاب شدند. لذا در این قسمت اقدامات انجام شده توسط قانون گذار، اقدامات انجام شده توسط دولت و اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاه های ذی ربط برای هر یک از این دو کالا بررسی خواهد شد.

^۱ - گزارش های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، "آشنایی با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکت های دولتی" دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۷، بهمن ماه ۱۳۹۰

پنبه

• اقدامات قانونی

مهم‌ترین اقدام قانونی انجام گرفته در ارتباط با محدودیت قانون‌گذاری پنبه مانند سایر کالاهای منتخب، تصویب ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است که به عنوان قوانین مادر در زمینه محدودیت قیمت‌گذاری هستند و قوانین و مصوبات سایر نهادها در راستای اجرای هر چه بهتر این مواد به تصویب می‌رسند و اجرا می‌شوند.

• اقدامات انجام شده توسط دولت

از جمله مهم‌ترین اقدامات انجام گرفته توسط دولت در راستای محدود کردن قیمت‌گذاری و دخالت دولت در بازار این کالا می‌توان به تشکیل بورس کالا و پذیرش این کالا در بورس کالا، واگذاری شرکت‌های دولتی پنبه پاک‌کنی و نساجی و تکیه به بازار در تعیین قیمت اشاره کرد. اما باوجود این اقدامات به این دلیل که پنبه ذیل محصولات اساسی قرار گرفته است هنوز هم هر ساله برای آن از سوی دولت قیمت تضمینی تعیین می‌شود. جدول ذیل قیمت تضمینی پنبه را در سال‌ها اخیر نشان می‌دهد.

جدول ۳- قیمت تضمینی پنبه (کیلوگرم-ریال)

سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
قیمت پنبه (کیلوگرم-ریال)	۵۴۰۰	۶۴۸۰	۷۵۰۰	۹۰۰۰	۱۰۵۰۰

ماخذ: سایت وزارت جهاد کشاورزی

قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی در سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. مطابق این قانون دولت موظف است همه ساله به منظور بمنظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در نظام تولید و جلوگیری از ضایعات محصولات کشاورزی و ضرر و زیان کشاورزان، خرید محصولات اساسی کشاورزی مانند گندم، چغندر، پنبه و شکر، دانه‌های روغنی و حبوبات را تضمین نموده و حداقل قیمت خرید تضمینی را اعلام و نسبت به خرید آنها از طریق واحدهای ذیربط اقدام نماید. مطابق تبصره یک این قانون وزارت کشاورزی موظف است قیمت خرید تضمینی محصولات فوق‌الذکر را با رعایت هزینه‌های واقعی تولید و در یک واحد بهره‌برداری متعارف و فقط رابطه مبادله در داخل و خارج بخش کشاورزی تعیین نماید و مطابق تبصره ۶ این قانون دولت موظف است قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی

کشاورزی موضوع این قانون در هر سال زراعی را به گونه‌ای تعیین نماید که میزان افزایش آن هیچگاه از نرخ تورم اعلام شده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در همان سال کمتر نباشد. بنابراین مطابق این قانون دولت باید در تعیین قیمت تضمینی دو امر اساسی را رعایت نماید اول اینکه هزینه‌های تولید را در نظر داشته باشد، دوم اینکه رشد سالانه قیمت تضمینی نباید کمتر از تورم باشد. از این‌رو قیمت تضمینی هر کیلو پنبه باید این دو مورد را داشته باشد، علاوه بر این در این قانون تصریح می‌شود که قیمت تضمینی حداقل قیمتی است که در بازار این محصولات رایج خواهد بود، بنابراین این قیمت مبنایی می‌شود برای تعیین قیمت این محصولات در بازار. برای مثال قیمت پنبه در بازار هر ساله مقداری بالاتر از این قیمت است.

باید در نظر داشت که قیمت تضمینی در سال‌های اخیر فقط با هدف تامین مصالح کشاورزان تعیین نشده، بلکه در تعیین این قیمت به وضعیت مصرف‌کنندگان عمده این محصولات دقت شده است. برای مثال در مورد کالای پنبه با توجه به وضعیت بد صنعت نساجی در سال‌های اخیر همیشه قیمت پنبه پایین‌تر مشخص شده تا این صنایع نیز رونق بگیرد. در صنعت نساجی ایران شرکت‌های نساجی دولتی نیز وجود داشت که بعد از اجرای قانون اصل (۴۴) واگذار شد، مانند شرکت نساجی قائمشهر و شرکت نساجی مازندران.

نتیجه سه اقدام اخیر در مورد کالای پنبه یعنی پذیرش در بورس کالا، خصوصی‌سازی کارخانجات نساجی دولتی و تعیین قیمت تضمینی در سال‌های اخیر را می‌توان در مجموع به مثابه کاهش دخالت دولت در قیمت‌گذاری این محصول دانست. چون مدیریت شرکت‌های نساجی خصوصی شده و دیگر نیاز نیست در تعیین قیمت تضمینی به منافع آن‌ها پرداخته شود. از سوی دیگر پذیرش این کالا در بورس کالا سبب شده که قیمت بازاری کمتر تحت تاثیر قیمت تعیین شده دولت قرار گیرد.

شکر

• اقدامات قانونی

شکر از جمله کالاهای اساسی است که مطابق ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) که دولت حق تعیین قیمت آن را دارد. اما اقداماتی نیز در راستای محدود کردن قیمت‌گذاری این کالا نیز انجام شده است. مهم‌ترین اقدام صورت گرفته در مورد این کالا حذف کالابرگ (کوپن) شکر است. حذف کالابرگ شکر در راستای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صورت پذیرفت. به این شکل که دولت با پرداخت یارانه نقدی در راستای قانون هدفمندی یارانه‌ها در اواخر سال ۱۳۸۹ از دادن یارانه کالایی در شبکه کالابرگ کشور

خود دارای نمود و در سال ۱۳۹۰ "ستاد بسیج اقتصادی" را که مسئول توزیع کالا بزرگ بود رسماً منحل کرد. بنابراین آخرین کالا بزرگ شکر در سال ۱۳۸۹ به دست مردم رسید. این اقدام دولت از جمله مهم‌ترین اقدامات دولت جهت کاهش قیمت‌گذاری کالای شکر بوده است.

علاوه بر این قوانین تصویب ماده (۴) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در دی ماه سال ۱۳۸۸ از جمله قوانین است که به محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی این کالا کمک فراوانی نمود. در این ماده آمده است که "دولت موظف است به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری) اقدام نماید."^۱ تصویب این ماده به این شکل به محدود کردن قیمت‌گذاری شکر کمک کرده است که تا قبل از هدفمندی یارانه‌ها شکر در شبکه کالا بزرگ به قیمتی کم‌تر از قیمت بازار توزیع می‌شد این امر سبب کاهش تقاضای بازار و در نتیجه کاهش قیمت واقعی شکر می‌شد. اما با دادن نقدی یارانه، که بخشی از آن از عدم پرداخت کالایی شکر سرچشمه می‌گرفت گام مهمی در جهت کاهش دخالت دولت در قیمت‌گذاری این کالا برداشته شد.

در بخش قبل گفته شد که مطابق قانون نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) مصوب سال ۱۳۸۰ در هیات دولت شکر جزء کالاهای مشمول قیمت‌گذاری دولتی قرار می‌گیرد. اما ماده (۱۵) همین قانون بیان می‌کند که قیمت‌گذاری هریک از کالاهای سبد حمایتی پس از ایجاد و راه اندازی بورس کالا در فهرست اقلام مورد معامله در بورس قرار گیرد از تاریخ الحاق آن به بورس از شمول ضوابط قیمت‌گذاری معاف و بر اساس مقررات بورس کالا تعیین قیمت خواهد شد. تصویب این قانون و نیز تصویب قوانین مادر فوق‌الذکر سبب شد که تعیین قیمت این کالا به بورس کالا و سیستم بازار واگذار گردد و قیمت‌گذار آن از رویه‌های رایج در بورس کالا تبعیت نماید.

^۱ متن کامل ماده (۴) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب دی ماه سال ۱۳۸۸: "دولت موظف است به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری) اقدام نماید.

تبصره- یارانه پرداختی به تولید کنندگان بخش کشاورزی نباید در هر سال کمتر از سال قبل باشد."

• اقدامات انجام شده توسط دولت

اما دخالت قیمت‌گذارانه دولت در بازار این کالا هنوز وجود دارد. به این دلیل که قیمت تضمینی خرید چغندر به عنوان ماده اولیه اصلی تولید این کالا هر ساله توسط دولت مشخص می‌گردد. جدول زیر قیمت تضمینی چغندر در سال‌های اخیر را که از سوی دولت تعیین شده نشان می‌دهد.

جدول ۴- قیمت تضمینی چغندر (کیلوگرم-ریال)

سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
قیمت چغندر (کیلوگرم-ریال)	۵۰۰	۶۲۰	۷۵۰	۹۰۰	۱۰۵۰

ماخذ: سایت وزارت جهاد کشاورزی

تعیین قیمت تضمینی برای چغندر سبب شده است که قیمت شکر در کشور واقعی نباشد بلکه تحت تاثیر قیمت تعیین شده از سوی دولت قرار گیرد. چون دولت در تعیین قیمت چغندر مانند قیمت پنبه تنها مسائل پیش‌روی کشاورزان را در نظر نمی‌گیرد بلکه به وضعیت صنعت تولید قند و شکر که در چند سال اخیر خوب نبوده و نیز توانایی مصرف‌کنندگان شکر دقت می‌کند. به همین خاطر قیمت تعیین شده از سوی دولت برای چغندر در برخی سال‌ها به سوی منافع برخی از این سه گروه هدایت می‌شود. از طرف دیگر واردات دولتی این محصول نیز در تعیین قیمت این محصول بی‌تاثیر نیست و سبب می‌گردد قیمت این محصول که در بورس کالا نیز پذیرش شده است متفاوت از قیمت واقعی‌اش باشد. اجرای سیستم کالابرگ در مورد این کالا دو مشکل دیگر ایجاد کرده بود نخست اینکه بعضی از کارخانجات تولید قند و شکر دولتی بود و به این جهت که بیشتر شکر مصرفی کشور از شبکه کالابرگ توزیع می‌شد دولت حجم زیادی از واردات این کالا را انجام می‌داد. جدول زیر آمار واردات شکر را از سال ۸۰ تا حال حاضر نشان می‌دهد.

جدول ۵- واردات شکر (هزار تن)

سال	بخش خصوصی	سهم بخش خصوصی	بخش دولتی	سهم بخش دولتی	مجموع
۱۳۸۰	۰	۰	۹۳۷	۱۰۰	۹۳۷
۱۳۸۱	۰	۰	۸۲۰	۱۰۰	۸۲۰
۱۳۸۲	۵۶	۲۶	۱۶۰	۷۴	۲۱۶
۱۳۸۳	۴۲	۲۱	۱۶۱	۷۹	۲۰۳
۱۳۸۴	۸۰	۱۱	۶۲۷	۸۹	۷۰۷
۱۳۸۵	۱۴۸۵	۵۹	۱۰۴۲	۴۱	۲۵۲۷
۱۳۸۶	۹۶۲	۸۲	۲۰۸	۱۸	۱۱۷۰
۱۳۸۷	۱۱۰۱	۱۰۰	۰	۰	۱۱۰۱
۱۳۸۸	۸۷۷	۱۰۰	۰	۰	۸۷۷
۱۳۸۹	۱۸۰۵	۱۰۰	۰	۰	۱۸۰۵
۱۳۹۰	۱۲۳۴	۱۰۰	۰	۰	۱۲۳۴
۱۳۹۱	۱۱۷۵	۷۰	۵۰۵	۳۰	۱۶۸۰
۱۳۹۲ (اردیبهشت)	۱۰۳	۱۰۰	۰	۰	۱۰۳

ماخذ: سایت اتحادیه قند و شکر

به این دلیل که حجم زیادی از شکر مصرفی ایران از طریق واردات انجام می‌شد تعرفه شکر و شکر سفید عامل موثری در تعیین قیمت این کالا بوده است. جدول زیر تغییرات تعرفه این کالا را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد. این تغییرات حاکی از آن است که در سال‌های اخیر تعرفه این کالا به شدت کاهش یافته و قیمت این کالا به قیمت‌های جهانی نزدیکتر شده است.

جدول ۶- تعرفه شکر خام و شکر سفید

زمان	شکر سفید	شکر خام
سال ۱۳۸۰	%۱۵۰	۱
سال ۱۳۸۱	%۵۷	%۴۲
سال ۱۳۸۲	%۱۱۰	%۷۰
سال ۱۳۸۳	%۱۰۰	%۷۰
از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا حدود نیمه ۱۳۸۴	%۱۵۰	%۱۳۰
از آبان تا بهمن ماه سال ۱۳۸۴	%۵۰	%۳۰
از اول بهمن تا تا فروردین ماه ۱۳۸۵	%۲۰	%۵
از اردیبهشت سال ۱۳۸۵ تا آذر ۱۳۸۶	%۱۰	%۴
از آذر ماه سال ۱۳۸۶ تا آذر ۸۷	%۲۰	%۱۰
از آذرماه ۸۷ تا ۹۰/۴/۳۰	%۳۵	%۲۰
از ۹۰/۵/۱ تا ۹۰/۶/۳۱	%۷۰	%۴
از ۹۰/۷/۱ تا ۹۰/۱۱/۳۰ (مندرج در کتاب مقررات صادرات و واردات)	%۷۰	%۲۰
از ۹۰/۱۲/۱ تا ۹۱/۶/۳۱ (مصوبه هیئت دولت)	%۷۰	%۵
از ۹۱/۷/۱ تا ۹۱/۱۲/۳۰ (مصوبه هیئت دولت)	%۷۰	%۵
۹۲/۱/۱ (مندرج در کتاب مقررات صادرات و واردات)	%۳۲	%۱۰
از ۹۲/۱/۱ تا اطلاع ثانوی (مصوب ستاد تدابیر ویژه اقتصادی)	%۳۲	%۲

ماخذ: سایت اتحادیه قند و شکر

شکر از جمله محصولاتی است که در بورس کالای کشاورزی پذیرش شده و پس از ادغام بورس های کشاورزی و فلزات، از محصولات پذیرش شده بورس کالا محسوب می شود. جدول ذیل نشان دهنده مقدار عرضه و معامله انواع گونه های شکر در بورس کالا از سال ۱۳۸۶ تا تیر ماه ۱۳۹۲ را نشان می دهد؛ البته تکرار عرضه ها سبب افزایش آمار عرضه شده است.

جدول ۷ - آمار عرضه و معامله انواع شکر در بورس کالا از سال ۱۳۸۶ تا تیرماه ۱۳۹۲

ردیف	نام محصول	مقدار عرضه (تن)	مقدار معامله (تن)	تعداد عرضه کنندگان
۱	شکر تصفیه نشده	۷,۰۰۰	۰	۱
۲	شکر خام وارداتی (برزیل و هند)	۷۰,۱۰۰	۲۰,۰۰۰	۱
۳	شکر سفید	۴۱۲,۵۲۵	۴۱,۱۹۱	۱۶
۴	شکر سفید برزیل	۱۳۳,۷۹۰	۱۱۳,۴۹۰	۲

ماخذ: سایت بورس کالا

• اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاه‌های ذی‌ربط

انحلال ستاد بسیج اقتصادی و حذف شکر از شبکه کالابرج، پذیرش شکر در بورس کالا، واگذاری کارخانه‌های تولید قند و شکر دولتی، کاهش تعرفه واردات شکر و به رسمیت شناختن قیمت تعیین شده در بورس کالا برای شکر را می‌توان از مهم‌ترین اقدامات انجام گرفته برای کاهش دخالت قیمت‌گذارانه دولت در اقتصاد دانست.

به طور کلی توسعه خرید و فروش کالاهای کشاورزی در رینگ کشاورزی بورس کالا کمک فراوانی به توزیع محصولات دامی و کشاورزی و کاهش قیمت این محصولات در کشور کرده است. وجود قوانین دست‌وپاگیر و بورکراسی اداری زمان‌بر، سخت و پیچیده که بعضاً عمل به آنها برای کشاورزان و فعالان این حوزه قدری دشوار به نظر می‌رسد از جمله مشکلات این حوزه هستند. برای مثال از آنجا که اکثر فعالان حوزه کشاورزی دارای شخصیت حقیقی هستند و تعریف ضوابط و فرآیندهای قانونی سهل‌تر نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی و شرکت‌های حقوقی الزامی به نظر می‌رسد و این موضوع بایستی مورد توجه دقیق قرار بگیرد و رویه‌های قانونی متمایز و آسان برای این بخش مهم است و سبب ایجاد ارزش افزوده بالا در اقتصاد ملی می‌شود. از این‌رو لازم است بورس کالا به تسهیل روندهای قانونی در حوزه کالاهای کشاورزی پرداخته و حمایت‌های لازم را از این بخش به عمل آورد تا معاملات کالاهای کشاورزی از بازارهای غیررسمی به سمت معامله در بورس کالا سوق داده شود. این کار به شفافیت در میزان عرضه و تقاضا، تعداد فعالان در این حوزه، آشکار شدن مزیت‌های مقداری در کالاهای مختلف کشاورزی و ... کمک می‌کند و می‌توان با استفاده از این اطلاعات شفاف و مستند به پیریزی یک سیاست اقتصادی متناسب با ساختار این بخش که دارای قابلیت اجرایی بالایی باشد، پرداخت. بنابراین لازم است فرآیندهای معامله در رینگ بورس کالا اصلاح و اقدامات و حمایت‌های قانونی و مالی افزایش یابد تا اهداف بورس کالا به فعلیت درآید.

قیر

قیر از جمله کالاهای تولید شده در پالایشگاه‌ها است. بنابراین این کالا مانند سایر کالاهای تولیدی پالایشگاه‌ها توسط دولت قیمت‌گذاری می‌شده است اما با واگذاری برخی پالایشگاه‌ها و ورود این کالا به بورس کالا در سال ۱۳۸۷ دولت دخالت قیمتی خود را کاهش داده و آن را به دست بازار سپرده است. به شکلی که اکنون بورس کالای ایران به عنوان مرجع تعیین قیمت قیر منطقه محسوب می‌شود.

• اقدامات قانونی

مهم‌ترین اقدام قانونی انجام گرفته در ارتباط با محدودیت قانون‌گذاری قیر مانند سایر کالاهای منتخب، تصویب ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است که به عنوان قوانین مادر در زمینه محدودیت قیمت‌گذاری هستند.

• اقدامات انجام شده توسط دولت

در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱۰ موضوع تشکیل بورس نفت به تصویب شورای عالی اداری رسید و از بهمن ماه ۱۳۸۶ با مصوبه دولت در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفت. در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۳ به موجب مصوبه‌ی هیئت وزیران راه‌اندازی بورس نفت خام و فرآورده‌های نفتی در دو مرحله به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته شد که بر این اساس فاز اول شامل محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های پایین دستی نفت مانند قیر، روغن‌های پایه و نظایر آن در نظر گرفته شد. با آغاز معاملات محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی در بورس کالای ایران از بهمن ماه سال ۱۳۸۶، با هدف جلوگیری از ایجاد رانت، حصول نظام قیمت‌گذاری براساس عرضه و تقاضا و تعامل بازار، مصرف بهینه و غیره، قیر نیز به عنوان یکی از مشتقات نفتی در این بازار عرضه شد. پذیرش قیر در بورس با استقبال تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان مواجه شد به طوری که می‌توان قیر را از پررونق‌ترین کالاهای مورد معامله در بورس برشمرد.

بنابراین با راه‌اندازی بورس کالای ایران در اواخر سال ۱۳۸۶ و ورود قیر به بورس کالا، بخش اعظمی از مصرف داخلی از طریق معامله در بورس تأمین شده است. نمودار ۱ و جدول شماره ۶ نشان می‌دهند که با توجه به آمار موجود مصرف و حجم معاملات داخلی صورت گرفته در بورس کالا برای سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ تقریباً تمام قیر مصرفی از طریق بورس کالا تأمین شده است.

جدول ۸- مقایسه مصرف قیر در کشور و حجم معاملات داخلی بورس کالا (میلیون تن)

سال	مصرف کل	حجم معاملات داخلی بورس کالا
۱۳۸۵	۳/۵	-
۱۳۸۶	۳/۸۲	-
۱۳۸۷	۲/۸۸	۱/۱۵
۱۳۸۸	۳/۳۶	۳/۳۲
۱۳۸۹	۱/۶۸	۱/۷۱
۱۳۹۰	۱/۴۳	۱/۴۹
۱۳۹۱	-	۱/۸

منبع: بورس کالای ایران- سامانه آمارش سازمان توسعه تجارت ایران و www.trademap.org

ورود قیر به رینگ صادراتی بورس کالای ایران نقطه عطفی در صنعت قیر کشور به حساب می‌آید چراکه با این اقدام قیمت‌های کشف شده در بورس به قیمت‌های مرجع منطقه‌ای قیر تبدیل شد. قیمت قیر در حوزه خلیج فارس، قبل از راه اندازی رینگ صادراتی بورس کالای ایران از طریق قیمت‌های اعلامی کشورهای منطقه تعیین می‌شد. نکته حائز اهمیت این است که قیمت‌ها توسط عرضه‌کنندگانی اعلام می‌شد که در مقایسه با ایران سهم بسیار ناچیزی از تولید قیر منطقه را داشتند و با تولید اندک خود مرجع قیمتی قیر بودند. بعد از راه‌اندازی معاملات صادراتی قیر در بورس کالای ایران، عملاً ایران به مرجع قیمتی این کالا در منطقه تبدیل شده است. بخش اعظم تولید قیر در کشور توسط شرکت های نفت پاسارگاد و پالایش نفت جی تامین می‌گردد. شرکت نفت پاسارگاد با مالکیت واحد پالایش قیر پالایشگاههای تهران، اراک، تبریز، آبادان، شیراز و بند عباس و شرکت نفت جی با در اختیار داشتن پخش پالایش قیر پالایشگاه اصفهان امر تولید را به عهده دارند.^۱ نکته این است، هنگامی که عوامل ذره ای چه از طرف تولید کنندگان و چه از طرف مصرف کنندگان در یک نظام مطلوب عرضه و تقاضا به هم برسند، می‌توان انتظار کارایی اقتصادی را داشت. عرضه این کالا توسط چند شرکت در بورس کالا و با فرض وجود عوامل ذره ای از سوی مصرف کنندگان می‌تواند به شفافیت در معاملات کمک کند، اما الزاماً به کارایی اقتصادی منجر نخواهد شد. ولی در مجموع حرکت به سمت مسیر کشف قیمت این کالا توسط سازو کار بازار محسوب می‌شود.

^۱ " گزارش تحلیلی وضعیت تامین و توزیع قیر در سال ۱۳۹۱ " <http://www.cppo.ir>

پذیرش فراورده های پایین دستی نفت از جمله قیر در بورس کالای ایران به نوعی اقدامی در جهت کاهش قیمت گذاری دولت و عمل به ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی می تواند تلقی گردد.

۴-۲-۳- کالاهای صنعتی و معدنی

فعالیت های بخش صنعت و معدن و کالاهای تولید این بخش از موتورهای اصلی رشد و توسعه اقتصادی هر کشور هستند. بدون شک بهبود محیط کسب و کار این فعالیت ها تاثیر مستقیمی روی عملکرد این بخش از اقتصاد خواهد داشت. کاهش دخالت قیمت گذارانه دولت در این حوزه سبب خواهد شد محیط کسب و کار صنعت و معدن بهبود یافته و فضا برای فعالیت آزادانه در این حوزه فراهم گردد. فولاد به عنوان یک کالای صنعتی و سنگ آهن به عنوان یک محصول معدنی از جمله مهم ترین کالاهای حوزه صنعت به شمار می آیند که همان طور که بخش قبل آمد در سال های گذشته توسط دولت تعیین قیمت می شده اند. اما در سال های اخیر و با تصویب قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی اقدامات اساسی در جهت تعیین قیمت بازاری آنها انجام گرفته است. از این رو در این قسمت این اقدامات در سه حوزه اقدامات قانونی، اقدامات انجام شده توسط دولت و اقدامات انجام شده توسط دستگاه های ذی ربط برای این دو کالا بررسی خواهد شد.

فولاد

فولاد یکی از محصولات استراتژیک کشور به شمار می رود و به دلیل پیوندی که با بخش مسکن و ساختمان دارد، همواره در کانون توجه فعالان اقتصادی و نهادهای حاکمیتی و نظارتی کشور قرار گرفته است. در بخش قبل بیان شد، به این دلیل که فولاد از جمله کالاهای استراتژیک کشور بوده و تولید آن توسط بنگاه های دولتی انجام می گرفته و از طرف دیگر مطابق قانون یک کالای اساسی به شمار می رود در گذشته در برهه های از زمان قیمت آن توسط دولت تعیین شده است. اما با گذشت زمان به دلیل کاستی های مدیریت دولتی، توانمند شدن بخش خصوصی و نیز تصویب قوانین در راستای خصوصی سازی و کاهش مداخله دولت در اقتصاد، فضایی ایجاد شد تا آزادسازی و خصوصی سازی در تمام سطوح این صنعت رخ دهد. از مهم ترین این اقدامات کاهش قیمت گذاری دولتی می توان به تصویب بند "ج" ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه، تصویب ماده (۹۰) قانون اصل اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب بند "د" ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه،

پذیرش فولاد در بورس کالا، تغییر شیوه قیمت‌گذاری آن و فعالیت بخش خصوصی در تولید فولاد و واگذاری برخی کارخانه‌های دولتی این صنعت به بخش خصوصی اشاره نمود. هر یک از این اقدامات در ذیل بررسی خواهند شد.

• اقدامات قانونی

مهم‌ترین اقدامات قانونی در ارتباط با محدود کردن قیمت‌گذاری فولاد همان قوانین مادری هستند که در ارتباط با دو کالای قبلی نیز ذکر شدند. از طرف دیگر چون فولاد نیز مطابق قانون نظام تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) مصوب اردیبهشت ۱۳۸۰ در هیات وزیران در زمره این کالاهای قرار می‌گیرد باید قیمت آن بعد از کارشناسی لازم در سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان مطابق فرایند تصمیم‌گیری قیمت کالاهای در شورای اقتصاد تعیین شود. بنابراین قیمت این کالا باید تحت نظر این دو نهاد تعیین می‌شد. اما در همین مصوبه ماده دیگری یعنی ماده (۱۵) وجود دارد که بیان می‌کند که قیمت‌گذاری هریک از کالاهای سبد حمایتی پس از ایجاد و راه اندازی بورس کالا در فهرست اقلام مورد معامله در بورس قرار گیرد از تایخ الحاق آن به بورس از شمول ضوابط قیمت‌گذاری معاف و بر اساس مقررات بورس کالا تعیین قیمت خواهد شد. تصویب قوانین این قانون و نیز تصویب قوانین مادر فوق‌الذکر سبب شد که تعیین قیمت این کالا به بورس کالا و سیستم بازار واگذار گردد.

• اقدامات انجام شده توسط دولت

پذیرش فولاد در بورس کالا از جمله مهم‌ترین اقدامات در جهت محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی این کالا بوده است. محصولات گروه فولاد یکی از قدیمی‌ترین کالاهای مورد معامله در بورس کالای ایران است که قبل از شکل‌گیری بورس کالا نیز در سازمان کارگزاران بورس فلزات تهران از سال ۱۳۸۲ مورد داد و ستد قرار می‌گرفتند. فولاد در ۴ زیرگروه اصلی مقاطع طولی (شامل تیرآهن، میلگردها، ناودانی، نبشی، سیم فولادی، لوله و پروفیل)، مقاطع تخت (شامل انواع ورق‌ها و تسمه‌های فولادی)، شمش‌ها (شامل اسلب، بلوم و بیلت، شمش چدن) و قراضه‌ها (شامل انواع ضایعات) در بورس کالای ایران ارائه می‌شود. مقاطع فولادی به دلیل قدمت حضور آن در بورس کالای ایران (و قبل‌تر از آن در سازمان کارگزاران بورس فلزات تهران) و نیز حضور تولیدکنندگان اصلی آن‌ها در بورس، قیمت آن‌ها همواره مورد توجه ویژه فعالان بازار این محصول بوده است.

میلگردها اولین کالای عرضه شده از زیرگروه مقاطع بودند که برای نخستین بار در تاریخ ۱۳۸۲/۰۶/۰۳، دو شرکت فولاد خراسان و ذوب آهن اصفهان نسبت به عرضه آن در سازمان کارگزاران بورس فلزات تهران اقدام نمودند. دومین کالای عرضه شده از زیرگروه مقاطع ورق گرم بود که برای نخستین بار در تاریخ ۱۳۸۲/۰۶/۰۹ در سازمان کارگزاران بورس فلزات تهران، توسط شرکت فولاد مبارکه عرضه گردید. شرکت گروه ملی نیز در تاریخ ۱۳۸۲/۰۶/۱۲ نسبت به ارائه تیرآهن به عنوان سومین کالای عرضه شده از این گروه اقدام نمود.

نکته مهمی که باید در مورد تعیین قیمت فولاد در بورس کالا گفته شود این است که محصولات فولادی در جریان معاملات رینگ صنعتی و معدنی صرفاً تا سقف ۱۰ درصد قیمت پایه، اجازه تغییر و نوسان در قیمت‌ها را دارند به این معنی که یک قیمت پایه برای خرید و فروش این کالا در بورس مشخص می‌شود و خریداران و فروشندگان اجازه تعیین هر قیمتی را برای این کالا را ندارند و فقط مجاز هستند در صورت نیاز حداکثر ۱۰ درصد به این قیمت بیفزایند و ۱۰ از آن بکاهند و این نشان می‌دهد که قیمت‌گذاری این کالا کاملاً آزاد نیست.

ورود بخش خصوصی به صنعت فولاد از جمله دیگر اقداماتی بود که به محدود کردن قیمت‌گذاری این صنعت کمک نمود. جدول شماره ۵ حجم تولیدات بخش خصوصی و دولتی را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

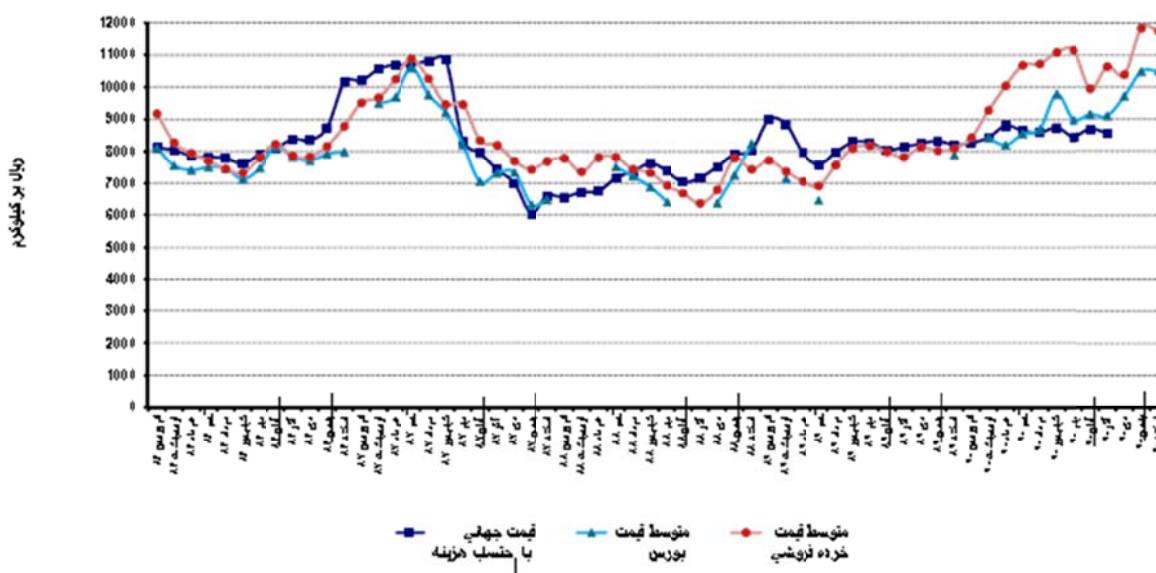
جدول ۹- سهم تولید بخش خصوصی و دولتی در صنعت فولاد

سال	مصرف داخلی	تولید دولتی	تولید خصوصی	کل تولید	واردات
۱۳۸۰	۱۰,۲۴۸,۹۳۸	۶,۶۲۵,۴۲۱	۳۰۰,۰۰۰	۶,۹۲۵,۴۲۱	۳,۶۸۹,۹۸۶
۱۳۸۱	۹,۹۸۲,۹۸۳	۷,۵۵۳,۱۷۷	۴۵۰,۰۰۰	۸,۰۰۳,۱۷۷	۲,۵۴۹,۶۳۶
۱۳۸۲	۱۵,۰۰۰,۸۰۰	۹,۰۶۱,۱۳۳	۹۰۰,۰۰۰	۹,۹۶۱,۱۳۳	۵,۵۱۵,۴۹۴
۱۳۸۳	۱۵,۸۵۱,۶۷۱	۱۰,۴۳۲,۷۵۳	۱,۳۰۰,۰۰۰	۱۱,۷۳۲,۷۵۳	۴,۹۴۳,۳۵۹
۱۳۸۴	۱۴,۴۷۳,۹۹۵	۱۰,۵۶۴,۲۳۸	۷۰۰,۰۰۰	۱۱,۲۶۴,۲۳۸	۴,۷۵۹,۸۵۱
۱۳۸۵	۱۷,۴۸۴,۲۷۲	۱۱,۶۳۸,۰۸۱	۲,۱۵۰,۰۰۰	۱۳,۷۸۸,۰۸۱	۵,۱۸۵,۲۴۶
۱۳۸۶	۲۰,۴۱۱,۹۴۰	۱۰,۱۹۶,۰۴۰	۳,۵۱۰,۰۰۰	۱۳,۷۰۶,۰۴۰	۷,۴۰۰,۹۱۴
۱۳۸۷	۱۸,۴۰۲,۷۰۹	۹,۹۷۷,۰۶۵	۳,۱۷۵,۰۰۰	۱۳,۱۵۲,۰۶۵	۵,۶۹۵,۱۷۸
۱۳۸۸	۲۰,۷۴۱,۸۰۹	۱۰,۲۳۶,۰۷۷	۴,۰۴۴,۰۰۰	۱۴,۲۸۰,۰۷۷	۷,۱۲۱,۳۶۲
۱۳۸۹	۲۲,۲۷۰,۸۵۹	۱۱,۶۱۵,۱۱۰	۴,۳۵۱,۴۷۵	۱۵,۹۶۶,۵۸۵	۶,۷۳۰,۷۰۵
۱۳۹۰	۲۵,۸۲۴,۶۵۱	۱۶,۱۰۸,۸۴۲	۵,۳۴۱,۶۳۰	۲۱,۴۵۰,۴۷۲	۵,۵۹۴,۳۹۵

با توجه به این که با پذیرش فولاد در بورس کالا و تعیین قیمت آن توسط نیروهای عرضه و تقاضا، افزایش و کاهش قیمت این کالا نشان دهنده عواملی چون ایجاد مازاد تقاضا و عرضه این کالا، افزایش و کاهش قیمت جهانی فولاد و تاثیرات نرخ ارز بر این کالا است. بنابراین تغییر قیمت تیر آهن در که در نمودار ذیل نشان داده حاصل برهمکنش نیروهای فوق است. در مجموع می توان این اقدامات را حرکت به سمت آزادسازی قیمت ها استدلال نمود.

نمودار ۱- روند تغییرات قیمت تیر آهن در سالهای اخیر

روند تغییرات قیمت انواع تیر آهن از ابتدای سال ۸۶ تا پایان سال ۹۰



سنگ آهن

سنگ آهن ماده اولیه تولید فولاد است و ۹۸ درصد سنگ آهن استخراج شده در سطح جهان برای تولید فولاد به کار می رود. در بخش قبل بیان شد که سنگ آهن به دلیل مالکیت دولتی آن و مصرف آن در کارخانه های دولتی تولید فولاد به دست دولت قیمت گذاری شده است، اما وقوع چند پدیده در عرصه تولید و مصرف این کالا، بازار دولتی آن را تغییر داد. نخست آن که بخش خصوصی در استخراج این کالا وارد شد. ورود بخش خصوصی به دو شکل اساسی صورت پذیرفت: یکی آن که به فعالان بخش خصوصی اجازه فعالیت در زمینه معدن سنگ آهن داده شد، دیگر این که برخی از معادن سنگ آهن موجود به بخش خصوصی واگذار گردید. دوم اینکه این اتفاقات هم زمان شد با واگذاری و آزاد سازی کارخانه های فولاد و این خود سبب شد طرف تقاضای

این کالا رقابتی‌تر شود. در آخر اینکه این کالا در بورس کالا پذیرش شد تا گام موثری در جهت کاهش قیمت‌گذاری دولتی آن برداشته شده باشد.

• اقدامات قانونی

اقدامات قانونی صورت گرفته در مورد این کالا نیز مانند سایر کالاها است. قوانین مربوط اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون برنامه پنجم و نیز قانون برنامه چهارم تا حد امکان در مورد سنگ آهن به اجرا در آمده است. علاوه بر آن سنگ آهن مانند کالاهای پیش گفته در بورس پذیرش شده است که این خود گام موثری در جهت بهبود رقابت در بازار این کالا و تعیین قیمت آزاد آن است.

• اقدامات انجام شده توسط دولت

صنایع خودرو سازی و ساخت و ساز، بخش‌های اصلی مصرف‌کننده فولاد هستند و در نتیجه میزان تقاضای فولاد این بخش‌ها بر تقاضا و قیمت سنگ آهن تاثیر گذار است. سنگ آهن صرفاً برای مقاصد صادراتی در بورس کالای ایران ارائه شده است و به روش نقدی و بر حسب دلار مورد معامله قرار می‌گیرد. این کالا برای نخستین بار توسط شرکت گل‌گهر (۲ و ۴) در تاریخ ۱۳۹۰/۰۶/۱۶ در بورس کالای ایران عرضه شد. میزان حجم معاملات این محصول در سال ۹۱ نسبت به سال ۹۰ به میزان ۱۲ درصد کاهش یافته اما میزان ارزش معاملات این محصول ۸۰ درصد رشد داشته است. در فرایند معاملات در رینگ صادراتی بورس کالا حد نوسانات قیمتی این محصول به صورت باز بوده و اجازه افزایش تا هر سطح قیمتی‌ای را دارد. اما افزایش و کاهش قیمت برخی از کالاها یک سقف خاص دارد. سنگ آهن نیز از این قاعده مستثنی نیست.

بیان شد که به دلیل تولید و مصرف دولتی این کالا قیمت سنگ آهن به صورت دولتی تعیین قیمت شده است. اما در سال‌های اخیر چند معدن خصوصی ایجاد شده و نیز صادرات این محصول به بخش خصوصی داده شده است. تعیین قیمت سنگ آهن صادراتی به این شکل است که قیمت پایه از سوی بورس کالا و شرکت‌های دولتی مسئول در این حوزه بر طبق یک استاندارد مشخص می‌شود و قیمت این محصول اجازه دارد با توجه به کیفیت اندکی نوسان داشته باشد.

مطابق قانون اجرای اصل ۴۴ شرکت مادر تخصصی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) وظیفه نظارت و مدیریت بخش معدن را دارد. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران

به موجب ماده ۶ قانون تاسیس وزارت صنایع و معادن مصوب ۷۹/۱۰/۶ مجلس شورای اسلامی و تبصره ذیل ماده مذکور به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرحهای احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالوژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرحهای اکتشافی تشکیل گردیده است. این سازمان طبق قانون تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۱ و اساسنامه و مقررات آن اداره گردیده و دارای ۸ شرکت اصلی و ۵۵ شرکت عملیاتی بهره برداری در زمینه صنایع فولاد، آلومینیوم، مس، سیمان و مواد معدنی می باشد. در راستای تحقق اهداف پیش بینی شده و با توجه به مفاد قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران این سازمان بعنوان شرکت مادر تخصصی تلقی شده و نظارت عالیه بر شرکتهای عملیاتی و انجام برنامه ریزیهای لازم برای واگذاری آنها به بخش خصوصی را در دستور کار دارد. این شرکت تصمیمات خود در مورد سنگ آهن را یا از طریق مستقیم از طریق شرکت تهیه و تولید مواد معدنی به اجرا در می آورد. شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران یکی از شرکتهای اصلی زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) می باشد. این شرکت صد در صد دولتی و وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

در سالهای اخیر تعیین قیمت سنگ آهن در حوزه مسئولیت این دو نهاد قرار داشته است. اما با برگزاری یک سری جلسات با حضور مسئولین این دو نهاد و نیز کارشناسان وزارت صنعت و تجارت و نمایندگان بخش خصوصی در ارتباط با قیمت گذاری سنگ آهن در چند هفته اخیر اتفاقات جدید در این حوزه رخ داده است. در تاریخ یک تیر ماه رییس انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان سنگ آهن اعلام کرد که در هفته گذشته طی جلسه ای که با حضور مدیر عامل شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران، نمایندگانی از سازمان توسعه تجارت ایران و جمعی دیگر از مسئولان برگزار شد، مقرر گردید تا از این پس قیمت سنگ آهن در بورس کالا و براساس مکانیزم عرضه و تقاضا تعیین گردد. ایشان اعلام کرد که در شرایط فعلی، شرکت های سنگ آهنی کشور علاوه بر پرداخت هزینه های فزاینده، محصولات خود را نیز با قیمتی پایین از قیمت های جهانی به شرکت های فولادی می فروشند و این امر به هیچ وجه منطقی نیست. در همین راستا این طرح در آینده به اجرا در خواهد آمد. رییس انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان سنگ آهن پیرامون قطعی شدن طرح آزاد سازی قیمت سنگ آهن گفت: طرح مذکور در جلسه ای میان مسئولان این صنعت و دولتمردان نهایی شد و به قطعیت

رسید. از همین رو برای اجرایی شدن آن نیازی به مصوبه مجلس شورای اسلامی نیست و از این پس قیمت‌های تعیین شده در بورس کالا به عنوان نرخ های فروش محصولات این صنعت مبنای محاسبه قرار می گیرد.^۱

از بدو تاسیس بورس فلزات ایران و بعد از آن بورس کالا، این بازار نقش ارزنده ای در شفاف سازی قیمتی و نظام توزیع مواد اولیه محصولات فلزی به خصوص فولاد داشته است. در سال ۱۳۹۰ که ۱۷ میلیون و ۳۴۳ هزار تن سنگ آهن از کشور صادر شد، در همان سال یک میلیون و ۶۵۰ هزار تن از آن در بورس کالا معامله شد. در سال ۱۳۹۱ رقم صادرات به ۲۰ میلیون و ۸۱۷ هزار تن افزایش یافت، ولی فقط یک میلیون و ۴۵۰ هزار تن آن در بورس کالا معامله شد. برای سه ماهه اول سال ۱۳۹۲ رقم صادرات ۵ میلیون و ۵۷۲ هزار تن ثبت شده که در همان مدت ۵۵۰ هزار تن آن در بورس کالا و در رینگ صادراتی مورد معامله قرار گرفته است. از این رو از سال های ۱۳۹۰ تا کنون به ترتیب ۹،۵۱، ۶،۹۷ و ۹،۸۷ درصد از صادرات سنگ آهن از محل بورس کالا بوده است. هر چند میزان سنگ آهن صادراتی از بورس کالا نسبت به حجم کلی صادرات کشور اندک است، اما نکته حائز اهمیت این است که قیمت سنگ آهن ایران روی مذاکرات قیمتی این محصول در سطح بین المللی تاثیر گذار است و حتی قیمت های کشف شده در تالار صادراتی بورس کالای ایران تا چند روز مذاکرات را با خود همراه می کند؛ اما این حجم عرضه در بورس کالای ایران برای مرجع قیمتی شدن کافی نیست.^۲

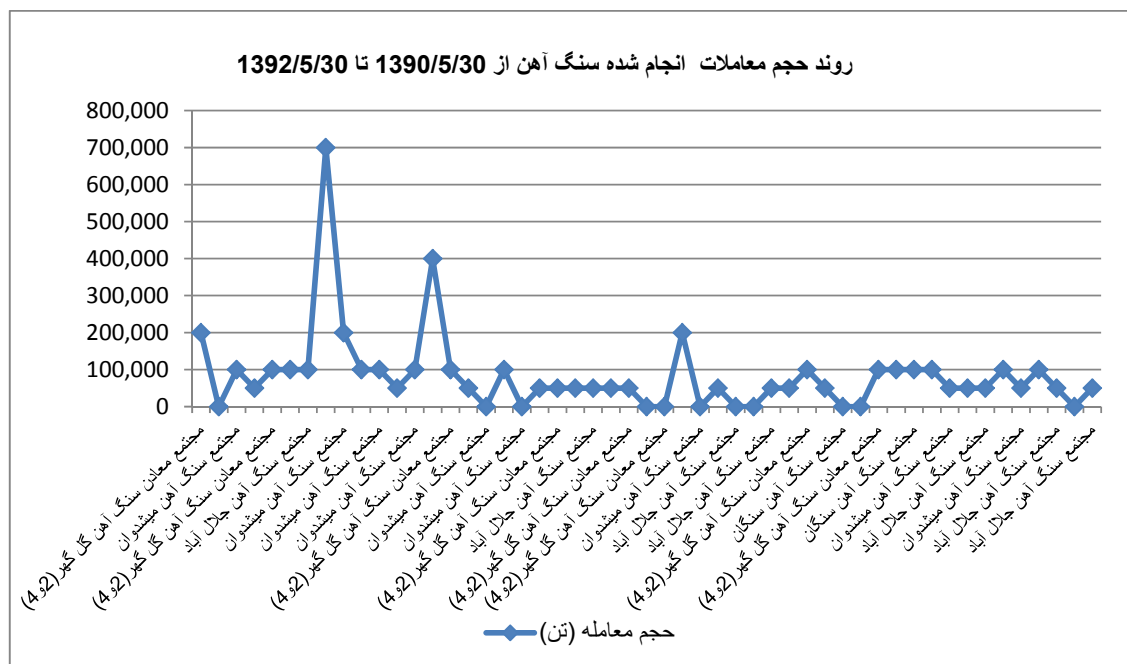
در مجموع شاید بتوان گفت عرضه مستمر و منظم سنگ آهن در بورس کالا اولین قدم در راستای آزاد سازی تدریجی قیمت سنگ آهن دانست که البته به ارتقای عملکرد بورس کالا و انجام قیمت گذاری های دقیق با توجه به واقعیت های جهانی از طرف بورس کالا بستگی دارد.

نمودار شماره ۲ حجم معاملات انجام شده سنگ آهن توسط شرکت های مختلف تولیدی در بورس کالا را نشان می دهد

^۱ سایت شرکت کارگزاری تدبیر

^۲ دنیای اقتصاد، شماره ۲۹۹۷، مورخ ۱۳۹۲/۵/۳۱

نمودار ۲- روند حجم معاملات انجام شده سنگ آهن



ماخذ: سایت بورس کالای ایران

۴-۲-۴ بیمه به عنوان خدمت منتخب

• اقدامات قانونی

صنعت بیمه ایران در سال‌های اخیر قوانین جدیدی را به خود دیده است که بیشتر در راستای خصوصی‌سازی، کاهش مداخله دولت در این صنعت و نیز کاهش تعیین تعرفه از سوی دولت در این صنعت بوده اند. اولین جرقه در جهت خصوص‌سازی این صنعت با تصویب ماده واحده تأسیس موسسات بیمه غیردولتی در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۰ خورده شد. این قانون به منظور فعالیت بیمه‌های خصوصی در کشور تصویب شد. لذا در سال ۸۱ و ۸۲ در مجموع نه شرکت تأسیس شدند. البته، سیاست‌گذاری در صنعت بیمه، نظارت بر فعالیت‌های بیمه‌ای و صدور مجوز بیمه کماکان جهت اعمال حاکمیت در اختیار دولت باقی ماند. گام بعدی در جهت خصوصی‌سازی و کاهش مداخله دولت در این صنعت با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۸ در مجلس برداشته شد. طبق این قانون، باید ۸۰ درصد سهام سه شرکت بیمه دولتی شامل بیمه البرز، بیمه دانا و بیمه آسیا به بخش غیر دولتی واگذار شود.

اما در راستای کاهش مداخله دولت و کاهش قیمت‌گذاری دولتی در این صنعت گام مهم دیگری از سوی شورای عالی بیمه برداشته شد که در حال تکمیل شدن و به ثمر نشستن است. در اولین بخش از این گام برنامه

تحول در صنعت بیمه کشور در سال ۱۳۸۷ توسط شورای عالی بیمه برداشته شد تا نظارت مالی جایگزین نظارت تعرفه‌ای شود و رقابتی و غیردولتی کردن ساختار صنعت بیمه به عنوان مهم‌ترین سیاست‌های این برنامه دنبال شد. در این راستا چارچوب برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور توسط شورای عالی بیمه در سال ۱۳۸۸ به تصویب رسید. چارچوب برنامه اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور به موارد اهداف زیادی اشاره می‌کند که مهمترین موارد آن‌ها به این شرح هستند: اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور به صورت تدریجی و طی یک دوره حداکثر پنج ساله به منظور تسهیل بازار رقابتی، تعیین نرخ حق بیمه توسط شرکت‌های بیمه با حفظ توازن بین حق بیمه و سایر درآمدهای متعلقه هر رشته بیمه‌ای با خسارت‌ها و هزینه‌های متعلقه همان رشته و با رعایت ضریب خسارت متعارف در بازار بیمه کشور و تدوین و عملیاتی کردن نظام جامع نظارت در صنعت بیمه کشور با هدف «استقرار نظارت غیرتعرفه‌ای به جای نظارت تعرفه‌ای». در راستای تکمیل اجرای این برنامه تصویب مراحل اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور در هفت مرحله در دستور کار شورای عالی بیمه قرار گرفت و در حال حاضر مرحله آخر آن در حال تصویب است. در نهایت برای اینکه شیوه اجرای نظارت مالی تکمیل گردد، شورای عالی بیمه در سال ۱۳۹۰ آیین‌نامه نحوه محاسبه و نظارت بر توانگری مالی موسسات بیمه رساند. طبق این آیین‌نامه مقررات مربوط به توانگری مالی شرکت‌های بیمه تصویب شد تا شیوه نظارت بر موسسات بیمه در ایران قوی‌تر و تکمیل‌تر گردد.

• اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاه‌های ذی‌ربط

حرکت از نظارت فنی به نظارت مالی و حرکت از تعیین تعرفه توسط دولت به سمت آزادسازی تعرفه‌ها و افزایش نظارت دولت، از مهمترین اصلاحات در صنعت بیمه است که تقریباً در تمامی کشورهای پیشرو در صنعت بیمه دیده می‌شود. برنامه تحول در صنعت بیمه ایران و نیز تصویب مراحل اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور از جمله اقداماتی است که این هدف اصلی را دنبال می‌کند.^۱ این برنامه توسط شورای عالی بیمه که نهاد قانون‌گذار بیمه مرکزی جمهوری اسلامی است تصویب شده و توسط بیمه مرکزی به اجرا گذاشته شده است. در برخی کشورها مانند ایران، یک سازمان نظارتی ویژه به عنوان نهاد نظارتی وجود دارد که در محدودترین شکل، تمام فعالیت‌های بیمه‌ای، از مرحله اعطای مجوز، تعیین نرخ تعرفه و تصویب مفاد و شرایط بیمه‌نامه گرفته تا شرایط ویژه‌ای مانند انتقالات پرتفوی و ادغام‌ها، همگی تحت نظارت آن هستند. این نظام به نظام

^۱ - سالنامه صنعت بیمه ۱۳۸۹

نظارت تعرفه‌ای معروف است. در کشورهای پیشرفته، به طور تقریبی این نوع نظارت جای خود را به نظارت مالی داده است و مفهوم توانگری برای تعیین کارایی مالی واقعی شرکت بیمه به کار می‌رود و یکی از راه‌های ارزیابی توانگری مالی شرکت‌های بیمه، رتبه‌بندی این شرکت‌ها است. حذف نظارت تعرفه‌ای و جایگزینی آن با نظارت مالی به این معناست که نظارت بر تعرفه به تدریج از بازار حذف و نظارت مالی که بیانگر توانایی شرکت بیمه در ایفای تعهدات خویش است جایگزین آن شود. پس از آزادسازی نرخ‌ها و اعمال نظارت مالی، شرکت‌های بیمه تلاش‌های گسترده‌ای برای تقویت توان مالی و گسترش فعالیت‌های خود به عمل خواهند آورد. بنابراین نظارت تعرفه‌ای و نظارت مالی از مهمترین ابزارهای کنترلی دولت در صنعت بیمه است. کنترل تعرفه و تعرفه‌گذاری در صنعت بیمه را می‌توان به مثابه قیمت‌گذاری در این صنعت در نظر گرفت، بنابراین با تکیه بر این استدلال می‌توان حرکت به سمت نظام نظارت مالی را حرکت به سوی آزادسازی قیمت‌ها در صنعت بیمه دانست. در ایران نیز برای جا نماندن از این قافله برنامه تحول بیمه به اجرا درآمده است.

برنامه تحول در صنعت بیمه کشور از سال ۱۳۸۷ با مد نظر قرار دادن اصول زیر اجرا شد: حرکت در مسیر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحقق فرمان ده ماده‌ای رئیس جمهور درباره تحول در صنعت بیمه کشور و تحقق چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران؛ آینده‌نگری نسبت به محیط درونی و بیرونی صنعت بیمه و مواجهه کارآمد با چالش‌های اساسی صنعت بیمه و توجه به خرد جمعی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران اجرائی و عملی صنعت بیمه.

بر اساس این برنامه مأموریت صنعت بیمه تولید و عرضه اطمینان برای چرخه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی کشور و جریان آحاد خانوارها و شهروندان با حداقل قیمت و حداکثر کیفیت، به صورت جامع، مکفی و پایدار است.

با توجه به اصول یاد شده و مأموریت این صنعت، چشم‌انداز و اهداف کلان صنعت بیمه به این شرح است: صنعت بیمه ایران در افق ۱۴۰۴، صنعتی است اقتصادی، عدالت محور، پایدار، سالم و قابل اعتماد، برخوردار از اخلاق حرفه‌ای، عجین شده با جامعه و دارای جایگاهی محوری در بازار سرمایه کشور، که از مختل شدن روند طبیعی زندگی آحاد شهروندان و چرخه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی کشور در نتیجه حوادث احتمالی که به صورت طبیعی و یا مصنوعی اتفاق می‌افتد به شیوه‌ای آسان، سریع، مشتری‌مدار و با کمترین هزینه و به شکلی همه جانبه جلوگیری می‌کند و الگو برای بیمه‌گران آسیای میانه، خاورمیانه و شمال فریقا در این زمینه است.

به منظور تحقق این چشم‌انداز اهداف کلان نه‌گانه تدوین شد که مهمترین آن‌ها به این شرح هستند: ضریب نفوذ بیمه بالاتر از متوسط جهانی؛ مقام اول در صنعت بیمه آسیای میانه، خاورمیانه و شمال آفریقا؛ سهم بخش غیردولتی از بازار بیمه کشور، ۷۵ الی ۸۰ درصد؛ تجاری، رقابتی و حرفه‌ای بودن صنعت بیمه کشور؛ تنوع و عدم تمرکز در ساختار پرتفوی صنعت بیمه.

برای دستیابی به این اهداف کلان راهبردهایی در چهار حوزه تدوین شده است: الف- استقرار نظام تنظیم و نظارت هوشمند، نهادینه و خودتنظیم (حوزه حاکمیتی)؛ ب- گسترش پوشش‌های بیمه‌ای خرد با قیمت‌های ارزان در سطح (حوزه خانوارها)؛ ج- گسترش پوشش‌های بیمه‌ای کلان با قیمت‌های رقابتی در عمق (حوزه بنگاه‌ها)؛ د- گسترش تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی (حوزه بین‌الملل).

به منظور دستیابی به اهداف برنامه تحول ۲۲ سیاست در برنامه تدوین شده است که مهمترین آن‌ها به این شرح هستند: جایگزینی نظارت مالی به جای نظارت تعرفه‌ای؛ فعالیت دولت در بازار بیمه کشور به صورت مکمل بخش غیردولتی و نه رقیب آن؛ رقابتی و غیردولتی نمودن ساختار صنعت بیمه؛ ایفای نقش تسهیل‌گری از سوی دولت در محصولات بیمه‌ای جدید؛ کاهش قیمت بیمه‌های خرد؛ استفاده از تبعیض‌های قیمتی در بازار؛ تعامل فعال صنعت بیمه با بازارهای سرمایه و پول؛ تقویت توان فنی و مالی شرکت‌های بیمه؛ پرورش نیروی انسانی متخصص در امر تنظیم و نظارت؛ توسعه نهادهای صنفی؛ و مقررات‌زدایی و تدوین قوانین و مقررات ساده و کم حجم در عین حال کارآمد.

بررسی عملکرد صنعت بیمه پس از شروع برنامه تحول این صنعت از سال ۱۳۸۷ بر مبنای شاخص‌های کلیدی تا سال ۱۳۸۹:

- سهم بخش غیردولتی، با واگذاری شرکت بیمه دانا به بخش خصوصی در سال ۸۹، به حدود ۵۴ درصد رسید و از هدف ۳۶ درصد پیش‌بینی شده برنامه جلو افتاد.
 - افزایش ۱۳ دلاری حق بیمه سرانه نسبت به سال قبل موجبات عبور از هدف ۷۰ دلاری برنامه را فراهم کرد.
 - ضریب نفوذ بیمه به ۱,۵ درصد رسید که از هدف ۱,۶ درصدی برنامه عقب‌تر است.
 - سهم بیمه‌های اختیاری نیز از هدف برنامه عبور کرد و به ۵۹ درصد رسید.
- با اجرای کامل برنامه تحول در صنعت بیمه کشور دخالت‌های دولت در این صنعت از لحاظ قیمت‌گذاری (تعرفه‌گذاری) به شدت کاهش یافته و تقریباً صفر خواهد شد. تاکنون شش مرحله از هفت مرحله اجرای برنامه

اصلاح نظام تعرفه بازار بیمه کشور تحت این برنامه توسط شورای عالی بیمه تصویب شده و به اجرا در آمده است. بنابراین مقدمات کاهش مداخله قیمت‌گذارانه دولت در صنعت بیمه فراهم شده است. از سویی دیگر واگذاری شرکت‌های بیمه دولتی به رقابتی‌تر شدن این صنعت کمک قابل توجهی نموده است.

با تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های یاد شده و نیز اجرای مقدماتی و بعضاً کامل برخی از آن‌ها، مقدمات قانونی و اجرایی حضور بخش خصوصی در صنعت بیمه فراهم شده است. انجام این اقدامات زمینه لازم برای رقابت در این صنعت را فراهم آورده است. اما هنوز دو مشکل اساسی در این صنعت وجود دارد. مشکل نخست در حوزه نظارت و قانون‌گذاری و دیگری حضور شرکت بیمه ایران در عرصه این صنعت است. مشکل حوزه نظارت و قانون‌گذاری از یک سو به ماهیت و اعضای نهاد قانون‌گذار در این صنعت یعنی شورای عالی بیمه مربوط شده و از سوی دیگر به ساختار نظارتی جدید این صنعت که هنوز کاملاً اجرایی نشده است برمی‌گردد. شورای عالی بیمه نهاد قانون‌گذار در صنعت بیمه کشور است که اکثریت اعضای آن از سمت دولت تعیین می‌شوند بنابراین رویکرد این نهاد بیشتر تامین نظر دولت است تا بخش خصوصی یا منافع بیمه‌گذاران. در مورد ساختار نظارتی جدید هم در بخش‌های گذشته بحث شد. مشکل دیگر در این صنعت حضور شرکت بیمه ایران است که طبق قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی مالکیت آن متعلق به دولت بوده و سهام آن واگذار نشده است. این شرکت مطابق آمار منتشر شده از سوی بیمه مرکزی در سال ۸۹ حدود ۵۰ درصد از حق بیمه تولیدی این صنعت را به خود اختصاص داده است. از این‌رو این شرکت یک عامل برهم زننده رقابت در این صنعت است.

با توجه به این مسائل و با گذشت چند سال از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری بیمه‌های دولتی هنوز سهم بیمه ایران از بازار نزدیک به ۵۰ درصد است.^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این قسمت به بررسی اقدامات انجام شده به منظور کاهش قیمت‌گذاری دولت در مورد کالاهای کشاورزی (پنبه و شکر)، کالاهای پتروشیمی (قیر)، کالاهای صنعتی و معدنی (فولاد و سنگ آهن) و بیمه به عنوان خدمت منتخب پرداخته شده است. درخصوص کالای پنبه مجموع اقدامات انجام شده یعنی پذیرش در بورس کالا، خصوصی سازی کارخانجات نساجی و تعیین قیمت تضمینی در سال‌های اخیر می‌تواند اقدامی در جهت کاهش قیمت‌گذاری دولتی تلقی گردد. شکر نیز وضعیت کم و بیش مشابهی داشته است، البته در مقطعی دولت

^۱. دنیای اقتصاد، مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۳

بصورت غیر مستقیم در تعیین قیمت این کالا نقش داشته است. پذیرش فرآورده های پایین دستی نفتی از جمله قیر در بورس کالا اقدامی در جهت عمل به بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. فولاد نیز در بورس کالا مورد معامله قرار می گیرد و رویه های ذکر شده در سطور قبلی را دارا می باشد، البته لازم به ذکر است در معامله و کشف قیمت این کالا محدود و نوسان قیمتی مشخصی تعیین شده تا از یک حد معلومی قیمت این کالا کاهش یا افزایش نیابد. وضعیت کالای سنگ آهن نیز به گونه ای است که در مسیر کاهش قیمت گذاری دولتی قرار دارد که لازم است روند ها و فرآیندهای این کار قدری تسریع گردد. همچنین با اجرای کامل برنامه تحول صنعت بیمه دخالت های دولت در این صنعت از لحاظ قیمت گذاری (تعرفه گذاری) کاهش یافته است و مقدمات اجرای کار فراهم شده است اما به هر حال ساختار این صنعت به طور کامل رقابتی نشده است و چند شرکت خاص سهم عمده ای از بازار را در اختیار دارند.

در مجموع می توان در ارتباط با اقدامات انجام شده در ارتباط با محدود کردن قیمت گذاری دولتی بیان داشت که مطابق اطلاعات موجود به غیر از کالاهای پنبه و شکر که دولت با قیمت تضمینی به طور محسوسی در آن دخالت می کند تعیین قیمت سایر کالاها هر چند به طور ناقص به دست بازار یا بورس کالا سپرده شده است. این امر نتیجه اقدامات قانونی و اجرایی مختلف است که در این بخش به آن پرداخته شد. این اقدامات در جدول زیر خلاصه شده است.

جدول ۱۰- اقدامات قانونی و اجرایی در محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی کالاهای منتخب

اقدامات قانونی	تصویب قانون نظام تامین و تعیین قیمت کالاها و خدمات (سبد حمایتی)
	تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه
	تصویب ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی
	تصویب ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه
	تصویب قانون خرید تضمینی
	ماده (۱۷) و (۱۸) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید ^۱
اقدامات اجرایی	واگذاری شرکت‌های دولتی
	تاسیس بورس کالا
	تکیه به بازار در تعیین قیمت محصولات

با توجه به مباحث این قسمت سوال این است که آیا رویه فوق، یعنی قیمت‌گذاری توسط دولت در کلیه کالاها و خدمات نیز صادق است؟ یا این چند مورد خاص استثنا هستند؟ در مورد شکر و پنبه مشخص شد دولت در قیمت‌گذاری این کالاها دخالت‌هایی داشته است و عنوان شد که به طور کلی ورود کلیه کالاهای کشاورزی به بورس کالا با مشکلاتی از جمله بوکرسی اداری زمان‌بر و سخت مواجه است. مجری علیرغم وجود ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، ماده (۱۸) قانون توسعه ابزارهای مالی جدید و قوانین مادر مصوب در خصوص کاهش قیمت‌گذاری دولتی نتوانسته به تحقق کامل این مواد قانونی دست یابد. در مورد کالاهای صنعتی و معدنی می‌توان گفت که نسبت به کالاهای کشاورزی در وضعیت بهتری از لحاظ کاهش قیمت‌گذاری دولتی قرار دارند و حجم معامله آنها در بورس کالا موید این مطلب است. بنابراین با توجه به عملکرد محصولات صنعتی و پتروشیمی و با عنایت به اینکه قیمت بخش اعظم این محصولات در بورس کالا کشف می‌شود، این محصولات از بازار بهتری در بحث قیمت‌گذاری برخوردار هستند. کالاهای پتروشیمی نیز در وضعیتی کم و بیش مشابه کالاهای صنعتی و معدنی قرار دارند. همچنین صنعت بیمه به عنوان خدمت منتخب از ساختار رقابتی برخوردار نیست و چند شرکت بیمه‌ای خاص سهم عمده این بازار را در اختیار دارند و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص این صنعت به طور کامل محقق نشده

^۱. متن ماده (۱۷) قانون توسعه و ابزارهای مالی جدید "خرید و فروش کالاهای پذیرفته شده در بورس‌های کالایی که با رعایت مقررات حاکم بر آن بورس‌ها مورد دادوستد قرار می‌گیرند توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های دولتی و عمومی و دستگاه‌های اجرائی نیاز به برگزاری مناقصه یا مزایده و تشریفات مربوط به آنها ندارد."

- متن ماده (۱۸) قانون توسعه و ابزارهای مالی جدید "دولت مکلف است کالای پذیرفته شده در بورس را از نظام قیمت‌گذاری خارج‌نماید. تبصره- دارو از شمول این ماده مستثنی است."

است. مجموع این مباحث نشان می دهد که هر چند در راستای اجرای قوانین مادر مصوب در خصوص کاهش قیمت گذاری دولتی و بهبود فضای کسب و کار به منظور تسهیل فعالیت تشکل های غیر دولتی اقداماتی صورت پذیرفته است اما کافی به نظر نمی رسند و قیمت گذاری دولتی در کالاهای منتخب به عنوان مصادیق، به طور نسبی و با کمیت و کیفیت های متفاوت در کلیت نیز صادق است و یک روند فراگیر، مستمر و منظم در خصوص عمل به ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند «د» ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه توسط مجری اجرایی نشده است.

۴-۳- اقدامات انجام شده برای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی (محتوای ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴)

در این بخش ۳ شرکت منتخب در رابطه با اقدامات انجام شده برای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی بررسی خواهند شد. این شرکتها عبارتند از: شرکت بازرگانی پتروشیمی، شرکت ملی صنایع مس ایران و شرکت خدمات حمایتی کشاورزی. بررسی ها با این هدف انجام می شود که آیا اقدامات انجام شده در رابطه با لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی کافی بوده است؟ این اقدامات تا چه اندازه در لغو و یا تعمیم امتیازات این شرکتها موثر بوده است؟ و سوالاتی مشابه که در این راستا می توان مطرح کرد. برخی مولفه ها در رابطه با اقدامات انجام شده برای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی شامل، امتیازات اقتصادی: ۱- معافیت های مالیاتی ۲- معافیت های گمرکی و معافیت از سود بازرگانی ۳- اعطای وام و یا تسهیلات اعتباری امتیازات حقوقی: ۱- مستثنی شدن از قوانین و مقررات محاسبات عمومی ۲- معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص ۳- معافیت از پرداخت هزینه های دادرسی و یا حق الثبت شرکت ۴- تسری امتیازات خاص به شرکت های فرعی و یا وابسته

باتوجه به اینکه اطلاعات موردی و خاص هر کدام از موارد ذکر شده در بالا محدود می باشد تلاش خواهد شد در طی جداولی با توجه به اطلاعات اخذ شده به بررسی برخی از موارد لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی و اقدامات انجام شده در رابطه با موارد مذکور به صورت قوانین کلی و خاص شده پرداخته شود.

۴-۳-۱ شرکت بازرگانی پتروشیمی

شرکت بازرگانی پتروشیمی^۱ بنا بر نیاز صنعت پتروشیمی ایران به یک شرکت مستقل و فعال در زمینه بازرگانی خارجی و داخلی در بیست و سوم تیرماه سال ۱۳۶۹ و با سرمایه شرکت ملی صنایع پتروشیمی تاسیس و در سال ۱۳۸۸ در راستای اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی کشور با واگذاری بیش از ۵۲ درصد سهام آن به کنسرسیوم شرکت سرمایه گذاری ایران و شرکاء به عنوان یک شرکت خصوصی و شریک تجاری شرکت ملی صنایع پتروشیمی فعالیتهای خود را آغاز نموده است.

اهداف اصلی این شرکت در بازار داخلی، تامین مواد اولیه مورد نیاز صنایع پائین دستی و در بخش بازرگانی خارجی بهتر و سریع تر به بازار مصرف در اقصی نقاط جهان است.

در مورد خصوصی سازی در بخش پتروشیمی می توان گفت که "آمارهای منتشر شده نشان می دهد شرکت های پتروشیمی بیش از ۵۰ درصد واگذاری های صنعت نفت را در اختیار دارند. ۲۰ درصد خصوصی سازی های انجام شده در کشور متعلق به صنعت پتروشیمی است و تاکنون حدود ۹۹ درصد شرکت های پتروشیمی خصوصی شده اند"^۲ بنابراین شرکت بازرگانی پتروشیمی نیز در راستای خصوصی سازی به طور نسبی به بخش خصوصی واگذار شده است و می توان نتیجه گرفت حداقل در راستای افزایش تصدی گری دولتی و به تبع آن افزایش امتیازات شرکتهای دولتی اقدامی صورت نگرفته است. در واقع بر اساس این آمار می توان استدلال کرد که بخش دولتی در این صنعت حضور قابل ملاحظه ای ندارد که خواسته باشد از امتیازات ویژه استفاده کند و فضای کسب و کار را تهدید نماید.

• اقدامات قانونی انجام شده (قوانین خاص و کلی)

از قوانین کلی این حوزه می توان به ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد: **ماده ۸ -** هر امتیازی که برای بنگاههای دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

^۱. شرکت بازرگانی پتروشیمی (<http://www.petrochem-ir.net>)

^۲. پایگاه اطلاع رسانی اصل ۴۴ قانون اساسی (<http://asl44.mefa.ir/Portal>)

تبصره - دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.

با توجه به بررسی انجام شده به غیر از مصوبه کلی فوق مقرراتی خاص مربوط به شرکت بازرگانی پتروشیمی در حوزه اقدامات قانونی انجام شده در رابطه با لغو و یا تعمیم امتیازات وجود ندارد و این شرکت به صورت نیمه خصوصی و دولتی اداره می شود و اقداماتی در سال ۱۳۸۸ برای واگذاری این شرکت به بخش خصوصی انجام شد و در حال حاضر با مشارکت بخش خصوصی و دولتی اداره می شود که این اقدام به نوعی در راستای تقویت حضور بخش خصوصی در حوزه صنعت پتروشیمی است. ترکیب سهامداران این شرکت در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۰۱ به شرح زیر می باشد. اما در مورد اینکه این سهامداران بخش خصوصی واقعی هستند نیاز به بررسی بیشتر دارد.

جدول ۱۱- ترکیب سهامداران شرکت بازرگانی پتروشیمی در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۰۱

نام سهامدار	تعداد سهم	درصد سهم
شرکت بازرگانی پتروشیمی (سهامی خاص)	۴,۰۷۷,۴۹۶	۵۱٪
شرکت کارگزاری سهام عدالت (سهامی خاص)	۲,۳۲۰,۰۰۰	۲۹٪
شرکت سرمایه گذاری توسعه ملی (سهامی عام)	۶۳۰,۰۰۰	۸٪
شرکت سرمایه گذاری بوعلی (سهامی عام)	۲۱۲,۵۵۸	۳٪
شرکت سرمایه گذاری صندوق بازنشستگی کارکنان بانکها	۱۳۹,۸۹۰	۲٪
شرکت سرمایه گذاری آتیه صبا (سهامی خاص)	۸۶,۰۰۰	۱٪
سایر سهامداران	۵۳۴,۰۵۶	۷٪
جمع	۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۰٪

• اقدامات انجام شده توسط دولت (مصوبات خاص و کلی)

"طبق مصوبه هیئت محترم وزیران کلیه محصولات تولیدی مجتمع های پتروشیمی که قبلا توسط شرکت بازرگانی پتروشیمی فروخته می شده به غیر از تعداد معدودی از محصولات که در شورای بورس پذیرش و فهرست آنها در روش فروش درج شده است از اول سال جاری ۱۳۸۸ عرضه در بورس کالای ایران انجام

می‌گردد^۱ این شرکت ۲ در تاریخ ۱۳۸۸/۸/۱۰ با واگذاری ۵۵ درصد سهام به یک شرکت خصوصی و شریک تجاری شرکت ملی صنایع پتروشیمی که خود این شرکت نیز در لیست واگذاری‌ها به بخش خصوصی قرار دارد^۳، فعالیت خود را آغاز نموده است.

• اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاه‌های ذی‌ربط

وزیران عضو کارگروه تصویب آیین نامه‌های مربوط به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، و با رعایت تصویب نامه شماره ۱۸۶۰۸۴/ت ۱۶۳۳ هـ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۴ تصویب نمودند:

آیین نامه اجرایی "شفاف سازی موضوعات تبصره (۳) بند (الف) ماده (۳)، تبصره (۱) بند (ب) ماده (۳)، تبصره (۲) بند (ج) ماده (۳)، ماده (۸)، بند (۱) ماده (۱۸) و بند (الف) ماده (۱۳)"

محتوای بند ۵ - در اجرای مفاد ماده (۸) قانون، دستگاه‌های اجرایی مکلفند ظرف سه ماه هرگونه امتیازات دولتی قبلی که به موجب قوانین یا مقررات اجرایی در خصوص فعالیت‌های گروه یک و دو ماده دو (۲) قانون در مورد آنها وضع شده است را شناسایی نموده و لغو یا تعمیم آن‌ها به بخش‌های غیردولتی را از مراجعی که وضع امتیاز نموده اند، درخواست کنند و هرگونه مواردی را که نیاز به صدور تصویب نامه هیئت وزیران داشته باشد را برای تصمیم گیری لازم به هیئت وزیران ارایه نمایند.

دستگاه‌های اجرایی یاد شده مکلفند گزارش اقدامات انجام شده را به دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارسال نمایند.^۴

بنابراین در بند ۵ آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مطالبی درباره لغو و یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی آمده است.^۵

^۱ . شرکت بازرگانی پتروشیمی (<http://www.petrochem-ir.net>)

^۲ . <http://asl44.mefa.ir/Portal>

^۳ . همان

^۴ . همان

^۵ . متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

از دیگر قوانین این حوزه می‌توان به ماده ۵۲ مجموعه قوانین و مقررات شورای رقابت اشاره کرد:^۱

ماده ۵۲ - هرگونه کمک و اعطاء امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود، ممنوع است.

در متن گزارش هشتم عملکرد اجرای قانون اصل ۴۴ قید شده است که: "وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مکاتبات مکرر ضمن انعکاس حکم و تکلیف مقرر از دستگاه‌های اجرایی درخواست کرده است تا در صورتی که مصادیقی مرتبط با آن‌ها وجود دارد گزارش نمایند.^۲" اینکه دستگاه‌های اجرایی طبق محتوای بند ۵ آیین نامه شفاف سازی گزارشات را منعکس نموده اند یا نه اطلاعات خاصی قابل دسترسی نیست و در متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اقدامات موردی و کلی جامع در رابطه با محتوای ماده (۸) قانون اصل ۴۴ مشاهده نمی‌شود.

هیات واگذاری سازمان خصوصی سازی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۴ تصویب نمودند:

"قیمت پایه و شرایط واگذاری ۵۱ درصد از سهام شرکت بازرگانی پتروشیمی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت جهت واگذاری از طریق مزایده مطرح گردید و پس از بحث و بررسی با واگذاری ۵۵ درصد سهام بلوکی شرکت مزبور با قیمت پایه هر سهم ۵۱,۸۱۰ ریال براساس ارزش بازدهی با شرایط نقد و اقساط بصورت ۳۰ درصد نقد با مهلت پرداخت ۲۰ روز کاری و مابقی اقساط سه ساله طی ۶ قسط با فاصله زمانی شش ماه از یکدیگر و پس از کسر ۵ درصد سهام ترجیحی مطابق جداول پیوست مورد تصویب قرار گرفت.^۳"

جمع بندی مباحث این قسمت نشان می‌دهد که اقدامات صورت گرفته در سه حوزه قانونی، اقدامات اجرایی دولتی و اقدامات دستگاه‌های ذی ربط نشان از روند مثبت اما نه به صورت کامل در حوزه صنعت پتروشیمی دارد و اگر این واگذاری‌های به‌طور کامل به بخش خصوصی بوده باشد می‌تواند به کارایی اقتصادی در بخش صنعت پتروشیمی کمک شایانی نماید. جدول شماره ۷ برخی از اقدامات انجام شده در راستای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی که عمدتاً نیز به صورت قوانین و مصوبات کلی هستند را نشان می‌دهد. جدول شماره ۷ برخی از مهمترین قوانین و مصوبات کلی را نشان می‌دهد.

^۱ . <http://council.nicc.ir/Rules/default.loc>

^۲ . متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ص ۲۵

^۳ . <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=۱&pageid=۵۴۷>

جدول ۱۲- اقدامات انجام شده در راستای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی در مورد شرکت بازرگانی پتروشیمی

موضوع	اقدامات قانونی (مصوبه خاص وکلی)	اقدامات دولتی (مصوبه خاص وکلی)	اقدامات دستگاههای ذی ربط (مصوبات خاص وکلی)	ارزیابی
امتیازات اقتصادی : ۱- معافیت مالیاتی	ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه - ماده (۴۴) قانون محاسبات عمومی کشور - بند (۱) جز (ج) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه	اقدام انجام شده قابل دسترسی نیست	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت - بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون سیاست های کلی اصل ۴۴	به طور کلی گزارش ها حاکی از آن است که در رابطه با عملکرد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴) قانون چهارم و چهارم اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری شرکتهای دولتی پرداخته شده و در خصوص
۲- معافیت های گمرکی و معافیت از سود بازرگانی	ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه کشور	عدم وجود اطلاعات کافی	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت- بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴	سایر احکام قانون مذکور اقدام قابل توجهی صورت نگرفته است. ^۱ اقدامات اساسی از جمله اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی
۳- اعطای وام و یا تسهیلات اعتباری	ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ - ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه ^۲ (ایجاد امتیاز)	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت	و واگذاری مدیریت بنگاههای واگذار شده نیز صورت پذیرفته است و واگذاری ها نیز طبق
امتیازات حقوقی : ۱- مستثنی شدن از قوانین ومقررات عمومی	عدم وجود اطلاعات کافی	کمبود اطلاعات	کمبود اطلاعات	گزارشات نهادهای نظارتی عمدتاً به بنگاههای شبه دولتی صورت گرفته است. در نتیجه در مقام عمل و اجرا آنچه مشاهده می شود این است که قوانین، مصوبات، دستورالعمل ها و آیین نامه های اجرایی به طور نسبی وجود دارند؛ اما مواد قانون مذکور و به طور
۲- معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص	اطلاعات قابل دسترسی نیست	عدم وجود اطلاعات کافی	کمبود اطلاعات	
۳- معافیت از پرداخت هزینه دادرسی و حق الثبت	عدم وجود داده ها و اطلاعات کافی	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	اقدام انجام شده قابل دسترسی نیست	

^۱ "گزارش (پنجم) کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی " <http://asl44.mefa.ir/Portal>

^۲ متن ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه " به شرکتهای دولتی و شهرداریها اجازه داده می شود در راستای تامین منابع ارزی طرحهای سرمایه گذاری خود ، پس از تایید وزارت امور اقتصادی و دارائی و بانک مرکزی ، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتهای شهرداریهای مذکور است "

موضوع	اقدامات قانونی (مصوبه خاص وکلی)	اقدامات دولتی (مصوبه خاص وکلی)	اقدامات دستگاههای ذی ربط (مصوبات خاص وکلی)	ارزیابی
شرکت				خاص ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کامل و صحیح توسط مجری به اجرا در نیامده است.
۴- تسری امتیازات خاص به شرکت های فرعی و یا وابسته	اطلاعات قابل دسترسی نیست	عدم وجود اطلاعات کافی	کمبود اطلاعات	

۴-۳-۲ شرکت ملی صنایع مس ایران

در ۱۲ تیر ماه ۱۳۵۱، شرکت سهامی معادن مس سرچشمه کرمان، تشکیل و در سال ۱۳۵۵ به شرکت ملی صنایع مس ایران که در برگیرنده کلیه فعالیت های معادن مس کشور است تغییر نام داد. از وظایف این شرکت، استخراج و بهره برداری از معادن مس، تولید محصولات پر عیار سنگ معدن و محصولات مسی نظیر کاتد، اسلب، بیلت و مفتول هشت میلیمتری می باشد. معادن مس سرچشمه و میدوک در کرمان و معدن مس سونگون در آذربایجان شرقی از مهمترین معادن مس کشور به شمار میرود. موضوع فعالیت شرکت طبق اساسنامه به این شرح است: موضوع فعالیت شرکت طبق ماده ۲ اساسنامه "اکتشاف، استخراج و بهره برداری از معادن مس ایران، تولید، توزیع و فروش محصولات پر عیار شده سنگ مس و فلز مس، توزیع و فروش محصولات اعم از داخلی و خارجی، مشارکت و جلب مشارکت در طرح های سرمایه گذاری مربوط به صنایع مس و انجام کلیه عملیات و معاملات مالی، تجاری، صنعتی، معدنی و خدماتی که بطور مستقیم یا غیرمستقیم به تمام یا هریک از موضوعات مشروحه فوق اعم از داخلی یا خارجی مربوط باشد" است.

• اقدامات قانونی انجام شده توسط قانون گذار (قوانین خاص و کلی)

درخصوص قوانین کلی می توان به ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ اشاره کرد. شرکت ملی صنایع مس ایران جز شرکتهای خصوصی به حساب می آید جدول زیر سهامداران این شرکت را به تفکیک نشان می دهد. و این واگذاری را می توان در راستای لغو امتیازات شرکتهای دولتی دانست اما اینکه این واگذاری به

شرکتهای کاملاً خصوصی بوده است نیاز به تحقیق بیشتر در این حوزه دارد. جدول^۱ زیر ترکیب برخی از سهامداران شرکت ملی صنایع مس ایران را نشان می دهد.

جدول ۱۳- ترکیب سهامداران شرکت ملی صنایع مس ایران در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۳۱

ردیف	نام سهامدار	تعداد سهم	درصد مالکیت
۱	کانون شرکتهای سرمایه گذاری سهام عدالت	۶,۴۱۴,۲۸۹,۷۶۳	۳۶,۹۳
۲	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۳,۳۴۹,۷۲۸,۰۱۰	۱۹,۲۹
۳	شرکت سرمایه گذاری توسعه معادن و فلزات (سهامی عام)	۱,۱۳۱,۷۰۰,۴۶۴	۶,۵۲
۴	موسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران	۱,۰۷۷,۵۲۹,۸۴۴	۶,۲۰
۵	شرکت سرمایه گذاری صبا تامین (سهامی عام)	۷۷۳,۲۶۳,۱۳۰	۴,۴۵
۶	شرکت سرمایه گذاری فرهنگیان	۶۵۴,۳۲۹,۲۵۶	۳,۷۷
۷	شرکت سرمایه گذاری تامین اجتماعی	۵۹۵,۲۵۲,۲۱۳	۳,۴۳
۸	صندوق بازنشستگی کشوری	۳۴۷,۶۹۰,۲۹۲	۲,۰۰
۹	موسسه صندوق حمایت بازنشستگی کارکنان فولاد	۱۷۹,۲۶۵,۰۰۸	۱,۰۳
۱۲	وسایر سهامداران ...	-	۱۶,۳۸
۱۳	جمع	۱۷,۳۶۸,۹۳۳,۸۰۰	۱۰۰

• اقدامات انجام شده توسط دولت (مصوبات خاص و کلی)

از مصوبات خاص دولتی مربوط به شرکت ملی صنایع مس ایران می توان به مصوبه هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۹ به استناد بند (۳۳) قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور ((بند ۳۳ قانون بودجه ۱۳۹۰: "به دولت اجازه داده می شود تا مبلغ هشتاد هزار میلیارد (۸۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکتهای دولتی یا منابع حاصل از آن و یا سایر اموال و داراییها را به طور مستقیم بابت تادیه مطالبات و تعهدات به صندوق های بازنشستگی نظیر صندوق فولاد، شرکتهای سازنده ، مشاور و پیمانکار مجری طرحهای دولتی و شرکتهای دولتی از جمله طرحهای افزایش راندمان تولید و کاهش تلفات برق با توافق طرفهای قرار داد واگذار نماید. اموال و سهام فوق براساس صورت وضعیت مورد تایید بالاترین مقام و ذی حساب دستگاه اجرایی و دستور العملی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس

^۱ . <http://www.nicico.com>

جمهور ظرف ۳ ماه ابلاغ می‌گردد، منتقل شود.")) اشاره کرد.^۱ و یا مصوبه هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ بنا به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای بندهای (۳۳) و (۳۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ اشاره کرد که بابت بدهی دولت به صندوق تامین اجتماعی باقیمانده سهام دولت در شرکت صنایع ملی مس ایران به صندوق تامین اجتماعی واگذار شده است. اما آنچه که به نظر می‌رسد این است که واگذاری‌ها بیشتر به نهادها یا سازمانهای شبه دولتی صورت گرفته است.

• اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاههای ذی‌ربط

در بند ۵ آئین نامه مقررات شفاف سازی قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مطالبی درباره لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی آمده است.^۲

در جمع بندی مباحث مربوط به شرکت ملی صنایع مس ایران می‌توان گفت که این شرکت واگذار شده است و درمورد اقدام انجام شده برای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی می‌توان به برخی ازمصوبات کلی که در جدول شماره ۹ آمده است اشاره کرد.

^۱ . <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=۱&pageid=۱۰۶۷>

^۲ . متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

جدول ۱۴- اقدامات انجام شده در راستای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی در مورد شرکت ملی صنایع مس ایران

موضوع	اقدامات قانونی (مصوبه خاص و کلی)	اقدامات دولتی	اقدامات دستگاههای ذی ربط (مصوبات خاص و کلی)	ارزیابی
امتیازات اقتصادی :	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه کشور - ماده (۴۴) قانون محاسبات عمومی کشور- بند (۱) جز (ج) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه	مصوبات هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۹ درخصوص واگذاری این شرکت به بخش خصوصی	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت - بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون سیاست های کلی اصل ۴۴	به طور کلی گزارش ها حاکی از آن است که در رابطه با عملکرد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری شرکتهای دولتی پرداخته شده و در خصوص سایر احکام قانون مذکور اقدام قابل توجهی صورت نگرفته است. ^۱
۱- معافیت مالیاتی				
۲-معافیت‌های گمرگی ومعافیت از سود بازرگانی	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه کشور	کمبود اطلاعات مستند و کافی	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت- بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴	اقدامات اساسی از جمله اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی و واگذاری مدیریت بنگاههای واگذار شده به طور کامل صورت پذیرفته است و واگذاری ها نیز طبق گزارشات نهادهای نظارتی عمدتاً به بنگاههای شبه دولتی صورت گرفته است.
۳- اعطای وام و یا تسهیلات اعتباری	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴- ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه ^۲ (ایجاد امتیاز)	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت	در نتیجه در مقام عمل و اجرا آنچه مشاهده می شود این است که قوانین، مصوبات، دستورالعمل ها و آیین نامه های اجرایی به طور نسبی وجود دارند؛ اما مواد قانون مذکور و به طور خاص ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کامل و صحیح توسط مجری به اجرا در نیامده است.
امتیازات حقوقی :	اطلاعات قابل دسترسی نیست	عدم وجود اطلاعات کافی	کمبود اطلاعات	
۱- مستثنی شدن از قوانین ومقررات عمومی				
۲-معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص	اطلاعات قابل دسترسی نیست	کمبود داده ها واطلاعات	اطلاعات قابل پیگیری نیست	

^۱ "گزارش (پنجم) کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی " <http://asl44.mefa.ir/Portal>

^۲ متن ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه " به شرکتهای دولتی و شهرداریها اجازه داده می شود در راستای تامین منابع ارزی طرحهای سرمایه گذاری خود، پس از تایید وزارت امور اقتصادی و دارائی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتهای شهرداریهای مذکور است."

موضوع	اقدامات قانونی (مصوبه خاص و کلی)	اقدامات دولتی	اقدامات دستگاههای ذی ربط (مصوبات خاص و کلی)	ارزیابی
۳- معافیت از پرداخت هزینه داد رسی و حق الثبت شرکت	کمبود اطلاعات شفاف و مستند	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	نبود اطلاعات قابل استنتاج	
۴- تسری امتیازات خاص به شرکت‌های فرعی و یا وابسته	عدم وجود اطلاعات	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	کمبود داده ها و اطلاعات	

۴-۳-۳ شرکت خدمات حمایتی کشاورزی

شرکت خدمات حمایتی کشاورزی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی به استناد مصوبه شماره ۲۱۸۵۱/ت/۱۸۹هـ مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ هیات وزیران و از ادغام شرکت‌های (پخش کود شیمیایی و تولیدسم) و (تولید، تهیه بذر و نهال) تشکیل گردید و طبق وظایف قانونی عهده دار امر خطیر تهیه، تولید و توزیع نهاده‌های اصلی و مهم کشاورزی کشور می‌باشد که شاید در شرایط کنونی جهان، به‌واقع از ارکان اصلی و اساسی کشاورزی تلقی گردد.

• اقدامات قانونی انجام شده توسط قانون گذار (قوانین خاص و کلی)

از قوانین کلی این حوزه می‌توان به ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد:
ماده ۸ - هر امتیازی که برای بنگاههای دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره - دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.

• اقدامات انجام شده توسط دولت (مصوبات خاص و کلی)

اقداماتی در راستای خصوصی سازی این شرکت و واگذاری آن به بخش خصوصی صورت گرفته است. شرکت خدمات حمایتی کشاورزی در سال ۱۳۹۲ دارای درآمد و هزینه یکسانی بوده و جالب آنکه در لیست شرکتهای دولتی سودده قرار دارد^۱ همچنین این شرکت جز لیست شرکتهای قابل واگذاری گروه (۱) می باشد.^۲ به نظر می رسد اقدامات بعدی در جهت کاهش امتیازات شرکت خدمات حمایتی کشاورزی بعد از واگذاری و بصورت تدریجی و با اصلاح اساسنامه این شرکت باید صورت پذیرد. لازم به ذکر است این شرکت جز شرکتهای دولتی بوده و از امتیازات ویژه ای که در بند ۳-۴-۳ و جدول مربوطه توضیح داده شده است برخوردار است و اقدامات محدود کننده در جهت لغو امتیازات این شرکت در مراحل مقدماتی می باشد.

• اقدامات انجام شده توسط مراجع یا دستگاههای ذی ربط

در بند ۵ آئین نامه مقررات شفاف سازی قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ مطالبی درباره لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی آمده است.^۳

جلسه هیأت عالی واگذاری در ساعت ۱۴ روز چهارشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۱ با حضور کلیه اعضا در دفتر سرپرست وزارت امور اقتصادی و دارایی:

"موضوع تعیین قیمت پایه سهام شرکت خدمات حمایتی کشاورزی مطرح شد و مقرر گردید شرکت مادر تخصصی ذیربط نسبت به توثیق دارایی ها برای پوشش بدهی های بانکی شرکت مذکور اقدام کند و پس از تأمین وثیقه لازم جهت پوشش مطالبات بانک ها اقدامات واگذاری انجام گردد. در عین حال اتخاذ تصمیم در مورد قیمت پایه سهام و سایر شرایط واگذاری شرکت یاد شده به جلسه آتی هیأت موکول شد.^۴"

جلسه هیأت عالی واگذاری در ساعت ۱۴/۳۰ روز چهارشنبه مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۲ با حضور کلیه اعضا و وزیر جهاد کشاورزی در دفتر سرپرست وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل گردید و موارد زیر مطرح و مورد تصویب قرار گرفت:

^۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، پیوست شماره ۳، ص ۳۰

^۲ <http://asl44.mefa.ir/Portal>

^۳ متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

^۴ <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=۱&pageid=۵۲۸>

"اسامی شش تشکل پیشنهادی وزارت جهاد کشاورزی برای دعوت به مزایده محدود عرضه سهام شرکت خدمات حمایتی کشاورزی تصویب گردید و مقرر شد پس از اخذ موافقت معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری در مورد درخواست وزارت جهاد کشاورزی راجع به انتقال بدهی بانکی شرکت یاد شده به وزارت جهاد کشاورزی، عرضه سهام از سوی سازمان خصوصی سازی به روش مزایده محدود انجام شود.^۱"

از دیگر قوانین مصوب درباره شرکت خدمات حمایتی کشاورزی می توان به جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۴ هیات واگذاری سازمان خصوصی سازی کشور اشاره کرد که قید شده است قیمت پایه و شرایط واگذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت خدمات حمایتی کشاورزی از شرکتهای زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی از طریق فراپورس به صورت نقد و اقساط، واگذار خواهد شد.^۲ این مصوبه نشان می دهد که مصوبات هیات عالی واگذاری سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۷ و سالهای بعدی در خصوص شرکت خدمات حمایتی کشاورزی اجرایی نشده است. برخی از شرایط واگذاری این شرکت مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۵ در جدول شماره ۸ مشخص شده است.^۳

جدول ۱۵- برخی از شرایط واگذاری شرکت خدمات حمایتی کشاورزی در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۵

نام بنگاه	روش واگذاری	اندازه بنگاه	تعداد سهام (دارائی) قابل عرضه	ارزش پایه هر سهم (ریال)	ارزش کل پایه سهام / دارائی قابل واگذاری	ترکیب و درصد مالکیت	نوع فعالیت بنگاه
شرکت خدمات حمایتی کشاورزی	تفکیک شده	تفکیک شده	(بلوکی) ۱,۰۶۶,۲۴۹	۴,۰۰۹,۹۷۷	۴,۵۰۰,۶۶۵,۸۵۵,۵۵۹	خدمات کشاورزی ۱۰۰	تولید، تهیه، تدارک، توزیع و خرید و فروش انواع بذر و نهال اصلاح شده، مواد و سموم دفع آفات نباتی، بیماری های گیاهی و کود های شیمیایی
			(ترجیحی و اقساط) ۵۶,۱۱۸				
			(جمع) ۱,۱۲۲,۳۶۷				
			(درصد از کل سهام شرکت) ۱۰۰				

ماخذ: سازمان خصوصی کشور

^۱. همان

^۲. <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=۱&pageid=۱۶۷&newsview=۶۷۱۴>

^۳. <http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=۱&pageid=۱۶۷&newsview=۶۷۲۱>

برخی از اقدامات انجام شده به صورت قوانین و مصوبات کلی از طرف قانون گذار، دولت و دستگاه‌های ذی‌ربط در رابطه با شرکت خدمات حمایتی کشاورزی در جدول شماره ۱۱ قید شده است.

جدول ۱۶- اقدامات انجام شده در راستای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی در مورد شرکت خدمات حمایتی

کشاورزی

موضوع	اقدامات قانونی (مصوبه خاص و کلی)	اقدامات دولتی	اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط (مصوبه خاص و کلی)	ارزیابی
۱- امتیازات اقتصادی : معافیت مالیاتی	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه کشور - ماده (۴۴) قانون محاسبات عمومی کشور- بند (۱) جز (ج) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه	مصوب هیات واگذاری مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۴ در خصوص واگذاری این شرکت به بخش خصوصی	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت - بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون سیاست های کلی اصل ۴۴	به طور کلی گزارش ها حاکی از آن است که در رابطه با عملکرد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، عمدتاً به موضوع واگذاری شرکتهای دولتی پرداخته شده و در
۲- معافیت‌های گمرکی و معافیت از سود بازرگانی	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه کشور	اطلاعات قابل پیگیری نیست	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت- بند (۵) آیین نامه اجرایی مقررات شفاف سازی قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴	خصوصاً سایر احکام قانون مذکور اقدام قابل توجهی صورت نگرفته است. ^۱ اقدامات اساسی از جمله اصلاح اساسنامه شرکت های دولتی و واگذاری مدیریت بنگاههای واگذار شده به طور کامل صورت
۳- اعطای وام و یا تسهیلات اعتباری	ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴- ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه ^۲	عدم وجود اطلاعات	ماده ۵۲ مجموعه قوانین ومقررات شورای رقابت	شرکت های دولتی و واگذاری مدیریت بنگاههای واگذار شده به طور کامل صورت
۱- امتیازات حقوقی : مستثنی شدن از قوانین ومقررات عمومی	عدم وجود اطلاعات	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	کمبود داده ها واطلاعات	نپذیرفته است و وا گذاری ها نیز طبق گزارشات نهادهای نظارتی عمدتاً به بنگاههای شبه دولتی

^۱ "گزارش (پنجم) کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی " <http://asl44.mefa.ir/Portal>

^۲ متن ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه " به شرکتهای دولتی و شهرداریها اجازه داده می شود در راستای تامین منابع ارزی طرحهای سرمایه گذاری خود ، پس از تایید وزارت امور اقتصادی و دارائی و بانک مرکزی ، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتهای و شهرداریهای مذکور است "

موضوع	اقدامات قانونی(مصوبه خاص وکلی)	اقدامات دولتی	اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط(مصوبه خاص وکلی)	ارزیابی
۲-معافیست از شمول قوانین و مقررات خاص	عدم وجود اطلاعات	عدم وجود اطلاعات	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	صورت گرفته است. در نتیجه در مقام عمل و اجرا آنچه مشاهده می شود این است که قوانین، مصوبات، دستورالعمل ها و آیین نامه های اجرایی به طور نسبی وجود دارند؛ اما مواد قانون مذکور و به طور خاص ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کامل و صحیح توسط مجری به اجرا در نیامده است.
۳- معافیست از پرداخت هزینه داد رسی و حق الثبت شرکت	کمبود داده ها واطلاعات	کمبود اطلاعات	ناکافی وعدم وجود اطلاعات	
۴- تسری امتیازات خاص به شرکت‌های فرعی ویا وابسته	عدم وجود اطلاعات	عدم وجود اطلاعات	اطلاعات مرتبط قابل دسترسی نیست	

جمع‌بندی و نتیجه گیری

در راستای ایجاد رقابت پذیری در اقتصاد ملی از طریق بازارها عمده ترین اقدامی که انجام شده، تصویب قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی است. از ویژگی های مهم این قانون، حکم به تاسیس و ایجاد ساختارهای جدید در جهت تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت، هیئت نظارت بر مقررات زدایی، نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی در حوزه‌های انحصارات طبیعی، هیئت واگذاری، واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ستادهای سرمایه‌گذاری استانی از جمله نهاد های جدیدی هستند که به حکم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تشکیل شده اند. قوانین دیگری نیز در این خصوص تصویب و اجرا شد.

ولی برای بررسی نتایج این قوانین باید به برخی از مشکلات اطلاعات شفاف و مستند مربوط به اقدامات انجام شده برای محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت های دولتی در بازار کالاها و خدمات اشاره کرد: ۱- کمبود اطلاعات موردی و دقیق ۲- عدم انعکاس مطالبی در متن گزارش های عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ در مورد عملکرد اجرای ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ و توضیحات ناقص در مورد گزارش عملکرد ماده (۸) قانون اصل ۴۴ که نشان دهد عملکرد قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ به چه صورتی بوده است، کمبود اطلاعات در این قسمت می تواند به نوعی نشانگر عدم اقدامات کافی و اثر بخش از سوی بخش های ذی ربط تلقی گردد.

علیرغم این مشکلات در این گزارش در مورد کالاها و شرکتهای منتخب اطلاعاتی تهیه و تدوین شده است که نشان دهد عملکرد بخش های ذی ربط در حوزه های مختلف نسبت به اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ در خصوص محتوای ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه مربوط به کاهش قیمت گذاری دولت در حوزه کالاهای منتخب و همچنین موضوع ماده (۸) قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ به منظور لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی تا چه میزانی کارآمد بوده است و به رقابت پذیری در اقتصاد ملی کمک کرده است.

۱- اقدامات انجام شده جهت کاهش قیمت گذاری دولتی: از جمله اقدامات می توان به اقدامات قانونی شامل تصویب نظام تامین و تعیین قیمت کالاها و خدمات (سبد حمایتی)، تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه، تصویب ماده (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی ... و اقدامات اجرایی مثل واگذاری شرکتهای

دولتی، تاسیس بورس کالا، تکیه به بازار در تعیین قیمت محصولات اشاره کرد. با پذیرش کالاهایی از جمله کالاهای کشاورزی (پنبه و شکر)، کالاهای پتروشیمی (قیر)، کالاهای صنعتی و معدنی (فولاد و سنگ آهن) و بیمه به عنوان خدمت منتخب به نوعی اقدامی عملی در راستای کاهش قیمت گذاری دولت در این چند کالای منتخب شده است، هر چند فراگیر، منظم و مستمر نبوده است. به طور مثال جدول شماره ۶ نشان می دهد که در طی سالهای ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ تقریباً تمام قیر مصرفی از طریق بورس کالا تامین شده است. و نیز طبق جدول شماره ۷ سهم بخش خصوصی در تولید فولاد در سال ۱۳۸۰ از ۳۰۰۰۰۰ تن به ۵۳۴۱۶۳۰ تن در سال ۱۳۹۰ رسیده است و همچنین عنوان شد که سنگ آهن به نوعی طبق گزارشات منتشر شده به مرجع قیمت گذاری در منطقه خاورمیانه تبدیل شده است. و سایر اقداماتی که به تفصیل در متن گزارش قید شده است. در مجموع می توان گفت در خصوص کاهش قیمت گذاری دولتی به دلیل مسائل مختلفی از جمله تحریم ها و فشارهای خارجی دولت به اجرای قوانین پایبند نبوده و در مواردی مثل دخالت قیمت گذارانه دولت در بازارشکر که هنوز وجود دارد، قوانین مصوب را نقض کرده است و بررسی ها نشان داد که همه کالاها در بورس کشف قیمت نمی شوند که از جمله آنها کالاهای کشاورزی بود که فعالان این حوزه برای ورود به بورس کالا، با مشکلاتی مواجه هستند.

۲- اقدامات انجام شده جهت لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی

در این قسمت نیز اقداماتی در سه حوزه قانونی، اجرایی و دستگاههای ذی ربط بررسی شد و جداولی تهیه شد که نشان دهد مجموع این اقدامات تا چه میزان کارایی و کارآمدی داشته است. برخی قوانین و مصوبات خاص نیز در خصوص امتیازات ایجاد شده که شامل امتیازات اقتصادی (معافیت های مالیاتی، معافیت های گمرکی و معافیت از سود بازرگانی، اعطای وام و یا تسهیلات اعتباری) و امتیازات حقوقی (مستثنی شدن از قوانین و مقررات عمومی، معافیت از شمول قوانین و مقررات خاص، معافیت از هزینه داد رسی و حق الثبت شرکت و...) هستند، تصویب شده است. به طور نمونه در مورد شرکت خدمات حمایت کشاورزی اقدامات انجام شده در جدول شماره ۱۴ و با توجه به اطلاعات اخذ شده نشانگر یک سری قوانین و مصوبات کلی که عمدتاً نیز معطوف به موضوع واگذاری می باشد، تصویب شده است و در مواردی مانند ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه حتی ایجاد امتیاز نیز شده است و در این خصوص اقدامات تکمیلی از جمله اصلاح اساسنامه شرکت های واگذار شده، واگذاری مدیریت بنگاهها به بخش خصوصی و.. به طور کامل انجام نشده است. با فرض

اینکه واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی بوده، سؤال این است که آیا صرف واگذاری هدف قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بوده است؟ بهبود محیط کسب و کار، تسهیل ورود بخش خصوصی واقعی در جهت برون‌زا کردن قیمت‌ها، افزایش کارایی اقتصادی و به تبع آن کاهش قیمت گذاری دولت و کاهش خودکار امتیازات شرکتهای دولتی از طریق ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد دست یافتنی نیست مگر با اجرای کامل و صحیح قوانین مصوب. همچنین به نظر می‌رسد که واگذاری‌ها بیشتر به شرکت‌های شبه دولتی صورت گرفته است که نه در قالب بخش خصوصی هستند و نه یک شرکت دولتی و این امر حتی به پیچیده‌تر شدن فرآیندهای نظارت بر فعالیت این شرکت‌ها منجر شده است و به افزایش کارایی در اقتصاد ملی منجر نشده است.

در یک ارزیابی کلی در این بخش می‌توان گفت، واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی، محدود کردن قیمت گذاری دولت (موضوع ماده (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم) و لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی (موضوع ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) و سایر قوانین چنانچه به طور همزمان، کامل و صحیح اجرایی بشوند، می‌توان انتظار دستاوردهای مطلوب‌تر در راستای شکوفایی اقتصاد ملی را داشت.

بخش پنجم: شناسایی موانع و مشکلات موجود در محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات

شرکتهای دولتی

مقدمه

محتوای مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای اصل (۴۴) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم درباره محدود کردن قیمت گذاری دولتی و لغو امتیازات شرکت های دولتی در بازار کالاها و نیز شرکت های منتخب در بخش سوم بررسی شد. سپس در بخش چهارم با توجه به محتوای این قوانین به اقدامات انجام شده در راستای محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت های دولتی پرداخته شد، تا مشخص شود انجام این اقدامات تا چه اندازه اثر بخش بوده و به کارایی اقتصادی در بازار هر یک از این کالاها و شرکت های منتخب منجر شده است. ملاحظه شد که بخشی از اهداف مورد نظر ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین ماده (۸) قانون اصل ۴۴ در کالاها و شرکت های منتخب تحقق یافته و بخشی دیگر از این اهداف آن طور که شایسته است تحقق نیافته است. اقداماتی چون حذف کالابرگ، پذیرش کالاها دارای سابقه قیمت گذاری در بورس کالا، قیمت گذاری بازاری در بورس کالا و خصوصی شدن بنگاه های تولیدکننده برخی از کالاها که سابقه قیمت گذاری دولتی دارند همه از اقداماتی هستند که در راستای محدود کردن قیمت گذاری کالاها و شرکت های منتخب انجام شد، اما برخی از موانع سبب شده که بخشی از اهداف مواد مذکور مانند محدود شدن حوزه قیمت گذاری دولت به کالاها و اساسی و پرداخت مابه التفاوت هزینه تمام شده و قیمت تعیینی محقق نگردد. در بخش قبل اقدامات انجام شده برای محقق شدن لغو امتیازات شرکت های بیان شد که از جمله مهم ترین این اقدامات می توان به موضوع به واگذاری شرکت های دولتی اشاره کرد اما برخی موانع و مشکلات سبب شد تا برخی از اهداف مربوط به لغو امتیازات تحقق نیابد و این شرکت ها کماکان در بودجه های سنواتی درج شوند و برخی از هزینه های آنها بر دوش دولت باشد. و در نهایت اینکه موانع و مشکلاتی که برخی ریشه در کاستی های قانون و مواد فوق دارند و برخی به مشکلات ساختاری و نهادی اقتصاد کشور و بعضی نیز به اجرای این قانون برمی گردند، سبب شده اند که اهداف این قوانین به طور کامل محقق نشود و در نتیجه فضای کسب و کار به طور موثری بهبود نیافته و افزایش بهره وری و کارایی مورد انتظار در اقتصاد ملی تحقق نیافته است.

در راستای شناسایی موانع و مشکلاتی که سبب شد اهداف مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بند "د" ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه به‌طور کامل محقق نگردد، در این بخش به شناسایی موانع و مشکلات موجود در محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی پرداخته می‌شود. موانع و مشکلات موجود بر سر راه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی می‌تواند ریشه در مسائل مختلفی داشته باشد: کاستی‌های قوانین، عدم انسجام قوانین، ساختار اقتصادی و نهادی کشور و یا نحوه اجرای قوانین. به همین سبب در این بخش این موانع و مشکلات در سه بخش موانع نهادی و ساختاری اقتصاد، موانع و مشکلات قانونی و مشکلات اجرایی بررسی خواهند شد.

۵-۱ موانع نهادی و ساختاری اقتصاد

بدون شک محقق شدن اهداف هر سیاست اقتصادی مستلزم اقدامات هماهنگی است که در یک بستر نهادی و ساختار اقتصادی خاص طراحی، تدوین و تصویب و در آن ساختار خاص اجرا می‌شود. از این‌رو، روشن است که بروز موانع و مشکلاتی در هر یک از این اقدامات و مراحل سبب خواهد شد که اهداف سیاست آن‌گونه که شایسته است محقق نگردد. قوانین فوق‌الذکر که با هدف محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی طراحی، تصویب و اجرا شده بودند از بروز این موانع و مشکلات مستثناء نیستند. به این دلیل، موانع و مشکلات مربوط به سیاست کاهش قیمت‌گذاری دولتی و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی می‌تواند از محیط نهادی و ساختار اقتصاد، موانع قانونی و موانع اجرایی نشأت بگیرد. نمودار زیر نحوه شکل‌گیری یک سیاست اقتصادی را از ابتدا تا اجرای آن نشان می‌دهد. این تصویر می‌تواند به خوبی نشان دهد که موانع و مشکلات می‌تواند در هر یک از موقعیت‌ها پیش آید. همان‌گونه که از عنوان این قسمت بر می‌آید در این قسمت به برخی از موانع و مشکلات نهادی و ساختاری اقتصاد بر سر راه محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی و لغو امتیازات پرداخته می‌شود و موارد دیگر در قسمت‌های بعد بررسی خواهند شد.



ماخذ: محققین

از پرداختن به مشکلات و موانعی که ساختار نهادی و اقتصادی کشور بر سر راه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی ایجاد کرده است، لازم است تا ساختار اقتصادی و نهادی کشور به‌طور مختصر بررسی شود تا بتوان استدلال نمود این ساختار می‌تواند چه مشکلاتی و موانعی را به‌صورت بالفعل و بالقوه بر سر راه این قوانین ایجاد نماید. بنابراین ابتدا ساختار نهادی و اقتصادی کشور به صورت مختصر تشریح می‌شود و سپس به موانع و مشکلاتی که از این ساختار منشاء می‌گیرد پرداخته خواهد شد.

۵-۱-۱ ساختار اقتصادی و نهادی کشور

در واقع در جوامع امروزی، در مورد نقش موثر دولت در سیستم اقتصادی، تردیدی وجود ندارد. بنابراین در هر سیستم اقتصادی ما با یک دوگانه دولت-بازار مواجه هستیم که فرآیندهای اقتصادی را تنظیم و هدایت می‌کنند و

هر یک کارکردهای خاص خود را در سیستم اقتصادی دارا هستند. سیستم اقتصادی، علاوه بر دولت و بازار، یک عنصر مهم دیگر را نیز در بر دارد: بستر نهادی. بستر نهادی، در واقع حلقه واسط میان دولت و بازار است و این بستر نهادی است که نحوه تعامل و حد و مرزهای دولت و بازار و به طور کلی، ساختار دولت-بازار را تعیین می‌نماید. بنابراین، سه عنصر اصلی بازار، دولت و بستر نهادی در یک سیستم اقتصادی شناسایی شده‌اند؛ این سه عنصر بنیادی سیستم اقتصادی، عناصر مستقل و مجزایی از یکدیگر نیستند، بلکه این عناصر، یک مجموعه به هم تنیده هستند که سیستم اقتصادی را شکل می‌دهند. وقتی صحبت از چارچوب نهادی-ساختاری به میان می‌آید، در واقع منظور چارچوبی است که ساختار روابط و تعاملات میان دولت، بازار و بستر نهادی را شکل می‌دهد و تا حد بالایی، تعیین‌کننده عملکرد سیستم اقتصادی است.

اما بستر نهادی چیست؟ بستر نهادی، یکی از مهم‌ترین عناصر چارچوب نهادی-ساختاری است که یک سیستم اقتصادی را شکل می‌دهد. بستر نهادی، مجموعه‌ای متشکل از نهادها است. نهادها به مثابه قواعد بازی در یک جامعه هستند و بستر نهادی به نحوه ترکیب و چیدمان قواعد بازی اشاره دارد. یک سیستم اقتصادی بر مبنای یک بستر نهادی تشکیل می‌شود و استمرار می‌یابد. در واقع بستر نهادی، قواعد بازی را هم برای سازوکار دولت و هم برای سازوکار بازار فراهم می‌آورد و به علاوه ساختار روابط میان دولت و بازار را در سیستم اقتصادی تعیین می‌کند. اگر روابط و مبادلات سیاسی و اقتصادی میان مردم در سیستم اقتصادی را به مثابه یک بازی در نظر بگیریم، آنگاه نقش پررنگ نهادها به عنوان قواعد بازی، هم در تعیین فرآیندهای حاکم بر سیستم اقتصادی و هم در تعیین نتایج حاصل از سیستم اقتصادی، روشن خواهد شد.

بستر نهادی خود به دو بخش اصلی قابل تفکیک است: نهادهای رسمی و غیررسمی. نهادهای رسمی خود شامل «قوانین اساسی» و «قواعد عملیاتی» است. قوانین اساسی تعیین‌کننده ساختار اساسی حقوق مالکیت، توزیع رانت و هدایت‌کننده دولت است. قواعد عملیاتی شامل قوانین مصوب، قوانین عرف و قوانین تجارت و قراردادهای در بازار است. نهادهای غیر رسمی نیز متشکل از قواعد اخلاقی و هنجارهای ارزشی، ایدئولوژیک و سنت است، که تا حد تعیین‌کننده‌ای هدایت‌کننده رفتار انسانی در فرآیندهای سیاسی و اقتصادی در دولت و بازار می‌باشد. «تفاوت میان نهادهای رسمی و غیررسمی از حیث درجه است. طیفی را در نظر بگیرید که یک سوی آن محرمات، رسوم و سنت‌ها باشد و سوی دیگر آن قوانین و اصول اساسی مکتوب. حرکت درازمدت و ناموزون از سنت‌ها و رسوم غیرمدون، به سوی قوانین مکتوب، همچنان که از جوامع ساده به سوی جوامع پیچیده حرکت کرده‌ایم، یک سویه بوده است. این حرکت آشکارا مرتبط است با تخصصی شدن روزافزون و تقسیم کار

فزاینده‌ای که با جوامع پیچیده‌تر پیوند دارد». (نورث، ۱۹۹۰) در واقع هر چه جوامع پیچیده‌تر و مدرن‌تر می‌گردند، نهادهای رسمی به مرور اهمیت روز افزونی نسبت به نهادهای غیر رسمی می‌یابند. با در نظر گرفتن آنچه گفته شد در یک تحلیل نهادی- ساختاری برای ایران، این ساختار را می‌توان با توجه به جایگاه دولت و بازار و نهادهای رسمی حاکم بر آن شناسایی نمود. جایگاه دولت در ساختار اقتصادی را می‌توان با معیارهایی چون حجم بودجه دولت به کل تولیدات کشور، حجم فعالیت‌های اقتصادی دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی دولت و میزان دخالت دولت در بازار کالاها و خدمات مورد سنجش قرار داد. بازار نیز مانند دولت در این ساختار از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. جایگاه بازار را می‌توان با تبعیت از مکانیسم عرضه و تقاضا و توان قیمت‌گذاری آن مشخص نمود. اما آنچه مهم‌تر از این دو است بستر نهادی و نقش نهادهای رسمی است که کلیدی‌ترین نقش را در این عرصه ایفا می‌نماید. قانون اساسی، قوانین برنامه و در مجموع قوانین مصوب مجلس در بین نهادهای رسمی جایگاه ویژه‌ای دارند و مصوبات هیات دولت، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها در رده‌های بعدی از نظر اهمیت قرار می‌گیرند. از این رو با توجه به اهمیت ویژه نهادهای رسمی و جایگاه خاص قوانین برنامه و قوانین مصوب مجلس در شکل‌گیری بستر نهادی، در این قسمت برای اینکه موانع نهادی و ساختاری بر سر راه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی بررسی گردد، ابتدا رویکرد این قوانین بررسی و سپس موانع و مشکلات آن‌ها در این حوزه بیان خواهد شد.

۵-۱-۲ رویکرد برنامه‌های توسعه کشور

از آنجا که برنامه‌های توسعه کشور جزء اسناد و قوانین بالادستی اقتصاد به حساب می‌آید و جزء مهمترین قواعدی است که بستر نهادی و ساختار اقتصاد کشور را شکل می‌دهد تحلیل اجمالی رویکرد برنامه‌های توسعه‌ای کشور در راستای ایجاد یک اقتصاد رقابتی، بهبود در توزیع درآمد ملی و ایجاد نهادهای کارآمد می‌تواند در قدم اول کمک شایانی به شناسایی موانع نهادی و ساختاری کشور کند تا بتوان در گام‌های بعدی در جهت رفع و یا اصلاح ساختار اقتصادی کشور در کل و به طور خاص در راستای رسیدن به همه اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که خود یکی از قوانین مهم کشور است، اقدامات اساسی انجام داد. لذا در این قسمت رویکرد کلی قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه تشریح شده و به گام‌هایی که در این برنامه‌ها جهت رسیدن به کاهش قیمت‌گذاری دولتی و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی برداشته شده اشاره

خواهد شد تا با این اقدام، بستر نهادی شکل گرفته در کشور در این رابطه تشریح شود و سپس به موانع و مشکلاتی که در این بستر وجود دارد اشاره خواهد شد.

۵-۱-۳ رویکرد برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

برنامه سوم با نگرشی خاص به امر الزامات تحقق و توسعه ملی در سطوح فرابخشی و بخشی و با تأکید بر اصلاحات ساختاری و نهادی تنظیم و اجرای آن از سال ۱۳۷۹ آغاز شد. این برنامه در کلیت خود اصولاً یک برنامه اصلاح ساختار اقتصاد در سطح ملی بود، که مهم‌ترین جهت‌گیری آن شامل انجام اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت، افزایش دادن بهره‌وری منابع و تقویت بخش غیردولتی می‌شد. در این زمینه چهار موضوع مهم نظام اداری، شرکت‌های دولتی، انحصارات و تمرکززدایی در این برنامه مورد توجه قرار گرفت.^۱ به‌طور کلی مهم‌ترین جهت‌گیری‌های اقتصادی برنامه سوم توسعه شامل موارد زیر بود:

- ۱- اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت و بالا بردن بهره‌وری منابع ملی.
- ۲- بازرگانی و تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی، تجاری، اشتغال و تولید به همراه گسترش نظام تأمین اجتماعی با تأکید بر هدفمندکردن سیاست‌های حمایتی.

۳- افزایش اشتغال مولد.

۴- خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت.

۵- کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام.

۶- لغو انحصارات شامل انحصار توزیع قند و شکر و انحصار دخانیات.

۷- ایجاد جهش در صادرات غیرنفتی.

۸- حذف موانع غیرتعرفه‌ای.

۹- تفکیک حوزه‌های سیاستگذاری از تصدی‌گری.

۱۰- استفاده مناسب از توان ساخت داخل و تقویت پیمانکاران و مشاوران داخلی.

۱۱- تشکیل نهادهای حامی سرمایه‌گذاری خطرپذیر.

۱۲- اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و چگونگی برقراری و وصول عوارض.

۱۳- تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی.

^۱ نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲)، استراتژی توسعه صنعتی کشور، چاپ اول، انتشارات دانشگاه صنعتی شریف

برنامه سوم توسعه اقتصادی با رویکرد اقتصاد رقابتی و بازارهای آزاد و به پیروی از سیاست های صندوق بین المللی پول و بانک جهانی از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام اقتصادی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی گری دولت تدوین شد. مواد (۵)، (۳۲)، (۴۶) و (۴۷) این قانون به مسئله قیمت گذاری پرداخته است، اما در هیچ یک از مواد این قانون به صراحت مطلبی در مورد لغو امتیازات شرکت های دولتی بیان نشده است.

ماده (۵) این قانون مقدار افزایش قیمت سالیانه کالاها و خدمات تولید شده توسط دستگاه ها و شرکت های دولت را مشخص نموده و بیان نموده اگر این قیمت کمتر از قیمت تعیین شده باشد دولت باید مابه التفاوت را بپردازد.^۱ ماده (۳۲) نهاد مسئول قیمت گذاری قند و شکر را که از کالاهای منتخب بودند مشخص کرده است.^۲ ماده (۴۶) تکلیف میزان یارانه اختصاص یافته به کالاهای اساسی را روشن نموده و مقدار وزنی و قیمت این کالاها را برابر با برنامه قبل مشخص می نماید.^۳ در نهایت ماده (۴۷) این قانون دولت را موظف می کند تا قیمت تضمینی کالاهای اساسی را به نحوی تعیین کند که در پایان سال سوم برنامه، قیمت خرید داخلی آنها با هزینه خرید این کالاها از خارج برابری کند.^۴

اگر به محتوای تمامی این مواد دقت شود می توان به این نتیجه گرفت که رویکرد برنامه سوم توسعه در مورد قیمت گذاری این بوده که قیمت کالاها را مشخص و قیمت ها را واقعی کند، اما در این قانون تلاش موثری در جهت محدود کردن تعداد کالاهای قیمت گذاری شده توسط دولت وجود ندارد و تعداد این کالاها مشخص

^۱ - ماده ۵ - افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط دستگاه ها و شرکت های دولتی سالیانه بیش از ده درصد (۱۰٪) مجاز نیست و با ملحوظ داشتن افزایش بهره وری و کاهش هزینه ها قیمت گذاری کالا و خدمات شرکت های دولتی به استثنای آن دسته از اقلامی که در مورد آنها حکم قانونی خاص در این قانون یا قوانین بودجه سنواتی وجود دارد، در چارچوب ضوابط اعلام شده از سوی هیأت وزیران خواهد بود و چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات هر یک از شرکت های دولتی را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده به شرح فوق تکلیف کند، مابه التفاوت قیمت محاسبه شده و قیمت تکلیف شده از محل اعتبارات و منابع دولت به شرکت ذی نفع پرداخت می گردد.

^۲ - ماده ۳۲ - به دولت اجازه داده می شود بدون الزام به رعایت قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه های کشور مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه آن، براساس آئین نامه ای که به پیشنهاد وزارتخانه های صنایع، بازرگانی و کشاورزی تصویب می کند، مقررات مربوط به استانداردهای تولیدی - قیمت گذاری، فروش، توزیع و صادرات و واردات قند و شکر را تعیین کند.

^۳ - ماده ۴۶ - الف - سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیر خشک در برنامه سوم با حفظ کالبرگ از نظر تعداد، مقدار وزنی و قیمت آن مطابق با برنامه دوم ادامه خواهد یافت. دولت موظف است یارانه پرداختی به کالاهای اساسی را براساس مقدار سرانه در برنامه دوم بصورت ریالی و ارزی در بودجه سالانه منظور نماید. ب - سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان موظف است با اعلام وزارت بازرگانی پس از انجام محاسبات لازم نسبت به برقراری مابه التفاوت در مورد کالاهای وارداتی که دارای امتیاز قابل توجه هستند، اقدام نماید و مابه التفاوت مأخوذه را به حساب خزانه واریز نماید. دولت می تواند معادل صد درصد (۱۰۰٪) وجوه مابه التفاوت مأخوذه را براساس پیشنهاد وزارت بازرگانی و تصویب شورای اقتصاد در نظام پرداخت یارانه کالاها و یا خدماتی که ضرورت استفاده از یارانه را دارند استفاده نماید.

^۴ - ماده ۴۷ - یارانه نهاده های کشاورزی مانند کود، سم و بذر در طی سالهای برنامه حفظ و ادامه می یابد و دولت وظیفه دارد قیمت تضمینی کالاهای اساسی را به نحوی تعیین کند که در پایان سال سوم برنامه، قیمت خرید داخلی آنها با هزینه خرید این کالاها از خارج برابری کند.

نمی‌شود. هرچند این قانون سعی دارد به صورت ضمنی با نزدیک کردن قیمت تعیینی این کالاها به قیمت واقعی، اثر دخالت دولت در این عرصه را کم‌تر نماید.

۵-۱-۴ رویکرد برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه در قالب سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و با جهت‌گیری کلی رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی تدوین شد. برنامه چهارم توسعه با توجه به موضوع اصلی آن به «برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی» نیز مشهور است. سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در چهار حوزه: ۱- امور فرهنگی، علمی و فناوری ۲- امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی ۳- امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی و ۴- امور اقتصادی تدوین و ابلاغ شد. مضامین و محورهای اصلی برنامه چهارم توسعه در حوزه اقتصاد به شرح زیر است:

۱- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی.

۲- تعامل فعال با اقتصاد جهانی.

۳- رقابت‌پذیری اقتصادی.

۴- توسعه مبتنی بر دانایی.

۵- آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای.

۶- ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی.

۷- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت.

جهت‌گیری اصلی حاکم بر برنامه چهارم بر مبنای الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی ترسیم شده بود و تمام سیاست‌های اقتصادی و تجاری و بازرگانی کشور متأثر از فعل و انفعالات و ضرورت‌های پیوستن به سازمان یاد شده قرار داشت. برای رسیدن به این هدف و آماده شدن زمینه‌های آن، برنامه چهارم تغییر حامل‌های انرژی را به بهای عمده فروشی خلیج فارس با اعمال سیاست پرداخت یارانه انرژی، لغو معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، تداوم سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های عظیم دولتی، اصلاح مقررات پولی، مالی و بیمه‌ای کشور، گسترش بازارهای مالی و پولی کشور و تقویت و ارتقای سطح فعالیت بخش خصوصی برای آنچه که «توان تعامل با اقتصاد جهانی» عنوان می‌شود، هدف قرار داده بود که از حیث اقتصاد سیاسی و پیامدهای اجتماعی و فرهنگی با مقاومت‌های جدی مواجه شد. اتخاذ این رویکرد و عدم توجه کافی به سیاست‌های جبران برای

کاستن از فشارها و پیامدهای منفی سیاست آزادسازی اقتصادی و احتمال بروز شکاف طبقاتی و چالش‌های کارگری، حساسیت و دغدغه‌های جدی را برانگیخت، تا معمای اقتصادی «رشد اقتصادی بهتر است یا عدالت اجتماعی» تکرار شده و اختلافات جدی پدید آید. نمونه بارز چنین مشکلاتی مقاومت در برابر طرح استراتژی توسعه صنعتی ایران بوده است.

همان‌گونه که در بخش‌های گذشته بیان شد بند "ج" ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه رویکرد این قانون را در مورد قیمت‌گذاری دولت مشخص نموده است. این بند مطرح می‌کند که قیمت‌گذاری دولتی باید به کالاها و خدمات عمومی، انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد و در صورتی که دولت فروش این کالا یا خدمات را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، باید مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف‌شده را بپردازد. اما آنچه در مورد این بند باید به آن توجه شود این است که این بند ذیل ماده‌ای آورده شده است که وظیفه دولت را برای تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی بیان می‌کند. این امر درجه اهمیت موضوع محدود کردن قیمت‌گذاری در نظر قانون‌گذار را نشان می‌دهد چون آن را در کنار موضوعات مهمی چون مسئله اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاههای اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری و مسئله انطباق نظامهای ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی، توسعه و ارتقای سطح استانداردهای ملی و مشارکت فعال در تدوین استانداردهای بین‌المللی آورده است که مستقماً تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی را هدف قرار می‌دهند.^۱

^۱ ماده ۳۹- دولت موظف است در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی، در برنامه چهارم اقدام‌های ذیل را به عمل آورد:

الف- اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاههای اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری آنها را از طریق زیر اصلاح نماید

۱- حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاههای کوچک، متوسط، بزرگ (اعطای کمکهای هدفمند) توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی - مهندسی - تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریاب در بنگاههای کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها.

۲- رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه، بنگاههای کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاههای بزرگ و رقابت‌پذیر و اصلاح ساختار قطبی کنونی.

ب- انطباق نظامهای ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی، توسعه و ارتقای سطح استانداردهای ملی و مشارکت فعال در تدوین استانداردهای بین‌المللی، افزایش مستمر انطباق محصولات با استانداردهای ملی و بین‌المللی و ممنوعیت خرید کالاهای غیرمنطبق با استاندارد ملی اجباری توسط دستگاههای مشمول ماده (۱۶۰) این قانون، مؤسسات عمومی غیردولتی و مجریان طرحهای تملک دارائی‌های سرمایه‌ای.

ج- قیمت‌گذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. فهرست و ضوابط تعیین قیمت اینگونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کار گروهی متشکل از وزارت بازرگانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های ذی‌ربط و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد. چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف‌شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاتر شود.

با توجه به مفاده مواد (۳۹) و رویکرد کلی برنامه توسعه چهارم می‌توان بیان داشت که این برنامه به شکل جدی رویکرد محدود کردن قیمت‌گذاری توسط دولت را در پیش گرفته تا بستر نهادی لازم برای این امر در اقتصاد کشور فراهم آید و به دنبال آن اقدامات قانونی و اجرایی لازم در اقتصاد انجام شود. اما ماده (۳۹) یک مشکل اساسی دارد و همان‌طور که در بخش سوم آمد آن این است که در این ماده اشاره‌ای به قیمت تمام شده کالاها و خدمات قیمت‌گذاری شده نشده است و تنها قیمت تعیینی و قیمت تکلیفی مطرح شده است. حال آنکه برنامه‌ریزی و عمل بر مبنای قیمت تمام‌شده یکی از اهداف اصلی این برنامه بوده است.

۵-۱-۵ رویکرد برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)

برنامه پنجم توسعه با رعایت اصول زیر تهیه و تدوین شده است:

- دستیابی به جایگاه ترسیم شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست ساله در منطقه

- تحقق کامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری

- توجه به خطوط راهنمای الگوی اسلامی-ایرانی توسعه در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی

- عدالت اجتماعی، دفاع از حقوق و کرامت انسانی، تامین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و

تبعیض

- جلب گسترده مشارکت مردم و مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی

- ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی واجتماعی

برنامه پنجم توسعه در قالب الزام‌های سند چشم‌انداز و اهداف مورد نظر آن تهیه شده است. استمرار فعالیت‌های

انجام گرفته و در دست انجام، شکوفایی نهضت نرم‌افزاری و برداشتن گام‌های بلند در مسیر دستیابی به جایگاه

اول علمی و فناوری در منطقه، اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مقررات‌زدایی،

رفع موانع و تشویق مردم به مشارکت گسترده در عرصه‌های مختلف که از چند سال پیش تاکنون جهت‌گیری

اصلی دولت بوده است، از موضوع‌های محوری این برنامه بوده که شاکله برنامه را متاثر کرده است. در این

برنامه با تغییر رویکرد نسبت به دوره‌های گذشته، سعی شده است تا با نوآوری در برنامه‌ریزی به منظور تحقق

دو شاخص پایه‌ای پیشرفت و عدالت و توجه به ترسیم الگویی بومی و نقشه اسلامی-ایرانی اقداماتی صورت

گیرد. در فرآیند تهیه و تدوین این برنامه، تلاش شده با آسیب‌شناسی علمی، روند تهیه، تصویب و اجرای

برنامه‌های پنج ساله پیشین و استفاده از تجارب به دست آمده در این زمینه، به ابعاد و ملاحظات مانندی

هدفمندی، انسجام و هماهنگی درونی، انطباق با شرایط بومی، شفافیت، عملیاتی بودن، اختصار، انعطاف‌پذیری و ارائه راهکارهای روشن و اجرایی به گونه‌ای جدی و گسترده توجه شود تا سند برنامه از ضمانت اجرایی کافی برخوردار باشد.

ملاحظه می‌شود که این برنامه به‌رغم برنامه چهارم توسعه تاکید کمتری بر خصوصی‌سازی و آزادسازی دارد و بیشتر از تکیه بر الگوی ایرانی و اسلامی پیشرفت سخن گفته است و راهکار علمی و اجرایی رسیدن به پیشرفت توأم با عدالت از طرف مجری تبیین و تشریح نشد. حال آنکه این برنامه اولین برنامه پنج ساله بعد از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که به تصویب رسیده و باید تاکید بیشتری بر مفاد این برنامه داشته باشد. همان‌گونه که بیان شد در بعد قیمت‌گذاری این برنامه نیز روی محدود کردن قیمت‌گذاری که از جمله مهم‌ترین الزامات قانون اجرای اصل (۴۴) است تاکید ویژه دارد.

بند "د" ماده (۱۰۱) و صدر ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجم توسعه به موضوع قیمت‌گذاری پرداخته است. ماده (۱۰۱) این قانون به دولت این اجازه را می‌دهد تا به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قیمت‌گذاری را به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود نماید. ماده (۱۰۲) این قانون نیز وزارت بازرگانی مجاز می‌کند در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، امور اجرائی تنظیم بازار اعم از قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات را به تشکلهای صنفی و مردم نهاد واگذار نماید.^۱ بنابراین این برنامه نیز مانند برنامه چهارم بستر نهادی لازم را برای کاهش قیمت‌گذاری دولتی فراهم آورده است که این به نوعی مقدمه کار محسوب می‌شود و انتظار بر این بود نظام اجرایی قانون مصوب را به طور کامل اجرایی و عملیاتی می‌کرد.

۵-۱-۶ مقایسه رویکردهای برنامه‌های مختلف توسعه

با مقایسه رویکرد سه برنامه اخیر توسعه کشور می‌توان بیان داشت که برنامه سوم به امر الزامات تحقق و توسعه ملی در سطوح فرابخشی و بخشی و با تاکید بر اصلاحات ساختاری و نهادی پرداخته است، اما برنامه چهارم توسعه در قالب سند چشم‌انداز کشور با جهت‌گیری کلی رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی تدوین شد، این برنامه

^۱ ماده ۱۰۲- وزارت بازرگانی مجاز است در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، امور اجرائی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات را به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونیها و همچنین تشکلهای مردم نهاد حمایت از مصرف‌کننده واگذار نماید.

به «برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی» مشهور و الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی را در دستور کار داشته است، و از سوی دیگر برنامه پنجم توسعه در قالب الزام‌های سند چشم‌انداز تهیه و دستیابی به جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه، اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مقررات‌زدایی و رفع موانع و تشویق مردم به مشارکت گسترده در عرصه‌های مختلف از موضوع‌های محوری برنامه بوده که شاکله برنامه را متأثر کرده است و با عنوان برنامه اول دهه **پیشرفت و عدالت** شناخته می‌شود. با مقایسه این رویکردها می‌توان به این نتیجه رسید که هر یک از سه برنامه رویکردهای مختلفی را اتخاذ نموده‌اند. به عنوان مثال در بررسی شعار برنامه پنجم توسعه (پیشرفت و عدالت)، باید سازو کار دقیق و روشن رسیدن به پیشرفت و عدالت تبیین می‌شد، به این معنا که رویکرد رشد و پیشرفت اقتصادی و دستیابی همزمان به پیشرفت و عدالت نیاز به سیاست‌های اقتصادی کاملاً دقیق و براساس مبانی علمی دارد و تدوین کنندگان برنامه پنجم توسعه مشخص نکرده‌اند که سازوکار رسیدن به پیشرفت توأم با عدالت چگونه قابل تحقق است. گروهی از اندیشمندان پیشرفت را مقدم بر عدالت، و گروهی دیگر عدالت را مقدم بر پیشرفت می‌دانند. به نظر می‌رسد در طی برنامه پنجم توسعه بیشتر توجه‌ها به سمت سیاست‌های توزیعی بوده و دولت حتی به اجرای کامل شعار خود نیز پایبند نبوده است.

به طور کلی در سال‌های اخیر گاه شاهد اختلاف نظرهای اساسی و بنیادین میان صاحب نظران و برنامه ریزان در تعیین پارادایم برنامه‌های توسعه بوده ایم. به نحوی که به عنوان مثال این اختلاف نظرها در برنامه چهارم توسعه، منجر به جمع‌آوری و امحای برخی از کتب مبانی نظری برنامه چهارم شد و حتی این اصلاحات مانع از انتقادات شدید (معطوف به مبانی و پارادایم‌های این برنامه) نگردید. این تجربه نشان داد چنانچه اجماع کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه‌های توسعه در بین برنامه ریزان و مجریان از یک سو و صاحب نظران و بخش خصوصی و تشکل‌ها از سوی دیگر حاصل نشود، نمی‌توان به پذیرش و اجرای برنامه‌ها چندان خوش بین بود. در کنار پارادایم‌های اقتصادی برخاسته از مکاتب مختلف علمی، بخش دیگری نیز معطوف به الگوهای ارزشی حاکم بر جامعه می‌باشد. در همین راستا مفهومی تحت عنوان بحران مشروعیت در جامعه‌شناسی توسعه مطرح گشته است. در چارچوب این بحث گفته می‌شود که برنامه ریزی برای توسعه و اجرای آن در خلا صورت نمی‌گیرد. هر دو اینها در محیط‌های اجتماعی و فرهنگی معین اتفاق می‌افتد. بنابراین برنامه‌های توسعه، به شدت از پدیده‌ای به نام تعارض ارزش‌ها می‌بایست برحذر باشند. یعنی ارزش‌هایی که برنامه‌های توسعه ترویج می‌کنند، باید دقیقاً با ارزش‌های متعالی حاکم بر جامعه هم سو باشند و اگر غیر از این باشد، نه

تنها آن برنامه توسعه نمی تواند مشارکت مردم را جلب کند، بلکه ممکن است مقاومت های شدیدی را هم برانگیزد.^۱ در طی سالهای اخیر ارقام عملکرد بودجه از پیش بینی برنامه های توسعه (شامل برنامه اول تا سوم و سال اول برنامه چهارم) همواره انحراف داشته است. اختلاف فاحش بین ارقام عملکرد بودجه دولت از ارقام پیش بینی شده در برنامه های توسعه، نشانه ای از عدم وجود ارتباط منسجم و یکپارچه بین برنامه ریزی و بودجه ریزی است.^۲

فقدان ارتباط منسجم و معنا دار بین برنامه ریزی توسعه ای و عدم توجه به ساختار و ظرفیت های اقتصادی کشور از معضلاتی است که مانع از رسیدن به اهداف کمی و کیفی اقتصادی از پیش تعیین شده در کشور می شود.

بنابراین هدف از ارائه رویکرد اجمالی برنامه های توسعه ای کشور، این بود که نشان دهد برنامه های توسعه ای کشور به چه سمت و سویی و با چه دیدگاههایی بوده است. تعیین اینکه برنامه های توسعه ای کشور با چه چارچوب و طرحی تهیه و تدوین شده اند می تواند حداقل در تدوین برنامه های توسعه بعدی راهگشا باشد و با اصلاح نظام برنامه ریزی در کشور امکان شکل گیری یک ساختار اقتصادی منسجم مهیا شود. عملیاتی کردن یک برنامه توسعه ای و سایر قوانین مکمل در کشور با فراهم ساختن یک ساختار اقتصادی با ثبات به فعالان حوزه اقتصادی اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی فرصت می دهد یک نقشه راه برای تدوین استراتژی توسعه ای خود داشته باشند و نقش خود را در شکوفایی و ارزش آفرینی برای اقتصاد ملی هر چه بهتر ایفا کنند.

۵-۱-۷ عملکرد کلی برنامه چهارم توسعه

در این بخش به طور نمونه عملکرد دستگاههای اداری کشور در تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین عملکرد برخی از مفاد قانون برنامه چهارم توسعه (بند «ج» ماده (۳۹) موضوع قیمت گذاری) که مشابه ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ هستند مورد بررسی قرار می گیرد تا مشخص شود روند اجرای این برنامه ها به چه نحوی بوده و چه مشکلاتی در خصوص اجرای این برنامه وجود داشته است؟ و اینکه آیا می توان مشکلات موجود در اجرای مفاد قانون

^۱ گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، "درباره برنامه پنجم توسعه، آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ماه ۱۳۸۸

^۲ گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی "انحراف بودجه از برنامه های توسعه، دلایل و راهکارها"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۸۳۳۱، اردیبهشت ماه ۱۳۸۶

برنامه چهارم توسعه را به سایر برنامه های توسعه ای کشور و همچنین قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی حداقل، به طور نسبی تعمیم داد؟

قانون برنامه چهارم توسعه در سال های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به اجرا در آمد و مواردی از آن طی سال های بعد، اساس و مبنای اقدامات اجرایی و سازندگی کشور قرار گرفت. قانون مذکور، دارای ۱۵ فصل مشتمل بر ۱۶۱ ماده، ۳۴ تبصره و ۹ جدول مربوط به شاخص ها می باشد. بخشی از مواد مندرج در این قانون مشتمل بر ۱۱۲ مورد، مربوط به تهیه، تدوین و تصویب لوایح، آیین نامه ها، اساسنامه و دستور العمل ها می باشد که طبق ماده ۱۵۹ همین قانون، دولت مکلف شد حداکثر تا پایان نیمه اول سال ۱۳۸۴، کلیه آیین نامه ها و دستور العمل های اجرایی مذکور را تهیه و به تصویب برساند.

بخش اعظمی از مفاد مندرج در این قانون را عملیات اجرایی و شاخص های کمی و کیفی تشکیل می دهد. برخی از آن مواد مقید به مهلت زمانی از یک تا سه ساله و در مواردی نیز مقید به پایان برنامه چهارم توسعه شده بود^۱.

۱-۷-۱-۵ عملکرد برخی از دستگاه های دولتی در خصوص مفاد قانون برنامه چهارم توسعه

جدول زیر عملکرد برخی از دستگاه های اداری در خصوص تحقق مفاد قانونی برنامه چهارم توسعه که مشابه برخی از مواد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در ارتباط با قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی است را نشان می دهد.

^۱، سازمان بازرسی کل کشور، "گزارش عملکرد دستگاه های اداری کشور در تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی"

جدول ۱۷- عملکرد برخی از دستگاه دولتی در خصوص مفاد قانون برنامه چهارم توسعه در حوزه اداره کل نظارت و

بازرسی در امور صنایع و معادن و امور بازرگانی

ردیف	ماده قانونی	موضوع	دستگاه مربوطه	عملکرد
۱	(۶)	در چارچوب سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله مواد مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به منظور تداوم برنامه خصوصی سازی و توانمند سازی بخش غیر دولتی در توسعه کشور به دولت اجازه داده می شود: از همه روشهای امکان پذیر، اعم از مقررات زدایی، 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 به منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت ها استفاده می شود.	وزارت صنایع و معادن	سهام کلیه شرکت ها در چارچوب مقررات خصوصی سازی و از طریق سازمان خصوص سازی به مردم واگذاری می شود
۲	(۷)	به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت های دولتی و افزایش بازدهی و بهره وری و اداره مطلوب شرکتهایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیر دولتی، به دولت اجازه داده می شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت ها، تصویب آیین نامه های مالی و معاملاتی،...	وزارت صنایع و معادن	در سال ۱۳۸۶ جمعاً مبلغ ۷۶۱۹٫۸ میلیون سهم به ارزش ۳۳۶۸۱٫۹ سهم میلیارد ریال از سهام شرکت های تحت پوشش وزارت متبوع واگذار گردیده است. الف- سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران: واگذاری سهام سازمان در سال ۸۶ مجموعاً ۷۰۶۰ میلیون سهم به ارزش ۳۲۸۵۲٫۷ میلیارد ریال در چارچوب مقررات خصوصی سازی و سهام عدالت بوده است. ب- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران: در سال ۱۳۸۶ مجموعاً ۵۵۹٫۸ میلیون سهم به ارزش ۸۲۹٫۲ میلیارد ریال از سهام شرکت های تحت پوشش از طریق مزایده و بورس واگذار گردیده است. لازم به ذکر است کلیه شرکت های مذکور از طریق سازمان خصوصی سازی واگذار گردیده است و هیچگونه واگذاری از طریق سهام عدالت صورت نگرفته است.
۳	(۳۹) بند (ج)	در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخشهای اقتصادی، قیمت گذاری کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود میگردد.	وزارت صنایع و معادن	پیرو پیگیری های انجام شده طی سال گذشته در مورد درخواست حذف اقلام پتروشیمی از شمول فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری ۱۳۸۶/۳/۱ سهمیه بندی محصولات

ردیف	ماده قانونی	موضوع	دستگاه مربوطه	عملکرد
		فهرست و ضوابط تعیین قیمت اینگونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی ظرف ۶ ماه پس از تصویب ...		پتروشیمی با قیمت یارانه حذف و قیمت محصولات پتروشیمی آزاد شود که این موضوع عملاً با نخستین عرضه محصولات پتروشیمی از طریق بورس در تاریخ ۸۶/۱۱/۲۸ عملی گردید. ضمناً مباشرت پرداخت یارانه پودر شوینده در سال ۸۶ بعهدہ وزارت متبوع بوده کہ تاکنون مبلغ ۱۵۳۰ میلیارد ریال تخصیصی بصورت علی الحساب به کارخانجات ذیربط پرداخت شده است. فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری تدوین و پس از طرح در دبیر خانه کمیسیون تنظیم بازار توسط وزارت بازرگانی جهت تصویب به هیات وزیران ارسال شده است. لیکن علیرغم گذشت ۳ سال از زمان ارسال هنوز تصویب نشده است. نحوه قیمت گذاری کالا و خدمات موضوع این بند قانونی نیز بررسی و تهیه و تنظیم شده و جهت تصویب توسط سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان به مراجع ذیربط ارسال شده است.
۴	(۴۱) بند (ه)	تهیه لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل گیری انحصارات در سال نخست برنامه چهارم توسعه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رساند	وزارت بازرگانی	در دفتر شرکت ها و خصوصی سازی بررسی شده است. (نامه شماره ۴۰۰۳۶/۸۰۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۶)
۵	(۴)	ممنوع بودن هر گونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت در حقوق وردی علاوه بر ممنوعیت های موجود		براساس بند (ی) ماده (۱) قانون بودجه و اصلاحیه آن، به جز معافیت قانونی مذکور در بند فوق همه معافیت ها حذف شده است. تخفیفات و ترجیحات تعرفه ای واردات متخص کشورهای دوست و همسایه و توزیع عادلانه درآمد گمرکات می باشد.
۶	(۳۹) بند (ج)	- محدودیت قیمت گذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی ...	وزارت بازرگانی	- فهرست کالاهای مشمول در جلسات ستاد بررسی و کنترل قیمت مطرح و تصمیمات متخذه در ستاد در طی نامه های شماره ۱/۱۴۱۱۸ مورخ ۸۴/۹/۱۲ و ۱/۴۲۰ مورخ ۸۵/۱/۱۸ ابلاغ گردید، مصوبات فوق طی نامه ای جهت مشاور رئیس جمهور و دبیر هیات دولت به منظور طرح در هیات وزیران ارسال شده است. - در خصوص اصلاح ضوابط قیمت گذاری با توجه به

ردیف	ماده قانونی	موضوع	دستگاه مربوطه	عملکرد
				<p>مصوبه شماره ۱/۵۱۹ مورخ ۸۵/۱/۱۸ ستاد بررسی و کنترل قیمت از اعضای ستاد و وزاتخانه های ذیربط در خواست گردید پیشنهاد خود را اعلام نمایند و دریافت نظرات، جمع بندی نظرات در دست تهیه و طرح در جلسات ستاد می باشد.</p> <p>- برنامه ریزی و تمهید مقدمات لازم برای ارائه تسهیلات لازم به بخش خصوصی به منظور توسعه فروشگاههای زنجیره ای و شرکتهای پخش</p> <p>- طراحی و تدوین پروژه صندوق های مکانیزه فروش (p.o.s)</p> <p>(</p> <p>- تدوین و ابلاغ آیین نامه فعالیت فروشگاههای بزرگ و زنجیره ای در اجرای ماده (۸۶) قانون نظام صنفی</p> <p>- تصویب اساسنامه قانون فروشگاههای بزرگ و زنجیره ای</p>

ماخذ: گزارش سازمان بازرسی کل کشور در خصوص تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه

جدول ۱۸ عملکرد مواد قانونی طی پنج سال برنامه چهارم توسعه در بخش صنعت و معدن

ردیف	شماره ماده قانونی مرتبط با دستگاه	موضوع ماده قانونی	عملکرد (اهم تمهیدات صورت گرفته)
۱	ماده (۳۹) بند (ج)	قیمت گذاری کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی	<p>سال ۱۳۸۸- قیمت انواع خودرو طبق ضوابط کمیته نظارت می گردد</p> <p>- فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری تدوین و پس از طرح در دبیر خانه کمیسیون تنظیم بازار جهت تصویب به هیات محترم وزیران ارسال شده است. نحوه قیمت گذاری کالاها و خدمات موضوع این بند نیز بررسی شده و جهت تصویب به مراجع ذیربط ارسال شده است.</p> <p>- سال ۱۳۸۷- فهرست کالاهای اساسی مشمول قیمت گذاری تدوین و پس از طرح در دبیر خانه کمیسیون تنظیم بازار جهت تصویب به هیات وزیران ارسال شده است.</p> <p>-نحوه قیمت گذاری کالا و خدمات موضوع این بند قانون نیز بررسی و تهیه و تنظیم شده و جهت تصویب به مراجع ذیربط ارسال شده است.</p> <p>-قیمت انواع خودرو طبق ضوابط کمیته نظارت می گردد.</p> <p>-سال ۱۳۸۶- پرو پیگیری های انجام شده طی سال گذشته در مورد درخواست حذف اقلام پتروشیمی از شمول فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری ۱۳۸۶/۳/۱ سهمیه بندی محصولات پتروشیمی با قیمت یارانه حذف و قیمت محصولات پتروشیمی آزاد شود که این موضوع عملا با نخستین عرضه محصولات پتروشیمی از طریق بورس در تاریخ ۸۶/۱۱/۲۸ عملی گردید. ضمنا</p>

ردیف	شماره ماده قانونی مرتبط با دستگاه	موضوع ماده قانونی	عملکرد (اهم تمهیدات صورت گرفته)
			<p>مباشرت پرداخت یارانه پودر شوینده در سال ۸۶ بعهدہ وزارت متبوع بودہ کہ تاکنون مبلغ ۱۵۳۰ میلیارد ریال تخصیصی بصورت علی الحساب بہ کارخانجات ذیربط پرداخت شدہ است.</p> <p>فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری تدوین و پس از طرح در دبیر خانه کمیسیون تنظیم بازار توسط وزارت بازرگانی جهت تصویب بہ هیات وزیران ارسال شدہ است. لیکن علیرغم گذشت ۳ سال از زمان ارسال هنوز تصویب نشدہ است.</p> <p>نحوہ قیمت گذاری کالا و خدمات موضوع این بند قانونی نیز بررسی و تهیه و تنظیم شدہ و جهت تصویب توسط سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان بہ مراجع ذیربط ارسال شدہ است.</p> <p>سال ۱۳۸۵ - در ارتباط با این بند، انواع تراکتور و کمباین مشمول قیمت گذاری بودہ کہ براساس گزارشهای دریافتی در مورد قیمت های تمام شده و محاسبه مابه التفاوت آن تا قیمت تکمیلی اقدامات لازم جهت تخصیص آن بہ شرکتهای تولید کننده انجام گرفته است. پیرو پیگیری های انجام شدہ طی سال گذشتہ در مورد درخواست حذف اقلام پتروشیمی از شمول فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری، نهایتا وفق بند (ح) تبصرہ ۱۱ قانون بودجہ سال ۱۳۸۶، مصوب گردید از ابتدای ۱۳۸۶/۳/۱ سهمیه بندی محصولات پتروشیمی با قیمت یارانه حذف و قیمت محصولات پتروشیمی آزاد شود. در مورد ضوابط تعیین قیمت گذاری کالاها و خدمات مشمول نیز، اعلام نظر دفتر صنایع غیر فلزی در مورد ضوابط پیشنهادی کمیته سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان بہ دفتر امور اقتصادی وزارت متبوع منعکس گردید.</p> <p>سال ۱۳۸۴ - نظارت این وزارت در مورد دامنه شمول کالاها بہ سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان ارسال گردید.</p> <p>در جلسہ ستاد بررسی و کنترل قیمت ها، فهرست کالاهای مشمول بند ج ماده قانونی مذکور مورد تصمیم گیری و طی نامه وزیر محترم بازرگانی بہ دستگاههای مربوط منجملہ این وزارت ارسال گردید.</p>
۲	ماده (۳۹) بند (ج)	قیمت گذاری کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی	<p>- سال ۱۳۸۴ - بررسی فهرست کالاهای مشمول و ابلاغ تصمیمات متخذہ</p> <p>- سال ۱۳۸۴ - بررسی و اصلاح ضوابط قیمت گذاری</p> <p>- سال ۱۳۸۵ - کاهش تعداد اقلام قیمت گذاری شدہ از ۲۵۶ قلم در سال ۱۳۸۴ بہ ۱۳۲ قلم</p> <p>- اجرای پژوه کنترل قیمت و اعمال نظارت بر ضریب سود بخشی خرده فروشی</p> <p>- سال ۱۳۸۵ - بازنگری سالیانہ در گروہهای مشمول قیمت گذاری و کاهش از ۳۵ قلم بہ ۲۱ قلم</p> <p>- ۱۳۸۶ - خروج سیمان از سبد حمایتی و تشکیل کار گروہ در این خصوص</p> <p>- خارج نمودن سبد حمایتی کاغذ از فهرست کالاهای مشمول قیمت گذاری</p> <p>- ۱۳۸۶ - خارج نمودن برخی کالاهای حساس و ضروری (ازجملہ باطری استارتر خودرو از فهرست بند (ج) ماده فوق)</p> <p>- واگذاری قیمت گذاری دارو ها، مکمل ها و واکنش های دام و طیور بہ شرکت های تولیدی و وارداتی</p> <p>- ۱۳۸۷ - محدود نمود ضوابط قیمت گذاری مہدہای کودک، خدمات پلیس +۱۰، گذرنامہ و عوارض</p>

ردیف	شماره ماده قانونی مرتبط با دستگاه	موضوع ماده قانونی	عملکرد (اهم تمهیدات صورت گرفته)
			۱۳۸۷- انعکاس ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی و تولید داخل به شرکت‌های تولید کننده و وارد کننده محصولات شوینده و پزشکی
۳	(۴)	ممنوعیت تخفیف، ترجیح و یا معافیت	۱۳۸۵- براساس بند (ی) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۸۵، حذف همه معافیت‌ها به جز معافیت قانونی مذکور ۱۳۸۶- ارائه تخفیفات و ترجیحات موجود در واردات تنها مربوط به موافقت نامه های ترجیحات تعرفه ای و تخفیفات ارائه شده به برخی گمرکات با تراکم کاری کم

ماخذ: معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد برنامه چهارم توسعه

همانطور که در جدول شماره ۲ مشاهده می شود در خصوص مواد برنامه چهارم توسعه که مشابه با مواد قانونی اصل ۴۴ قانون اساسی (ماده (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴) می باشند، اقداماتی انجام شده است، اما به نظر می رسد اقدامات انجام شده مستمر، فراگیر و منظم نبوده است. در ادامه به دلایل عدم تحقق کامل این قوانین اشاره خواهد شد تا مشخص شود چه مشکلاتی باعث عدم تحقق این برنامه شده است. لازم به ذکر است که شناسایی مشکلات برنامه چهارم توسعه می تواند یک چارچوب مشخص برای موانع موجود در اجرای سایر برنامه های توسعه ای و اسناد بالا دستی کشور باشد.

۵-۱-۷-۲ موانع تحقق کامل قانون برنامه چهارم توسعه

بررسی اینکه قانون برنامه چهارم توسعه تا چه حد اجرایی و عملیاتی شده است می تواند یک چارچوب مناسب برای شناسایی موانع و مشکلات سایر برنامه ها و از جمله قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ در اختیار قرار دهد و می توان انتظار داشت که سایر قوانین و برنامه های توسعه ای کشور نیز با مشکلات کم و بیش مشابهی مواجه بوده و هستند.

از مجموع هفتصد و سی و شش (۷۳۶) تکلیف مقرر در قانون برنامه چهارم توسعه، تعداد دویست و پنجاه و نه (۲۵۹) مورد، تحقق هفتاد و پنج درصد تا صد درصدی داشته که ۳۵ درصد از مجموع تکالیف را شامل می شود. همچنین تعداد یکصد و شانزده (۱۱۶) مورد، تحقق پنجاه تا هفتاد و پنج درصدی را در بر گرفته که ۱۶ درصد از تکالیف می باشد. یکصد و چهل و هفت مورد (۱۴۷) مورد تحقق بیست و پنج تا پنجاه درصدی یعنی ۲۰ درصد از تکالیف مقرر در قانون برنامه چهارم توسعه را در برداشته، همچنین تعداد (۱۱۵) مورد شامل تحقق

صفر تا بیست و پنج درصدی بوده که ۱۶ درصد از تکالیف می باشد و تعداد (۹۹) مورد فاقد هر گونه پاسخ بوده که شامل ۱۳ درصد است و این دو مورد اخیر در مجموع دویست و چهارده (۲۱۴) مورد یعنی ۲۹ درصد از کل برنامه چهارم توسعه را شامل می شود.

شایان ذکر است نتایج حاصله، به استناد گزارش های دریافتی تا پایان سال ۱۳۸۷ می باشد. بر این اساس، داوری و قضاوت در خصوص آن دسته از تکالیف که موعد آنها تا پایان برنامه چهارم توسعه است را شامل نمی شود. بر این اساس، تجزیه و تحلیل ها و آسیب شناسی انجام شده در مورد علل اصلی عدم تحقق مفاد برنامه چهارم توسعه می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- اهتمام ناکافی مدیریت کلان و عدم برخورد با موارد انحراف از برنامه های مصوب
- طراحی اهداف، مواد قانونی و راهکارهای برنامه، بدون توجه به شرایط، منابع موجود و توان دستگاهها
- تغییرات مکرر مدیریت های بخشی با نگرش های متفاوت در طول مراحل تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای برنامه ها

- وجود قوانین بازدارنده و عدم اجرای کامل برخی از قوانین
- بی توجهی به ساز و کارهای نظارت و کنترل
- عدم نگرش برنامه ای و عملیاتی دستگاههای اجرائی در مراحل تدوین و اولویت بندی اهداف جزئی و برنامه های سالانه

- توجه ناکافی به ابزارهای قانونی پیش بینی شده درخصوص نظارت برنامه به رغم تصویب نظام هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه توسعه
- فقدان ساز و کار معین برای تخصیص اعتبارات دستگاههای اجرائی، مناسب با تحقق اهداف، تکالیف و برنامه ها

- نبود ساز و کار شفاف و اطلاعات لازم (بانک اطلاعات) برای ارزیابی میزان تحقق برنامه
- تغییر تشکیلات و ساختار سازمان مدیریت و برنامه ریزی بدون توجه به مأموریت ها و وظایف تعیین

شده در برنامه چهارم توسعه از جمله نبود ساختارهای لازم جهت اجرای اسناد فرابخشی

برخی از آسیب هایی که بیان شد، به عنوان نمونه: عدم نظارت و کنترل و عدم ارزیابی عملکرد به هنگام در سطح کلان، بی توجهی و عدم اقدام موثر در خصوص آسیب شناسی هایی که بعضاً انجام می پذیرد، عدم وجود ضمانت اجرایی بر انجام تکالیف و تحقق اهداف برنامه، عدم تناسب برنامه ها و اعتبارات، عدم توجه به الزامات

بین المللی، بی توجهی به الزامات تدوین برنامه های توسعه، ساختار نیروی انسانی و بودجه در نظام برنامه ریزی، از جمله مواردی هستند که در عدم تحقق برنامه های اول، دوم و سوم نیز نقش داشته اند. برای رفع این قبیل کاستی ها و ضعف های تقنینی، اجرایی و نظارتی توجه ویژه، الزامی به نظر می رسد.^۱

بدون شک دلایل عدم تحقق مفاد قوانین برنامه و آسیب شناسی دقیق این برنامه ها در تدوین منطقی، کاربردی و قابل حصول سایر برنامه ها و اسناد بالا دستی کشور می تواند مفید فایده واقع بشود. لازم به ذکر است که در این قسمت موانع تحقق برنامه چهارم توسعه به طور کلی بررسی شد تا مشخص شود اصولاً آیا مباحث مرتبط با قیمت گذاری به طور ناقص اجرایی شده است یا اینکه در سایر بخشها نیز کاستی هایی وجود دارد. بنابراین ترسیم این فضای کلی در رابطه با مباحث قیمت گذاری بعد از ذکر جزئیات اقدامات انجام شده در جداول صفحات قبل می تواند در پیشبرد اهداف گزارش موثر باشد.

نتیجه گیری

در تحلیل عملکرد برنامه چهارم توسعه و تحقق اهداف این برنامه، ملاحظه شد که این برنامه نیز مثل سایر برنامه های توسعه ای و قوانین مصوب به طور کامل تحقق نیافته است. مشکلاتی در اجرای برنامه چهارم توسعه از جمله، نداشتن ضمانت اجرایی، نبود ساز و کار شفاف اطلاعاتی (بانک اطلاعات) برای ارزیابی میزان تحقق برنامه، وجود قوانین بازدارنده و عدم اجرای کامل برخی از قوانین، توجه ناکافی به ابزارهای قانونی پیش بینی شده در خصوص نظارت برنامه به رغم تصویب نظام هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه، و... وجود داشت. این مشکلات در برنامه های اول، دوم و سوم و به نظر می رسد در برنامه پنجم و قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به ویژه مواد (۸) و (۹۰) قانون مذکور با توجه به اطلاعات محدود اخذ و استنباط شده وجود دارد.

به عنوان مثال در برنامه چهارم مشاهده شد که در خصوص بند (ج) ماده (۳۹) هرچند اقداماتی انجام شده، اما ارزیابی های کلی نشان می دهد که این اقدامات کافی نبوده و فاقد یک انسجام عملیاتی در اجرا بوده است. لذا به نظر می رسد مشکلات موجود در اجرای برنامه چهارم توسعه تا حدودی در برنامه های قبلی و تا حد زیادی در برنامه پنجم توسعه با ایجاد یک ناهماهنگی و عدم پیگیری یک رویه ثابت و معنا دار باعث آشفتگی در

^۱. سازمان بازرسی کل کشور، "گزارش عملکرد دستگاههای اداری کشور در تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی"

اجرای این برنامه ها شده است و عملاً رقابت پذیری در اقتصاد ملی بهبود قابل توجهی نیافت. لذا می توان روند مشابهی را در خصوص مشکلات موجود در تحقق کامل برنامه چهارم توسعه را، البته با اندکی تفاوت در مور قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و به ویژه مواد (۸) و (۹۰) این قانون متصور شد.

۵-۲ موانع قانونی

بیان شد که برای به ثمر نشستن یک سیاست به طور کامل باید الزامات گوناگونی فراهم آید. الزامات قانونی یکی از این موارد می باشد که اگر در آن شرایطی رعایت نشود خود مانعی در جهت به مقصود نرسیدن سیاست خواهد بود. بنابراین در این بخش از گزارش به این موانع پرداخته خواهد شد.

بدون تردید، اصل حاکمیت قانون سنگ زیرین روابط بین دولت و شهروندان به شمار می آید، به گونه ای که این اصل الهام بخش مفاهیم و اصول دیگری از قبیل قانون اساسی گرایی، قانونیت، صلاحیت، عدالت طبیعی، عدالت رویه ای، مسولیت، پاسخگویی، کنترل قضایی، تفکیک قوا و دیگر اصول و مفاهیم مرتبط است. امروزه حاکمیت قانون یکی از موضوعاتی است که بیشترین توجه اندیشمندان زمینه های مختلف را به خود جلب کرده است. امروزه این ادعا به ادعایی قابل قبول تبدیل شده است که تا وقتی حاکمیت قانون در یک کشور برقرار نشده و مورد شناسایی و احترام زمامداران قرار نگرفته است، آن نظام، نظامی حقوقی به معنای امروزی محسوب نمی شود. از این روست که امروزه، مطلع هر سخنی راجع به دموکراسی و نهادهای دموکراتیک، حاکمیت قانون است. از سوی دیگر، از آنجا که مهمترین کارکرد قانون، تنظیم روابط میان دولت و شهروندان از طرفی و شهروندان با یکدیگر از طرف دیگر است، با پیچیده تر شدن دو نوع تعامل یاد شده، نقش قانون و بالطبع مفهوم حاکمیت قانون، برجسته و قابل ملاحظه تر شده است. امروزه این اعتقاد فراگیر شده است که توسعه اقتصادی و اجتماعی از حکومتی خوب ناشی می شود که مطابق با اصول مشارکت دموکراتیک، قدرت نهادینه شده را به نحو مشروع اعمال نماید، و براساس قانون حکومت کند^۱. قوانین با توجه به کاستی ها و نیازهای هر جامعه در راستای اصلاح، کنترل، پیشرفت و شکوفایی آن تدوین و تصویب می شوند. با توجه به این مهم، نیازها و کاستی های اقتصادی کشور سبب شد تا با توجه به قاعده قانون گذاری در حوزه قوانین بالادستی اقتصادی در ایران، ابتدا سیاست های "قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" در مجلس شورای اسلامی و

^۱ مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون، چاپ دوم، انتشاراتس مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

نهایتاً در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و نهایتاً در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد. نزدیک به ۵ سال از تصویب و اجرای این قانون می‌گذرد اما در عین حال این قانون با چالش‌هایی در اجرا مواجه بوده و هست و در صورت عدم رفع آنها، تحقق اهداف مورد نظر دور از انتظار خواهد بود.

اصل ۴۴ قانون اساسی، با تقسیم نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، حدود و ثغور حضور و امکان فعالیت هر یک از بخش‌ها را احصاء نموده و به عبارت دیگر بخش‌های تعاونی و خصوصی را در فعالیتهای صدراتصل مذکور منع و مالکیت آنها را در اختیار دولت یا بخش دولتی قرار داده است. اصل اخیرالذکر در چارچوب الزامات ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی فعلی کشور و در مسیر تحقق به اهداف سند چشم‌انداز بر اساس سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ با تمرکز بر ۳ محور ذیل، دگرگونی ساختار کشور را مد توجه قرار داده است:

۱- عدم حق دولت در ورود به فعالیتهایی که مطابق اصل ۴۴ در حوزه مالکیت و مدیریت بخشهای تعاونی و خصوصی، واقع شده‌اند و واگذاری موارد جاری به بخشهای مذکور حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه

۲- تجویز و رفع محدودیت بخشهای تعاونی و خصوصی در بخشی از فعالیتهای صدراتصل ۴۴ که تا قبل از ابلاغیه، مطلقاً در حوزه مالکیت دولت بوده‌اند.

۳- توسعه بخشهای غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیتهای و بنگاههای دولتی

نگاهی به اهداف سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ که ناظر بر شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین اجتماعی، ارتقاء کارآیی بنگاههای اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیتهای اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد آنها، می‌باشد، نشان می‌دهد که تأمین چنین اهدافی به عنوان اهداف میان‌مدت به منظور دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز، صرفاً با درک کاملی از جامعیت سیاستهای ابلاغی میسر خواهد بود و در این جامعیت قطعاً باید حاکمیت قانون و قانون‌گرایی به طور جامع و کامل دنبال شود تا خود قانون که در راستای شکوفایی کشور در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی تصویب می‌شود به یک مانع در عمل و اجرا تبدیل نشود.

بنابراین در این قست تلاش خواهد که به سولاتی از قبیل: ۱- یک قانون مطلوب باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد؟ ۲- آیا قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و ویژگی‌های یک قانون مطلوب را دارا می‌باشد و

اینکه این ویژگی ها تا چه حد اجرایی شده اند؟ ۳- الزامات قوانین چیست؟ ۴- کدام قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ می باشند؟.... و سوالاتی مشابه که در این راستا می توان طرح کرد.

۵-۲-۱ برخی از ویژگی های قانون

هدف از ذکر ویژگی های یک قانون مطلوب این است که مشخص شود آیا اساسا قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ویژگی های یک قانون مطلوب را داراست؟ در ادامه به این موضوعات به طور اجمالی پرداخته و ملاحظه خواهد شد که هر چند قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارای مواد، بندها و تبصره های قابل قبولی است اما این قانون نیز همانند سایر قوانین و برنامه ها با وجود کاستی هایی که دارد به طور کامل اجرایی نشده است. هرچند ایراداتی در برخی مواد و تبصره های این قانون وجود دارد اما به نظر می رسد نداشتن ضمانت اجرا و عدم اجرای کامل برخی از مواد و تبصره های این قانون تبدیل به معضلی در حوزه اجرای قوانین در کشور شده است. برخی از ویژگی های قوانین عبارتند از:

۱- **قانون باید صریح و روشن باشد:** روشنی و صراحت از بدیهی ترین صفات قانون است که همواره از سوی اهل فن بر آن تاکید شده و در حقیقت میزان صراحت و شفاف بودن قانون از معیارهای تجربی و خبرگی قانونگذار محسوب می شود. برای روشن بودن قانون علاوه بر رعایت نکات دستوری، همیشه باید از کلمات محمل در قانون پرهیز کنیم. قواعد قابل اجرا ممکن است به واسطه عدم جامعیت و مانعیت مفاهیم و دو پهلوی بودن واژه ها مختل شود و به اجرا در نیاید، مفاهیمی مانند فوریت، تقصیر، سو استفاده از قانون و نظم عمومی. قانون گذار همواره باید در نظر داشته باشد که قانون را برای آن می نویسد که همگان آن را دریابند و در برخی موارد، دست کم اهل فن در فهم معنای آن در نمانند.

در ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ (موضوع لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی) ذکر نشده است که دولت با چه سازوکار دقیق و مشخصی امتیازات شرکتهای دولتی را لغو خواهد کرد؟ گزارشات اقدامات انجام شده به طور دقیق و روشن جهت پایش اقدامات انجام شده با چه سازوکار شفاف و روشنی اطلاع رسانی خواهد؟ همانطور که مشخص است انعکاس اطلاعات دقیق از اقدامات انجام شده در اجرای هر قانونی امری بسیار ضروری در اجرای هر قانونی می باشد. به نظر می رسد گزارشات دقیق، منسجم و تازه از اقدامات موردی و کلی به نهادهای ذیربط انعکاس داده نشده است.

۲- **قانون باید جامع و کامل باشد:** جامعیت قانون از صفاتی است که در تعریف لغوی واژه قانون نیز بدان تصریح شده است. جامع بودن قانون حاصل جامع نگری و فصیح و تحقیق قانونگذار در اطراف موضوعی است که می خواهد در موردش وضع کند. جامع نبودن قانون و عدم کمال آن موجب می گردد که قانون به تصویب رسیده، دچار اصلاحات فراوان و موضوع الحاقات شود که نمونه های آن در قوانین ما فراوان است. البته این گونه اصلاحات و الحاقات به هر حال قانون را به کمال می رسانند یا دست کم نقایص آن را تا حدی برطرف می سازند، اما نکته این است که جامع نگری در تصویب قانون، زمان اینگونه اصلاحات و الحاقات را به تاخیر می اندازد و اصل استمرار و عدم تغییر قانون را در مدت کمی پس از تصویب قانون مخدوش نمی کند.

۳- **وضع قانون باید ناشی از نیاز اجتماعی باشد:** هر قانون از آن رو وضع می شود که مشکلی را حل و فصل کند یا از بروز مشکل ممانعت به عمل آورد. از این رو قانون گذاری همواره باید بدین نکته توجه داشته باشد که آنچه انشا می کند حاصل کدام ضرورت است.

۴- **قانون باید برای تامین منافع همگان باشد:** افلاطون معتقد است: " به عقیده ما قوانینی که برای تامین منافع عده ای محدود وضع می شوند، در خور نام قانون نیستند، بلکه اساسنامه های احزابند و حقی که بر پایه آن گونه قوانین استوار باشد، لاف و گزافی بیش نیست." رعایت این اصل از آن جا ضرورت دارد که اعتبار هر قانون به میزان اطاعت از آن وابسته است و هر چه قانون عمومی تر و با منافع عموم سازگار باشد، مردم بیش تر آن را رعایت می کنند و برعکس قانون یک سویه، توسط افراد سوی دیگر به واسطه فقدان قداست به انحاء مختلف نقض می شود و این امر با اصل کلی " قداست قانون" مغایر است. نمی توان از همگان خواست به قوانینی پای بند باشند که منافعش را عده ای خاص می برند. وضع این گونه قوانین حتی با مبنای قرار داد اجتماعی مغایرت دارد. بر طبق توجیهات قرار داد اجتماعی، هر یک از آحاد مردم از بخشی از آزادیها و صلاحیت هایش به نفع جمع اعراض می کند و آن را در دست حاکمان، از جمله مقنن قرار می دهد.

۵- **قانون عادی نباید مغایر با قانون اساسی باشد:** با توجه به مبنایی بودن قانون اساسی و این که در آن راهبردهای قانونی معین و ابراز می شود و از این رو مادر تمام قوانین محسوب می گردد، هر قانون که در مخالفت با قانون اساسی باشد، باطل است و قدرت اجرایی ندارد. حسب اصل نود و چهارم قانون اساسی، مرجع تشخیص این امر شورای نگهبان است. اساسا فارغ از آنچه گفته شد به طور کلی باید گفت در سلسله مراتب قوانین، هیچ قانون مادون نمی تواند مغایر قانون مافوق باشد، از این رو آیین نامه نمی تواند قانون مصوب مجلس را نقض کند و دستور العمل و بخشنامه نمی تواند ناقض آیین نامه های اجرایی باشد.

۶- قانون باید دارای ضمانت اجرا باشد: ضمانت اجرا در زبان فارسی چنین تعریف شده است: الف) قدرتی که برای به کار بست قانون یا حکم داد گاه از آن استفاده می شود...، ب) عکس العمل قانونی تخلف از یک دستور قانونی... عدم نفوذ و بطلان دو قسم از اقسام مختلف ضمانت اجرا به معنای دوم می باشند. اساسا الزام آور بودن قاعده حقوقی مستلزم مقرون به صرفه بودن آن به ضمانت اجرای مادی است که از سوی دولت به متخلفان تحمیل می شود. اگر مواد قانون همراه با ضمانت اجرا نباشند، غالبا موجب یا انگیزه ای برای تبعیت از آن و تنظیم رفتار مردمان وجود نخواهد داشت. به هنگام نگارش قانون، اعم از قوانین شکلی و ماهوی، قانونگذار همواره باید فرض عدم اجرای قانون را مد نظر قرار دهد و برای ناقضان قانون و افرادی که از قواعد ساخته او تبعیت نمی کنند، پیش بینی های لازم را ضمن مواد قانونی به عمل آورد. البته گفتی است که ماهیت قانون به تعبیری بهترین ضامن اجرایی آن است. همان طور که در قواعد کلی نگارش قانون به تفصیل بیان شد، اگر قانونگذار در نگارش متون قانونی، فضای وضع قانون، آداب و رسوم مردمان، نفع همگانی، جامعیت قانون، و همپای طرفداران حقوق طبیعی، قوانین طبیعی حاکم بر وجود مردمان اجتماع را مد نظر قرار دهد، و پا از دایره عقل و عدالت طبیعی فراتر نگذارد و درصدد نقض قواعد اخلاقی بر نیاید، پیشاپیش خردمندانه از موارد نقض قانون کاسته می شود و دغدغه هایش در وضع ضمانت اجرا تقلیل خواهد یافت. قانون فاقد ضمانت اجرا اساسا ویژگی اصلی قانون را دارا نیست. ضمانت اجرا به زبان اهل منطق، جوهر قانون است و بدون آن، قانون به حد پند و اندرز تنزل می یابد. با توجه به آنچه گفته شد، عدم پیش بینی ضمانت اجرا باید از موارد ضعف قانون نویسی محسوب گردد.

آنچه در اجرای هر قانونی، از جمله قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، مهم جلوه می کند داشتن ضمانت اجرایی در تک تک مواد، تبصره، بندها و... و همچنین اجرای کامل قوانین مصوب می باشد. در بخش چهارم گزارش ملاحظه شد، اگر چه اقداماتی در خصوص مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص لغو امتیازات شرکت های دولتی در بازار کالاها و خدمات منتخب انجام شده است، اما کارایی و اثر بخشی خود را در راستای تقویت رقابت پذیری در اقتصاد ملی به دلایلی از جمله عدم اجرای کامل قوانین (نداشتن ضمانت اجرایی) که در ارتباط با حوزه قانون گذاری می باشد، نداشته است.

۷- قانون باید با نظام حقوقی هماهنگ باشد: هر قانون جدید، شاخه ای نوپاست که بر پیکره نظام حقوقی پیوند می خورد و به همین خاطر باید در وضع قانون دقت فراوان کرد تا آن که پیوندهای فراوان به این پیکره آسیب نرساند، بلکه به پر بارتر شدن آن بینجامد.

۸- قانون باید اصول حقوقی را مراعات کند: در هر نظام قانونی، برخی اصول همواره مورد احترام بوده اند و قانونگذار نیز به عنوان واضع قانون باید به این اصول، مادام که نسخ نشده اند، احترام بگذارد.^۱

نتیجه ای که گرفته می شود این است که چنانچه قوانین مصوب به طور کامل محقق شوند، ولو اینکه بصورت ناقص تهیه، تدوین و تصویب شده باشند، می توان مشکلات و ایرادات قوانین را در صورت ناقص بودن شناسایی و مرتفع کرد. به نظر می رسد/ اجرای کامل قوانین ناقص دارای یک مزیت است و آن اینکه می توان قوانین ناقص را اصلاح و مشکلات را در حوزه های دیگری از قبیل اجرا، بسترهای نهادی و قانونی و... جستجو کرد.

۵-۲-۲ الزامات قوانین

قوانین دارای یک سری الزاماتی هستند که چنانچه در تدوین به آنها توجه کافی نشود می تواند مشکلاتی را در حوزه قانون گذاری و اجرای آن به وجود آورد. به عنوان مثال چنانچه قوانین تصویب شده دارای شفافیت کافی، ساده و قابل فهم برای عموم مردم نباشند می تواند باعث تفسیرهای متعدد از قوانین شده و گروهی از آن منتفع شوند و تامین منافع همگان که یکی از ویژگی های قوانین است نقض شود. به این ترتیب به نظر می رسد دیگر عموم مردم به اجرای قوانین مصوب پایبند نخواهند بود. این الزامات عبارتند از:

۱- شفافیت قوانین: وضعیت قانونی کشور از عوامل بسیار مهم در جریان واگذاری است. در جایی که قوانین مالی و اقتصادی حدود مشخصی داشته باشند بخش خصوصی با رغبت و اطمینان بیشتری به سمت بخش دولتی و تحویل گرفتن فعالیت های اقتصادی از این بخش، روی می آورد. برعکس، هر جا دولت ها حکومت مطلقه داشته باشند و یا آنکه سابقه مصادره اموال و سلب مالکیت جا افتاده باشد، مردم نسبت به اصالت واگذاری، تردید بیشتری خواهند داشت و این بی اعتقادی در نهایت به کندتر شدن فرایند واگذاری می انجامد.

از سوی دیگر، ویژگی های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی هر اقتصاد، به نوبه خود بر جریان واگذاری و سرعت انتقال فعالیت ها از بخش دولتی به بخش غیر دولتی تاثیر بسزایی دارد. در جوامعی که مردم سالاری سابقه دیرینه ای دارد، واگذاری فعالیت های اقتصادی دولت به مراتب فراگیرتر است. برای اجرای هر چه دقیق سیاست ها، لازم است قوانین موجود در کشور از سادگی و شفافیت لازم برخوردار باشند تا سرمایه گذاران، با

^۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: بیگ زاده، صفر (۱۳۸۷)، شیوه نگارش قانون، چاپ سوم، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی

اطمینان خاطر از اینکه حقی از آنها به لحاظ قانونی تضییع نمی شود و تفسیرهای متعدد از قوانین گاه به ضرر آنها تمام نمی شود وارد صحنه شوند.

۲- اصلاح قوانین موجود: یکی از مشکلات پیش روی سرمایه گذاران بخش خصوصی، وجود مجموعه ای سرکوب کننده از قوانین و مقررات پیچیده، مجوزها و سایر نابسامانی های نهادی است که اغلب غیر شفاف اند و معمولاً با قواعد و مقرراتی که در سایر نقاط دنیا اعمال می شوند، ناسازگارند. اغلب سرمایه گذاران بخش خصوصی، به دلیل وجود این فرایندهای دست و پا گیر، گریزان شده و در نتیجه ورود سرمایه، بنگاهها و سرمایه در کشور کاهش می یابد. در نهایت باعث می شود که رشد اقتصادی لازم محقق نشود. همچنین وجود موانع قانونی، راههای دور زدن فرایندهای پیچیده را پیش روی افراد قرار می دهد.

به طور کلی در کشور ما قوانینی وجود دارد که از دید کارشناسی معایبی دارند. به عنوان نمونه می توان به قانون کار، قانون سرمایه گذاری مستقیم، قوانین مالیات ها، قانون بورس و اوراق بهادار، قانون بیمه و غیره اشاره کرد.

۳- تمرکز قانون گذاری: یکی از معضلات موجود در کشور ما وجود نهادها، سازمان ها و شوراهای مختلفی است که اقدام به تصویب قوانین و مقررات و بخشنامه های مختلف می کنند. برای نمونه، علاوه بر مجلس شورای اسلامی که وظیفه قانون گذاری در کشور را بر عهده دارد، سایر نهادهای قانون گذاری مثل وزارتخانه ها، شوراهای رسمی مثل پول، اعتبار و اقتصاد و ...، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... وجود دارند که هر کدام به نحوی، مرتباً قوانین و مقررات موجود را دست کاری و تغییر می دهند، به طوری که در برخی موارد، به دلیل عدم هماهنگی ملاحظه می شود مقررات متناقض بسیاری، در آن واحد اجرا می شود. به عبارت دیگر هر نهاد بی آنکه نتیجه تصمیم خود را بر سایر بخش ها در نظر بگیرد، اقدام به گذاردن قوانینی می کند که می تواند اقتصاد را فلج کند. نمونه بارز این عدم هماهنگی به وفور در کشور یافت می شود. وجود یک نهاد قانون گذاری در کشور که تمامی بخش های اقتصادی اعم از دولتی یا غیر دولتی به رعایت قوانین آن احترام بگذارند الزامی به نظر می رسد.

۴- تصویب قوانین جدید: یکی از الزامات اجرای این سیاست ها، تصویب قوانین جدید می باشد. بدیهی است به دلیل ساختار دولتی اقتصاد کشور، در بسیاری از زمینه ها، قوانین مورد نیاز تصویب نشده است. بررسی تجربیات کشورهای دیگر نشان می دهد که بدون تدوین قوانین کارآمد و عدم همراهی قوه مقننه، سیاست های خصوصی سازی و روند اجرای قانون اصل ۴۴ شکست می خورد.^۱

^۱ عطائی، امید (۱۳۸۹)، مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، چاپ اول، انتشارات مرکز پژوهش های شورای اسلامی

در نتیجه با توجه به مطالب گفته شده اینطور **استنباط** می شود که موارد مذکور همگی دارای اهمیت هستند اما آنچه که در ارتباط با این بخش مهم تر جلوه می کند و می تواند به عنوان یک مانع قانونی ظاهر شود، **عدم تمرکز قانون گذاری** در کشور است. وجود نهادها و سازمانهای مختلف در کشور، که اقدام به تصویب قوانین، مقررات و بخش نامه های مختلف می کنند باعث ایجاد یک نوع **موازی کاری** در تصویب قوانین و بروز یک آشفتگی در اجرای هر چه بهتر قوانین می شوند. به طور مثال بند (د) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه در جهت محدود کردن دولت در قیمت گذاری کالاها و خدمات، مشابه ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ می باشند. و یا سایر قوانین مغایر و مشابهی که از سوی نهادهای مختلف تصویب می شوند. **تمرکز قانون گذاری** در حوزه های مختلف از جمله در حوزه اقتصاد، می تواند در اخذ نتایج بهتر در جهت پیشرفت، بالندگی و شکوفایی اقتصاد ملی مفید فایده واقع شود، در غیر انصورت قوانین خود باعث بروز مشکل خواهند شد.

۵-۲-۳ قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

عدم توجه به ویژگی های قانون که به طور خلاصه به آن پراخته شد و همچنین عدم توجه به الزامات آن، اجرای هر نوع قانونی را، از جمله قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می تواند با مشکلاتی مواجه نموده و به عنوان یک مانع قانونی در اجرای هر چه بهتر قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ ظاهر شود. در ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قید شده است "از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می گردد و مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحا و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود." و لازم است فعالیت های اقتصادی بخشهای مختلف اقتصادی کشور اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی با توجه به این قانون ارزیابی و تنقیح گردد.^۱ طبق "قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور" مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ وظیفه تنقیح قوانین به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است و لذا لازم است بخش ذیربط قوانین مغایر و متناقض را شناسایی و در جهت اصلاح، تکمیل و تنقیح قوانین مربوط کوشش لازم را به عمل آورد. از قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در رابطه با کاهش قیمت گذاری دولت موضوع ماده (۹۰)

^۱ برای مطالعه بیشتر در خصوص قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ رجوع شود به: اتاق بازرگانی، صنایع و معادن تهران "تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" مرکز مطالعات و بررسی های اقتصادی، ۱۳۸۹

قانون اجرای اصل ۴۴ می‌توان به ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا^۱ اشاره کرد. همان گونه که از متن این قانون بر می‌آید دولت در سازوکار تخصیص بهینه اعتبارات بانکی کشور با قیمت گذاری‌های دستوری دخالت دارد و حداقل‌ها و حداکثرها در متن ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا نشان‌ار دخالت در سازوکار بازاری است. لذا این قانون و سایر قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ نیاز به اصلاح دارند، به نحوی که منافع بانک‌های خصوصی و دولتی در راستای اجرای هر چه بهتر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دیده شود. بنابراین اگر بتوان قوانین مغایر و متناقض را یکی از موانع اجرای اثر بخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تلقی کرد باید کوشش شود که این موانع مرتفع شود.

قوانین مصوب در رابطه با محدود کردن دولت در لغو امتیازات شرکتهای دولتی نیز بعضاً در تناقض با یکدیگر قرار دارند، به نحوی که می‌توان از آن به عنوان یک مانع در اجرای هر چه بهتر قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) یاد کرد. ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که خواستار امتیازات و معافیت‌های مشابه برای بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی است در تناقض با ماده (۳۳) قانون برنامه بودجه^۲ یا ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه^۳ قرار دارند. قوانین در راستای پیشرفت و اعتلای یک کشور به تصویب می‌رسند و چنانچه در راستای تکمیل و تصحیح یکدیگر تصویب نشوند می‌تواند تبدیل به یک مانع در راستای رسیدن به اهداف ملی باشد. باید در تصویب قوانین از موازی کاری و تصویب قوانین مغایر با سایر قوانین مشابه توجه کافی نموده و قانون‌گذاران در راستای تسریع، تکمیل و تنقیح قوانین روند اثر بخشی را در به دست آوردن خروجی

^۱ متن کامل ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا " " بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین نامه ای که به تصویب هیات وزیران می‌رسد براساس ماده (۱۹) در امور پولی و بانکی دخالت کند: ۱- تعیین حداقل و یا حداکثر نسبت سهم سود بانکها در عملیات مشارکت و مضاربه. این نسبتها ممکن است در هر یک از رشته‌ها مختلف و متفاوت باشد. ۲- تعیین رشته‌های مختلف سرمایه گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرحهای سرمایه گذاری و مشارکت. حداقل نرخ سود احتمالی ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف متفاوت باشد. ۳- تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانکها در معاملات اقساطی و اجاره به شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام شده مورد معامله. این نسبتها ممکن است در موارد مختلف متفاوت باشد. ۴- تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی (مشروط بر این که بیش از هزینه کار انجام شده نباشد) و حق الوکاله بکارگیری سیاست سپرده‌های سرمایه گذاری توسط بانکها دریافت می‌شود. ۵- تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده (۶) و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانکها در این موارد. ۶- تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضاربه، سرمایه گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، نسبه، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله وقرض الحسنه برای بانکها و یا هر یک از آنها در هر یک از موارد و رشته‌های مختلف و نیز تعیین حداکثر تسهیلات اعطایی به هر مشتری. " قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاره کرد.

^۲ متن کامل ماده (۳۳) قانون برنامه بودجه " در مورد برخی از طرحهای انتفاعی که توسط شرکتهای دولتی و موسسات وابسته به دولت اجرا می‌شود شورای اقتصاد می‌تواند به پیشنهاد سازمان اجازه دهد حداکثر تا پنجاه درصد از اعتبار لازم برای اجرای طرح انتفاعی به صورت بلاعوض اعطا شود "

^۳ متن کامل ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه " به شرکتهای دولتی و شهرداریها اجازه داده می‌شود در راستای تامین منابع ارزی طرحهای سرمایه گذاری خود، پس از تایید وزارت امور اقتصادی و دارائی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکتها و شهرداریهای مذکور است. "

مطلوب و مورد نظر پیگیری کنند. جدول شماره ۴ به برخی از قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره دارد.

جدول ۱۹- برخی از قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

موضوع	مواد قانونی	ارزیابی کلی
۱- قوانین مغایر با محدود کردن دولت در لغو امتیازات شرکتهای دولتی	۱- ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه ۲- ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه ۳- بند (۱) ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی ^۱	قانون گذار باید در جهت اصلاح قوانین مغایر و مشابه با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اقدامات لازم را انجام دهد تا قوانین مصوب به عنوان یک مانع قانونی در راستای اجرای قانون مذکور ظاهر نشوند. وجود قوانین مغایر یا مشابه با قانون مذکور می تواند باعث اقدامات دوگانه و موازی کاری از سوی نهادهای اجرایی شود.
۲- قوانین مغایر با کاهش قیمت گذاری دولتی	۱- ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا ۲- ماده ۱۵ قانون تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)	

ماخذ: تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن تهران

علاوه بر موارد پیش گفته درباره موانع قانونی محدود کردن قیمت‌گذاری به این موارد نیز می‌توان اشاره نمود: گنگ بودن حدود و ثغور کالاها و خدماتی که باید قیمت‌گذاری شوند، پراکنده بودن قوانین مرتبط با قیمت‌گذاری برای نمونه در قوانین برنامه، قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴، مصوبات دولت و شورای اقتصاد، نبود مرجع قیمت‌گذاری واحد در قانون برای نمونه وزارت کشاورزی، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، شورای رقابت، فقدان رویه مصوب برای تعیین قیمت برای مثال هزینه تمام شده، قیمت تعیین شده، قیمت عادلانه روز، و فقدان الزام دولت به اجرای قوانین (نظارت بر اجرای دولت).

نتیجه‌گیری

^۱ متن ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی "معاملات وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره واستیجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که شمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در موارد زیر: ۱- در مورد معاملاتی که طرف معامله وزارتخانه یا موسسه دولتی و یا شرکت دولتی باشد ..."

در مجموع نتیجه ای که گرفته می شود این است که این سه عامل یعنی عدم رعایت ویژگی های قوانین، عدم توجه به الزامات قوانین و وجود مغایرت در قوانین می تواند اجرای هر قانونی را با مشکلاتی مواجه سازد. جدول شماره ۴ به طور خلاصه به مشکلات موجود در حوزه قانون گذاری در خصوص اصل ۴۴ قانونی اساسی اشاره دارد.

جدول ۲۰- برخی از مهمترین مشکلات موجود در حوزه قانونی

موضوع	موارد رعایت نشده	پیامد
۱- عدم رعایت ویژگی های قوانین	۱- ویژگی صریح، ورشن، جامع و کامل بودن قانون (ناقص بودن متن ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) ۲- نداشتن ضمانت اجرایی قوانین مصوب	در یک ارزیابی کلی عدم رعایت هر یک از موارد ذکر شده (عدم رعایت ویژگی های قوانین، عدم تمرکز قانون گذاری و وجود قوانین مغایر یا مشابه) با ایجاد ابهام و بی نظمی در اجرای قوانین، عدم پابندی به قانون مصوب به دلیل وجود قوانین مختلف در یک حوزه و ایجاد نهادهای موازی و به تبع آن وجود قوانین مشابه یا مغایر که می تواند از عدم تمرکز قانون گذاری در کشور نشأت بگیرد از موانع قانونی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به شمار می روند.
۲- الزامات قوانین	۱- عدم تمرکز قانون گذاری (مجلس، شوراهای پول و اعتبار، مجمع تشخیص مصلحت نظام و...)	
۳- قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	۱- ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا (قانون مغایر با اصل ۴۴) ۲- بند (۱) ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی (قانون مغایر با اصل ۴۴) ۳- ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه (قانون مغایر با اصل ۴۴) ۴- ماده (۸۳) قانون برنامه پنجم توسعه (قانون مغایر با اصل ۴۴) و...	

۳-۵ موانع اجرایی

موضوع بحث دو قسمت قبل موانع و مشکلاتی بود که به لحاظ ساختاری و قانونی برای محدود کردن قیمت گذاری دولت و لغو امتیازات شرکت های دولتی وجود داشت. از این رو در اینجا به موانع اجرایی پیرامون این موضوع پرداخته خواهد شد، هرچند که تفکیک این سه عامل به دلیل فقدان یک مرز مشخص بین آن ها به شدت مشکل است. چون همان گونه که در دو قسمت قبل دیده شد امکان دارد موانع نهادی با موانع قانونی در برخی موارد هم پوشانی ایجاد نمایند. اجرای یک قانون با توجه به نوع آن ممکن است الزامات بسیار متفاوتی داشته باشد. در برخی موارد نیاز است که سازمانی یا نهادی ایجاد شود، بین نهادهایی هماهنگی ایجاد گردد،

نیروهای جدیدی به کار گرفته شوند، مسئولیتی بر عهده سازمانی گذارده شود و یا بین نهادها یک تقسیم کار انجام شود.

بدون شک اگر در انجام هر یک از این کارهای اجرایی خللی ایجاد شود، مانعی برای اجرای قانون مورد نظر خواهد بود. برای نمونه تخلیه بدنه کارشناسی، عدم وجود اطلاعات قابل پیگیری، عدم نظارت، دخالت دولت در سازوکار بورس بخشی از موانع اجرایی در ارتباط با محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو امتیازات در مورد کالاها و خدمات منتخب است. از این‌رو، در این بخش به موانع و مشکلات اجرایی در مورد قوانین مزبور پرداخته می‌شود.

۵-۳-۱ موانع اجرایی محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی

برای محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی کالاها و خدمات، انجام برخی اقدامات در ذیل قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه گنجانده شده است. نحوه اجرای این اقدامات در بعضی موارد خود از موانع جدی برای محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی است. برای نمونه تشکیل بورس کالا یکی از اقدامات در جهت تعمیق بازار و کاهش قیمت‌گذاری است ولی دخالت دولت در سازوکار بورس سبب دور شدن از این نتیجه می‌شود. در ذیل به نمونه‌هایی در این مورد اشاره می‌شود.

• دخالت در سازوکار بورس کالا به عنوان نماد نهاد بازار در اقتصاد

بیان شد که در ماده (۱۵) قانون تامین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) آمده است که بعد از تشکیل بورس کالا و پذیرش هر یک از این کالاها در بورس کالا، این کالاها از شمول ضوابط قیمت‌گذاری معاف می‌شوند. اما اقدامات اجرایی انجام گرفته در این مورد نشان از دخالت دولت در تعیین قیمت این کالا در بورس کالا دارد. برای مثال دولت در بحث تعیین قیمت سنگ آهن به جای اینکه به مکانیسم عرضه و تقاضا تکیه نماید خود یک قیمت پایه برای این کالا مشخص می‌کند و افزایش و کاهش قیمت آن را به مقدار خاصی محدود می‌کند. در مورد پنبه و شکر نیز این دخالت دولت به شیوه دیگری اعمال می‌شود. به این شکل که دولت برای پنبه مستقماً قیمت تضمینی تعیین می‌کند و تعیین قیمت چقدر به شکل غیرمستقیم قیمت شکر را تحت تاثیر قرار می‌دهد. به این دلیل است که دولت به دخالت در سازوکار بورس محکوم شده و در برخی موارد بورس کالا را به عامل گرانی متهم کرده‌اند.

• چند نهاد خود را مسئول قیمت‌گذاری یک کالا می‌دانند

یکی دیگر از موانع اجرایی در بحث قیمت‌گذاری مشخص نبودن نهاد قیمت‌گذار است. به هر حال عملکرد شورای رقابت طی سالهای پس از تاسیس در خصوص وظایفی مانند تشخیص مصادیق رویه های ضد رقابتی و تعیین مجازات عاملان آن، تعیین محدوده بازارها، تهیه دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و دسترسی به بازارهای انحصاری، عملکرد کارآمدی نبوده و ضعف های جدی در مواجهه با متخلفین و عاملان ایجاد انحصار و مخل رقابت، عدم پوشش وظایف خود در قبال تعیین محدوده بازارها و میزان تمرکز در هر بازار و ... قابل مشاهده است. از سوی دیگر، اقدامات موازی و صدور احکام مشابه با فعالیت شورا در دستگاهها و نهادهایی نظیر سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و سازمان تعزیرات حکومتی قیمت گذاری بسیار از کالاها از سوی دولت به ویژه پس از اجرای قانون هدفمند سازی یارانه ها و تداخل گسترده قوانین ناظر بر نهاد های فوق الذکر و سایر نهادها و دستگاههای مشابه با شورای رقابت، عاملی برای عدم موفقیت این شورا بوده است. به عنوان نمونه، واگذاری سهام شرکت خودروسازی سایپا و خرید آن توسط شرکت های اقماری زیر مجموع آن یکی از نمونه های **ایجاد انحصار** در بازار بود. در واقع شرکت خودرو سازی سایپا از طریق شرکت های اقماری زیر مجموعه خود که به نوعی غیر مستقیم، بخشی از مالکیت و مدیریت آنها را تحت پوشش خود داشت، وارد بازار بورس شد و اقدام به خرید سهام خود کرد، البته پس از گذشت چندین ماه و با تذکر چندین نهاد نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و ...، شورای رقابت اقدام به بررسی موضوع نمود و در نهایت با توجه به وضعیت متقاطع سهامداری شرکت های خودروسازی، حکم نهایی را صادر کرد. مفاد این حکم مبنی بر این است که تا پایان سال ۱۳۹۰، هیچ یک از شرکت های خودروسازی نباید به صورت مستقیم یا غیر مستقیم سهام یکدیگر را در تملک داشته باشند. هر چند در نهایت شورای رقابت حکم خود را صادر کرد، اما با توجه به وظیفه و مسئولیت ابزارهایی که شورای رقابت در اختیار دارد، لازم و ضروری است که قبل از انجام این گونه معاملات، با شناسایی و تشخیص انحصار در بازارها، مانع از انجام آنها شود.^۱ و یا در بازار خودروی کشور که در یکساله اخیر بحث در مورد آن زیاد بوده است این چند صدایی در مورد **قیمت‌گذاری** به وضوح دیده می‌شود. در چند

^۱ گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی " آشنایی با قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکتهای دولتی " ، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۷، بهمن ماه ۱۳۹۰

ماه اخیر سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، شورای رقابت و نیز خورد خوروسازان به تعیین قیمت خودرو دست زده‌اند که این خود مکانیسم عرضه و تقاضا را در این بازار بر هم زده است و از موانع اجرایی جدی در این حوزه به شمار می‌رود.

به طور کلی و نمونه ضعف در عملکرد این نهاد ریشه در قوانین بالا دستی و فضای کلی حاکم بر اقتصاد کشور دارد که اجازه نمی‌دهد این نهاد وظایف قانونی تعیین شده خود را به طور کامل به انجام برساند و الزاماً نمی‌توان عملکرد مسولان این نهاد را مورد خطاب قرار داد و نیاز است فرآیندها و رویه‌های قانونی در این خصوص بازتعریف شوند. جدول شماره ۵ به برخی از مهمترین مشکلات در خصوص عملکرد شورای رقابت به عنوان یک نمونه از نهادهای که در حوزه وظایف خود دارد اشاره می‌کند.

جدول ۲۱- برخی از مهمترین مشکلات موجود در حیطه وظایف شورای رقابت

نام نهاد	موارد مورد بررسی	علل ضعف در عملکرد این نهاد
شورای رقابت	<p>۱- قوانین بالادستی (اختصاص یک فصل شامل ۴۲ ماده از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص تسهیل رقابت و منع انحصار و تدوین تشکیلات و وظایف مرکز ملی رقابت)</p> <p>۲- ابزارهای قانونی پیش‌بینی شده (به طور نمونه ماده (۵۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع لغو امتیازات دولتی و سایر مواد ...)</p> <p>۳- قدرت اجرایی</p> <p>۴- وجود نهادهای موازی (سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و سازمان تعزیرات حکومتی)</p>	<p>با وجود قوانین بالا دستی و ابزارهای قانونی پیش‌بینی شده این شورا در مجموع به دلایل مختلفی از جمله وجود نهادها و اقدامات موازی و صدور احکام مشابه از سوی این نهادها در انجام وظایف خود به طور کامل موفق نبوده است. می‌توان مشکلات موجود در این نهاد را به طور نسبی به سایر نهادهای ایجاد شده در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بطور نسبی تعمیم داد.</p>

• دخالت غیرمستقیم دولت در قیمت‌گذاری برخی کالاها

تعیین قیمت تضمینی برای یک کالا را می‌توان به عنوان دخالت مستقیم در تولید آن کالا دانست ولی این تعیین قیمت تأثیرات غیرمستقیم زیادی روی قیمت‌های سایر کالاهای مرتبط با این کالای تعیین قیمت‌شده دارد. برای مثال هنگامی که دولت قیمت تضمینی خرید چغندر از کشاورزان را اعلام می‌نماید به شکل غیرمستقیم قیمت قند و شکر را در کشور مشخص کرده است. این امر از موانع اجرایی جدی در حوزه قیمت‌گذاری دولتی است که هیچ‌گاه به آن پرداخته نشده است. مثال‌هایی از این دست بسیار فراوان هستند: تعیین قیمت تضمینی گندم و

تأثیر آن بر قیمت آرد، نان و شیرینی، تعییت قیمت تضمینی پنبه و تأثیر آن روی قیمت پارچه‌های تولیدشده. اتخاذ این رویکرد از موارد نقص در بازار کالاها و خدمات منتخب است که می‌توان آن را به کلیه بازارها تعمیم داد.

• پیچیده بودن برخی محاسبات

هزینه تمام شده، قیت عادلّه روز و قیمت بازار از جمله اصلاحاتی هستند که در قوانین مزبور آمده‌اند. محاسبه دقیق هر یک از این ارقام از جمله مشکلات اساسی در اجرای این قانون است. برای مثال اگر هدف تعیین قیمت تمام شده باشد این کار برای کالاهای کشاورزی بسیار مشکل است چون مرغوبیت زمین‌ها متفاوت است و بحث رانت ریکاردو پیش می‌آید.

• وسیع بودن دامنه شمول در اجرا

یکی از مشکلات اساسی برای اجرای کامل این مواد این است که اگر این قانون بخواهد به‌طور کامل اجرا شود در برخی موارد دامنه شمول بسیار گسترده‌ای پیدا می‌کند. برای مثال اگر نیاز باشد مابه‌التفاوت قیمت تعیینی و هزینه تمام شده برای مثال به تولید کنندگان پنبه پرداخت شود این امر مستلزم شناسایی و ارتباط برقرار کردن با شمار بسیار زیادی کشاورز پنبه‌کار است. یا به‌طور مثال اگر این واقعه در مورد گندم رخ دهد که کار بسیار مشکل‌تر خواهد بود.

• عدم هماهنگی در اجرای همه بخش‌های قانون

هنگامی که یک قانون برای اجرا ابلاغ می‌شود این امر نشان می‌دهد که وجود یک کاستی و رسیدن به یک هدف مد نظر قانون‌گذار بوده و از نظر قانون‌گذار اجرای هماهنگ تمام مفاد آن قانون هدف مورد نظر را محقق خواهد نمود. اما یکی از موانع و مشکلات اساسی در اجرای قوانین مد نظر این تحقیق این است که دولت در اجرای این قوانین این اصل را رعایت نکرده و به بخش‌هایی مانند واگذار اهمیت بیشتری داده و از برخی مواد مانند ماده (۸) قانون اجرای اصل (۴۴) به کلی فراموش شده است.

• کمبود اطلاعات و کاستی‌های نظارت

وجود اطلاعات صحیح و واقعی در هر حوزه‌ای سبب انجام تحلیل‌های صحیح و نزدیک به واقع از حوزه شده و سبب اتخاذ تصمیم‌های کم نقص در مورد آن می‌شود. از طرف دیگر وجود اطلاعات سبب می‌شود که سیستم نظارت قوی‌تر عمل نموده و هرگونه انحرافی به آسانی تشخیص داده شود. کمبود اطلاعات در مورد قیمت‌گذاری کالاها و خدمات از جدی‌ترین موانع در قیمت‌گذاری کالاها می‌باشد. این کاستی در این حوزه به حدی است که اطلاع دقیقی از تعداد کالاهای تعیین قیمت شده وجود ندارد. به تبعیت از این امر اطلاعات دقیقی در مورد هزینه‌ای که تعیین قیمت بر دوش دولت و جامعه می‌گذارد نیز وجود ندارد. عدم وجود یک منبع اطلاعاتی منسجم در این حوزه از دیگر ضعف‌هایی است که اتخاذ تصمیم در این مورد را بسیار مشکل کرده و از کارایی بازار این کالاها کاسته است. از سویی دیگر فقدان شاخص‌هایی برای ارائه گزارش عملکرد در مورد این قانون از جمله مهم‌تر دلایلی است که سبب کمبود اطلاعات گشته و نظارت بر این قانون را سخت نموده است. البته کاستی‌های موجود در نظارت نیز خود سبب شده است اطلاعاتی در مورد عملکرد این قانون تولید نشود.

جمع‌بندی

موانع و مشکلات اجرایی بیشتر به مشکلاتی در حوزه ادامه دخالت دولت در اقتصاد در حوزه قیمت‌گذاری برمی‌گردد، که این امر ریشه در این دارد که قانون در این حوزه دارای کاستی‌هایی است و علاوه بر آن اطلاعاتی در مورد نحوه و میزان اجرای قانون وجود ندارد که این خود هم از عدم نظارت بر قانون نشأت می‌گیرد و هم دلیل است تا نظارت بر اجرای قانون مختل شود.

۳-۲ موانع اجرایی لغو یا تعمیم امتیازات شرکت‌های دولتی

در بخش گذشته به اقداماتی که در راستای لغو امتیازات انجام شده بود اشاره شد. واگذاری شرکت‌ها، برون‌سپاری برخی کارهای این شرکت‌ها، لغو معافیت مالیاتی و لغو اعطالی برخی تسهیلات از جمله مهم‌ترین اقدامات اجرایی این بخش این بود و انجام این اقدامات مهم‌ترین نتیجه بخش گذشته بود. با توجه به نتیجه بخش قبل که واگذاری را راه حل لغو و تعمیم امتیازات دانست می‌توان استدلال نمود که هر مشکل اجرایی که مانع واگذاری، آزاد سازی قیمت‌ها و فضای اقتصاد کشور در جهت گسترش نقش بخش خصوصی واقعی

شود، مانع لغو امتیازات نیز خواهد گشت. با تکیه بر این استدلال در این قسمت باید به موانع اجرایی واگذاری و سایر موارد اشاره نمود تا بتوان موانع لغو امتیازات را نیز به تبعیت از آن استخراج نمود.

شرکت‌های دولتی مانند شرکت خدمات حمایتی کشاورزی مطابق اساس نامه خود وظایف بسیاری را بر عهده دارند. برای نمونه از تهیه بذر مرغوب گرفته تا تهیه سیاست‌گذاری در این عرصه و تدارک ماشین آلات کشاورزی همگی بخشی از وظایف این شرکت هستند. در بعد اجرایی مشخص است شرکتی با این دامنه وسیع از فعالیت، نیاز به یک سازوکار اجرایی بسیار گسترده دارد و کوچکترین ناهماهنگی سبب از بین رفتن زحمات کل نیروهای شرکت خواهد شد. بنابراین واگذاری این شرکت به بخش خصوصی ناممکن است. از سوی دیگر برخی از وظایفی که بر عهده این شرکت است غیرانتفاعی بوده و برای انجام شدن نیاز به بودجه دولتی و برخی امتیازات دارد. بنابراین غیرانتفاعی بودن برخی فعالیت‌ها و نیز حوزه فعالیت گسترده برخی شرکت‌های دولتی از موانع اجرایی برسر لغو امتیازات این شرکت‌ها است.

انتخاب مدیران این شرکت‌ها از سوی دولت و نیز ساختار سازمانی دولتی این شرکت‌ها از دیگر مشکلات اجرایی لغو امتیازات این شرکت‌ها می‌باشد. به این شکل که چون بودجه خاصی برای این شرکت‌ها از سوی دولت تعیین می‌شود مدیران این شرکت‌ها تنها به فکر افزایش بودجه خود هستند و این می‌تواند باعث بروز پدیده "عدم کارایی" که در ادبیات اقتصاد بخش عمومی رایج است شود. این پدیده اشاره به تفاوت در رفتار مدیران بخش دولتی و خصوصی دارد.^۱ این شیوه رفتار ساختار سازمانی را نیز بر اساس افزایش بودجه تغییر می‌دهد و روز به روز حوزه فعالیت شرکت را گسترش می‌دهند که خود وابستگی شرکت را به بودجه دولتی افزایش می‌دهد و بودجه دولتی که خود نوعی امتیاز است در طی زمان افزایش می‌یابد. این امور نیز مانع لغو امتیازات این شرکت‌ها می‌باشد.

آزاد سازی قیمت‌ها و فضای اقتصاد کشور در جهت ورود بخش خصوصی واقعی و ادامه واگذاری شرکت‌های دولتی در اقتصاد به جهت نامناسب بودن فضای کسب و کار، وجود شرکت‌های بزرگ دولتی که بخش خصوصی توان رقابت با آنها را ندارد و همچنین امتیازات این شرکت‌های دولتی که به طور کامل لغو نشده اند، از دیگر مشکلات ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد ملی و افزایش کارایی اقتصادی در جهت اجرای قانون اصل ۴۴ و به ویژه مواد (۸) و (۹۰) قانون مذکور می‌باشد.

^۱. پژوهان، جمشید (۱۳۸۸)، اقتصاد بخش عمومی (هزینه‌های دولت)، چاپ هفتم، نشر جنگل

بنابراین می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که انتخاب مدیران شرکت‌های فوق‌الذکر توسط دولت، وسیع بودن حوزه کاری برخی شرکت‌ها مانند شرکت خدمات حمایتی کشاورزی و نیز وجود گروه‌های متنفذ در این شرکت‌ها مانند شرکت‌های تولید خودرو از جمله موانع و مشکلاتی است که لغو امتیازات این شرکت‌ها را به تاخیر انداخته است.

جمع‌بندی

مطالب این بخش تحت سه زیربخش اصلی ارائه گشت. در بخش اول بستر نهادی و ساختاری اقتصاد کشور تشریح شد و مشخص گشت که قواعد رسمی در شکل‌گیری این بستر تاثیر بسزایی دارند. از این‌رو رویکرد قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم به عنوان مهم‌ترین قواعد شکل دهنده این بستر تشریح شد تا سامان بستر نهادی و ساختار اقتصادی کشور در راستای محدود کردن قیمت‌گذاری دولت و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی مشخص شود. در نهایت در این قسمت از گزارش موانع نهادی و ساختاری اقتصاد با توجه به تحقق اهداف برنامه چهارم بررسی شد. در قسمت دوم این بخش موانع و مشکلات قانونی موجود در مسیر تحقق لغو امتیازات و محدود کردن قیمت‌گذاری بررسی گشت و مشخص شد که این موانع بیشتر در نداشتن ضمانت اجرایی، وجود قوانین مغایر با قانون اجرای اصل (۴۴)، کاستی‌های این قانون، تناقض بین قوانین مختلف و نیز نبود یک مسئول واحد برای قانون‌گذاری در این عرصه متجلی شده‌اند. در نهایت در قسمت سوم این بخش موانع اجرایی قوانین مذکور در دو عرصه لغو امتیازات و محدود کردن قیمت‌گذاری بیان شد. این موانع در عرصه قیمت‌گذاری بیشتر شامل مواردی چون دخالت دولت در وظایف بورس کالا، وجود چند نهاد مجری در راستای اجرای قانون، پیچیدگی برخی محاسبات، وسیع بودن دامنه اجرا و کمبود اطلاعات و کاستی‌های نظارت می‌شد. در بخش لغو امتیازات نیز انتخاب مدیران شرکت‌های فوق‌الذکر توسط دولت، وسیع بودن حوزه کاری برخی شرکت‌ها از جمله مهمترین موانع شناخته شدند.

بخش ششم: ارائه راهکارهایی برای اصلاح قوانین و مقررات، فرآیندهای اجرایی و فعال شدن نهادهای بخش

خصوصی

مقدمه

ارزش یک کالا برای انجام مبادله بین عرضه کننده و تقاضاکننده به طور طبیعی توسط بازار مشخص می شود. این امر تاریخیچه ای به قدمت شکل گیری اولین مبادلات زندگی بشری در جوامع اولیه دارد. هرچند که در آن زمان قیمت در مبادلات به شکل کنونی معنا پیدا نمی کرد و مبادلات با توجه به نیازهای طرفین مبادله به شکل کالایی انجام می گرفت. در مراحل بعدی تکامل مبادلات بشری مبادلات کالا به کالا اندکی تغییر کرد و یک کالای خاص مانند نمک به عنوان پول کالایی یک طرف از مبادلات قرار گرفت. این پیشرفت ادامه پیدا کرد تا زمانی که سکه های فلزی جایگزین پول کالایی شد و معیار سنجش قیمت قرار گرفت. در نهایت هم پول کاغذی که از سوی مقامات پولی کشورها انتشار می یافت ابزاری شد که وسیله مبادله قرار گرفت و ارزش هر کالا به واسطه آن در بازارها قیمت گذاری می شد. دیده می شود که در سیر تکامل پول، همیشه قیمت توسط بازار مشخص شده است، اما ریشه قیمت گذاری دولتی کجاست؟ با تکامل دولت ها و افزایش نقش و وظایف آن ها در زندگی اجتماعی گاه شرایط اقتصادی جامعه ایجاب می کرد تا برای حمایت از رفاه مصرف کنندگان یا تولیدکنندگان و یا ضعف بخش خصوصی دولت کالایی را خود تولید و قیمت گذاری نماید یا کالای تولیدی بخش خصوصی را قیمت گذاری نماید. این امر با توجه به مسوولیت های گسترده دولت ها و با توجه به مسائلی که در بخش های پیشین عنوان شد در حال حاضر در مورد برخی کالاها با اندکی اختلال روبرو می شود. لذا کاهش تولیدات دولتی و قیمت گذاری دولتی پیشنهاد می گردد.

از سویی دیگر، یک کارآفرین از زمانی که قصد ورود به یک صنعت دارد تا زمانی که محصول خود را به فروش می رساند باید در تحلیل های خود سه مرحله اساسی را در نظر داشته باشد. شرایط حاکم بر هر یک از این سه مرحله محیط کسب و کار حاکم بر بازار آن محصول را نشان می دهد. کارآفرین باید در نخستین مرحله الزاماتی را که برای ورود به آن صنعت لازم است در نظر گرفته، سپس به استانداردها و الزاماتی که باید برای تولید محصول خود باید رعایت کند بپردازد و در نهایت باید بازاری را که محصول وی در آن قیمت گذاری و فروخته می شود به خوبی تحلیل نماید. بنابراین قیمت گذاری و وجود امتیازات خاص شرکتهای دولتی از شاخص هایی تاثیرگذار در تحلیل محیط کسب و کار هستند. با توجه به این مهم، نحوه تعیین قیمت یک محصول در بازار آن محصول و وجود یک سری شرکت های دولتی که سهم اعظم بازار تولید و فروش را در اختیار

دارند، تاثیر بسیار مهمی در جذب و یا دفع فعالان اقتصادی برای فعالیت در تولید آن محصول دارد. در مجموع قیمت گذاری محصولات و وجود امتیازات خاص شرکتهای دولتی موضوعاتی هستند که لازمه اصلاح آنها پرداختن تواما به مواد (۹۰) و (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. این دو عامل از مهم ترین عواملی هستند که افول یا بهبود محیط کسب و کار کشور را می توان با آن سنجید. در این راستا در بخش های گذشته به اقدامات انجام شده در خصوص محدود کردن قیمت گذاری و لغو امتیازات شرکت های دولتی پرداخته شد.

بخش اول و دوم مطالعه حاضر، گذشته قانون گذاری در عرصه قیمت گذاری و امتیازات شرکت های دولتی را بررسی نمود. سپس به جهت این که محتوای مواد (۹۰) و (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بند "د" ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که عنوان اصلی گزارش هستند روشن گردد این مواد تحلیل محتوا شده و با مواد قوانین دیگر که با این قوانین مرتبط هستند مقایسه شدند. علاوه بر این در این بخش کالاها و خدمات منتخب شناسایی و در مرحله بعد محتوای این قوانین در مورد این کالاها و خدمات منتخب ذکر شد و شرکت های منتخب نیز انتخاب شده و محتوای ماده (۸) قانون اجرای اصل (۴۴) در مورد این شرکت ها بررسی گردید. سپس در بخش چهارم مشاهده شد که چه اقداماتی در راستای محدود کردن قیمت گذاری دولت در بازار کالاها و خدمات منتخب (شکر، پنبه، قیر، آلومینیوم، سنگ آهن و بیمه به عنوان خدمت منتخب) انجام شده است و نظام اجرایی به سمت تبعیت از نظام عرضه و تقاضا پیش رفته و در برهه هایی از زمان نیز دخالت هایی در سازوکار بازار صورت داده است. به طور مثال در بازار شکر در مقاطعی دخالت هایی صورت گرفته حال آنکه طبق ماده (۹۰) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه کشف قیمت باید طبق سازوکار بازار صورت می پذیرفت. دولت قیمت شکر و مواد اولیه آن را تعیین می کند و از سال ۱۳۸۹ نیز واردات شکر توسط دولت افزایش یافت. هرچند در حوزه قیمت گذاری طبق قانون مذکور، مقرر شده است که قیمت گذاری به کالاها و خدمات عمومی، انحصاری، کالاهای اساسی یارانه ای و ضروری محدود شود اما نتایج و دستاوردها حکایت از روند مطلوبی ندارد.

بخش پنجم به شناسایی موانع و مشکلات موجود در محدود کردن دولت در قیمت گذاری و لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی اختصاص یافت. در قسمت اول این بخش ذکر شد که در سال های اخیر در قوانین برنامه ساختار نهادی کشور در راستای قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شکل گرفت اما به دلایل مختلفی این ساختار نهادی به اندازه کافی شکل اجرایی بر خود نگرفت. رویکرد برنامه های توسعه

کشور که از شکل دهنده‌های مهم ساختار نهادی هستند طی دهه‌های اخیر شباهت‌های زیادی داشته اند اما در برخی مسائل، این برنامه‌ها دیدگاه‌های مختلفی را پیگیری کرده‌اند. مروری بر این برنامه‌ها نشان داد که اولویت‌های برنامه‌های توسعه در کشور از خاستگاه‌های نظری متفاوتی برخاسته است، و در مرحله اجرا نیز از برخورد سلیقه ای رنج برده است. بنابراین با توجه به گرایش دولت‌ها موانعی از جمله نبود مسئله محوری در رویکرد برنامه های توسعه‌ای کشور، تدوین برنامه‌های متناقض در سال‌های اخیر، عدم پیروی از پارادایم و دیدگاه مشخص به جهت ایجاد انسجام در ساختار اقتصادی کشور و نبود نهادها و ساختارهای لازم اقتصادی متناسب با برنامه‌های توسعه بر سر راه اقتصاد کشور ایجاد شده و به دنبال آن باعث عدم تحقق مواد قانون اجرای اصل (۴۴) و به ویژه مواد (۸) و (۹۰) این قانون که از موضوعات محوری در راستای بهبود محیط کسب و کار اقتصاد کشور هستند، شده است.

قسمت دوم بخش پنجم به موانع قانونی بر سر راه کاهش قیمت‌گذاری و لغو امتیازات پرداخته است. این قسمت نداشتن ضمانت اجرایی قوانین مصوب و عدم شفافیت در برخی مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به خصوص ماده (۸) این قانون را از جمله برخی موانع و مشکلات قانونی دانسته است. در قسمت موانع اجرایی بخش پنجم نیز مشخص شد که دولت به طور غیرمستقیم در قیمت گذاری برخی از کالاها از جمله تعیین قیمت تضمینی خرید چغندر از کشاورزان که به نوعی دخالت غیرمستقیم در تعیین قیمت قند و شکر است، دخالت داشته است. از دیگر مشکلات موجود در حوزه اجرا عدم هماهنگی در اجرای همه بخش‌های قانون، کمبود اطلاعات و کاستی های نظارت و... هستند. در بحث موانع اجرایی موجود بر سر راه لغو امتیازات نیز بیان شد که انتخاب مدیران شرکت‌های فوق الذکر توسط دولت و وسیع بودن حوزه کاری برخی شرکت‌ها از جمله مهم‌ترین موانع اجرایی بر سر راه تحقق لغو امتیازات شرکت‌های دولتی منتخب به طور کامل است. انتظاری که از اجرای ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌ها کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌رود این است که صرفاً به موضوع واگذاری شرکت‌های دولتی پرداخته نشود، بلکه باید واگذاری مدیریت بنگاه‌ها، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی جهت واگذاری و آزاد سازی اقتصادی جهت حضور بخش خصوصی با حمایت مستمر و پویا از این بخش صورت گیرد.

مطابق آنچه گفته شد در بخش‌های قبلی به ترتیب ابتدا سابقه قیمت‌گذاری دولتی و امتیازات شرکت‌های دولتی بررسی و در بخش دوم سابقه محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و امتیازات شرکت‌های دولتی از طرق قانون‌گذاری بررسی شده، سپس به محتوای مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای اصل ۴۴ و ماده (۱۰۱) قانون برنامه

پنجم در بازار کالاها و خدمات منتخب پرداخته شد و در نهایت در دو بخش پایانی ابتدا اقدامات انجام شده برای محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو امتیازات شرکت‌های دولتی در بازار کالا و خدمات منتخب بررسی و سپس موانع و مشکلات موجود در محدود کردن دولت در قیمت‌گذاری و لغو امتیازات شناسایی شدند. بنابراین تا اینجا اقدامات محقق شده در راستای اجرای این قانون به همراه موانع اجرای کامل آن بررسی شده است.

از این‌رو در این بخش با الگو برداری از بخش پنجم راهکارهای ارائه شده برای اصلاح قوانین و مقررات یا فرآیندهای اجرایی دولتی یا فعال شدن نهادهای بخش خصوصی در چند قسمت ارائه خواهد شد و راهکارهای بخش موانع نهادی و ساختاری با توجه به ماهیت این بحث در قالب راهکارهای نظارتی و تقویت نهادهای بخش خصوصی دنبال خواهد شد. بنابراین این بخش مشتمل بر چهار قسمت خواهد بود و در این چهار قسمت راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح قوانین، فرایندهای اجرایی و تقویت بخش خصوصی ارائه خواهد می‌شود. راهکارهای قانونی، راهکارهای اجرایی، تقویت نهادهای بخش خصوصی و راهکارهای نظارتی عنوان چهار قسمت اصلی این بخش هستند که در ذیل به تفصیل به آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۱-۶ راهکارهای قانونی

در بخش پنجم گزارش حاضر عنوان شد که قوانین دارای یک سری الزامات و ویژگی‌هایی هستند که عدم رعایت آن‌ها نتایج مطلوب مورد نظر را به همراه نخواهد داشت. وجود قوانین مغایر و عدم پایبندی به اجرای قانون مصوب و... نیز مزید بر علت شده است تا روند اجرای قانون اصل ۴۴ را کند و باعث نوعی موازی کاری از سوی نهادهای مختلف شود. در این قسمت مواردی که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه قانون و قانون‌گذاری توجه کافی به آنها نشده است مورد بررسی قرار گرفته و راهکارهایی ارائه خواهد شد.

۱-۱-۶ اجرای کامل قوانین

اجرای کامل قوانین یکی از اساسی‌ترین مسایل پیش روی هر قانونی است. اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در عمل با آنچه مورد انتظار بود فاصله زیادی را نشان می‌دهد به طوری که اگر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از زمان تصویب با جدیت، دقت و جامعیت اجرایی می‌شد می‌توانست یک

انقلاب اقتصادی را در کشور به وجود آورد. به طور نمونه در رابطه با شرکت خدمات حمایتی کشاورزی مشاهده شد الزامات این قانون در مورد شرکت خدمات حمایت کشاورزی رعایت نشده و عمده توجه ها معطوف به واگذاری این شرکت بوده است. بنابراین که اگر چه مصوباتی در خصوص این شرکت به تصویب رسیده است اما روند اجرای ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور کامل محقق نشده است. اصلاح اساسنامه، واگذاری کامل به بخش خصوصی واقعی، اصلاح ساختار شرکت های دولتی و همچنین ایجاد فضای مناسب جهت ورود بخش خصوصی واقعی صورت پذیرفته و به نظر می رسد بسترهای قانونی برای اجرای کامل موضوع ماده (۸) قانون مذکور فراهم نشده است در نتیجه اگرچه در جهت اجرای ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گام هایی برداشته شده است اما این واگذاری ها به علت نبود بخش خصوصی توانمند به علت شرایط ساختاری اقتصاد کشور به نهادهایی که خصوصی به قلمداد نمی شوند واگذار می شود و یا در مجموع راه حل همان اجرای کامل قانون مذکور است که می تواند اثربخشی در حوزه قانون و قانون گذاری را ارتقا دهد.

۶-۱-۲- تدارک ضمانت اجرایی برای اجرای کامل قوانین

از دیگر موارد مربوط به حوزه قانون و قانون گذاری داشتن ضمانت اجرایی قوانین مصوب است. روند اجرای مواد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به ویژه مواد (۸)، (۹۰) و ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه نشان می دهد که این قوانین از ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبوده اند.

به طور مثال تعداد شرکتهای دولتی درج شده در پیوست ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ از ۴۳۴ شرکت به ۲۴۱ شرکت در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است اما بودجه شرکتهای دولتی به مبلغ بی سابقه ۵,۸۵۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ رسیده است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ حدود ۳۹ درصد افزایش را نشان می دهد. در حالی که در بودجه سال ۱۳۹۱ بودجه این شرکت ها فقط ۳,۹ درصد رشد داشت همچنین بودجه این شرکت ها بیش از ۸۰ درصد از بودجه کشور را تشکیل می دهد، در حالی که این نسبت در سال ۱۳۹۱ نزدیک به ۷۵ درصد بود^۱. در نتیجه اگرچه تعداد شرکتهای دولتی کاهش یافته است و یا احتمالا طبق همین مواد قانونی واگذار شده است اما بودجه این شرکت ها به طور بی سابقه ای افزایش یافته در حالی که یکی از

^۱ گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی "بودجه شرکتهای دولتی و واگذاری سهام"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه،

شماره مسلسل ۱۲۹۳۲، اردیبهشت ماه ۱۳۹۲

اهداف کلی قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای اجرای قانون مذکور این بود که دولت در وهله اول با ثابت نگه داشتن بودجه شرکتهای دولتی در جهت کاهش بودجه این شرکتها گام بردارد حال آنکه گزارش ها و مستندات حکایت از روند مخالف دارند. افزایش ۳۹ درصدی بودجه شرکتهای دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کشور مغایر با آنچه است که انتظار می رفت و با گذشت نزدیک به ۵ سال از تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ چنین افزایش بودجه ی شرکتهای دولتی قابل تامل است. به همین ترتیب کاهش امتیازات شرکتهای دولتی و به ویژه تحقق ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی حداقل در مقطع کنونی دور از انتظار به نظر می رسد. بخش خصوصی نیز در چالش با فضای نامناسب اقتصادی و ایجاد امتیاز برای شرکتهای دولتی و نهادهای اقتصادی نظامی با افزایش در بودجه این شرکتها، امکان ایفای نقش خود را در راستای اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و امکان رقابت سالم در جهت افزایش کارایی در اقتصاد ملی را با این افزایش در بودجه شرکتهای دولتی و به تبع آن ایجاد امتیازات خاص برای این شرکتها از دست خواهد داد و به مشکلات ساختاری در اقتصاد کشور افزوده خواهد شد.

تدارک ضمانت اجرایی از طریق تقویت نقش نهادهای قانونگذار، پایش مستمر و دقیق روند اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط نهادهای نظارتی و تعیین انحرافات مواد قانون مذکور و در صورت امکان تعیین مجازات های مختلف از راهکارهای عملیاتی در این حوزه به شمار می رود.

۶-۱-۳ تمرکز قانون گذاری در کشور

تمرکز قانون گذاری به ویژه در اقتصاد ملی می تواند از اقدامات موازی از سوی نهادهای مختلف جلوگیری کند. در بخش قبل ملاحظه شد که در حوزه اقتصادی علاوه بر مجلس، سایر نهادهای قانون گذاری مثل شوراهای رسمی اقدام به قانون گذاری می کنند. تبعات قانون گذاری از سوی نهادهای مختلف در حوزه اقتصاد می تواند باعث اقدامات دوگانه از سوی این نهادها باشد که در بخش های قبل به تفصیل بیان شد. به نظر می رسد فقدان نهاد های حرفه ای تخصصی سیاست سازی، سیاست گذاری و مدیریت صحیح اقتصادی در اقتصاد ملی پررنگ است و سیاست ها عمدتاً در اکثر موارد از سوی نهادهای غیر تخصصی در حوزه اقتصاد گرفته می شود. در اقتصاد ایران مرز بین سیاست سازی و سیاست گذاری و اجرای سیاست های اقتصادی در حوزه های مختلف اعم از قانون گذاری، برنامه ریزی، اجرا و... نامشخص بوده و در نتیجه نهادی که مرتباً روند اقتصاد ملی را کنترل نموده و کاستی های آن را در حوزه های مختلف به طور تخصصی، علمی،

دقیق و به روز انعکاس دهد وجود ندارد. در نتیجه نبود مرجع قانون گذاری تخصصی اقتصادی باعث شده است که نهادهای مختلف تصمیمات بعضاً متناقضی بگیرند و مجری هم این قوانین متناقض را نتوانسته به طور کامل محقق کند.

راهکار عملیاتی در این حوزه این است که تصمیمات مختلف در حوزه های متنوع اقتصادی (اعم از قانون گذاری، تدوین برنامه های توسعه ای و اقتصادی و...) به شوراهای تخصصی اقتصاد که متشکل از صاحب نظران برجسته اقتصادی باشد، واگذار شود و دستگاه های اجرایی ملزم به اجرای این تصمیمات باشند. و یا می توان نهادهای موجود (مثل شورای پول و اعتبار، شورای اقتصاد و...) را که در حوزه اقتصاد اقدام به قانون گذاری می کنند از طریق ادغام و یکپارچه سازی این نهاد ها به **مرجع تخصصی واحد** که روند اجرا و تحولات همه حوزه ها و بخش های اقتصادی کشور را پایش کند و اقدام به تهیه، تدوین و تصویب قوانین لازمه بکند و مجری را هم پایبند به اجرای قوانین و اسناد بالادستی بکند.

۶-۱-۴ تدارک مکانیسمی برای شناسایی قوانین مغایر

قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از دیگر موانع در اجرای قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بشمار می رود. در ماده (۹۲)^۱ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ که در خصوص تعیین قوانین مغایر و شناسایی آنها می باشد به طور صریح در این باره سخن گفته است. طبق " قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور"^۲ مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ وظیفه تنقیح قوانین به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است. نهاد سازی لازم در این خصوص انجام شده است و ابزار قانونی نیز پیش بینی شده است.

^۱ متن کامل ماده ۹۲ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی " از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ میگردد و مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده مورد نظر قید نشود، معتبر خواهد بود. "

^۲ طبق ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور که به عهده معاونت قوانین مجلس قرار گرفته به شرح زیر است:

۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راههای زیر است:

۱-۱- جمع آوری و تفکیک و طبقه بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست های موضوعی، تاریخی و سایر موارد

۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب کننده جهت اقدام قانونی

۱-۳- تشخیص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصویب کننده جهت اقدام قانونی

۱-۴- تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیات رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی

۱-۵- شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آنها در مجموعه های تنقیح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار و...

به طور مثال ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا، ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه و... که به ترتیب مغایر با مواد (۹۰) و (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می باشند هرچند شناسایی شده اند اما به نظر میرسد قوانین مغایر شناسایی شده اصلاح یا حذف نشده اند.^۱ از دیگر اقدامات مغایر با سیاست های اصل ۴۴ (در طول سالهای پس از ابلاغ سیاستها) که یکی از چالشهای مهم در این خصوص است می توان تصویب نامه شماره ۷۷۹۶۱/ت/۴۰۰۶هـ در ۱۷ مرداد سال ۸۷ هیئت دولت نام برد. در این مصوبه، دستگاههای دولتی و شرکت های وابسته موظف شده اند نسبت به انعقاد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی اقدام نمایند و حتی قراردادهای منعقد شده با پیمانکاران را لغو نموده و خود مستقیماً به انعقاد قرارداد اقدام کنند.

بنابراین در تصویب قوانین جدید و یا اصلاح قوانین موجود، گاهی مشاهده می شود احکامی مغایر با سیاستهای کلی ابلاغی و از جمله سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی لحاظ می گردد که بعضاً باعث ایجاد چالشهایی در اجرای سیاستهای مذکور می شود. بنابراین لازم است **مکانیسمی** از سوی نهاد های قانون گذاری و به ویژه مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه تقنینی کشور طراحی شده و بصورت فعال و مستمر به این مهم بپردازد. البته معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در این خصوص ایجاد شده که لازم نقش خود را بصورت جدی ایفا کند.

۶-۱-۵ بازبینی در قوانین موجود

اگر چه در رابطه با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ویژگی یک قانون مطلوب را به طور نسبی دارد اما اصلاح، بروز رسانی و تدوین مقررات جدید از الزامات قانون گذاری محسوب می شود و در نتیجه بازبینی مقررات جدید و رفع کاستی های قوانین موجود و به ویژه مواد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می تواند در تحقق کامل این اصل یاری بخش باشد. در قانون اصل ۴۴، علاوه بر احکام مد نظر برای فعالیت اقتصادی بخش های دولتی و غیر دولتی و نیز توسعه فعالیت این بخش ها، مقررات تکمیلی دیگری نیز پیش بینی شده که لازم است در راستای تحقق اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این **قوانین پیش بینی شده هماهنگ با قوانین موجود، تدوین، تصویب و مورد اجرا** گذاشته شوند. تدوین قانون نحوه فعالیت در حوزه های سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ، تدوین سند توسعه بخش تعاون، تدوین

^۱. اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران (۱۳۸۹)، تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مرکز مطالعات و بررسی های اقتصادی

قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار و همچنین اصلاح و هماهنگ نمودن سایر قوانین مرتبط از جمله قانون کار، قانون تجارت، قانون بازار اوراق بهادار، قانون تعاونی، قانون پولی و بانکی و ... از جمله قوانین تکمیلی هستند که برخی از آنها از جمله قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار به تصویب رسیده است و اصلاحات برخی برخی هنوز انجام نشده است. در همین راستا آیین نامه ها، دستور العمل ها و دیگر مقررات اجرایی در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تا حدودی پیش بینی شده و برخی نیز تاکنون تدوین، تصویب و ابلاغ شده اند. شایان ذکر است مراجع تصویب این آیین نامه ها هیات وزیران، شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیات واگذاری و وزیر امور اقتصادی و دارایی هستند که هیات وزیران اختیار خود در خصوص تصویب آیین نامه های این قانون را به کارگروهی متشکل از برخی وزیران تفویض نمود و اقدامات لازم از سوی این کارگروه صورت گرفته است.

به طور نمونه کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و با توجه به عملکرد سیاستهای مذکور، اقدام به تهیه پیشنهادهای اصلاحی برای برخی احکام قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نموده تا حتی الامکان از طریق اصلاح برخی مواد قانون، برخی از چالشهای اجرای این سیاستها را مرتفع نماید. اصلاح مواد (۶)، (۷)، (۸) و همچنین احکام فصل ششم قانون اصل چهل و چهارم (۴۴) مربوط به فرآیند توزیع سهام عدالت از جمله موارد اصلاحی کمیسیون می باشد.

لذا به نظر می رسد ایجاد نهادی جدید و یا تقویت هر چه بیشتر نقش قوه مقننه که بتواند قوانین موجود در حوزه اصل ۴۴ قانون اساسی را به طور مستمر، شفاف، دقیق و به روز اصلاح و قوانین لازمه را تصویب و به مراجع ذیربط ارسال نماید الزامی به نظر می رسد.

۶-۱-۶ تقویت نقش نهادهای حوزه قانون گذاری

از آنجا که سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با دقت خاصی و طی کار کارشناسی عمیق توسط دولت و مجلس شورای اسلامی تبدیل به قانون مدون شده است، باید انتظار داشت مواد متعدد قانون مزبور در جای جای احکام خود، بر پیگیری توأمان حضور بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی و بهبود نظارت و هدایت حوزه حاکمیت دولت یعنی همان دو عنصر تقویت هم زمان بخش غیر دولتی و بخش دولتی که رویکرد کلی

سیاست ها نیز بوده، تکیه نماید. درحقیقت این قانون به عنوان تنها منشور اقتصادی حال حاضر کشور، رویکرد بسیار مثبتی به بخش خصوصی و تعاونی دارد. لذا تنها مسیر دستیابی به اهداف اقتصادی سند چشم انداز بیست ساله نظام در گرو اجرای صحیح، کامل و عدم برخورد سلیقه ای دولت ها با قانون مذکور است.

تدوین قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در قالب موضوعات تاکید شده در سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بستر قانونی جدیدی را در حوزه فعالیت های کلان اقتصادی مهیا ساخت و روند تحولات اقتصادی، وارد عرصه تازه ای شد. به نظر می رسد برخی قوانین و لوایح و اسناد مکمل قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تاکنون تدوین و تصویب نگردیده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی، دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ است و پایه ای ترین وظیفه شورای عالی اصل ۴۴، نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و هماهنگی دستگاه های اجرایی در این زمینه است. ولی گزارش های نظارتی منتشر شده توسط این نهادها بدون شاخص های مشخص و بدون تعیین جهت گیری اجرایی است و در خصوص ماده (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در متن آخرین گزارش عملکرد قانون مذکور، به اطلاعات بسیار جزئی بسنده شده است.

۶-۱-۷ حذف یا باز تعریف نقش نهادهای موازی در حوزه قانون گذاری

وجود نهادهای مختلفی که در حوزه اقتصادی و به ویژه در خصوص قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که اقدام به قانون گذاری می کنند می تواند روند اجرای این قانون را کند کند. مجلس، شوراهای پول و اعتبار، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیات وزیران، هیات واگذاری و ... از جمله این نهادهای قانون گذار و یا مقررات گذار هستند. به نظر می رسد تعریف حدود و وظایف این نهادها و یا به نوعی مهندسی مجدد در وظایف این نهاد ها می تواند روند اجرای قانون اصل ۴۴ را تسریع و اثربخش نماید.

جمع بندی و نتیجه گیری

در حوزه قانون و قانون گذاری مشکلاتی شناسایی و ذکر شد. مشخص شد که با وجود اینکه قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارای مواد قانونی متنوعی بوده و الزامی بود که قانون مصوب به طور همزمان و کامل تحقق یابد و در نهایت اجرایی بشود اما خروجی ها مغایر با آنچه است که از اجرای قانون

مذکور انتظار می رفت. هرچند که قانون مذکور نیز دارای اشکالاتی است که در بخش های قبلی به آن پرداخته شد. به طور مثال ماده (۸) قانون اصل ۴۴ قانون اساسی دارای برخی ابهامات است که به آن پرداخته شد و یا مواد (۹۰) و بند "د" ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه که تقریباً مشابه همدیگر بوده و یک هدف واحد، یعنی کاهش قیمت گذاری دولتی را کالاهای و خدمات ضروری و اساسی محدود می نماید و مجری را در صورت عزم راسخ برای اجرای این مواد قانونی، با مشکلات و اقدامات دوگانه ای در اجرا روبرو می کند البته قوانین مغایر و یا مشابه دیگری نیز وجود دارند که موضوع این بحث نیست. با توجه به مشکلاتی که در حوزه قانونی ذکر شد شایسته است به جمع بندی راهکارهای عملیاتی در حوزه قانونی و در برخی موارد ارائه مکانیسم اجرایی در این قسمت پرداخته شود. جدول زیر به این مهم و جمع بندی مباحث ارائه شده پرداخته است.

جدول شماره ۷- راهکارهای مرتبط با حوزه قانونی

ردیف	راهکارهای عملیاتی	مکانیسم اجرایی
۱	تدارک ضمانت اجرایی برای اجرای کامل قوانین مصوب	تدارک ضمانت اجرایی از طریق تقویت نقش نهادهای قانون گذار، پایش مستمر و دقیق روند اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط نهادهای نظارتی و تعیین انحرافات اجرایی مواد قانون مذکور و در صورت امکان تعیین مجازات های مختلف از سوی این نهادها از طریق یک سایت آنلاین
۲	تمرکز قانون گذاری در کشور(حوزه اقتصاد)	واگذاری تصمیمات مختلف در حوزه های متنوع اقتصادی (اعم از قانون گذاری، تدوین برنامه های توسعه اقتصادی، پایش شرایط اقتصادی کشور توسط این سازمانها و...) به شوراهای تخصصی اقتصاد که متشکل از صاحب نظران برجسته اقتصادی در گرایش های مختلف تخصصی باشند. و یا می توان نهادهای موجود (مثل شورای پول و اعتبار، شورای اقتصاد و...) را که در حوزه اقتصاد اقدام به قانون گذاری می کنند را از طریق ادغام و یکپارچه سازی این نهاد ها به مرجع تخصصی واحد که روند اجرا و تحولات همه حوزه ها و بخش های اقتصادی کشور را پایش کند و اقدام به تهیه، تدوین و تصویب قوانین لازمه بکند، به مرحله اجرا درآورد. البته تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور با ساختار اجرایی کارآمد و با سازو کار اجرایی متناسب با تحولات اقتصادی کشور نیز در رفع مشکل فوق موثر خواهد بود.
۳	تدارک مکانیسمی برای شناسایی قوانین	حدف یا باز تعریف نقش نهادهای موازی قانون گذاری به منظور

ردیف	راهکارهای عملیاتی	مکانیسم اجرایی
	مغایر با قانون مذکور	جلوگیری از تدوین و تصویب قوانین مشابه یا مغایر با قانون اصل ۴۴
۴	تصویب قوانینی که کاستی های این قوانین را به حداقل برساند	ایجاد نهادی جدید و یا تقویت هر چه بیشتر نقش قوه مقننه یا واگذاری قانون گذاری در حوزه قانون اجرای اصل ۴۴ به شوراهای تخصصی اقتصادی که بتواند قوانین موجود در حوزه قانون مذکور را به طور مستمر، شفاف، دقیق و به روز اصلاح و قوانین لازمه را تصویب و به مراجع ذیربط ارسال نماید.
۵	تقویت نقش نهادهای قانون گذار مرتبط با این قانون	تقویت هر چه بیشتر نقش هیات وزیران، شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیات واگذاری و وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان نهادهایی که در حوزه قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، قانون گذاری می کنند. تعریف شاخص های معنادار و انتشار گزارش های پیشرفت براساس این شاخص ها.
۶	حذف یا باز تعریف نقش نهادهای موازی در حوزه قانون گذاری	بررسی کلیه مصوبات این حوزه در اداره تطبیق مصوبات مجلس به طور ویژه

۶-۲ راهکارهای اجرایی

کیفیت و نحوه اجرا یکی از مهم ترین عوامل موفقیت هر طرح اقتصادی است. چه بسیار طرح های نظری ایده آل که علیرغم هزینه ها و تلاش بسیار، به علت انتخاب روش اجرایی نادرست به توفیق و موفقیت اندکی نائل شده اند. تجربه سایر کشورها نیز نشان می دهد که هرگاه در مرحله اجرا شرایط، اقتضائات و بسترهای کشور آماده نبوده اند طرح های اقتصادی ولو اینکه بصورت مطلوب طراحی شده باشند با شکست مواجه شده اند. اقدامات اجرایی کارآمد و مستمر که در مرحله بعد از تقنین قرار دارند از جمله شروط لازم دستیابی به اهداف قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی است. در بخش اقدامات اجرایی به مواردی از جمله لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای کشور، حمایت از نهادهای ذیربط مرتبط با قانون اصل ۴۴، ایجاد یک بانک اطلاعاتی شفاف، کارآمد و به روز و... پرداخته و سعی خواهد شد که رابطه موارد مذکور و قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برخی از مواد این قانون، تبیین شود.

۶-۲-۱ لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای در کشور

جهان کنونی به سرعت در حال تحول در حوزه های مختلف از جمله اقتصاد است. اقتضائات و فروض نیز در حال تغییر هستند و با توجه به شرایط زمان و مکان تغییر می کنند. اختلافات بین مکاتب اقتصادی نیز ناظر به

همین موضوع است و لزوماً یک مکتب اقتصادی جهان شمولی وجود ندارد و برآیند این اختلافات است که به پیشرفت و پویایی علم کمک می‌کند. در چنین فضای پرتحولی داشتن برنامه‌ای پویا برای ارتقا جایگاه اقتصادی کشور نقش کلیدی را ایفا می‌کند و قطعاً شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر کشور طی برنامه سوم توسعه با شرایط حاضر متفاوت بوده و می‌باشد. در راستای رسیدن به یک سیاست اقتصادی مشخص می‌توان از راه‌های مختلفی به آن نائل شد، اما این به معنای آن نیست که حتماً رویکرد های کلی نیز متفاوت باشد. به طور مثال قانون عرضه و تقاضای حاکم بر برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) قطعاً با قانون عرضه و تقاضای برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) تفاوتی ندارد، هر چند که در رسیدن به نقطه تعادلی مسیرها و روش های مختلفی وجود دارد و این بستر زمانی و شرایط محیطی حاکم است که روش رسیدن به تعادل را تعیین می‌کند.

کشور ما علیرغم داشتن بیش از نیم قرن تجربه برنامه ریزی در زمره با سابقه ترین کشورهای در حال توسعه در امر برنامه ریزی جای می‌گیرد که نه فقط به هدف های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته بلکه به نظر می‌رسد اکنون در مقایسه با آغاز دوره برنامه ریزی و اجرای برنامه های اقتصادی در کشور، کفه ترازوی عوامل همسو و مغایر با برنامه های توسعه اقتصادی، به نفع عوامل مغایر سنگین تر شده باشد. مشکلاتی در تدوین برنامه های توسعه ای کشور وجود دارد که پیشتر در مقدمه بخش حاضر به آنها اشاره شد. مشکلاتی از قبیل نبود مسئله محوری در تدوین برنامه ها، اعمال سلیق توسط دولت های روی کارآمده و یا به نوعی سیاست زدگی در امر برنامه ریزی، عدم پایداری دولتهای قبل به برنامه تدوین شده و... به طور مثال قوه مجریه با اصلاحیه های گوناگون از برنامه چهارم توسعه مثل طرح تثبیت قیمتها، حذف ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه^۱، اعطای تسهیلات تکلیفی بانکها به طرح بنگاههای زود بازده اقتصادی (طرحهایی که بعضاً فاقد

۱. متن کامل ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه "برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم) حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاههای موضوع ماده (۱۶۰) این قانون طی سالهای این برنامه ممنوع می‌باشد."

۲. متن کامل ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه "کلیه وزارتخانه ها، موسسات و شرکتهای دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۷/۷/۱: شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

تبصره- شرکتهایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده های اشخاص نزد بانکها و موسسات اعتباری و شرکتهای بیمه ایجاد می‌شوند، از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند. و سایر شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه ها، موسسات دولتی و شرکتهای دولتی، به استثنای بانکها و موسسات اعتباری و شرکتهای بیمه قانونی، تعلق داشته باشد و همچنین شرکتهای و موسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تابعه

توجیه فنی اقتصادی بودند) با وجود اینکه مقرر شده بود این تسهیلات در برنامه چهارم توسعه به صفر برسد، خارج شدن برخی از نهادها مثل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و شورای پول اعتبار از جایگاه قانونی خود و .. نشان داد که برنامه چهارم توسعه را که توسط دولت هشتم تدوین شده بود قبول نداشته و خود نیز به طور سلیقه ای به اجرای برنامه مذکور پرداخت و درنهایت با تدوین برنامه پنجم توسعه به طور کلی اهداف و سیاست های جداگانه ای را طرح و دنبال کرد که البته رویه فوق را همه دولت‌ها با تفاوت هایی در کمیت و کیفیت، اجرا کرده اند. با تغییر دولت ها و تخلیه بدنه کارشناسی دولت های قبلی، دولت های روی کارآمده مسیرها و روش های مختلفی را طی کرده اند و حتی برخی دولت‌ها حتی اصول اولیه علم اقتصاد را نیز زیر پا گذاشتند که نتایج آن را نیز همگان به وضوح مشاهده و لمس کردند. بنابراین کشور نیازمند یک بسته سیاست گذاری که هماهنگ کننده تحولات ساختاری در اقتصاد کشور باشد هست. برنامه ریزی در کشور باید از تدوین یک سند تشریفاتی تبدیل به یک سند سیاست گذاری و راهبردی شود و رویکرد برنامه ریزی با یک دولت متمرکز یک نگاه منسوخ و شکست خورده در دنیا می باشد. برای این منظور تغییر مکانیسم برنامه ریزی در کشور باید به نحوی باشد که با تغییر دولت‌ها و آمدن سلاقی متفاوت، نقشه راه و سند بالا دستی ثابت مانده و آنچه باید تغییر کند شیوه رسیدن به نقشه راه است و نه تغییر و بازنگری کلی در خود برنامه ای که تدوین شده است. اسناد و برنامه های بالا دستی به نوعی در تعیین محیط نهادی حاکم بر اقتصاد کشور بسیار اثر گذار هستند و این به لزوم تغییر شیوه برنامه ریزی در کشور بر می گردد که و نیاز به اصلاحات جدی در امر برنامه ریزی پیش از پیش احساس می شود. به طور نمونه وجود نهادهای موازی چه در حوزه قانونی و چه در حوزه اجرا نشان از این عدم انسجام در برنامه های توسعه ای و اسناد بالادستی کشور دارد.

قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال های پس از تصویب به نحوی اجرا شد که این رویکرد سلیقه ای به وضوح قابل مشاهده و در راستای اهداف از پیش تعیین شده دولت و تا حدودی مطابق سیاست های توزیعی برنامه پنجم توسعه بود. به طور مثال طرح سهام عدالت از طریق واگذاری شرکت های دولتی، هدفمندی یارانه ها و توزیع آن بین اقشار مردم، واگذاری صرف شرکت های دولتی و عدم اصلاح ساختار این شرکتها علیرغم ماده (۸) قانون اصل ۴۴، دخالت در سازوکار بورس کالا، عدم حمایت از بخش خصوصی واقعی و... از جمله این موارد هستند و یا اصلاح قیمت های نسبی و تخصیص منابع به وسیله سازوکار قیمتها که نظام اجرایی علیرغم قانون مصوب به بخش تولید توجهی نکرد و سیاست های توزیعی را

وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان گسترش و نوسازی صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون نمی باشند.

طبق برنامه خود دنبال کرد. هدف از ارائه مطالب فوق این بود که نشان داده شود اگرچه برنامه های توسعه ای و قوانین مهمی از جمله قانون اجرای اصل ۴۴ در جهت پیشرفت و اعتلای اقتصاد ملی تدوین و طراحی شده اند اما دستاورد های مطلوب مورد انتظار از این برنامه ها و تبدیل شدن به یک کشور قدرتمند اقتصادی در افق چشم انداز ۱۴۰۴، لااقل در مقطع کنونی مشاهده نمی شود.

بنابراین راهکاری که می توان در امر برنامه ریزی در کشور پیشنهاد کرد این است که مکانیسم برنامه ریزی در کشور به گونه ای توسط یک نهاد تخصصی، طراحی و در طول زمان به روز رسانی شود که با تغییر دولتها تنها شیوه اجرا بنا بر اقتضائات و فروض ایجابی تغییر کند و اسناد بالادستی ثابت و درطول زمان توسط نهادهای به غیر از دولت بنا بر ضرورت تغییر یابد و دولتها مجری به معنای واقعی باشند نه قانون گذار و تدوین کننده اسناد بالادستی و برنامه ای کشور و تبیین کننده ی خط مشی ها و پارادایم های توسعه ای.

۶-۲-۲ تقویت نقش نهادهای مرتبط با قانون

به منظور ساماندهی فرآیند اجرای قانون و نظارت بر روند اقدامات پیش بینی شده برای تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در زمینه های مختلف نظیر تهیه و تصویب مقررات پایه ای و تکلیفی مورد نیاز، مقررات زدایی و بهبود فضای کسب و کار، تبیین برنامه ها و خط مشی های کلی واگذاری و اجرای مناسب آنها، شکل گیری فضای رقابتی سالم و ممانعت از رویه های ضد رقابتی و تبعیض آمیز، نهادها و ساختارهای سازمانی متعددی در قانون سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی پیش بینی شده اند که هر کدام از این نهاد ها مطابق قانون وظایف و اختیاراتی اعم از راهبری، نظارتی، اجرایی و کارشناسی دارند. برخی از مهمترین نهادهای اجرایی که نقش بسزایی در اجرای قانون اصل ۴۴ دارند عبارتند از: شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سازمان خصوصی سازی، شورای رقابت و بورس های کالایی

• شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

شورای عالی براساس ماده (۴۱) قانون با ترکیب تلفیقی از دولت، قوه قضائیه، مجلس، بخش خصوصی و سازمانهای اقتصادی، اصلی ترین نهاد سیاستگذار و ناظر در قانون اصل ۴۴ به شمار می رود که ریاست این شورا بر عهده رئیس جمهور و دبیری آن با وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

شورا علاوه بر داشتن نقش راهبری و نظارتی، تصویب تعدادی از مقررات اجرایی و پایه ای قانون را نیز برعهده دارد. نظارت بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات حوزه اصل ۴۴ قانون اساسی، تصویب شاخص های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق برای اجرای آنها، تبیین سیاست ها و خط مشی های اجرایی سالانه برای اجرای سیاست های یاد شده، و نیز تشویق عموم به سرمایه گذاری، کار آفرینی و بهبود فضای کسب و کار، از جمله وظایف دیگریست که این شورا عهده دار آنهاست.

مشخص است که شورای عالی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارائه اطلاعات به روز و مستمر از اجرای صحیح این قانون و پیگیری اجرای قانون مذکور به طور کارآمدی عمل نکرده است و وظایف محول شده و تعریف شده به این نهاد فراتر از توان اجرایی این شورا بوده است. لذا به نظر می رسد تقویت جایگاه این شورا در پیگیری اجرای کامل این قانون از طریق باز تعریف وظایف این نهاد بر حسب توان اجرایی آن می تواند کارایی این شورا افزایش دهد.

• سازمان خصوصی سازی

با توجه به میزان و حجم واگذاری هایی که پس از ابلاغ سیاست ها و قانون مورد انتظار است، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به تدوین اساسنامه این سازمان با توجه به مأموریت های جدید محوله در قانون و ارایه آن به هیات وزیران شد.

مهم ترین وظایف و اختیارات سازمان شامل مواردی چون؛ تهیه راهکارهای تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی جهت افزایش بهره وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندی های بخش خصوصی و تعاونی و ارائه آن به هیئت وزیران برای تصویب، اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر واگذاری ها، برنامه ریزی واگذاری سهام شرکت ها مشتمل بر شرایط و نحوه واگذاری سهام در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پس از تصویب هیئت واگذاری، تعیین بانک ها، موسسات تامین سرمایه و شرکت های سرمایه گذاری جهت تعهد پذیره نویسی یا تعهد خرید سهام، شناسایی و انجام اقدامات اجرایی لازم برای تبدیل تصدی های قابل واگذاری دولتی که در قالب غیر شرکتی اداره می شوند و انجام وظایف دبیرخانه هیئت واگذاری است.

خصوصی‌سازی در ایران در دهه ۸۰ روندی جدی به خود گرفت، تا جایی که از اوایل این دهه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهار و چهار و الزام دولت مبنی بر واگذاری بنگاه‌های دولتی سبب شد تا واگذاری‌ها شتاب بیشتری به خود بگیرد.

اما با آنکه بورس سهام، فرابورس، مزایده و مذاکره چهار روش متداولی است که سازمان خصوصی‌سازی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال‌های گذشته در پیش گرفته، واگذاری‌های رد دیونی که معنای آن تسویه دیون دولت با نهادها و سازمان‌های مختلف است، در کنار واگذاری‌های سهام عدالتی و ترجیحی کارکنان سبب شد، تا همواره آمار منتشره از خصوصی‌سازی روایتگر اوضاع خوب روند واگذاری‌ها در کشور باشند، حال آنکه هنوز بنگاه‌های اقتصادی زیادی هستند که فقط نامشان در لیست واگذاری‌ها به چشم می‌خورد و خبری از عرضه سهام یا واگذاری آنها نیست. با این حال بررسی عملکرد خصوصی‌سازی طی یک دهه اخیر هرچند با واگذاری‌های رد دیونی، سهام عدالتی و ترجیحی کارکنان عجین شده، اما حاکی از بهبود وضعیت در این بخش مهم از اقتصاد حداقل در بخش آماری دارد.

این سازمان باید پیش از پیش در اجرای بند (۵) ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۱ و تعیین شاخص‌های اجرایی طراحی شده به منظور اعمال نظارت دقیق بر روند اجرای این قانون فعال تر شود. برخی از شاخص‌های طراحی شده عبارتند از: ۱- درصد تحقق واگذاری سهام دولتی در فعالیت‌های موضوع گروه ۱ و ۲ ماده ۲ قانون ۲- ترکیب ارزش واگذاری سهام دولتی مشمول گروه ۱ ماده ۲ قانون به تفکیک واگذاری به بخش خصوصی، تعاونی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ۳- ترکیب ارزش واگذاری سهام دولتی مشمول گروه ۲ ماده (۲) قانون به تفکیک واگذاری به بخش خصوصی، تعاونی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سهام عدالت و... لازم به ذکر است که این شاخص‌ها توسط دبیر خانه شورای اصل ۴۴ قانونی اساسی زیر مجموعه وزات امور اقتصادی دارائی طراحی و نحوه محاسبه آنها نیز توضیح داده شده است. همچنین سازمان خصوصی‌سازی بایستی با توجه به شرایط حاکم بر صنعت و توان رقابتی و فعالیتی هر شرکت فرآیندهای متناسبی برای واگذاری این شرکتها به مرحله اجرا بگذارد و میزان آمادگی هر شرکت را به دقت ارزیابی کرده و در صورت داشتن شرایط لازم، واگذاری به بخش غیر دولتی انجام شود.

^۱ متن بند (۵) ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی "تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آنها"

به نظر می رسد سازمان خصوصی با اصلاح مکانیسم واگذاری به گونه ای که واگذاری ها طبق قانون مصوب اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش خصوصی واقعی انجام شود، می تواند در تحقق ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بهبود محیط کسب و کار و تحقق سایر مفاد این قانون به گونه ای که شاهد افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی باشیم، کمک فراوانی نماید.

• شورای رقابت

از جمله سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سیاست های مربوط به اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار است که ساز و کارهای قانونی لازم برای شکل گیری رقابت در زمینه فعالیت های اقتصادی با عنوان تسهیل رقابت و منع انحصار تدوین شده و نهادی نیز تحت عنوان شورای رقابت برای این منظور تعریف شده است. شورای رقابت موظف است نسبت به تشخیص رویه های ضد رقابتی و جلوگیری از شکل گیری فضای انحصار در زمینه فعالیت های اقتصادی اقدام نماید که از مصادیق بارز آن می توان به مواردی همچون احتکار و استنکاف از معامله، قیمت گذاری تبعیض آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه کننده، فروش یا خرید اجباری، عرضه کالا یا خدمت غیر استاندارد، مداخله در امور داخلی و یا معاملات بنگاه یا شرکت رقیب، سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، محدود کردن قیمت فروش مجدد، کسب غیر مجاز، سوء استفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص به عنوان اعمال منجر به اخلاف در رقابت آمده است، اشاره نمود. در همین راستا و بر اساس ماده (۵۴) قانون مورد بحث به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت های دبیرخانه ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه ای دولتی مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل شده است.

شورای رقابت وظایف مهمتر دیگری نیز بر عهده دارد و به عنوان نهادی است که می تواند در کنار نهادهای اجرایی و نیز شبه قضایی قرار گیرد. لذا این شورا هم نهاد اجرایی است و هم نهاد شبه قضایی که قانون گذار بر آن ضمانت اجرایی کیفری و حقوقی نیز پیش بینی کرده است. قانونگذار برای حفظ و تأمین هر چه بیشتر فضای رقابتی در بازار، ضمانت اجرای کیفری و حقوقی برای اشخاصی که در صدد اخلاف در رقابت باشند ترتیباتی را پیش بینی کرده است. خلاقیت قانونگذار در پیش بینی یک نهاد فرا قوه ای به نام «شورای رقابت» در جهت رسیدگی تخصصی به رویه های ضد رقابت بسیار هدفمند به نظر می رسد. این شورا مکلف است رأساً و یا براساس شکایت هر شخص حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل کشور، دادستان محل وقوع رویه ضد

رقابت، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و نهادهای دیگر نظارتی، رسیدگی و تحقیقات در خصوص رویه های ضد رقابتی را آغاز و اتخاذ تصمیم نماید. همچنین این شورا باید در راستای اجرای بند (۵) ماده (۴۲) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی نقش فعال تری را ایفا کند. شاخص های اجرایی طراحی شده متخص به شورا عبارتند از: ۱- شاخص درجه تمرکز بازار در فعالیت های موضوع گروه های سه گانه ماده (۲) قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ۲- شاخص شدت موانع ورود در فعالیت های موضوع گروه ۱ و ۲ ماده (۲) قانون

اما همانطور که در بخش پنجم گزارش ملاحظه شد این شورا مشکلاتی را در حوزه اجرا دارد که مانع از انجام وظایف خود به طور کامل می شود. راهکار اجرایی عملیاتی که می توان برای بهبود عملکرد این شورا بیان کرد این است که طبق قانون مصوب اصل ۴۴ این شورا به تسهیل رقابت و شناسایی رویه های ضد رقابتی در اقتصاد ملی که از وظایف این نهاد هستند، بپردازد و بجای پرداختن صرف به موارد خاص به دنبال اصلاح فرآیند ها باشد.

• بورس کالا

در ایران بهره مندی از کارکردهای بورس های کالایی پس از تصویب قانون برنامه سوم توسعه، ایجاد این بورس ها در دستور کار دولت قرار گرفت. اولین بورس کالایی کشور در سال ۱۳۸۲ تحت عنوان سازمان کارگزاران بورس فلزات تهران شروع به کار کرد. همانطور که از نام این بورس مشخص است، در آن انواع فلزات پایه نظیر فولاد، آلومینیوم و مس در قالب قراردادهای نقد، سلف و نسیه معامله می شدند. دومین بورس کالایی در شهریور ماه سال ۱۳۸۳ به نام کارگزاران بورس کالای کشاورزی ایران تشکیل شد. این بورس با ساختاری مشابه بورس فلزات اقدام به پذیرش کالاهای کشاورزی از قبیل گندم، جو، ذرت، کنجاله ها، خرما و کالاهای دیگر در قالب قراردادهای نقد، سلف و نسیه می کرد و بورس کالا با ترکیب این دو بورس و اضافه شدن محصولات پتروشیمی و فرآورده های نفتی در سال ۱۳۸۶ ایجاد شد. هم اکنون در بورس کالای ایران بیش از ۱۸۵ کالای پایه شامل انواع فلزات از قبیل مقاطع فولادی، شمش آلومینیوم و فرآورده های مسی، انواع محصولات کشاورزی از قبیل گندم، جو، ذرت و کنجاله ها، انواع محصولات پتروشیمی و فرآورده های نفتی از قبیل نفت خام، نفت کوره، بنزین، انواع پلیمرها، مواد شیمیایی و قیر و همچنین فلزات گرانبها از جمله سکه توسط معامله گران داد و ستد می شوند. در سال ۱۳۹۱ ارزش مجموع خرید و فروش ها در بورس کالای ایران به بیش از ۶۷۰ تریلیون

ریال رسید. این رقم به تنهایی می تواند نشان دهنده گستردگی فعالیت بورس کالای ایران و عمق معاملات این بورس باشد.^۱

اهداف بورس کالا

بورس کالا به عنوان نهادی سازمان یافته جهت داد و ستد قانونمند و نیز توسعه بازار سرمایه و بخش های مختلف اقتصادی به شمار می رود. بهبود و ارتقای جایگاه این نهاد می تواند آثار مثبتی در بخش های سه گانه اقتصاد یعنی تولید، توزیع و مصرف داشته باشد. چرا که بورس کالا تجلی گاه خواسته های تولید کنندگان و مصرف کنندگان فارغ از هر گونه قیمت های تحمیلی است و در این بازار است که همه فعالان بازار نیازهای خود را در یک فضای رقابتی، شفاف و قانونمند مطرح می کنند.

از کارکردهای بورس کالا و مزایای تشکیل این نهاد می توان به کشف قیمت، مدیریت ریسک قیمت، مکانی برای سرمایه گذاری، تسهیل بازارهای نقدی کالا، تسهیل تامین مالی کالا و توسعه بیشتر صنعت مانند ظرفیت سازی و استفاده از فناوری های اطلاعات و ... اشاره کرد. ولی این نهاد رقابتی به دلیل برخی از مشکلات هنوز نقش خود را در اقتصاد ملی بخوبی ایفا نکرده است. برخی از مشکلات بورس کالای کشور عبارتند از:

۱- محدود بودن تعداد کالاهای کشاورزی مورد معامله در بورس کالا با وجود ماده (۳۳)^۲ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

۲- وجود ساختار دولتی و حجم گسترده فعالیت های اقتصادی دولت در سال های اخیر

۳- قیمت گذاری برخی از کالاهای غیر ضروری و یا دخالت های غیر مستقیم در امر قیمت گذاری این کالاها علیرغم وجود ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ قانون اساسی و بند "د" ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه

۴- عدم اعتقاد مقامات دولتی به نهادهای بازار محور

^۱ ماهنامه اقتصاد ایران، شماره ۱۷۱، اردیبهشت ماه ۱۳۹۲

^۲ متن کامل ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی "از تاریخ تصویب این قانون، علاوه بر اجراء قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی، در قالب بودجه‌های سنواتی و اعتبار مصوب، سیاست قیمت‌تضمینی نیز برقرار می‌شود. تولیدکنندگان محصولات کشاورزی می‌توانند محصولات خود را در بازار بورس تخصصی کالای کشاورزی عرضه نمایند. در صورت کاهش قیمت بورس نسبت به قیمت تضمینی اعلام شده از سوی دولت، مابه‌التفاوت آن توسط دولت به تولیدکنندگان پرداخت می‌گردد. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است هر ساله متناسب با شرایط تولید و بازار، محصولات تحت سیاست خرید و قیمت تضمینی را انتخاب و اعلام نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

لذا راهکار بهبود عملکرد این نهاد مهم این است که دولت باید علاوه بر اجرای مواد مواد (۱۷) و (۱۸) قانون "توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی"^۱ مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵، مواد (۹۹)، (۱۰۱)، (۱۰۴) و (۱۰۸) قانون برنامه سوم توسعه و اجرای ماده (۳۳) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی به جایگزینی مکانیسم عرضه و تقاضا بجای قیمت گذاری دولتی با دستورات اداری کمک نماید.

۶-۲-۳ ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و به روز

یکی از مشکلات روند پیگیری اجرای قانون اصل ۴۴ نبود اطلاعات به روز و معتبر است. یکی از شیوه های رایج در این زمینه راه اندازی سایت آنلاین با قالب های اطلاعاتی مشخص است. لذا، در گزارش بخش پنجم عنوان شد که فقدان یک بانک اطلاعاتی جامع و به روز از جمله موانع عمده در مسیر اجرای این قانون است. با توجه به این که فقدان اطلاعات سبب می شود نتوان تصویر روشنی از میزان اجرای این قانون تاکنون، وضعیت فعلی و میزان باقیمانده تا تکمیل اهداف این قانون داشت و به این دلیل نتوان تصمیم صحیح و بموقعی در مورد نحوه اجرای این قانون اتخاذ نمود. بنابراین ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و به روز می تواند بسیار از کاستی ها و نقاط قوت این قانون را نمایان نموده تا بتوان به واسطه آن تصمیمات لازم را اتخاذ کرد.

۶-۲-۴ اجرای هماهنگ تمام بخش ها قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

محقق شدن حداکثری اهداف سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد

^۱ متن ماده (۱۷) قانون توسعه و ابزارهای مالی جدید "خرید و فروش کالاهای پذیرفته شده در بورس های کالایی که با رعایت مقررات حاکم بر آن بورس ها مورد دادوستد قرار می گیرند توسط وزارتخانه ها، سازمان ها، نهادها و دستگاه های دولتی و عمومی و دستگاه های اجرایی نیاز به برگزاری مناقصه یا مزایده و تشریفات مربوط به آنها ندارد."

متن ماده (۱۸) قانون توسعه و ابزارهای مالی جدید "دولت مکلف است کالای پذیرفته شده در بورس را از نظام قیمت گذاری خارج نماید. تبصره- دارو از شمول این ماده مستثنی است."

خانوارها از جانب رهبر ابلاغ شد، مستلزم اجرای تمام و کمال قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که برای تحقق این سیاست‌ها از جانب قانون‌گذار تصویب شده است. اما بررسی گزارش‌های عملکرد این قانون که مطابق ماده (۸۸) این قانون هر شش ماه یکبار از سوی وزارت امور اقتصاد و دارایی ارائه شده نشان می‌دهد که در مورد میزان و نحوه عملکرد برخی از بندها و مواد این قانون اطلاعات روشنی وجود ندارد و دستگاه‌های اجرایی به تکرار یک جمله کلی در مورد این مواد در گزارش‌های مختلف بسنده کرده‌اند. نمونه بارز این از چنین موادی ماده (۸) و ماده (۹۰) این قانون هستند که موضوع این مطالعه قرار گرفته‌اند. به عنوان نمونه در گزارش هشتم ارائه شده از سوی دولت مانند گزارش‌های گذشته درباره ماده (۸) یک جمله مختصر تکراری آمده است^۱ و درباره ماده (۹۰) همان یک جمله نیز وجود ندارد. این در حالی است که برای نمونه درباره بندهای مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی آمار و ارقام به صورت تفصیلی وجود دارد و نشانگر بخشی نگر به قانون و برخورد سلیقه‌ای با آن است.

فقدان اطلاعات درباره مواد مذکور را می‌توان به دو صورت تحلیل نمود، اول آنکه اقدامی درباره خواسته این مواد صورت نگرفته یا اینکه اقدامات انجام شده قابل انعکاس داده شدن نیست. اطلاعات ارائه شده درباره این مواد در این مطالعه نشان می‌دهد که نتیجه اول رد است، اما نتیجه دوم شاید تا اندازه‌ای معتبر باشد. با توجه به این موضوعات می‌توان استدلال نمود یک عدم هماهنگی در اجرای بندهای مختلف این قانون وجود دارد. ایجاد هماهنگی در اجرای این قانون می‌تواند راهکاری در جهت رسیدن به اهداف برشمرده شده برای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باشد. چون اجرای هر قسمت از مواد این قانون می‌تواند اجرای بخش‌های دیگر آن را تسهیل نماید و یا به نوعی مکمل آن باشد.

جمع بندی

مطابق آنچه در این بخش گفته شد می‌توان این قسمت را در جدول ذیل جمع‌بندی نمود.

جدول شماره ۸- راهکارهای مرتبط با حوزه اجرایی

ردیف	راهکارهای عملیاتی	مکانیسم اجرایی
۱	هماهنگی در اجرای مفاد قانون اجرای اصل (۴۴)	در نظر گرفتن تمامی مفاد قانون اجرای اصل (۴۴) و رعایت تعادل در اجرای آن با توجه به تقدم و تاخر برخی مواد در اجرا

^۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مکاتبات مکرر ضمن انعکاس حکم و تکلیف مقرر از دستگاه‌های اجرایی درخواست کرده است تا در صورتی که مصادیقی مرتبط با آن‌ها وجود دارد گزارش نمایند.

ردیف	راهکارهای عملیاتی	مکانیسم اجرایی
۲	ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و به روز	برای ایجاد یک بانک اطلاعاتی لازم است تا در گام نخست یک نهاد مسئول جمع‌آوری اطلاعات شود و سایر نهادهای متولی به صورت ماهانه گزارش‌ها و اطلاعات لازم را در اختیار وی قرار دهند
۳	منسجم شدن برنامه‌های توسعه کشور	حاکم شدن دیدگاه نظری و کارشناسی واحد، دوری از اعمال سلیقه دولت و مجلس و در نهایت تغییر شیوه برنامه ریزی در کشور از مهم‌ترین گام‌ها در جهت این امر است
۴	تقویت نهادهای مرتبط با قانون	تقویت بدنه کارشناسی نهادهای مرتبط با این قانون و تقویت ارتباط آن با بخش خصوصی و در نهایت سپردن کارها به این نهادها و اعتماد به آن مهم‌ترین مکانیسم تقویت این نهادها است

۶-۳ فعال کردن نهادهای غیردولتی

احکام موجود در قانون اصل ۴۴ و قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص اقدامات مختلفی حکم می‌کنند که هر یک از آن‌ها می‌توانند به نوعی تحت این عناوین واقع شوند: تهیه و تصویب آیین نامه و دستورالعمل، تشکیل نهاد خاصی، انجام اقدام خاص و حکم به وظیفه‌ای برای یک دستگاه دولتی. تشکیل و فعال شدن نهادهای بخش خصوصی از جمله مواردی است که تحت این احکام قرار می‌گیرد. البته باید توجه داشت که تشکیل و فعال شدن بخش خصوصی یکی از راهکارهای رفع موانع بوده که در قانون دیده شده، و راهکارهای دیگر مواردی هستند که ناظر بر تقویت بخش خصوصی چه از لحاظ مالی و قانونی چه از لحاظ تکیه و اعتماد بر توانمندی‌های بخش خصوصی برای حفظ استقلال و بازیابی نقش این بخش در شکل‌گیری بازار.

در این راستا قانون اصل ۴۴ در دو ماده به شکل مستقیم بر تشکیل نهادهای جمعی تاکید کرده است: ماده (۱۵) بر لزوم ایجاد انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای تاکید کرده است و ماده (۵۹) تشکیل نهادهای تنظیم‌کننده بخشی را از اختیارات شورای رقابت دانسته است. با توجه به کارکرد نهادهای بخش خصوصی تشکیل این نهادها و سپردن مسئولیت‌ها به آن‌ها از جمله قیمت‌گذاری محصولات و نیز شناسایی امتیازات شرکت‌های دولتی می‌تواند خود از راهکارهای راهگشا در این حوزه باشد. از این‌رو در این بخش به راهکارهای منبعث از تقویت نهادهای بخش خصوصی پرداخته خواهد شد. در جدول ذیل مواد مربوط به تشکیل نهادهای بخش خصوصی و کارکردهای آن‌ها آورده شده است.

جدول شماره ۹- مواد قانونی مرتبط با تشکیل نهادهای بخش خصوصی و کارکردهای آن

موضوع	ماده قانونی	حکم	اقدام اجرایی
	ماده ۱۵، قانون اصل	دولت موظف است حداکثر ظرف شش ماه زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای را به صورت سازمان‌های مردم نهاد	تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای

موضوع	ماده قانونی	حکم	اقدام اجرایی
تشکیل نهادهای صنفی و استفاده از نظر مشورتی بخش خصوصی	۴۴	فراهم نماید. این انجمن‌ها برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت می‌نمایند.	
	ماده ۹۱، بند الف، قانون اصل ۴۴	کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرحهای اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند.	کسب نظر از فعالان اقتصادی در کلیه کمیسیون‌های مجلس
	ماده ۹۱، بند ب، قانون اصل ۴۴	دولت موظف است عضویت رییس یا نماینده اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. از این پس رییس اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضاء شورای اقتصاد، هیأت امناء حساب ذخیره ارزی، هیأت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیأت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می‌شود. کلیه کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، شوراهای و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت مجازند در تصمیمات اقتصادی خود، نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند	اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه جهت رسمیت بخشیدن به عضویت رییس یا نماینده اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی. کسب نظر فعالان اقتصادی در تصمیمات اقتصادی کلیه کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، شوراهای و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت
	ماده ۹۱، بند ج، قانون اصل ۴۴	قوه قضائیه موظف است با تشویق ارجاع پرونده‌های اقتصادی به داوری، در داوری این‌گونه پرونده‌ها و همچنین بازرسی در موضوعات اقتصادی، از ظرفیت‌های کارشناسی بخش غیر دولتی نهایت استفاده را به‌عمل آورد.	استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی بخش غیردولتی در داوری پرونده‌های اقتصادی
	ماده ۹۱، بند د، قانون اصل ۴۴	اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون موظفند در ایفاء نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادها، کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اطاقها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس	نقش مشورتی اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به عنوان مشاور سه قوه ارائه ساز و کاری برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی ارائه گزارش پایش و پیگیری قانون اصل ۴۴ توسط اتاق‌ها

موضوع	ماده قانونی	حکم	اقدام اجرایی
		قانون « ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار » را تهیه و ارائه کنند	
	ماده ۷۵، قانون برنامه پنجم توسعه	– به منظور تبادل نظر دولت و بخشهای خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیتهای اقتصادی این بخشها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی ربط، شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضاء زیر تشکیل می شود.	تشکیل شورای گفتگو در مورد این نهاد باید بیان کرد اگر چه این شورا تشکیل شده است ولی عملاً نتوانسته است ارتباط کارآمدی بین بخش خصوصی و دولتی برقرار کند

۶-۳-۱ توانمندسازی شکل های غیر دولتی

افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی و افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی از جمله اهدافی است که سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است و در این راستا بخش "الف" این سیاست ها، سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی را معرفی نموده است. نتیجه اینکه تقویت و توانمندسازی بخش خصوصی از اهم موضوعات این سیاست ها می باشد. اما این امر که تقویت بخش خصوصی از دو کانال اعتماد به بخش خصوصی و حمایت مالی و حقوقی از بخش خصوصی چگونه می تواند راهکاری باشد در جهت تحقق کاهش قیمت گذاری و لغو امتیازات دولتی مسئله ای است که در دو قسمت ذیل به آن پاسخ داده خواهد شد.

۶-۳-۱-۱ اعتماد به شکل های غیردولتی

بیان شد که قیمت گذاری دولتی ریشه در تکامل دولت ها و افزایش نقش و وظایف آنها در زندگی اجتماعی و گاه شرایط اقتصادی دارد که اقتضاء می نمود برای حمایت از رفاه مصرف کنندگان یا تولید کنندگان و یا ضعف بخش خصوصی دولت کالایی را خود تولید و قیمت گذاری نماید یا کالای تولیدی بخش خصوصی را قیمت گذاری نماید. این امر با توجه به مسوولیت های گسترده دولت ها، با توجه به مسائلی که در بخش های

پیشین عنوان شد در حال حاضر در مورد برخی کالاها با اندکی اختلال روبرو می‌شود. از این رو راهکاری که پیشنهاد می‌شود اعتماد به بخش خصوصی در تولید این کالاها و به تبع آن تعیین قیمت آن توسط بازاری است که نیروهای ذره‌ای بخش خصوصی نقش اساسی را بازی می‌نمایند. برای مثال در مورد کالایی مانند پنبه که تولید آن به دلیل ازدیاد پنبه‌کاران رقابتی است و نیز به دلیل مصارف متعدد آن در بخش خصوصی می‌توان قیمت‌گذاری آن را به بازار واگذار نمود. اما در مورد این کالا برخی مواقع حمایت دولت از صنایع نساجی و وجود سدهای دولت‌ساخته در تجارت بین‌المللی این کالا سبب شده که قیمت این کالا از سوی دولت تعیینی شود. در این موارد می‌تواند از تجربه بازار فولاد نیز استفاده کرد. هرچند که قسمت اعظم فولاد تولیدی کشور هنوز هم توسط دولت تولید می‌شود. اما اعتماد به بازار بورس کالا و تبعیت قیمت‌ها از قیمت‌های جهانی سبب شده است که دخالت قیمتی در این بازار تا اندازه قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد. بنابراین اعتماد به بازار و بخش خصوصی و به نوعی رجعت به شکل اولیه تعیین قیمت در بازار می‌تواند در بسیار از موارد رهگشا باشد.

۶-۳-۱-۲ حمایت‌های قانونی و مالی از نهاد های غیر دولتی

تقویت بخش خصوصی از طریق حمایت قانونی و مالی از جمله راهکارهای اولیه برای رونق فعالیت‌ها، شکل‌گیری بازار رقابتی و به تبع آن تعیین قیمت بازاری کالاها تولیدی است. حمایت مالی از بخش خصوصی را می‌توان با در نظر گرفتن اعتبارات و کمک‌هایی برای تاسیس بنگاه‌های اقتصادی جدید و یا تامین مالی بنگاه‌های فعال در یک صنعت برای سرمایه‌گذاری در فن‌آوریهای جدید آن صنعت انجام داد. نتیجه این حمایت‌های مالی ابتدا در شکل افزایش تولید یک محصول و افزایش تعداد بنگاه‌های تولیدی ظاهر می‌شود. این افزایش تعداد بنگاه‌ها به شکل‌گیری نیروهای ذره‌ای بازار و افزایش رقابت منجر می‌شود که این خود سبب می‌شود قدرت بازار در تعیین قیمت افزایش یابد. حمایت قانونی می‌تواند از یک مبدا متفاوت، اما از همین کانال سبب کاهش قیمت‌گذاری دولتی خواهد گشت. حمایت قانونی می‌تواند از اجازه تاسیس بنگاه‌های جدید در یک صنعت شروع شود و تا حمایت‌های تعرفه‌ای یا حفظ حقوق مالکیت بنگاه‌ها به‌طور کل یا به‌طور خاص در مورد اختراعات و نوآوری‌ها ادامه پیدا کند. حمایت قانونی در برخی موارد می‌تواند در غالب آزادسازی به وقوع پیوندد. صنعت بیمه و تحولات آن در چند سال اخیر می‌تواند نمونه بارزی از این نوع حمایت باشد. همان‌گونه که در بخش‌ها قبل اشاره شد بعد از انقلاب صنعت بیمه ملی اعلام شد و اجازه فعالیت بخش خصوصی در این صنعت وجود نداشت. اما با تغییر رویکردها و تحولات قانونی رخ داده در دهه ۷۰ و ۸۰ قوانینی به تصویب

رسید که اجازه فعالیت بنگاه‌های خصوصی را در عرصه این صنعت به رسمیت شناخت. از سوی دیگر با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی فراهم شد. با تصویب این قوانین، افزایش تعداد شرکت‌های بیمه و تحولات به‌وقوع پیوسته در حوزه نظارتی صنعت بیمه در سطح بین‌المللی در ایران نیز بحث تحول در صنعت بیمه با رویکرد تقویت نظارت مالی و خروج از نظارت تعرفه‌ای شکل گرفت. مراحل این طرح در ایران با مصوبات شورای عالی بیمه اجرایی شد و اولین نتیجه آن خروج نهادهای دولتی از تعیین نرخ و تعرفه حق بیمه است که می‌توان آن را به‌مثابه تعیین قیمت در صنعت بیمه دانست. بنابراین می‌توان این‌گونه استدلال نمود که انجام اصلاحات قانونی و آیین‌نامه‌ای در حمایت از بخش خصوصی و انجام اقدامات موثر در راستای اجرای قوانین مصوب می‌تواند یکی از راهکارها در جهت کاهش قیمت‌گذاری دولتی باشد.

۶-۳-۲ تشکیل تشکلهای غیر دولتی

مطابق با جدول ارائه شده در این قسمت قانون اصل ۴۴ به تشکیل دو نوع نهاد بخش خصوصی حکم داده است که در ذیل آمده اند.

الف. انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای

ماده (۱۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولت را موظف به ایجاد زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای را به صورت سازمان‌های مردم نهاد فراهم نماید. وظیفه این انجمن‌ها از نظر این ماده این است که برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت کنند. طبق این ماده دستگاه‌های اجرائی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی أخذ نمایند.

نهادهای جمعی با اهداف مختلفی شکل می‌گیرند و هر یک نیازهای خاصی را برای یک فعالیت اقتصادی مرتفع می‌کنند. برای مثال در صنعت برق کشور نهادهای جمعی متعددی از جمله سندیکای برق ایران، سندیکای شرکت‌های تولیدکنندگان برق، انجمن صنفی تولیدکنندگان تابلوهای برق ایران، انجمن مهندسی بهره‌وری صنعت برق ایران و انجمن صنفی نیروگاه‌های کشور وجود دارند، که هر یک با توجه به نیازهای این صنعت نیازهای خاصی را برآورده می‌کنند.

ب. نهاد تنظیم کننده بخشی

ماده (۵۹) قانون اصل ۴۴ به شورای رقابت اختیار می‌دهد که پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را در برخی موارد مصداق این ماده بدهد. متن این ماده به این شرح است "شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی واگذار نماید.

ترکیب اعضاء نهادهای تنظیم کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود. شرایط انتخاب اعضاء این نهادها، مطابق بند «ب» ماده (۵۳) این قانون است و اعضاء آنها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسئولیتهای پیش‌بینی شده در این قانون برای اعضاء شورای رقابت را برعهده دارند. در هر حال هیچ نهاد تنظیم کننده بخشی نمی‌تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیم بگیرد یا اقدام کند."

۶-۳-۳ محول کردن وظایف به تشکل های غیر دولتی

علاوه بر تاکید بر تشکیل نهادهای بخش خصوصی در قانون اصل ۴۴ و سپردن مسئولیت‌ها به این نهادها از جمله تعیین قیمت برخی کالاها به دادن نظر مشورتی نیز تاکید ویژه شده است و دولت و نهادهای حکومتی موظف به همکاری با این نهادها شده‌اند. برای مثال همان گونه که در جدول فوق آمد بندهای ماده (۹۱) قانون اصل ۴۴ نهادهای حکومتی را موظف به دریافت نظر مشورتی نهادهای بخش خصوصی در اتخاذ تصمیمات خود می‌نماید. علاوه بر این، در ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که وزارت بازرگانی مجاز است که امور اجرایی تنظیم بازار از جمله قیمت گذاری کالاها را به تشکل های مردم نهاد واگذار نماید. متن این ماده به این شرح است: وزارت بازرگانی مجاز است در راستای اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره سازی، توزیع، بازرسی و قیمت گذاری کالاها و خدمات را به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونیها و همچنین تشکلهای مردم نهاد حمایت از مصرف کننده واگذار نماید.

تبصره ۱- تشکلهای اتحادیه‌ها و تعاونیه‌های موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذارشده در چهارچوب آئین‌نامه اجرائی که به پیشنهاد وزارت بازرگانی و معاونت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، پاسخگو و مسئول جبران خسارت خواهند بود.

تبصره ۲- وزارت بازرگانی مجاز است حسب ضرورت از طریق اعطاء مجوز واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام نماید.

جمع بندی و نتیجه گیری

بدون شک شکل گیری نهادهای بخش خصوصی توانمند و منسجم مهم‌ترین گام در جهت کاهش هرگونه مداخله دولت در اقتصاد است. از این‌رو، برای شکل‌گیری یک بخش خصوصی با این نوع ویژگی‌ها باید در قدم اول حمایت‌های قانونی و مالی انجام شود، سپس تشکلهای بخش خصوصی شکل گیرد و در نهایت به این بخش اعتماد و کارها به آن سپرده شود. بنابراین این راهکارهای چهارگانه نقشی اساسی در فعال کردن بخش خصوصی دارند.

۴-۶ راهکارهای نظارتی

۱-۴-۶ تقویت نقش نهادهای نظارتی

قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه هر کدام دارای ارکان و نهادهای نظارتی خاص خود هستند. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی قوه مقننه، قوه قضاییه به همراه سازمان بازرسی کل کشور و دولت با کمک سازمان حسابرسی هم از بعد نظارتی و هم از بعد قانونی می‌توانند در اجرای هر چه بهتر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نقش موثری داشته باشند. در این قسمت به بررسی نقش نظارتی دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور که بیشترین اثر گذاری را می‌توانند در بعد های مختلف و به ویژه بعد نظارتی داشته باشند.

۱-۱-۴-۶ دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور مؤسسه ای دولتی است که در امور مالی و اداری مستقل می باشد و زیر نظر مجلس شورای اسلامی بعنوان بازوی نظارتی آن عمل می نماید. این دیوان به کلیه حسابهای وزارتخانه، مؤسسات،

شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظارت خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.

• نقش نظارتی دیوان محاسبات کشور در خصوص اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یک فرصت کم نظیر را برای اقتصاد ایران فراهم آورد تا بتواند با بهره‌گیری از آن، نظام اقتصادی دولت-بازار را به نظام اقتصادی بازار-دولت تبدیل کرده و به افزایش کارایی و بهره‌وری در اقتصاد ملی کمک کند. برای این منظور داشتن یک سیستم نظارتی مستمر و پویا از کم و کیف چگونگی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی همواره از جمله دغدغه‌های مطرح در خصوص نحوه اجرای این سیاست‌ها بوده است. به همین منظور شاخص‌های ارزیابی طراحی شده و محاسبه آنها نیز بر عهده برخی از دستگاه‌ها گذاشته شده است. این شاخص‌ها توسط نهادهایی چون معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزارت بازرگانی، وزارت کار و امور اجتماعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شورا و مرکز ملی رقابت، مرکز آمار ایران، سازمان خصوصی سازی، سازمان سرمایه گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران در اجرای بند (۵) ماده (۴۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، اطلاعات و محاسبه هر شاخص به صورت شش ماهه و سالانه تهیه و باید نتایج آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال گردد. با توجه به اهمیت این مطلب و ضرورت نظارت و پایش مستمر اجرای قانون متناسب با سیاست‌های کلی، همکاری بیش از پیش دستگاه‌های متولی برای محاسبه و ارائه نتایج شاخص‌های مورد انتظار به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دبیرخانه شورا عالی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌تواند با اقدامات به موقع در تعیین انحرافات از مسیر اجرای قانون مذکور قطعاً روند اجرای این قانون را بهبود خواهد بخشید.

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهمترین ارکان قوه قضاییه است که نقش نظارتی آن بسیار مهم و حساس بوده و عامل تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاههای اجرایی و اصلاح اقتدار آنها است. در مطالعه تاریخی روند شکل گیری و سابقه نظارت و بازرسی در کشور به ویژه بعد از انقلاب اسلامی و تلاش های انجام شده برای یافتن راههای افزایش کارایی و تأثیر، می توان به تصویب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با فاصله ای اندک بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و آیین نامه اجرایی مصوب ۶/۵/۵۸ هیأت وزیران اشاره کرد. اما به رغم تمام این اقدامات تاکنون نتوانسته است اعتماد افکار عمومی را جلب و رضایت شهروندان را تأمین نماید. موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می شود مرهون نظارتهای مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود.^۱

هدف از ایجاد ساختارهای نظارتی کنترل انحرافهای احتمالی در دروندادها، فرایندها و بروندادهای نظامهای اجرایی در بخشهای مختلف است تا از طریق ارائه بازخوردهای اصلاحی براساس شاخص ها و اهداف پیش بینی شده، ضمن فراهم ساختن اطلاعات لازم برای تصمیم گیری مدیران، اصلاحات لازم در ارکان اصلی هر نظامی را اعمال و از هدر رفتن منابع و امکانات جلوگیری نماید. به مرور بر اثر گستردگی و پیچیده تر شدن فرایندهای اجرایی و پیداشدن راههای احتمالی دور زدن قوانین نظارتی ساختارهای نظارتی از خود واکنشهایی نشان می دهند که نه تنها به تحقق هدف از نظارت و بازرسی نمی انجامد، بلکه خود موجب پیچیدگی بیشتر و گسترش بی رویه این ساختارها می شود. همین امر باعث می شود این ساختارها از ساختارهای ساده و انعطاف پذیر به ساختارهای غیر منعطف تبدیل شده و کارآمدی آنها پایین می آید. به طوریکه بعضاً برای توجیه حضور خود دست به اقدامات کاذب می زنند، موضوعی که به پیچیدگی بیشتر و انعطاف کمتر می انجامد.^۲ نقشی که سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات به عنوان بازوی نظارتی مجلس می تواند در خصوص تعیین روند اجرای قانون اصل ۴۴، داشته باشند، نقش جداگانه ای نیست و این دو نهاد نظارتی مهم به نوعی مکمل یکدیگر در امر نظارت هستند. بنابراین راهکارها، چالش های نظارتی و وظایف این دو نهاد نیز تاحدودی مشابه و دارای وجه مشترک است. چالش ها و راهکارهای ارائه شده در خصوص نقش سازمان بازرسی کل کشور به عنوان بازوی نظارتی قوه قضاییه به طور کلی بیان شده است اما آسیب شناسی و ارائه راهکارهای کلی از این نهاد می تواند به

^۱ عبد اللهی، جواد (۱۳۸۳) موانع و محدودیت های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد.

^۲ شریفی، اصغر (۱۳۸۳)، آسیب شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چهارچوبی برای نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش

طور نسبی بیانگر مشکلات و راهکاری نظارتی درخصوص قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر قوانین و اسناد بالادستی باشد و در کلیت تفاوت چندان زیادی نمی کند.

• برخی از مشکلات و چالش های نظارتی

برخی از ویژگی های موجود ساختارهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور عبارتند از:

- ۱- نظارتهای اداری براساس معیارهای علمی و روشن انجام نمی گیرد، در نتیجه اولین گام در مراحل اعمال نظارت درست برداشته نمی شود.
- ۲- گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف باعث شده این ساختارها از ساختارهای ساده و انعطاف پذیر به ساختارهای پیچیده و غیرقابل انعطاف تبدیل شوند.
- ۳- ساختارهای نظارتی به اندازه کافی گسترده هستند و نیازی به گسترش بی رویه آنها نیست. بلکه ایجاد هماهنگی بین آنها شرط لازم برای تحقق اهداف نظارتی محسوب می شود.
- ۴- به دلیل گستردگی بیش از حد و عدم اعتماد دوطرفه بسن دستگاههای نظارتی، همکاری مناسبی از نظر تبادل اطلاعات بین آنها وجود ندارد.
- ۵- برای انجام نظارت، برنامه های از پیش تعیین شده لازم است، ولی در شرایط فعلی چنین برنامه هایی یا وجود ندارد یا مبتنی بر واقعیات نیستند.
- ۶- نظارت مردمی بر عملکرد نظام اداری وجود ندارد و در این رابطه مطبوعات، احزاب و اصناف به دلیل عدم شکل گیری مناسب یا به دلیل عدم شفافیت در نظام اداری نظارت موثری اعمال نمی کنند.
- ۷- بین دستگاههای نظارتی و همینطور بین این دستگاهها و دستگاههای نظارت شونده همکاری مناسب در زمینه تبادل اطلاعات وجود ندارد. ضمن اینکه این دستگاهها از استراتژیها و سیاست های هماهنگی پیروی نمی کنند و امر سیاست گذاری و اجرا هر دو غیرمتمرکز است.
- ۸- نظارتهای اداری در تمام سطوح اداری صورت نمی گیرد. ضمن اینکه این نظارتهای نتیجه گرا هستند نه روندگرا و بعد از اجرا عمل می شوند نه در قبل، حین و بعد از اجرا.
- ۹- قوانین نظارتی از انسجام و شفافیت لازم برخوردار نیستند^۱.

^۱ همان

به نظر می‌رسد حتی در حوزه نهادهای نظارتی نیز نوعی موازی کاری وجود دارد که به نوعی هزینه نظارت را افزایش و بهره‌وری اجرایی این سازمان‌ها را با مشکلاتی مواجه کرده است.

• چارچوبی برای نظارت کارآمد

می‌توان راهکارهای زیر برای ارتقای کارآمدی در نظارت سازمان بازرسی کل کشور مورد توجه قرار داد و نقش این نهاد را در اجرای مطلوب قوانین و اسناد بالادستی کشور ارتقا داد. این موارد عبارتند از:

۱- تدوین استراتژیها و چشم‌اندازها: چشم‌انداز و راهبرد به عنوان فرمان حرکت مشترک می‌تواند جهت فعالیت‌های دستگاههای نظارتی را در مسیر اهداف هدایت کند و از هرز رفتن نیروها جلوگیری کند.

۲- تعامل با بیرون: این تعامل از دو بعد قابل بررسی است. در بعد اول تعامل دستگاه نظارتی با مردم مطرح است. که به دلایل پیش گفته این تعامل بدرستی صورت نمی‌گیرد. و شرط تحقق نظارت کارآمد افزایش این تعامل در راستای چشم‌اندازها و استراتژیها و از طریق اطلاع‌رسانی دقیق با بهره‌گیری از فناوری ارتباطات و اطلاعات است. این فناوری‌ها امروز در امر گزارش‌دهی، گزارش‌گیری، دریافت بازخورد عملکرد، و اصلاح درونی سیستم حائز اهمیت است.

در بعد دوم تعامل بین دستگاههای نظارت‌کننده و نظارت‌شونده مطرح می‌شود که خود بر بهبود فرهنگ نظارت و نظارت‌پذیری مبتنی است. تاکید بر جنبه‌های مثبت و اصلاحی و پرهیز از مچ‌گیری می‌تواند در بهبود این تعامل موثر باشد.

۳- ساده سازی ساختارها: ساختارهای نظارتی هرچه ساده‌تر و انعطاف‌پذیرتر باشند، کارآمدی آنها بیشتر خواهد بود زیرا با پیچیده‌شدن این ساختارها و افزایش فعالیت‌های غیرضرور، انرژی آن صرف حفظ سیستم می‌شود تا تحقق اهداف آن، در ساده‌سازی ساختارها علاوه بر ساختار سازمانی، ساختار قوانین و روش‌ها نیز مدنظر است بهره‌گیری از فناوری نیز در این زمینه بر کارآمدی ساختارها می‌افزاید. عدم وابستگی ساختارهای سازمانی به قوای سه‌گانه نیز می‌تواند بر کارآمدی آن بیافزاید.

۴- نیروی انسانی: دنیای متمدن امروزی به نیروی انسانی قوی و توانمند نیاز دارد که واجد توانایی‌های خاص عصر اطلاعات، توانایی‌های ارتباطی، تخصص و تجربه بوده و آموزش‌های لازم را در این زمینه دیده باشند.

۵- بهره‌گیری از شاخص‌ها: با تدوین راهبردها و بدنبال آن تعریف و تدوین اهداف، باید شاخص‌های تحقق اهداف شناسایی و تعریف شوند. در واقع نظارت زمانی مفهوم پیدا می‌کند که شاخص‌های موجود را با شاخص‌های مطلوب مقایسه کنیم.

۶- پاسخگویی و شفافیت: در تمام مراحل نظارت، هم از سوی دستگاههای نظارت شونده و هم از سوی دستگاههای نظارت کننده باید احساس پاسخگویی به مردم و مقامات مسئول وجود داشته باشد، این امر نیازمند شفافیت در عملکرد است و بدون آن هم نظارت مختل می‌شود و نتیجه آن فساد اداری و اقتصادی خواهد بود. زیرا هر جا پنهان کاری و انحصار وجود داشته باشد نتیجه غیرقابل اجتناب آن فساد خواهد بود.

۷- بهره‌گیری از فناوری: پیچیدگی‌های دنیای امروزی جز با استفاده از فناوریهای روز قابل حل نیستند. در چنین فضایی شکل نظارت نیز تغییر یافته و نظارت همزمان با استفاده از فناوریها به عنوان رویکردی جدید مورد توجه قرار گرفته است. به طوریکه کمتر نیاز به ایجاد ساختارهای نظارتی گسترده احساس می‌شود. بلکه فناوری این امکان را فراهم ساخته تا کارکردهای روزانه به شکل همزمان کنترل و به دلیل پایدار بودن نظام نظارت مکانیزه، قابل ارزیابی در زمانهای مختلف می‌باشد.^۱

برخی از موارد بالا منجمله بهره‌گیری از فناوری و.. تحقق یافته است. لازم به ذکر است که اگر چه موارد گفته شده در سطور فوق بصورت کلی می‌باشند اما این موارد در مصادیق و از جمله روند نظارتی اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز به طور نسبی صادق است. اما اصلاح کامل تمام موارد پیش گفته در حوزه وظایف سازمانهای نظارتی به طور کامل تحقق نیافته است. ساختارهای نظارتی باید به گونه‌ای طراحی و مورد مهندسی مجدد قرار گیرند که روند اجرای قوانین مصوب را به بصورت دقیق، شفاف، قابل دسترس برای عموم و پژوهشگران و به ویژه به بصورت کامل، مورد ارزیابی قرار بدهند. سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از مهمترین دستگاههای نظارتی و همچنین سایر دستگاههای نظارتی اقدام به تعیین انحرافات اجرایی در خصوص قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و بررسی تحقق کامل همه مواد قانون مذکور و به ویژه ماده (۸) و (۹۰) نکرده‌اند و اگر هم اقدامی صورت گرفته بصورتی نبوده است قابل استفاده باشد. دستگاههای نظارتی عمدتاً به موضوع واگذاری شرکتهای دولتی و شناسایی اینکه این واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی بوده است یا نه، پرداخته‌اند.

^۱ همان

جمع بندی

بازوی نظارتی مقتدر و توانمند در تحقق مفاد قانونی اصل ۴۴ قانون اساسی یک امر ضروری و انکار ناپذیر می باشد. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی مجلس و سازمان بازرسی کل کشور به همراه قوه قضاییه و حتی خود این نهاد قضایی به عنوان بالاترین مرجع قضایی کشور، اصلی ترین سازمانهای نظارتی کشور هستند که به اجمال وظایف و نقش آنها در تحقق مفاد قانون مذکور تبیین شده است. مشخص شد هر یک از نهادها در اجرای وظایف خود دارای مشکلاتی در حوزه های مختلف اجرایی و قانونی هستند. می توان گفت که این دو نهاد نظارتی نقش بسی مهم و برجسته ای در فرآیند کلی نظام کنترلی کشور دارند. دیوان محاسبات کشور برخی مقاطع از روند خصوصی سازی انتقاداتی را به عمل آورده و تذکراتی را در این خصوص داده است، حال آنکه قانون اصل ۴۴ قانونی اساسی دارای مواد و احکام قانونی متنوعی است که نیاز است نهادهای مزبور **روند اجرای کلیت** این قانون را پایش کنند. همچنین در گزارش بخش ۵ در قسمت مربوطه به عملکرد مواد قانونی برنامه چهارم توسعه و بخصوص بند (ج) ماده (۳۹) موضوع (قیمت گذاری کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی) این قانون، که مشابه با ماده (۹۰) قانون اصل ۴۴ قانون اساسی و بند (د) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه است مشاهده شد که سازمان بازرسی به ارائه گزارشاتی که عمده ی آنها را نیز دستگاههای متولی و براساس گزارش های خود این نهادها است پرداخته که نقش سازمان بازرسی در آن به نوعی فقط گرد آوری این گزارشات بوده است. حال آنکه سازمان مربوطه می توانست از طریق مکانیسم های اجرایی نظارتی که در اختیار دارد خود راسا اقدام به تهیه گزارش نموده و سپس به تطبیق آنها با گزارش های سازمانهای مربوطه می کرد تا فرایند کشف خطا به طور عملیاتی تر صورت می گرفت. این دو نهاد نظارتی در اعمال نظارت بایستی بتوانند با رفع موارد پیش گفته در قسمت های قبلی به بررسی، ارزیابی، کشف خطاها و انحرافات اجرایی قوانین مصوب و به ویژه قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طریق سازوکارها و مکانیسم های اجرایی تعریف شده خود بپردازند و یا در مقام اعمال نظارت، دستگاهها را به اجرای صحیح قوانین و مقررات وا داشته و به گونه ای تلاش کنند که از گسترش انحرافات اجرایی قوانین مصوب جلوگیری شود تا روند و فرآیند های نظارتی سازمان های مذکور اثر بخش باشد. همچنین **سازمان حسابرسی** به عنوان بازوی نظارتی قوه مجریه وظایفی از جمله تعیین قطعی قیمت دارایی ها و بدهی های شرکت های آماده واگذاری و مشخص کردن قیمت روز دارایی این شرکتها جهت تعیین قیمت سهام آنها توسط سازمان خصوصی سازی را بر عهده دارد. لذا

این سازمان نقش بسزایی در بهبود و کارآمد سازی فرآیند واگذاری ها و به ویژه تحقق ماده (۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را بر عهده دارد.

لذا به نظر می رسد با رفع مشکلاتی که در حوزه نظارت بر اجرای صحیح قوانین و تعیین انحرافات اجرایی قوانین مصوب و به ویژه قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، می توان از نقش نظارتی این نهادها در اجرای هر چه بهتر قانون مذکور حداکثر استفاد و بهره را برد. جدول شماره ۳ نیز به جمع بندی مباحث ارائه شده در قسمت نظارتی و ارائه برخی از راهکارهای پیشنهادی در حوزه وظایف دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور پرداخته است.

جدول شماره ۱۰- راهکارهای مرتبط با حوزه نظارتی

نام نهاد	راهکارهایی برای بهبود عملکرد این نهادهای نظارتی
۱- دیوان محاسبات کشور	<ul style="list-style-type: none"> • بررسی موانع اجرای کامل اصل ۴۴ قانون اساسی • تقویت هر چه بیشتر نقش نظارتی این نهاد از طریق سیستم مکانیزه نظارتی و آنلاین • ارائه گزارشات دقیق از روند اجرای قانون اصل ۴۴ به مجلس شورای اسلامی جهت پیگیری توسط قوه تقنینی کشور • تدوین برنامه راهبردی نظارت بر اجرای قانون اصل ۴۴ • تشکیل کمیته های تخصصی به بصورت منظم و مستمر به منظور اطلاع از روند اجرای قانون • اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی • ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع، مستقل و قابل دسترس توسط این نهاد درخصوص روند اجرای قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۲- سازمان بازرسی کل کشور	<ul style="list-style-type: none"> • تدوین استراتژیها و چشم اندازها به بصورت کلی و تعریف یک نقشه نظارتی جامع در خصوص روند اجرای مهمترین اسناد بالادستی در حوزه های مختلف و به ویژه حوزه اقتصادی • تعامل با بیرون (تعامل هرچه بهتر دستگاه نظارتی با مردم و تعامل بین دستگاههای نظارت کننده و نظارت شونده) • ساده سازی ساختارها به منظور کارآمدی بیشتر • نیروی انسانی کارآمد • پاسخگویی و شفافیت بیشتر در خصوص قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر اسناد بالا دستی • بهره گیری از فناوری های جدید در امر نظارت • بهره گیری از شاخص ها با تدوین راهبردها و بدنبال آن تعریف و تدوین اهداف • ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع، مستقل، به روز و قابل دسترس توسط سازمان بازرسی کل کشور • ویژه قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور پایش اقدامات انجام شده در خصوص قانون مذکور توسط قوه مجریه • تهیه و تدوین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی بصورت مستمر و به روز

جمع بندی و نتیجه گیری کلی

در بخش پایانی به موضوعات قانونی، اجرایی، نظارتی، بررسی فرآیند های حاکم بر آنها و راهکارهای اصلاح آنها پرداخته شد. در حوزه قانونی به راهکارهایی از جمله تدارک ضمانت اجرایی برای اجرای کامل قوانین، تمرکز قانون گذاری در کشور به ویژه در حوزه اقتصاد ملی، تدارک مکانیسمی برای شناسایی قوانین مغایر و

تصویب قوانین جدید و مکمل قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی اشاره شد و در این خصوص به برخی از مکانیسم های اجرایی برای راهکارهای عملیاتی تعریف شده پرداخته شد.

در بخش اجرایی به راهکارهایی از جمله هماهنگی در اجرای مفاد قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع و بروز، لزوم انسجام بخشی به برنامه های توسعه ای کشور و تقویت نقش نهادهای مرتبط و مهم با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته شد و مکانیسم های اجرایی در این خصوص در جدول مربوطه آورده شد.

فعال کردن نهادهای غیر دولتی قسمت دیگر بخش حاضر بود که در آن موضوعاتی از جمله توانمند سازی، اعتماد و حمایت های مالی و قانونی از تشکل های غیر دولتی به عنوان یک پیش نیاز ورود این بخش ها به عرصه فعالیت در اقتصاد ملی مورد بررسی قرار گرفت. تشکیل تشکل های غیر دولتی و محول کردن وظایف به این تشکل ها از دیگر موضوعات مورد بررسی بودند.

قسمت پایانی به تقویت نقش نهاد های نظارتی و راهکارهای بهبود عملکرد این نهاد ها مرتبط بود. نقش نظارتی سازمانهایی همچون دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و تا حددی سازمان حسابرسی به عنوان بازوی نظارتی قوه مجریه دارای نقاط ضعفی بصورت عام و خاص در خصوص مواد قانون اجرای اصل ۴۴ و عدم تحقق کامل قانون مذکور بود که در متن گزارش به آن پرداخته شد.

اگر چه راهکارهای ارائه شده در برخی موارد مورد بررسی بصورت کلی بوده اما نتایج و بررسی ها نشان می دهد که این موارد به طور نسبی در مصادیق نیز صادق هستند. به طور مثال درحوزه قانونی مشابه بودن ماده (۹۰) با بند (د) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه، در حوزه اجرا دخالت دولت در سازوکار بورس و ضعف در عملکرد شورای رقابت به دلیل وجود نهادی موازی همچون سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان و در حوزه نظارت نیز عدم محقق شدن کامل مواد (۸) و (۹۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند (د) ماده (۱۰۱) قانون برنامه پنجم توسعه که نمونه هایی از ضعف در فرآیند های نظارتی می باشند، هر چند که در مقاطعی این نهادها هشدارهایی به ویژه در حوزه واگذاری ها داده اند. بنابراین قابل استنتاج است که روند نسبتا مشابهی در فرآیندهای قانونی، اجرایی و نظارتی در خصوص موارد مربوط به بهبود محیط کسب و کار حاکم است و مصادیق نیز گواه این مدعاست.

به طور کلی و با توجه به بررسی های انجام شده در حوزه **قانونی** مشکلاتی از جمله نداشتن ضمانت اجرایی قوانین مصوب، وجود قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مبهم بودن متن

برخی از قوانین مصوب از معضلات مهم حوزه قانونی عنوان شده است. در حوزه اجرا به معضلاتی مانند تدوین برنامه های توسعه ای متناقض توسط مجریان، نداشتن یک هم گرایی و فهم مشترک از مبانی نظری و تئوریک توسعه، عدم پیروی از یک پارادایم و دیدگاه اقتصادی مشخص توسط مجریان به جهت ایجاد انسجام در ساختار اقتصادی کشور و نبود نهادها و ساختارهای لازم اقتصادی متناسب با برنامه های توسعه در اقتصاد کشور اشاره شده است. همچنین در حوزه اجرا مشکلاتی از جمله عدم هماهنگی در اجرای همه بخش های قانون، کمبود اطلاعات و کاستی های نظارت و... وجود دارند. در نهایت نهاد سازی های انجام شده در راستای قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارای موانع اجرایی مانند وجود نهادهای موازی با سازمانها و دستگاههای پیش بینی شده در راستای قانون مذکور، ضعف در ارائه اطلاعات شفاف، مستند، کامل و به روز توسط این نهادها، ضعف های نظارتی و .. از جمله این مشکلات اجرایی در حوزه این نهاد ها هستند. بنا بر دلایل مختلفی که ذکر شده است به اندازه کافی از حجم تصدی گری دولت در اقتصاد ملی کاسته نشده است و حتی در سالهای اخیر بر حجم فعالیت بنگاههای دولتی نیز افزوده شده است و دولتها بجای پرداختن به وظایف حاکمیتی، راه تصدیگری و بنگاه داری در اقتصاد ملی را در پیش گرفته اند، هر چند که در برخی مقاطع از حجم فعالیت دولتها کاسته شد اما روند ثابت و معناداری پیگیری و اجرایی نشده است.

در نتیجه با توجه به بررسی های انجام شده مشخص شده است که اگرچه قوانین و مقررات، نهادسازی ها و فرآیند های اجرایی لازم برای اجرای قوانین مصوب و مرتبط با موضوعات قیمت گذاری و کاهش امتیازات شرکتهای دولتی وجود دارند و اقداماتی نیز انجام شده است، اما یک روند قانونی، اجرایی و نهادی همه جانبه، منظم، مستمر و کامل تاکنون شکل نگرفته است. نمودار شماره ۱ نیز به جمع بندی مهمترین مطالب این بخش اشاره دارد.

خلاصه راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح فرآیندهای قانونی، اجرایی و نظارتی



فهرست منابع

۱. نوری، کیومرث (۱۳۸۲)، بررسی کارایی سیاست‌های قیمت‌گذاری برنج در ایران، پژوهش و سازندگی در زراعت و باغبانی
۲. حسینی سید شمس‌الدین، شفیع افسانه (۱۳۸۷)، نقش دولت در اقتصاد و توسعه؛ مطالعه تجربی ایران، سایت آفتاب، ۱۳۸۷
۳. عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی، چاپ اول، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد
۴. دادگر، یدالله (۱۳۹۲)، تاریخ عقاید اقتصادی، چاپ اول، انتشارات سمت
۵. استیگلیتز، جوزف (۱۳۹۱)، اقتصاد بخش عمومی (جلد اول)، ترجمه محمد مهدی عسگری، چاپ اول، انتشارات سمت
۶. تودارو، مایکل و اسمیت، استیفن (۱۳۹۱)، توسعه اقتصادی، ترجمه وحید محمودی، انتشارات نگاه دانش
۷. نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲)، استراتژی توسعه صنعتی کشور، چاپ اول، انتشارات دانشگاه صنعتی شریف
۸. پژویان، جمشید (۱۳۸۸)، اقتصاد بخش عمومی (هزینه‌های دولت)، چاپ هفتم، نشر جنگل
۹. عطائی، امید (۱۳۸۹)، مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، انتشارات مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی
۱۰. بیگ زاده، صفر (۱۳۸۷)، شیوه نگارش قانون، چاپ سوم، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۱. مالمیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون، چاپ دوم، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۲. اتاق بازرگانی، صنایع و معادن تهران "تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" مرکز مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۹
۱۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسات ۳۶۲ و ۳۸۷
۱۴. تاریخچه و فعالیت سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۸۳
۱۵. نویدی داریوش (۱۳۸۶)، ترجمه هاشم آقاجری-نشدنی، تغییرات اجتماعی-اقتصادی در ایران عصر صفوی
۱۶. آشوری داریوش (۱۳۸۴)، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید
۱۷. عاقلی باقر، ۱۳۶۹، داور و عدلیه، انتشارات علمی

۱۸. درباره برنامه پنجم، آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران، ۱۳۸۸، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. برنامه پنجم توسعه، ادامه یا اصلاح، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۲۰. ماهنامه اقتصاد ایران، شماره ۱۷۳، تیرماه ۱۳۹۲
۲۱. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، "آشنایی با قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکت های دولتی" دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۷، بهمن ماه ۱۳۹۰
۲۲. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، "آشنایی با خصوصی سازی"، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۹۱۰، اسفند ماه ۱۳۸۶
۲۳. گزارش تحلیلی وضعیت تامین و توزیع قیر در سال ۱۳۹۱ " سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان <http://www.cppo.ir>
۲۴. "گزارش (پنجم) کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی"
۲۵. سالنامه صنعت بیمه ۱۳۸۹
۲۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، پیوست شماره ۳
۲۷. شرکت بازرگانی پتروشیمی (<http://www.petrochem-ir.net>)
۲۸. پایگاه اطلاع رسانی اصل ۴۴ قانون اساسی (<http://asl44.mefa.ir/Portal>)
۲۹. متن گزارش هشتم عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴
۳۰. سایت شورای رقابت (council.nicc.ir)
۳۱. سایت سازمان خصوصی سازی (www.ipo.ir)
۳۲. سایت بورس کالای ایران (ime.co.ir)
۳۳. سایت روزنامه دنیای اقتصاد (<http://www.donya-e-egtesad.com>)
۳۴. سازمان بازرسی کل کشور، "گزارش عملکرد دستگاه های اداری کشور در تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی" مهرماه سال ۱۳۸۸
۳۵. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد برنامه چهارم توسعه

۳۶. گزارش کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، "درباره برنامه پنجم توسعه، آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ماه ۱۳۸۸
۳۷. گزارش کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی "آشنایی با قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و عملکرد واگذاری شرکتهای دولتی"، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۱۰۷، بهمن ماه ۱۳۹۰
۳۸. گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی "انحراف بودجه از برنامه های توسعه، دلایل و راهکارها"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۸۳۳۱، اردیبهشت ماه ۱۳۸۶
۳۹. سایت شورای رقابت <http://council.nicc.ir>
۴۰. پایگاه اطلاع رسانی اصل ۴۴
۴۱. نوری، کیومرث، بررسی کارایی سیاست‌های قیمت‌گذاری برنج در ایران، پژوهش و سازندگی در زراعت و باغبانی، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۸۲
۴۲. حسینی، سید شمس‌الدین و شفعی، افسانه (۱۳۸۵)، نقش دولت در اقتصاد و توسعه؛ مطالعه تجربی ایران
۴۳. باز محمدی، حسین و چشمی، اکبر (۱۳۸۶)، "اندازه دولت در اقتصاد ایران" اداره بررسیها و سیاست های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۴۴. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسات ۳۶۲ و ۳۸۷.
۴۵. گزارش های کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی "بودجه شرکتهای دولتی و واگذاری سهام"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۹۳۲، اردیبهشت ماه ۱۳۹۲
۴۶. شریفی، اصغر (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چهارچوبی برای نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد
۴۸. عبد اللهی، جواد (تیرماه ۱۳۸۳) موانع و محدودیت های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد
۴۹. ماهنامه اقتصاد ایران، شماره ۱۷۱، اردیبهشت ماه ۱۳۹۲
۵۰. پایگاه اطلاع رسانی قانون اصل ۴۴

پیوست یک: مشروح مذاکرات مجلس در ارتباط با تصویب ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی

جلسه ۳۶۲ مجلس شورای اسلامی مورخ ۹ مهر ۱۳۸۶ ادامه رسیدگی به لایحه یک‌فوریتی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و تصویب موادی از آن:

منشی (حاجی بابایی) - آقای نادران پیشنهاد دارند، بفرمایید.

الیاس نادران - بسم الله الرحمن الرحيم

پیشنهاد ماده الحاقی من شماره (۱۴۲) صفحه (۳۳) پیشنهادات است. سابقه پیشنهاد برمی‌گردد به بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم که در آنجا قید شده بود که «قیمتگذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد» و نهایتاً قید کرده بودند به اینکه «چنانچه دولت بهر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذی‌ربط به دولت تهاترگردد.»

در واقع قانونگذار در اینجا خواسته قیمتگذاری را محدود کند، دخالت دولت در تعیین قیمت کالاها و خدمات را محدود کند، ولی چون قانون برنامه چهارم محدود به دوره اجرای قانون برنامه چهارم است، ما در این پیشنهاد خواستیم چند اصلاحیه انجام بگیرد. از جمله اینکه: هرگونه قیمتگذاری دولتی محصولات تولیدی بنگاههای مشمول واگذاری و سایر بنگاههای بخش غیر دولتی را ممنوع کنیم. ثانیاً این حکم را دائمی کنیم. ثالثاً براساس تبصره چنانچه بهر دلیلی دولت اعمال قیمتهای کمتر از هزینه تمام شده را مصلحت دانست که تکلیف کند، باید یا آن مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را پرداخت کند و یا از بدهی دستگاهها به سازمان امور مالیاتی که جزو بدهی آنها به سازمان امور مالیاتی است کسر کند.

علت این پیشنهاد این بود که ما قبلاً هم در کمیسیون بحث کرده بودیم که هرگونه قیمتگذاری دولتی را برای بهم زدن تعادل بازار در رابطه با کالاهای مشمول رقابت که باید در بازارهای رقابتی کالاها عرضه شود، منع کنیم تا شرایط تبعیض‌آمیز در بازار بوجود نیاید. از جمله مواردی که ما نگران هستیم و الان هم مصداق دارد، مؤسسات عمومی غیر دولتی هستند که عملاً مسئولین آنها را رؤسای دستگاههای اجرایی منصوب می‌کنند. در

نتیجه مسئولین این مؤسسات به ناچار سیاستهای دولت را عمل می‌کنند و لزوماً سیاستهای دولت با سازوکار بازار تطبیق ندارد. در نتیجه بعضاً قیمت‌هایی را به این دستگاهها تحمیل می‌کند که نتیجه آن بهم خوردن تعادل در بازار و شرایط رقابتی در بازار است. به این دلیل ما قید کردیم که محصولات تولیدی بنگاههای مشمول واگذاری و سایر بنگاههای بخش غیر دولتی را دولت قیمتگذاری نکند تا شرایط یکسان در بازار اعمال شود، تا تعادل در بازار براساس شرایط رقابت بوجود بیاید و چنانچه بهر دلیلی دولت خواست قیمتگذاری انجام دهد و این قیمت کمتر از هزینه تمام شده کالا باشد، آن مابه‌التفاوت قیمت را دولت به ناچار پرداخت کند تا اینکه ضرر و زیانی متوجه مؤسسات اقتصادی فعال در بازار نباشد و به این ترتیب از نوعی ایجاد رانت در بازار و اعمال قیمت انحصاری توسط دولت جلوگیری شود و ان شاء الله بتوانیم مجموعه مقررات ضد انحصار و مقررات تسهیل رقابتی که در بازار بوجود آمده تسهیل کنیم.

به این دلیل من از دوستان تقاضا دارم به این پیشنهاد که قرائت شد رأی مثبت بدهند تا اینکه بتوانیم شرایط رقابتی را در بازار، هم برای محصولات بنگاههای مشمول واگذاری و هم سایر بنگاههای غیر دولتی فراهم کنیم. به این ترتیب اگر هرگونه تخلفی توسط دولت بخواهد صورت بگیرد، شورای رقابت این امکان را پیدا می‌کند که بتواند تخلفات دولت در قیمتگذاریها را تعقیب کند و آنها را منع و لغو کند. تقاضا دارم دوستان به این پیشنهاد که قیمتگذاری دولت را ممنوع کرده رأی بدهند تا اینکه دوستان ان شاء الله با این پیشنهاد مانع از بهم خوردن تعادل در بازار رقابتی شود.

نایب رئیس - متشکر. مخالف صحبت می‌کند؟

منشی (محبی‌نیا) - مخالف ندارد.

نایب رئیس - کمیسیون؟ دولت؟ حضار ۱۹۴ نفر، آقای حاجی‌بابایی پیشنهاد را قرائت بفرمایید.

منشی (حاجی‌بابایی) - ماده الحاقی - هرگونه قیمتگذاری دولتی محصولات تولیدی بنگاههای مشمول واگذاری و سایر بنگاههای بخش غیر دولتی ممنوع است.

تبصره - چنانچه دولت بهر دلیل فروش کالا یا خدمات بنگاههای فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از هزینه تمام شده تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.

نایب رئیس - حضار ۱۹۴ نفر، پیشنهاد ماده الحاقی آقای نادران قرائت شد، محبت کنند عزیزان در رأی‌گیری شرکت بفرمایند. پایان رأی‌گیری را اعلام می‌کنیم، تصویب شد.

جلسه ۳۸۷ مجلس شورای اسلامی مورخ ۲۸ آذر ۱۳۸۶ تصویب اصلاحات کمیسیون درخصوص لایحه یک‌فوریتی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (جهت تأمین نظر شورای محترم نگهبان)

منشی (حاجی‌بابایی) - ماده الحاقی (۱) و تبصره آن بشرح ذیل اصلاح گردید:

ماده الحاقی (۱) - چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاههای مشمول واگذاری و یا سایر بنگاههای بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام‌شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.

رای تأمین نظر شورای محترم نگهبان رأی‌گیری بفرمایید.

نایب‌رئیس - بسیار خوب، حضار ۱۹۶ نفر، ماده الحاقی (۱) و تبصره آن برای تأمین نظر شورای محترم نگهبان اصلاح شده به رأی گذاشته می‌شود. پایان رأی‌گیری را اعلام می‌کنیم، تصویب شد.

پیوست دو: مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس در ارتباط با ماده (۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی

جلسه ۳۵۶ مورخ ۲۸ شهریور ۱۳۸۶ ادامه رسیدگی به لایحه یک‌فوریتی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و تصویب موادی از آن

منشی (حاجی بابایی) - در ماده (۸) آقای محجوب پیشنهاد حذف دارند، بفرمایید.

علیرضا محجوب - بسم الله الرحمن الرحيم

در ماده (۸) چیزی که توضیح داده شده درواقع یک توضیح بسیار واضحی است و از آنطرف هم مغایر با آنچیزی که ما در ماده (۶) مصوب کردیم. ببینید! هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو این قانون مقرر شده، عیناً برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی، شما همین الان آنجا (۴۰) درصد برداشتید محدود کردید، بنابراین نمی‌توانید بگویید هر امتیازی که آنجا دادید اینجا هم بدهید. بنابراین ماده (۸) با این ترتیبی که نوشته شده با ماده (۶) این قانون، خودش مغایرت دارد و بعد هم جاهای دیگر ما تعاریف و امتیازاتی را آورده‌ایم که بنظر من ذکر این موضوع ضرورتی در یک قانون ندارد، چون هر کسی بخواند در قسمتهای بعدی فرض کنید ما برای تعاونیهای فراگیر ملی یا دسته دیگری از تعاونیها امتیازاتی را قائل شدیم که برای بقیه قائل نشدیم. به این جهت من تصور می‌کنم «هر امتیازی» که اینجا نوشته شده یا مطالبه‌ای برای بخش خصوصی و سایر بخشها درست می‌کند یا بایستی بعضی مواردی که نوشته‌ایم یا بعضیها را که تصویب کردیم در آن تجدیدنظر کنیم. به این جهت پیشنهاد حذف ماده (۸) را دارم. سبحانی - اخطار قانون اساسی دارم.

نایب رئیس - آقای سبحانی اخطار دارند، بفرمایید.

حسن سبحانی - بسم الله الرحمن الرحيم

آقای مهندس! اخطار اصل (۷۵) قانون اساسی را دارم. این ماده (۸) به اینصورت که متضمن بار مالی است تا جایی که ما دنبال می‌کنیم در لایحه دولت نیست. بنابراین امتیاز دادن به اینصورت درواقع پیشنهادی است که در کمیسیون اضافه شده و پیشنهاداتی که بار مالی را اضافه می‌کند با اصل (۷۵) مغایرت دارد.

نایب رئیس- به دولت اختیار داده، یا باید امتیاز را بدهد یا امتیاز قبلی را لغو کند. یعنی یکی از این دوکار، در هر صورت قانونگذار نظرش این است که تفاوتی قائل نباشد، براساس سیاستهای ابلاغی و این الزاماً بار مالی نیست، یک جاهایی درآمد هم است. هم می تواند درآمد باشد، هم بار مالی و می تواند... دولت اختیار دارد یا باید امتیاز را تسری بدهد یا لغو امتیاز کند. دولت چون اختیار دارد، حتماً بار مالی به دولت تحمیل نمی شود. ماده (۸) را برای پیشنهاد حذف قرائت بفرمایید.

منشی (حاجی بابایی)- ماده ۸- هر امتیازی که برای بنگاههای دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره- دولت مکلف است ظرف (۳) ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.

نایب رئیس- حضار ۱۹۹ نفر، پیشنهاد آقای محبوب حذف ماده (۸) است، عزیزان رأی خودشان را اعلام بفرمایند. پایان رأی گیری را اعلام می کنم، تصویب نشد.

منشی (حاجی بابایی)- اصل آنرا رأی گیری کنید.

نایب رئیس- اصل ماده (۸) که قرائت شد به رأی می گذاریم. حضار ۱۹۹ نفر، نمایندگان رأی خودشان را اعلام بفرمایند. پایان رأی گیری را اعلام می کنم، تصویب شد.

پیوست سه: نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۰،۰۲،۱۶ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) را به شرح زیر تصویب نمود:

نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)

بخش اول: سیاست تعیین قیمت کالا و خدمات

ماده ۱- کالاها و خدمات مختلف از نظر قیمت گذاری به دو گروه زیر دسته بندی می گردند:

گروه اول: کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری (به شرح جدول پیوست).

گروه دوم: سایر کالاها و خدمات.

ماده ۲- قیمت کالاها و خدمات گروه اول مندرج در فهرست پیوست (بخش اول جدول) بعد از کارشناسی لازم توسط سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان مطابق فرآیند تصمیم گیری قیمت کالاها توسط شورای اقتصاد تعیین می گردد.

تبصره ۱- کالاها و خدمات بخش دوم گروه اول در چهارچوب دستورالعمل های سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان رأساً توسط واردکنندگان یا واحدهای تولیدی قیمت گذاری می گردد.

تبصره ۲- یک نسخه فهرست قیمت های تعیین شده کالاهای گروه اول (بخش دوم جدول) توسط واحدهای تولیدی به سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات ارسال و اعلام خواهد شد.

ماده ۳- قیمت کالاها و خدمات گروه دوم مشمول مقررات این دستورالعمل نمی باشد.

ماده ۴- برای استفاده از ظرفیت های خالی واحدهای تولیدی که دارای سهمیه ارز رسمی و تعهد تولید و توزیع می باشند، اجازه داده می شود که این واحدها، ظرفیت تولیدی مازاد بر برنامه و تعهدات سالانه خود را با استفاده از مواد اولیه غیریارانه ای فعال نموده و محصولات خود را به قیمت آزاد و یاصنفی - صنعتی در بازار داخل به فروش برسانند، یا صادر کنند. وزارت بازرگانی با دریافت نظرات و پیشنهادهای وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنایع و معادن، مسؤول هماهنگی و اجرای این بند است.

ماده ۵- اصول و مبنای محاسبه و قیمت گذاری کالاها و خدمات طبق ضوابط مجمع عمومی سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان با در نظر گرفتن هزینه های واقعی تولید و واردات به علاوه سود عادله محاسبه و

اعلام می‌گردد. ضوابط قیمت‌گذاری مصوب سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود و شرایط روز ظرف یک‌ماه پس از ابلاغ طرح، اصلاح و اعلام خواهد شد.

ماده ۶- قیمت کالاهای وارداتی گروه اول که با ارزی کمتر از قیمت ارز واریزنامه‌ای وارد می‌شوند و حسب ضرورت توسط شورای اقتصاد قیمت‌گذاری نشوند، توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تعیین خواهد شد.

ماده ۷- کالاهای وارداتی با ارز واریزنامه‌ای یا بدون انتقال ارز مندرج در جدول گروه اول پیوست مشمول قیمت‌گذاری نبوده و رأساً توسط وارد کننده یا تولید کننده در چهارچوب دستورالعمل سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان قیمت‌گذاری می‌گردد.

ماده ۸- آن دسته از مواد اولیه که رأساً توسط تولیدکننده، یا به نمایندگی از طرف تولیدکنندگان با تأیید مرجع تخصیص دهنده ارز با ارز رسمی دولتی وارد می‌شود و محصول نهایی آن مانند خمیر کاغذ قیمت‌گذاری می‌شود، مشمول قیمت‌گذاری نیست.

ماده ۹- مواد اولیه یا قطعات وارداتی با ارز رسمی دولتی که محصول نهایی آن مشمول قیمت‌گذاری نیست و همچنین مواد اولیه، قطعات و لوازم یدکی مورد استفاده در ماشین‌آلات در خط تولید شرکت‌های دولتی که با ارز شناور وارد می‌شود و به فروش نمی‌رسد نیاز به قیمت‌گذاری توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ندارند.

ماده ۱۰- کالاها و خدماتی که تولید یا واردات آنها به شکل انحصاری، اعم از انحصارات مندرج در قانون اساسی، قوانین عادی و یا انحصارات ناشی از مقررات تجاری و تعرفه‌ای انجام می‌شود و یا از مزایای ویژه، نظیر معافیت‌های تعرفه‌ای یا تخصیص ارز به نرخ شناور بهره‌مند می‌باشند و به هر ترتیب در محیط اقتصادی غیررقابتی تولید و یا تأمین می‌شود مشمول قیمت‌گذاری خواهند بود. مصادیق این ماده از سوی سازمان حمایت تعیین و با تصویب رئیس مجمع عمومی سازمان جهت تصویب قیمت به شورای اقتصاد منعکس می‌شود.

تبصره - در اجرای مفاد مصوبه شماره ۳۴،۱۳۸ مورخ ۱۳۷۹،۰۸،۰۱ شورای اقتصاد، کارگروهی (کمیته‌ای) مرکب از نمایندگان وزارت بازرگانی (سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) وزارت صنایع و معادن و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، میزان امتیازات و مزایای دولتی را، مشخص و جهت تأیید به شورای اقتصاد ارسال خواهند نمود، تصمیمات کار گروه (کمیته) مذکور پس از تأیید شورای مذکور قابل اجرا خواهد بود.

ماده ۱۱- برای تعیین قیمت تضمینی محصولات کشاورزی و دامی برای هر سال، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان با مشارکت وزارتخانه‌های ذی‌ربط و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، پیشنهاد لازم را تا شهریور ماه سال قبل، به شورای اقتصاد ارائه خواهد نمود.

ماده ۱۲- با عنایت به بند (۱۵) از ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - مصوب ۱۳۶۷، ۰۳، ۰۳ و براساس مواد (۸) و (۱۹) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور، تعیین تعرفه خدمات تشخیصی و درمانی به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، با تأیید شورای عالی خدمات درمانی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۳- قیمت‌گذاری دارو و فرآورده‌های بیولوژیک با ارز رسمی دولتی پس از کارشناسی لازم توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، براساس مفاد تبصره (۳) ماده (۲۰) قانون اصلاحیه مربوط به قانون مقررات امور دارویی - مصوب ۱۳۶۷ -، به تصویب کمیسیونی که مرکب از اعضای زیر می‌باشد خواهد رسید:

- معاونت امور دارویی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

- مدیر عامل شرکت سهامی دارویی کشور،

- یک نفر داروساز در صنعت داروسازی یا یک نفر متخصص در مواد بیولوژیک و یا یک نفر گیاه شناس برحسب مورد به دعوت وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،

- یک نفر نماینده وزارت بازرگانی با معرفی وزارت مذکور،

- مدیر کل امور دارویی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

در خصوص داروهای با ارز واریزنامه‌ای نیز قیمت‌گذاری براساس نظر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی صورت خواهد گرفت. همچنین قیمت‌گذاری لوازم و تجهیزات پزشکی با ارز رسمی دولتی در کار گروه (کمیته) متشکل از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت بازرگانی (سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) و وزارت صنایع و معادن انجام خواهد شد.

ماده ۱۴- قیمت‌گذاری انواع خودرو با توجه به بند (۳) تصویب نامه شماره ۳۴م۱۰۰. مورخ ۱۳۷۷، ۱۰، ۱۶ شورای اقتصاد به عهده وزیر صنایع و معادن می‌باشد، همچنین قیمت‌گذاری دخانیات براساس بند (۵) ماده (۱۴) اساسنامه قانونی شرکت دخانیات به عهده رییس مجمع است.

ماده ۱۵- هر یک از کالاهای مشمول قیمت‌گذاری این مصوبه که پس از ایجاد و راه اندازی بورس کالا در فهرست اقلام مورد معامله در بورس قرار گیرد از تاریخ الحاق آن به بورس از شمول ضوابط قیمت‌گذاری معاف و براساس مقررات بورس کالا تعیین قیمت خواهد شد.

فرآیند تصمیم‌گیری قیمت کالاها و خدمات مشمول ضوابط قیمت‌گذاری

ماده ۱۶- در کلیه موارد قیمت‌گذاری که توسط مراجع مختلف دولتی انجام می‌گردد، صرف نظر از مرجع تصویب کننده قیمت، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، به عنوان یک مرجع کارشناسی تخصصی، در مورد قیمت کالا یا خدمات مورد نظر باید اعلام نظر کارشناسی نماید تا در تصمیم‌گیری و تصویب نهایی، آن نظریه کارشناسی مد نظر قرار گیرد. اعلام نظر کارشناسی فوق متناسب با وضعیت و پیچیدگی آن، باید در حداقل زمان ممکن انجام شود.

۱- در گزارش‌های کارشناسی باید علل و عوامل مؤثر در افزایش قیمت کالا یا خدمات پیشنهادی ذکر و میزان تأثیر هر یک از آنها محاسبه و ارزیابی شده باشد.

۲- گزارش‌های کارشناسی باید حاوی اطلاعات لازم و کافی برای ارائه تصویری جامع و روشن از شرایط واحد تولیدی ذی‌ربط باشد. این اطلاعات شامل موارد زیر خواهد بود:

الف - تصویری از سابقه، نوع تولیدات، ظرفیت اسمی تولید، نوع مالکیت واحد تولیدی.

ب - تصویری از وضعیت تولید فعلی شامل درصد تولید نسبت به ظرفیت اسمی، نحوه تأمین مواد اولیه و مصرفی، نحوه فروش و محل مصرف محصولات و خدمات تولیدی، مشکلات مبتلا به واحد تولیدی، دلایل و عوامل مؤثر در عدم تولید در حد ظرفیت اسمی.

۳- قبل از ارائه هر پیشنهادی برای افزایش قیمت کالا و خدمات، لازم است روش‌هایی که با حذف علل و عوامل گرانی و یا کاهش تأثیر آنها و زدودن موانع تولید، می‌تواند منجر به کاهش هزینه تولید واحد مربوطه شود، به صورت پیشنهادی مشخص به همراه محاسبه میزان تأثیر آنها در کاهش قیمت تمام شده واحد تولیدی ارائه شود.

۴- در صورتی که تصمیمات فوق الذکر رافع مسأله نبود و کماکان نیاز به افزایش قیمت احساس شود، پیشنهاد دستگاه مربوط برای افزایش قیمت قابل طرح خواهد بود.

۵- در مورد تعدیل قیمت‌های ناشی از کاهش قیمت مواد اولیه و یا عوامل دیگر، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان رأساً می‌تواند پیشنهاد نماید.

۶- حداکثر زمان ارسال درخواست با مدارک کافی، تا پایان دی ماه هر سال برای سال آینده می‌باشد. برای محصولات کشاورزی با توجه به سال زراعی حداکثر زمان ارسال درخواست تا شهریورماه برای سال زراعی آینده می‌باشد.

ماده ۱۷- سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ دریافت مدارک نسبت به بررسی موجه بودن درخواست اقدام کند. گزارش بررسی شامل علل و عوامل مؤثر در قیمت، راهکارهای کاهش بهای تمام شده، سیاست‌های جبرانی و سایر عوامل مؤثر می‌باشد.

۱- چنانچه افزایش قیمت موجه تشخیص داده شود و یا تشخیص غیرموجه بودن افزایش قیمت، مورد اعتراض متقاضی باشد و نیز در مواردی که به تشخیص سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تعدیل قیمت ضرورت داشته باشد، گزارش بررسی شامل میزان افزایش قیمت و طرح تصمیمات جبرانی مربوط، همراه با نظارت و حضور متقاضی در هیأت‌ها مطرح می‌گردد.

ماده ۱۸- به مجمع عمومی سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان اجازه داده می‌شود به منظور سرعت و سهولت در اتخاذ تصمیم، طبق تبصره ذیل ماده (۱۲) اساسنامه سازمان، بخشی از اختیارات خود را به هیأت‌های تعیین و تثبیت قیمت‌ها تفویض نماید. به این ترتیب تصمیمات هیأت‌ها در حد اختیارات تفویضی، در حکم مجمع عمومی سازمان خواهد بود.

۱- چنانچه تصمیم اتخاذ شده توسط هیأت‌ها، حاکی از عدم افزایش قیمت باشد و یا افزایش قیمت مورد تأیید قرار نگیرد مراتب به همراه دلایل و مستندات تصمیم، جهت اجرا به متقاضی اعلام می‌گردد.

۲- در صورتی که تصمیم اتخاذ شده توسط هیأت‌ها، حاکی از عدم افزایش قیمت و جبران هزینه تولید کننده از طریق پرداخت یارانه باشد گزارش آن، همراه با پیشنهادهای هیأت شامل میزان افزایش هزینه‌های مورد تأیید و میزان یارانه قابل پرداخت و محل تأمین منابع و نحوه پرداخت یارانه جهت اخذ تصمیم نهایی و تصویب آن به شورای اقتصاد منعکس می‌گردد.

ماده ۱۹- تصمیمات شورای اقتصاد به سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان اعلام و این سازمان با تنظیم برگ اعلام قیمت و نحوه جبران بار مالی، مراتب را به متقاضی جهت اجرا ابلاغ می‌نماید.

ماده ۲۰- هیأت‌های تعیین و تثبیت قیمت‌ها مجازند تغییر قیمت کالا و یا خدمت (۳۹) قلم کالاهای گروه اول را همراه با پیشنهاد دستگاه متقاضی و نظر هیأت و روش‌های پیشنهادی برای تصمیم‌های جبرانی جهت اخذ تصمیم نهایی به شورای اقتصاد ارسال نمایند.

بخش دوم: سیاست‌ها و اقدامات جبرانی

ماده ۲۱- کلیه پیشنهادهای قابل طرح، باید علاوه بر تبیین و محاسبه علل، عوامل و میزان افزایش قیمت کالا و خدمات مورد نظر، حاوی گزارش و تحلیل اقتصادی به شرح زیر باشد:

۱- گزارش اقتصادی باید متضمن ارزیابی تأثیر افزایش قیمت پیشنهادی در کالا و خدمات تولیدی پایین دستی، تبیین میزان و نحوه تأثیر آن بر روی مؤسسات، گروه‌های اجتماعی، افراد و اقشار متأثر از این تغییر قیمت و همچنین ارزیابی و محاسبه میزان درآمد و عواید حاصل از این افزایش قیمت در دوره زمانی میان‌مدت به تفکیک درآمدهای دولت و درآمدهای بنگاه تولیدی مربوطه باشد.

۲- طرح «تصمیمات جبرانی» قابل اجرا و ارائه پیشنهاد روش مناسب برای اختصاص بخشی از عواید حاصل از افزایش قیمت به منظور جبران تبعات و پیامدهای صنفی افزایش قیمت در سطح زندگی و معیشت اقشار کم درآمد و زدودن آثار تورمی آن تصمیم در زندگی آن.

۳- هر نوع تصمیم‌گیری در خصوص افزایش قیمت کالا و خدمات باید همراه و توأم با تصمیمات جبرانی مربوط به عمل آید و همزمان با آن به اجرا درآید.

ماده ۲۲- چنانچه دولت به هر دلیل و بنا به هر ضرورتی، تصمیم بگیرد یک کالا و یا خدمات مشمول قیمت‌گذاری به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده (هزینه‌های قابل قبول به علاوه سود عادلانه) به مصرف‌کنندگان یا اقشار آسیب‌پذیر، عرضه و فروخته شود، تفاوت قیمت تعیین شده و قیمت مورد نظر، به نسبت میزان کالا یا خدمت ارائه شده محاسبه و به صورت بخشی از بهای کالا به واحد تولیدی پرداخت می‌شود و یا از طریق خرید و فروش کالا توسط دستگاه‌های اجرایی عامل دولت یارانه مورد نیاز پس از تصویب شورای اقتصاد تأمین می‌گردد.

ماده ۲۳- مقدار کالا و ارز مورد نیاز برای هر یک از کالاهای گروه اول مشمول ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار توسط آن ستاد تعیین می‌گردد.

ماده ۲۴- ارز مورد نیاز برای تولید و یا واردات کالاهای گروه اول از طریق دستگاه ذی‌ربط تأمین می‌شود و بانک مرکزی موظف است نسبت به تأمین آن با قید اولویت اقدام کند.

ماده ۲۵- به منظور تأمین و تولید به موقع کالا و خدمات مشمول سبد حمایتی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است اعتبارات ارزی و ریالی آن اقلام را به طور کامل تأمین، تخصیص و گشایش اعتبار نماید تا خللی در برنامه زمان‌بندی تأمین و توزیع آنها ایجاد نشود.

ماده ۲۶- به منظور عرضه مناسب و بهتر کالا در جهت تأمین کالاهای سبد حمایتی، وزارت بازرگانی می‌تواند در مواردی که ضروری بداند، نسبت به عرضه کالا با استفاده از کالا برگ، با رعایت سقف مقداری کالا و یارانه مصوب با قیمت‌های تلفیقی اقدام نماید.

بخش سوم: سیاست کنترلی و نظارت

ماده ۲۷- وزارت بازرگانی موظف است نظام توزیع کالا و خدمات مشمول قیمت‌گذاری را با استفاده از تجارب موجود به نحوی طراحی کند که از رسیدن کالا یا خدمات مورد نظر به مصرف‌کنندگان با قیمت‌های مصوب به علاوه هزینه توزیع اطمینان کافی حاصل شود.

ماده ۲۸- دستورالعمل نظارت بر قیمت، توزیع کالاها و خدمات مشمول گروه اول با رعایت اصول زیر توسط وزارت بازرگانی (سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات) ظرف یک‌ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب نامه به ستاد اقتصادی ارایه خواهد شد.

۱- هدف اصلی از کنترل و نظارت، تحقق به موقع برنامه تأمین و توزیع و رعایت اجرای قیمت می‌باشد.

۲- در اجرای نظارت، اجباری به تولید یا خرید کالاهای خاص یا الزام واحد تولیدی به تغییر برنامه و خط تولید خود (مازاد بر تعهدات پیش بینی شده طبق زمان بندی تعیین شده) نمی‌باشد.

۳- نظارت بر تأمین و توزیع و قیمت کالا و خدمات باید به همراه بررسی مشکلات و موانع تولید و تأمین کالا و تهیه پیشنهادهای مناسب برای رفع مشکلات و ارائه به مراجع ذی‌ربط باشد، به نحوی که دستگاه‌های ذی‌ربط بتوانند قبل از بروز کمبود در بازار، پیشاپیش نسبت به رفع تنگناهای تولید و تأمین یا واردات کالا اقدام کنند.

۴- نظارت بر تولید و تأمین کالا و خدمات، نافی قانون تعزیرات حکومتی و مقررات مربوط به احتکار نیست و گزارش‌های تهیه شده و اطلاعات بدست‌آمده از آن طریق، برای مقابله با احتکار و سایر تخلفات مورد استفاده مسئولان ذی‌ربط قرار خواهد گرفت.

ماده ۲۹- در کلیه موارد، نصب برچسب قیمت و صدور سیاهه خرید و فروش ضروری است.

ماده ۳۰- وزارتخانه‌های تولیدی باید برنامه تولیدی سالانه کالاهای گروه اول خود را به تفکیک ماهانه و آمار تولیدات تحقق یافته را هر ماه به وزارت بازرگانی اعلام نمایند تا بر مبنای کمبودهای احتمالی وزارت بازرگانی برای تأمین کالا از طرق ممکن برای تولید یا واردات به موقع چاره اندیشی و اقدام نماید.

ماده ۳۱- به منظور ایجاد زمینه هماهنگی و کنترل میزان عرضه و تقاضا، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و گمرک ایران موظف هستند آمار گشایش اعتبارات اسنادی و واردات را هر ماه به وزارت بازرگانی ارسال نمایند.

این تصویب نامه جایگزین تصویب نامه شماره ۴۰۰۵۹ت ۲۱۹۹۶هـ مورخ ۱۳۷۸،۰۸،۱۰ می گردد.

معاون اول رئیس جمهور - حسن حبیبی