



تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

بهمن ماه ۱۳۸۹





اتاق بازرگانی صنایع و معادن تهران

شناسنامه تولید:

- عنوان پروژه: تعیین قوانین مغایر با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- مجری پروژه: انجمن مدیران صنایع
- مدیر پروژه: مهندس محمد رضا ستوده
- همکاران اصلی: علی پناهی - علی چشمی - محسن فاتحی زاده
- ناظر علمی پروژه: مهندس احمد دوست حسینی
- طرح روی جلد: لیلا عروجی
- چاپ: واحد آموزش و انتشارات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران
- ناظر فنی: حسن آقایی زاده

بسمه تعالی

پیش گفتار

تحقق سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بدان گونه که در اهداف آن آمده است بی تردید تحولی در اقتصاد کشور ایجاد خواهد کرد که طی یکصدسال گذشته در کشور ما بی مانند خواهد بود. تحقق سیاست های مزبور در ساختار اقتصاد کشور چنان تغییری ایجاد خواهد کرد که بر زندگی و کسب و کار تمامی اقشار جامعه تأثیری عمیق و گسترده خواهد داشت. چنین تغییری به خودی خود آنچنان بزرگ خواهد بود که حتی اگر هیچ مانع و مزاحم قانونی و مقرراتی هم در برابرش وجود نمی داشت، محیط کسب و کار را با تنش ها و نابسامانی های ناخواسته ای روبرو کند ، چه رسد به اینکه بر سر راه تحقق این آرمان بزرگ قوانین و مقررات عدیده دست و پاگیری وجود دارد.

البته هدف حذف و یا اصلاح قوانین و مقررات دست و پاگیر هم برای دستیابی به اهداف بلند این سیاستها کافی نیست زیرا فرهنگی سالخورده و نیرومند برآمده از سهم بری و ویژه خواری و آمیخته به دولت سالاری گسترده بر گوشه گوشه فرایندهای کسب و کار حاکم است که ذینفعان پرتوانی از آن حمایت می کنند زیرا منافع آشکار و پنهانشان بدان گره خورده است .

چنین ذینفعان قدرتمندی در برابر هرگونه تغییری به بهانه ها و دست آویزهای گوناگون رویارویی می کنند و حتی اگر توان رویارویی آشکار نداشته باشند برای به انحراف کشیدن و از محتوا تهی کردن آن تلاش خواهند کرد.

سنگر مستحکم چنین تلاش هایی قوانین و مقررات مانع و مزاحم اجرای صحیح سیاست های مزبور است. به همین دلیل اولین گام در راه آسان سازی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و دست یابی به اهداف عالی و آینده ساز آن شناسایی و حذف قوانین و مقررات مغایر و مزاحم و دست و پاگیر است.

اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران که تحقق چشم انداز خود یعنی توانمند سازی بخش خصوصی را در گروه اجرای صحیح سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می داند، مبادرت به سامان دهی پروژه ای کرده است که هدف آن شناسایی قوانین و مقررات مغایر با سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است . آنچه اکنون پیش روی شماست حاصل اجرای پروژه مزبور می باشد که علیرغم وجود کاستی های زیاد و عدم جامعیت ، گام نخستین در راستای کاستن از موانع و مزاحمت های موجود تلقی می گردد.

انتظار می رود که صاحب نظران و دست اندرکاران به ویژه اعضای محترم اتاق با بررسی و امعان نظر کارآفرینانه ی این گزارش به بهتر شدن محتوا و مهمتر از آن به اجرائی شدن پیشنهادهای مطرح شده کمک شایسته بنمایند.

محمد مهدی راسخ

دبیر کل

فهرست مطالب

اهداف، فرایند و خلاصه مطالعه.....	۷
۱. معرفی چارچوب مطالعه.....	۷
۲. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۷
۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۸
۴. هدف مطالعه: نسخ قوانین مغایر با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.....	۹
۵. موارد نسخ و تکمیل قوانین حاکم بر امور مالی دولت.....	۱۲
۶. موارد نسخ و تکمیل قوانین بخش خصوصی و تعاونی.....	۱۳
فصل اول: بررسی تفصیلی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۱۹
۱- تعیین قلمرو فعالیت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی.....	۲۳
۱-۱. قلمرو فعالیت بخش دولتی.....	۲۴
۱-۱-۱. چگونگی فعالیت دولت در گروه یک.....	۲۴
۱-۱-۲. چگونگی فعالیت دولت در گروه دو.....	۲۵
۱-۱-۳. چگونگی فعالیت دولت در گروه سه.....	۲۶
۲-۱. قلمرو فعالیت بخش غیردولتی.....	۲۷
۳-۱. محدودیت‌های موردی در قلمرو فعالیت بخش غیردولتی.....	۲۷
۴-۱. ساماندهی شرکت‌های باقیمانده بخش دولتی.....	۲۸
۲- خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی.....	۳۰
۱-۲. فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی.....	۳۰
۱-۲-۱. تعیین تکلیف نیروی کار شرکت‌های مشمول واگذاری.....	۳۰
۱-۲-۲. طبقه‌بندی شرکت‌ها در دستگاه‌های دولتی.....	۳۱
۲-۱-۲. آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری.....	۳۲
۲-۲. شیوه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی.....	۳۳
۱-۲-۲. شیوه‌های واگذاری.....	۳۳
۲-۲-۲. لزوم شفافیت در فرآیند واگذاری.....	۳۵
۳-۲. نوع مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها.....	۳۶
۴-۲. دستگاه‌های مسئول واگذاری و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.....	۳۷
۲-۴-۱. شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.....	۳۷
۲-۴-۲. هیأت واگذاری.....	۳۹
۳-۴-۲. سازمان خصوصی‌سازی.....	۴۰
۳- بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی.....	۴۲
۱-۳. بخش غیردولتی (خصوصی).....	۴۳
۱-۳-۱. تسهیل و تسریع صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی.....	۴۳
۲-۱-۳. مشابه شدن امتیازات برای بنگاه‌های دولتی و غیردولتی.....	۴۵
۳-۱-۳. محدودکردن قیمت‌گذاری دولت برای بنگاه‌های غیردولتی.....	۴۵
۴-۱-۳. کمک به تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای.....	۴۵
۵-۱-۳. مشارکت بخش غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها.....	۴۵

۲-۲- بخش تعاونی.....	۴۶
۲-۲-۱- حمایت‌های جدید از بخش تعاون.....	۴۶
۲-۲-۲- اصلاح مقررات بخش تعاون.....	۴۸
۲-۲-۳- اجازه ایجاد تعاونی‌های سهام عدالت.....	۵۰
۲-۲-۴- مقایسه امتیازات بخش تعاونی در قانون بخش تعاون با قانون اصل ۴۴.....	۵۲
۲-۳- بخش عمومی غیردولتی.....	۵۳
۴- تسهیل رقابت و منع انحصار.....	۵۵
۴-۱- مفهوم رقابت و بازار.....	۵۵
الف- ساختار بازار.....	۵۵
ب- رفتار بنگاه‌ها در بازار.....	۵۸
ج- عملکرد بازار.....	۵۸
۴-۲- معرفی مصادیق اخلاق در رقابت.....	۶۰
۴-۳- تشکیل دستگاه‌های مسئول تسهیل رقابت.....	۶۳
۴-۳-۱- شورای رقابت.....	۶۳
۴-۳-۲- مرکز ملی رقابت.....	۶۷
۴-۳-۳- هیأت تجدیدنظر.....	۶۸
۴-۳-۴- نهاد تنظیم‌کننده بخشی.....	۷۰
۴-۴- مجازات‌های مربوط به اخلاق در رویه‌های نهادهای مسئول رقابت.....	۷۰
۵- نحوه گزارش‌دهی برای اجرای قانون.....	۷۲
فصل دوم: بررسی میزان انطباق قوانین مالی و محاسباتی دولت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	
قانون اساسی.....	۷۳
مقدمه.....	۷۴
۱- لزوم اصلاح قوانین حاکم بر امور مالی دولت با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.....	۷۵
۱-۱- معرفی قوانین حاکم بر امور مالی دولت.....	۷۶
الف- قانون محاسبات عمومی.....	۷۶
ب- قانون برنامه و بودجه.....	۷۸
ج- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.....	۸۰
د- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.....	۸۰
۲-۱- الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.....	۸۱
الف. در حال واگذاری بودن بسیاری از شرکت‌های دولتی.....	۸۱
ب. نقش نوین دولت.....	۸۳
ج. طبقه‌بندی جدید شرکت‌های دولتی.....	۸۳
د. واگذاری طرح‌های عمرانی.....	۸۳
هـ. تعاریف و اصطلاحات ارائه شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴.....	۸۳
و. حذف امتیازات شرکت‌های دولتی.....	۸۴
ز. معرفی ساختارهای سازماندهی جدید.....	۸۴
۲- احکام مرتبط با قوانین حاکم بر امور مالی دولت.....	۸۵
۲-۱- نحوه تنظیم بودجه کل کشور.....	۸۵

نحوه انعکاس بودجه شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور.....	۸۵
تعیین نحوه درج بودجه نهادهای تنظیمکننده بخشی.....	۸۷
صدا و سیما.....	۸۸
۲-۲- ترتیبات مالی شرکتهای دولتی.....	۸۸
وضعیت کمک به شرکتهای دولتی.....	۸۸
مناقصه و مزایده در شرکتهای دولتی.....	۸۹
انحلال شرکتهای دولتی.....	۸۹
واگذاری نیروگاههای برق.....	۹۰
وصول درآمدهای دولتی توسط برخی شرکتهای در حال واگذاری.....	۹۱
ساماندهی نیروی انسانی در بنگاههای مشمول واگذاری.....	۹۲
۳-۲- طرحهای عمرانی و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی.....	۹۳
مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی.....	۹۳
مجاز واگذاری طرحهای عمرانی در قانون برنامه و بودجه.....	۹۳
وضعیت اعتبار طرحهای عمرانی در سالهای بعد از واگذاری.....	۹۴
پرداخت وام به شرکتهای دولتی برای انجام طرحهای عمرانی.....	۹۴
نظارت بر طرحهای عمرانی.....	۹۵
۴-۲- سایر موارد.....	۹۵
اصلاح اعضای شورای اقتصاد.....	۹۵
ابهام در شمول قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.....	۹۶
قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات.....	۹۷
ابهام در اصطلاح دستگاه دولتی و سازمان دولتی.....	۹۸
وضعیت موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی.....	۹۸
۳- پیشنهادهایی برای تنقیح قوانین حاکم بر امور مالی دولت در راستای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.....	۱۰۱
۱-۳- موارد نسخ کلی قوانین.....	۱۰۱
۲-۳- موارد تکمیل قوانین.....	۱۰۴
فصل سوم: بررسی میزان انطباق قوانین مربوط به بخش خصوصی و تعاونی با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....	۱۰۵
۱- بازار پول، سرمایه و بیمه.....	۱۰۸
۱-۱- قوانین پولی و بانکی.....	۱۰۸
الف- قوانین پولی و بانکی کشور.....	۱۰۹
ب- دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قواعد پولی و بانکی کشور.....	۱۱۰
ج- مغایرتها و الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ درخصوص قوانین پولی و بانکی.....	۱۱۳
۲-۱- قوانین بیمه تجاری.....	۱۲۳
الف- چارچوب کلی قوانین بیمه‌ای.....	۱۲۴
ب- دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قوانین بیمه‌ای.....	۱۲۵
ج- مغایرتها و الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ درخصوص قوانین بیمه‌ای.....	۱۲۶
۳-۱- قوانین بورس.....	۱۳۱

الف- چارچوب کلی قوانین بورس	۱۳۲
ب- دلالت‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر قوانین بورس	۱۳۲
۲- قوانین کسب و کار	۱۳۵
۱-۲- قوانین کار و تامین اجتماعی	۱۳۵
۲-۲- قانون تجارت	۱۳۹
۳-۲- قانون بخش تعاونی	۱۴۴
۳- قوانین بازرگانی خارجی	۱۵۲
۱-۳- قانون سرمایه‌گذاری خارجی	۱۵۲
۲-۳- قانون مقررات صادرات و واردات و قانون گمرکی	۱۶۰
۳-۳- قانون مناطق آزاد تجاری-صنعتی	۱۶۳
۴- پیشنهادهایی برای تنقیح قوانین	۱۷۰
۱-۴- موارد نسخ کلی و جزئی	۱۷۰
۲-۴- موارد تکمیل قوانین	۱۷۹
۳-۴- موارد نیازمند بررسی بیشتر	۱۸۴
فصل چهارم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۱۸۹
۱. دستاوردهای نظری منطبق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	۱۹۰
۲- دستاوردهای مربوط به تنقیح قوانین مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	۱۹۳
۳- جدول موارد نسخ و تکمیل قوانین به تفکیک هر حوزه	۱۹۸
الف- موارد مربوط به قوانین امور مالی دولت	۱۹۸
ب- موارد مربوط به قوانین مربوط به بورس، بانک و بیمه	۱۹۸
ج- موارد مربوط به قوانین تجارت و بخش تعاونی	۲۰۰
د- موارد مربوط به قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی	۲۰۰
منابع و مراجع	۲۰۱

فهرست جداول

جدول ۱. قلمرو فعالیت بخش دولتی و غیردولتی.....	۲۷
جدول ۲. امتیازات بخش تعاون در قانون بخش تعاونی در مقایسه با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.....	۵۳
جدول ۳. تصریح رفتارهای ممنوعه موجب اخلال در رقابت.....	۶۱
جدول ۴. ترکیب و شرایط انتخاب اعضاء شورای رقابت.....	۶۴
جدول ۵. جرم‌ها و مجازاتهای مربوط به خلل در کار نهادهای مسئول حفظ رقابت.....	۷۱
جدول ۶. نحوه گزارش دهی دستگاه‌های اجرایی برای اجرای قانون.....	۷۲

اهداف، فرایند و خلاصه مطالعه

۱. معرفی چارچوب مطالعه

یکی از مهمترین الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ این است که چارچوب حقوقی کشور برای تغییر از نظام اقتصادی متمرکز دولتی به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار مهیا شود. مطالعه حاضر، در این راستا با هدف استخراج اصلاحات لازم در قوانین بخش دولتی و غیردولتی انجام و در قالب سه گزارش تنظیم شده است:

در گزارش اول، محتوای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شامل قلمرو فعالیت بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی، خصوصی سازی شرکتهای دولتی، بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی و تسهیل رقابت و منع انحصار معرفی و تحلیل شده است.

در گزارش دوم، الزامات اصلاح قوانین حاکم بر امور مالی دولت با توجه به قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تبیین و پیشنهادهایی برای تنقیح قوانین حاکم بر امور مالی دولت در راستای این قانون ارائه شده است. در گزارش سوم، الزامات سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی آن بر قوانین مربوط به بخش خصوصی و تعاونی استخراج شده و مبتنی بر این الزامات، قوانین پولی و بانکی، بورس، بیمه، تجارت، تأمین اجتماعی، کار، صادرات و واردات و مناطق آزاد تجاری بررسی و پیشنهادهایی برای تکمیل، اصلاح و تنقیح این قوانین استخراج شده است.

۲. سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

کاستیهای ناشی از مالکیت دولتی و عدم کارایی شرکتهای دولتی در ایران سبب شد مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه» و در سال ۱۳۸۵ بند «ج» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ کنند. بند «الف» این سیاستها به «توسعه بخشهای غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی» میپردازد. طبق این بند، دولت حق فعالیت اقتصادی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و این فعالیتهای خود را باید واگذار کند. همچنین، سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت بنگاهها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخشهای تعاونی و خصوصی در فعالیتهایی مانند صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز)، فعالیت بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، پست و مخابرات، راه و راه آهن، هواپیمایی و کشتیرانی مجاز است.

بند (ب) درباره «سیاست‌های توسعه بخش تعاونی» است که در آن انواع حمایت‌ها از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها ذکر شده است.

بند (ج)، که با یک سال تأخیر ابلاغ شد، درباره «سیاست‌های توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» است که طبق آن ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی را البته با استثنائاتی مجاز اعلام شد. همچنین در این بند، الزاماتی برای واگذاری نظیر قیمت‌گذاری در بورس، اطلاع‌رسانی شفاف، اصلاح مدیریت، فروش اقساطی سهام، نقش جدید دولت در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی و لزوم حمایت از فن‌آوری‌های نوین ذکر شده است.

در بند (د)، «سیاست‌های کلی واگذاری» ابلاغ شد که در آن چگونگی مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری برای ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف، تقویت تأمین اجتماعی، فقرزدایی، ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی، مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیر دولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته تعیین شده است.

در بند (ه)، «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» آمده است که در آن لزوم تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری، اجرای قوانین و مقررات و نظارت، جلوگیری از سیطره بیگانگان و همچنین جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات مطرح شده است.

۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

براساس این سیاست‌های کلی، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»^۱ در مجلس شورای اسلامی و نهایتاً در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد. این قانون حاوی ده فصل به شرح زیر است:

۱. تعاریف،
۲. قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی
۳. سیاست‌های توسعه بخش تعاون،

^۱ عنوان کامل آن «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» است.

۴. ساماندهی شرکت‌های دولتی،
۵. فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی،
۶. توزیع سهام عدالت،
۷. هیئت واگذاری و وظایف آن،
۸. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴،
۹. تسهیل رقابت و منع انحصار و
۱۰. مواد متفرقه.

طبق این قانون باید ۱۳ نهاد تشکیل شود از جمله: بانک توسعه تعاون، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی، هیأت فرااستانی سرمایه‌گذاری، هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی، تعاونی‌های فراگیر ملی، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون، شرکتهای تعاونی سهامی عام، انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای، شعب خاص رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرای قانون اصل ۴۴ و قانون بازار اوراق بهادار، هیأت واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت و هیأت تجدید نظر رقابت. که تاکنون بسیاری از این نهادها نیز تشکیل شده‌اند. در این قانون ۴۸ تکلیف برای دستگاه‌های دولتی مختلف جهت تدوین مقررات اعم از تهیه آیین‌نامه، اساسنامه، دستورالعمل و کتابچه راهنما وجود دارد. درحال حاضر بسیاری از این مقررات نیز تهیه و توسط نهادهای مسئول به تصویب رسیده است.

۴. هدف مطالعه: نسخ قوانین مغایر با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

در ماده (۹۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است «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.» بنابراین لازم است قوانین مرتبط با فعالیتهای اقتصادی بخش دولتی و فعالیتهای بخش غیردولتی با توجه به این قانون ارزیابی و تنقیح گردد. مفهوم «نسخ» به‌خوبی در مبانی حقوقی کشور تعریف نشده است.^۱ به منظور روشن شدن این مفهوم لازم است تا نسبت قوانین جدید با قوانین قبلی تبیین شود. اگر در یک موضوع مشخص، قوانین متعددی در دوره‌های مختلف زمانی تدوین شده باشد اصل بر این است که قوانین جدید قوانین قبلی در همان سطح و سطوح پایین‌تر را نسخ می‌کند. این نسخ بر دو نوع است: نسخ صریح و ضمنی.

^۱ الموتیان، ۱۳۸۹.

در نسخ صریح، در مواد قانون جدید صراحتاً اعلام می‌شود چه قانونی و یا چه ماده‌ای از قانون نسخ شده است. اما در نسخ ضمنی این موضوع صراحتاً اعلام نمی‌شود بلکه برای یک موضوع مشخص حکم جدیدی در قانون پیش‌بینی می‌شود که طبیعتاً جایگزین حکم موجود در قانون قبلی شده و در واقع به طور ضمنی آن را نسخ می‌کند.

براساس یک تقسیم‌بندی دیگر نسخ می‌تواند کلی یا جزئی باشد. اگر کل یک حکم در قانون جدید جایگزین شود نسخ کلی اتفاق افتاده است که این به معنی لغو کامل حکم قبلی است. اما اگر حکم جدید درصدد اصلاح بخشی از حکم قبلی باشد نسخ جزئی است.

تنقیح به فرآیندی گفته می‌شود که طی آن موارد نسخ ضمنی بر مبنای نظر کارشناسی حقوقی تصریح شده و در نتیجه به نسخ صریح تبدیل می‌شود. نکته دیگر این است که قانون جدید می‌تواند قانون قبلی را بدون اینکه نسخی در آن رخ دهد تکمیل کند. به عنوان مثال، ماده (۱۱) قانون اصل اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مصداق این موضوع است. «متن زیر به عنوان تبصره «۶» به ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌گردد: تبصره ۶- درآمد مشمول مالیات ابرازی شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتهای تعاونی سهامی عام مشمول بیست و پنج درصد (۲۵٪) تخفیف از نرخ موضوع این ماده می‌باشد.»

از آنجایی که دستگاه‌های اجرایی توان حقوقی لازم را ندارند تا تشخیص دهند که قانون جدید، نسخ کدام قانون یا کدام مواد از قوانین قبلی است در سالهای قبل، اداره حقوقی در نهاد ریاست جمهوری و اداره تنقیح قوانین در مجلس شورای اسلامی این وظیفه را بر عهده داشتند. اخیراً طبق «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ وظیفه تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. طبق ماده (۳) این قانون، «وظایف این معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راههای زیر:
 ۱-۱- جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی، تاریخی و سایر موارد.

۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۳- تشخیص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۴- تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیأت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی.

۵- ۱- شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آنها در مجموعه‌های تنقیح‌شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.

۶- ۱- اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاستهای کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.

۷- ۱- تهیه شناسنامه برای کلیه قوانین و مقررات کشور.

تبصره - تمام دستگاههای حکومتی و عمومی موضوع ماده (۲) این قانون موظفند ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه مقررات مصوب خود را تنقیح نموده و به طور مستمر ادامه دهند همچنین ظرف شش ماه پیشنهاد تنقیح کلیه قوانین مربوط به خود را به معاونت ارسال نمایند. این معاونت می‌تواند حین بررسی از کارشناسان دستگاه مزبور دعوت به عمل آورد.

۴- انتشار مجموعه‌های تنقیح‌شده موضوعی تخصصی به صورت کتب و نسخ الکترونیکی.

۶- اطلاع‌رسانی قوانین.

۷- شناسه‌گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی.»

در حال حاضر توافق شده است که سازمان بازرسی کل کشور نیز در امر تنقیح قوانین با این معاونت قوانین مجلس همکاری کند.

بنابراین، در این مطالعه برای برآورده شدن هدف ماده (۹۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اجرای اصل ۴۴ فرآیند زیر پیگیری شده است:

۱- شناسایی قوانین مرتبط با احکام مطرح شده در قانون اصل ۴۴،

۲- شناسایی نسبت احکام قانون اصل ۴۴ با احکام مندرج در قوانین مرتبط، که نتایج نشان می‌دهد:

الف- در هیچ موردی «نسخ صریح» وجود ندارد.

ب- موارد تماماً «نسخ ضمنی» است که برای تصریح موارد نسخی به تنقیح نیاز دارد.

ج- موارد نسخی هم شامل نسخ کلی است که کل ماده قبلی لغو می‌شود و هم نسخ جزئی است که ماده قبلی اصلاح شده است که چگونگی اصلاح نیز محصول دیگر عملیات تنقیح است.

د- در برخی موارد، قوانین موجود تکمیل شده است.

ه- مواردی وجود دارد که در سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده ولی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ حکمی پیش‌بینی نشده است.

- ۳- پیشنهاد‌های استخراجی در سه گروه تنظیم شد: یکم، موارد نسخ کلی و جزئی، سوم، موارد تکمیل قوانین و چهارم، موارد نیازمند بررسی بیشتر.
- ۴- موارد نسخ و یا تکمیل قوانین به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود تا طبق ماده (۳) قانون «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ جهت نسخ به هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی پیشنهاد دهد.

۵. موارد نسخ و تکمیل قوانین حاکم بر امور مالی دولت

قوانین حاکم بر امور مالی دولت شامل قوانینی است که قانون بودجه کل کشور به‌صورت سالانه طبق آنها تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود. از بین این قوانین، چهار قانون زیر با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مرتبط است: الف- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، ب- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، ج- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و د- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴. الزامات سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن بر این قوانین حاکم بر امور مالی دولت عبارت است از:

- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد (جزء «۱» بند الف سیاستهای کلی) مگر در شرایط خاص،
- با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید (جزء «و» بند «ج»)،
- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به ویژه در مورد اعمال موازنه شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی (جزء «۱» بند «ه»)،
- جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات (جزء «۳» بند «ه»)،
- واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولتی گروه یک و ۸۰ درصد سهام مربوط به فعالیتهای اقتصادی گروه دو به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی طبق احکام مندرج در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴،

این الزامات و احکام قانونی باعث شده است که قوانین حاکم بر امور مالی دولت به صورت زیر نیازمند اصلاح

باشد:

یکم، موارد نسخ کلی،

۱. در راستای لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی طبق ماده (۸) و ممنوعیت امتیازات محل رقابت طبق ماده (۵۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - لغو ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه با موضوع اعتبار بلاعوض به شرکتهای دولتی،
 - لغو بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی با موضوع اولویت به شرکتهای دولتی در مناقصات دولتی،
۲. با توجه به تغییر در شرایط سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی طبق تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - لغو تبصره ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

دوم، موارد تکمیل قوانین،

۱. اضافه شدن رئیس اطلاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اطلاق تعاون به اعضای شورای اقتصاد طبق بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - تعیین ترکیب شورای اقتصاد با استناد به ماده (۲) قانون برنامه و بودجه و بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.

۶. موارد نسخ و تکمیل قوانین بخش خصوصی و تعاونی

- بخش خصوصی و تعاونی در چارچوب سه گروه از قوانین در اقتصاد فعالیت می‌کنند:
- قوانین تعیین‌کننده وظایف اشخاص خصوصی و تعاونی نسبت به دولت،
 - قوانین تعیین‌کننده حدود فعالیتها و روابط فعالیت‌های اشخاص خصوصی و تعاونی با یکدیگر،
 - قوانین تعیین‌کننده نحوه فعالیت اشخاص خصوصی و تعاونی در یک صنعت خاص.
- الزامات سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن بر این قوانین بخش خصوصی و تعاونی در چارچوب اصول زیر است:
۱. اجازه ورود به بخش خصوصی و تعاونی به فعالیتهای اقتصادی گروه یک و دو (مواد (۲) و (۳) قانون)

۲. لزوم واگذاری فعالیتهای اقتصادی گروه یک و دو دولتی به بخش خصوصی و تعاونی (ماده (۳) قانون)
 ۳. لزوم وضع قواعد ویژه برای برخی بازارها، مانند بانکداری (ماده (۵) قانون)
 ۴. لزوم محدود کردن مالکیت برخی موسسات به‌ویژه موسسات عمومی غیردولتی برای تنظیم حکمرانی شرکتی در کشور (ماده (۶) قانون)
 ۵. تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی (ماده (۷) قانون)
 ۶. لزوم اعطای امتیازات مشابه بنگاههای دولتی به بنگاههای بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی (ماده (۸) قانون)
 ۷. بهبود انجام وظایف دولت در قبال بخش خصوصی با تفکیک امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکتهای دولتی (ماده (۱۳) قانون)
 ۸. تاسیس و توسعه انجمنهای صنفی - حرفه‌ای و استفاده بیشتر از آنها در تصمیم‌گیری‌ها (ماده (۱۵) قانون)
 ۹. جلوگیری از رفتارهای مخل رقابت در بازارها (مواد (۴۴) و (۴۵) قانون)
 ۱۰. لزوم جبران هزینه‌های ناشی از قیمت‌گذاری کالاها و خدمات بنگاههای غیردولتی (و واگذارشده) (ماده (۹۰) قانون)
 ۱۱. انجام اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت (الزامات واگذاری بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴)
 ۱۲. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاههای اقتصادی بزرگ (جزء «۱-۱» بند (د) سیاستهای کلی واگذاری)
- این الزامات و احکام قانونی باعث شده است که قوانین بخش خصوصی و تعاونی به صورت زیر نیازمند اصلاح باشد:

یکم، موارد نسخ کلی و جزئی،

۱. کاهش نقش دولت در قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف در راستای جزء «ج» الزامات واگذاری سیاستهای کلی اصل ۴۴ و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- محدود کردن حکم بند «۱» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور در تعیین بهره وامها توسط بانک

مرکزی به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،

- محدود کردن حکم بند «۴» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور درباره تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی توسط بانک مرکزی فقط به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،

- محدود کردن حکم ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا درباره تعیین سود بانکی و سهمیه‌بندی تسهیلات بانکها توسط بانک مرکزی فقط به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،

- لغو بند ۴ ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم برای بیمه‌های غیردولتی را از وظایف شورای عالی بیمه می‌داند،

۲. جلوگیری از اختلال در رقابت (با ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد یا با تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص) طبق بند «۴» و «۶» ماده ۴۴ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

- لغو حکم ذیل ماده ۳۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که بیمه دستگاه‌های دولتی را در انحصار بیمه ایران قرار می‌دهد،

۳. افزایش نقش انجمنهای صنفی - حرفه‌ای در تصمیم‌گیری‌های تخصصی طبق ماده (۱۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

- مصوبه شورای انقلاب به تاریخ ۱۳۵۸، ۱۲، ۱۸ درباره انحلال کانون بانکهای ایران لغو شده و انجمن صنفی (کانون) بانکها و موسسات اعتباری خصوصی جایگزین «کانون بانکها» در ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی شود.

- بند «ب» ماده (۱۸) ماده قانون پولی و بانکی کشور که در بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اصلاح شده با اضافه شدن سه نفر از مدیرعامل بانکهای کشور به انتخاب انجمن صنفی (کانون) بانکها و موسسات اعتباری خصوصی به ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار اصلاح شود،

- ماده (۱۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری به‌گونه‌ای اصلاح شود که سه مدیر عامل از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گری ایران به ترکیب اعضای شورای عالی بیمه اضافه شود و معاون وزارت تعاون و امور روستاها و رییس شرکت سهامی بیمه ایران از این شورا حذف شود،

۴. واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در شرکتهای بیمه آسیا، البرز و دانا طبق ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و لزوم رعایت ماده (۳۱)، (۳۲) و (۳۳) قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری توسط چنین شرکتهایی:
- خارج کردن شرکتهای با کمتر از ۵۰ درصد سهام دولت از ماده ۳۴ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری،
 - ۵. تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی و تعیین مهلت ده روزه برای اعلام نظر دستگاه مسئول در ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - تغییر مدت شصت روز به مدت ده روز در ماده ۳۹ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری،
 - تغییر مدت پانزده روز به مدت ده روز در تبصره ماده (۶) قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی،

دوم، موارد تکمیل قوانین،

۱. نحوه تشکیل بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی طبق ماده (۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

 - اضافه شدن شکل حقوقی «تعاونی سهامی عام» برای تشکیل بانک موضوع بند «الف» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور،
 - اضافه شدن دو حکم جدید در ارتباط با موضوع ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور درباره سقف مجاز تملک سهام توسط اشخاص حقیقی و حقوقی،

۲. تعیین میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

 - اضافه شدن یک حکم در ارتباط با موضوع بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور،

۳. جلوگیری از احتمال بروز رویه‌های ضدرقابتی از طریق کاهش روابط بین بنگاههای مرتبط و مشابه طبق ماده (۴۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

 - اضافه شدن یک حکم جدید در ارتباط با موضوع (ماده ۱۱۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت جهت جلوگیری از تصدی همزمان سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه،

۴. لزوم پیش‌بینی شرایط ادغام شرکتها در قانون تجارت با در نظر گرفتن الزامات فصل حفظ رقابت در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ همانند ماده (۴۸) این قانون:
- اضافه شدن حکم ماده (۴۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به موضوعات لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ و لزوم بررسی و تصویب سایر شرایط ادغام شرکتها در این قانون،
۵. معرفی دو نوع تعاونی جدید طبق بند ۹ و ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تعیین شرایط برای این تعاونی‌ها طبق ماده (۱۲) این قانون،
- اضافه شدن این احکام به احکام قانون بخش تعاونی.
۶. معرفی تخفیف مالیاتی جدید برای شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتها تعاونی سهامی عام طبق ماده ۱۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- اضافه شدن یک تبصره به ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم.

سوم، موارد نیازمند بررسی بیشتر،

۱. تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در شرکتها دولتی طبق حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- لزوم بررسی اصلاح مواد (۱۰) تا ۱۲، (۱۶) و (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور درباره وظایف حاکمیتی بانک مرکزی یا استثنای بانک مرکزی از حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.
- لزوم بررسی اصلاح مواد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری به‌ویژه ماده (۵) آن درباره وظایف حاکمیتی بیمه مرکزی یا استثنای بیمه مرکزی از حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.
۲. تغییر شرایط رای دادن در شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی طبق مواد (۱۰) و (۱۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- لزوم بررسی اصلاح ماده (۳۰) قانون بخش تعاونی که طبق آن «هر عضو تعاونی بدون در نظر گرفتن میزان سهم فقط دارای یک رأی است.»
۳. جلوگیری از تداوم کنترل دولت بر اقتصاد از طریق بخش عمومی غیردولتی در راستای بند «الف» و «ه» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مواد (۶) و (۴۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

- لزوم محدود کردن سقف سهام نهادها و مؤسسات عمومی و شرکتهای و بنیادهای تعاونی با بیش از ۱۰۰۰ عضو در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران.
- ۴. تعیین میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- محدود شدن مشارکت و تملک بانکها در فعالیتهای تولیدی، بازرگانی خدماتی، عمرانی، مسکن و شهرسازی، صنعت و معدن و کشاورزی مواد (۷) و (۸) و (۱۰) تا (۱۳) قانون عملیات بانکداری بدون ربا،
- ۵. قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ همه فعالیتهای اقتصادی کشور را شامل می شود و محدوده دولت و بخش غیردولتی را در این فعالیتها مشخص می کند، مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور با ماهیت شرکتی و تحت کنترل دولت مشغول فعالیتهای اقتصادی و امور حاکمیتی هستند،
- بنابراین باید نخست بررسی شود که آیا قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شامل مناطق آزاد نیز هست؟ و سپس اصلاحات لازم طبق قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران انجام گیرد.



فصل اول: بررسی تفصیلی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مقدمه

شرایط صنایع و بنگاه‌ها در دوره انقلاب اسلامی، اتکا به نفت و بروز جنگ تحمیلی سبب شد اقتصاد ایران فراتر از اصل ۴۴ قانون اساسی، دولتی شود. کاستی‌های ناشی از مالکیت دولتی و عدم کارایی شرکت‌های دولتی در ایران به مرور بروز کرد. از این‌رو طبق توصیه‌های بانک جهانی در سال‌های بعد از جنگ در ایران، خصوصی‌سازی آغاز و تا حدودی پیش رفت ولی ناکام ماند. علت این ناکامی تا حدودی اجرای غلط این سیاست بود ولی آنچه که بیشتر مانع خصوصی‌سازی شد چگونگی مالکیتی بود که در اصل ۴۴ قانون اساسی به رسمیت شناخته شده بود. همین موضوع سبب شد مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطالعاتی را در سال‌های پایانی دهه ۱۳۷۰ برای ارائه تفسیر جدیدی از اصل ۴۴ آغاز کند. نهایتاً مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ بندهای «الف»، «ب»، «د» و «هـ» و در سال ۱۳۸۵ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ فرمودند که در واقع تصریح جدیدی از مالکیت در سه بخش خصوصی، تعاونی و دولتی در ایران است.

بند الف این سیاست‌ها در خصوص توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی است. طبق این بند:

۱) دولت حق فعالیت اقتصادی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و فعالیت‌های این گونه خود را باید واگذار کند؛

۲) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی در فعالیت‌هایی مانند صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز)، فعالیت بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، پست و مخابرات، راه و راه آهن، هواپیمایی و کشتیرانی مجاز شمرده شده است.

تا پیش از ابلاغ این سیاست‌ها به استناد اصل ۴۴ قانون اساسی این فعالیت‌ها در انحصار دولت بود که در واقع ابلاغ بند (الف) به منزله صدور مجوز آزادسازی در عرصه اقتصادی است. بند (ب) سیاست‌ها در مورد توسعه بخش تعاونی است که در آن انواع حمایت‌ها از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها ذکر شده است.

بند (ج) این سیاست‌ها که با یک سال تأخیر ابلاغ شد واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و

بنگاههای عمومی غیردولتی را البته با استثنائاتی مجاز شمرد. در این بند همچنین الزاماتی نظیر قیمت‌گذاری در بورس، اطلاع‌رسانی شفاف و ... برای خصوصی‌سازی ذکر شده است. در بند (د) سیاست‌ها چگونگی مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری تبیین شده است. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف، تقویت تأمین اجتماعی، فقرزدایی، ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته، اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاههای اقتصادی غیردولتی، مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیر دولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته از جمله مصارف ذکر شده در این بند است.

نهایتاً در بند (هـ) به لزوم تنظیم مقررات بعد از واگذاری‌ها پرداخته شده است. لزوم تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیر دولتی از طریق سیاست‌گذاری اجرای قوانین و مقررات و نظارت، جلوگیری از سیطره بیگانگان و همچنین جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاههای اقتصادی غیر دولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات اشاره شده است. براساس این سیاستهای کلی، «قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱ در مجلس شورای اسلامی و نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ به دولت ابلاغ شد. این قانون حاوی ده فصل به شرح زیر است:

۱۱. تعاریف،

۱۲. قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی

۱۳. سیاست‌های توسعه بخش تعاون،

۱۴. ساماندهی شرکت‌های دولتی،

۱۵. فرایند واگذاری بنگاههای دولتی،

۱۶. توزیع سهام عدالت،

۱۷. هیئت واگذاری و وظایف آن،

۱۸. شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴،

۱۹. تسهیل رقابت و منع انحصار و

^۱ عنوان کامل آن «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» است که جهت اختصار در گزارش به شکل فوق از آن یاد خواهد شد. همچنین در این گزارش هرکجا لفظ قانون به کار رفت منظور همین قانون است.

۲۰. مواد متفرقه.

در این قانون ۴۸ تکلیف برای دستگاه‌های دولتی مختلف جهت تدوین مقررات اعم از تهیه آیین‌نامه، اساسنامه، دستورالعمل و کتابچه راهنما وجود دارد. تهیه ۴۳ مورد آن برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است که برخی از آن با مشارکت سایر دستگاه‌هاست و تهیه ۵ مورد آن بر عهده سایر دستگاه‌هاست. درحال حاضر بسیاری از این مقررات تهیه و توسط نهادهای مسئول به تصویب رسیده است.

همچنین طبق این قانون باید ۱۳ نهاد تشکیل شود از جمله بانک توسعه تعاون، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی، هیأت فرااستانی سرمایه‌گذاری، هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی، تعاونی‌های فراگیر ملی، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری بخش تعاون، شرکتهای تعاونی سهامی عام، انجمن‌های صنفی-حرفه‌ای، شعب خاص رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرای قانون اصل ۴۴ و قانون بازار اوراق بهادار، هیأت واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت و هیأت تجدید نظر رقابت. تاکنون بسیاری از این نهادها نیز تشکیل شده‌اند.

در این فصل، محتوای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در چهار بخش شامل نخست قلمرو فعالیت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، دوم خصوصی‌سازی شرکتهای دولتی، سوم بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی و تسهیل رقابت و منع انحصار به طور مختصر معرفی و تحلیل شده است.

۱- تعیین قلمرو فعالیت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی

طبق این قانون، فعالیتهای اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران به سه گروه تقسیم شده است. معیار تقسیم این گروه‌ها میزان رقابتی یا انحصاری بودن آنها است. مبنای این گروه‌بندی که در ماده ۲ ذکر شده اصل ۴۴ قانون اساسی است. فعالیتهای اقتصادی خارج از صدر اصل ۴۴ به عنوان گروه یک معرفی شده که عمدتاً در بازارهای رقابتی معامله می‌شوند. فعالیت‌های اقتصادی صدر اصل ۴۴ به عنوان گروه دو و سه شناخته شده است دارای انحصار طبیعی یا قانونی هستند. گروه دو شامل همه فعالیتهای اقتصادی صدر اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی یعنی کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است.

البته برخی از شرکت‌ها و فعالیت‌های خاص از این گروه از فعالیتهای اقتصادی استثناء شده و به عنوان گروه سه نامیده شده است که عبارتند از:

- ۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)،
- ۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،
- ۳) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح،
- ۴) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،
- ۵) معادن نفت و گاز،
- ۶) 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،
- ۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،
- ۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق،
- ۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،
- ۱۱) رادیو و تلویزیون،

۱-۱. قلمرو فعالیت بخش دولتی

قلمرو فعالیت دولت به گونه‌ای تعیین شده که نقش فعلی دولت را در اقتصاد دچار تحول جدی می‌کند. طبق این قانون اولاً دولت با رها کردن تصدی‌های خود در بازارهایی که بخش غیردولتی توان انجام آن را دارد فراغ بیشتری برای بر عهده گرفتن وظایف اصلی و کلاسیک خود در تنظیم بازارها به ویژه بازارهای انحصاری را می‌یابد و ثانیاً امکان پرداختن هدفمند به نقش نوین دولت در وظایف توسعه‌ای فراهم شده است.

فعالیت بخش دولتی طبق ماده ۳ در گروه یک کاملاً ممنوع و در گروه دو محدود شده درحالی‌که گروه سه منحصرأ در اختیار دولت قرار گرفته است. در واقع به این ترتیب نقش دولت از یک بازیگر در فعالیتهای اقتصادی رقابتی و انحصاری به اصلاح‌کننده نارسایی‌های بازارها به ویژه بازارهای انحصاری تبدیل شده است.

۱-۱-۱. چگونگی فعالیت دولت در گروه یک

طبق این ماده هرگونه فعالیت اقتصادی دولت در گروه یک یعنی بازارهای رقابتی، به تنهایی یا با مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی ممنوع شده است. به گونه‌ای که دولت نمی‌تواند در بنگاه‌هایی که موضوع فعالیت آنها گروه یک است مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت داشته باشد. همچنین از انجام طرحهای عمرانی، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی در این گروه از فعالیت‌ها منع شده است.

علاوه بر اینکه دولت از آغاز فعالیت‌های جدید در این حوزه منع شده است، تداوم فعالیت‌های موجود دولت در فعالیت‌های گروه یک نیز غیرمجاز شناخته شده بطوری که دولت مکلف شده است هرگونه مالکیت و مدیریت خود در شرکتها، بنگاهها و مؤسسات دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها گروه یک است را تا پایان سال ۱۳۸۸ یعنی پایان قانون برنامه چهارم توسعه واگذار کند.

رهاسازی یا آزادسازی در این ماده به گونه‌ای تمهید شده که به مسئولیت دولت در قبال وظایف توسعه‌ای و نیز تأمین و تضمین امنیت کالاهای اساسی و استراتژیک توسط دولت آسیبی وارد نشود.

در تبصره ۳ همین ماده با قائل شدن نقش توسعه‌ای برای دولت ضمن اعمال قیودی امکان فعالیت دولت در گروه یک را فراهم کرده است. بگونه‌ای که دولت می‌تواند با رعایت قید زمانی

مشخص و سقف مالکیتی محدود در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر با مشارکت بخش خصوصی فعالیت کند. در همین راستا دست دولت برای تأمین کالاهای استراتژیک نیز باز گذاشته شده است و حتی دولت مکلف شده است درحد مقابله با بحران نسبت به تأمین کالاهای اساسی مانند گندم و سوخت برای مدت معین، تمهیدات لازم را بیندیشد.

۲-۱-۱. چگونگی فعالیت دولت در گروه دو

محدودیت اعمال شده برای فعالیت دولت در گروه دو (یعنی فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ به استثناء گروه سه) که شامل فعالیت‌های انحصار طبیعی و قانونی می‌شود به این ترتیب است که دولت مکلف شده است هشتاد درصد (۸۰٪) از سهام بنگاههای دولتی در هر فعالیت گروه دو را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید. این ۲۰ درصد باقی مانده به منظور تضمین حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی است و سرمایه‌گذاری در این گروه تنها با رعایت سقف ۲۰ درصدی مجاز شناخته شده است. به این ترتیب نقش دولت با یک جهش نه تنها از تصدی فعالیت‌های رقابتی بلکه حتی از تصدی کامل امور انحصاری نیز منع شده و تنها به اندازه‌ای که بتواند اعمال حاکمیت نموده و وظایف توسعه‌ای خود را انجام دهد مجاز به مالکیت و مدیریت در انحصارات است.

البته ابهامی که در این مورد مطرح است این است که باید ۸۰ درصد از "ارزش مجموع سهام بنگاههای دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو" که به این ترتیب ممکن است برخی از شرکت‌های این گروه کماکان دولتی باقی بماند و آنچه که مهم است واگذاری ۸۰ درصد ارزش مجموع سهام است که به لحاظ اجرایی با مشکلاتی روبروست.

همچنین در خصوص راه و راه‌آهن بخشهای غیردولتی مجاز به فعالیت شده‌اند ولی سهم بهینه بخش دولتی و غیردولتی به آئین‌نامه‌ای سپرده شده است که به پیشنهاد مشترک وزارت راه و ترابری و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌رسد.

۳-۱-۱. چگونگی فعالیت دولت در گروه سه

فعالیت‌ها و بنگاه‌های گروه سه عمدتاً در سه دسته اصلی قابل طبقه‌بندی است. دسته اول فعالیت‌ها و بنگاه‌هایی است که اعمال حاکمیت دولتی بدون در اختیار داشتن آن‌ها ممکن نیست و این امور کم و بیش در همه کشورها در اختیار دولت‌ها (یا به مفهوم عام حکومت) قرار دارند. این امور که ذاتاً از ابزار حاکمیت و سیاستگذاری دولت هستند که مهمترین آن‌ها عبارتند از: شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد، تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، بانک مرکزی، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.

دسته دوم مواردی است که به دلیل سهم بسیار بالای آن‌ها در اقتصاد ایران تا سال‌ها پس از این نیز به صورت کامل قابل واگذاری به بخش غیردولتی نیست. چرا که مثلاً اگر شرکت ملی نفت یا معادن نفت و گاز به بخش غیردولتی واگذار شود، به دلیل سهم بالای نفت در اقتصاد ایران حاکمیت دولت به شدت متزلزل خواهد شد. در واقع این مورد ذاتاً جنبه حاکمیتی نداشته بلکه ساختار خاص اقتصاد ایران به آن ابعاد حاکمیتی بخشیده است.

دسته سوم فعالیت‌ها و بنگاه‌هایی است که انجام وظایف توسعه‌ای دولت به ویژه در تأمین کالاها و خدمات اساسی و زیربنایی متوقف به در اختیار داشتن آنهاست که در این خصوص می‌توان به مواردی مانند بانک‌های تخصصی، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و شبکه‌های اصلی انتقال برق اشاره کرد. البته به دلیل نقش مهم این کالاها و خدمات در اقتصاد کشور می‌توان حتی برای آن‌ها نیز جنبه حاکمیتی قائل شد.

بنا به ضرورت‌هایی که ذکر شد سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای و بنگاههای این سه دسته از فعالیت‌ها در قالب گروه سه منحصراً در اختیار دولت قرار گرفته است.

هرچند که حتی در گروه سه نیز بخش غیردولتی از فعالیت کاملاً منع نشده و خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بنگاههای بخش‌های غیردولتی در فعالیتهای این گروه به شرط حفظ مالکیت صددرصد (۱۰۰٪) دولت مجاز شناخته شده است.

قلمرویی که برای فعالیتهای اقتصادی دولت در قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تعیین شده حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ را در بر نگرفته و هرگونه توسعه توسط بخشهای دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها در لایحه دیگری معین می‌شود.

۲-۱. قلمرو فعالیت بخش غیردولتی

بخش غیردولتی شامل بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی است. قلمرو فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی کاملاً مشابه بوده ولی بخش عمومی غیردولتی دارای تفاوتها و در واقع محدودیت‌هایی نسبت به این دو بخش است.

سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای گروه یک یعنی بازارهای رقابتی و خارج از صدر اصل ۴۴ منحصراً در اختیار بخش غیردولتی قرار گرفته است. ورود دولت به این فعالیتها همانطور که گفته شده تنها در موارد ضروری و با محدودیت زمانی و مالکیتی مجاز است.

همچنین سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای گروه دو برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز شناخته شده است و به ترتیبی که گفته شد بخش غیردولتی تا ۸۰ درصد مجموع سهام بنگاه‌های موجود در گروه دو را می‌تواند تملک کند.

مالکیت و مدیریت بخش غیردولتی در گروه سه ممنوع بوده و تنها در صورتی که بخش دولتی با رعایت مالکیت صددرصدی در خواست خرید کالا و خدمات دهد می‌تواند در این گروه نیز به فعالیت بپردازد. بنابراین قلمرو فعالیت بخش دولتی و غیردولتی را طبق این قانون می‌توان در قالب جدول ۱ خلاصه کرد.

جدول ۱. قلمرو فعالیت بخش دولتی و غیردولتی

گروه	ماهیت بازار	وضعیت در اصل ۴۴ قانون اساسی	فعالیت بخش دولتی	فعالیت بخش غیردولتی
گروه یک	رقابتی	خارج از صدر اصل ۴۴	ممنوع (بااستثنائاتی)	منحصر
گروه دو	انحصاری	صدر اصل ۴۴	محدود به ۲۰ درصد	محدود به ۸۰ درصد
گروه سه	انحصاری	صدر اصل ۴۴	منحصر	ممنوع

۳-۱. محدودیت‌های موردی در قلمرو فعالیت بخش غیردولتی

برای جلوگیری از تبدیل انحصارات بخش دولتی به انحصارات بخش عمومی غیردولتی مالکیت مؤسسات عمومی غیردولتی محدود شده است. محدودیت در نظر گرفته شده برای بخش

عمومی غیردولتی بگونه‌ای است که طبق ماده ۶ مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند. در بازپرداخت بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکتها از طریق واگذاری سهام باید این سقف رعایت شود.

علاوه براین به دلیل اهمیت بانکداری در چرخه اقتصادی کشور و نیز بزرگ بودن مقیاس بانک‌ها خصوصی یا خصوصی شده در قیاس با اقتصاد ملی موانعی بر سر راه تمرکز مالکیت اینگونه بنگاه‌ها در دست فرد یا بنگاهی خاص قرار داده شده است. محدودیت‌هایی وضع شده برای فعالیت بخش غیردولتی در حوزه بانکداری در ماده ۵ این قانون آمده است. طبق این ماده بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی‌های سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. علاوه بر این سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین شده است. اشخاص حقیقی سهامدار بانک‌ها و اعضاء خانواده آنها منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را تعیین کنند.

۴-۱- ساماندهی شرکت‌های باقیمانده بخش دولتی

با توجه به قلمرو تعیین شده برای هریک از بخش‌های دولتی و غیردولتی تعدادی از شرکت‌های دولتی باید واگذار شوند. اما سایر شرکت‌های دولتی که حوزه فعالیت آنها در گروه سه است باید کماکان دولتی باقی بمانند. در قانون تلاش شده است با ساماندهی و اصلاح سازوکار حکمرانی شرکتی در این قبیل شرکت‌ها امکان استفاده مطلوب از شرکت‌های دولتی، افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب آنها فراهم شود.

اولین اقدام در این خصوص که در ماده ۱۳ بیان شده متفک شدن کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و محول شدن آن به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط است. این امر که چگونگی آن به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین شده و دو سال پس از تاریخ تصویب قانون اجرایی می‌شود سبب حاکم شدن یکی از مهمترین اصول حکمرانی شرکت‌های دولتی یعنی جدایی

مقررات‌گذار از زی‌نفع مقررات‌گذاری است. چرا که شرکت‌های دولتی که خود یکی از بزرگترین بازیگران اقتصاد ملی هستند نمی‌توانند همزمان در نقش تعیین‌کننده قواعد بازی نیز ظاهر شوند و اگر اینگونه باشد وضع مقررات جانبدارانه دور از انتظار نخواهد بود.

اقدام بعدی ساماندهی شرکت‌های دولتی در دو سطح مختلف است. بر این اساس شرکت‌هایی که دولتی باقی می‌مانند و یا طبق این قانون به صورت شرکت دولتی تشکیل می‌شوند صرفاً در دو قالب فعالیت خواهند کرد:

۱) شرکت مادر تخصصی یا اصلی که سهامدار آن مستقیماً دولت و یا رئیس مجمع عمومی آن رئیس‌جمهور است.

۲) شرکت‌های عملیاتی یا فرعی که سهامداران آنها شرکت‌های مادر تخصصی یا اصلی هستند. تأسیس شرکت جدید یا تملک شرکت‌های دیگر توسط این شرکت‌ها به شرطی مجاز است که اولاً در محدوده‌ای که قانون برای آنها تعیین کرده باشد و ثانیاً صددرصد (۱۰۰٪) سهام شرکت‌های تأسیس یا تملک شده دولتی بوده یا به تملک دولت درآید. همچنین مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکت‌های دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط بوده و دولت جواز آن را صادر کند. این اقدام رشد و گسترش شرکت‌های دولتی را از طریق تکثیر به صورت شرکت‌های اقماری و سهامداری‌های ضربدری و متقاطع کنترل کرده و مانع از این می‌شود که مانند شرایط فعلی چندین نسل شرکت دولتی به وجود آید که حتی شناسایی آنها و کشف میزان سهام دولت در آنها نیز کار پیچیده و دشواری است.

۲- خصوصی سازی شرکتهای دولتی

صد درصد شرکتهایی که در گروه یک قرار دارند و ۸۰ درصد شرکتهایی که در گروه دو هستند باید واگذار شوند. عملیات واگذاری این شرکتها توسط دولت باید به نحوی انجام گیرد که طبق ماده ۱۴ حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاریها خاتمه یابد. دولت مکلف است ترتیباتی اتخاذ کند که تغییر و تصویب اساسنامه بنگاههای دولتی و وابسته به دولت که بر اساس مفاد این قانون در جریان واگذاری قرار می گیرند به تصویب مراجع ذیصلاح برسد.

۲-۱- فرآیند واگذاری بنگاههای دولتی

برای موفقیت در واگذاری شرکتهای دولتی باید مجموعه اقداماتی پیش، حین و پس از واگذاری انجام شود. موضوعات مانند وضعیت نیروی انسانی شرکتها، اصلاحات مورد نیاز اساسنامه، طبقه بندی شرکتها، تهیه، تأیید و انتشار اطلاعات مالی و غیرمالی شرکتها مجموعه اقداماتی است که در جریان واگذاری و برای آماده سازی شرکتها برای عرضه به خریداران و تحقق خصوصی سازی شفاف انجام می شود.

همچنین به دلیل حساسیت واگذاری سهام کنترلی شرکتهای دولتی طبق ماده ۲۵ سازمان خصوصی سازی می تواند قبل از واگذاری سهام کنترلی، شرایطی نظیر سرمایه گذاری جدید در همان شرکت، ارتقاء کارایی و بهره وری شرکت، تداوم تولید و ارتقاء سطح آن، ارتقاء فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه را، در واگذاری شرط کند. چنانچه خریدار به شرایط عمل نماید به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی هیأت واگذاری مجاز است سود فروش اقساطی را کاهش یا دوره فروش اقساطی را تمدید یا در اصل قیمت تخفیف دهد.

۲-۱-۱- تعیین تکلیف نیروی کار شرکتهای مشمول واگذاری

با توجه به اینکه اغلب شرکتهای دولتی دارای نیروی کار مازاد هستند، برای جلوگیری از افزایش ناگهانی نرخ بیکاری ناشی از تعدیل نیروی کار در شرکت های خصوصی شده و به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در این شرکتها، هیأت واگذاری مکلف شده است اقدامات زیر را در خصوص بنگاههای مشمول واگذاری به عمل آورد: کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه کرده، امکان بازنشستگی پیش از موعد و نیز امکان بازخرید آنها بر اساس توافق را فراهم آورد. پس از این اقدامات،

تعداد کارکنان هر شرکت را در سند واگذاری ثبت کرده و مدیران شرکتهای واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند. همانطور که گفته شد شرکتهای دولتی عمده‌تاً دارای مزاد نیروی کار هستند و قید چنین شرطی در سند واگذاری شرکتهای می‌تواند مانعی جدی در مورد واگذاری شرکتهای دولتی ایجاد کند ضمن اینکه شرایط قانون کار در ایران مانع از این است که شرکتهای واگذار شده حتی پس از ۵ سال نیز نتوانند به راحتی نیروهای خود را تعدیل کنند. این موضوع به ویژه برای شرکتهای با تکنولوژی کاربر معضل پیچیده‌تری است در حالیکه قانون تمایزی بین این نوع شرکتهای و شرکتهای با تکنولوژی سرمایه بر قائل نشده است. البته برای خریداران شرکتهایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند یا نیروی مزاد در واحدهای دیگر را آموزش داده و به‌کارگیرند مشوقهای مالی و یا غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت در نظر گرفته شده است.

۲-۱-۲- طبقه‌بندی شرکتهای در دستگاههای دولتی

کلیه دستگاههای دولتی مکلف شده‌اند ظرف شش‌ماه از تصویب قانون کلیه بنگاههای دولتی مشمول گروههای یک و دو خود را در هر بازار بر اساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فن‌آوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه‌بندی کنند. این طبقه‌بندی می‌تواند امکان مدیریت فرآیند واگذاری را برای دولت فراهم آورد تا با توجه به شرایط بازار و نوع شرکت سازمان خصوصی‌سازی برای شرکت بازاریابی کرده و بهترین خریداران را در مناسب‌ترین زمان برای واگذاری شرکتهای مشمول واگذاری بیابد.

طبق ماده ۱۷ دستگاههای دولتی باید فهرست شرکتهای و حقوق و دارایی‌های آنها، پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک لازم و آخرین صورتهای مالی حسابرسی شده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه کنند تا این وزارتخانه اطلاعات و مدارک و صورتهای مالی را توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید کند. در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورتهای مالی تأیید شده در اختیار آنها قرار می‌گیرد. این اقدام به همراه جرائمی که در این قانون برای کتمان کردن اطلاعات مالی شرکت یا اعلام اطلاعات نادرست در نظر گرفته شده

است می‌تواند در صورت اجرای صحیح شفافیت فرآیند واگذاری را تضمین کرده و خریداران را از شرایط صحیح اعلامی شرکت مطمئن کند.

۲-۱-۳- آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری

از زمان تصویب فهرست بنگاههای مشمول واگذاری توسط هیأت واگذاری کلیه حقوق مالکیت بنگاهها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود تا از طریق سازمان خصوصی‌سازی مقدمات واگذاری بنگاه فراهم شود. همچنین برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از زمان تصویب واگذاری، هر گونه نقل و انتقال اموال و داراییهای ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب شده و قابل پیگرد قانونی شناخته شده است.

علاوه بر این در ماده ۱۸ به هیأت واگذاری اجازه داده شده جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکتها اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکتهای قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دوسال) را در قالب قانون تجارت اصلاح کند. در دوره زمانی مذکور این شرکتها مشمول مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی نیستند. وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان مالک شرکتهای مشمول واگذاری ملزم شده است شرایط لازم را برای عرضه این بنگاهها در بورس اوراق بهادار فراهم کند. در مواردی هم که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چهارچوبی که هیأت واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری کرده و سپس در معرض واگذاری قرار می‌دهد. البته در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد و پس از سه بار آگهی، شرکت خریداری نداشته باشد، یا ارزش خالص داراییهای شرکت منفی باشد دولت می‌تواند شرکت را منحل کند. بسیاری از فعالیتهای اقتصادی دولت در قالب طرحها و تصدیهای اقتصادی و زیربنایی که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند که در این قالب قابل واگذاری نیستند. در اینگونه موارد نیز به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده شده این دسته از طرحها و تصدیهای اقتصادی و زیربنایی به منظور واگذاری، تبدیل به شخص حقوقی مناسب کرده و سپس آنها را در فرآیند واگذاری قرار دهد.

۲-۲- شیوه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی

شیوه‌های واگذاری در نظر گرفته شده در این دارای سه ویژگی اساسی است. اول اینکه از همه روش‌های ممکن برای واگذاری می‌توان استفاده کرد تا امکان واگذاری برای همه شرکت‌های قابل واگذاری فراهم شود. اما استفاده از همه روش‌های واگذاری مشروط به اعمال رویه‌های شفاف شده است. به گونه‌ای واگذاری در بورس که شفاف‌ترین و کم اشکال‌ترین نوع واگذاری است دارای اولویت اساسی و تنها شرکت‌هایی که امکان واگذاری آنها از طریق بورس فراهم نباشد می‌توانند از طرق دیگر مانند مزایده خارج از بورس استفاده کنند. روش‌های غیرشفافی مانند مذاکره نیز در این قانون کاملاً محدود شده است. ویژگی سوم این است که روش‌های واگذاری تضمین‌کننده وضعیتی است که مانع از انتقال انحصار دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود.

۲-۲-۱- شیوه‌های واگذاری

دولت می‌تواند متناسب با شرایط از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (مانند اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (مانند اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، تحصیل، انحلال و ادغام شرکت‌ها استفاده کند.

در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیأت واگذاری رأی به واگذاری می‌دهد. همچنین در موارد نیاز، هیأت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت کند. در این موارد هیأت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص کرده و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند.^۱

در مواردی که واگذاری شرکت دولتی موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیأت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، شرکت را تفکیک و تجزیه کرده و سپس حکم به واگذاری

^۱ ادغام اقدامی که براساس آن چند شرکت، ضمن محو شخصیت حقوقی خود، شخصیت حقوقی واحد و جدیدی تشکیل دهند یا در شخصیت حقوقی دیگری جذب شوند.

تجزیه اقدامی که براساس آن یک شرکت ضمن محو شخصیت حقوقی خود دو یا چند شخصیت حقوقی جدید تشکیل دهد.

شرکت دهد. این تجزیه که معکوس ادغام است می‌تواند به صورت افقی یا عمودی انجام شود. حتی در موارد نیاز دولت می‌تواند چند شرکت قابل واگذاری دولتی خرد را درهم ادغام کند و سپس شرکت بزرگ حاصل از ادغام را واگذار کند.

همچنین دولت می‌تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هرکدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل کننده) منتقل کرده و سپس شرکت تحصیل کننده واگذار کند.

همچنین دولت می‌تواند در چارچوب مجوزهای قانونی، شرکت‌های دولتی گروه دو را که غیرقابل عرضه در بورس باشند به مؤسسات عمومی غیردولتی هبه کند به شرط این‌که شرکت مورد واگذاری در چارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد.

برای واگذاری طرحهای نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری روش‌هایی به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

- ۱- واگذاری طرحها به بخش غیردولتی از طریق مزایده،
- ۲- مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه‌تمام به عنوان سهم دولتی، و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه سال بعد از بهره‌برداری آن،
- ۳- واگذاری حق بهره‌برداری از سهم دولتی در طرح به بخش غیردولتی،
- ۴- واگذاری حق بهره‌برداری در طرحهای غیرانتفاعی در مقابل تکمیل طرح برای مدت معین متناسب با هزینه‌های طرح،

البته طرحهایی که توجیه فنی-اقتصادی ندارد ولی جنبه عمومی، اجتماعی و سیاسی دارد از شرکت‌های قابل واگذاری دولتی، منفک شده و توسط دولت درباره آنها تصمیم‌گیری می‌شود.

طبق ماده ۲۰ سه روش فروش برای سهام شرکت‌ها در نظر گرفته شده است:

- الف- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورسهای داخلی یا خارجی،
- ب- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی،
- ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره،

همانطور که گفته شد اولویت با روش اول یعنی فروش در بورس است و واگذاری از طریق مذاکره تنها در مواردی که پس از برگزاری دو نوبت مزایده، خریداری وجود نداشته باشد مجاز است. البته امتیازاتی برای کارکنان و مدیران شرکت‌ها نیز در نظر گرفته شده فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاههای مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و

حداکثر پنج درصد (۵٪) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد مجاز شناخته شده است.

قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاههای دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار انجام می‌شود.

طبق ماده ۲۱ در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت واگذاری تعیین می‌شود. نکته مهمی که در این مورد مطرح است این است که وقتی از ابزار بورس برای واگذاری شرکت استفاده می‌شود تنها معیاری که در نظر گرفته می‌شود توان و صلاحیت مالی خریدار است. ولی در ماده ۲۱ تمهیدی اندیشیده شده که در خصوص مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی دولت امکان اعمال قیود بیشتری را یافته و می‌تواند با استناد به همین بند صلاحیت‌های دیگری را نیز از خریدار طلب کند.

۲-۲-۲- لزوم شفافیت در فرآیند واگذاری

علاوه بر این که اولویت فروش شرکت‌های دولتی از طریق بورس می‌تواند باعث شفافیت در فرآیند واگذاری شرکت‌ها باشد سایر تمهیدات اندیشیده شده در این زمینه می‌تواند ابهام در جریان واگذاری را به حداقل برساند. برای مثال در ماده ۲۳ سازمان خصوصی‌سازی مکلف شده است پس از انجام هر معامله، در مورد واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی بنگاهها اطلاعات معامله را افشا کند. بگونه‌ای که این سازمان باید بلافاصله پس از واگذاری با انتشار اطلاعیه‌ای در روزنامه کثیرالانتشار موارد زیر را اعلام کند:

- نام بنگاه و خلاصه اطلاعات مالی و مدیریتی آن،
- خلاصه‌ای از معامله انجام شده شامل میزان سهام واگذار شده،
- نام مشاور یا مشاورانی که در فرایند معامله به سازمان خصوصی‌سازی، خدمات مشاوره‌ای داده‌اند،
- نام و نشانی خریدار،
- نام شرکت تأمین سرمایه که پذیره نویسی سهام را متعهد گردیده است،

- نام کارشناس رسمی دادگستری یا مؤسسات خدمات مالی که قیمت گذاری بنگاه را انجام داده‌اند،

علاوه بر این برای جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده احتمالی طیف گسترده‌ای از مقامات دولتی از خرید سهام شرکت‌های دولتی منع شده‌اند. در این راستا طبق ماده ۲۴ وزیر، معاونان، مدیران وزارت امور اقتصادی و دارایی و آن دسته از کارکنان این وزارتخانه که در امر واگذاری دخالت دارند، اعضاء هیأت واگذاری، اعضاء شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزراء، مشاوران، معاونان و مدیران دستگاههایی که سهام شرکت‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته آنها مورد واگذاری قرار می‌گیرد، اعضاء هیأت عامل، رئیس و کارکنان سازمان خصوصی‌سازی و اعضاء شرکت‌های مشاور و کمیته‌های فنی و تخصصی دست‌اندرکار واگذاری حق ندارند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در خرید سهام، سهم الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری مدیریت قابل واگذاری را، خریداری کنند. کلیه معاملات و واگذاری‌هایی که بر خلاف این حکم باشد، باطل است و کلیه موارد معامله شده یا واگذار شده مجدداً به مالکیت دولت بازمی‌گردد.

۲-۳- نوع مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها

چگونگی مصرف درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی به طور کامل در این قانون تعیین تکلیف شده و برای انجام وظایف توسعه‌ای دولت از قبیل فقرزدایی، ایجاد زیربنای اقتصادی، فناوری پیشرفته و نیز اصلاح ساختار شرکت‌ها و مشارکت با بخش خصوصی در نظر گرفته شده است. اعتبارات این مصارف باید در جدولی واحد در قوانین بودجه سالانه درج شود. طبق ماده ۲۹ و باتوجه به بند (د) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وجوه حاصل از واگذاری‌های از جمله شرکتهای مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود:

- ۱- ایجاد خوداتکائی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
- ۲- اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به‌منظور فقرزدایی، شامل تخفیفهای موضوع ماده (۳۴) این قانون،
- ۳- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،

- ۴- اعطاء تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاههای اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاههای واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون،
- ۵- مشارکت شرکتهای دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه (۴۹٪) به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته،
- ۶- تکمیل طرحهای نیمه‌تمام شرکتهای دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون،
- ۷- ایفاء وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر،
- ۸- بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاهها جهت واگذاری.

۲-۴- دستگاه‌های مسئول واگذاری و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارای سه سطح متولی است که شورای عالی اصل ۴۴ به عنوان عالی‌ترین سطح سیاستگذاری کلان را بر عهده دارد. سطح بعدی هیات واگذاری است که وظیفه سیاستگذاری اجرایی را برعهده داشته و نهایتاً سازمان خصوصی‌سازی که سیاست‌های اتخاذ شده توسط دو سطح فوق را اجرا می‌کند. البته دستگاه‌های نظارتی مختلف مانند مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، قوه قضاییه، سازمان بازرسی کل کشور و ... هریک متناسب با حوزه مسئولیت خود بر چگونگی اجرای این قانون نظارت می‌کنند.

۲-۴-۱- شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دارای وظایف و اختیارات ۹ گانه‌ای است که دبیرخانه آن زیر نظر وزارت اموراتقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود و همچنین مصوبات این شورا را وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌کند. وظایف و اختیارات شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به شرح زیر است:

- ۱- تبیین سیاستها و خط‌مشی‌های اجرائی سالانه،
- ۲- نظارت بر فرآیند اجراء قوانین و مقررات مرتبط با سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،

- ۳- سازماندهی فعالیتهای فرهنگی- تبلیغاتی برای اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی،
 - ۴- تصویب آئین نامه ها، دستورالعمل ها، نظام نامه ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن این شورا است،
 - ۵- تصویب شاخص های اجرائی برای تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجراء آنها،
 - ۶- تدوین سازوکارهای جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی،
 - ۷- تبیین نقش سیاستگذاری و هدایت و نظارت دولت،
 - ۸- ایجاد هماهنگی بین دستگاههای اجرائی در اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ،
 - ۹- تمهیدات لازم برای تشویق عموم به سرمایه گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب و کار.
- از آنجایی که این قانون گستره بسیار وسیعی دارد نمایندگان بخش خصوصی و دولتی، قوه مقننه و قوه قضاییه و حتی خبرگان اقتصادی نیز در ترکیب اعضای آن حضور دارند. این ترکیب به تفصیل به قرار زیر است:
- ۱- رئیس جمهور یا معاون اول وی به عنوان رئیس شورا،
 - ۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر شورا)،
 - ۳- وزیر تعاون،
 - ۴- وزیر یا وزراء وزارتخانه های ذی ربط،
 - ۵- وزیر دادگستری،
 - ۶- وزیر اطلاعات،
 - ۷- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور،
 - ۸- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
 - ۹- دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام،
 - ۱۰- دادستان کل کشور،
 - ۱۱- رئیس سازمان بازرسی کل کشور،
 - ۱۲- رئیس دیوان محاسبات کشور،

- ۱۳- سه نفر از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی،
- ۱۴- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۵- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران،
- ۱۶- رئیس اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۷- سه نفر خبره و صاحب‌نظر اقتصادی از بخش‌های خصوصی و تعاونی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی با حکم رئیس جمهور،
- ۱۸- رئیس سازمان خصوصی‌سازی،
- ۱۹- رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار.

۲-۴-۲- هیأت واگذاری

به‌منظور هماهنگی در اجراء مواد این قانون هیأت واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده که دبیرخانه آن در سازمان خصوصی‌سازی مستقر است. مصوبات این هیأت را وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌کند. هیأت واگذاری دارای وظایف و اختیارات بسیار گسترده‌ای شامل موارد زیر است:

الف -

- ۱- اجراء برنامه‌ها و خط‌مشی‌های کلی واگذاری و تعیین تکلیف بنگاههای مشمول واگذاری،
- ۲- تهیه آئین‌نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری،
- ۳- تهیه آئین‌نامه شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاهها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چهارچوب،
- ۴- تهیه نظام تأمین مالی، حمایت و تشویق خریداران به همراه تعیین چهارچوب تعهدات خریداران و فروشنده،
- ۵- تهیه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاهها در موارد ضروری متضمن چهارچوب حفظ و صیانت نیروی انسانی شاغل،
- ۶- تهیه نظام‌نامه فعالیتهای فرهنگی - تبلیغاتی برای بسترسازی، بهبود و شفافیت امر واگذاری،
- ۷- تهیه پیشنهاد واگذاری بلوکی بنگاههای مشمول واگذاری در بورسهای خارجی،
- ۸- تهیه آئین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی به مدیران و کارکنان،

ب -

- ۱- تصویب آئین‌نامه نحوه بیمه مجریان و دست‌اندرکاران امر واگذاری،
 - ۲- تصویب فهرست هر یک از موارد قابل فروش، انحلال، ادغام، تجزیه، اجاره و پیمان مدیریت و زمان‌بندی لازم به همراه میزان و روش واگذاری آنها در هر سال. فهرست مذکور شامل برنامه زمان‌بندی اقدام، روش، میزان و سایر شرایط واگذاری با توجه به وضعیت هر بازار مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ذی‌ربط تهیه می‌شود،
 - ۳- تصویب قیمت موارد واگذاری،
 - ۴- تصویب دستورالعمل نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادها، وثایق و تضمینها، شرایط فسخ یا اقاله، نحوه اعمال تخفیفات و جرائم در چهارچوب ضوابط و مقررات قانونی،
 - ۵- تصویب دستورالعمل مربوط به ویژگیهای لازم و نحوه انتخاب مدیران و متخصصان در موارد واگذاری از طریق مذاکره با رعایت مفاد این قانون،
 - ۶- تصویب دستورالعمل اجرائی نحوه تنظیم قراردادهای تعهد پذیره‌نویسی یا تعهد خرید سهام مؤسسات تأمین سرمایه متضمن ضوابط پرداخت حق‌الزحمه آنها،
 - ۷- تصویب دستورالعمل ماده (۳۰) این قانون.
- ترکیب اعضای هیات واگذاری به شرح زیر است:
- ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی،
 - ۲- وزیر دادگستری،
 - ۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بدون حق رأی،
 - ۴- وزیر وزارتخانه ذی‌ربط بدون حق رأی،
 - ۵- دو نفر از نمایندگان مجلس به‌عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

۲-۴-۳- سازمان خصوصی‌سازی

سازمان خصوصی‌سازی بیشترین مسئولیت اجرایی این قانون بر عهده دارد و حتی طبق ماده ۲۶ وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند رئیس سازمان خصوصی‌سازی را به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار خود در اعمال تمام یا بخشی از اختیارات خویش در امر واگذاری موضوع این قانون تعیین کند.

همچنین طبق ماده ۲۷ اساسنامه سازمان خصوصی سازی باید با توجه به مأموریت های جدید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین و به تصویب هیأت وزیران برسد. این سازمان مجاز شده است با تصویب هیأت وزیران تا سقف پست های سازمانی مصوب، کارمند استخدام نماید. حتی دستگاه های اجرائی مکلف شده اند بنا به درخواست سازمان خصوصی سازی کارشناسان خود را به این سازمان مأمور یا منتقل کنند. علاوه بر این سازمان خصوصی سازی مجاز شده است از خدمات فنی و تخصصی کارشناسان، اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و یا غیردولتی به شکل ساعتی و کار معین نیز استفاده کند.

۳- بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی

محیط کسب و کار در یک تعریف کلی مجموعه عواملی است که بر عملکرد بنگاه تأثیر می‌گذارد اما مدیر نمی‌تواند آن را به سهولت تغییر دهد. «هرناندو دسوتو» مبدع بحث بهبود محیط کسب و کار است که ابتدا از کشور پرو تحقیقاتش را شروع کرد و به تکمیل آن پرداخت. محیط کسب و کار نامناسب یا شرکت‌ها را بیش از اندازه بزرگ خواهد کرد یا شرکت‌ها را بیش از اندازه کوچک و امکان تعامل بین شرکت‌های کوچک و بزرگ را از بین می‌برد یعنی از یک طرف بزرگ‌شدگی نامناسب شرکت‌ها را بدنبال دارد چرا که فعالان اقتصادی تصور می‌کنند اگر کار را به دیگری بسپارند مشکلات غیرقابل کنترلی ایجاد خواهد شد نتیجه چنین تصویری افزایش واحدهایی است که در آنها تخصص ندارند و از این رو متحمل هزینه اضافی می‌شوند. نتیجه دیگر این تصور کاهش مشارکت‌های مالی است. محیط نامناسب کسب و کار آثار دیگری نیز به همراه دارد یکی از آنها سوق دادن فعالین اقتصادی به سمت فعالیت زیرزمینی است. مطالعات نشان می‌دهد در کشورهایی که نظام اداری ناکارآمد دارند اقتصاد زیرزمینی بزرگتر است. در مجموع باید گفت کاهش رقابت‌پذیری بنگاه‌ها، عدم شکل‌گیری شبکه‌ها، گسترش بخش غیررسمی از نتایج محیط نامناسب کسب و کار است.

رویکرد بانک جهانی به عنوان متولی اصلی این موضوع در جهان این است که اصلاحاتی که کشورهای مختلف انجام داده‌اند در قالب شاخص‌های دهگانه به کشورهای دیگر معرفی کند تا آن کشورها با الگوبرداری از وضعیت آنان بتوانند شرایط خود را بهبود بخشند. روش بانک جهانی بر این اساس است که فعالیت‌های مرتبط با کسب و کار را زمان‌سنجی می‌کند. به این ترتیب که هر فعال اقتصادی برای اینکه فعالیت اقتصادی را انتخاب کند و تا آخر ادامه دهد به چه کارهای اداری احتیاج دارد.

سیاست بهبود فضای کسب و کار در دو حالت در یک کشور قابل طرح و اجراست: اول، اجرای این سیاست بدون خصوصی‌سازی، دوم، اجرای این سیاست همراه و همزمان با خصوصی‌سازی.

اولی، به معنای آن است که دولت بدون خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، محیط کسب و کار را برای خصوصی‌سازی مهیا و شرایط آن را فراهم کند. تنها در این صورت است که به تدریج بخش خصوصی بر بخش دولتی غلبه پیدا می‌کند. تجربه چین گواه خوبی برای پیروی از این روش است. این کشور توانست بدون خصوصی‌سازی، سهم بخش خصوصی را در یک دوره

زمانی نسبتاً کوتاه از ۳۰ درصد به ۷۵ درصد افزایش دهد. حالت دیگر این است که در کنار خصوصی‌سازی، شرایط محیط کسب و کار نیز مساعد گردد.

مواردی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود دارد که در جهت توسعه بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی است که می‌توان از آنها در راستای بهبود فضای کسب و کار یاد کرد. هرچند در قانون، فصلی با عنوان بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی وجود ندارد با این حال می‌توان مواردی را شناسایی کرد که چنین هدفی را دنبال می‌کند. بنابراین طبق این قانون، سیاست اجرای خصوصی‌سازی همزمان با بهبود فضای کسب و کار در دستور کار کشور قرار گرفته است.

۳-۱- بخش غیردولتی (خصوصی)

در این قسمت به چند مورد اشاره می‌شود که سعی دارد فضای کسب و کار را برای بخش غیردولتی به‌ویژه بخش خصوصی بهبود بخشد.

۳-۱-۱- تسهیل و تسریع صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی

طبق ماده (۷) به منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، دستگاههای دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون، شوراهای اسلامی شهر، شهرداریها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیتهای اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود. در صورت مثبت بودن پاسخ، مرجع ذی‌ربط موظف است فهرست مدارک مورد نیاز و عندالزوم صورت هزینه‌های قانونی را کتباً به متقاضی اعلام و پس از دریافت مدارک کامل و اسناد واریز وجوه مورد نیاز به حسابهای اعلام شده، حداکثر ظرف یک‌ماه نسبت به انجام کار، صدور پروانه، مجوز یا عقد قرارداد با متقاضی، اقدام نماید. چنانچه هریک از مراجع مسؤول صدور پروانه یا مجوز طی یک‌ماه قادر به انجام تعهد خود نباشد، با موافقت ستاد سرمایه‌گذاری استان برای یک‌بار و حداکثر یک‌ماه دیگر فرصت خواهد یافت.

در صورت منفی بودن پاسخ، مرجع ذی‌ربط موظف است علت را به صورت مستند و مکتوب به متقاضی اعلام نماید. در صورت مثبت بودن پاسخ، چنانچه مرجع ذی‌ربط در پایان مدت اعلام شده به تعهد خود عمل ننماید و یا در صورت منفی بودن پاسخ، چنانچه متقاضی از پاسخ دریافتی قانع نشود اعتراض متقاضی در ستاد سرمایه‌گذاری استان قابل طرح است.

ستاد سرمایه‌گذاری استان به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای سازمانهای صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل تعاون و حفاظت محیط‌زیست هر استان تشکیل می‌شود. این ستاد مکلف است ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت اعتراض، به موضوع در چهارچوب مقررات دستگاههای ذی‌ربط رسیدگی و در صورت وارد دانستن اعتراض، رئیس ستاد دستور تجدید رسیدگی به تقاضای متقاضی را صادر می‌کند و فرد یا افراد متخلف را به هیأت تخلفات اداری ذی‌ربط معرفی می‌نماید. چنانچه هیأت، تخلف این‌گونه افراد را تأیید نماید به مجازاتهای مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) محکوم خواهند شد.

در مواردی که طرح متقاضی به موافقت دستگاههای فرااستانی نیاز داشته باشد به اعتراض وی در هیأتی متشکل از معاونین دستگاههای ذی‌ربط فوق‌الذکر به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی به ترتیب مقرر در این تبصره رسیدگی خواهد شد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون با همکاری کلیه مراجع صدور مجوز یا پروانه کاری یا بهره‌برداری یا نظایر آن کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیتهای اقتصادی را منتشر و هر شش ماه یکبار با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیرضروری، آن را مورد تجدید نظر قرار دهد. این کتاب راهنما تنها مستند تعیین تکالیف متقاضیان سرمایه‌گذاری است. هیچ نهاد و مرجعی حق ندارد برای اعطاء مجوز یا پروانه، مدارک یا شرايطی بیشتر از موارد مصرح در آن را مطالبه کند.

رئیس جمهور موظف است هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیتهای اقتصادی نماید. این هیأت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیأت وزیران نماید.

کلیه مراجعی که به هر نحو مجوز یا پروانه فعالیت اقتصادی صادر می‌کنند، موظفند هر شش ماه یکبار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در هر کسب و کار را که

ورود به آنها به مجوز یا پروانه نیاز دارد در اختیار متقاضیان قرار داده و برای اطلاع عموم منتشر نمایند.

۳-۱-۲- مشابه شدن امتیازات برای بنگاههای دولتی و غیردولتی

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

۳-۱-۳- محدود کردن قیمت گذاری دولت برای بنگاههای غیردولتی

طبق ماده ۹۰ 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 مابه التفاوت 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 کند.

۳-۱-۴- کمک به تأسیس انجمنهای صنفی - حرفه‌ای

طبق ماده ۱۵ دولت موظف شد حداکثر ظرف شش ماه زمینه‌های تأسیس انجمنهای صنفی - حرفه‌ای را به صورت سازمانهای مردم نهاد فراهم کند. این انجمنها برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت می‌نمایند. دستگاههای اجرائی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمنها نظر مشورتی أخذ کنند.

۳-۱-۵- مشارکت بخش غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها

ماده ۹۱ - به منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی:

الف - کلیه کمیسیونهای مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرحهای اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند.

ب - کلیه کمیسیونها، هیأتها، شوراها و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت مجازند در تصمیمات اقتصادی خود، نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند.

دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آئین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. از این پس رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق 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.

ج - 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 غیردولتی نهایت استفاده را به‌عمل آورد.

د - اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفاء نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، ساز و کار 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 پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اتاقها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجراء سیاستهای کلی اصل‌چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل‌چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» را تهیه و ارائه کنند.

۳-۲- بخش تعاونی

۳-۲-۱- حمایت‌های جدید از بخش تعاون

طبق قانون بخش تعاون مصوب ۱۳۷۰ بخش تعاونی در کشور از حمایت‌های زیادی برخوردار است. با این حال، در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز برای این بخش حمایت‌های جدیدی برقرار شد. در این قانون به ویژه در ماده ۹ آمده است که به‌منظورافزایش

سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به بیست و پنج درصد تا پایان سال ۱۳۹۳، دولت موظف است اقدامات زیر را انجام دهد:

الف- تهیه سند توسعه بخش تعاون توسط وزارت تعاون با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت بازرگانی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ب- حمایت دولت برای تعاونیها بیست درصد بیش از بخش غیر تعاونی.

ج - پرداخت کمک بلاعوض و تسهیلات قرض الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکتهای تعاونی که اعضاء آن در زمان دریافت این حمایت جزء سه دهک اول درآمدی جامعه باشند.

د- تخفیف بیست درصدی حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی.

ه- ارائه مشاوره، کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به صورت رایگان.

و- پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی.

ز- کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.

ح- کمک به تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی.

ط- حمایت مالی برای توانمندسازی اتاقهای تعاون.

ی- تأسیس بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره‌ارزی توسط دولت برای تأمین منابع سرمایه‌ای بخش تعاون. شعب صندوق با کلیه امکانات، دارایی و نیروی انسانی آن به بانک توسعه تعاون واگذار می‌شود.

ک- تبدیل صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه.

ل- منابع لازم برای اجراء این ماده در بودجه سالانه در ردیف مستقلى تحت عنوان «شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها» منظور خواهد شد.

م- بیست و پنج درصد تخفیف مالیاتی بر درآمد مشمول مالیات ابرازی شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتهای تعاونی سهامی عام.

ن- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در زمان عرضه سهام بنگاههایی که از طریق مزایده عمومی و یا از طریق مذاکره واگذار می‌شوند ترتیبی اتخاذ نماید تا در شرایط یکسان، بخش تعاونی در اولویت خرید قرار گیرد.

۳-۲-۲- اصلاح مقررات بخش تعاون

در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چند اصلاح مهم در قانون بخش تعاونی ایجاد شد. این تغییرات عبارتند از:

الف- تعریف شکل‌های جدیدی از شرکتهای تعاونی (ماده ۱):

- شرکت تعاونی سهامی عام: نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد.

- شرکت تعاونی فراگیر ملی: نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پائین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضاء آن باید از سه دهک پائین درآمدی باشند.

ب- اجازه به شرکتهای تعاونی برای جذب سرمایه از اشخاص غیرعضو (ماده ۱۰)

- کلیه شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی مجازند در بدو تأسیس یا هنگام افزایش سرمایه تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) سهام خود را با امکان اعمال رأی حداکثر تا سی و پنج (۳۵٪) کل آراء و تصدی کرسیهای هیأت مدیره به همین نسبت به شرط عدم نقض حاکمیت اعضاء و رعایت سقف معین برای سهم و رأی هر سهامدار غیرعضو که در اساسنامه معین خواهد شد به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرعضو واگذار نمایند. فروش به اشخاص غیرایرانی باید با رعایت مقررات حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی باشد.

ج- شرایط جدید برای اتحادیه‌های تعاونی (ماده ۱۰)

- شرکتهای تعاونی مجاز شدند نسبت به تشکیل اتحادیه‌های تعاونی تخصصی در چهارچوب مواد (۶۱) و (۶۲) قانون شرکتهای تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ و بدون رعایت تبصره «۲» ماده (۴۳) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ اقدام کنند.

- در مجمع عمومی انواع اتحادیه‌های تعاونی میزان رأی اعضاء متناسب با تعداد اعضاء و میزان سهام یا حجم معاملات آنها با اتحادیه یا تلفیقی از آنها وفق اساسنامه تعیین می‌گردد.

- معاملات مدیران شرکتهای تعاونی و اتحادیه‌های تعاونی مشمول ماده (۱۲۹) قانون تجارت خواهد بود.

د- تعیین شرایط تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام (ماده ۱۲)

- حداکثر سهم هر شخص حقیقی، مستقیم و غیرمستقیم در زمان تأسیس و طول فعالیت نباید از نیم درصد سرمایه شرکت تجاوز کند.

- اشخاص حقوقی سهامدار شرکت تعاونی سهامی عام، هرگاه خود شرکت تعاونی فراگیر ملی یا تعاونی سهامی عام باشند حداکثر حق مالکیت ده درصد سهام را دارند. سایر اشخاص حقوقی متناسب با تعداد سهامداران مستقیم و غیرمستقیم خود حداکثر حق مالکیت پنج درصد از سهام را دارند.

- هر یک از اشخاص حقوقی دولتی و مجموع آنها با رعایت مفاد این قانون در مناطق کمتر توسعه یافته تا چهل و نه درصد و در سایر مناطق تا بیست درصد فعالیت‌های مجاز در این قانون مجاز به مشارکت با تعاونی از منابع داخلی خود هستند. مؤسسات عمومی غیردولتی نیز هر یک تا بیست درصد و جمعاً تا چهل و نه درصد مجاز به مشارکت هستند.

- سهم مجموع بنگاهها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکتهای دولتی مستقیم و غیرمستقیم چه در میزان سهام و چه در کرسی‌های هیأت مدیره نباید از چهل و نه درصد بیشتر گردد.

- در زمان افزایش سرمایه، در صورتی که تمام یا برخی سهامداران از حق تقدم خود استفاده نکردند کارکنان غیرسهامدار شرکت در خرید این سهام تقدم دارند.

- مجامع عمومی در تعاونی سهامی عام که تعداد سهامداران آن از پانصد نفر بیشتر باشد با بلوک‌بندی برگزار خواهد شد. هر یک از سهامداران مخیرند از طریق بلوک، نماینده انتخاب کنند و یا مستقیماً در مجمع عمومی حضور یابند.

- کلیه سهام، با نام بوده و تملک یا نقل و انتقال آن منوط به ثبت در دفتر سهام شرکت و رعایت سقف مالکیت سهام مقرر در اساسنامه به تشخیص هیأت مدیره است که نباید از سقف مقرر در این ماده تجاوز کند.
- شرکتهای تعاونی سهامی عام می‌توانند به عضویت اتاق‌های تعاون درآیند.

۳-۲-۳- اجازه ایجاد تعاونی‌های سهام عدالت

سهام عدالت، طرحی است برای خصوصی‌سازی انبوه در کشور با هدف سهامدار شدن اقشار خاصی از مردم کشور. با توجه به این که شکل تعاونی برای شرکتهای تشکیل شده در این طرح انتخاب شد، این طرح قانونمند شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در این قسمت از گزارش معرفی شده است.

نخستین ویرایش آیین‌نامه اجرایی طرح سهام عدالت با عنوان «آیین‌نامه اجرایی توسعه مالکیت و افزایش ثروت خانواده‌های ایرانی» در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۵ در ماه‌های پایانی دولت هشتم تصویب شد. بعد از روی کار آمدن دولت نهم، این آیین‌نامه سه بار اصلاح شد و نهایتاً با عنوان «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت» در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۲۱ به تصویب رسید. ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری در تابستان ۱۳۸۵ سبب شد با اصلاح آیین‌نامه، ویرایش‌هایی آن با احکام مندرج در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ سازگار شود و مفاد نامه درخواست رئیس‌جمهور و پاسخ مقام معظم رهبری را نیز پوشش دهد. تبدیل پوشش مشمولین از سه دهک به دو دهک و اعمال تخفیف ۵۰ درصدی به این دو دهک و نیز تفاوت در نحوه برخورد با شرکتهای صدر اصل ۴۴ با شرکتهای خارج از صدر اصل ۴۴ از جمله اصلاحاتی است که بعد از ابلاغیه در ویرایش‌هایی آیین‌نامه اعمال شده است. در ویرایش‌هایی آیین‌نامه، شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی به ساختار طرح افزوده شد و شرکتهای تعاونی استانی به شرکتهای تعاونی شهرستانی تبدیل شد.

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فصل خاصی برای سهام عدالت پیش‌بینی شد. مهمترین تفاوت این قانون با آیین‌نامه دولت این است که سهام شرکت‌های دولتی باید مستقیماً به شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی واگذار شود لذا سازمان خصوصی‌سازی از این تاریخ دیگر سهمی به شرکت کارگزاری سهام عدالت واگذار نکرده است.

طبق ماده ۳۴ این قانون آمده است که به منظور تأمین عدالت اجتماعی از طریق گسترش مالکیت عمومی، دولت مجاز شد تا چهل درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون را با ضوابط ذیل به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار کند:

الف- در مورد دو دهک پائین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر، پنجاه درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده ساله.

ب- در مورد چهار دهک بعدی تقسیط تا ده سال حسب مورد داده خواهد شد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان خصوصی‌سازی مکلف شد با همکاری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سایر نهادهای ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون، افراد مشمول این ماده را با سازوکارهای علمی و دقیق شناسایی و شرایط واگذاری سهام به مشمولان را فراهم کند. سازمان خصوصی‌سازی تا دی ماه ۱۳۸۸ حدود ۴۱ میلیون ۸۰۲ هزار نفر را به عنوان مشمول دریافت سهام عدالت شناسایی کرده است که ۳۷ میلیون و ۵۲۱ هزار نفر از آنان ثبت نام کرده‌اند. از این تعداد ۱۵ میلیون و ۹۵۹ هزار نفر مشمول دریافت سود عملکرد سال ۱۳۸۶ بوده‌اند که ۱۱ میلیون و ۸۷۱ نفر این سود را دریافت کرده‌اند.

طبق ماده ۳۵ قانون، مشمولین طرح سهام عدالت در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی (۳۳۷ شرکت) ساماندهی شده و از ترکیب آنها شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (۳۰ شرکت) به صورت شرکت‌های سهامی تشکیل و براساس قانون تجارت فعالیت می‌کنند. دولت موظف است جهت پذیرفته شدن شرکت‌های مذکور در بورس اوراق بهادار کمک‌های لازم را انجام دهد.

طبق ماده ۳۶ سازمان خصوصی‌سازی موظف شد سهام قابل واگذاری از هر بنگاه دولتی را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم کند. سهم هر یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضاء تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین خواهد شد. در حالی که قبل از این قانون، سهام بنگاه‌های دولتی به شرکت کارگزاری سهام عدالت، که در سال ۱۳۸۴ با مصوبه هیئت وزیران تأسیس شد، واگذار می‌شد. نقش این شرکت، تملک انواع سهام شرکت‌های دولتی و واگذار شده و سپس واگذاری سهام خود به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و انجام دیگر کارهای اجرایی مرتبط با واگذاری سهام عدالت بود. سازمان

خصوصی‌سازی، سازماندهی این شرکت شامل انتخاب هیئت مدیره و کنترل هیئت مدیره را بر عهده داشته است.

این شرایط درحالی بوده است که طبق ماده ۳۸ دولت مکلف شد سهام عدالت را به گونه‌ای واگذار کند که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکتهای مشمول واگذاری را فراهم نکند. همچنین، در انتخاب مدیران، دستگاههای اجرائی موضوع ماده (۸۶) این قانون مجاز به اخذ وکالت از شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی نخواهند بود.

۳-۲-۴- مقایسه امتیازات بخش تعاونی در قانون بخش تعاون با قانون اصل ۴۴

امتیازات متعددی در مواد مختلف قانون بخش تعاون برای تعاونی‌ها در نظر گرفته شده است. در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز این نوع مشوق‌ها و بیش از آن‌ها با صراحت بیشتر و با رویکرد اجرایی‌تر آمده است.

مجموعه مشوق‌های یادشده در دو قانون در جداول ۲ به تفکیک آمده است. همانطور که از این جدول قابل استخراج است در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مشوق‌ها با مصادیق دقیق‌تر ذکر شده و در واقع موارد کلی ذکر شده در قانون بخش تعاون را برشمرده است.

جدول ۲. امتیازات بخش تعاون در قانون بخش تعاونی در مقایسه با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

امتیازات بخش تعاون در قانون بخش تعاونی		امتیازات بخش تعاون در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
ماده	موضوع	ماده	موضوع
۴	اولویت بخش تعاونی در اجرای طرحها و پروژههای دولت و سازمانهای دولتی	ماده ۲۰ تبصره ۴	اولویت به بخش تعاونی در خرید سهام بنگاههایی که با روشهای مزایده و مذاکره عرضه می‌شود
۱۸	مجاز به دولت برای واگذاری واحدهای صنعتی یا کشاورزی یا خدماتی و امثال آن به شرکتهای تعاونی، واحدهای مذکور به صورت موقت در اختیار تعاونی قرار می‌گیرد و تعاونی مالکمنافع آن است	بند ب ماده ۹	در کلیه مواردی که دولت برای حمایت از بخش غیردولتی مشوقهایی را -به جز مالیاتها- ارائه می‌کند، این حمایت برای تعاونیها ۲۰ درصد بیش از بخش غیرتعاونی است.
۱۹	اولویت به تعاونیها در استفاده از وام و کمکهای مالی دولتی	بند جزء ۱ ماده ۹	کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکتهای تعاونی که اعضای آن در زمان دریافت این حمایت جزء سه دهک اول درآمدی جامعه باشند
۲۸	اولویت به تعاونیها در معاملات شرکتها و مؤسسات دولتی	بند جزء ۲ ماده ۹	تخفیف حق‌بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد
		بند جزء ۳ ماده ۹	ارائه مشاوره، کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، به صورت رایگان
		بند جزء ۴ ماده ۹	پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی
		بند جزء ۵ ماده ۹	کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی
		بند د ماده ۹	کمک به تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی‌عام و تعاونی‌های فراگیر ملی برای فقرزدایی و ایجاد و گسترش اتحادیه تعاونی تخصصی
		بند هـ ماده ۹	حمایت مالی برای توانمندسازی اطاقهای تعاون
		ماده ۱۱	تخفیف بیست و پنج درصدی مالیات ابرازی شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتهای تعاونی سهامی‌عام از نرخ مالیات ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶
		بند ۲ ماده ۲۹	اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی
		بند ۴ ماده ۲۹	اعطاء تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و ... و تقویت منابع بانک توسعه تعاون

۳-۳- بخش عمومی غیردولتی

«بخش عمومی غیردولتی» یکی از مباحثی است که اولین بار در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از لحاظ حقوقی معرفی شد. قبل از این، عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» فهرست موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن مصطلح بود. در حال این فهرست شامل حدود ۲۰ موسسه و نهاد است مانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد مسکن، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد ۱۵ خرداد، موسسه جهاد استقلال، موسسه جهاد نصر، موسسه جهاد توسعه، کمیته ملی المپیک، سازمان تامین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و شهرداری‌ها. خارج از این فهرست هم مؤسسات و نهادهایی در بخش عمومی وجود دارند. در حالی چنین مؤسسات و نهادهایی با عنوان شبه‌دولتی‌ها نیز از آنها یاد می‌شود.

در ماده (۶) قانون برای «مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکتهای تابعه و وابسته آنها» یک محدودیت تعیین شد به این ترتیب که آنها «حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت را دارند.» البته این محدودیت از برخی لحاظ در نوع خود یک «مجوز» نیز هست.

همچنین مقرر شد که تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکتهای از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف‌های مقرر در این قانون مجاز باشد. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد بر حسن اجرای این ماده نظارت کند و در صورت مشاهده موارد مغایر، آن را به شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) جهت اتخاذ تصمیم اعلام کند.

۴- تسهیل رقابت و منع انحصار

سابقه تدوین «قانون رقابت یا قانون ضدانحصار» در ایران به دهه ۱۳۷۰ باز می‌گردد که سازمان مدیریت برای این منظور مطالعاتی را انجام داد. در ادامه این مطالعات، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی وزارت بازرگانی پس از بررسی‌های گسترده کتاب «لایحه قانون رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورها» را در سال ۱۳۸۴ منتشر کرد و این لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این لایحه در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی بود که لایحه اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به مجلس تقدیم شد. از آن جایی که خصوصی‌سازی گسترده، خطر احتمال ایجاد انحصارهای خصوصی را به همراه دارد لذا لایحه مربوط به قانون رقابت به لایحه مربوط به سیاستهای کلی اصل ۴۴ الحاق شد و فصل نهم قانون را با عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار» تشکیل داد.

۴-۱- مفهوم رقابت و بازار

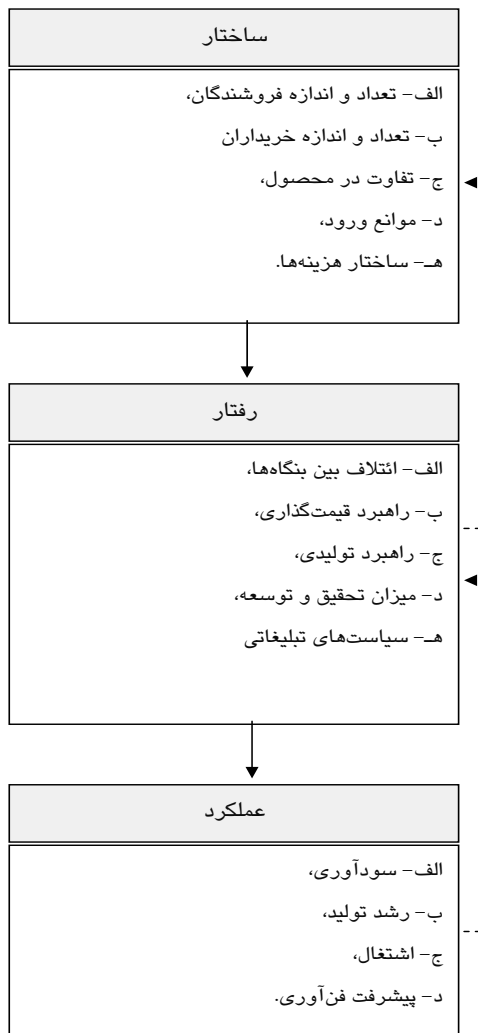
آرمان شهر اقتصاددانان، «بازار رقابت کامل» است. اما آنها درباره مفهوم «بازار»، مفهوم «رقابت» و مفهوم «رقابت کامل» با یکدیگر اتفاق نظر ندارند. برای این که جایگاه این مفاهیم در اقتصاد معرفی شود می‌توان از نظریه «ساختار-رفتار- عملکرد»^۱ استفاده کرد. این نظریه چارچوبی کاربردی مربوط به مباحث بازار است که در این زمینه می‌تواند راهنمای خوبی باشد تا مفهوم بازار و ماهیت انواع آن درک شود. بازار دربرگیرنده سه عنصر ساختار، رفتار و عملکرد است و بسته به ماهیت و نحوه ارتباط این عناصر با یکدیگر، شکل و نوع و سازمان بازار مشخص می‌شود (شکل ۱).

الف- ساختار بازار

ساختار بازار آن دسته از خصوصیات سازمانی بازار است که با شناسایی آن‌ها می‌توان ماهیت قیمت‌گذاری و میزان رقابت در بازار را مشخص کرد. مهمترین خصوصیات سازمانی بازار درجه تمرکز فروشندگان، درجه تمرکز خریداران، میزان تفاوت در محصول و شرایط ورود به بازار است.

- ۱- درجه تمرکز فروشندگان در بازار توسط تعداد فروشندگان و چگونگی توزیع اندازه آنها تعیین می‌شود. اندازه فروشندگان را می‌توان برحسب فروش، ارزش افزوده و یا اشتغال تعیین کرد. رقابت در بازار به شدت متأثر از درجه تمرکز بازار است.
- ۲- تمرکز خریداران: تمرکز خریداران به توزیع محصول بازار بین خریدان مختلف اشاره دارد. هرچه درصد بیشتری از محصول تولید شده توسط تعداد کمی از خریداران خریداری شود درجه تمرکز خریداران بیشتر خواهد بود و تولیدکنندگان در تعیین و تثبیت قیمت به دلخواه خود عاجز خواهند بود.
- ۳- تفاوت کالا: تفاوت در کیفیت و مرغوبیت کالاهای رقیب، تفاوت در طراحی و بسته‌بندی و یا تفاوت در شهرت و اعتبار این محصولات باعث می‌شود خریداران بعضی از آنها را ترجیح دهند. بنگاه‌ها با تحمل هزینه‌های سنگین تحقیقات و تبلیغات کالای خاص خود را به مصرف‌کنندگان معرفی می‌کنند.
- ۴- شرایط ورود: شرایط ورود بیانگر سختی و یا سهولت ورود به یک بازار است و هرچه ورود به یک صنعت برای بنگاه‌های بالقوه سخت‌تر باشد بنگاه‌های موجود در صنعت قادر به همکاری و درپیش گرفتن رفتار غیررقابتی خواهند بود.

شکل ۱. چارچوب ساختار-رفتار-عملکرد



منبع: دوما و شرودر، ۱۹۹۸.

ب- رفتار بنگاه‌ها در بازار

رفتار، یکی از عناصر سه‌گانه بازار است و در واقع الگویی است که بنگاه‌ها جهت تطبیق خود با شرایط بازار به کار می‌گیرند. جنبه‌های مختلف رفتار بنگاه‌ها در بازار عبارت است از:

- ۱- ائتلاف بین بنگاه‌ها،
- ۲- راهبرد قیمت‌گذاری،
- ۳- راهبرد تولیدی،
- ۴- تصمیم‌های بنگاه در جهت بهبود کیفیت و یا تغییر طرح محصول: میزان تحقیق و توسعه،
- ۵- سیاست‌های ارتقای فروش: تبلیغات

هر بنگاه در ارتباط با سیاست‌های تولیدی، قیمتی و تبلیغاتی خود و نحوه همکاری و یا رقابت با بنگاه‌های رقیب رفتار خاصی را در پیش می‌گیرد. برای مثال ممکن است بنگاه‌ها ائتلاف کنند و به یک توافق همه‌جانبه راجع به قیمت، میزان تولید، سهمیه هریک اعضا و هزینه تبلیغات هریک دست یابند و یا ممکن است به طور ضمنی و از طریق علائمی بنگاه‌ها به توافق برسند. بعضی از بنگاه‌ها ممکن است میزان تولید و قیمت خود را با توجه به حدسشان از عملکرد سایر بنگاه‌ها تعیین کنند و یا بدون توجه به رفتار و تصمیم بنگاه‌های دیگر و صرفاً با توجه به شرایط خود سطح تولید و قیمت را تعیین کنند. در نهایت بنگاه‌ها ممکن است به جنگ قیمت مبادرت ورزند و یا جهت جلوگیری از ورود تولیدکنندگان بالقوه به تاکتیک‌های قیمتی خاصی دست بزنند.

ج- عملکرد بازار

عملکرد عبارت است از مجموعه آثار و نتایجی که از فعالیت‌های اقتصادی ناشی می‌شود. عملکرد اقتصادی به دلیل فعالیت‌های متنوع بنگاه‌ها دارای ابعاد گوناگونی است. عملکرد بنگاه‌های اقتصادی در سه بُعد مجزا قابل تشخیص است. بعد اول، هر بنگاه به عنوان خریدار منابع و نیروی انسانی در بازار نهاده‌ها و کار اقدام به خرید می‌کند. بعد دوم، عملکرد بنگاه‌ها به سازمان‌دهی امر تولید و هماهنگی نیروی انسانی و ابزارآلات و سایر نهاده‌ها و انتخاب فن‌آوری و روش تولید و سامان بخشیدن به مسائل مالی مربوط می‌شود. بعد سوم، خرید و فروش در بازار کالا و خدمات است. عملکرد بنگاه‌ها به عنوان خریدار نیروی کار در نظریه اقتصاد کار و عملکرد آن‌ها در زمینه مدیریت و سازماندهی تولید در مباحثی چون سازمان مدیریت و مهندسی تولید بررسی و مطالعه می‌شود. انحراف قیمت از هزینه نهائی یکی از جنبه‌های مهم عملکرد بنگاه

است. هرچه قیمت بزرگتر از هزینه نهایی باشد فعالیت اقتصادی سودآورتر خواهد بود و بر همین اساس همواره این سؤال مطرح است که چرا عملکرد بنگاه‌ها متفاوت است و برخی از آن‌ها نسبت به بقیه دارای عملکرد بهتر و سودآورتری هستند.

درباره جهت علیت عناصر سه‌گانه بازار بین مکاتب مختلف اقتصاد صنعتی توافقی وجود ندارد. برخی تحت عنوان ساختارگراها^۱ (یا مکتب هاروارد) ساختار را علت و در مقابل رفتار-عملکرد را معلول و ناشی از چگونگی ساختار می‌دانند. در حالیکه اقتصاددانان طرفدار مکتب شیکاگو - یوسی.ال.ای جهت علیت را از عملکرد به رفتار-ساختار می‌دانند. در این خصوص دیدگاه‌ها کاملاً متنوع و متناقض است.

با توجه این که به مفهوم «بازار رقابت کامل» در دنیای واقعی به سختی دست‌یافتنی است نظریه «بازارهای رقابت‌مند»^۲ «بامول» (۱۹۸۲) در این زمینه راهگشاست. این نظریه بیان می‌کند آنچه اهمیت دارد وجود رقابت نیست بلکه پتانسیل وجود رقابت است. حتی هنگامی که در بازار تعداد اندکی عرضه‌کننده وجود دارد، اگر آزادی ورود و خروج تولیدکنندگان بالقوه وجود داشته باشد، باز هم رقابت اثر خود را نشان می‌دهد. لذا این پتانسیل ورود بنگاه‌های جدید است که رقابت را به وجود می‌آورد.^۳ در این صورت نظر رابینسون (۱۹۳۲) درباره رقابت نیز برآورده می‌شود. ایشان اظهار می‌کنند تعداد فروشندگان و خریداران برای وجود رقابت اهمیت ندارد بلکه اگر تقاضای یک محصول کاملاً باکشش باشد بازار رقابت کامل خواهد بود. به عبارتی اگر با اندکی تغییر قیمت توسط یک فروشنده وی تمام بازارش را از دست خواهد بود.

اکنون می‌توان دید که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چه مفهومی از رقابت و رویه‌های ضدرقابته مدنظر بوده است. در ماده (۱) این قانون آمده است که رقابت، وضعیتی در بازار است که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند، به‌طوری که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد. ملاحظه می‌شود مفهوم رقابت نزدیک به نظریه رابینسون و بامول است. بر همین اساس در قانون موارد زیر نیز تعریف شده است:

^۱ Structuralism

^۲ Contestable Market

^۳ کولیس و جونز، ۱۹۹۸.

انحصار، وضعیتی در بازار است که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاههای جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد.

انحصار طبیعی، وضعیتی از بازار است که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد.

انحصار قانونی، وضعیتی از بازار که به موجب قانون، تولید، فروش و یا خرید کالا و یا خدمت خاص در انحصار یک یا چند بنگاه معین قرار می‌گیرد.

وضعیت اقتصادی مسلط، وضعیتی در بازار که در آن توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت یا شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص حقیقی و یا حقوقی قرار گیرد.

اخلال در رقابت، مواردی که موجب انحصار، احتکار، افساد در اقتصاد، اضرار به عموم، منتهی شدن به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروههای خاص، کاهش مهارت و ابتکار در جامعه و یا سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور شود.

براساس این تعاریف در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رفتارهای غیررقابتی معرفی و ممنوع اعلام شده است.

۴-۲- معرفی مصادیق اخلال در رقابت

طبق مواد ۴۴ و ۴۵ قانون هرگونه رفتاری که به نتیجه آن به نحوی بتواند اخلال در رقابت باشد به شرح جدول ۲ ممنوع است.^۱

^۱ ماده ۵۰- افراد صنفی مشمول قانون نظام صنفی که به عرضه جزئی (خرده فروشی) کالاها یا خدمات می‌پردازند، از شمول این فصل مستثنی هستند.

جدول ۳. تصریح رفتارهای ممنوعه موجب اخلال در رقابت

نوع رفتار	مصادیق	ماده قانونی
الف- تبانی از طریق قرارداد، توافق و یا تفاهم (اعم از کتبی، الکترونیکی، شفاهی و یا عملی) بین اشخاص	۱ مشخص کردن قیمت‌های خرید یا فروش کالا یا خدمت و نحوه تعیین آن در بازار به طور مستقیم یا غیرمستقیم.	ماده ۴۴
	۲ محدود کردن یا تحت کنترل درآوردن مقدار تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمت در بازار.	
	۳ تحمیل شرایط تبعیض‌آمیز در معاملات همسان به طرفهای تجاری	
	۴ ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحمیل کردن شروط قرارداد به آنها.	
	۵ موکول کردن انعقاد قرارداد به قبول تعهدات تکمیلی توسط طرفهای دیگر که بنا بر عرف تجاری با موضوع قرارداد ارتباطی ندارد.	
	۶ تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص	
	۷ محدود کردن دسترسی اشخاص خارج از قرارداد، توافق یا تفاهم به بازار.	
ب- احتکار و استتکاف از معامله	۱ استتکاف فردی یا جمعی از انجام معامله و یا محدود کردن مقدار کالا یا خدمت موضوع معامله.	ماده ۴۵
	۲ وادار کردن اشخاص دیگر به استتکاف از معامله و یا محدود کردن معاملات آنها با رقیب.	
	۳ ذخیره یا نابود کردن کالا یا امتناع از فروش آن و نیز امتناع از ارائه خدمت به نحوی که این ذخیره‌سازی، اقدام یا امتناع منجر به بالا رفتن ساختگی قیمت کالا یا خدمت در بازار شود، اعم از این‌که به طور مستقیم یا با واسطه انجام گیرد.	
ج- قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز	۱ عرضه و یا تقاضای کالا یا خدمت مشابه به قیمت‌هایی که حاکی از تبعیض بین دو یا چند طرف معامله باشد	ماده ۴۵
	۲ تبعیض قیمت بین مناطق مختلف به رغم یکسان بودن شرایط معامله و هزینه‌های حمل و سایر هزینه‌های جانبی آن.	
د- تبعیض در شرایط معامله	قائل شدن شرایط تبعیض‌آمیز در معامله با اشخاص مختلف در وضعیت یکسان	ماده ۴۵
هـ- قیمت‌گذاری تهاجمی	۱- عرضه کالا یا خدمت به قیمتی پائین‌تر از هزینه تمام شده آن به نحوی که لطمه جدی به دیگران وارد کند یا مانع ورود اشخاص جدید به بازار شود.	ماده ۴۵
	۲- ارائه هدیه، جایزه، تخفیف یا امثال آن که موجب وارد شدن لطمه جدی به دیگران شود.	
و- اظهارات شفاهی، کتبی یا هر عملی گمراه‌کننده	۱- کالا یا خدمت را به صورت غیرواقعی با کیفیت، مقدار، درجه، وصف، مدل یا استاندارد خاص نشان دهد و یا کالا و یا خدمت رقبا را نازل جلوه دهد.	ماده ۴۵
	۲- کالای تجدید ساخت شده یا دست دوم، تعمیری یا کهنه را نو معرفی کند.	
	۳- وجود خدمات پس از فروش، ضمانتنامه تعهد به تعویض، نگهداری، تعمیر کالا یا هر قسمتی از آن و یا تکرار یا تداوم خدمت تا حصول نتیجه معینی را القاء کند، در حالی که چنین امکان‌اتی وجود نداشته باشد.	
	۴- اشخاص را از حیث قیمت کالا یا خدمتی که فروخته یا ارائه شده است یا می‌شود، فریب دهد.	
ز- فروش یا خرید اجباری	۱- منوط کردن فروش یک کالا یا خدمت به خرید کالا یا خدمت دیگر یا بالعکس.	ماده ۴۵
	۲- وادار کردن طرف مقابل به معامله با شخص ثالث به صورتی که اتمام معامله به عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت دیگری ارتباط داده شود.	
	۳- معامله با طرف مقابل با این شرط که طرف مذکور از انجام معامله با رقیب امتناع ورزد.	
ح- عرضه کالا یا خدمت غیراستاندارد	عرضه کالا و یا خدمت مغایر با استانداردهای اجباری اعلام شده توسط مراجع ذی‌صلاح از جمله راجع به کاربرد، ترکیب، کیفیت، محتویات، طراحی، ساخت، تکمیل و یا بسته‌بندی.	ماده ۴۵
ط- مداخله در امور داخلی و یا معاملات	ترغیب، تحریک و یا وادار ساختن یک یا چند سهامدار، صاحب سرمایه، مدیر یا کارکنان یک بنگاه و یا شرکت رقیب از طریق اعمال حق رأی، انتقال سهام، افشاء اسرار، مداخله در معاملات بنگاهها و یا	ماده ۴۵

نوع رفتار	مصادیق	ماده قانونی
بنگاه یا شرکت رقیب	شرکتها یا روشهای مشابه دیگر به انجام عملی که به ضرر رقیب باشد.	
ی - سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط	۱- تعیین، حفظ و یا تغییر قیمت یک کالا یا خدمت به صورتی غیرمتعارف،	ماده ۴۵
	۲- تحمیل شرایط قراردادی غیرمنصفانه،	
	۳- تحدید مقدار عرضه و یا تقاضا به منظور افزایش و یا کاهش قیمت بازار،	
	۴- ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف بنگاهها یا شرکتهای رقیب در یک فعالیت خاص،	
	۵- مشروط کردن قراردادها به پذیرش شرایطی که از نظر ماهیتی یا عرف تجاری، ارتباطی با موضوع چنین قراردادهایی نداشته باشد،	
	۶- تملک سرمایه و سهام شرکتها به صورتی که منجر به اخلاص در رقابت شود.	
ک- محدود کردن قیمت فروش مجدد	۱- اجبار خریدار به قبول قیمت فروش تعیین شده یا محدود کردن وی در تعیین قیمت فروش به هر شکلی.	ماده ۴۵
	۲- مقید کردن خریدار به حفظ قیمت فروش کالا یا خدمتی معین، برای بنگاه یا شرکتی که از او کالا یا خدمت خریداری میکند یا محدود کردن بنگاه یا شرکت مزبور در تعیین قیمت به هر شکلی.	
ل - کسب غیرمجاز، سوء استفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص	۱- کسب و بهره برداری غیرمجاز از هرگونه اطلاعات داخلی رقبا در زمینه تجاری، مالی، فنی و نظایر آن به نفع خود یا اشخاص ثالث.	ماده ۴۵
	۲- کسب و بهره برداری غیرمجاز از اطلاعات و تصمیمات مراجع رسمی، قبل از افشاء یا اعلان عمومی آنها و یا کتمان آنها به نفع خود یا اشخاص ثالث.	
	۳- سوء استفاده از موقعیت اشخاص به نفع خود یا اشخاص ثالث.	
م- تصدی همزمان سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط	- هیچ یک از مدیران، مشاوران یا سایر کارکنان شرکت یا بنگاه مجاز نیستند با هدف ایجاد محدودیت یا اخلاص در رقابت در یک و یا چند بازار، به طور همزمان متصدی سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه باشند.	ماده ۴۶
ن- تملک سرمایه یا سهام	هیچ شخص حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه یا سهام شرکتها یا بنگاههای دیگر را به نحوی تملک کند که موجب اخلاص در رقابت شود ^۱	ماده ۴۷
س- محدودیت در ادغام شرکتها یا بنگاهها	۱- در جریان ادغام یا در نتیجه آن اعمال مذکور در ماده (۴۵) اعمال شود.	ماده ۴۸
	۲- هرگاه در نتیجه ادغام، قیمت کالا یا خدمت به طور نامتعارفی افزایش یابد.	
	۳- هرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود.	
	۴- هرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل کننده در بازار شود ^۲ .	
ق- کمک و امتیاز دولتی تبعیض آمیز	هرگونه کمک و اعطاء امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به صورت تبعیض آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اخلاص در رقابت شود	ماده ۵۲

^۱ موارد مستثنی: ۱- تملک سهام یا سرمایه به وسیله کارگزار یا کارگزار معامله گری که به کار خرید و فروش اوراق بهادار اشتغال دارد، مادامی که از حق رأی سهام برای اخلاص در رقابت سوءاستفاده نشود.

۲- دارا بودن یا تحصیل حقوق رهنی نسبت به سهام و سرمایه شرکتها و بنگاههای فعال در بازار یک کالا یا یک خدمت مشروط بر این که منجر به اعمال حق رأی در این شرکتها یا بنگاهها نشود.

۳- در صورتی که سهام یا سرمایه تحت شرایط اضطراری تملک شده باشد، مشروط بر این که حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ تملک، موضوع به اطلاع شورای رقابت برسد و بیشتر از مدت زمانی که شورا تعیین می کند، تملک ادامه نیابد.

^۲ تبصره ۱ - در مواردی که پیشگیری از توقف فعالیت بنگاهها و شرکتها یا دسترسی آنها به دانش فنی جز از طریق ادغام امکان پذیر نباشد، هر چند ادغام منجر به بندهای (۳) و (۴) این ماده شود، مجاز است.

۳-۴- تشکیل دستگاه‌های مسئول تسهیل رقابت

قانونگذار برای حفظ رقابت در بازارها و جلوگیری از رفتارهای انحصاری توسط بخش دولتی و غیردولتی لازم دید که نهادهای جدیدی در کشور از تمامی ذینفعان شکل بگیرد. این نهادهای شامل شورای رقابت، مرکز ملی رقابت به عنوان دبیرخانه شورای رقابت، هیأت تجدیدنظر و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی. در ادامه مهمترین مباحث مربوط به این نهادها تشریح می‌شود.

۳-۴-۱- شورای رقابت

طبق ماده ۵۳ قانون برای نیل به اهداف فصل حفظ رقابت و رفع انحصار، شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» تشکیل شد. این شورا از لحاظ ماهیت اعضا تقریباً ساختاری شبیه به شورای پول و اعتبار دارد. ولی از این لحاظ که می‌تواند درباره برخی موارد حکم صادر کند بسیار فراتر از آن شورا است. همچنین شورای رقابت در واقع نهادی است که مسئول حفظ رقابت در تمامی بازارهای کالا و خدمات در کشور است. بنابراین این شورا یک نقش فرابخشی دارد و نهادها و شوراهای مربوط به بازارهای دیگر مانند شورای پول و اعتبار در بازار پول، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی برای بازار ارتباطات، سازمان بورس اوراق بهادار برای بازار اوراق بهادار و سایر نهادهای صنفی تقریباً به عنوان نهاد تنظیم‌کننده بخشی شناخته می‌شوند. باتوجه به جایگاه ویژه شورای رقابت، قانونگذار ترکیب و شرایط اعضای آن و وظایف و اختیارات آن را به شرح ذیل تعیین کرده است.

الف- ترکیب و شرایط انتخاب اعضاء شورا

شورای رقابت ۱۵ عضو دارد که ۱۲ عضو دارای حق رای و ۳ عضو از طرف مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر. برای اعضاء شورا برخی شرایط عمومی تعیین شده مانند: ۱- تابعیت جمهوری اسلامی ایران، ۲- دارا بودن حداقل چهل سال سن، ۴- نداشتن محکومیت‌های جزایی و یا محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا به تقلب، ۵- دارا بودن حداقل ده سال سابقه کار مفید و مرتبط، ۶- نداشتن محکومیت قطعی اداری. علاوه بر این موارد ترکیب و شرایط انتخاب اعضاء شورا در جدول ۳ بیشتر آمده است.

جدول ۴. ترکیب و شرایط انتخاب اعضاء شورای رقابت

اعضاء (ماده ۵۳)	نحوه انتخاب (ماده ۵۴)	شرایط اختصاصی اعضا (ماده ۵۳)	دوره تصدی (ماده ۵۵)
۱- سه نماینده مجلس	از بین اعضای کمیسیونهای اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی		
۲ - دو نفر از قضات دیوان عالی کشور	انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه.		دوره تصدی دو سال و انتصاب مجدد برای دو دوره
۳- دو صاحب نظر اقتصادی برجسته	پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور. یک نفر به عنوان رئیس شورا	دارا بودن مدرک دکترای	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۴- یک حقوق دان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی	پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور.	دارا بودن مدرک دکترای	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۵- دو صاحب نظر در تجارت	پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور.	حداقل مدرک کارشناسی	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۶- یک صاحب نظر در صنعت	پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور.	حداقل مدرک کارشناسی	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۷- یک صاحب نظر در خدمات زیربنایی	پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و حکم رئیس جمهور.	حداقل مدرک کارشناسی	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۸- یک متخصص امور مالی	پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور.	حداقل مدرک کارشناسی	دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۹- یک نفر نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران	انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران.		دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره
۱۰- یک نفر نماینده اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران	انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران .		دوره تصدی شش سال و انتصاب مجدد برای یک دوره

با توجه به جایگاه شورای رقابت، قانونگذار تعیین کرده است که اشتغال رئیس و اعضاء شورای رقابت به صورت تمام وقت باشد و افراد مذکور همزمان شغل و یا مسئولیت دیگری در بخش عمومی، خصوصی یا تعاونی نداشته باشند. همچنین اعضاء شورای رقابت را نمیتوان به دلیل اتخاذ تصمیمات در چهارچوب وظایف قانونی و یا اظهاراتی که به استناد قانون می کنند، تحت تعقیب قرار داد. شورای رقابت در رسیدگی و تصمیم گیری مطابق مقررات این فصل از استقلال کامل برخوردار است.

ب- وظایف و اختیارات شورای رقابت

طبق ماده ۶۲ شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است و مکلف است رأساً و یا براساس شکایت هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی، سازمانها و نهادهای وابسته به دولت، تشکلهای صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمانهای غیردولتی، بررسی و تحقیق درخصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چهارچوب ماده (۶۱) این قانون تصمیم‌گیری. شورا مکلف است برای رسیدگی به موضوع شکایات، وقت رسیدگی تعیین و آن را به طرفین ابلاغ نماید. طرفین می‌توانند شخصاً در جلسه حضور یابند یا وکیل معرفی نمایند یا لایحه دفاعیه به شورا تقدیم کنند.^۱

علاوه بر مورد فوق مهمترین وظایف و اختیارات این شورا به قرار زیر تعیین شده است:

- ۱- تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی و معافیتهای موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم.
- ۲- ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات.
- ۳- تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم.
- ۴- ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز.
- ۵- تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری.
- ۶- تعیین و اعلام دامنه تمرکز شدید در بازارها.
- ۷- بنگاهها و شرکتها می‌توانند بر اقدامات خود از شورای رقابت کسب تکلیف کنند. شورای رقابت مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول تقاضا در هر یک از موارد مذکور آن را بررسی و نتیجه را به متقاضی اعلام کند. در صورت عدم ارسال پاسخ از سوی شورا ظرف مدت مقرر، اقدامات مذکور صحیح تلقی می‌شود.
- ۸- طبق ماده ۵۱، شورای رقابت اختیار خواهد داشت در صورتی که حقوق و امتیازات انحصاری ناشی از مالکیت فکری موجب نقض این قانون شود، تصمیمات زیر را اتخاذ کند:

^۱ تخلفات موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی چنانچه موجب اخلال در رقابت باشد مطابق مقررات این قانون رسیدگی خواهد شد. در صورت بروز اختلاف، حل اختلاف با کمیته‌ای مرکب از یکی از اعضاء شورای رقابت به انتخاب رئیس شورا، یک نفر نماینده از هیأت عالی نظارت موضوع ماده (۵۳) قانون نظام صنفی و یک نفر به انتخاب وزیر دادگستری خواهد بود. رأی اکثریت اعضاء این هیأت قطعی است. محل استقرار کمیته، در وزارت دادگستری خواهد بود.

- توقف فعالیت یا عدم اعمال حقوق انحصاری از جمله تحدید دوره اعمال حقوق انحصاری،
- منع طرف قرارداد، توافق یا مصالحه مرتبط با حقوق انحصاری از انجام تمام یا بخشی از شرایط و تعهدات مندرج در آن.
- ابطال قراردادها، توافقها یا تفاهم مرتبط با حقوق انحصاری در صورت مؤثر نبودن تدابیر موضوع بندهای «الف» و «ب» این ماده.
- ۹- طبق ماده ۶۰ شورای رقابت اختیار دارد برای رسیدگی به دعاوی و پرونده‌های طرح شده، بنگاهها و شرکتها را بازرسی کند و اجازه ورود به اماکن، انبارها، وسایل نقلیه، رایانه‌ها و تفتیش آنها و نیز جواز بازرسی از فعالیتهای اقتصادی، اموال، رایانه‌ها، دفاتر و سایر اوراق را صادر کند. شرکت در جلسات مجامع عمومی و جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز از جمله مصوبات هیأت مدیره، نیز مشمول اختیار بازرسی شورا است.
- ۱۰- طبق ماده ۶۰ شورای رقابت اختیار دارد با استفاده از روشهای تحقیقی زیر، رسیدگی به موضوعات مرتبط با این قانون و شکایات را انجام دهد:
- احضار مشتکی عنه برای حضور در شورا یا مرکز.
- احضار شهود و یا هر شخص دیگر که حضور آنها به‌منظور رسیدگی به شکایات ضروری تشخیص داده شود.
- درخواست گزارش، اطلاعات، مدارک، مستندات و سوابق (اعم از کاغذی یا الکترونیکی) مرتبط با رویه‌های ضدرقابتهای اشخاص حقیقی و حقوقی.
- دعوت از کارشناسان و مؤسسات تخصصی و دریافت اظهارنظر آنان در فرایند تحقیق و بازرسی.
- ۱۱- طبق ماده ۶۷، شورای رقابت می‌تواند در کلیه جرائم موضوع این قانون سمت شاکی داشته باشد و از دادگاه صلاحیتدار برای جبران خسارت وارد شده به منافع عمومی درخواست رسیدگی کند.

ج- تصمیمات شورا

- مطابق ماده ۶۱ هرگاه شورا پس از وصول شکایات یا انجام تحقیقات لازم احراز کند که یک یا چند مورد از رویه‌های ضدرقابتهای موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون توسط بنگاهی اعمال شده است، می‌تواند یک یا چند تصمیم زیر را بگیرد:

- ۱- دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون.
 - ۲- دستور به توقف طرفین توافق یا توافق‌های مرتبط با آن از ادامه رویه‌های ضدرقابتی مورد نظر.
 - ۳- دستور به توقف هر رویه‌ضد رقابتی یا عدم تکرار آن.
 - ۴- اطلاع‌رسانی عمومی در جهت شفافیت بیشتر بازار.
 - ۵- دستور به عزل مدیرانی که برخلاف مقررات ماده (۴۶) این قانون انتخاب شده‌اند.
 - ۶- دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاهها یا شرکتها که برخلاف ماده (۴۷) این قانون حاصل شده است.
 - ۷- الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هرگونه ادغام که برخلاف ممنوعیت ماده (۴۸) این قانون انجام شده و یا الزام به تجزیه شرکتهای ادغام شده.
 - ۸- دستور استرداد اضافه درآمد و یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون تحصیل شده‌است از طریق مراجع ذیصلاح قضائی.
 - ۹- دستور به بنگاه یا شرکت جهت عدم فعالیت در یک زمینه خاص یا در منطقه یا مناطق خاص.
 - ۱۰- دستور به اصلاح اساسنامه، شرکتنامه یا صورتجلسات مجامع عمومی یا هیأت مدیره شرکتها یا ارائه پیشنهاد لازم به دولت درخصوص اصلاح اساسنامه‌های شرکتها و مؤسسات بخش عمومی.
 - ۱۱- الزام بنگاهها و شرکتها به رعایت حداقل عرضه و دامنه قیمتی در شرایط انحصاری.
 - ۱۲- تعیین جریمه نقدی از ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، در صورت نقض ممنوعیتهای ماده (۴۵) این قانون.
- آئین‌نامه مربوط به تعیین میزان جرائم نقدی متناسب با عمل ارتكابی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی و دادگستری تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۴-۳-۲- مرکز ملی رقابت

مطابق ماده ۵۴، به منظور انجام امور کارشناسی و اجرائی و فعالیتهای دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل

می‌شود که تشکیلات آن به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود. طبق قانون، رئیس شورای رقابت، رئیس مرکز ملی رقابت نیز هست.

۴-۳-۳- هیأت تجدیدنظر

طبق ماده ۶۳، تصمیمات شورای رقابت به موجب ماده (۶۱)، ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر است که با شرایط مذکور در ماده (۶۴) این قانون تشکیل شده است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج دو ماه خواهد بود. در صورت عدم تجدید نظرخواهی در مدت یاد شده و همچنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیأت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی است. در مواردی که تصمیمات شورا، به تشخیص شورا جنبه عمومی داشته باشد، پس از قطعیت باید به هزینه محکوم علیه در یکی از جراید کثیرالانتشار منتشر شود.

طبق ماده ۶۴، هیأت تجدیدنظر که در تهران مستقر خواهد بود دارای ترکیب و شرایط انتخاب اعضا و نحوه تصمیم‌گیری به شرح زیر است:

۱- هیأت تجدیدنظر، از افراد زیر تشکیل می‌شود:

الف- سه قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه.

ب- دو صاحب‌نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور.

ج- دو صاحب‌نظر در فعالیتهای تجاری و صنعتی و زیربنایی به پیشنهاد مشترک وزراء صنایع و معادن و بازرگانی و حکم رئیس جمهور.

۲- اعضاء هیأت تجدیدنظر باید حداقل دارای پانزده سال سابقه کار مفید و مرتبط باشند.

۳- نحوه تصمیم‌گیری هیأت تجدیدنظر به شرح زیر است:

الف- تصمیمات هیأت تجدیدنظر منوط به تصویب اکثریت اعضاء آن است، ولی رأی تجدیدنظر در مورد تصمیمات ماده (۶۱) این قانون در عین حال باید متضمن موافقت حداقل دو عضو قاضی این هیأت باشد.

ب- هیأت تجدیدنظر می‌تواند، امر تحقیق و بازرسی را به مؤسسات تخصصی و اشخاص حقیقی و حقوقی متخصص که طبق قوانین خاص تشکیل و احراز صلاحیت شده‌اند، ارجاع کند.

ج- هیأت تجدیدنظر می‌تواند تصمیمات شورا را نقض یا عیناً تأیید یا حسب مورد آن را تعدیل یا اصلاح کند یا مستقلاً تصمیم دیگری بگیرد.

د- تصمیمات هیأت تجدیدنظر به شرح بند فوق قطعی و لازم‌الاجراء خواهد بود.

۴- هیأت تجدیدنظر می‌تواند طرفین دعوا را برای اداء توضیحات دعوت نماید و همچنین طرفین و یا وکیل آنها بنا به تشخیص خود می‌توانند حضوراً یا با ارائه لایحه دفاعیه نسبت به ادای توضیحات در جلسه رسیدگی به پرونده مطروحه اقدام نمایند، در غیراین صورت هیأت با توجه به مدارک و مستندات مضبوط در پرونده، تصمیم مقتضی خواهد گرفت. اشخاص حقیقی و حقوقی خسارت‌دیده از رویه‌های ضدرقابتی مذکور در این قانون، می‌توانند حداکثر ظرف یک سال از زمان قطعیت تصمیمات شورای رقابت یا هیأت تجدید نظر مبنی بر اعمال رویه‌های ضدرقابتی، به‌منظور جبران خسارت به دادگاه صلاحیتدار دادخواست بدهند. دادگاه ضمن رعایت مقررات این قانون در صورتی به دادخواست رسیدگی می‌کند که خواهان رونوشت رأی قطعی شورای رقابت یا هیأت تجدیدنظر را به دادخواست مذکور پیوست کرده باشد.

در مواردی که تصمیمات شورای رقابت یا هیأت تجدیدنظر جنبه عمومی داشته و پس از قطعیت از طریق جراید کثیرالانتشار منتشر می‌شود، اشخاص ثالث ذی‌نفع می‌توانند با أخذ گواهی از شورای رقابت مبنی بر شمول تصمیم مذکور بر آنها، دادخواست خود را به دادگاه صلاحیتدار بدهند. صدور حکم به جبران خسارت، منوط به ارائه گواهی مذکور است و دادگاه در صورت درخواست خواهان مبنی بر تقاضای صدور گواهی با صدور قرار اناطه، تا اعلام پاسخ شورای رقابت از رسیدگی خودداری می‌نماید. رسیدگی شورا به درخواستهای موضوع این تبصره خارج از نوبت خواهد بود.

باتوجه به حساس بودن وظایف اعضاء شورای رقابت، هیأت تجدیدنظر و کارکنان مرکز ملی رقابت، قانونگذار تکالیف و محدودیت‌های زیر را برای آنها تعیین کرده است:

۱- ممنوعیت شرکت در جلسات و تصمیم‌گیری در موارد موضوع ماده (۹۱) قانون آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی.

۲- وظیفه حفظ اطلاعات داخلی.

۳- ممنوعیت اظهارنظر قبل از اتخاذ تصمیم.

۴-۳-۴- نهاد تنظیم‌کننده بخشی

شورای رقابت طبق ماده ۵۹ می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید. ترکیب اعضای نهادهای تنظیم‌کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود. شرایط انتخاب اعضای این نهادها، مطابق بند «ب» ماده (۵۳) این قانون است و اعضای آنها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسؤولیتهای پیش‌بینی شده در این قانون برای اعضای شورای رقابت را برعهده دارند. در هر حال هیچ نهاد تنظیم‌کننده بخشی نمی‌تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند.

۴-۴- مجازاتهای مربوط به اخلال در رویه‌های نهادهای مسئول رقابت

علاوه بر تصمیماتی که در شورای رقابت می‌تواند برای جلوگیری از رویه‌های ضدرقابتی اتخاذ کند در این قانون مجازاتهایی برای کسانی که در رویه‌های کاری شورای رقابت، مرکز ملی رقابت، هیأت تجدیدنظر و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی مرتکب جرمی می‌شوند مجازاتهایی تعیین شده است. مواد مرتبط با چنین جرمهایی و مجازاتهای آن به اختصار در جدول ۴ آمده است.

جدول ۵. جرم‌ها و مجازاتهای مربوط به خلل در کار نهادهای مسئول حفظ رقابت

ماده قانونی	جرم	مجازات
ماده ۷۲	اظهارات خلاف واقع، خودداری از ارائه اطلاعات و اسناد و مدارک، تسلیم مدارک و اسناد جعلی یا خلاف واقع، نابودی و یا تغییر و تحریف اطلاعات، مدارک و اسناد،	حبس تعزیری از سه ماه تا یک سال یا به جزای نقدی از ده میلیون ریال تا یکصد میلیون ریال یا به هر دو ابطال گواهی یا مجوز صادره براساس اطلاعات غلط
ماده ۷۳	شهادت برخلاف واقع	حبس تعزیری از یک تا سه سال یا به جزای نقدی از سی میلیون ریال تا سیصد میلیون ریال یا هر دو و مجازات مقرر در قانون مجازات اسلامی
ماده ۷۴	تسلیم شکایت واهی به شورای رقابت	حبس از شش ماه تا دو سال یا به جزای نقدی معادل خسارت وارده یا هر دو
ماده ۷۵	انتشار و یا افشاء اطلاعات داخلی شرکتها، بنگاهها و یا سایر اشخاص و یا بهره از این اطلاعات به نفع خود یا اشخاص دیگر	حبس تعزیری از شش ماه تا دو سال یا جزای نقدی از چهل میلیون ریال تا چهارصد میلیون ریال یا هر دو مجازات و نیز جبران خسارات
ماده ۷۶	سوءاستفاده اعضاء شورای رقابت، اعضاء هیأت تجدیدنظر، رؤسا و کارکنان مرکز ملی رقابت و همچنین هر یک از حقوق‌بگیران آنها و اشخاص طرف قرارداد آنها و نیز هر شخص دیگری از مقررات این قانون	علاوه بر جبران خسارات به حبس تعزیری از سه تا پنج سال یا جزاء نقدی از پنجاه میلیون ریال تا پانصد میلیون ریال یا هر دو
ماده ۷۷	نقض هر یک از بندهای «۱»، «۲» و «۳» ماده (۶۸) این قانون تخلف انتظامی محسوب می‌شود	مجازاتهای مذکور در این قانون حسب مورد و محاکمه در یکی از مراجع مذکور در بند «۵» ماده (۵۵)
ماده ۷۸	ممانعت از انجام تحقیقات و بازرسی مأموران و بازرسان مرکز ملی رقابت	جزای نقدی از پنج میلیون ریال تا بیست میلیون ریال و در صورت ادامه مانع‌تراشی به ازای هر روز، مبلغ یک میلیون ریال به جزای نقدی تعیین شده اضافه خواهد شد

علاوه بر موارد فوق مجازات اشخاص حقوقی نیز به تناسب برای آنها و مدیران آنها تعیین شده است. همچنین جهت حفظ اثربخشی مجازاتهای قانون در ماده ۸۴ قانون آمده است که مبالغ جزای نقدی مندرج در این فصل هر سه سال یک بار متناسب با رشد شاخص بهای کالاها و

خدمات مصرفی که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به طور رسمی اعلام می شود، با پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیأت وزیران تعدیل می شود.

۵- نحوه گزارش دهی برای اجرای قانون

به منظور تضمین اجرای صحیح و به موقع این قانون و نیز پاسخگویی دستگاه های اجرایی دولتی در قبال نهادهای نظارتی و مردم، در این قانون در چند مورد مقرر شده است که دستگاه های اجرایی ملزم هستند که گزارش ها و اطلاعات لازم را ارائه کنند. در جدول ۵ چند مورد مهم از چنین گزارش هایی ذکر شده است.

جدول ۶. نحوه گزارش دهی دستگاه های اجرایی برای اجرای قانون

ماده قانونی	مسئول گزارش دهی	موعد گزارش دهی	محتوای گزارش	گزارش به
ماده ۲۳	سازمان خصوصی سازی	پس از انجام هر معامله	افشا اطلاعات معامله در مورد واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی بنگاهها	در روزنامه کثیرالانتشار
ماده ۶۹	شورای رقابت	سالانه	ضوابط، آئین نامه ها و دستورالعمل های مرتبط با فصل رقابت و گزارش عملکرد	انتشار برای اطلاع عموم
ماده ۸۵	بالاترین مقام هر یک از دستگاه های اجرائی موضوع ماده (۸۶) این قانون	هر سه ماه یکبار	گزارش پیشرفت کار	به شورای عالی اجراء سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
ماده ۸۸	وزارت امور اقتصادی و دارایی	هر شش ماه یکبار	گزارش عملکرد اجراء قانون به تفکیک مواد و تبصره ها	به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه و انتشار برای اطلاع عموم



فصل دوم: بررسی میزان انطباق قوانین مالی و محاسباتی دولت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مقدمه

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که منطبق بر بندهای پنج‌گانه سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شده است الزاماتی برای دولت ایجاد می‌کند که باید در تمامی قوانین و مقررات مربوط به سازماندهی فعالیتهای دولتی نمایان شود. سازماندهی بخش عمومی توسط قوانین خاصی انجام می‌شود که محدوده اعمال این بخش را در زمینه اداری، مالی، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی تعیین می‌کند. قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با ارائه رویکردهای جدید و احکام جدید برای دولت الزامات جدیدی در زمینه استخدام کارکنان، تاسیس و گسترش بنگاه‌ها، تهیه کالاها و خدمات مورد نیاز، اجرای طرحهای عمرانی و ... ایجاد کرده است.

با این که قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر رفتار اداری، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی بخش عمومی نیز تاثیر دارد ولی فقط مغایرتهای این قانون با قوانین حاکم بر امور مالی دولت تحلیل و استخراج شده است. زیرا فعالیتهای دولت به واسطه تخصیص بودجه و جریانهای مالی محقق می‌شود به همین دلیل اگر قواعد مربوط به امور مالی دولت منطبق بر الزامات قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم شود در نتیجه می‌تواند بخش مهمی از فعالیتهای دولت را در راستای این قانون قرار دهد. به همین دلیل، در این گزارش سعی شده است الزامات قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر برخی قوانین حاکم بر امور مالی دولت استخراج شود تا موارد مغایر با این قانون و گام‌های تکمیلی برای اصلاح اساسی قوانین حاکم بر امور مالی دولت معرفی شود.

در قسمت اول گزارش، ضمن معرفی مهمترین قوانین حاکم بر امور مالی دولت، الزامات اصلاح قوانین حاکم بر امور مالی دولت با توجه به قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تحلیل شده است. در قسمت دوم گزارش، مغایرتهای قوانین حاکم بر امور مالی دولت با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ استخراج شده است. در قسمت پایانی گزارش، با جمع‌بندی اصلاحات لازم برای قوانین حاکم بر امور مالی دولت در راستای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ پیشنهادهایی برای تنقیح آنها ارائه شده است.

۱- لزوم اصلاح قوانین حاکم بر امور مالی دولت با توجه به قانون اجرای سیاستهای

کلی اصل ۴۴

قوانین حاکم بر امور مالی دولت، بر دستگاههای دولتی اعم از موسسات، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی تأثیر دارد. به منظور تحقق اهداف سیاستهای کلی اصل ۴۴ از قبیل خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی و کارآمدسازی دولت، لازم است رفتار این دستگاه‌های اجرایی به‌گونه‌ای تعدیل شود که در محدوده قواعد تعیین شده در این سیاستها انجام گیرد. این قواعد عبارتند از:

- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد (جزء «۱» بند الف) مگر در شرایط خاص،
- با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید (جزء «و» بند «ج»)،
- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی (جزء «۱» بند «ه»)،
- جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات (جزء «۳» بند «ه»)،
- واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولتی گروه یک و ۸۰ درصد سهام مربوط به فعالیتهای اقتصادی گروه دو به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی طبق احکام مندرج در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴،

به همین دلیل، فرایندهای مربوط به بودجه‌ریزی، اجرای طرح‌های عمرانی، تملک دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، تخصیص منابع و تامین مالی و کنترل وجوه هر یک از این دستگاه‌ها به‌ویژه شرکت‌های دولتی باید در راستای اهداف قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باشد. در این قسمت از گزارش نخست مهمترین قوانین حاکم بر امور مالی دولت معرفی، سپس الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر این قوانین تبیین می‌شود.

۱-۱- معرفی قوانین حاکم بر امور مالی دولت

قوانین حاکم بر امور مالی دولت که در این گزارش تحلیل می‌شوند شامل قوانینی است که قانون بودجه کل کشور به‌صورت سالانه طبق آنها تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود. از بین این قوانین، چهار قانون زیر در گزارش بررسی شده است:

الف- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶

ب- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱

ج- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰

د- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴

الف- قانون محاسبات عمومی

قانون محاسبات عمومی یکی از قوانین مهم کشور است که نشان‌دهنده اصول و مبانی پذیرفته شده در ساختار مالی کشور و چگونگی تنظیم روابط در انجام و ثبت و ضبط وقایع مربوط است. اولین قانون محاسبات عمومی ایران در سال ۱۲۸۹، با اقتباس از چند قانون مالی فرانسه، به تصویب رسید. در این قانون طرز تنظیم بودجه و تقسیم آن به دو بخش عایدات و مخارج و نیز تکلیف وزرا و مجلس شورای ملی از حیث زمان تنظیم بودجه و تصویب آن معین شد. این قانون در سال‌های ۱۳۱۲، ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶ مورد اصلاح قرار گرفت.

نخستین قانون محاسبات عمومی ایران براساس ضرورت حفظ مسئولیت محاسباتی در تدوین بودجه مالی در دخل و خرج دولت یا مترادف انگاشتن ساختار مالی و سازمان مالیه کشور تنظیم شد این ضرورت که براساس معیارهای معتبر آن روز، نیاز حاکمیت دولت و روابط قوای قانون‌گذار و مجریه را تأمین و تنظیم می‌کرد در طول زمان دگرگون نشد و علی‌رغم تحولات جدید اقتصادی، گسترش و تنوع وظایف دولت و همچنین ظهور مفاهیم و روشهای جدید مورد استفاده در مالیه عمومی، تجدیدنظرهای بعدی در قانون یاد شده، همچنان بر پایه تأکید بر این مسئولیت و حفظ تمامیت مالی کشور و تنفیذ روشهای ثبت و نگهداری وقایع براساس مقتضیات نظام کلاسیک مالیه عمومی استوار ماند.

قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ به دلیل نبود زمینه‌های لازم در فرهنگ اداری کشور، ساختار مالی پیچیده‌ای را به وجود آورد و محدودیت‌های چندی را به نظام مالی کشور تحمیل کرد. این محدودیت‌ها سبب شد که برای تحقق بودجه برنامه‌ای و در کل طراحی ساختار مالی و اجرایی مناسب‌تر قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ به تصویب برسد و مراحل مربوط به تهیه و تصویب بودجه از قانون محاسبات عمومی منتزع گردد و به عهده آن گذاشته شود.

تا این که پس از انقلاب اسلامی، قانون محاسبات عمومی در ۱۳۶۶ بازنگری شد. براساس اصلاحات سال ۱۳۶۶، قانون محاسبات عمومی فاقد مرحله مربوط به تهیه و تصویب بودجه است و پیش‌بینی‌های قانونی آن از اجرای بودجه آغاز می‌شود. این قانون دارای ۱۴۰ ماده در شش فصل به ترتیب زیر است:

فصل اول به تعاریف می‌پردازد، که طی آن بودجه کل کشور، بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی، وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، سال مالی، اعتبار، دیون بلامحل، هزینه، درآمد عمومی، دریافت‌های دولت، سایر منابع تأمین اعتبار، وجوه عمومی، درآمد اختصاصی، درآمد شرکت‌های دولتی، تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه، تنخواه‌گردان، تنخواه‌گردان استان، تنخواه‌گردان حسابداری، تنخواه‌گردان پرداخت، پیش پرداخت، علی‌الحساب، سپرده، ذیحساب، نمایندگی خزانه در استان، امین اموال، کارپرداز و عامل ذیحساب تعریف شده است.

فصل دوم، از ماده (۳۷) تا (۸۹) احکام مربوط به اجرای بودجه دولت، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در ۳ بخش به ترتیب تعیین می‌کند: بخش اول، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، بخش دوم، هزینه و سایر پرداخت‌ها و بخش سوم، معاملات دولتی.

فصل سوم با عنوان نظارت مالی است که در آن مباحث اعمال نظارت مالی و نظارت عملیاتی دولت بر اجرای بودجه از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی و توسط ذیحسابی‌ها مطرح شده است.

فصل چهارم، نحوه تنظیم حساب و تفریغ بودجه مشخص می‌شود که طی آن وزارت امور اقتصادی و دارایی با کمک ذی‌حسابی‌ها مکلف است صورتحساب عملکرد هر سال مالی را

حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد به طور همزمان یک نسخه به دیوان محاسبات کشور و یک نسخه به هیأت وزیران تسلیم کند.

فصل پنجم، احکام اموال دولتی آمده است که طی آن نحوه حفظ و حراست و نگهداری، انتقال بلاعوض، امانت سپاری و فروش اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی مشخص شده است.

فصل ششم به مقررات متفرقه می‌پردازد که در آن مسائلی مانند نظارت خزانه‌داری کل کشور بر نگهداری صحیح سهام و اسناد مالکیت اموال غیر منقول و تضمین‌نامه‌ها و سایر اوراق بهادار متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، نحوه افتتاح یا مسدود کردن حسابهای خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر بانکهای دولتی، لزوم امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی برای کلیه لوائح که جنبه مالی دارد علاوه بر امضای نخست وزیر و وزیر مسئول و نیز مهلت مجامع عمومی شرکتهای دولتی برای تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان این شرکتها.

ب- قانون برنامه و بودجه

این قانون مصوب ۱۳۵۱ است و مانند هر قانون دیگری که آیین خاصی را معین می‌کند، نیز آیین، روش و نظم برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، اجرا، نظارت و هماهنگی میان این‌ها را تعیین می‌کند در پرتو این قانون، از یک سو هدفهای وظایف و تشکیلات سازمان مسئول و نهادهای مرتبط و برخاسته از برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، نظارت و هماهنگی تعیین می‌گردد و از سوی دیگر خطوط ارتباطی و قلمرو فعالیت دستگاههای اجرایی با برنامه و بودجه کشور مشخص می‌شود قانون یاد شده در ده فصل به شرح زیر تنظیم شده است:

فصل اول، به تعاریف مورد نیاز این قانون می‌پردازد. در این قسمت، سازمان، برنامه درازمدت برنامه عمرانی پنجساله، برنامه سالانه، بودجه عمومی دولت، اعتبارات جاری عمرانی، عملیات اجرایی، فعالیت جاری، طرح عمرانی دستگاه اجرایی و دستگاه مسئول بهره‌برداری تعریف شده است.

فصل دوم، به نحوه تشکیل، ترکیب اعضاء و وظایف شورای اقتصاد اختصاص دارد.

فصل سوم، به شناخت سازمان برنامه و بودجه و وظایف و اختیارات این سازمان در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت پرداخته است.

فصل چهارم مربوط به چگونگی تهیه برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله است. به موجب مواد این فصل، سازمان برنامه و بودجه باید قبل از پایان هر دوره برنامه عمرانی، برنامه دوره بعد را براساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با در نظر گرفتن اولویت‌ها، تهیه کند و به شورای اقتصاد تسلیم نماید. دولت باید دست کم شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند.

فصل پنجم درباره نحوه تهیه بودجه کل کشور مقرراتی را وضع می‌کند و تکیه قابل توجهی بر تهیه و تنظیم بر اجرای طرح‌های عمرانی در مناطق، تحت عنوان «طرح‌های خاص ناحیه‌ای» تأکید قابل توجهی دارد.

فصل ششم مربوط به اجرای طرح‌های عمرانی است. مقررات اجرای طرح‌های عمرانی (اعم از استخدامی، مالی و معاملاتی) همان مقررات عمومی است ولی در مورد طرح‌های انتفاعی و نیز طرح‌های مؤسسات عمومی عام‌المنفعه، در صورتی که دستگاه‌های اجرایی طرح‌های مزبور دارای مقررات خاص مالی، معاملاتی و استخدامی باشند، امکان رعایت مقررات خاص دستگاه پیش‌بینی شده است.

فصل هفتم منابع مالی دولت جهت اجرای برنامه‌های عمرانی و برنامه‌های سالانه را مشخص کرده است و کلیه منابع مالی دولت، شامل درآمد نفت، مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت و وام‌ها و اعتبارات داخلی و خارجی را دربر می‌گیرد. در این فصل مقرر شده که کلیه درآمدها و منابع دولت در خزانه‌داری کل متمرکز شود و نیز میزان وام‌ها و اعتبارات خارجی طبق قانون هر دوره برنامه عمرانی تعیین و مشخص شود. در عین حال، میزان استفاده از منابع مالی خارجی در هر سال نباید از مبلغ کل پیش‌بینی شده در بودجه همان سال تجاوز کند.

فصل هشتم درباره تعهد و پرداخت اعتبارات جاری و عمرانی مقرراتی وضع کرده است. در این فصل آمده است که وزارت امور اقتصادی و دارایی عهده‌دار پرداخت اعتبارات بودجه کل کشور است. این اعتبارات براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های تعیین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و

دارایی تخصیص داده می‌شود.

فصل نهم مسئله نظارت را مطرح می‌کند و نحوه چگونگی آن را معین می‌سازد. به موجب مقررات این فصل، سازمان برنامه و بودجه موظف است که در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آنها از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود، به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصل با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی، فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط را نظارت کند و به طور مستمر، عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی را بازدید و بازرسی نماید.

فصل دهم مقررات مختلف را در بر می‌گیرد که قابل انطباق با هیچ‌یک از فصول نه‌گانه قبلی نبوده‌اند. در این فصل، مقررات مربوط به طرح‌های عمرانی، نحوه مالکیت اموال و دارایی‌های حاصل از اجرای طرح انتفاعی و غیرانتفاعی، حسابرسی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات و تعیین تکلیف سهام سازمان برنامه و بودجه در شرکت‌ها و بانک‌ها و بالاخره مسائل استخدامی سازمان برنامه و بودجه تعیین شده است.

ج- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

این قانون مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ دارای ۱۱۴ ماده بدون فصل‌بندی مشخص است. این قانون به این دلیل تصویب شد که طی سالهای پس از انقلاب اسلامی انباشت تبصره‌های بودجه سالانه به یکی از معضلات بودجه‌ریزی تبدیل شده بود جهت حذف این تبصره‌ها از قوانین بودجه سالانه آن قسمت از مفاد تبصره‌ها که ماهیت دائمی داشت احصا شد و طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به عنوان یک قانون آزمایشی چهار ساله به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. تقریباً همانند تبصره‌های بودجه هر قسمت از این قانون مربوط به بخش‌ها و دستگاه‌های خاصی است. مثلاً مواد ۱۳ تا ۱۵ درباره آموزش و پرورش، مواد ۱۶ تا ۲۲ درباره نیروهای نظامی و انتظامی، مواد ۲۴ تا ۲۹ درباره بهداشت.

د- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

این قانون مصوب ۱۳/۷/۱۳۸۴ دارای ۶۹ ماده است که از لحاظ محتوا و سابقه تصویب شبیه به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است ولی به صورت یک قانون دائمی تصویب شده است.

۱-۲- الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

در این قسمت مهمترین نکات موجود در قانون اجرای سیاستهای اصل ۴۴ که بر قوانین حاکم بر امور مالی دولت تأثیرگذار است مطرح می‌شود. سپس در قسمت‌های بعدی، به تفصیل مصادیق این نکات بر قوانین حاکم بر امور مالی دولت تشریح خواهد شد.

الف. در حال واگذاری بودن بسیاری از شرکتهای دولتی

نکته مهم درباره نحوه کنترل شرکتهای دولتی طبق قوانین حاکم بر امور مالی دولت این است که طبق ماده (۱۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دو گروه شرکت دولتی وجود خواهد داشت:

- شرکتهای دولتی

- شرکتهای دولتی مشمول واگذاری

مشمول واگذاری بودن بسیاری از شرکتهای دولتی و ترتیباتی که برای آنها در این دوره گذار در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ پیش‌بینی شده است بسیاری از سازوکارهای در نظر گرفته شده در قوانین حاکم بر امور مالی دولت به‌ویژه در قانون محاسبات عمومی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. زیرا طبق ماده ۱۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به هیأت واگذاری اجازه داده شده است که:

- اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکتهای قابل واگذاری به بخش غیردولتی

(صرفاً در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دوسال) را در قالب قانون تجارت در

جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکتها اصلاح کند،

- در دوره زمانی مذکور، این شرکتها مشمول مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی

نیستند،

- کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاهها به وزارت اموراتقتصادی و دارایی

منتقل می‌شود.

از آنجایی که اولاً شرکت‌های مشمول واگذاری بسیار زیاد است (در حدود ۴۹۰ شرکت در گروه یک و ۳۵ شرکت در گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فقط برای واگذاری در سال ۱۳۸۹ به استناد جدول شماره ۲۷ قانون بودجه ۱۳۸۹ کل کشور) و ثانیاً رویه‌هایی که در این شرکت‌ها اعمال می‌شود دارای تنوع و پیچیدگی‌های بسیار زیادی است، سبب می‌شود در چگونگی اجرای مواد متعددی از قوانین حاکم بر امور مالی دولت ابهام به وجود آمده و بی‌انضباطی مالی به وجود آید. علاوه بر این، اختلالاتی نیز در برخی فرآیندهای مالی که بیش از یک‌سال طول بکشد و تعهدات و یا حقوقی را بر شرکت‌های دولتی در دوره پیش از واگذاری ایجاد کند و تا دوره بعد از واگذاری نیز ادامه یابد به وجود می‌آورد. این موضوع به ویژه در خصوص منابعی که خارج از منابع داخلی شرکت‌های دولتی است نمود بیشتری می‌یابد.

درهرحال، هرچند در نظر گرفتن چنین قواعدی برای شرکت‌های مشمول واگذاری برای تسهیل و تسریع واگذاری شرکت‌ها مناسب است ولی اجرای قوانین را پرابهام می‌کند. یک دیدگاه این است که باید در همه مواد قانونی مرتبط ذکر شود که «شرکت‌های مشمول واگذاری مشمول این حکم نیستند». مهمترین موارد این مواد عبارتند از:

- مواد (۲۵) تا (۳۵)، (۳۷)، (۴۰)، (۶۳)، (۷۱)، (۷۲)، (۷۶)، (۹۰)، (۹۸)، (۹۹)، (۱۲۵)، (۱۳۲)، (۱۳۳)، (۱۳۵) و (۱۳۶) قانون محاسبات عمومی
- مواد (۵)، (۷)، (۱۰)، (۱۲)، (۱۳)، (۱۴)، تبصره «۱» ماده (۱۵)، (۱۷)، (۱۸)، (۱۹)، (۲۰)، (به‌ویژه تبصره «۲» آن)، (۲۱)، تبصره ماده (۲۲)، (۲۳)، تبصره «۲» ماده (۲۵)، (۳۲)، (۳۳)، (۳۴)، (۳۵)، (۳۸)، (۳۹)، (۴۰)، (۴۱)، (۴۲)، (۴۸)، (۵۰) و تبصره ماده (۵۱) قانون برنامه و بودجه،

- مواد (۱۵) و (۴۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- اما دیدگاه دیگر این است که چون فرض بر این است که دوره واگذاری یک شرکت دولتی موقتی و محدود است می‌توان این ابهامات را تحمل کرد و نیاز به اصلاح قانونی خاصی نیست. این گزارش، براساس دیدگاه دوم تنظیم شده است.

ب. نقش نوین دولت

طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولت از متصدی و متولی شرکت‌های متعدد دولتی باید به ناظر و سیاستگذار فضای اقتصادی کشور تبدیل شود. با استناد به این تغییر رویکرد نحوه انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی که در مواد قانون محاسبات عمومی مشخص شده است باید به گونه‌ای اصلاح شود که اهداف مورد نظر این قانون را برآورده سازد.

ج. طبقه‌بندی جدید شرکت‌های دولتی

علاوه بر تغییر نقش دولت، گروه‌بندی شرکت‌های دولتی در سه گروه در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز ایجاب می‌کند نحوه انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه، که تاکنون برگرفته از قانون محاسبات عمومی بوده است، تغییر یابد. این موضوع به ویژه به دلیل لزوم رصد کردن تغییر تعداد شرکت‌های دولتی در دوره گذار تا واگذاری نهایی، اهمیت زیادی دارد.

د. واگذاری طرح‌های عمرانی

طرح‌های عمرانی قابل واگذاری طبق ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری طبق بند «ح» ماده (۱۹) این قانون می‌تواند واگذار شود. این موضوع می‌تواند ترتیبات مالی و چگونگی نظارت بر طرح‌های عمرانی که توسط شرکت‌های دولتی در حال انجام است را تحت تأثیر قرار دهد.

هـ. تعاریف و اصطلاحات ارائه شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اصطلاحاتی که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورد استفاده قرار گرفته با موارد مشابه در قانون محاسبات عمومی هماهنگی ندارد. در برخی موارد مانند «سازمان» یا «دستگاه» دولتی یا «موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» یا «موسسات عمومی غیردولتی» این عدم

هماهنگی و همسانی اصطلاحات می‌تواند تبعاتی برای اجرای قوانین حاکم بر امور مالی دولت و یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اص ۴۴ داشته باشد.

و. حذف امتیازات شرکت‌های دولتی

طبق ماده ۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ امتیازات بنگاه‌های دولتی باید لغو یا به بنگاه‌های غیردولتی تعمیم داده شود. بنابراین امتیازهای خاصی که برای شرکت‌های دولتی در قانون محاسبات وجود دارد بر اساس این ماده باید لغو شده و یا به بنگاه‌های غیردولتی نیز تسری یابد.

ز. معرفی ساختارهای سازماندهی جدید

طبق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پیشنهاد شده است «نهاد تنظیم‌کننده بخشی» در موارد انحصار طبیعی تشکیل شود. سابقه تشکیل چنین نهادهایی در بخش ارتباطات در کشور وجود دارد و با این قانون و خصوصی سازی در بخشهای انحصاری تشکیل چنین نهادهایی رواج بیشتری خواهد یافت. در حالی که در قوانین مالی -محاسباتی کشور برای بودجه ریزی، تامین مالی و پاسخگویی چنین نهادهایی پیش بینی نشده است.

۲- احکام مرتبط با قوانین حاکم بر امور مالی دولت

باتوجه به رئوس الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قوانین حاکم بر امور مالی دولت و که در قسمت قبل به آن اشاره شد در این قسمت، مواردی که لازم است در قوانین حاکم بر امور مالی دولت با توجه این الزامات تنقیح صورت گیرد، تشریح می‌شود.

۲-۱- نحوه تنظیم بودجه کل کشور

نحوه انعکاس بودجه شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور

براساس قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نقش نوینی برای دولت به ویژه در نحوه تعامل با شرکتهای دولتی در نظر گرفته شده است. طبق مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای تحقق نقش نوین دولت، طبقه‌بندی جدیدی برای شرکتهای دولتی در نظر گرفته شده است که قلمرو حضور فعالیت اقتصادی دولت را تعیین می‌کند که براین اساس باید ۱۰۰ درصد شرکتهای فعال در بازارهای خارج از صدر اصل ۴۴ و ۸۰ درصد شرکتهای فعال در صدر اصل ۴۴ (صنایع انحصاری و صنایع مادر) به بخش خصوصی واگذار شود و برخی از شرکتها کماکان ۱۰۰ درصد دولتی باقی بماند.

تعریف ارائه شده در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، «شرکت دولتی» را واحد سازمانی مشخصی می‌داند که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. همچنین هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

این تعریف از شرکت دولتی که مطابق با ماده ۱ قانون محاسبات عمومی^۱ مبنای درج بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور است. اگر این تعریف برای شرکت‌های دولتی کماکان مبنای حضور آن‌ها در بودجه باشد تا پایان سال ۱۳۹۳ که پایان مهلت واگذاری‌ها طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است به جز شرکت‌های دولتی استثناء شده، مجلس در جریان اطلاعات مالی هیچ یک از «سهام دولتی» موجود در سایر شرکت‌هایی که کماکان بخشی از آن‌ها دولتی است قرار نمی‌گیرد. به عبارتی حجم عظیمی از سرمایه دولت در شرکت‌های گروه ۲ که ۲۰ درصد از سهام آن‌ها در اختیار دولت است و نیز شرکت‌هایی که دولت می‌تواند با استناد به تبصره ۳ بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در زمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر برای فعالیتهای گروه یک ماده (۲) از طریق سازمانهای توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف چهل‌ونه درصد مشترکاً با بخش‌های غیردولتی سرمایه‌گذاری کند در بودجه کل کشور منعکس نخواهد شد. بنابراین باید نحوه درج و انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی یا شرکت‌هایی که دولت در آن‌ها سهامدار است متناسب با شرایط جدید مورد نظر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اصلاح شود.

برای این منظور اولاً علاوه بر «بودجه شرکت‌های دولتی» که تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی برای شرکت دولتی با محقق شدن واگذاری شرکت‌های مشمول گروه اول و دوم ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فقط برای شرکت‌های گروه سوم ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صادق خواهد بود باید اطلاعات مالی مهم «سهام دولتی» در سایر شرکت‌ها به هر میزان در بودجه کل کشور لحاظ شود. لازمه چنین امری اصلاح بند «۲» ماده (۱) قانون محاسبات عمومی است.

ثانیاً علاوه بر طبقه‌بندی موجود در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور که به تفکیک شرکت‌های سودده و زیانده و بانک‌ها و موسسات عمومی انتفاعی دولتی ارائه می‌شود،

^۱ طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که از سه قسمت بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل و بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود، تشکیل می‌شود.

طبقه‌بندی لحاظ شده برای شرکت‌های دولتی در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب گروه‌های سه‌گانه، می‌تواند مبنای درج بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی قرار گیرد.

جایگزینی روند فوق به جای روش موجود امکان نظارت و ارزیابی عملکردی شرکت‌های دولتی را نیز بیش از پیش فراهم کرده و امکان پایش برخی شاخص‌های مشخص در خصوص واگذاری سهام دولتی و نیز سرمایه‌گذاری‌های دولت از طریق شرکت‌های دولتی را نیز فراهم می‌کند.

تعیین نحوه درج بودجه نهادهای تنظیم‌کننده بخشی

همان‌طور که در قسمت قبل اشاره شد طبق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پیشنهاد شده است «نهاد تنظیم‌کننده بخشی» در موارد انحصار طبیعی تشکیل شود. این نهادهای شیوه بودجه‌نویسی خاصی را طلب می‌کند که در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی نشده است. بنابراین لازم است ماده (۱) این قانون به نحو مناسبی اصلاح شود و به موازات آن در قوانین مالی - محاسباتی کشور برای بودجه‌ریزی، تامین مالی، نظارت و پاسخگویی چنین نهادهایی پیش‌بینی لازم صورت گیرد. زیرا، با واگذاری مالکیت دولتی، ظهور چنین نهادهای تصمیم‌گیری جمعی با حضور ذی‌نفعان برای کنترل کیفیت محصولات جزو الزامات نظام بازار خواهد بود.

همچنین باتوجه به این که طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۱۵) قانون اجرای این سیاست‌ها باید به بخش خصوصی و تعاونی در تصمیم‌گیریهای تخصصی مربوط به هر صنعت نقش بیشتری اعطا شود لازم است که در ترکیب نهادهای تنظیم‌کننده بخشی موجود و نهادهایی که جدیداً شکل خواهند گرفت از بخش خصوصی و تعاونی به تناسب استفاده گردد. به این ترتیب، چنین نهادهایی هرچند که وظایف عمومی مربوط به یک صنعت را انجام می‌دهند ولی دارای ماهیتی متفاوت با دستگاه‌های دولتی هستند و بیشتر می‌توانند با سهمیه اعضای همان صنعت و در صورت لزوم کمک مالی دولت تامین مالی شوند. بنابراین، نقش دولت و مجلس شورای اسلامی در بودجه چنین نهادهایی متفاوت با نقش آنها در بودجه عمومی دولت است. به

عبارتی دولت فقط لازم است بودجه پیشنهادی این نهادها را به نحو مناسبی بدون تغییر ارقام مصوب مسئولین هر نهاد در بودجه کل کشور درج کند و صرفاً جهت اطلاع به مجلس تقدیم کند. در نتیجه، نحوه نظارت دیوان محاسبات بر بودجه این نهادها نیز متفاوت با نظارت بر بودجه عمومی دولت خواهد بود.

بودجه سایر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نظام‌های صنفی و حرفه‌ای نیز می‌تواند به چنین شکلی تنظیم شود و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسد. مطمئناً، این امر با ایجاد شفافیت می‌تواند امور عمومی تخصصی که به ذینفعان آن سپرده شده است را نظارت کند و از نقش گسترده دولت در چنین اموری جلوگیری کند.

صدا و سیما

طبق ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران از نظر شمول قانون محاسبات عمومی در حکم شرکت دولتی محسوب شده است. آنچه که تا سال ۱۳۸۸ در بودجه کل کشور در خصوص صداوسیما به عنوان شرکت دولتی اعمال شده با این ماده انطباق نداشته چراکه بودجه آن به طور کامل مانند سایر شرکت‌های دولتی در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی درج نشده است و تنها کمک‌هایی که از دولت دریافت می‌کرد در بودجه آن نشان داده می‌شد. در حالیکه برخی از شرکت‌های زیر مجموعه صداوسیما به عنوان شرکت دولتی در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی درج می‌شده است. اما طبق ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ رادیو و تلویزیون (صدا و سیما) جزو گروه سه فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شده است. بنابراین برای انطباق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ همان ترتیبی که برای درج بودجه شرکت‌های دولتی گروه ۳ پیشنهاد شد برای صداوسیما نیز باید تسری یابد.

۲-۲- ترتیبات مالی شرکت‌های دولتی

وضعیت کمک به شرکت‌های دولتی

طبق ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور به عنوان کمک برای عملیات جاری شرکتهای دولتی منظور می‌شود به موجب حواله و درخواست وجه مقامات مجاز شرکتهای مذکور با رعایت مقررات مربوط توسط خزانه قابل پرداخت خواهد بود. هر گاه پس از پایان سال مالی زیان شرکت بر اساس ترازنامه و حساب سود و زیان مصوب مجمع عمومی از مبلغ پیش‌بینی شده در بودجه مصوب مربوط کمتر باشد شرکت مکلف است ابتدا زیان حاصله را از محل منابع داخلی پیش‌بینی شده در بودجه مصوب خود تأمین و از کمک دولت فقط برای جبران باقیمانده زیان استفاده نماید و مازاد کمک دریافتی از دولت ناشی از تقلیل زیان پیش‌بینی شده را به حساب خزانه واریز نماید.

این کمک‌ها به شرکتهای دولتی می‌تواند از مصادیق امتیازهایی ماده (۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باشد که باید برای شرکتهای دولتی و غیردولتی یکسان در نظر گرفته شود یا لغو شود.

مناقضه و مزایده در شرکتهای دولتی

در ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی مستثنیات معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از انجام مناقضه و مزایده آمده است که بند «۱» آن معاملاتی را شامل می‌شود که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی باشد. با توجه به ماده (۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که امتیازهای بنگاههای دولتی را لغو یا به بنگاههای غیردولتی تعمیم می‌دهد و طبق ماده (۵۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اخلال در رقابت شود، ممنوع است. لذا باید بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی، که در قانون برنامه سوم توسعه نیز لغو شده بود، لغو شود.

انحلال شرکتهای دولتی

طبق ماده (۱۳۴) قانون محاسبات عمومی انحلال شرکتهای دولتی منحصرأ با اجازه قانون مجاز است مگر آن که در اساسنامه‌های مربوط ترتیبات دیگری مقرر شده باشد. طبق ماده ۱۹ قانون

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ هیأت واگذاری در شرایطی می‌تواند رأی به انحلال شرکت‌های دولتی دهد. به این ترتیب که طبق بند «و» این ماده در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد، یا پس از سه بار آگهی، واگذاری شرکت ممکن نگردد، یا ارزش خالص داراییهای شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه انحلال آن مناسب تشخیص داده شود، هیأت واگذاری می‌تواند رأی به انحلال شرکت دهد. بنابراین ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ماده (۱۳۴) قانون محاسبات عمومی را به نحوی اصلاح می‌کند تا انحلال شرکت‌های دولتی تسهیل شود.

واگذاری نیروگاه‌های برق

در ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت آمده است که: «به منظور جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی در تولید نیروی برق به شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود برای هر یک از نیروگاه‌هایی که بنا به تشخیص وزیر نیرو قابلیت واگذاری به بخش غیردولتی را داشته باشد، یک شرکت مستقل دولتی تأسیس نموده و حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪) از سهام آن را از طریق بورس واگذار نماید. اساسنامه شرکت‌های مذکور بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. شرکت توانیر موظف است بلافاصله پس از تأسیس شرکت‌های یاد شده، سهام مذکور را با اعطای وکالت به سازمان خصوصی سازی و از طریق بورس طبق مقررات قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران واگذار نماید.

در هر صورت مسئولیت تأمین نیروی برق کشور طبق اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهده وزارت نیرو می‌باشد و اجرای مفاد این ماده باید به نحوی باشد که به تأمین نیرو لطمه‌ای وارد نکند.»

این ماده از چند جهت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ارتباط دارد:

- ۱- باتوجه به اختیارات هیأت واگذاری در تعیین روش واگذاری بنگاه‌های قابل واگذاری در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به نظر می‌رسد واگذاری نیروگاه بنا به تشخیص

وزیر نیرو آن هم به طریق بورس مغایر این ماده قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ است.

۲- روش اعطای وکالت به سازمان خصوصی سازی جهت واگذاری سهام در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ منتفی شده است.

لذا به نظر می رسد ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت باید لغو شود.

وصول درآمدهای دولتی توسط برخی شرکت های در حال واگذاری

بخشی از درآمدهای دولت توسط شرکت های دولتی وصول می شود. سازمان بنادر و دریانوردی، شرکت فرودگاه های کشور^۱ و یا شرکت های معدنی با اینکه شرکت دولتی هستند ولی مانند گمرک و سازمان امور مالیاتی که موسسات دولتی هستند متولی جمع آوری درآمدهایی هستند که بنا به قانون حق دولت بوده و ناشی از فروش کالاها و خدمات حاصل از تولید این شرکت ها نیست.

برخی از این شرکت های دولتی در حال واگذاری کامل هستند یا برخی دیگر متعلق به گروه دو ماده ۲ است که ۸۰ درصد سهام آنها به بخش غیردولتی واگذار خواهد شد. واگذاری شرکت های دولتی چگونگی وصول درآمدهای دولتی توسط این شرکت ها را دچار ابهام می کند. طبق ماده (۳۷) قانون محاسبات پیش بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد. مسئولیت حصول صحیح به موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه های اجرایی مربوط می باشد. همچنین طبق ماده (۳۸) وصول درآمدهایی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد نیز طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است.

واگذاری شرکت های دولتی، وصول درآمدهای دولتی توسط این شرکت ها و به ویژه مسئولیت حصول صحیح به موقع درآمدها که به عهده رؤسای دستگاه های اجرایی است را مخدوش

^۱ ماده ۵۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - شرکت فرودگاه های کشور مکلف است درآمدهای موضوع مواد (۶۲) و (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳، ۱۲، ۲۸ را وصول نماید و وجوه حاصل را به عنوان درآمد شرکت تلقی نموده و در قالب بودجه مصوب سنواتی آن شرکت هزینه نماید.

می‌کند. چرا که در دوره‌ای که شرکت در جریان واگذاری قرار دارد زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی است و بعد از آن نیز به خریدار منتقل می‌شود. وصول درآمدهای دولتی که ناشی از حق قانونی دولت برای اخذ درآمد، مانند مالیات و یا بهره مالکانه است که جزو امور حاکمیتی تلقی می‌شود. در ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اشاره شده است که باید امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی جدا شده و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ملحق شود.

لذا تمام مجوزهای قانونی ذکر شده برای وصول درآمد توسط شرکت‌های دولتی که در معرض واگذاری هستند باید مورد بازبینی قرار گیرد. البته وضعیت برخی از شرکت‌های دولتی دارای پیچیدگی‌هایی است که دارای انواع درآمد هستند. لذا باید مشخص شود چه بخشی از وصول درآمدها در این شرکت‌ها امری حاکمیتی است که باید از شرکت‌های دولتی جدا شود و چه بخشی از آن غیر حاکمیتی و ناشی از فروش کالا و خدمات است که کماکان بعد از واگذاری شرکت‌های دولتی نیز می‌تواند ادامه یابد. آیا شرکت‌های واگذار شده می‌توانند طبق قانون به وصول درآمدهایی که مجاز هستند ادامه دهند.

ساماندهی نیروی انسانی در بنگاه‌های مشمول واگذاری

در ماده (۴۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های دولتی اجازه داده شده است جهت اصلاح ساختار نیروی انسانی، ۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای مصوب یا منابع داخلی خود را برای پرداخت وجوه تشویقی علاوه بر قوانین و مقررات موضوعه بابت بازخرید و بازنشستگی نیروهای مازاد بر نیاز خود اختصاص دهند.

از در ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ امر ساماندهی نیروی انسانی در بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط هیئت واگذاری با ترتیباتی پیش‌بینی شده است. اما، چون بنگاه‌های مشمول واگذاری طبق بند «۳» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشمول ماده (۴۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نخواهند بود ولی ۲ درصد مذکور در این ماده می‌توانست در راستای آماده‌سازی این شرکتها برای واگذاری

مفید باشد.

۲-۳- طرحهای عمرانی و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی

مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی

طبق تبصره ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (که در اجرای تبصره «۲» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه بوده و با تبصره «۲» ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه عملاً اصلاح شده است) دولت مجاز بوده است حداکثر تا بیست درصد برای شرکتهای دولتی موضوع ماده مزبور مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید. در حالی‌که در تبصره «۲» ماده (۷) قانون برنامه چهارم بیست درصد مزبور حذف و مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی به استثنای بانکها، مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه در سایر شرکتهای موضوع ماده مزبور مستلزم کسب مجوز از هیئت وزیران اعلام شده است.

با این حال در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است که: «مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکتهای دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند. این حکم شامل بانکها، مؤسسات اعتباری، بیمه‌ها و شرکتهای سرمایه‌گذاری آنها نمی‌شود.»

با این وجود، مسئله مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی حسب اینکه موضوع کدام گروه از فعالیتهای ماده (۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باشند، نیز به کلی تغییر کرده است. یعنی مسئله مشارکت و سرمایه‌گذاری فقط برای شرکتهای گروه سه که مشمول واگذاری نیستند می‌تواند صادق باشد و سایر شرکتهای که در گروه یک و دو قرار می‌گیرند و مشمول واگذاری خواهند بود مشمول این حکم نیستند. بنابراین تبصره ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نسخ شده است.

مجوز واگذاری طرح‌های عمرانی در قانون برنامه و بودجه

دولت طبق ماده (۴۸) قانون برنامه و بودجه می‌تواند تأسیسات انتفاعی و تولیدی را که در اثر اجرای برنامه‌های عمرانی به وجود آمده و یا خواهد آمد کلاً یا قسمتی از سهام آن را به پیشنهاد دستگاه ایجادکننده یا اداره‌کننده این تأسیسات به شرکتهای دولتی بلاعوض واگذار نموده و یا به اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی بر حسب مورد با توجه به مقررات مربوط به فروش برساند. همچنین برای واگذاری این طرح‌ها در بند «۵» ماده (۱۸) و بند «ح» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ترتیباتی پیش‌بینی شده است که با ماده (۴۸) فوق‌ار تباط دارد.

وضعیت اعتبار طرح‌های عمرانی در سال‌های بعد از واگذاری

بر اساس ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک شده می‌باشد. این موضوع برای طرح‌های عمرانی نیمه تمام که بر اساس قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ واگذار می‌شود ایجاد ابهام می‌کند. به عبارتی دستگاه‌های اجرایی نباید مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره مبلغ طرح برای سال‌ها بعد از واگذاری باشند. این موضوع ترتیبات مورد نظر در ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه در خصوص قوانین و مقررات عمومی ناظر بر طرح‌های عمرانی را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

همچنین وضعیت اجرای طرح‌های عمرانی توسط شرکتهای دولتی که نیاز به وام خارجی دارد که در ماده (۲۶) قانون برنامه و بودجه آمده است با توجه به واگذاری خود شرکتهای دولتی و نیز طرح‌های در دست اجرای آنها نیز دچار ابهام می‌شود.

پرداخت وام به شرکتهای دولتی برای انجام طرح‌های عمرانی

پرداخت وام به شرکتهای دولتی برای انجام طرح‌های عمرانی اگر به گونه‌ای باشد که به صورت امتیازی برای این شرکت‌ها باشد برای شرکتهای دولتی گروه یک و دو ماده (۲) قانون

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ طبق ماده (۸) این قانون باید لغو شود. به ویژه تخفیف ۵۰ درصدی که برای بازپرداخت این قبیل وام‌ها طبق ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه در نظر گرفته می‌شود می‌تواند مصداقی از امتیازات ویژه باشد. از طرفی در صورتی که شرکت‌های دولتی در فرآیند واگذاری قرار گیرند به دلیل خروج آن‌ها از شمول قوانین عمومی، وضعیت بازپرداخت بدهی‌های آن‌ها ناشی از وام‌هایی که برای اجرای طرح‌های عمرانی دریافت کرده‌اند مبهم خواهد بود.

نظارت بر طرح‌های عمرانی

ترتیبیاتی که برای نظارت بر طرح‌های عمرانی در ماده (۳۴) قانون برنامه و بودجه اتخاذ شده است با توجه به قرار گرفتن شرکت‌های متولی انجام طرح‌های عمرانی در معرض واگذاری و نیز واگذاری خود طرح‌های عمرانی برای این قبیل طرح‌ها و شرکت‌ها امکان اعمال نخواهد یافت.

۴-۲- سایر موارد

اصلاح اعضای شورای اقتصاد

طبق بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد اضافه شده است. طبق ماده (۲) قانون برنامه و بودجه اعضای این شورا ۹ نفر است (رئیس جمهور، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، وزیر تعاون، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر نفت، وزیر صنایع و معادن). بنابراین اولاً ماده قانون برنامه و بودجه باید متناسب با اعضای جدید اصلاح شود. ثانیاً در صورت حذف شدن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از شورای اقتصاد و اضافه شدن دو عضو جدید باعث زوج شدن تعداد اعضا و ایجاد مشکل در رأی‌گیری خواهد شود. بنابراین این موضوع برای فرد بودن تعداد اعضا و رفع مشکل رأی‌گیری و اتخاذ تصمیم در شورای اقتصاد نیاز به رفع ابهام دارد.

ابهام در شمول قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

در بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، دستگاه اجرایی به ترتیب زیر تعریف شده است: «دستگاه اجرایی: منظور وزارتخانه، نیروها و سازمانهای تابعه ارتش جمهوری اسلامی، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه شود.»

با توجه به تعریف فوق، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری و مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی نیز دستگاه اجرایی تلقی شده است.

اما در ماده (۸۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است که: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و همچنین «کلیه دستگاه‌های اجرایی»، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام آنها است ازجمله ...، در فعالیتهای اقتصادی مشمول مقررات این قانون خواهند بود.»

با توجه به این تعریف از دستگاه اجرایی و مفاد قسمت آخر ماده (۸۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ یعنی «سهام متعلق به دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های فوق‌الذکر در شرکت‌های غیردولتی و شرکت‌هایی که تابع قانون خاص می‌باشند و بانکها و موسسات اعتباری در فعالیتهای اقتصادی مشمول مقررات این قانون خواهند بود»، کلیه دستگاه‌های مزبور در ماده (۸۶) از جمله مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند تکالیف مقرر شده برای آنها در این قانون را اجرا کنند، (از جمله مکلفند سهام، سهم‌الشرکه و ... خود را واگذار کنند) درحالی‌که موادی نظیر مواد (۵) و (۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ صراحتاً برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها، حق تملک ۱۰ درصد سهام بانکها و موسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی (ماده ۵) و نیز ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا یا خدمت را قائل شده است. از طرفی در ماده (۱۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ صرفاً «کلیه دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶)» مکلف شده‌اند که

سهام خود را واگذار کنند. البته اگر قانون مدیریت خدمات کشوری را به ناسخ قانون برنامه و بودجه در نظر بگیریم ابهامات فوق در شناسایی مخاطبین اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و شمول آن بر دستگاه‌های اجرایی به قوت خود باقی خواهد بود.

قیمت‌گذاری کالاها و خدمات

قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت همواره یکی از موضوعات مهم درباره گسترش بخش خصوصی 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 این‌گونه 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 تهاتر شود.»

اما در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که اصلاح بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه است آمده است که:

«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.»

با این تفاوت که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از لزوم جبران مابه‌التفاوت قیمت

تکلیفی و هزینه تمام شده بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی توسط دولت بحث شده ولی در قانون برنامه چهارم علاوه بر این، قیمت‌گذاری محدود به کالاها و خدمات انحصاری شده است. بنابراین ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فقط قسمتی از بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه است.

همچنین در بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده است تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط در زمره وظایف شورای رقابت است.

یکی از موارد مرتبط به بحث قیمت‌گذاری در ماده (۶۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مطرح شده است که طبق آن وزارت نیرو مکلف به خریداری انرژی برق تولیدی توسط نیروگاه‌ها و تولیدکنندگان بخش‌های خصوصی و دولتی با قیمت‌های تضمینی شده است. به نظر می‌رسد با توجه به انحصاری بودن این بازار لازم است که به احکام قانون اجرای اصل ۴۴ نیز توجه شود.

ابهام در اصطلاح دستگاه دولتی و سازمان دولتی

در ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی «سازمان دولتی» تعریف و مشتمل بر وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی است و این در حالی است که در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سطر دوم از اصطلاح «دستگاه‌های دولتی» برای تعریف اقلام مشابه که در ماده ۸۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده، استفاده شده است. به نظر می‌رسد رفع این مغایرت نیاز به همسان‌سازی اصطلاحات در این دو قانون دارد.

وضعیت موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

در ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای مؤسسات عمومی غیردولتی شرط مالکیت حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت قید شده است. ضمناً طبق تبصره ۱ این ماده تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکتها از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف‌های مقرر در

این قانون مجاز دانسته شده است. اما به رغم اینکه در این ماده در خصوص شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی به ماده (۵) قانون محاسبات ارجاع داده شده است، ولی اصطلاحاتی که در این ماده به کار رفته با آنچه در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در ماده (۵) قانون محاسبات به کار رفته همخوانی ندارد.

در صدر ماده (۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است "مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکتهای تابعه و وابسته آنها" که اولاً نهادها در آن ذکر نشده و ثانیاً شرکتهای تابعه و وابسته به آنها را هم قید کرده که طبق قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تنها شرکتهای وابسته به شهرداریها مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده است. در حالیکه در تبصره ماده (۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ از اصطلاح "مؤسسات، نهادها و شرکتهای" آمده است. البته روح حاکم بر این ماده نشان نمی‌دهد که منظور از آن عدم شمول نهادها در صدر ماده و شمول آنها در تبصره است.

نکته اساسی دیگر این که فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که چند سالی است که ثابت مانده^۱ و عضو جدیدی به این فهرست اضافه نشده است به نظر تکافوی هدف مورد نیاز این ماده که جلوگیری از قدرت انحصاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای مختلف است را برآورده نمی‌کند. چرا که از یک سو وجود مؤسسات و نهادهایی مانند هلال احمر، کتابخانه حضرت آیت الله مرعشی نجفی، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماریهای خاص، سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان تبلیغات اسلامی و کمیته ملی المپیک که به طور کلی ماهیتی غیراقتصادی دارند در قانون فهرست مورد نظر ماده (۵) قانون محاسبات حضور دارند که نشان دهنده عدم سنخیت روح ماده (۶) با این فهرست است. علاوه براین ارجاع

^۱ این نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی طبق آخرین الحاقات قانونی عبارتند از: شهرداریها، بنیاد مستضعفان و جانبازان، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک، بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، هلال احمر، سازمان تامین اجتماعی، فدراسیونهای ورزشی آماتوری ایران، موسسه جهاد استقلال، جهاد نصر و جهاد توسعه، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه حضرت آیت الله مرعشی نجفی (قم)، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماریهای خاص، سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران

به ماده (۵) قانون محاسبات حتی می‌تواند به مثابه مجوزی برای فعالیت اقتصادی این قبیل موسسات و نهادهایی که تا کنون فعالیت اقتصادی نداشته‌اند تلقی می‌شود.

از سوی دیگر بسیاری از مجموعه‌های اقتصادی که شرایطی مشابه اعضای این فهرست دارند و به اصطلاح سال‌های اخیر به عنوان بخش شبه دولتی شهرت یافته‌اند در این فهرست نبوده و لذا مشمول ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قیود ناشی از آن قرار ندارند. بنابراین به نظر می‌رسد ماده ۵ قانون محاسبات و به تبع آن قانون فهرست موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای در بر گرفتن همه مجموعه‌های اقتصادی که شرایط مورد نظر ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مورد آن‌ها صادق است باید اصلاح شود. این اصلاح انجام شده در تعریف موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز هدف ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را برآورده نکرده و برای این منظور یا باید قید مناسب‌تری برای شناسایی موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مورد نظر ماده ۶ انتخاب شود و یا فهرست مربوط به این قبیل موسسات و نهادها مجدداً با توجه به این رویکرد احصاء شده و هرچند مدت یکبار نیز مورد بازبینی قرار گیرد.

۳- پیشنهادهایی برای تنقیح قوانین حاکم بر امور مالی دولت در راستای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴
طبق جدول زیر الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای اصلاح قوانین حاکم بر امور مالی دولت آمده است و براساس آن
پیشنهادهایی برای اصلاح این قوانین ذکر شده است.

۱-۳-موارد نسخ کلی قوانین

توضیحات	تنقیح پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
در راستای لغو و یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی	لغو ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه	ماده ۳۳- در مورد برخی از طرحهای انتظامی که توسط شرکتهای دولتی و مؤسسات وابسته به دولت اجرای شود شورای اقتصاد می تواند به پیشنهاد سازمان اجازه دهد حداکثر تا پنجاه درصد از اعتبار لازم برای اجرای طرح انتظامی به صورت بلاعوض اعطاء شود.	ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه	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.	ماده (۸) و ماده (۵۲)
لغو بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی	لغو بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی	ماده ۷۹- معاملات وزارتخانهها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثناء مواردی که مشمول مقررات استثنایی	بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی	ماده ۸- ... ماده ۵۲- هرگونه کمک و اعطاء امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، اعتباری، معافیت، تخفیف،	ماده (۸) و ماده (۵۲)

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط			شماره ماده	شماره مواد
		مقنن	شماره ماده	مقنن ماده		
اعطای امتیاز تعیین آیین به شرکتهای دولتی		می شود) باید حسب مورد از طریق مناقشه یا مزایده انجام شود مگر در موارد زیر: ۱- در مورد معاملاتی که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی باشد. ...		تبصره ۱- مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکتهای دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند. این حکم شامل بانکها، مؤسسات اعتباری، بیمه‌ها و شرکتهای سرمایه‌گذاری آنها نمی‌شود.	تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۲)	
تغییر در شرایط سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی	لغو تبصره ساده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	تبصره - در اجرای تبصره (۲) ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ، دولت مجاز است حداکثر تسهیلات درصده (۲۰٪) برای شرکتهای دولتی موضوع این ماده مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید.	تبصره ساده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۱۹- هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متبسط با مقدار این ماده از کلیه روشهای ممکن برای واگذاری بانکها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و اتمام شرکتها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید. ...	ماده (۱۹)	
برای واگذاری نیروگاهها طبق قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باید عمل شود	لغو ماده (۲۷) قانون الحاق مواری به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۲۷- به منظور جلب سرمایه های بخش غیر دولتی در تولید نیروی برق به شرکت مادر تخصصی تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده میشود برای هر یک از نیروگاههایی که بنا به تشخیص وزیر نیرو و قابلیت واگذاری به بخش غیر دولتی را داشته باشد، یک شرکت مستقل دولتی تأسیس نموده و حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪) از سهام آن را از طریق بورس واکاژ نماید. <u>اساسنامه شرکتهای مذکور بنا به پیشنهاد مشترک</u>	ماده (۲۷) قانون الحاق مواری به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۱۹- هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متبسط با مقدار این ماده از کلیه روشهای ممکن برای واگذاری بانکها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و اتمام شرکتها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید. ...	ماده (۱۹)	

توضیحات	نتیجی پیشنهادی	قانون مرتبط			شماره مواد
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	
		وزارتخانه‌های نیرو و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. شرکت توانیر موظف است بلافاصله پس از تأسیس شرکتهای یاد شده، سهام مذکور را با اعطای وکالت به سازمان خصوصی سازی و از طریق بورس طبق مقررات سازمان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و الگار نماید. در هر صورت مسئولیت تأمین نیروی برق کشور طبق اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهدۀ وزارت نیرو میباشد و اجرای مفاد این ماده باید به نحوی باشد که به تأمین نیرو اطمینان وارد نکند.			

۲-۳- موارد تکمیل قوانین

توضیحات	تبیین پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴		شماره ماده
		مقنن فعلی	شماره ماده	مقنن ماده	شماره ماده	
تغییر ترکیب اعضای شورای اقتصاد	تعیین ترکیب شورای اقتصاد با استناد به ماده (۲) قانون برنامه و بودجه و بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	ماده ۲- به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور شورای مرکب از عده ای از وزیران به شرح زیر و رئیس کل بانک مرکزی ایران به ریاست نخست وزیر به نام شورای اقتصاد تشکیل می شود: وزیر دارایی وزیر اقتصاد وزیر کار و امور اجتماعی وزیر کشاورزی و منابع طبیعی وزیر تعاون و امور روستاها وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه یکی از وزیران مشاور به انتخاب نخست وزیر در جلسات شورا بر حسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.	ماده (۲) قانون برنامه و بودجه	ب - کلیه کمیسیونها، هیأتها، شوراها و ستادهای تصمیم گیری در دولت مجازند در تصمیمات اقتصادی خود، نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند. نوت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اطلاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطلاق تعاون در شوراهای تصمیم گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آئین نامه های مربوطه رسمیت بخشد. از این پس رئیس اطلاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطلاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضاء شورای اقتصاد، هیأت ابناء حساب ذخیره ارزی، هیأت سرمایه گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه گذاری خارجی) و هیأت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می شود.	بند «ب» ماده (۹۱)	



**فصل سوم: بررسی میزان انطباق قوانین مربوط به بخش
خصوصی و تعاونی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون
اساسی**

مقدمه

بخش خصوصی و تعاونی در چارچوب سه گروه از قوانین و مقررات در اقتصاد فعالیت می‌کنند:

- قوانین و مقرراتی که وظایف اشخاص خصوصی و تعاونی را نسبت به دولت تعیین می‌کند مانند قوانین مالیاتها، قانون معادن، قانون تامین اجتماعی، قانون صادرات و واردات.

- قوانین و مقرراتی که حدود فعالیتها و روابط فعالیت‌های اشخاص خصوصی و تعاونی با یکدیگر را مشخص می‌کند مانند قانون تجارت، قانون کار، قانون بخش تعاونی.

- قوانین و مقرراتی که نحوه فعالیت اشخاص خصوصی و تعاونی در یک صنعت خاص را تعیین می‌کند مانند قوانین پولی و بانکی، قوانین بیمه‌ای و قوانین بورس.

سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای آن هم به‌طور صریح و هم به‌طور ضمنی بر هر سه گروه از این قوانین و مقررات تاثیر دارد. به‌طور صریح، در مواد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برخی از این قوانین اصلاح شده است که در گزارش ذکر خواهد شد. اما به‌طور ضمنی این سیاستها و قانون اجرایی آن الزام کرده است که در چارچوب اصول زیر قوانین و مقررات فعالیت بخش خصوصی اصلاح شود تا چارچوب حقوقی کشور برای تغییر از نظام اقتصادی متمرکز دولتی به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار مهیا شود. این اصول عبارتند از:

۱۳. اجازه ورود بخش خصوصی و تعاونی به فعالیتهای اقتصادی گروه یک و دو (مواد (۲)

و (۳) قانون)

۱۴. لزوم واگذاری فعالیتهای اقتصادی گروه یک و دو دولتی به بخش خصوصی و تعاونی (ماده (۳) قانون)

۱۵. لزوم وضع قواعد ویژه برای برخی بازارها، مانند بانکداری (ماده (۵) قانون)

۱۶. لزوم محدود کردن مالکیت برخی موسسات به‌ویژه موسسات عمومی غیردولتی برای تنظیم حکمرانی شرکتی در کشور (ماده (۶) قانون)

۱۷. تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی (ماده (۷) قانون)
۱۸. لزوم اعطای امتیازات مشابه بنگاههای دولتی به بنگاههای بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی (ماده (۸))
۱۹. بهبود انجام وظایف دولت در قبال بخش خصوصی با تفکیک امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکتهای دولتی (ماده (۱۳) قانون)
۲۰. تاسیس و توسعه انجمنهای صنفی - حرفه‌ای و استفاده بیشتر از آنها در تصمیم‌گیری‌ها (ماده (۱۵) قانون)
۲۱. جلوگیری از رفتارهای مخل رقابت در بازارها (مواد (۴۴) و (۴۵) قانون)
۲۲. لزوم جبران هزینه‌های ناشی از قیمت‌گذاری کالاها و خدمات بنگاههای غیردولتی (و واگذارشده) (ماده (۹۰) قانون)
۲۳. انجام اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت (الزامات واگذاری بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴)
۲۴. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاههای اقتصادی بزرگ (جزء «۱-۱» بند (د) سیاستهای کلی واگذاری)
- بر اساس اصول فوق، در فصل حاضر سعی شده است که الزامات سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی آن بر قوانین مربوط به بخش خصوصی در سه گروه ذکر شده استخراج شود و مبتنی بر این الزامات، پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین ارائه شود. گزارش مبتنی بر قوانین مربوط به بخش خصوصی به سه بخش اصلی تقسیم شده است:
- بخش اول- بازار پول، سرمایه و بیمه،
- بخش دوم- قوانین کسب و کار
- بخش سوم- قوانین بازرگانی خارجی
- در بخش چهارم با عنوان جمع‌بندی و پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین به طور خلاصه قوانینی که باید اصلاح شوند استخراج و پیشنهادهای اصلاحی درج شده است.

۱- بازار پول، سرمایه و بیمه

بر اساس تعریف، بازار پول از بازار سرمایه جداست و علی‌رغم تبادلاتی که با هم دارند، هر یک حائز ویژگی‌ها و کارکردهای متفاوتی هستند. عموماً بانکهای تجاری به عنوان بنگاههای فعال در بازار پول و موسسات سرمایه‌ای و بورس، فعالان بازار سرمایه هستند. بر این اساس بانکهای تجاری عموماً وجوه کوتاه مدت (حداکثر یکساله) و موسسات سرمایه‌ای، وجوه بلندمدت را تامین مالی می‌کنند. بیمه‌ها نیز بنگاههایی هستند که با تضمین ریسک‌های مختلف، نقش مهمی در انباشت پس‌انداز در جامعه و هدایت آن به سمت سرمایه‌گذاری دارند. در این قسمت از گزارش، الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ درخصوص قوانین این سه بازار مهم مطرح شده است.

۱-۱- قوانین پولی و بانکی

بانک در ادبیات اقتصادی به عنوان یک بنگاه اقتصادی واسطه وجوه مالی است. بانک مرکزی، بانکهای تجاری و تخصصی دولتی، بانکهای خصوصی، موسسات مالی و اعتباری، تعاونی‌های مالی و اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها در ایران بازار بانکی کشور را شکل می‌دهند که زیر نظر نهادی با عنوان شورای پول و اعتبار فعالیت می‌کنند. سابقه صنعت بانکداری در کشور به این صورت است که قبل از انقلاب اسلامی بانکهای خصوصی به همراه چند بانک دولتی فعالیت می‌کردند. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی اکثر بانکهای کشور در آستانه ورشکستگی قرار گرفتند. در این شرایط در ۱۷ خرداد ۵۸ بانک ملی اعلام شدند و در اختیار دولت قرار گرفتند. بعد از ملی شدن، بانکهای دولتی به ابزار دخالت دولت در اقتصاد تبدیل شدند. این امر نه تنها مشکلات متعددی را برای تامین مالی بخش خصوصی در اقتصاد کشور ایجاد کرد بلکه برای خود بانکهای دولتی نیز مشکل آفرین شد. از جمله ایجاد حجم گسترده بدهی بخش دولتی به بانکها که به دلایل زیر به وجود آمده است:

بابت تنخواه گردان دستگاههای مباشر در تهیه کالاهای اساسی که غالباً این دستگاه‌ها در تسویه حساب این وجوه کوتاهی می‌کنند، بابت تضمین اصل و سود تسهیلات تکلیفی، بابت

ضمانتنامه‌ها و اعتبارات اسنادی که بخش‌های دولتی از خدمات بانکها استفاده کرده‌اند ولی وجه آن را نپرداخته‌اند، بابت اوراق قرضه انباشته شده نزد نظام بانکی شکل گرفته است.^۱ پس از آن که بر اثر دخالت دولت در امور بانکهای دولتی، هم برای نظام بانکداری کشور و هم برای بخش خصوصی مشکلاتی ایجاد شد از سال ۱۳۷۹ با قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی، بانکهای خصوصی تأسیس شدند که تعداد آنها تا مرداد ماه ۱۳۸۹ به یازده بانک خصوصی رسیده است. چهار بانک دولتی نیز با واگذاری سهام‌شان طبق قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ در حال حاضر به صورت غیردولتی شناخته می‌شوند.

برای این که مغایرتها و الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر قوانین پولی و بانکی استخراج شود ابتدا لازم است که چارچوب کلی قوانین پولی و بانکی کشور و نیز دلالت‌های قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر بخش پولی و بانکی استخراج شود.

الف- قوانین پولی و بانکی کشور

قوانینی که صنعت بانکداری کشور طبق آن فعالیت می‌کند عبارتند از:

۱. قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، آیین‌نامه طرز اداره بانک و نحوه الغاء اجازه تأسیس بانک در موارد مذکور در ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ کمیسیون دارایی مجلسین، قانون اصلاح بندهای (ج) و (د) ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۴، قانون طرز استفاده از تبصره ۲. ماده ۱۲. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۵، قانون نحوه اجرای مقررات قانون پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب ۱۳۵۳.

۲. لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب

^۱ امیری و رئیس صفری، ۱۳۸۴.

۳. قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۱، قانون اصلاح ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا و الحاق دو تبصره به آن مصوب ۱۳۶۵، قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۵) اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۷۶.
۴. قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی مصوب ۱۳۷۹.
۵. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳.
۶. مواد ۱۰ تا ۱۳ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳.
۷. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخشهای مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا) مصوب ۱۳۸۵.

ب- دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قواعد پولی و بانکی کشور

دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر قواعد پولی و بانکی کشور را می‌توان از طریق احکام صریح و ضمنی این قانون استخراج کرد که به شرح زیر است:

۱. طبق ماده ۲ فقط بانکهای مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون جزو فعالیتهای اقتصادی گروه سه هستند که همچنان باید دولتی بمانند و سایر بانکهای دولتی (بانکهای صادرات، تجارت، ملت، پست بانک، رفاه کارگران) جزو گروه دو هستند که دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام آنها را واگذار کند.
۲. طبق بند «ب» ماده (۴) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای بانکداری، به عنوان فعالیتهای گروه دو، برای بخشهای خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز است.
۳. طبق ماده (۵) بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای

دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکتهای سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند.

۴. طبق ماده (۵) سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی، ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین شده است.

۵. طبق تبصره ۱ ماده (۵) اشخاص حقیقی سهامدار در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی و اعضاء خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاهها تعیین کنند.

۶. طبق تبصره ۲ ماده (۵) دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد، اقدامات قانونی لازم را ظرف مهلت سه ماه در خصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاههای موضوع این ماده به انجام رساند.

۷. طبق تبصره ۳ ماده (۵) بنگاههای غیردولتی موجود موضوع این قانون موظفند ظرف یکسال از تاریخ تصویب این قانون خود را با شرایط این ماده تطبیق دهند.

۸. طبق تبصره ۴ ماده (۵) تعاونیهای اعتباری قرض‌الحسنه و صندوقهای قرض‌الحسنه‌ای که منحصراً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند، از شمول ماده (۵) مستثنی بوده و تابع مقررات خود می‌باشند.

۹. طبق تبصره ۵ ماده (۷) بانک مرکزی به عنوان مرجعی که مجوز یا پروانه فعالیت بانکداری صادر می‌کند، موظف است هر شش ماه یکبار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در زمینه بانکداری را در اختیار متقاضیان قرار داده و برای اطلاع عموم منتشر کند.

۱۰. طبق بند «و» ماده (۹) بانک توسعه تعاون با سرمایه اولیه معادل پنج هزار میلیارد ریال از محل حساب ذخیره ارزی توسط دولت تأسیس می‌شود. وزیر تعاون رئیس مجمع عمومی بانک مذکور خواهد بود. صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه، تبدیل می‌شود و شعب صندوق با کلیه امکانات، دارایی و نیروی انسانی آن به بانک توسعه تعاون واگذار می‌شود.

۱۱. طبق بند «الف» ماده ۱۳ دولت مکلف است در شرکتی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌ماند (طبق قانون بانک مرکزی نیز یک چنین شرکت دولتی است) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

۱۲. طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاه‌های اقتصادی توسط بانک‌های تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. ولی در هر صورت سرمایه‌گذاری بانک‌ها در بنگاه‌های دیگر نباید به گونه‌ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید.

۱۳. طبق ماده ۱۵ دولت موظف است حداکثر ظرف شش‌ماه زمینه‌های تأسیس انجمن صنفی - حرفه‌ای (بانکی) را به صورت سازمان مردم نهاد فراهم نماید. این انجمن برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط (بانکی) فعالیت می‌نماید. دستگاه‌های اجرائی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی اخذ نمایند.

۱۴. طبق ماده (۲۲) سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از خدمات بانکها و شرکتهای تأمین سرمایه و سرمایه‌گذاری جهت تعهد پذیرهنویسی یا تعهد خرید سهام استفاده نماید.

۱۵. طبق ماده (۴۴) و (۴۵) برخی اعمال (از جمله در بازار بانکی) که به اخلاف در رقابت منجر می‌شود، ممنوع است.

۱۶. طبق ماده (۹۰) چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش خدمات بنگاههای مشمول واگذاری و یا سایر بنگاههای بخش غیردولتی (از جمله بانکها) 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 کند.

ج- مغایرتها و الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ درخصوص قوانین پولی و بانکی

۱. وظایف حاکمیتی بانک مرکزی

طبق بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دولت مکلف است در شرکتهایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند (مانند بانک مرکزی) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند. بانک مرکزی به عنوان یک شرکت دولتی شناخته می‌شود که در بخش دولتی باقی می‌ماند. مهمترین وظایف حاکمیتی بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور عبارتند از:

«ماده ۱۰:

الف - بانک مرکزی ایرانی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد.

ب - هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

ماده ۱۱ - بانک مرکزی ایران به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به انجام وظایف زیر می‌باشد:

الف - انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور طبق مقررات این قانون.

ب - نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون.

ج - تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختهای ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.

د - نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات یا تصویب هیأت وزیران.

ه - نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار.

ماده ۱۲ - بانک مرکزی ایران به عنوان بانکدار دولت موظف به انجام وظایف زیر است:

الف - نگهداری حسابهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداریها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و یا شهرداریها می‌باشند و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور.

ب - فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه به عنوان عامل دولت و واگذاری این عاملیت به افراد و یا مؤسسات دیگر.

ج - نگهداری کلیه ذخائر ارزی و طلای کشور.

د - نگهداری وجوه ریالی صندوق بین‌المللی پول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و شرکت مالی بین‌المللی و مؤسسه بین‌المللی توسعه و مؤسسات مشابه یا وابسته به این مؤسسات.

ه - انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها.»

در مواد دیگری از قانون پولی و بانکی کشور نیز وظایف حاکمیتی برای بانک مرکزی در نظر گرفته شده است که در این قسمت ذکر نشد. علاوه بر این قانون، در بند «الف» ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی آمده است که «سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانکها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند.»

از طرف دیگر طبق ماده ۱۶ قانون پولی و بانکی کشور که ارکان بانک مرکزی معرفی شده است دو رکن برای این بانک معرفی شده است که وظایف حاکمیتی برعهده دارند: شورای پول و اعتبار و هیأت نظارت اندوخته اسکناس.

شورای پول و اعتبار طبق ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور، «شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.

۲- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.

۳- رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون.

۴- اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.

۵- دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.

۶- اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌گردد.

همچنین هیأت نظارت اندوخته اسکناس طبق ماده ۲۱ قانون پولی و بانکی کشور «عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای مفاد ماده ۵ این قانون از طریق تحویل و نگاهداری اسکناس‌های چاپ‌شده و همچنین نگاهداری حساب داراییهای موضوع ماده ۵ و صورت جواهرات سلطنتی و

تنظیم مقررات مربوط به نمایش و نظارت بر ورود و خروج آنها از خزانه بانک و بعلاوه نظارت در معدوم کردن اسکناسهایی که باید از جریان خارج شود می‌باشد.»

در نتیجه در حال حاضر هم برخی وظایف حاکمیتی دولت توسط بانک مرکزی به عنوان یک شرکت دولتی انجام می‌شود و هم برخی از ارکان بانک مرکزی از جمله شورای پول و اعتبار و هیأت نظارت اندوخته اسکناس دارای ماهیت حاکمیتی هستند. بنابراین دو راه حل قابل پیش‌بینی است: یکم یا باید وظایف و ارکان حاکمیتی از بانک مرکزی با اصلاح قوانین مذکور در این قسمت تفکیک و به وزارتخانه یا موسسه دولتی تخصصی منتقل شود. دوم یا این که برای تصدی وظایف حاکمیتی توسط بانک مرکزی و ارکان حاکمیتی آن در ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ استثنا قائل شد. به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت وظایف و ساختار بانک مرکزی باید راه حل دوم انتخاب شود.

۲. توسعه انجمن یا کانون بانکها

طبق ماده ۱۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دولت موظف است حداکثر ظرف شش ماه زمینه‌های تأسیس انجمن صنفی - حرفه‌ای (بانکی) را به صورت سازمان مردم نهاد فراهم نماید. این انجمن برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط (بانکی) فعالیت می‌نماید. دستگاههای اجرائی (بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار) موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی أخذ نمایند.

در ماده ۲۸ قانون پولی و بانکی کشور آمده است که «الف - کلیه بانکهایی که در ایران کار می‌کنند عضو کانون بانکها شناخته می‌شوند. ب - کانون بانکها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید اداره خواهد شد.»

اما در لایحه قانونی انحلال کانون بانکها مصوب ۱۳۵۸، ۱۲، ۱۸ شورای انقلاب آمده است که «ماده واحده - کانون بانکهای ایران از تاریخ تصویب این قانون منحل اعلام می‌گردد و کارکنان

آن به تشخیص شورای عالی بانکها به شبکه بانکی و یاسایر مؤسسات منتقل و یا بازخرید خواهند شد.

ترتیب انحلال کانون را شورای عالی بانکها خواهد داد. گزارش توجیهی در مورد نحوه استفاده از محل کانون وسیله شورای عالی بانکها تنظیم و برای اتخاذ تصمیم به شورای انقلاب ارائه خواهد گردید.»

در نتیجه این قانون کانون بانکها منحل گردید و طبق لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸،۷،۲ شورای انقلاب، شورای عالی بانکها به عنوان یک رکن دولتی برای اداره بانکها تشکیل شد زیرا همه بانکهای کشور طبق قانون ملی شدن بانکها مصوب ۵۸،۳،۱۷ انقلاب دولتی شده بودند.

تا اینکه پس از ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورخ ۱۳۸۶/۴/۵ طبق ماده (۶) «قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها»، شورای عالی بانکها منحل و وظایف آن به هیأت مدیره بانکها واگذار گردید.

پس از تشکیل بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی طبق «قانون اجازه تأسیس بانکهای غیر دولتی» به تاریخ ۱۳۷۹،۱،۲۱، این بانکها و مؤسسات در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۸ «انجمن صنفی (کانون) بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی» را با هدف ایجاد هماهنگی بین بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو تشکیل دادند. این کانون با استناد به ماده ۳۱ قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آئین نامه مصوب دی ماه ۱۳۷۱ هیأت وزیران در اداره کل سازمانهای کارگری و کار فرمایی به ثبت رسید.

بنابراین باتوجه به موجود بودن کانون بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی، حکم ابتدایی ماده ۱۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برای تأسیس انجمن یا کانون بانکها محقق شده است ولی باید لایحه قانونی انحلال کانون بانکها مصوب ۱۳۵۸،۱۲،۱۸ شورای انقلاب لغو شود و باید کانون موضوع ماده ۳۸ قانون پولی و بانکی کشور، طبق ماده ۱۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و

تکنولوژی در رشته بانکی فعالیت کند. لذا جهت تصریح این حکم لازم است که ماده ۲۸ قانون پولی و بانکی کشور اصلاح شود. یا این که می‌توان اساسنامه کانون بانکها را در این زمینه اصلاح کرد.

همچنین لازم است که جهت عملیاتی شدن حکم قسمت دوم ماده ۱۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ترکیب شورای پول و اعتبار در بند «ب» ماده (۱۸) ماده قانون پولی و بانکی کشور، که به موجب بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اصلاح شده، به گونه‌ای اصلاح شود که نقش کانون بانکها در این شورا افزایش یابد.

۳. محدودیت در تعیین قیمت فروش خدمات بانکی (نرخ بهره)

در جزء «ج» قسمت الزامات و اگذاری بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یعنی سیاستهای کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی چنین آمده است: «ج» جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام گردد. این امر به‌طور ناقص در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است.^۱ طبق ماده (۹۰) چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش خدمات بانکهای غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را بپردازد.

در ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور آمده است که «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند: بند ۱- تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وامها که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد نرخهای مختلف تعیین شود.

بند ۴- تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانکها.»

^۱ ماده (۹۰) در ابتدا در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به این صورت در مجلس شورای اسلامی تصویب شده بود: «هرگونه قیمتگذاری دولتی محصولات تولیدی بنگاه‌های مشمول واگذاری و سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی ممنوع است. تبصره: ... و آن چه به عنوان ماده (۹۰) باقی مانده همان تبصره بود. زیرا صدر این ماده پس از اعاده از شورای نگهبان در مجلس شورای اسلامی حذف شد.

همچنین در ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا آمده است که «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت‌وزیران 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 انتخاب‌طرحهای 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. 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 حق‌الوکاله بکارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری که 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، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، نسبه، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض‌الحسنه 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.»

بنابراین اگر اجرای ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا توسط بانک مرکزی به‌گونه‌ای باشد که باعث شود که قیمت خدمات بانکی برای بانکهای غیردولتی را تعیین کند دولت باید طبق ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را به این بانکها بپردازد. همچنین طبق بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ در راستای «اصلاح قیمت‌گذاری محصولات» لازم است که ماده ۱۴

قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا به گونه‌ای اصلاح شود که تعیین نرخها در بازار پولی و بانکی برای بانکهای غیردولتی توسط دولت انجام نگیرد.

۴. شکل حقوقی بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای

واسطه پولی

طبق ماده (۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود صرفاً در قالب شرکتهای «سهامی عام» و «تعاونی سهامی عام» مجاز به فعالیت هستند.

درحالی که در بند «الف» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور آمده است که «تشکیل بانک فقط به صورت شرکت «سهامی عام» با سهام با نام ممکن خواهد بود.» بنابراین شکل حقوقی «تعاونی سهامی عام» نیز باید به این ماده اضافه شود.

۵. محدودیت در مالکیت و سرمایه‌گذاری توسط بانکهای دولتی

طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. ولی در هر صورت سرمایه‌گذاری بانکها در بنگاههای دیگر نباید به گونه‌ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید.

در حالی که قبلاً در در بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور آمده بود که «انجام عملیات زیر برای بانکها ممنوع است:

۳- خرید سهام و مشارکت در سرمایه یک یا چند شرکت و یا خرید اوراق بهادار داخلی یا خارجی به حساب خود به میزانی بیش از آنچه بانک مرکزی ایران به موجب دستورها یا آیین‌نامه‌های خاص تعیین خواهد کرد.»

بنابراین این بند از ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور برای بانکهای دولتی باید طبق

تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شود.

قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲ اجازه زیادی به بانکها برای مشارکت و تملک در فعالیتهای تولیدی، بازرگانی خدماتی، عمرانی، مسکن و شهرسازی، صنعت و معدن و کشاورزی می‌دهد از جمله در مواد زیر:

ماده ۷ - بانکها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای گسترش فعالیت بخشهای مختلف تولیدی و بازرگانی و خدماتی قسمتی از سرمایه و یا منابع مورد نیاز این بخشها را به صورت مشارکت تأمین نمایند.

ماده ۸ - بانکها می‌توانند، در امور و یا طرحهای تولیدی و عمرانی مستقیماً به سرمایه‌گذاری مبادرت نمایند. برنامه آن گونه سرمایه‌گذاریها باید درضمن لایحه بودجه سالانه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و نتیجه ارزیابی طرح حاکی از عدم زیان‌دهی باشد.

ماده ۱۰ - بانکها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم در گسترش امر مسکن، با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، واحدهای مسکونی‌ارزان قیمت به منظور فروش اقساطی و یا اجاره به شرط تملیک احداث نمایند.

ماده ۱۱ - بانکها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور صنعت و معدن، کشاورزی و خدمات اموال منقول را بنا به درخواست مشتری و تعهد او مبنی بر خرید و مصرف و یا استفاده مستقیم مال و یا اموال مورد درخواست خریداری نموده و با اخذ تأمین به صورت اقساطی به مشتری بفروشند.

ماده ۱۲ - بانکها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور خدماتی، کشاورزی، صنعتی و معدنی، اموال منقول و غیر منقول را بنا به درخواست مشتری و تعهد او مبنی بر انجام اجاره به شرط تملیک و استفاده خود، خریداری و به صورت اجاره به شرط تملیک به مشتری واگذار نمایند.

ماده ۱۳ - بانکها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی به هر یک از عملیات ذیل مبادرت نمایند:

الف - مواد اولیه و لوازم یدکی مورد نیاز واحدهای تولیدی را بنا به درخواست این واحدها و تعهد آنها مبنی بر خرید و مصرف مواد اولیه و لوازم یدکی مورد درخواست، خریداری و به صورت نسیه به واحدهای مذکور بفروشند.

ب - آن قسم از تولیدات این واحدها را که سهل البیع باشد بنا به درخواست آنها پیش خرید نمایند.

طبق قسمت آخر، تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ یعنی «در هر صورت سرمایه‌گذاری بانکها در بنگاه‌های دیگر نباید به گونه‌ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید» باید این مواد از قانون عملیات بانکداری بدون ربا به گونه‌ای اصلاح شود که بانکها در مشارکت و سرمایه‌گذاری‌های خود محدود شوند تا به عملیات اصلی آنها یعنی اعطای تسهیلات بانکی خللی وارد نشود.

۶. سقف تملک سهام در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر

بنگاه‌های واسطه پولی

طبق ماده (۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی، ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین شده است. طبق تبصره ۱ این ماده (۵) اشخاص حقیقی سهامدار در بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی و اعضاء خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاه‌ها تعیین کنند.

این دو حکم باید به ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور اضافه شود.

۷. اقدامات قانونی برای نحوه تأسیس و اداره بانکها

طبق تبصره ۲ ماده (۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد، اقدامات قانونی لازم را ظرف مهلت سه ماه در خصوص «نحوه تأسیس و اداره» بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی به انجام رساند. درحالی که قبل از آن طبق قسمت سوم قانون پولی و بانکی کشور یعنی بانکداری (در سه فصل شامل فصل اول، شرائط تأسیس بانک، فصل دوم، شرائط و نحوه فعالیت بانکها و فصل سوم، ترتیب انحلال و ورشکستگی بانکها) بوده است. ازجمله این اقدامات قانونی این است که قوانین و مقررات بانکهای دولتی و غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی را با احکام قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تطبیق دهد.

۱-۲- قوانین بیمه تجاری

صنعت بیمه کشور طی دوران بعد از انقلاب دوره‌های مالکیتی متفاوتی را سپری کرده است و ساختار مالکیت و فضای کسب و کار متناسب با آن در این دوره‌ها بر عملکرد این صنعت بسیار تاثیرگذار بوده است. با این که در دوران قبل از انقلاب علاوه بر دو شرکت خارجی، ۱۰ شرکت ایرانی وابسته به بخش خصوصی نیز فعالیت می‌کردند ولی بعد از انقلاب اسلامی همگی ملی شدند و اداره آنها به دولت واگذار شد.

شورای انقلاب در تیرماه ۱۳۵۸ همه‌ی شرکت‌های بیمه‌ی ایرانی را ملی اعلام کرد و بر پایه‌ی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، همه‌ی فعالیتهای بیمه‌ای دولتی اعلام شد. در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱، تنها سه شرکت بیمه‌ی ایران، آسیا و البرز مجوز صادر کردن بیمه‌نامه را دریافت کردند. در سال ۱۳۶۲ نیز صندوق بیمه محصولات کشاورزی از سال ۱۳۶۴ در زیرمجموعه بانک کشاورزی شروع به کار کرد. سپس در سال ۱۳۶۷ از ادغام ده شرکت بیمه‌ای دیگر، شرکت بیمه‌ی دانا پدید آمد. از سال ۱۳۷۳ نیز، شرکت بیمه‌ی توسعه‌ی صادرات کار خود را آغاز کرد و شمار شرکت‌های بیمه دولتی به شش شرکت رسید.

هیات وزیران در شهریور ۱۳۷۹ مقررات تاسیس و فعالیت موسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری - صنعتی را تصویب کرد. همچنین مجلس شورای اسلامی در شهریور ۱۳۸۰ با تصویب ماده واحده‌ای اجازه تاسیس موسسه‌های بیمه غیردولتی را به اشخاص داخلی داد تا زمینه فعالیت

بیمه‌های خصوصی در کشور فراهم شود. با این مجوز ورود شرکتهای بیمه خصوصی به بازار بیمه آزاد شد. با تصویب این قانون ۱۵ شرکت بیمه غیردولتی تا سال ۱۳۸۸ تأسیس شده است. طبق ماده (۳۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ نیز نوعی آزادسازی در بازار بیمه اتفاق افتاد: زیرا انجام بیمه‌های دستگاههای دولتی که طبق ماده (۳۰) قانون بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ به صورت انحصاری با شرکت بیمه ایران بود، موقوف‌الاجراء شد و به دستگاههای دولتی اجازه داده شد نسبت به عقد قرارداد بیمه با شرکتهای بیمه داخلی اقدام کنند. این ماده در ماده (۴۲) قانون برنامه چهارم توسعه برای دوره (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز تنفیذ گردید. با ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و تصویب قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ۱۳۸۷ قرار شد ۸۰ درصد سهام سه شرکت بیمه دولتی شامل بیمه البرز، بیمه دانا و بیمه آسیا، که جزو گروه دو این قانون محسوب می‌شوند، به بخش خصوصی، تعاونی (از جمله سهام عدالت) و عمومی غیردولتی واگذار شوند. درحالی که بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، که جزو گروه سه قرار گرفتند، باید صددرصد سهام آنها در اختیار دولت باقی بماند. تاکنون ۸۰ درصد از مالکیت سهام دو شرکت بیمه البرز و آسیا در بورس اوراق بهادار به بخش غیردولتی واگذار شده است.

الف- چارچوب کلی قوانین بیمه‌ای

۱. قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶

۲. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحیه بعدی

این قانون به عنوان بهترین قانون صنعت بیمه در دو بخش تنظیم شده و شامل اجزای زیر است:

بخش اول - بیمه مرکزی ایران (قسمت اول - تشکیل و موضوع، قسمت دوم - وظایف و اختیارات، قسمت سوم - ارکان بیمه مرکزی ایران (مجمع عمومی، شورای عالی بیمه، هیأت عامل و بازرسان) قسمت چهارم - مقررات مختلف

بخش دوم: بیمه‌گری (قسمت اول - مؤسسات بیمه (فصل اول - کلیات، فصل دوم - صدور پروانه، فصل سوم - ابطال پروانه و فصل چهارم - مقررات مربوط به مؤسسات بیمه خارجی)،

قسمت دوم - انحلال و ورشکستگی، قسمت سوم - انتقال عملیات و ادغام و قسمت چهارم -
مقررات مختلف)

۳. قانون اداره امور شرکتهای بیمه مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحیه بعدی

۴. قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیردولتی مصوب ۱۳۸۰

ب- دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قوانین بیمه‌ای

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به‌طور صریح و ضمنی بر قوانین و مقررات صنعت بیمه کشور تاثیر دارد. در این قسمت، دلالتهای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قوانین بیمه‌ای در موارد زیر استخراج شده است.

۱. طبق ماده (۲) فقط "بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران" جزو گروه سه فعالیتهای اقتصادی قرار گرفته است که باید دولتی بمانند و سایر بیمه‌های دولتی (شامل آسیا، البرز و دانا) جزو گروه دو بوده که دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام آنها را واگذار کند.

۲. طبق بند «ب» ماده (۴) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیتهای بیمه‌ای، به عنوان فعالیتهای گروه دو، برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز است.

۳. طبق ماده (۷) بیمه مرکزی موظف است پاسخ متقاضی صدور پروانه را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست کتباً بدهد. در صورت مثبت بودن پاسخ، بیمه مرکزی موظف است فهرست مدارک مورد نیاز و عنداللزوم صورت هزینه های قانونی را کتباً به متقاضی اعلام و پس از دریافت مدارک کامل و اسناد واریز وجوه مورد نیاز به حسابهای اعلام شده، حداکثر ظرف یک‌ماه نسبت به صدور پروانه اقدام نماید. طبق تبصره ۵ ماده (۷) بیمه مرکزی به عنوان مرجعی که مجوز یا پروانه فعالیت بیمه‌ای صادر می‌کند، موظف است هر شش ماه یکبار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در زمینه بیمه‌ای را در اختیار متقاضیان قرار داده و برای اطلاع عموم منتشر کند.

۴. طبق بند «الف» ماده (۱۳) دولت مکلف است در شرکتهایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند (مانند بیمه مرکزی) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را، که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود، طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

۵. طبق ماده ۱۵ دولت موظف است حداکثر ظرف شش‌ماه زمینه‌های تأسیس انجمن صنفی - حرفه‌ای (بیمه‌ای) را به صورت سازمان مردم نهاد فراهم نماید. این انجمن برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط (بیمه‌ای) فعالیت می‌نماید. دستگاههای اجرایی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی اخذ نمایند.

۶. طبق ماده (۴۴) و (۴۵) برخی اعمال (از جمله در بازار بیمه) که به اخلاف در رقابت منجر می‌شود، ممنوع است.

۷. طبق ماده (۹۰) چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاههای بخش غیردولتی (از جمله بیمه‌ها) 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 کند.

ج- مغایرتها و الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ درخصوص قوانین بیمه‌ای

۱. وظایف حاکمیتی بیمه مرکزی

طبق بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دولت مکلف است در شرکتهایی که با رعایت ماده (۳) این قانون در بخش دولتی باقی می‌مانند (مانند بیمه مرکزی) کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای

دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند. بیمه مرکزی ایران طبق ماده (۱) و ماده (۲) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ به عنوان یک شرکت دولتی شناخته می‌شود که طبق ماده (۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در بخش دولتی باقی می‌ماند.

اما بیمه مرکزی ایران دارای وظایف حاکمیتی متعدد و نیز دارای یک رکن با ماهیت حاکمیتی (شورای عالی بیمه) است. مهمترین وظایف حاکمیتی بیمه مرکزی طبق ماده (۵) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری موارد زیر است:

بند ۱- تهیه آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرای امر بیمه در ایران لازم باشد با توجه به مفاد این قانون.

بند ۲- تهیه اطلاعات لازم از فعالیتهای کلیه مؤسسات بیمه که در ایران کار می‌کنند.

بند ۷- ارشاد و هدایت و نظارت بر مؤسسات بیمه و حمایت از آنها در جهت حفظ سلامت بازار بیمه و تنظیم امور نمایندگی و دلالی و بیمه و نظارت بر امور بیمه اتکایی و جلوگیری از رقابتهای مکارانه و ناسالم.

شورای عالی بیمه نیز به عنوان یک رکن حاکمیتی بیمه مرکزی است که طبق ماده (۶) و مواد (۱۰) تا (۱۷) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری تشکیل می‌شود. طبق ماده ۱۷ این قانون، وظایف شورای عالی بیمه به شرح زیر است که همگی ماهیت حاکمیتی دارد:

۱- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه مؤسسات بیمه طبق مقررات این قانون و پیشنهاد آن به مجمع عمومی.

۲- تصویب نمونه ترازنامه که باید مورد استفاده مؤسسات بیمه قرار گیرد.

۳- تعیین انواع معاملات بیمه و شرایط عمومی بیمه‌نامه‌ها و نظارت بر امور بیمه‌های اتکائی.

۴- تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم.

۵- تصویب آیین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت مؤسسات بیمه.

۶- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به گزارش بیمه مرکزی ایران درباره عملیات و فعالیتهای مؤسسات بیمه در ایران که حداقل هر شش ماه یک بار باید تسلیم شود.

۷- اظهار نظر درباره هر گونه پیشنهاد که از طرف رییس شورای عالی بیمه به آن ارجاع می‌شود.

۸- انجام سایر وظایفی که این قانون برای آن تعیین نموده است.

بنابراین برای این که بند «الف» ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اجرا شود لازم است که وظایف و ارکان حاکمیتی بیمه مرکزی ایران از آن تفکیک و به موسسه و سازمان تخصصی دولتی سپرده شود. یا این که با اصلاح بند «الف» ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برای بیمه مرکزی ایران نیز همچون بانک مرکزی برای تداوم وظایف حاکمیتی استثنا قائل شد. در نتیجه لازم است که وظایف تصدیگری بیمه مرکزی مانند بیمه اتکایی اجباری از آن گرفته شود.

همچنین، لازم است که نقش بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با فعالیتهای بیمه‌ای افزایش یابد زیرا طبق ماده ۱۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دولت موظف است حداکثر ظرف شش‌ماه زمینه‌های تأسیس انجمن صنفی - حرفه‌ای (بیمه‌ای) را به صورت سازمان مردم نهاد فراهم نماید. این انجمن برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط (بیمه‌ای) فعالیت نماید. بنابراین لازم است که ترکیب شورای عالی بیمه به عنوان نهاد اصلی تنظیم مقررات بیمه‌ای با اعضای بیشتری از بخش خصوصی و انجمن‌های مرتبط مانند سندیکای بیمه اصلاح شود.

۲. نظام نظارتی سنتی بیمه

تعیین میزان کارمزد و حق بیمه (بند «۴» ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری) و نیز تعیین نحوه به کار انداختن اندوخته‌های شرکتهای بیمه (ماده ۶۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری) از مصادیق نظام نظارتی سنتی در صنعت بیمه ایران است که لازم است در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شود.

طبق بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی درباره لزوم اصلاح نحوه قیمت‌گذاری محصولات بنگاه‌های مشمول واگذاری و طبق ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که به طور ضمنی بیان می‌کند: چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش خدمات بیمه‌های غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را به آنها بپردازد. لازم است که نظام تعرفه‌گذاری در صنعت بیمه تغییر کند.

در بند «۴» ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، «تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم» جزو وظایف شورای عالی بیمه در نظر گرفته شده است. این حکم قانونی به شورای عالی بیمه مجوز می‌دهد که تعرفه‌های بیمه در شرکتهای بیمه دولتی و غیردولتی را تعیین کند. این امر مغایر با ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیست ولی لازم است دولت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را محاسبه و به شرکتهای بیمه‌ای غیردولتی بپردازد.

بند «۴» ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری با بند «الف» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در پی توسعه بخش غیردولتی است نیز در تعارض است. زیرا تعرفه‌گذاری (قیمت‌گذاری) یکی از مهمترین موانع توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی است. همچنین این بند از قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری منطبق با نظام نظارتی تعرفه‌ای سنتی است که لازم است این نظام به عنوان برنامه مکمل خصوصی‌سازی در صنعت بیمه تغییر کند.

در صنعت بیمه حرکت از نظارت فنی (تعرفه‌ای)^۱ به نظارت مالی^۲ در دنیای امروز، از جمله تحولاتی است که تقریباً در تمامی کشورهای پیشرو دیده می‌شود. اگر نهادهای ناظر بخواهند با روش‌های قدیمی بر صنعت بیمه تحول‌یافته و توسعه‌یافته از ابعاد گوناگون نظارت کنند، بی شک نظارت فنی نه تنها کارآمد نیست بلکه می‌تواند مانعی جهت توسعه صنعت در بعضی از ابعاد ایجاد کند.

در برخی از کشورها مانند ایران، نهاد نظارتی فعلی در محدودترین شکل، تمام فعالیت‌های بیمه‌ای از مرحله اعطای مجوز، تعیین نرخ تعرفه و تصویب مفاد و شرایط بیمه‌نامه گرفته تا شرایط ویزه‌ای مانند انتقالات پرتفوی و ادغام‌ها همگی را تحت کنترل دارد. به عبارتی نظام نظارتی بیمه در ایران، نظام فنی (تعرفه‌ای) است. در کشورهای با اقتصاد آزاد، نظارت مالی در کانون توجه نظارت بر بازار بیمه قرار دارد و مفهوم توانگری برای تعیین کارایی مالی واقعی شرکت بیمه به کار می‌رود.

^۱ نظارت فنی (تعرفه‌ای) عبارت است از: نظارت بر نرخ و تعرفه حق بیمه، شرایط عمومی و خصوصی بیمه‌نامه‌ها، کنترل اندوخته‌های حق بیمه و خسارت در هر سال و در رشته‌های گوناگون بیمه‌ها، کنترل ترازنامه‌ها از نظر فنی، تعیین نرخهای جدید حق بیمه و نظارت بر اندوخته‌های ریاضی بیمه عمر.

^۲ نظارت مالی عبارت است از: رسیدگی به وضع مالی و دارایی شرکت بیمه از جهت هزینه‌ها، بدهکاری‌ها و بستانکاری‌ها و تعهدهای آن و بررسی شیوه بهره‌گیری و به‌کار انداختن اندخته‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شرکت بیمه از حیث مالی.

بنابراین برای شروع اصلاح نظام نظارت فنی (تعرفه‌ای) صنعت بیمه لازم است که بند «۴» ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری برای شرکتهای بیمه غیردولتی لغو گردد و ماده ۶۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری به‌گونه‌ای اصلاح شود که نحوه به کار انداختن اندوخته‌های شرکتهای بیمه غیردولتی برعهده خودشان قرار گیرد.

۳. اخلال در رقابت در بازار بیمه

در ماده (۴۴) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است که «هرگونه تبانی از طریق قرارداد، توافق و یا تفاهم (اعم از کتبی، الکترونیکی، شفاهی و یا عملی) بین اشخاص که یک یا چند اثر زیر را به دنبال داشته باشد به نحوی که نتیجه آن بتواند اخلال در رقابت باشد ممنوع است:

۴- ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحمیل کردن شروط قرارداد به آنها.

۶- تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص.»

از این احکام قانونی استنباط می‌شود که نباید در بازار بیمه اشخاص ملزم به قرارداد با شرکت بیمه خاصی باشند و یا این که بازار قسمتی از بازار بیمه به شرکت بیمه خاصی تعلق گرفته باشد. درحالی که طبق حکم ذیل ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ «وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و هر مؤسسه دیگری که اکثریت سرمایه آن متعلق به دولت یا سازمانهای مزبور می‌باشد و یا تحت نظر دولت و یا سازمانهای مزبور اداره می‌شود موظفند بیمه‌ای خود را منحصرأ در شرکت سهامی بیمه ایران انجام دهند.»

این حکم در (۳۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ موقوف‌الاجراء شد و به دستگاههای دولتی اجازه داده شد نسبت به عقد قرارداد بیمه با شرکتهای بیمه داخلی اقدام کنند. همچنین این ماده در ماده ۴۲ قانون برنامه چهارم توسعه برای دوره (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز تنفیذ گردید. همچنین در ماده (۱۰۹) لایحه برنامه پنجم توسعه حذف ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری پیش‌بینی شده است. با این حال لازم است در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی این ماده به‌طور دائم حذف شود.

در ماده ۳۴ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری نیز تبعیض دیگری برای برخی شرکت‌های بیمه‌ای در نظر گرفته شده است به این صورت که «احکام مواد ۳۱ و ۳۲ و ۳۳ شامل مؤسسات بیمه‌ای که صاحب سهم آن دولت یا بنیاد پهلوی است نمی‌شود». این ماده نیز لازم است در راستای قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و باقی ماندن فقط ۲۰ درصد سهام دولت در شرکت‌های بیمه آسیا، البرز و دانا به گونه‌ای اصلاح شود که فقط شامل بیمه مرکزی ایران و شرکت بیمه ایران باشد.

۴. صدور پروانه فعالیت بیمه‌ای

طبق ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بیمه مرکزی موظف است پاسخ متقاضی صدور پروانه را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست کتباً بدهد. در صورت مثبت بودن پاسخ، حداکثر ظرف یک‌ماه نسبت به صدور پروانه اقدام نماید. در حالی که در طبق ماده ۳۹ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری برای صدور پروانه، بیمه مرکزی ایران مکلف است حداکثر ظرف مدت شصت روز از تاریخ تسلیم آخرین مدارک و اطلاعات خواسته شده با رعایت مفاد بند یک ماده ۱۷ نظر مجمع عمومی را اعم از قبول یا رد تقاضا کتباً به متقاضی اعلام نماید. بنابراین این مهلت شصت روزه طبق طبق ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باید به ده روز کاهش یابد.

۱-۳- قوانین بورس

بورس اوراق بهادار در ایران از سال ۱۳۴۶ شروع به فعالیت کرد و طی ده سال ابتدایی بسیار رشد کرد. با شروع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و سپس جنگ تحمیلی بورس در ایران بسیار آسیب دید با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ کلیه معاملات بورس اوراق بهادار در کشور متوقف شد. پس از جنگ تحمیلی و در سال ۱۳۶۹ بورس تهران فعالیت خود را آغاز کرد و تاکنون روند توسعه‌ای خود را ادامه داده است. با این که بورس‌ها و معاملات اوراق بهادار در کشور دارای مشکلاتی در زمینه اجرا و فرهنگ عمومی است با این حال در زمینه حقوقی، قوانین نسبتاً مناسبی وجود دارد که لازم است با توجه به شرایط اقتصاد کشور در راستای اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانونی تکمیل گردد.

الف- چارچوب کلی قوانین بورس

۱. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴

این قانون در هفت فصل به شرح زیر تنظیم شده است: فصل اول - تعاریف و اصطلاحات، فصل دوم - ارکان بازار اوراق بهادار، فصل سوم - بازار اولیه، فصل چهارم - بازار ثانویه، فصل پنجم - اطلاع‌رسانی در بازارهای اولیه و ثانویه، فصل ششم - جرایم و مجازات‌ها و فصل هفتم - مقررات متفرقه.

۲. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجراء سیاستهای کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸

ب- دلالت‌های قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر قوانین بورس

باتوجه به این که قوانین بازار اوراق بهادار در کشور در سالهای اخیر و با درک شرایط جدید به تصویب رسیده است این قوانین چندان نیازی ندارد که با توجه به قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شود. فقط در دو مورد، سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قانون اجرایی آن الزاماتی بر بورس اوراق بهادار دارد.

۱. سقف مالکیت مؤسسات عمومی غیردولتی

در سالهای اخیر و به‌ویژه پس از ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی همواره یک معضل مهم در برنامه خصوصی‌سازی کشور وجود داشته است که از آن به گسترش «بخش شبه‌دولتی» یاد می‌شود. این بخش شامل نهادها، مؤسسات و شرکتهایی می‌شود که هرچند تحت کنترل دولت و حکومت هستند ولی از نظر قانون «غیردولتی» محسوب می‌شوند. بنابراین دولت با استفاده از این بخش توانسته است مالکیت دولتی را به غیردولتی تبدیل کرده و همچنان سیطره خود بر بنگاه‌های اقتصادی را ادامه دهد.

طبق ماده ۶ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴، مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکتهای تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا

و یا خدمت را دارند. لذا تأدیه بدهی‌های دولت به این مؤسسات، نهادها و شرکتها از طریق واگذاری سهام موضوع این قانون تنها با رعایت سقف‌های مقرر در این قانون مجاز است.

این ماده قانونی خود در نگارش و در اجرا دچار اشکالاتی است از جمله این که:

- در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ چندین بار از «بخش عمومی غیردولتی» نام برده شده است ولی در این ماده از «مؤسسات عمومی غیردولتی» موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶. در حالی که در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی نیز از «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» یاد شده است.

در هر حال، «بخش غیردولتی» در کشور شامل مؤسسات متنوع و با ماهیت متفاوتی است: ۱۷ مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی فهرست موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، ۴ مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی مذکور در قوانین تاسیس آنها، چند مؤسسه غیردولتی خارج از این دو مورد مذکور مانند صندوق ذخیره بسیجیان و صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق‌های بازنشستگی، صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان ورزش و ...، چندین شرکت زیرمجموعه بانکها و بیمه‌های دولتی، چند بنیاد تعاون زیرمجموعه نیروهای نظامی و انتظامی، چندین شرکت مربوط به طرح سهام عدالت، چندین شرکت با سهام کمتر از ۵۰ درصد دولتی و مؤسسات و شرکتهای مربوط به اشخاص حقیقی.

- اشکال دیگر مربوط به معیاری است که محدودیت تملک سهام توسط مؤسسات عمومی غیردولتی را تعیین می‌کند. «چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت» به عنوان معیار انتخاب شده است در حالی که در عمل نمی‌توان این معیار را به دقت محاسبه کرد. به‌ویژه هنگامی که این مؤسسات از طریق شرکتهای تابعه و وابسته متعدد در شرکتها کنترل و نفوذ دارند. لذا باید بر مبنای «سهام هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی از هر شرکت» معیار انتخاب می‌شد.

بنابراین حکم ماده (۶) نمی‌تواند مانع تسلط «بخش عمومی غیردولتی» یا «شبه دولتی» بر فعالیتهای اقتصادی کشور شود. با این حال، وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان بورس و اوراق بهادار و شورای عالی بورس و اوراق بهادار باید این ماده را اجرا کنند.

به نظر می‌رسد که در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید هم ماده (۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شود، هم قوانین مربوط به مؤسسات غیردولتی به

گونه‌ای اصلاح شود که نقش ذینفعان خود موسسات در کنترل آنها افزایش و نقش دولت در مدیریت این موسسات محدود شود و هم در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران اصلاحات لازم صورت گیرد.

واقعیات موجود نشان می‌دهد که محدود کردن سهامداری غیردولتی‌ها در کوتاه‌مدت عوارض ناگواری بر بورس سهام کشور دارد و این امر به یک اصلاحات قانونی مداوم، مرحله به مرحله و بلندمدت نیاز دارد. در کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌شود در یک سقف بالا سهامداری موسسات عمومی غیردولتی محدود شود تا عوارض نامطلوب آن بر بورس اندک باشد. به این ترتیب که ماده پیشنهادی زیر به قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران اضافه شود:

«نهاده‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن، صندوق‌های بازنشستگی، ذخیره و سرمایه‌گذاری و شرکتها و بنیادهای تعاونی با بیش از ۱۰۰۰ عضو و شرکتهایی که این موسسات، صندوق‌ها، و شرکتها و بنیادها در آنها بیش از ۲۰ درصد سهام دارند، حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مشترکاً و منفرداً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) از سهام هر یک از شرکتهای پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار را دارند»

۲. تملک سهام بدون اخلاف در رقابت

طبق ماده (۴۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴، هیچ شخص حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه یا سهام شرکتها یا بنگاههای دیگر را به نحوی تملک کند که موجب اخلاف در رقابت در یک و یا چند بازار گردد. این حکم نیز صراحتاً به بورس اوراق بهادار مربوط می‌شود و برای بورس لازم‌الاجراست.

۲- قوانین کسب و کار

در این بخش، قوانین مربوط به کار، تامین اجتماعی، تجارت و شرکتهای تعاونی در ارتباط با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تحلیل می‌شود.

۲-۱- قوانین کار و تامین اجتماعی

به‌جهت اهمیت موضوع تغییر قوانین در حوزه کار و تامین اجتماعی در ابتدا لازم است که سابقه‌ای از این قوانین ذکر شود.

اولین بار در قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷ در مواد ۵۱۲ و ۵۱۵ راجع به اجاره اشخاص خدمه و کارگر بحث گردیده است. پس از تشکیل وزارت کار و تبلیغات در سال ۱۳۲۵ اولین قانون کار مشتمل بر ۲۱ ماده و ۱۵ تبصره در سال ۱۳۲۸ به تصویب کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی مجلس رسید. دومین قانون کار مشتمل بر ۶۰ ماده و ۳۳ تبصره در سال ۱۳۳۷ به تصویب کمیسیون مذکور در مجلس رسید که تا اواخر سال ۱۳۶۹ بر روابط کار حاکم بود. در سال ۱۳۶۹ قانون کار جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر ۱۲ فصل، ۲۰۳ ماده و ۱۲۱ تبصره به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و از ۱۴ اسفند سال ۱۳۶۹ به مورد اجرا گذاشته شد. در سال ۱۳۷۸ به موجب ماده واحده‌ای که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید کارگاه‌ها و مشاغل دارای ۵ نفر کارگر و کمتر تا پایان برنامه سوم توسعه از شمول قانون کار معاف شدند.

سابقه تأمین اجتماعی در ایران به تصویب اولین قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ باز می‌گردد که طی آن، نظامی برای بازنشستگی به وجود آمد. در اولین اقدام، طرح تشکیل «صندوق احتیاط کارگران راه‌آهن» در سال ۱۳۰۹ به تصویب دولت رسید. در این مصوبه، دولت تسهیلات خاصی را برای کارگران ضایعه دیده یا فوت شده در حین احداث راه‌آهن پیش‌بینی کرد. در سال ۱۳۱۵ «نظام‌نامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی» برای کارگران بخش صنعت به تصویب هیأت دولت رسید.

طبق قانون کار ۱۳۲۵، کارفرمایان، علاوه بر اینکه مکلف به رعایت قانون بیمه کارگران بودند، باید دو صندوق شامل صندوق بهداشت (برای کمک به کارگر در مورد بیماری‌هایی که ناشی از

کار نباشد) و صندوق تعاون (برای کمک در امور ازدواج، عایله‌مندی، بیکاری، از کار افتادگی، بازنشستگی، حاملگی و غیره) را در هر کارگاه تشکیل می‌دادند.

در سال ۱۳۲۸، وزارت کار رسماً تأسیس گردید و طبق ماده ۱۶ قانون کار مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۲۸، مقرر شد صندوقی به نام «صندوق تعاون و بیمه کارگران» برای معالجه و پرداخت غرامت کارگران تشکیل شود. در ادامه در اواخر سال ۱۳۳۱ «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» برای اولین بار به تصویب رسید و طبق آن سازمان مستقلی به نام «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» تأسیس شد. به موجب تصویب‌نامه‌ای که در سال ۱۳۴۲ به تصویب هیأت وزیران رسید، سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام یافت تا زیر نظر وزارت کار و امور اجتماعی به فعالیت خود ادامه دهد. «بیمه‌های اجتماعی روستاییان» در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید که در سال ۱۳۵۴ در سازمان تأمین اجتماعی ادغام شد. در سال ۱۳۵۱ با تصویب قانون تأمین خدمات درمانی مستخدمان دولت، «سازمان تأمین خدمات درمانی» تشکیل شد.

تشکیل وزارت رفاه اجتماعی، تحول دیگری بود که در سال ۱۳۵۳ روی داد. این وزارتخانه، تقریباً تمامی امور مربوط به بیمه درمان و رفاه اقشار مختلف جامعه را تحت پوشش خود قرار داد. در این میان، تصویب «قانون تأمین اجتماعی» در ۱۳۵۴ و تشکیل «سازمان تأمین اجتماعی» را می‌توان آغازگر تحولی نو در نظام تأمین اجتماعی کشور دانست. در سال ۱۳۵۵ با تصویب قانونی که منجر به انحلال وزارت رفاه و تشکیل وزارت بهداری و بهزیستی شد، سازمان تأمین اجتماعی به «صندوق تأمین اجتماعی» تغییر نام داد و تعهدات و امکانات درمانی آن به وزارت بهداری و بهزیستی محول شد. اما این تغییر، چندان دوام نیاورد و با تصویب لایحه‌ای در شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸، سازمان تأمین اجتماعی دوباره احیا گردید.

با وقوع انقلاب اسلامی و تغییر قانون اساسی، مبحث «تأمین اجتماعی» به طور صریح به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران راه یافت. با این حال، تا سال‌های پایانی جنگ تحمیلی، تغییرات خاصی در حوزه تأمین اجتماعی صورت نپذیرفت تا این که قانون بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶ تصویب شد. در سال ۱۳۶۷ قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان به تصویب رسید که با کاهش سن و سابقه موردنیاز برای بازنشستگی، فشار مالی بسیار سنگینی را به صندوق تأمین اجتماعی وارد کرد. در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانونی، ارایه تعهدات درمانی و اداره امور مراکز

درمانی سازمان تأمین اجتماعی از وزارت بهداشت، منتزع و به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد. در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲)، دو دیدگاه بیمه‌ای (اشاره به مشارکت مردم) و دیدگاه حمایتی (اشاره به وظیفه دولت) مورد توجه قرار گرفت. در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸) در قالب دو نظام حمایتی، یکی مبتنی بر اشتغال و بیمه (برای افرادی که توان کسب درآمد کافی و مشارکت در امر تأمین اجتماعی را دارند) و دیگری نظام حمایت‌های اجتماعی غیربیمه‌ای (برای افرادی که کم درآمد یا نیازمند هستند)، به سامان‌دهی نظام تأمین اجتماعی پرداخته شد. پس از آن، با تصویب قانون بیمه همگانی خدمات درمانی در سال ۱۳۷۳، تحولاتی در نظام بیمه خدمات درمانی کشور پدید آمد که تأثیرات مهمی بر سازمان تأمین اجتماعی گذاشت. در همین راستا، در سال ۱۳۷۶ قالیبافان خانگی فاقد کارفرما و در سال ۱۳۷۹ رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری، تحت پوشش این سازمان درآمدند.

در نیمه نخست سال ۱۳۷۹، پیش‌نویس لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در فصل پنجم برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) با عنوان "نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها" وارد شد. نهایتاً با ارایه طرح از طرف نمایندگان مجلس "تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی" در سال ۱۳۸۱ به تصویب مجلس رسید. به موازات، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ تصویب شد.

در این میان، فصل هشتم (مواد ۹۷ تا ۱۰۳) قانون برنامه چهارم (۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷) با عنوان "ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی"، به موضوعات مختلف رفاه و تأمین اجتماعی از جمله امور بیمه‌ای، حمایتی و توانبخشی، کاهش فقر و محرومیت، توانمندسازی فقرا، جلب مشارکت‌های مردمی، گسترش پوشش‌های بیمه‌ای، بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای و موارد دیگر پرداخته است.^۱

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قانون کار و تامین اجتماعی

در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ فقط در ماده ۱۶ به‌صراحت موضوع نیروی انسانی مطرح شده است: «به‌منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در

^۱ ماهنامه اقتصاد ایران، تاریخچه تأمین اجتماعی، شماره ۱۰۱، تیر ۱۳۸۶

بناگاههای مشمول واگذاری، هیأت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد:

۱- بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۶ که برای این بناگاهها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.

۲- بازخرید بر اساس توافق.

۳ - پس از اقدامات فوق، تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و این شرط را در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکتهای واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

۴ - برای خریداران شرکتهایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند مشوقهای مالی و یا غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.

۵- آموزش و به‌کارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر راساً و یا به کمک خریداران بناگاهها با استفاده از مشوقهای مالی و غیرمالی.

تبصره ۱- اعمال مشوقهای مالی و یا غیرمالی موضوع این ماده بر اساس دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد هیأت واگذاری به تصویب شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی خواهد رسید.

تبصره ۲- خریداران مکلفند در ازاء برخورداری از مشوقهای مالی و یا غیرمالی، برنامه کتبی خود را برای حفظ سطح اشتغال موجود و بازآموزی کارکنان بنگاه در حال واگذاری به هیأت واگذاری ارائه کنند.»

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در قانون اصل اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ فقط درباره «شرکتهای مشمول واگذاری» احکامی صادر شده است که به قوانین کار، بازنشستگی و تأمین اجتماعی مربوط می‌شود. همچنین در ماده ۳۴ این قانون نیز به منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز شده است از طریق طرح سهام عدالت تا چهار درصد از مجموع ارزش سهام بناگاههای قابل واگذاری گروه دو را به دو دهک پائین درآمدی با اولویت روستائینان و عشایر با پنجاه درصد تخفیف در قیمت سهام با دوره تقسیط ده ساله و در مورد چهار دهک بعدی تقسیط تا ده سال واگذار کند و این تخفیف‌ها را به حساب کمک‌های بلاعوض به اقشار کم درآمد

منظور کند. با این حال، این دو ماده قانونی بر قوانین و مقررات مربوط به کار و تامین اجتماعی الزام جدیدی ایجاد نمی‌کند.

هرچند که اجرای سیاستهای پنج‌گانه اصل ۴۴ قانون اساسی چه در حین اجرا و چه پس از اجرا نیاز به چتر حمایت اجتماعی گسترده دارد و لازم است در راستای توسعه بخش غیردولتی، بار حق بیمه تامین اجتماعی و الزامات قانون کار برای کارفرمایان کاهش یابد. چنین امر در راستای اصل بیست و نهم^۱ قانون اساسی نیز هست.

در این راستا قوانین مختلف کار، تامین اجتماعی، بیمه بیکاری، بیمه کارگران ساختمانی، بیمه روستائیان، بیمه قالی‌بافان، بیمه رانندگان و ... را می‌توان اصلاح کرد. به عنوان نمونه، در ماده (۵) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ آمده است که «حق بیمه بیکاری به میزان (۳٪) مزد بیمه شده می‌باشد که کلاً توسط کارفرما تأمین و پرداخت خواهد شد.» درحالی که کارفرما، مسئول کار کارگر هست و نه مسئول زمان بیکاری آن در حالی که به صراحت چنین وظایفی طبق قانون اساسی برعهده دولت قرار گرفته است. بنابراین باید چنین احکامی به صورت زیر اصلاح شود: «حق بیمه بیکاری به میزان (۳٪) مزد بیمه شده می‌باشد که کلاً توسط دولت تأمین و پرداخت خواهد شد.»

۲-۲- قانون تجارت

در بین قوانین اقتصادی بی‌تردید قانون تجارت یکی از مهمترین قوانین است، مجموعه‌ای که در گستره‌ای بسیط و در عین حال منسجم مقررات مختلفی از تعریف تاجر تا قراردادهای تجاری، از اسناد تجاری تا حقوق شرکت‌ها و از ثبت تاجر تا تصفیه و ورشکستگی و حوزه‌های فراوان دیگر را به نظم می‌آورد، از این رو چه از لحاظ گستردگی موضوع‌ها و چه از باب حساسیت آنها بی‌نظیر است. قوانین مربوط به تجارت (یا قانون سازماندهی کسب و کار) در ایران در عناوین زیر تصویب شده است:

قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱.

^۱ اصل بیست و نهم «برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره، حق است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک نفر کشور تامین کند.»

لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ و اصلاحات بعدی.

قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه‌های کشور مصوب سال ۱۳۴۳

قانون صدور چک مصوب ۱۳۵۵ و اصلاحیه‌های ۱۳۷۲، ۱۳۷۶ و ۱۳۸۲ آن.

قانون ثبت شرکت‌ها مصوب ۱۳۱۰ و اصلاحیه ۱۳۴۶ و ۱۳۵۲.

قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت سال ۱۳۷۶

قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲

قانون تجارت ایران (مصوب ۱۳۱۱) که از قانون تجارت ۱۸۰۷ فرانسه اقتباس شده، علیرغم گذشت مدت زمانی طولانی از تاریخ تصویب اولیه آن و دگرگونی در شرایط اقتصاد جهانی و اوضاع و احوال اجتماعی، با تحولات اجتماعی و تغییر روابط اقتصادی و تجاری هماهنگی ندارد. این قانون که در حیطه خود قانون مادر محسوب می‌شود، توان بهره‌برداری از فن‌آوری‌های روز و نیز توان همگامی با شرایط اقتصادی امروز را ندارد و در مورد بسیاری از موضوعات تجاری نظیر سرمایه‌گذاری خارجی، تجارت الکترونیکی، تجارت دریایی، مایه تجاری، سرقتی، بورس، بانکداری، بیمه و مالکیت‌های صنعتی نارساست.^۱

با توجه نواقص فوق، لایحه اصلاح قانون تجارت طی سلسله مطالعاتی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ در دولت تهیه شد و در سال ۱۳۸۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و اکنون در مجلس در حالی بررسی و تصویب است. این لایحه دربردارنده نوآوری‌های مهمی از جمله به شرح زیر است:

- ۱- طبقه‌بندی فعالیت‌های تجاری بر مبنای اقتصاد نوین.
- ۲- سازگاری با کنوانسیون‌های بین‌المللی.
- ۳- ابهام‌زدایی از تعاریف و مفاهیم به کار رفته در قانون.
- ۴- توسعه اقتصاد رسمی و پیشگیری از اقتصاد غیر رسمی.
- ۵- شفاف‌سازی فضای تجاری، به عنوان مثال دسترسی یا انتشار اطلاعات.
- ۶- مورد توجه قرار گرفتن فضا و فرآیندهای اقتصاد نوین و تجارت الکترونیکی.
- ۷- تقویت ضمانت اجرای قانون.
- ۸- پیش‌بینی نهادهای لازم برای انجام وظایف حاکمیتی برآمده از قانون.

۱ معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴، لایحه اصلاح قانون تجارت: فرآیند و اصول تدوین و نوآوری‌ها، دفتر مطالعات اقتصادی، صص ۸-۴۰.

۹- مورد توجه واقع شدن رانت‌زدایی و پیشگیری از فساد.

۱۰- توجه به تفکیک خاستگاه مدیریت و مالکیت (در عین نظم رابطه و مسئولیت).^۱

با تمام این اوصاف، برخی دیگر نیز ادعا دارند که قانون تجارت، با وجود قدیمی بودن، نیاز ندارد به‌طور کلی تغییر کند. زیرا طی سالهای گذشته، آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، چاره‌جویی خود فعالین اقتصادی مانند بانکها و رویه‌های قضایی توانسته است نواقص قانون تجارت را برطرف کند. اصلاح یا تغییر قانون تجارت به عنوان یکی از پنج قانون مهم کشور تأثیرات مهمی بر نظم حقوقی کنونی در حوزه تجارت و اقتصاد خواهد داشت و اصلاح آن نیازمند آسیب‌شناسی و مطالعات منسجم‌تری است.^۲

با این شرایط به نظر می‌رسد ارائه پیشنهاد برای اصلاح قانون تجارت با توجه به الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باید بسیار با احتیاط و در چارچوب لایحه تجارت در حال بررسی صورت گیرد. هرچند، سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به دلیل این که فضای اقتصادی کشور را متحول خواهد کرد خود یکی از مهمترین دلایل اصلاح قانون تجارت با توجه به نیازهای اقتصاد جدید کشور است.

قانون تجارت و قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

از مباحثی که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به قانون تجارت مربوط می‌شود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. ممنوعیت تصدی همزمان سمت مدیریتی در دو بنگاه مرتبط یا مشابه

جهت جلوگیری از احتمال بروز رویه‌های رقابتی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ پیش‌بینی شده است که روابط بین بنگاه‌های مرتبط کاهش یابد. بر همین اساس، طبق ماده (۴۶) این قانون «هیچ یک از مدیران، مشاوران یا سایر کارکنان شرکت یا بنگاه مجاز نیستند با هدف ایجاد محدودیت یا اخلال در رقابت در یک و یا چند بازار، به طور همزمان متصدی سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه باشند.» این حکم در واقع به نوعی ماده

^۱ همان

^۲ عالی‌پناه، علیرضا، ۱۳۸۸، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه تجارت: ارزیابی کلی لایحه، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۵۹۹، صص ۲-۴.

(۱۱۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ را اصلاح می‌کند. در ماده اخیر اشخاصی که نمی‌توانند به مدیریت شرکت انتخاب شوند مشخص شده است. به این افراد باید یک بند جدید برگرفته از ماده (۴۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به صورت زیر اضافه شود:

«۳- کسانی که به طور همزمان متصدی سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه باشند.»

۲. لزوم اصلاح ساختار مدیریت شرکتها

هرچند در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برای اصلاح ساختار مدیریت شرکتها به‌ویژه شرکت‌های بزرگ (سهامی عام یا تعاونی سهامی عام) حکمی وجود ندارد. ولی از الزامات فضای اقتصادی پس از سیاستهای کلی اصل ۴۴ این است که سعی شود کیفیت مدیریت در شرکت‌های بزرگ و با سهامداران زیاد بهبود یابد. در این زمینه در بند (ج) سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی قسمت الزامات و اگذاری آمده نیز بر بهبود مدیریت شرکتها تاکید شده است:

«ج) جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام گردد.

هـ به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور، اقدامات لازم جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد.»

در این راستا می‌توان با اصلاح ماده (۱۲۴) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت و تغییر شرایط انتخاب مدیرعامل و روابط آن با هیأت مدیره در ساختار مدیریت شرکتها به‌گونه‌ای سازماندهی کرد که نقش نظارتی هیأت مدیره افزایش یابد و مدیرعامل در قبال امور اجرایی شرکت مسئولیت‌پذیرتر باشد. اصول حکمرانی شرکتی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در این زمینه مطرح می‌کند که بهتر است مدیرعامل با رئیس هیأت مدیره متفاوت باشد.^۱ موضوع دیگر در این زمینه، انتخاب مدیرعامل خارج از اعضای هیأت مدیره است.

^۱ OECD Principles of Corporate Governance, ۲۰۰۴.

طبق ماده (۱۲۴) لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت، انتخاب مدیر عامل به این صورت است که: «هیأت مدیره باید اقلاً یک نفر شخص حقیقی را به مدیریت عامل شرکت برگزیند و حدود اختیارات و مدت تصدی و حق الزحمه او را تعیین کند در صورتی که مدیر عامل عضو هیأت مدیره باشد دوره مدیریت عامل او از مدت عضویت او در هیأت مدیره بیشتر نخواهد بود. مدیر عامل شرکت نمی‌تواند در عین حال رئیس هیأت مدیره همان شرکت باشد مگر با تصویب سه چهارم آراء حاضر در مجمع عمومی.

تبصره - هیأت مدیره در هر موقع می‌تواند مدیر عامل را عزل نماید.»

در صورتی که این ماده می‌تواند دو اصلاح داشته باشد:

۱. یکی نبودن مدیر عامل و رئیس هیأت مدیره با حذف عبارت « مگر با تصویب سه چهارم آراء حاضر در مجمع عمومی.»

۲. عضو نبودن مدیر عامل در هیأت مدیره با اصلاح عبارت «در صورتی که مدیر عامل عضو هیأت مدیره باشد دوره مدیریت عامل او از مدت عضویت او در هیأت مدیره بیشتر نخواهد بود.» به صورت این عبارت که «مدیر عامل نباید عضو هیأت مدیره باشد». اگر این اصلاح انجام شود اصلاح اول منتفی خواهد بود.

۳. محدودیت در ادغام شرکتها

به منظور جلوگیری از ایجاد انحصار در ماده (۴۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ادغام شرکتها یا بنگاهها در موارد زیر ممنوع شده است:

۱- در جریان ادغام یا در نتیجه آن اعمال مذکور در ماده (۴۵) اعمال شود.

۲- هرگاه در نتیجه ادغام، قیمت کالا یا خدمت به طور نامتعارفی افزایش یابد.

۳- هرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود.

۴- هرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل‌کننده در بازار شود.

البته این موارد استثنائاتی دارد:

تبصره ۱ - در مواردی که پیشگیری از توقف فعالیت بنگاهها و شرکتها یا دسترسی آنها به دانش فنی جز از طریق ادغام امکان‌پذیر نباشد، هر چند ادغام منجر به بندهای (۳) و (۴) این ماده شود، مجاز است.

تبصره ۲ - دامنه تمرکز شدید را شورای رقابت تعیین و اعلام می‌کند.

درحالی که قانون تجارت ایران درباره ادغام شرکتها حکمی ندارد بنابراین لازم است که این موارد در لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ درج شود و سایر شرایط ادغام شرکتها نیز به این قانون اضافه شود.

۲-۳- قانون بخش تعاونی

عنوان تعاونی حتی پیش از تصویب اولین قانون تعاون در ایران برای برخی از سازمانها استفاده شده است. برای مثال سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای انتظامی در ۱۳۳۴/۳/۲۱ پیش از تصویب اولین قانون تعاون تحت عنوان تعاونی تأسیس شده است.

قانون شرکت‌های تعاونی برای اولین بار در ۱۳۴۴/۵/۱۱ در ۱۱ ماده تصویب شد که شرکت تعاونی را شرکتی برای رفع احتیاجات مشترک شرکا و بهبود وضع مادی و اجتماعی آنان معرفی می‌کند. قانون شرکت‌های تعاونی در سال ۱۳۵۰ با تفصیل بیشتری در ۱۴۷ ماده تصویب شد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و با توجه به اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بخش تعاونی به عنوان یکی از بخش‌های اصلی اقتصاد ایران در کنار بخش دولتی و بخش خصوصی معرفی شد. با همین رویکرد، قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۰ در یازده فصل و ۷۰ ماده تصویب شد و امتیازات ویژه‌ای برای بخش تعاونی برای تحقق اهداف مندرج در قانون اساسی در این بخش ذکر شد. قانون اصلاح قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۷ برخی از مواد قانون مصوب سال ۱۳۷۰ را اصلاح کرد.

بخش تعاونی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای این سیاست‌ها نیز جایگاه ویژه‌ای دارد. بند «ب» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به توسعه بخش تعاون می‌پردازد. بر اساس این بند، مشوق‌های در نظر گرفته شده برای این بخش باید به گونه‌ای باشد که بتواند سهم بخش تعاون در اقتصاد را در پایان برنامه پنجم توسعه به ۲۵ درصد برساند. سهمی که هم اکنون در خوش‌بینانه‌ترین برآورد حدود ۷ درصد است.

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز در دو فصل به طور گسترده و مفصل موضوع بخش تعاون را طرح کرده و در برخی مواد پراکنده نیز بحث تعاون را به میان آورده است. در ماده (۱) تعاریفی از برخی انواع تعاونی ارائه شده است که در کنار تعاونیهای متعارفی که در قانون بخش تعاون معرفی شدهاند سعی دارد که گستره بخش تعاون را گسترش دهد. به عنوان مثال تعاونی سهام عام گونه جدیدی از تعاونی است که در این قانون معرفی شده و به گونه‌ای برخی از ویژگیهای شرکت‌های تعاونی و شرکت‌های سهامی عام را توأمان داراست.

فصل سوم این قانون نیز منحصرأً به سیاستهای توسعه بخش تعاون می‌پردازد که مواد ۹ تا ۱۲ را شامل شده و امتیازات و مشوق‌های مفصلی برای بخش تعاون در این مواد در نظر گرفته شده است.

علاوه بر این فصل ششم قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز به موضوع سهام عدالت می‌پردازد که مبنای اصلی و محوری این طرح بخش تعاون و گونه‌های خاصی از تعاونی است.

در مواد دیگری مانند ماده ۵، ماده ۲۰ و ماده ۲۹ نیز به بخش تعاون اشاراتی شده است. گام تکمیلی در خصوص قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاون با اتکا به بند «ح» ماده (۹) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ پیش‌بینی شده است. در این بند، وزارت تعاون موظف شده است در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرائی و مدیریتی تعاونی‌ها و بهبود سیاستهای توسعه بخش، با همکاری اطاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف شش‌ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاونی اقدام و لوایح مورد نیاز را به هیأت وزیران پیشنهاد کند.

موارد مغایر قانون بخش تعاون با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

۱. اهداف بخش تعاون

در ماده ۱ قانون بخش تعاونی اهداف متعددی برای بخش تعاونی در نظر گرفته شده است که تا حدود زیادی با اهداف سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاستها همپوشانی دارد. در قانون بخش تعاون، اهداف مانند رسیدن به اشتغال کامل، جلوگیری از

کارفرمای مطلق شدن دولت، جلوگیری از انحصار و تورم ذکر شده ولی اهداف سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاستها شامل آزادسازی، خصوصی‌سازی، توسعه بخش تعاون و مبارزه با انحصار است.

با این حال، موردی در سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاستها وجود دارد که فقرزدایی را نیز از اهداف بخش تعاونی می‌داند. شرکت تعاونی فراگیر ملی در بند ۱۰ ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام معرفی می‌شود که برای فقرزدایی از سه دهک پائین درآمدی تشکیل می‌شود. بنابراین اهداف مد نظر بخش تعاون می‌تواند با نگاه حاکم بر قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و در حد توان این بخش تعدیل شود.

۲. گسترش انواع تعاونی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

یکی از مهمترین تمهیداتی که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در کنار مشوق‌های مختلف مالی و غیر مایلی برای توسعه بخش تعاون در نظر گرفته شده ایجاد گونه‌های جدیدی از تعاونی است که برخی از امتیازات شرکت‌های سهامی (عام) را نیز دارند. این در حالی است که طبق ماده ۲ قانون بخش تعاون تنها شرکت‌هایی که با رعایت مقررات این قانون تشکیل و به ثبت برسند تعاونی شناخته می‌شوند. ولی در ماده ۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ سه نوع تعاونی معرفی شده که تنها یکی از آنها تعاونی مورد نظر ماده ۲ قانون بخش تعاون است. بند ۸ ماده قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شرکت تعاونی متعارف را شخص حقوقی می‌داند که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی و موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده‌است و اصلاحات بعدی آنها تشکیل شده باشد. اما در بند ۹ شرکت تعاونی سهامی عام را به عنوان نوعی شرکت سهامی عام که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تشکیل شده باشد معرفی می‌کند. در ماده ۱۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شرایط متعددی در ۷ بند برای این نوع تعاونی‌های در نظر گرفته که شامل موارد زیر است:

- ۱- حداکثر سهم هر شخص حقیقی، مستقیم و غیرمستقیم در زمان تأسیس و طول فعالیت نباید از نیم درصد سرمایه شرکت تجاوز کند.
- ۲- اشخاص حقوقی سهامدار شرکت تعاونی سهامی عام، هرگاه خود شرکت تعاونی فراگیر ملی یا تعاونی سهامی عام باشند حداکثر حق مالکیت ده درصد (۱۰٪) سهام را دارند. سایر اشخاص حقوقی متناسب با تعداد سهامداران مستقیم و غیرمستقیم خود حداکثر حق مالکیت پنج درصد (۵٪) از سهام را دارند.
- ۳- هر یک از اشخاص حقوقی دولتی و مجموع آنها با رعایت مفاد این قانون در مناطق کمتر توسعه یافته تا چهل و نه درصد (۴۹٪) و در سایر مناطق تا بیست درصد (۲۰٪) فعالیت‌های مجاز در این قانون مجاز به مشارکت با تعاونی از منابع داخلی خود هستند. مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز هر یک تا بیست درصد (۲۰٪) و جمعاً تا چهل و نه درصد (۴۹٪) مجاز به مشارکت هستند.
- در هر حال سهم مجموع بنگاه‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکتهای دولتی مستقیم و غیرمستقیم چه در میزان سهام و چه در کرسی‌های هیأت مدیره نباید از چهل و نه درصد (۴۹٪) بیشتر گردد.
- ۴- در زمان افزایش سرمایه، در صورتی که تمام یا برخی سهامداران از حق تقدم خود استفاده نکردند کارکنان غیرسهامدار شرکت در خرید این سهام تقدم دارند.
- ۵- مجامع عمومی در تعاونی سهامی عام که تعداد سهامداران آن از پانصد نفر بیشتر باشد با بلوک‌بندی برگزار خواهد شد. هر یک از سهامداران مخیرند از طریق بلوک، نماینده انتخاب کنند و یا مستقیماً در مجمع عمومی حضور یابند. برای رعایت حقوق سهامداران خرد نحوه بلوک‌بندی در آئین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که مشترکاً توسط وزارت تعاون و وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.
- ۶- کلیه سهام، با نام بوده و تملک یا نقل و انتقال آن منوط به ثبت در دفتر سهام شرکت و رعایت سقف مالکیت سهام مقرر در اساسنامه به تشخیص هیأت مدیره است که نباید از سقف مقرر در این ماده تجاوز کند. هر توافقی بر خلاف حکم این بند باطل و بلااثر خواهد بود.
- ۷- شرکتهای تعاونی سهامی عام می‌توانند به عضویت اطلاق‌های تعاون درآیند.

علاوه بر این، در بند ۱۰ ماده ۱ نوع دیگری از تعاونی، تحت عنوان تعاونی فراگیر ملی معرفی شده است. شرکت تعاونی فراگیر ملی نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پائین درآمدی تشکیل می‌شود. ویژگی این نوع تعاونی‌ها این است که عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد اعضاء آن باید از سه دهک پائین درآمدی باشند.

امتیاز ویژه‌ای که برای تعاونی‌های فراگیر ملی در نظر گرفته شده این است که سی درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به منظور فقرزدایی به این نوع از تعاونی‌ها اختصاص یافته است.

به دلیل سکوت قوانین بخش تعاون مصوب ۱۳۵۰ و ۱۳۷۰ در خصوص این نوع از تعاونی‌های جدید و با توجه به بند ح ماده ۹ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که دولت را موظف به اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاون کرده است، درج این نوع تعاونی‌ها و مقررات‌گذاری برای آن‌ها در قانون تعاون ضروری است.

۳. تغییر ضابطه هر عضو یک رأی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

طبق ماده (۳۰) قانون بخش تعاونی مصوب ۱۳۷۰ مجمع عمومی که بر اساس این قانون بالاترین مجمع اتخاذ تصمیم و نظارت در امور شرکتهای تعاونی می‌باشد، از اجتماع اعضای تعاونی یا نمایندگان تام‌الاختیار به صورت عادی و فوق‌العاده تشکیل می‌شود و هر عضو بدون در نظر گرفتن میزان سهم فقط دارای یک رأی است.

علاوه بر شرکت‌های تعاونی سهامی عام که ضابطه هر عضو یک رأی در آن‌ها به سازوکار حاکم بر شرکت‌های سهامی تعبیر یافته به نظر می‌رسد طبق ماده ۱۰ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ این ضابطه در رابطه با سایر تعاونی‌ها نیز دچار تغییر شده است.

در ماده (۱۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است که کلیه شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی مجازند در بدو تأسیس یا هنگام افزایش سرمایه تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) سهام خود را با امکان اعمال رأی حداکثر تا سی و پنج درصد (۳۵٪) کل آراء و تصدی کرسیهای هیأت مدیره به همین نسبت به شرط عدم نقض حاکمیت اعضاء و رعایت سقف معین برای سهم و رأی

هر سهامدار غیرعضو که در اساسنامه معین خواهد شد به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرعضو واگذار نمایند.

ترتیبات اتخاذ شده در این ماده بیانگر این است که ضابطه هر عضو فقط یک رأی تغییر کرده و حتی افراد غیر عضو نیز که سهامدار شرکت تعاونی شده‌اند نیز می‌توانند دارای حق رأی در تعاونی باشند. این موضوع به طور کلی سازوکار حاکم بر تعاونی‌ها را دچار تحول می‌کند و قانون بخش تعاون نیز از این حیث نیاز به بازنگری و هماهنگ‌سازی با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ دارد.

۴. دخالت دولت در امور تعاونی‌ها

در ماده ۳ قانون بخش تعاون دولت موظف است به گونه‌ای که زمینه اداره یا دخالت در اداره تعاونیها یا کارفرمای مطلق شدن دولت فراهم نیاید با بخش تعاونی همکاری نموده و امکانات و تسهیلات لازم را با هماهنگی وزارت تعاون در اختیار آنها قرار دهد. مشابه این موضوع در ماده ۳۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است که دولت مکلف است سهام عدالت را به گونه‌ای واگذار نماید که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکتهای مشمول واگذاری را فراهم ننماید. اما رویه اجرایی اتخاذ شده در خصوص توزیع سهام عدالت و نحوه تشکیل تعاونی‌های شهرستانی که دریافت کننده سهام عدالت هستند اولاً حضور دولت در این تعاونی‌ها را باعث شده و ثانیاً موجبات تداوم مدیریت دولت در شرکتهای دولتی واگذار شده را باعث شده است. این نقیصه ناشی از عدم صراحت حضور و مداخله دولت در اداره تعاونی‌ها و راهکار ممانعت از آن است. در این خصوص هم ماده ۳ قانون بخش تعاون و هم ماده ۳۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نارسا بوده و نیاز به بازنگری دارد. این موضوع از دید قانون‌گذار در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز پنهان نمانده و با وجود تأکید زیادی که در خصوص عدم مداخله دولت در تعاونی‌ها در این قانون و قوانین پیشین وجود دارد در بند ح ماده ۹ وزارت تعاون موظف شده است در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرائی و مدیریتی تعاونیها و بهبود سیاستهای توسعه بخش در قوانین و مقررات این بخش بازنگری کرده و پیشنهاد خود را ظرف ۶ ماه به هیأت وزیران ارائه کند.

۵. مشکل اختیاری بودن خروج از تعاونی در تعاونی‌های فراگیر ملی

بر اساس ماده ۱۲ قانون بخش تعاون خروج عضو از تعاونی اختیاری است و نمی‌توان آن را منع کرد. همچنین مطابق تبصره ۲ این ماده در صورتی که خروج عضو موجب ضرری برای تعاونی باشد، وی ملزم به جبران است. در صورتی که این شرایط به تعاونی‌های فراگیر ملی تسری یابد معضلاتی را برای این قبیل تعاونی‌ها به وجود خواهد آورد. تعاونی‌های فراگیر ملی که طبق بند ۱۰ ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به منظور فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شوند در صورت خروج این اعضاء از عضویت در تعاونی، امتیازاتی که برای این قبیل تعاونی‌های در نظر گرفته شده مانند تخصیص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به دلیل تغییر ماهیت تعاونی فراگیر ملی به ویژه اینکه افراد خارج از سه دهک نیز می‌توانند عضو این تعاونی‌ها شوند ماهیت خود را از دست می‌دهد. در این شرایط امتیازات اختصاص یافته به این تعاونی‌ها یا ادامه می‌یابد که سبب می‌شود افرادی خارج از سه دهک پایین هستند هم منتفع شده و در نتیجه فلسفه وجودی این تعاونی که فقرزدایی است زیر سوال رود؛ اما ممکن به دلیل تغییر ماهیت این قبیل تعاونی‌ها این امتیازات قطع شود که در این صورت اعضایی که از تعاونی خارج شده‌اند طبق تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون بخش تعاون باید ضرر وارده به سایر اعضا را جبران کنند که چون همه این افراد جزو دهک‌ها پایین درآمدی هستند نیز این امکان وجود ندارد. بنابراین باید در نحوه ورود و خروج به تعاونی‌های فراگیر ملی محدودیت‌هایی فراتر از آنچه در خصوص تعاونی‌های متعارف وجود دارد در نظر گرفت تا به اصل فقرزدایی در این نوع تعاونی‌ها خدشه وارد نشود.

۶. چگونگی پرداخت حق تعاون

طبق تبصره ۱ بند و ماده ۹ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ صندوق تعاون پس از تأسیس بانک توسعه تعاون با اصلاح اساسنامه به صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون بدون داشتن حق ایجاد شعبه، تبدیل می‌شود. شعب صندوق با کلیه امکانات، دارایی و نیروی انسانی آن به بانک توسعه تعاون واگذار می‌شود. اما در بند ۳ ماده ۲۵ قانون بخش تعاون مقرر شده است چهار درصد از سود خالص شرکت‌های تعاونی به عنوان حق تعاون و آموزش به صندوق تعاون واریز شود. با توجه به تأسیس بانک توسعه تعاون و تغییر ماهیت صندوق تعاون به

صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون و در نتیجه عدم وجود مجموعه‌ای به نام صندوق تعاون باید مشخص شود که این چهار درصد به کدام یک از این دو نهاد مالی پرداخت خواهد شد. همچنین تبصره ۲ ماده ۶۵ قانون بخش تعاون که در خصوص صندوق تعاون است نیز با توجه به تغییر این صندوق نیازمند اصلاح است.

۳- قوانین بازرگانی خارجی

در این بخش، ارتباط قوانین سرمایه‌گذاری خارجی، قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بررسی می‌شود.

۳-۱- قانون سرمایه‌گذاری خارجی

برای اولین بار در سال ۱۳۵۳ در قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمانی در خصوص جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در قوانین پیش بینی شد. در ماده ۵ این قانون سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی مرکز جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی اعلام شد. طبق این ماده 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. براساس تبصره ۲ ماده ۵ سازمان می‌تواند در اجرای وظایف قانونی خود مؤسسات یا شرکتهای مالی و بازرگانی تأسیس و اساسنامه مربوط به مؤسسات و شرکتهای مزبور را برای تصویب تقدیم مجلس کند. سپس یک سال بعد در سال ۱۳۵۴ اساسنامه سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران به تصویب هیأت وزیران رسید.

در اجرای ماده ۲ اساسنامه این سازمان به منظور سرمایه‌گذاری و همکاری مشترک با اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی در واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی، بازرگانی، مالی و خدماتی در خارج از کشور شرکت سرمایه‌گذاریهای خارجی ایران تشکیل شد. این شرکت که کلیه سهام آن متعلق به دولت است از شمول کلیه قوانین و مقررات عمومی دولت مستثنی است و شمول مقررات عمومی به آن مستلزم ذکر نام است. مواردی که در این قانون و اساسنامه شرکت پیش‌بینی نشده باشد تابع مقررات قانون تجارت است.

قانون تشکیل شرکت سرمایه‌گذاریهای خارجی ایران مشتمل بر ماده واحده و چهار تبصره در سال ۱۳۷۱ به تصویب رسید و اساسنامه آن در سال ۱۳۷۳ از تصویب هیأت وزیران گذشت.

در ادامه این روند به دلیل پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، جهت ترغیب سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود و سرمایه‌گذاری در ایران قانون تشویق و حمایت

سرمایه‌گذاری خارجی تصویب شد که امتیازات زیادی را به اتباع خارجی برای سهولت سرمایه‌گذاری و نقل و انتقال سود و سرمایه به ایشان می‌داد. این قانون که در سال ۱۳۸۰ به تصویب مجلس رسید و به دلیل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایتاً در سال ۱۳۸۱ نهایی و برای اجرا ابلاغ شد.

الزامات و مغایرت‌ها

۱. رعایت قوانین حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی در فروش سهام تعاونی‌ها به اشخاص

خارجی

در ماده (۱۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ترتیباتی برای واگذاری سهام کلیه شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی در نظر گرفته شده است. به این ترتیب که این تعاونی‌ها تا سقف معینی از سهام خود را می‌توانند به اشخاص حقیقی و حقوقی غیر عضو واگذار کنند. فروش سهام این تعاونی‌ها به اشخاص غیرایرانی باید با رعایت مقررات حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی باشد.

۲. رعایت قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری در انواع واگذاری شرکت‌های دولتی

به اشخاص خارجی

در ماده ۲۰ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هیأت واگذاری برای واگذاری بنگاهها برای فروش از طریق عرضه عمومی سهام در بورسهای داخلی یا خارجی، از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی و فروش از طریق مذاکره تصمیم‌گیری می‌کند. طبق تبصره ۱ این ماده مجوز عرضه سهام در بورسهای خارجی با رعایت قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - به پیشنهاد هیأت واگذاری توسط شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی صادر می‌شود. همچنین طبق تبصره ۵ این ماده رعایت قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در کلیه موارد این ماده الزام شده است.

۳. استناد به قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی

طبق بند ب ماده ۹۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضاء چند شورا و هیأت افزوده شده‌اند که یکی از آنها هیأت سرمایه‌گذاری خارجی است. اما در این قانون هیأت سرمایه‌گذاری خارجی موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی اعلام شده است. این در حالی است که در ماده ۲۴ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰ آمده است که "از تاریخ تصویب این قانون و آیین‌نامه اجرائی آن، قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی - مصوب ۱۳۳۴،۹،۷ - و آیین‌نامه اجرائی آن لغو می‌گردد." بنابر این قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی که در ماده ۹۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به آن اشاره شده است لغو شده و باید به جای آن به قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی استناد شود.

۴. اصلاحیه ماده ۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

در ماده (۵) قانون اصل سقف مجاز تملک سهام در بانکها، مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی تعیین شده به گونه‌ای که این سقف برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین شده است. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده نیز توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل و ملغی‌الأثر اعلام شده است. از آنجایی که این محدودیت به مانعی جدی برای سرمایه‌گذاران خارجی جهت سرمایه‌گذاری در بازار پولی تبدیل شد، تبصره‌ای به صورت زیر در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۴ به آن الحاق شد:

"در تاسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی سهم طرف خارجی از سقفهای مندرج در ماده ۵ مستثناء شده است.

۱. دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تاسیس بانک توسعه‌ای نماید.

۲. اشخاص حقوقی خارجی با حداقل ۵۱ درصد سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.

به این ترتیب سرمایه‌گذاران خارجی از سقف‌های مندرج در ماده ۵ استثناء شده‌اند.

قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در این مورد مسکوت است.

۵. وضعیت سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران و شرکت‌های دولتی

زیر مجموعه آن بر اساس قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

براساس قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی و نیز قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی وظایف مختلفی بر عهده سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران گذاشته شده است که برخی از این وظایف حاکمیتی و برخی تصدی‌گری است. طبق ماده ۵ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی سازمان، تنها نهاد رسمی تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشور و رسیدگی به کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌باشد و درخواست‌های سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص امور مربوطه از جمله پذیرش، ورود، به‌کارگیری و خروج سرمایه می‌باید به آن سازمان تسلیم گردد. به عبارتی سازمان طبق این ماده نماینده حاکمیت در امور مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی قلمداد شده است. از طرفی بر اساس تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان می‌تواند در اجرای وظایف قانونی خود مؤسسات یا شرکت‌های مالی و بازرگانی تأسیس و اساسنامه مربوط به مؤسسات و شرکت‌های مزبور را برای تصویب تقدیم مجلس کند.

طبق بند الف ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند. بر این اساس باید سازمان وضعیت شرکت‌های دولتی زیرمجموعه خود را طبق این بند اصلاح کرده و در صورتی که بخشی از وظایف حاکمیتی به آنها سپرده‌شده باشد باید در سازمان متمرکز شود.

علاوه بر این گروه بندی انجام شده در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نحوه تأسیس شرکت‌های دولتی و تداوم مالکیت دولت در شرکت‌های دولتی را دچار تغییر کرده است. بر این اساس شرکت‌های دولتی زیر مجموعه این سازمان و نیز سرمایه دولتی موجود در شرکت‌هایی که این سازمان در آن دارای سهم است باید بر اساس الزامات ماده ۲ و ۳ قانون اصل تعیین تکلیف شده و در صورتی که متعلق به گروه یک از فعالیتها باشد واگذار شوند. علاوه طبق ماده ۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تداوم مالکیت و مدیریت دولت در بنگاههای مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و شروع فعالیت جدید در این بخش تنها در مواقع ضروری با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز دانسته شده است.

بنابراین چگونگی تأسیس شرکت دولتی توسط این سازمان باید با مفاد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مطابقت یابد.

۶. مشکل عدم همخوانی فعالیت شرکتهای دولتی زیر مجموعه سازمان با شرکتهای سرمایه پذیر از آنها

مطابق با تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مشارکت و سرمایه‌گذاری هر شرکت دولتی در سایر شرکتهای دولتی فقط در صورتی مجاز است که موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌پذیر با فعالیت شرکت سرمایه‌گذار مرتبط باشد و دولت جواز آن را صادر کند. این حکم شامل بانکها، مؤسسات اعتباری، بیمه‌ها و شرکتهای سرمایه‌گذاری آنها نمی‌شود. با توجه به اینکه شرکتهای زیر مجموعه سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران مانند شرکت سرمایه‌گذاریهای خارجی ایران با هیچ یک از استثناهای ذکر شده در ذیل تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ همخوانی ندارد لذا سرمایه‌گذاری‌های این شرکت‌ها در سایر شرکت‌ها دچار ابهام خواهد شد.

۷. رعایت سقف مالکیت و سهم از بازار

برای جلوگیری از انحصار در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تدابیر مختلفی اندیشیده شد از جمله سقف مالکیت برای بخشهای مختلف اقتصاد برای مثال در ماده ۶ این قانون مؤسسات عمومی غیردولتی تنها ۴۰ درصد از سهم بازار هر کالا یا خدمت را می‌توانند داشته باشند. در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی نیز مورد مشابهی برای سرمایه‌گذاری خارجی در نظر گرفته شده که طبق ماده (۲) این قانون سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی از بیست و پنج درصد (۲۵٪) و در هر رشته، از سی و پنج درصد (۳۵٪) بیشتر نباید باشد.

اما بر اساس ماده ۱۰ این قانون واگذاری تمام یا بخشی از سرمایه خارجی به سرمایه‌گذار داخلی و یا با موافقت هیأت و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارائی به سرمایه‌گذار خارجی دیگر مجاز است. این مجوز انتقال سرمایه خارجی در ماده ۱۰ باید به گونه‌ای باشد که محدودیت‌های

در نظر گرفته شده در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در میزان مالکیت و سهم از بازار در ماده ۶ این قانون را به ویژه برای سرمایه‌گذاران داخلی نقض نکند.

۸. نحوه بررسی درخواست سرمایه‌گذاری و صدور مجوزها

ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مقرر میدارد که به منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، همه دستگاههای مسئول موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیتهای اقتصادی به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود. در صورت مثبت بودن پاسخ، مرجع ذی‌ربط موظف است حداکثر ظرف یک‌ماه نسبت به انجام کار، صدور پروانه، مجوز یا عقد قرارداد با متقاضی، اقدام نماید. بر اساس تبصره ۴ این ماده رئیس‌جمهور موظف است هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های اقتصادی نماید. این هیأت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیأت وزیران نماید.

در ماده ۶ قانون تشویق نیز مشابه این ماده ترتیباتی برای صدور مجوز سرمایه‌گذاری خارجی در نظر گرفته شده است. هیأتی با نام هیأت سرمایه‌گذاری خارجی متولی این امر اعلام شده و سازمان مکلف شده است درخواست‌های سرمایه‌گذاری را پس از بررسی مقدماتی حداکثر ظرف پانزده روز از تاریخ دریافت آنها همراه با نظر خود در این هیأت مطرح کند. هیأت موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ مطرح شدن درخواست‌های مذکور به موضوع رسیدگی و تصمیم نهایی خود را کتباً اعلام نماید. اگرچه ترتیبات در نظر گرفته شده در این دو ماده تقریباً مشابه است اما آنچه در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در این خصوص پیش‌بینی شده دارای الزاماتی فراتر بوده به ویژه در خصوص اصلاح مقررات زائد، نحوه و مدت زمان بررسی درخواست‌های سرمایه‌گذاری، نحوه اطلاع به نتیجه بررسی‌ها به درخواست‌کننده و سایر موارد که چون هیچ تصریحی در مورد اینکه ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تنها برای

سرمایه گذاری داخلی است این الزامات باید در قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی نیز لحاظ شود.

۹. کتاب راهنمای سرمایه گذاری

طبق ماده ۲۱ قانون تشویق سازمان مکلف است امکان دسترسی همگانی را به کلیه اطلاعات مربوط به سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاران خارجی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، شرکای ایرانی موضوع فعالیت و سایر اطلاعاتی که در اختیار آن سازمان قرار دارد فراهم نماید. در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ترتیبات جدیدی برای این منظور در نظر گرفته شده به گونه‌ای که طبق تبصره ۳ ماده ۷ این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده است با همکاری کلیه مراجع صدور مجوز یا پروانه کاری یا بهره‌برداری یا نظایر آن کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیتهای اقتصادی را منتشر و هر شش ماه یکبار با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیر ضروری، آن را مورد تجدید نظر قرار دهد. این کتاب راهنما تنها مستند تعیین تکالیف متقاضیان سرمایه‌گذاری است. هیچ نهاد و مرجعی حق ندارد برای اعطاء مجوز یا پروانه، مدارک یا شرایطی بیشتر از موارد مصرح در آن را مطالبه کند. از آنجایی که آنچه در این ماده آمده عام بوده و منحصر به سرمایه‌گذاری داخلی نیست موضوع ماده ۲۱ قانون تشویق با مفاد این تبصره تکمیل شده است.

۱۰. ابهام در امتیازهای سرمایه گذاری خارجی

ماده ۸ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی سرمایه‌گذاری‌های خارجی مشمول این قانون را از کلیه حقوق، حمایتها و تسهیلاتی که برای سرمایه‌گذاری‌های داخلی وجود دارد به‌طوریکسان برخوردار اعلام کرده است. این در حالی است که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بین انواع سرمایه‌گذاری‌های داخلی تفکیک قائل شده و امتیازات بیشتری برای بخش تعاونی در مقابل بخش‌های غیر تعاونی در نظر گرفته است. به نظر نمی‌رسد مراد قانونگذار این بوده باشد که امتیازات ویژه در نظر گرفته شده برای بخش تعاونی را که بخش خصوصی در ایران از آن محروم است به سرمایه‌گذاران خارجی تعمیم دهد.

۱۱. وضعیت شرکت‌های در حال واگذاری در خصوص ارسال گزارش سرمایه‌گذاری

خارجی به سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران

طبق ماده ۲۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی کلیه وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مکلفند کلیه اطلاعات مورد نیاز سرمایه‌گذاری خارجی و گزارش سرمایه‌گذاری‌های خارجی انجام شده را در اختیار سازمان قرار دهند تا این سازمان براساس ماده فوق عمل نماید. با تصویب قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بسیاری از شرکت‌های دولتی که در فرآیند واگذاری قرار می‌گیرند طبق ماده (۱۸) این قانون از شمول قوانین عمومی خارج شده و تابع قانون تجارت می‌شوند. این موضوع باعث خواهد شد الزامی در خصوص ارسال اطلاعات مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی خود به سازمان نداشته باشند و در نتیجه سازمان دچار گسست اطلاعاتی شده و تصمیم‌گیری در خصوص سرمایه‌گذاری‌ها در شرایط فقدان اطلاعات توسط این سازمان انجام شود. بنابراین شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نیز باید به فهرست مورد اشاره در ماده ۲۲ قانون تشویق اضافه شود.

۱۲. وضعیت شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران با توجه به قانون اجرای

سیاستهای کلی اصل ۴۴

شرکت سرمایه‌گذاریهای خارجی ایران که بر اساس قانون تشکیل سال ۱۳۷۱ ایجاد شده که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و کلیه سهام این شرکت متعلق به دولت است. این شرکت از شمول کلیه قوانین و مقررات عمومی دولت مستثنی است و شمول مقررات عمومی به آن مستلزم ذکر نام است. مواردی که قانون تشکیل و اساسنامه شرکت پیش‌بینی نشده باشد تابع مقررات قانون تجارت است. اعضای مجمع عمومی آن عبارتند از: ۱ - وزیر امور اقتصادی و دارایی که ریاست مجمع عمومی ۲ - وزیر بازرگانی. ۳ - وزیر امور خارجه. ۴ - رئیس سازمان برنامه و بودجه. ۵ - یکی از وزرای صنعتی به انتخاب رئیس جمهور. ۶ - وزیر جهاد سازندگی. سهام دولت و واحدهای وابسته به دولت در سرمایه‌گذاریهای انجام شده در خارج از کشور که به این شرکت واگذار شده است. موضوع این شرکت بر اساس ماده ۳ اساسنامه عبارت است از سرمایه‌گذاری و همکاری مشترک با اشخاص حقیقی و حقوقی در زمینه فعالیتهای توجیه‌پذیر

تولیدی، صنعتی، معدنی، بازرگانی، مالی و خدماتی در خارج از کشور و مدیریت اقتصادی این سرمایه‌گذاریها. همانطور که مشاهده می‌شود با تصویب قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تداوم حضور این شرکت در دولت امکان‌پذیر نیست. بنابراین ابتدا باید این شرکت از حیث گروه‌بندی بر اساس ماده ۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تعیین تکلیف شده و در فرآیند واگذاری قرار گیرد. از طرفی سهام شرکت‌ها و سرمایه‌های دولتی متعلق به آن نیز باید براساس سازوکار جدید قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در خصوص تداوم و شروع مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی تعیین تکلیف شوند. به عبارتی می‌توان گفت موضوع این شرکت خلاف روح حاکم بر قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بوده و این شرکت باید در فرآیند واگذاری قرار گیرد.

۱۳. ایجاد شعب و دفاتر خارج از کشور توسط شرکت سرمایه‌گذاریهای خارجی ایران

بند ک ماده ۴ اساسنامه شرکت دایر نمودن شعبه و نمایندگی در داخل یا خارج از کشور را از وظایف و اختیارات شرکت برای تحقق موضوع شرکت عنوان کرده است. این در حالی است که بر اساس تبصره ۳ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی افتتاح و تداوم فعالیت دفاتر و شعب خارج از کشور شرکت‌های دولتی تنها با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران مجاز دانسته شده است. بنابراین دایر نمودن شعبه و نمایندگی در خارج از کشور خارج حوزه اختیارات این شرکت بوده و باید بر اساس مفاد تبصره ۳ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عمل شود.

۳-۲- قانون مقررات صادرات و واردات و قانون گمرکی

قانون معافیت صادرات گندم و جو از پرداخت حقوق خروجی و عوارض راه اولین قانون در زمینه صادرات و واردات است که در ۱۳۰۹ به تصویب مجلس رسیده است. قانون اجازه الصاق تمبر به پروانه‌های ورود و صدور کالا و حذف گواهی‌نامه صدور واردات و صادرات قانون دیگری در این زمینه است که در سال ۱۳۲۱ تصویب شده است.

برخی از قوانین این حوزه ناظر بر تشویق صادرات بوده که از طریق سازوکارهای مختلفی دنبال شده است که برخی از آنها عبارتند از:

- قانون تشویق صادرات و تولید مصوب سال ۱۳۳۳
 - قانون کمک به توسعه صدور بعضی از اقلام کالاهای صادراتی مصوب سال ۱۳۴۳
 - قانون تشکیل مرکز توسعه صادرات ایران مصوب سال ۱۳۴۵
 - قانون صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب سال ۱۳۵۲
 - اساسنامه صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب سال ۱۳۵۲
 - قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب سال ۱۳۷۵
- بعد از انقلاب اسلامی نیز اولین قانون در این حوزه در سال ۱۳۶۲ تحت عنوان قانون مربوط به الزام دولت به دادن لایحه مقررات سالانه واردات و صادرات تصویب شد و بعد از آن در سالهای مختلف ۱۳۶۴، ۱۳۶۵، ۱۳۶۶ و نهایتاً در سال ۱۳۷۲ قانون مقررات صادرات و واردات به تصویب رسید. قانون مصوب سال ۱۳۷۲ در مواردی اصلاح شد برای مثال در سال ۱۳۷۸ قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۴) قانون مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.
- قانون استفساریه نسبت به مواد (۱) و (۱۳) قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید که موضوع این بود که آیا با وجود مواد (۱) و (۱۳) قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲، می‌توان از زمان تصویب قانون مذکور تاکنون به‌استناد مواد (۵) و (۷) قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران مصوب ۱۳۳۶، ۱۲، ۲۴، صادر کنندگان کالاهای غیر نفتی را تعقیب و مجازات نمود؟
- علاوه بر قوانین فوق هیأت وزیران نیز آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات ابتدا در سال ۱۳۷۳ با استناد به مواد قانون مقررات صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ تصویب کرده و در موارد متعددی آن را اصلاح کرد که شامل موارد زیر است:
- اصلاح مواد (۱۶، ۱۵ و ۱۷) آیین نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات ۱۳۷۷
 - اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات ۱۳۷۹
 - اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات ۱۳۸۱
- مهمترین قوانین مربوط به امور گمرکی عبارتند از:
- قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰
 - آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۱ کمیسیون دارایی مجلس شورای ملی

- قانون اصلاح قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۳
- قانون الحاق سه تبصره به قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۶
- قانون اصلاح تبصره ۲ ماده ۲۲ و ماده ۲۴ قانون امور گمرکی و تبصره‌های آن مصوب ۱۳۵۷
- قانون اصلاح قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۵۰ - و آئین‌نامه اجرائی قانون امور گمرکی - مصوب ۱۳۵۱ - و اصلاحات بعدی آنها مصوب ۱۳۷۹
- قانون الحاق سه تبصره به ماده (۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۸۰
- قانون اصلاح ماده (۱۶) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰ و ماده (۲۹۵) آئین‌نامه اجرائی قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۱ مصوب ۱۳۸۷

بررسی الزامات و مغایرت‌های قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ با قوانین صادرات و واردات و امور گمرکی

به طور کلی با توجه به اینکه موضوع قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ کاملاً جدا از موضوع قوانین صادرات و واردات و امور گمرکی است به همین دلیل الزامات و مغایرت‌های خاصی در این خصوص قابل شناسایی نیست.

۱. وضعیت صندوق ضمانت صادرات بر اساس قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

صندوق ضمانت صادرات بر اساس قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات مصوب ۱۳۷۵ از مرکز توسعه صادرات ایران منتزع شده و به صورت یک شرکت دولتی که تمام سهام آن متعلق به دولت اعلام شده معرفی شده است. این شرکت بر اساس ماده ۱ این قانون دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و به صورت شرکت سهامی خاص بوده و زیر نظر وزارت اداره می‌شود. مجمع عمومی این صندوق شامل چند وزیر، رئیس سازمان برنامه، رئیس بانک مرکزی و رئیس مرکز توسعه صادرات اعلام شده است.

براساس گروه‌بندی ارائه شده در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شرکت‌های دولتی به ۳ گروه مختلف تقسیم شده است. صندوق ضمانت صادرات که جزو شرکت‌های گروه ۳ و استثنائات از واگذاری اعلام نشده است که بنابراین باید در فرآیند واگذاری قرار گرفته و حداقل

۸۰ درصد آن واگذار شود. این موضوع باعث می‌شود شرایطی که برای آن در قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات پیش‌بینی شده از ارکان صندوق و هیأت مدیره و ... با توجه به الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شود.

۲. بروز انحصار و رقابت ناسالم

ماده ۷ قانون امورگمرکی «هر گاه کالایی با قیمت نامتناسب یا تسهیلات غیر عادی از کشوری برای ورود به ایران عرضه شود (دمپینگ Dumping) و این عمل برای اقتصاد کشور رقابت ناسالم تلقی گردد هیأت وزیران می‌تواند در هر موقع بنا به پیشنهاد وزارت اقتصاد برای ورود کالای مزبور از آن کشور سود بازرگانی ویژه‌ای برقرار کند». این ماده با موارد مذکور در ماده (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که مصادیق اخلاف در رقابت را معرفی می‌کند و وظایف شورای رقابت در ماده (۵۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ آمده است ارتباط دارد و باید محتوای این ماده ۷ قانون امورگمرکی با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هماهنگ شود.

۳-۳- قانون مناطق آزاد تجاری-صنعتی

در اولین قانون مناطق آزاد که در سال ۱۳۷۲ تصویب شد، سه منطقه مناطق آزاد تجاری - صنعتی تحت عناوین منطقه آزاد جزیره کیش، منطقه آزاد قشم و منطقه آزاد چابهار ایجاد شدند. هدف از تشکیل این مناطق در قانون، تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی اعلام شده است. مواد مختلفی از این قانون در دو مرحله در سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۷۷ اصلاح شده و برخی مواد و تبصره‌های جدید نیز به آن الحاق شد. موضوع عمده موارد الحاق شده به قانون نحوه فعالیت بانکها و موسسات مالی و اعتباری ایرانی و خارجی در مناطق آزاد بوده است.

علاوه براین، دو مورد استفساریه نیز در مورد این مواد در مجلس شورای اسلامی در سالهای ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ تصویب شد. موضوع استفساریه اول این بود که آیا معافیت مالیاتی موضوع

ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲، ۶، ۷ در فاصله زمانی میان ایجاد مناطق آزاد و شروع فعالیت تا زمان تصویب قانون یاد شده قابل اعمال است یا خیر؟ پاسخ این استفساریه این بود که معافیت مالیاتی موضوع ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در فاصله زمانی میان ایجاد مناطق آزاد و شروع فعالیت تا زمان تصویب قانون یادشده نیز قابل اعمال است.

شمول حکم موضوع ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکتها ومؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها به سازمانهای مناطق آزاد تجاری-صنعتی موضوع استفساریه دوم بود که پاسخ این استفساریه منفی بود.

بر اساس قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی که در سال ۱۳۸۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید چند منطقه آزاد جدید دیگر به مناطق قبلی اضافه شد. اساسنامه هر یک از مناطق آزاد با محتوای مشابه در تاریخهای مختلف به تصویب هیأت وزیران رسید.

ارتباط قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ با قانون اداره مناطق آزاد

فلسفه وجودی مناطق آزاد این است که مناطقی با قوانین و مقررات آسان‌تر وجود داشته باشند که فعالین اقتصادی با انگیزه بیشتری در آن فعالیت کنند. بنابراین، در مناطق آزاد یک کشور، رعایت قوانین و مقررات با سرزمین اصلی تفاوت دارد. این تفاوت می‌تواند درباره قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز وجود داشته باشد. به عبارتی، مناطق آزاد کشور این قانون را نیز مانند سایر قوانین رعایت نکنند. به همین دلیل، شمول قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ بر مناطق آزاد چندان شفاف نیست. لذا، اولین اقدام این است که مشخص شود طبق ماده (۸۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که دامنه شمول قانون را مشخص می‌کند مناطق آزاد مشمول قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هستند یا خیر؟

ماده ۸۶- «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و همچنین کلیه دستگاههای اجرائی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام آنها است، از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن، سایر شرکت‌های وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه آن،

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکتهای تابعه آن، سازمان در حال تصفیه صنایع ملی ایران و شرکتهای تابعه آن، مرکز تهیه و توزیع کالا و همچنین سهام متعلق به دستگاهها، سازمانها و شرکتهای فوق الذکر در شرکتهای غیردولتی و شرکتهایی که تابع قانون خاص می‌باشند و بانکها و مؤسسات اعتباری در فعالیتهای اقتصادی مشمول مقررات این قانون خواهند بود.»

از این حکم به صراحت نمی‌توان استنباط کرد که مناطق آزاد مشمول هستند. درهرحال، مطالب بعدی با فرض رعایت این قانون توسط مناطق آزاد تنظیم شده است.

۱. ترتیبات جدید ایجاد شرکتهای دولتی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

در ماده (۴) قانون اداره مناطق آزاد مسئولیتهای متعددی به عهده هیأت وزیران نهاده که از آن جمله تصویب اساسنامه سازمان و شرکتهای تابعه آن است. با توجه به اینکه سازمان یک شرکت دولتی است و شرکتهای تابعه آن نیز شرکت دولتی محسوب می‌شوند بنابراین ایجاد و تأسیس این قبیل شرکتهای دولتی باید از سازوکارهای موجود در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ پیروی کند. بر اساس قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ایجاد شرکتهای دولتی جدید با محدودیتهای زیادی مواجه شده به گونه ای که تنها در صورت ضرورت، در مناطق کمتر توسعه یافته، باتصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز شناخته شده است. بنابراین تأسیس سازمانهای جدید و شرکتهای تابعه آنها باید از این رویه تبعین کنند و صرفاً با تصویب هیأت وزیران نمی‌توانند تأسیس شوند.

۲. تعیین تکلیف سازمانهای مناطق آزاد و شرکتهای تابعه آنها متناسب با گروه بندی

ارائه شده در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

طبق ماده ۵ قانون مناطق آزاد هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌شود و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکتها و شرکتهای وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی و سایر مقررات عمومی

دولت مستثنی بوده و منحصرأ براساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی‌نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود. بنابراین سازمانهای مناطق آزاد شرکتهای دولتی ای هستند که باید بر اساس گروه بندی اعلام شده در ماده ۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تعیین تکلیف شده و در یکی از گروههای سه گانه جای گیرد. اما از آنجایی که این سازمانها جزو شرکتهای گروه ۳ نیستند بنابراین طبق ماده ۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ حداقل ۸۰ درصد از سهام آنها باید واگذار شود. علاوه بر این سهام و سرمایه سازمان و در واقع دولت در شرکتهای زیر مجموعه سازمان نیز باید بر اساس گروه بندی پیش گفته در فرایند واگذاری قرار گیرند.

۳. لغو شأن مجامع عمومی بودن هیأت وزیران در سازمانهای مناطق

بنا بر ماده ۶ قانون مناطق آزاد هیأت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به‌عهده دارد. اعضاء هیأت مدیره سازمان توسط هیأت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضاء هیأت مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد.

بنابر مفاد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر گروه بندی شرکتهای دولتی و لزوم واگذاری شرکتهای خارج از گروه ۳ بنابراین حداقل ۸۰٪ از سهام این شرکتها در فرآیند واگذاری به غیر دولت واگذار خواهد شد. بنابراین در شرکتی که ۸۰٪ درصد از سهام آن متعلق به غیر دولت است هیأت وزیران نمی‌تواند نمایندگی صاحبان سهام غیردولتی را بر عهده داشته باشد و به همین دلیل شأن مجمع عمومی این سازمانها را نخواهد داشت و این ماده باید لغو شود.

۴. نیاز به تصویب مجلس در ایجاد شرکتهای دولتی جدید

طبق ماده ۷ قانون مناطق آزاد سازمان هر منطقه مجاز است با تصویب هیأت وزیران نسبت به تشکیل شرکتهای لازم که طبق موازین قانون تجارت تشکیل می‌شود، اقدام کند. همانطور که گفته شد سازوکار ایجاد شرکت دولتی در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ تغییر کرده و با

محدودیت‌هایی مواجه شده است. از جمله این محدودیت‌ها اینکه ایجاد شرکت دولتی نیاز به مصوبه مجلس دارد و تنها در مواقع ضروری و برای مدت معین قابل تأسیس است. بنابراین ماده ۷ قانون اداره مناطق آزاد با سازوکار پیشبینی شده در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مغایر بوده و باید ملغی شود.

۵. لزوم جلوگیری از رشد شرکتهای دولتی

طبق ماده ۹ قانون مناطق آزاد وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسه‌ها و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت می‌توانند برای ارائه تسهیلات و خدمات در محدوده هر منطقه قراردادهای لازم را در حدود مصوبه‌های هیأت وزیران با سازمان یا شرکتهای تابع آن منعقد کنند. اگر این قراردادها منجر به تأمین سرمایه شرکتهای دولتی در شرکتهای دولتی ای که جنس فعالیت آنها متفاوت است شود، یا اینکه باعث افزایش سرمایه دولت در شرکتهای دولتی شود با مفاد قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مغایر بوده و باید ملاحظات این قانون در خصوص شرکتهای دولتی در نظر گرفته شود. به هر حال هر نوع قرارداد که منجر به رشد اندازه شرکتهای دولتی شده یا سرمایه دولت در شرکتهای دولتی را افزایش دهد با مفاد و روح حاکم بر قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تضاد است.

۶. لزوم تفکیک اعمال حاکمیتی از سازمانهای اداره هر منطقه به عنوان شرکتهای دولتی

براساس ماده ۱۰ قانون اداره مناطق آزاد سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی ساکن منطقه عوارض اخذ نماید. اخذ عوارض از اشخاص حقیقی و حقوقی ساکن منطقه عملی حاکمیتی است که توسط سازمان که یک شرکت دولتی است انجام میشود. بر اساس ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اعمال حاکمیتی باید از شرکتهای دولتی منفک شده و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی سپرده شود.

در برخی از سایر مواد نیز اعمال حاکمیتی به سازمان به عنوان یک شرکت دولتی سپرده شده است. در ماده ۱۱ صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات

و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان قرار گرفته است. در ماده ۲۲ نیز ثبت شرکتها و مالکیتهای صنعتی و معنوی، همچنین ثبت کشتیها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه با رعایت اصل هشتاد و یکم قانون اساسی طبق ضوابط مصوب هیأت وزیران توسط سازمان آن منطقه انجام می‌شود. همچنین در ماده ۲۴ سازمان هر منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط به نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد تعیین شده است.

این قبیل وظایفی که به سازمان به عنوان شرکت دولتی سپرده شده اعمال حاکمیتی است که نیاز این مواد بر اساس ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اصلاح شده و به یک متولی دولتی مانند وزارتخانه یا موسسه دولتی واگذار شود.

مورد دیگری از این وظایف حاکمیتی در ماده ۲۱ قانون مناطق آزاد آمده بود مبنی بر اینکه سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران و از محل داراییهای خود یا از طریق عقد قرارداد با بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه نسبت به تضمین سرمایه‌های خارجی در مقابل خسارات ناشی از سلب مالکیت و ملی شدن اقدام کند که این مورد در اصلاحیه سال ۱۳۷۷ قانون رفع شده و مسئولیت تضمین سرمایه‌های خارجی به عهده دولت گذاشته شد.

۷. ایجاد دفاتر نمایندگی توسط سازمان مناطق آزاد

در ماده ۲۳ قانون اداره مناطق آزاد این اختیار به سازمان داده شده است که در محلهای لازم دفتر نمایندگی تأسیس کند. اما طبق تبصره ۳ ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ افتتاح و تداوم فعالیت دفاتر و شعب خارج از کشور شرکتهای دولتی تنها با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران مجاز است. بنابراین اختیار اعطا شده به سازمان مناطق در خصوص دایر کردن دفاتر نمایندگی و شعب خارج از ایران در صورت وجود باید از فرآیند این تبصره تبعیت کند.

۸. لزوم توجه به سازوکار ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ در صدور

مجوزها

در برخی مواد مانند ماده ۱۱، ۱۲، ۲۲ و ... چگونگی صدور مجوز فعالیت و مقررات فعالیت تعیین و وضع شده و یا مرجعی برای تعیین آنها مشخص شده است. در ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مواردی در خصوص مقررات ثبت درخواست، صدور مجوزها و پروانه های کار و فعالیت، لزوم بازنگری و حذف مجوزهای غیر ضرور و زمانبندی صدور مجوز در نظر گرفته شده که باید در این مواد مورد ملاحظه قرار گیرد.

۴- پیشنهادها برای تنقیح قوانین

۴-۱- موارد نسخ کلی و جزئی

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
به منظور توسعه بخش غیردولتی لازم است که مقررات مربوط به قیمتگذاری در بانکهای غیردولتی حذف شود و نرخگذاری محدود به بانکهای دولتی شود	اصلاح ماده (۱۴): ۱- تعیین نرخ رسمی تزییل مجدد و بهره وامهای بانکهای دولتی که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد نخبهای مختلف تعیین شود. ۴- تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانکها»	۱- تعیین نرخ رسمی تزییل مجدد و بهره وامها که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد نخبهای مختلف تعیین شود. ۴- تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانکها»	بندهای «۱» و «۴» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور	جزء «ج» - جهت تضمین پاراهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار قیمتگذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام گردد. ماده ۹۰- چنانچه دولت به‌دلیل 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 اجازه پردازت کند و یا از بهی این بنگاهها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید.	جزء «ج» الزامات واگذاری سیاستهای کلی اصل ۴۴ و ماده (۹۰) قانون
به منظور توسعه بخش غیردولتی لازم است که مقررات مربوط به قیمتگذاری و سایر مقررات محدودکننده در بانکهای غیردولتی حذف شود و نرخگذاری محدود به بانکهای دولتی شود	اصلاح ماده (۳۰): بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیات وزیران می‌رسد بر اساس ماده ۱۹ در امور پولی و بانکی نجات و نظارت کند: ۱- تعیین حداقل و یا حداکثر نسبت سهم سود بانکهای دولتی در عملیات مشارکت و مضاربه، این نسبتها ممکن است در هر یک از رشته‌ها مختلف و متفاوت باشد. ۲- تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاستهای اقتصادی	بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیات وزیران می‌رسد بر اساس ماده ۱۹ در امور پولی و بانکی نجات 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 رشته‌ها مختلف و متفاوت باشد. ۲- تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاستهای اقتصادی	ماده ۳۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا		

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	قانون ماده	قانون مرتبط		توضیحات
		متن فعلی	متن فلهی	
شماره مواد	شماره مواد	مضمون 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.	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.	مشارکت در حدود سیاستهای اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرحهای سرمایه‌گذاری و مشارکت در بانکهای دولتی، حداقل نرخ سود احتمالی ممکن است در هر یک از رشتههای مختلف متفاوت باشد.
شماره مواد	شماره مواد	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.	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.	۳- تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانکهای دولتی 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 حداقل کارمزد سیردهای سرمایه‌گذاری که توسط بانکها دریافت می‌شود.	۴- تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی (مشروط بر این که بیش از هزینه کار انجام شده نباشد) و حداقل کارمزد سیردهای سرمایه‌گذاری که توسط بانکها دریافت می‌شود.	۴- تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی در بانکهای دولتی (مشروط بر این که بیش از هزینه کار انجام شده نباشد) و حداقل کارمزد سیردهای سرمایه‌گذاری که توسط بانکهای دولتی دریافت می‌شود.
		۵- تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده ۶ و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانکها در این موارد.	۵- تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده ۶ و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانکها در این موارد.	۵- تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده ۶ و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانکهای دولتی در این موارد.
		۶- تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضارب، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، تسهیله، سلف،	۶- تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضارب، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، تسهیله، سلف،	۶- تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضارب، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، تسهیله، سلف،

توضیحات	نتیج پيشبندهای	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
تملک، معاملات اقساطی، تسهی، سلف، مزارع، مساقات، چاه و قرض الحسنه برای بانکها و دولتی و یا هر یک از آنها در هر یک از موارد و رشتههای مختلف و نیز تعیین حداکثر تسهیلات اعطایی به هر مشتری در بانکهای دولتی.	لغو بند ۴ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	وظایف شورای عالی بیمه به شرح زیر است: ۴- تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم.	بند «۴» ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	ماده ۴۴- هرگونه تئانی از طریق قرارداد، توافق و یا تقاضی (اعم از کنسی، الکترونیکی، شفاهی و یا عملی) بین اشخاص که یک یا چند اثر زیر را به دنبال داشته باشد به نحوی که نتیجه آن بتواند اختلال در رقابت باشد ممنوع است: ۴- ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحویل کردن شروط قرارداد به آنها. ۶- تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص.	بند «۴» و «۶» ماده ۴۴
در راستای توسعه بخش خصوصی و انتقال از نظام بنیاد تعرفه‌ای به تعرفه مالی در صنعت بیمه.	لغو حکم ذیل ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری از «وراثتخانه‌ها و موسسات ...» تا آخر ماده.	ماده ۲۰- شرکت سهامی بیمه ایران عملیات خود را جز آن چه به موجب بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۶ و ۷ ماده ۵ این قانون جزء وظایف و اختیارات بیمه مرکزی ایران قرار داده شده است بر طبق اساسنامه خود ادامه خواهند داد.	ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برای آزادسازی صنعت بیمه و حذف رویه‌های غیررقابتی از آن لازم است این ماده به‌طور دائم حذف شود.	

توضیحات	نتیج پيشنهادهی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
احیای مجدد قانون بانکها	لغو لایحه قانونی انحلال قانون بانکها جایگزینی قانون بانکها و موسسات اعتباری خصوصی به جای قانون بانکها در ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی کشور	بیمه‌ای خود را منحصراً در شرکت سهامی بیمه ایران انجام دهند. این حکم شامل شرکت ملی نفت ایران - شرکت ملی ذوب آهن ایران - شرکت هوایی ملی ایران - بانک مرکزی ایران - بانک ملی ایران - سازمان مرکزی گسترش و توسازی صنایع ایران و صندوق توسعه کشاورزی خواهد بود مگر آن که مجمع عمومی هر یک از این مؤسسات نسبت به بیمه آنها تصمیم دیگری اتخاذ نماید. تبصره - دولت مکلف است ظرف چهار ماه از تاریخ تصویب این قانون اسامی جدید شرکت مزبور را برای تصویب کمیسیونهای دارایی و استخدام مجلسین تقدیم کند.	لایحه قانونی انحلال قانون بانکها مصوب شورای انقلاب و ماده (۳۸) ماده قانون پولی و	دولت موظف است حداقل ظرف شش ماه زمینه‌های تأسیس انجمنهای صنفی - حرفه‌ای را به صورت سازمانهای مردم نهاد فراهم نماید. این انجمنها برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت می‌نمایند. دستگاههای اجرایی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این	ماده ۱۵

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
		استفاده از محل کانون وسیله شورای عالی بانکها تنظیم و برای اتخاذ تصمیم به شورای انقلاب ارائه خواهد گردید. ماده ۲۸ قانون پولی و بانکی کشور: الف - کلیه بانکهای که در ایران کار می کنند ب - کانون بانکها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید اداره خواهد شد.	بانکی کشور اساسنامه کانون بانکها و موسسات اعتباری خصوصی مصوب ۱۳۸۳	انجمن‌ها نظر مشورتی آخذ نمایند.	
افزایش نقش کانون بانکها در تصمیم‌گیریهای تخصصی و کاهش نقش وزارتخانه‌های دولتی کم ارتباط	(و) ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی. ۲- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی. ۴- دو تن از وزراء به انتخاب هیأت وزیران. ۵- وزیر بازرگانی. ۶- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی	(و) ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی. ۲- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی. ۴- دو تن از وزراء به انتخاب هیأت وزیران. ۵- وزیر بازرگانی. ۶- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی	بند «ب» ماده (۷۸) ماده قانون پولی و بانکی کشور اصلاح شده در بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه		

توضیحات	نتیج پيشبندهای	قانون مرتبط		شماره ماده	قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	شماره ماده	قانون	شماره ماده
		متن فقهی	متن فعلی					
	جمهوری اسلامی ایران و تأیید ریاست جمهوری ۷- دادرستان کل کشور یا معاون وی. ۸- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن. ۹- رئیس اتاق تعاون. ۱۰- نمایندگان کمیسیونهای «امور اقتصادی» و «برنامه و بودجه و محاسبات» مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس. ۱۱- سه نفر از مدیرعامل بانکهای کشور به انتخاب کانون بانکهای و موسسات اعتباری خصوصی به مدت دو سال تیمصره- ریاست شورا بر عهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.	جمهوری اسلامی ایران و تأیید ریاست جمهوری. ۷- دادرستان کل کشور یا معاون وی. ۸- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن. ۹- رئیس اتاق تعاون. ۱۰- نمایندگان کمیسیونهای «امور اقتصادی» و «برنامه و بودجه و محاسبات» مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس. تیمصره- ریاست شورا بر عهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.	جمهوری اسلامی ایران و تأیید ریاست جمهوری. ۷- دادرستان کل کشور یا معاون وی. ۸- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن. ۹- رئیس اتاق تعاون. ۱۰- نمایندگان کمیسیونهای «امور اقتصادی» و «برنامه و بودجه و محاسبات» مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس. تیمصره- ریاست شورا بر عهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.					
لازم است ترکیب شورای عالی بیمه به عنوان نهاد تنظیم مقررات صنعت بیمه با توجه به اهمیت یافتن بخش خصوصی در این صنعت و در راستای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به	شورای عالی بیمه از اشخاص زیر تشکیل می شود: ۱- رئیس کل بیمه مرکزی ایران ۲- معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی ۳- معاون وزارت کار و امور اجتماعی. ۴- سه مدیر عامل از موسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمهگری ایران.	شورای عالی بیمه از اشخاص زیر تشکیل می شود: ۱- رئیس کل بیمه مرکزی ایران ۲- معاون وزارت دارایی. ۳- معاون وزارت اقتصاد. ۴- معاون وزارت تعاون و امور روستاها.	شورای عالی بیمه از اشخاص زیر تشکیل می شود: ۱- رئیس کل بیمه مرکزی ایران ۲- معاون وزارت دارایی. ۳- معاون وزارت اقتصاد. ۴- معاون وزارت تعاون و امور روستاها.	ماده ۱۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمهگری				

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	قانون
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
نفع بخش خصوصی تغییر کند.	۵- یک نفر کارشناس امور حقوقی به انتخاب مجمع عمومی ۶- یک نفر کارشناس در امور بیمه به انتخاب مجمع عمومی. ۷- یک نفر مطلع در امور بیمه به انتخاب رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. تیمبره - اعضای شورای عالی بیمه موضوع انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.	۱- رئیس شرکت سهامی بیمه ایران. ۷- مدیر عامل یکی از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گری ایران. ۸- یک نفر کارشناس امور حقوقی به انتخاب مجمع عمومی ۹- یک نفر کارشناس در امور بیمه به انتخاب مجمع عمومی. ۱۰- یک نفر مطلع در امور بیمه به انتخاب رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. تیمبره - اعضای شورای عالی بیمه موضوع انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.			
چون که فقط ۲۰ درصد سهام دولت در شرکتهای بیمه آسیا، البرز و دانا (شرکتهای گروه دو) باقی خواهد ماند باید این چنین شرکتهای نیز ملزم به رعایت احکام مواد ۳۱ و ۳۲ و ۳۳ نیز باشند.	احکام مواد ۳۱ و ۳۲ و ۳۳ شامل مؤسسات بیمه‌ای که سهام دولتی در آن بیش از ۵۰ درصد است نمی‌شود.	احکام مواد ۳۱ و ۳۲ و ۳۳ شامل مؤسسات بیمه‌ای که صاحب سهم آن دولت یا بنیاد پهلوی است نمی‌شود.	۲۴ ماده قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	اجازه واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در شرکتهای گروه دو (که شرکتهای بیمه آسیا، البرز و دانا را نیز شامل می‌شود)	ماده (۳) و (۴)

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴			قانون مرتبط		توضیحات
شماره ماده	متن ماده	شماره مواد	متن فعلی	نتیج پیشنهادهی	
ماده (۷)	به منظور تسهیل و تشویق در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در ظرف‌های مجاز، دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۱) این قانون، شوراهای اسلامی شهر، شهرداریها و مجامع و اتحادیه‌های صنفی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حاکم‌کننده شش ماه پس از تصویب این قانون به گویه‌های اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ مقتضی حاکم‌کننده ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذیربط تکمیل داده شود در صورت مثبت بودن پاسخ، مرجع ذیربط موظف است فهرست مدارک مورد نیاز و عتدالردم صورت اعلام و پس از هلی قانونی را تکمیل به مقتضای اعلام و پس از دریافت مدارک کامل و اسناد و ریز وجوه مورد نیاز به حساب‌های اعلام شده، حاکم‌کننده ظرف یک‌ماه نسبت به انجام کار، صدور	ماده ۳۹ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	ماده ۳۹ - تقاضای صدور پروانه بیمه مرکزی ایران تسلیم می‌شود بیمه مرکزی ایران، مکلف است حداقل ظرف مدت شصت روز از تاریخ تسلیم آخرین مدارک و اطلاعات خواسته شده با رعایت مهلت یک ماهه ۱۷ نظر مجمع عمومی را اعم از قبول یا رد تقاضا کتباً به مقتضای اعلام نماید.	مدت شصت روز به مدت ده روز تغییر کرده است.	مدت شصت روز در ماده (۳۹) طبق ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باید به ۱۰ روز کاهش یابد.
		تصوره ماده (۲) قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی	تصوره - سازمان مکلف است درخواست‌های سرمایه‌گذاری را پس از بررسی مقدماتی حاکم‌کننده ظرف پانزده روز از تاریخ دریافت آنها همراه با نظر خود در هیأت مطرح نماید. هیأت موظف است حداقل ظرف مدت یک ماه از تاریخ مطرح شدن درخواست‌های مذکور به موضوع رسیدگی و تصمیم نهایی خود را کتباً اعلام نماید.	مدت پانزده روز به مدت ده روز تغییر کرده است.	مدت پانزده روز در تصویره ماده (۲) طبق ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ باید به ۱۰ روز کاهش یابد.

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
				پروانه، مجوز یا عقد قرارداد یا مناقضی، اقدام نماید. چنانچه هر یک از مراجع مسئول صدور پروانه یا مجوز طی یکماه فوق‌الذکر قادر به انجام تعهد خود نباشند، یا موافقت ستاد سرمایه‌گذاری استان برای یکبار و حداکثر یکماه دیگر فرصت خواهد یافت.	

قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴		شماره
متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد	ماده (۵)
الف - تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام ممکن خواهد بود.	بنده «الف» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور	بانکهای غیر دولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای دولتی که سهام آنها واگذار می‌شوند، صرفاً از قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند.		
الف - تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام ممکن خواهد بود.	ماده ۲۱ - الف - تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام ممکن خواهد بود.	سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت‌سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود. معاملات بیش از این مجاز از سقف سهام مندرک باطل و این ماده توسط هر یک از اشخاص سهم مجاز از طریق ارت نیز مشمول این حکم است و وراثت و یا اولیاء قانونی آنها به قیود مندرک از قیود مندرک بر سقف، طرف مدت دو ماه پس از صدور کرامی حصر وراثت خواهند بود. افزایش قهری سقف مجاز سهام به هر طریق دیگر باید ظرف مدت سه ماه به سقف‌های مجاز این ماده کاهش یابد. تبصره ۱ - اشخاص حقیقی سهامدار بنگاههای موضوع این ماده و اعضای خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران		
ب - مدیر عامل و رئیس هیأت مدیره و اکثریت اعضاء هیأت مدیره بانکهای ایرانی باید از اتباع ایران باشند.	ماده ۲۱ - الف - تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام ممکن خواهد بود.	ج - هر بانکی که بیش از چهل درصد سرمایه آن متعلق به اشخاص حقیقی اتباع خارج از اشخاص حقوقی خارجی باشد از نظر این قانون بانککاری محسوب می‌شود و باید تحت عنوان بانک خارجی به ثبت برسد از نظر این ماده هر شخص حقوقی که صد درصد سرمایه آن متعلق		
حکم صریح ماده (۵)	حکم صریح ماده (۵)	حکم صریح ماده (۵)		

قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
مقنن فعلی	شماره مواد	مقنن ماده	شماره مواد
به اشخاص حقیقی اتباع ایران نباشند خارجی تملک می‌شود. د - بانکهای ایرانی نمی‌توانند بیش از ۴۰ درصد سهام خود را به اتباع خارجی یا اشخاص حقیقی که صد درصد سرمایه آن متعلق به اتباع ایران نیست منتقل نمایند. انتقال سهام بانکهای ایرانی به دولتهای خارجی حلقه‌ای ممنوع است. ه - از تاریخ تصویب این قانون تأسیس بانکهای خارجی و مؤسسات اعتباری غیر بانکی خارجی که به عملیات متعارف بانکی اشتغال می‌ورزند فقط با تصویب مجلسین خواهد بود. مؤسسات اعتباری غیر بانکی مؤسسه‌ای هستند که در عنوان خود از نام بانک استفاده نمی‌کنند ولی به تشخیص بانک مرکزی ایران واسطه بین عرضه‌کنندگان و مقاضیان وجوه و اعتبار می‌باشند و عملیات آنها در حجم و نحوه توزیع اعتبارات مؤثر است.		آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراتاً سققی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.	
تفصیح پیشنهادی	توضیحات		
از صدور گواهی حصر وراثت خواهند بود. افزاین قهری سقف مجاز سهام به هر طریق دیگر باید طرف مدت سه‌ماه به سقف‌های مجاز این ماده کاهش یابد. ز - اشخاص حقیقی سهامدار بنگاههای موضوع این ماده و اعضاء خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراتاً سققی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیأت مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.	محدودیت در مالکیت سهام	افزایش حکم مندرج در تبصره ۲	
	محدودیت در مالکیت سهام	انجام عملیات زیر برای بانکها ممنوع	
	محدودیت در مالکیت سهام	بند ۳۳	تبصره ۲ - میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر
	محدودیت در مالکیت سهام		تبصره ۲

قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴			قانون مرتبط		توضیحات
شماره مواد	متن ماده	شماره مواد	متن فقهی	نتیج پیشنهادی	
بند «ب» ماده (۱۳)	بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید ولی در هر صورت سرمایه گذاری بانکها در بنگاههای دیگر نباید به گونه ای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، جالی ایجاد نماید.	ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی کشور	است: ۳- خرید سهام و مشارکت در سرمایه یک یا چند شرکت و یا خرید اوراق بهادار دولتی یا خارجی به حساب خود به میزانی بیش از آنچه بانک مرکزی ایران به موجب دستورها یا آیین نامه های خاص تعیین خواهد کرد	بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به حکم مربوط به مالکیت سهام توسط بانکهای دولتی موضوع بند «۳» ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی کشور	توسط بانکهای دولتی
ماده (۴۶)	هیچ یک از مدیران، مشاوران یا سایر کارکنان شرکت یا بنگاه مجاز نیستند با هدف ایجاد محدودیت یا اختلال در رقابت در یک و یا چند بازار، به طور همزمان مقصدی سستی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه باشند.	ماده (۱۱۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت	ماده ۱۱۱ - اشخاص ذیل نمی توانند به مدیریت شرکت انتخاب شوند: ۱- محجورین و کسانی که حکم رشکستگی آنها صادر شده است. ۲ - کسانی که به علت ارتکاب جنایت یا یکی از جنحه های ذیل به موجب حکم قطعی از حقوق اجتماعی کلاً یا بعضاً محروم شده باشند در مدت محرومیت سرقه - جنایت در اسانت - کلاهبرداری - جنحه های که به موجب قانون در حکم جنایت در امانت یا کلاهبرداری شناخته شده است - اختلاس - تقلب - تصرف غیر قانونی در اموال عمومی، تبصره - دارگاه شهرستان به تقاضای هر ذینفع حکم عزل هر مدیری را که برخلاف مفاد این ماده انتخاب شود یا پس از انتخاب مشمول مفاد این ماده گردد محاسب خواهد کرد	اضافه شدن حکم ماده (۴۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به احکام موضوع (ماده ۱۱۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت درباره «کسانی که به طور همزمان مقصدی سستی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه باشند»	جهت جلوگیری از احتمال بروز رویه های ضد رقابتی از طریق کاهش روابط بین بنگاه های مرتبط و مشابه

توضیحات	نتیج پیشنهادی	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۳۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
لزوم پیش‌بینی شرایط انجام شرکتها در قانون تجارت با در نظر گرفتن الزامات فصل حفظ رقابت در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	این حکم به لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ الحاق و سایر شرایط انجام شرکتها نیز به این قانون اضافه شود.	- و حکم دادگاه مزبور قطعی خواهد بود.	لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت	ماده ۴۸- ادغام شرکتها یا بنگاهها در موارد زیر ممنوع است: ۱- در جریان ادغام یا در نتیجه آن اعمال مذکور در ماده (۴۵) اعمال شود. ۲- مرگاه در نتیجه ادغام، قیمت کالا یا خدمت به طور نامتعرفی افزایش یابد. ۳- مرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود. ۴- مرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل‌کننده در بازار شود. تصوره ۱- در مواردی که پیشگیری از توقف فعالیت بنگاهها و شرکتها یا دسترسی آنها به دانش فنی جز از طریق ادغام امکان‌پذیر نباشد، هر چند ادغام منجر به بندهای (۳) و (۴) این ماده شود، مجاز است. تصوره ۲- دامنه تمرکز شدید را شورای تعیین و اعلام می‌کند.	ماده ۹ بند ۹ ماده ۱۰ بند (۱) ماده (۱۲)
دو نوع تعاونی جدید طبق قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ معرفی شده که باید احکام آنها به قانون بخش تعاونی اضافه شود. علاوه بر	این مواد باید به قانون بخش تعاون الحاق شود.	ماده ۲- شرکتهایی که با رعایت مقررات این قانون تشکیل و به ثبت برسند تعاونی شناخته می‌شوند.	قانون بخش تعاون	ماده ۹ بند ۹- شرکت تعاونی سهامی عام، نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد. بند ۱۱- شرکت تعاونی فراگیر ملی، نوعی تعاونی متعارف	بند ۹ ماده ۱۰ ماده (۱) ماده (۱۲)

قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	ماده	ماده ۳-۴ موافق نیازمند بررسی بیشتر
موضوعات	نتیجه پیشنهادی	مقنن	شماره مواد	شماره مواد
لازم است نقش‌های مهم بانک مرکزی از یکدیگر تفکیک شود. به ویژه لازم است نقش بانک دولت بودن به عنوان یک وظیفه تصدی‌گری از مأمور سیاستهای پولی و ارزی بودن و نظارت و تنظیم کردن مقررات صنعت بانکداری به عنوان وظایف حاکمیتی از یکدیگر تفکیک شود.	راهکار اول: سپردن وظایف حاکمیتی بانک مرکزی به شورای پول و اعتبار و هیات نظارت اندوخته اسکناس و تفکیک این شورا و هیات از بانک مرکزی. راهکار دوم: استثنای بانک مرکزی از بند «الف» ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	به دلیل متعدد بودن قوانین و نیاز به بررسی بیشتر ذکر نشده است.	مواد متعددی به این موضوع می‌پردازد مانند مواد (۱۰) تا (۱۲)، (۱۶) و (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور	بند «الف» ماده ۱۳
لازم است وظایف مربوط به تنظیم مقررات کل صنعت بیمه از بیمه مرکزی ایران به عنوان یک شرکت دولتی تفکیک شود.	راهکار اول: سپردن وظایف حاکمیتی بیمه مرکزی به شورای عالی بیمه و تفکیک شورای عالی بیمه از بیمه مرکزی ایران. راهکار دوم: استثنای بیمه مرکزی ایران از بند «الف» ماده ۱۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	به دلیل متعدد بودن قوانین و نیاز به بررسی بیشتر ذکر نشده است.	مواد متعددی به این موضوع می‌پردازد مانند ماده (۵) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	بند «الف» ماده ۱۳
طبق ماده (۳۰) قانون بخش تعاونی هم عضو بودن در نظر گرفتن میزان	ارتان پیشنهاد اصلاحی نیازمند بررسی بیشتر است.	ماده ۳۰ - مجمع عمومی که بر اساس این قانون بالاترین مجمع اتخاذ تصمیم و	ماده ۳۰ قانون بخش تعاونی	مواد (۱۰) و (۱۲)

توضیحات	نتیجیه پیشنهادی	قانون مرتبط			قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	توضیحات
		متن فعلی	شماره ماده	متن ماده		
سهم فقط دارای یک رأی است. علاوه بر شرکت‌های تعاونی سهامی عام که ضابطه هر عضو یک رأی در آن‌ها به سازوکار حاکم بر شرکت‌های سهامی تغییر یافته، به نظر می‌رسد طبق ماده ۱۰ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ این ضابطه در رابطه با سایر تعاونی‌ها نیز دچار تغییر شده است.	افزایش شدن ساده الحاقی به قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران: بنیادهای موضوع عمومی محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن، صندوق‌های بازنشستگی، انجیره و سرمایه‌گذاری و شرکتها و بنیادهای تعاونی با بیش از ۱۰۰۰ عضو و شرکت‌هایی که این موسسات، صندوق‌ها، و شرکتها و بنیادهای آنها بیش از ۲۰ درصد سهام دارند، حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مشترکاً و منفرداً	ظنرات در امور شرکت‌های تعاونی می‌باشد. از اجتماع اعضای تعاونی یا نمایندگان تام‌الاختیار به صورت عادی و فوق‌العاده تشکیل می‌شود و هر عضو بدون در نظر گرفتن میزان سهم فقط دارای یک رأی است	قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران	ماده ۶ - مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا چهل درصد (۴۰٪) سهم بازار هر کالا و یا خدمت را ندارند. ماده ۶۷- هیچ شخص حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه یا سهام شرکتها یا بنگاههای دیگر را به نحوی تملک کند که موجب اختلال در رقابت در یک یا چند بازار گردد.	بند «الف» و «ه» سیاستهای کلی اصل ۴۴ و مواد (۱) و (۷) قانون	

توضیحات	نتیج پیشنه‌های	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	
		متن فعلی	شماره مواد	متن ماده	شماره مواد
حاکم هر یک از شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار را دارند	حاکم تا چهل درصد (۴۰٪) از سهام هر یک از شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار را دارند				
در باره این موضوع باید با توجه ارتباط بانکداری اسلامی با سیاستهای کلی اصل ۴۴ تصمیم گیری شود.	باید این موارد از قانون عملیات بانکداری بدون ربا به گویای اصلاح شود که بانکها در مشارکت و سرمایه‌گذاریهای خود محدود شوند تا به عملیات اصلی آنها یعنی اعمالی تسهیلات بانکی خالصی وارد نشود.	خلاصه: اجازه به بانکها برای مشارکت و شتاک در فعالیت‌های تولیدی، بازرگانی خدماتی، عمرانی، مسکن و شهرسازی، صنعت و معدن و کشاورزی	مواد (۷) و (۸) و (۱۰) تا (۱۲)	تیمبره ۲- میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیات وزیران خواهد رسید و لی در هر صورت سرمایه‌گذاری بانکها در بنگاههای دیگر نباید به گویای باشد که در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان تسهیلات، خللی ایجاد نماید.	تیمبره ۲ بند «ب» ماده (۱۲)
لزوم تعیین تکلیف ارتباط سازمانهای مناطق آزاد با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	باید بررسی شود که آیا مناطق آزاد تجاری جزو دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۸۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هستند؟ اگر باشند باید قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران در راستا سیاستهای کلی اصل ۴۴	هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکتها و شرکتهای وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساسی این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی‌شده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود	ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	ماده ۸۱- کلیه وزارتخانه‌ها، موسسه‌های دولتی و شرکتهای دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۱۶/۷/۱ و همچنین کلیه دستگاههای اجرایی، شرکتهای دولتی و مؤسسات انتظامی وابسته به دولت که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام آنها است، از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تابعه و وابسته به آن، سایر شرکتهای وابسته و وزارت نفت و شرکتهای تابعه آن، سازمان گسترش و نوسازی و صنایع ایران و شرکتهای تابعه آن، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکتهای تابعه آن، سازمان در حال تصفیه صنایع ملی ایران و	ماده (۸۱)

توضیحات	نتیجیه پیشنهادی اصلاح شود.	قانون مرتبط		قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ متن ماده	شماره مواد
		متن فعلی	شماره مواد		
				شرکتهای تابعه آن، مرکز تهیه و توزیع کالا و همچنین سهام متعلق به دستگاهها، سازمانها و شرکتهای فوق‌الذکر در شرکتهای غیردولتی و شرکتهایی که تابع قانون خاص می‌باشند و بانکها و مؤسسات اعتباری بر فعالیتهای اقتصادی، مشمول مقررات این قانون خواهند بود.	



فصل چهارم: جمع بندی و نتیجه گیری

۱. دستاوردهای نظری منطبق با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

الف- تعیین قلمرو فعالیت بخش‌های دولتی و غیردولتی (خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی)

یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث اقتصادی، تعیین محدوده دخالت دولت در فعالتهای اقتصادی است. در بعد نظری، ماهیت کالاها از لحاظ عمومی یا خصوصی بودن و ماهیت بازارها از لحاظ انحصاری یا رقابتی بودن بهترین چارچوب برای تعیین این محدوده است. با این حال، این «قانون» است که مبتنی بر مباحث نظری، امور عمومی یا خصوصی (یا وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری به لفظ مصطلح در ایران) را و میزان دخالت دولت در این امور را مشخص می‌کند. قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ محدوده دخالت بخش دولتی و غیردولتی در تصدی‌گری فعالتهای اقتصادی را به شرح جدول زیر تعیین کرده است:

گروه	ماهیت بازار	وضعیت در اصل ۴۴ قانون اساسی	فعالیت بخش دولتی	فعالیت بخش غیردولتی
گروه یک	رقابتی	خارج از صدر اصل ۴۴	ممنوع (بااستثنائاتی)	منحصر
گروه دو	انحصاری	صدر اصل ۴۴	محدود به ۲۰ درصد	محدود به ۸۰ درصد
گروه سه	انحصاری	صدر اصل ۴۴	منحصر	ممنوع

همچنین در این قانون، دولت ملزم شده است که وظایف حاکمیتی را از تصدی‌گری در شرکتهای دولتی تفکیک کند و به دستگاه‌های تخصصی دولتی واگذار کند (ماده ۱۳). علاوه بر این، برای میزان مالکیت بخش غیردولتی در موسسات بانکی غیردولتی سقف تعیین شده است (ماده ۵) و سقف مالکیت موسسات عمومی غیردولتی در هر بازار ۴۰ درصد تعیین شده است (ماده ۶).

ب. خصوصی‌سازی شرکتهای دولتی

تعریف خصوصی‌سازی، به عنوان یک تصمیم سیاسی، در قوانین از اهمیت زیادی برخوردار است. از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ برداشت می‌شود که خصوصی‌سازی به عنوان سیاستی برای «گسترش نقش بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی» انتخاب شده است. هدف از اجرای این سیاست در مباحث نظری (مبتنی بر قضیه دوم اقتصاد رفاه) «افزایش کارایی با ایجاد رقابت (سازنده)» است. سایر اهداف نیز می‌تواند در اجرای این سیاست مد نظر قرار گیرد. همان‌طور که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز اهدافی مانند کسب درآمد برای دولت (ماده ۲۹) و توزیع مجدد به نفع اقشار کم درآمد طبق طرح سهام عدالت (ماده ۳۴) پیش‌بینی شده است.

روش‌های متنوعی برای خصوصی‌سازی قابل طراحی است که در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ هم روش «واگذاری» شرکتها و طرحهای دولتی (واگذاری ۱۰۰ درصد شرکت‌های گروه یک تا پایان سال ۱۳۸۹ و ۸۰ درصد شرکت‌های گروه دو تا پایان سال ۱۳۹۳ در مواد ۳، ۱۴، ۱۸ و ۱۹)، هم روش «اجازه ورود» بخش غیردولتی به فعالیتهای صدر اصل ۴۴ (ماده ۳) و هم برون‌سپاری فعالیتهای شرکت‌های باقی‌مانده (ماده ۴) پیش‌بینی شده است.

در این قانون، کلیه شیوه‌های واگذاری مجاز شمرده است از جمله واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (مانند اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال)، واگذاری مدیریت (مانند اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، تحصیل، انحلال و ادغام شرکت‌ها (ماده ۲۰).

جهت اجرای خصوصی‌سازی در قانون، دو دستگاه هیأت واگذاری (ماده ۳۹) و سازمان خصوصی‌سازی به‌طور ویژه مسئول واگذاری شرکتها و طرحهای دولتی شده‌اند و نهاد جدیدی با عنوان «شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» جهت نظارت عالیه بر قانون و تصویب دستورالعمل‌های لازم تشکیل شد (مواد ۴۱ و ۴۲).

ج- بهبود فضای کسب و کار بخش غیردولتی

بهبود «محیط کسب و کار» می‌تواند به عنوان سیاستی برای مهیا کردن شرایط گسترش نقش بخش خصوصی در اقتصاد باشد، ولی اجرای آن بسیار تدریجی است. تجربه چین گواه خوبی برای پیروی از این روش است. رویکرد بانک جهانی به عنوان متولی اصلی این موضوع در جهان این است که اصلاحاتی که کشورها در محیط کسب و کار خود انجام داده‌اند در قالب شاخص‌های دهگانه معرفی کند تا همه کشورها با الگوبرداری از این شاخص‌ها بتوانند محیط کسب و کار خود را بهبود بخشند. روش بانک جهانی بر این اساس است که فعالیتهای مرتبط با کسب و کار را زمان‌سنجی می‌کند. بهبود محیط کسب و کار می‌تواند پیش از واگذاری شرکت‌های دولتی و یا همزمان با واگذاری این شرکت‌ها انتخاب شود. طبق قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اجزائی از این سیاست همزمان با واگذاری شرکت‌های دولتی انتخاب شده است.

بهبود محیط کسب و کار بخش خصوصی

- تسهیل و تسریع صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی (مرجع ذی‌ربط باید به متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست پاسخ دهد (ماده ۷۷))
- تعمیم امتیازات بنگاه‌های دولتی به بنگاه‌های غیردولتی و یا لغو این امتیازات (ماده ۸)،
- کمک به تأسیس انجمنهای صنفی - حرفه‌ای (ماده ۱۵)،
- محدودکردن دولت در قیمت‌گذاری برای بنگاههای غیردولتی (ماده ۹۰)،
- مشارکت بخش غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها (ماده ۹۱).

بهبود محیط کسب و کار بخش تعاونی

- حمایت‌های جدید از بخش تعاون (مواد ۹ و ۱۱)،
- اصلاح مقررات بخش تعاون (مواد ۱۰ و ۱۲)،
- اجازه ایجاد تعاونی‌های سهام عدالت (ماده ۳۵).

د- تسهیل رقابت و منع انحصار

رقابت با این که بسیار مورد توجه اقتصاددانان است ولی درباره مفهوم آن چندان اتفاق نظر وجود ندارد. رسیدن به «بازار رقابت کامل» در دنیای واقعی به سختی دست یافتنی است. بنابراین آنچه اهمیت دارد وجود رقابت نیست بلکه پتانسیل وجود رقابت است. حتی هنگامی که در بازار تعداد اندکی عرضه‌کننده وجود دارد، اگر آزادی ورود و خروج تولیدکنندگان بالقوه وجود داشته‌باشد، باز هم رقابت اثر خود را نشان می‌دهد. در ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است که رقابت، وضعیتی در بازار است که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند، به‌طوری که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد.

باتوجه به این تعریف، مصادیق اخلاف در رقابت در مواد ۴۴ تا ۴۸ و ۵۲ به شرح زیر معرفی شده است:

الف- تبانی از طریق قرارداد، توافق و یا تفاهم (اعم از کتبی، الکترونیکی، شفاهی و یا عملی) بین اشخاص

ب- احتکار و استنکاف از معامله

ج- قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز

د- تبعیض در شرایط معامله

هـ- قیمت‌گذاری تهاجمی

و- اظهارات شفاهی، کتبی یا هر عملی گمراه‌کننده

ز- فروش یا خرید اجباری

ح- عرضه کالا یا خدمت غیراستاندارد

ط- مداخله در امور داخلی و یا معاملات بنگاه یا شرکت رقیب

ی- سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط

ک- محدود کردن قیمت فروش مجدد

ل- کسب غیرمجاز، سوء استفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص

م- تصدی همزمان سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط

ن- تملک سرمایه یا سهام بیش از حد

ق- کمک و امتیاز دولتی تبعیض‌آمیز

س- محدودیت در ادغام شرکتها یا بنگاهها

جهت حفظ رقابت و مقابله با رویه‌های ضدرقابتی فوق، ایجاد دستگاههایی به شرح زیر در قانون

پیش‌بینی شد که در چارچوب قانون می‌توانند برای مصادیق اخلاف در رقابت مجازات تعیین کنند:

▪ شورای رقابت

▪ مرکز ملی رقابت

▪ هیأت تجدیدنظر

▪ نهاد تنظیم‌کننده بخشی

با تصویب قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ظرفیت اولیه ایجاد شد تا چارچوب حقوقی کشور برای تغییر از نظام اقتصادی متمرکز دولتی به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار و نیز تبدیل

نقش دولت از بازیگر در فعالیتهای اقتصادی به ناظر و تسهیلگر فعالیتهای بخش خصوصی مهیا شود. بر مبنای این ظرفیت علاوه بر اجرا و نظارت بر اجرای آن باید گام‌های بعدی برای اصلاح سایر قوانین مرتبط و نیز تکمیل این قانون برداشته شود.

۲- دستاوردهای مربوط به تنقیح قوانین مرتبط با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴
طبق ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ «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.» بنابراین لازم است قوانین مرتبط با فعالیتهای اقتصادی بخش دولتی و فعالیتهای بخش غیردولتی با توجه به این قانون ارزیابی و تنقیح گردد.

در این مطالعه برای برآورده شدن هدف ماده (۹۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فرآیند زیر پیگیری شده است:

۱. شناسایی قوانین مرتبط با احکام مطرح شده در قانون اصل ۴۴،
۲. شناسایی نسبت احکام قانون اصل ۴۴ با احکام مندرج در قوانین مرتبط،
۳. و نهایتاً پیشنهاد‌های استخراجی در سه گروه تنظیم شد: موارد نسخ کلی و جزئی، موارد تکمیل قوانین و موارد نیازمند بررسی بیشتر.
۴. پیشنهاد موارد نسخ و تکمیل قوانین به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی جهت طی مراحل قانونی طبق «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵.

الف- موارد نسخ و تکمیل قوانین حاکم بر امور مالی دولت

قوانین حاکم بر امور مالی دولت شامل قوانینی است که قانون بودجه کل کشور به صورت سالانه طبق آنها تهیه، تنظیم، تصویب و اجرا می‌شود. از بین این قوانین، چهار قانون زیر بررسی شده است: الف- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، ب- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، ج- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و د- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴. با توجه به الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قوانین حاکم بر امور مالی دولت به صورت زیر نیازمند اصلاح است:

یکم. موارد نسخ کلی،

۱. در راستای لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی طبق ماده (۸) و ممنوعیت امتیازات محل رقابت طبق ماده (۵۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴:
- لغو ماده (۳۳) قانون برنامه و بودجه با موضوع اعتبار بلاعوض به شرکتهای دولتی،
- لغو بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی با موضوع اولویت به شرکتهای دولتی در مناقصات دولتی،

۲. با توجه به تغییر در شرایط سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی طبق تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- لغو تبصره ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۳. لزوم تطبیق واگذاری نیروگاه‌ها طبق ماده (۱۹) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- لغو ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

دوم، موارد تکمیل قوانین،

۱. اضافه شدن رئیس اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اطاق تعاون به اعضای شورای اقتصاد طبق بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- تعیین ترکیب شورای اقتصاد با استناد به ماده (۲) قانون برنامه و بودجه و بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.

ب. موارد نسخ و تکمیل قوانین بخش خصوصی و تعاونی

بخش خصوصی و تعاونی در چارچوب سه گروه از قوانین در اقتصاد فعالیت می‌کنند:

- قوانین تعیین کننده وظایف اشخاص خصوصی و تعاونی نسبت به دولت، مانند قوانین مالیاتی، قانون معادن، قوانین تامین اجتماعی و قوانین گمرکی و صادرات و واردات.
 - قوانین تعیین کننده حدود فعالیت‌ها و روابط فعالیت‌های اشخاص خصوصی و تعاونی با یکدیگر، مانند قانون کار، قانون تجارت و قانون بخش تعاونی.
 - قوانین تعیین کننده نحوه فعالیت اشخاص خصوصی و تعاونی در یک صنعت خاص، مانند قوانین پولی و بانکی، قوانین بیمه‌ای و قوانین بورس.
- باتوجه به الزامات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴، قوانین بخش خصوصی و تعاونی به صورت زیر نیازمند اصلاح است:

یکم، موارد نسخ کلی و جزئی،

۱. کاهش نقش دولت در قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف در راستای جزء «ج» الزامات واگذاری سیاستهای کلی اصل ۴۴ و ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- محدود کردن حکم بند «۱» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور در تعیین بهره وامها توسط بانک مرکزی به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،
- محدود کردن حکم بند «۴» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور درباره تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی توسط بانک مرکزی فقط به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،
- محدود کردن حکم ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا درباره تعیین سود بانکی و سهمیه‌بندی تسهیلات بانکها توسط بانک مرکزی فقط به بانکهای دولتی و لغو این حکم درباره بانکهای غیردولتی،
- لغو بند ۴ ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که تعیین میزان کارمزد و حق

بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم بیمه‌های غیردولتی را از وظایف شورای عالی بیمه می‌داند،

۲. جلوگیری از اخلاف در رقابت (با ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد یا با تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص) طبق بند «۴» و «۶» ماده ۴۴ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

• لغو حکم ذیل ماده ۳۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که بیمه دستگاه‌های دولتی را در انحصار بیمه ایران قرار می‌دهد،
۳. افزایش نقش انجمنهای صنفی - حرفه‌ای در تصمیم‌گیری‌های تخصصی طبق ماده (۱۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

• مصوبه شورای انقلاب به تاریخ ۱۳۵۸، ۱۲، ۱۸ درباره انحلال کانون بانکهای ایران لغو شده و انجمن صنفی (کانون) بانکها و موسسات اعتباری خصوصی جایگزین «کانون بانکها» در ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی شود.

• بند «ب» ماده (۱۸) ماده قانون پولی و بانکی کشور که در بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اصلاح شده با اضافه شدن سه نفر از مدیرعامل بانکهای کشور به انتخاب انجمن صنفی (کانون) بانکها و موسسات اعتباری خصوصی به ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار اصلاح شود،

• ماده (۱۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری به‌گونه‌ای اصلاح شود که سه مدیر عامل از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گری ایران به ترکیب اعضای شورای عالی بیمه اضافه شود و معاون وزارت تعاون و امور روستاها و رییس شرکت سهامی بیمه ایران از این شورا حذف شود،

۴. واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در شرکتهای بیمه آسیا، البرز و دانا طبق ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و لزوم رعایت ماده (۳۱)، (۳۲) و (۳۳) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری توسط چنین شرکتهایی:

• خارج کردن شرکتهای با کمتر از ۵۰ درصد سهام دولت از ماده ۳۴ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری،

۵. تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی و تعیین مهلت ده روزه برای اعلام نظر دستگاه مسئول در ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

• تغییر مدت شصت روز به مدت ده روز در ماده ۳۹ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری،

• تغییر مدت پانزده روز به مدت ده روز در تبصره ماده (۶) قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی،

دوم، موارد تکمیل قوانین،

۱. نحوه تشکیل بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی طبق ماده (۵) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

- اضافه شدن شکل حقوقی «تعاونی سهامی عام» برای تشکیل بانک موضوع بند «الف» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور،
- اضافه شدن دو حکم جدید در ارتباط با موضوع ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور درباره سقف مجاز تملک سهام توسط اشخاص حقیقی و حقوقی،
- ۲. تعیین میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصیصی دولتی طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - اضافه شدن یک حکم در ارتباط با موضوع بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور،
 - ۳. جلوگیری از احتمال بروز رویه‌های ضدرقابیتی از طریق کاهش روابط بین بنگاه‌های مرتبط و مشابه طبق ماده (۴۶) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - اضافه شدن یک حکم جدید در ارتباط با موضوع ماده (۱۱۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت جهت جلوگیری از تصدی همزمان سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه،
 - ۴. لزوم پیش‌بینی شرایط ادغام شرکتها در قانون تجارت با درنظر گرفتن الزامات فصل حفظ رقابت در قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ همانند ماده (۴۸) این قانون:
 - اضافه شدن حکم ماده (۴۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به موضوعات لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ و لزوم بررسی و تصویب سایر شرایط ادغام شرکتها در این قانون،
 - ۵. معرفی دو نوع تعاونی جدید طبق بند ۹ و ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تعیین شرایط برای این تعاونی‌ها طبق ماده (۱۲) این قانون،
 - اضافه شدن این احکام به احکام قانون بخش تعاونی.
 - ۶. معرفی تخفیف مالیاتی جدید برای شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتهای تعاونی سهامی عام طبق ماده ۱۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - اضافه شدن یک تبصره به ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم.

چهارم، موارد نیازمند بررسی بیشتر،

۱. تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در شرکتهای دولتی طبق حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
 - لزوم بررسی اصلاح مواد (۱۰) تا (۱۲)، (۱۶) و (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور درباره وظایف حاکمیتی بانک مرکزی یا استثنای بانک مرکزی از حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.
 - لزوم بررسی اصلاح مواد قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری به‌ویژه ماده (۵) آن درباره وظایف حاکمیتی بیمه مرکزی یا استثنای بیمه مرکزی از حکم بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴.
۲. تغییر شرایط رای دادن در شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی طبق مواد (۱۰) و (۱۲) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:

- لزوم بررسی اصلاح ماده (۳۰) قانون بخش تعاونی که طبق آن «هر عضو تعاونی بدون در نظر گرفتن میزان سهم فقط دارای یک رأی است.»
- ۳. جلوگیری از تداوم کنترل دولت بر اقتصاد از طریق بخش عمومی غیردولتی در راستای بند «الف» و «ه» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مواد (۶) و (۴۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- لزوم محدود کردن سقف سهام نهادها و مؤسسات عمومی و شرکتها و بنیادهای تعاونی با بیش از ۱۰۰۰ عضو در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران.
- ۴. تعیین میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴:
- محدود شدن مشارکت و تملک بانکها در فعالیتهای تولیدی، بازرگانی خدماتی، عمرانی، مسکن و شهرسازی، صنعت و معدن و کشاورزی مواد (۷) و (۸) و (۱۰) تا (۱۳) قانون عملیات بانکداری بدون ربا؛
- ۵. قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ همه فعالیتهای اقتصادی کشور را شامل می شود و محدوده دولت و بخش غیردولتی را در این فعالیتها مشخص می کند، مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور با ماهیت شرکتی و تحت کنترل دولت مشغول فعالیتهای اقتصادی و امور حاکمیتی هستند،
- بنابراین باید نخست بررسی شود که آیا قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شامل مناطق آزاد نیز هست؟ و سپس اصلاحات لازم در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران انجام گیرد.

۳- جدول موارد نسخ و تکمیل قوانین به تفکیک هر حوزه

الف- موارد مربوط به قوانین امور مالی دولت

موضوع و شماره مواد در قانون اصل ۴۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنقیح یا اصلاح پیشنهادی
لغو یا تعمیم امتیازات شرکتهای دولتی طبق ماده (۸) و ممنوعیت امتیازات محل رقابت طبق ماده (۵۲)	ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه با موضوع اعتبار بلاعوض به شرکتهای دولتی بند «۱» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی با موضوع اولویت به شرکتهای دولتی در مناقصات دولتی،	نسخ کلی
تغییر در شرایط سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی طبق تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۳)	تبصره ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	نسخ کلی
شرایط واگذاری طرحهای عمرانی در ماده (۱۹)	ماده (۲۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	نسخ کلی
اضافه شدن رئیس اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اطاق تعاون به اعضای شورای اقتصاد طبق بند «پ» ماده (۹۱)	ترکیب شورای اقتصاد در ماده (۲) قانون برنامه و بودجه	تکمیل قانون

ب- موارد مربوط به قوانین مربوط به بورس، بانک و بیمه

شماره مواد و موضوع در قانون اصل ۴۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنقیح یا اصلاح پیشنهادی
کاهش نقش دولت در قیمتگذاری در بازارهای مختلف در راستای جزء «ج» الزامات واگذاری و ماده (۹۰)	تعیین نرخ بهره وامهای بانکهای غیردولتی توسط بانک مرکزی از بند «۱» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور بند «۴» ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور که تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانکهای غیردولتی را به بانک مرکزی می‌سپارد ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا که تعیین سود بانکی و سهمیه‌بندی تسهیلات بانکهای غیردولتی را به بانک مرکزی می‌سپارد بند ۴ ماده ۱۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم شرکتهای بیمه غیردولتی را از وظایف شورای عالی بیمه می‌داند	نسخ جزئی: محدود کردن تعیین نرخ یا سهمیه اعتبارات بانکی توسط بانک مرکزی فقط در بانکهای دولتی و برداشتن احکام ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا از بانکهای غیردولتی

شماره مواد و موضوع در قانون اصل ۳۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنقیح یا اصلاح پیشنهادی
جلوگیری از اخلاف در رقابت (با ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد یا با تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص) بند «۴» و «۶» ماده ۴۴	حکم ذیل ماده ۳۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری که بیمه دستگاه‌های دولتی را در انحصار بیمه ایران قرار می‌دهد	نسخ کلی
افزایش نقش انجمنهای صنفی - حرفه‌ای در تصمیم‌گیری‌های تخصصی طبق ماده (۱۵)	بند «ب» ماده (۱۸) ماده قانون پولی و بانکی کشور اصلاح شده در بند «و» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار	نسخ جزئی: مصوبه شورای انقلاب درباره انحلال قانون بانکها لغو شود و «قانون بانکها و موسسات اعتباری خصوصی» در ماده (۲۸) قانون پولی و بانکی جایگزین «قانون بانکها» شود. اضافه شدن سه نفر از مدیرعامل بانکهای کشور به انتخاب قانون بانکها و موسسات اعتباری خصوصی به ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار
ماده ۱۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری ترکیب اعضای شورای عالی بیمه	نسخ جزئی: اضافه شدن سه مدیر عامل از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گری ایران به ترکیب اعضای شورای عالی بیمه و حذف معاون وزارت تعاون و امور روستاها و رئیس شرکت سهامی بیمه ایران از این شورا	نسخ جزئی: اضافه شدن یک حکم در ارتباط با موضوع بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور
تعیین میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاههای اقتصادی توسط بانکهای تجاری و تخصصی دولتی طبق تبصره ۲ بند «ب» ماده (۱۳)	بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور	تکمیل قانون: اضافه شدن یک حکم در ارتباط با موضوع بند «۳» ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور
واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در شرکت‌های گروه ۲ طبق ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴	لزوم رعایت ماده (۳۱)، (۳۲) و (۳۳) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری توسط شرکت‌های گروه ۲	نسخ جزئی: خارج کردن شرکت‌های با کمتر از ۵۰ درصد سهام دولت (بیمه آسیا، البرز و دانا) از ماده ۳۴ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری
تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی و تعیین مهلت ده روزه برای اعلام نظر دستگاه مسئول در ماده (۷)	ماده ۳۹ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری	نسخ جزئی: تغییر مدت شصت روز به مدت ده روز در ماده ۳۹
نحوه تشکیل بانکهای غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی طبق ماده (۵)	شکل حقوقی تشکیل بانک در بند «الف» ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور و الزامات ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور	تکمیل قانون: اضافه شدن شکل حقوقی «تعاونی سهامی عام» برای تشکیل بانک موضوع بند «الف» ماده (۳۱) قانون پولی و بانکی کشور. اضافه شدن دو حکم جدید در ارتباط با

شماره مواد و موضوع در قانون اصل ۴۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنتیج یا اصلاح پیشنهادی
		موضوع ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور درباره سقف مجاز تملک سهام توسط اشخاص حقیقی و حقوقی

ج- موارد مربوط به قوانین تجارت و بخش تعاونی

شماره مواد و موضوع در قانون اصل ۴۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنتیج یا اصلاح پیشنهادی
جلوگیری از احتمال بروز رویه‌های ضدرقابیتی از طریق کاهش روابط بین بنگاه‌های مرتبط و مشابه طبق ماده (۴۶)	ماده ۱۱۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت	تکمیل قانون: اضافه شدن یک حکم جدید در ارتباط با موضوع ماده ۱۱۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت جهت جلوگیری از تصدی همزمان سمتی در شرکت و یا بنگاهی مرتبط و یا دارای فعالیت مشابه
الزامات فصل حفظ رقابت در شرایط ادغام شرکتها مانند ماده (۴۸)	لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷	تکمیل قانون: اضافه شدن حکم ماده (۴۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به موضوعات لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ و لزوم بررسی و تصویب سایر شرایط ادغام شرکتها در این قانون
معرفی دو نوع تعاونی جدید طبق بند ۹ و ماده (۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تعیین شرایط برای این تعاونی‌ها طبق ماده (۱۲) این قانون	قانون بخش تعاونی	تکمیل قانون: اضافه شدن این احکام به احکام قانون بخش تعاونی
معرفی تخفیف مالیاتی جدید برای شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی متعارف و شرکتها تعاونی سهامی عام طبق ماده ۱۱	ماده ۱۰۵ قانون مالیاتهای مستقیم	تکمیل قانون: اضافه شدن یک تبصره به ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم

د- موارد مربوط به قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی

شماره مواد و موضوع در قانون اصل ۴۴	شماره مواد قوانین مرتبط	تنتیج یا اصلاح پیشنهادی
تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی و تعیین مهلت ده روزه برای اعلام نظر دستگاه مسئول در ماده (۷)	تبصره ماده (۶) قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی	نسخ جزئی: تغییر مدت پانزده روز به مدت ده روز در تبصره ماده (۶)

منابع و مراجع

- الموتیان، ابوالفضل، ۱۳۸۹، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران)، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- امیری هادی، رییس صفری مجتبی، ۱۳۸۴، بررسی کارآیی بانکهای تجاری در ایران و عوامل نهادی موثر بر آن، جستارهای اقتصادی بهار و تابستان؛ ۲(۳): ۹۷-۱۴۲.
- بانک ملی ایران، ۱۳۸۴، الزامات خصوصی‌سازی و چالشها و مشکلات بانکداری در این مسیر، اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی.
- پیش نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار، ۱۳۸۹، با همکاری مشترک اتاق تعاون و اتاق بازرگانی ایران.
- تازیکی‌نژاد، علی، ۱۳۸۷، قوانین مکمل در برنامه خصوصی‌سازی ایران، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، شماره ۱۴، صص ۶۵-۹۹.
- حکیم شوشتری، ناهید، ۱۳۸۷، همسنجی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با برخی قوانین مالی کشور، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۹۱۶۹.
- حیدری کرد زنگنه، خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران: قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، معاونت وزیر امور اقتصادی و دارائی و ریاست هیات عامل سازمان خصوصی‌سازی، مهرماه ۱۳۸۷ و گزارش دی ماه ۱۳۸۸.
- دفتر طرح توزیع سهام عدالت، طرح واگذاری سهام عدالت: مبانی و مستندات قانونی، اهداف و ساختار، فرآیند شناسایی و واگذاری سهام، عملکرد اجرایی و برنامه های آتی طرح، مهرماه ۱۳۸۷.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۶، مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، معاونت امور مجلس و استانها.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۸، بررسی و پیشنهاد اصول مورد نیاز در تنظیم قوانین ضدانحصار در کشور، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.
- طباطبایی یزدی، رویا و پروانه مافی، روشهای اجرایی شدن سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۷.
- عالی‌پناه، علیرضا، ۱۳۸۸، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه تجارت: ارزیابی کلی لایحه، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۵۹۹، صص ۲-۴.

- فاتحی‌زاده، محسن، ۱۳۸۶، مقایسه چگونگی شرکت‌داری دولت، سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان (مورد صنعت خودرو و ساخت قطعات بورس اوراق بهادار)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.
- 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، مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی.
- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ مجلس شورای اسلامی.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی
- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی.
- کولیس، جان و فیلیپ جونز (۱۹۹۸) مالیه عمومی و انتخاب عمومی، ترجمه الیاس نادران، آرش اسلامی و علی چشمی، انتشارات سمت، ۱۳۸۸.
- لوح حق (حافظه قوانین)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نسخه چهارم، بهمن ۱۳۸۸.
- ماهنامه اقتصاد ایران، تاریخچه تأمین اجتماعی، شماره ۱۰۱، تیر ۱۳۸۶
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴، پیشینه قانون برنامه و بودجه، شماره گزارش ۶۶۴.
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، بررسی تطبیق قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (گزارش دوم)، شماره ۹۸۷۴، مهرماه ۱۳۸۸.
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ضرورت بازنگری قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران در راستای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، شماره ۹۴۶۷، بهمن ۱۳۸۷.
- معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴، لایحه اصلاح قانون تجارت: فرآیند و اصول تدوین و نوآوری‌ها، دفتر مطالعات اقتصادی.
- معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴، «لایحه قانون رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورها».

- وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۸، سومین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اسفند ماه.
 - وزارت تعاون، ۱۳۸۵، آشنایی با قانون کار و تامین اجتماعی، معاونت تحقیقات، آموزش و ترویج، دفتر آموزش.
 - یوسفی، محمدقلی، ۱۳۸۲، اقتصاد صنعتی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، جلد اول.
- Douma, Sytse and Hein Schreuder, (۱۹۹۸) Economic Approaches to Organization, Prentice Hall.
- OECD, OECD Principles of Corporate Governance, ۲۰۰۴.

