

## ملاحظات نهادی پیشبرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در راستای رشد و عدالت

محمدجواد ابروانی\*

### چکیده:

ابلاغیه‌های سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی دو ساله گذشته مبنایی برای کوشش‌های فکری گسترده جهت استفاده از آن در راستای پیشبرد اهداف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شده است. از آنجائی که هرگونه تجدیدنظر در تقسیم کار ملی میان بخش‌های مختلف اقتصادی علاوه بر نیاز به مطالعات گسترده و برنامه‌های اجرایی کارآمد نیازمند طراحی‌های سازمانی مناسب نیز می‌باشد این مقاله تلاش خود را بر محور پیشنهاد یک الگوی سازمانی ترکیبی متمرکز ساخته است.

بر این اساس با مفروض انگاشتن اهتمام جدی دولت، مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام در جهت طراحی برنامه‌های توانمندسازی بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و با فرض آنکه دولت همه مشخصه‌های یک دولت توسعه‌گرا را در خود ایجاد نماید الگوی سازمانی پیشنهادی که به ویژه با تکیه بر تجربیات تاریخی انقلاب اسلامی و موفقیت‌های جهاد سازندگی تهیه شده است به عنوان یک گام مکمل برای ایجاد اطمینان بیشتر جهت موفقیت سازوکارهای مندرج در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در نظر گرفته شده است. مقاله با این ابراز امید پایان می‌یابد که الگوی ترکیبی پیشنهادی بتواند زمینه‌ساز بهره‌گیری حداکثر از ظرفیت‌های علمی، مهارتی و مالی موجود در مقیاس ملی باشد.

### مقدمه:

تا آنجا که به علم اقتصاد مربوط می‌شود وجود رابطه تنگاتنگ میان حوزه‌های سیاست و اقتصاد از دیرباز مورد توجه نظریه پردازان اقتصاد سیاسی قرار داشته است و واقعیت این است که با وجود آشکار بودن این مسئله که در هم‌تنیدگی سیاست و اقتصاد بسیار فراتر از آن است که بتوان آن را نادیده گرفت اما در یک مقطع خاص تاریخی و بنا به ملاحظات مشخصی اقتصاددانان نئوکلاسیک کوشش نافرجامی برای جداسازی این دو حوزه انجام دادند. اگر در زمینه مباحث متعارف اقتصادی هنوز تردیدهایی در این زمینه باقی مانده باشد اما در حوزه مسائل توسعه قطعاً جایی برای تردید باقی نیست زیرا کمتر کسی اکنون

\*دکترای اقتصاد

تردید دارد که بنیان هدف‌گذاری‌هایی معطوف به توسعه اقتصادی به حوزه سیاست مربوط بوده و منبعث از نظام سیاسی است ضمن آنکه در فرایند توسعه اقتصادی علاوه بر تعیین اهداف مسئولیت ایجاد نظام‌های قانونی، حقوقی و امنیتی برای حفظ حقوق مالکیت نیز برعهده دولت قرار دارد. (لاپارومارا، ۲۴۰-۲۳۹:۱۹۷۱)

از اینجاست که در ادبیات توسعه پیش شرط زیربنایی ایجاد امید در جهت نیل به وضعیت بهتر وجود یک دولت توسعه‌گراست. این مسئله‌ای است که در اولین واکنش‌های روش‌شناختی نسبت به آموزه دست‌نامرئی از سوی اقتصاددانان مکتب تاریخی مورد توجه قرار گرفته بود.

فردریک لیست به صراحت عنوان می‌کرد که کشورهایی که از کاروان توسعه عقب مانده‌اند در آغاز به یک سلسله ابزارها و وسایل طراحی و ساخته شده نیاز دارند تا آنها را به قافله پیشرفته‌ها برسانند و این نهاد دولت است که مسئولیت تحقق بخشی توسعه اقتصادی را داشته و از این طریق می‌بایست کشور را برای ورود ثمربخش به جامعه جهانی آینده مهیا سازد. (لیست<sup>۲</sup>، ۱۷۵: ۱۸۸۵)

او با درک اجمالی مسائل مربوط به تخصصی شدن امور و تقسیم کار عقلایی و بهره‌مندی از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس در برابر موضع‌گیری‌های یکسویه اقتصاددانان کلاسیک نسبت به دولت و بازار انتقاد نموده و ایده ترکیب خردمندان آن دو را برای پیشبرد امر توسعه ضروری و مناسب می‌دید. او به صراحت اظهار می‌داشت که صنایع کارخانه‌ای کاملاً توسعه‌یافته و ناوگان دریایی پیش‌برنده تجارت‌های بزرگ و تجارت خارجی در مقیاسی به واقع قابل توجه فقط با دخالت و پا در میانی دولت می‌تواند به وجود آید و با تکیه بر تاریخ نشان می‌داد که این مسئله به طور مشخص در مورد خود انگلستان اتفاق افتاده است (لیست، ۱۷۸: ۱۸۸۵). در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم نیز در ابتدا گمان بر این می‌رفت که نقش مطلوب دولت در فرایند توسعه در حد یک نقش نظارتی محدود قرار دارد (رابرت سون<sup>۳</sup>، ۷: ۱۹۸۴).

اما به تدریج آشکار شد که این ایده به هیچ‌وجه راهگشا نیست و از همین رو، اول بار اقتصاددانان برجسته سوئدی «گونار میردال» با اتکا به مطالعات گسترده تجربی خود در مورد کشورهای جنوب آسیا ایده «دولت قوی» را مطرح ساخت و به ویژه با انتقاد از دولت ضعیف هند در آن زمان که بر اثر اعمال نفوذ صاحبان منافع ویژه فلج شده و در

شرایط فقدان انضباط اجتماعی با جامعه‌ای سست و همراه با رخوت روبرو بود تصریح نمود که چنین دولت و جامعه‌ای توفیق چندانی در امر توسعه نخواهد داشت و اگر قرار باشد که فقر در هند ریشه‌کن شود نه به دولتی کم‌قدرت و به اصطلاح «حداقل» که به دولتی قوی نیاز است که بتواند عالمانه و بی‌هیاهو به نفوذ محافلی که منافع ویژه‌ریشه‌دار آنها مانع پیشرفت است پایان دهد (میردال<sup>۴</sup>، ۲۲۹: ۱۹۷۰).

از اینجا بود که به تدریج ایده دولت توسعه‌گرا موضوعیت پیدا کرد به لحاظ تاریخی برای اولین بار این مفهوم با انتشار کتاب معروف چالمرز جانسون در زمینه توسعه ژاپن بر سر زبان‌ها افتاد. او با ارزیابی تجربه ژاپن تصریح نمود که دولت توسعه‌گرا جهت‌گیری‌هایش هم از دولت‌های نوع اتحاد جماهیر شوروی متمایز است که فرماندهی مطلقه اقتصاد کشور را در دست دارد و هم از دولت نوع لیبرال دموکرات که در بلوک غرب به عنوان دولت آرمانی تبلیغ می‌شود فاصله دارد. او به صراحت اظهار داشت که در تجربه موفق ژاپن این دولت است که چارچوب و اصول و محدوده فعالیت بازار را مشخص نموده و مسئولیت همراستا نمودن تلاش‌های بازار با هدف‌های اساسی و مهم اقتصادی اجتماعی را برعهده دارد (جانسون<sup>۵</sup>، ۱۹: ۱۹۸۲).

## ۲۰۱

با تکیه بر کوشش‌های نظری و دستاوردهای تجربی وجود می‌توان به روشنی ملاحظه نمود که مهمترین مشخصه‌های دولت توسعه‌گرا به شرح زیر است:

۱- پایبندی به ثبات سیاسی و اتخاذ برنامه‌ها و سیاست‌های پایدار و قابل اعتماد (هومان<sup>۶</sup>، XV: ۱۹۸۷).

۲- بهره‌مندی از دولتمردانی که در زمینه فساد مالی از آزمون‌های تجری و نظارت‌های سخت‌گیرانه سرفراز بیرون آمده‌اند و ملاحظات علمی را در فرایند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع به هر ملاحظه دیگری ترجیح می‌دهند (لیدل<sup>۷</sup>، ۱۱: ۱۹۹۲).

۳- در همه فرایندها تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، منافع ملی بر منابع دارودسته‌های خاص ترجیح داده می‌شود (وید<sup>۸</sup>، ۳۷۶: ۱۹۹۰).

۴- ساماندهی بوروکراسی‌های اقتصادی بسیار نیرومند و فوق‌العاده با کفایت و با اختیارات مکفی برای هدایت و اداره توسعه اقتصادی اجتماعی کشور (مانند میتی در تجربه ژاپن) و هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی در تجربه توسعه کره و هیئت توسعه اقتصادی در تجربه سنگاپور و وزارت دارایی و برنامه‌ریزی توسعه در تجربه بوتسوانا (هلم<sup>۹</sup>، ۱۸۷: ۱۹۸۸).

۵- برخورداری از ترکیبی خردمندانه از ظرفیت‌های نهادی و اجرایی بالا به همراه بصیرت‌های نظری و تجربی کافی به گونه‌ای که امکان راهبری سرمایه‌های داخلی و خارجی به سمت مصالح توسعه ملی را فراهم سازد (وید، ۲۹۵: ۱۹۹۰).

۶- برقراری روابط نهادمند، شفاف و در عین حال متکی به ضوابط قانونی با جامعه به گونه‌ای که محبوبیت و مشروعیت کافی برای دولت فراهم سازد (لیدل، ۴۵۰: ۱۹۹۲).  
بعد از تحقق مجموعه این شرایط است که دولت اهتمام به توانمندسازی بخش خصوصی می‌نماید و در فرایند این برنامه توانمندسازی به تدریج مسئولیت‌هایی متناسب با توانایی‌های ارتقاء یافته این بخش برعهده آن قرار می‌دهد.

آنچه که از روح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دریافته می‌شود این است که از یکسو به صراحت از دولت خواسته می‌شود که برنامه توانمندسازی و نیل به توسعه‌گرایی را برای خود طراحی کند و در عین حال برای توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی نیز برنامه اجرایی طراحی نماید. اگر فرض کنیم که دولت چنین اراده‌ای داشته و لوازم آن را نیز به تدریج و به صورت فزاینده مهیا می‌کند آن چیزی که در مرحله بعدی موضوعیت پیدا می‌کند انجام مطالعاتی است که حول پنج محور به صراحت در ابلاغیه اول از مجمع تشخیص مصلحت نظام مطالبه شده است. در صورت تحقق این مطالعات می‌توان امیدوار بود که توسعه‌گرایی همراه با بصیرت‌های نظری و تجربی شرایطی را فراهم سازد که فقط جای خالی برای یک سلسله طراحی‌های سازمانی برای پیشبرد عملی اهداف مندرج در سیاست‌های باقی مانده باشد.

مقاله حاضر با مفروض گرفتن همه ملاحظات پیش‌گفته، پیشنهادی مدیریتی سازمانی در این زمینه ارائه نموده است. به این ترتیب پس از مقدمه ابتدا مروری به آنچه که تاکنون در زمینه سیاست‌های کلی اتفاق افتاده خواهیم داشت و سپس با تأکید بر ضرورت ظرفیت‌سازی نهادی برای تحقق اهداف چشم‌انداز مدلی عملیاتی برای حضور فعال افراد و سرمایه‌ها ارائه خواهد شد.

### مروری اجمالی بر فرایند تصمیم‌گیری

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پس از تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت مقام معظم رهبری ارسال گردید لیکن پس از تعیین ضوابطی مجدداً جهت مجمع

تشخیص مصلحت جهت بررسی بیشتر مسترد گردید. پس از بررسی‌های مفصل در جلسات متعدد توسط کمیسیون اقتصاد مجمع موضوع مجدداً در مجمع مطرح و مصوبه جهت رهبر معظم انقلاب ارسال شد که نهایتاً با اصلاحاتی به تصویب مقام معظم رهبری رسید و طی نامه مورخ ۱۳۸۴/۳/۱ ابلاغ گردید در این ابلاغیه اجرای این سیاست مستلزم تصویب قوانین جدید و یا تغییر در قوانین سابق شده است و نظارت مجمع تشخیص به حسن اجرای این سیاست‌ها و گزارش‌های نظارتی سالیانه مورد تأکید قرار گرفته و در مورد سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی اتخاذ تصمیم موکول به دریافت گزارش‌ها و مستندات و نظریات مشورتی تفصیلی مجمع راجع به پنج محور زیر گردید:

- ۱- رابطه خصوصی سازی با هریک از عوامل ذیل اصل ۴۴
- ۲- نقش عوامل مختلف در ناکارآمدی بعضی از بنگاه‌های دولتی
- ۳- آثار انتقال هر یک از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و بنگاه‌های مربوط به بخش

غیردولتی

۴- میزان آمادگی بخش‌های غیر دولتی

۵- ضمانت‌ها و راه‌های اعمال حاکمیت

۲۰۳

لیکن از آنجائی که پس از حدود یک سال نظریات مشورتی مجمع در مورد پنج محور مذکور تدوین و تنظیم نگردید در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی را رأساً ابلاغ کردند و هم‌زمان طی نامه‌ای با در خواست رئیس جمهور مبنی بر اختصاص درصدی از سهام بنگاه‌های صدر اصل ۴۴ قانون اساسی موافقت کردند.

ضمناً ایشان تذکری مبنی بر اینکه مدت قابل توجهی از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گذشته و هنوز اقدامات اجرائی و فراخوان ملی جهت توسعه سرمایه‌گذاری و کارآفرینی صورت نگرفته است و ضرورت تشکیل ستاد قوی که مسئولیت کامل اجرای اصل ۴۴ را برعهده گرفته و بدون فوت وقت زمینه رونق و تحرک اقتصادی را با بکارگیری همه نیروها و سرمایه‌های ملی فراهم نماید، یادآور شدند تا با اطلاع رسانی همه جانبه و فراگیر جهت دوری از ویژه خواری گروه‌های خاص و تشویق عموم به سرمایه‌گذاری نسبت به بهبود فضای کسب و کار اقدام شود.

با توجه به اینکه در ذیل اصل ۴۴ عنوان گردیده است:

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

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در راستای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ شده است.

اهداف سیاست‌های کلی مذکور به قرار زیر است:

- ۱- جهت شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی
- ۲- گسترش مالکیت در سطح عموم
- ۳- ارتقای کارآئی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فن‌آوری
- ۴- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی
- ۵- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی
- ۶- کاستن از بار مالی و مدیریت دولتی در تصدی فعالیت‌های اقتصادی
- ۷- افزایش سطح عمومی اشتغال

۸- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها

سیاست‌های مذکور شامل سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی ناظر به جلوگیری دولت از فعالیت‌های اقتصادی خارج از اصل ۴۴ و واگذاری آنها در طی یک برنامه پنج‌ساله به بخش تعاونی، خصوصی و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشد ضمن اینکه بخش‌های غیردولتی مجاز به فعالیت در صنایع بزرگ مادر و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز) بازرگانی خارجی بیمه، تأمین نیرو، راه و راه‌آهن، حمل و نقل هوایی و کشتیرانی و امور پست و مخابرات و بانکداری (مشروط به واگذاری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی مشروط به تعیین سقف توسط قانون گردد) گردیدند. در واقع محور اول گسترش فضای کسب و کار و آزادی عمل اقتصادی افراد و بنگاه‌ها را مشخص می‌کند ضمن اینکه سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی را ضروری و موکول به تصویب قانون می‌نماید.

خاستگاه این سیاست کلی دو مسئله است اول برداشتی است که از اندازه دولت وجود دارد و تصور می شود که دولت بیش از اندازه بزرگ شده است. در این زمینه با رجوع به شاخص ها و آمارهای اقتصادی مرسوم همچون نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی، نسبت مصرف بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی و نسبت ارزش افزوده بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی می توان ارزیابی واقعی و علمی به ویژه در مقابل کشورهای توسعه یافته به دست آورد که مقایسه آمارها نشان دهنده این است که در ایران اندازه ای نظیر متوسط کشورهای پیشرفته که خود طیفی را تشکیل می دهند، دارا است. دوم پایین بودن کارآیی سامانه مدیریت و اداری کشور است. بنابراین حرکتی پیش بینی شده تا حداقل، سطح و فعالیت های تصدی گرایانه دولت در حد کنونی متوقف شود و در صورت امکان از میزان آن کاسته شود. این موضوع البته باید با انعطاف پذیری، کارآمد کردن و توانمندسازی نظام دولتی همراه با توانمندسازی بخش های تعاونی و خصوصی همراه باشد. به عبارت دیگر دولت مقتدرتر، کارآمدتر و کوچک تر می شود و به صورت منطقی با سایر بخش ها تقسیم کار می کند.

اما گسترش بخش تعاون نقطه مهم سیاست های کلی اصل ۴۴ می باشد زیرا که به تفصیل و با هدف افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان برنامه پنجم محورهای متعددی جهت تسهیل دسترسی به هدف مذکور از جمله تشکیل شرکت های سهامی تعاونی عام و یا تأسیس بانک توسعه تعاون و تأسیس تعاونی های فراگیر ملی جهت تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی هدف گرفته است. در افزایش سهم بخش غیردولتی در اقتصاد چند نگرانی وجود دارد. از جمله این نگرانی ها می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف - افزایش فاصله طبقاتی به دلیل فراهم شدن زمینه بهره مندی درصد محدودی از آحاد جامعه. زیرا معمولاً صاحبان ثروت و حرفه و به اصطلاح افراد راه بلد در چنین وضعیتی که فرصت های اقتصادی استثنایی با تحدید فعالیت های دولت بوجود می آید پیش قراول قبض این فعالیت ها و به انحصار درآوردن آنها می شوند.

ب - ایجاد انحصار در بخشی از فعالیت های کلان و مهم ممکن است عنان سیاست گذاری در بازار را از دولت سلب نماید.

ج - خطر به انحصار درآمد فناوری و یا مشکلاتی که پیش راه انتقال فناوری وجود دارد.

#### د- اختلال در نظام توزیعی محصولات در بازار

توسعه بخش تعاونی که از محورهای اصلی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و به شرط آن که واقعاً کارکردهای مطلوب و انتظاری قانون‌رسانی را داشته باشد یک راهکار مناسب برای مدیریت بنگاه‌های غیردولتی در تولید کالاها و خدمات در بازار است. توسعه تعاونی‌ها تحت آن شرایط ویژه می‌تواند نگرانی‌های بالا را تا حدودی مرتفع نماید زیرا منافع عایدی فعالیت‌ها در دامنه بسیار وسیع‌تری از مردم توزیع می‌شود و فاصله طبقاتی کم می‌شود. قدرت انحصاری تشکلهای تعاونی به مراتب پایین‌تر از بنگاه‌های خصوصی است به ویژه آن دسته از بنگاه‌های خصوصی که سهامی عام نیستند. به ویژه با مطرح شدن تعاونی‌های سهامی عام امکان انحصار و افزایش فاصله طبقاتی از طریق تشکیل تعاونی‌های مرسوم کاهش خواهد یافت. امکان نظارت، هدایت و کنترل و راهبری در تعاونی‌ها به مراتب بیشتر است. به دلیل توصیه به تعاون در اسلام و نیز ممدوح بودن عام توزیع متعادل درآمد در جوامع مختلف و ادبیات دانش اقتصاد انگیزه‌های خوبی در میان مدیریت اقتصادی کشور وجود دارد تا با اهرم‌ها و سیاست‌گذاری‌های ویژه‌ای در امر تولید علم و فناوری و انتقال فناوری به تعاونی‌ها کمک کند. در تشکلهای تعاونی فراگیر بودن حوزه تجمیع سرمایه به موازات فراگیر بودن نسبی حوزه توزیع و مصرف محصولات تولیدی این تشکل وجود دارد. بنابراین ضریب اختلال در نظام توزیع محصولات این گونه تشکل‌ها بسیار کمتر از تشکلهای غیرتعاونی است.

در بند ج سیاست‌ها و واگذاری بنگاه‌های صدر اصل ۴۴ عمدتاً مورد موافقت قرار گرفته و با حفظ ۲۰ درصد نزد دولت با واگذاری ۴۰ درصد به سهام عدالت و ۴۰ درصد به عموم مردم از جمله اختیار واگذاری ۵ درصد به مدیران و کارکنان همان بنگاه، برنامه جامع واگذاری را تشکیل می‌دهد.

آنچه که حائز اهمیت است این است که سیاست‌های کلی ۴۴ هدف‌گذاری برای تحول اقتصادی است و واجد جامعیت است و همراهی و انطباق با سایر اصول فصل اقتصادی قانون اساسی برنامه جامع اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهد بر عکس آنچه که در کشورهای دیگر مرسوم است که عمدتاً نسخه خصوصی‌سازی صندوق بین‌المللی پول برای شفای اقتصاد کشورها تجویز کرده و آثار نامطلوب آن در اقتصاد روسیه، برخی کشورهای اروپای شرقی و کشورهای آمریکای لاتین موجب زیر سؤال رفتن این نسخه



ناکارآمد گردیده است به نحوی که در کشورهای جهان سوم موجب سقوط دولت‌ها و روی کار آمدن دولت‌هایی که پرچم و شعار عدالت را برافراشتند، گردید. رانت خصوصی‌سازی معمولاً امکان بهره‌برداری بیشتر جهت افرادی که دارا و دارای نقدینگی هستند فراهم می‌سازد و ندارها تماشاچی و به انتظار قضا و قدر بایستی بنشینند و شاهد تشدید شکاف طبقاتی شوند بنابراین ضرورت یک آرایش جدید که متضمن شکستن این دور باطل باشد اجتناب‌ناپذیر است برای این مهم بایستی افراد ندار و آحاد جامعه را صاحب دارائی‌های مالی نمود و موقعیت خصوصی‌سازی بهترین فرصت برای دارا نمودن (در سطح حداقل) ندارهاست. شاید بتوان مدل‌های دیگر مثلاً کمک مستقیم از بودجه عمومی دولت تصور نمود لیکن اولاً امکان‌پذیر نمی‌باشد و منابع بودجه عمومی کفایت نمی‌کند و از طرفی گداپرووری را رواج می‌دهد و این یکی به نوبه خود کاهلی و تنبلی را رواج داده و آحاد جامعه را در وهله اول به تماشاچی فقیر تبدیل کرده و در مرحله بعد ناهنجاری‌های اجتماعی را دامن می‌زند.

ملاحظه می‌شود مدلی را باید انتخاب کرد که؛ ۱- در شرایط تورمی ندارها مفلس‌تر نشوند؛ ۲- گدا پرووری نشود؛ ۳- روح تنبلی را از جامعه دور کند؛ ۴- کارائی را نهادی کند و از همه مهم‌تر همگرایی اجتماعی را بیشتر سازد. تحقق این شرایط یک مسئله بسیار پیچیده است و به طراحی‌های مبتنی بر کارهای علمی عمیق نیازمند است و امید می‌رود روزی در دستور کار نظام تصمیم‌گیری کشور قرار گیرد.

اصل ۴۴ نقطه مهمی در تلفیق رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی است و این پروژه از اهمیت حیاتی برخوردار بوده و بایستی با انتخاب مدیران شایسته و خوش‌نام و کارآمد کشور و بدور از انگیزه‌های سیاسی، گروهی، حزبی، راهبری گردد.

#### ظرفیت‌سازی نهادی برای تحقق اهداف چشم‌انداز

از جمله الزامات واگذاری، لزوم توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایفای این فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ است. با اعتنا به سایر الزامات، مشخص می‌شود که این نهادسازی با فرهنگ‌سازی نهادی عجین است. زیرا ایجاد یک نظام جدید متشکل از سازمان‌های تعاونی و خصوصی و دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی با ساختار جدید را اقتضا می‌کنند که در این نظام مشارکت همه‌جانبه کلیه

آحاد در بخشی از فعالیت‌های تولیدی عام و خاص امری ضروری است. این مشارکت همه‌جانبه مستلزم فرهنگ‌سازی اولیه و ایجاد زمینه برای ایجاد نهادهایی جدید و یا استحاله نهادهای قدیم به وضعیتی جدید است.

ظرفیت‌سازی نهادی برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز در دو سطح ساختاری و فرایندی (کارکردی) قابل تعریف است. در سطح ساختاری می‌توان به ادغام وزارتخانه‌های دولتی و به طور نمونه ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن اشاره نمود که البته یکی از ضروری‌ترین اقدامات برای رهایی از اتکاء به نفت و رشد تولیدات ملی در اقتصاد کشور است. مثال دیگر در این زمینه نهادسازی برای تأمین سرمایه است که مدل عملیاتی آن توضیح داده خواهد شد.

در نهادسازی فرایندی افراد و نهادهای مختلف درگیر در مسائل سرمایه‌گذاری و سیاست‌گذاری، تولید و مصرف کالاها و خدمات در یک ساختار جدید گردهم می‌آیند تا به سیاست‌گذاری کارا در تولید و مصرف کالاها و خدمات پردازند.

#### مدلی عملیاتی برای حضور فعال افراد و سرمایه‌ها

در فعالیت‌های استراتژیک تأسیسی دولت موضوع جزء ۲ بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و همچنین جزء ۲۵ از بند «د» مجموعه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (که مربوط به: «مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی در فعالیت مناطق غیر برخوردار است»)، مدل ذیل جهت مشارکت آحاد جامعه، کارآفرینان و صاحبان سرمایه مطرح می‌شود که دارای سه رکن است.

یکی رکن نهادساز و پیشتاناز است. به این معنی که مجموعه‌های شرکت‌های سرمایه‌گذاری نهادی که وظیفه سرمایه‌گذاری در فرصت‌های عام سرمایه‌گذاری و چندرشته‌ای را در جامعه به عهده دارند، باید مؤسس و بنیان‌گذار تشکل‌های نهادی پیشرو شوند. از این نمونه می‌توان به صندوق‌های بیمه بازنشستگی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی اشاره نمود. علاوه بر آنکه این سرمایه‌گذاران نهادی، نیروهای کارآفرین قابل توجهی را تربیت نموده و در اختیار دارند، هم منابع لازم را در اختیار دارند و هم توان تخصصی و تجربه کافی برای راه‌اندازی، ایجاد و مدیریت شرکت‌های تخصصی در آنها موجود است. این تشکل‌ها بهانه ایجاد

شرکت‌ها و تشکل‌های خصوصی جدید می‌شوند. زیرا در فضای کمتر توسعه‌یافته اقتصاد ملی که بازار پس‌انداز و سرمایه در کمترین وضعیت درجه ممکن از کسب فرصت‌های اقتصادی ممکن قرار دارد. ایجاد تشکل‌ها از نقطه صفر بسیار هزینه‌بر و زمان‌سوز است. وجود تشکل‌های پیشرو بهترین راه ممکن برای غلبه بر هزینه‌های سنگین سربرآمدن فعالیت‌های بالقوه و خفته در بازار پس‌انداز و سرمایه ملی است. جایی که در فضای عمومی جامعه سرمایه‌گذاری در فرصت‌های عام سرمایه‌گذاری نه تنها بصورت مجازی بلکه حتی بصورت فیزیکی نیز فرهنگ لازم را نیافته است.

رکن دوم این مثلث دعوت از صاحبان سرمایه و تخصص از گروه کارآفرینان باتجربه است. اینان می‌توانند در فضای ایجاد شده و هدایت‌یافته توسط بنگاه‌های رسمی نقش‌های مهم عملیاتی و مدیریت عامل اجرایی را به عهده بگیرند. جهت ممانعت از ایجاد انحصارت جدید می‌توان سقف سهام آنان را مشخص نمود.

رکن سوم مثلث فراخوان عمومی در جامعه برای جذب سرمایه‌های فردی و خرد آحاد جامعه به ویژه طبقه متوسط است که با کمترین اندازه سرمایه در این تشکل سهیم می‌شوند.

صندوق‌های بیمه بازتسهلتی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها و سایر نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی و کارآفرینان

شرکت‌های سرمایه‌گذاری (سرمایه‌گذاران نهادی - Institutional)



صاحبان سرمایه‌های

شرکت‌های تعاونی فراگیر  
ملی و افراد حقیقی با  
فراخوان عمومی

صاحبان سرمایه‌های

شرکت‌های سرمایه‌گذاری  
تخصصی. صاحبان صنایع  
بزرگ و کارآفرینان

شمای کلی مدل حضور فعال افراد و سرمایه‌ها

### ساختار سازمانی تشکل‌های سرمایه‌گذاری

دو ساختار برای ظهور و حضور تشکل‌های سرمایه‌گذاری قابل ارائه و پیشنهاد است:

#### الف - تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی:

ساختار این شرکت‌ها تعاونی است اما جهت ایجاد بالندگی هر چه بیشتر به آنها اجازه داده می‌شود تا با تعیین سقف معینی، مثلاً ۳۰ درصد سهام به کارآفرینان صاحب سرمایه اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی اجازه حرکت در جهت حضور بهتر و فعال‌تر در فعالیت‌های عام و خاص سرمایه‌گذاری داده شود. به ویژه با مطرح شدن تعاونی‌های نوع دوم در لایحه پیشنهادی مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فضا برای ظهور این نوع تعاونی‌ها فراهم‌تر می‌شود.

مزیت تشکل‌های تعاونی تقویت رشد درونی تشکل‌ها در حوزه‌های خاص تخصصی است. زیرا تعاونی‌ها تشکل‌هایی هستند که فعالیت‌های اقتصادی خود را با حوزه تخصصی فعالیت اعضای خود هماهنگ می‌سازند و در واقع قبل از عرضه خدمات و کالاهای خود به بازار که به منظور «دگر بهره‌وری» صورت می‌گیرد «خود بهره‌وری» را در مسند اهداف خود قرار می‌دهند تقویت این تشکل‌ها در راستای نهادسازی و درون‌سازی نهادها و سپس برونی‌سازی نمونه‌های عینی یک حرکت جدی برای تحقق فرایند فرهنگ‌سازی و نهادسازی برای وصول به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. به ویژه اینکه در راستای گسترش عدالت اجتماعی بر سایر تشکل‌ها برتری و ارجحیت دارد.

#### ب - تشکیل شرکت‌های سهامی عام:

در این شرکت‌ها نیز سقف معینی برای سهام کارآفرینان صاحب سرمایه وجود دارد. حوزه فعالیت این شرکت‌ها فرصت‌های عام سرمایه‌گذاری بین رشته‌ای است به این معنا که در چند رشته بدون گرایش به یک حوزه خاص فعالیت می‌کنند و وظیفه آنها برقراری ارتباط بین عوامل مختلف در بازارهای متنوع است.

### مدل‌های تصمیم‌ساز درباره کالاها و خدمات

علاوه بر مدل طرح شده بالا در جهت جمع‌آوری و هدایت سرمایه یک مدل مثلثی دیگر هم جهت تصمیم‌سازی درباره کالاها و خدمات قابل طرح است.

نهادها و تشکل‌های تخصصی غیردولتی می‌توانند به تدریج با هدایت و نظارت

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرائی تخصصی در مدارج و سطوح بالاتر و با دعوت از ارکان دخیل در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نقش مراجع تخصصی را در سطح ملی به عهده بگیرند، همانند مدلی که وزارت جهادسازندگی در یک دهه پیش برای تقویت بنیان تولید فرآورده‌های لبنی کشور پیش گرفت و با تشکیل «شورای لابیات کشور» منجر به خودکفایی در تولید مواد لبنی شد. در این ساختار سه رکن وجود داشت یک رکن محرک یعنی جهادسازندگی و دستگاه‌های اجرایی دولتی ذیربط، دوم تولیدکنندگان و اتحادیه‌های دامداران، کارخانجات تولید شیر و فرآورده‌های لبنی دولتی و غیردولتی در کل زنجیره تولید و رکن سوم آن سازمان‌های حمایتی و توزیعی دولتی و غیردولتی به نمایندگی از مردم و مصرف‌کنندگان بودند (ایروانی، ۱۳۷۷: ۹۶۲-۹۶۰).

بنابراین همانند مدل فوق‌الذکر می‌توان (به ویژه) در قالب تشکلهای و اتحادیه‌های تعاونی، شوراهای تخصصی محصولات گوناگون کشاورزی، فلزات، حمل و نقل، نان، سیمان، کاشی، گردشگری، چینی، صنایع دستی، خودرو، پتروشیمی و سایر تخصص‌ها ایجاد نمود. در این راستا شرط لازم تأسیس و گسترش فراگیر اتحادیه‌ها و سندیکاهای تولیدی صنعتی، معدنی و صنفی در حوزه‌های مختلف است.

۲۱۱

بدین ترتیب تا تصویب قانون جامعی در این زمینه لازم است، برای هدایت این مجموعه‌ها دبیرخانه‌ای زیر نظر معاون اول رئیس جمهور تشکیل شود تا بتواند جمع‌بندی نتایج این نهادها (شوراها) را به عنوان مصوبه شورای و یا هیئت وزیران ابلاغ نماید.

### دولت و نهادهای سیاست‌گذاری



نمایندگان مصرف‌کنندگان

زنجیره تولیدکنندگان

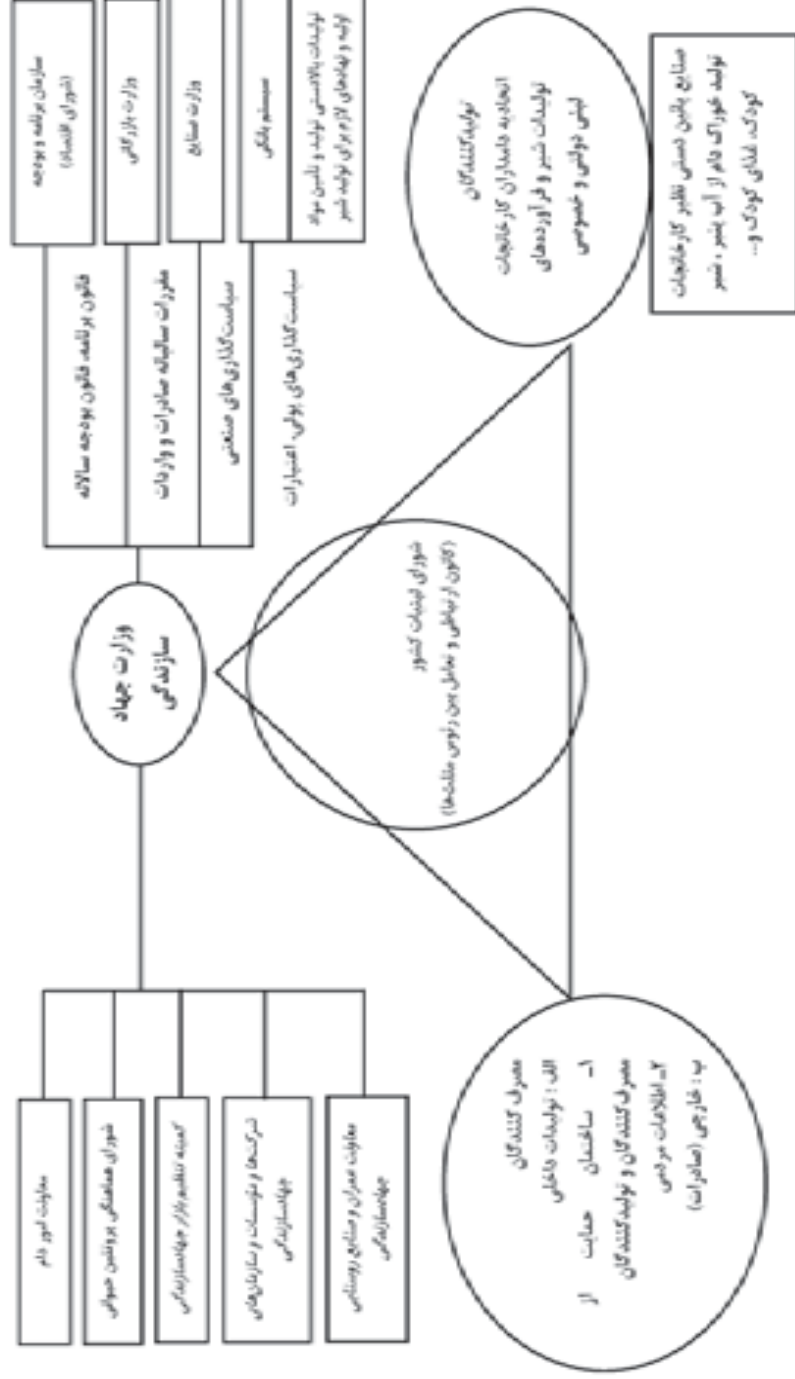
شمای کلی مدل نهادهای تصمیم‌ساز درباره کالاها و خدمات

در مدل مثلثی مورد تخصصی محصولات مهم مختلف، در رأس مثلث دولت و دستگاه‌های اجرائی مرتبط وجود دارد. در این رأس، وزارتخانه صنعتی یا کشاورزی ذیربط (متولی موافقت‌های اصولی و مقام مسئول محصول در دولت) و دستگاه‌های مرتبط نظیر وزارت بازرگانی (متولی صادرات و واردات)، سازمان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده (متولی وضع مابه‌التفاوت‌ها و اعطای یارانه‌های صادراتی)، دبیرخانه کمیته ملی عضویت در سازمان جهانی تجارت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (دبیرخانه شورای اقتصاد سیاست‌گذاری‌های استراتژیک چشم‌انداز توسعه محصول و متولی حساب ذخیره ارزی) و نماینده رئیس جمهور قرار دارند در رأس دوم مثلث نهادی مختلفی چون انجمن‌ها سندیکاها و اتحادیه‌های مختلف مرتبط به زنجیره محصول مربوطه (از جمله اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون) و در رأس دیگر اتحادیه‌ها و نهادهای مختلف مربوط به مردم (مصرف‌کنندگان)، همچون سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان (به اعتبار حمایت از مصرف‌کنندگان) حضور دارند (مدل پیشنهادی شورای سیما کشور در پیوست دوم آمده است).

تشکل‌های سرمایه‌گذاری عام نیز در فرآیند کلیه تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های «موضوعی» حضور پیدا می‌کنند. مثلاً در مراجع تصمیم‌گیری راجع به «بازار کار و اشتغال» «بازار سرمایه»، «پس‌انداز»، «پول و اعتبار» «بورس و اوراق بهادار»، «انتقال تکنولوژی» «تجارت خارجی و داخلی»، «مسائل اجتماعی و فرهنگی» و غیره. این تشکل‌ها نیز دسته‌بندی می‌شوند و در رده‌های پایین صاحب اتحادیه و سندیکا می‌شوند و در سطوح بالاتر عضو شوراهای تخصصی موضوعی می‌شوند. و نهایتاً در فرآیند ارجاع مسائل تصمیم‌سازی شده به شورای اقتصاد در فرآیند تصمیم‌گیری این شورا مشارکت داده می‌شوند.

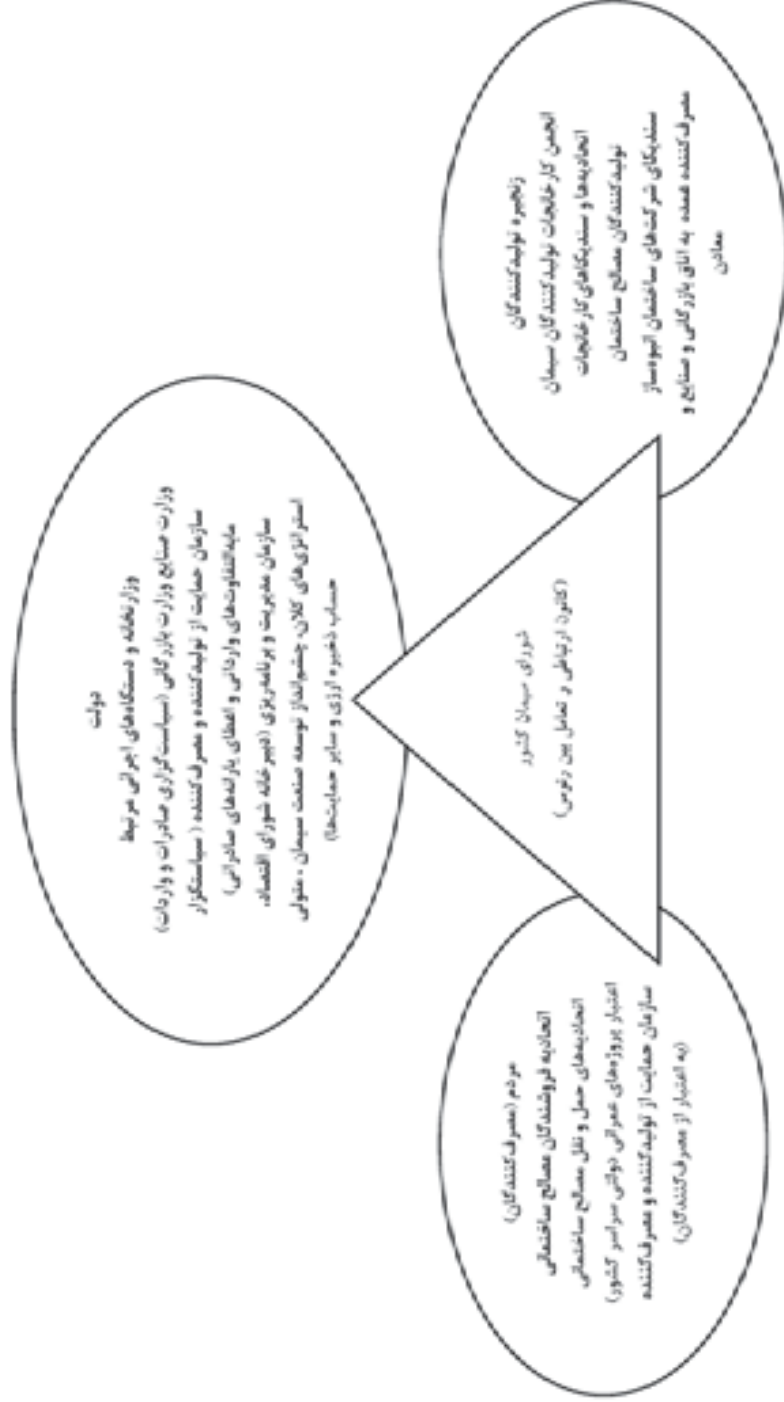
در نهایت این دو دسته شورا و سازمان‌ها و شرکت‌های تشکیل دهنده آنها به خوبی می‌توانند عهده دار فرآیند طبیعی نهادسازی در عرصه اقتصادی جهت تحقق اهداف چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گردند.

شورای لیبیات کشور سیاست‌گذاری



ماددا ایرانی، مصدوم، ۱۳۷۷، جهادگرایی و جهادسازندگی، اداره کل روابط عمومی وزارت جهادسازندگی

## ساختار پیشنهادی شورای تخصصی سیمان







- ۱-Laparomara
- ۲-List
- ۳-Robert Son
- ۴-Myrdal
- ۵-Johnson
- ۶-Humana
- ۷-Liddle
- ۸-Wade
- ۹-Holm

پی‌نوشت‌ها:

منابع فارسی:

- ایروانی، محمد جواد (۱۳۷۷)، «نهادگرایی و جهاد سازندگی»، انتشارات وزارت جهاد سازندگی، تهران.

منابع انگلیسی:

- Holm, J. D. (1988), Botswana: A paternalistic Democracy in L. Diamond et. Al. (eds) Democracy in Developing Countries. Vol.II, Africa, Pp. 179-215, London: Adamantine Press.
- Humana, C. (1987), World Human Rights Guide. Lonson: Pan.
- Johnson C. (1982), MITI and the Japanese Miracle Stanford. CA: Stanford University Press.
- Joseph Laparombara (1971). A crisis of Resource management: crisis & sequences of Political Development Princeton University Press.
- Liddle R. W. (1992), Indonesia's Democratic Past and future, Comparative Politics 24(4): 443-62.
- List, F. (1885/1966), The National System of Political Economi. New York: A. M. Kelley.
- Myrdal. G. (1970), The Soft State in Honour of Lord Balogh, Pp. 227, 43. London: Weiden. Feld and Nicolson.
- Robertson, A. F. (1984), Popple and the State. An Anthropology of Planned Development Cambridge: Camgridge University Press.
- Wade R. (1990), Governing the Market: Economic Theory and the Rale of Government in East Astan Industria Lization. Prineton. NJ: Princeton University Press.