

## اقدامات ضروری برای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

### الف- مقدمه

ابلاغ سیاست‌ها کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گامی بلند در راستای ایجاد تحولی بنیادی در ساختار اقتصاد کشور است که طی یکی دو قرن اخیر به بهانه‌های مختلف گرفتار تصدی‌گری روزافزون دولت‌ها بوده است. تحقق این سیاست‌ها به معنی سپردن تصدی بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور به دست مردم است که پیامد آن به گواهی تجربه‌های مشابهی که در جهان شده است افزایش کارآمدی و بالندگی اقتصاد ملی خواهد بود. ابلاغ این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری در زمانی که کشور در تب و تاب مسائلی چون فناوری هسته‌ای ملتهب بود و حتی مجال واکنش‌های در خور به چنین پدیده سرنوشت‌سازی را هم نیافت نشانه اهمیت است که مقام رهبری برای آغاز هرچه سریعتر این پروژه عظیم ملی قائل شده‌اند. لذا ضروری است که برای تضمین حسن اجرای این سیاست‌ها تدابیر و اقدامات همه جانبه‌ای از سوی کلیه دست‌اندرکاران اقتصاد کشور صورت پذیرد.

آغاز چنین دگرگونی بزرگی، برخی از دست‌اندرکاران اقتصادی و سیاسی وضع موجود را دستخوش هراس و دل‌واپسی می‌کند و آنان را خواسته و ناخواسته به واکنش‌های مقاومت‌گونه می‌کشاند. مقاومت طبیعی جامعه در برابر تغییر نیز زمینه تشدید این واکنش‌ها را فراهم می‌سازد به گونه‌ای که اگر برای فرونشاندن این مقاومت‌ها چاره اندیشی نگردد فرآیند اجرای سیاست‌ها کند و حتی متوقف می‌گردد. لذا برای زمینه‌سازی این حرکت عظیم و برای تسهیل موفقیت آن ضروری است که با تمامی دست‌اندرکاران و نقش‌آفرینان تعاملی سازنده صورت پذیرد و مشارکت

جدی همه‌ی آنان برای تحقق این امر بزرگ جلب گردد. هیچ دلیلی وجود ندارد که به ذی‌نفعان فعلی در این فرآیند زیان برسد بلکه دلایل روشنی وجود دارد که تمامی جامعه از تحقق اقتصادی مردم‌سالار بهره‌مند خواهند شد. وقتی سفره کوچک است سهم همه اندک است و سهم اکثریت ناچیز، وقتی سفره گسترده و پرنعمت می‌شود سهم همه افزون می‌شود و حتی ذی‌نفعان خاص هم سهم بیشتری می‌برند. چنانکه ابن خلدون متفکر مسلمان قرن هشتم هجری گفته است: "اگر دولت تجارت کند دولت ضعیف و مردم فقیر می‌شوند و اگر مردم تجارت کنند مردم غنی و دولت قوی می‌شود" آنچه این متفکر روشنفکر مسلمان، قرن‌ها پیش گفت امروزه نصب العین جوامع پیشرفته بشری و مهمترین عامل شکوفایی و بالندگی اقتصاد جهانی است.

هریک از دست‌اندرکاران باید در این فرآیند مسئولیتی فراخور حال و متناسب با مسئولیت و اختیارات قانونی‌شان بپذیرند که در این گزارش تحت عنوان اقدامات ضروری آمده است. در عین حال تمامی دست‌اندرکاران و نقش‌آفرینان باید اقدامات زیر را که از جهاتی مشابه و مشترک است انجام دهند: همه دست‌اندرکاران و نقش‌آفرینان باید:

۱. مبانی ارزشی (دینی، فلسفی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) مورد نظر خویش را درباره اجرای این پروژه ملی تعیین و اعلام کنند تا چنانچه درحین اجرای فرآیند مشکلاتی پیش آید تردید و هراس ایجاد نگردد زیرا پای‌بندی به ارزش‌ها مهمترین سنگر پایداری در برابر مشکلات و

- ناملايمات است. همچنين اعلام مباني ارزشي ذي نفعان مختلف به زبان خودشان بر ژرفاي پاي بندي عمومي به ارزشها خواهد افزود.
۲. درجهت ايجاد يك عزم ملي و در پي آن جلب حمايت عمومي به هر طريق ممكن تلاش و تبليغ كنند.
۳. قوانين و مقرراتي را كه خود مانع كار تشخيص مي دهند شناسايي نمايند و براي حذف و اصلاح آنها از مجاري قانوني اقدام كنند.
۴. قوانين و مقرراتي را كه خود براي بهبود و تسهيل كارها ضروري مي دانند تدوين نمايند و از مجاري قانوني براي تصويب آنها اقدام كنند.
۵. هزينه هاي کوتاه مدت را در برابر كسب منافع بلند مدت بپذيرند.
۶. از شتاب زدگي و ناشكيبايي بپرهيزند و ديگران را نيز به اين پرهيز توصيه كنند.
- به ملاحظات اجرايي مندرج در بند (ج) اين گزارش توجه جدی داشته باشند.

#### ب- فهرست كلي اقدامات ضروري

توصيه هاي مهم و ضروري براي مقامات عالي رتبه نظام

- بيان مباني فلسفي و ديني حاكم بر توسعه فعاليت هاي غير دولتي مقاومت در برابر تغيير امري طبيعي است. افراد و سازمانها براي مقاومت خود در برابر تغيير عمده اي چون اجرائي سياست هاي كلي اصل ۴۴ قانون اساسي توجيهات ديني و فلسفي مي تراشند تا شايد مانع تغيير شوند. اگر مباني فلسفي و ديني روشني بيان شود. توجيه توجيه گران كم رنگ مي شود و بر اطمينان و دلگرمي مردم براي پشتيباني از تغييرات افزوده مي شود
- تشويق صداوسيما و رسانه هاي حكومتي به تبليغ فلسفه و مزايای توسعه فعاليت هاي غيردولتي
- مهمترين و نيرومندترين عامل بازداشتن و يا پيش راندن جامعه به سوي اهداف مورد نظر ذهن و باورهاي جامعه است. صدا و سيما و رسانه ها مي توانند زمينه ذهني و باورهاي جامعه را براي حمايت از اجرائي سياستها آماده سازند.
- حمايت صريح از توسعه فعاليت هاي غيردولتي در برابر مخالفت هاي غيراصولي
- تجويز واگذاري سهم مناسبی به ذي نفعان موثر در جهت تسهيل فرآيند و در چارچوب مجوز فروش اقساطی ۵۰٪ سهام قابل واگذاري
- ابلاغ معيارهاي كلي براي اندازه گيري موفقيت فرآيند
- دريافت گزارش هاي منظم از پيشرفت كار طبق معيارهاي ابلاغ شده و صدور اوامر مقتضي براي حذف موانع و تسريع حرکت.
- تعيين ضرب الاجل اجرائي سياست هاي اصل ۴۴ توسط رييس جمهوري
- تجربه نشان داده است كه دولتها براي اجرائي كارهاي دشوار و كارهايي كه چندان موافق طبعشان نيست رغبت نشان نمي دهند و حتي ضرب الاجل هاي قانوني را هم رعايت نمي كنند لذا در اين پروژه مهم تعيين ضرب الاجلي متكي بر برنامه اجرايي توسط مقام معظم رهبري ضروري است.

- تشکیل و اداره شورای عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مرکب از: روسای سه قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت، دبیر شورای نگهبان، دبیر شورای عالی امنیت ملی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس صدا و سیما، روسای اتاق‌های تهران و ایران، دو نفر مدیران اقتصادی از بخش خصوصی، دادستان کل کشور.

#### قوه قضائیه:

- تخصصی کردن شعبه‌هایی از دادگاه‌ها برای رسیدگی به مسائل واگذاری
- تاسیس دادستانی ویژه مسائل اجرایی اصل ۴۴ برای حمایت از بخش خصوصی در برابر تعرض احتمالی
- آموزش مبانی فلسفی، دینی و قانونی توسعه فعالیت‌های غیردولتی به تمامی دست‌اندرکاران امر.
- تبیین، توضیح و ترویج اصل برائت در شرع مقدس و اصول ۳۷ و ۱۶۹ قانون اساسی.
- برای محو این شبهه که به اصل برائت بی توجهی شده است و برای تقویت اعتماد مردم به صحت امر قضا و در عین حال حذف برخوردهای ناصواب بعضی از افراد در قوه قضائیه، اقدام به ترویج و تبیین اصل برائت ضروری است.
- اهتمام بیشتر قوه قضائیه به حفظ و رعایت حقوق فردی شهروندان از جمله اعاده حیثیت.
- این ذهنیت در مردم وجود دارد که حقوق دولت در مراجع قضایی بر حقوق شهروندان ترجیح داده می‌شود لذا مردم اطمینان ندارند که در برابر مقامات، نهادها و سازمان‌های دولتی می‌توانند نسبت به احقاق حقوق خود اقدام کنند. در این خصوص جلب اعتماد عمومی ضروری است.
- سالم‌سازی فضای اقتصادی از طریق بهینه‌سازی امر بازرسی به نحو اثربخش و رسیدگی به خطاهای محتمل مجریان براساس عرف و کارشناسی و مقتضیات اجرایی
- استفاده حداکثر از ظرفیت‌های کارشناسی اتاق‌های بازرگانی در ارجاع پرونده‌های اقتصادی به داوری

#### مجمع تشخیص مصلحت نظام:

- تدوین معیارهای کلان و قرار-گاه‌هایی (mile stone) برای نظارت بر پیشرفت اجرای فرایند
- دریافت مستمر گزارش پیشرفت کارها و واکنش مناسب در برابر موفقیت‌ها و ناکامی‌ها
- ارائه گزارش‌های دوره‌ای از نحوه اجرای سیاست‌ها به شورای عالی نظارت
- توجه جدی به الزامات سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تدوین سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های کلی برنامه‌ریزی توسعه و اعلام نظر در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان

#### شورای نگهبان قانون اساسی:

- تعیین مبانی دینی و قانونی خصوصی سازی و صدور بیانیه‌های روشن‌گر در این خصوص
- توجه ویژه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در اعلام نظر نسبت به مصوبات قانونی مجلس

مجلس شورای اسلامی:

- تشکیل کمیسیون ویژه ذی‌صلاح با عنایت به رهنمودهای مقام معظم رهبری برای تسریع در اصلاح و تصویب قوانین مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی در صورت نیاز
  - تدوین ضوابط روشن برای نظارت بر حسن اجرای فرآیند طبق وظیفه و اختیارات نظارتی مجلس
  - صدور بیانیه‌های روشن و صریح نمایندگان در حمایت از فرآیند خصوصی‌سازی و اعلام مواضع در نطق‌های پیش از دستور
  - تصویب قوانین مورد نیاز مانند قانون خصوصی‌سازی و قانون منع تصدی‌گری دولت در امور اقتصادی براساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴
  - تصویب قانونی مبنی بر کاهش برنامه‌ریزی شده سهم دولت در تصدی‌های اقتصادی کشور
  - تصویب قوانینی مبنی بر ممنوعیت انجام هرگونه عملیات پیمانکاری و مشاوره توسط بنگاه‌های دولتی و شبه دولتی.
- در هیچ زمانی انجام مشاوره و پیمانکاری توسط دولت قابل توجیه نبوده است. علت روی‌آوری سازمان‌های دولتی و شبه دولتی به این گونه کارها یا خودمحموری و خویش را برتر از دیگران دانستن بوده است و یا ویژه‌خواری افراد و گروه‌ها. در عمل و بدون استثناء تصدی دولت در این امور سبب شده است که زمان اجرای پروژه‌ها طولانی‌تر، هزینه اجرا بیشتر و کیفیت کارها کمتر شود زیرا مشاوره و اجرا و نظارت که باید مستقل و جدا از یکدیگر عمل کنند همه تحت امر یک کارفرمای دولتی عمل کرده‌اند، که نتیجه آن خطاپوشی، ناپاسخگویی و ناکارآمدی شده است. از آنجا که مشاوره و پیمانکاری موتور محرکه سازندگی و اساس استقلال اقتصادی کشور است باید هرچه زودتر از بند تصدی‌گری دولت و شبه دولت آزاد شود.
- تصویب قانون تامین شرایط برابر رقابتی برای بخش خصوصی و عدم ترجیح بخش دولتی در قراردادهای و معاملات دولتی

دولت:

- تدوین و اعلام ضرورت‌ها و توجیهات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خصوصی‌سازی
- تهیه و اعلام برنامه زمان‌بندی اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴
- حذف مقررات و بخشنامه‌های مانع و دست و پاگیر
- تدوین و ابلاغ شیوه‌نامه‌ها و مقررات تسهیل‌کننده فرآیند
- متوقف نمودن ارجاع کار به پیمانکاران و مشاوران دولتی و شبه دولتی از ابتدای سال ۸۶
- انجام تمامی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای توسعه بنگاه‌های دولتی مشمول قانون از طریق جلب شرکای خصوصی (چون بخش خصوصی منابع کافی برای مشارکت‌ها را ندارد لازم است

بودجه توسعه اعم از این که از منابع داخلی بنگاه تامین می‌شود و یا از طرف دولت تخصیص می‌یابد به صورت وام در اختیار بخش خصوصی قرار داده شود تا مشارکت میسر گردد)

- حتی از مدت‌ها پیش از پیروزی انقلاب نیز با این بهانه که بخش خصوصی توان مالی برای اجرای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ را ندارد منابع ملی حاصل از درآمد نفت را در بخش دولتی و به دست عوامل دولت سرمایه‌گذاری کرده‌اند. حاصل صدها میلیارد دلار سرمایه‌گذاری دولتی ایجاد بنگاه‌های عریض و طویلی است که عمدتاً فاقد کارایی و فاقد توان رقابت در بازار جهانی هستند. نرخ بازده مجموع این سرمایه‌گذاری‌ها سالانه بین ۲ تا ۳ درصد است که نه تنها سودی برای اقتصاد کشور ندارد بلکه در مجموع پاسخگوی هزینه‌های روزآوری و نوسازی این بنگاه‌ها هم نیست.

اینکه بخش خصوصی منابع مالی به اندازه دولت در اختیار ندارد واقعیتی است که ناشی از استیلاي دولت بر منابع نفت است. اگر عواید دولت مانند اکثر کشورهای جهان از محل مالیات تحصیل می‌گردید بخش خصوصی در مجموع بزرگ‌تر از دولت می‌بود و این بهانه از دست دولت بیرون می‌رفت که بخش خصوصی فاقد منابع مالی است. به هر حال واقعیت این است که عواید نفت در دست دولت است. تنها پرسشی که می‌توان مطرح کرد این است که آیا این عواید درست سرمایه‌گذاری شده است یا خیر که جواب آن کاملاً منفی است زیرا اگر مثلاً تمامی این عواید به جای اینکه مستقیماً توسط دولت سرمایه‌گذاری شود به بخش خصوصی با بهره مناسب وام داده می‌شد اکنون شاهد وضعیت زیر بودیم:

۱. بخش خصوصی نیرومندی داشتیم که در میدان رقابت جهانی جایی درخور مقام ملت‌مان داشت.

۲. دولتی کوچک و کارآمد داشتیم که با هزینه کم و با اقتدار زیاد به تمشیت امور می‌پرداخت.

۳. سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی عموماً سودآور می‌بود و سود حاصله به صورت مالیات و سرمایه‌گذاری مجدد به رونق اقتصادی کمک می‌کرد.

۴. دولت بابت وامی که به بخش خصوصی داده بود بهره دریافت می‌کرد که به مراتب بیش‌تر از عواید فعلی دولت از سرمایه‌گذاری‌هایش می‌شد.

۵. اصل سرمایه دولت محفوظ می‌ماند و بازپرداخت وام‌ها منابع جدیدی برای تزریق مجدد سرمایه به جامعه ایجاد می‌کرد.

- حمایت مالی، قانونی و تبلیغاتی از تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری عام خصوصی متعدد، به منظور ایجاد بازار مناسب برای تسهیل واگذاری‌ها
- اعطای کمک‌های مالی و قانونی به مدیران و کارکنان سطوح مختلف دولت به منظور تشویق آنان به ترک دولت و مشارکت در فرآیند توسعه‌ی اقتصادی جدید

تدوین ضوابط، معیارها و شیوه‌نامه‌های روشن و خالی از ابهام برای ارزیابی پیشبرد فرآیند خصوصی سازی

- تدوین گزارش پیشرفت امور به صورت ماهانه برای مراجع ذی‌صلاح و برای اطلاع عموم.
- پذیرفتن نهادهای خصوصی مانند اتاق‌ها، انجمن‌ها و تشکل‌های خصوصی و مردم نهاد (NGO) به عنوان شریک در تصمیم‌گیری‌ها

تشکل‌های بخش خصوصی و مردم نهاد:

- تشکیل شرکت‌های متعدد سرمایه‌گذاری به منظور آسان‌سازی واگذاری‌ها
- تلاش برای جذب سرمایه‌های ایرانیان مقیم خارج از کشور
- تلاش برای جلب مشارکت خارجی‌ان برای سرمایه‌گذاری در کشور
- تقویت و توسعه تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای
- ارائه کمک‌های مالی و اطلاعاتی به دانشگاه‌ها و رسانه‌های عمومی برای توسعه تفاهم اجتماعی در مورد خصوصی‌سازی
- تلاش برای توسعه نقش نهادهایی مانند اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای و کارفرمایی، در تصمیم‌سازی‌های قانونی و اجرایی.

تشکل‌های کارگری:

- نقد آزاد و منصفانه فرآیند خصوصی‌سازی و اعلام منافع و مشکلات آن
- تدوین و پیشنهاد مناسب‌ترین شیوه‌ها برای اجرای فرآیند به گونه‌ای که کمترین هزینه را بر افشار محروم تحمیل کند
- بهره‌گیری از دانشگاه‌ها و محافل تخصصی برای بررسی و تدوین نظرها و پیشنهادهای تشکل‌ها به روش‌های علمی و سازنده.

رسانه‌ها:

- فراهم آوردن زمینه گفتگوی آزاد در چارچوب موازین علمی و نظری برای کالبد شکافی فرآیند خصوصی‌سازی
- آماده کردن جامعه برای پذیرفتن تغییرات سازمانی و جابجایی‌های بزرگ نیروی انسانی
- آماده کردن جامعه برای پذیرفتن فلسفه مردم‌سالاری به جای فلسفه دولت‌سالاری
- آماده کردن مسئولان در رده‌های مختلف برای پذیرفتن هزینه‌های سیاسی و مالی کوتاه مدت اجرای فرآیند که برای دستیابی به منافع عمومی بلند مدت اجتناب ناپذیر است
- توصیه‌های سازنده به جامعه برای دور اندیشی و پرهیز از شتاب‌زدگی و ناشکیبایی در رویارویی با تحولات ناشی از اجرای فرآیند
- کمک به شفاف‌سازی ضوابط، معیارها و شیوه‌های اجرای فرآیند که گامی ضروری برای تضمین سلامت کارهاست.

حوزه دانشگاه و دیگر سامانه‌های اندیشه‌ساز:

- نقد روشنگرانه فرآیند واگذاری
- تدوین و اعلام مبانی نظری و علمی اقتصاد مردم‌سالار و اشاعه تحقیقات در این زمینه
- فراهم نمودن زمینه‌های ذهنی جامعه برای پذیرش هزینه‌های مترتب بر فرآیند

روحانیت:

- تبیین مبانی دینی و فلسفی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سطوح گسترده

- آماده‌سازی اذهان و تقویت باورها و اطمینان مردم برای پذیرش اقتصاد مردم‌سالار
  - تشویق مردم به سرمایه‌گذاری هرچه بیشتر در شرایط گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد مردمی
- روحانیت محترم می‌تواند نقش بسیار مهمی در ترویج سیاست‌های اقتصادی مدنظر مقام معظم رهبری داشته باشند.

#### احزاب و گروه‌های سیاسی:

- ایفای نقش فعال به عنوان تصمیم‌سازان در حوزه‌های اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی و ایفای نقش بهینه‌ساز در مسیر تحقق و پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اصل ۴۴
- برگزاری همایش‌های گوناگون برای نقد و بررسی چگونگی روند خصوصی‌سازی
- پرهیز از هرگونه سیاسی‌کاری و جلوگیری از سیاست‌زدگی فرآیند خصوصی‌سازی

#### بنیادها و نهادهای عمومی:

- تقلیل سهام‌شان در کلیه بنگاه‌ها به زیر ۲۰٪ و تبدیل روش مدیریت‌شان از مدیریت مستقیم به مدیریت سبک سهام
- ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی متکی به تجربه چند ده ساله خود برای پیشبرد هرچه بهتر فرآیند خصوصی‌سازی
- حمایت مالی و اطلاعاتی از انجام تحقیقات و مطالعات مربوط به واگذاری تصدی‌گری دولتی و شبه دولتی به بخش غیردولتی

#### ج- فهرست ملاحظات اجرایی

۱. شناسایی ذی‌نفعان در هر سطح و هر مرحله و توجه به خواسته‌های واقعی آنان
۲. تعیین معیارهای روشن برای اندازه‌گیری میزان موفقیت هر اقدام
۳. ارائه گزارش به مراجع ذی‌صلاح و مردم به منظور دریافت بازخور از آنان
۴. برخورد منطقی و روشن‌گرانه با گفته‌ها و اقدامات تند و غوغا سالارانه

#### بهره‌گیری از تجربه‌های موفق و ناموفق دیگران

۵. تدوین و اشاعه نظریه‌ها و تئوری‌های پشتیبان
۶. زمینه‌سازی حضور و ابراز عقیده نخبگان و صاحب‌نظران در امور
۷. اعلام روشن آنچه دولت از این پس و در هیچ شرایطی نباید انجام دهد.

۸. فراهم آوردن زمینه‌های قانونی و اجرایی مصرف عواید نفت توسط بخش خصوصی به صورت وام و به حداقل رساندن بودجه دولت از محل درآمد نفت.
۹. اطلاع رسانی آزاد و صحیح در مورد موضوع واگذاری‌ها و نحوه واگذاری‌ها
۱۰. روشن کردن انحصارات دولتی و محدود کردن آن‌ها به حداقل ضروری
۱۱. تعریف روشن حیطه بازارهای رقابتی که حضور بنگاه‌های دولتی و شبه دولتی در آن‌ها کاملاً ممنوع است.
۱۲. ممنوع شدن واگذاری‌ها به بنگاه‌ها و نهادهایی که اگرچه ظاهراً دولتی نیستند ولی عملاً دولتی هستند مانند بانک‌ها، نهادها، صندوق‌ها، سازمان تامین اجتماعی و ...
۱۳. انجام اقدامات تخصصی و کارشناسی جهت آماده‌سازی سهام مناسب برای عرضه در بازار مناسب به جای عرضه عمومی سهام - مثلاً تهیه سبد سهام - انتخاب شرکای استراتژیک - انتخاب شرکای خارجی و ...
۱۴. اصلاح ساختارها در صورت ضرورت، تنها از طریق تعریف پروژه‌های اصلاح ساختار و برون‌سپاری اجرای آن‌ها به بخش خصوصی