

مروری بر

اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

اصل ۴۴ قانون اساسی

دکترین اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران، سرانجام در پنجاه و هفتمین جلسه خود اصل ۴۴ قانون اساسی را تصویب نمود. هر چند که در طی سال‌های بعد این اصل در اجرا با مباحثات و مناقشات فراوان روبرو گردد، اما در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، همچنان بدون تغییر ماند.

سپس با پایان جنگ تحمیلی، نخستین برنامه توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با محوریت خصوصی‌سازی به تصویب رسید؛ با وصف این، به علت تعارض‌هایی که در اجرای این برنامه با اصول اقتصادی قانون اساسی، به‌ویژه با اصل ۴۴ پیش آمد، محوریت خصوصی‌سازی در فرایند اجرای این برنامه به فراموشی سپرده شد.

در دوره اجرای برنامه دوم توسعه نیز سیاست خصوصی‌سازی پس از طی شدن یک سال بدون برنامه، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید. با وجود این، به علت قانونمندی نبودن برنامه خصوصی‌سازی و وجود پاره‌ای ابهام‌ها که در مراحل واگذاری برخی کارخانه‌های دولتی پدیدار شد، اجرای آن به علت مخالفت مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های

در سال ۱۳۵۸، با تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چهارچوب کلی نظام ترسیم شد و ویژگی‌های اقتصاد کشور تبیین گردید. فصل چهارم قانون اساسی طی اصول ۴۳ تا ۵۵ به اقتصاد و امور مالی پرداخته است. قانون اساسی با این که به تبعیت از اسلام، اقتصاد را زیربنا نمی‌داند، ولی به آن اهمیت ویژه می‌دهد.

قانون اساسی در این فصل نظام اقتصادی کشور را بر سه پایه دولتی و تعاونی و خصوصی استوار می‌سازد و حدود هر بخش را مشخص و جزییات آن را به قوانین عادی موکول می‌کند (اصل ۴۴) و دولت را موظف می‌داند: ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشموع را بگیرد و به صاحبان حق رد کند یا به بیت‌المال برساند (اصل ۴۹)^(۱).

مجلس خبرگان قانون اساسی (سال ۱۳۵۸) نیز پس از روزهای متمادی بحث و اظهارنظرهای کارشناسانه پیرامون

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

هر چند که اصل ۴۴ قانون اساسی در طی سال‌های بعد و در جریان اجرا با مباحثات و مناقشات فراوان روبرو گردید، اما در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، همچنان بدون تغییر ماند.

نظارتی به حال تعلیق درآمد.

به دنبال تجربه ناموفق خصوصی‌سازی در برنامه‌های اول و دوم توسعه، در برنامه سوم، خصوصی‌سازی تحت عنوان سیاست تعدیل از تصویب مجلس گذشت. با وجود این، از آغازین روزهای اجرای آن، میان مجلس، شورای نگهبان، قوه قضاییه و دیگر نهادها و سازمان‌های نظارتی و حسابرسی با دولت، اختلاف نظر پیرامون چگونگی رعایت عدالت اجتماعی آغاز شد. در چنین شرایطی بود که راه خروج از بن‌بست فراروی، تنها تفسیر و تبیین اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و ارایه قرائت نوینی از نقش دولت در اقتصاد دانسته شد^(۲).

بدین ترتیب، در سال ۱۳۷۷، با تشکیل کمیته‌های کارشناسی، بحث و تبادل نظر پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی آغاز شد و در این میان، مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوع تعیین سیاست‌های کلی بخش اقتصادی با رویکرد اصل ۴۴ قانون اساسی را در دستور کار خود قرار داد.

برپایه اعلام یکی از اعضای مجمع، در هنگام تعیین سیاست‌های اقتصادی، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی نیز توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شد و در اواخر سال ۱۳۸۰ یا اوایل سال ۱۳۸۱ تقدیم مقام معظم رهبری گردید. ایشان هم آن سیاست‌ها را بررسی کردند و در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ با ملاحظاتی به مجمع بازگرداندند^(۳).

سپس کمیسیون اقتصاد کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام پس از دریافت توصیه‌های مقام معظم رهبری، جلسه‌های کارشناسی خود را آغاز کرد و پس از انجام کار کارشناسی، کلیات و سیاست‌های مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی را با لحاظ نمودن نظریات اصلاحی رهبر انقلاب تدوین و جهت تصویب به صحن مجمع ارایه کرد^(۴).

در این رابطه، دبیر کمیسیون اقتصاد کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام داشت: رهبر معظم انقلاب در نامه‌ای به رییس مجمع، رهنمودهایی برای تدوین مناسب سیاست‌های اقتصادی نظام از قبیل "خصوصی‌سازی، نحوه مشارکت بخش‌های تعاونی و خصوصی، حدود فعالیت دولت و تعیین حد و مرز هر یک از این بخش‌ها" ارایه فرمودند. بحث‌های فراوانی از ۱۸ ماه پیش [اسفند ۱۳۸۱] در مجمع تشخیص مصلحت درباره اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح بود تا مشخص شود چگونه دولت خودش را سبک کند و وظایف را به واحدهای غیردولتی واگذار کند. این که در کجا می‌توان وظایف دولت را به بخش خصوصی واگذار کرد و کجا نباید، از اهم مباحث مجمع بود که سرانجام در پنج ماده به صورت کلیات به تصویب رسید. حفظ حاکمیت دولت در تمامی مراحل مربوط به تصمیم‌گیری درباره تغییر اصل ۴۴ مدنظر بود، اما در عین حال باید سازوکاری تهیه

می‌شد که به ایجاد انحصارات بعدی منجر نشود. با تصویب کلیات یادشده، از این پس، چگونگی تحقق این کلیات به بحث گذاشته خواهد شد^(۶).

سپس تدوین سیاست‌های کلی نظام در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی که در پی نامه مقام معظم رهبری به رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز شده بود، در جلسه روز شنبه ۱۳۸۳/۹/۲۱ مجمع پایان یافت. در همین تاریخ، دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام کرد: متن نهایی مصوبه مجمع طی هفته جاری برای تصویب نهایی، تقدیم مقام معظم رهبری خواهد شد^(۷).

سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، به استثنای "سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و نگاه‌های دولتی" در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ جهت اجرا ابلاغ گردید و متعاقب آن، با ابلاغ بند "ج" سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰، این مجموعه تکمیل شد.

بر این اساس، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی - به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های ملی ایران، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه صادرات - به بخش غیردولتی مجاز اعلام گردید.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۴ به منظور:

- شتاببخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛
 - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تامین عدالت اجتماعی؛
 - ارتقای کارایی نگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛
 - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی؛
 - افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی؛
 - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛
 - افزایش سطح عمومی اشتغال؛
 - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها؛
 - مقرر می‌گردد:
- الف - سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی:**
- ۱- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر

به دنبال تجربه ناموفق خصوصی‌سازی در برنامه‌های توسعه و اختلاف نظر در مورد ابعاد و شرایط اجرایی آن، سرانجام تفسیر و تبیین اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری دانسته شد.

اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنجساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه به مسوولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۲- سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۱-۲- صنایع بزرگ، مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز)؛
۲-۲- فعالیت بازرگانی خارجی در چهارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور؛

۳-۲- بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهامداران با تصویب قانون؛

۴-۲- بیمه؛

۵-۲- تامین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات؛

۶-۲- کلیه امور پست و مخابرات، به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی؛
۷-۲- راه و راه‌آهن؛

۸-۲- هواپیمایی (حمل‌ونقل هوایی) و کشتیرانی (حمل‌ونقل دریایی).

سهام بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی:

۱- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنجساله پنجم؛

۲- اقدام موثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد؛

۳- حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی، از جمله تخفیف مالیاتی، ارایه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه موسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی؛

۴- رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی، از جمله بانکداری و بیمه؛

۵- تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور؛

۶- حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش؛

۷- اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریت تعاونی‌ها؛

۸- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها؛

۹- انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف، امکان تاسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت‌های سهامی عام با محدودیت مالکیت هریک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود؛

۱۰- حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا؛
۱۱- تاسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قراردادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.

ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی: واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

۱- بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز؛

۲- بانک‌های دولتی، به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات؛

۳- شرکت‌های بیمه دولتی، به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران؛

۴- شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی، به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی؛

۵- بنگاه‌های تامین نیرو، به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق؛

مطابق بند "ج" سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در تاریخ ۸۵/۴/۱۰ ابلاغ شد، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی مجاز اعلام گردید. البته بانک مرکزی و بانک‌های ملی، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و توسعه صادرات از این قاعده مستثنا هستند.

۵-۱- رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها.
 ۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری؛ وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی، به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۱-۲- ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تامین اجتماعی؛

۲-۲- اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی؛

۳-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته؛

۴-۲- اعطای 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 توسعه یافته؛

۵-۲- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته؛

۶-۲- تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند "الف" این سیاست‌ها.

۵- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار
 ۱- 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؛

۲- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی؛
 ۳- جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.

د- سیاست‌های کلی واگذاری

۱) سیدجلال‌الدین مدنی / ۱۳۶۶ / حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران / جلد اول / تهران / انتشارات سروش / چاپ اول / صفحات ۲۳ و ۲۴.

۲) دنیای اقتصاد / ۱۳۸۵ / شماره ۹۹۸ / پنجشنبه ۱۵ تیر / صفحه ۲۵.

۳) ایران / ۱۳۸۳ / شماره ۳۰۱۴ / ۴ دی / صفحه ۱۳.

۴) دنیای اقتصاد / ۱۳۸۵ / شماره ۹۹۸ / پنجشنبه ۱۵ تیر / صفحه ۲۵.

۵) همان / صفحه ۲۵.

۶) جام جم / ۱۳۸۳ / شماره ۱۲۰۸ / یکشنبه ۱۱ مرداد / صفحه ۴.

۷) دنیای اقتصاد / ۱۳۸۳ / شماره ۵۶۰ / یکشنبه ۲۲ آذر / صفحه ۱.

۶- بنگاه‌های پستی و مخابراتی، به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی؛

۷- صنایع وابسته به نیروهای مسلح، به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.
 الزامات واگذاری:

الف - قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود؛
 ب - فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصارات و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد؛

ج - جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب بر اساس قانون تجارت انجام شود؛
 د - واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد؛

ه - به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری، با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور، اقدامات لازم جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد. فروش اقساطی حداکثر پنج درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند "ج" به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است؛

و - با توجه به ابلاغ بند "ج" سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود را در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی تدوین و اجرا نماید؛

ی - تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

۱- الزامات واگذاری:

۱-۱- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ؛

۱-۲- نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری؛

۱-۳- استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تاکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهم؛

۱-۴- ذینفع‌نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها؛

مطابق سیاست‌های کلی بخش تعاون، باید سهم این بخش در اقتصاد کشور تا پایان برنامه پنجم به ۲۵ درصد افزایش یابد.