



یک دریچه، چند نگاه

نگاهی دیگر به سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

دکتر محسن محبی

مقدمه

تأسیس دولت در مفهوم مدرن آن که مظهر حاکمیت ملی است، قرار بود با انقلاب مشروطیت در ایران صورت گیرد، اما چنین نشد. دولتی که پس از انقلاب مشروطیت در ایران پا گرفت، صورتی بود از باطن "دولت مدرن". گرچه نهادها و ساختارهای دولتی یکی پس از دیگری به صورت وزارتخانه ها و سازمانها و موسسات دولتی تشکیل گردید و در دهه ۱۳۲۰ در اوج استقرار و گسترش بود، اما هیچ رنگ و بویی از نهادهای برآمده از "دولت- ملت" نداشت بلکه به شدت وابسته به سلطنت مرکزی پادشاه بود که هم چنان بر سریر قدرت تکیه زده بود. این که "چرا این گونه شد، و چرا سنگ اول بنای دولت مدرن در ایران کج نهاده شد و ابتر و ناتمام ماند،" پرسشی است که جامعه‌شناسان و روانشناسان اجتماعی و اندیشمندان علم سیاست باید پاسخ آن را بدهند.

آثار این واقعیت هنوز هم کمابیش در کشور ما مشاهده می‌شود. با این که سنگ زیرین آن بنای ناقص یعنی سلطنت، با انقلاب ۱۳۵۷ یکسره وازگون گردید، ولی پس مانده‌های پاره ای از روش و منش های آن دوران در ذهن تاریخی جامعه باقی مانده و دوباره به صورت‌های گوناگون رخ نمود و بطوری که حتی جنبش خرداد ۱۳۷۶ حول محور حکومت قانون و توسعه سیاسی هم حریف آن که نشد هیچ، خود مقهور آن گردید.

باری، از جمله پیامدهای این وضع تاریخی، یا نگرفتن بخش خصوصی مستقل و مقتدر در ساختار اقتصادی کشور است. در پیچ و خم ساختارهای مسلط دولتی، جایی برای کنش و واکنش اقتصاد خصوصی مبتنی بر بازار وجود ندارد، اگر هم گوشه ای از کار به آن سپرده شود، سرخ ها در دست دولت است، این، البته خود از آثار فقدان نهادهای مدنی در عرصه سیاسی و اقتصادی است. نگاهی به گذشته، این تصویر را روشن تر می‌سازد.

دوران مشروطه

ساختار حکمرانی و سیاست در ایران به شدت دولتی (etatique) است و نقش نهادهای مدنی و مردمی، محدود یا غیرمؤثر است، و دولت در همه عرصه‌ها- سیاست، اقتصاد و فرهنگ- حضور مؤثر و مستقیم دارد.

تاریخ معاصر ایران، با انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ آغاز می‌شود. انقلاب مشروطیت ابتدا با شعار "تأسیس عدالت خانه" پا گرفت. در اولین فرمانی که مظفرالدین شاه خطاب به جناب اشرف صدراعظم عین‌الدوله صادر کرد، نوشت "ترتیب و

تأسیس عدالت خانه دولتی برای اجرای احکام شرع مطاع و آسایش رعیت از هر مقصود مهمی واجب تر است و این است که بالصراحه مقرر می‌فرماییم برای اجرای این نیت مقدس، قانون عدالت اسلامی... باید در تمام ممالک محرومه ایران عاجلاً دایر شود، به وجهی که میان هیچ یک از طبقات رعیت فرقی گذاشته نشود...". این فرمان، نه اقتدار شاه را محدود می‌کرد نه حقوق ملت را به رسمیت می‌شناخت. مردم و مشروطه خواهان راضی نشدند و دامنه انقلاب گسترده شد. مردم خواستار مجلس دارالشوری و قانون اساسی بودند. مظفرالدین شاه، صدراعظم خود عین‌الدوله را عزل کرد و از بیم وضع خطیری که کشور با آن مواجه بود، فرمان دیگری در ۱۴ جمادی الثانی ۱۳۲۴ صادر کرد که به فرمان مشروطیت مشهور است:

"... چنان مصمم شدیم که مجلس شورای ملی از منتخبین شاهزادگان و علما و قاجاریه و اعیان و اشراف و ملاکین و تجار و اصناف، به انتخاب طبقات مرقومه، در دارالخلافه تهران تشکیل و تنظیم شود که در تمام امور مملکتی و مصالح عامه مشاوره و مذاقه لازم را به عمل آورد...".

باز هم از "حقوق ملت" در این فرمان ذکری نشده و در مجلس شورای ملی متشکل از اعوان و انصار شاه و حاکمان، جایی برای مردم در نظر گرفته نشده بود. حقوق مردم در برابر حکومت و

محدود شدن قدرت مطلقه سلطنت به رعایت قانون، مهم ترین خواسته مشروطه خواهان و مردم بود. این مهم، با تهیه و تدوین قانون اساسی و انتخابات آزاد حاصل می‌شد. این بود که در تکمیل فرمان قبلی، سه روز بعد فرمان دیگری صادر شد با این مضمون که:

"در تکمیل دستخط فرمان سابق خودمان مورخه ۱۴ جمادی الثانیه ۱۳۲۴، امر و فرمان صریحاً در تأسیس مجلس منتخبین ملت فرموده بودیم، مجدداً... امر و مقرر می‌فرماییم که مجلس مزبور را به شرح دستخط سابق صریحاً دایر نموده فصول و شرایط نظام مجلس شورای ملی اسلامی را موافق تصویب و امضای منتخبین ... مرتب نمایند..."

حدود یکماه بعد نظامنامه انتخابات، به رغم مخالفت استبدادگران تهیه و امضا شد و دو ماه بعد از فرمان مشروطیت مجلس شورای ملی-اولین مجلس قانونگذاری در ایران - افتتاح شد (۱۸ شعبان ۱۳۲۴).

نخستین کار این مجلس، تهیه و تصویب قانون اساسی بود. مشیرالدوله پیرنیا و برادرش مؤتمن الملک، که فرزندان صدراعظم وقت میرزا نصراله خان نائینی مشیرالدوله بودند، به کار تهیه اولین قانون اساسی پرداختند. ضرورت این کار به موقع احساس شد و به سرعت پایان گرفت، به طوری که حدود ۱۲ روز پس از افتتاح مجلس- در اول رمضان ۱۳۲۴- متن قانون اساسی برای تصویب به مجلس تسلیم شد. مجلس آن را کافی ندانست زیرا بعضی مواد آن مستبدانه بود و محمد علی میرزا ولیعهد - محمد علی شاه بعدی- همچنان در برابر خواست مردم و مجلس نوپای آنها مقاومت می‌کرد. بالاخره پس از کشمکش‌های بین دولت و مجلس، متن قانون اساسی ۵۱ ماده‌ای مشروطیت در جلسه ۱۴ ذیقعد ۱۳۲۴ به تصویب مجلس رسید و به امضای مظفرالدین شاه موشح گردید. (جالب است بدانیم در اصل ۳۵ قانون اساسی آمده بود "سلطنت ودیعه‌ای است که به شخص پادشاه تفویض شده" و محمدعلی میرزا ولیعهد عبارت "که به موهبت الهی" را بر آن افزود).

قانون اساسی مشروطیت، تفصیل همان اجمال خواسته مردم در جریان انقلاب مشروطه بود، یعنی مقید کردن قدرت پادشاه به قانون و به رسمیت شناختن حقوق ملت در برابر دولت. به همین لحاظ، با این که طبق اصل ۳۵ قانون اساسی "سلطنت ودیعه‌ای است که به موهبت الهی به شخص پادشاه تفویض شده است"، اما اختیارات و اقتدارات سلطنتی محدود به همان مواردی شد که در قانون اساسی آمده بود (اصل ۵۷ قانون اساسی

✓ بخش مهمی از مؤسسات و شرکت های دولتی که از دهه ۳۰ به بعد در ایران تأسیس شدند و به اعمال تصدی پرداختند، عهده دار امور مالی کشور شدند. این مؤسسات از خزانه کشور استفاده می کردند و با این که صورت ساختاری آنها، شرکت تجاری یا مؤسسه مستقل بود، لکن عملاً از خزانه کشور (درآمد نفت) اداره می شدند و هیچگاه صورت و ماهیت یک "بنگاه اقتصادی" پیدا نکردند.

مشروطیت). گرچه قوانین با فرمان پادشاه و "صحه همایونی" به موقع اجرا گذارده می‌شد، اما شاه حق نداشت اجرای قانون را توقیف یا توقيف نماید و اگر شاه در مورد قوانین راجع به امور مالیه که از مختصات مجلس شورای ملی بود، تجدید نظری را لازم می‌دانست، می‌توانست آن را برای رسیدگی مجدد به مجلس ارجاع کند. تازه، "اگر مجلس به اکثریت سه چهارم از حاضرین در مرکز، نظر سابق خود را تأیید می‌کرد، پادشاه حق مخالفت نداشته و قانون را توشیح خواهند فرمود" (اصل ۴۹ قانون اساسی مشروطیت). مهم تر از این ها، آنچه در ادبیات سیاسی جدید پس از قرن ۱۹ قدرت حاکمه یا حاکمیت دولت نامیده می‌شود، در اصل ۲۶ قانون اساسی مشروطیت به عنوان قوای مملکت از آن یاد شده، و گفته شده "قوای حاکمه ناشی از ملت است و طریقه استعمال این قوا را قانون اساسی معلوم می‌نماید". این قوای حاکمه، به سه شعبه تجزیه می‌شد: "مقننه، مجریه، قضاییه که همیشه از یکدیگر مستقل و منفصل خواهند بود" (اصل ۲۸ قانون اساسی مشروطیت).

این همه تلاش برای محدود کردن قدرت سلطنت و استیفای حقوق ملت که هدف اصلی نهضت مشروطیت بود، چنانکه باید به ثمر نشست. دولت هایی که پس از دوران مشروطیت در ایران تشکیل شدند، بر مدار استبداد چرخیدند و "دولت مدرن" در مفهوم درست آن ملت-دولت (nation-state) پا نگرفت. تلاش هایی که در زمان رضاشاه برای باز تعریف ملت و تعبیه نوعی ناسیونالیسم ایرانی انجام شد، چون ساختگی بود و بر انقطاع تاریخی از دوره اسلامی اصرار داشت، به جایی که نرسید هیچ، باعث شکاف بین ملت و دولت و تعمیق احساس بیگانگی مردم از حکومت گردید.

در دوران محمدرضا شاه نیز گرچه آهنگ پرشتاب آن ناسیونالیسم کمی آرام گرفت، اما دولت در بیراهه های دیگر افتاد و سر در آستان بیگانگان سپرد، مردم هر روز بیشتر از آن جدا شدند، به طوری که وقتی "پادشاه کشور" یک بار در شهریور ۱۳۲۰ و یک بار در دی ماه ۱۳۵۷ با چشمان اشک آلود از کشور می‌رفت، مردم از شدت شادی در خیابان ها پای می‌کوبیدند و دستار از سرمی‌افکندند و به یمن این پیروزی نقل و نبات به یکدیگر تعارف می‌کردند. رژیم حکومتی سلطنتی آشکارا اصول مشروطه را زیر پا گذاشته بود و باید سرنگون می‌شد و شد. سقوط رژیم سلطنتی فقط سقوط شاه نبود بلکه تمام ساختار حکومتی و قوای حاکمه آن (حتی قشون) فرو ریخت، گرچه قالب و شکله "دولت" باقی ماند و محتوای آن با آرمان ها

و شعارهای انقلاب اسلامی، شکل تازه گرفت. تا آن زمان، چه ضررها و آسیبها که از پانگرفتن "دولت-ملت" بر جامعه ایرانی وارد شده و چه تأخیرها که در روند رشد و گسترش و بهروزی و رفاه مردم رخ داده بود.

اقتصاد نفتی

از جمله مهم ترین خسران های تاریخ استبداد زده ایران، پانگرفتن نهادهای مدنی و غیرحکومتی در عرصه های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بوده است. این ضعف و کمبود بویژه در زمینه اقتصادی پرده تر بود. در ایران، هیچگاه بخش خصوصی مستقل و کارآمد، به معنای بنگاه ها و کنشگران عرصه اقتصاد بازار آزاد، نداشته ایم. پس از پیروزی انقلاب موجودیت و مشروعیت بخش خصوصی با تردید جدی مواجه گردید و حتی انکار شد. هنوز هم گاه انکار می‌شود. در میان تاخت و تاز ساختارهای سیاسی تمامیت خواه و مقتدر که همه چیز را برای حفظ و بقای قدرت خود می‌خواهند، نهادهای اقتصادی اساساً پا نمی‌گیرد. بنگاه های اقتصادی بر بستر امنیت تشکیل می‌شود. در بازار آشفته و سیاست زده ای که تمام هوش و حواس قدرت حاکم متوجه حفظ اقتدار دولت است، جایی برای نهادهای مدنی مانند احزاب و جمعیت ها و سندیکاها نیست.

ساختار به شدت دولتی حکومت در ایران بعدها با نفت گره خورد و یکسره وابسته به اقتصاد نفتی شد. نفت، به عنوان ثروت ملی در دست دولت است. دولت، نفت می‌فروشد و کشور را اداره می‌کند و به همین دلیل، خود را از سایر درآمدها مانند مالیات حاصل از درآمد صنعت و تولید بی نیاز می‌داند. دولتی که براساس مالیات اداره نشود، خود را پاسخگو که نمی‌داند هیچ، از مردم-بنگاه های اقتصادی خصوصی- طلبکار هم می‌شود. هر بنگاه اقتصادی که بخواهد از منابع مالی استفاده کند، باید به دامان دولت پناه برد و ثناخوان دولتمردان باشد. در جوامع پیشرفته، این رابطه برعکس است: دولت و دولتمردان برای حفظ خود، نیازمند حمایت صاحبان صنایع و ثروت در بخش خصوصی یعنی مالیات دهندگان، می‌باشند.

در ایران، تولید قدرت و ثروت هر دو برعهده دولت است. دولت هم "حکومت" (government) می‌کند و هم تولید ثروت و اداره آن را که ذاتاً برعهده بخش غیردولتی (بخش خصوصی) است، انجام می‌دهد. در جوامع مدرن، کار دولت ایجاد امنیت و زمینه سازی برای کنشگران عرصه اقتصاد تولیدی است. به عبارت دیگر، دولت در ازای مالیاتی که می‌گیرد، باید امنیت بفروشد؛ همین و بس. به دلایل تاریخی که اشاره شد، دولت در کشور ما هم عهده دار حفظ مرزها و برقراری امنیت و نظم داخلی و روابط خارجی است، و هم عهده دار تهیه ارزاق-از قند و شکر گرفته تا آب و برق و ارتباطات- هم بانکدار است؛ هم عهده دار کشاورزی و صنعت و تولید و حتی تجارت و خدمات، هم متصدی فرهنگ و دانشگاه و حتی علم و اخلاق.

پیدایش موسسات و شرکت های دولتی

پس از جنگ جهانی دوم و خروج متفقین از ایران و برقراری امنیت و استقرار روابط خارجی مطمئن با بلوک غرب به رهبری ایالات متحده امریکا، زمینه برای فعالیت های نوسازی و بازسازی اقتصاد کشور فراهم گردید. مسوولین آن روز کشور رفته رفته دریافتند که باید قسمتی از کار دولت که طبیعت تصدی گری دارد، از "حاکمیت" جدا شود و به بخش های دیگر واگذار شود. اما به جای این که بخش خصوصی تقویت شود و به جای دولت در این زمینه ها فعال شود (اعمال تصدی)، از سر ناچاری، خود دولت مبادرت به تأسیس مؤسسات و شرکت های دولتی کرد. علت این وضع، اقتصاد نفتی بود که بر همه ارکان اقتصادی کشور غلبه و حضور داشت. دولت به جای این که تولید ثروت در بخش خصوصی را

✓ بخش خصوصی باید بداند
که دولت ها (حتی در نظام های
دموکراسی) حاضر نیستند اقتدار
خود را با آن تقسیم کنند، مگر
زمانی که هموردی در قد و اندازه
دولت، آن را به چالش بطلبند.
بی جهت نیست که بزرگترین
احزاب سیاسی دنیا اقتدار خود را
با تولید کنندگان و صنعت گران و
شرکت های تجاری تقسیم
می کنند و در شعارهای انتخاباتی
خود بر جنبه های اقتصادی زندگی
مردم انگشت می نهند.

دامن زند، می خواست بخش خصوصی را با درآمد نفت، تأسیس و اداره کند! رونق واردات در بخش خصوصی- حتی بخش صنعتی آن- و گسترش صنایع میانی به جای صنایع مادر و پایه در کشور ما به همین علت بوده است.

باری، بخش مهمی از مؤسسات و شرکت های دولتی که از دهه ۳۰ به بعد در ایران تأسیس شدند و به اعمال تصدی پرداختند، عهده دار امور مالی کشور شدند. این مؤسسات از خزانه کشور استفاده می کردند و با این که صورت ساختاری آنها، شرکت تجاری یا مؤسسه مستقل بود، لکن عملاً از خزانه کشور (درآمد نفت) اداره می شدند و هیچگاه صورت و ماهیت یک "بنگاه اقتصادی" پیدا نکردند.

از دهه ۱۳۴۰ به بعد، آهنگ تأسیس شرکت ها و مؤسسات دولتی شتاب بیشتری گرفت و در کنار آن سعی می شد که بخش خصوصی هم تقویت شود. تأسیس بانک توسعه صنعتی، بانک کشاورزی، بورس اوراق بهادار، شرکت های زراعی صنعتی، و سازمان مالکیت واحدهای تولیدی نمونه هایی از این تلاش ها است. در کنار این اقدامات، قانون تجارت در مورد شرکت های سهامی اصلاح شد و قانون کار، قانون مالیات های مستقیم، قانون بورس اوراق بهادار و نیز قانون جلب و سرمایه گذاری خارجی در دهه ۱۳۴۰ به منظور فراهم کردن زیرساخت های قانونی و حقوقی لازم تصویب شد. اما باز هم، به علت غلظت سیاسی موجود در ساختارهای اقتصادی کشور و وابستگی شدید آن به نفت و نیز وابستگی سیاسی کشور به خارج بویژه امریکا، بخش خصوصی همچنان زیر سایه سنگین دولت قرار داشت و نتوانست - یا بهتر بگوییم اجازه نیافت - بطور مستقل و کارآمد رشد کند.

طرز فکر حاکم بر کشور این بود که هر جا قدرت اقتصادی وجود دارد، قدرت سیاسی هم همانجا است. این سخن، در وضعیت نفس الامری درست است، اما حاکمان حاضر نبودند به آن تن دهند، زیرا قدرت برآمده از اقتصاد و ثروت، شکننده است و با تغییر شاخص های اقتصادی تغییر می کند. شاه در رأس کشور بود و بوروکراسی عظیم کشور

نیز به شدت وابسته به سلطنت و دربار بود. (شاه در مصاحبه با لوموند گفته بود "قانون، خود من هستم" (مثل لویی شانزدهم در فرانسه)). در کشورهای پیشرفته، پیروی و وابستگی احزاب سیاسی به نهادهای اقتصادی بزرگ، دلیل این مدعی است. در ایران، دولت هیچگاه نخواسته و حاضر نبوده قدرت سیاسی خود را با هیچکس- از جمله صاحبان ثروت- تقسیم کند و به همین دلیل، بدترین شکل های استبداد را به دنبال آورده است.

در ایران پارلمان پذیرفته شده و مجلس هم تأسیس شده، اما تعدد احزاب جایی ندارد، و دولت ها برآمده از احزاب نیستند. حاکمان دولتی از اساس به عملکرد احزاب بدبین بوده اند. به جز دوران کوتاهی در دهه ۱۳۲۰، به علت وابستگی احزاب به دولت، مردم هم به احزاب وابسته به دولت بدبین بوده اند. سیستم اقتصادی مدرن را از غرب گرفتیم، اما نهادهای تولیدی و صنعتی در بخش خصوصی (بنگاه ها) که براساس هزینه - فایده عمل می کنند، بوجود نیامده اند و از تأسیس نهادهای مالی مانند بانک و بیمه و شرکت های سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی مستقل حمایت نشده است. گردش سرمایه در بخش خصوصی، ثروت و رفاه تولید می کند، اما در ایران گردش سرمایه همواره از طریق بانک ها و شرکت های وابسته دولتی انجام شده و در نتیجه رشد اقتصادی نداشته ایم، رفاه پیشکش. همه کنشگران اقتصادی و حتی تولیدی، جیره خواران نفت- یعنی خزانه کشور- شده اند. بوروکراسی عظیم دولتی (دیوان سالاری کلان) که شاه در رأس آن بود، امکانی برای توسعه بخش خصوصی فراهم نمی کرد و خود، بزرگ ترین مانع در راه رشد آنها بوده است. در جوامع پیشرفته، دولت، وامدار مردم است زیرا در عرصه سیاسی محتاج رأی مردم است. اما در ایران چون جامعه مدنی تشکیل نشده، همه وامدار دولت بوده اند. همین واقعیت در عرصه اقتصادی نیز به شکل دیگری وجود داشته است: دولت از محل فروش نفت (و نه مالیات) کشور را اداره می کند. از این رو، اقتصاد ملی ما اساساً یک اقتصاد نفتی (و نه تولیدی یا صنعتی یا کشاورزی)

است.

اما به کوتاه سخن ...

معنای ساده این سخن آن است که تولیدکنندگان ارزش افزوده در بخش های صنعت و کشاورزی و خدمات، به عنوان مهم ترین منبع پرداخت مالیات (بخش خصوصی) جایگاه مستقل خود را نیافته اند. همه، ریزه خوار خوان سیاست و قدرت اند. تا زمانی که در بخش خصوصی بر پاشنه قدرت و سیاست می چرخد، ناگزیر باید فرمان سیاست را ببرد و چشم امید بر عطای قدرت داشته باشد و دست ادب بر سینه، در آستانه "دولت نفت" بایستد. بخش خصوصی هنگامی جایگاه واقعی خود را می یابد که از طریق تولید ثروت، بتواند در تولید قدرت نقش موثر داشته باشد.

بخش خصوصی باید بداند که دولت ها (حتی در نظام های دموکراسی) حاضر نیستند اقتدار خود را با آن تقسیم کنند، مگر زمانی که هموردی در قد و اندازه دولت، آن را به چالش بطلبد. بی جهت نیست که بزرگترین احزاب سیاسی دنیا اقتدار خود را با تولید کنندگان و صنعتگران و شرکت های تجاری تقسیم می کنند و در شعارهای انتخاباتی خود بر جنبه های اقتصادی زندگی مردم انگشت می نهند.

یکی از موانع یا علل کندی اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی همین موانع ساختاری و تاریخی است. دولت با فروش شرکت های دولتی بزرگ، بخشی از هرم اقتدار خود را از دست می دهد. حکومت کردن در چنین شرایطی آسان نیست و مستلزم باز تعریف جایگاه دولت و نیز جایگاه بخش خصوصی در ساختار سیاسی- اقتصادی کشور است. به علاوه، پیش شرط اصلی و مهم موفقیت در اجرای سیاست های اصل ۴۴ ایجاد فضای کسب و کار است که مهم ترین مؤلفه آن تقسیم قدرت و امنیت است. بی گمان همه حاکمان به این اجماع رسیده اند و بر آن عزم دارند، اما "خواستن" کافی نیست. تحقق آن با فرمان و دستور هم ممکن نیست. "تو خود حجابی خودی، حافظ از میان برخیز" نکته همین است.



روابط عمومی و انتشارات: ۸۸۳۰۸۳۲۷ publicrelations@iccim.org

تحریریه: ۸۸۳۰۸۳۳۳ editorial@iccim.org