

مبانی حقوقی خصوصی سازی در پرتو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

مجتبی بهمنی^۱

چکیده

خصوصی‌سازی به معنای انتقال مالکیت دولتی به بخش خصوصی و مبانی آن قوانین و مقررات مختلفی است که در این زمینه وجود دارد. اطلاع از مبانی حقوقی این موضوع نیازمند بررسی قوانین مرتبط با واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی در بخش‌های مختلف اقتصادی می‌باشد. قبل از اینکه مبانی حقوقی بررسی شود؛ لازم است نظام اقتصادی ایران مشخص گردد. در این راستا قانون بنیادی ایران، یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام اقتصادی کشور را به ۳ بخش تعاونی، دولتی و خصوصی تقسیم کرده و گستره و شمول هر یک از این سه بخش را بصورت کلی بیان کرده است. سوال اصلی مطرح شده در مقاله پیش‌رو این است که مبانی حقوقی خصوصی‌سازی در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی چه می‌باشد؟ در پاسخ به سوال اصلی این فرضیه مطرح است که مبانی حقوقی خصوصی‌سازی در قانون اساسی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قوانین توسعه و سند چشم‌انداز وجود داشته که بارزترین این مبانی در واگذاری‌ها به بخش‌های غیردولتی قابل مشاهده است. البته بدون وجود قانونی خاص در زمینه خصوصی‌سازی که در آن ضوابط، شرایط، سازوکارها و چارچوب‌های قانونی بطور شفاف مشخص شده باشد؛ اجرا و پیشبرد واقعی خصوصی‌سازی بنحو مطلوب، امکان‌پذیر نخواهد بود. با بررسی قوانین مختلفی که در زمینه خصوصی‌سازی وجود دارد؛ می‌توان به پاسخ پرسش صورت گرفته رسید تا نهایتاً الگوی مطلوبی از خصوصی‌سازی در نظام حقوقی ایران ارائه گردد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، خصوصی‌سازی، سیاست‌های کلی، اصل ۴۴، دولت

^۱ کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی Mojtababahmani140734@yahoo.com

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مهمترین قانونی است که درخصوص ساختار اقتصاد ایران در بردارنده اصول مختلفی است. اصل مهم و مبنایی قانون اساسی درخصوص ساختار اقتصاد ایران اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد. این اصل تقسیم‌بندی‌های بخش‌های مختلف اقتصاد و حیطه مالکیت و فعالیت این بخش‌ها را مشخص نموده است. اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصلی است که براساس آن نظام اقتصادی ایران به ۳ بخش تعاونی، دولتی و خصوصی تقسیم می‌شود. اصل ۴۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران برپایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی بوده که با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است: بخش دولتی شامل 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 که بصورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق 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 جائیکه 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. با تصویب این اصل حجم گسترده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی الزاماً در مالکیت دولت و بخش عمومی قرار گرفت. همانطور که می‌دانیم طی چهار دهه گذشته مانع عظیم توسعه کشور در بخش‌های مختلف علمی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور ما، بی‌ثباتی سیاست‌ها و نوسانات شدید آن متأثر از تغییرات دولت‌ها و ترکیب مجلس بوده است (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۶۷).

۱- مفاهیم مرتبط با اصل ۴۴ قانون اساسی

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به «قلب اقتصاد ایران» معروف بوده، اصلی است که براساس آن نظام اقتصادی ایران به ۳ بخش تعاونی، دولتی و خصوصی تقسیم شده و گستره و شمول هر یک از این سه بخش را بیان کرده است. در این اصل مفاهیم مختلفی از اصل ۴۴ قانون اساسی بدست می‌آید که لازم است؛ بصورت دقیق‌تری توضیح داده شود.

۱-۱- مفاهیم ماهیتی از اصل ۴۴ قانون اساسی

برای آشنایی بیشتر با اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران لازم است که مفاهیم مرتبط با این اصل مورد بررسی قرار گیرد.

۱-۱-۱- تقسیم‌بندی اقتصاد کشور

اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را برشمرده و احکام مربوط به محدوده و ضوابط هریک را پیش‌بینی کرده است. مهمترین نکته اصل ۴۴ قانون اساسی این است که بطور مجموع، نظام اقتصادی را در اختیار هر سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی قرار داده و این تقسیم‌بندی از نظام اقتصادی کشور، غیرانحصاری است. و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در دست دولت نباید وی را بصورت کارفرمای بزرگ در بیاورد.^۱ با استنباط از اصول مختلف، تقسیم‌بندی صورت گرفته از اقتصاد کشور باید وسیله‌ای جهت دستیابی به ایجاد عدالت و مساوات در جامعه باشد که از احتکار ثروت و قدرت در دست عده‌ای افراد خاص جلوگیری شود و حکومت اسلامی بتواند با ایجاد نظارت و مدیریت لازم موجبات پیشرفت جامعه را فراهم آورد.

۱-۱-۲- امکان مشارکت هر سه بخش اقتصادی با یکدیگر

براساس اصل ۴۴، فعالیت‌های مهم و تأثیرگذار اقتصاد کشور همچون صنایع بزرگ، صنایع مادر در دست دولت است؛ بخش تعاونی بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود و نهایتاً بخش خصوصی نیز مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.^۲ بنابراین مشاهده می‌کنیم که اصل ۴۴ قانون اساسی ممنوعیتی در مورد مشارکت بخش‌های اقتصادی با یکدیگر ندارد و هریک از این بخش‌های اقتصادی می‌توانند با یکدیگر در کسب، تولید و ارائه خدمات به جامعه فعالیت داشته باشند. ولی عکس این وضعیت یعنی فعالیت انحصاری هر بخش ممنوع شده است.

۱-۱-۳- امکان تعیین دامنه و گسترش هر بخش اقتصادی

در این اصل میزان فعالیت و دخالت هر بخش در اقتصاد کشور تعریف و معین نشده است. تعیین محدوده و میزان توسعه و گسترش فعالیت هر بخش بنا به مصالح و مقتضیات زمان بعهده مقنن قرار داده شده لیکن

^۱ بررسی حقوقی، قانونی و قضایی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وبسایت پژوهشکده تحقیقات راهبردی، کد خبر: ۵۶۲۳، مورخه، ۱۰ شهریور ۱۳۹۹

^۲ الگوی عملیاتی مناطق آزاد در جهت اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، کد خبر: ۲۴۳۲۵، مورخه ۲۹ دی ۱۴۰۱ قابل دسترس در: پایگاه اطلاع‌رسانی مناطق آزاد.

آنچه مسلم است اینکه گسترش هر اصل باید محدود به شرایطی باشد که در این اصل مورد توجه قرار گرفته است.

۱-۱-۴- تفکیک وظایف حاکمیتی از اعمال تصدی‌گری

در اعمال حاکمیتی که دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است؛ تنها نفع عموم را در نظر دارد، و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. برای مثال، زمانی که دولت قانونی وضع می‌کند یا مالیات می‌گیرد یا با دولت‌های دیگر جنگ می‌کند یا روابط خارجی برقرار می‌سازد، یا به دادرسی می‌پردازد، اعمال او به حاکمیت مربوط است. ولی در اعمال تصدی، دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند. در اینگونه اعمال، دولت در نقش تاجر و صنعت‌گر ظاهر می‌شود و بسان سایر اشخاص حقوقی به دادوستد می‌پردازد، اما، در موردی که بانکداری می‌کند یا ملکی را به اجاره می‌دهد یا به حمل‌ونقل می‌پردازد؛ اعمال او تابع حقوق خصوصی است (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۵۶۹). باتوجه به اصل ۴۴ قانون اساسی می‌توان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری را از یکدیگر تفکیک نمود و صرفاً امور حاکمیتی را که خطر امنیتی و حیاتی برای استقرار و دوام حکومت به دنبال دارد حفظ و سایر امور را به بخش خصوصی واگذار نمود تا هدف مهم موردنظر مندرج در اصل ۴۴ که همان جلوگیری از بزرگ شدن دولت است تحقق یابد (عسکری‌نژاد، ۱۳۸۷).

۱-۱-۵- ضرورت واگذاری مالکیت و مدیریت

یکی از ویژگی‌های این الگوی جدید مدیریت، خلق مفاهیم بازار، شبه بازار و رقابت‌جویی در بخش دولتی است. به سخن دیگر، این تأکید وجود دارد که انحصارات دولتی باید از طریق سازماندهی مجدد جای خود را به بازارهای رقابتی بدهند. اصول جدید مدیریت در بخش دولتی مستلزم تعریف مجدد نقش‌ها، مسئولیت‌ها و سطوح تعاملی بین خط و مشی‌گذاری‌ها، مدیران و جامعه مدنی بعنوان مشتری است. از سوی دیگر لازمه تحقق مالکیت امکان تصرف، انتفاع و اعمال مدیریت همه‌جانبه مالک بر مال است و بدون این مهم عملاً انتقال مالکیت معنا و مفهومی به دنبال ندارد. دولت به دو دلیل نمی‌تواند یک بنگاه را خود مستقیماً اداره کند: الف) تولیدکنندگان در بخش دولتی در چارچوب مقررات و سازوکارها به روزمرگی دچار می‌شوند. ب) الزام دولت‌ها برای آنکه در آینده رفتار مناسبی در پیش گیرند، کار دشواری است؛ یعنی آنها نمی‌توانند در برابر موفقیت به اندازه کافی پاداش دهند و در ازای شکست‌ها تنبیه کنند. سرمایه‌گذاری یک تعهد کاملاً اساسی نسبت به آینده است. یک مدیر دولتی در فرایند سرمایه‌گذاری هرچند موفق عمل کند، اما چون نسبت به آینده شغلی خود مطمئن نیست، با انگیزه کمتری کار می‌کند. انتقال مدیریت از بخش دولتی را می‌توان برحسب انتقال دو نوع حقوق از بخش دولتی به دیگر بخش‌ها، تعریف کرد. این حقوق عبارتند از:

حق اداره و حق توسعه. روشن است که بسته به شیوه انتخاب شده برای این انتقال، بخش‌های غیردولتی می‌توانند هرکدام از حقوق دوگانه مذکور یا ترکیبی از آنها را به دست آورند که قابل تطبیق بر قانون اساسی هستند (محقق، ۱۳۸۴: ۱۰۴-۱۰۲).

۱-۱-۶- انعطاف‌پذیری موجود در اصل ۴۴

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دارای دو بخش «صدر» و «ذیل» است: مطابق «صدر» اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی صحیح و منظم استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها می‌باشد که بصورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی نیز شامل شرکت‌ها و موسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی نیز شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولت و تعاونی است. در «ذیل» این اصل نیز تأکید شده است که مالکیت در این سه بخش تا جائیکه با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است (باقری، ۱۳۹۴: ۲). اصل ۴۴ قانون اساسی که ساختار اقتصاد ایران را طراحی کرده، ابتدا تصور می‌شود که تداعی کننده یک اقتصاد دولتی در کشور است و هرچند که در نحوه نگارش این اصل، بخش خصوصی بعنوان مکمل بخش‌های دولتی و تعاونی دیده شده لیکن دقت نظر خاص در مفاد این اصل به خوبی نشان می‌دهد که این اصل دارای محتوی بسیار غنی و از قدرت انعطاف‌پذیری زیادی برخوردار است (عسکری-نژاد، ۱۳۸۷).

۱-۲- تفسیر جدید از اصل ۴۴

نگاه بخش خصوصی به اصل ۴۴ قانون اساسی در گذشته این بود که اقتصاد ایران اقتصادی دولتی است؛ از این رو بخش خصوصی داخلی عمده سرمایه‌ها را از ایران خارج می‌کردند و سرمایه‌گذاران خارجی هم تمایل به سرمایه‌گذاری در ایران را نداشتند. سه چهارم اقتصاد کشور در اختیار دولت بود که این وضع باعث فرجه شدن دولت، کاهش بهره‌وری، رواج رانتخواری، کند شدن امور و ده‌ها مانع دیگر که برسر راه رشد اقتصادی شده بود (محقق، ۱۳۸۴: ۹۵-۹۱). چهار شرط مهم در اصل ۴۴ قانون اساسی پیش‌بینی شده است. این چهار شرط عبارتند از اینکه: - با اصول دیگر قانون اساسی در تضاد نباشد؛ - از محدوده قوانین اسلام خارج نشود؛

- موجب رشد و توسعه اقتصاد کشور شود؛ - و مایه زیان جامعه نشود. این چهار شرط زمینه را برای ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پس از ۲۷ سال تجربه فراهم کرد و مقام رهبری در اول خرداد ماه ۱۳۸۴، سیاست‌های کلی این اصل را براساس اختیارات اصل ۱۱۰ قانون اساسی در پنج بند ابلاغ کردند. در تیرماه ۱۳۸۵ نیز، علی خامنه‌ای، بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ کرد و دولت را موظف نمود تا ۸۰ درصد از سهام بخش‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند. آنچه که امروز بعنوان اصل ۴۴ از آن یاد شده و هدف از آن را خصوصی‌سازی می‌دانند در واقع «تفسیر جدید بر اصل ۴۴ قانون اساسی» است. به موجب این سیاست‌ها بخشی از فعالیت‌های اقتصادی که در اصل ۴۴ انحصاراً در بخش دولتی قرار گرفته بود از این حوزه خارج شد و به فعالیت‌های بخش تعاونی و خصوصی اضافه گردید. اینکه تا چه اندازه این قانون با اصول قانون اساسی مطابقت دارد بین حقوقدانان اختلاف نظر است، ولی به هر حال فرایند تصویب این قانون با دخالت مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام شده است و فعلاً قانون لازم‌الاجرای کشور می‌باشد (شیروی، ۱۳۹۶: ۲۸۵).

۲- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی، خصوصی و تعاونی

۲-۱- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت

جهت تبیین اصل ۴۴ می‌توان گفت که موضوعات مشمول در بخش دولتی در این اصل به دو بخش تقسیم می‌گردد:

(الف) بخش تولید؛ (ب) بخش خدمات.

بخش تولید شامل صنایع بزرگ، صنایع مادر، معادن بزرگ، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و تأمین نیرو می‌شود و بخش خدمات موضوعاتی نظیر بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن و هواپیمایی و کشتیرانی و راه آهن را در بر می‌گیرد. مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی «حق» دولت در تملک و در اختیار داشتن موضوعات مشمول بخش دولتی در اصل ۴۴ مسلم است و بنابراین سایر بخش‌ها نمی‌توانند «رأساً» ادعای داشتن حق مالکیت و فعالیت در آن مورد را داشته باشند. اما این امر مغایر با این نیست که دولت اختیار داشته باشد تا طبق ضوابطی که قانون معین می‌کند؛ در طول زمان و بنابه اقتضای شرایط اقتصادی و در جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور تا آنجا که مغایر با سایر اصول قانون اساسی و موجب زیان جامعه نشود، مواردی را به دیگر بخش‌ها واگذار نماید (صادقی نشاط، ۱۳۷۲). در همین راستا، تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسط مقام رهبری نیز شاهدهی بر همین ادعاست که ما را از ارائه استدلالاتی از این دست بی‌نیاز می‌کند و به موجب آن دولت می‌تواند برخی از بخش‌های دولتی مذکور در اصل ۴۴ را به بخش غیردولتی واگذار نماید زیرا مطابق بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یکی از وظایف

و اختیارات رهبر، «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است و اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و در بعضی موارد تغییراتی در قوانین موجود است (غفاری، ۱۳۸۳: ۱۱۴-۱۱۳). بنابراین دولت مکلف به تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی مانند توسعه شبکه‌های راه و راه آهن، بندر، فرودگاه، پارک، خدمات، بهداشت عمومی، دفاع و امنیت عمومی شده است که در این ارتباط می‌تواند از مشارکت و خدمات بنگاه‌های خصوصی و تعاونی استفاده کند، علاوه بر اینکه بایستی فعالیت‌های جاری اقتصادی خود را که مشمول گروه‌های یک و دو یاد شده است به شرحی که در این قانون خواهد آمد را به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

۲-۱-۱- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی

بخش خصوصی عمدتاً شامل گسترش فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی در بخش‌های خدمات و صنعت و بهبود بهره‌وری در بخش کشاورزی همراه با رونق صنایع تبدیلی و صنایع فرآوری و با مالکیت و مدیریت مردمی و با هدف مشارکت‌های مردم‌نهاد ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی تعریف شده و موجبات توسعه زیرساخت‌های اقتصادی جهت افزایش سرمایه‌گذاری، افزایش سطح اشتغال عمومی، تقویت تولید ملی و درآمد خانوارها و افزایش حجم تقاضا و مصرف در جامعه می‌شود. تجارب چندین سال گذشته نشان می‌دهد که خصوصی سازی نه یک مهم جادویی است و نه یک راه‌حل جهان‌شمول که به سهولت در همه کشورها قابل اجرا باشد. در عوض، سیاست‌ها و رویکردها باید با در نظر گرفتن شرایط خاص هر بخش و کشور، علی‌الخصوص ساختار بازار و سطح توسعه نهادی، تغییر یابد. تجربیات جهانی حکایت از این دارد خصوصی سازی می‌تواند در جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حذف انحصار و گسترش رقابت، اشتغال‌زایی، توسعه فعالیت، کاهش هزینه‌های جاری، کوچک کردن اندازه دولت و استفاده بهینه از منابع نقش بارزی ایفا نماید. بخش خصوصی از انگیزه بالایی برای کار و تلاش و کسب سود برخوردار است و از نیروی انسانی، سرمایه و سایر عوامل تولید حداکثر استفاده را می‌کند که در نهایت به افزایش رشد اقتصادی و بهبود رفاه عمومی منجر می‌گردد (کریم و دیگران، ۱۳۹۴: ۶۲-۴۹). مطابق ماده (۲) فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه تقسیم شده است:

گروه یک- تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جزء موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده؛

گروه دو- فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جزء موارد مذکور در گروه سه این ماده؛

گروه سه- فعالیت‌ها، موسسات و شرکت‌های مشمول این گروه 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.

تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هریک از سه گروه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و در مورد بند (۳) گروه سه، مصوبه هیأت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برسد (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۸: ۲۸).

۲-۱-۲- شرایط سرمایه‌گذاری نهادهای عمومی غیردولتی

قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برای نهادها و موسسات عمومی غیردولتی در برخی از فعالیت‌های مقرر در این قانون، حق سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت را به رسمیت شناخته است. ماده (۴) این قانون مقرر داشته است؛ قلمرو فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی به شرح زیر تعیین می‌شود:

الف) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار بخش غیردولتی است. ب) سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) این قانون برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و موسسات عمومی غیردولتی مجاز است. ج) فعالیت بخش‌های خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی در موارد مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون با رعایت تبصره (۱) بند «ج» ماده (۳) این قانون مجاز است.

الف) سیاست‌های حمایتی از شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ

دولت در بخش دوم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ۴۴ قانون اساسی موظف شده تا برای توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ، با وضع سیاست‌های مشوق مالی، پولی، بازرگانی، شفافیت و تسهیل جریان مبادله اطلاعات در قالب‌های خصوصی و تعاونی حمایت کند. از جمله این فعالیت‌ها که به آن اشاره شده تخصیص اعتبارات ارزی از منابع ارزی دولت، تسهیل تضمین تأمین مالی از منابع خارجی، وضع نرخ‌های مالیاتی ترجیحی و غیره است.

ب) سیاست‌های حمایتی از گسترش بخش تعاون

سیاست‌های حمایتی از بخش تعاون در فصل سوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی ۴۴ بیان شده است. ماده (۹) این قانون به منظور افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به بیست و پنج درصد تکالیفی را

برای دولت مقرر داشته است. مطابق بند (ب) ماده (۹)، در کلیه مواردی که دولت برای حمایت از بخش غیردولتی مشوق‌هایی را- به جزء مالیات‌ها- ارائه می‌کند، این حمایت برای تعاونی‌ها بیست درصد بیش از بخش غیرتعاونی خواهد بود.

مطابق بند (ج) این ماده، علاوه بر حمایت موضوع بند (ب) این ماده، حمایت‌های زیر در شرکت‌های تعاونی انجام خواهد گرفت:

۱- کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکت‌های تعاونی که اعضاء آن در زمان دریافت این حمایت جزء سه دهک اول درآمدی جامعه باشند. ۲- تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد. ۳- ارائه مشاوره، کمک به ارتقاء بهره‌وری، آموزش کارآفرینی، مهارت، کارآموزی، بصورت رایگان. ۴- پرداخت یارانه سود تسهیلات بانکی و سایر هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه برای راه‌اندازی شرکت تعاونی. ۵- کمک به انجام مطالعات، تهیه طرح، راه‌اندازی بانک اطلاعاتی، تملک و آماده‌سازی اراضی.

در ماده (۱۲) این قانون دولت موظف است تمهیدات لازم را به منظور تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام معمول داشته و بر حسن اجراء آن نظارت نماید. از موارد دیگر حمایتی مشارکت بخش دولتی با بخش تعاونی است. مطابق بند (۳) ماده (۱۲) این قانون، هریک از اشخاص حقوقی دولتی و مجموع آنها با رعایت ۱۰۳ 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 (بی‌نا، ۱۳۸۶).

۲-۲- مبانی اصل ۴۴ قانون اساسی

۲-۲-۱- مبانی تاریخی

ساختار اقتصادی کشور تاکنون در سه قالب اقتصاد بخش دولتی، خصوصی و تعاونی، رشد و گسترش کمی و کیفی داشته است. لیکن آنچه مسلم است اینکه رشد و گسترش این بخش‌های اقتصادی از لحاظ کمی و کیفی از یک رشد و حرکت هماهنگ و منسجم برخوردار نبوده به لحاظ اینکه اقتصاد هر کشور به تبع ماهیت فعالیت‌ها و حرکت‌های اقتصادی تا حدود خیلی زیادی متأثر از اقتصاد جهانی است. زیرا منافع هر کشور به ناخودآگاه تابع و در گرو توجه و عنایت به ابزارها و سیاست‌های پیش‌روی اقتصاد جهانی است. کما اینکه اقتصاد کشور ما هم درگردونه ایام تحت فعل و انفعالات جامعه بین‌المللی قرار داشته است. هرچند اجرای این سیاست‌های اقتصادی از جهت زمانی با تأخیر زیادی همراه بوده و کم و کاستی‌های زیادی در خود دیده است. به همین جهت است که با ملاحظه این بخش اقتصادی کشور می‌بینیم که توجه به بخش اقتصاد دولتی بیش از سایر بخش‌های دیگر اقتصادی مورد عنایت سیاست‌گذاران وقت کشور قرار داشته است. افزایش و

رشد بی‌حد و حصر سازمان و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، افزایش و تصویب قوانین و بخشنامه‌های متعدد در این بخش در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حکایت از این واقعیت دارد. خصوصی‌سازی در این سال‌ها علیرغم شروع آن در دهه ۷۰ میلادی در کشورهای غربی و نفوذ سیاسی و اقتصادی شدید این کشورها در حاکمیت اقتصاد کشور عملاً آنچنان تأثیر شگرف و قابل توجهی بجای نگذاشت. هرچند در این سال‌ها ملاحظه می‌شود که مقنن با تأسی و دنباله‌روی از اقتصاد جهانی و همزمان با نشر و گسترش خصوصی‌سازی در اقتصاد دنیا از این موضوع غافل نمانده است. قانونگذار ایرانی با تصویب قانون گسترش مالکیت واحدهای دولتی در سال ۱۳۵۴ موضوع خصوصی‌سازی را وارد عرصه سیاستگذاری اقتصادی کشور می‌نماید. در این قانون مقرر شده بود که تا ۹۹ درصد از سهام متعلق به دولت در واحدهای بخش دولتی به استثنای صنایع مادر و در بعضی از صنایع دیگر (به تشخیص دولت) و ۴۹ درصد سهام واحدهای بخش خصوصی به کارگران، کارمندان، کشاورزان و سایر مردم تا پایان سال ۱۳۵۷ واگذار گردد. لذا براساس این قانون دولت وقت اقدام به تأسیس سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولید نمود و به موجب این قانون، سازمان مذکور موظف گردید که سهام شرکت‌هایی را که دولت در اختیار آن قرار می‌دهد به افراد مشمول واگذار نماید و اداره این شرکت‌ها را تا زمان آزاد شدن کامل سهام (پس از پرداخت وجه سهم توسط خریدار از طریق سود تعلق گرفته به آنها) به وکالت از خریدار برعهده گیرد. بنابراین می‌بینیم که این قانون علیرغم اینکه هدف آن تا پایان سال ۵۷ مشخص شده بود ولی تاکنون نیز تکلیف برخی از شرکت‌های مذکور مشخص نشده است (اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ۱۳۸۵: ۲۶-۲۵). به همین ترتیب در بخش تعاونی همین وضعیت به چشم می‌خورد. در واقع می‌توان آغاز تعاونی رسمی در ایران را از حیث عنوان مواردی در قانون تجارت، سال ۱۳۰۳ شمسی دانست که دولت وقت متأثر از فعالیت سازمان‌ها و موسسات آمریکایی از قبیل بنیاد فورد، موسسه خاور نزدیک، موسسات تعاونی بین‌المللی کشورهای اروپایی و موسسات سازمان ملل متحد قرار داشته است. این موسسات بین‌المللی در قالب آموزش، کمک‌های فنی، اعطای بورس به کارکنان دولتی، تشکیل و حمایت مالی از شرکت‌های تعاونی و تحت عنوان نهضت تعاونی‌سازی فعالیت‌ها و کمک‌های خود را در کشور شروع کردند. اما از لحاظ تشکیل و ثبت و فعالیت رسمی می‌توان سال ۱۳۱۴ را آغاز تعاونی‌ها در ایران محسوب کرد زیرا در این سال‌ها توسط دولت اقدام به تشکیل نخستین شرکت تعاونی روستایی در منطقه داود آباد گرمسار شد و به دنبال آن برای گسترش تعاونی‌ها بعد از سال ۱۳۲۰ رضاخان وزیر کشور وقت را مأمور کرد که در رأس هیأتی برای تعلیم مأمورین و آشنا ساختن مردم به مفهوم قوانین تعاونی به شهرها و روستاهای دور و نزدیک سفر کرده و حس مسئولیت جمعی مردم و بویژه طبقات تولیدکننده را برانگیزد. لذا در سال ۱۳۳۴ اولین قانون تعاونی با الهام از قوانین سایر کشورها بصورت لایحه قانونی به تصویب رسید و به موجب تبصره ۲ ماده (۱۶۵) قانون اصلاحات ارضی تحویل زمین به کشاورزان را مشروط به عضویت در

شرکت‌های تعاونی اعلام نمودند. تعاونی‌های مصرف، توزیع پس از سال ۱۳۴۶ که سال تعاونی اعلام شده بود گسترش قابل توجهی یافتند و در این سال‌ها، سازمان‌هایی از جمله سازمان مرکزی تعاونی روستایی ایران، سازمان مرکزی تعاونی کشور، وزارت تعاون و اصلاحات ارضی و ... پدید آمدند. شایان ذکر است در سال ۱۳۵۶ وزارت تعاون منحل و تحت نظارت وزارت بازرگانی درآمد. لذا در بخش اقتصاد تعاون هم با وجود قوانین و زیرساخت‌های لازم عملاً این حوزه از لحاظ کمی و ترویج مفهوم و ماهیت تعاونی رشد قابل توجهی نیافت و محدود به تعاونی‌های روستایی شده بود (وزارت تعاون، سایت اینترنتی تاریخچه تعاونی‌ها در ایران، ۱۳۸۹). توجه به ساختار اقتصادی کشور در دوران بعد از انقلاب با تحولات و نگاه خاصی همراه بوده است. حاکمیت جدی مقررات اسلامی در تمامی عرصه‌ها بخصوص بعد اقتصادی نسبت به سایر موضوعات دیگر بوضوح به چشم می‌خورد. در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، نویسندگان قانون اساسی تحت رهنمودها و ارشادات صریح و قاطعانه امام خمینی که بنیان‌گذار حکومت اسلامی در ایران بود، موضوع حاکمیت اقتصاد اسلامی را مبنای کار و فعالیت‌های اقتصادی در کشور قرار دادند. این دوره در دو قسمت می‌توان مورد ارزیابی قرار داد. دوره اول از تصویب قانون اساسی تا سال ۱۳۶۸ یعنی از اولین زمان توجه به اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و دوره دوم از زمان اجرایی شدن اصل ۴۴ و تصویب مقررات اصل مذکور تاکنون.

۲-۲-۲- مبانی قانونی و اجرایی

در این زمان، اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی جهت دستیابی به اهدافی خاص از قبیل استقلال اقتصادی کشور، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل، قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار در اختیار ندارند در شکل تعاونی از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که به تمرکز و متداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را بصورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد تصویب شد. لیکن از زمان تصویب این اصول قانون اساسی تا سال ۱۳۶۸ به دلایل متعدد از جمله جریان جنگ تحمیلی از طرف رژیم بعث عراق، آماده نبودن زیرساخت‌های قانونی، تفسیرهای نادرست از این اصول، این فصل از قانون اساسی جامه عمل به خود نپوشید و در واقع این دوران را می‌توان ادامه حاکمیت اقتصاد دولتی به کشور دانست. هرچند قدم‌هایی در جهت پیشبرد تعاونی با تشکیل وزارت تعاون در سال ۱۳۷۰ آغاز شد اما این فعالیت‌ها در عمل منشأ حرکت‌های مثبتی در جهت کاستن از تصدی گرمای دولت و افزایش جنبش فعالیت‌های اقتصادی تعاونی نشد. این دوره را که از سال ۱۳۶۸ در راستای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ با تصویب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور آغاز شده تحت عنوان انقلاب اقتصادی از آن یاد می‌شود و جنبش‌های زیادی در جهت ایجاد، بسترهای قانونی و اجرایی شکل گرفت در واقع شروع

این خصوصی‌سازی طی دو فرایند قانونی (حقوقی) و فرایند اجرایی فعالیت خود را بصورت زیر آغاز نموده است.

الف) مبانی قانونی

مبانی قانونی به بسترهای قانونی لازم در راستای آماده فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم در جهت تفکیک، جداسازی و انتقال واقعی اقتصاد دولتی به بخش خصوصی اطلاق می‌گردد. این اهرم‌های قانونی در طی چندین مرحله زمانی فرایند مجزا به شکل زیر صورت گرفته است.

فرایند اول: تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و لغو معافیت‌های گمرکی: این دیدگاه با تصویب تبصره ۳۲ عملی شد. در تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۶۸ اولین نقطه شروع و بستر قانونی اتخاذ سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشور محسوب می‌شود. در این تبصره دولت مکلف گردید که کمیسیونی تحت نظارت ریاست جمهوری ایجاد نماید و این کمیسیون موظف شد که تا پایان برنامه اول، ضمن لغو کلیه فعالیت‌های مالیاتی و گمرکی شرکت‌های دولتی، عملیات انتفاعی آنها را از عملیات اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک و قابل ارزیابی نماید. در واقع این شیوه در جهت ایجاد بسترسازی لازم جهت تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری دولت بود بنحویکه فعالیت‌های قابل واگذاری دولت مشخص گردد.

فرایند دوم: اتخاذ سیاست‌های واگذاری سهام دولت: این کار به موجب تصویب‌نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ ه مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۲۹ هیأت وزیران صورت گرفت. این مصوبه در جهت تحقق اهداف و اجرای بندهای ۳۷-۴ و ۸۱ الی ۸۳-۸ خط‌مشی‌های مندرج در قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشور و به منظور ارتقای کار این فعالیت‌ها، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت‌های غیرضروری، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور صورت گرفت. در این مصوبه، دولت فهرست برخی از شرکت‌های قابل واگذاری در حدود ۳۹۲ شرکت و ایجاد کمیسیون ۷ نفره به ریاست معاون ریاست جمهوری را جهت هماهنگی و تدوین پیش‌نویس تصویب‌نامه‌ها و لوایح موردنیاز در دستور خود قرار داد. از جمله تصمیمات متخذه ناشی از این مصوبه، تخصیص ۳۲ درصد از سهام قابل واگذاری با جمعیت میانگین به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی و تعیین شورای اقتصاد بعنوان نهاد سیاستگذار و برنامه‌ریز جهت پیشبرد اهداف واگذاری سهام بود. فرایند سوم: نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران: مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۰۵/۱۲ مجلس شورای اسلامی سومین گام مربوط به خصوصی‌سازی به شمار می‌رود. در این قانون کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شدند تا به هنگام واگذاری سهام شرکت و کارخانجات، تسهیلات خاصی را با اولویت به ایثارگران، رزمندگان و بسیجیان اعطا نمایند. بهره‌مندی این افراد از این مزایا از طریق شرکت‌های تعاونی یا سهامی که حداقل ۸۰ درصد سرمایه آنها متعلق به ایثارگران، رزمندگان و بسیجیان بود امکانپذیر شد.

فرایند چهارم: تعیین تکلیف کلیه شرکت‌های بخش دولتی به استثنای شرکت‌های مشمول صدر اصل ۴۴: تبصره ۳۵ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ موضوع مصوبه‌های مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۰۸ و ۱۳۷۷/۱۱/۱۳ مجلس شورای اسلامی، دولت را مکلف نمود که تکلیف شرکت‌های بخش دولتی منهای شرکت‌های مشمول صدر اول ۴۴ قانون اساسی را از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش‌های خصوصی و تعاونی روشن نماید. به موجب این قانون کمیته ۵ نفره‌ای وظیفه تعیین نحوه واگذاری از طریق بورس یا مزایده، تعیین برنامه زمان‌بندی واگذاری و یا انحلال، تعیین قیمت پایه سهام، تعیین فهرست شرکت‌های که باید در اختیار دولت باقی بماند را برعهده گرفت.

فرایند پنجم: تعیین چارچوب واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت: این موضوع با تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال‌های ۱۳۷۹ لغایت ۱۳۸۳ عملی شد. در فصل سوم این قانون نوزده ماده با این اهداف که خصوصی سازی در چارچوب قانون اساسی و با شرایطی که امنیت ملی کشور تهدید نشود، حق مردم تضييع نگردد، انحصار ایجاد نشود و مشارکت عمومی توسعه یابد به تصویب رسید. این مواد قانونی موضوعاتی از جمله تعیین دامنه شمول واگذاری، شناسایی هیأت عالی واگذاری بعنوان مقام سیاستگذار، تأسیس سازمان خصوصی سازی بعنوان نهاد مجری، تسهیم عواید واگذاری، شناسایی هیأت داوری و بیمه مسئولیت را مورد توجه جدی قرار داده بود.

۱۰۷

فرایند ششم: تعیین روش‌های خصوصی سازی، میزان سهام قابل واگذاری: روش‌های خصوصی سازی با آغاز برنامه چهارم توسعه از سال ۱۳۸۴ آغاز شد. در این قانون روش‌های متعدد خصوصی سازی، برنامه زمان‌بندی برای تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی، انحصاری و سایر بخش‌هایی که بخش خصوصی تمایلی برای سرمایه‌گذاری در آنها را ندارد و تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی مصوب شد. همچنین در ابلاغیه‌های سیاست‌های اصل ۴۴ مقام معظم رهبری میزان و نحوه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی که متحول صدر اصل ۴۴ نباشد به میزان حداقل سالانه ۲۰ درصد در قالب بندهای (الف) و (ب) و (ج) مشخص شد و به دنبال آن پیرو مصوبه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ هیأت وزیران مقرر شد در جهت توسعه مشارکت‌های عمومی مبنی بر گسترش این مصوبه به واگذاری سهام عدالت شهرت یافت و عملاً موجب افزایش سهم بخش اقتصاد تعاون در نظام اقتصادی کشور شد.

ب) مبانی اجرایی

متعاقب وضع قوانین فوق‌الذکر، دولت مصوبه‌هایی را در جهت ساماندهی و ایجاد زیرساخت‌های لازم در راستای حسن اجرای این قوانین تصویب نمود. این مصوبات و اقدامات در دو مرحله قبل از واگذاری و حین واگذاری را شامل می‌گردد.

مرحله اول: قبل از واگذاری

- دولت در جهت امکان واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی اقدامات زیر را می‌بایست انجام دهد.
- ۱- ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی: شرکت‌های مادر تخصصی، شرکت‌های دولتی را در صورت لزوم اصلاح ساختار می‌نمایند و پیشنهاد تعیین تکلیف را به دبیرخانه، هیأت عالی واگذاری می‌نمایند.
 - ۲- هیأت عالی واگذاری، فهرست شرکت‌های قابل فروش، انحلال و ادغام و برنامه زمانبندی روش فروش آنها را بررسی و به هیأت وزیران پیشنهاد می‌نماید.
 - ۳- هیأت وزیران فهرست مذکور را تصویب می‌نماید.
 - ۴- شرکت‌های مادر تخصصی به منظور واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی وکالت اعطاء می‌کند.
 - ۵- سازمان خصوصی‌سازی نسبت به نحوه بلوک‌بندی سهام، قیمت جهت پایه سهام، نحوه دریافت سهام معامله و میزان سهام ترجیحی قابل واگذاری به کارکنان آن شرکت اقدام می‌کند.

مرحله دوم: حین واگذاری

- این مرحله بیشتر مربوط به نحوه و شیوه‌های واگذاری است که طی ترتیبات زیر است:
- ۱- شرکت‌های مصوب باتوجه به روش تعیین شده در مصوبه جهت واگذاری از دو روش بورس و مزایده واگذار می‌شود. ۱۰۸
 - ۲- در روش بورس به سه شیوه تدریجی، ترجیحی، بلوکی و در روش مزایده به دو شیوه ترجیحی و بلوکی واگذار می‌شود.
 - ۳- سازمان خصوصی‌سازی در هر دو روش مزایده یا بورس عرضه سهام را از طریق انتشار آگهی فروش سهام در جراید کثیرالانتشار جهت اطلاع عموم و در دو نوبت انجام می‌دهد.
- اساساً ناکارآمدی دولت در هدایت اقتصاد، افزایش فساد در دستگاه‌های اداری و دولتی و مخاطرات ایجاد شده برای نظام سرمایه در پی بحران کاهش سود از دهه ۱۹۷۰ به بعد از جمله مهمترین عواملی بوده که توجه به شرایط و محدودیت‌های مندرج در اصل ۴۴ به گسترش معقول هر بخش اقتصادی اهتمام لازم را نماید. بگونه‌ای که همانطور که در اصل ۴۳ آمده بخش دولتی به یک کارفرمای بزرگ تبدیل نشود و سایر بخش‌های خصوصی و تعاونی هم موجبات ضرر و زیان کشور را فراهم نکنند و اقتصاد کشور در شرایط مطلوب رونق و گسترش یابد.

۲-۳- جایگاه اقتصادی مالکیت در شرع و قانون

در هر جامعه‌ای ایجاد فضای مناسب اقتصادی برای تأمین معشیت شهروندان از اصلی‌ترین وظایف نظام حاکم است که این مهم در سیاست‌های اقتصادی آن نظام تجلی پیدا می‌کند. از این‌رو برنامه‌ریزی و استفاده از

ظرفیت‌های علمی و قانونی برای تدوین برنامه جامع و کارای اقتصادی همواره در دستور کار دولت‌ها قرار داشته و دارد. در کشور ما نیز دولت بعنوان مجری قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه موظف است تا ضمن تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت زمینه‌های رشد و توسعه اقتصادی کشور را فراهم نموده و فضای مناسب کسب و کار برای اشتغال عموم مردم را مهیا سازد. بستر سازی برای شکل‌گیری نظام‌های سالم بازرگانی، پولی، بازار سرمایه و همچنین تدوین سازوکارهای مناسب و موثر برای حمایت از فرصت‌های فعالیت اقتصادی مردم بعنوان بخش خصوصی برای حضور موثر در عرصه‌های اقتصادی از اهم وظایف دولت در شکل‌گیری نظام اقتصادی به منظور تحقق عدالت اجتماعی و برخورداری همه اقشار از ثمرات توسعه و پیشرفت است. یکی از محوری‌ترین فصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تبیین قوانین مربوط به اقتصاد و امور مالی است که در فصل چهارم این قانون پیش‌بینی شده است. اصل ۴۴ قانون اساسی که از اصول مهم این فصل است از جمله غنی‌ترین اصول اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و ظرفیت‌های بالایی برای شکوفایی اقتصادی کشور برخوردار بوده و نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر سه پایه دولتی، تعاونی و خصوصی معرفی می‌نماید (پاریزی، ۱۳۹۲: ۲۷۲).

با معرفی این سه بخش در اقتصاد کشور عملاً فضای رشد و توسعه به منظور شکل‌گیری فعالیت‌های سالم اقتصادی و ایجاد انگیزه و رقابت برای تمام اقشار جامعه پیش‌بینی شده است. در واقع، درست است که اصل ۱۰۹ ۴۴ قانون اساسی بر سه بخش اقتصادی تأکید نموده لیکن بخش دولتی به دلیل اجازه مالکیت و مدیریت قسمت عمده‌ای از فعالیت‌های اصلی اقتصادی، بنحوی گسترش یافت که فراتر از حدود تعریف شده در اصل مذکور بود و عملاً این بخش اقتصادی وارد دامنه فعالیت ۲ بخش دیگر یعنی تعاونی و خصوصی شد؛ لذا ضرورت بازتعریف نقش و قلمرو این بخش‌های اقتصادی احساس شد. ظرفیت‌های موجود در اصل ۴۴ قانون اساسی بعنوان رویکرد نظام به منظور ایجاد تحول در نقش بخش‌های اقتصادی در دستور کار قرار گرفت تا با تدوین سیاست‌های جدید اقتصادی زمینه تحقق اهداف متصور در قانون اساسی برای تأمین معیشت، رفاه عمومی، ایجاد فضای کسب و کار مناسب و رشد دیگر شاخص‌های اقتصادی فراهم شود؛ از این‌رو احیاء ظرفیت‌های موجود در این اصل نیازمند بازبینی و دقت جدی بود که این مهم از طریق سیاست‌گذاری جدید در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اهداف پیش گفته و به دنبال ابلاغ سند چشم‌انداز بیست و سه ساله کشور از سوی مقام رهبری ابلاغ شد. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که مرحله نخست آن در تیرماه ۱۳۸۴ از سوی مقام رهبری ابلاغ و با صدور بند (ج) آن در خرداد ماه ۱۳۸۵ تکمیل شد، در اصل به دنبال یک تحولی بنیادین در ترتیبات نهادی اقتصاد ایران برای نیل به اهداف بلندمدت در افق چشم‌انداز کشور در سال ۱۴۰۴ هـ.ش است و از آنجائیکه ترکیب و نقش نهادهای دولتی و غیردولتی مهمترین شاخص

تعیین کننده هر نظام اقتصادی است، بی‌تردید این رویکرد سنگ بنای تحول در نظام اقتصادی ایران نیز به شمار می‌رود با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سازوکارهای حقوقی این سیاست (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) به منظور تحقق اهداف آن در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ۹ فصل تدوین و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۴/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و از سوی رئیس‌جمهور برای اجرا ابلاغ شد. با ابلاغ قانون یاد شده، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی براساس ماده (۴۱) این قانون بعنوان عالی‌ترین نهاد به ریاست شخص رئیس‌جمهور عهده‌دار امور راهبری و نظارت در حوزه اصل ۴۴ قانون اساسی شد و به این ترتیب با شکل‌گیری دبیرخانه این شورا در وزارت امور اقتصادی و دارایی، برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای سیاست‌های مذکور بنحو ساختارمندی آغاز شد تا اموری همچون تبیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی سالانه، نظارت بر فرایند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های موردنظر، تصویب آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، نظام‌نامه‌ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن این شورا است و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در اجرای سیاست‌های یاد شده ساماندهی شوند. اقدامات صورت گرفته در اجرای این سیاست‌ها را می‌توان در سه محور اقدامات ناظر بر تکالیف مربوط به تهیه و تصویب مقررات اجرایی قانون، ایجاد ساختارها و نهادهای جدید و بالاخره اقدامات ناظر بر تکالیف دستگاه‌های اجرایی طبقه‌بندی نمود. تصویب بیش از ۵۶ آئین‌نامه، دستورالعمل و ضابطه و برخی مقررات تکمیلی دیگر نخستین محور از اقدامات صورت گرفته در این حوزه بوده است که بستر حقوقی گسترده‌ای را برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فراهم نموده است. تصویب این مقررات اجرایی توسط مراجعی چون هیأت وزیران، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیأت واگذاری و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت پذیرفته است با توجه به تعدد مقررات اجرایی برعهده دولت، هیأت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی طی مصوبه‌ای اختیارات خود را برای تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی قانون یاد شده بکار گروهی مرکب از وزرا تفویض نمود. این کارگروه نیز پس از برگزاری جلسات متعدد تمام مقررات لازم را تصویب نمود که از سوی دولت ابلاغ شده است (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۵۷). از آنجائیکه ماهیت اقتصاد ایران در نوع خود منحصر به فرد است؛ لذا جهت دادن به این اقتصاد و مشخص کردن حوزه‌های گوناگون آن و تعریف نقش و دامنه نفوذ و تصمیم‌گیری دولت و سایر بخش‌های اقتصادی خصوصی و تعاونی کاری دشوار است. زیرا برخلاف سایر نظام‌های اقتصادی دنیا مانند بلوک شرق که حاکمیت مطلق اقتصاد در اختیار دولت است و یا اقتصاد بلوک غرب که مبتنی بر اقتصاد بازار، رقابت نامحدود و سرمایه‌داری است. ماهیت اقتصاد ایران شکل و قواره خاص خود را دارد حتی با وجود تنوع در ساختار نظام اقتصادی نمی‌توان گفت که به اقتصاد مختلط هم شباهت دارد چون این نظام از نظام‌های کلاسیک اقتصادی پیروی نمی‌کند و ریشه در شرع و اقتصاد جهانی دارد (خانی، ۱۳۸۴: ۳۴-۳۱). در اصول ۴۳ و ۴۴ قانون

اساسی که شالوده و اساس زیربنای اقتصاد ایران محسوب می‌شود. با وصف اینکه میزان مداخله و فعالیت هریک از بخش‌های اقتصادی مشخص نشده اما در اجرای این اصل نکات و شرایط اساسی جهت گسترش قلمرو هرکدام از این بخش‌ها مقرر گردیده و حیطة مالکیت و گستره هر بخش می‌بایست براساس اهداف عالیّه مورد نظر شرع و قانون اساسی جهت‌گیری شود. آنچه مسلم است اقتصاد اسلامی ساختار و گسترش اقتصاد دولتی، خصوصی و تعاونی را به رسمیت شناخته لیکن از آنجائیکه اقتصاد در نظام اسلامی وسیله است نه هدف. این تفکر در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی تحت عنوان اقتصاد وسیله است نه هدف به خوبی مورد توجه واقع شده و چنین نگارش یافته است: «در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی، زیرا که در طبقات مادی اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی شود ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جزء کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان انتظار داشت. با این دیدگاه به نام اقتصاد اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی متناسب و ایجاد کار برای همه افراد واضع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت اسلامی است».

- ۱۱۱ - اصل چهل و سوم قانون اساسی با قیود نه‌گانه زیر در اجرای تعیین قلمرو فعالیت اقتصادی چنین مقرر می‌دارد: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک و ...؛ ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای هم به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند در شکل تعاونی، از راه حرام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را بصورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هریک از مراحل رشد صورت گیرد؛ ۳- تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی ...؛ ۴- رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری؛ ۵- منع افراد به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام؛ ۶- منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید و ...؛ ۷- استفاده از علوم و فنون تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور؛ ۸- جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور؛ ۹- تأکید بر افزایش تولیدات

کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.

- ذیل اصل چهل و چهارم شروط چهارگانه دیگری را در تعیین محدوده و قلمرو، بخش‌های اقتصادی این چنین مقرر نموده است: «مالکیت در این سه بخش (اقتصادی) تا جائیکه با اصول دیگر این فصل (فصل چهارم قانون اساسی - اقتصاد و امور مالی) 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. ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند. به همین ترتیب سایر اصول فصل چهارم قانون اساسی هم در همین راستای تعیین محدوده و قلمرو بخش‌های اقتصادی تنظیم شده است.

- اصول قانون اساسی: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معاون، دریاها، دریاچه‌ها و ... در اختیار حکومت اسلامی است که طبق مصالح عامه پشت به آنها عمل نماید». - اصل چهل و ششم: «هر کس مالک جاهل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند بعنوان مالکیت پشت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند». - اصل چهل و هفتم: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است». - اصل چهل و هشتم تبعیض در کار نباشد». - اصل چهل و نهم: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس سرقت، قمار و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند». - اصل پنجاهم: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌گردد از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آنکه با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است». - اصول ۵۱، ۵۲ و ۵۳ موضوع وضع مالیات، بخشودگی، تصویب بودجه سالیانه کشور، واریز وجود درآمدی دولت به جای خزانه پرداخته است. - اصول ۵۴ و ۵۵: تعیین دیوان محاسبات بعنوان یک دستگاه نظارتی جهت رسیدگی به کلیه حساب‌های دولتی.

در واقع می‌توان گفت که قلمرو اصل ۴۴ به معنای واقعی آن همان توجه به آثار زیان بار و منفی هریک از بخش‌های اقتصادی موجود در اصل ۴۴ در جامعه بوده است. زیرا در قرن اخیر تورم همراه رکود، فساد و بی‌عدالتی، کاهش رشد تولید و خدمات، عدم رونق اقتصادی لازم و ... از بزرگترین ضعف‌ها و نارسایی‌های اقتصاد دولتی بوده که موجب شده اقتصاددانان برجسته دنیا حرکت به سمت خصوصی‌سازی را تشویق نمایند. لیکن نادیده گرفتن بخش اقتصاد دولتی و اجازه رشد تمام‌عیار بخش خصوصی آثار زیانبار دیگری را هم به دنبال داشته است. زیرا بخش خصوصی به دنبال حداکثر کردن منافع خود، یقیناً زیان‌هایی را به اشخاص ثالث وارد می‌نماید که حاضر به پرداخت هزینه‌های آن نیست و یا اینکه در بعضی از موارد قادر به فعالیت و تمایلی برای تولید کالاهای عمومی ندارد برای مثال بحث دفاع از سرزمین، ایجاد امنیت، خدمات آموزش

و پرورش و بهداشت عمومی جامعه از جمله این فعالیت‌ها است که بخش خصوصی به آن ورود پیدا نمی‌کند (قاسمی شاد، ۱۳۷۳: ۱۴-۱۳). به همین ترتیب گسترش و توسعه بخش اقتصاد تعاونی هرچند از یکطرف موجب افزایش قدرت مشارکت افراد از جهت مالی و در نتیجه سبب افزایش تولید و خدمات خواهد شد ولی از سوی دیگر طرف ممکن است به جهت اختلافات سلیقه‌ای، ضعف در مدیریت و ناتوانی در کسب و کار، موجبات ضرر و زیان خود و جامعه را فراهم نماید. بنابراین از آنجائیکه تمامی بخش‌های اقتصادی مندرج در اصل ۴۴ در جهت افزایش تولید و یا ارائه خدمات عمومی امکان دارد که ضرر و زیان‌هایی را به محیط زیست وارد نمایند، به همین منظور است که در این اصل، رعایت سایر اصول قانون اساسی مندرج در فصل چهارم از جمله لزوم رعایت محیط زیست و وجود دستگاه نظارتی دیوان محاسبات، وجود خزانه کشوری و ... مورد عنایت قرار گرفته است. لذا می‌بینیم که قلمرو و محدودیت‌هایی که در اصل ۴۴ نهادینه شده به منظور ایجاد تعادل در هریک از بخش‌های اقتصادی است که جامعه از رشد افسار گسیخته و رشد ناموزون هیچیک از این بخش‌ها دچار ضرر و زیان نگردد و مجموعه بخش‌های اقتصادی بتواند در کنار یکدیگر با خطمشی و سیاستگذاری مقنن موجب ایجاد و گسترش عدالت اجتماعی در جامعه گردند. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که مجموعه این اصول قانون اساسی در راستای اهداف عالی‌ه اسلام که اقتصاد را وسیله‌ای برای سعادت اخروی افراد و گسترش عدالت در جامعه می‌داند تدوین شده و موجب می‌شود که در کسب درآمدهای نامشروع و ۱۱۳ حرام جلوگیری گردد (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۵۹-۱۵۷). آنچه از مجموع این مباحث استنباط می‌شود اینکه مقنن در اجرای سیاست‌های اصول ۴۳ و ۴۴ مکلف است که در اتخاذ سیاست و خطمشی آینده، بخش دولتی را به اعمال حاکمیت که همان هدایت، نظارت و جهت‌گیری در موضوعات کلان اقتصادی و امنیتی می‌باشد الزام نموده و اعمال تصدی‌گری را به سایر بخش‌های اقتصاد خصوصی و تعاونی واگذار نماید و از همه مهمتر بسترهای قانونی لازم را جهت رشد و توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی در زمینه قوانین تجاری، کار، سرمایه‌گذاری، امنیت و ... بعمل آورد. با این اقدامات یقیناً زمینه حضور همه بخش‌های اقتصادی و تعامل مطلوب در کنار یکدیگر امکانپذیر می‌گردد. این موضوعات همان شرایط و قلمرو اساسی موردنظر تمامی اندیشمندان اسلامی است که همگی به آن اهتمام جدی دارند و قانون اساسی هم به خوبی به آن توجه کرده است.

۳- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در کنار روند بهره‌برداری و ادامه مدیریت دولتی در اعمال تصدی کارخانجات و موسسات در دست دولت و موسسات وابسته به دولت «بانک‌ها و نهادها و سازمان‌های دولتی» تشکیلات مستقلی باید طراحی نمود که

با اختیارات کامل و مشخص و قانونی بتواند فعالیت‌های تولیدی «اعم از کالا و خدمات» را به مدیریت‌های واجد شرایط با شروط مناسب و هدف‌های از پیش تعیین شده و زمانبندی و درآمد و هزینه‌های برنامه‌ریزی شده واگذار نماید. برای تحقق این امر واگذاری و آزادسازی باید انجام گیرد (رهبر، ۱۳۷۲: ۴۱). در این راستا ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و درنهایت بند (ج) سیاست‌های مذکور «خصوصی‌سازی» در تاریخ ۱۳۸۵/۰۴/۱۲ توسط مقام رهبری در راستای حرکت به سوی چشم‌انداز ۱۴۰۴، کاهش فعالیت‌های تصدی‌گرایانه دولت از ۸۰ درصد به ۲۰ درصد، ایفای نقش سیاست‌گذاری و هدایت‌گری، توانمندسازی بخش خصوصی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بوده است. از سوی دیگر علیرغم ابلاغ و پیگیری این سیاست‌ها از سوی مقام رهبری، همچنان شاهد ادامه فعالیت‌های تصدی‌گرایانه و بنگاهداری توسط دولت، کیفیت نازل کالاهای تولیدی شرکت‌های دولتی در مقابل هزینه‌های بالای آنها و استفاده بی‌رویه این شرکت‌ها از یارانه‌های نقدی و غیرنقدی هستیم. علت این امر مشکلات اقتصادی، سیاسی، بوروکراسی، فرهنگی و سازمانی بوده است (آرمان، ۱۳۷۳: ۴۲-۴۱). البته اگرچه مقام رهبری در مقدمه ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی الزام تصویب قانون جدید و اصلاح و تغییر قوانین موجود به منظور تسهیل امر خصوصی‌سازی را بیان نمودند اما جزء در مورد قانون ضدانحصار و رقابت، قانون سیاست‌های اصل ۴۴ اصلاحات دیگری بویژه در رابطه با قانون کار و تأمین اجتماعی، تجارت، گمرک، صادرات و واردات و ... بعمل آورد. همچنین در همه سه دهه اخیر اقتصاد ایران با فراز و نشیب‌های بسیار روبرو بوده و وجود شرایط استثنایی و متغیر موجب شده تا گاهی اوقات سیاست‌های اتخاذ شده با سیاست‌های پیشین تفاوت زیادی داشته باشد. و وقوع انقلاب اسلامی و متعاقب آن جنگ تحمیلی اقتصاد کشور را به اجبار به پذیرش شرایطی واداشت که در آن، دولت در کانون‌های سیاست‌گذاری‌ها و تصدی‌گری‌ها قرار داشت. سال‌های دهه اول بعد از پیروزی انقلاب را می‌توان سال‌های دولت‌مداری صف نامید، گرچه در دهه دوم نیز خرابی‌های بازمانده از جنگ تحمیلی و مشکلاتی که در اثر ناتوانی دولت در اداره صنایع بوجود آورده بود، تحت عنوان سال‌های بازسازی همچنان دولت را در کانون توجه قرار می‌داد اما دهه سوم، دهه آزادسازی و دهه اعتماد به مردم در اداره امور کشور بود. زمینه‌های چنین اعتمادی قبلاً با سیاست‌هایی مثل تثبیت نرخ ارز و تک‌نرخ شدن آن ایجاد شده بود. برنامه سوم و چهارم توسعه، دولت را مکلف کرد که از بنگاهداری دست بکشد و صرفاً به وظایف حاکمیتی و نظارتی خود اهتمام ورزد کسر گسترده بودجه که بیش از ۵۰ درصد آن به حضور شرکت‌های دولتی در بودجه کشور مربوط بود. بکارگیری نمونه کار مازاد هزینه‌های هنگفتی را به واحدهای تولیدی تحمیل می‌کرد، استهلاک روزافزون صنایع و عدم وجود نوآوری، نوسازی و بهسازی در آن نتیجه حضور مدیریت‌های متغیر و گذرا، آن هم توسط کسانی که خود هیچ نقشی در سرمایه‌گذاری‌ها نداشته‌اند، وجود محدودیت‌های گسترده بر مبنای اصل ۴۴ قانون اساسی برای ورود بخش خصوصی در بسیاری از حوزه‌های اقتصادی، وجود نارسایی‌های موجود

در قانون سرمایه‌گذاری خارجی و ... همه عواملی بودند که مجلس و دولت را بر آن داشتند در برنامه‌های پنج ساله توسعه سوم و چهارم با کمرنگ کردن نقش دولت، اهمیت بیشتری را به حضور بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد بدهند مکمل این قوانین نیز ابلاغیه مقام رهبری پیرامون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود که تا حدی در پیشرفت و آزادسازی موثر بوده و با در نظر گرفتن چالش‌های فوق‌الذکر امکان حضور موثر بخش غیردولتی را فراهم کرد. و همچنین ادامه حضور دولت در تصدی‌گری و بنگاهداری و فعالیت‌های اقتصادی را ممنوع کرد (کاظم‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۲۵-۱۲۴).

۳-۱- اهداف اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴

سیاست‌های کلی اصل ۴۴، طی سه دوره در کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز شورای این مجمع مورد مباحثه و مذاقه قرار گرفت. علاوه بر این، دبیرخانه کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری، جهت اخذ نظرات دستگاه‌های اجرایی با مسئولان مربوطه به تبادل نظر پرداخت. فعالیت دبیرخانه کمیسیون در سال ۱۳۷۷ آغاز شد. نتایج بررسی‌ها و تحقیقات صورت گرفته و جلسه مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۲ کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری مجمع، در قالب سیاست‌های کلی و تحت عنوان «تعیین سهم بخش‌های دولتی و غیردولتی در اقتصاد کشور» ارائه شد. کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری مجمع با دعوت از کارشناسان و مسئولان وزارتخانه‌های مربوطه و کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در فواصل سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۸۰ با تهیه و تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحت عنوان «مشارکت بخش‌های تعاونی و خصوصی در اقتصاد و حدود فعالیت بخش دولتی» مبادرت نمود که در دستورکار جلسه ۲۵۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت. شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۰۶ سیاست‌های مذکور را در ۳ بند تصویب و جهت تأیید نهایی و ابلاغ، خدمت مقام رهبری ارسال نمود. مقام رهبری در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ در نامه‌ای خطاب به ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام نکاتی را در مورد سیاست‌های تصویب شده اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متذکر شدند (زارع و گنجی، ۱۳۸۸: ۴۶-۴۵). در دوره دوم، پس از رهنمودهای مقام رهبری درخصوص لزوم کامل نمودن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موضوع مجدداً در دستورکار کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع قرار گرفت. کمیسیون به مدت دو سال و نیم به کار تحقیقاتی- مطالعاتی همراه با بررسی گزارش‌ها و مستندات سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها و نیز تجربه کشورهای دنیا در خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت همت گماشت و به بررسی نظرات مقام رهبری و رعایت موارد چهارگانه مورد تأیید وی در سیاستگذاری‌ها مبادرت نمود. نتایج بررسی‌های دبیرخانه کمیسیون در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ به کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری

مجمع ارائه شد. مصوبات کمیسیون در دستور کار جلسه ۳۲۸ شورای مجمع قرار گرفت (مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۱۰). مجمع تشخیص مصلحت نظام پس از ۵ ماه بررسی در ۱۴ جلسه نهایتاً در جلسه ۳۴۱ خود سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را در ۵ بند تصویب کرد. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبات مجمع را جهت تصویب نهایی و ابلاغ خدمت مقام رهبری به شرح ذیل ارسال نمود: الف) سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی؛ ب) سیاست‌های کلی بخش تعاون؛ ج) سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طرق خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی؛ د) سیاست‌های کلی واگذاری بخش‌های غیردولتی به بخش خصوصی؛ ه) سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار. رهبری، چهار بند از بندهای مصوب را تحت عنوان بندهای (الف، ب، د، ه) به استثنای بند (ج) در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ ابلاغ فرمودند از طرف دیگر بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۵/۰۱/۱۰ توسط رهبری ابلاغ شد.

۲-۳- تبیین سیاست‌های کلی توسعه در بخش غیردولتی

اقدامات انجام شده در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

- ۱- تصویب قانون بخش تعاونی در اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۰/۰۶/۱۴، جلسه ۳۹۵)؛ ۲- تصویب قانون مستثنی شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی، از مشمول قانون بخش تعاونی در اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۰/۰۷/۱۴، جلسه ۴۱۲)؛ ۳- تصویب قانون اصلاح قانون مالیات تعاونی ملی برای بازسازی از مشمول قانون بخش تعاونی در اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۱/۰۶/۱۵، جلسه ۲۱)؛ ۴- تفسیر قانونی در خصوص قانون مستثنا شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی (جلسه ۴۷۸)؛ ۵- تصویب لایحه خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه؛
- ۶- قانون اصلاح قانون بخش تعاون در جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۰ (۱۳۷۷/۰۷/۱۲، جلسه ۱۱۵)؛
- ۷- تأسیس سازمان خصوصی ساز در سال ۱۳۸۰، باتوجه به مفاد ماده (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹)؛ ۸- قانون تسری مفاد برخی از قوانین و مقررات مربوط به بانک‌ها به صندوق تعاون (۱۳۸۱/۰۲/۱۴)؛ ۹- قانون لزوم رعایت کاربری مجاز و مقررات احداث ساختمان در واگذاری و فروش اراضی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن (۱۳۸۱/۰۵/۱۶)؛ ۱۰- قانون استفساریه ماده (۵۱) قانون بخش تعاونی در اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۵/۰۵/۳۰)؛ ۱۱- ابلاغیه مقام رهبری در مورد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ ۱۲- تصویب لایحه مقررات تسهیل کننده رقابت و ضوابط، مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات، بنا به پیشنهاد وزارت بازرگانی،

در جلسه ۱۳۸۴/۰۴/۲۶ در هیأت وزیران؛ ۱۳- تشکیل کمیسیون ویژه اصل ۴۴ در مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)؛

اجرائی نمودن این سیاست‌ها، نیازمند مجموعه‌ای از سازوکارها، ایجاد بسترها و الزامات عدیده است به بیان دیگر، ابلاغیه رهبری، مجوز واگذاری فعالیت‌ها و شرکت‌های مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی و توسعه فعالیت بخش خصوصی و تعاونی را در این زمینه فراهم نموده است؛ اما این امر به مفهوم الزام برای فروش این شرکت‌ها بدون رعایت الزامات محدود کننده آن نیست و اجرای آن باید با توجه به الزامات و ملاحظات اجرایی لازم صورت پذیرد. تنها در صورت رعایت این الزامات است که علاوه بر تحقق رشد و توسعه اقتصادی از زیان جامعه جلوگیری شده و از تمرکز و تعادل ثروت در دست عده‌ای خاص و ایجاد انحصارات جدید پیشگیری می‌شود (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۷۳-۷۱). از بین نهادهای ایجاد شده؛ در اینجا دو تا از مهمترین آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۳-۲-۱- شورای رقابت

رقابت مهمترین امتیاز، شاخص برتر و مایه حیات نظام اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد است. بنابراین، خصوصی سازی با مفهوم افزایش رقابت و گرایش به سوی نظام بازار، مفهومی عام و پذیرفته شده در تمامی حرکت‌های اقتصادی دهه‌های اخیر است. در رابطه با خصوصی کردن انحصارات طبیعی، به تدریج شرایط رقابت در فرآیند تولید شکل می‌گیرد و انتظار این است که پس از یک دوره مشخص و مکانیزم رقابت، تخصیص بهینه عوامل و سرمایه‌گذاری‌ها را سبب شود و کارایی اقتصادی را افزایش دهد (کی سان، ۱۳۸۴: ۳۴۲). فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ «با عنوان: تسهیل رقابت و منع انحصار» به وضع قواعد راجع به تسهیل رقابت و منع انحصار پرداخته و برای نیل به اهداف مزبور شورایی تحت عنوان شورای رقابت را پیش‌بینی نموده است. بنابر ماده (۵۴) این قانون، سازمان خصوصی سازی به منظور انجام امور کارشناسی و اجرای فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت مرکز ملی رقابت در قالب موسسه‌ای دولتی و مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود. تشکیلات این نهاد به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران تعیین خواهد شد و تغییرات بعدی آن با پیشنهاد شورای رقابت و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود.

الف) ترکیب اعضای شورا

بنابر ماده (۵۳) قانون اعضای شورای رقابت عبارتند از: - سه نماینده مجلس از اعضای کمیسیون‌های اقتصادی برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن از هر کمیسیون یک نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی بعنوان ناظر؛ - دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه؛ - دو صاحب نظر

اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور؛ یک حقوقدان برجسته و آشنا با حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور؛ - دو صاحب‌نظر در تجارت با پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور؛ یک صاحب‌نظر در صنعت با پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور؛ - یک نفر با انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع معادن ایران؛ - یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکز جمهوری اسلامی ایران. بند (ب) ماده (۵۳) همان قانون شرایط انتخاب اعضای شورای رقابت را بیان می‌کند.

ب) وظایف و اختیارات شورا

در موارد مختلف، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وظایف زیر برای شورای رقابت پیش‌بینی شده است: - تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت‌ها در خصوص امور موردی مندرج در این قانون؛ - ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸)؛ - تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجراء این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا؛ - ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح موردنیاز؛ - تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط (اصلاحی به موجب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲). شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدماتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده در رابطه با این انحصارات، برای تصویب به هیأت‌ویزران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده واگذار نماید (ماده ۵۹). به موجب ماده (۴۹) قانون، بنگاه‌ها و شرکت‌ها می‌توانند در مورد شمول مواد (۴۷) و (۴۸) در رابطه با مصادیق انحصار و منع رقابت در رابطه با اقدامات خود از شورای رقابت کسب تکلیف کنند. شورای رقابت مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول تقاضا آن را بررسی و نتیجه را بطور کتبی یا بوسیله دادن پیام مطمئن به متقاضی اعلام کند. در صورت اعلام عدم شمول مواد (۴۷) و (۴۸) قانون به اقدامات موضوع استعلام یا عدم ارسال پاسخ از سوی شورا ظرف مدت مقرر، اقدامات مذکور صحیح تلقی می‌شود.

۳-۲-۲- سازمان خصوصی‌سازی

مطالعات نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی و رقابت به بهبود عملکرد می‌انجامد و وجود یک برنامه جامع اصلاحات و یک سازمان مستقل تنظیم‌کننده مقررات، بیشترین منافع را به دنبال خواهد داشت. در ایران برای جلب مشارکت بخش خصوصی، قانون برنامه سوم توسعه نویدی برای آغاز فعالیت این بخش بود. برنامه

سوم توسعه کشور به حضور فعال بخش غیردولتی و ایجاد رقابت تأکید داشت. به همین منظور، آئین‌نامه‌های مربوط یا فعالیت بخش غیردولتی منجر به ایجاد شبکه‌های مستقل و موازی رقیب شرکت‌های متناظر و و یا پیمانکاری گردید (رویی و میرزایی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۲۰۸). سازمان خصوصی سازی به موجب قانون برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹ ایجاد گردید که یک سازمان دولتی بوده که زیر نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی فعالیت می‌کند. به موجب بند (الف) ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سازمان خصوصی سازی می‌تواند سهام شرکت‌های دولتی را از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد این سازمان و تصویب هیأت واگذاری، واگذار نماید. لازم به ذکر است که برای واگذاری سهام شرکت باید در چهارچوب قانون مناقصات و معاملات دولتی عمل نماید. همچنین طبق ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سازمان خصوصی سازی قبل از واگذاری سهام کنترلی شرکت دولتی، حسب مورد شرایطی نظیر سرمایه‌گذاری جدید در همان شرکت، تداوم تولید و ارتقای سطح آن، ارتقاء فناوری و افزایش یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه را، در واگذاری شرط می‌نماید. چنانچه خریدار به شرایط عمل نماید به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی هیأت واگذاری مجاز است سود فروش اقساطی را کاهش دهد یا دوره فروش اقساطی را تمدید یا در اصل قیمت تخفیف دهد (معاونت ۱۱۹ آموزش قوه قضائیه، ۱۳۸۹: ۶۷-۶۶).

۴- الگوی توسعه اقتصادی بر مبنای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

نظریه پردازان هنجارگرا، خصوصی سازی را به مثابه ابزاری برای خط‌مشی عمومی توصیه می‌کنند. این نظریه‌ها در سه دسته جای می‌گیرند: ۱- نظریه اقتصادی خصوصی سازی؛ ۲- خصوصی سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی؛ ۳- خصوصی سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۵: ۹-۷). به هر حال با فراگیر شدن اقتصاد در حوزه مردمی، موجبات چرخش و افزایش تولید فراهم خواهد شد و مردم آثار آن را در قالب گسترش عدالت اجتماعی، بالا رفتن سطح رفاه، ارتقای استانداردها و نیز دست یافتن به شاخص‌های کلان اقتصادی خواهند دید. همانطور که گفته شد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مجموعه‌ای منسجم و نمونه کلی از الگوی توسعه کشور است که سه بعد آزادسازی، خصوصی سازی و مقررات-زدایی در آن قابل رویت است. اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، با کاهش تصدی‌گری دولت و واگذاری موسسات و شرکت‌های دولتی «مانند راه آهن» به مردم و بخش غیردولتی، می‌تواند امکانات لازم برای برعهده گرفتن وظایف اصلی «اعم از حاکمیت و هدایت و سیاست‌گذاری» را برای دولت فراهم سازد. هدف از اجرای

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آن است که با انجام معماری جدیدی در وضعیت مدیریت کشور، در سایه ایجاد سهم بهتری از دولت، نقش و سهم بخش تعاونی و خصوصی افزایش یابد. این اهداف شامل: - شتاب بخشیدن به رشد و توسعه اقتصادی؛ - کاهش حجم دولت؛ - افزایش بهره‌وری و کارایی فعالیت‌ها و کاهش هزینه‌های تولید؛ - رونق بازار سرمایه؛ - رونق اشتغال و توسعه سرمایه انسانی متخصص؛ - تفکیک بخش نظارت و اجرا؛ - افزایش مشارکت عمومی.

۴-۱- آزادسازی اقتصادی

بند (الف) سیاست‌های کلی بر آزادسازی اقتصادی تاکید دارد بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی صرفاً در انحصار دولت و شرکت‌های دولتی است و آزاد شدن این فعالیت برای بخش خصوصی ممکن است زمینه تحرک اقتصادی را فراهم آورد. نکته در خور توجه این است که دولت حق ایجاد فعالیت‌های اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و همچنین بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش تعاونی و خصوصی مجازند در صنایع بزرگ، صنایع مادر، معادن بزرگ، بازرگانی خارجی، بانکداری، بیمه، تامین نیرو و ... مالکیت و مدیریت کنند. در الزامات واگذاری سیاست‌های کلی، توجه به بخش‌های غیردولتی بر آزادسازی بازار، قیمت و مدیریت تاکید شده است. رفع انحصارات ممکن است زمینه رقابت و اقتصاد بازار را فراهم کند و نقش دولت را از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تغییر دهد. برای اینکه اقتصاد بازار به درستی عمل کند، نیاز به نهادهای پشتیبان است که این مهم در سیاست‌ها دیده شده است (عباسی، ۱۳۸۸: ۵۴-۵۵). بنابراین در راستای الزامات واگذاری سیاست‌هایی هم درباره اشتغال و نظام مالیاتی، سیاست‌های پولی، ارزی و ساماندهی بازارهای مالی، ایجاد فضای رقابتی، حضور گسترده بخش خصوصی، حذف شرایط و مقرراتی که زمینه‌های رانت‌جویی را برای عده خاصی افزایش می‌دهد پی‌ریزی شد (تاری، ۱۳۸۵: ۱۷-۱۹).

۴-۲- نهادسازی حمایتی

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پیامدهای اقتصادی فراوانی دارد. این پیامدها شاید در مرحله اجرا به منازعاتی منجر شود که مانع انجام درست سیاست‌ها گردد. نگرانی از این مسائل موجب شده است که در تمامی بندهای سیاست‌های کلی بر عدالت اجتماعی تاکید شود. برای اجرای درست سیاست‌ها و تصویب قوانین جدید در زمینه تغییرات در قوانین و مقررات، نهادها باید عوارض ناشی از شکست «قصور» بازار را به حداقل برسانند. همانطور که می‌دانیم سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه ناشی از آن، کلید رشد اقتصادی در کشور به‌شمار می‌آید. در ایران موضوع سرمایه و سرمایه‌گذاری به دلیل وابستگی شدید به درآمدهای نفتی و بی‌ثباتی قیمت آن و بالا بردن ریسک، همواره با مشکلات فراوانی همراه بوده و به همین دلیل سرمایه‌گذاری

بخش خصوصی نیز نوسان شدیدی داشته است. سرمایه‌گذار بخش خصوصی نه فقط بعنوان جزئی از تقاضای کل، بلکه مهمتر از آن، منبع رشد و فرصت‌های شغلی در آینده به حساب می‌آید (تصدیقی و همکاران، ۱۳۸۵: ۳۱-۳۲). به هر حال نهادهای مورد اشاره یا استنباط شدنی از سیاست‌های کلی به شرح ذیل می‌باشد:

۴-۲-۱- نهادهای تامین اجتماعی و عدالت اجتماعی

تجربه نشان می‌دهد که سیاست‌های مبتنی بر اقتصاد بازار در صورتی موفق است که بتواند شکاف‌های اجتماعی و تعارضات را به خوبی مدیریت کند. در فضای اقتصاد امروز، مخاطره‌های شغلی و درآمد بسیار جدی و دائمی است. برای از بین بردن و شاید اصلاح این مخاطره‌ها سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی نیز امکانات محدودی دارند. بند (ب) سیاست‌های کلی درخصوص بخش تعاون است راهکاری برای عملی کردن عدالت اجتماعی به‌شمار می‌رود. در این بند، به ایجاد تعاونی برای اشتغال مولد و در نتیجه کاهش ریسک شغلی ناشی از اجرای سیاست‌های آزادسازی تاکید شده است. به انگیزه‌هایی همچون تخفیف مالیاتی و تسهیلات اعتباری برای تعاونی‌ها و نیز توانمندسازی آنها از طریق توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای توجه شده است. در بند (د) نیز به اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی اهمیت داده شده است. بخشی از منابع حاصل از واگذاری نیز باید برای ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته صرف شود (تصدیقی و همکاران، ۱۳۸۵: ۲۰).

۱۲۱

۴-۲-۲- نهاد مالکیت

نهاد مالکیت کامل‌ترین حق عینی است که انسان می‌تواند بر مالی داشته باشد و سایر حقوقی عینی از شاخه‌های این حق است. به هر حال در رابطه با نهاد مالکیت باید گفت که تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که فقدان نظام‌های انگیزش کارآفرینی مانع رشد و توسعه اقتصادی است. چنانچه کارآفرینان بر نتایج فعالیت خود کنترل نداشته باشند، به سختی می‌توانند تمام توان خود را صرف ایجاد و افزایش ثروت کنند.

۴-۲-۳- نهادهای تنظیم‌گر

اگر سرمایه‌گذاری دولتی به حیطه بخش خصوصی و فعالیت تولیدی وارد شود بعنوان جایگزینی قدرتمند برای بخش خصوصی عمل می‌کند و اگر سرمایه‌گذاری بخش دولتی به حیطه کالاهای عمومی وارد شود بعنوان مکمل برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی عمل می‌کند. البته تعیین رابطه بین سرمایه‌گذاری بخش دولتی و بخش خصوصی به شرایط سیاسی و اقتصادی یک جامعه و حجم و اندازه دولت بستگی دارد. به هر صورت در کشورهای دارای اقتصاد بازار، به منظور رفع مشکلات ناشی از شرکت بازار، نهادهای تنظیم‌گر

فراوانی در بازار کالا و خدمات و نیروی انسانی و سرمایه وجود دارند که با انحصار مبارزه، بر سرمایه و اوراق بهادار نظارت می‌کنند و رکود را رفع می‌سازند. در بند (ه) سیاست‌های کلی، بر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تأکید شده است و در بندهای دیگر نیز به دفعات بر نقش دولت در سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت و پرهیز دولت از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی اشاره شده است. البته دولت موظف شده است که نقش جدید خود را تدوین و اجرا کند (عباسی، ۱۳۸۸: ۵۶). پیکی دیگر از الگوهای توسعه، مقررات‌زدایی یا حذف مقررات زائد است همانطور که می‌دانیم مقررات‌زدایی جوانب مختلفی را در بر می‌گیرد و بطور کلی اعمال مقررات از نظر اقتصادی، زمانی توجیه‌پذیر است که با وضعیت شکست بازار در تخصیص بهینه منابع مواجه باشیم یا انحصار طبیعی در تولید کالا یا خدمتی وجود داشته باشد که در این صورت وضعیت رقابتی قابل تصور نیست و یا امکان دسترسی به اهداف توزیع عادلانه ثروت موردنظر جامعه و سیاستگذاران، فقط از طریق اعمال مقررات میسر می‌باشد.

از جمله فعالیت‌های مقررات‌زدایی به شرح ذیل است: - تلاش برای ایجاد فضای رقابتی؛ - کاهش دخالت دولت در اقتصاد و گسترش حضور بخش خصوصی؛ - حذف شرایط و مقرراتی که زمینه‌های رانت‌جویی را برای عده‌ای خاصی افزایش می‌دهد؛ - حذف شرایط به وجود آورنده فساد اداری؛ - حذف شرایط دستیابی گروه‌ها و سازمان‌های خاص به منافع اختصاصی؛ - حذف شرایطی که موجب ابهام در اجرا شده و برای توصیف آنها مجدداً باید آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بسیاری صادر شود؛ - حذف شرایطی که موجب طولانی‌تر شدن زمان اجرای طرح‌های مختلف تولیدی و خدماتی برای بخش خصوصی و گاهی بخش عمومی و دولتی می‌شود. - حذف شرایطی که انگیزه سرمایه‌گذاری تولید را کاهش داده و اقتصاد را به سمت گسترش بخش‌های واسطه‌ای و دلالی سوق می‌دهد (تاری، ۱۳۸۵: ۱۲).

در ابلاغیه سیاست‌های کلی، تأکید شده است که اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و گاه تغییراتی در قوانین موجود است که دولت و مجلس باید این زمینه را فراهم سازد. به نظر می‌رسد که نهادسازی به منظور پشتیبانی و موفقیت سیاست‌ها و نیز تدوین نقش جدید دولت در قالب سیاست‌گذار و هدایت‌گر و ناظر و همچنین زمینه‌سازی برای آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی که به شتاب رشد اقتصاد ملی و ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و افزایش رقابت‌پذیری منجر خواهد شد. به تغییرات در قوانین فعلی و تدوین قوانین جدید نیازمند است بدیهی است که وضع قوانین و مقررات جدید نباید زمینه مداخله دولت در آن دسته از امور اجرایی و مدیریتی را فراهم کند که در سیاست‌های کلی منع شده است. عبارت دیگر وضع قوانین جدید نیز فضا سازی برای مقررات‌زدایی بیشتر است. از دیگر الگوهای توسعه اقتصادی که در بند (ج) سیاست‌های کلی اشاره شده است؛ خصوصی‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و بنگاه‌های دولتی است (عباسی، ۱۳۸۸: ۵۶-۵۷).

نتیجه‌گیری

از مجموع مطالب بیان شده استنباط می‌شود که اصل ۴۴ قانون اساسی مبناها و نکات کاربردی و مفیدی در سیستم اقتصادی کشور اعم از ممانعت از فربه‌سازی دولت در پناه کارفرمای بزرگ دولتی شدن، خصوصی‌سازی و واگذاری بخش‌های دولتی و کوچک‌سازی دولت داشته است؛ در این راستا مقنن در اجرای سیاست‌های اصول ۴۳ و ۴۴ مکلف است که در اتخاذ سیاست و خط‌مشی آینده، بخش دولتی را به اعمال حاکمیت که همان هدایت، نظارت و جهت‌گیری در موضوعات کلان اقتصادی و امنیتی می‌باشد؛ الزام نموده و اعمال تصدی‌گری را به سایر بخش‌های اقتصاد خصوصی و تعاونی واگذار نماید و از همه مهمتر بسترهای قانونی لازم را جهت رشد و توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی در زمینه قوانین تجاری، کار، سرمایه‌گذاری، امنیت و ... بعمل آورد. اما در اجرا ما شاهد عدم اجرای دقیق اهداف این اصل و قوانین مرتبط با آن هستیم. بطور نمونه آنچه بعد از حدود ده سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص و آشکار شده این است که، سهم بخش خصوصی واقعی در اقتصاد ملی افزایش نیافته است. به نظر می‌رسد؛ حجم عظیمی از سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به جای آنکه به سمت بخش خصوصی کارآمد هدایت شود، به سمت سازمان‌ها و نهادهای طلب‌کار از دولت یا شبه دولتی‌ها (شرکت‌های خصوصی) منتقل شده‌اند. همچنین برای استفاده هرچه بیشتر از قانون اساسی و نهادینه کردن قانون در حوزه فعالیت‌های اقتصادی، به نظر ۱۲۳ می‌رسد که باید در برداشت رایج از اصول اقتصادی اساسی نیز تغییراتی بوجود آیند. همچنین، باید بررسی کرد که بهترین حالتی که رشد و توسعه جامعه را فراهم می‌آورد کدام است و آن را به اجرا گذاشت. براساس این شواهد و قراین دیگری از این دست، تفکیک مدیریت از مالکیت، احتمالی است که قابلیت انطباق با اصول قانون اساسی دارد.

فهرست منابع

- ۱- آرمان، بهمن (۱۳۷۳)، «مروری بر کارکرد و ریشه‌های ناکامی خصوصی‌سازی در ایران»، *مجله مجلس و پژوهش*، ش ۷.
- ۲- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران (۱۳۸۵)، «برگرفته از بولتن سازمان خصوصی‌سازی، بازرگانی خصوصی‌سازی در ایران»، *سازمان خصوصی‌سازی ایران*، ش ۱۰.
- ۳- باقری، صدیقه (۱۳۹۴)، «ارزیابی اصل ۴۴ قانون اساسی با تمرکز بر بخش بانکداری»، *کنفرانس سالانه کسب و کار، مدیریت و اقتصاد*.
- ۴- پاریزی، محمد (۱۳۹۲)، «کارکردهای نظام بانکی و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی»، *فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی*، ش ۲.
- ۵- پاکدامن، رضا (۱۳۸۸)، *رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی‌سازی*، چ ۱، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- ۶- تار، فتح‌اله (۱۳۸۵)، «استفاده از مقررات‌زدایی در رفع موانع تولید»، *نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس*، س ۱۳، ش ۵۲.
- ۷- حیدری کرد زنگنه، غلامرضا (۱۳۸۸)، *راهکارهای ارتقاء خصوصی‌سازی در ایران*، چ ۱، تهران: انتشارات پندار پارس.
- ۸- خانی، علیرضا (۱۳۸۴)، «چالش‌های اقتصادی دولت»، *مجله اقتصاد، اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ش ۲۱۳.
- ۹- رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۵)، *خصوصی‌سازی*، چ ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۱۰- رسول رویسی، مرتضی و میرزائی‌نژاد، محمدرضا (۱۳۸۴)، «تجربه خصوصی‌سازی و نقش نهاد تنظیم‌کننده مقررات در صنعت مخابرات کشورهای در حال توسعه»، *مجله سیاسی - اقتصادی*، ش ۲۱۴.
- ۱۱- رهبر، علی (۱۳۷۲)، «مطالعه تطبیقی در امر خصوصی‌سازی»، *ویژه‌نامه اتاق بازرگانی*، ش ۳۱۱.
- ۱۲- زارع، محمدمهدی و گنجی، محسن (۱۳۸۸)، *اصل ۴۴ انقلاب اقتصادی*، چ ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۱۳- صادقی نشاط، امیر (۱۳۷۲)، *تفصیل ضوابط و قلمرو بخش دولتی موضوع اصل چهل و چهارم قانون اساسی*، آرشیو نظرات نهاد ریاست جمهوری.
- ۱۴- صادقی، مجید و فرامرزیور، بیتا (۱۳۸۳)، «بررسی موانع سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش کشاورزی ایران»، *مجله اقتصادی کشاورزی و توسعه*، س ۱۲، ش ۴۵.
- ۱۵- عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، *چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*، چ ۱، تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- ۱۶- غفاری، هدی (۱۳۸۳)، «آزادسازی در بخش خدمات مخابرات ایران با نگرش بر مقررات سازمان تجارت جهانی»، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، س ۶، ش ۱۴.

- ۱۷- قاسمی شاد، حسن (۱۳۷۳)، «مدیریت و تحول اداری»، نگرشی بر مقوله خصوصی سازی در ایران، ش ۹.
- ۱۸- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، الزام‌های خارج از قرارداد، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، ج ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۱۹- کاظم‌زاده، مسعود (۱۳۸۸)، «آسیب‌شناسی فرهنگی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی»، مجله کار و جامعه، ش ۱۰۸.
- ۲۰- کریم، محمدحسین و دیگران (۱۳۹۴)، «ارزیابی فرآیند خصوصی سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)»، مجله کار و جامعه، دوره ۳، ش ۱۱.
- ۲۱- کی‌سان، کیکدا (۱۳۸۴)، «آثار الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی بر مقررات داخلی ناظر بر خدمات»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه تهران، مجتمع آموزشی عالی قم.
- ۲۲- محقق، محمدجواد (۱۳۸۴)، «نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه معرفت، ش ۸۹.
- ۲۳- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۴)، حقوق اساسی تطبیقی، ج ۱، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۲۴- معاونت آموزش قوه قضائیه (۱۳۸۹)، جستاری در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ج ۱، تهران: انتشارات کیهان.

