

فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۳، زمستان ۱۳۹۸، ۲۷۹-۲۴۹

بررسی تحلیلی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران (با تأکید بر برنامه‌های پنج ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی)

ملیکا کفاش *

محمد صادقی **

پذیرش: ۹۸/۳/۱۸

دریافت: ۹۷/۹/۵

آزادی اقتصادی / تضمینات آزادی اقتصادی / اصل ۴۴ / قوانین برنامه توسعه / قانون
سیاست‌های کلی اصل ۴۴

چکیده

امروزه توسعه یافتگی کشورها با شاخص آزادی اقتصادی ارزیابی می‌گردد. در این مقاله، تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران با تحلیل و بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قوانین برنامه اول تا ششم توسعه و بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی مطرح شده است و نتایج این بررسی حکایت می‌کند که قوانین مرتبط با آزادی اقتصادی دارای کاستی‌های عدیده‌ای از قبیل کارایی و تناسب در حوزه حاکمیت قانون هستند. علاوه بر آن بدفهمی‌ها و برداشت‌های نادرست از مفهوم خصوصی‌سازی، سیاست‌های رقابتی را به عنوان تضمین‌کننده آزادی اقتصادی در مرحله تفسیر و اجرا با ابهامات جدی مواجه نموده است. همچنین، مالکیت به عنوان یکی از اصول

کلاسیک حقوق اقتصادی عمومی و رابطه حمایتی آن با تضمینات آزادی اقتصادی، در نظام حقوق عمومی ایران مغفول مانده و امکان سلب مالکیت به منظور حفظ منافع عمومی بدون پرداخت غرامت در قانون اساسی نیز، تضمینات آزادی اقتصادی را با چالش اساسی روبه رو کرده است. پژوهش حاضر با رویکرد فوق‌الذکر به ارائه راهکار لازم در خصوص کاستی‌های فوق خواهد پرداخت.

طبقه‌بندی JEL: H11, M21



مقدمه

امروزه توسعه به عنوان تقاضای کشورها در مرحله خواسته بلامنازع قرار دارد و برای تحقق آن یکی از مکانیزم‌ها، توجه به تضمین‌های آزادی اقتصادی است که در نظام‌های حقوقی از حیث واکاوی و بازسازی با چالش‌های متعددی مواجه است. مفهوم آزادی اقتصادی به عنوان پیش شرط توسعه، خود را در آینه وحدت بر سر مفاهیم قرار داده است. در واقع آزادی اقتصادی به معنای آزاد بودن افراد در دخل و تصرف، معاوضه، مبادله و واگذاری دارایی‌های شخصی‌شان است که از طریق قانونی به دست آورده‌اند و نشان‌دهنده قابلیت اعضای یک جامعه برای انجام کنش‌های اقتصادی است. در محاسبه شاخص آزادی اقتصادی از مولفه‌های مختلفی نظیر سیاست‌های تجاری، بار مالی دولت، دخالت دولت در اقتصاد، سیاست‌های پولی، سرمایه‌گذاری خارجی، مقررات و دستمزدها و قیمت‌ها استفاده می‌شود. این شاخص که ارتباط بین آزادی اقتصادی و گستره‌ای از اهداف مثبت سیاسی و اقتصادی را ارائه می‌کند، توسط دو نهاد بین‌المللی شامل موسسه فریزر^۳ و بنیاد هریتیج^۴ مورد سنجش قرار می‌گیرند که براساس گزارش موسسه فریزر در سال ۲۰۱۸، امتیاز ایران در شاخص آزادی اقتصادی ۶/۰۳ بود و رتبه ۱۳۰ را در بین ۱۶۲ کشور جهان کسب نمود^۵ و در گزارش بنیاد هریتیج در سال ۲۰۱۸ ایران با کسب امتیاز ۵۰/۹ در میان ۱۸۰ کشور، رتبه ۱۵۶ را به دست آورد^۶. از آنجایی که کشور ایران از لحاظ توسعه اقتصادی، کشور پیشرفته‌ای محسوب نمی‌شود، لذا روند توسعه در آن، نیازمند ایجاد نهادهای اقتصادی و حقوقی کارآمد در راستای حمایت از آزادی‌های اقتصادی است. در واقع آزادی اقتصادی جزو آن دسته از آزادی‌هایی است که تأمین آن نیازمند سطحی از دخالت دولت می‌باشد و برای بهره‌مندی مردم از آزادی اقتصادی، نیاز به ایجاد بستری برای فراهم کردن زمینه‌های مناسب از سوی دولت است. به عبارت دیگر به رسمیت شناختن این آزادی از جانب دولت شرط لازم است اما کافی نیست، بلکه دولت باید با تمهیداتی، تضمینات لازم را برای استفاده عموم مردم از این آزادی فراهم کند.

1. Economic freedom

۲. سامتی و شهنازی، ۲۵، (۱۳۸۵).

3. Fraser Institute

4. The Heritage Foundation

5. www.fraserinstitut.org

6. www.heritage.org

به همین منظور، در بند ششم اصل سوم قانون اساسی ایران، محورگونه انحصار طلبی و در بند دوازدهم آن، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر جز وظایف دولت بیان شده است و بخش نخست اصل ۲۸ قانون اساسی به آزادی کار اختصاص یافته است که بنا بر آن همه افراد ملت حق دارند هر کار و شغلی را که به آن تمایل دارند برگزینند به شرطی که مخالف مصالح اسلام و حقوق عمومی نباشد. طبق اصل ۴۳ قانون اساسی، انحصارگری به جهت آنکه ممکن است استقلال اقتصادی مملکت را مورد تهدید قرار دهد یا موجب فقر یا محرومیت در جامعه شود، منع گردیده است و در بند ۴ اصل ۴۳ نیز یکی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی را «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» بیان می‌کند. همچنین بر طبق اصل ۴۴ قانون اساسی عملاً تولید در اقتصاد در حیطه‌ی اعمال دولت و بخش عمومی قرار گرفته است. همچنین در قانون برنامه اول توسعه، موضوع کاهش تصدی دولت با کمترین توجه مواجه شده بود. اما قانون برنامه دوم از لحاظ ماهیت مبتنی بر آزادی اقتصادی بود. رویکرد قانون برنامه سوم، توسعه اقتصاد رقابتی به همراه اصلاحات در زیرساخت‌های اقتصادی و تسهیل سرمایه‌گذاری بود. در قانون برنامه چهارم توسعه به موضوع آزادی اقتصادی به طور جامع‌تر و علمی‌تر نگریسته شده بود. در قانون برنامه پنجم، بر لزوم گسترش نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور تأکید شده است و در نهایت در قانون برنامه ششم توسعه، تصمیم بر اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید گرفته شد.

در این مقاله به بررسی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران با استناد به اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قوانین اول تا ششم توسعه پرداخته شده است زیرا تا چارچوب حقوقی مشخص و مناسبی برای تضمین آزادی اقتصادی وجود نداشته باشد این آزادی در حد یک شعار باقی خواهد ماند و نمی‌تواند مانع تجاوز دولت به قلمرو این نوع از آزادی‌ها شود. به طور کلی چنانچه قوانین شفاف و قابل پیش‌بینی نباشند، بر همگان به طور نابرابر اعمال گردد و همچنین نظام اداری و قضایی مناسبی جهت اجرای درست قوانین نباشد و به بخش خصوصی اجازه انجام فعالیت‌های اقتصادی در فضای رقابتی داده نشود و امنیت حقوق مالکیت تأمین نگردد، بنگاه‌های اقتصادی به درستی قادر

به فعالیت نبوده و به تبع آن کشور نمی‌تواند از ظرفیت‌های بالقوه خود در زمینه اقتصادی استفاده کند و جامعه به رشد اقتصادی نخواهد رسید. در واقع حمایت از آزادی اقتصادی و انسجام آن در قالب یک ساختار اصولی و درست، منجر به حضور پررنگ‌تر بخش خصوصی در تصمیمات اقتصادی می‌شود و باعث می‌شود که کشور از ظرفیت‌های بالقوه خود در زمینه اقتصادی به بهترین نحو ممکن استفاده کند تا اقتصاد داخلی رونق بیشتری یابد و مسیر برای توسعه هموارتر گردد.

اما علیرغم این توجهات قانونی، پرسش اساسی این است که آیا قوانین موجود دارای قابلیت لازم در تبیین حاکمیت، رقابت و تقویت نهاد مالکیت هستند و در تعاقب آن پرسش اصلی که در این پژوهش وجود دارد این است که با چه مکانیزم‌هایی می‌توان آزادی اقتصادی را تضمین نمود. بر همین اساس، این مقاله در سه بخش، حاکمیت قانون، سیاست‌های رقابتی و تضمین حقوق مالکیت، موضوع را با متدلوژی توصیفی و تحلیلی و انتقادی بررسی می‌کند. در سه بخش مذکور، نظام حقوقی ایران با چالش‌های متعددی مواجه است.

در بخش حاکمیت قانون، مشکل به فقدان حاکمیت قانون و عدم کارایی آن برمی‌گردد. از آنجاکه یکی از قالب‌های تحقق مداخلات و کارکردهای اقتصادی دولت‌ها قوانین توسعه است، در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه به این مسائل نیز پرداخته شده است. به نظر می‌رسد مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم پوشانی و تناقض و گاه با خلاهای قانونی مواجه‌اند. علیرغم اختیارات قانونی مجلس، محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه مشخص نیست و از آنجا که قانونا مسئولیت تدوین برنامه‌های توسعه بر عهده دولت می‌باشد، به نظر می‌رسد در مواردی که تغییرات اعمال شده توسط مجلس در برنامه‌ها فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع نوعی برنامه‌ریزی تلقی می‌شود، دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود. علاوه بر این، با وجود دستگاه‌های نظارتی متعدد در سطح کلان، روند نظارت بر اجرای قوانین توسعه فاقد شفافیت و اثربخشی لازم است.

در حوزه سیاست‌های رقابتی از جمله خصوصی‌سازی، برداشت نادرست از مفهوم خصوصی‌سازی، مشکلات متعددی را به وجود آورده است چرا که صرف واگذاری

مالکیت از بخش دولتی به خصوصی بدون درک درست از اهداف این واگذاری، باعث اجرای موفقیت‌آمیز برنامه خصوصی‌سازی نمی‌شود. از طرف دیگر نبود قانونی جامع در مورد خصوصی‌سازی، بیش از پیش بر مشکلات موجود در این زمینه افزوده است. در زمینه حقوق مالکیت، اصول ۲۲ و ۴۴ و ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی به بحث احترام به حق مالکیت پرداخته‌اند. اما نحوه نگارش اصل ۲۲ قانون اساسی و تفاسیر ناروای وارده بر اصل مذکور و عدم پیش‌بینی اصل مستقلی برای سلب مالکیت به جهت منافع عمومی، باعث ایجاد این تصور شده است که در قانون اساسی ایران، سلب مالکیت بدون پرداخت غرامت تجویز شده است.^۱ از سوی دیگر انتقادات و ایرادات وارده بر اصل ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی، بر ابهامات موجود در زمینه تضمین حقوق مالکیت در نظام حقوقی ایران افزوده است.

۱. مبانی نظری

در سطح کلان از دیدگاه اقتصاد سیاسی کلاسیک، مقصود از آزادی اقتصادی، آزاد بودن در مقابل دولت و مداخلات آن است. در حالی که، مفهوم آزادی حقوقی، آزاد بودن فرد نسبت به افراد دیگر است. به این معنی که شخص از جهت حقوقی و قانونی نمی‌تواند مانع دیگری شود و آزادی او را محدود کند. پس آزادی اقتصادی، یک امر حقیقی و تکوینی مثل آزادی فلسفی نیست، بلکه نوعی از آزادی حقوقی و اعتباری تلقی می‌شود که قلمرو آن امور و فعالیت‌های اقتصادی است. آزادی اقتصادی در تعریف «هارشبرگر» عبارت است از این که فرد در موقعیتی برای انتخاب روشی است که با آن خودش را در کلیت جامعه ادغام کند.^۲ اساساً منظور از آزادی اقتصادی «عدم وجود اجبار و الزام‌های دولتی و یا عدم وجود محدودیت سخت دولتی بیش از حد نیاز بر تولید، توزیع و یا خدمات» است.^۳ اما اقتصاددانان مشهور نیز در باب آزادی اقتصادی نظرات مختلفی را بیان کرده‌اند. «آدم اسمیت»^۴ به عنوان اقتصاددان کلاسیک و از نظریه‌پردازان اصلی نظام سرمایه‌داری مدرن برای دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی حوزه عمل وسیعی را مد نظر قرار نمی‌دهد و معتقد است رفاه اجتماعی بهینه، از طریق

۱. امینی و کاشانی، ۱۸۲، (۱۳۹۶)

2. Harshbarger 2002، 134

3. Johanson 2000، 51

4. Adam Smith

بازارهای رقابتی که در آن نفع شخصی، انگیزه عاملان اقتصادی است را می‌توان به حداکثر رسانید و همین آزادی افراد در کسب نفع شخصی، دست نامرئی بازار را تنظیم می‌کند.^۱ از نظر «فریدریش فون هایک»^۲ آزادی شرط لازم برای تحقق و عملکرد مطلوب نظم خودجوش به خصوص در عرصه اقتصادی یعنی بازار است و برنامه‌ریزی دولتی متمرکز نمی‌تواند به موفقیت برسد.^۳ «میلتون فریدمن»^۴ برای آزادی‌های فردی اهمیت زیادی قایل است و برای حفظ آن معتقد به محدود کردن دخالت دولت است. از نظری دولت باید وظایفی را بر عهده گیرد که از عهده بازار ساخته نیست و این وظایف عمدتاً اعمال قوانین مختلف و ایفای نقش میانجی‌گری است.^۵ در حقیقت می‌توان گفت، آزادسازی اقتصادی بخشی از سیاست‌های تعدیل ساختاری است که شامل مجموعه‌ای از اقدامات، به منظور کاهش مداخله دولت در بازارهای مالی، کالاها و خدمات، کار و بخش خارجی و نهایتاً واگذاری آن به مکانیزم بازار می‌باشد.^۶ اهم این اقدامات عبارتند از: کاهش مداخلات دولت در بازارهای مالی؛ کاهش کنترل‌های قیمتی و واگذاری تعیین قیمت به نیروهای عرضه و تقاضای بازار؛ حذف یارانه‌ها و تعدیل قیمت‌های یارانه‌ای؛ گرایش به نظام ارزی شناور؛ آزادسازی تجارت خارجی و تعدیل انواع تعرفه‌های تجاری و محدودیت‌های مقداری؛ آزادسازی نرخ سود پرداختی به سپرده‌های بانکی. بنابراین با جمع‌بندی مفاهیم ارائه شده در خصوص آزادسازی اقتصادی، به نظر می‌رسد جوهره اصلی سیاست‌های آزادسازی اقتصاد حرکت به سوی اقتصاد بازار و رهایی از اقتصاد دولتی و متمرکز می‌باشد. از سوی دیگر، آزادی اقتصادی یکی از ملزومات نظام اقتصادی هر کشور می‌باشد و نقش دولت در این فقره، خلق بستری برای آزادی هر چه بیشتر بنگاه‌ها و به‌طور کلی بخش غیردولتی است و بهبود و تضمین آزادی اقتصادی یکی از روش‌های عمده دستیابی به منابع مالی، پیشرفت‌های فناورانه، دانش و مدیریت در راستای نیل به رشد اقتصادی مستمر و باثبات در کشورها است چراکه آزادی اقتصادی به عنوان یک مولفه مهم در جلب و جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. از این رو

۱. تفضلی، ۴۶۰، ۱۳۸۷

2. Friedrich von Hayek

۳. نمازی، ۶۶، ۱۳۸۴

4. Milton Friedman

۵. کلارک، ۷۸، ۱۳۹۵

6. Chase-Dunn, C, 1992,98

کشورها همواره در جستجوی سازوکارهایی برای ارتقای هر چه بیشتر آزادی اقتصادی هستند و در یک کشور چارچوب‌های حقوقی، زمانی با آزادی اقتصادی سازگار است که ایجادکننده مبادلات داوطلبانه و موجب حمایت از افراد و حقوق آنها باشد.

۲. پیشینه پژوهش

داکون و بیگلایزر^۱ در بررسی خود درباره رابطه بین آزادی اقتصادی و امنیت اقتصادی و حقوق مالکیت به این نتیجه رسیده‌اند که ارتباط تنگاتنگی بین این سه متغیر وجود دارد و کلیه فعالان اقتصادی قبل از هر چیز نیاز به محیطی با ثبات و بستری مناسب برای تأمین حقوق مالکیت خود دارند تا بتوانند به اجرای برنامه‌هایشان امیدوار باشند و چنانچه امنیت سرمایه‌گذاری و حقوق مالکیت مردم به بهترین نحو تضمین شود، آزادی اقتصادی بروز پیدا می‌کند.

لیبنبرگ^۲ در پژوهش خود ارتباط بین سه متغیر، آزادی‌های مدنی، آزادی اقتصادی و رشد اقتصادی را بررسی می‌نماید و در نهایت به این نتیجه دست می‌یابد که بین این سه متغیر، همبستگی قوی وجود دارد چراکه آزادی سیاسی، آزادی اقتصادی را افزایش می‌دهد و به تبع آن رشد اقتصادی نیز افزایش می‌یابد.

گرومسن^۳ با بررسی ارتباط بین حمایت از آزادی اقتصادی و رفاه اجتماعی این گونه استدلال می‌کند که در صورتی که آزادی اقتصادی به عنوان یک حق اساسی پذیرفته شود، حمایت از رقابت در بازار را می‌توان به عنوان ابزاری برای افزایش رفاه عمومی و تضمین توزیع کارآمد منابع دانست.

ولیمیر^۴ در پژوهش خود به بررسی حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و حاکمیت قانون ملی در کشورهای در حال توسعه پرداخته است و اینگونه بیان می‌کند که اگر بستر قانونی لازم برای ورود سرمایه‌گذاران خارجی به این کشورها فراهم شود و این قوانین از ثبات کافی برخوردار باشند، سرمایه‌گذاران خارجی رغبت بیشتری برای حضور در بازارهای این کشورها را خواهند داشت و زمینه برای رقابتی‌تر شدن بازار بیشتر فراهم می‌شود.

1. Biglaiser and Dekouen (2012)

2. Liebenberg (2013)

3. Gormsen (2017)

4. Velimir (2017)

در پژوهش‌های داخلی نیز موضوع آزادی اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است که در این بخش مرتبط‌ترین مطالعات در رابطه با موضوع پژوهش حاضر بیان می‌گردد.

غنی نژاد^۱ (۱۳۹۱) در کتاب خود به بررسی آزادسازی و عملکرد اقتصادی در ایران و کشورهای مختلف پرداخته است و این گونه بیان می‌کند که منافع ملی در گرو آزادی بخش خصوصی برای فعالیت اقتصادی در همه زمینه‌ها است و دستیابی به اقتصاد کارآمد رقابتی در درجه اول مستلزم آزادسازی اقتصادی از یک سو و برقراری انضباط مالی و پولی از سوی دیگر است و آزادسازی واقعی است که می‌تواند اصل اساسی رقابت‌پذیری را بر اقتصاد ملی حاکم کند، در این صورت مشکلات و موانع خصوصی‌سازی خودبه‌خود از بین می‌رود.

اسلامی و فرومند^۲ در کتاب خود به مطالعه خصوصی‌سازی و توسعه حقوق بشر می‌پردازند و در این راستا اهداف و موانع خصوصی‌سازی را در ایران بررسی کرده و این گونه استدلال می‌کند که آزادسازی اقتصادی، پیش‌نیاز خصوصی‌سازی محسوب می‌شود و اقدامات انجام گرفته برای خصوصی‌سازی تنها در صورت همراهی با سازوکارهای حقوق بشری نظیر، مشارکت گسترده مردم، مبارزه با فساد، چرخش آزاد اطلاعات، ثمربخش خواهد بود و هر چقدر خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن در ایران گسترش یابد، به همان میزان حقوق بشر توسعه خواهد یافت.

رسولی و فرزین‌وش^۳ در مقاله خود به تبیین رابطه بین آزادی و امنیت اقتصادی با تشکیل سرمایه در کشورهای نوظهور و در حال توسعه می‌پردازند و به این نتیجه دست می‌یابند که متغیرهای امنیت اقتصادی و آزادی اقتصادی نقش معنی‌داری بر روی تشکیل سرمایه در اقتصاد را بازی می‌کنند اما در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای نوظهور، اثر امنیت اقتصادی مهم‌تر از آزادی اقتصادی است، به این معنی که وجود امنیت اقتصادی و تأمین آن در کشورهای در حال توسعه تاثیر بیشتری نسبت به آزادی اقتصادی دارد.

عطریان^۴ در مقاله‌اش به بررسی اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد پرداخته است و این گونه استدلال می‌کند که گرچه دخالت و سیاست‌گذاری دولت در عرصه

۱. غنی نژاد (۱۳۹۱).

۲. اسلامی و فرومند (۱۳۹۳).

۳. رسولی و فرزین‌وش (۱۳۹۴).

۴. عطریان (۱۳۹۶).

اقتصاد بدیهی به نظر می‌رسد اما چنانچه این مداخله با رعایت موازین و قواعد حقوقی و اقتصادی همراه نباشد آثار منفی جبران‌ناپذیری بر نظام بازار خواهد داشت و در همین راستا باید امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران تأمین شود و مقررات دولتی در زمینه اقتصادی از شفافیت لازم برخوردار باشند.

طجربلو و کرباسیان^۱ در مقاله خود به بررسی حاکمیت قانون و کارایی در نظام حقوق رقابت ایران می‌پردازند و در این راستا ویژگی‌های حاکمیت قانون را در محیط کسب و کار بررسی می‌کنند و به این نتیجه رسیده‌اند که گام اول برای کارایی اقتصادی در محیط کسب و کار، تعریف درست و مشخص کردن جایگاه حاکمیت قانون در این محیط است و وجود حجم انبوه قوانین و مقررات، اصلاحات پی در پی آن، پیچیدگی فهم قوانین لازم برای محیط کسب و کار از مهمترین موانع بر سر راه حاکمیت قانون در فضای کسب و کار است.

علیرغم اینکه این آثار از لحاظ محتوایی از قرابت زیادی با پژوهش حاضر برخوردار هستند، اما کمتر به موضوع تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوقی پرداخته‌اند و این مقاله بر آن است تا خلأ پژوهشی در این حوزه را برطرف نماید.

۴. تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران

اصولاً حقوق بنیادین بشر، جهت برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام سیاسی را مشخص می‌کند. حدود دخالت دولت، در رابطه با حقوق بنیادین بشر تنظیم و تنسيق می‌یابد و این حقوق گاهاً دولت را از دخالت در حوزه‌های خاصی باز می‌دارد. با بررسی جایگاه حقوق بنیادین بشر در نظام‌های اقتصادی و سیاسی می‌توان به حوزه و حدود دخالت دولت پی برد. در نظام‌هایی که حقوق بنیادین بشر عملاً مورد احترام است و هدف دولت، تضمین این حقوق است دخالت دولت تاحدی توجیه می‌شود که تضمین حقوق افراد آن را اقتضا کند. در مورد اول، دولت حقوق افراد را نقض می‌کند و در حالت دوم این خود افراد هستند که به حقوق یکدیگر تجاوز می‌کنند. پس می‌بایستی دولت را تا حدی توجیه کنیم که اولاً از تجاوز افراد به حقوق یکدیگر جلوگیری و این منظور را از طریق مکانیسمی تأمین کند که ناقض حقوق افراد نباشد. ثانیاً حوزه و حدود دخالت دولت را در جهت تضمین حقوق

۱. طجربلو و کرباسیان (۱۳۹۶).

بنیادین بشر ترسیم نماییم و از مکانیسم‌های تفکیک قوا، تقویت نظارت قضایی، نظارت بر تطابق قوانین با قانون اساسی و توسعه اصل حاکمیت قانون از دخالت و نقض حقوق بنیادین بشر توسط دولت جلوگیری کنیم.^۱ یکی از حقوق بنیادین بشر، آزادسازی حقوق اقتصادی می‌باشد. سلطه تفکر دولت‌گرا در جامعه ما باعث شده است که اقدامی مانند غیردولتی کردن اقتصاد؛ به عنوان گرهی است که باید به دست دولت و مقررات‌گذاری دولتی باز شود. غیردولتی کردن اقتصاد به معنای کاستن از وزن نسبی دولت در اقتصاد ملی و جایگزین کردن آن با بخش خصوصی با هدف بهبود بخشیدن به عملکرد نظام اقتصادی، تنها زمانی قابل حصول خواهد بود که ابتدا آزادسازی به‌طور جدی صورت گرفته باشد.^۲ آزادسازی فرآیند رها کردن بازیکنان اقتصادی از قید و بندهایی است که دیوان‌سالاری حکومتی در سطوح مختلف جامعه در برابر آزادی رقابت در جامعه ایجاد کرده است. در ادامه چارچوب حقوقی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی در قالب قوانین مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۱. اصل حاکمیت قانون

یکی از مهمترین تضمینات آزادی اقتصادی، حاکمیت قانون است چراکه اگر قوانین مربوط به آزادی اقتصادی درست اجرا شود، آزادی اقتصادی به معنای واقعی محقق می‌شود. قاعده حاکمیت قانون در سطح کلان، خود از مبانی یک حکومت دموکراتیک مبتنی بر قانون است. حکومتی که براساس این قاعده، در چارچوب یک نظم حقوقی تعیین شده عمل می‌کند و صلاحیت او را قانون معین می‌سازد.^۳

در واقع، اصل حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا از مبانی و بنیان‌های قانون اساسی مدرن جهت تضمین حقوق بنیادین و از مکانیسم‌های تضمین حقوق بنیادین است. هرچند قانون اساسی برای رعایت حقوق بنیادین شهروندان و حقوق بشر ضرورت دارد ولی صرف اعلام حقوق و آزادی‌های شهروندان کافی نیست. مرحله اساسی برای تضمین حقوق شهروندان، ضمانت اجراها و مکانیسم‌هایی است که بتواند اجرای آنها را از طرف افراد و سازمان‌های عمومی تأمین و تضمین کند. در مورد آزادی‌ها و حقوق بنیادین شهروندان، دو نوع ضمانت اجرا

۱. چراغی، (۱۳۸۲)، ۷۱.

۲. غنی نژاد، (۱۳۹۱)، ۱۸۸.

۳. شوالیه، (۱۳۷۸)، ۱۷.

معرفی شده است. ضمانت اجرای رسمی و غیررسمی، ضمانت اجرای رسمی و سازمان یافته، ضمانت اجرایی اند که قانونگذار آن‌ها را رسماً پیش‌بینی و سازمان داده است. ضمانت اجرای غیررسمی و سازمان نیافته، آن‌هایی اند که فقط افکار عمومی، آن‌ها را به عنوان وسیله دفاع از آزادی تلقی می‌کند و اگر احیاناً قانون هم آن‌ها را به رسمیت شناخته باشد، چگونگی اجرای آن‌ها را معین نمی‌کند. در ذیل مهمترین قوانین مربوط به آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی مطرح و تحلیل می‌شود.

۴-۱-۱. قوانین توسعه

از آنجا که مهمترین سیاست‌های اقتصادی دولت در قوانین توسعه نمود می‌یابد، بررسی این قوانین خالی از فایده نمی‌باشد. در قانون برنامه اول توسعه در بعد از انقلاب، که با جهت‌گیری کاهش حجم دولت تدوین شد، محور خود را بر فرایندهای بازاری قرار داد و طی بندهای ۸-۲ سیاست‌های کلان برنامه به ایجاد و حراست از فضای رقابتی در صادرات، واردات، تولید و توزیع پرداخت. در این بندها نه تنها بر لزوم ایجاد فرصت‌های اقتصادی مساوی برای همه تأکید شد، بلکه به لزوم محدود بودن حمایت‌های دولت از این یا آن گروه اقتصادی تحت شعار حمایت، در تعاونی‌های تولیدکنندگان داخلی یا به هر شکل و عنوان مانند بخشودگی‌های گمرکی و سود بازرگانی و... تأکید شد.

بند ۶ از فصل اول قانون برنامه دوم توسعه در صدد کاهش تصدی و انحصارات دولتی سازمان‌ها، موسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی بود. همچنین طبق بند ۴-۱، تسهیل شرایط ورود و خروج در حرفه تجارت برای افراد علاقمند و جلوگیری از انحصار، از جمله سیاست‌های کلی برنامه عنوان شد.

در برنامه سوم توسعه خط‌مشی‌های مشخص‌تری در خصوص تقویت رقابت و تنظیم انحصارات مطرح شد. فصل دوم این قانون به سازماندهی شرکت‌های دولتی، انحلال ادغام، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی (از مواد ۹ لغایت ۲۷) اختصاص دارد. در فصل سوم این قانون نیز موضوع واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی، کارآمد کردن دولت، توسعه توانمندی در بخش‌های خصوصی و تعاونی با اولویت ایثارگران بیان شده است. طی

همین فصل، به منظور بهبود امور واگذاری و نظارت بر حسن اجرای مقررات این قانون، نهادی با عنوان هیات واگذاری پیش‌بینی شده است. این نهاد به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تأسیس شد و حدود وظایف و اختیارات آن نیز در ماده (۱۴) این قانون دولت مکلف گردید تا سازمان خصوصی‌سازی را تأسیس نماید. تأسیس دیگر صورت گرفته در فصل سوم این قانون، عبارت از هیات داوری است. به طور دقیق‌تر، ماده (۲۰) این قانون، مسئولیت رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت حقیقی و حقوقی از هر یک از تصمیمات در امر واگذاری در صلاحیت هیات داوری قرار گرفت. در واقع، هیات داوری به عنوان یک نهاد شبه قضایی به منظور کاهش ورودی دعاوی دادگستری و کوتاه شدن زمان رسیدگی به آن پیش‌بینی شد تا از این طریق فضای مطمئن‌تری برای افراد مایل به ورود به فعالیت‌های مشمول واگذاری ایجاد شود. در فصل چهارم این برنامه، امتیازات انحصاری اعطاشده به دولت مورد بازبینی قرار گرفت و مقرر شد فعالیت‌های قابل انجام از طریق بخش خصوصی به این بخش سپرده شود.

قانون برنامه چهارم، با هدف کاهش حوزه تصدی‌گری دولت، تقویت تعاونی‌ها و بخش خصوصی و همچنین ارتقای عدالت اجتماعی مطرح شد. لذا در ماده ۹ قانون مذکور مواد مرتبط با بخش واگذاری، سیاست‌گذاری و رقابتی کردن تنظیم شد. ضمن اینکه در این قانون، بخش خصوصی در حالی محوریت یافت که برای دولت وظایف جدیدی در قالب نظارت و رسیدگی، در نظر گرفته شد. یکی از مهمترین مصادیق ناظر بر این موضوع، تأکید این قانون بر تدوین یک مجموعه مدون از مواد رقابتی به منظور بهبود فضای عمل بخش‌های مختلف اقتصادی بود. این اولین بار بود که تمرکز قانون بر «تسهیل رقابت» که مفهومی وسیع‌تر از «مبارزه با انحصار» می‌باشد، قرار می‌گرفت. این موضوع در مواد ۳۸ و ۴۰ و ۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه تصریح شد و طی آن دولت مکلف شد تا «لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات» را در سال اول برنامه به مجلس تقدیم کند.

قانون برنامه پنجم توسعه را می‌توان به عنوان اولین برنامه مصوب پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاست‌ها دانست. نکته قابل توجه در تدوین این قانون نیز مشارکت دادن سازمان یافته بخش غیردولتی در قالب حضور نمایندگان اتاق‌ها در کمیسیون تلفیق مواد می‌باشد. این قانون را می‌توان ظرفیتی عملی در تحقق مفهوم احیای دولت و تعامل بخشی میان بازار و نابازار دانست. در این قانون بحث مشارکت با تأسیس شورای

گفتگوی دولت و بخش خصوصی در ماده ۷۵ این قانون پیگیری شده است. یکی از مهمترین مزیت‌های قانون برنامه ششم، افزایش حضور بخش خصوصی در بخش‌های اقتصادی است و رویکرد دولت این است که تصدی‌گری به بخش خصوصی واگذار شود و دولت در این بخش‌ها نقش نظارتی را ایفا کند.

یکی از مشکلاتی که قوانین برنامه‌های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده‌اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای آنها بوده این شرایط که بعضاً تحت عناوینی چون «شروط صفر برنامه» یا «پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی» یاد شده است، شامل مواردی چون فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، فقدان نظام آماری قابل اطمینان و اثربخش، فقدان ساختار سیاسی و اجتماعی اصلاح شده حاکم بر برنامه‌ها و عدم هماهنگی‌های قانونی لازم مابین آنها می‌باشد. در بسیاری از برنامه‌ها، از جمله قوانین برنامه اول و دوم و سوم توسعه بعد از انقلاب، در برخی موارد آنچه در عمل اتفاق افتاده است یا اساساً در قوانین برنامه پیش‌بینی نشده یا تناسبی با عمل نداشته است. در همین راستا می‌توان به ارائه برنامه تعدیل اقتصادی همزمان با برنامه اول توسعه، طرح ساماندهی اقتصادی همزمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی همزمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور توسط دولت‌های وقت اشاره کرد که نشان‌دهنده عدم پای‌بندی آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان‌مدت پنج ساله کشور است.^۱ همچنین اینکه با وجود بودن حکم معینی نسبت به بودجه‌های سالیانه در اصل ۵۲ قانون اساسی، نسبت به ضرورت یا عدم ضرورت تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت، حکمی وجود ندارد و علیرغم تأکید زیادی که در قانون اساسی و قانون بودجه به مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه وجود دارد، سازوکار قانونی جلب این مشارکت مشخص نشده است. اما نواقصی هم در فرایند قوانین برنامه‌ریزی توسعه وجود دارد. این فرایند که به طور کلی توسط مجموعه‌ای از نهادها، شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت و دولت و مجلس انجام می‌شود دارای ضروریاتی است که عدم رعایت آنها سبب برخی مشکلات می‌شوند. معمولاً بخش‌های خصوصی و تشکل‌های صنفی از عدم حضور در فرایندهای برنامه‌ریزی شکایت می‌کنند و دستگاه‌های اجرایی نیز چون معمولاً در روند برنامه‌ریزی دخیل نبوده‌اند اصولاً درک صحیحی از مفاد برنامه‌ها به

دست نمی‌آورند و این مسأله در اجرای برنامه اختلال ایجاد می‌کند. فرایند برنامه‌ریزی در ایران یک فرایند فصلی بوده و استمرار ندارد. به این ترتیب که به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌های فصلی هر پنج سال یکبار دور هم جمع می‌شوند. براساس مبانی اولیه و منطق برنامه‌ریزی، ابتدا باید خطوط کلی و خط مشی‌های اساسی مشخص و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد، در حالی که معمولاً تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص و محتوای احکام برنامه در دولت، همزمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی در دست نیست. اما ایراداتی هم به محتوای برنامه توسعه وارد است از جمله اینکه وجود اسناد بالادستی و نحوه ارتباط آنها با برنامه‌های میان مدت پنج ساله همواره یکی از نقاط مبهم برنامه‌ریزی در کشور بوده است؛ این مسأله موجب شده که یک چتر سیاسی بلندمدت بر فضای برنامه‌های میان مدت کشور حاکم نباشد. به عنوان مثال از برنامه اول که تفصیلی بود، به یکباره به رویکرد ارشادی و سیاست‌های تعدیل در برنامه دوم که به شدت صریح و شتاب‌زده و بدون بسترسازی لازم برای کنترل آثار جانبی منفی آن، روی آورده شده است.

در بسیاری از موارد، برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌کارهای کلی در قوانین برنامه محدود شده و نه تنها به برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص منجر نشده؛ بلکه حتی آیین نامه‌ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت تهیه نشده است و در برخی موارد، برنامه‌ها در حد افراط جزئی و تفصیلی می‌باشد (برنامه اول توسعه). در این برنامه‌ها مواد در حد بسیار بالایی از تفصیل تهیه گردیده و برای یکایک بخش‌ها و زیربخش‌ها هدف‌گذاری، سیاست‌گذاری و تأمین مالی انجام شده است، بی آنکه الزامات و ضرورت‌های اساسی این گونه برنامه‌ریزی، از جمله وجود اطلاعات گسترده و جزئی و تفصیلی، منابع عظیم مالی، نظام کارشناسی گسترده و بسیار قوی فراهم باشد. به طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف توسعه، ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد، به عبارتی برخلاف انتظار، برنامه‌های مختلف توسعه کشور به مانند حلقه‌های یک زنجیر در کنار هم دیده نمی‌شوند و نمی‌توان مثلاً برنامه چهارم را دنباله و در امتداد برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف کننده ضعف‌های آن دانست. علیرغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد؛ به طور مثال علیرغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه،

مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت و غیره سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنی دار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد. طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت به عنوان مجری برنامه‌های توسعه، مجلس شورای اسلامی است و مهمترین بازوی مجلس برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. لکن تجربه نشان داده گزارش‌های تفریغ بودجه، که چگونگی هزینه کرد بیت‌المال را نشان می‌دهد با بی‌توجهی نمایندگان روبه رو می‌شود.^۱ از سوی دیگر روندهای نظارتی مجلس نیز همچون سوال و تذکر و استیضاح، گرفتار مشکلات ساختاری زیادی است که کارایی آن را کاهش داده است. از سوی دیگر باید به سازوکارهای نظارتی درون دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها نیز اشاره کرد که به دلیل موانع مختلف در بسیاری از موارد اساساً یا فعال نمی‌شوند و یا در حد شناسایی نقاط کور باقی می‌مانند.

۴-۱-۲. اصل ۴۴ قانون اساسی

به دلیل اینکه در اصل ۴۴ قانون اساسی، زیربنای اقتصادی کشور پی‌ریزی شده است بررسی این اصل نشان می‌دهد که اجرای صحیح و کامل این اصل چه تاثیری بر سیاست‌های اقتصادی کشور می‌گذارد. بر طبق اصل ۴۴، قانون اساسی به ترتیب برای بخش‌های دولتی و تعاونی اولویت قائل شده و بخش خصوصی را صرفاً در محدوده این بخش‌ها به رسمیت شناخته است. در این اصل، قانونگذار از یک سو وظایف و از سوی دیگر مالکیت را مبنای تعریف بخش خصوصی اعلام نموده است. بنابراین یکی از ملاک‌های تشخیص بخش دولتی از خصوصی در اصل ۴۴، «وظایف و کارکرد» است که در صدر اصل مذکور نام برده شده است. ملاک دوم تمایز، «مالکیت عمومی» است. از نظر این اصل، ملاک تعریف بخش دولتی «مالکیت عمومی» و نه مالکیت دولتی است. به این ترتیب از نگاه اصل ۴۴، بانکداری یکی از «وظایف و کارکردهای» بخش دولتی است و سازمان‌های ارائه دهنده این وظیفه، به صورت «مالکیت عمومی» در اختیار دولت است.^۲ حدود مالکیت دولت و بخش دولتی در اصل ۴۴ قانون اساسی باید با توجه به قیودی که در ذیل این اصل آمده تعیین گردد:

۱. خاندوزی، (۱۳۸۸)، ۱۲۱.

۲. نجفی‌خواه، (۱۳۹۵)، ۱۱۶.

۱. به موجب ذیل اصل ۴۴، مالکیت در هریک از سه بخش دولتی، تعاونی، خصوصی باید با اصول دیگر فصل چهارم قانون اساسی سازگار باشد.
 ۲. یکی از اصول فصل چهارم قانون اساسی، اصل ۴۳ است که در بند دوم آن بر «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، به شکل تعاونی، از راه وام 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 به صورت یک کارفرمای مطلق در آورد.» تأکید شده است، بنابراین هر برداشتی از اصل ۴۴ که دولت را تبدیل به کارفرمای بزرگ مطلق کند، مغایر ذیل اصل ۴۴ و مراد مقنن خواهد بود.
 ۳. تعریفی از بخش خصوصی که آن را شامل انفال و ثروت‌های عمومی موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی قرار دهد، نیز با همین استدلال مردود خواهد بود.
 ۴. علاوه بر این مطابق ذیل اصل ۴۴، مالکیت در بخش دولتی و خصوصی و تعاونی باید از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور نیز باشد. به این ترتیب، چنانچه ادامه مالکیت دولت در بخشی از موارد مندرج در صدر اصل ۴۴؛ مانع توسعه و رشد اقتصادی کشور باشد، مطابق ذیل اصل مذکور در مورد ادامه چنین مالکیتی باید تجدیدنظر صورت پذیرد. به همین دلیل است که قانونگذار تأکید نموده است «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند».
- به هر صورت آن چیزی که از اصل ۴۴ قانون اساسی از نظر شاخص تمایز بین بخش عمومی و خصوصی می‌توان بهره برد، استفاده توأمان از دو شاخص وظیفه‌ای و مالکیتی می‌باشد، نظر به آن چه که در باب حدود مالکیت در سه قسمت دولتی، خصوصی و تعاونی ذکر شد، واگذاری بنگاه‌ها به بخش عمومی غیردولتی مغایرتی با اصل ۴۴ قانون اساسی ندارد، ولی خصوصی‌سازی تلقی نمودن این واگذاری‌ها ابهام‌آفرین و محل اشکال است. زیرا این بنگاه‌ها هر چند به بخش عمومی غیردولتی واگذار می‌شوند، لکن از نظر اصل ۴۴ که ملاک تعریف بخش دولتی را «مالکیت عمومی» و نه مالکیت دولتی قرار داده است، پس از واگذاری هریک از این بنگاه‌ها، بنگاه‌ها، بنگاهی عمومی است که از مقررات بخش خصوصی تبعیت می‌کند. نکته درخور 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 بخش‌های تعاونی و

خصوصی مجازند در صنایع بزرگ، صنایع مادر، معادن بزرگ، بازرگانی خارجی، بیمه، تأمین نیرو و... مالکیت و مدیریت کنند.

۴-۱-۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نقطه‌ی عطفی در راستای تغییر نهادی اقتصاد کشور به منظور توسعه و ارتقای نظم بازار در نظام اقتصادی کشور است. ابلاغ این سیاست‌ها، برای برنامه‌ریزان اقتصادی کشور فرصتی فراهم آورد تا از این طریق بار سنگین فعالیت‌های تصدی گرایانه دولت کاهش یابد و دولت برای ایفای نقش سیاست‌گذاری و هدایت‌گری فرصت مناسبی به دست آورد. چنانچه از اصل ۴۴ استنباط می‌شود دو ملاک وظایف و مالکیت را می‌توان ملاک تعریف بخش خصوصی قرار داد. اما در نگاه نخست به نظر می‌رسد که از این ملاک در بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عدول شده است؛ در بند (ج) این سیاست‌ها «واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی» به شرح مندرج در بند یاد شده مجاز اعلام شده است. به عبارت دیگر، نهادها و موسسه‌های عمومی غیردولتی در ردیف بخش خصوصی و تعاونی ذکر شده و واگذاری به آنها خصوصی‌سازی تلقی شده است. در حالی که در مواردی که بنگاه‌ها به بخش خصوصی و تعاونی واگذار می‌شوند، خصوصی‌سازی به عنوان سیاستی برای کوچک‌سازی بخش دولتی و توسعه بخش خصوصی اتفاق می‌افتد، ولی در مواردی که بنگاه‌ها به موسسه‌ها و نهادها و عمومی غیردولتی واگذار می‌گردد خصوصی‌سازی به معنای مقررات‌زدایی از فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی محقق می‌شود. علیرغم اینکه در این فرایند مالکیت دولت به مالکیت بخش عمومی غیردولتی تغییر می‌یابد، ولی در واقع مالکیت به بخش خصوصی و تعاونی موضوع اصل ۴۴ واگذار نشده و هنوز مالکیت عمومی بر این بنگاه‌ها مترتب خواهد بود، موضوعی که موسوم به سیستم خصوصی-دولتی است. بند (الف) سیاست‌های کلی برآزادسازی اقتصادی تأکید دارد. بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی صرفاً در انحصار دولت و شرکت‌های دولتی است و آزاد شدن این فعالیت‌ها برای بخش خصوصی ممکن است زمینه تحرک اقتصادی را فراهم آورد.^۱ در الزامات واگذاری سیاست‌های کلی، توجه به بخش‌های غیردولتی برآزادسازی بازار، قیمت و مدیریت تأکید شده است. در واقع

رفع انحصارات دولتی زمینه رقابت و اقتصاد بازار را فراهم می‌کند و نقش دولت را از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تغییر می‌دهد.

اما قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گامی مهم در تحول رویکرد اقتصادی کشور می‌باشد که با نگاهی مردم‌محور به رشد و پیشرفت اقتصادی توجه نموده است و برنامه کاملی برای زمینه‌سازی حضور بخش خصوصی در اقتصاد ملی محسوب می‌شود. یکی از جنبه‌های مهم این قانون توجه به مقررات زدایی و تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری در کشور از طریق بخش خصوصی است. در واقع این قانون به عنوان منشور اقتصاد ملی، ظرفیت لازم برای حذف مقررات غیرضرور قبلی و تهیه قوانین پیش‌برنده جدید را فراهم نموده است و با فراگیر شدن اقتصاد در حوزه مردمی، موجبات چرخش و افزایش تولید فراهم خواهد شد. از سوی دیگر، تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی در قلمروهای مجاز، موضوع آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است که در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ در هفت فصل تنظیم و به تصویب رسیده است. این آیین‌نامه با موضوعاتی در زمینه تسهیل و تسریع صدور مجوز، ستاد سرمایه‌گذاری و هیات رسیدگی، کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، هیات نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور و مجوزها، بهبود فضای کسب و کار و مقررات عمومی تنظیم شده است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با چالش‌هایی روبرو است که اجرای آن را دچار اشکال می‌سازد:

- الف) تمرکز دولت بر واگذاری و عدم توجه به دیگر سیاست‌های اجرایی این قانون چون: مقررات زدایی، توانمندی‌سازی بخش خصوصی و نیز ایجاد فضای کسب و کار و رفع موانع سرمایه‌گذاری و تولید.
- ب) عدم واگذاری برخی از مدیریت‌ها در واگذاری سهام انجام شده.
- ج) نمود بخش جدیدی در اقتصاد کشور با عنوان شرکت‌های شبه دولتی.
- د) عدم دریافت اقساط و واریز به خزانه بر اساس تکالیف تبصره‌های ۳ و ۲ ماده ۶ آیین‌نامه توزیع سهام عدالت.
- و) عدم اجرای بند الف سیاست‌های ابلاغی به صورت منسجم و عدم انجام تکلیف قانونی در واگذاری شرکت‌های گروه یک و تداوم تصدی‌گری در این گروه^۱.

در این قانون موضوعات اساسی و مهم مطرح نشده و نیز بهتر بود که به طور دقیق و شفاف وظایف مجریان خصوصی سازی مطرح شود. انگیزه اصلی قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی متمرکز ساختن ضوابط و مقررات مربوط به خصوصی سازی در قالب یک قانون و به دنبال آن سرعت بخشیدن در واگذاری در یک دوره بسیار کوتاه بوده است. اما ایراد امر این جا است که اجرای بسیاری از تکالیف مقرر در این قانون به تصویب تعداد بالایی از لایحه، آیین نامه، تصویب نامه و دستورالعمل موکول خواهد شد که دو اثر منفی را به دنبال خواهد داشت:

- **اولاً:** تهیه حجم زیادی از لایحه، آیین نامه و تصویب نامه که سبب کند شدن روند خصوصی سازی می گردد.
 - **ثانیاً:** تاثیر سلاقی مختلف دستگاه های اجرایی که در سیاست های کلی و قانون اجرای آن اثر منفی برجای می گذارد و در صورت رضایت دستگاه های اجرایی، در روند خصوصی سازی وقفه ایجاد می کند. براساس فصل نهم از قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ است که اختیارات شورای رقابت را تا حد بسیار زیادی توسعه داده است. اگر چه در این خصوص به موضوع تسهیل رقابت و جلوگیری از انحصار می پردازد و این امر در اقتصاد آزاد از اهمیت بسیاری برخوردار است اما از جامعیت لازم برخوردار نیست و دارای ابهامات و تناقضاتی است که موضوعات خصوصی سازی را متأثر می سازد. براساس ماده ۵۴ تحت نظر شورای رقابت، موسسه ای دولتی با عنوان مرکز ملی رقابت به فعالیت خواهد پرداخت و نیز براساس ماده ۵۹ شورا می تواند تشکیل «نهادهای تنظیم کننده بخشی» را به هیأت وزیران پیشنهاد کند. در واقع این گونه به نظر می رسد که در لوای این قانون مجوز دیگری برای گسترش تشکیلات دولتی و دیوان سالاری که با اصلی ترین هدف این قانون یعنی کاهش مداخلات دولت در اقتصاد در تضاد است.
- چنانچه به موجب ماده ۹۰، این شورا می تواند مجوز ورود به اماکن، انبارها، رایانه ها و دفاتر شرکت ها برای بازرسی را صادر نماید. لذا می توان متصور شد که اختیارات شورای رقابت فراتر از یک نهاد سیاست گذاری و به شکل یک دستگاه اجرایی با اختیارات قضایی فعالیت خواهد کرد.

۴-۲. سیاست‌های رقابتی

سیاست رقابتی مجموعه‌ای از اقدامات پشتیبان رقابت است که به طور مستقیم بر رفتار بنگاه‌ها و ساختار صنایع اثرگذار بوده و رویکردش حذف عملکردهای ضدرقابتی بخش خصوصی و دولتی است. این اصطلاح، مفهوم گسترده‌ای دارد. در وسیع‌ترین تعریف شامل تمامی سیاست‌های مرتبط با رقابت در بازار از جمله سیاست تجاری، سیاست تنظیم‌کننده و سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت برای اصلاح سیاست‌های ضدرقابتی شرکت‌های خصوصی یا عمومی می‌باشد.^۱ و در تعریف محدود آن، این اصطلاح به معنی، سیاست‌ها و قوانین حاکم بر رفتار ضدرقابتی شرکت‌ها استفاده شده است. سایر اجزای سیاست رقابتی شامل خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مقررات زدایی، قطع اعطای یارانه‌ی خاص به شرکت‌ها و کاهش سیاست‌هایی است که علیه محصولات یا تولیدکنندگان خارجی تبعیض قایل می‌شود. در واقع واگذاری امور به بازار هر چند زمینه ساز رقابت آزاد است اما متضمن منصفانه بودن رقابت نیست. رقابت منصفانه را نمی‌توان نتیجه ساز و کار طبیعی بازار دانست، مگر آنکه بازار مورد نظر تمامی شرایط یک بازار رقابت کامل را داشته باشد. یکی از مهمترین ابزارهای موجود در این زمینه که از طریق آن می‌توان رقابت منصفانه را در بازار حاکم نمود، قانون رقابت است که ابزار اصلی برای پیشبرد سیاست رقابتی محسوب می‌شود^۲ و در کنار ابزار دیگر آن یعنی خصوصی‌سازی و مقررات زدایی به عنوان مکمل عمل می‌نماید تا مانع از سوءاستفاده‌های ناشی از آنها گردد. این قانون، مجموعه مقرراتی است که در راستای حداکثر ساختن منافع اجتماعی و ممانعت از رویه‌های ضدرقابتی در اقتصاد، تدوین می‌شود.

در ایران در فصل نهم «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» به تسهیل رقابت پرداخته است. ماده ۴۳ تا ۸۴ به این فصل اختصاص دارد. در ماده ۴۴ این قانون مصادیق انواع تبانی مخل رقابت را که یکی از اصول مهم حاکم بر رقابت است را به طور حصری بیان کرده است و از این جهت با معاهده رم که به طور کلی هرنوع توافقی را که موضوع یا اثر آن تخریب، محدودیت یا ممانعت از رقابت در بازار باشد، ممنوع اعلام کرده، متفاوت است.

۱. خدادادکاشی و شهیکی‌ناش، (۱۳۸۶)، ۱۴۳.

۲. حسینی و شفیع، (۱۳۸۶)، ۲۴۶.

طبق ماده ۴۵ این قانون ارتکاب اعمال مندرج در این ماده، در هر حال اخلال در رقابت محسوب شده و خلاف آرا نیز نمی‌توان اثبات کرد. این اعمال عبارتند از «احتکار و استتکاف از معامله، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت‌گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه‌کننده، فروش یا خرید اجباری، سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، محدود کردن قیمت فروش مجدد و کسب غیرمجاز، سوءاستفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص». این در حالی است که ارتکاب اعمال موضوع ماده ۴۴ اگر به اخلال در رقابت بیانجامد ممنوع هستند. البته به نظر می‌رسد که برخی از مصادیق مندرج در این دو ماده با هم تداخل دارند که این امر موجب ابهام می‌شود. برای مثال طبق بند «۳» ماده ۴۴، تحمیل شرایط تبعیض‌آمیز در معاملات همسان به طرف‌های تجاری، می‌تواند موجب اخلال در رقابت شود. در عین حال طبق بند «ج» ماده ۴۵، تبعیض در شرایط معامله با اشخاص مختلف در وضعیت یکسان، محل رقابت بوده و در هر حال ممنوع است.

از سوی دیگر، از مهمترین ابزارهای سیاست رقابتی، خصوصی‌سازی است که به وسیله آن درجه تصدی‌گری و مدیریت دولتی کاهش می‌یابد و به بخش خصوصی واگذار می‌شود. این ابزار عمدتاً با سه رویکرد ارتقای کارآمدی، تأمین بودجه دولت و بهره‌مندی از مشارکت گسترده‌تر بخش خصوصی قابل به‌کارگیری است. از این سه رویکرد، سومین رویکرد با اهداف خصوصی‌سازی انطباق بیشتری دارد چراکه هم به واگذاری تصدی‌های دولتی می‌پردازد و هم به بخش خصوصی فضای بیشتری برای عمل در بازار داده می‌شود؛ در واقع هر دو هدف کارایی و عدالت در این رویکرد محقق می‌شود. در واقع غیردولتی کردن اقتصاد را از دو منظر باید مورد توجه قرار داد، یکی به عنوان هدف نهایی سیاست‌های اقتصادی و دیگری به عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به وضعیت اقتصادی مطلوب. از سوی دیگر، خود موضوع غیردولتی کردن به دو مفهوم درک می‌شود، یکی انتقال مالکیت واحدهای دولتی به بخش خصوصی و دیگری عدم مداخله دولت در سازوکارهای اقتصاد رقابتی، به نظر می‌رسد که ابهام و درک درست این مفاهیم موجب عدم موفقیت در پیشبرد اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شده است.

۴-۳. تضمین حقوق مالکیت

از آنجا که حمایت از حقوق مالکیت زیربنای اصلی سرمایه‌گذاری است و روی رقابتی شدن فضای اقتصادی تاثیر به‌سزایی می‌گذارد، می‌تواند به عنوان یکی از مکانیزم‌های تضمین آزادی اقتصادی مطرح شود. برای حقوق مالکیت تعاریف متعددی در ادبیات اقتصادی بیان شده است. از نظر «کامونز» حقوق مالکیت، شامل تمام فعالیت‌هایی می‌شود که افراد یا جامعه در انجام آن یا عدم انجام آن و در تملک یک دارایی آزاد می‌باشند.^۱ «دوسوتو»^۲ در تعریف حقوق مالکیت بیان می‌کند که «منظور از حقوق مالکیت، همه این حقوق شخصی و واقعی است که به دارنده آن استحقاق انحصاری و لاینفک بر آنها را می‌دهد. به عبارت دیگر قدرت بهره‌مندی آزادانه از آنها، خلاص شدن آزادانه از آنها یا استفاده از آنها با محدود کردن دیگران است».

در واقع حق مالکیت به‌طور معمول متضمن حق انعقاد قرارداد با دیگران در قالب اجاره، به وثیقه گذاشتن، به رهن دادن کالا یا دارایی یا اعطای اختیار به دیگران برای استفاده از آن است.^۳ برخلاف عرف نگارش اصول قانون اساسی که اصل مستقلی به موضوع «حق مالکیت» اختصاص داده می‌شود، در اصل ۲۲ قانون اساسی، حیثیت و جان و مال و حقوق و مسکن و شغل در کنار هم قرار گرفته‌اند. نحوه نگارش اصل ۲۲ و عدم پیش‌بینی اصل مستقلی برای سلب مالکیت به جهت منافع عمومی باعث شده که این تصور به وجود آید که در قانون اساسی ایران، سلب مالکیت بدون پرداخت غرامت تجویز شده است. در واقع تفسیر استثنای اصل ۲۲ قانون اساسی به عنوان اختیار مطلق مجلس در تصویب هرگونه قانون مصادره‌آمیز، برخلاف فلسفه نگارش قانون اساسی است و به دلیل مغایرت این استثنا با اصل احترام به مالکیت باید آن را تفسیر مضیق نمود و به‌نظر می‌رسد استثنای مقرر در این اصل در خصوص تعرض به اموال را باید محدود به سلب مالکیت به جهت منافع عمومی دانست و از تفسیر موسع آن خودداری کرد. در کنار اصل ۲۲، اصل ۴۷ قانون اساسی نیز تضمین‌کننده حق مالکیت در قانون اساسی ایران است اما به این اصل انتقاداتی وارد است. مهمترین انتقاد وارده بر این اصل ۴۷، به کاربردن قید «که از راه مشروع باشد» در آن است. قانون مدنی در ماده

1. Kaufman, (2003), p75

۲. دوسوتو، (۱۳۸۵)، ۲۸۰.

3. Besley & Ghatak, 2010, p45

۱۴۰ به روشنی اسباب تملک را بیان کرده است. بدیهی است که حق مالکیت تنها در صورتی ایجاد می‌شود که از طرق چهارگانه مقرر در این ماده حاصل شود. هنگامی که این حق ایجاد شد مورد احترام و حمایت قانونگذار خواهد بود و کاربرد وصف «مشروع یا نامشروع» برای آن وجهی ندارد و به همین دلیل است که برخی حقوقدانان قید عبارت «نامشروع» در این اصل را «حشو» دانسته‌اند.^۱ علاوه بر این ایراد، محدود کردن احترام به «مالکیت شخصی» موجب بروز ابهام شده است، که مقصود از کلمه «شخصی» چه می‌باشد و عبارت «ضوابط آن را قانون معین می‌کند» در انتهای این اصل بر ابهامات آن می‌افزاید، چراکه مشخص نیست قانون چه ضابطه‌ای را باید معین کند؟ در طول سالیان پس از تصویب قانون اساسی نیز هیچ قانونی برای تعیین ضوابط مقرر در اصل ۴۷ تصویب نشده است. گذشته از این ایرادات و ابهامات، مشخص نیست که اصل ۴۷ افزون بر اصل ۲۲ حاوی چه حکمی است؟ قابل قبول نیست در قانون اساسی حکمی واحد، یک بار در فصل حقوق ملت (اصل ۲۲) و بار دیگر در فصل اقتصاد و امور مالی (اصل ۴۷) آمده باشد. برخی چنین استدلال کرده‌اند که اصل ۲۲ بیانگر تضمین سلبی و اصول ۴۶ و ۴۷ بیان‌کننده تضمین ایجابی مالکیت هستند. چنین امری در هیچ یک از قوانین اساسی کشورهای مختلف سابقه ندارد و از جهت منطقی پذیرفته نیست که در قانون اساسی که باید سندی موجز باشد حکمی واحد در دو اصل (سلبی و ایجابی) بیان شود. به نظر می‌رسد که لازم است در اصلاحات قانون اساسی در اصل مستقلاً از موضوع سلب مالکیت برای منافع عمومی رفع ابهام گردد. با توجه به فقدان اصل مستقلاً در خصوص منع مصادره در متن نهایی قانون اساسی و با توجه به اینکه اصل ۴۷ نیز علیرغم برخی ابهامات، اجازه مصادره را نمی‌دهد و به کارگیری مصادره به عنوان مجازات نیز خلاف اصل ۲۲ قانون اساسی است و موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی نیز مصادره در معنای مجازات نیست بلکه موضوعش «استرداد اموالی است که از طرق نامشروع حاصل شده‌اند». با اتکا به اصول قانون اساسی و موازین شرع در طول ادوار مجلس، موارد بسیار اندکی از مصوبات به چشم می‌خورد که در آنها مصادره به عنوان یک مجازات به تایید رسیده باشد و به نظر می‌رسد افزودن اصل مربوط به منع مصادره به عنوان مجازات در قانون اساسی ایران می‌تواند قابل دفاع باشد. قید پایانی اصل ۲۲ قانون اساسی «مگر به حکم قانون» دو گونه قابل تفسیر است: در تفسیر اول این

استثنا محدود به موازین شرعی است و در تفسیر دوم این استثنا محدود به سلب مالکیت برای منافع عمومی پس از پرداخت بهای عادلانه است. اگرچه بنا بر هریک از دو تفسیر، احترام به حقوق مالکیت در ایران محفوظ است ولی تجربه چندین دهه اجرای قانون اساسی، اصلاح آن و اضافه شدن اصول مربوط به منع مصادره و منحصر شدن استثنای سلب مالکیت به تأمین منافع عمومی بعد از پرداخت بهای عادلانه را گریزناپذیر ساخته است.^۱

نتیجه‌گیری

۱. از آنجا که آزادی اقتصادی به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه اقتصادی همواره مورد توجه جدی دولت‌ها می‌باشد، در این مقاله تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران با تأکید بر برنامه‌های پنج ساله توسعه (اول تا ششم) مورد بررسی قرار گرفت. پیش فرض ما در این تحقیق این بوده است که چارچوب حقوقی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران از کارآمدی کافی برخوردار نیست؛ و یکی از علل این ناکارآمدی، فقدان حاکمیت قانون و عدم کارایی این قوانین بوده است. در پژوهشی توسط «زیوکویچ ولیمیر» در زمینه نقش حاکمیت قانون ملی حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی انجام شد نیز نتایج مشابهی به دست آمد که نشان‌دهنده این بود فقدان حاکمیت قانون و عدم شفافیت قوانین مانع ایجاد فضای مناسب برای ورود سرمایه‌گذاران خارجی است چرا که تسهیل و آزادی تجارت بین‌المللی یکی از مولفه‌های مهم در تأمین آزادی اقتصادی است. همچنین طجرلو و کرباسیان در مقاله خود چنین استدلال می‌کنند که تعاریف مبهم و پیچیدگی فهم قوانین موجود در حقوق رقابت و محیط کسب و کار در ایران مانع کارایی نظام اقتصادی شده است.

در واقع ماهیت وجودی چارچوب‌های قانونی به منظور هدفی خاص برای نمود یافتن حاکمیت قانون است و از سویی حاکمیت قانون مستلزم اجرای برابر و بی‌طرفانه قوانین است. براین اساس قوانین توسعه به مثابه چارچوبی برای عمل و اقدام دولت‌ها در توسعه کشور غالباً بی‌توجه به ساختار اجتماعی و اقتصادی بوده است و معمولاً آنچه در عمل اتفاق افتاده تناسبی با برنامه نداشته است که نمونه‌ای از این مسأله را در برنامه‌های اول و دوم و سوم

توسعه بعد از انقلاب می‌توان دید. در تدوین قوانین توسعه از مشارکت بخش‌های غیردولتی و نظر کارشناسان متخصص استفاده نمی‌شود و همین مسائل باعث شده تا قوانین توسعه از اثربخشی لازم برخوردار نباشند علاوه بر این فقدان سازوکارهای نظارتی مناسب برای اجرای قوانین توسعه باعث شده تا عملاً این قوانین از ضمانت اجرای مناسبی برخوردار نباشند. در واقع رویکرد غالب در آنها نظارت بودجه‌ای است.

۲. در باب سیاست‌های رقابتی، فقدان قانونی مجزا بنام قانون رقابت کاملاً احساس می‌شود. کما اینکه فصل نهم از «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» گرچه به تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص داده شده است اما با توجه به مضمون و محتوای ماده ۴۲ این قانون این‌طور فهمیده می‌شود که اصلاً موضوع تسهیل رقابت در این مواد جایی ندارد و این فصل به دلیل نگاه دیوان سالارانه و دولت‌مدارانه بیشتر محدودکننده آزادی فعالان اقتصادی است. در مقاله محمد الظهیر این‌گونه بیان می‌گردد که تا بستر قانونی لازم در زمینه سیاست‌های رقابتی و به ویژه خصوصی‌سازی فراهم نشود، صرف انتقال مالکیت به بخش خصوصی باعث موفقیت خصوصی‌سازی نمی‌شود.

از سوی دیگر نگاهی به وضعیت موجود در زمینه خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی بیشتر به صورت ابزاری برای تأمین مالی بودجه دولتی تلقی شده تا تدبیری برای اصلاح ساختار اقتصادی کشور و این خود نشان می‌دهد که بدفهمی از مفهوم و اهداف خصوصی‌سازی تا کجا ریشه دوانده است. در پژوهشی که توسط اسلامی و فرومند انجام شد نیز تأکید بر این است که در ایران درک درستی از مفاهیم خصوصی‌سازی نشده است.

۳. در باب تضمین حقوق مالکیت، به نظر می‌رسد که باید امنیت مالکیت مردم توسط قانون اساسی تأمین گردد و در این زمینه از آنجایی که از اصل ۲۲ قانون اساسی تفاسیر دقیقی نمی‌شود و در باب سلب مالکیت به جهت منافع عمومی، در قانون اساسی سکوت شده است، نیاز به اصلاح اصل ۲۲ و روشن شدن مسأله سلب مالکیت به جهت منافع عمومی در قانون اساسی احساس می‌گردد، همان‌طور که امینی و کاشانی در مقاله خود به این نتیجه دست یافته‌اند که تضمین حقوق مالکیت در گام اول در قانون اساسی هر کشوری باید به دور از محدودیت‌های غیرضروری صورت گیرد.

هرناندو دوستو نیز در کتاب خود، چنین بیان می‌کند که امنیت و تضمین مالکیت شرط ضروری برای تداوم رشد اقتصادی است و نظام قانونی مالکیت از طریق کاهش هزینه‌های معاملات و تسهیل گسترش اعتبارات نقش مهمی در توسعه اقتصادی دارد.

پیشنهادات

۱. تأسیس نهاد عالی سیاست‌گذاری با هدف طراحی استراتژی خصوصی‌سازی و براساس الگوبرداری از کشورهای موفق در این زمینه. از اعضای اصلی این نهاد، وزیر امور اقتصاد و دارایی، متخصصان و کارشناسان امور اقتصادی، امور حقوقی خواهند بود. همچنین حضور اعضای کلیدی نهادهای قانونگذار مانند روسای کمیسیون‌های مربوط در مجلس برای تصویب سیاست‌های اتخاذی در قالب قانون، می‌تواند مفید باشد. حضور رییس دولت نیز در این نهاد برای تحقق و اجرای این سیاست‌ها کمک زیادی می‌کند. دعوت از فعالان حوزه اقتصادی در راستای رفع موانع خصوصی‌سازی اهمیت زیادی دارد. در طراحی استراتژی خصوصی‌سازی، باید تلاش شود تا این استراتژی با برنامه‌های کلان اقتصادی کشور هماهنگ شود و در آن مفهوم خصوصی‌سازی و اهداف آن به روشنی مشخص شود و روش‌های مناسب با اهداف خصوصی‌سازی تعیین گردد.
۲. تدوین قانونی جامع در ارتباط با موضوع خصوصی‌سازی و رفع ایرادات و ابهامات موجود در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. از آنجایی که با وجود قوانین متعدد و پراکنده در زمینه خصوصی‌سازی، هیچکدام از جامعیت لازم برخوردار نیستند، وجود یک قانون مشخص و مادر که بتواند تمام ابعاد و جنبه‌های حقوقی و اجرایی خصوصی‌سازی را در خود جای دهد و کلیه موضوعات مطروحه در استراتژی‌های خصوصی‌سازی را در برگیرد و به جای پرداختن به موضوعات غیرمرتبط با خصوصی‌سازی، دارای قابلیت کافی برای تحقق اهداف آن باشد، به ایجاد هماهنگی میان کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط کمک خواهد کرد.
۳. تدوین مکانیسم نظارتی دقیق بر اجرای خصوصی‌سازی با چارچوب‌بندی وظایف نهادهای حاکمیتی در این خصوص و نیز ایجاد نهاد عالی نظارت و مدیریت بر روند خصوصی‌سازی. صرف وجود قانون مشخص در زمینه خصوصی‌سازی، بدون مشخص

کردن نحوه اجرای آن، کافی به نظر نمی‌رسد، چراکه فقدان نهاد عالی نظارت در این زمینه باعث ایجاد مشکلات متعددی در این زمینه شده است. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در طی سال‌های اخیر نشان داده است که این سازمان از اقتدار کافی برای مواجهه با وزارتخانه‌ها در واگذاری شرکت‌های دولتی برخوردار نیست و توانایی خصوصی‌سازی به نحو مطلوب را ندارد. به نظر می‌رسد ضرورت سازمان و نهادی قدرتمندتر از سازمان خصوصی‌سازی فعلی در سطح یک وزارتخانه در راستای اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی احساس می‌شود که ضمن برخورداری از اختیارات لازم با اتخاذ روش‌های مدیریتی کارآمد در طی فرآیند اجرای خصوصی‌سازی، نظارت لازم بر حسن اجرای آن داشته باشد.

۴. تغییر روند تدوین قوانین توسعه و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی و ضمانت اجرای مناسب برای اجرای بهتر این قوانین. در تدوین قوانین و برنامه‌های توسعه بهتر است به ساختار سیاسی و حقوقی و شرایط اقتصادی کشور توجه ویژه‌ای شود و از مداخله افراد غیر کارشناس و سیاسی در تنظیم آن جلوگیری شود و ارتباط روشنی میان اجزای برنامه‌ها وجود داشته باشد. اهداف برنامه‌های توسعه باید اولویت‌بندی شود و مبتنی بر امکانات و توانمندی‌های واقعی تعیین شود. استفاده از مجموعه بانک‌های اطلاعاتی و آماری جامع و شفاف در تدوین برنامه‌های توسعه باعث موفقیت بیشتر قوانین توسعه می‌شود و در هنگام تدوین برنامه به سازگاری آن با اسناد بالادستی توجه ویژه‌ای شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور نتوانسته است نقش نظارتی خود را به طور مناسب ایفا کند. همچنین به نظر می‌رسد نباید وظیفه تدوین برنامه و تخصیص بودجه و نظارت بر آن به عهده نهاد واحدی گذارده شود و باید نهاد ناظر از نهاد مجری برنامه مستقل شود. ایجاد ساختاری جامع و مشخص برای نهاد ناظر و تعیین ارتباط آن با دیگر نهادهای نظارتی که وظیفه ارزیابی بخشی از برنامه را به عهده دارند، می‌تواند کارایی این نظارت را افزایش دهد.

منابع

- اسلامی، رضا و فرومند، لادن، (۱۳۹۲)، خصوصی سازی و توسعه حقوق بشر، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- امینی، منصور و کاشانی، صادق، (۱۳۹۶)، «احترام به حق مالکیت در قانون اساسی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹، ص ۱۹۳-۱۷۱.
- پاکدامن، رضا، (۱۳۸۸)، «رویکردهای اجرایی و مبانی قانون خصوصی سازی». چاپ اول، تهران، مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- تفضلی، فریدون، (۱۳۷۵)، تاریخ عقاید اقتصادی، چاپ دوم، تهران، انتشارات نی.
- چراغی، ولی الله، (۱۳۸۲)، حقوق بنیادین بشر و مکانیزم‌های تضمین آن در نظام حقوق عمومی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- خاندوزی، احسان، (۱۳۸۸)، «ارزیابی شیوه برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، دوفصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۱۰، ص ۱۲۱.
- خدادادکاشی فرهاد، شهیکی تاش محمدنی، (۱۳۸۶)، «حوزه و اثر قانون رقابت با توجه به ساختار اقتصادی (مطالعه موردی ایران)»، دوفصلنامه حقوق و سیاست، دوره ۹، شماره ۲۳ (ویژه حقوق اقتصادی و تحلیل اقتصادی حقوق)، ص ۱۴۳.
- دوستو، هرناوند، (۱۳۸۵)، راز سرمایه (چرا سرمایه داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟)، فریدون تفضلی، تهران، انتشارات نی.
- دین محمدی، مصطفی؛ اژدری، علی اصغر، (۱۳۹۱)؛ «الگوسازی عوامل موثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه جستارهای اقتصادی ایران، سال ۹، شماره ۱۷، ص ۸۷.
- رسولی، کریم و فرزین وش، اسدالله، (۱۳۹۴)، «تبیین رابطه بین آزادی و امنیت اقتصادی با تشکیل سرمایه: شواهدی از کشورهای نوظهور و در حال توسعه»، مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، دوره ۴، شماره ۱۴، ص ۲۶۳-۲۴۵.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۵)، مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران، جلد دوم، چاپ اول، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سامتی، مرتضی و روح الله شهنازی، (۱۳۸۵)، «بررسی تأثیرات آزادی اقتصادی بر فساد مالی»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال هشتم، شماره ۲۸، ص ۲۵.
- شفیعی، افسانه، حسینی، شمس‌الدینی، (۱۳۸۶)، «اثر قانون رقابت بر تسهیل رقابت»، فصلنامه پژوهش‌های بازرگانی، دوره ۲، شماره ۴۵، ص ۲۴۶.

- شوالیه، ژان ژاک، (۱۳۷۸)، دولت قانون مدار، حمیدرضا ملک محمدی، تهران، انتشارات دادگستر.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۲)، «آزادی‌های عمومی و حقوق بشر»، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- طجرلو، رضا و کرباسیان، محمدعلی، (۱۳۹۶)، «حاکمیت قانون و کارایی در نظام حقوق رقابت ایران»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۴، ص ۹۹۴-۹۷۹.
- عباسی، منصوره، (۱۳۸۸)، چالش‌ها و الزامات خصوصی سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- عطریان، فرامرز، (۱۳۹۶)، «اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در اقتصاد»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، شماره ۲، ص ۳۰۱-۲۸۱.
- غنی نژاد، موسی، (۱۳۹۱)، آزادسازی و عملکرد اقتصادی، چاپ سوم، تهران، انتشارات دنیای اقتصاد.
- قاسمی، محمد؛ زمانی، فاطمه، (۱۳۹۰)، «آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۲۰.
- کلارک، باری، (۱۳۹۴)، اقتصاد سیاسی تطبیقی، عباس حاتمی، تهران، انتشارات کویر.
- کی سان دخت، گیلدا، (۱۳۸۷)، «بررسی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۱۰، ص ۱۱۵.
- نجفی خواه، محسن، (۱۳۹۵)، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری در ایران»، فصلنامه برنامه و بودجه، سال چهارم، شماره ۲۱، ص ۱۱۶.
- نمازی، حسین، (۱۳۸۴)، نظام‌های اقتصادی، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۹)، «مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت؛ نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، فصلنامه پژوهش، سال دوازدهم، شماره ۲۰، ص ۴۵۰.

Besley, Timothy and Ghatak, Maitreesh (2010): Property Rights and Economic Development. the Netherlands: North-Holland, pp. 4525-4595.

Chase- Dunn, C (1992), Global Formation: Structures of the World Economy, Cambridge, Mass : Blackwell Publishers, p.65.

DeRouen Jr.Kark, Biglase, Glen (2012)”, Security&economic freedom, Property rights”, Plotical Economy of MNE Conference at Washington University.

Harshbarger, Tom, (2002) Economic Freedom, Oxford University press.

Johanson, Robert (2000) Economic freedom & economic growth, Egan West Publishing.

Kaufman, B.E, (2003), The organization of economic activity:Insights from the Institutional Theoty of John.R.Commons", Journal of Economic Behavior & Organization, pp.71-96

Liebenberg, Andre. The relationship between economic freedom, political freedom and

economic growth. Gordon Institute of Business Science (GIBS), 2013, University of Pretoria.

Lovdahal Gormsen, Liza, 2017. Relation between protecting economic freedom and public welfar, King College London.

Velimir, Zivkovich 2017. international investment protection and the national rule of law, London, School of Economic and Plotical Scicence.

