

بازخوانی یک پرونده: اصل ۴۴ قانون اساسی

مریم چهاربالش



۲۹ سال از تغییر حکومت و قانون اساسی ایران می‌گذرد و فضای اقتصاد و کسب و کار این کشور همچون همه بخش‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی همسو با ارکان اعتقادی نظام جدید، تغییر یافته است. در این میان آن بخش از اقتصاد کشور را که حضور بخش خصوصی و فعالیت نهادهای غیر دولتی می‌نامند، در رهگذر آنچه در این دوره حدوداً ۳۰ ساله طی شده، از جمله چالش‌برانگیزترین مسایل اقتصادی بوده است. تغییر نظام اقتصادی کشور با توجه به نقش ویژه بخش خصوصی در آن از جمله این چالش‌هاست. چالشی که به تازگی ابعاد ویژه‌ای به خود گرفته و آن تغییر نگرش در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی کشور است؛ اصلی که از مهمترین موانع حرکت بخش خصوصی در حکومت اسلامی ایران بوده است. با توجه به اهمیت ویژه این اصل و نحوه اجرای آن، «عصر مدیریت» می‌کوشد تا خوانندگان خود را با آنچه از منظر این اصل و اصلاحات جدید بر اقتصاد ایران می‌رود، همگام کند.

در این شماره نگاهی داریم بر تاریخچه و روند ابلاغ سیاست‌های اجرایی مقام رهبری درباره اصل ۴۴ قانون اساسی.

اعضای اتاق بازرگانی با وجود نارضایتی از نحوه برخورد دولت، سعی کردند فعالیت خود را حتی به شهرستان‌ها گسترش دهند و این شرکت‌های سرمایه‌گذاری را برای استفاده از فرصت ایجاد شده در شهرستان‌ها نیز تاسیس کنند

می‌توانیم با سیاستگذاری موانع را برطرف سازیم، چرا باید همه‌پرسی برگزار شود. بنابراین سیاست‌گذاری اصل ۴۴ در دستور کار ما در مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و امروز می‌بینیم که با اختیارات رهبری در قانون اساسی توانسته‌ایم راه ورود بخش‌های غیردولتی را به اقتصاد بازکنیم.^۱ حدود هشت سال موضوع سیاستگذاری اصل ۴۴ در مجمع تشخیص مصلحت نظام، نقد و بررسی کارشناسانه شد تا اینکه نخستین گام پس از تأیید مقام رهبری در سال ۱۳۸۴ برداشته شد. در تاریخ اول خرداد سال ۸۴، ابلاغیه اول رهبر انقلاب، جهت‌گیری‌های اقتصادی کشور را مشخص کرد. بر اساس این ابلاغیه، رقابت‌پذیری بخش خصوصی با دولت در ارتباط با صنایع نام‌برده شده در صدر اصل ۴۴ مانند بانکداری، بیمه، راه و جز این - به جز رادیو و تلویزیون - به رسمیت شناخته شد. همچنین طبق بند اول این ابلاغیه، به دولت فرصتی پنج‌ساله داده شد تا از فعالیت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ دست بکشد و در این بخش‌ها، جز در موارد خاص اقدام جدیدی را شروع نکند. این ابلاغیه عکس‌العمل‌های مثبت و منفی متعددی را به دنبال داشت تا حدی که برخی از آن به عنوان مرگ خاموش اصل ۴۴ یاد کردند^۲ و بیش از هر چیز لیه تیز نقد خود را به سمت مجمع تشخیص مصلحت نظام چرخاندند. اما اقتصاد کشور، بازار رقابتی دنیا، روند جهانی شدن، ضرورت تقویت حضور ایران در سازمان جهانی تجارت (WTO) و همچنین به دنبال آن پذیرش درخواست عضویت ایران پس از ۲۲ بار رد درخواست در مجمع عمومی سازمان، الزامات دیگری را می‌طلبید و توجه به این مسایل، مدیران کلان نظام را به تسریع فرآیند آزادسازی اقتصادی در کشور تشویق می‌کرد.

هرچند بر اساس ابلاغیه چهاربندی رهبری، اجازه رقابت‌پذیری با صنایع بزرگ کشور که بیشتر دارای مالکیت دولتی است، به بخش خصوصی داده شده است اما مساله مهم‌تر تعیین تکلیف حدود سه هزار شرکت دولتی است که در بهترین حالت، برخی از آنها تنها سه درصد سودآوری دارند و تعداد زیادی از آنها نیز زبان‌ده هستند و با استفاده از رانت دولتی بودن ادامه حیات می‌دهند. ضمن اینکه بیش از ده هزار نفر و با استناد به برخی آمارها ۲۰ هزار نفر^۳ مدیر دولتی را در قالب اعضای هیات‌مدیره جذب کرده‌اند.

پس از ابلاغ سیاست‌های بند الف و ب - که قبلاً ابلاغ شده بود - این بار، سیاست‌های بند ج، با رویکرد واگذاری شرکت‌های دولتی و شریک کردن بخش خصوصی در صنایع نام‌برده شده در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح شد. طبق این ابلاغیه دولت موظف است تا ۸۰ درصد سهام خود را به مردم یا

قانون اساسی هر کشوری، به عنوان شالوده حقوقی آن کشور از اهمیت خاصی برخوردار است. هنگامی که قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران در همه‌پرسی ۱۲ آذرماه ۱۳۵۸، پس از گذشت کمتر از یک سال از پیروزی انقلاب، به تأیید اکثریت مردم رسید، بیش از هر چیز، بر شکل‌گیری هر چه سریع‌تر ساختارهای حقوقی نظام تأکید شد.

هنوز نظام جمهوری اسلامی سرگرم شکل‌دهی ساختارهای اداری و حقوقی بود که جنگ تحمیلی آغاز شد و همین مساله فرصت هر گونه آزمون این قانون و در صورت لزوم نقد آن را از بین برد.

با پایان یافتن جنگ تحمیلی، زمزمه‌های توجه به رویکردهای بازار، تقویت اقتصاد بازار و مشارکت هر چه بیشتر بخش خصوصی در توسعه اقتصادی مطرح شد اما از همان زمان با استناد به اصل ۴۴ قانون اساسی که تقریباً دولت را یگانه بازیگر عرصه اقتصاد معرفی می‌کرد، راه بسته می‌نمود. در تمام این سال‌ها، این سوال برجای خود باقی بود که برای گشودن فضای اقتصادی کشور، چه راهکاری را می‌توان در پیش گرفت. به خصوص که برای انطباق هر چه بیشتر با استانداردهای اقتصادی و نظام بازار، اصلاحات نظام اقتصادی ضرورتی دو چندان یافت.

محسن رضایی، دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و مسئول کمیسیون اقتصاد کلان مجمع، این چالش را از نظر تاریخی اینگونه روایت می‌کند: «در سال ۱۳۷۶، با آغاز دوره جدید فعالیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاستگذاری در عرصه‌های مختلف در مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز شد و در عرصه اقتصادی، اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. بنا به چند ضرورت احساس می‌شد که باید اصل ۴۴ قانون اساسی تغییر کند. از جمله اینکه متوجه شدیم، این اصل همچون سدی محکم در برابر خصوصی‌سازی و توسعه تعاونی‌ها عمل می‌کند.»

وی تأکید می‌کند: «در عمل، اصل ۴۴ قانون اساسی که باید در جهت توسعه و رشد اقتصادی کشور عمل می‌کرد، به مانعی برای بسیج همه منابع ملی در اقتصاد تبدیل شده بود و مانع رشد بخش خصوصی و غیردولتی و پویایی و تحرک اقتصاد ایران می‌شد. از طرف دیگر این اصل و وجود تفاسیر متعدد از آن مانع حضور بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری آن در اقتصاد کشور می‌شد.» دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، شروع بازنگری در اصل ۴۴ قانون اساسی را اینگونه بیان می‌کند: «در اوایل کار این موضوع مطرح شد که اصل ۴۴ را بازتفسیر کنیم، به نحوی که امکان سرمایه‌گذاری افزایش پیدا کند. به این ترتیب بازتعریف اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفت، به گونه‌ای که صنایع بزرگ مشمول اصل ۴۴ نشوند.

جنگالی‌ترین دید هم این بود که همه‌پرسی برگزار شود تا اصل ۴۴ تغییر کند ولی راه دیگری هم وجود داشت که فعال شدن بخش غیردولتی را سرعت بخشد. ضمن اینکه دولت، اصل ۴۴ را بازتعریف کرده بود اما نتیجه قابل توجهی در بر نداشت. در نهایت دیدیم که تفسیر این اصل، وظیفه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست بلکه وظیفه شورای نگهبان است. شورای نگهبان هم تفسیرهایی کرده بود که شاید راه‌های باریکی برای حضور بخش غیردولتی فراهم می‌کرد. در نهایت به این نتیجه رسیدیم که باید وارد کار سیاستگذاری شویم.

در مورد همه‌پرسی هم بحث زیادی شد اما به این نتیجه رسیدیم که وقتی

سهام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران توسط سازمان خصوصی سازی به ارزش ۲۵ هزار میلیارد تومان آماده ورود به بورس است

نهادهای غیردولتی واگذار کند و چگونگی این واگذاری نیز در این ابلاغیه مشخص شده است.

اصل ۴۴ و رویدادها

مهم ترین اهداف ابلاغ بندج سیاست های کلی اصل ۴۴ به این شرح اعلام شده است:

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه ها به سیاستگذاری و هدایت و نظارت
- توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آنها برای رقابت کالاها در بازارهای بین المللی
- آماده سازی بنگاه های داخلی برای روبه رویی هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند
- توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص
- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی
- جهت گیری خصوصی سازی در جهت افزایش کارایی و رقابت پذیری و گسترش مالکیت عمومی

همچنین صنایع مشمول این سیاست تا سقف ۸۰ درصد سهام بنگاه های دولتی، شامل این صنایع است:

- ۱- بنگاه های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند به جز شرکت ملی نفت ایران و شرکت های استخراج و تولید نفت خام و گاز
- ۲- بانک های دولتی به جز بانک مرکزی، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات
- ۳- شرکت های بیمه دولتی به جز بیمه مرکزی و بیمه ایران
- ۴- شرکت های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی
- ۵- بنگاه های تامین نیرو به جز شبکه های اصلی انتقال برق
- ۶- بنگاه های پستی و مخابراتی به جز شبکه های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی
- ۷- صنایع وابسته به نیروهای مسلح به جز تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا

این سیاست ها که در واقع مانیفست خصوصی سازی ایران محسوب می شود در حالی ابلاغ شد که کشور تجربه تقریباً نیمه شکست خورده خصوصی سازی دهه هفتاد را در انبان داشت و این بار برای جبران برخی از آن کسری ها، برای سازمان خصوصی سازی به عنوان مجری عملیاتی این سیاست ها، مهم ترین ساز و کاری که در نظر گرفته شده است، واگذاری شرکت ها از طریق بورس اوراق بهادار است.

همچنین با توجه به طرح دولت نهم برای تحقق عدالت اجتماعی، مقام رهبری در نامه ای به رییس جمهور، اعطای سهام عدالت را مجاز برشمردند. گفتنی است سازمان خصوصی سازی، واجدین شرایط دریافت سهام عدالت را حدود ۱۴ میلیون نفر برآورد کرده است.

پس از ابلاغ این سیاست ها تحرکات گسترده ای از سوی نهاد های مرتبط و ذی نفعان اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی و حتی بین المللی آغاز شد چرا که این اصلاحات تاثیر مستقیمی در روند پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی خواهد داشت.

نخستین انعکاس این موضوع نیز در گفت و گوی محمد نهاوندیان رییس مرکز ملی مطالعات جهانی شدن با ایسنا در تاریخ ۱۰ مردادماه آشکار شد که ابراز داشت: گزارش رژیم تجاری ایران برای پیوستن به سازمان جهانی تجارت بر مبنای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم می شود.

در بخش خصوصی، فعالیت ها از اتاق بازرگانی آغاز شد. این اتاق به محض ابلاغ این سیاست ها با برقراری ارتباط نزدیک تر با مسئولان دولتی، رایزنی ها و چانه زنی های خود را برای چگونگی مشارکت در این فرایند آغاز کرد.

مهم ترین اقدام این اتاق در این مدت، تاسیس شرکت سرمایه گذاری با سرمایه ۱۲۰ میلیون دلاری بود. خاموشی رییس اتاق بازرگانی در نشستی که برای آماده سازی بخش خصوصی برگزار شده بود، برای اجرایی کردن اصل ۴۴ در همین ارتباط گفته است: پس از پذیره نویسی این شرکت، ما به تدریج ۶۰ درصد سهام آن را وارد بورس خواهیم کرد.^۴

اعضای اتاق بازرگانی با وجود نارضایتی از نحوه برخورد دولت، سعی کردند فعالیت خود را حتی به شهرستان ها گسترش دهند و این شرکت های سرمایه گذاری را برای استفاده از فرصت ایجاد شده در شهرستان ها نیز تاسیس کنند.

گفتنی است ایرانیان خارج از کشور نیز برای مشارکت در این فرایند ابراز تمایل کرده اند و سلیمی عضو انجمن سرمایه گذاری های خارجی اتاق بازرگانی ایران در یکی از مراسم اتاق بازرگانی که با حضور رییس مجلس برگزار شده بود، این علاقه مندی را به شرط اصلاح قوانین سرمایه گذاری مانند مالیات و تامین اجتماعی اعلام کرده است.

در بخش دولتی نیز در هر سه قوه جنب و جوش محسوسی ایجاد شده است چرا که در پایان ابلاغیه یاد شده تصریح شده است که دولت موظف است نقش حاکمیتی و نظارتی خود را با قوت دنبال کند.

در بخش قوه مجریه بیش از هر چیز سازمان خصوصی سازی مسئول است. در همین ارتباط مدیر عامل سازمان خصوصی سازی اولین اقدام اجرایی این سازمان را برای تحقق سیاست های اصل ۴۴، بازگشایی نهاد ۳۰ شرکت در بورس برشمرد.

غلامرضا حیدری کرد زنگنه در همین زمینه در گفت و گو با خبرنگاری مهر در

اصل ۴۴ قانون اساسی که باید در جهت توسعه و رشد اقتصادی کشور عمل می‌کند، به مانعی برای بسیج همه منابع ملی در اقتصاد تبدیل شده بود و مانع رشد بخش خصوصی و غیردولتی و پویایی و تحرک اقتصاد ایران می‌شد. از طرف دیگر این اصل و وجود تفاسیر متعدد از آن مانع حضور بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری آن در اقتصاد کشور می‌شد

در مجلس شورای اسلامی کمیسیون ویژه اصل ۴۴ با عضویت ده نماینده از جمله نایب رییس مجلس و سایر اعضای هیئت‌رییسه تشکیل شده است.^۶ این کمیسیون هم اکنون یکی از فعال‌ترین نهادها در زمینه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ است و نشست‌های متعددی را با مسئولان اقتصادی دولت برای اجرای هرچه بهتر این مهم برگزار می‌کند.

مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان رکن سیاست‌گذاری همچنان در جایگاه سیاست‌گذار، ناظر و پیگیری‌کننده موضوع در ابعاد کلان، دارای نقش کلیدی است و به همین دلیل در ماه‌های اخیر اهداف خود را با قوت بیشتری پیگیری کرده است. برگزاری جلسات متعدد با دولت و مجلس و همچنین تقویت بسترهای کارشناسی و علمی از مهم‌ترین اقدامات مجمع تشخیص مصلحت نظام محسوب می‌شود.

آخرین اقدامی که این مجمع در دستور کار خود قرار داده است، برگزاری همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که قرار است با مشارکت و حضور فعال کارشناسان و استادان به منظور مرور این مهم و راهکارهای پیش روی کشور برای تحقق این اهداف در آذرماه سال جاری در تهران برگزار شود. آنچه مسلم است، تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ فرایندی فراتر از خصوصی سازی محسوب می‌شود و در تحولات آینده اقتصاد کشور نقش اساسی دارد. مسیر پیش رو، خصوصی سازی، واگذاری سهام عدالت و فروش سرمایه‌های ملی، نکته مهمی است که مشارکت همگان را می‌طلبد. خصوصی سازی در کشور می‌تواند نقش شمشیر دو لبه را ایفا کند که در صورت اجرای مناسب می‌تواند فضای اقتصادی کشور را منعطف‌تر و زمینه‌های حضور کشور در تعاملات اقتصادی را فراهم آورد و نقایص اجرای آن نیز می‌تواند سرمایه‌های ملی را به باد دهد. ■

مردادماه تصریح کرد: در حال حاضر خرید ۴۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی به وسیله مردم به عنوان اولین اقدام در این زمینه آغاز شده است.

وی معتقد است، پس از تاسیس شرکت سرمایه‌گذاری و شرکت‌های تعاونی شهرستانی، سازمان خصوصی سازی به طور عملیاتی وارد کار و واگذاری‌ها خواهد شد.

آنچه در روند واگذاری سهام شرکت‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد، همکاری تنگاتنگ سازمان بورس اوراق بهادار و سازمان خصوصی سازی است چراکه بارسنگین این تحول بزرگ بیش از هر چیز بر عهده این دو نهاد گذاشته شده است.

عقدایی، معاون سازمان خصوصی سازی در ارتباط با تعامل این دو نهاد، ضمن تأکید بر برگزاری جلسات مشترک بین دو سازمان، آخرین روند اجرای کار را اینگونه ارزیابی کرده است: اولویت اول برای ورود به بورس، سازمان گسترش و نوسازی صنایع، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان و شرکت کشتیرانی است که شرایط پذیرش آنها برای ورود به بورس بهتر از سایر شرکت‌هاست.

او ادامه داد: ۲۰ درصد از سهام شرکت‌ها دولتی می‌ماند و از ۸۰ درصد باقی‌مانده، ۴۰ درصد در قالب سهام عدالت و پنج درصد در قالب سهام ترجیحی به مدیران و کارکنان این شرکت‌ها واگذار می‌شود. بقیه سهام نیز در بورس عرضه و یا به صورت بلوک به بخش خصوصی واگذار خواهد شد.

بر اساس آخرین اخبار، سهام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران توسط سازمان خصوصی سازی به ارزش ۲۵ هزار میلیارد تومان آماده ورود به بورس است، در حالی که بورس اوراق بهادار تهران با ایرادی که به اساسنامه این سازمان وارد می‌داند، از پذیرش این سازمان در بورس اوراق بهادار خودداری می‌کند و معتقد است که پیش از ورود سهام این سازمان به بازار بورس، باید اساسنامه آن اصلاح شود.

در این شرایط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به عنوان یکی از مهم‌ترین پایگاه‌های صنعتی کشور، پیش از هر سازمان دیگری خود را آماده ورود به شرایط نوین کرده است اما اختلافات سازمان خصوصی سازی، بورس اوراق بهادار تهران و این سازمان، این فرایند را به تعویق انداخته است.^۵

اگر برای بخش اجرایی خصوصی سازی، دو نهاد را بیش از هر سازمان دیگری موثر بدانیم، پس از سازمان خصوصی سازی به بورس اوراق بهادار می‌رسیم که در این فرایند دارای نقش کلیدی است. یکی از مسایل پیش روی بورس، ساختار این سازمان است؛ مساله‌ای که بارها و بارها دبیرکل سازمان بورس اوراق بهادار را در معرض پرسش کارشناسان اقتصادی قرار داده است.

کارشناسان معتقدند سازمان بورس اوراق بهادار که تاکنون تنها پذیرای حدود سه میلیون نفر از پایتخت‌نشینان بوده است چگونه قرار است تا چند سال آینده در پهنای ایران، میزبان حداقل ۲۰ میلیون سهام‌دار شود. در پاسخ به این نگرانی، این سازمان نیز اقداماتی را برای نظام‌مند کردن شبکه اطلاع‌رسانی، شفاف سازی فعالیت‌ها و یک دست کردن سطح دسترسی افراد به اطلاعات برای جلوگیری از زان‌ت اطلاعاتی پیش بینی کرده است که در عمل باید کارآمدی آن نشان داده شود.

در قوه مقننه نیز مسایل در سطح کلان تری دنبال می‌شود چنانچه در شهر یورماه

۱. اقتصاد دولتی را مرده بدانیم؛ گفتگو با محسن رضایی، دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، دنیای اقتصادی ۸۵/۵/۱۴
 ۲. www.mojnews.com
 ۳. ابرار اقتصادی، ۸۵/۵/۲۱، ص ۳
 ۴. دنیای اقتصاد، ۸۵/۵/۱۴، ص ۱
 ۵. همشهری، ۸۵/۷/۵، صفحه ۱
 ۶. ابرار اقتصادی، ۸۵/۶/۱، ص ۲