



بررسی تحلیلی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوقی ایران

ملیکا کفاش^۱

محمد صادقی^۲

تاریخ دریافت: ۹۷/۱۲/۱۱

تاریخ پذیرش: ۹۸/۲/۲۹

چکیده

در این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی تضمینات آزادی اقتصادی در حقوق داخلی با تحلیل و بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قوانین اول تا ششم توسعه پرداخته شده است. با ابتنا بر نتایج بدست آمده این پژوهش در بخش حاکمیت قانون، قوانین آزادی اقتصادی ناکارآمد بوده و نیازمند وضع قوانین کارآمد و متناسب می‌باشند. در حوزه سیاست‌های رقابتی، بدفهمی‌ها و برداشت‌های نادرستی که از مفهوم خصوصی‌سازی شده است نشان می‌دهد که ابهاماتی در این قانون وجود دارد که نیازمند اصلاح و تدقیق می‌باشد. در بخش تضمین حقوق مالکیت، علیرغم توجه و احترام به موضوع مالکیت، به علت مسکوت ماندن مساله سلب مالکیت به منظور حفظ منافع عمومی در قانون مذکور، این ابهام ایجاد شده است که در قانون اساسی ایران، امکان سلب مالکیت بدون پرداخت غرامت وجود دارد. همچنین برای مشخص شدن چارچوب سلب مالکیت برای منافع عمومی، اصل ۲۲ نیازمند به اصلاح است.

واژگان کلیدی: آزادی اقتصادی، تضمینات آزادی اقتصادی، اصل ۴۴، قوانین برنامه توسعه، سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، رایانامه: melika_kafash@yahoo.com (نویسنده‌مسئول)

۲- استادیار گروه حقوق و عضو هیات علمی دانشگاه هرمزگان، رایانامه: yahoo.com@mrs۴۲۷۲

۱- مقدمه:

اساساً در ادبیات علوم اجتماعی مشهور است که آزادی بیشتر، توانائی مردم در کمک به خودشان و نیز در تأثیرگذاری بر جهان را افزایش می‌دهد و این امور در فرآیند توسعه محوریت دارد (سن، ۱۳۸۰، ۵۶). موفق‌ترین کشورهای در حال توسعه، به ویژه کشورهایی که در شرق آسیا قرار دارند، اگرچه اقتصادشان را به روی خارج باز کرده‌اند، اما این کار به آرامی و مرحله‌ای انجام شده است. این کشورها از [مواهب] جهانی سازی استفاده کردند و صادراتشان را بالا بردند و در نتیجه به رشد سریع‌تری هم دست یافتند. اما موانع حمایتی را با دقت و منظم و مرحله‌ای و تنها وقتی مشاغل جدید ایجاد شدند، برداشتند. ابتدا مطمئن شدند که سرمایه برای ایجاد بنگاه‌ها و مشاغل تازه در دسترس است و حتی در تشویق بنگاه‌های جدید نقش کارفرمایی برای خود پذیرفتند (استیگلیتز، ۲۰۰۱، ۸۷). از سوی دیگر مفهوم 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 (سامتی، ۱۳۸۵، ۲۵).

آزادی اقتصادی جز آن دسته از آزادی‌هایی است که تأمین آن نیازمند سطحی از دخالت دولت می‌باشد. در واقع 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. در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قوانین اول تا ششم توسعه، به بررسی تضمینات آزادی اقتصادی در بستر موازین بین‌المللی و نظام حقوق داخلی ایران پرداخته شده است. در این مقاله، تضمینات آزادی اقتصادی به سه بخش تقسیم شده است: حاکمیت قانون، سیاست‌های رقابتی، تضمین حقوق مالکیت. در سه بخش مذکور در زمینه تضمینات آزادی اقتصادی، نظام حقوقی ایران با چالش‌های متعددی مواجه است. در بخش حاکمیت قانون، مشکل به فقدان حاکمیت قانون برمی‌گردد. حاکمیت قانون به این معناست که قوانین، شفاف و قابل پیش‌بینی باشند و به نحوی برابر بر همگان بدون توجه به درجه نفوذ و قدرت سیاسی و اقتصادی اشخاص اعمال شوند. علاوه بر این بدون نظام اداری قوی و سالم، مقررات و اجرای آن به درستی صورت نمی‌گیرد و بنگاه‌های اقتصادی به سختی و با هزینه زیاد قادر به فعالیت هستند (مالمیری ۱۳۹۶، ۷۰). از آنجا که توجه به مسائل اقتصادی در برنامه‌های توسعه، یکی از الزامات سیاست‌های برنامه توسعه به شمار می‌آید، در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه به این مسائل نیز پرداخته شده است. در قانون برنامه اول توسعه اگرچه برنامه‌های متنوعی برای بخش‌های مختلف اقتصاد پیش‌بینی شده بود، لیکن موضوع کاهش تصدی دولت و خصوصی سازی با کمترین توجه مواجه شده بود. (غنی‌نژاد، ۱۳۹۱، ۱۹۰). اما قانون برنامه دوم از لحاظ ساختاری تفاوت چندانی با برنامه اول نداشت ولی از لحاظ ماهیت مبتنی بر آزادی اقتصادی و خصوصی سازی بود و سیاست اصلاح نظام قیمت‌ها و نظام ارزی «شناور مدیریت شده» را در پیش گرفت. رویکرد قانون چهارم توسعه به موضوع خصوصی



سازی به طور جامع تر و علمی تر نگریسته شده بود. در قانون برنامه پنجم، معین شده بود که نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین شود و در نهایت در قانون ششم توسعه در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر فعال سازی منابع مالی و همچنین اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، تصمیم بر اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات و همچنان نظام ارزی کشور «شناور مدیریت شده» تعیین شد. به نظر می‌رسد مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم پوشانی و تناقض و گاه با خلاهای قانونی مواجه‌اند. (قاسمی وزمانی، ۱۳۹۰، ۶). همچنین، ضعف شدید ساز و کار نظارتی در این زمینه وجود دارد. با وجود اینکه دستگاه‌های نظارتی در سطوح مختلف مانند سطح کلان، مانند مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت و برنامه ریزی، سطح قوانین مانند مجلس شورای اسلامی، سطح بودجه مانند دیوان محاسبات کشور، سطح مقررات مانند سازمان بازرسی کل کشور، متأسفانه فرایند نظارت بر اجرای قوانین برنامه غیرشفاف، بی موقع و فاقد اثربخشی است. باتوجه به فقدان شاخص‌های قابل ارزیابی در برنامه (کلی نویسی) و مشخص نکردن مسول اجرا و عواقب کوتاهی مسول دستگاه، می‌توان گفت قوانین برنامه در ایران از هیچ ضمانت اجرایی برخوردار نیستند. (خاندوزی، ۱۳۸۹، ۱۲۱). در حوزه سیاست‌های رقابتی از جمله خصوصی سازی، بی توجهی به مفهوم خصوصی سازی، بدفهمی‌های زیان باری را به وجود آورده است. یک وجه این بدفهمی از این مسله این است که به صرف واگذار کردن مالکیت‌های دولتی به بخش خصوصی، معضل اقتصادهای دولتی برطرف نمی‌شود و مشکل در وجه دیگر ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی نهفته است که به مداخله ساز و کار بازارها بر می‌گردد. (غنی نژاد، ۱۳۹۱، ۱۹۳) اما وجه دیگر از بدفهمی در باره این مفهوم به اهداف انتقال مالکیت از دولتی به خصوصی مربوط می‌شود. از طرف دیگر نبود قانونی جامع در مورد خصوصی سازی، بیش از پیش بر مشکلات موجود در این زمینه افزوده است. در زمینه حقوق مالکیت، حمایت قوی و مؤثر از این حقوق، زیرساخت اساسی سرمایه گذاری است و حقوق مالکیت تأثیر اصلی و اساسی بر کارآیی و رقابت پذیری دارد که از این مسیر تأثیر عمده ای بر رشد اقتصادی می‌گذارد. (اسلامی، فرومند، ۱۳۹۳، ۲۰۶). درواقع اگر به دنبال افزایش سرمایه گذاری هستیم باید به مقوله تثبیت و ثبات و احترام به حقوق مالکیت به ویژه بخش خصوصی، توجه خاصی داشت و از حق مالکیت آن‌ها به خوبی حفاظت کرد. (انصافی آذر، ۱۳۸۹، ۸۸) در راستای اهمیت موضوع مذکور، اصول ۲۲ و ۴۴ و ۴۶ قانون اساسی به مالکیت و تضمین آن پرداخته آ نحوه نگارش اصل ۲۲ قانون اساسی و تفاسیر ناروای وارده بر اصل مذکور و عدم پیش بینی 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. (امینی، ۱۳۹۶، ۱۸۲). مقاله حاضر در بخش اول به مبانی نظری در بخش دوم به بررسی تضمینات آزادی اقتصادی در بستر موازین بین المللی و در بخش سوم به بررسی این تضمینات در نظام حقوقی ایران و چالش‌ها و کاستی‌های آن در قوانین ایران می‌پردازد.

۲- مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۲-۱- آزادی اقتصادی

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 مصرف کالا و خدمات است. در محاسبه این شاخص، از متغیرهای زیر استفاده می‌شود: سیاست‌های تجاری؛ بار مالی دولت؛ دخالت دولت در اقتصاد؛ سیاست‌های پولی، جریان سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی، بانکداری و بازارهای مالی، دستمزدها و قیمت‌ها، حق مالکیت، مقررات، فعالیت‌های بازار غیررسمی. و علاوه بر متغیرهای قابل سنجش یاد شده، متغیرهای نهادی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند: فساد در سیستم قضایی، گمرکات و دیوان‌سالاری دولتی، محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای، قانون‌گرایی و قانون‌مندی، مقررات محدود کننده دولتی بر تجارت، محدودیت‌های اعمال شده بر بانک‌ها، مقررات مربوط به بازار کار، فعالیت‌های بازار غیررسمی. (اسلامی، فرومند، ۱۳۹۳، ۸۰). 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. (Chase-Dunn, C, ۱۹۹۲، ۹۸) 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.

۲-۲- پیشینه پژوهش:

امعان نظر در آثاری که در حوزه آزادی اقتصادی و تضمینات حقوقی نشان می‌دهد که تمامی این آثار بر ارتباط وثیق بین آزادی اقتصادی و تضمین‌های اقدام شده از سوی دولت تاکید شده است. به طور مثال اندرو لینبرگ در پژوهش خود تلاش دارد تا ارتباط بین سه متغیر را بررسی کند و در نهایت به این نتیجه دست میابد که بین آزادی‌های مدنی، حقوق سیاسی، آزادی اقتصادی همبستگی قوی وجود دارد چراکه آزادی سیاسی، آزادی اقتصادی را افزایش می‌دهد. (لیندبرگ، ۲۰۱۳). همچنین وولکات تلاش کرده است تا پیامدهای آزادی اقتصادی بر جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی را از طریق شاخص‌های آزادی اقتصادی که سالانه توسط موسسه فریزر اعلام و تعیین می‌شود را بررسی کند. نتایج این بررسی نشان داد که بهبود شاخص‌های آزادی اقتصادی و زیرمجموعه‌های آن، منجر به افزایش سرمایه گذاری مستقیم خارجی می‌شود. (وولکات، ۲۰۱۷). فرشاد مؤمنی نیز در کتاب عدالت اجتماعی، آزادی و توسعه در ایران امروز به این نتیجه رسیده راه نجات اقتصاد ایران در فوری‌ترین سطح، تمهید شرایطی است برای اینکه کشور را از این خطر فزاینده دورباطل رکود تورمی اقتصاد خارج کرد و مهم‌ترین عنصر برای امکان پذیر کردن این مساله اجتناب از سیاست‌های ثبات زدا در سطح کلان اقتصادی می‌داند (مؤمنی، ۱۳۸۹). در پژوهش نویسندگان به تبیین موضوع تأثیر خصوصی سازی بر توسعه حقوق بشر پرداخته‌اند و در این راستا اهداف و روش‌های خصوصی سازی در ایران را بررسی کرده و به این نتیجه رسیده که اقدامات انجام گرفته



برای خصوصی سازی تنها در صورت همراهی با سازوکارهای حقوق بشری نظیر، مشارکت گسترده مردم، مبارزه با فساد، چرخش آزاد اطلاعات، ثمربخش خواهد بود. (اسلامی و فرومند، ۱۳۹۳). علیرغم اینکه این آثار به جهت فرمی و محتوایی از قرابت زیادی با پژوهش حاضر برخوردار هستند، اما کمتر به موضوع تضمینات آزادی اقتصادی از چشم انداز حقوقی پرداخته است و تلاش می کند تا خلأ پژوهشی در این حوزه را برطرف نماید و تلاش کرده است تا بررسی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوقی ایران را مورد واکاوی قرار داده است.

۳- تضمینات آزادی اقتصادی و کاستی های آن در حقوق داخلی

یکی از حقوق بنیادین بشر، آزادسازی حقوق اقتصادی می باشد. سلطه تفکر دولت گرا در جامعه ما باعث شده است که اقدامی مانند غیردولتی کردن اقتصاد؛ به عنوان گرهی است که باید به دست دولت و مقررات گذاری 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 به طور جدی صورت گرفته باشد (غنی نژاد، ۱۳۹۱، ۱۸۸). آزادسازی فرآیند رها کردن بازیکنان اقتصادی از قید و بندهایی است که دیوان سالاری حکومتی در سطوح مختلف جامعه در برابر آزادی رقابت در جامعه ایجاد کرده است. در ادامه تضمینات آزادی اقتصادی و کاستی های آن در حقوق داخلی بررسی می شود.

۳-۱- اصل حاکمیت قانون:

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 می کند و صلاحیت او را قانون معین می کند. (شوالیه، ۱۳۷۸، ۱۷) ولی از طرف دیگر، خود دولت قانون مدار، مکانیزم هایی جهت تضمین حقوق بنیادین فردی ایجاد کرده است و از اساسی ترین مبانی دولت قانون مدار؛ تحدید قدرت و تضمین آزادی های اساسی و بطور کلی حقوق بنیادین فرد می باشد. (امیرارجمند، ۱۳۸۰، ۷۹). این خود از یک واقعیت اجتماعی و فلسفی برخوردار است که از آنجایی که حقوق بنیادین از حقوق ذاتی انسان و جزء لاینفک وجود انسان ها و از خصائص عالی انسانی است. پس در درجه اول دولت برای فرد است. اگر دولتی وجود دارد، برای ایجاد محیطی امن برای افراد است. پس دولت پاسخگوی عکس العمل طبیعی انسان در برابر فشارهای وارده اجتماعی می باشد که نظریه خالص حقوقی را بیان می کند و می گوید که انسان تحت فشار جامعه قرار دارد و دولت موظف است فشار را از روی مردم بردارد تا آزادی ها متظاهر شود. اینجاست که دولت خدمتگزار مردم؛ برای تضمین آزادی است پس دولت برای مردم و آزادی برای مردم. پس آزادی فوق دولت، و اینجاست که مفهومی از دولت قانون مدار متظاهر می شود که بتواند با تحدید قدرت حقوق بنیادین را تضمین کند. (هاشمی، ۱۳۸۴، ۱۳۱) اینجاست که ما اصل حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا را از مبانی و بنیان های قانون اساسی مدرن جهت تضمین حقوق بنیادین و از مکانیزم های تضمین حقوق بنیادین می دانیم.

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 آن را از طرف افراد و سازمان‌های عمومی تأمین و تضمین کند. به تجربه ثابت شده است مادام که یک قاعده حقوقی همراه با ضمانت اجرایی قوی و مؤثر نباشد، صرف تأیید و اعلام آن از لحاظ حقوقی امری بیهوده و بی‌اثر خواهد بود از این رو در یک رژیم آزاد و دموکراتیک، قانون اساسی تنها به اعلام آزادی‌ها و حقوق شهروندان اکتفا نمی‌کند بلکه می‌کوشد تا آنجا که ممکن است مکانیسم اجرایی آن را نیز معین کند. (چراغی، ۱۳۸۲، ۸۰) در مورد آزادی‌ها و حقوق بنیادین شهروندان، دو نوع ضمانت اجرا معرفی شده است. ضمانت اجرای رسمی و غیررسمی، ضمانت اجراهای رسمی و سازمان‌یافته، ضمانت اجراهایی اند که قانون‌گذار آن‌ها را رسماً پیش‌بینی و سازمان داده است. و ضمانت اجراهای غیررسمی و سازمان‌نیافته، 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 (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷، ۲۳۳). 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 و ۱۰ سیاست‌های کلان برنامه به ایجاد و حراست از فضای رقابتی در صادرات، واردات، تولید و توزیع پرداخت. بند ۶ فصل اول قانون برنامه دوم توسعه در صدکاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمان‌ها، مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی بود. و در راستای این هدف در تبصره ۳۹ فصل (۲) به تقلیل تصدی دولتی صریحاً اشاره شد. 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 خط مشی‌های مشخص تری 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. طرق واگذاری، سازماندهی، تبیین، سیاست‌گذاری، برنامه ریزی، اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین نامه ملی و معاملاتی، تصویب آیین نامه استخدامی شرکت‌های دولتی، اداره شرکت‌ها در قالب شرکت‌های مادر تخصصی، تصدی‌گری، تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، سیاست‌گذاری و هدایت و کنترل مورد توجه مسئولان قرار داشت. 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، نهادهای 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 خصوصی سازی را تأسیس نماید.

تأسیس دیگر صورت گرفته در فصل سوم این قانون، عبارت از هیات داوری است. به طور دقیق تر، ماده (۲۰) این قانون مسئولیت رسیدگی، اظهار نظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت حقیقی و

حقوقی از هر یک از تصمیمات در امر واگذاری در صلاحیت هیات داوری قرار گرفت. 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 تصدی گری دولت، تقویت تعاونی‌ها و بخش خصوصی و همچنین ارتقای عدالت اجتماعی مطرح 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، تاکید 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 وسیع تر از «مبارزه با انحصار» می‌باشد، قرار می‌گرفت

قانون برنامه پنجم توسعه را می‌توان به عنوان اولین برنامه مصوب پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاست‌ها دانست. در این قانون بحث مشارکت گیری با تأسیس شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در ماده ۷۵ و کمیته موضوع ماده ۷۶ این قانون پیگیری شده است. در شورای گفتگو که به ریاست وزیر اقتصاد و دبیری رییس اتاق بازرگانی تشکیل می‌شود، مسائل اقتصادی به ویژه مسائل پیش روی بخش خصوصی به بحث و تبادل نظر گذارده می‌شود. یکی از مهم‌ترین بندهای قانون برنامه ششم، تاکید بر افزایش صادرات و رسیدن به چشم انداز ۱۴۰۴ است. تاکید بر اصول کلی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم که از سوی رهبر انقلاب ابلاغ شده است، بر صادرات غیرنفتی و محصولات فرآوری شده در این حوزه، باعث شده تا برنامه ششم بر روی این موضوع متمرکز شده و صادرات غیرنفتی را در اولویت قرار دهد. یکی از مشکلاتی که قوانین برنامه‌های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده‌اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه ریزی در مراحل تدوین و اجرای آن‌ها بوده این شرایط که بعضاً تحت عناوینی چون «شروط صفر برنامه» یا «پیش نیازهای برنامه ریزی» 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. علاوه بر این، جهت گیری‌ها و رهنمودهای سیاسی معمولاً بر سیاست‌ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه سایه انداخته و آن را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. 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 پیش بینی 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 نشان دهنده عدم پای بندی آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان مدت پنج ساله کشور است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۱). 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... سازوکار نظارتی دایمی برای نظارت معنادار و توسعه ای 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 بیت المال را نشان می‌دهد با بی توجهی نمایندگان روبه رو می‌شود. (قاسمی و زمانی، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۷). از سوی دیگر روندهای نظارتی مجلس نیز همچون سؤال و تذکر و استیضاح، گرفتار مشکلات ساختاری زیادی است که کارایی آن را کاهش داده است.

۳-۱-۱- اصل ۴۴ قانون اساسی:

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. بدین 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. (نجفی‌خواه، ۱۳۹۵، ۱۱۶). 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- به موجب ذیل اصل ۴۴، مالکیت در هریک از سه بخش دولتی، تعاونی، خصوصی باید با اصول دیگر فصل چهارم قانون اساسی سازگار باشد.

۱- 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، در 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...» تاکید 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.

۲- 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.

۲- 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. بدین ترتیب، چنانچه ادامه مالکیت دولت در بخشی از موارد مندرج در صدر اصل ۴۴؛ مانع توسع و رشد اقتصادی کشور باشد، مطابق ذیل اصل مذکور در مورد ادامه چنین مالکیتی با باید تجدیدنظر صورت پذیرد. به همین



دلیل است که قانونگذار تاکید نموده است «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می کند».

۳- به هر صورت آن چیزی که از اصل ۴۴ قانون اساسی از نظر شاخص تمایز بین بخش عمومی و خصوصی می توان بهره برد که استفاده توأمان از دو شاخص وظیفه‌ای و مالکیتی می باشد، نظر به آن چه که در باب حدود مالکیت در سه قسمت دولتی، خصوصی و تعاونی ذکر شد، واگذاری بنگاه‌ها به بخش عمومی غیردولتی تغایرتی با اصل ۴۴ قانون اساسی ندارد، ولی خصوصی سازی تلقی نمودن این واگذاری‌ها ابهام آفرین و محل اشکال است. زیرا این بنگاه‌ها هر چند به بخش عمومی غیردولتی واگذار می شوند، لکن از نظر اصل ۴۴ که ملاک تعریف بخش دولتی را «مالکیت عمومی» و نه مالکیت دولتی قرار داده است، پس از واگذاری هر یک از این بنگاه‌ها، بنگاهی عمومی است که از مقررات بخش خصوصی تبعیت می کند

۳-۱-۲- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴:

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می توان نقطه عطفی در راستای تغییر نهادی اقتصاد کشور به منظور توسعه و ارتقای نظم بازار در نظام اقتصادی کشور تلقی نمود که برای برنامه ریزان اقتصادی کشور فرصتی فراهم آورد تا از این طریق بار سنگین فعالیت‌های تصدی گرایانه دولت کاهش یابد و دولت برای ایفای نقش سیاست‌گذاری و هدایت گری فرصت مناسبی بدست آورد. همچنین از اصل ۴۴ استنباط می شود که دو ملاک وظایف و مالکیت را می توان ملاک تعریف بخش خصوصی قرار داد. اما در نگاه نخست به نظر می رسد 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 خصوصی سازی تلقی شده است. در حالی که در مواردی که بنگاه‌ها به بخش خصوصی و تعاونی واگذار می شوند، خصوصی سازی به عنوان سیاستی برای کوچک‌سازی بخش دولتی و توسعه بخش خصوصی اتفاق می افتد، ولی در مواردی که بنگاه‌ها به موسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی واگذار می گردد خصوصی سازی به معنای مقررات‌زدایی از فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی محقق می شود (نجفی خواه، ۱۳۹۵، ۱۲۳). علیرغم اینکه در این فرایند مالکیت دولت به مالکیت بخش عمومی غیردولتی تغییر می یابد، ولی در واقع مالکیت به بخش خصوصی و تعاونی موضوع اصل ۴۴ واگذار نشده و هنوز مالکیت عمومی بر این بنگاه‌ها مترتب خواهد بود.

اما قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گامی اساسی در تحول رویکرد اقتصادی کشور بوده که با نگاهی مردم محور به رشد و پیشرفت اقتصادی توجه نموده است و برنامه کاملی برای زمینه سازی حضور بخش خصوصی در اقتصاد ملی محسوب می شود. یکی از جنبه‌های مهم این قانون توجه به مقررات‌زدایی و تسهیل فرآیند سرمایه گذاری در کشور از طریق بخش خصوصی

است. بند (الف) سیاست‌های کلی بر آزادسازی 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. 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 (عباسی، ۱۳۸۸، ۳۵). در الزامات واگذاری سیاست‌های کلی، توجه بخش‌های غیردولتی بر آزادسازی بازار، قیمت و مدیریت تأکید شده است. رفع انحصارات دولتی 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 هست که این مهم نیز در سیاست‌ها دیده شده است. به عبارت دیگر، تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیر دولتی در قلمروهای مجاز، موضوع آیین نامه 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 آیین نامه با موضوعاتی در زمینه تسهیل و تسریع صدور مجوز، ستاد سرمایه‌گذاری و هیات رسیدگی، کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، هیات نظارت بر مقررات‌زایی و تسهیل شرایط صدور و مجوزها، بهبود فضای کسب و کار و مقررات عمومی تنظیم شده است. اما قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با چالش‌هایی روبروست 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 واریزه خزانه بر اساس تکالیف تبصره‌های ۲ و ۳ 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 (دین محمدی، ازدری، ۱۳۹۱، ۸۷)

۳-۱-۳- نواقص قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴:

در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی 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 سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی متمرکز ساختن ضوابط و مقررات مربوط به خصوصی‌سازی در قالب یک قانون و به دنبال آن سرعت بخشیدن در واگذاری در یک دوره بسیار



کوتاه بوده است. اما ایراد امر این جاست 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: تأثیر سلاقی مختلف دستگاه های اجرایی که در سیاست های کلی و قانون اجرای آن اثر منفی بر جای می گذارد و در صورت رضایت دستگاه های اجرایی، در روند خصوصی سازی وقفه ایجاد می کند (پاکدامن، ۱۳۸۸، ۹۸). بر اساس فصل نهم از قانون اجرای سیاست های 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. بر اساس ماده ۵۴ تحت نظر شورای رقابت، موسسه ای دولتی با عنوان مرکز ملی رقابت به فعالیت خواهد پرداخت و نیز بر اساس ماده ۵۹ شورا می تواند تشکیل «نهادهای تنظیم کننده بخشی» را به هیأت وزیران پیشنهاد کند. اینگونه به نظر می رسد. 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 اینگونه به نظر می رسد که اختیارات شورای رقابت فراتر از یک نهاد سیاست گذاری و به شکل یک دستگاه اجرایی با اختیارات قضایی فعالیت خواهد کرد (عباسی، ۱۳۸۸، ۸۰) و بر اساس ماده ۶۱ به اعمال مجازات هایی چون دستور به فسخ قرارداد، دستور به عزل مدیران شرکت ها، دستور به اصلاح اساسنامه شرکت ها، دستور به واگذاری سهام و جریمه نقدی تا یک میلیارد ریال بپردازد و بر اساس ماده ۶۵ جز حکم به جزای نقدی پس از ابلاغ به ذینفع قابل اجرا است تجدید نظرخواهی تأثیری در اجرا نخواهد داشت. لذا این امر می تواند پیش از تجدیدنظر خسارت زیادی به اشخاص ذینفع وارد آورد و با اصل انصاف و قانون آیین دادرسی مدنی در تضاد است. و همین طور بر طبق تبصره ماده ۷۳ شهادت کذب نیز در مجموعه مجازات های قانون مجازات اسلامی قرار می گیرد. لذا در این حکم اصول حقوقی مبنی بر منع اعمال چند مجازات برای یک جرم نادیده انگاشته شده است. در فصل دهم این قانون و در ماده ۹۰ می بحث مهمی در خصوص قیمت ها گنجانده شده است که مقرر می دارد «چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا سایر بنگاه های بخش غیر دولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف نماید، دولت موظف است مابه التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت نماید و یا از بدهی این بنگاه ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید». همانگونه که قابل ملاحظه است این ماده نیز خالی از ایراد نمی باشد به شکلی که مبنای محاسبه قیمت روز باید باشد و نیز تهاثر این طلب شرکت ها از دولت یا بدهی احتمالی مالیاتی به وضوح مشخص نیست.

۳-۲- سیاست‌های رقابتی:

اصطلاح «سیاست رقابتی» مفهوم عام الشمولی دارد (غفاری فارسانی، ۱۳۹۳، ۴۸) و در وسیع‌ترین تعریف شامل تمامی سیاست‌های مرتبط با رقابت در بازار از جمله سیاست تجاری، سیاست تنظیم کننده و سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت برای اصلاح سیاست‌های ضد رقابتی شرکت‌های خصوصی یا عمومی می‌باشد. (خداداد کاشی و شهیکی‌تاش، ۱۳۸۶، ۱۴۳) و در تعریف محدود آن، این اصطلاح جهت پوشش دادن جنبه‌های مذکور یعنی سیاست‌ها و قوانین حاکم بر رفتار ضد رقابتی شرکت‌ها استفاده شده است... سایر اجزای سیاست رقابتی شامل خصوصی سازی شرکت‌های دولتی، مقررات زدایی، قطع اعطای یارانه خاص به شرکت‌ها و کاهش سیاست‌هایی است که علیه محصولات یا تولیدکنندگان خارجی تبعیض قائل می‌شود. قانون رقابت، ابزار اصلی برای پیشبرد سیاست رقابتی است (حسینی و شفیعی، ۱۳۸۶، ۲۴۶) و در کنار ابزار دیگر آن یعنی خصوصی سازی و مقررات زدایی به عنوان مکمل عمل می‌نماید تا مانع از سواستفاده‌های ناشی از آن‌ها گردد. این قانون، مجموعه مقرراتی است که در راستای حداکثر ساختن منافع اجتماعی و ممانعت از رویه‌های ضد رقابتی در اقتصاد، تدوین می‌شود. قانون رقابت به سه گروه از شرایط می‌پردازد:

- ۱- ممانعت از بزرگ شدن بیش از حد بنگاه‌ها در نتیجه ادغام
- ۲- ممانعت از هرگونه سواستفاده از قدرت بازاری
- ۳- ممنوعیت‌های مرتبط با هرگونه تبانی نافی حقوق مصرف کنندگان و سایر تولیدکنندگان در بازار.

در ایران در فصل نهم «قانون اصلاح قانون و 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 هر نوع توافقی را که موضوع یا اثر آن تخریب، محدودیت یا ممانعت از رقابت در بازار باشد، ممنوع اعلام کرده، متفاوت است.

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 عبارت‌اند از «احتکار و استتکاف از معامله، قیمت گذاری تبعیض آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه کننده، فروش یا خرید اجباری، سواستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، محدود کردن قیمت فروش مجدد و کسب غیرمجاز، سواستفاده 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 (کی‌سان دخت، ۱۳۸۷، ۱۱۵). برای مثال طبق بند «۳» ماده ۴۴، تحمیل شرایط تبعیض آمیز 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، مخل رقابت بوده و در هر حال ممنوع است.

از سوی دیگر، از مهم‌ترین ابزارهای سیاست رقابتی، خصوصی سازی است که بوسیله آن سهم دولت از تصدی گری و مدیریت امور تولیدی در مقابل بخش خصوصی کاهش می‌یابد. (غنی نژاد، ۱۳۹۱، ۲۰۳). 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 وسیله ای 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.

اهداف این سیاست‌ها در مقدمه ابلاغیه بیان شده «شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی؛ گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛ ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛ افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی؛ افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛ کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ افزایش سطح عمومی اشتغال؛ تشویق مردم به سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها»، دقت در این متن نشان می‌دهد که هدف نهایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رسیدن به اقتصادی پررونق، با کارایی بالا، رقابت‌پذیر و غیروابسته به دولت است و بنابراین واگذاری شرکت‌های دولتی در درجه اول تدبیر و وسیله است نه هدف نهایی، اگرچه در سایه نیل به اهداف سیاست‌های کلی، وزن دولت در اقتصاد ملی ناگزیر کاهش خواهد یافت. اما اگر واگذاری‌ها به هر دلیلی در خدمت اهداف دیگری باشد توجیهی از منظر رویکرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نخواهد داشت.

۳-۳- تضمین حقوق مالکیت:

عبارت حقوق مالکیت، به حق مالک در استفاده از کالا و دارایی برای مصرف و تولید درآمد اشاره دارد (که به آن حق استفاده نیز اطلاق می‌شود). این حق همچنین شامل حق انتقال به شخص دیگر در قالب فروش، هدیه یا میراث است (که از این به حق انتقال تعبیر می‌شود) (حسینی، ۱۳۹۲، ۷۴). حق مالکیت همچنین به طور 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 برای مثال در یک رابطه اشتغال است (Besley & Ghatak, ۲۰۱۰، ۴۵). 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. درخصوص حیثیت و جان و شغل، این قید ناظر به مواردی است که شخصی بعد از رسیدگی قضایی مشمول مجازات‌هایی چون اعدام یا انفصال از شغل و... می‌شود. در مورد مسکن نیز این قید ناظر به مواردی است که دادستان برای کشف جرم یا اهداف قانونی دیگر، دستور ورود و تفتیش منزل مظنونین را صادر می‌کند اما در مواردی که قانون اجازه تعرض به مال افراد را می‌دهد این اصل می‌توان موجب سوءبرداشت شود.

در واقع تفسیر استثنای اصل ۲۲ قانون اساسی به عنوان اختیار مطلق مجلس در تصویب هر گونه قانون مصادره آمیز، برخلاف فلسفه نگارش قانون اساسی است و به دلیل مغایرت این استثنا با اصل احترام به مالکیت باید آن را تفسیر مضیق نمود و به نظر 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 (ویژه، ۱۳۸۹، ۴۵۰). در کنار اصل ۲۲، اصل ۴۷ قانون اساسی نیز تضمین کننده 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 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. به همین دلیل است که برخی حقوقدانان قید عبارت «نامشروع» در این اصل را «حشو» دانسته‌اند. علاوه بر این ایراد، محدود کردن احترام به «مالکیت شخصی» موجب بروز ابهام شده است، چراکه مشخص نیست منظور از وصف «شخصی» برای مالکیت چیست؟ 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، یکبار 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 بیان کننده 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 مستقلى از موضوع سلب مالکیت برای منافع عمومی رفع ابهام گردد. با توجه به فقدان اصل مستقلى 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 موضوع «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 تأیید 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 مالیکت 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.

۴- نتیجه گیری

۱- به طور کلی ماهیت وجودی چارچوب‌های قانونی به منظور هدفی خاص برای نمودیافتن 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 بی توجه به بافتار اجتماعی و اقتصادی بوده است؛ و معمولاً آنچه در عمل اتفاق افتاده تناسبی با برنامه نداشته است که نمونه ای از این مسئله را در برنامه‌های اول و دوم و سوم توسعه بعد از انقلاب می‌توان دید. غالباً برنامه‌های توسعه فاقد ضمانت اجرای قوی هستند و معمولاً جهت گیری‌های سیاسی بر سیاست‌های این برنامه‌ها تأثیرگذار هستند. 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 ۴۲ ماده 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. از سوی دیگر نگاهی به وضعیت موجود در زمینه خصوصی سازی نشان می‌دهد که خصوصی سازی 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 خصوصی سازی تا کجا ریشه دوانده است.

۳- در باب تضمین حقوق مالکیت، اصول قانون اساسی امنیت مالکیت مردم را تأمین کنند و به نظر می‌رسد در این زمینه از آنجایی که از اصل ۲۲ قانون اساسی تفاسیر نادقیقی می‌شود و در باب سلب مالکیت به جهت منافع عمومی در قانون اساسی سکوت شده است، نیاز به اصلاح ماده ۲۲ و روشن شدن مسئله سلب مالکیت به جهت منافع عمومی در قانون اساسی است.

۵- پیشنهادها:

- ۱- تدوین قانونی جامع در ارتباط با موضوع خصوصی سازی و رفع ایرادات و ابهامات موجود در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برداشت درست و اصولی از مفهوم خصوصی سازی
- ۲- تأسیس نهاد عالی سیاستگذاری با هدف طراحی استراتژی خصوصی سازی و بر اساس الگوبرداری از کشورهای موفق در این زمینه
- ۳- تدوین مکانیسم نظارتی دقیق بر اجرای خصوصی سازی با چارچوب بندی وظایف نهادهای حاکمیتی در این خصوص و نیز ایجاد نهاد عالی نظارت و مدیریت بر روند خصوصی سازی
- ۴- تغییر روند تدوین قوانین توسعه و پیش بینی سازکارهای نظارتی و ضمانت اجرای مناسب برای اجرای بهتر این قوانین

منابع فارسی:

الف- کتب تألیفی:

- ۱- اسلامی، رضا و لادن فرومند، ۱۳۹۲، خصوصی سازی و توسعه حقوق بشر، تهران، انتشارات جنگل.
- ۲- پاکدامن، رضا، «رویکردهای اجرایی و مبانی قانون خصوصی سازی». تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران، چاپ اول،
- ۳- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۵، مجموعه مقالات همایش سیاست ها و مدیریت برنامه های رشد و توسعه در ایران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، جلد دوم، چاپ اول..
- ۴- طباطبایی موتمنی، منوچهر، ۱۳۸۲، «آزادی های عمومی و حقوق بشر»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران،
- ۵- عباسی، منصوره، ۱۳۸۸، چالش ها و الزامات خصوصی سازی و اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- ۶- غنی نژاد، موسی، ۱۳۹۱، آزادسازی و عملکرد اقتصادی، تهران، انتشارات دنیای اقتصاد، چاپ سوم.
- ۷- مالمیری، احمد مرکز، ۱۳۹۴، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها (ویراست دوم)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- ۸- مؤمنی، فرشاد، ۱۳۹۶، عدالت اجتماعی آزادی و توسعه در ایران امروز، تهران، انتشارات نقش و نگار.
- ۹- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۶، حقوق بشر و آزادی های اساسی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.

ب- کتب ترجمه شده:

- ۱- استیگلیتز، جوزف، ۲۰۰۱، جهانی سازی و مسائل آن، ترجمه: حسن گلریز، تهران، نشر نی.



۲- سن، آمارتیا، ۱۳۸۰، توسعه به مثابه آزادی، ترجمه: سید احمد موثقی، تهران، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

۳- شوالیه، ژان ژاک، ۱۳۷۸، دولت قانون مدار، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، تهران، انتشارات دادگستر.

ج- مقالات:

۱- امینی، منصور، ۱۳۹۶، «احترام به حق مالکیت در قانون اساسی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹، ص ۱۸۲.

۲- حسینی، شمس الدین، ۱۳۹۲، «اقتصاد ایران همراه با تحریم»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال یکم، شماره ۲، ص ۷۴.

۳- خاندوزی، احسان، ۱۳۸۸، «ارزیابی شیوه برنامه ریزی توسعه در ایران»، دوفصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۱۰، ص ۱۲۱.

۴- خدادادکاشی فرهاد، شهیکی تاش محمدنبی، 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.

۵- دین محمدی، مصطفی؛ اژدری، علی اصغر؛ الگوسازی عوامل مؤثر بر انحراف و آسیب‌پذیری اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، فصلنامه جستارهای اقتصادی ایران، س ۹، ش ۱۷، بهار و تابستان ۱۳۹۱، ص ۸۷.

۶- سامتی، مرتضی و روح الله شهنازی، ۱۳۸۵، بررسی تأثیرات آزادی اقتصادی بر فساد مالی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال هشتم، شماره ۲۸، ص ۲۵.

۷- شفیعی، افسانه، حسینی، شمس الدینی، ۱۳۸۶، «اثر قانون رقابت بر تسهیل رقابت»، فصلنامه پژوهش‌های بازرگانی، دوره ۲، شماره ۴۵، ص ۲۴۶.

۸- غفاری فارسانی، بهنام؛ صادقی مقدم، محمدحسن، ۱۳۹۰، «روح حقوق رقابت؛ مطالعه تطبیقی در اهداف حقوق رقابت»، مجله حقوقی دادگستری، س ۷۵، شماره ۷۳، بهار، ص ۴۸.

۹- کی سان دخت، گیلدا، ۱۳۸۷، «بررسی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۱۰، ص ۱۱۶-۱۱۵.

۱۰- نجفی خواه، محسن، ۱۳۹۵، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی با تاکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری در ایران»، فصلنامه برنامه و بودجه، س چهارم، ش ۲۱، ص ۱۲۳.

۱۱- 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، تابستان، ش ۲۰، ص ۴۵۰.

د- پایان نامه‌ها

۱- انصافی آذر، بهنام، ۱۳۸۹، حمایت از حقوق مالکیت صنعتی در نظام سرمایه گذاری خارجی با تاکید بر حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد گروه تجارت بین الملل، دانشکده حقوق. دانشگاه شهید بهشتی.

۲- چراغی، ولی الله، ۱۳۸۲، حقوق بنیادین بشر و مکانیزم های تضمین آن در نظام حقوق عمومی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق. دانشگاه شهید بهشتی.

ه- اسناد:

۱- امیرارجمند، اردشیر، ۱۳۸۰، جزوه درسی آزادی‌های اساسی، دانشگاه شهید بهشتی.
۲- قاسمی، محمد؛ زمانی، فاطمه، ۱۳۹۰، «آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

منابع لاتین:

- 1- Besley, Timothy and Ghatak, Maitreesh (2010): Property Rights and Economic Development. The Netherlands: North-Holland,.
- 2- Chase- Dunn, C (1992), Global Formation: Structures of the World Economy, Cambridge, Mass: Blackwell Publishers, p.65.
- 3- Woolckot, Michael (2017): Building State Capability: foreign direct investment, Economic freedom, Harward University Press.