

مقدمه

بعد اقتصادی یکی از ابعاد مهم جامعه انسانی است و مشتمل بر روابطی خاص بین افراد انسانی است. قوانین اساسی که عهده‌دار تنظیم روابط افراد در سطح کلان هستند نسبت به این بعد بی تفاوت نبوده و قواعدی را پیش‌بینی می‌کنند. قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی نیز از این قاعده مستثنا نبوده و فصل چهارم این قانون را به موضوع اقتصاد و امور مالی اختصاص داده است. همچنین به‌طور مشخص در اصل ۴۴، بخش‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را برشمرده و احکام مربوط به محدوده و ضوابط هر یک را پیش‌بینی کرده است. با توجه به اقتضات پیش‌آمده در نظام اقتصادی و ضرورت بازترسیم محدوده بخش‌های اقتصادی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از جانب رهبر انقلاب ابلاغ گردید. قانون‌گذار عادی در این راستا قانون اجرای سیاست‌ها را به تصویب رساند؛ اما وجود مشکلاتی مانع از آن شد که با گذشت ۱۲ سال از تصویب این قانون، اهداف سیاست‌ها محقق شود.

اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را متضمن بخش دولتی، خصوصی و تعاونی می‌داند. با توجه به تغییرات اوضاع و احوال نظام اقتصادی، وزن هر یک از این بخش‌ها تابعی از متغیرهای زمانی است. در زمان تدوین قانون اساسی، با توجه به مشکلات جامعه انقلابی و محدودیت‌های بخش خصوصی، بخش اخیرالذکر آمادگی اینکه عهده‌دار درصد قابل توجهی از وزن نظام اقتصادی باشد را نداشت. از این‌رو قانون‌گذار اساسی در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، حوزه‌های مختلف اقتصادی را دولتی اعلام کرده و بخش‌های دیگر اعم از تعاونی و خصوصی را محدودتر پیش‌بینی کرد؛ اما همین نگرانی در زمان تدوین قانون وجود داشت؛ به این صورت که اصل یادشده باید کشش تغییراتی را داشته باشد که زمان و متغیرهای دیگر در نظام اقتصادی ایجاد می‌کنند. اینکه قانون بتواند در زمان مختلف، خود را با وضعیت اقتصادی سازگار نماید. از این‌رو، هر چند انتقاداتی به نحوه تنظیم اصل وارد است، اصل به‌گونه‌ای تنظیم شد که در ذیل آن ظرفیتی برای سازگاری احکام اساسی با وضعیت اقتصادی فراهم شود. البته در این باره

۹۹ اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را متضمن بخش دولتی، خصوصی و تعاونی می‌داند. با توجه به تغییرات اوضاع و احوال نظام اقتصادی، وزن هر یک از این بخش‌ها تابعی از متغیرهای زمانی است. در زمان تدوین قانون اساسی، با توجه به مشکلات جامعه انقلابی و محدودیت‌های بخش خصوصی، بخش اخیرالذکر آمادگی اینکه عهده‌دار درصد قابل توجهی از وزن نظام اقتصادی باشد را نداشت. ۶۶

دیدگاه‌ها متفاوت است که در ادامه بررسی خواهد شد.

به نظر می‌رسد صدر اصل با توجه به اندیشه حاکم در آن زمان تنظیم شده اما قانون‌گذار اساسی از ضرورت انعطاف قانون یادشده، غافل نبوده است. این حکم در حقیقت ظرفیتی را در ذیل اصل تعبیه کرده که بر اساس آن قانون‌گذار عادی می‌تواند با قانون‌گذاری، پاسخگوی شرایط متغیر زمانی باشد. البته تفاسیر از نسبت صدر و ذیل اصل متفاوت است.

در این رابطه دو دیدگاه وجود دارد: بر اساس دیدگاه اول مفاد صدر اصل ثابت است و قانون‌گذار اساسی به‌موجب ذیل اصل تنها تعیین مصادیق هر یک از موارد صدر اصل را بر عهده قانون‌گذار عادی گذاشته است؛ بنابراین قانون‌گذار عادی برای تغییر محدوده هر یک از بخش‌های نظام اقتصادی تنها می‌تواند از طریق تعیین مصادیق این بخش‌ها اقدام کند.

اما بر اساس دیدگاه دوم، ذیل اصل به صلاحیت قانون‌گذار عادی در تعیین محدوده هر یک از بخش‌ها صراحت دارد و این مرجع می‌تواند ضمن ملاحظه شروط مندرج در اصل محدوده، ضوابط و شرایط هر یک از بخش‌ها را تعیین کند. این شرایط عبارت‌اند از: مطابقت با دیگر اصول فصل یادشده (فصل چهارم)، خارج از محدوده اسلام نبودن، موجب رشد و توسعه اقتصادی بودن و زیان جامعه را در پی نداشتن. همین تفسیر از اصل مبنای وضع مصوباتی در مجلس شد که متضمن واگذاری بنگاه‌های دولتی بوده و شورای نگهبان نیز در مقام رسیدگی

به عدم مغایرت مصوبات یادشده با شرع و قانون اساسی، برخی از این مصوبات را تأیید کرد.^۱ ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از ضرورت‌هایی نشئت می‌گرفت. از جمله این ضرورت‌ها، تعیین سمت‌وسوی اقدامات تقنینی و از طریق آن ایجاد فضای رقابتی بود. دولت یکه‌تاز بازار بوده و بخش‌های دیگر اقتصادی با توجه به تسلط دولت در بازار فرصت خودنمایی و شکوفایی ظرفیت‌ها را نیافتند؛ همچنین سرمایه‌گذاران در این فضا رغبتی برای سرمایه‌گذاری نداشتند. ضرورت دیگر به نحوه مدیریت دولت در این حوزه‌های اقتصادی مربوط می‌شد. توضیح آنکه با توجه به رویه‌های حاکم بر مدیریت دولتی در فضای اقتصادی، بنگاه‌های اقتصادی یادشده کارایی و بهره‌وری مورد انتظار را نداشتند. ضرورت سوم بحث نظارت بود؛ به این ترتیب که در جریان به دوش کشیدن امور تصدی‌گرایانه توسط دولت، کارویژه نظارت عموماً مورد غفلت واقع می‌شد و این خود بروز فساد را در بدنه بنگاه‌های دولتی را در پی داشت.^۲ ضرورت‌های فوق در کنار سایر

۱- منصوریان، مصطفی. شرح مبسوط اصل ۴۴ قانون اساسی، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۶۴، صص ۷۵-۸۰

بر اساس تفاسیر از ذیل اصل ۴۴، دو نوع نگاه نسبت به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود دارد: برخی معتقدند سیاست‌های یادشده به‌نوعی در مفاد قانون اساسی دست برده و آن را خارج از چارچوب قانونی اصل ۱۷۷ مورد بازنگری قرار داده است. برخی دیگر معتقدند این سیاست‌ها در حقیقت از ظرفیت ذیل اصل ۴۴ بهره برده و چارچوب تغییر وزن بخش‌های مختلف اقتصادی را متناسب با اوضاع و احوال روز ترسیم کرده است. به نظر دیدگاه دوم به صواب نزدیک‌تر است. چه پیش از ابلاغ این سیاست‌ها نیز مجلس از ظرفیت ذیل اصل در قوانین توسعه اول تا سوم یا قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به اینترگران و کارگران بهره برده است. به این ترتیب رویه واگذاری بخش‌های دولتی مصرح در صدر اصل تازگی نداشته و سیاست‌های کلی فقط چارچوبی را تعیین کرد که قانون‌گذار را در بهره‌گیری از صلاحیت‌های قانون خود به‌موجب ذیل اصل ۴۴ هدایت می‌کند. برای اطلاعات بیشتر ن‌ک به:

منصوریان، مصطفی، همان، صص ۷۰-۷۱
۲- عطایی، امید و ناداران، الیاس (۱۳۸۹). مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی