



## Operational Mechanism for Fair and Effective Distribution of Opportunities in Development process: Focusing on Principle 44<sup>1</sup>

Fatemeh Ghabelrahmat<sup>1</sup>, Soroush Fathi<sup>2</sup>, Majid Tavasoli Rokn Abadi<sup>3</sup>, Ali Moeshedizad<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ph.D. student of political sociology, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran.  
fatemeh.ghrahmat@gmail.com

<sup>2</sup> Associate Professor, Department of Humanities, Islamic Azad University, Tehran west Branch, Tehran, Iran  
(Corresponding Author), fathi.soroush@gmail.com

<sup>3</sup> Associate Professor, Political Science, Department of Political Science, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran. tavasoli@gmail.com

<sup>4</sup> Associate Professor, Department of Political Science, SHAHED University, Tehran, Iran.  
alimorshedizad@yahoo.com

Receive: 2019 March 2; Accepted: 2019 October 22

### Abstract

The purpose of the present study is to investigate and present appropriate mechanisms for effective implementation of privatization policy in a fair and productive distribution of opportunities and resources. The results showed that in countries with weak institutions such as Iran, privatization through outsourcing has run counter to the constitutional goals of achieving economic justice and has led to unfair allocation of resources between different strata. It seems that The gradual privatization by improving the business environment, strengthening the co-operative sector and transferring part of the state-owned enterprises to large co-operative corporations and subsidiaries in the sector, have prevented the accumulation of wealth in the long run and by few Public participation has led to the natural growth of the private sector and the pursuit of stable economic justice. The research method was qualitative and descriptive-analytical method.

**Keywords:** Distribution of resources, Constitution, Privatization, Natural growth of the private sector, Cooperative sector.

---

<sup>1</sup> The present article is taken from Fatemeh Rahmat's doctoral dissertation entitled "Configuring Inequality in Iran with Emphasis on the Constitution and Development Plans in Islamic Republic of Iran (1987-2009)"



## سازوکار عملیاتی برای توزیع منصفانه و ثمربخش فرصت‌ها در روند توسعه: با تمرکز بر اصل ۴۴

فاطمه قابل رحمت<sup>۱</sup>، سروش فتحی<sup>۲</sup>، مجید توسلی رکن آبادی<sup>۳</sup>، علی مرشدی‌زاد<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

fatemeh.ghrahmat@gmail.com

<sup>۲</sup> دانشیار، گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران غرب، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

fathi.sourosh@gmail.com

<sup>۳</sup> دانشیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

tavasoli@gmail.com

<sup>۴</sup> دانشیار، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران.

alimorshedizad@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۱؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۳۰

### چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی و ارائه سازوکارهای مناسب جهت اجرای ثمربخش سیاست خصوصی‌سازی در راستای توزیع منصفانه و ثمربخش فرصت‌ها و منابع است. روش تحقیق کیفی و توصیفی - تحلیلی بوده و نتایج نشان داد، در کشورهایی با ضعف نهادهای کارآمد مانند ایران، خصوصی‌سازی از طریق واگذاری بنگاه‌ها، در جهتی مخالف با اهداف قانون اساسی درباره محقق ساختن عدالت اقتصادی پیش رفته و باعث تخصیص ناعادلانه منابع بین اقشار مختلف شده است. به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی تدریجی از طریق بهبود فضای کسب و کار، تقویت بخش تعاونی و واگذاری بخشی از بنگاه‌های دولتی به شرکت‌های بزرگ تعاونی و سهامدار شدن اقشار فرودست در این بخش، در دراز مدت از تجمع ثروت در دست عده کمی جلوگیری کرده و با افزایش مشارکت مردم، منجر به رشد طبیعی بخش خصوصی شده و عدالت اقتصادی با ثباتی را محقق می‌گرداند.

**کلیدواژه‌ها:** خصوصی‌سازی، بخش خصوصی، بخش تعاونی، عدالت اقتصادی، اصل ۴۴ قانون اساسی.

---

<sup>۱</sup> مقاله حاضر برگرفته از رساله دکترای فاطمه قابل رحمت، با عنوان «پیکره‌بندی نابرابری در ایران با تاکید بر قانون اساسی و برنامه‌های توسعه در دولت جمهوری اسلامی (۱۳۹۶-۱۳۶۸)» است.

## مقدمه

عدالت اقتصادی به عنوان یکی از ارکان اساسی جوامع دموکراتیک، نقشی حیاتی در توسعه داشته و در قانون اساسی بیشتر کشورها به آن پرداخته شده است. قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر، تعریف‌کننده‌ی اصول سیاسی یک کشور و نیز اینکه روابط قوای حاکم با آزادی‌ها و حقوق افراد ملت چگونه است و میزان اقتدار و مسئولیت‌های این قوا شامل قوه مجریه، قوه مقننه و قضائیه چگونه تعریف می‌شود؛ به عبارت دیگر، قوانین اساسی به عنوان یک ابزار استراتژیک به منظور قانونی و مهار کردن قدرت و قانون و حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان تدوین شده‌اند و اساس آن‌ها بر عدالت سیاسی استوار است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تامین عدالت اجتماعی و اقتصادی، هم در فصل مربوط به اقتصاد و هم در سایر فصول پرداخته شده است. عدالت اقتصادی، به معنای مراعات حقوق اقتصادی در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی است. این امر هنگامی کاملاً محقق می‌شود که هر یک از افراد جامعه، البته با فرض برابری در فرصت‌ها، به شکلی عادلانه به حق خود از ثروت و درآمد دست یابند.

در دهه‌ی سوم پس از انقلاب، به دلایل مختلف از جمله حجیم شدن بدنه‌ی اقتصادی دولت و هزینه‌های مدیریتی فراوان برای اداره‌ی بنگاه‌ها، گرایش بیشتر به سازوکار بازار در نخبگان سیاسی و اقتصادی و عدم تطبیق سیاست‌های اقتصادی و

برنامه‌های توسعه با قانون اساسی، موضوع بازنگری اصل ۴۴ مطرح شد. حرکت به سمت خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران، پیامدهای مثبت و منفی زیادی را به دنبال داشته و میزان تحقق عدالت اقتصادی هم متأثر از این چرخش گفتمانی، در دوره‌های مختلف، متغیر بوده است.

این مقاله در پی آن بود که تصویری از عدالت اقتصادی در قانون اساسی ارائه داده و به این سوال پاسخ دهد که چه سازوکار عملیاتی برای اجرای اثربخش سیاست خصوصی‌سازی در راستای هدف برقراری عدالت اقتصادی، با توجه به شرایط نهادی ایران وجود دارد؟

رهیافت این پژوهش استقرایی و اکتشافی است؛ در این دسته از پژوهش‌ها از چارچوب نظری خاصی استفاده نشده و نویسندگان در صدد راستی‌آزمایی فرضیه‌های منتج از چارچوب نظری مشخصی نیستند و مبانی نظری‌ای که به آنها پرداخته می‌شود، صرفاً به عنوان راهنما مورد استفاده قرار می‌گیرند. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی، و روش گردآوری داده‌ها، مطالعه کتابخانه‌ای بود.

### پیشینه تحقیق

تحقیقات بسیاری درباره‌ی قانون اساسی کشورهای مختلف چه به شکلی تطبیقی و چه با تاکید بر اصول خاص، انجام گرفته است از جمله:

موهیت شارما<sup>۱</sup> (۲۰۱۷)، در پژوهشی با عنوان «قانون اساسی هند و عدالت اجتماعی»، با بررسی قانون اساسی هند تاکید می‌کند که عدالت اجتماعی در این قانون، اصلی اساسی در بستر نظام دموکراتیک هند است. قانون اساسی هند، عدالت اجتماعی را مفهوم بنیادین دولت رفاهی دانسته و دولت را موظف می‌داند به طور پیوسته در جهت تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی به منظور ایجاد یک جامعه‌ی برابر تلاش کند. با وجود پیشرفت در اقتصاد، علم و تکنولوژی و توسعه زیرساخت‌ها، شکاف بین فقیر و

<sup>۱</sup> Mohit Sharma

غنی در هند افزایش یافته است. با وجودی که در محقق ساختن عدالت توزیعی، مجلس و قوه‌ی قضاییه هردو موثر هستند، اما دادگاه‌ها در اجرای عدالت اصلاحی بسیار موثرتر می‌باشند. در این راستا، اصلاح و متعادل کردن برخی سیاست‌های دولتی برای تامین عدالت ضروری بوده و عدالت نیازمند رفتار برابر نیست، بلکه نیازمند رفتاری ترجیحی است.

مایکل کورادو<sup>۱</sup> (۲۰۰۴)، در کتاب خود با نام «مطالعه‌ی تطبیقی قانون اساسی»، قانون اساسی آمریکا را با قانون اساسی کشورهایمانند فرانسه، آلمان، ایتالیا، استرالیا و غیره مقایسه کرده است. نویسنده با رویکردی تاریخی، روند تدوین قانون اساسی و اصلاحات بعضی قوانین را در روند دموکراتیک‌سازی این کشورها بررسی کرده و به نقش دادگاه‌های بررسی قانون اساسی پرداخته است. همچنین موضع قوانین اتحادیه اروپا در برابر موضوعاتی مانند حقوق بشر، رفاه اجتماعی و غیره با موضع قوانین داخلی کشورها در این زمینه مقایسه شده است.

عمید زنجانی (۱۳۸۴)، به عنوان یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی، در گفتگویی به موضوع جایگاه عدالت در قانون اساسی ایران از منظری فقهی و حقوقی پرداخته و معتقد است که عدم دستیابی به عدالت اجتماعی و اقتصادی در وهله‌ی اول نه به دلیل ضعف در قانون‌گذاری، بلکه به دلیل عدم اجرای صحیح قانون توسط قوه مجریه است. وی با تاکید بر بعضی اصول مانند اصول مربوط به بخش تعاونی، استدلال می‌کند که این اصول بد فهمیده شده و در مجموع برای بخش تعاونی مناسب نیستند. مثلاً مفهومی که در اصل ۴۴ به عنوان مالکیت دولتی از آن نام برده شده، در واقع مالکیت عمومی است و باید در اختیار تعاونی‌ها باشد، در حالی که در قانون، ساختار دیگری برای تعاونی‌ها تعریف شده است. او معتقد است که قانون اساسی تنها یک سری اصول کلی را بیان کرده که در زمان‌ها و شرایط گوناگون مصادیق متفاوتی دارند.

<sup>۱</sup> Michael louis corrado

کاستیلیون<sup>۱</sup> در مقاله‌ای با عنوان «تئوری سیاسی قانون اساسی»، درک امروز از قانون اساسی را متکی به ایجاد آن در قالب روند دستورگرایی دانسته و دو نهضت مهم جنبش جمهوری خواهانه و جنبش لیبرالیسم را در آن از هم متمایز می‌کند. حکومت‌های فعلی در قالب قوانین اساسی خود، از هر دوی این پارادایم‌ها بهره می‌برند.

بوچانی (۱۳۹۶)، در پژوهشی با عنوان «تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی و میزان انطباق با شاخص‌های حکم‌روایی شایسته شهری»، قانون اساسی را با توجه به شاخص‌های اثربخشی، تمرکززدایی، برابری و مساوات، حق مشارکت و شهروندمداری، پاک‌حسابی، جهت‌گیری توافقی، هماهنگی و قانون‌مداری در دو سطح ملی و محلی تحلیل محتوایی کرده است. نتایج نشان داد، ۱۶/۳ درصد از کل اصول قانون اساسی به مقوله برابری پرداخته است. بیشترین زیر مقوله در برابری، با ۳۶ درصد به عدالت در تخصیص منابع و کمترین آن با ۴ درصد به پایداری و برابری بین نسلی اختصاص دارد.

میدری (۱۳۸۶)، در مقاله‌ای با عنوان «خصوصی‌سازی یا رشد طبیعی بخش خصوصی»، با اتکاء به یافته‌های بررسی روند خصوصی‌سازی در کشورهای چین و روسیه، در چارچوبی نهادگرا، روش خصوصی‌سازی در ایران را کارآمد نمی‌داند. نویسنده با نقد وضعیت موجود، چارچوبی جایگزین متکی به بهبود فضای کسب و کار برای ایران پیشنهاد می‌کند.

زرگرانی (۱۳۸۶)، در مقاله‌ی «تعاونی‌سازی در کنار خصوصی‌سازی»، با تاکید بر لزوم کاهش تصدی‌گری دولت، بی‌ثباتی اقتصادی، نبود قوانین پشتیبان، فرسودگی ساختار و رقابت‌پذیری اقتصاد دولتی را از دلایل عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران برمی‌شمارد. زرگرانی سهم و نقش بخش تعاونی در کاهش تصدی‌گری دولت و تشکیل شرکت‌های تعاونی بزرگ با مشارکت فراگیر و جلب همکاری بخش‌های دولتی را به عنوان راهکاری برای بهبود روند خصوصی‌سازی مطرح می‌کند.

<sup>۱</sup> dario castiglione

## مبانی نظری

همانگونه که ذکر شد این مقاله درصدد راستی آزمایی فرضیه‌های منتج از یک چارچوب نظری خاص نبوده و مبانی نظری که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود، به عنوان راهنما مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

قبل از ورود به مبانی نظری، لازم است تعریف مشخصی از مفهوم سازوکار عملیاتی ارائه شود. سازوکار، دستگاه یا مجموعه فرایندهایی است که نیروهای ورودی را به نیروهای خروجی موردنظر تبدیل می‌کند. مکانیسم، روالی است که برای انجام هدفی برپا می‌شود و اجزای تشکیل‌دهنده‌اش را معمولاً به گونه‌ای ایجاد می‌کنند که مجموعه پدید آمده، خودبه‌خود و به شکل تکراری بتواند به هدف مورد نظر برسد. زمانی که سخن از سازوکار عملیاتی می‌شود به این معنا است که باید دقیقاً روش اندازه‌گیری، سنجش و ارزیابی سازوکار مشخص باشد، به شکلی که افراد مختلف که در زمینه‌ی موضوع بحث تخصص دارند بتوانند براساس رویه<sup>۱</sup> تعیین‌شده، سازوکار موردنظر را اندازه‌گیری و تحلیل کنند.

## خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی فرایندی است که طی آن دولت امکان انتقال وظایف و دارایی خود را به بخش خصوصی فراهم می‌کند. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی به معنای برقراری نظام جدید براساس مکانیزم‌های بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصاد همراه با اشاعه‌ی فرهنگی یعنی فراهم کردن زمینه‌ی افزایش مشارکت مردم در کلیه سطوح در امور اقتصادی جامعه است. افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و عملیات موسسات اقتصادی، کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی، تقلیل هزینه‌های بودجه‌ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه‌های

<sup>1</sup> Mechanism

<sup>2</sup> Procedure

سرمایه‌ای، توسعه‌ی بازارهای سرمایه‌ی داخلی و دستیابی به سرمایه، تکنولوژی و منابع مالی خارجی از اهداف اصلی فرایند خصوصی‌سازی هستند (احمدوند، ۱۳۹۲، ص ۲). دسوتو<sup>۱</sup> با رد سیاست‌های شناخته شده‌ی گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی، معتقد است که موانع اداری در کشورهای در حال توسعه، عامل اصلی عدم رشد اقتصادی و افزایش فقر و نابرابری است. نظریه دسوتو را می‌توان مبنایی برای شکل‌گیری راهبرد بهبود محیط کسب و کار دانست.

او تفاوت کشورهای توسعه یافته و نیافته را در یک چیز می‌داند: «اکثر مردم فقیر این کشورها، دارایی‌هایی دارند، اما فرایندی ندارند که مالکیت آنها را نشان داده و سرمایه ایجاد کند. خانه دارند بدون حق مالکیت، محصول دارند بدون سند فروش، کسب و کار دارند بدون شخصیت حقوقی». فراهم نبودن این نهادهای ضروری، عاملی است که توضیح می‌دهد چرا مردمی که از هرگونه اختراع غربی الگوبرداری کردند، نتوانستند سرمایه کافی تولید کنند و سرمایه خود را به کار بیندازند (دسوتو، ۱۳۸۵، ص ۳۱).

دسوتو با تکیه بر آمارها استدلال می‌کند که موانع قانونی و بوروکراتیک، در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی را به اقتصاد زیرزمینی، اقتصاد غیررسمی و غیرمولد سوق می‌دهد. در چنین فضایی، سیاست‌های مرسوم خصوصی‌سازی و غیره بی‌نتیجه خواهد ماند و سرمایه‌های مالی و انسانی از کشور خارج می‌شوند و تولیدکنندگان داخلی به رقبای خارجی می‌بازند.

استیگلitz<sup>۲</sup> هم معتقد به تعادل بین بخش خصوصی و بخش دولتی است. او استدلال می‌کند: «هر اقتصاد موفق دارای تعادل بین بخش‌های دولتی و خصوصی است و موفقیت تنها در صورتی حاصل می‌شود که میزان درست حضور هر کدام مشخص شود. نقش‌های بسیاری توسط دولت ایفا می‌شود و بنابراین دولت می‌تواند ناظم، تنظیم‌کننده و کارآفرین

<sup>۱</sup> hernando de soto

<sup>۲</sup> Stiglitz



باشد. در واقع تحقیق اصلی درباره سیاست‌های کلان باید توسط دولت، ولی انجام آن توسط بخش خصوصی صورت گیرد (استیگلitz، ۱۳۸۳، ص ۱۳۱).

این نکته را باید در نظر داشت که شکل‌گیری اقتصاد بازار لزوماً با عدم مداخله دولت در اقتصاد آغاز نمی‌شود، بلکه مبنای اقتصاد بازار، حاکمیت قانون است. نظم بازار و آثار مترتب بر آن ناشی از شرایط سیاسی و اجتماعی خاص است و نه چیز دیگر. به دیگر سخن در شرایطی که آزادی‌های سیاسی و حاکمیت قانون به رسمیت شناخته نشده است، خصوصی‌سازی و آزادسازی قیمت‌ها نمی‌تواند به پیدایش اقتصاد بازار بیانجامد.

استیگلitz معتقد است در فقدان حکمرانی خوب، سیاست‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی به فاجعه‌ای تمام عیار در اقتصاد می‌انجامد. به تعبیر او در فقدان حکمرانی خوب، مافیای دولتی بازار را قبضه می‌کند و خصوصی‌سازی به بزرگ‌ترین دزدی قرن تبدیل شده و آزادسازی قیمت‌ها به هرج و مرج می‌انجامد (همان، ص ۱۳۹).

راهکارهای متفاوتی برای اجرای بهتر روند خصوصی‌سازی مطرح شده است. استیگلitz راهبردی را تحت عنوان «رشد بخش خصوصی از پایین» مطرح کرده که با عنوان «رشد طبیعی بخش خصوصی» هم نامیده شده است. این تغییر در پارادایم سیاست‌گذاری در خصوصی‌سازی که از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ مطرح شد، معتقد است که بدون خصوصی‌سازی از طریق واگذاری و با تکیه بر رفع موانع بخش خصوصی، می‌توان اقتصاد دولتی را به اقتصاد غیردولتی تغییر داد (میدری، ۱۳۸۶، ص ۱۳).

به عبارت دیگر، اگر دو روش واگذاری دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و رفع موانع بخش خصوصی یا بهبود محیط کسب و کار، به عنوان دو روش حرکت از بخش دولتی به بخش غیردولتی در نظر گرفته شود، راهکار دوم برای کشورهای در حال توسعه که عموماً فاقد نهادهای کارآمد هستند، راهی مناسب‌تر است. منظور از محیط کسب و کار، عوامل موثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی مانند کیفیت دستگاه‌های حاکمیتی، ثبات قوانین و مقررات، کیفیت زیرساخت‌ها و غیره بوده که تغییر

دادن آنها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاه‌های اقتصادی است. معمولاً کشورهای که به دنبال خصوصی‌سازی بودند از راهکار دوم غافل شدند و کشورهایی که راهبرد بهبود محیط کسب و کار را انتخاب کرده‌اند، به دنبال خصوصی‌سازی نبودند. با وجود افزایش سهم بخش خصوصی در کشورهایمانند چین و اروپای شرقی، کشوری مانند چین با اتخاذ راهبرد دوم توانست ۵۰۰ میلیون نفر را از فقر نجات دهد، در حالی که انتخاب راهکار اول در کشورهایمانند شوروی سابق و یا اروپای شرقی با وجود افزایش سهم بخش خصوصی، به فاجعه‌ای اقتصادی ختم شد (میدری، ۱۳۸۶، ص ۱۳).

بهبود فضای کسب و کار در روند خصوصی‌سازی، متأثر از رفتار حکومت و کیفیت بازار است. عمده موانع در این راهبرد، به دو دسته عمده تقسیم می‌شوند: نخست، عناصری که حکومت (قوای سه‌گانه) نقش مهمی در آنها داشته و کیفیت آنها را تعیین می‌کند، مانند عدم اطمینان نسبت به سیاست‌ها، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نرخ مالیات و فساد و دوم، موانع ناشی از بازار مانند نیروی انسانی، دسترسی به منابعی مانند زمین و آب، حمل و نقل و نظایر آن.

نامناسب بودن فضای کسب و کار می‌تواند باعث رشد اقتصاد غیررسمی شود؛ صاحبان این مشاغل با وجود امکان فرار از مالیات، امکان استفاده از تسهیلات بانکی را ندارند و به دلیل اختارهای دولتی، نمی‌توانند فعالیت خود را گسترش داده و فقیر و محروم باقی می‌مانند. این موضع به شکلی دیگر درباره‌ی شرکت‌های کوچک و متوسط هم مصداق دارد. بانک‌ها به کار با شرکت‌های بزرگ رغبت بیشتری دارند و شرکت‌های کوچک در معرض خطر ورشکستگی و هزینه‌های بالای ناشی از تولید اندک، روز به روز ضعیف‌تر می‌شوند. محیط کسب و کار نامناسب مانع رشد بخش خصوصی و عامل تشدید فقر و نابرابری است. در مجموع، راهبرد بهبود محیط کسب و کار راهبردی برای رشد بیشتر و فقر و بی‌عدالتی اقتصادی کمتر است (میدری، ۱۳۸۶، ص ۱۳).

## عدالت در قانون اساسی جمهوری اسلامی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ۱۴ فصل و ۱۷۷ اصل، علاوه بر اصول مختلف در فصول چندگانه‌اش، در فصل چهارم (اقتصاد و امور مالی)، به شکل مبسوطی به موضوع عدالت اقتصادی و نابرابری پرداخته است.

جدول ۱. اصول مرتبط با عدالت در قانون اساسی (ماخذ: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

| توضیحات  | شماره بند  | شماره اصل |
|--|------------|-----------|
| جمهوری اسلامی نظامی است که قسط، عدل، استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند.   | -          | ۲         |
| بند ۹: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.<br>بند ۱۲: پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه.   | ۱۲، ۹      | ۳         |
| برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی-درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی.  | -          | ۲۹        |
| دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.  | -          | ۳۰        |
| داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.   | -          | ۳۱        |
| تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.<br>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 بزرگ | ۳، ۲، ۱، ۴ | ۴۳        |

| توضیحات   | شماره بند | شماره اصل    |
|---|-----------|--------------|
| مطلق درآورد.<br>رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.  |           |              |
| هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.  | -         | ۴۶           |
| در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.                                   | -         | ۴۸           |
| دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. | -         | ۴۹           |
| اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد.   | -         | ۶۱           |
| به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران این واحدها تشکیل می‌شود.   | -         | ۱۰۴          |
| جمهوری اسلامی آرمان خود را سعادت بشری دانسته و استقلال، آزادی و «حکومت حق و عدل» را حق همه مردم جهان برشمرده است.   | -         | ۱۵۴          |
| قانون اساسی وظیفه «گسترش عدل»، آزادی‌های مشروع و احیای حقوق عامه را برعهده قوه قضائیه می‌گذارد.   | -         | ۱۵۶          |
| از شرایط رئیس قوه قضائیه و دادستان کل کشور، «مجتهد عادل بودن» است.  |           | ۱۵۷ و<br>۱۶۲ |

## بررسی اصل ۴۴ قانون اساسی

مقام رهبری در سال ۱۳۸۴، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را به شرح زیر ابلاغ کردند:

به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری 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 اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها مقرر می‌گردد. این سیاست‌ها در ۵ بخش شامل: الف). سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، ب). سیاست‌های کلی بخش تعاونی، ج). سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، د). سیاست‌های کلی واگذاری، ه). سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار اعلام می‌گردد (سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ۱۳۸۵).

در بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی که یک سال بعد، یعنی در ۱۳۸۵ ابلاغ گردید و با تأکید بر رشد و توسعه اقتصادی مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی، موارد زیر ابلاغ گردید:

تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند، جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول عناوین مهم اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شامل:

بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند؛ به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران، شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی، بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق، بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

الزامات واگذاری به شرح زیر اعلام گردید:

الف). قیمت گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود، ب). فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد، ج). جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد، د). واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد و غیره.

### خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سازی پس از اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری در ایران مطرح شد، پس لازم است که برای فهم درست آن، از دریچه‌ی این برنامه که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه‌ی دیگر هم اجرا شده، به آن نگرسته شود. برای فهم

خصوصی‌سازی در ایران، دو عامل یعنی سیاست آزادسازی ورود و خروج سرمایه و سیاست تضعیف پول ملی بسیار تعیین‌کننده هستند (مومنی، ۱۳۹۷).

در ابتدا تصور می‌شد گرایش به خصوصی‌سازی عامل مهمی در کاهش پیامدهای منفی اقتصاد نفت‌پایه، زمینه‌ساز کاهش کنترل دولت بر اقتصاد، توزیع عادلانه‌ی درآمد، افزایش رشد اقتصادی، افزایش رقابت، حذف انحصارات دولتی، کاهش کسری بودجه و بدهی‌های ملی، تعدیل یارانه‌ها، کاهش تورم، رشد نهادهای کارآمد اقتصادی، اصلاح و شفافیت نظام اقتصادی و هماهنگی با اقتصاد جهانی است (توسلی، ۱۳۷۳). اما پیامدهای آن مخصوصاً در نحوه‌ی تخصیص منابع، مشکلات این طرح را بیش از پیش آشکار ساخت. خصوصی‌سازی مطابق اصل ۴۴ در ایران، از طریق واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی صورت گرفته و در دولت جمهوری اسلامی ایران از سه طریق، یعنی واگذاری از طریق بورس، مزایده و مذاکره مجاز شناخته است. انواع واگذاری‌ها به صورت‌های زیر صورت می‌گیرد:

- واگذاری سهام به صورت بلوکی: عرضه‌ی بلوکی سهام زمانی است که درصدی از سهام یک شرکت به صورت یکجا عرضه می‌شود. این بلوک می‌تواند مدیریتی، کنترلی یا بلوک‌های کوچک فرعی باشد.
- واگذاری سهام به صورت تدریجی: این واگذاری از طریق سازمان بورس اوراق بهادار ممکن بوده و میزانی از سهام یک شرکت است که از طریق بورس به عموم مردم و بر مبنای قیمت تابلوی بورس فروخته می‌شود.
- واگذاری سهام به صورت ترجیحی: این سهام معادل حداکثر ۱۵ درصد کل سهام مورد واگذاری است و سهامی است که به کارگران و کارکنان شرکت‌های واگذار شده تعلق می‌گیرد (کوچکی، ۱۳۹۳، ص ۵۵).

پس از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به دولت، اقداماتی جهت تسهیل اجرای این قوانین انجام شد. در این رابطه، سازمان خصوصی‌سازی در ۱۳۸۰ با توجه به مفاد ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه تاسیس شد. همچنین لایحه‌ی قانونی اصلاح

موادی از قانون برنامه‌ی چهارم توسعه به منظور انطباق با این تغییرات در ۲۴ مهر ۱۳۸۶ در مجلس تصویب گردید.

در تیرماه سال ۱۳۸۷، سازمان خصوصی سازی موظف گردید تا در چارچوب اساسنامه جدید (مصوب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶) و با اهدافی از جمله «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم»، «ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی»، «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی»، نسبت به انجام وظایف قانونی خود به شرح زیر اقدام نماید:

- تهیه راهکارهای تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی،
- اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر واگذاری‌ها،
- برنامه‌ریزی واگذاری سهام شرکت‌ها مشتمل بر شرایط و نحوه واگذاری سهام،
- تعیین بانک‌ها، مؤسسات تأمین سرمایه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری جهت تعهد پذیرهنویسی یا تعهد خرید سهام،
- شناسایی و انجام اقدامات اجرایی لازم برای تبدیل تصدی‌های قابل واگذاری دولتی که در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند، به شخصیت حقوقی مناسب و انجام عملیات واگذاری آن‌ها در اجرای ماده (۱۹) قانون،
- عرضه هرگونه سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه و حقوق مالکانه مربوط به بنگاه‌های موضوع ماده (۸۶) قانون، پس از تصویب هیئت واگذاری (اساسنامه جدید سازمان خصوصی‌سازی، (۱۳۸۸)

## یافته‌ها

تقدم بخش خصوصی بر بخش دولتی و پیاده‌سازی آن در کشورهای در حال توسعه دارای نظام اقتصادی دسترسی محدود، محاسن و معایبی دارد که هر کدام



مستقیم یا غیرمستقیم می‌توانند تاثیرات مثبت یا منفی بر استقرار عدالت اقتصادی در جامعه داشته باشند و به هر کدام باید از دریچه‌ی برندگان و بازندگان این سیاست نگریسته شود.

خصوصی‌سازی به عنوان راهکاری از سوی کشورهای توسعه‌یافته با چند هدف عمده در کشورهای در حال توسعه مطرح شد و با این پیش‌فرض نادرست که بنگاه‌های خصوصی لزوماً عملکرد بهتری دارند مورد استقبال دولت‌های کشورهای در حال توسعه قرار گرفت. این دولت‌ها درصدد بودند تا با اجرای خصوصی‌سازی مشکلاتی از قبیل کسر بودجه و حل آن با استقراض (از الزامات پرداخت وام به کشورهای در حال توسعه، اجرای سیاست تعدیل ساختاری توسط این دولت‌ها بوده است)، کسب درآمد دولت، عدم نیاز به جبران زیان انباشته، امکان کسب درآمد مالیاتی از بنگاه خصوصی و غیره را حل کنند (مومنی، ۱۳۹۷).

گسترش مالکیت خصوصی کارآمد، نیازمند ساختاری دموکراتیک است؛ این در حالی است که بسیاری از این کشورها در گذار به دموکراسی با مشکلات زیادی روبه‌رو هستند. روند و پیامدهای واگذاری بنگاه‌ها در فرایند خصوصی‌سازی هم، از دیگر مشکلات اجرای این طرح در کشورهای در حال توسعه است. در این کشورها، خصوصی‌سازی معمولاً با تنش‌ها و اعتراضات در بعضی گروه‌های اجتماعی همراه است. نگرانی در کارکنان شرکت‌های دولتی در زمان تغییر مالکیت درباره‌ی امنیت شغلی، می‌تواند هم به شکل اعتراضات آشکار و هم به شکل پنهان برای کمتر متضرر شدن، به صورت استفاده از فرصت‌ها به شکل اختلاس و رشوه و غیره خود را نشان دهد. این راهبرد از خصوصی‌سازی می‌تواند مانع رقابت باشد، چرا که مدیران دولتی ابزار و انگیزه‌ی کافی برای افزایش بهره‌وری در سازمان‌های دولتی را نداشته، در حالی که مالک خصوصی به انحاء مختلف از روش‌های قانونی و غیرقانونی مانند رشوه، می‌تواند تعداد رقبا را کاهش دهد.

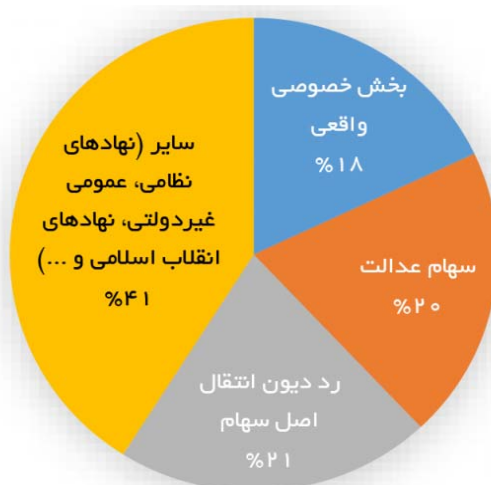
از طرف دیگر، شرکت‌های دولتی که معمولاً واگذار می‌شوند مشکلات سازمانی زیادی دارند و معمولاً ورشکسته‌اند. بسیاری از این شرکت‌ها از ابتدا به عنوان راه‌حل‌های مقطعی یا اهداف دیگر راه‌اندازی شده‌اند. بسیاری از این واگذاری‌ها نه تنها موفق نبوده، بلکه مشکلات متعددی را در جامعه ایجاد کرده است. به نظر می‌رسد در واگذاری‌ها، از هدف دولت برای بالا بردن توان بخش خصوصی عدول شده و بیشتر تامین منابع از این محل، مورد نظر بوده است. تنها در سال ۱۳۹۵، دولت ۱۷ هزار میلیارد تومان به بنگاه‌های کوچک و متوسط که دچار رکود شده بودند پرداخت کرد و در ۱۳۹۶ هم حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان برای این موضوع اختصاص داده شد.

در این روند، نوع خاصی از بنگاه‌ها با عنوان بنگاه‌های خصولتی<sup>۱</sup> شکل گرفته‌اند و بخش خصوصی واقعی از واگذاری‌ها بی‌نصیب مانده است. به این ترتیب، نه تنها دولت از مدیریت بنگاه‌ها آسوده نشده، بلکه شکل‌گیری این بنگاه‌ها به شکلی انجام گسیخته، باعث استفاده‌ی نادرست از منابع گردیده است. این شرایط می‌تواند به دلیل ائتلاف بین مدیران و سازمان‌های دولتی، نوعی رانت اطلاعاتی ایجاد کرده و این نوع بنگاه‌ها را بدون شفافیت، مالیات‌دهی و پاسخگویی، از قدرتی فرا قانونی برخوردار کند. نوع و ماهیت خریداران و سهم پایین بخش خصوصی واقعی از کل واگذاری‌ها در بهترین حالت، طی ۱۲ سال، قبل از استقرار دولت یازدهم به حداکثر ۱۸ درصد رسیده است. این در حالی است که از نیمه‌ی برنامه‌ی چهارم توسعه، میزان واگذاری به میزان زیادی افزایش یافته بود.

---

<sup>۱</sup> در ادبیات اقتصادی ایران، به شرکت‌هایی خصولتی گفته می‌شود که با وجود قرار نداشتن در فهرست شرکت‌های دولتی، به این علت که تعدادی از سهام آن‌ها در اختیار نهادهایی است که زیر نظر دولت یا سایر نهادهای حکومتی هستند، در حقیقت در زمره شرکت‌های غیرخصوصی قرار می‌گیرند. این ارگان‌ها بعضاً از بودجه و امکانات دولتی و به گفته منتقدان، رانت‌های اقتصادی و اطلاعاتی استفاده می‌کنند، اما مانند دیگر نهادها یا شرکت‌ها مالیات نمی‌دهند و گردش مالی آن‌ها مشخص نیست و به جایی پاسخگو نیستند (شیشه عمر اقتصاد در دست شبه‌دولتی‌ها، ۱۳۸۹).

به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی در ایران نه تنها کارایی اقتصادی را افزایش نداده، بلکه با افزایش فساد و کاهش رقابت‌پذیری همراه بوده است. برخورداری این بخش از رانت‌های مختلف، بخش خصوصی واقعی را به حاشیه رانده و نوعی نابرابری رقابتی فراهم آورده است.



نمودار ۱. سهم واگذاری‌ها به بخش‌های مختلف طی دوره‌ی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۵ (منبع: گزارش عملکرد خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۵، سازمان خصوصی‌سازی).

با توجه به برآوردهای تهیه شده در سازمان خصوصی‌سازی، حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از سهام بنگاه‌ها هنوز دولتی است و باید واگذار شود. برخلاف سهم ۶۷ درصدی متقاضیان بخش خصوصی و تمایل مردم به خرید سهام از طریق بورس، سهم ۹۵ درصدی واگذاری بلوکی گویای این مطلب است که اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در ایران منجر به گسترش فرهنگ سهام‌داری نشده و سهام بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی انتقال نیافته است.

جدول ۲. عملکرد مقایسه‌ای واگذاری‌های انجام گرفته توسط سازمان خصوصی‌سازی تا سال ۱۳۹۷ (ماخذ: سازمان خصوصی‌سازی).

| نوع واگذاری   | ۱۳۹۷/۰۱-۰۲ - ۱۳۹۶/۰۷-۰۱                                     | نسبت عملکرد دولتی به درآمدهای دولت و درآمدهای کل دوره قبل از آن | جمع کل    |
|---|---|---|-----------|
| خرید و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان             | ۵۸۳,۰۹۳   | ۳۰۹,۸۷۸   | ۸۹۲,۹۷۱   |
| واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به ذینفعان | انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت | ۱۵۸,۹۵۹   | ۳۱۵,۵۳۳   |
|   | انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت                | ۶,۳۹۰   | ۲۶۶,۳۳۴   |
| واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به ذینفعان | ۴۱۶,۵۶۷   | ۴۰٪   | ۵۸۱,۸۹۶   |
| جمع   | ۹۹۹,۶۶۱   | ۴۸٪   | ۱,۴۷۲,۸۶۷ |

نهادهای عمومی غیردولتی<sup>۱</sup> هم از عوامل دیگری است که بر نحوه‌ی واگذاری‌ها و بازتوزیع منابع موثر بوده‌اند. نهادهای عمومی غیردولتی که با اجازه‌ی قانون به فعالیت‌های عمومی مشغول هستند شامل شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان، جمعیت هلال احمر، بنیاد مسکن، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، کمیته‌ی ملی المپیک، کمیته امداد امام خمینی و سازمان تامین اجتماعی، گاهی از معافیت‌ها و امتیازات نهادهای دولتی برخوردار هستند، در حالیکه مانند این نهادها اجباری در پاسخگویی ندارند. این در شرایطی است که بعضی از این نهادها سازمان‌های اقتصادی تحت پوششی هم تاسیس کرده‌اند و یا به فعالیت‌های اقتصادی مشغول هستند. شرکت‌هایی مانند شرکت سرمایه‌گذاری تامین اجتماعی (شستا) که در ظاهر به صورت سهامی خاص اداره می‌شوند، به عنوان شرکت سرمایه‌گذاری مادر، مجموعه‌ای با بیش از ۱۷۰ شرکت و مؤسسه را اداره می‌کند.

طرح «سهام عدالت» هم بخش دیگری از واگذاری‌ها بود که مقرر شد به اقبال فرودست دو دهک پایین درآمدی با ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذار شود (عطایی، ۱۳۸۹)

<sup>۱</sup> برگرفته از مصوبات مجلس شورای اسلامی، قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی، تاریخ تصویب ۱۳۷۴/۴/۱۹ مطابق با تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.

این سیاست در بسیاری از کشورهای بلوک شرق و کشورهای استقلال یافته از شوروی سابق انجام شده بود و مورد توجه کشورهای بود که به انجام خصوصی سازی با سرعت و حجم بالا گرایش بیشتری داشتند (عمرانی، ۱۳۹۲، ص ۲).

تا پایان سال ۱۳۹۶ با توجه به مصوبات ستاد مرکزی سهام عدالت و هیات وزیران، ۴۹۲۲۶۱۹۳ نفر به عنوان مضمولین نهایی طرح مطابق جدول زیر شناسایی شدند.

جدول ۳. مضمولان نهایی سهام عدالت (مأخذ: سازمان خصوصی سازی).

| ردیف | گروه های مورد شناسایی   | تعداد مضمولان نهایی |
|------|---|---------------------|
| ۱    | مددجویان نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی) - دارای تخفیف                   | ۵,۹۶۹,۰۳۲           |
| ۲    | مددجویان تغییر وضعیت یافته - بدون تخفیف   | ۴,۲۱۱,۵۹۴           |
| ۳    | روستاییان و عشایر   | ۱۵,۱۶۵,۷۵۵          |
| ۴    | کارکنان شاغل در دستگاه های اجرایی، بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی                           | ۱۳,۴۱۲,۳۳۵          |
| ۵    | اینترگران(والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آنها، جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنها) | ۱,۲۱۶,۸۶۱           |
| ۶    | دختران کارگر مجرد و زنان کارگر سرپرست خانوار (مشمول قانون کار)  | ۶,۳۰۴               |
| ۷    | خدام مساجد، حسینیه ها و امام زاده ها و اماکن زیارتی متبرکه  | ۲۹,۸۶۸              |
| ۸    | طلاب حوزه های علمیه سراسر کشور  | ۱۶۴,۴۰۹             |
| ۹    | بیماران خاص   | ۹,۸۲۱               |
| ۱۰   | کارکنان ستاد های نماز جمعه  | ۶,۴۸۳               |
| ۱۱   | کارکنان هیات های تحریریه رسانه ها (خبرنگاران)   | ۸,۴۸۶               |
| ۱۲   | دست اندر کاران امرشناسایی و واگذاری سهام عدالت  | ۲,۹۱۴,۸۹۹           |
| ۱۳   | مددجویان و کارکنان موسسات خیریه   |                     |
| ۱۴   | فعالان قرآنی  |                     |
| ۱۵   | قالیبافان   |                     |

|            |   |
|------------|---|
| ۱۶         | زندانیان آزاد شده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده) |
| ۱۷         | تاکسیرانان  |
| ۱۸         | درخواست کنندگان مردمی   |
| ۱۹         | کارگران فصلی و ساختمانی   |
| ۶,۱۱۰,۳۴۶  |   |
| ۴۹,۲۲۶,۱۹۳ | مجموع   |

در اجرای طرح مقرر شد، طبق اساسنامه طرح واگذاری سهام عدالت، واگذاری‌ها توسط شرکت کارگزاری مستقر در وزارت اقتصاد به صورت سبد سهام بوده و همگی سهام مورد نیاز برای واگذاری به این سبد واریز و سود سهام به صورت یکنواخت بین سهامداران توزیع شود. همچنین کارگزاری‌های مراکز استان و شهرستان‌ها موظف شدند ارتباط را بین کارگزاری اصلی و سهامداران برقرار کنند. استان‌های ایلام، خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان و کهگیلویه و بویراحمد، استان‌های اولویت‌دار و افراد تحت پوشش کمیته‌ی امداد و سازمان بهزیستی و بنیاد شهید، اولویت نخست در مرحله‌ی اول توزیع سهام عدالت معرفی شدند. پیش‌بینی اولیه برای افراد واجد صلاحیت حدود ۸ میلیون نفر بود، در حالی‌که تا پایان ۱۳۹۶ حدود ۴۹ میلیون نفر جزو مشمولان شناسایی شدند<sup>۱</sup> (آمار مشمولان سهام عدالت، ۱۳۹۶).

این نکته قابل توجه است که بسیاری از شرکت‌های واگذار شده در این طرح زیان‌ده هستند، همچنین با آزادسازی سهام عدالت و خرید و فروش آزادانه‌ی آن اندک سود همین شرکت‌ها هم از چرخه‌ی تولید خارج می‌شود. همچنین به دلیل عدم آشنایی اکثر اقشار کم‌درآمد با سهام‌داری و موارد قانونی این موضوع، امکان سوء استفاده افراد سودجو بعد از آزادسازی فراهم می‌شود.

<sup>۱</sup> این موضوع در وهله‌ی اول شاید نشان‌دهنده افزایش گروه‌ها در دهک‌های پایین درآمدی (کمی بعید به نظر می‌رسد) و در وهله‌ی دوم شاید نشان‌دهنده‌ی عدم شناسایی صحیح گروه‌های هدف باشد.

به طور کلی از اصلی‌ترین چالش‌های اجرای سهام عدالت می‌توان به مشکل در افزایش کارایی، حفظ سودآوری و جذب سرمایه‌های جدید در شرکت‌های واگذار شده، امکان بازتولید نابرابری و شکاف طبقاتی بیشتر، مشکل در اولویت‌دهی به افزایش ثروت یا ایجاد درآمد در خانوارها، تاثیرگذاری بر میزان اشتغال و کاهش سود سهام‌داران و چالش در حفظ حقوق سهام‌داران خرد اشاره کرد (کوچکی، ۱۳۹۳، ص ۵۵).

### نتیجه‌گیری

از جهت تعداد، حدود ۱۶ درصد از اصول قانون اساسی به برابری پرداخته‌اند. در این اصول به انواع برابری جنسیتی، بین‌نسلی، عدالت در تخصیص منابع، تامین نیازهای اقشار فرودست، حقوق اقلیت‌های دینی، مذهبی، قومی و جنسی پرداخته شده است. بررسی اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که عدالت اقتصادی همواره به عنوان یکی از اهداف اصلی مورد نظر قانون‌گذار بوده است، هرچند که اولویت‌های هدف‌گذاری در برنامه‌های توسعه گاهی آن را به عنوان هدفی با اولویت پایین‌تر تقلیل داده است. با بررسی اصل ۴۴، می‌توان دریافت که مبانی نظری که این اصل بر آن استوار است، قبل و بعد از بازنگری سال ۱۳۸۵ در یک تحول گفتمانی، تحولی اساسی یافته است. بررسی نتایج سیاست خصوصی‌سازی از طریق واگذاری بنگاه‌ها نشان می‌دهد که در کشورهایی مانند ایران که فاقد نهادهای کارآمد هستند، خصوصی‌سازی از این طریق، در جهتی مخالف با اهداف قانون اساسی درباره محقق ساختن عدالت اقتصادی پیش رفته و باعث تخصیص ناعادلانه منابع بین اقشار مختلف شده است. به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی تدریجی از طریق بهبود فضای کسب و کار، تقویت بخش تعاونی و واگذاری بخشی از بنگاه‌های دولتی به شرکت‌های بزرگ تعاونی و سهامدار شدن اقشار فرودست در این بخش، در دراز مدت از تجمع ثروت در دست عده‌ی کمی جلوگیری کرده و با افزایش مشارکت مردم، منجر به رشد طبیعی بخش خصوصی شده و عدالت اقتصادی باثباتی را محقق می‌کند.

## منابع

۱. آمار مشمولان سهام عدالت (۱۳۹۶). پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت. قابل دسترس در: <http://news.samanese.ir/index.jsp?pageid=149>
۲. احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران. *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، ۱(۲): ۱۴۳-۱۸۲.
۳. استیگلیتز، ژوزف (۱۳۸۳). *اصلاحات به کجا می‌رود؟. ترجمه جعفر خیرخواهان*. در: *حکمرانی خوب*. تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. بوچانی، محمدحسین؛ صرافی، مظفر؛ توکلی‌نیا، جمیله؛ دشتی، علی (۱۳۹۶). تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و میزان انطباق با شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری. *مطالعات شهری*، ۲۲: ۳-۱۴.
۵. توسلی، محمود (۱۳۷۳). *خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار*. تهران: نشر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۶. دسوتو، ارناندو (۱۳۸۵). *راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟*. ترجمه فریدون تفضلی. تهران: نشر نی.
۷. زرگرانی، سعید (۱۳۸۶). *تعاونی سازی در کنار خصوصی سازی*. *تعاون*، ۱۹۲-۱۲۰: ۱۹۱-۱۱۲.
۸. زنجانی، عمید (۱۳۸۴). *جایگاه عدالت در قانون اساسی*. *حکومت اسلامی*، ۳۶: ۴-۲۳.
۹. *سیاست‌های کلی اصل ۴۴* (۱۳۸۵). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. *شیشه‌ی عمر اقتصاد در دست شبه‌دولتی‌ها* (۱۳۸۹/۱۲/۲۵). *روزنامه جام‌جم* (ویژه نامه نوروز).
۱۱. عطایی، امید (۱۳۸۹). *مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای اصل ۴۴*. با نظارت الیاس نادان. تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. [https://rc.majlis.ir/fa/book\\_pub/show/836918](https://rc.majlis.ir/fa/book_pub/show/836918)
۱۲. عمرانی، هوشنگ (۱۳۹۲). *تحلیل عملکرد طرح سهام عدالت*. *مالی و اقتصادی*، ۱(۲): ۲۱۷-۲۴۰.
۱۳. کاستیلیون، داریو (۱۳۸۴). *تئوری سیاسی قانون اساسی*. ترجمه مسعود کاکاوند. *حقوق اساسی*، ۵: ۳۳۶-۳۱۱.
۱۴. کوچکی، علی (۱۳۹۳). *چالش‌ها و الزامات خصوصی سازی با تاکید بر طرح توزیع سهام عدالت*. *دانش حسابداری*، ۱۴(۵۵): ۱۹۰-۱۷۷.
۱۵. *متن اساسنامه جدید سازمان خصوصی سازی* (۱۳۸۸). سایت سازمان خصوصی سازی. قابل دسترس در: <https://ipo.ir/index.jsp?pageid=994>
۱۶. مومنی، فرشاد (۱۳۹۷). *اقتصاد سیاسی خصوصی سازی در ایران (سخنرانی)*. در: *موسسه مطالعات سیاسی-اقتصادی پرسش*.
۱۷. میدری، احمد (۱۳۸۶). *خصوصی سازی یا رشد طبیعی بخش خصوصی*. *اقتصاد و جامعه*، ۳(۱۳-۱۴): ۸۹-۶۹.
18. Corrado, M.I. (2004). *Comparative constitutional review: cases and materials*. New York: Carolina academic press.
19. Sharma, M. (2017). Constitution of India and social justice. *International journal of scientific development and research (IJS DR)*, 2(5).



## References

1. Ahmadvand, M. R. (2013). Analyzing the Privatization Performance in Iran. *Fiscal and Economic Policies journal*, 1(2):143-182. [In Persian]
2. Attai, O. (2010). **Review of Constitutional Planning and Adoption 44**. Using Elias Naderan, Majlis Research Center. Available in: [https://rc.majlis.ir/en/book\\_pub/show/836918](https://rc.majlis.ir/en/book_pub/show/836918). [In Persian]
3. Buchhani, M. H.; Sarrafi, M. ; Tavakolinia, J. & Dashti, A. (2017). Analysis of the Content of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and the Conformity with Urban Governance Indicators. *Urban Studies Quarterly*, 22:14-3.[In Persian]
4. Castiglione, D. (2005). Political Theory of the Constitution. Translated by Massoud Kakavand. *Basic Law*, 5: 336-311.[In Persian]
5. Corrado, M.I. (2004). **Comparative constitutional review: cases and materials**. New York: Carolina academic press.
6. Desoto, A. (2006). **Capitalization: why Capitalism succeeds in the West and fails elsewhere?**. Translated by Fereyduun Tafazolli. Tehran: Ney. [In Persian]
7. **General Policies of Principle 44** (2006). Tehran: Islamic Consultative Research Center. [In Persian]
8. kuChaki, A. (1393). Challenges and privatization requirements with an emphasis on the distribution of equity stock. *Journal of Accounting Knowledge*, 14(55):190-177. [In Persian]
9. Meydari, A. (2007). Privatization or natural growth of the private sector. *Economics and Society Quarterly*, 3(13 -14):89-69. [In Persian]
10. Momeni, F. (2018). **The lecture titled Political Economy of Privatization in Iran (Speech)**. At: Institute for Political-Economic Studies. [In Persian]
11. Omrani, H. (2013). Performance Analysis of Justice Stock Plan. *Fiscal and Economic Policies journal*, 1(2): 217-240. [In Persian]
12. Sharma, M. (2017). Constitution of India and social justice. *International Journal of Scientific Development and Research (IJSDR)*, 2(5).
13. **Statistics of justice stockholders** (۲۰۱۷). Justice Stocks Information Database. <http://news.samanese.ir/index.jsp?pageid=149>. [In Persian]
14. Stiglitz, J. (2004). **Where is the reform going?**. Translated by Jafar Khairkahan. In: good governance. Tehran: The Research Center of the Majlis. [In Persian]
15. Tavasoli, M. (1994). **Privatization or favorable combination of government and market**. Tehran: The Institute for Business Studies and Research. [In Persian]
16. **Text of the new Statute of the Privatization Organization** (2009). Privatization Organization site, <https://ipo.ir/index.jsp?pageid=994>. [In Persian]
17. The Glass of the Economic life in the hands of Poor Governments (2011/3/16). *Jammam newspaper (Special edition of Nowruz)*. [In Persian]
18. Zanjani, A. (2005). Dialogue: The Place of Justice in the Constitution. *Islamic Revolutionary Rule*, 36:23-4. [In Persian]
19. Zargarani, S. (2007). **Cooperating along with privatization**. *Cooperative Journal*, 192191:120-112. [In Persian]