

سیاست کیفری ایران در خصوص  
واگذاری  
بخش دولتی به بخش خصوصی در  
راستای قانون اساسی

مؤلف  
وحید خسروی

ویراستار  
میثم نظری قنبری

انتشارات قانون یار  
۱۳۹۷

# فهرست مطالب

پیشگفتار

فصل اول

کلیات

فصل دوم

بررسی ماهیتی اصل ۴۴ قانون اساسی

فصل سوم

تحلیل سیاست جنایی موجود در راستای اصل

۴۴ قانون اساسی

# منابع و مأخذ

الف) كتابها

ب) مقالاتها

تعدیم به پرور مادر عزیزم

که در رثای قدر افانی از زحمات بی منت و پر مهر شان

زبان الکن و قاصر می‌ماند

و کلمات و جملات در توصیف بزرگواری این دو کوهر نایاب خود را حقیر و

ناچیز مسینه اند

امیدوارم که شایسته این همه لطف و محبتان بوده باشم

## پیشگفتار

در نظام جمهوری اسلامی ایران اصل حاکمیت الله بر همه شئون زندگی آحاد جامعه سایه انداخته است. در این اصل بحث از قلمرو ضوابط انواع مالکیت‌ها در این چهارچوب معنا می‌شود که همه انواع این مالکیت‌ها در یک مجموعه منسجم که همگی برای نیل به اهداف الهی تعریف می‌شود در جهت خدمت به انسان‌ها قرار دارند. در اصل ۴۴ تفصیل و ضوابط، قلمرو شرایط هر سه بخش را به عهده قانون قرار داده است. اصل ۴۴ از جمله اصولی است که تا سال

۱۳۸۶ به صورت کامل اجرا نشده بود. در کشور ما سیاست اجرای اصل مذکور با عنوان سیاست خصوصی‌سازی جهت رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی از سال ۱۳۸۶ در راستای اجرای سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی شکل گرفت. البته سابقه خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی به قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب ۱۳۵۴ بر می‌گردد ولی این قانون هیچ موقع اجرا نگردید. به ۲۷ دنبال

تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی و ... ساز و کارهای قانونی متعددی مربوط به خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی شروع و عملاً در سال ۸۳ با ایجاد سازمان خصوصی‌سازی اجرایی شد که با تصویب قوانین و آئین‌نامه‌های متعدد دیگر این مسیر را تاکنون طی کرده است. به همین ترتیب ساز و کارهای اجرایی زیادی در خصوص اجرای اصل ۴۴ در این قوانین به تصویب رسیده که در جای خود به آن می‌پردازیم. لیکن علیرغم این مصوبات و تأکید قانون‌گذار و موضوعات

طرح در این قوانین با توجه به پیامدهای اجرای این اصل به نظر می‌رسد اجرای این اصل از خلاهای زیادی رنج می‌برد به گونه‌ای که در هیچ جایی از این مصوبات قانونی، مقنن سیاست جنایی مشخصی را در پیامدهای اجرای این اصل که همان آزادسازی فعالیت‌های دولتی و واگذاری آن به بخش‌های دیگر طرح در اصل ۴۴ یعنی بخش تعاونی و خصوصی است توجه و عنایت نکرده است. بدون تردید می‌توان گفت تا زمان تصویب اجرای این اصل، حدود ۹۰٪ از

فعالیت‌های اقتصادی کشور در بخش دولتی متمرکز بوده که در طی سالیان متعددی ایجاد شده است. قانون‌گذار در طول این سال‌ها به منظور حسن جریان امور اداری، حمایت از فعالیت‌های اقتصادی دولتی، حفظ و تداوم اقتدار سازمان‌های دولتی، قوانین حمایتی متعددی را در موضوعات متفاوت تصویب کرده است. جرائم مختص کارکنان دولت، حمایت از اموال دولتی در قانون مجازات اسلامی، قوانین مربوط به نظارت بر عملکرد دستگاههای اداری توسط سازمان‌های متعدد نظارتی، قوانین مربوط به

پذیرش و استخدام مستخدمین دولتی، قانون تخلفات اداری، قانون بازنشستگی و خدمات درمانی مختص کارکنان دولت، و صدھا مصوبه دیگر را می‌توان نام برد که جهت سر و سامان و نظم بخشیدن به فعالیت‌های اداری به منصه ظهور رسیده است. با این وجود، در آمارهای که از رسانه‌ها و دستگاههای دولتی انتشار می‌یابد شاهد وجود جرائم و انحرافات مالی زیادی در دستگاه‌های اداری کشور هستیم.

آماری که بعضاً تکان دهنده بوده و حکایت از حیف و میل وجوه هفتگی از بیتالمال است. این خود بیان این واقعیت است که این قوانین و سیاست‌های جنایی به کار گرفته شده و این همه دستگاههای نظارتی در زمینه پیشگیری و برخورد با متخلفین نتیجه قابل قبولی نداشته است. تصور کنید که در این اوضاع و احوال شاهد وضعیتی باشیم که این اهرم‌های قانونی و دستگاههای نظارتی از این مجموعه‌های دولتی حذف و یا به طور محسوسی کاهش پیدا کند چه اتفاقی خواهد افتاد؟ موضوعی که با اجرای اصل ۴۴

قانون اساسی در آینده‌ای نه چندان دور شاهد آن در بیشتر فعالیت‌های اقتصادی خواهیم بود. مسئولین بلندپایه کشور بخصوص متولیان سازمان خصوصی‌سازی از اجرای اصل ۴۴ به عنوان یک انقلاب اقتصادی در کشور یاد می‌کنند. معنا و مفهوم این حرف‌ها واضح و روشن است یعنی ما عملاً شاهد جابجا شدن فعالیت‌های اقتصادی دولتی به بخش‌های تعاونی و خصوصی هستیم و در این انقلاب اقتصادی، انقلاب دیگری رخ می‌دهد و آن انقلاب در

سیاست‌های جنایی موجود در بخش اقتصادی دولتی است. موضوعی که تاکنون توجه مسئولین به عواقب و آثار ناشی از آن جلب نشده است.

بدون شک اجرای درست اجرای اصل ۴۴ موجبات شکوفایی اقتصادی و ایجاد عدالت و مساوات و ... در بین آحاد جامعه ایجاد می‌نماید و عدم توجه به موانع و محدودیت‌ها و عدم بسترسازی مناسب در تمامی ابعاد سیاست‌های جنایی تقنینی، قضایی و اجرایی زمینه‌ساز انحراف اصولی و نهایتاً شکست خصوصی‌سازی را به دنبال دارد و تبعات منفی زیادی را در جامعه از

خود به جای می‌گذارد. لذا در این تحقیق سعی بر این شده که جهت روشن کردن بیشتر ابعاد موضوع، ماهیت و شرایط اجرایی شدن اصل ۴۴ و سپس توانمندی سیاست جنایی موجود در بخش‌های اقتصادی را در جنبه‌های مختلف سیاست تقنینی، قضایی و اجرایی مورد تحلیل قرار داد و در فصل سوم پیامدها و چالش‌های پیش روی اجرای اصل ۴۴ را در اقتصاد ملی پردازیم و در نهایت پیشنهادها و راهکارهای

مقتضی جهت اجرای منطقی این اصل را ارائه دهیم.

سرعت عمل و شتابزدگی خیلی زیاد در واگذاری سازمان ها و شرکت های دولتی مشمول اصل ۴۴ به بخش های تعاونی و خصوصی، حجم و دامنه وسعت این واگذاری ها که در طول هر سال اتفاق می افتد. آماده نبودن زیرساخت ها و بسترها لازم قانونی (حقوقی)، اجرایی و مالی در بخش های تعاونی و خصوصی بخصوص در قانون تجارت، حذف جرائم و تخلفات مختص کارکنان دولت و از بین رفتن

حمایت های وسیع مالی و حقوقی از نهادهای دولتی و موارد متعدد دیگر این واقعیت را بیشتر آشکار می سازد که مشکلات و عواقب ناخوشایندی در شرف وقوع خواهد بود. موضوع اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نه تنها انتقال مالکیت دولت را در بر می گیرد بلکه مدیریت و تصمیم گیریهای دولتی را هم شامل می شود. نگرانی بیشتر در جایی نمایان تر می شود که این مالکیت ها متعلق به عموم افراد جامعه است و عدم اتخاذ سیاست مناسب موجب تضییع این

اموال خواهد شد و از هه مهمتر سپردن سیستم مدیریت اداره امور فعالیت های اقتصادی کشور به بخش خصوصی بدون وجود پشتوانه و حمایت های قانونی و اهرم های نظارتی لازم، اقتصاد کشور را در بحرانی جدی قرار خواهد داد و آن گاه است که می بینیم که سیاست خصوصی سازی و کاهش فعالیت های دولتی نه تنها موجب ارتقاء کارایی، بهبود و شکوفایی و اقتصادی و ایجاد رقابت نشده است بلکه بر عکس موجب نابسامانی در امور اقتصادی، اخلال در ارائه خدمات مطلوب به شهروندان، افزایش جرائم و

تخلفات، هدر رفتن اموال عمومی، کاهش قدرت تولید، ایجاد رکورد در فعالیت‌های اقتصادی، نارضایتی شهروندان و از هم بدتر وابستگی بیشتر اقتصاد ملی به اقتصاد بیگانه خواهد شد.

توجه به خیلی از واقعیت‌ها در اجرای اصل ۴۴ انکار ناپذیر است. اینکه آیا قانون تجارت که مصوب سال ۱۳۱۰ می باشد در وضعیت فعلی، بستر لازم را برای پاسخ‌گویی به این بخش خواهد داشت. به همین ترتیب مراجع قضایی در وضعیت فعلی دارای ترکیبی سنتی و به لحاظ

تراکم کار از انجام رسالت اساسی خود عاجز مانده و مراجع شبه قضایی هم مشکلات خاص خود را دارد. شک و تردیدی نیست که قوانین موجود از جمله قانون تجارت مربوط به امور بازارگانی و تجارت شرکت‌ها و تجار بخش خصوصی از نارسایی و نقائص عمدۀ ای برخوردار است و در حال حاضر برای سهامداران در یک شرکت خصوصی، مشکلات مضاعفی را ایجاد کرده و این خلاها و ایرادات موجود در این قانون به جزء با اتخاذ سیاست جنایی مناسب قابل رفع نیست. وجود دستگاههای قضایی و شبه

قضایی که وظیفه عمدۀ پیشگیری از جرایم و مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری را دارند و سازمان‌های نظارتی که چشم و گوش سازمان‌های اداری فعلی است در صورتی که این فعالیت‌ها به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار شود نظارت این دستگاهها از بین می‌رود و عملاً این سیستم‌هایی که وظیفه پیشگیری از جرائم و تخلفات، نظارت بر حسن اجرای قوانین، حسن جریان امور اداری را به عهده داشتند در سیستم

جدید بخش خصوصی جایگاهی مطلوب و موثر نخواهند داشت.

این موضوعات و موارد و آثار متعددی دیگری که از اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ناشی می شود ما را به این نکته رهنمون می سازد که همزمان با اجرای این اصل می بایست مقتن سیاست جنایی موثری در جهت جلوگیری و پیشگیری از وقوع جرائم و انحرافات، وضع قوانین مناسب، ایجاد دستگاههای قضایی تخصصی و مراجع شبه قضایی حرفه‌ای، اصلاح قوانین و آیین نامه‌های موجود اتخاذ نماید. در

نتیجه ضرورت و اهمیت شناسایی وضعیت موجود اقتصاد ملی در تمامی ابعاد خود، بررسی و شناسایی ماهیت، آثار و پیامدهای اجرای اصل ۴۴ و ارائه راهکار و تدابیر مناسب جهت انطباق هماهنگی و ایجاد توازن در سیاست‌های به کار گرفته شده مستلزم انجام تحقیقات و مطالعات کافی، برگزاری سمینارها و جلسات تخصصی در این حوزه است. لذا تمامی این مطالب بیان گر اهمیت انجام این تحقیق در این حوزه اقتصادی است.

- سوالات مطرحه در این اثر علمی: اساساً  
سوالات و پرسش های تحقیق از نگرانی ها و دل  
مشغولی های اتخاذ سیاست عمومی راهبردی  
مقنن که آثاری در جامعه از خود باقی می گذارد  
سرچشمه می گیرد.

سیاست هایی که در نگاه اجمالی متوازن و  
هماهنگ با تمامی موضوعات و واقعیات  
اجتماعی نیست. کما اینکه به نظر می رسد در  
اجرای اصل ۴۴ مقتن سیاست جنایی مدون و  
کارآمدی در این حوزه پیش بینی نکرده است.

لذا پاسخ به این سوالات ضرورت جدی خواهد داشت.

۱- سیاست تقنینی موجود در جهت اجرای اصل ۴۴ تا چه میزان با ماهیت اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین موجود منطبق و هماهنگ است؟ (از واقعیت تا عمل)؟

۲- سیاست های جنایی تقنینی، قضایی، اجرایی در وضعیت فعلی اقتصاد ملی (دولتی، تعاونی، خصوصی) تا چه میزان با واقعیت ها و ضرورت های سیاست اقتصاد داخلی و خارجی کشور

هماهنگ و منطبق است و وجود و انتقال کدام بخش از این سیاست جنایی در بخش های تعاونی و خصوصی ضروری و موثر به نظر می رسد؟

(۳) با وجود اهرم های و سیستم نظارتی متعدد در بخش اقتصاد دولتی از جمله وجود نظارتهای برون سازمانی مانند سازمان بازرگانی کل کشور، دیوان محاسبات، مجلس شورای اسلامی و اصل ۹۰ قانون اساسی، نظارت درون سازمانی و ... کما کان شاهد ارتکاب جرائم و تخلفات مالی زیادی در این بخش هستیم حال این اقدام مقنن

در حذف عملی این سیستم های نظارتی در قالب  
واگذاری فعالیت دولتی به بخش های تعاونی و  
خصوصی چه آثاری در اقتصاد کشور به دنبال  
خواهد داشت؟

فرضیات مطروحه در این اثر علمی:

۱- سازوکارهای قانونی موجود در جهت  
اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی با مفاد و روح این  
اصل سازگاری و هماهنگی کامل ندارد زیرا در  
این اصل شرایطی برای اجرای آن پیش بینی شده  
اینکه الف) حمایت از مالکیت تا جایی مورد

حمایت قانون است که با سایر اصول دیگر این فصل (قانون اساسی) مطابق باشد. ب) از محدوده قوانین اسلام خارج نشود. ج) موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود. د) مایه زیان جامعه نشود. به نظر می رسد مقنن به طور جامع و مانع، مفاد و شرایط این اصل را مورد توجه و رعایت کامل قرار نداده است.

همچنین علیرغم پیش بینی سه بخش اقتصاد دولتی، تعاونی، خصوصی در این اصل، کما کان در قوانین موجود، سازمان ها و موسساتی تحت عنوان موسسات و سازمان های غیر دولتی ایجاد

شده اند که معلوم نیست در کدام قالب از این سه بخش قرار دارند و انحراف از این اصل به وضوح در قوانین به چشم می خورد.

به همین ترتیب ماهیت واگذاری ها در قوانین از شفافیت لازم برخوردار نیست بگونه ای که واگذاری واقعی اقتصاد دولتی به بخش خصوصی صورت نمی گیرد و شرکت های شبه دولتی با استفاده از خلاصهای قانونی موجود و توان مالی، جایگزین شرکت های دولتی می شوند.

-۲- مقتن در قوانین فعلی در جهت ایجاد استحکام قدرت اقتصادی و مدیریت اداری کشور حمایت های قانونی، حقوقی و مالی متعدد و فراغیری را از این بخش به عمل آورده که در قوانین مختلف بخصوص در قانون مجازات اسلامی این موضوع در فصل دهم تحت عنوان تقصیرات مقامات و مأمورین دولتی، فصل دوازدهم تحت عنوان امتناع از انجام وظایف دولتی، فصل سیزدهم در باب تعدیات مأمورین دولتی نسبت به دولت و سایر فصول و مقررات این قانون، مقررات جزایی مربوط به قانون

تجارت، قانون تخلفات اداری و ... دیده می شود. لیکن هیچ تمهیدات و سیاست جنایی مشخصی در جهت انتقال این قوانین حمایت کننده بخش دولتی به بخش های تعاونی و خصوصی مندرج در اصل ۴۴ صورت نگرفته است. همچنین سیستم ها و دستگاه های نظارتی متعددی در قانون اساسی و سایر قوانین عادی بر عملکرد بخش دولتی وجود دارد که عملاً با این واگذاری ها این نظارت ها حذف و یا کاهش چشم گیری پیدا می کند. بنابر این در اینجا هم

مشاهده می شود حذف این حمایت های قانونی و حقوقی آثار نامطلوبی در بخش های تعاونی و خصوصی به دنبال خواهد داشت کما اینکه در بخش دولتی هم با وجود این همه توانمندی هر روز شاهد افزایش جرائم و تخلفات کارگنان و بعضاً مفاسد اداری و اقتصادی کلان هستیم.

-۳- مقررات موجود مربوط به اقتصاد بخش های تعاونی و خصوصی فاقد ساختار و اهرم های قانونی متناسب با مقتضیات اقتصاد روز داخل و خارج از کشور است. و این بخش عملاً توان هماهنگ شدن و رقابت لازم را در عرصه های

اقتصادی و مدیریتی در مقایسه با بخش های خصوصی فعال در صنعت دنیا ندارد. هرچند که نمی توان نادیده گرفت که چنانچه اجرای خصوصی سازی درکشور به نحو مطلوبی صورت گیرد آثار مثبتی در رشد و شکوفایی و کاهش انحرافات و پیشگیری از جرائم به دنبال خواهد داشت.

# فصل اول

## کلیات

بررسی سیر تاریخی، تبیین ماهیت و مفهوم موجود در تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی آن هم در قالب یک ساختار اقتصادی مختلط و اجرایی نمودن آن تحت عنوان خصوصی‌سازی از سال ۶۸ تاکنون ما را به این حقیقت رهنمون می‌سازد که هرچه بیشتر به جایگاه شرعی و قانونی مالکیت به عنوان رکن اصلی نظام اقتصادی اسلام، همچنین دلایل و جهات تقسیم‌بندی و تعیین قلمرو اصل ۴۴ پی ببریم. در نتیجه ما به

سیاست جنایی حاکم بر آن و تدوین راهکارهای نوین در جهت پیشگیری از بروز جرائم و انحرافات و مقابله با بزهکاری در عرصه اقتصادی کشور با مشارکت همه‌جانبه‌ی قوای دولتی و نهادهای مردمی واقف می‌شویم.

## مبحث اول: بررسی موضوعی بحث

در بررسی و سیر تاریخی اصل ۴۴ قانون اساسی ناگزیر هستیم که ارکان و ساختار تشکیل دهنده این اصل را که شامل اقتصاد بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی است را در مرور ایام

مورد باز کاوی بیشتری قرار دهیم. آنچه مسلم است مشخص نمودن ساختار اقتصادی کشور در قالب این سه بخش اقتصادی و ورود آن در عرصه و جایگاه قانون اساسی کشور راه پر پیچ و خمی را پیموده و آن چنان حاکمان و سیاستمداران کشور را متاثر و متقادع ساخته تا جایی که جهت استحکام بخشی هر چه بیشتر به این ساختار اقتصادی و مصون ماندن از تعرض قانون گذاران و دولتمردان نسل های آینده آن را به عنوان یک عصاره و ارزش ملی شناخته شده در قالب قانون اساسی کشور نهادینه کرده‌اند. این

موضوع بدون شک ریشه در شریعت و احکام  
قدس اسلامی و مسائل و موضوعات اقتصادی  
بین المللی داشته است. در این نظام سیاسی –  
اقتصادی اسلامی بر خلاف سایر نظامهای  
اقتصادی دنیا، اقتصاد مختلط، که متشکل از همه  
ساختار اقتصاد دولتی، خصوصی و تعاونی است  
به شکل یک سیاست متعادل و هماهنگ پذیرفته  
شده است هر چند که این موضوع بخصوص  
اقتصاد تعاونی سازی در عرصه اقتصاد کشور  
کمنگ تر بوده، در عرصه بین المللی در طی

سالیان متمادی و طولانی اقتصاد دولتی در نتیجه تحولات سیاسی و نظریه متفکرین اقتصادی آن زمان بخصوص پیدایش نظریه دولت آن چنان اقتصاد جهانی را متاثر ساخته بود که تا دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی در تمامی کشورهای جهان، حاکمیت دولت در تمام عرصه‌های چه امور حاکمیتی حکومت‌ها و چه فعالیت‌های اقتصادی دولت‌ها خودنمایی می‌کرد آن گونه که دولت‌ها در مقوله فعالیت‌های اقتصادی یک قدرت مطلق و بلامنازع تبدیل شده بودند به گونه‌ای که مشاهده می‌کنیم که در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی

موضوع تشویق کشورهای جهان سوم، دخالت هر چه بیشتر دولت‌های آن‌ها در فعالیت‌های اقتصادی در کارگزاران اقتصاد دنیا بخصوص مدیران بانک جهانی و سایر صاحب نظران و حاکمان کشورهای ثروتمند به چشم می‌خورد. معهذا در اواسط دهه ۱۹۷۰ تحولات یکباره و شدید اقتصاد جهانی، ناتوانی و آسیب پذیری این نوع نظام‌های اقتصادی در تنظیم و کنترل، شوکهای ناشی از نوسانات سریع متغیرهای خارج از سهمیه‌های اقتصادی آن‌ها را آشکار نمود.

عدم قابلیت انعطاف لازم جهت تحقق تسهیلات مورد لزوم بخش عمومی منجر به هم از پاشیدگی عملکرد اقتصاد دولتی این کشورها گردید و کارایی و موثر بودن فعالیت این بخش را مورد سؤال و تردید قرار داد و در برخی از کشورها با روی کار آمدن سیاست مدارانی که طرفدار کاهش حجم فعالیت دولت در بخش عمومی اقتصاد بودند اجرای روش خصوصی سازی مصارانه پیگیری و به مرحله اجرا در آمد و با وصف اینکه کشورهای متعددی از جمله امریکا قدم در این راه گذارند لکن می‌توان بانی اصلی

خصوصی‌سازی را در جهان، کشور انگلستان دانست زیرا این کشور خصوصی‌سازی را محور سیاست‌های اقتصادی خود قرار داد و بدین ترتیب خصوصی‌سازی نهاد یک حرکت یا واقعیتی در اقتصاد شد و با فروپاشی نظام اقتصاد سویالیستی اتحاد جماهیر شوروی سابق و نظام اروپای شرقی تکمیل گردید و عملاً تفکر آزاد سازی دولت از درگیری‌های شدید در صنایع و تجارت حاکم شد. در زمینه، تعاونی‌ها این موضوع در اقتصاد کشورهای سرمایه داری و

سوسیالیستی تعاونی های رسمی دارای پیشینه‌ی دراز است و از نخستین سال های سده نوزدهم آغاز شده است. فعالیت تعاونی ها در ممالک غربی از جمله امریکا و مؤسسات تعاونی بین المللی کشورهای اروپایی، مؤسسه‌های وابسته به سازمان ملل متحد مانند سازمان خواربار جهانی فائو و دفتر بین المللی کار شروع و در سایر کشورها از جمله ایران تحت عنوان نهضت تعاون گسترش پیدا کرد. به همین منظور ساختار اقتصادی کشور را در قالب های جداگانه اقتصاد دولتی و بخصوص اقتصاد خصوصی و تعاونی در

دو برهه‌ی قبل از انقلاب اسلامی و بعد از انقلاب  
اسلامی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

گفتار اول: ساختار  
اقتصادی کشور در ادوار  
پیشین

همانگونه که گفته شد ساختار اقتصادی کشور  
در زمان‌های خیلی دور تا کنون در سه قالب  
اقتصاد بخش دولتی، خصوصی و تعاونی، رشد و  
گسترش کمی و کیفی داشته است. لیکن آن چه  
مسلم است اینکه رشد و گسترش این بخش‌های  
اقتصادی از لحاظ کمی و کیفی از یک رشد و

حرکت هماهنگ و منسجم برخوردار نبوده به لحاظ اینکه اقتصاد هر کشور به تبع ماهیت فعالیت ها و حرکت های اقتصادی تا حدود خیلی زیادی متأثر از اقتصاد جهانی است. زیرا منافع هر کشور به ناخودآگاه تابع و در گرو توجه و عنایت به ابزارها و سیاست های پیش روی اقتصاد جهانی است. کما اینکه اقتصاد کشور ما هم در گردونه ایام تحت فعل و انفعالات جامعه بین المللی قرار داشته است. هر چند اجرای این سیاست های اقتصادی از جهت زمانی با تأخیر زیادی همراه بوده و کم و کاستی های

زیادی در خود دیده است. به همین جهت است که با ملاحظه این بخش اقتصادی کشور می بینیم که توجه به بخش اقتصاد دولتی بیش از سایر بخش های دیگر اقتصادی مورد عنایت سیاست‌گذاران وقت کشور قرار داشته است. افزایش و رشد بی حد و حصر سازمان و شرکت های دولتی و وابسته به دولت، افزایش و تصویب قوانین و بخشنامه های متعدد در این بخش در سال های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حکایت از این واقعیت دارد. خصوصی سازی در این سال

ها علیرغم شروع آن در دهه ۷۰ میلادی در کشورهای غربی و نفوذ سیاسی و اقتصادی شدید این کشورها در حاکمیت اقتصاد کشور عمل آن چنان تأثیر شگرف و قابل توجهی به جای نگذاشت. هر چند در این سال‌ها ملاحظه می‌شود که مقنن با تأسی و دنبال روی از اقتصاد جهانی و همزمان با نشر و گسترش خصوصی سازی در اقتصاد دنیا از این موضوع غافل نمانده است. قانون گذار ایرانی با تصویب قانون ۱۳۵۴ گسترش مالکیت واحدهای دولتی در سال ۱۳۵۴ موضوع خصوصی سازی را وارد عرصهٔ

سیاست گذاری اقتصادی کشور می نماید. در این قانون مقرر شده بود که تا ۹۹ درصد از سهام متعلق به دولت در واحدهای بلخش دولتی به استثنای صنایع مادر و در بعضی از صنایع دیگر (به تشخیص دولت) و ۴۹ درصد سهام واحدهای بخش خصوصی به کارگران، کارمندان، کشاورزان و سایر مردم تا پایان سال ۱۳۵۷ واگذار گردد. لذا بر اساس این قانون دولت وقت اقدام به تأسیس سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولید نمود و به موجب این قانون،

سازمان مذکور موظف گردید که سهام شرکت هایی را که دولت در اختیار آن قرار می دهد به افراد مشمول واگذار نماید و اداره‌ی این شرکت ها را تا زمان آزاد شدن کامل سهام (پس از پرداخت وجه سهم توسط خریدار از طریق سود تعلق گرفته به آن‌ها) به وکالت از خریدار بر عهده گیرد. بنابراین می بینیم که این قانون علیرغم اینکه هدف آن تا پایان سال ۵۷ مشخص شده بود ولی تا کنون نیز تکلیف برخی از شرکت‌های مذکور مشخص نشده است.<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup>- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، برگرفته از بولتن جزای سازمان

به همین ترتیب در بخش تعاونی همین وضعیت به چشم می خورد. در واقع می توان آغاز تعاونی رسمی در ایران را از حیث عنوان مواردی در قانون تجارت، سال ۱۳۰۳ شمسی دانست که دولت وقت متأثر از فعالیت سازمان ها و مؤسسات امریکایی از قبیل بنیاد فورده، مؤسسه خاور نزدیک، مؤسسات تعاونی بین المللی کشورهای اروپایی و مؤسسات سازمان ملل متحد قرار داشته است. این مؤسسات بین المللی در

---

خصوصی سازی، بازرگانی خصوصی سازی در ایران- انتشار سازمان خصوصی سازی ایران- سال ۸۵، شماره ۱۰، ص ۲۵ الی ۲۶.

قالب آموزش، کمک های فنی، اعطای بورس به کارکنان دولتی، تشکیل و حمایت مالی از شرکت های تعاونی و تحت عنوان نهضت تعاونی سازی فعالیت ها و کمک های خود را در کشور شروع کردند. اما از لحاظ تشکیل و ثبت و فعالیت رسمی می توان سال ۱۳۱۴ را آغاز تعاونی ها در ایران محسوب کرد زیرا در این سال ها توسط دولت اقدام به تشکیل نخستین شرکت تعاونی روستایی در منطقه ی داود اباد گرمسار شد و به دنبال آن برای گسترش تعاونی ها بعد از سال ۱۳۲۰ رضا خان وزیر کشور وقت

را مامور کرد که در رأس هیئتی برای تعلیم  
مامورین و آشنا ساختن مردم به مفهوم قوانین  
تعاونی به شهرها و روستاهای دور و نزدیک سفر  
کرده و حس مسئولیت جمیع مردم و به ویژه  
طبقات تولید کننده را برابر انگیزد. لذا در سال  
۱۳۳۴ اولین قانون تعاونی با الهام از قوانین سایر  
کشورها به صورت لایحه قانونی به تصویب  
رسید و به موجب تبصره ۲ ماده ۱۶۵ قانون  
اصلاحات ارضی تحویل زمین به کشاورزان را  
مشروط به عضویت در شرکت های تعاونی اعلام

نمودند. تعاونی های مصرف، توزیع پس از سال ۱۳۴۶ که سال تعاونی اعلام شده بود گسترش قابل توجهی یافتند و در این سال ها، سازمان هایی از جمله سازمان مرکزی تعاونی روستایی ایران، سازمان مرکزی تعاونی کشور، وزارت تعاون و اصلاحات ارضی و ... پدید آمدند. شایان ذکر است در سال ۱۳۵۶ وزرات تعاون منحل و تحت نظارت وزارت بازرگانی در آمد. لذا در بخش اقتصاد تعاون هم با وجود قوانین و زیر ساخت های لازم عملاً این حوزه از لحاظ کمی و ترویج مفهوم و ماهیت تعاونی رشد قابل

توجهی نیافت و محدود به تعاونی های روستایی شده بود<sup>۱</sup>.

توجه به ساختار اقتصادی کشور در این دوران با تحولات و نگاه خاصی همراه بوده است. حاکمیت جدی مقررات اسلامی در تمامی عرصه ها بخصوص بعد اقتصادی نسبت به سایر موضوعات دیگر به وضوح به چشم می خورد. در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، نویسنده کان قانون

---

<sup>۱</sup>- وزارت تعاون، سایت اینترنتی تاریخچه تعاونی ها در ایران، انتشارات وزارت تعاون، اردیبهشت ماه ۱۳۸۹.

اساسی تحت رهنمودها و ارشادات صریح و  
قاطعانه حضرت امام خمینی (ره) که بیان‌گذار  
حکومت اسلامی در ایران بود، موضوع حاکمیت  
اقتصاد اسلامی را مبنای کار و فعالیت‌های  
اقتصادی در کشور قرار دادند. این دوره در دو  
قسمت می‌توان مورد ارزیابی قرار داد. دوره‌ی  
اول از تصویب قانون اساسی تا سال ۱۳۶۸ یعنی  
از اولین زمان توجه به اجرایی شدن اصل ۴۴  
قانون اساسی و دوره دوم از زمان اجرایی شدن  
اصل ۴۴ و تصویب مقررات اصل مذکور  
تاکنون. در این زمان، اصول ۴۳ و ۴۴ قانون