

ماشین خصوصی سازی، ضرورت توقف و تغییر مسیر

سارا کریمی^۱، فرشید مقدم سلیمی^۲

چکیده

در قوانین و گزارش‌های کارشناسی رسمی در سه دهه گذشته همواره بر تسریع خصوصی سازی تأکید شده است. این در حالی است که بعد از سپری شدن هر دوره از خصوصی سازی، همگان درباره اشتباه‌ها یا کجروی‌های آن در دوره قبل صحبت کرده‌اند. در واقع در هر برهه اذعان شده است که خصوصی سازی‌های گذشته صحیح نبوده است و هم‌زمان گمان برده شده است که آینده خصوصی سازی برای اقتصاد کشور نویدبخش خواهد بود. در این مقاله با مطالعه گزارش‌های کارشناسی رسمی، مسیر طی شده خصوصی سازی‌ها را ارزیابی می‌کنیم و در توضیح این مسیر، در مقابل رویکردی که اصلاح خصوصی سازی را از طریق راه‌حل‌های حقوقی و دیوان سالارانه پیگیری کرده است، استدلال می‌کنیم که قوانین توضیح‌دهنده و تعیین‌کننده مسیر خصوصی سازی نیستند، زیرا خود نیازمند توضیح‌اند و توازن نیروهاست که قوانین را توضیح می‌دهد. عملکرد دیوان سالاری را نیز بدون توازن نیروها نمی‌توان توضیح داد. بر این اساس، این فرضیه را مطرح می‌کنیم که ایرادهای مشاهده شده خصوصی سازی ناشی خطاهای انسانی یا سازمانی یا برخی اعراض خصوصی سازی اجرا شده نیست، بلکه ناشی از اصل خصوصی سازی است. بر این اساس، در پایان با توجه به مشکلات خصوصی سازی‌ها و با ارجاع به اصل ۴۴ قانون اساسی که بخش تعاونی را هم‌عرض دو بخش دولتی و خصوصی قرار داده است، پیشنهاد می‌شود «تعاونی سازی» به مثابه مسیر بدیل واگذاری‌ها بنگاه‌های دولتی به رسمیت شناخته شود.

واژگان کلیدی: خصوصی سازی، تعاونی سازی، نبرد قدرت، نهادگرایی، نیرو

۱- کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران

karimy.sarah@gmail.com

۲- کارشناسی ارشد فلسفه، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

farshid.moqadam@gmail.com

در چهار دهه بعد از انقلاب دو گفتمان اصلی بر سیاست‌گذاری اقتصادی-اجتماعی کشور حاکم بوده است. در دهه اول، گفتمان عدالت اجتماعی دولت‌محور و در سه دهه بعد، گفتمان توسعه بازارمحور. در دهه اول قرار بوده عدالت اجتماعی از طریق مداخله دولت برای بازتوزیع منابع و ثروت‌ها محقق شود و در دهه‌های بعد تصور بر این بوده که حذف نقش تصدی‌گری دولت در اقتصاد و واگذاری این نقش به بخش خصوصی و تعاونی، راه‌حل توسعه اقتصادی است.

مرور تحقیقات و نظرات کارشناسان نشان می‌دهد درباره شکست‌های سیاست‌گذاری در هر دو دوره اجماع کلی وجود دارد. گفته شده است که دولتی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی در دهه اول منجر به کاهش بازدهی نیروی کار، کاهش رقابت و فساد اداری و مدیریتی شد. درباره علل این وضعیت، یعنی شکست دولتی‌سازی معمولاً با تکیه بر ادبیات جهانی غالب بر اقتصاد در دهه‌های اخیر انگشت اتهام به سوی خود سیاست دولتی‌سازی نشانه می‌رود، نه چگونگی آن. در مقابل، اگرچه درباره علل شکست‌های خصوصی‌سازی در سه دهه گذشته اتفاق نظر وجود ندارد، اما درباره اینکه مشکل اصلی خود خصوصی‌سازی نیست، بلکه چگونگی آن است اتفاق نظر هست. به این ترتیب از این که خود اصل خصوصی‌سازی زیر سؤال برود پرهیز می‌شود. در نتیجه عموم کارشناسان بر ضرورت ادامه خصوصی‌سازی تأکید دارند و حتی تسریع آن را توصیه می‌کنند (دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۹). به این ترتیب در سه دهه گذشته در مواردی که نیروهای مؤثر در صحنه گهگاه برای خصوصی‌سازی مانع ایجاد کرده‌اند، هدفشان نه مخالفت با اصل خصوصی‌سازی، بلکه مخالفت با ذی‌نفعان دیگر بوده است. در واقع در ایران در سه دهه گذشته اختلاف اصلی بر سر این بوده است که چه افراد، نیروها و نهادهایی گیرندگان مالکیت بنگاه‌ها باشند.

ارزیابی‌های سازمان خصوصی‌سازی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کارشناسان مستقل در سال‌های مختلف نشان داده است خصوصی‌سازی واقعی یعنی واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی واقعی کمتر اتفاق افتاده است (کریم، شغافی، نصری، ۱۳۹۴) و در عوض، بخش عمومی غیردولتی بخش مهمی از گیرندگان بنگاه‌ها و سهام واگذار شده‌اند. همچنین در ابتدا قرار بوده که نهادهای عمومی که دارنده بخش بزرگی از بنگاه‌های اقتصادی هستند بنگاه‌های خود را واگذار کنند، اما این اتفاق رخ نداده است. از طرف دیگر در عوض کم‌کردن عامدانه و توصیه‌شده نقش دولت در سرمایه‌گذاری در صنعت، نقش دولت در سرمایه‌گذاری در ساختمان بیشتر شده است (میدری، ۱۳۷۸). مخصوصاً نهادهای عمومی سرمایه‌گذاری‌های سنگین در زمین و مستغلات به‌ویژه تجاری‌سازی‌ها داشته‌اند که در سال‌های اخیر انتقاد بسیاری را در پی داشته است. سیاست دیگری که در خصوصی‌سازی‌ها دنبال شده است توزیع سهام عدالت بوده است که باز بررسی‌ها نشان می‌دهد این

سیاست نقش دولت را در تصدی‌گری بنگاه‌های اقتصادی کم نکرده و اهداف خصوصی‌سازی را محقق نکرده است (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۹).

باین حال در همان برهه‌هایی که خصوصی‌سازی از اهدافش دور شده بوده، هم‌زمان از سرعت اندک خصوصی‌سازی‌ها نیز انتقاد شده است. اگر خوش‌بین باشیم، باید نتیجه بگیریم که این مسئله نشان‌دهنده خوش‌بینی کارشناسان به خصوصی‌سازی در سه دهه گذشته بوده است. یعنی آن‌ها علی‌رغم مشاهده انحراف از اهداف و سیاست‌های کلی امیدوار بوده‌اند که مشکلات با تمهیدات خاصی که معمولاً تمهیدات بوروکراتیک بوده‌اند حل شوند؛ لذا ایشان تسریع روند خصوصی‌سازی را همواره مطالبه کرده‌اند، اما کاری از پیش نبرده و پیوسته این فرآیند با پیچیدگی بیشتری دچار مشکل شده است؛ گویی خصوصی‌سازی در فضایی منتزع از واقعیات کشور رخ می‌دهد.

در این مقاله تجربه خصوصی‌سازی در ایران را از منظر اهداف و نتایج آن بررسی می‌کنیم. برای ارزیابی تجربه داخلی گزارش‌های کارشناسی تهیه‌شده در مرکز پژوهش‌های مجلس و گزارش‌های عملکرد سازمان خصوصی‌سازی و آمارهای رسمی بانک مرکزی را بررسی می‌کنیم. در این مقاله قصد داریم درباره پرسش‌های زیر تحقیق کنیم:

- تأثیر خصوصی‌سازی در ایران بر میزان تصدی‌گری دولت چیست؟
- تأثیر خصوصی‌سازی در ایران بر اندازه دولت چه میزان است؟
- روندهای کلان خصوصی‌سازی در ایران تا کنون چه بوده است؟
- چگونه می‌توان ماهیت خصوصی‌سازی بالفعل (یا واقعاً موجود) را در ایران توضیح داد؟
- بدیل خصوصی‌سازی چه می‌تواند باشد؟

◀ نگاهی به سرنوشت دو نمونه واقعی

برای نشان دادن عملکرد نیروها در صحنه عمل می‌توان به بررسی دو نمونه واقعی از صنایع پرداخت. یکی از این صنایع صنعت سیمان است که بیشتر سرمایه‌بر و کمتر کاربر می‌باشد و با حمایت‌های دولتی توانسته به قطبی منطقه‌ای تبدیل شود و اکنون که سخن از خصوصی‌سازی آن می‌رود، بعید به نظر می‌رسد که مالکیت آن به بخش خصوصی برسد، بلکه پیش‌بینی می‌شود که مالکیت این صنعت از نهادی عمومی به نهادهای عمومی دیگر انتقال پیدا کند.

مورد دوم اما نمونه‌ای در صنعت نساجی است که صنعتی کاربر بوده است و مشکلات و پیچیدگی‌های مدیریت منابع انسانی در آن در مقابل سرمایه‌ای که در کارخانه وجود داشته، موجب شده که در مرحله خصوصی‌سازی، مسیری دیگری طی شود. در این دو نمونه پژوهی از تکنیک گردآوری روایت‌ها

(مصاحبه با منابع آگاه) استفاده شده و لحنی روایی دارد، اما دقت بر روی ترکیب نیروها و چگونگی عملکرد آن‌ها می‌تواند در فهم عینی تحلیل‌های بخش بعدی روشن‌تر باشد.

سیمان فارس-خوزستان

شرکت سیمان فارس-خوزستان بزرگ‌ترین تولیدکننده سیمان در کشور و نیز در منطقه خاورمیانه است. این شرکت در جایگاه مدیریت مؤثر تولید ۲۷ شرکت سرمایه‌پذیر سیمان عمل می‌کند و خود یکی از شرکت‌های شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین از هولدینگ‌های زیرمجموعه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) است. شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین ۱۵ شرکت سرمایه‌گذاری را در خود جای داده که یکی از آن‌ها شرکت مادر تخصصی سیمان فارس-خوزستان است.

شستا تأمین‌کننده ۳۲٪ از کل سیمان و ۳۳٪ از کلینکر تولیدی در کشور است. (سایت شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی) این سهم از طریق ۲۴ کارخانه تولید سیمان تأمین می‌شود که ۱۸ کارخانه^۱ زیرمجموعه سیمان فارس-خوزستان هستند. از این ۱۸ کارخانه همگی به جز سیمان ساوه شرکت‌های بورسی هستند.

در میان سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۲ با به‌کارگیری سیاست‌های حمایتی و نیز اجرای خصوصی‌سازی ترکیب سرمایه‌گذاران در صنعت سیمان تغییر کردند، اما کماکان تمرکز و انحصار در مالکیت این صنعت سیمان باقی ماند. در سال ۱۳۷۴ «سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی (دولتی)» با داشتن سهام پنج کارخانه سیمان (که همان کارخانجات صادره‌ای بنیاد پهلوی بودند) بیشترین درصد سهم بازار شرکت‌های سرمایه‌گذار سیمان را در اختیار داشت، پس از آن سرمایه‌گذاری بانک ملی (وابسته به دولت) بود که مالک سهام ۴ شرکت سرمایه‌گذاری سیمان بود. سازمان گسترش ۳۲/۸٪ از ظرفیت کل کشور را دارا بود و سرمایه‌گذاری بانک ملی ۱۶/۲٪ از آن را که روی هم ۴۹٪ از ظرفیت کل کشور را پوشش می‌دادند. پس از آن‌ها بنیاد مستضعفان، سازمان صنایع ملی، بانک صنعت و معدن، سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های وابسته به آن و سیمان اصفهان همه نهادهای دولتی یا عمومی وابسته به دولت بودند که جز مالکان شرکت‌های سرمایه‌گذاری سیمان به شمار می‌رفتند و سهم بازار خصوصی در این سال ۱/۳٪ از ظرفیت کل بود (بخشی، ۱۳۸۲: ۸۵).

این مالکیت انحصاری و متمرکز در دولت، پس از ۱۰ ساله‌تنها با اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی کم نشد، بلکه تنها از لحاظ نهادی تغییر کرد و متمرکزتر گشت؛ به طوری که در سال ۱۳۸۱ سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های وابسته با در اختیار داشتن ۱۲ کارخانه و ۳۷/۳٪ از ظرفیت کل کشور،

۱- سیمان فارس، آبیک، درود، بهبهان، غرب، خزر، بجنورد، نیریز، خوزستان، فارس نو، خاش، زرد ساوه، سفید ساوه، صوفیان، شاهرود، قاین، ارومیه و زنجان.

بزرگ‌ترین سهام‌دار در حوزه سیمان بود. پس از آن شرکت احداث صنعت با داشتن ۶ کارخانه و ۱۹٪ از ظرفیت کل قرار داشت. (همان) به‌این‌ترتیب بیش از ۵۰ درصد ظرفیت سیمان کشور در اختیار نهادهای عمومی و دولتی بود، اما سهم بخش خصوصی به ۲٪ از کل رسیده بود (همان).

بنا بر اطلاعات منتشرشده توسط سازمان خصوصی‌سازی، در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ عرضه سهام سیمان‌هایی که در اختیار دولت بوده رونق داشته است. در همین سال‌ها است که سازمان تأمین اجتماعی اقدام به خرید سهام سیمان می‌کند. به‌این‌ترتیب سهام دولتی سیمان که حاصل مصادره اموال دربار در انقلاب بوده، به سهام نهاد عمومی زیر مدیریت دولت تبدیل می‌شود. تأمین اجتماعی در سال ۱۳۷۸ اقدام به تأسیس شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین (به شماره ۱۵۱۳۹۴) می‌نماید و با خرید تدریجی اکثریت سهام سیمان فارس-خوزستان که بزرگ‌ترین شرکت سیمانی ایران بوده در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳، وارد خرید سهام دیگر کارخانجات سیمان، احداث و توسعه کارخانجات می‌شود. در سال ۱۳۸۳ سرمایه‌گذاری سیمان تأمین از سهامی خاص به سهامی عام تبدیل شده و وارد بورس می‌شود. هم‌زمان با آن سیمان فارس و خوزستان سیاست ساماندهی بهینه شرکت و استقلال واحدهای تابعه در قالب شخصیت‌های حقوقی را پیگیری می‌کند. آخرین واحد یعنی سیمان آبیگ در سال ۸۳-۱۳۸۲ به یک واحد مستقل شده و عملاً شرکت سیمان فارس خوزستان به شرکت مادر تخصصی در صنعت سیمان مبدل می‌گردد؛ شرکتی که پس از آن بزرگ‌ترین شرکت سیمان خاورمیانه است. در سال‌های بعد شرکت سیمان فارس و خوزستان سهامی در بورس ارائه نمی‌کند، بلکه خود وارد خرید سهام دیگر کارخانجات سیمان، ساخت کارخانه سیمان و توسعه زیرمجموعه‌های خود می‌شود.

به‌این‌ترتیب شرکت سیمان فارس خوزستان با مدیریت ۱۴ کارخانه سیمان بیش از یک‌سوم سیمان کشور را تولید می‌کند. همچنین شرکت سیمان تأمین با مدیریت ۱۲ شرکت سیمانی در کنار آن قرار می‌گیرد. به‌این‌ترتیب مجموعه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی به بزرگ‌ترین بازیگر حوزه تولید سیمان کشور تبدیل می‌شود. در وهله دوم بنیاد مستضعفان قرار دارد که با خریداری سهام سیمان تهران و تبدیل آن به هولدینگ سیمانی، مدیریت پنج کارخانه سیمان دیگر را در اختیار دارد.

به‌طور کلی می‌توان گفت صنایع سیمان ملی‌شده پس از انقلاب، طی خصوصی‌سازی به مالکیت چهار هولدینگ سیمانی درآمدند که همگی زیرمجموعه نهادهای عمومی بودند: هولدینگ فارس خوزستان و سرمایه‌گذاری سیمان تأمین (زیرمجموعه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی-شستا)، هولدینگ سیمان تهران (زیرمجموعه بنیاد مستضعفان)، شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع سیمان-سیدکو (زیرمجموعه شرکت سرمایه‌گذاری گروه توسعه ملی-وابسته به بانک ملی) و هولدینگ سرمایه‌گذاری غدیر (وابسته به نیروهای مسلح-صندوق‌های بازنشستگی و بیمه).

این هولدینگ‌ها می‌توانستند با تمرکز در سیاست‌گذاری، برخورداری از امتیاز ناشی از نزدیکی به نهادهای دولتی و به‌کارگیری نیروهای کارشناسی زبده به توسعه کارخانه‌های خود و در صورت لزوم راه‌اندازی کارخانه‌های جدید بپردازند و با دراختیارگرفتن بازار سیمان ایجاد انحصار نمایند. این زمانی رخ داد که سرمایه بخش خصوصی به‌طور گسترده وارد حوزه ساخت و راه‌اندازی کارخانه سیمان نشده بود.

اما تغییر سیاست‌های دولت در صدور مجوزها بدون پشتوانه مطالعات بازار، مکان‌یابی و ارزیابی ظرفیت باعث شد افرادی که از رانت روابط دولتی برخوردار بودند با استفاده از تسهیلات به گرفتن مجوز، زمین، ارز دولتی و امکانات واردات تکنولوژی و ماشین‌آلات و نیز یارانه انرژی دست پیدا کنند و به ساخت و راه‌اندازی کارخانه سیمان بپردازند. به این ترتیب ظرف مدت کوتاهی پس از تأمین نیاز داخلی سیمان، میزان تولید از ظرفیت بازار داخلی فراتر رفت و برای صادرات مازاد سیمان تولید شده اقدام شد.

مازاد مهم‌ترین مسئله مرتبط با صنعت سیمان ایران است که بازارهای داخلی و صادراتی کشور را در یک دهه اخیر دچار بحران کرده است. مشکلات عمده این صنعت مانند رقابت منفی تولیدکنندگان، ارزان‌فروشی برخی شرکت‌های سیمان، مشکل در بازپرداخت اقساط تسهیلات ارزی و پیمان‌سپاری ارزی همگی ریشه در وجود این حجم از ظرفیت مازاد در صنعت سیمان دارند.

در سال ۱۳۸۷ میان تولید و مصرف سیمان توازن ایجاد شد، اما پس از آن این صنعت با رشد میانگین سالانه ۵/۸٪ رشد پیدا کرده است؛ به این معنا که هدف‌گذاری اولیه برای رسیدن به خودکفایی در سیمان به نتیجه رسید، اما برنامه‌ای در جهت کنترل رشد کارخانه جات وجود نداشت و در نتیجه تولید از مصرف پیشی گرفت. اکنون می‌پرسیم که چرا و چگونه این اتفاق افتاد؟

به‌طور کلی به دلیل سطح پایین فناوری‌ها در صنعت سیمان، راه‌اندازی کارخانه‌های سیمان در کشورهای در حال توسعه با مشکلاتی مثل عدم امکان تأمین تجهیزات تولید یا فقدان نیروی کار متخصص همراه نیست. بنابراین نیاز به تولید سیمان در شرایط رشد اقتصادی، به راحتی منجر به توسعه این صنعت می‌شود؛ کما این که نسبت رشد اقتصادی و مصرف سیمان در ایران هم ۹۵٪ بوده است. (معاونت پژوهش‌های زیربنایی، ...، ۱۳۹۷) ایجاد یک میلیون تن ظرفیت تولید سیمان در دنیا به‌طور متوسط به ۱۵۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری و ۳ سال زمان نیاز دارد. این سرمایه‌گذاری در ایران در حدود ۸۰۰ میلیارد تومان (۶۰ درصد ارزی + ۴۰٪ ریالی) است. (همان) این در شرایطی است که اخذ مجوز برای احداث کارخانه با تخصیص زمین صنعتی در شهرک‌های صنعتی به نرخ مصوب دولتی با پرداخت تنها ۳۰٪ نقد و ۷۰٪ اقساط ۳۶ ماه (برای هر سه ماه یک قسط) همراه است و امکان دریافت وام و تسهیلات دولتی با سود تولیدی و تنفس ۱ الی ۲ سال و دوره بازپرداخت بلندمدت نیز

وجود دارد. مواد اولیه مورد نیاز برای تولید سیمان هم در معادن کشور به وفور وجود دارد. همچنین هزینه تولید سیمان در کشور به دلیل یارانه گاز طبیعی که در اختیار تولیدکنندگان قرار می‌گیرد، بسیار پایین است و برای تولید هر تن سیمان بالغ بر ۱۶۰ هزار تومان یارانه انرژی پرداخت می‌شود، در حالی که قیمت فروش اکثر تولیدکنندگان در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱۰ هزار تومان بوده است، چراکه هزینه تولید هر تن سیمان حدود ۵۰ تا ۷۰ هزار تومان محاسبه شده است (معاونت پژوهش‌های زیربنایی...، ۱۳۹۷).

از سوی دیگر در شرایط تحریم‌های جدید آمریکا و اختلاف شدید قیمت میان نرخ ارز دولتی و ارز آزاد، این صنعت از سهمیه ارز دولتی نیز برخوردار است. این شرایطی است که در دهه اخیر برقرار بوده و می‌توان براساس آن نتیجه گرفت که راه‌اندازی کارخانه سیمان بدون سختگیری درباره میزان فروش آن می‌تواند برای عوامل درگیر سودآور باشد. بنابراین افزایش تعداد کارخانه‌های سیمان به شکل گسترده پیش‌بینی‌پذیر بوده است.

از سوی دیگر امکان صادرات سیمان وابسته به بازارهای محلی آن است، چراکه هزینه حمل‌ونقل سیمان به‌عنوان قالب کالایی سنگین صادرات آن به نواحی دوردست را غیرمنطقی می‌کند و کشورهای در حال توسعه نیز برای جلوگیری از خروج ارز تلاش می‌کنند تا این صنعت را در درون کشور خود راه‌اندازی کنند. پس سیمان را نمی‌توان به‌عنوان کالایی صادراتی در نظر گرفت و مازاد آن را برای صادرات برنامه‌ریزی کرد؛ کما این که در سال‌های اخیر ایران در عراق و سوریه اقدام به ساخت کارخانه سیمان کرده است و پس از آن با ممنوعیت واردات سیمان به این کشورها برای حمایت از تولیدکنندگان داخلی‌شان مواجه شده است. تحریم نظام بانکی و ایجاد اختلال در انتقال پول از یک سو و رکود بخش ساخت‌وساز و مسکن از سوی دیگر موجب شده که در سال ۱۳۹۷، چیزی بالغ بر ۲۸ میلیون تن مازاد ظرفیت در تولیدات سیمان به وجود بیاید (همان).

با این حال ساخت و توسعه کارخانه‌های سیمان در ایران هنوز ادامه دارد. در حال حاضر بیش از ۷۲ کارخانه سیمان در کشور با ظرفیت تولید حدود ۸۸ میلیون تن در حال فعالیت هستند که با احتساب پروژه‌های در شرف بهره‌برداری ظرفیت تولید سیمان در سال ۱۴۰۰ به ۹۳ میلیون تن خواهد رسید. تجهیزات پنج طرح سیمانی یک‌میلیون تنی دیگر نیز خریداری شده یا گشایش اعتبار ارزی آن صورت گرفته است. اگرچه پیشرفت این پروژه‌ها به دلیل رکود بازار بسیار کند است، ظرفیت بالقوه تولید سیمان کشور در چشم‌انداز ۱۴۰۰ حدود ۹۸ میلیون تن خواهد بود. شایان ذکر است که ظرفیت تولید یک کارخانه سیمان را می‌توان با افزایش تعداد روزهای کاری از ۳۰۰ به ۳۳۰ روز و نیز با استفاده از افزودنی‌هایی نظیر سرباره فولادسازی و پوزولانها به ۱۱۵٪ ظرفیت اسمی آن افزایش داد. از این رو، صنعت سیمان کشور تا سال ۱۴۰۰ در صورت نیاز می‌تواند بالغ بر ۱۱۳ میلیون تن سیمان تولید کند

که پاسخگوی نیاز داخل و بازارهای صادراتی در دو دهه پیشرو خواهد بود. (همان) در چنین شرایطی کشور نیازی به ساخت کارخانه سیمان نخواهد داشت، بلکه باید بر صادرات در منطقه و نیز توسعه کیفی این صنعت تمرکز کند.

اکنون شاخص‌های شرکت‌های سیمانی در بورس نشان از کاهش ارزش این شرکت‌ها در سال‌های اخیر دارد. باین‌حال تا سال ۱۳۹۵ نیز میل به اخذ مجوز و احداث کارخانه هنوز دیده می‌شد و این جز میل به گرفتن تسهیلات ناشی از اخذ مجوز به چیز دیگری نمی‌تواند تفسیر شود. در همین سال‌ها دولت مجبور شد برای کنترل ساخت و راه‌اندازی کارخانه سیمان دادن مجوز و تسهیلات را محدود کند؛ به طوری که عبدالرضا شیخان دبیر انجمن صنفی کارفرمایان صنعت سیمان در مصاحبه‌ای به تاریخ ۱۳۹۶/۵/۱۸ گفت: «دیگر مجوز جدیدی برای احداث کارخانه سیمان صادر نخواهد شد. به شرکت‌هایی که مجوز احداث کارخانه سیمان دریافت کرده‌اند؛ اما هنوز شروع به ساخت‌وساز نکرده باشند هم احتمالاً تسهیلاتی اعطا نخواهد شد. اما آن دسته از شرکت‌ها که عملیات احداث کارخانه را آغاز کرده و پیشرفت فیزیکی محسوسی داشته باشند، می‌توانند ادامه فعالیت دهند» (سایت انجمن کارفرمایان سیمان، گزارش مجمع سیدکو، ۱۳۹۸).

محدودیت تسهیلات از یک سو و واردکردن سیمان به بورس کالا از سوی دیگر که در آن قیمت سیمان توسط انجمن کارفرمایان و بنا بر تقاضای بازار تعیین می‌شود. همچنین سهمیه‌بندی میزان عرضه کالا توسط شرکت‌های سیمانی اقداماتی است که دولت در نظر دارد انجام دهد. (همان) این اقدامات می‌تواند تا حدی شرایط رکودی بازار سیمان را سامان دهد. باین‌حال نگاهی به وضعیت سیمان نشان می‌دهد که انحصار هولدینگ‌های بزرگ در بازار سیمان باقی خواهد ماند و شاید با تداوم رکود شرکت‌های خصوصی زیان‌ده که توان تاب‌آوری ندارند، در آینده توسط این هولدینگ‌ها خریداری شوند.

◀ خصوصی‌سازی کارخانه پوشینه بافت قزوین

در فاصله سال‌های ۱۳۳۱ الی ۱۳۴۰ کارخانجات نساجی مدرن ایرانی افزایش یافتند. در همین دوره کارخانه ایران نیتینگ در کنار کارخانجات مخمل‌بافی کاشان و پلی‌اکریل در مجموعه خانواده لاجوردی تأسیس شد. شرکت‌های دیگری چون فاستونی مقدم نظرآباد کرج یا چیت‌سازی تهران یا صنایع نساجی مدرن بهشهر و نازبافت و غیره نیز محصول توسعه این صنعت در این دوره هستند.

داریوش انصاری از نسل چهارم خاندان لاجوردی، مدیرعامل کارخانه ایران نیتینگ بود. او بعد از اتمام تحصیلات در ۲۶ سالگی در سال ۱۳۴۹ به ایران برگشت و تحت مدیریت اکبر لاجوردیان به گروه پیوست و مدیر کارخانه ایران نیتینگ شد که در شاخه فعالیت‌های نساجی گروه صنعتی بهشهر قرار

داشت. کارخانه ایران نیتینگ سعی کرد تولیداتش را از لحاظ ظرفیت و جور بودن انواع محصولات، قابل رقابت در بازار کند. بنابراین با در نظر گرفتن این موارد، برنامه ساخت به موقع بناهای کارخانه و سفارش ماشین آلات آن در صدر کارهای شاخه نساجی گروه صنعتی بهشهر قرار گرفت. تمام شدن کارخانه مواجه شد با ترقی قیمت نفت، زمانی که برنامه ریزی ساخت و نصب کارخانه ایران نیتینگ شروع شد، منابع نساجی ایران حمایت گمرکی داشتند، ولی وقتی درآمد نفت ایران در اوایل دهه ۱۳۵۰ زیاد شد، برای جلوگیری از تورم، حمایت های گمرکی در صنعت یادشده حذف شد یا میزان آن بسیار کاهش یافت. اتخاذ این سیاست سبب شد این کارخانه با واردات زیاد پارچه از کشورهای جنوب شرقی آسیا و تایوان مواجه شود. در چنین حالی، کارخانه ناگزیر اضافه ظرفیت تولید را به کشورهای اطراف صادر می کرد. افزون بر اشکالات فروش، هنگام ساختن کارخانه هم با کمبود سیمان و نبود برق مواجه شدند که صدمات زیادی برای این صنعت نوپا به وجود آورد و مجبور شدند برق کارخانه را با خرید ماشین های تولید برق در داخل کارخانه خودشان تأمین کنند. این اشکالات وجود داشت، اما مانع ادامه کار نبود و در نهایت این مشکلات حل شد. اما با وقوع انقلاب این فعالیت ها متوقف شد و این کارخانه عظیم به ظرفیت ۶۰ میلیون متر انواع پارچه با سرمایه گذاری حدود ۳۰ میلیون دلار تحویل دولت داده شد. این کارخانه بعد از انقلاب نامش به پوشینه بافت تغییر کرد. اموال خانواده لاجوردی در همان سال ابتدایی انقلاب مصادره شد. کارخانه های مجموعه بهشهر همگی ملی اعلام شدند و طبق قانون صنایع ملی مدیریت آن ها به دولت سپرده شد.

طبق روایت یکی از نخستین مدیران شهرک صنعتی الوند، سال های ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۹ در این کارخانه فعالیت شوراهای کارگری به اوج خود رسیده بود. شوراهای کارگری خواهان اداره شورایی کارخانه بودند. هر مدیری که از سوی سازمان صنایع ملی برای این کارخانه تعیین می شد با مقاومت شوراها و انجمن های کارگری مواجه شده و از کارخانه می رفت تا آن که در سال ۱۳۶۰ در حالی اعتصابات سراسری کارخانه را فلج کرده بود، از تهران گروهی وارد کارخانه شدند، این گروه توانستند طی سال های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ بحران در مدیریت کارخانه پوشینه بافت را آرام کنند و مدیریت را به سازمان صنایع ملی بازگردانند. در این دوره تعداد نیروی کار کارخانه از ۱۵۰۰ کارگر به ۲۵۰۰ نفر رسیده بود و رونق ناشی از دهه ابتدایی انقلاب (عدم واردات و اقبال بازار داخل به منسوجات ساخت ایران) سبب درآمد هنگفت کارخانه شده بود. البته اضافه کردن کارگران در طی آرام کردن اوضاع کارخانه، نه با مطالعات و بررسی کارشناسی و نه متناسب با نیاز ماشین آلات کارخانه، بلکه در جهت اشتغال زایی انجام می گیرد و این خود یکی از عوامل افزایش هزینه های کارخانه می شود که در سال های رکود و استهلاک بحران ایجاد می کند.

پس از جنگ گروهی تحصیل کرده رشته نساجی، به جای گروه نخست به کارخانه آمد. گروه اول

تحصیلات یا دانشی درباره نساجی نداشتند و در نتیجه درباره چگونگی هزینه کرد درآمدها چیز زیادی نمی‌دانستند. با ورود گروه دوم به کارخانه سیاست‌ها تغییر می‌کند و یک ماشین چاپ هفت‌رنگ با سرعت ۵۰ متر در دقیقه برای کارخانه خریداری می‌شود.

اما دیگر بخش‌ها مانند ماشین‌های گردبافت، کوتون و استرچ به تدریج دچار استهلاک شدید، کندی کار و کیفیت پایین بودند. به همین دلیل در سال‌های بعدی رقباتی خصوصی چون کارخانه‌های نخ البرز و نخ تهران، به راحتی توانستند بازار را از پوشینه بافت بگیرند.

پس از گروه دوم که نماینده نیروی تکنوکرات بود، سازمان صنایع ملی گروه دیگری را در موضع مدیرعاملی در کارخانه منصوب می‌کند. شخص مدیر از کارگری ساده به سمت مدیریت عامل کارخانه می‌رسد. در زمان مدیریت این گروه هزینه سربار کارخانه افزایش پیدا می‌کند. طبق شهادت ناظران و کارگران، در این دوره مدیریت از محل درآمد کارخانه به دفاتر انجمن‌ها و کانون‌های مختلف در مناسبت‌ها پرداخت‌های چشمگیری می‌کرده و در برابر خاصه‌خرج‌های سازمان صنایع نیز مقاومت نمی‌کرده است، چراکه سازمان صنایع دارای ۱۳ کارخانه بزرگ نساجی بود که همه آن‌ها سودده نبودند و سازمان برای سرپا نگاه‌داشتن آن‌ها از کارخانه‌های سودده مساعدت‌هایی می‌گرفته و در اختیار کارخانه‌های در حال ورشکستگی قرار می‌داده است. برای مثال پوشینه بافت قزوین مبالغ قابل توجهی به کارخانه ابریشم‌بافی کاشان پرداخت می‌کند که در نهایت نیز موفق به بازپس‌گیری آن‌ها نمی‌شود. این نقل و انتقالات پول در دوره رستمی افزایش می‌یابد تا جایی که نقدینگی کارخانه کاهش پیدا کرده و به صفر می‌رسد.

در سال ۱۳۷۴ بار دیگر مدیریت کارخانه تغییر می‌کند و اداره امور به یک لیسانس مهندسی صنایع و کارشناس ارشد مدیریت، سپرده می‌شود. یکی از منابع مشورتی او عضوی از اعضای هیئت‌مدیره به نام هادی موسوی اردبیلی، پسر آیت‌الله موسوی اردبیلی و داماد آیت‌الله جوادی آملی بود که در مقطع کارشناسی مهندسی نساجی تحصیل کرده بود. او از کارآموزی دوره لیسانس تا عضویت در هیئت‌مدیره در کارخانه مشغول بود و در مجموع ۱۰ سال در آنجا حضور داشت. مدیرعامل جدید در سال ۱۳۷۴ کارخانه را تحویل می‌گیرد و با تغییر شیوه‌های مدیریتی و به‌کارگیری نیروی متخصص تحصیل کرده، اخذ طرح‌های جدید و ابتکارات از طریق سیستم پیشنهادات تا یک میلیارد تومان در هزینه‌های کارخانه صرفه‌جویی می‌کند.

در سال ۱۳۷۶ با افزایش تولید و صادرات محصولات به آسیای میانه و چین، آن را به سود می‌رساند. مبلغ سود ۲۰۰ میلیون تومان بود که با تسویه حساب ۴۰۰ میلیون تومان بدهی‌های به‌جامانده از اداره مالیات و دارایی چیزی به‌عنوان سرمایه در گردش باقی نماند. از طرف دیگر بار کارخانه با جایگزین‌نکردن کارگران بازنشسته و مستعفی تا ۱۵۵۰ نفر کاهش پیدا کرد. در سال

۱۳۷۹ طرحی در کارخانه‌ها برای نوسازی همه ماشین‌آلات و کم کردن بار نیروی کار کارخانه تهیه شد که هزینه آن بالغ بر شش میلیارد تومان برآورده شده بود. چهار میلیون تومان برای خرید ماشین‌آلات نو و دو میلیارد تومان نیز برای بازخرید کارگرانی که با سیستم جدید اضافه نیرو خواهند بود. در آن زمان به تدریج زمره‌های خروج دولت از بنگاهداری و واگذاری کارخانه‌ها به بخش خصوصی به گوش می‌رسید.

در نهایت مدیریت کارخانه با مشورت مهندسان نساجش تصمیم می‌گیرد ماشین تولید استرچی را بخرد. در اسفند ۱۳۷۹ ماشین جدید وارد کارخانه شد و در اردیبهشت ۱۳۸۰ شروع به کار کرد. کیفیت نخ تولیدی این ماشین بسیار بهتر و میزان تولید آن چندین برابر بود. در همین سال بود که در سطوح بالای مدیریتی کشور تغییراتی ایجاد شد. وزیر صنایع عوض شد و مدیریت سازمان صنایع نیز تغییر کرد و به تبع آن مدیریت سازمان صنایع ملی نیز تغییر کرد. سیاست جدید سازمان، سیاست واگذاری کارخانه‌ها بود، بنابراین مدیریت از خریداری ماشین جدید نه‌تنها استقبال نکرد، بلکه آن را به زبان دانست. او خواستار بازخرید کارگران شد و طرح پیشنهادی برای نوسازی کارخانه را نیز نپذیرفت. بنابراین در آن زمان دو نگاه مختلف شکل گرفت: یکی نگاهی که می‌خواست کارخانه را با وضعیت موجود بفروشد و نگاه دیگر که پیشنهاد می‌کرد برای فروش کارخانه ماشین‌آلات آن نوسازی شوند و کارگران اضافی تسویه حساب شوند و کارخانه در حالت سوددهی با قیمت بالا بفروش برسد و بتواند پس از واگذاری به حیات خود ادامه دهد. اما توازن قوا به نفع رویکرد نخست بود؛ کما این که این نگاه متحدانی در عرصه بین‌المللی نیز داشت و سیاست‌های بانک جهانی نیز در جهت انحلال نهادی مانند سازمان صنایع ملی و خصوصی‌سازی همه ۴۰۰ کارخانه زیرمجموعه آن بود.

به همین دلیل طرفداران نگاه دوم کم‌کم از صحنه کنار رفتند. با بالاگرفتن درگیری‌ها میان سازمان صنایع ملی و مدیران کارخانه، مدیرعامل در سال ۱۳۸۰ سه بار استعفا داد (آبان، آذر و اسفند) و بالاخره در سومین بار این استعفا قبول شد. پس از آن پنج سال مدیریت آن در دست مدیران سازمان بود.

در پی این روند، مشکلات و معوقات کارخانه روزبه‌روز بیشتر شد تا آن که در سال ۱۳۸۲ به اوج خود رسید و از آن پس اعتراضات کارگری در آن آغاز گشت. از سال ۱۳۸۴ که این شرکت به حالت نیمه تعطیل درآمد، اعتصابات کارگری در این کارخانه به قدری شدت پیدا کرد که به شهر قزوین کشیده شد؛ به طوری که در همان سال هفته‌ای یک بار روزهای دوشنبه کارگران با سرویس‌های خود به مقابل استانداری قزوین می‌آمدند و برای پیگیری مطالبات خود در آنجا تجمع می‌کردند.

در سال ۱۳۸۵ کارخانه با پنج مگاوات برق، ۱۷ هکتار زمین و ۱۳۰ هزار متر سوله، ورزشگاه و هنرستان به قیمتی نازل به بابک زنجانی فروخته شد. او نیز در طی چند هفته کارخانه را با قیمتی

چند میلیارد بیشتر فروخت (آذربایجان، ۱۳۹۵). به این ترتیب شرکت با مجموعه بدهی‌هایش به قیمت ۱۸ میلیارد تومان به شخص دیگری به نام حسین دهقان خلیج واگذار شد. ولی با حسابرسی به عمل آمده مشخص شد که این شرکت ۴۸ میلیارد تومان بدهی و حدود ۶۰۰ فقره چک برگشتی در دفاتر ثبت شده داشته است. عدم شفافیت در ارائه اطلاعات و نیز بازپرداخت تعهدات مالی در فرآیند خصوصی سازی نادیده گرفته شده بود و ناپایداری در مدیریت نیز با کاهش سود کارخانه شرایطی را فراهم ساخته بود که این کارخانه را به ورطه ورشکستگی کشانده بود.

بنابراین آخرین تلاش این بود که برای بازپرداخت‌ها در سال ۱۳۸۸ از شورای تأمین استان درخواست وام شود. در این مرحله ابتدا بر طبق مصوبه شورای تأمین استان پرداخت ۱۰۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی به شرکت پوشینه بافت تصویب شد، اما این مصوبه به شماره ۵۹/۵۳/۴۳۱۰۳ شورای تأمین استان قزوین در تاریخ ۱۳۸۸/۰۶/۲۳ اجرا نشد و عملاً کارخانه به تعطیلی کشیده شد.

این وضعیت تا سال ۱۳۸۹ ادامه پیدا کرد و در این سال کارخانه به کلی اعلام ورشکستگی کرد و با بازنشستگی زود هنگام ۷۰۰ نفر از کارگران و تسویه حساب با باقی آن‌ها از پرداخت سنوات خدمتی و مطالبات معوق کارگران بازنشسته سرباز زد. در سال ۱۳۹۰ این کارخانه درخواست رسمی ورشکستگی خود را اعلام کرد و در سال ۱۳۹۱ برای این درخواست پرونده‌ای تشکیل شد. به این ترتیب کارخانه به طور کلی تعطیل و کارگران آن بیکار شدند.

بررسی تجربه خصوصی سازی از زاویه برنامه‌ها و سیاست‌ها

همان طور که ماهیت و جهت گیری خصوصی سازی را در هر برهه زمانی از این سه دهه خصوصی سازی نیروهای غالب آن برهه تعیین کرده‌اند، در آغاز دهه هفتاد «فن سالاران» بودند که نقش تعیین کننده را ایفا کردند. جهت گیری خاص خصوصی سازی در این دوره هدایت مالکیت بنگاه‌ها به سمت فن سالاران بود. این امر در دوره اجرای برنامه اول توسعه در مصوبه‌ای از هیئت وزیران در سال ۱۳۷۰ بازتاب یافته است که کارکنان دولت را در اولویت دریافت سهام واحدهای واگذارشونده قرار می دهد. طبق این مصوبه می بایست ۶۷٪ از سهام قابل واگذاری به عموم اشخاص (با اولویت کارکنان دولت در صورت تساوی شرایط) و ۳۳٪ از سهام به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی (با اولویت کارگران و کارمندان همان واحد) عرضه گردد^۱ (تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹: بند چهارم).

۱- تصویب نامه مورخه ۱۳۷۰/۳/۲۹ هیئت وزیران مهم ترین مصوبه دولت در آغاز خصوصی سازی‌ها بود که بر اساس آن قرار شد ۳۹۱ واحد اقتصادی دولتی طی دو مرحله از طریق مذاکره، مزایده، بافروشی به صاحبان اصلی و عرضه سهام در بورس واگذار شوند. در متن تصویب نامه آمده است که استفاده از روش های اجرایی بورس به عنوان اولویت روش واگذاری سهام شرکت ها تلقی می شود. همچنین باید ۳۳٪ از سهام قابل واگذاری به قیمت های معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی (با اولویت کارگران و کارمندان همان واحد) و مابقی سهام به قیمت روز به عموم اشخاص (با اولویت کارکنان دولت در صورت تساوی شرایط) عرضه گردد.

در میانه دهه هفتاد نیروهای دیگر در کنار نیروی فن‌سالار شروع به بالیدن کردند که معمولاً در جایگاه نیروی محافظه‌کار و تمرکزگرا در اقتصاد از یک سو و اقتدارگرا در سوی دیگر شناخته می‌شوند. گرایش اقتصادی هر دو نیرو نیز به اقتصاد بازار آزاد است؛ از این رو خصوصی‌سازی را تأیید می‌کنند، اما در عین حال و برخلاف نیروی فن‌سالار دارای سیاست اجتماعی حامی‌پروری‌اند. به‌علاوه این نیرو قائل به تبعیض میان شهروندان بر اساس باور یا التزام به اصول و ارزش‌های خاص است. همه این ویژگی‌ها در «سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه» بازتاب یافته است که در آبان ۱۳۷۲ ابلاغ شد. سیاست یکم در این مجموعه سیاست‌ها بر «عدالت اجتماعی» متمرکز است که بندهای ذیل آن نشان می‌دهد عدالت توزیعی مدنظر است^۱ (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۳: ۴).

سیاست پنجم نیز به عدالت اجتماعی مربوط است.^۲ (همان) سیاست دوم از این مجموعه سیاست‌ها درباره اولویت‌دادن به کسانی «در عرضه منابع مالی و امکانات دولتی» است که این منابع را در راه «رشد آرمان‌های انقلابی و اسلامی» به کار می‌برند «همچنین کسانی که در راه تحکیم انقلاب و نظام اسلامی تلاش بزرگی کرده‌اند...»^۳ (همان) یک محور مهم دیگر در این مجموعه سیاست‌های کلی، حفظ استقلال و حاکمیت ملی از طریق تقویت تولید داخلی و بنیة نظامی و پرهیز از استقراض خارجی است که در مواد ۳، ۷، ۸، ۱۰ و ۱۱ قابل مشاهده است. همین سیاست‌ها در برنامه دوم توسعه (۷۴-۷۸) گنجانده شدند؛ مشخصاً در «هدف‌های کلان کیفی» و «خط‌مشی‌های اساسی» برنامه^۴ (قانون برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳: ۷۶۹). سیاست‌های تمرکزگرایان را می‌توان به‌نوعی تلاش برای بازگشت به دهه اول انقلاب تصور کرد، زیرا در آن دوره نیز محورهای اصلی سیاست‌های اعلام‌شده نظام شامل استقلال‌خواهی، حمایت از مستضعفان و اسلام‌گرایی بوده است. محافظه‌کاران این حرکت را برای تبدیل شدن به نیروی غالب در دهه هفتاد شروع کردند و در دهه هشتاد پس از آشکار شدن بحران‌های فن‌سالاری به نتیجه رسیدند و توانستند ماهیت خصوصی‌سازی در دهه هشتاد را بازتعریف کنند.

۱- سیاست شماره ۱: «رعایت عدالت اجتماعی در: الف: تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی. ب: دریافت مالیات بر حسب برخورداری از درآمد. ج: حمایت جدی و قانونی از اقشار مستضعف جامعه در زمینه‌های مربوط به خدمات دولت و قوه قضائیه. د: بذل توجه و کمک بیشتر به مناطق محروم و روستاها در زمینه‌های مختلف، خاصه: ایجاد اشتغال، بهداشت و توسعه فضاهای آموزشی و فرهنگی. ه: اتخاذ تدابیر مناسب برای جلوگیری از هر آنچه منجر به درآمدهای بادآورده میشود. و: ایجاد زمینه‌های اشتغال با رعایت استعدادها و اولویت‌های منطقه‌ای. ز: گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی».

۲- سیاست شماره ۵: «اهتمام لازم به بخش‌های اجتماعی و توسعه سهم آن در برنامه از قبیل امنیت عمومی و قضایی، فرهنگ، آموزش همگانی، بهداشت و درمان، آموزش عالی و تحقیقات، حفظ محیط زیست و تربیت بدنی.»

۳- سیاست شماره ۲: «تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلابی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی با اولویت دادن به کسانی که این منابع را در راه توسعه کشور و رشد آرمان‌های انقلابی و اسلامی به کار می‌برند و کسانی که در راه تحکیم انقلاب و نظام اسلامی تلاش بزرگی کرده‌اند از قبیل اینترگران و رزمندگان و بسیجیان.»

۴- برنامه دوم توسعه، خط مشی ۱۵، بند ۴: «واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی با اولویت اینترگران و به حداقل رساندن واگذاری این شرکت‌ها به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها».

برنامه دوم توسعه، خط مشی ۱۶: «تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلاب اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی.»

در طول برنامه‌های دوم و سوم نیروی تمرکزگرا در حال رشد است، اما تلاش برای حد گذاشتن بر این رشد در متن برنامه‌های توسعه دیده می‌شود. تمرکزگرایان در این دوره می‌توانند در سطح فردی امتیازاتی از دولت بگیرند، اما در سطح نهادی برنامه‌ها بر رشد آن‌ها حد می‌گذارند. در قانون برنامه دوم توسعه، تأکید بر کاهش تصدی و انحصارات مؤسسات وابسته به نهادهای انقلاب اسلامی (همان: خط مشی اساسی ۶، بند ۵) نوعی حد گذاردن بر رشد نیروی تمرکزگرایی است که در این نهادها پایگاه نهادی دارد. همچنین «سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه» (ابلاغ شده در ۱۳۷۸/۲/۳۰) ضمن این که در عرضه منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات دولتی به نیروی اقتدارگرای در حال شکل‌گیری در ایثارگران اولویت داده است؛^۱ در حالی که بر عدم ترجیح بخش‌های عمومی در برخورداری از امتیازات نیز تأکید می‌شود^۲ که این نشانه حد گذاردن بر رشد این نیرو در سطح نهادی است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۳: ۸).

ترکیب این دو سیاست افراد نزدیک به نیروی تمرکزگرا را به این سمت سوق داد که برای فعالیت در سطح نهادی به ایجاد شرکت‌های خصوصی اقدام کنند. چنین شرکت‌هایی در آینده توانستند مالکیت برخی شرکت‌های دولتی را در اختیار بگیرند و نیروی اقتدارگرا را شکل دهند.

سیاست‌های دیگر نیروی تمرکزگرا که در سیاست‌های کلی برنامه دوم ظهور یافته بود در سیاست‌های کلی برنامه سوم نیز تکرار شد. در این مجموعه سیاست‌ها بر عدالت توزیعی (سیاست‌های ۱ تا ۶)، استقلال اقتصادی و خودکفایی (سیاست‌های ۱۱، ۱۳ و ۱۵) و تقویت بنیه دفاعی (سیاست‌های ۳۲ و ۳۵) تأکید شده است (همان: ۸ و ۹). همچنین، ادامه سیاست خصوصی‌سازی در سیاست‌های کلی و قانون برنامه سوم تأیید شد. برنامه سوم به‌طور مفصل و در یک فصل کامل (شامل ۱۹ ماده) به خصوصی‌سازی پرداخت و تأسیس سازمان خصوصی‌سازی نیز در همین برنامه پیش‌بینی شد که این سازمان در دوره اجرای برنامه سوم در سال ۱۳۸۰ تأسیس شد.

سیاست‌های کلی برنامه چهارم نیز در مسیر سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم و سوم است. در این سیاست‌ها که در ۱۳۸۲/۹/۲۰ ابلاغ شدند بر مؤلفه‌های زیر تأکید شده است:

- واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به مردم (سیاست ۴۹)؛
- تأمین عدالت اجتماعی (سیاست‌های ۱۲، ۱۳، ۳۹، ۴۱، ۴۳)؛
- اولویت‌دهی به ایثارگران در عرضه «منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات و مسئولیت‌های دولتی» (سیاست ۲۳)؛

۱- سیاست ۲۶: «اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در عرصه‌ی منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات دولتی در صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی»

۲- سیاست ۸: «عدم ترجیح بخش‌های دولتی و عمومی که فعالیت اقتصادی دارند نسبت به بخش‌های خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات».

● ارتقاء توان دفاعی کشور (سیاست‌های ۲۴، ۲۶)؛

● استقلال اقتصادی و خودکفایی (سیاست‌های ۳۵، ۳۸، ۵۱) (همان: ۱۸-۱۴).

تحول مهمی که در عرصه سیاست‌گذاری در سال ۱۳۸۴ رخ می‌دهد و می‌توان آن را به‌عنوان نشانه غالب شدن سیستم اقتصاد غیردولتی و نیز نیروی اقتدارگرا تفسیر کرد، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. تا پیش از این ابلاغیه، اصل ۴۴ قانون اساسی تبلور سیاست اقتصادی دولت‌محور بود و معنای اصل ۴۴ تعیین حدود روشن و قاطع برای بخش خصوصی بود. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ معنای این اصل قانون اساسی را در نزد عموم تغییر داد. از این پس اصل ۴۴ یعنی محدودسازی بخش دولتی. به این ترتیب خصوصی‌سازی بنگاه‌های صدر اصل ۴۴ مجاز شد^۱ (همان: ۲۷).

چرخش مهم دیگر که هم‌زمان در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نمایان شد، تغییر جایگاه نهادهای عمومی در بخش‌های اقتصادی بود. در اصل ۴۴ قانون اساسی «بخش دولتی» با «مالکیت عمومی» تعریف شده است بنابراین طبق قانون اساسی هر نهاد یا شرکتی که مالکیت آن عمومی باشد، جزو بخش دولتی محسوب می‌شود. به همین دلیل بود که وقتی در سال ۱۳۶۸ واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی کلید خورد درخواست قانون این بود که شرکت‌های نهادهای عمومی هم به بخش خصوصی واگذار شوند. اما در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد اصطلاح تازه «بخش عمومی غیردولتی» تعریف شد که به این معنا بود که بنگاه‌های متعلق به نهادهای عمومی لازم نیست که واگذار شوند و حتی این نهادها می‌توانند مانند بخش خصوصی به خرید شرکت‌های دولتی اقدام کنند (ن. ک. بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴).

بنابراین از این زمان نهادهای عمومی در خصوصی‌سازی جزو واگذارندگان نیستند، بلکه جزو دریافت‌کنندگان^۲ معنای چرخش فوق در عرصه سیاست‌گذاری، تغییر معناداری در توازن قوا میان آن

۱- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بند ج، ابلاغ‌شده در سال ۱۳۸۵:

واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح زیر مجاز است:

۱. بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز

۲. بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی ج.ا.ا. بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات

۳. شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران

۴. شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی

۵. بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق

۶. بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی

۷. صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا

۲- درباره تعریف بخش دولتی در اصل ۴۴ قانون اساسی و تغییر این تعریف در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نگاه کنید به:

سه نیروی اصلی است. در این زمان، نیروی تمرکزگرا که پیش‌تر عمدتاً از طریق افراد تقویت می‌شد، در سطح نهادی نیز توسعه می‌یابد و نیروی دیگری از درون این نهادها شکل می‌گیرند که ما آن را «نیروی اقتدارگرا» نامیدیم. این فرایند از طریق تملک شرکت‌های دولتی توسط نهادهای عمومی محقق می‌شود. از میانه دهه هشتاد و با تغییر دولت، مرحله تازه‌ای از خصوصی‌سازی آغاز شد که ویژگی‌های آن تسریع خصوصی‌سازی، تنوع روش‌های واگذاری، اعمال سیاست عدالت توزیعی با سازوکار سهام عدالت و واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی است. این ویژگی‌ها همگی بازتاب چرخشی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز آشکار شده و خود معلول تغییر توازن قوا به سود نیروی اقتدارگرا است. در ادامه ویژگی‌های این دوره خصوصی‌سازی‌ها را بررسی می‌کنیم.

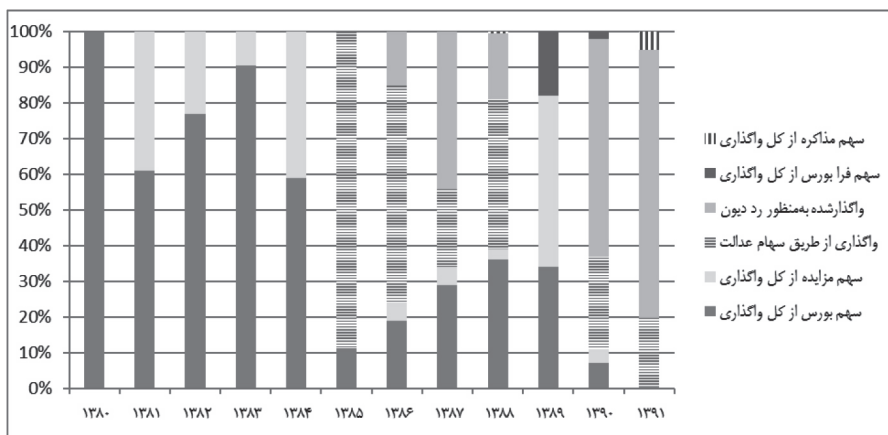
۱. تسریع خصوصی‌سازی: طبق آمار سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۵ ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری به سرعت رشد می‌کند و از رقم ۳۴ هزار میلیارد ریال در این سال به رکود ۱۴۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ و سپس رکورد بی‌سابقه ۲۵۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ می‌رسد. در همین دوره رکورد واگذاری دارایی‌های دولتی یک بار دیگر در سال ۹۲ با رقم فروش ۴۴۰ هزار میلیارد ریال شکست (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸) که این رقم عمدتاً مربوط به فروش هولدینگ خلیج فارس در شش‌ماهه نخست سال ۱۳۹۲ بود.

۲. تنوع روش‌های واگذاری: در اوایل دهه ۷۰ روش‌های غیربورسی (مزایده و مذاکره) در واگذاری‌ها غلبه داشتند. سپس در نیمه دوم دهه ۷۰ تا سال ۱۳۸۴ بیشتر واگذاری‌ها از طریق بورس انجام شد. یک گزارش که در مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده است می‌گوید در دهه ۷۰ بیش از ۷۸٪ از واگذاری‌ها در چارچوب بورس بوده؛ نزدیک به ۱۳٪ در چارچوب مذاکره و ۹٪ از طریق مزایده (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۲). از سال ۱۳۸۴ و با تغییر دولت، نقش بورس کم‌رنگ شد و البته زمینه‌چینی این تغییر پیش از تغییر دولت در برنامه چهارم توسعه (مصوب مهر ۸۳) انجام شده بود.^۱ از سال ۱۳۸۶ واگذاری به منظور رد دیون باب شد تا جایی که در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ بیشترین واگذاری‌ها برای رد دیون بوده است. همچنین واگذاری از روش مذاکره که تقریباً کنار گذاشته شده بود در سال‌های ۱۳۸۸ (۵٪ کل واگذاری‌ها) و ۹۱ (۵٪) استفاده شد. واگذاری از طریق فرابورس نیز در سال ۱۳۸۹ پدید آمد. در این سال ۱۸٪ از واگذاری‌ها در فرابورس انجام شد. واگذاری از طریق سهام عدالت روش دیگری بود که از سال ۸۵ باب شد (نگاه کنید به: نمودار ۱).

نجفی‌خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری»، برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۱، شماره ۴ (۱۳۹۵): ۱۰۱-۱۳۳.

۱- برنامه چهارم توسعه در ارتباط با خصوصی‌سازی، ۱۶ ماده از مواد فصل سوم برنامه سوم را تنفیذ و تکرار کرد، اما در تأکید بر روش‌های متعدد خصوصی‌سازی به غیر از واگذاری سهام از برنامه سوم که بر محوریت بورس تأکید داشت، فاصله گرفت.

یکی از دلایل متنوع شدن روش‌های واگذاری در این دوره، خواست سرعت بخشیدن به واگذاری‌ها بوده است، چون واگذاری بعضی شرکت‌ها در بورس به‌کندی پیش می‌رفته یا تقاضای کافی برای آن‌ها در بورس نبوده است؛ از این رو دولت به فروش آن‌ها از طریق مزایده یا مذاکره رو آورده است. علت دیگر این تغییر سیاستی را می‌توان با گرایشی در نیروی تمرکزگرا در این زمان به سرمایه‌داری بدوی تحلیل کرد که در ضدیت با فن‌سالاری قرار دارد. بنابراین در مقابل فن‌سالاری که بر روش بورس به‌عنوان روشی شفاف، تنظیم‌شده و رقابتی تأکید دارد^۱ در این زمان بیشتر از روش‌های غیربورسی استفاده می‌شود. سومین علت روی آوردن دولت به روش‌های غیربورسی در این دوره، هزینه‌های سنگین سیاست‌های بازتوزیعی در این دوره است. مشخصاً پرداخت یارانه نقدی به کل جمعیت، برنامه مسکن مهر و طرح بنگاه‌های زودبازده سه موردی بودند که هزینه‌های سنگینی به دولت تحمیل کردند. احتمالاً همان گرایش ضد فن‌سالارانه نیز موجب افزایش افسارگسیخته هزینه‌های دولت نقش شده بود. در نتیجه حتی افزایش درآمدهای نفتی کشور در این دوره نیز هزینه‌های سنگین این دوره با پوشش نمی‌داد. در این شرایط دولت در این دوره به نهادهای غیردولتی مختلف اعم از بانک‌ها، تأمین اجتماعی و پیمانکاران مقروض شد و هم‌زمان برای «رد دیون» به طلبکاران آغاز به واگذاری شرکت‌های دولتی به آن‌ها کرد. رد دیون به‌عنوان شیوه واگذاری شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۸۶ به یکی از روش‌های اصلی واگذاری‌ها بدل شد و تا سال ۱۳۹۱ کار به جایی رسید که ۷۵٪ از کل واگذاری‌ها به این روش انجام شد.



نمودار شماره ۱. سهم روش‌های واگذاری‌ها از کل واگذاری‌ها در دوره ۱۳۸۰-۹۱

منبع: سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸. قابل بازیابی در www.ipo.ir

۱- مصوبه هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹، همچنین بندهای ج و د سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر استفاده از روش‌های اجرایی بورس به‌عنوان اولویت روش واگذاری سهام شرکت‌ها تأکید دارند.

۳. **اعمال سیاست عدالت توزیعی:** این سیاست در قالب توزیع یارانه نقدی، طرح مسکن مهر و -آنچه به خصوصی‌سازی مربوط است- توزیع سهام عدالت پیاده‌سازی شد.

۴. **واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی:** واگذاری بنگاه‌ها به بخش عمومی پیش از این دوره هم سابقه داشت؛ مثلاً در دوره ۷۳-۱۳۶۹ از مجموع سهم فروخته شده ۲۴/۱٪ به سازمان تأمین اجتماعی و ۶/۳٪ به نهادها و سایر مؤسسات واگذار شده بود (آمار وزارت صنایع) یا بر اساس اعلام سازمان بورس در دوره پنج‌ساله ۷۲-۱۳۶۸ جمعاً ۴/۲٪ از واگذاری‌ها به بخش عمومی انجام شده بود (جدول ۴). اما در دوره‌ای که آغاز آن سال ۱۳۸۴ بود غیردولتی‌های غیرخصوصی، دریافت‌کنندگان اصلی واگذاری‌ها شدند. حجم دریافت‌های این نهادها در گزارشی که سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۵ منتشر کرده اعلام شده است. بر اساس این گزارش سهم «بخش خصوصی واقعی» در دوره ۱۳۸۰-۱۳۹۴، تنها ۱۸٪ از واگذاری‌ها بوده است، در حالی که سهم نهادهای غیردولتی^۱ از کل واگذاری‌ها در این دوره، ۴۶٪ بوده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۵: ۲۲).

به نظر ما ویژگی‌های اساسی هر تجربه خصوصی‌سازی با پاسخ به سه سؤال مشخص می‌شود: واگذاری چه؟ به چه کسی، به چه روشی؟ پاسخ به این سؤال‌ها جمع‌بندی ما از این بخش است. مرور سه دهه تجربه خصوصی‌سازی نشان‌دهنده روندهای کلانی است که علیرغم تفاوت‌های جزئی همواره طی شده است. این روندها را در تغییر «گیرندگان» دارایی‌های دولتی، «موضوع» واگذاری‌ها و «روش» واگذاری‌ها می‌توان مشاهده کرد.

موضوع واگذاری‌ها طی سه دهه وسیع‌تر شده است. در برنامه اول توسعه، صرفاً به واگذاری «سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثنای صنایع بزرگ و مادر)» اشاره شده بود، اما با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴، فعالیت بخش خصوصی در بخش‌های بالادستی (حیطه صنایع و مادر) نیز مجاز شمرده شد.

در مورد روش واگذاری قوانین ناظر بر خصوصی‌سازی در ایران در بین روش‌های واگذاری اولویت و محوریت را به روش بورس داده‌اند اما در عمل روند کلی این است که در اوایل دهه ۷۰ روش‌های غیربورسی غلبه دارند. سپس در نیمه دوم دهه ۷۰ تا سال ۸۴ که واگذاری‌ها هنوز بسیار کم‌سرعت و کم‌حجم است بیشتر واگذاری‌ها از طریق بورس است. در ادامه، از سال ۸۴ به بعد که موج بزرگ خصوصی‌سازی بر خاسته است روش بورس دوباره به حاشیه رفته است.

در مورد طرف گیرنده، بررسی سهم انواع خریداران در طی زمان نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی عمدتاً با واگذاری به بخش خصوصی و عموم خریداران آغاز شد، اما رفته‌رفته نهادهای عمومی

۱- اعم از نظامی، نهادهای عمومی، نهادهای انقلاب اسلامی و ...

غیردولتی و بانک‌ها به خریداران اصلی بنگاه‌های دولتی بدل شدند؛ به طوری که طبق اعلام مرکز پژوهش‌های مجلس سهم بخش خصوصی از کل ارزش سهام واگذارشده شرکت‌های دولتی در دوره شش‌ساله ۸۹-۱۳۸۴ به میزان ۳۴٪ رسید، در حالی که ۱۷٪ به بخش عمومی غیردولتی بابت رد دیون رسید و ۴۹٪ به‌عنوان سهام عدالت توزیع شد. در ادامه، سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۵ آماري از دریافت‌کنندگان بنگاه‌های واگذار شده ارائه کرده است که طبق آن سهم بخش خصوصی واقعی در دوره ۹۴-۱۳۸۰، تنها ۱۸٪ از واگذاری‌ها بوده است.

◀ خصوصی‌سازی: تحلیل نیروها

دستگاه دولت در ایران از پیش از انقلاب مملو از فرصت‌ها برای فن‌سالاران بوده است. با انقلاب اسلامی بخشی از فن‌سالارانِ قدیم به حاشیه رانده شدند، اما خود این دستگاه حفظ و حتی وسیع‌تر شد؛ بنابراین فضا برای افراد جدیدی باز شد که بر مناصب دیوان‌سالارانه تکیه زنند یا از فرصت‌های دولتی بهره بجویند. وسعت‌یافتن دستگاه دولتی و ایجاد فرصت‌های جدید در دولت از طریق مصادره بنگاه‌های اقتصادی و اموال بخش بزرگی از سرمایه‌داران محقق شد. با این مصادره‌ها مالکیت و اداره صدها بنگاه اقتصادی به سازمان‌های دولتی مختلف رسید.

در دهه شصت اکثریت مسئولان نظام به اقتصاد دولتی و بازتوزیع ثروت گرایش داشتند. در واقع از بین سه نیروی اصلی تمرکزگرا، فن‌سالار و اقتدارگرا، نیروی نخست بود که در دهه شصت غالب بود. از سال‌های پایانی دهه شصت گرایش به اقتصاد دولتی و سیاست‌های رفاهی رفته‌رفته کمرنگ شد و به حاشیه رفت. نیرویی که بر تغییر سیاست‌های دولتی در پایان دهه شصت اثر مهمی گذاشت نیروی فن‌سالار بود. همان‌طور که ماهیت و جهت‌گیری خصوصی‌سازی را در هر برهه زمانی از این سه دهه خصوصی‌سازی نیروهای غالب آن برهه تعیین کرده‌اند، در آغاز دهه هفتاد فن‌سالاران بودند که نقش تعیین‌کننده را ایفا کردند. جهت‌گیری خاص خصوصی‌سازی در این دوره هدایت مالکیت بنگاه‌ها به سمت فن‌سالاران بود. در میانه دهه هفتاد نیروهای دیگر در کنار نیروی فن‌سالار شروع به بالیدن کردند. در طول برنامه‌های دوم و سوم نیروی تمرکزگرا در حال رشد است، اما تلاش برای حدگذاستن بر این رشد در متن برنامه‌های توسعه دیده می‌شود. تمرکزگرایان در این دوره می‌توانند در سطح فردی امتیازاتی از دولت بگیرند، اما در سطح نهادی برنامه‌ها بر رشد آن‌ها حد می‌گذارند. تحول مهمی که در عرصه سیاست‌گذاری در سال ۱۳۸۴ رخ می‌دهد و می‌توان آن را به‌عنوان نشانه غالب شدن سیستم اقتصاد غیردولتی و نیز نیروی اقتدارگرا از درون نیروی تمرکزگرا تفسیر کرد، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. به این ترتیب خصوصی‌سازی بنگاه‌های صدر اصل ۴۴ مجاز شد. چرخش مهم دیگر که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نمایان شد، تغییر جایگاه نهادهای عمومی در بخش‌های اقتصادی بود. در اصل ۴۴ قانون اساسی «بخش دولتی» با «مالکیت عمومی»

تعریف شده است؛ بنابراین طبق قانون اساسی هر نهاد یا شرکتی که مالکیت آن عمومی باشد، جزو بخش دولتی محسوب می‌شود. اما در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در سال ۱۳۸۴ ابلاغ شد اصطلاح تازه «بخش عمومی غیردولتی» تعریف شد که به این معنا بود که بنگاه‌های متعلق به نهادهای عمومی لازم نیست که واگذار شوند و حتی این نهادها می‌توانند مانند بخش خصوصی به خرید شرکت‌های دولتی اقدام کنند.

از میانه دهه ۸۰ و با تغییر دولت، مرحله تازه‌ای از خصوصی‌سازی آغاز شد که ویژگی‌های آن تسریع خصوصی‌سازی، تنوع‌یافتن روش‌های واگذاری، اعمال سیاست عدالت توزیعی با سازکار سهام عدالت و واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی است. این ویژگی‌ها همگی بازتاب چرخشی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز آشکار شده و خود معلول تغییر توازن قوا به سود نیروی اقتدارگرا است.

در پایان دهه ۸۰ تنش اجتماعی ناشی از تبعیض مبتنی بر ارزش‌ها، هزینه سیاست‌های توزیعی بر اقتصاد، هزینه‌های ناشی از تضعیف فن‌سالاری دولتی و دست‌آورد تنش در سیاست خارجی و بروز تحریم‌های بین‌المللی، عوامل بحرانی بودند که منجر به کناررفتن اصولگرایان از بخش‌های اجرایی شدند. در سال ۱۳۹۲ فن‌سالاری مجدداً رأس قوه مجریه را در دست گرفت. فن‌سالاران بازگشته از همان سال ۱۳۹۲ تلاش کرده‌اند خصوصی‌سازی را به نحوی بازتعریف کنند که دست‌یابی نیروی اقتدارگرایی که در نهادهای عمومی غیردولتی پایگاه دارد به دارایی‌های واگذارشونده محدود شود.

اینک می‌توان پرسید: مقررات تا چه میزان می‌تواند تجربه عملی خصوصی‌سازی را تنظیم کند؟ پاسخ این است: تا آن حد که مقررات بازتاب نیروهای واقعی‌اند. بنابراین خصوصی‌سازی‌های آینده نیز نصیب نیروهای اصلی خواهد شد و هر نیرو به میزان متناسب بهره‌مند خواهد شد. در آینده قابل پیش‌بینی نیروهای اصلی احتمالاً همچنان فن‌سالاری (اعم از دیوان‌سالاری)، اصولگرایی و اقتدارگرایی خواهد بود. همین‌اکنون بحران‌های ویژه فن‌سالاری آشکار شده است؛ بحران‌های ناشی از ضعف سیاست اجتماعی-رفاهی و در نتیجه نارضایی دست‌مزدبگیران، اقشار ضعیف و گرایش اصولگرایی ضد فن‌سالار.

نتیجه‌گیری

اینک مسیری سی‌ساله در خصوصی‌سازی دارایی‌های عمومی طی شده است، اما به نظر می‌رسد هنوز شکست‌های خصوصی‌سازی جدی گرفته نشده است؛ به این معنا که این شکست‌ها را ناشی از اجراء شدن بد یا انحراف از مسیر صحیح خصوصی‌سازی قلمداد کرده‌اند. در مقابل اما شاید باید اشکال را در اصل خصوصی‌سازی یافت. منظور این است که خصوصی‌سازی به هر شکلی که اجرا شود - حتی با حداقل فساد اداری و حداکثر شفافیت، چنان‌که در برخی کشورهای غربی مشاهده می‌شود - نتیجه آن فقیرتر شدن نیروی کار و افزایش نابرابری است.

در توجیه خصوصی‌سازی استدلال‌هایی طرح شده است مانند استدلال زیر:

- بازده نیروی کار در بخش دولتی پایین است؛

- بازده نیروی کار در بخش خصوصی بالا است؛

- در نتیجه، برای افزایش بازده کار باید بنگاه‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرد.

صورت استدلال فوق در بیشتر استدلال‌ها برای توجیه خصوصی‌سازی استفاده شده است. این استدلال‌ها اما تنها به شرطی می‌توانند معتبر باشند که اولاً، هر دو مقدمه آن صحیح باشد؛ ثانیاً، هیچ شکی غیر از بخش دولتی و بخش خصوصی قابل تصور نباشد؛ درحالی‌که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بخش تعاونی تعریف شده است: تعاونی می‌تواند مزایای هر دو بخش دولتی و خصوصی را داشته باشد؛ یعنی هم به لحاظ منابع مالی و مدیریت از دولت مستقل باشد و به بودجه دولت فشار وارد نکند و هم مدیریت بنگاه در اختیار عامه کارکنان آن باشد که در این صورت کارکنان انگیزه کافی برای کار و تولید ارزش خواهند داشت. ایراد بزرگ خصوصی‌سازی برای و از نظر نیروی کار هم در این شکل از واگذاری از بین خواهد رفت و آن انواع فشارهایی است که از جانب سلطه‌ساختاری سرمایه‌دار یا دولت بر نیروی کار وارد می‌کند.

بر این اساس می‌توان تساوی «واگذاری» با «خصوصی‌سازی» را شکست و واگذاری به صورت «تعاونی‌سازی» را جایگزین آن کرد. خصوصی‌سازی بدون شک ساده‌ترین راه است برای دولت که هم درآمد کسب کند و هم از بار مسئولیت مدیریت شرکت‌ها شانه خالی کند. اما دولت می‌تواند با مشورت کارشناسان اجتماعی مرحله‌ای از تعاونی‌سازی را اجرا کند. در این راه از تجربه تعاونی‌های موفق در سایر کشورها هم می‌توان بسیار بهره گرفت.

درباره تجربه پوشینه بافت این موضوع آشکار شد که بسیاری از اقتصاددانان طرفدار بازار آزاد در کنار فن‌سالاران و سیاست‌گذاران دهه ۷۰ و ۸۰ شمسی بر این عقیده بودند که نساجی صنعتی فرسوده و بدون توجیه اقتصادی است که حمایت و کمک به آن سودی برای کشور نخواهد داشت و بهتر است منابع داخلی را صرف تقویت صنایع دیگر همچون خودروسازی و فولاد بکنیم.

در حالی که آنچه در بررسی تاریخ صنعت نساجی و مطالعه موردی ما آمد این بود که این صنعت علاوه بر سودآور بودن، پاسخگوی نیاز داخل و یکی از اشتغال‌زاترین صنایع بوده است و در طولانی‌مدت ظرفیت صادراتی شدن و رقابت منطقه‌ای را نیز داشته است.

در بررسی موردی می‌توان به‌وضوح دید که چطور کارخانه‌ای سودآور با بالاترین نرخ اشتغال در استان پس از خصوصی‌سازی به ورشکستگی کشیده شد. حمایت از خصوصی‌سازی در غالب ارائه وام به خریدار کارخانه بدون نظارت بر آن از یک سو و بدون پشتوانه بودن کارگران برای حمایت از شغل و دریافت مطالبات به‌حق خود از سوی دیگر این فضا را برای خریداران کارخانه فراهم ساخته بود که با خرید و فروش و اخذ وام‌های کلان نه به نفع کارخانه که به نفع شخصی خود عمل کنند و با این کار یکی از قدیمی‌ترین صنایع در ایران را زمین بزنند.

برندگان این مورد از خصوصی‌سازی نخستین خریداران کارخانه بوده‌اند که آن را با قیمتی نازل خریداری نموده و سپس به چندین برابر قیمت فروخته است. اما بازندگان این کار شهری است که کارخانه‌ای با ۲۵۰۰ شغل را از دست داده، همچنین مدیرانی که طرح‌هایی برای توسعه و به‌روزرسانی کارخانه داشتند و نیرو و تخصص خود را برای سرپا نگاه‌داشتن آن صرف کردند؛ مردمی که در این سرمایه ملی سهم داشتند و دارایی خود را از دست دادند و تولید ملی‌شان از بین رفته، دولت به‌عنوان مسئول در برابر ملت که سرمایه ملی را به نازل‌ترین قیمت واگذار کرده است و از همه مهم‌تر کارگران کارخانه که پس از سال‌ها زحمت کشیدن بیکار شدند و تا چند سال برای احقاق حقوق خود متحمل زحمت شدند.

پروژه‌ای با یک برنده و بازندگانی به این وسعت نشان از این دارد که موازنه قوا در اجرای این طرح به نفع نیرویی بوده که می‌توانسته نیروهای مقابل خود را حذف کند، بنابراین با اصرار بر شتاب انجام کار، بدون اطلاع‌رسانی مناسب در مورد این واگذاری میان خریداران بالقوه، بدون شناسایی گزینه مناسب واگذاری توانسته است با کمترین هزینه برای دو طرف خصوصی‌سازی را انجام داده و همه هزینه آن را متوجه بازندگان این کار سازد. برای انجام این کار شفافیت، عدم بهره‌گیری از رانت قدرت و نیز پاسخگویی در قبال جامعه زیر پا گذاشته شده است.

واکاوی این تجربه نشان داد که سهم‌کردن کارگران و کارشناسان در اداره کارخانه توانسته بود در کاهش هزینه‌ها، به‌روزرسانی مناسب تجهیزات و سوددهی تأثیر تعیین‌کننده‌ای بگذارد. بنابراین می‌توان تصور کرد که راه‌های دیگری هم برای رفع مشکلات مدیریت و تصدی‌گری دولتی بنگاه‌های اقتصادی چون کارخانه‌ها وجود دارد و آن هم تسهیم مالکیت آن‌ها در میان افرادی است که در آن کار می‌کنند. اداره شورایی کارخانه‌ای که ملی اعلام شد می‌توانست هم بار دولت را کاهش دهد و هم از ورشکستگی آن‌ها جلوگیری نماید. به‌این ترتیب تولید در کشور تداوم پیدا می‌کرد.

در مورد سیمان فارس و خوزستان به‌عنوان بزرگ‌ترین هولدینگ سیمان کشور و خاورمیانه که

هم‌اکنون در حال واگذاری سهام خود است، می‌توان از تجربه‌های قبلی درس گرفت. این کارخانه از دو جهت دارای مزیت است؛ یکی توان ادغام واحدهای کوچک‌تر در خود و دیگری بهره‌مندی از روابط نزدیک با دولت که می‌تواند آن را به صورت یک مجموعه تعاونی ذیل صندوق بازنشستگی دریاورد. سیمان فارس و خوزستان می‌تواند برای برون‌رفت از وضعیت رکود فعلی چند امکان را پیش‌بینی کند:

- نخست واگذاری کامل سهام کارخانه‌های تولید سیمان به قصد کوچک‌سازی و کم‌کردن انحصار خود در بازار تولید سیمان و واگذاری امکانات به بخش خصوصی که البته ممکن است به انتقال انحصار به نهادی دیگر منجر شود و درعین حال ظرفیت‌های موجود در این هولدینگ برای تاب‌آوری را نیز کم کند.

- دوم واگذاری بخشی از سهام و حفظ مدیریت بر واحدهای تولیدی.

- سوم ادغام شرکت‌های زیرمجموعه و کوچک‌کردن بوروکراسی و کاهش هزینه‌های آن به قصد ایجاد توازن میان هزینه و درآمد حاصل از سیمان و سپس ایجاد مدیریت شوری از طریق تبدیل آن به تعاونی.

- چهارم سرمایه‌گذاری و تمرکز بر حوزه تکنولوژی سیمان برای توانمند کردن هولدینگ در منطقه در حوزه خدمات تکنولوژیکی و به‌روزرسانی کارخانه‌ها به جای صادرات سیمان.

به نظر می‌رسد برای حفظ قدرت انحصاری این شرکت در بازار و نیز کارآمدتر شدن نظام آن، نیاز به مدیریتی چابک و انعطاف‌پذیر در مورد بخش‌های مختلف و نیز در زمان‌های مناسب است که بتواند بهترین تصمیم را در مورد اموال عمومی اتخاذ کند.

البته بر اساس تحلیلی که در این تحقیق از نیروهای اصلی تصمیم‌ساز در کشور ارائه شد و با توجه به این که نیروهای اصلی همه پشتیبان و ذی‌نفع خصوصی‌سازی‌اند و از آنجاکه نیروی اجتماعی بدیل - که هسته آن می‌تواند تشکلهای کارگران و کارکنان باشد - فرصت تشکیل نیافته است، باید نتیجه گرفت که تعاونی‌سازی امکان عملی تحقق یافتن ندارد، زیرا هر پیشنهادی نیازمند نیروی اجتماعی است که محقق شود. پس خصوصی‌سازی دارایی‌های عمومی ادامه خواهد یافت (چنان که با فشار تحریم‌ها، دولت در بودجه سال ۹۹ درآمد حاصل از فروش دارایی‌ها را ده برابر کرده است) و در نتیجه از امروز می‌توانیم تشدید نابرابری اجتماعی و فقر دامن‌گستر را در آینده پیش‌بینی کنیم.

البته می‌دانیم که دولت هرگز یک کل منسجم نیست بنابراین درباره آن حکم واحد نمی‌توان صادر کرد. آنچه درباره دولت به‌طور کل گفته می‌شود درباره نیروهای غالب در دولت است. دولت کارکردهای فرعی هم دارد که غیر از تضمین انباشت سرمایه است. مخاطب پژوهش سیاستی نظیر این، نهادها و مسئولانی‌اند که در خدمت این کارکردها هستند. برای پژوهش‌های آتی می‌توان تجربه جنبش تعاونی‌ها در کشورهای دیگر، پیشینه تعاونی‌های سنتی در ایران و امکان‌های تحقق تعاونی‌های مدرن در ایران امروز را موضوع قرار داد.

منابع و مآخذ

- آذربایجانی، حسین (۱۳۹۵) «شرکت کنتورسازی، میراث واگذاری‌های غیرشفاف خصوصی»، روزنامه ولایت قزوین، ۱۸ دی‌ماه ۱۳۹۵.
- بخشی، لطفعلی (۱۳۸۲) «اندازه‌گیری تمرکز در صنعت سیمان ایران»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، (۲۶)، ۷۵-۹۶.
- دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۷۹) خصوصی‌سازی؛ مفاهیم و کارکردها. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۹) خصوصی‌سازی در بخش صنعت (با تأکید بر صنایع فولاد). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۲) خصوصی‌سازی؛ مبانی، تجارب. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۵) گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۴. سازمان خصوصی‌سازی. تهران: سازمان خصوصی‌سازی. بازیابی از <https://ipo.ir/uploads/ipo-amalkard-94.pdf>
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۸) آمار عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۷/۱۲/۲۴. بازیابی از سازمان خصوصی‌سازی: <https://ipo.ir/index.jsp?fkeyid=&siteid=1&pageid=149>
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۹۳) سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مقام معظم رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام. از ابتدا تا سال ۱۳۹۳ (به تفکیک سال) منتشرشده در درگاه اینترنتی سازمان برنامه و بودجه کشور: <https://mpb.mporg.ir>
- سایت انجمن کارفرمایان سیمان، گزارش مجمع سیدکو: <http://www.cementassociation.ir> ۹۸/۵/۱۸
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تاریخ تصویب: ۱۳۶۸/۱۱/۱۱. مصوبات مجلس شورای اسلامی. ادوار- دوره: ۳. شماره جلد: ۱. قابل بازیابی در درگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های جمهوری اسلامی: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>
- قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تاریخ تصویب: ۱۳۷۳/۰۹/۲۰. ادوار- دوره: ۴. شماره جلد: ۱. قابل بازیابی در درگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>
- کریم، م، شفافی و نصری (۱۳۹۴) «ارزیابی فرآیند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی*، ۳ (۱۱).
- معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (بهمن ۱۳۹۷) آسیب‌شناسی مشکلات ساختاری صنعت سیمان کشور. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- میدری، ا. (۱۳۷۸) *جایگزین‌ها برای خصوصی‌سازی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی. تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ. مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ - قابل بازیابی در: <https://ipo.ir/index.jsp?pageid=143>