

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹) (مطالعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

علیرضا ذاکری^{۱*}

(دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۲ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۳۰)

چکیده

موضوع این مقاله مطالعه خصوصی‌سازی دارایی‌هایی دولت در جامعه ایران از پایان جنگ تا امروز است. این مطالعه از خلال بازخوانی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره این موضوع در دوره‌های مختلف انجام شده است. پس از اثبات مسئله سؤال پژوهش به این صورت ارائه شده است: «سیاست خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت از حیث شیوه واگذاری به چه شکل اجرا شده‌اند؟». برای تحلیل چگونگی انجام واگذاری‌ها چارچوب نظری دیوید هاروی درباره انباشت سرمایه در دست اقلیتی معدود، از طریق خلع مالکیت از عموم مردم در فرایند خصوصی‌سازی مورد استفاده قرار گرفته است. واحد تحلیل مقاله کشور ایران در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۹ است. واحد مشاهده گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۹ است که با بخش‌های مرتبط با خصوصی‌سازی گزارش‌های تفریغ بودجه و برخی مصاحبه‌های سیاستگذاران درباره خصوصی‌سازی در همین سال‌ها تکمیل شده است. روش پژوهش تحلیل محتوای اسناد است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد اجرای سیاست خصوصی‌سازی در ایران، همواره همراه با

۱. استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

*alireza.zakeri@modares.ac.ir

<https://orcid.org/0000-0002-1682-7737>

توزیع رانت بوده و به تدریج به خلع مالکیت عموم مردم انجامیده است. اقلیتی از نیروهای سیاسی ایران یا بخش مهمی از شرکت‌های واگذار شده را از آن خود کرده‌اند یا با واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش عمومی غیردولتی و نهادهای نظامی حضور خود را هیئت‌مدیره‌های انبوه شرکت‌های زیرمجموعه این نهادها تضمین کرده‌اند.

واژه‌های کلیدی: خصوصی‌سازی، انباشت به کمک سلب مالکیت، نئولیبرالیسم.

بیان مسئله

موضوع این پژوهش مطالعه سیاست خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در جامعه ایران از حیث شیوه واگذاری از ۱۳۶۸ تا امروز است. در دوره زمانی مورد مطالعه این پژوهش خصوصی‌سازی یکی از سیاست‌های مهم اقتصادی همه دولت‌ها بوده است و با اجماع کامل همه بخش‌های حاکمیت پیش رفته است. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴، حیث الزام‌آور آن برای همه دولت‌ها بیش از گذشته تثبیت شده است. در چند سال گذشته، به واسطه شدت گرفتن تحریم‌های اقتصادی و افزایش کسری بودجه دولت، واگذاری دارایی‌های مهم به یکی از سیاست‌های اصلی برای جبران کسری بودجه بدل شده است. وزیر اقتصاد دولت آقای رئیسی بر ضرورت شتاب بخشیدن به اجرای این سیاست تأکید کرده است (خبرگزاری ایرنا، ۱۴۰۰/۸/۸) اجرای این سیاست‌ها در عمل باعث جابه‌جایی مالکیت میلیاردها ریال سرمایه شده و از حیث اقتصاد سیاسی واجد اهمیت بسیاری است.

ما در این مقاله بر گزارش‌های رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس تمرکز خواهیم کرد و آن را با گزارش‌های دیوان محاسبات و همچنین برخی مصاحبه‌های سیاست‌گذاران تکمیل خواهیم کرد تا به بازنمایی این سیاست‌ها از نگاه خود سیاستگذار دست پیدا کنیم. ادعای ما در این پژوهش آن است که اجرای این سیاست‌ها به خلع مالکیت عموم مردم و قدرت گرفتن یک الیگارش‌ی اقتصادی - سیاسی وابسته به ساختار قدرت انجامیده است.

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علی‌رضا ذاکری

برای اثبات صدق مدعای پژوهش نخست استدلال‌های خود را برمبنای چارچوب نظری بیان خواهیم کرد و سپس با ارائه شواهد تجربی صدق چارچوب نظری را آزمون خواهیم کرد.

ادبیات نظری

پژوهش‌های فراوانی در چند دهه گذشته به نقد و ارزیابی سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف پرداخته‌اند (هاروی، ۱۳۹۷؛ Roy, 2001) از حیث تاریخی برنامه خصوصی‌سازی به‌عنوان بخشی مهم از چرخش نولیبرال در اقتصاد جهان در دهه ۱۹۸۰ میلادی شناخته می‌شود (سعد فیلهو و جانسون، ۱۳۹۴؛ استگر و روی، ۱۳۹۹) این سیاست هم‌زمان با روی کار آمدن دولت‌های تاجر و ریگان در انگلستان و آمریکا توسط ارگان‌هایی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به دولت‌های مختلف تجویز شد (Springer, 2016) و بعدتر به‌عنوان بخشی از برنامه تعدیل ساختاری^۱ شناخته شد (ibid, p. 240). این برنامه در جهان سوم به ساختارهای مختلف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نظیر ترکیه (Atasoy, 2009)، امارات متحده عربی (Kanna, 2009) (Buckley : 2013؛)، کشورهای خاورمیانه (هنیه، ۱۳۹۹)، کشورهای آسیای شرقی (Park et al., 2011)، مصر (Adly, 2020)، اردن (Baylouny, 2008)، سوریه (Dahi, 2012) توصیه شده و فارغ از دموکراتیک بودن یا نبودن ساختار سیاسی این کشورها اجرا شده‌اند.

تا جایی که به وضعیت در کشورهای توسعه‌یافته باز می‌گردد نویسندگان کتاب *اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در دموکراسی‌های ثروتمند* تأکید کرده‌اند با بروز بحران در اقتصاد جهان در سال ۲۰۰۸ در پی سه دهه حاکمیت سیاست‌های خصوصی‌سازی عرصه‌های مختلف، دست‌کم برای مدتی، نه‌فقط روند خصوصی‌سازی در کشورهای

جامعه‌شناسی تاریخی _____ دوره ۱۳، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی (OECD) نظیر آمریکا، آلمان، فرانسه، بریتانیا، هلند و اسپانیا متوقف شد، بلکه روند معکوس یعنی ملی‌سازی نیز آغاز شد (Obinger et al., ۲۰۱۶, pp. 98-99) گزارش رسمی سازمان ملل متحد با عنوان «فقر مطلق و حقوق بشر» درباره خصوصی‌سازی در سپتامبر ۲۰۱۸ تأکید می‌کند «خصوصی‌سازی اغلب دربرگیرنده نقض سیستماتیک حمایت‌های حقوق بشری و از آن بیشتر به‌حاشیه راندن منافع کم‌درآمدها و فقر است» (مجمع عمومی سازمان ملل متحد، ۲۰۱۸، ص. ۲) در این گزارش به نقل از گزارش دیگری با عنوان «روشنگری پیرامون توسعه پایدار» می‌خوانیم «خصوصی‌سازی و مشارکت عمومی - خصوصی، دربردارنده ریسک‌های نامتناسب و هزینه‌هایی برای بخش عمومی است و حتی می‌تواند به تشدید نابرابری‌ها، کاهش دسترسی برابر به خدمات اساسی و تهدیدی برای حفظ حقوق بشر بدل شود» (همان، ص. ۱۶). آنتونی بنت عضو شبکه فرامنطقه‌ای برنامه توسعه انسانی ملل متحد در زمینه خصوصی‌سازی،^۲ در کتاب خود با عنوان خصوصی‌سازی چگونه کار می‌کند؟ با اشاره به تجربیات کشورهای مختلف بر این نکته تأکید کرده است نه فقط ایجاد عدالت و کاهش نابرابری در زمره اهداف خصوصی‌سازی نیست، بلکه به‌عنوان مانعی بر سر راه این برنامه به‌حساب می‌آید (Bennett, 1997). در ایران در برخی پژوهش‌های انجام‌شده درمورد خصوصی‌سازی - با وجود همه نقدهای وارد بر آن‌ها - اشاراتی به نقش خصوصی‌سازی‌ها در تأمین منافع اقلیت ذی‌نفع به چشم می‌خورد (شکوه، ۱۳۹۲). به‌عنوان نمونه‌ای دیگر مسعود امیدی در کتاب کارنامه نئولیبرالیسم در ایران: خصوصی‌سازی در آئینه پژوهش (۱۳۹۹)، افزایش فاصله طبقاتی و فقر را از تبعات برنامه‌های نئولیبرالی و به‌ویژه خصوصی‌سازی در همه جای جهان و ازجمله ایران دانسته است.

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

مهم ترین پژوهشی که از حیث نظری می توان مقاله حاضر را در تداوم آن دانست، مقاله محمد مالجو با عنوان «عوامل تکوین و تعمیق نابرابری های طبقاتی در ایران» است که بر روی مسئله «سلب مالکیت از توده ها» متمرکز شده و بخشی از مقاله به «نحوه سلب مالکیت از توده ها در سازوکار خصوصی سازی» اختصاص یافته است (مالجو، ۱۳۹۸). مالجو در این مقاله ادعا می کند «دارایی های دولتی را دولت از طرف مردمی که طبق تعریف نمایندگی شان می کند در اختیار دارد. واگذاریشان به بخش های غیردولتی در چارچوب خط مشی خصوصی سازی از اصلی ترین سازوکارهای تصاحب به مدد سلب مالکیت از توده ها در ایران پس از انقلاب بوده است» (همان، ص. ۹۲).

از حیث نظری برای تبیین نحوه اثرگذاری خصوصی سازی بر اقتصادهایی که این سیاست در آن ها اجرا می شود از نظریه دیوید هاروی با عنوان «انباشت از طریق خلع مالکیت» استفاده می کنیم. هاروی در کتاب *امپریالیسم نوین* بخشی را «خصوصی سازی: لبه برنده انباشت از طریق خلع مالکیت» نامیده است (هاروی، ۱۳۹۷، ص. ۱۶۹). او خصوصی سازی را یکی از مهم ترین مکانیزم های خلع مالکیت از عموم مردم دانسته است. از نظر هاروی «آنچه انباشت از طریق خلع مالکیت انجام می دهد آزاد کردن مجموعه ای از دارایی ها (از جمله نیروی کار) با هزینه ای بسیار پایین (و در برخی نمونه ها صفر) است (همان، ص. ۱۶۱). هاروی در این بخش به منطق واحد حاکم بر تجربیات کشورهای متعددی نظیر انگلستان، آفریقای جنوبی، آرژانتین و مکزیک اشاره کرده است. برای نمونه او با اشاره به تجربه انگلستان می نویسد:

در انگلستان، خصوصی سازی بعدی خدمات عمومی (آب، مخابرات، برق، انرژی و حمل و نقل)، فروش هر شرکت متعلق به عموم و شکل دادن به دیگر سازمان های عمومی (همچون دانشگاه ها) همساز با منطق کارآفرینی، به معنای دگرگونی ریشه ای الگوی مسلط روابط اجتماعی و بازتوزیع دارایی ها بود که بیشتر به سود طبقات فرادست بود تا فرودست (همان، ص. ۱۷۱).

در واقع طی فرایند خصوصی‌سازی، دارایی‌های عمومی که به دست دولت به‌عنوان نماینده عموم مردم اداره می‌شود به اقلیتی از سرمایه‌داران منتقل می‌شود و با کوچک شدن دولت، بسیاری از امکان‌های مداخله برای کاهش نابرابری در جامعه از دست می‌رود و مردم نیز از تصمیم‌سازی در بسیاری از عرصه‌های حیات اجتماعی بازمی‌مانند. هاروی در تاریخ مختصر نئولیبرالیسم خصوصی‌سازی را یکی از مهم‌ترین اجزای «چرخش نئولیبرالی» می‌داند. به باور او «چرخش نئولیبرالی به نحوی و تا اندازه‌ای با تجدید حیات یا بازسازی قدرت نخبگان اقتصادی مرتبط است» (هاروی، ۱۳۹۱، ص. ۳۰). همین منطق بر تجربه کشورهای جهان سوم نیز حاکم است. برای نمونه هاروی، به اثر آرونداتی روی با عنوان «سیاست‌های قدرت» (۲۰۰۱) اشاره می‌کند. جایی که می‌پرسد «خصوصی‌سازی واقعاً چه معنایی می‌دهد؟ در اساس خصوصی‌سازی انتقال دارایی‌های عمومی تولیدی از دولت به شرکت‌های خصوصی است. دارایی‌های تولیدی شامل منابع طبیعی است. زمین، جنگل، آب و هوا. این‌ها دارایی‌هایی‌اند که دولت به‌ازای اعتماد مردمانی که آن‌ها را نمایندگی می‌کند، در اختیار دارد ... قاپیدن و فروش آن‌ها به‌منزله سهام به شرکت‌های خصوصی فرایند خلع مالکیت بربرانه‌ای در مقیاسی است که در تاریخ همتایی ندارد» (هاروی، ۱۳۹۷، ص. ۱۷۳).^۳

روی درباره نسبت خصوصی‌سازی و فساد در جهان سوم می‌نویسد:

خصوصی‌سازی به‌عنوان یگانه بدیل دولت ناکارآمد و فاسد معرفی می‌شود. درواقع به هیچ روی چنین نیست. فقط این‌چنین جلوه داده می‌شود. در اساس، خصوصی‌سازی قرارداد تجاری دوجانبه سودآوری میان کمپانی‌های خصوصی (ترجیحاً خارجی) یا مؤسسات مالی و نخبگان حکومت‌کننده در جهان سوم است. یکی از ثمرات این وضع آن است که حتی فساد به امری نخبگانی بدل می‌شود... (Roy, 2001, p. 60)

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹) ... علیرضا ذاکری

درواقع طی فرایند خصوصی سازی به جای تقویت دولت دموکراتیک نمایندگی کننده خیر عمومی، دولت کوچک تأمین کننده منافع اقلیت حاضر در ساختار قدرت شکل می گیرد. خصوصی سازی با خلع مالکیت از عموم مردم به شکل گیری اقلیتی صاحب قدرت و ثروت و اغلب فاسد و دارای منافع هم زمان در بخش خصوصی و ساختار قدرت دولتی می انجامد. چنانکه دیوید هاروی در «هفده تضاد و پایان سرمایه داری» تأکید کرده است، این وضعیت حکایت از تعارضی عمیق تر میان توسعه مالکیت خصوصی و دولت دموکراتیک در متن نظام سرمایه داری می کند که هاروی در فصلی با نام های «مالکیت خصوصی و دولت سرمایه داری» به آن پرداخته است (هاروی، ۱۳۹۴). در استفاده از این نظریه در زمینه ایرانی باید به انتقال دارایی ها از دولت به نهادهای غیرانتخابی نیز توجه کنیم. درواقع طی این انتقال دارایی هایی که پیش از این به دست دولت به عنوان نماینده به هر حال دموکراتیک تر مردم اداره می شوند به اقلیت هایی منتقل می شوند که حاصل انتخاب مردم نیستند (مالجو، ۱۳۹۹). طی این فرایند اشکال مختلف و نوینی از انحصار در ساختار اقتصاد سیاسی پدید می آید.

روش پژوهش

واحد تحلیل در این پژوهش دولت - ملت ایران و دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۹ است. واحد مشاهده گزارش های مرکز پژوهش های مجلس در همین بازه زمانی است. این گزارش ها در کنار بخش خصوصی سازی گزارش های تفریغ بودجه و برخی مصاحبه های سیاستگذاران اقتصادی کشور در همین دوره زمانی مطالعه شده اند. بنابراین روش پژوهش در نظر گرفتن اسناد و مصاحبه ها به مثابه داده و تحلیل محتوای اسناد و مصاحبه ها بوده است (فلیک، ۱۳۸۷). فلیک توصیه می کند که اسناد نباید به مثابه مدارکی بی طرف مورد ارزیابی قرار گیرند (همان، ص. ۲۷۷). این مسئله در تحلیل برای ما بسیار

اهمیت داشته است، چرا که نشان می‌دهد سیاستگذار چگونه با گزارش‌های خود، سرمایه را در مسیر معینی هدایت کرده است.

به‌منظور مطالعه تأثیر خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت بر نابرابری اقتصادی، تمام گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس که در عنوان آن‌ها کلمات «خصوصی» یا «خصوصی‌سازی» آمده است، از ابتدای سال ۱۳۶۸ تا آخرین گزارش‌های منتشرشده بر روی سایت مرکز، از سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی استخراج و تحلیل محتوا شده‌اند.

تعداد گزارش‌های استخراج‌شده ۶۳ گزارش بوده است. این گزارش‌ها به ۴ دسته قابل تقسیم‌اند. دسته اول به ارزیابی کلی سیاست‌ها در یک دوره زمانی یا مدت زمان اجرای یک یا چند برنامه پرداخته‌اند (۱۱ گزارش؛ ۱۷,۵ درصد)؛ دسته دوم گزارش‌هایی است که به مطالعه مبانی نظری و تجربیات سایر کشورها پرداخته‌اند (۲۳ گزارش؛ ۳۶,۵ درصد)؛ دسته سوم گزارش‌هایی که به مطالعه موردی یک یا چند مصداق از شرکت‌های واگذارشده یا موضوع بحث برای واگذاری پرداخته‌اند (۲۳ مورد؛ ۳۶,۵ درصد)؛ و دسته آخر گزارش‌هایی که به‌طور مشخص به اظهارنظر درباره قوانین، طرح‌ها و لایحه‌های این حوزه پرداخته‌اند (۹ گزارش؛ ۱۴,۳ درصد). از این میان آنچه برای ما اهمیت داشته است گزارش‌های واجد اطلاعات کمی و کیفی یا تحلیل درباره خصوصی‌سازی در ایران بوده است. این اطلاعات عمدتاً در میان گزارش‌های واجد ارزیابی کلی و تاحدی در مطالعات موردی موجود بوده است. اهمیت این گزارش‌ها از آن حیث است که بازنمای نظرات مهم‌ترین بازوی پژوهشی اصلی‌ترین نهاد قانونگذاری در کشور در این سه دهه است. تحلیل محتوای این گزارش‌ها به ما کمک خواهد کرد تا به چشم‌اندازی از چگونگی اجرا و نتایج این

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸)... علی‌رضا ذاکری

سیاست‌ها دست پیدا کنیم و بتوانیم مدعای نظری مقاله را آزمون کنیم. معیار پایایی در این پژوهش امکان کنترل قابلیت اعتماد به داده‌ها و روش پژوهش است (فلیک، ۱۳۸۷). این امکان با توجه به دسترس بودن همه گزارش‌ها و مستندات مورداستفاده پژوهش برای همگان میسر است. همچنین برای سنجش اعتبار، مفاهیم سنجیده‌شده به محک نظریات استفاده‌شده و مفاهیم استفاده‌شده در آن‌ها و همچنین داوری جامعه علمی خواهند خورد.

یافته‌های پژوهش

پایان جنگ در ایران با سقوط دیوار برلن در ۱۹۸۹ و به‌دنبال آن فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در ۱۹۹۱ همراه شد. از حیث بین‌المللی جنگ سرد به پایان رسید و جهان تک‌قطبی شد. این حوادث مستقیماً بر سیاست‌گذاری کلان اقتصادی در ایران تأثیر گذاشت. مسعود روغنی زنجانی، وزیر برنامه و بودجه در سال‌هایی ۱۳۶۴ تا ۱۳۶۸ و رئیس سازمان برنامه و بودجه در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ در این باره می‌گوید:

فروپاشی نظام کمونیستی شوروی، شکست بزرگی در بسیاری از تئوری‌های سیاسی، اقتصادی بود. این تأثیرگذاری به‌حدی شدید بود که حزب کارگر و سوسیالیسم انگلیس و اروپا شروع به طرح دیدگاه‌های جدیدی در حوزه اقتصاد کردند. آن‌ها لیبرالیسم اقتصادی را قبول کردند. ما هم وقتی طراحی و اجرای برنامه اول را شروع کردیم مصادف بود با چنین جو و جریانی در اروپا. نیروهایی که من به کار دعوت کرده بودم با تئوری‌های مدرن اقتصادی آشنا بودند و شرایط مدرن جهانی را هم درک می‌کردند (احمدی امویی، ۱۳۸۴، ص. ۲۰۵).

از حیث داخلی پایان جنگ و به فاصله اندکی از آن درگذشت آیت‌الله خمینی، سبب‌ساز چرخشی مهم در ساختار قدرت در ایران شد. با درگذشت آیت‌الله خمینی

مهم‌ترین حامی سیاسی و معنوی جریان چپ خط امام، از میان رفت و به سرعت این جریان در صحنه سیاسی کشور حاشیه‌نشین شد. با حذف سمت نخست‌وزیری و انتقال قوه اجرایی کشور از میرحسین موسوی به هاشمی رفسنجانی، تکنوکرات‌های مسلمان، متأثر از فضای جهانی و توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی اجرای برنامه موسوم به «تعدیل ساختاری» را در دستور خود قرار دادند. محسن نوربخش رئیس بانک مرکزی ایران در دو مقطع ۱۳۶۵ تا ۱۳۵۹ و ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۲ و همچنین وزیر امور اقتصادی و دارایی در دولت اول هاشمی رفسنجانی (سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲) در این باره می‌گوید:

یک طرز تفکر این بود که ما با توجه به اتمام جنگ و تحولات بین‌المللی، باید وارد سیستم بین‌المللی شده از امکانات آن‌ها استفاده کرده و مراودات بین‌المللی مان را افزایش دهیم و به مقولاتی چون صادرات غیرنفتی، استفاده از امکانات خارجی و جذب سرمایه خارجی به طور جدی توجه کنیم. این امر نیز مستلزم نگرش جدید به اقتصاد بود. دیدگاه‌هایی همچون خصوصی‌سازی و کوچک کردن حجم دولت که ما در اواسط کار به برنامه اول اضافه کردیم. نتیجه این تغییر نگرش بود (احمدی امویی، ۱۳۸۴، ص. ۹۶).

مسعود روغنی زنجانی وزیر برنامه و بودجه (در سال‌های ۱۳۶۴ تا ۱۳۶۸) و رئیس سازمان برنامه و بودجه (در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴) که پیش‌نویس برنامه اول توسعه را به شورای اقتصاد ارائه کرده است، در این باره می‌گوید: «تفکر آن برنامه همان تفکر باز کردن فضای اقتصادی و خروج از سیستم متمرکز دولتی و میدان دادن به بخش خصوصی و سرمایه‌های خصوصی و تجارت آزاد بود» (همان، ص. ۱۶۶).^۴

در چنین فضایی دومین برنامه پنج ساله توسعه کشور نیز با جهت‌گیری‌های جهانی مطلوب «برنامه تعدیل ساختاری» تدوین شد و خصوصی‌سازی در آن مورد تأکید قرار

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

گرفت.^۵ اگر چه به واسطه اعتراضات مردمی سال های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۴ حاکمیت مجبور شد به طور موقت از اجرای این سیاست ها عقب نشینی کند.

اما همین سیاست در دوره اصلاحات نیز تداوم یافت. محسن نوربخش اشاره می کند پس از پایان دولت هاشمی این برنامه در دولت اصلاحات نیز مدنظر بوده است: «در همان سال ۷۸، آقای دکتر نجفی مأمور تدوین برنامه سوم شد. در این برنامه هم تمام سیاست های تعدیل منظور شده بود، بحث خصوصی سازی، کوچک کردن حجم دولت و بازرگری در وظایف دولت و بخش هایی که مربوط به سیاست های پولی و ارزی بود. در واقع ما خود در تدوین برنامه سوم دست اندرکار بودیم. بنابراین هیچ نگرانی مبنی بر خروج از مجموعه آن سیاست ها وجود نداشت و با مقاومتی هم روبه رو نشدیم» (احمدی امویی، ۱۳۸۴، ص. ۱۳۹).^۶ اجماع بر ضرورت خصوصی سازی در میان همه گرایش های سیاسی کشور تاحدی قوی بوده که در سال ۱۳۸۴، خصوصی سازی با عنوان «سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» توسط رهبر نظام تصویب، ابلاغ و مطالبه شده و به دنبال آن همین سیاست ها در دولت های احمدی نژاد و روحانی نیز پیگیری شده است. مروری کوتاه بر گزارش های مرکز پژوهش های مجلس حکایت از میل به خصوصی سازی در حوزه های متنوعی مانند «فولاد»^۷، «مخابرات»^۸، «پست»^۹، «سازمان حج و زیارت»^{۱۰}، «ورزش»^{۱۱} و ... در دوره های مختلف دارد. در حال حاضر نیز همه جناح های حاضر در ساختار قدرت همچنان مدافع خصوصی سازی اند، نقدهای وارد شده بر «اصل این سیاست ها» ناشنیده باقی مانده اند و در بهترین حالت نیروهای حاضر در ساختار نقدهای خود را متوجه شیوه اجرای سیاست های خصوصی سازی می دانند و نه اصل اجرای آن. حتی اغلب چهره های جریان موسوم به عدالت خواه نیز اصل اجرای این سیاست ها را بی ایراد می دانند و نقدهای خود را فقط

متوجه شیوه اجرای این سیاست‌ها و مبارزه با نتایج آن — آنچه خود خصوصی‌خواری می‌نامند — کرده‌اند. آن‌ها همچنان فکر می‌کنند با «پایش اهلیت» و «رفع تعارض منافع» می‌توان به «خصوصی‌سازی درست» دست پیدا کرد.

اما خصوصی‌سازی در ایران در پایان جنگ در چه شرایطی آغاز شد؟ در شرایطی که به دلیل مصادره‌های صورت گرفته پس از انقلاب و همچنین صرف بودجه‌های کشور در جنگ، بخش خصوصی صنعتی در کشور عملاً ناموجود بود. مسعود روغنی زنجانی در این باره می‌گوید:

در بحث خصوصی‌سازی ما فاقد یک بخش خصوصی کاردان و لایق با توان بالای مالی بودیم. سازمان بورس هم که پس از انقلاب عملاً تعطیل بود و تنها در سال ۶۸ بود که با یک ساختار ضعیف و مدیریت لرزان و بدون تجربه شروع به کار کرد. قرار بود اکثر واگذاری‌ها نیز از طریق آن یا به صورت مزایده یا مذاکره صورت گیرد. البته معنای این حرفم این نیست که سرمایه، وقت، توانایی و مدیریت مردم در حوزه اقتصاد کار نمی‌کرد، بلکه آن سرمایه‌ها و توان مدیریت به بخش مسکن، واسطه‌گری، تجارت و بخش کشاورزی خلاصه می‌شدند. بحث این است که ما بخش خصوصی صنعتی نداشتیم. ... اما باید پرسید بالأخره ما باید خصوصی‌سازی را شروع می‌کردیم یا خیر. حال باید پرسید چه امکانی برای این داشتیم؟ (احمدی امویی، ۱۳۸۴، ص. ۲۰۹).

واضح است که آغازگران پروژه خصوصی‌سازی بر این نکته واقف بوده‌اند که بخش خصوصی صنعتی صاحب سرمایه‌ای که بتواند معادل ریالی شرکت‌های واگذار شده را پرداخت کند وجود نداشته است. از نظر آن‌ها بخش خصوصی سنتی کشور نیز نمی‌توانست مالک شرکت‌هایی شود که قرار بود واگذار شوند. طبیعتاً دولت هاشمی رفسنجانی مایل نبود رقبای سیاسی خود در جریان راست سنتی را از طریق اجرای

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸)... علی‌رضا ذاکری
سیاست‌های خصوصی‌سازی منتفع‌کنند. او به‌دنبال ساخت یک جریان اقتصادی حامی
خود بود. مسعود نیلی در این باره می‌گوید:

بخش خصوصی صنعتی وابسته به رژیم گذشته همراه با سقوط رژیم متلاشی‌شده
بود. سرمایه‌های آن‌ها مصادره و از کشور فرار کرده بودند. دولت این مجموعه را
در اختیار گرفته بود و چیزی به‌نام بخش خصوصی مدرن وجود نداشت. جز بخش
خصوصی سنتی که به‌نوعی در درون مجموعه نظام پس از انقلاب قرار داشت و
خود را جایگزین مناسبی برای بخش خصوصی قبلی می‌دانست (احمدی امویی،
۱۳۸۴، ص. ۲۵۰).

این بخش خصوصی سنتی، از طریق تسلط بر اتاق بازرگانی و گشوده نگاه‌داشتن
راه‌های تجاری با کشورهایی مانند چین و برخی دیگر کشورها، در طول همه این
سال‌ها، منافع خود در عرصه تجارت را حفظ کرد، اما بنا به گفته نیلی، توانایی و میل به
ورود به حوزه صنعت را نداشت. باوجود چنین قضاوتی در ارزیابی بخش خصوصی
سنتی در میان سیاستگذاران از یک‌سو و با توجه به اصرار سیاستگذاران بر ضرورت
اجرای این سیاست به هر قیمتی از سوی دیگر، بخش خصوصی صنعتی یا مدرن
می‌بایست از طریق این واگذاری‌ها ساخته شود. ساخته شدن این بخش در چنین
شرایطی لاجرم از طریق اعطای رانت بوده است. در این دوره دو ریل‌گذاری مهم انجام
می‌شود که تا امروز نیز ادامه یافته است:

نخستین ریل‌گذاری انجام خصوصی‌سازی به هر قیمت ممکن است که ثمره آن
تعریف منافع سرشار سیاست «حمایت از بخش خصوصی» برای نزدیکان به ساختار
قدرت در دوره‌های مختلف بوده است.

دومین ریل‌گذاری خارج کردن «نیروهای نظامی» و «نهادهای انقلاب اسلامی» و
«نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی»^{۱۲} از شمول بخش دولتی و مواجهه آن‌ها به‌مثابه

بخش خصوصی هم‌زمان با صدور مجوز ورود به فعالیت‌های اقتصادی به نیروهای نظامی بوده است (تبصره ۹ ماده واحد قانون برنامه اول توسعه کشور) که باعث شد آن‌ها بتوانند در فرایند خصوصی‌سازی‌ها مشارکت و برخی شرکت‌های واگذار شده را از آن خود کنند. حاصل این‌گونه ریل‌گذاری‌ها، مشابه «خصوصی‌سازی صوری»^{۱۳} است که یکی از عوارض مهم خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف بوده است. در ایران این قسم واگذاری‌ها باعث سلب مالکیت از عموم مردم و انتقال مالکیت به نهادهای حاکمیتی شده است.

نتیجه این دو ریل‌گذاری آن بود که امکانات نابرابر فراوانی برای اقلیتی از نیروهای وابسته به ساختار قدرت (اعم از دولت یا حکومت) فراهم شد و عموم مردم از مالکیت این دارایی‌ها خلع ید شدند. چون پیش‌تر این دارایی‌ها به‌مثابه دارایی مشاع همه ملت، به دست دولت اداره می‌شد و دولت به‌رغم همه محدودیت‌های انتخاباتی تا حدی نمایندگی‌کننده مردم بود. اما نه صاحبان خصوصی دارایی‌های واگذار شده و نه صاحبان حاکمیتی این دارایی‌ها، هیچ‌یک به مردم پاسخ‌گو نیستند. در ادامه به دو وجه مهم اجرای این سیاست در «واگذاری دارایی‌ها» و «اعطای تسهیلات» به بخش خصوصی خواهیم پرداخت.

الف) واگذاری دارایی‌ها به نزدیکان ساختار قدرت: رانت خصوصی‌سازی

در ابتدای برنامه اول، سه مسیر واگذاری در بورس، مزایده و مذاکره برای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی تعریف می‌شود. در سال ۱۳۷۳ «قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایتارگران و کارگران» تصویب می‌شود. به گفته روغنی زنجانی مسیر واگذاری از طریق بورس اساساً محقق نمی‌شود. کمیته‌ای برای واگذاری از طریق مزایده تشکیل می‌شود و بخش دیگری از واگذاری‌ها از طریق مذاکره پیش می‌رود. نزدیک‌ترین نیرو برای ساختن

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۹)... علی‌رضا ذاکری
بخش خصوصی صنعتی حامی دولت، خود مدیران دولتی بوده‌اند. روغنی زنجانی دربارهٔ
فرایند واگذاری از طریق مذاکره می‌گوید:

در آیین‌نامه واگذاری مشخص شده بود که ابتدا سهم کارگران واحدها را کنار
بگذاریم تا با جنبش‌های اجتماعی و کارگری برای واگذاری روبه‌رو نشویم...^{۱۴}
سپس قرار شد که مابقی سهام شرکت‌ها را به مدیران شرکت‌ها بدیم. اما هیچ‌یک از
مدیران توان خرید سهام واحدهای تحت مدیریت خود را نداشتند. بنابراین مقرر
شد با توجه به امتیازها و تجربیات مدیریتی آن مدیران، سهام واگذار شده به صورت
قطعی و با شرایط متعادل‌تری به آن‌ها واگذار شود. در این مورد مسائلی مطرح
شده و وجود داشته است که نمی‌توان در اینجا بیان کرد. در اینجا اتفاقی که افتاد
این بود که واگذاری و یا خصوصی‌سازی با آسان‌گیری توأم شد (احمدی امویی،
۱۳۸۴، ص. ۲۲۳).

بدیهی است مدیران واجد تجربه و امتیاز، بخشی از بدنهٔ بالا و میانی ساختار قدرت
بودند که منافع خصوصی‌سازی‌ها را از آن خود کردند. مسائلی مانند فساد مدیران و
تعارض منافع، در این دوره در ساختار بوروکراسی پس از انقلاب به‌طور گسترده‌ای
ظهور پیدا کرد. در واقع در چارچوب ریل‌گذاری انجام‌شده برای خصوصی‌سازی،
ساختار اقتصادی ایران راهی جز فاسد شدن نداشت. به‌طور خلاصه برندگان اصلی
اجرای سیاست‌های خصوصی، جمعی از مدیران حاضر در ساختار دولت و مؤسسات
عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی بوده‌اند که از انواع رانت‌ها بهره‌مند شدند.
برای نمونه در یکی از نخستین گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس با
عنوان «خصوصی‌سازی در برنامهٔ اول: ارزیابی و پیشنهادهایی جهت اصلاح آن در
برنامهٔ دوم» آمده است «در زمینهٔ واگذاری معدن (از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۱) در مجموع
۲۲۰ معدن از معادن فعال کشور از بخش دولتی خارج شده است. از اطلاعات پراکنده

جامعه‌شناسی تاریخی _____ دوره ۱۳، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

چنین برمی‌آید که ۸۵ معدن به بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، جانبازان و آزادگان سپرده شده است» (معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۳، ص. ۸).
باوجود این همین گزارش به حوزه‌های گسترده‌ای مانند کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات (آب، برق، مخابرات)، خدمات اجتماعی (بهداشت، درمان و تأمین اجتماعی)، آموزش عالی و خدمات پولی اشاره می‌کند که «مجموعه‌ای بسیار بزرگ را دربر می‌گیرد که حوزه آن به مراتب بیش از صنایع کارخانه‌ای و فعالیت‌های تولیدی است» (همان، ص. ۹) و باید خصوصی شوند. توصیه مرکز پژوهش‌های مجلس به وسیع دیدن گستره خصوصی‌سازی در سال‌های بعد در متن سیاستگذاری‌های اقتصادی قرار گرفت و چنانکه اشاره شد از نفت و گاز گرفته تا سازمان و حج و زیارت موضوع گمانه‌زنی‌هایی برای خصوصی شدن قرار گرفتند. برای نمونه در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «ضرورت خصوصی‌سازی کشتارگاه‌های صنعتی کشور» در خرداد ۱۳۷۶ چنین می‌خوانیم:

امروزه تقریباً در تمام کشورها ورود به اقتصاد آزاد و استفاده از ابزار خصوصی‌سازی در اولویت برنامه‌ها قرار دارد، به نحوی که کشورهای توسعه‌یافته نه تنها کارخانجات و شرکت‌های دولتی خود را به مردم واگذار می‌نمایند، بلکه مقداری از وظایف خدماتی خود را نیز به بخش خصوصی می‌سپارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، خرداد ۱۳۷۶، ص. ۱۲).

این‌همانی مردم با بخش خصوصی صاحب سرمایه، نشانه‌ای دیگر از هژمونی گفتارهای نولیبرال در این دوره است که واگذاری اموال و وظایف دولت به صاحبان سرمایه را واگذاری این اموال به مردم می‌نامد و به این ترتیب ناخواسته، مردمانی را که صاحب سرمایه نیستند از شمول مردم خارج می‌کند و مالکیت آن‌ها بر دارایی‌های عمومی تحت تملک دولت را سلب می‌کند.

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

در گزارشی دیگر از مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی با عنوان «فصلی فشرده درباره کارکرد خصوصی سازی در ایران» در تیرماه ۱۳۷۶ به مواردی از انحراف از قوانین اشاره شده است؛ از جمله «عدم دریافت ۲۰ درصد ثمن معامله در اغلب فروش های اقساطی سهام». برای نمونه «شرکت قند دزفول که می بایستی حدود ۴۴۸ میلیون تومان وصول می گردید فقط ۲۰۰ میلیون تومان اخذ شده است. همچنین در شرکت پارس توشه به جای ۵۸۶ میلیون تومان، ۵۰ میلیون تومان و در شرکت نوظهور به جای ۳۵۲ میلیون تومان فقط ۱۰ میلیون تومان وصول شده مابقی چک به تاریخ روز بوده که تاکنون وصول نشده است (زمان تهیه گزارش سازمان بازرسی کل کشور) ...» (معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس، تیر ۱۳۷۶، ص. ۵).

همین گزارش به «عدم رعایت مفاد لایحه قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارکنان در معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۷ به هنگام واگذاری سهام دولتی به مدیران و کارمندان شرکت های دولتی و سازمان صنایع ملی و جرم بودن این قبیل واگذاری ها»، «تعلل و تسامح در وصول اقساط» و «فروش سهام به بهای کم تر از قیمت واقعی تعیین شده از سوی کارشناس رسمی»^{۱۵} اشاره می کند. از جمله مثال هایی که در گزارش آمده است می توان به واگذاری شرکت هایی به عضو شورای سازمان صنایع ملی وقت، مسئول حراست یا گزینش سازمان و مدیران عامل و مدیران برخی شرکت های زیرمجموعه سازمان اشاره کرد (همان، ص. ۵).

بنابراین تا سال ۱۳۷۶، اقلیتی از نیروهای حاضر در ساختار قدرت ایران توانستند از رانت خرید شرکت ها به قیمت هایی بسیار ارزان تر از قیمت واقعی برخوردار شوند. برای پرداخت همان قیمت بسیار کم از امکان برخورداری از وام بهره مند شوند و حتی این فرصت را پیدا کردند که اقساط این وام ها را نیز به موقع نپردازند. با توجه به

پراکندگی این شرکت‌ها در مناطق مختلف کشور و درگیر بودن مستقیم آن‌ها با نیروی کار در مناطق مختلف، این وضعیت مولد احساس تبعیض، نابرابری و فساد در جامعه شد. اما علی‌رغم وجود چنین احساسی و همچنین گزارش‌هایی که خبر از فساد و تبعیض گسترده در فرایند خصوصی‌سازی می‌داد هیچ تردیدی در درستی سیاست‌های خصوصی‌سازی ایجاد نشد و همین سیاست‌ها در دوره اصلاحات، مجلس ششم و برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز ادامه یافتند. مسعود نیلی که خود مسئول کمیته خصوصی‌سازی در دوره اصلاحات بوده است در گفت‌وگویی در سال‌های پایانی دولت اصلاحات در این باره می‌گوید:

بسیاری از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ششم افرادی هستند با سوابق دیدگاه‌های چپ در زمینه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی. اما مهم‌ترین تحولاتی که در برنامه پنج ساله سوم و در راستای حرکت به سمت اقتصاد مدرن رقابتی لحاظ شده توسط همین کمیسیون پیگیری و مورد حمایت و تصویب قرار گرفته است. جالب است که نه در دولت و نه در مجلس پنجم با گرایش به ظاهر اقتصاد بازار چنین پیگیری‌هایی صورت نگرفت ... عین این مسئله در مسئولان رده بالای سازمان برنامه صدق می‌کند. مدیریت فعلی سازمان با گرایش‌های اقتصاد دولتی امروز متولی اجرای برنامه‌ای هستند که گرایش به اقتصاد مدرن رقابتی و بخش خصوصی دارد (احمدی امویی، ۱۳۸۴، ص. ۲۷۲).

همین دیدگاه را می‌توان در گزارش دیگری از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اردیبهشت ۱۳۷۸ با عنوان «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در برنامه اول و دوم» مشاهده کرد. نویسندگان گزارش پس از اشاره به مجموعه‌ای از مشکلات دولت‌ها در سطح جهانی آورده‌اند که «گرایش به خصوصی‌سازی به‌عنوان روش عقلایی مقابله با مشکلات فوق، افزایش کارایی و بهبود وضع مالی دولت بین اکثر کشورها شیوع یافت و در

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸)... علی‌رضا ذاکری

حال حاضر بیش از ۱۰۰ کشور جهان یا این سیاست را اجرا نموده‌اند یا در مراحل اجرای آن می‌باشند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت ۱۳۷۸، ص. ۷). بنابراین هیچ تردیدی در درستی اصل و ضرورت اجرای این سیاست‌ها نمی‌شد روا داشت.

در ادامه با توجه به نتایج نامتناسب خصوصی‌سازی تا آن زمان، از جمله کاهش نیافتن سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کشور، همین گزارش به بررسی علل ناکارآمدی این سیاست‌ها در ایران می‌پردازد و با اشاره به مواردی چون نامناسب بودن بازار بورس به‌عنوان مکانیزم واگذاری، صاحب منفعت بودن نهادهای واگذارکننده در چگونگی واگذاری، فقدان نهاد مستقل واگذارکننده و حاکم شدن سیاست فروش سهام برای کسب درآمد می‌نویسد: «مردم از خرید سهام شرکت‌ها استقبال نکردند و شرکت‌های واگذارشده نیز با انواع و اقسام رانت‌های اقتصادی - اجتماعی برای رقبای خود مواجه شدند یا از بازار خارج شدند یا توفیق موردنظر را نیافتند» (همان، ص. ۳۱). باوجود چنین نقدهایی بر خصوصی‌سازی‌ها همچنان هیچ خللی در اراده حاکم بر ضرورت خصوصی‌سازی شکل نگرفت. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در سال‌های ابتدایی ۱۳۸۰ با عنوان‌هایی چون «گزارش امکان خصوصی‌سازی حج عمره و زیارت عتبات با نگاهی به وضع موجود سازمان» (مرداد ۱۳۸۱)، «نگاهی به خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی ارتباطات، اطلاعات و مخابرات در ایران» (شهریور ۱۳۸۱) و «ضرورت خصوصی‌سازی اطلاعات در روند جهانی شدن» (فروردین ۱۳۸۳) کاملاً تداوم باور به ضرورت خصوصی‌سازی و گسترده شدن حوزه‌های آن را علی‌رغم نقدهایی که در گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس بر نحوه اجرای این سیاست‌ها وارد شده است، نشان می‌دهد.

در گزارش دیگری که در اواخر دوره مجلس هفتم با عنوان «ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۰-۱۳۸۴)» منتشر شده است چنین می‌خوانیم:

در کشور ما ... به‌ویژه از همان آغاز برنامه اول توسعه سیاست‌های آزادسازی مطرح شد و به‌صورت ناقص به مرحله اجرا گذاشته شد که تاکنون ادامه داشته است. در حال حاضر دولت در کشور ما بسیار بزرگ با حوزه تصدی‌گری گسترده است که عامل مهم بروز کسری بودجه، تورم و ایجاد اختلال در تخصیص بهینه منابع و غیرواقعی شدن قیمت‌ها تلقی می‌شود. لذا وجود همین مشکلات شکل‌گیری فرایند خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی را بیش‌ازپیش ضروری کرده است. به این ترتیب از سال ۱۳۸۰ و با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی روند مزبور در کشور شکل تازه‌ای به خود گرفته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص. ۲).

با وجود تأکید بر ضرورت خصوصی‌سازی در این گزارش نیز به عدم کاهش سهم بودجه شرکت‌های دولتی پس از واگذاری‌های سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ و نامناسب بودن بازار سهام برای عرضه شرکت‌ها اشاره شده است.

چنانکه گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «ارزیابی عملکرد و فرایند خصوصی‌سازی در ایران» در سال ۱۳۸۹ تصریح کرده است: «نقطه عطف این فعالیت‌ها ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ بود. با ابلاغ سیاست‌های مذکور، فرایند خصوصی‌سازی در ایران وارد فاز جدیدی شد که از نظر ماهیت و دامنه اجرا با فعالیت‌های صورت‌گرفته پیش از آن متفاوت است» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، ص. ۲). مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس ابلاغ این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۴، تأثیری مهم در سرعت و وسعت واگذاری‌ها داشته است.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ امکان واگذاری فعالیت‌های دولت به بخش خصوصی را در حوزه‌های گسترده‌ای نظیر «صنایع بزرگ، صنایع مادر (ازجمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به‌استثنای نفت و گاز)»، «فعالیت بازرگانی

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

خارجی»، «بانکداری»، «بیمه»، «برق»، «پست و مخابرات»، «راه و راه آهن»، و «هوایمایی و کشتیرانی» فراهم کرد (سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، ۱۳۸۴).

یک سال بعد در تیرماه ۱۳۸۵ «سیاست های کلی بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی» نیز ابلاغ شد و در آن مجوز «واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش های خصوصی، شرکت های تعاونی سهامی عام و بنگاه های عمومی غیردولتی» صادر شد. مطابق این سیاست ها «بخش عمومی غیردولتی» کماکان و تا امروز همچون بخش خصوصی در نظر گرفته شده است.

دو سال پس از ابلاغ این سیاست ها، در فروردین ماه ۱۳۸۷، مرکز پژوهش های مجلس در گزارشی با عنوان «شرکت مخابرات ایران در روند خصوصی سازی» تأکید کرده است «امروزه خصوصی سازی به عنوان یکی از ابزارهای رونق اقتصادی و ایجاد رشد و دگرگونی در مدیریت کشور به شدت از سوی دست اندرکاران نظام جمهوری اسلامی مورد پیگیری قرار می گیرد» (دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری های نوین مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص. ۲).

اما الیاس نادران رئیس وقت کمیسیون ویژه رسیدگی به لایحه اصل چهل و چهارم قانون اساسی در همان گزارش در آسیب شناسی شیوه واگذاری ها اشاره می کند که پس از سال ۱۳۷۴ «بحث واگذاری های شرکت های دولتی به هیچ وجه به صورت جدی و گسترده پیگیری نشد. مثلاً بابت تسویه بدهی دولت به نهادهای غیردولتی مثل تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی بخشی از دارایی های دولت به صورت سهام شرکت ها واگذار شد» (همان، ص. ۴). نادران در آسیب شناسی این واگذاری ها به دو عارضه اشاره می کند:

اول آنکه تناسب و اجزای سیاست‌های کلی مورد غفلت واقع شده که به‌عنوان مثال به حوزه آزادسازی یا رقابتی کردن فعالیت‌ها و یا روان‌سازی محیط‌های کسب‌وکار با توجه به کاهش تصدی‌گری‌های دولتی توجهی نشده است. عارضه دوم مربوط به بحث اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که توجه جدی به عموم مردم و اقشار مختلف در دریافت سهام و واگذاری‌ها صورت نگرفته و خصوصی‌سازی در مفهوم واقعی آن انجام نمی‌شود، به طوری که مالکیت بخش دولتی به حوزه‌ای منتقل می‌شود که دارای ابهام جدی است یعنی نه خصوصی تلقی می‌شود - به مفهومی که تابع قانون تجارت باشد - و نه بخش عمومی غیردولتی تلقی می‌شود که براساس قانون دیوان محاسبات بتواند بر رفتار آن حسابرسی و نظارت داشته باشد و نه دولتی است که مجلس و نهادهای ذی‌ربط نظارتی به اعتبار دولتی بودن آن بتوانند آن را مورد حسابرسی قرار دهند (همان، ص. ۵).

گفته‌های نادران نشان می‌دهد که در وهله اول همچنان باور به سیاست‌های نولیبرالی مانند خصوصی‌سازی، آزادسازی و کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد، در ذهن سیاستگذاران کشور خدشه‌ناپذیر بوده‌اند، اما در میدان عمل مانند گزارش‌های قبل، عرصه‌ای پر از فساد، رانت و نابرابری را در نتیجه اجرای این سیاست‌ها ترسیم کرده‌اند. نادران در این باره اشاره می‌کند:

مشکل دیگر عقبه سیاسی، نظامی و اجتماعی است که بعضاً این شرکت‌ها برای خود شکل داده‌اند ... ایراد سوم این است که ما مجموعه‌هایی (مانند قرارگاه خاتم و نهادهایی مشابه این قرارگاه) را در این حوزه‌ها وارد کردیم که هدف آن‌ها ایجاد منفعت اقتصادی بود که این امر محقق نشد. هدف از ایجاد این قرارگاه این نبود که سودآوری داشته باشد و کسب منفعت کند و برای این ایجاد نشد که با تصدی‌گری‌های اقتصادی در حوزه‌های صنعتی یا زیربنایی و یا زیرساختی

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

مهندسی رقیب بخش های غیردولتی شود. ... زمانی که این چنین فعالانی با هدف کسب سود وارد حوزه رقابت می شوند عملاً محیط برای بقیه ناامن می شود ... به علاوه امکاناتی که این قرارگاه در اختیار دارد براساس امکانات منابع ملی در اختیارش قرار گرفته است. شاید یکی از دلایل عمده ای که به نظر من الان قیمت سهام مخابرات علی رغم دو برابر بودن خرید نسبت به عرضه افت کرده این است که سهامداران احساس ناامنی می کنند. علاوه بر این ها مسئله حقوق دولت و مالیات های متعلقه است. یک شرکت خصوصی مکلف به پرداخت مالیات است، در شرایطی که چنین نهادهایی این الزامات را ندارند (همان، ص. ۶).

نادران به تولد شرکت های کانگومریت اشاره می کند که «همه یک مجموعه تار عنکبوتی درهم تنیده اند؛ یعنی همه اینها مدیریتشان به یک نقطه وصل می شود» (همان، ص. ۷). نادران در واقع به اقلیتی اشاره می کند که در این مکانیزم شدیداً نابرابر این فرصت و قدرت را پیدا می کنند که با قرار گرفتن در رأس چنین شرکت هایی از انواع رانت ها در هیئت مدیره ها در دولت های مختلف بهره مند شوند. نادران تأکید می کند «درآمد واگذاری ها باید در چرخه متعادل سازی رشد و توسعه (چه در حوزه طبقاتی و چه در حوزه جغرافیایی آن) وارد شود تا مناطق محروم را ارتقا داده و میزان رشد آن ها را به نقطه ای برساند که هم تراز نقاط توسعه یافته کشور شوند. به اعتقاد من این کارها صورت نگرفته است» (همان، ص. ۷).

در سال ۱۳۹۰، در گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی درباره گزارش تفریغ بودجه در سال ۱۳۸۸ می خوانیم:

بررسی ترکیب خریداران سهام شرکت های دولتی واگذار شده حاکی است، بخش موسوم به عمومی غیردولتی که در واقع بخش شبه دولتی است و خارج از قلمرو بخش خصوصی قرار دارد در خرید سهام واگذاری حضوری پررنگ دارند؛ این مسئله مؤید این مطلب است که واگذاری ها از هدف اصلی خود دور شده و

نگرانی عمده این است که به جای وصول به هدف اصلی واگذاری (فعال نمودن بخش خصوصی)، عملاً با فعال شدن بخش عمومی غیردولتی، غرض اصلی خصوصی سازی نقض شود (گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، ۱۳۹۰، ص. ۱۶).

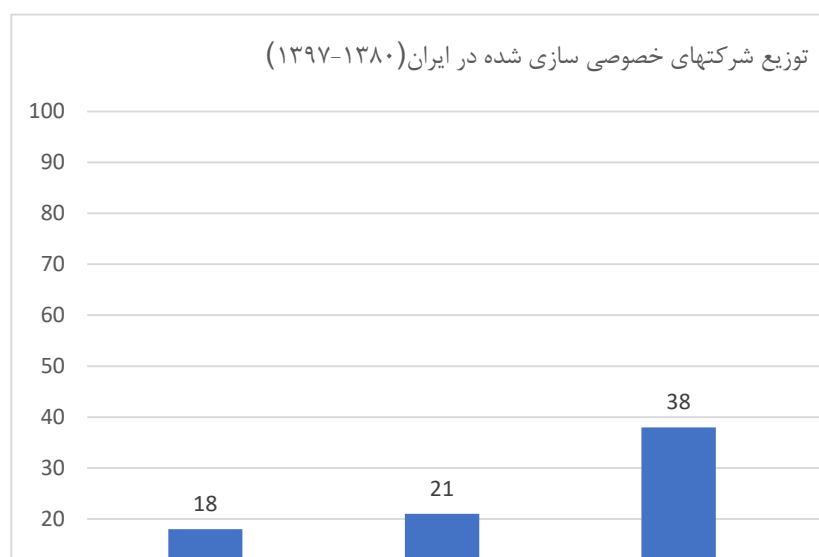
گزارش «ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» در مردادماه ۱۳۹۳ نیز که به ارزیابی خصوصی سازی بانک‌ها اختصاص داشته است تصریح می‌کند: «به صراحت می‌توان عنوان کرد که بانک‌ها در ایران اختصاصی و انحصاری شده‌اند و به معنای واقعی خصوصی نشده‌اند؛ یعنی از شکل انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل شده‌اند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳، ص. ۴۵). بنابراین خصوصی سازی بانک‌ها نیز در واقع پایه‌گذاری انحصارهای جدیدی در دستان اقلیتی معدود بوده است که خود مولد اشکال دیگری از نابرابری در جامعه‌اند.

گزارش دیگری با عنوان «بررسی روند بهره‌وری شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی منتخب در سال‌های قبل و بعد از خصوصی سازی» (۱۳۹۳) با مطالعه وضعیت سه مجموعه صنعتی و معدنی چادرملو، ملی مس و فولاد مبارکه به این نتیجه می‌رسد که خصوصی سازی تغییر ویژه‌ای در بهره‌وری این مجموعه‌ها ایجاد نکرده است (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، ص. ۱). این گزارش «عدم تغییر در مدیریت و نگرش مدیریتی در این شرکت‌ها، واگذاری شرکت‌ها به مجموعه‌های شبه‌دولتی غیرتخصصی، تحولات اخیر فضای کسب و کار از جمله تشدید تحریم‌ها و استخدام‌های دستوری بی‌رویه» را علل عدم تغییر در بهره‌وری این مجموعه‌ها دانسته است.

همین مسائل در گزارش تفریح بودجه کشور در سال ۱۳۹۷ نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این گزارش می‌خوانیم در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ «از مجموع ۸۹۴ مورد از واگذاری‌های سهام، بنگاه و اموال و دارایی‌های متعلق به دولت به ارزش

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

تقریبی یکصد و چهل و نه هزار میلیارد تومان، ۷۷ درصد واگذاری ها شامل «سهام عدالت معادل ۱۸ درصد»، «رد دیون معادل ۲۱ درصد که غالباً مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی می باشد»، و «صندوق های بازنشستگی و نهادهای نظامی و انتظامی معادل ۳۸ درصد»، صورت پذیرفت که ماهیت خصوصی سازی حقیقی نداشته و صرفاً منجر به انتقال مالکیت از دولت به بخش های مذکور شده است. به عبارت دیگر صرفاً ۲۳ درصد به بخش خصوصی واقعی واگذاری انجام گرفته است» (گزارش تفریغ بودجه، ۱۳۹۷، ص. ۱۰). با توجه به آنچه آمد مشخص است که بخش مهمی از ۲۳ درصد واگذار شده به «بخش خصوصی واقعی» با قیمت هایی اغلب بسیار پایین تر، با تخصیص وام به مدیران و دیگر نیروهای حاضر در ساختار قدرت رسیده است.



نمودار ۱: چگونگی واگذاری شرکت های خصوصی سازی شده در ایران (۱۳۸۰-۱۳۹۷)

گزارش تفریغ بودجه اضافه می کند:

انحرافات در واگذاری هایی که از طریق مذاکره یا مزایده انجام پذیرفته حدوداً یازده هزار و هفتصد و پنجاه و یک میلیارد تومان بوده که هشت هزار و پانصد و

هفتاد میلیارد تومان معادل ۷۳ درصد به نحوه قیمت‌گذاری، سه هزار و نه میلیارد تومان معادل ۲۵,۶ درصد به اهلیت مشتریان و یکصد و هفتاد و دو میلیارد تومان به سایر موارد مربوط می‌باشد. افساط معوق و‌گذاری‌ها تا پایان سال ۱۳۹۷ بالغ بر یک‌هزار و ششصد و هفتاد و هشت میلیارد تومان بوده که تاکنون وصول و به خزانه واریز نشده است (همان، ص. ۱۰).

مطابق گزارش تفریغ بودجه کشور در سال ۱۳۹۶، فقط در و‌گذاری‌های صورت گرفته در این سال نمونه‌هایی از تخلفات صورت گرفته به این شرح است:

و‌گذاری شرکت پالایش نفت کرمانشاه، ۴۱۸ میلیارد تومان (۷۰درصد) کم‌تر از ارزش واقعی، و‌گذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال ۲۶۰ میلیارد تومان کم‌تر از ارزش واقعی، و‌گذاری مجتمع کشت و صنعت و دام‌پروری مغان ۱۱۵۰ میلیارد تومان کم‌تر از قیمت واقعی، و‌گذاری شرکت‌های ماشین‌سازی تبریز، ریخته‌گری ماشین‌سازی تبریز و املاک ائل‌گلی در سال ۱۳۹۷ به قیمت کارشناسی سال ۱۳۹۴؛ در این گزارش به تخلف در و‌گذاری شرکت‌های نیشکر هفت‌تپه و هپکو اراک نیز اشاره شده، اما جزئیات آن بیان نشده است (خلاصه گزارش تفریغ بودجه کشور، سال ۱۳۹۶).

ب) اعطای تسهیلات به بخش خصوصی: رانت نفت

هم‌زمان با طرح بحث ضرورت حمایت از بخش خصوصی و کاستن از دخالت دولت در اقتصاد، ارائه تسهیلات بانکی به بخش خصوصی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مکانیزم‌های رونق اقتصادی مطرح و تدابیر مختلفی برای اعطای تسهیلات به بخش خصوصی اندیشیده شده است. از جمله مهم‌ترین این تدابیر بند «د» ماده ۱ قانون برنامه چهارم توسعه است که به دولت اجازه می‌دهد حداکثر معادل ۵۰ درصد از مانده موجودی حساب ذخیره ارزی (پول نفت) را برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علی‌رضا ذاکری

اعتبار موردنیاز طرح‌های تولیدی و ... بخش غیردولتی که توجیه اقتصادی آن‌ها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی مربوط رسیده است، از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده نماید. این قانون در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و از آن زمان اجرایی شد (معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۳، ص. ۱). در واقع با تصویب این قانون مسیر معینی تعریف شد که طی آن بخشی از پول حاصل از فروش نفت کشور، در قالب این تسهیلات به بخش خصوصی داده می‌شد. مطالعه سرنوشت این تسهیلات از حیث فهم رابطه میان رانت نفت و سیاست خصوصی‌سازی اهمیت بسزایی دارد.

در سال ۱۳۸۷، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی استفاده از تسهیلات دولتی» توضیح می‌دهد که «بخشی از تسهیلات پرداختی برای اموری غیر از آنچه در طرح توجیهی عنوان می‌شد، به مصرف رسید» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷، ص. ۱). علیرغم این توضیح و تدارک طرحی برای اصلاح مسیر تخصیص اعتبارات، مطابق دیگر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از زمان اجرایی شدن قانون تا شهریورماه ۱۳۹۳، بانک‌های عامل ۲۱,۲ میلیارد دلار تسهیلات به بخش غیردولتی پرداخت کرده‌اند. در حال حاضر «اصل مطالبات غیرجاری بانک‌ها از محل حساب ذخیره ارزی حدود ۹,۸ میلیارد دلار است که با احتساب بهره متعلقه حدود ۱۱,۸ میلیارد دلار برآورد می‌گردد» (همان، ص. ۱۲). طبق این گزارش «حدود ۵۰ درصد از تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی به صورت غیرجاری درآمده است که بیشترین آن در بانک‌های ملت، ملی و تجارت بوده است. همچنین تکلیف و سرنوشت حدود ۱,۶ میلیارد دلار از منابع مصرف‌شده مذکور نیز مشخص نیست و بانک مرکزی اطلاعات شفافی در این زمینه ندارد» (همان، ص. ۱).

در جمع‌بندی این گزارش می‌خوانیم: «با عنایت به واقعیت‌های آشکارشده تلخی که در عملکرد حساب ذخیره ارزی ملاحظه می‌شود و همچنین با توجه به چانه‌زنی‌های مختلفی که بدهکاران ناشی از این حساب (که عمدتاً قصد بازپرداخت این تسهیلات اعطایی را ندارند) با نهادهای مختلف جهت بخشش جرائم، استمهال تسهیلات، محاسبه ریالی تسهیلات با نرخ ارزی به مراتب پایین‌تر از نرخ بازار دارند و همچنین با لحاظ مفاسد مترتب بر این فرایندها، اتخاذ سازوکاری کارآمد برای اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی ضروری است» (همان، ص. ۱۴).

این درحالی است که مطابق گزارش برنامه ملی مبارزه با فقر، طی سه دهه اخیر «۵۰ درصد خانوارهای ایرانی تاکنون از هیچ نوع وامی استفاده نکرده‌اند و ۸۰ درصد تسهیلات بانکی در دو دهک اول تقسیم شده است. دو دهکی که بیشترین معوقه‌های بازپرداخت وام را دارند» (فکری، ۱۳۹۷).

این اعداد تأیید می‌کنند که اقلیت معدودی در کشور صاحب چنان قدرتی شده‌اند که توانسته‌اند فقط در یک بازه زمانی ۱۰ ساله، ۱۱٫۸ میلیارد دلار از دارایی کشور را بدون هیچ استحقاق و آورده‌ای برای کشور از آن خود کنند. انباشت سرمایه در دست اقلیتی معدود و سلب مالکیت درآمدهای حاصل از فروش نفت از عموم مردم، حاصل اجرای این سیاست بوده است. این شواهد تجربی، مدعای نظری مقاله را کاملاً تأیید می‌کنند.

جالب اینجاست که تصویر بخش خصوصی رانتهی وابسته به حکومت، به وسیله خود اعضای این بخش نیز تأیید می‌شود. محسن گودرزی در کتاب *اعتماد، سرمایه فراموش شده* که پژوهشی است که به سفارش اتاق بازرگانی ایران انجام شده است یافته‌های خود از مصاحبه با بخش خصوصی ایران را چنین توصیف کرده است:

یکی از اشتراکاتی که بین بخش خصوصی پیش و بعد از انقلاب ذکر شد، وابستگی هر دو به حکومت است. به این معنا که هر دو در پرتو حمایت‌های حکومتی رشد

خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علی‌رضا ذاکری

کرده‌اند. در عین حال تفاوت در رشد لایه‌های غیرتولیدی و بی‌علاقه به توسعه ملی است. این مقایسه دلالت بر وجود احساس زوال و ازدست رفتن ارزش‌های متعالی و ملی دارد. این احساس زوال با احساس یأس نیز همراه است ... ضعف نگرش ملی و درگیری بخش خصوصی با مسائل بنگاه‌داری، مانع شده است که بخش خصوصی توان مادی و معنوی خود را معطوف به تأمل درباره توسعه کشور کند. پرداختن بخش خصوصی به موضوع علت توسعه‌نیافتگی و سهم بخش خصوصی در آن نیازمند میزانی از انسجام گروهی و تعلق خاطر به ارزش‌های عمومی و فراگیر است. درحالی که این ارزش‌ها هم در سطح جامعه کم‌رنگ شده‌اند و هم جابه‌جایی نسلی در بخش خصوصی حامیان اجتماعی آن ارزش‌ها را به حاشیه برده است. در حال حاضر گروهی از افراد در بخش خصوصی فعال‌اند که چنین موضوعات و ارزش‌هایی دغدغه اصلی آن‌ها نیست. چون بخش خصوصی دیدگاه جامعی راجع به نقش خود در توسعه ملی ندارد، کوشش آنان بیشتر معطوف به پیش بردن منافع بنگاهی خود است ... در بخش خصوصی شرکت‌هایی که پیشینه طولانی داشته و به حدی از نهادینگی رسیده باشند که ثباتشان در معرض خطر نباشد، اندک است و یا وجود ندارد. بخش خصوصی نوپا، وابسته به رانت و فاقد نگرش ملی و انسجام سازمانی و درگیر منافع بنگاهی عامل کارآمدی برای دگرگونی نیست (گودرزی، ۱۳۹۶، ص. ۱۶۶).

نتیجه

شواهد تجربی ارائه‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد خصوصی‌سازی با اجماع کامل همه جریان‌های سیاسی در ایران در همه دولت‌های بعد از جنگ اجرا شده است. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به مدت سه دهه بر درستی اصل این سیاست پافشاری کرده و بدین ترتیب با تردید نکردن در اصل این سیاست‌ها با تداوم آن‌ها موافق بوده است. به‌طور کلی نقدهای مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر سیاست‌گذاران، اغلب شیوه اجرایی شدن این سیاست‌ها را نقد کرده است و این مسئله اکنون سه دهه

است که در حال تکرار است. آنچه به رغم این نقدها تداوم یافته، خلع مالکیت از عموم مردم به واسطه خصوصی‌سازی است. شواهد تجربی نشان می‌دهند به واسطه فقدان بخش خصوصی صنعتی صاحب‌سرمایه در پایان جنگ، خصوصی‌سازی لاجرم می‌بایست از طریق اعطای رانت صورت می‌گرفت. در نتیجه گروهی از مدیران حاضر در ساختار قدرت و همچنین مجموعه‌ای از نهادهای عمومی غیردولتی و نظامی، در طول سه دهه گذشته، عمده شرکت‌های واگذار شده را از آن خود کرده‌اند. سیاست خصوصی‌سازی، اقلیت صاحب‌قدرتی را چه به‌عنوان مالکان شرکت‌های واگذار شده و چه در هیئت‌مدیره‌های انبوه شرکت‌های زیرمجموعه مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای نظامی و انقلاب اسلامی ایجاد کرده است که منافع آن‌ها در گرو حفظ انحصارها و تداوم همین وضعیت در کشور بوده است. به همین دلیل به‌رغم همه انتقادات وارد شده بر خصوصی‌سازی‌ها، تا امروز مواد قانونی مرتبط با این سیاست‌ها دست‌نخورده باقی مانده‌اند و همچنان اجرای آن‌ها در کلیت به همان سیاق سابق ادامه دارد. در شرایط کنونی سیاست خصوصی‌سازی در شرایطی به‌واسطه بحران کسری بودجه با شدت بیشتری در حال پیگیری است که اجراکنندگان آن توضیحی در این رابطه نمی‌دهند که چه عواملی در ساختار قدرت و بخش خصوصی تغییر کرده است که مانع از تکرار تجربه سه دهه گذشته در این زمینه خواهد شد. تجربه‌ای که نشان می‌دهد این سیاست یکی از عوامل مؤثر در خلع مالکیت از عموم مردم و تضعیف دموکراسی در کشور است. به همین دلیل است که ورود نیروهای جدید به سپهر سیاسی کشور یا توقف اصل این سیاست، طبیعتاً منافع اقلیت بهره‌مند از منافع آن را تهدید می‌کند و هرگونه حرکت به سمت کاهش نابرابری‌های سیاسی و عادلانه شدن دسترسی به فرصت‌ها در حوزه سیاست — پیشرفت فرایندهای دموکراتیزاسیون —

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری
آن‌ها را نگران می‌کند. با توجه به عزمی که برای تداوم این سیاست وجود دارد به نظر نمی‌رسد چشم‌اندازی برای تغییر این وضعیت از درون ساختار قدرت وجود داشته باشد.

پی‌نوشت‌ها

1. Structural Adjustment Program (SAP)

2. UNDP Interregional Network on Privatization

۳. در ترجمه این فقرات از نوشته روی، به متن انگلیسی رجوع شده و با توجه به آن اصلاحاتی در ترجمه فارسی صورت گرفته است.

۴. ماده ۶ سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه: «بهبود وضعیت کنونی مؤسسات تولیدی وابسته به شرایط سوددهی و انتقال بخشی از مؤسسات تولیدی به بخش غیر دولتی با ایجاد مکانیسمی انتفاعی».

۵. برای نمونه نک: تبصره ۴۱ برنامه دوم توسعه «به منظور جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات و نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و عمومی، دولت موظف است با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و مصالح عمومی فعالیت‌های یادشده بخش‌های دولتی را به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار کند و برای فعال‌تر شدن این بخش‌ها تدابیر و اقداماتی از قبیل اصلاح مقررات، ارائه تسهیلات بانکی، تکمیل سرمایه‌گذاری زیربنایی، توسعه و تسهیل ارتباطات و همچنین ترویج تشکل‌ها و ساختارهای صنعتی، تحقیقاتی و پیمانکاری اتخاذ نماید».

۶. برای نمونه نک: فصل دوم و سوم از بخش اول قانون برنامه سوم توسعه با عنوان‌های «ساماندهی شرکت‌های دولتی» و «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی».

۷. «خصوصی سازی در بخش صنعت (با تأکید بر صنایع فولاد)» (آبان ۱۳۸۹) تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۸. «شرکت مخابرات در روند خصوصی سازی» (فروردین ۱۳۸۷). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۹. «خصوصی سازی پست کشور» (خرداد ۱۳۸۹). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

جامعه‌شناسی تاریخی _____ دوره ۱۳، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

۱۰. نک: «گزارش امکان خصوصی‌سازی حج و عمره و زیارت عتبات با نگاهی به وضع موجود سازمان» که تهیه آن در بهمن ۱۳۸۰ به درخواست محمدرضا خاتمی رئیس وقت مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده است.

۱۱. «بررسی ابعاد و الگوهای واگذاری باشگاه‌های استقلال و پرسپولیس» (اردیبهشت ۱۳۹۸) تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱۲. قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی لیست این نهادها و مؤسسات را چنین اعلام کرده است: ۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آن‌ها مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آن‌ها متعلق به شهرداری‌ها باشد؛ ۲- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی؛ ۳. هلال احمر؛ ۴. کمیته امداد امام؛ ۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی؛ ۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ ۷. کمیته ملی المپیک ایران؛ ۸. بنیاد ۱۵ خرداد؛ ۹. سازمان تبلیغات اسلامی؛ ۱۰. سازمان تأمین اجتماعی.

به تدریج در سال‌های بعد مؤسسات دیگری مانند جهاد نصر، جهاد توسعه، جهاد استقلال، صندوق کارآفرینی امید، صندوق نوآوری و شکوفایی، سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا)، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی و چند مؤسسه دیگر به این لیست افزوده شدند.

۱۳. formal privatization

۱۴. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اردیبهشت سال ۱۳۷۸ تصریح می‌کند تا سال ۱۳۷۴، فقط ۴٫۱ درصد از کل خصوصی‌سازی‌ها به کارگران و کارمندان شرکت‌ها رسیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۷۸، ص. ۲۰).

۱۵. گزارش اشاره می‌کند که در برخی کمیسیون‌های تعیین قیمت، خریدار سهام نیز عضویت داشته است (همان، ص. ۵).

منابع

احمدی امویی، ب. (۱۳۸۴). *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی*. تهران: گام نو.
«ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مطالعه موردی جزء ۲ بند ج) (مرداد ۱۳۹۳)». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

«ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۰-۱۳۸۴)» (مهر ۱۳۸۵). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

«ارزیابی عملکرد و فرایند خصوصی سازی در ایران» (آبان ۱۳۸۹). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

«ارزیابی فرایند خصوصی سازی در برنامه اول و دوم» (اردیبهشت ۱۳۷۸). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

استنغر، مانفرد، بی و راوی کی، روی (۱۳۹۹). *نئولیبرالیسم، درآمدی خیلی کوتاه*. ترجمه م. قربان بابایی. تهران: نشر لوگوس.

امیدی، م. (۱۳۹۹). *کارنامه نئولیبرالیسم در ایران؛ خصوصی سازی در آینه پژوهش*. تهران: گل آذین.

«بررسی ابعاد و الگوهای واگذاری باشگاه های استقلال و پرسپولیس» (اردیبهشت ۱۳۹۸). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

«بررسی روند بهره وری شرکت های معدنی و صنایع معدنی منتخب در سال های قبل و بعد از خصوصی سازی» (بهمن ۱۳۹۳). تهران: دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن معاونت پژوهش های زیربنایی و امور تولیدی مجلس شورای اسلامی.

«خصوصی سازی پست کشور: مطالعه ای در رابطه با امکان پذیری و مسیر راه آشنایی با وضعیت پست کشور و عملکرد آن در مقیاس جهانی همراه با مرور و ارزیابی قوانین مرتبط با آزادسازی و خصوصی سازی پست کشور» (خرداد ۱۳۸۹). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

«خصوصی سازی در بخش صنعت (با تأکید بر صنایع فولاد)» (آبان ۱۳۸۹). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

«خصوصی سازی در برنامه اول: ارزیابی و پیشنهادهایی جهت اصلاح آن در برنامه دوم» (۱۳۷۳). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

جامعه‌شناسی تاریخی _____ دوره ۱۳، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

«شرکت مخابرات در روند خصوصی‌سازی» (فروردین ۱۳۸۷). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«ضرورت خصوصی‌سازی اطلاعات در روند جهانی شدن» (فروردین ۱۳۸۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«ضرورت خصوصی‌سازی کشتارگاه‌های صنعتی کشور: مطالعه موردی مجتمع صنعتی گوشت فارس» (خرداد ۱۳۷۶). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«عملکرد تسهیلات حساب ذخیره ارزی در نظام بانکی ایران» (آذر ۱۳۹۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«فصلی فشرده درباره کارکرد خصوصی‌سازی در ایران» (تیر ۱۳۷۶). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«گزارش امکان خصوصی‌سازی حج عمره و زیارت عتبات با نگاهی به وضع موجود سازمان» (مرداد ۱۳۸۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«نگاهی به خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی ارتباطات، اطلاعات و مخابرات در ایران» (شهریور ۱۳۸۱). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«اظهارنظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی استفاده از تسهیلات دولتی» (تیر ۱۳۸۷). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

«گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی درمورد تفریغ بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور» (۱۳۹۰). تهران: معاونت قوانین کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.

دورکیم، ا. (۱۳۸۴). *تقسیم کار/اجتماعی*. ترجمه ب. پرهام. تهران: نشر مرکز.

دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۷). خلاصه گزارش تفریغ بودجه.

سعدفیلهو، آ. و جانسون، د. (۱۳۹۴). *نئولیبرالیسم، خوانش انتقادی*. ترجمه م.ج. سیدحسینی و دیگران. تهران: نشر پرسش.

خصوصی سازی دارایی های دولت در ایران (۱۳۹۹-۱۳۶۸) ... علیرضا ذاکری

سیف، ا. (۱۳۸۹). *اقتصاد سیاسی جهانی کردن (مجموعه مقالات)*. تهران: آگه.
شکوه، ح. (۱۳۹۲). واگذاری بنگاه های دولتی و امنیت اقتصادی، چارچوبی برای مطالعه.
مطالعات راهبردی، ۶۰، ۶۱-۹۰.

فکری، ف. (۱۳۹۷). *واماندگان وام*. روزنامه شهروند، ش ۱۳۰۳، ۱۰/۴/۱۳۹۶.
فلیک، ا. (۱۳۸۷). درآمدی بر تحقیق کیفی. ترجمه ه. جلیلی. تهران: نشر نی.
گودرزی، م. (۱۳۹۶). *درباره اعتماد؛ سرمایه فراموش شده: مطالعه موردی اعتماد میان بخش خصوصی و دولت*. تهران: نشر کارآفرین.

مالجو، م. (۱۳۹۸). عوامل تکوین و تعمیق نابرابری های طبقاتی در جامعه ایران. در *شکاف های اجتماعی در جامعه ایران*. محمد روزخوش. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات اسلامی.

هاروی، د. (۱۳۹۰). *تاریخ مختصر نئولیبرالیسم*. ترجمه م. عبدالله زاده. تهران: دات.
هاروی، د. (۱۳۹۴). *هفته تضاد و پایان سرمایه داری*. ترجمه ع. اقدامی مقدم. تهران: اختران.
هاروی، د. (۱۳۹۷). *امپریالیسم نوین*. ترجمه م. داودی. تهران: نشر ثالث.
هنیه، آ. (۱۳۹۹). *تبار خیزش، مسائل سرمایه داری در خاورمیانه معاصر*. ترجمه ل. احمدیان.
تهران: انتشارات پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.

خبرگزاری ایرنا (۱۴۰۰/۸/۸). *خاندوزی، وزارت اقتصاد برای فروش اموال مازاد دولتی رأساً ورود می کند*. کد خبر: ۸۴۵۲۳۴۸۵

Atasoy, Y. (2009). *Islam's Marriage with Neoliberalism: State Transformation in Turkey*, Palgrave & macmillan.

Adly, A. (2020). *Cleft Capitalism: The Social Origins of Failed Market Making in Egypt*, Stanford University Press.

Baylouny, A. (2008). *Militarizing Welfare: Neo-Liberalism and Jordanian Policy*. *Middle East Journal*, 62(2), 277-303.

Bennett, A. (1997). *How Does Privatization Work?*, London: Routhledge

Buckley, M. (2013). *Locating Neoliberalism in Dubai: Migrant Workers and Class Struggle in the Autocratic City*, *Antipode*, vol.45, Issu 2, 256-274

- Dahi, O. S., & Munif, Y. (2012). Revolts in Syria: Tracking the Convergence Between Authoritarianism and Neoliberalism. *Journal of Asian and African Studies*, 47(4), 323–332.
- Development Strategy and Policy Analysis Unit in the Development Policy and Analysis Division of UN/DESA (21 October 2015). Concepts of Inequality, Development Issues No. 1
- Kanna, A. (2009). Making Cadres of the "City—Corporation": Cultural and Identity Politics in Neoliberal Dubai. *Review of Middle East Studies*, 43(2), 207-218.
- Obinger et al. (2016). *The Political Economy Of Privatization In Rich Democracies*. London: Oxford University Press.
- Park, B. G. (2011). *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, Wiley-Blackwell
- Roy, A. (2001). *Power Politics*. Cambridge : South End Press
- Springer, S. (2016). *Handbook Of Neoliberalism*, London: Routledge
- United Nations General Assembly (2015). Extreme poverty and human rights, Seventy-third session, Agenda item 74 (b).

Privatization of State Assets in Iran(1989-2020)
(Study of Islamic Parliament Research Center (IPRC) Reports)

Alireza Zakeri*^۱

Received: 11/01/2021 Accepted: 19/02/2021

Abstract

In this article we study privatization policy in Iranian society since the end of Iran- Iraq war. After proving the problem, our research question is stated as follows: “How has the policy of privatization of government’s assets been implemented?” Our theoretical framework for answering this question is David Harvey’s theory of “accumulation by dispossession” of people during privatization process. Unit of analysis is Iran during 1368-1399 and unit of observation, is the reports of Majlis Research Center, annual Budget Settlement Reports about privatization as well as some interviews with policy makers on privatization during this period. We use qualitative content analysis as our method for studying these documents. Our research shows that from the outset, implementation of neoliberal policy of privatization in Iran has had a rentier nature that has persisted throughout the last thirty years. Consequently, a small clique of political forces in Iran have gradually either taken over the ownership of privatized enterprises or have managed to guarantee their position as members of board of directors of companies after this latter’s devolution to the nongovernmental public sector and military institutes.

Keywords: privatization; accumulation by dispossession; neoliberalism.

^۱ Assistant Professor at the Faculty of Humanities, Department of sociology, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding author) Email:alireza.zakeri@modares.ac.ir
<https://orcid.org/0000-0002-1682-7737>

[DOI: .13.2.6]

[DOR: 20.1001.1.23221941.1400.13.2.7.8]

[Downloaded from jhs.modares.ac.ir on 2025-02-05]