

واگذاری بنگاه‌های دولتی و امنیت اقتصادی؛ چارچوبی برای مطالعه

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۲/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۵/۱۴

حسن شکوه*

چکیده

امنیت اقتصادی در معانی مختلفی به کار رفته است. برخی مراد از امنیت اقتصادی را تأمین هزینه‌های قدرت نظامی، برخی رفاه و آسایش، عده‌ای دیگر حضور قدرتمند در اقتصاد بین‌الملل و یا مرتبط با ژئواکونومی می‌دانند. امنیت اقتصادی در هر کدام از این معانی ارتباط نزدیکی با خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به بخش مردمی اقتصاد دارد؛ چرا که در هر کدام از این سه نظر بر اصلاح ساختار به عنوان فرایند اساسی در افزایش قدرت اقتصادی و تأمین امنیت اقتصادی تأکید می‌شود. در این فرایند اصلاح ساختار یا افزایش نقش بخش خصوصی یا مردمی اقتصاد، کاهش هزینه و افزایش بهره‌وری به ظرفیت‌های اجتماعی، مشارکت فعال و نهادی گروه‌ها و طبقات اقتصادی در فرایند واگذاری، نظارت دولت بر آن، الگوهای واگذاری و نحوه تعامل با اقتصاد بین‌الملل، تأثیر جدی بر ثبات و بی‌ثباتی اقتصادی و کاهش یا افزایش قدرت اقتصادی و به دنبال آن امنیت اقتصادی دارد.

کلیدواژه‌ها: امنیت اقتصادی، خصوصی‌سازی، الگوهای واگذاری، بی‌ثباتی اقتصادی

* دکتری علوم سیاسی گرایش اقتصاد سیاسی ایران از دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال شانزدهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۹۲ • شماره مسلسل ۶۰

مقدمه

فعالیت‌های اقتصادی و رونق آن در همه دوران‌های تاریخی از ارکان اصلی امنیت جامعه بوده است. در دوره جدید با توسعه اقتصاد آزاد و هم‌راهی فن‌آوری و اطلاعات، روابط اقتصاد و امنیت پیچیده و گسترده‌تر شده است. در این شرایط، خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی، سیاست‌ها و نحوه اجرای آن، از چند جهت بر امنیت اقتصادی تأثیرگذار است و کم و کیف آن را تعیین می‌کند. این مقاله در واقع تأثیر سیاست واگذاری بنگاه‌های دولتی بر امنیت اقتصادی را از نظر چگونگی شکل‌گیری رابطه دولت و جامعه و کم و کیف آن، نقش نیروهای اجتماعی، سامان‌دهی و چگونگی ایفای این نقش با توجه به نیازهای اقتصادی جامعه، رویه‌های نهادی (قوانین، عرف، روش‌های واگذاری)، الگوی حاکم بر فرایند واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، شکل‌دهی به ساختار درونی بنگاه‌های اقتصادی و در نهایت، چگونگی تعامل با اقتصاد بین‌الملل و تأثیرات آن را در حین و بعد از اجرای این سیاست مورد مطالعه قرار می‌دهد. در این مسیر سعی می‌شود به صورت مصداقی فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سه دهه گذشته به همراه شواهدی از سایر کشورها مورد بحث و ارزیابی قرار گیرد.

الف. نسبت نظری امنیت و اقتصاد

نسبت نظری امنیت و اقتصاد در چارچوب اقتصاد سیاسی قابل طرح است. اقتصاد سیاسی چگونگی پیوند میان دولت و جامعه را توضیح می‌دهد. بنابراین، برابری رابطه میان اقتصاد و سیاست باید امنیت باشد. به کلام دیگر، کارکرد اساسی اقتصاد سیاسی تأمین امنیت و افزایش قدرت ملی و توزیع آن است. از گذشته تا به حال، سه مکتب متعارض در اقتصاد سیاسی و شیوه تولید ثروت یعنی مرکانتیلیسم، سوسیالیسم و لیبرالیسم وجود داشته است. ارزش‌ها و اهداف لیبرالیسم بیش از دیگران در جهت برطرف کردن قید و بندها برای جابه‌جایی کالا، سرمایه، خدمات، نیروی انسانی و رفع نیازهای مردم، بوده و امنیت اقتصادی را تحت تأثیر خود قرار داده است. بر این اساس، امنیت اقتصادی دست کم به چهار صورت تجزیه و تحلیل شده است. اول قدرت اقتصادی به عنوان پشتوانه قدرت نظامی، دوم قدرت اقتصادی به عنوان ابزار نمایش قدرت و اعمال مجازات‌های اقتصادی، سوم تأمین رفاه اقتصادی و کاهش جنگ و

منازعه بر اثر توسعه وابستگی متقابل و چهارم بحث ژئواکونومیک. در این روند، به تدریج مفهوم و تصور سنتی از امنیت تغییر یافته و کامل‌تر شده است. در گذشته، معمولاً امنیت بیشتر در چارچوب نظریات واقع‌گرایی مورد توجه قرار می‌گرفت. در این قالب، امنیت به صورت سلبی و با کنترل یا حذف تهدید و منشأ آسیب، تأمین می‌شد و امنیت ملی ارتباط نزدیکی با مفهوم دولت ملی و قدرت نظامی داشت (مک کین و لیتل، ۱۳۸۰: ۱۰-۱۸). با این وجود در هیچ دوره‌ای قدرت نظامی از قدرت اقتصادی به طور کامل جدا نبوده است، به طوری که آدم اسمیت در کتاب ثروت ملل رابطه بین دفاع و ثروتمندی را مورد بحث و بررسی قرار داد (مک کین و لیتل، ۱۳۸۰: ۱۸۵). به تدریج که نقش اقتصاد در امنیت افزایش یافت، امنیت حالت ایجابی پیدا کرد. چنانچه بوزان خوشبختی و سلامت شهروندان را فی نفسه یک موضوع امنیتی می‌داند. از نظر او این موضوع معطوف به موضوعاتی چون فقر، سطح بهداشت، سطح اشتغال و ثبات کلی اقتصادی و سیاسی است (شیهان، ۱۳۸۸: ۸۸). با تحولاتی که به تدریج در اثر جهانی‌شدن اقتصاد و سیاست اتفاق افتاد، همچنین به خاطر درآمیختگی موضوعات اقتصادی و سیاسی با موضوعات و مسائل اجتماعی، بعد ایجابی و فراملی امنیت پررنگتر شد. در چنین شرایطی، حتی گسترش و تقویت ارزش‌های فرهنگی با استفاده از تولید و صادرات کالای‌های کم‌هزینه و با کیفیت زمینه‌ساز امنیت است. آن گونه که مارکس گفته بود، صاحبان ابزار تولید، تولید فکر را نیز در دست خواهند گرفت. از نظر مارکس، سرمایه‌داری با توپخانه خود که همان تولید کالاهای ارزان است، عاقبت دیوار چین را فتح خواهد کرد.

بر این اساس، در شرایط وابستگی متقابل پیچیده و جهانی‌شدن، اولویت مسائل اقتصادی و رفاهی، دستیابی به فن‌آوری نوین، رفع بیکاری و فقر، تأمین نیازهای اقشار مختلف اجتماعی، درمان بحران‌های اقتصادی و اصلاح ساختار اقتصادی از طریق خصوصی‌سازی از ابعاد مهم امنیت و بستری برای تقویت قدرت کشور در سطح ملی و جهانی است. امنیت ملی ماهیتی چندوجهی و سیال پیدا کرده و ارتباط نزدیکی با تحولات اقتصادی-اجتماعی در داخل و اقتصاد بین‌الملل دارد. بر این اساس، محققان اقتصاد سیاسی چون گیلپین، کاکس و کاتزنشتاین پیوند نزدیکی میان ساختار اقتصادی سیاسی^۱ داخلی با نحوه حضور، عملکرد و همچنین اعتبار

۱. منظور از ساختار رابطه میان دولت و بخش خصوصی همچنین تأثیر این موضوع بر مدیریت منابع در درون بنگاه اقتصادی و افزایش بهره‌وری است.

اقتصادی یک کشور در اقتصاد سیاسی بین‌الملل فائلد (گیلپین، ۱۳۸۷: ۴۵). این پیوند و ارتباط دوسویه است، به این معنی که نظام اقتصاد بین‌الملل متأثر از ساختار اقتصاد سیاسی ملی، اندازه و کیفیت، اعتبار و قدرت اقتصاد داخلی را مشخص می‌کند. در این جهت، رابطه میان دولت و جامعه و سهم و کیفیت نقش هر کدام در اقتصاد، ساختار تولید، سازمان‌یافتگی و مشارکت فعال، عادلانه و متعهدانه نیروهای اجتماعی، جلب سرمایه خارجی، بسیج سرمایه و امکانات داخلی و حضور در بازارهای جهانی از طریق افزایش تولید، تقویت خلاقیت و فن‌آوری‌های جدید، در این پیوند شکل می‌گیرد.

بنابراین در سطح بین‌الملل، جهانی‌شدن بر اساس نظریات نئولیبرال از طریق کاهش حجم دولت با خصوصی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی، به فرایندی اجتماعی تبدیل شده که علاوه بر تغییر روابط تولید و ساختار اقتصادی، قید و بندهای جغرافیایی را که بر روابط اجتماعی و اقتصادی سایه می‌افکند از بین برده است. در عین حال، این موضوع که کاهش دخالت دولت و خصوصی‌سازی و رهایی از قید و بندها، باعث ایجاد جهانی امن می‌شود، در پرده‌ای از ابهام قرار دارد. در این راستا، از یک سو مسائلی مانند روند واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، کیفیت نقش و سرمایه بخش خصوصی داخلی و خارجی و سیاست‌های پولی و مالی، تأثیر جدی بر اقتصاد سیاسی و امنیت ملی دارد و از سوی دیگر، نتایج خصوصی‌سازی به لحاظ دستیابی به اهداف و همچنین شرایط جدید به مانند یکپارچه‌شدن بازارهای مالی به وسیله فن‌آوری اطلاعات، در فرایند خصوصی‌سازی و ارتباط آن با قیمت نفت و طلا از بار امنیتی بسیار زیادی برخوردار است.

این فرایند سرچشمه جدید ثروت و قدرت است. گردش عظیم داده‌ها و اطلاعات در فرایند جابه‌جایی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی در بازار سرمایه، سازمان‌دهی اجتماعی قبل و بعد از واگذاری، ارتباط اقتصاد ملی و اقتصاد بین‌الملل را دگرگون و فرصت‌ها و تهدیدات جدیدی را تعریف کرده است. عمق بازارها مالی جهانی، نظریه‌های اقتصادی مبتنی بر بازارهای ملی را دچار تردید کرده است (آلبرتس، ۱۳۸۵: ۷۶). افزایش قیمت نفت به شبکه‌ای ۱۴۷ دلار در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۷ و گسترش بورس‌بازی و دلالی و فرار سرمایه از بازار سهام و به دنبال آن، کاهش شدید قیمت نفت و تأثیری که بر بازار سرمایه در کشورهای مختلف داشت و تداوم بحران ناشی از آن، مثال ارزشمندی در این زمینه است. این فرایند در ارتباط نزدیک با واگذاری بنگاه‌های اقتصادی است.

با این تفصیل، امنیت ملی در عرصه اقتصادی به صورت متقابل با مسائلی از جمله خصوصی‌سازی، تأثیر آن بر صف‌بندی نیروهای اجتماعی و نحوه تعامل این نیروها با فرایند واگذاری، کارایی زمامداری سیاسی و سیاست‌گذاری اقتصادی، نوآوری در فن‌آوری و حیات ایدئولوژیک در ارتباط است. بدین ترتیب، نوع مالکیت و روابط اجتماعی تولید اعم از خصوصی یا دولتی، نوع و اهداف سرمایه‌گذاری اعم از داخلی و خارجی، مستقیم و غیر مستقیم، نوع فن‌آوری و نهادهای ثبات‌دهنده و مشروعیت‌بخش به این روابط، از عناصر اصلی امنیت در این عرصه است (آزر و مون، ۱۳۸۸: ۱۵۶). تمام این عوامل با کم و کیف واگذاری بنگاه‌های اقتصادی ارتباط نزدیک دارند که به توضیح آنها خواهیم پرداخت.

با توجه به این مقدمه، آنچه در گام اول موضوع اصلی این مقاله را تشکیل می‌دهد، توصیف و تبیین چگونگی ارتباط میان واگذاری مالکیت بنگاه‌های اقتصادی دولتی با هدف اصلاح ساختار و امنیت اقتصادی در عرصه ملی است. در این راستا در عرصه اقتصادی آزادسازی بازار سرمایه با هدف اصلاح ساختار اقتصادی از تحولات تاریخ‌ساز برای افزایش قدرت اقتصادی بوده است. شکل‌گیری واقعیت نظام اقتصادی جهانی در اواخر قرن بیستم حاکی از این است که بخش خصوصی به ویژه سرمایه خارجی منبع اصلی سرمایه‌گذاری برای رشد به شمار می‌رود. بنابراین افزایش سهم جامعه و بخش خصوصی در اقتصاد ملی متناسب با ساختار اجتماعی به معنای افزایش رونق و تأمین امنیت اقتصادی است.

تناسب و معادله پویا میان اقتصاد در مفهوم اجتماعی آن با ساختار سیاسی یا دولت می‌تواند زمینه‌ساز افزایش قدرت و امنیت اقتصادی و یا عدم آن شود. بر اساس نظریه‌های اقتصاد سیاسی مارکسیستی، لیبرال و نهادگرا و همچنین بر اساس نظریات دانشمندان مسلمان چون ابن خلدون، رابطه دولت و اقتصاد رابطه‌ای کلیدی و تعیین‌کننده در شکل‌دهی به ساختار و پویایی اقتصادی است. نوع ساختار، تعیین‌کننده بسیاری از شاخص‌های کلان اقتصاد ملی است. سیاست‌ها و نهادهای اقتصادی که تعیین‌کننده شاخص‌های اصلی فضای کسب و کار است، بر اساس کیفیت و تأثیر متقابل بازار و دولت شکل می‌گیرد. هر اندازه فضا برای تأثیرگذاری هدفمند بخش خصوصی و مردم در قالب نهادها و رویه‌های رسمی و غیررسمی بومی و تشکل‌های سازمان‌یافته فراهم باشد، به همان اندازه فضا برای سرمایه‌گذاری جدید،

رونق خلاقیت و فن‌آوری، تقویت ساختار تولید و در نتیجه، تأمین امنیت اقتصادی و افزایش قدرت ملی فراهم می‌آید. بنابراین، اصلاح ساختار و تعدیل رابطه میان دولت و جامعه و دولت و بازار به نفع جامعه، باعث ایجاد تعادل در اقتصاد سیاسی است.

در چشم‌انداز نظری نئولیبرالیسم، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی باعث می‌شود اقتصاد ملی به شاخص‌هایی مانند کاهش حجم دولت، افزایش رقابت، کاهش انحصار، توسعه خلاقیت، افزایش بهره‌وری، کاهش تورم، توسعه صادرات، ایجاد اشتغال، اصلاح الگوی مصرف، کاهش فساد و افزایش شفافیت، کاهش حجم اقتصاد زیرزمینی و قاچاق کالا دست یابد (Milee, 2008: 20). این شرایط به مفهوم اصلاح ساختار است که به لحاظ شکلی به بهترین وجه می‌تواند تأمین‌کننده موتور قدرت و امنیت اقتصادی باشد. بر این اساس، رشد و توسعه در مرتبه اول اولویت قرار دارد و توزیع عادلانه درآمد در زمره اهداف اولیه قرار نمی‌گیرد. اصل بر این است که کارایی و بهره‌وری در بخش دولتی کمتر از بخش خصوصی است و دخالت دولت، به ویژه در بازارهای کار و سرمایه مانع از آن می‌شود که منابع به بهترین شکل در میان فعالیت‌های اقتصادی توزیع شود (عباسی، ۱۳۸۸: ۵).

بر این اساس، انحصار اقتصادی و افزایش دخالت دولت، هم‌زمان با تسلط بر قدرت نظامی و سیاسی، به منزله بی‌اعتمادی به جامعه و عدم بلوغ اجتماعی و فساد سیاسی است. چیزی که نئولیبرالیسم کمتر به آن پرداخته این است که عدم بلوغ ساختار اقتصاد سیاسی داخلی ریشه در عوامل تاریخی، تحولات اجتماعی، عدم استقلال گروه‌ها و طبقات اجتماعی در چارچوب فرهنگ و ارزش‌های بومی دارد و ناشی از نقش عامل خارجی مانند جنگ و استعمار است. این موضوع همچنین ناشی از سوء استفاده طبقه حاکم از قدرت سیاسی و نظامی در راستای تأمین منافع اقتصادی افراد و گروه‌هایی است که توان حضور در بازار رقابت را ندارند. بنابراین، مشارکت فعال و سازمان‌یافته نیروهای اصیل اجتماعی^۱ شرط تحقق نظارت نهادی و اجرای فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی، از جمله خصوصی‌سازی است. با این فرض، به جای خصوصی‌سازی باید از مردمی‌کردن اقتصاد صحبت کرد.

۱. در مقابل نیروهای اصیل اجتماعی، مفاهیمی چون سرمایه‌داری یا روشن‌فکری وابسته مطرح است.

ب. اصلاح ساختار اقتصادی و ظرفیت‌های اجتماعی

هرچه ارتباط بخش‌های مختلف حاکمیت مانند قوه مقننه و دولت با یکدیگر نزدیک بوده و یا ساختار آنها با تنوع نیروهای اجتماعی هم‌خوانی نداشته باشند، شکل‌گیری قوانین برای اصلاح ساختار و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی روند تخصصی نداشته و انحصار، فساد و بی‌عدالتی گسترش می‌یابد. در اینجا ظرفیت اجتماعی به معنای وجود توان کارآفرینی و به کارگیری سرمایه شخصی در تولید و خلاقیت و نه در فعالیت‌های کاذب مانند دلالتی ارزش، طلا و ساختمان یا بازارهای غیررسمی سرمایه (ربا) و هم‌زمان، وجود و تربیت کارشناسان و کارگران متخصص و دارای مهارت لازم به مثابه عنصر حیاتی است. حضور نیروی کار قوی و با مهارت در فرایند خصوصی‌سازی و گذار به اقتصاد پیشرفته و سازمان‌دهی آنها از طریق اتحادیه‌های صنعتی و کارگری مستقل، قوی و آگاه، از ضروری‌ترین عناصری است که برنامه تعدیل ساختاری را با واقعیات و نیازهای جامعه سازگار می‌کند. ظرفیت اجتماعی تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر اقتصاد کلان و سیاست‌های پولی و مالی دارد. این عامل در بسیاری موارد در کشورهای در حال توسعه فراهم نیست. بنابراین، سرمایه‌داری مالی و تجاری جای کارآفرینی را می‌گیرد.

در اینجا عامل دیگری وارد این معادله پیچیده می‌شود و آن این است که در مرتبه نخست، پویایی و خلاقیت و تداوم تولید ثروت، توأم با توزیع عادلانه و خودکار آن وابسته به گسترش عملیات نهادی مستقل بازار و مشارکت‌جویی بخش مردمی اقتصاد است. طبیعی است که بازار باید در چارچوب نهادهای رسمی و غیررسمی مشروع بومی شکل گیرد. بنابراین، وجه دیگر امنیت اقتصادی علاوه بر وجود بخش قوی مردمی و مشارکت سازمان‌یافته در واگذاری بنگاه‌های اقتصادی این است که این دو اقدام محصول و در چارچوب نوسازی رویه‌ها و هویت بومی باشد. به عبارت دیگر، هویت بومی باید انگیزه، مشروعیت و سازمان‌دهی فعالیت اقتصادی گروه‌های اجتماعی را زمینه‌سازی کند. آن‌طور که داگلاس نورث می‌گوید، بدون نظریه‌ای درباره ایدئولوژی و مشروعیت، نظام اقتصاد سیاسی ناقص است (نورث، ۱۳۷۹: ۲۴). البته این روند معمولاً زمان‌بر و با پیچیدگی زیادی توأم است و در نهایت ممکن است به تقلید ناهم‌ساز بیانجامد.

در عمل، ایجاد و ظهور بخش خصوصی و مردمی و افزایش نقش نیروهای اجتماعی اصیل در اقتصاد اجتماعی، به سادگی و آسانی که در نظریه مطرح می‌شود، نیست. در این ارتباط عدم استفاده از ظرفیت‌های تشویق‌کننده فرهنگ ملی، خلأ نظریه‌پردازی و مفهوم‌سازی بومی و عدم تلاش

جدی دولت در ایجاد و تربیت بخش مردمی قوی منجر به انحراف در رابطه دولت و جامعه و ساختار اقتصادی اجتماعی می‌شود. در اینجا نقطه حرکت، استقلال و پویایی اقتصاد اجتماعی است، یعنی وجود روابط اجتماعی که بخش خصوصی فعال و آماده برای اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی پرورش می‌دهد. بنابراین، تشخیص خصوصی فعال و آماده برای اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی پرورش می‌دهد. بنابراین، تشخیص روابط اجتماعی بیمار در عرصه اقتصاد اجتماعی و هدایت سیاست‌گذاری اقتصادی با نظریه‌پردازی بر اساس منابع مشروعیت‌بخش بومی از عناصر پیشینی امنیت اقتصادی است. در واقع، ظرفیت‌های اقتصاد اجتماعی، نظریه و عملکرد واکتاری بنگاه‌های اقتصادی را تعیین می‌کند. در این چارچوب، مباحثی مانند رابطه میان دولت و جامعه، جایگاه اصول مذهبی و اخلاقی، الگوی توسعه، مفاهیمی مانند کار، تعهد، عدالت، ثروت، فقر، سرمایه‌داری یا کارآفرینی، سیاست‌های تجارت خارجی، موضوع اختلاف میان نیروهای اجتماعی است که باید تعریف شوند. چنانچه در نظریه نئولیبرالیسم اولویت با رشد است و موضوع عدالت در مرحله بعدی قرار می‌گیرد، اما در بسیاری از کشورها از جمله ایران سؤال اصلی این است که چگونه می‌توان هم بخش خصوصی را تقویت کرد و هم مانع تقویت روابط سرمایه‌داری بی‌حد و مرز و ضعف رویه‌های فرهنگ بومی در جامعه شد؟ (آملی، ۱۳۸۵: ۲۹).

واگذاری بنگاه‌های دولتی به ویژه در ارتباط با سرمایه‌گذاری خارجی، در صورت فراهم‌نبودن این زیرساخت‌ها می‌تواند به مانند تیغه دوله عمل کند. در صورت نبود بخش خصوصی قوی و متعهد، نیاز به سرمایه‌گذاری خارجی احساس می‌شود. سرمایه‌های خصوصی داخلی و خارجی از طریق خرید سهام شرکت‌های واکتاری شده در کشورهای جهان سوم این امکان را ایجاد می‌کند تا اقدامات اصلاح ساختار و تقویت بخش خصوصی در این کشورها، تهدیدهای جدیدی چون افزایش قیمت‌ها، بیکاری و تغییر الگوی مصرف و نارضایتی را به دنبال آورد. این تهدیدها ناشی از تمرکز این سرمایه‌ها بر اهداف کوتاه‌مدت اقتصادی، سودهای کلان و سهل‌الوصول سرمایه مالی با توسعه زندگی شهری و نه روستایی، ایجاد شکاف طبقاتی، فساد و رانت اقتصادی، تغییر روابط اجتماعی، ایجاد رویه‌های جدید فرهنگی ناهم‌ساز و خروج سریع سرمایه از کشور، به خصوص به هنگام بحران است.

با این اوصاف، پیروی از سیاست خصوصی‌سازی و آزادسازی مالی بدون ظرفیت‌های اجتماعی و چارچوب نهادی منظم داخلی (عرف، قوانین و نظارت بر اجرای آن)، بی‌تردید به بحران‌های دامنه‌دار اقتصادی می‌انجامد، پدیده‌ای که در اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی در شرق آسیا و

قبل از آن در کشورهای آمریکای لاتین و روسیه رخ داد. در آمریکای لاتین، در فرایند خصوصی‌سازی به دلیل فقدان ظرفیت‌های اجتماعی و نظارت سیاسی، انضباط مالی رعایت نشد. در عین حال، رشد پایدار با تورم بالا هم‌خوانی نداشت. در بسیاری از موارد، این سیاست‌ها با شتاب فراوان اجرا شد. در شیلی تمام دارایی‌های ملی در قبال مبالغ ناچیزی به فروش رسید. در بسیاری از موارد بخش خصوصی قادر به جایگزینی بخش دولتی نبود. مصرف‌کنندگان به شدت تحت فشار قرار گرفتند. بنابراین، طرح بازگرداندن شرکت‌های خصوصی شده مطرح شد و شرکت‌های کوچک زیر بار انبوهی از بدهی باقی ماندند. بر این اساس، چگونگی حذف دخالت دولت به صورت تدریجی و همراه با سازوکارهای فنی و قانونی یا بدون رعایت چنین فرایندی از ملاحظات امنیت در امر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی است (توماس، ۱۳۸۲: ۱۱۵).

نبود قوانین دقیق در واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و جلب سرمایه خارجی می‌تواند باعث توسعه فقر و فساد اقتصادی شود. شکست واگذاری بنگاه‌های اقتصادی در دهه ۱۹۹۰ در برخی از کشورها از جمله آمریکای لاتین، به دلیل فقدان چنین بسترهایی و بروز بحران‌های امنیتی، بحث امنیت انسانی و عدالت اجتماعی را رونق بخشید. به دنبال آن، گزارش توسعه انسانی در قالب برنامه توسعه سازمان ملل، هفت مقوله مهم را برای امنیت ذکر می‌کند که عبارت است از اقتصاد، غذا، بهداشت، محیط، فرد، جامعه و سیاست. این تعریف فراتر از تعریف مضیق توسعه اقتصادی از دیدگاه نئولیبرالیسم و صرف آزادسازی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی است. گزارش توسعه انسانی بر مشارکت آگاهانه فرد و نیروهای اجتماعی از طریق نظارت نهادی بر تأمین عدالت اجتماعی تأکید می‌کند.

دیدگاه جدید، سرمایه‌داری نئولیبرال را در آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی با تضادهای ایدئولوژیک روبه‌رو می‌کند و روابط پیچیده میان شرایط مادی، اجتماعی، نهادی و اخلاقی برقرار می‌کند. از این منظر، شکاف میان فقیر و غنی، نبود تحرک درون‌زای اقتصادی و فقدان طبقه کارآفرین ملی که باعث فقدان نظارت نهادی بر سیاست‌های اقتصادی می‌شود، به موضوع امنیت ملی تبدیل و رابطه میان قدرت و نابرابری اجتماعی تعیین‌کننده می‌شود. در واقع، تأکید اقتصاد سیاسی نئولیبرال بر آزادی تجارت و بازسازی ساختار دولت، منافع عمومی و طبقات پایین را در مقابل منافع خصوصی طبقات سرمایه‌دار و نه کارآفرین قرار می‌دهد.

بر این اساس، پدیده خصوصی‌سازی و ایجاد سرمایه‌سالاری و نه ایجاد فرهنگ کارآفرینی در کشورهای جهان سوم، در برخی موارد از اصالت و خلاقیت لازم برای انطباق با شرایط اجتماعی بومی این کشورها برخوردار نیست و منجر به فقر، فساد، تضاد طبقاتی و نوعی سرمایه‌داری لجام‌گسیخته و انحصار خصوصی ناکارآمد و فاسد به جای انحصار دولتی با کارایی محدود گذشته می‌شود. این فرایند به معنای فرسایش کارایی و مشروعیت سیاسی است. برای مثال در سال ۱۹۹۶، دولت شرکت نفت بولیوی را به بخش خصوصی سپرد، ولی در سال ۲۰۰۴ دولت بولیوی ۵۱ درصد سهام آن را پس گرفت. شرکت ملی نفت بولیوی تا هنگامی که دولتی بود، کارایی بیشتری داشت.

این تجربیات نشان داد باید میان تولید ثروت از طریق تقویت بخش خصوصی و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و توزیع ثروت و خلاقیت اقتصادی در سطح ملی تعادل ایجاد شود. با این تفصیل، نوع رابطه اقتصاد و امنیت ملی از منظر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به بخش خصوصی، بحثی پیچیده و فرایندی طولانی‌مدت است که نمی‌توان آن را در کوتاه‌مدت و در قالب رابطه ساده و مستقیم اجرا کرد. به کلام دیگر، در صورتی که واگذاری بنگاه‌های اقتصادی از طریق ارزیابی ظرفیت اجتماعی تصویب قوانین و مقررات شفاف توأم با نظارت بر عملکرد و نتایج، به تدریج و با تعیین اهداف برای سرمایه داخلی و خارجی همراه شود، زمینه‌ساز افزایش تولید، کاهش تورم و هزینه تولید، رشد بهره‌وری و در نهایت، امنیت اقتصادی است و در غیر این صورت به ضد امنیت و ضد ساختار تبدیل می‌شود.

موضوع مهم و امنیتی این است که واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی لزوماً به معنای افزایش بهره‌وری و کاهش انحصار دولتی نیست. در بسیاری موارد، بخش خصوصی جدید ممکن است تمایلی به پذیرش ایده‌های دولت و تأمین نیاز عموم جامعه نداشته باشد. این در حالی است که تأمین نیازهای عمومی، نهادینه‌کردن ارزش‌های اجتماعی در چارچوب روابط تولید و اصلاح ساختار اقتصادی، اهمیت حیاتی دارد. بخش خصوصی جدید در قالب این نهادها و رویه‌های رسمی و غیر رسمی شکل می‌گیرد. ایجاد ساختار اقتصادی و رشد مردمی جدید در صورت نبود رویه‌ها و نهادهای بومی، در چارچوب نظام سرمایه‌داری ناموزون شکل می‌گیرد.

تجربه نشان داده است صرف تصمیم و حتی اقدام به واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به تغییر ساختار اقتصادی از اقتصاد سنتی، زیرزمینی، بدون خلاقیت و فاقد ظرفیت تولید به

ساختار مطلوب نمی‌شود. بر خلاف نظر مرسوم در نهادهای بین‌المللی، شرایط بازار آزاد فوراً هر گونه نیازی را مرتفع نمی‌سازد. بسیاری از فعالیتهای دولت از آن رو انجام می‌گیرد که بازارها در ارایه آن شکست خورده‌اند. در اروپا کشورهای این قاره هنگامی نظام تأمین اجتماعی دولتی خود را پایه‌گذاری کردند که هیچ گونه نهاد خصوصی در این زمینه وجود نداشت. این امر اهمیت فرایند واگذاری، بسترهای واگذاری و اینکه وجود بخش خصوصی لزوماً به معنای امنیت اقتصادی نیست را گوشزد می‌کند.

ج. واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و نحوه رقابت نیروهای اجتماعی

علاوه بر وجود نیروهای اجتماعی، نحوه تعامل نیروهای اجتماعی عنصر اساسی در اقتصاد اجتماعی است. با توجه به نقش نیروهای اجتماعی، دولت همیشه تلفیقی از حامیان واقعی که خیرخواهانه در طلب نفع عمومی هستند، تلقی نمی‌شود. بنابراین، در واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، در عین حال که باید به توانایی بخش خصوصی توجه داشت، باید به نحوه رقابت و جابه‌جایی نیروهای اجتماعی و تأثیر آن بر قدرت سیاسی نیز دقت کرد. توازن میان نیروهای اجتماعی، اصل اساسی سیاست‌گذاری اقتصادی دولت و تنظیم رابطه میان دولت و جامعه است. با برهم خوردن توازن اجتماعی و نتایج سیاسی آن، امنیت اقتصادی و ملی به خطر می‌افتد. در این حالت، خصوصی‌سازی می‌تواند عدم تعادل و شورش‌های اجتماعی را به دنبال داشته باشد. این روند به روابط میان منزلت‌هایی چون روحانیون، روشنفکران و نظامیان با طبقات اجتماعی و به تبع آن انفعال و ابزارگونگی یا استقلال نسبی دولت در اجرای سیاست‌های اقتصادی، به خصوص واگذاری بنگاه‌های اقتصادی مربوط می‌شود. بر اساس تجربه دیگر کشورها، میزان تداخل منافع و هم‌سویی ایدئولوژیک میان طبقه سرمایه‌دار از یک سو و دیوان‌سالاری دولتی، زمینداران، ارتش، گروه‌های مذهبی و روشنفکران از سوی دیگر، در فرایند واگذاری مؤثر است. در این بین ارتش، به عنوان گروه ذی‌نفوذ عمل می‌کند و نوع ارتباط آن با طبقه سرمایه‌دار در هدایت سیاست‌های اقتصادی و تمرکز ثروت مهم و دارای بار امنیتی است. معمولاً گروه‌های مذهبی با صاحبان سرمایه بر سر سیاست‌های اقتصادی به کشمکش می‌پردازند (میر، ۱۳۷۸: ۱۵۷). این کشمکش می‌تواند در جهت سهم‌خواهی یا اصلاح توزیع ثروت باشد. واگذاری عادلانه باعث گسترش طبقات میانی جامعه و تعدیل‌کننده

شکاف‌های اجتماعی است. از این رو، کشمکش بی‌قاعده یا رقابت قاعده‌مند برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های دولت در زمینه واگذاری بنگاه‌های اقتصادی از لوازم تعیین‌کننده امنیت اقتصادی است. واگذاری سهام شرکت مخابرات ایران و اعتراض کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی به نحوه واگذاری، به دلیل فقدان شفافیت و عدم رعایت قانون و اعمال نفوذ در واگذاری معدن مس انگوران با قیمت غیر واقعی از سوی خریداران، نمونه‌های خوبی از عدم تعادل و سهم‌خواهی بین نیروهای اجتماعی در واگذاری‌های اقتصادی است.

برای ایجاد شرایط مناسب، وظیفه دولت کارگردانی میان نیروهای اجتماعی و بخش‌های اقتصادی چون تجارت و بازرگانی، صنعت، کشاورزی، کارگران و مدیران فن‌سالار همراه و با هدف سیاست‌گذاری نهادی متعادل و بومی است. بر این اساس، در بسیاری موارد، فقدان شناخت کافی و نبود راهبرد، وجود تناقض میان سیاست‌های مختلف از جمله سیاست‌های عدالت‌محور و سیاست‌های بازارمحور، به دلیل رقابت میان نیروهای اجتماعی مانند کارگران و کارفرمایان، تجار و صنعت‌گران و همچنین، مقاومت مدیران دولتی در واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، باعث ایجاد مانع در فراهم‌کردن بسترهای لازم یا انحراف در اجرای سیاست واگذاری و به هم خوردن روابط میان گروه‌ها می‌شود. در این مسیر، از طریق نظارت بر نحوه واگذاری بنگاه‌های دولتی، باید مشخص شود که:

۱. ویژگی بنگاه‌هایی که در مرحله واگذاری هستند چیست؟ آیا در زمره بنگاه‌های حاکمیتی محسوب می‌شوند یا نه؟ سودده هستند یا زیان‌ده؟
۲. بنگاه‌های دولتی به چه کسانی و با چه سابقه و توانایی اقتصادی و سیاسی واگذار می‌شوند؟ آیا جزء بخش خصوصی واقعی محسوب می‌شوند؟
۳. آیا واگذاری در مقابل رد دیون دولت انجام می‌شود؟
۴. آیا واگذاری فقط از نظر مالکیت است یا اینکه مالکیت و مدیریت توأم با هم واگذار شده است؟
۵. واگذاری به چه شیوه‌ای انجام شده است؟ از طریق بورس، مزایده و یا مذاکره انجام می‌شود؟
۶. قیمت‌گذاری به چه شکلی انجام شده است؟ آیا بنگاه‌های دولتی به قیمت واقعی واگذار می‌شوند یا زیر قیمت؟
۷. نتایج واگذاری به لحاظ بهره‌وری و کیفیت، قیمت تولیدات و نیروی انسانی شاغل چگونه است؟

۸. آیا واگذاری‌ها به صورت بلوکی است یا باعث توسعه سهام‌داری در سطوح خرد نیز شده است؟

۹. آیا واگذاری بنگاه‌های اقتصادی توأم با آزادسازی اقتصادی است؟

۱۰. آیا سیاست‌های پولی و مالی در زمینه نرخ ارز و تجارت خارجی با فرایند واگذاری بنگاه‌های اقتصادی هماهنگی دارد؟

۱۱. نقش سرمایه‌داری مالی در فرایند خصوصی‌سازی به چه شکلی است؟

در اینجا ایجاد تشکل‌های صنفی و تخصصی، محاکم و رویه‌های قضایی حرفه‌ای، وجود احزاب و تشکل‌های سیاسی، به همراه نظام رسانه‌ای حرفه‌ای، مستقل و متعهد برای کارگردانی میان این نیروها و هدایت واگذاری بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی حیاتی است. در بسیاری موارد، رسانه‌ها زبان منافع طبقه سرمایه‌داری تجاری، مالی یا هر گروه اقتصادی دیگر هستند. این امر به به فساد و برهم خوردن توازن نیروهای اجتماعی منجر می‌شود. بنابراین، استانداردسازی این حوزه یک اقدام مهم برای امنیت اقتصادی است. تشخیص ارتباط نیروهای اجتماعی با تشکل‌های اقتصادی و رسانه‌ها با کانون‌های قدرت اجرایی و قانون‌گذاری، از عناصر مهم امنیت اقتصادی در واگذاری بنگاه‌های اقتصادی است. از این رو، با وجود دغدغه حفظ و توسعه نهادهای بومی مشروعیت‌بخش به روابط اقتصادی، صرف واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی و شبه‌دولتی باعث ایجاد ساختار اقتصادی جدید و یا اصلاح ساختار اقتصادی معیوب، وابسته و غیر تولیدی نمی‌شود.

در مجموع، با توجه به تحولات اجتماعی و تاریخی، ترتیبات نهادی بومی (رویه‌ها و عرف موجود در اقتصاد کشور)، وجود بخش خصوصی قوی و کارآفرین و در عین حال متعهد، وجود برنامه و راهبرد توأم با نظارت نهادی از سوی نهادها و تشکل‌های مردم‌سالار چون قوه مقننه، رسانه‌های جمعی، تشکل‌های اقتصادی، سازمان‌های حسابرسی، وجود سازمان مستقل در اجرای واگذاری، همراه‌بودن واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها، توسعه فرهنگ سهام‌داری خرد، تنظیم روابط کارگر و کارفرما، مدیریت نرخ ارز و تجارت خارجی به همراه سیاست‌های پولی و مالی مناسب و هماهنگی میان دستگاه‌های دخیل در امر واگذاری، ضرورت حیاتی واگذاری و زمینه‌ساز امنیت اقتصادی است. در این چارچوب، دولت و جامعه مکمل و نه رقیب یکدیگر محسوب می‌شوند.

در این شرایط است که می‌توان به اصلاح ساختار و تنظیم رابطه دولت و جامعه امیدوار بود. ساختار اقتصادی و اجتماعی که متأثر از این شرایط شکل گرفته باشد، می‌تواند شاخص‌هایی چون خطرپذیری سرمایه‌گذاری، آزادی اقتصادی، فضای کسب و کار و شاخص توسعه صنعتی و امنیت اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد و زمینه حضور در اقتصاد سیاسی بین‌الملل را از طریق افزایش تولید و حضور در بازارهای جهانی و جلب سرمایه و فن‌آوری را فراهم کند. برآورد چنین شرایطی، قدرت و رفاه اقتصادی است. در عین حال، زمینه مناسبی را برای تقویت ارزش‌های فرهنگی فراهم می‌کند. بنابراین، فقدان شاخص‌های مناسب کسب و کار، آزادی اقتصادی، نامناسب بودن قوانین کار و عدم جلب سرمایه‌گذاری خارجی به معنای فقدان امنیت اقتصادی و عدم موفقیت در فرایند واگذاری و محصول فرایند پیچیده‌ای است.

د. امنیت اقتصادی و الگوهای متفاوت خصوصی سازی

از دیدگاه نظری، خصوصی سازی وسیله‌ای برای بهبود اقتصادی با افزایش نقش نیروهای بازار است (حسن‌زاده و اسماعیلی‌نژاد، ۱۳۸۳: ۳۰) به شرطی که حداقل ۵۰ درصد از سهام به بخش خصوصی واقعی واگذار شود (میرزایی، ۱۳۸۲: ۳۲). هدف کاهش هزینه دولت، گسترش بخش خصوصی، توسعه بازار سرمایه و هدایت پس‌اندازها در تولید است (مرادی، ۱۳۸۴: ۹۲). این روند نیروهای اجتماعی را به سمت تقویت روابط تولیدی و نه اقتصاد زیرزمینی هدایت می‌کند. در ارتباط با واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در دنیا دو نوع الگوی متفاوت وجود دارد؛ یکی الگویی که در روسیه و اروپای شرقی انجام شد و دیگری الگویی است که توسط چین به اجرا درآمد. در الگوی روسیه و اروپای شرقی واگذاری بنگاه‌های دولتی بدون فراهم‌بودن زیرساخت‌های نهادی، نظارت، ساختار اجرایی مستقل، بخش کارآفرینی بومی و صرفاً به صورت سیاسی و شتاب‌زده انجام شد.

الگوی اول منجر به ایجاد اقتصاد انحصاری و مافیایی شد. به دنبال آن ارزش پول ملی به شدت کاهش و تورم افزایش یافت، شکاف طبقاتی رشد کرد و اقتصاد مافیایی جای اقتصاد تولیدی را گرفت. این در حالی است که در الگوی چین، ابتدا از گسترش اقتصاد دولتی جلوگیری شد و با تصویب قوانین به ایجاد و تقویت بخش خصوصی پرداخته شد و در مرحله

بعد با حصول آمادگی مالی و تخصصی در بخش خصوصی، به تدریج به واگذاری بنگاه‌های اقتصادی اقدام شد. این الگو با وجود نقاط منفی، منجر به ایجاد بخش خصوصی قوی و انتقال مازاد کشاورزی به بخش صنعت شد و زمینه رشد صنعت، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و رشد اقتصادی را فراهم کرد. در چین، تولید و اصلاحات لیبرال بر خلاف اروپا، از روستا شروع شد. در اروپا، هزینه منابع مالی در شهر پایین و توسط بازرگانان تأمین می‌شد ولی در چین انباشت سرمایه از روستا شکل گرفت (Wong, 2010: 5).

چین خصوصی‌سازی را از طریق ایجاد شرکت‌های دسته‌جمعی و خانوادگی در زمینه کشاورزی در دهه ۸۰ میلادی شروع کرد (Lindck, 2006: 2). در کشاورزی، به تدریج از نقش دولت در عرصه اقتصادی کاسته و بر نقش کشاورزان افزوده شد. همین امر زمینه افزایش انگیزه دهقانان و تلاش آنان برای افزایش تولید را فراهم کرد. ضمن اینکه زمینه برای سرمایه‌داری تجاری شهری در کشاورزی و ایجاد تولید تجاری فراهم آمد. در مرحله بعد، طرح پاسخ‌گوبودن مدیران دولتی در مقابل سهام‌داران در ارتباط با سود و زیان در بازار بورس طرح شد. در واقع، در چارچوب اعمال بهترین نوع کنترل حزبی بر کارخانه‌ها، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی برنامه‌ریزی شد (Hanan, 2002: 5). چین قبل از اینکه در زمینه خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی اقدام کند، سعی کرد از رشد بی‌رویه اقتصاد دولتی جلوگیری کرده و در کنار آن بستر رشد بخش خصوصی را در کشاورزی و صنعت فراهم آورد و پس از ایجاد بخش خصوصی قوی، اقدام به واگذاری شرکت‌های دولتی کرد. این امر مانع فساد گسترده اداری، سوداگری و رشد بیش از اندازه سرمایه‌داری تجاری شد. در مجموع، چین در نظریه‌پردازی و ایجاد رویه‌های بومی خوب عمل کرد.

کاهش دخالت‌های دیوان‌سالاران، تفویض اختیارات به مدیران کارخانه‌ها، ایجاد نیروی کار ماهر و مدیریت بر اساس تخصص و نه تعهد حزبی، تقویت انگیزه‌های مادی و برقراری نظام قیمت‌گذاری مبتنی بر بازار از این اقدامات اصلاحی بود. هم‌زمان، سیاست درهای باز در راستای تخصیص بهینه منابع و به دست آوردن فن‌آوری به اجرا درآمد. این امر تغییرات زیادی را به لحاظ اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و آموزشی به دنبال داشت و زیربنای اصلاح ساختار اقتصادی چین محسوب می‌شد.

چین در مدل تحول اقتصادی و اجتماعی خود ابتدا بر توسعه و تشویق بازار داخلی در دهه ۱۹۸۰ همت گماشت. سپس از سال ۱۹۹۰ با سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های چندملیتی، ضمن نفوذ در بازار جهانی به جذب فن‌آوری پرداخت. در عین حال، خصوصی‌سازی در چین با مشکلاتی نیز روبه‌رو بود. برای مثال، به هنگام خصوصی‌سازی، ۶۰۰ میلیون نفر زیر ۲۸ سنت درآمد داشتند و در حدود ۸۰۰ میلیون نفر یک سوم مناطق شهری درآمد داشتند. بحران‌های اجتماعی ناشی از افزایش جمعیت سالمند و مسائل محیط زیست رو به افزایش گذاشت (هلینان، ۱۳۸۵: ۴۰). چین با خصوصی‌سازی دچار تحول هویتی نیز شد و بسیاری از رویه‌های فرهنگی این کشور دچار تحول اساسی شد.

در روسیه، خصوصی‌سازی در زمان گورباچف به تدریج صورت گرفت ولی در زمان یلتسین به این بهانه که با سرعت کم، خصوصی‌سازی سال‌ها طول می‌کشد، شتاب گرفت. از نظر حزب کمونیست، قیمت‌گذاری واقعی شرکت‌ها زمان‌بر بود. بنابراین، شرکت‌ها به قیمت ارزان به بخش خصوصی واگذار شد. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مشوق شتاب‌بخشیدن به واگذاری بنگاه‌های دولتی بودند. مدیران سیاسی با استفاده از نفوذ خود شرکت‌ها را بحران‌زده معرفی و به قیمت ارزان تصاحب کردند. در هنگام واگذاری بنگاه‌ها تلفن‌ها قطع و پروازها معلق می‌شد. با این شیوه، خوددوروفسکی از رهبری شاخه دانشجویی حزب کمونیست، تبدیل به یکی از ۲۰ ثروتمند اول روسیه شد. او در طی ۱۰ سال از طریق قاچاق مشروب و تأسیس بانک با زدوبند سیاسی صاحب شرکت نفتی یوکاس شد (چوباس، ۱۳۸۵: ۳۵). این فرایند به معنای آن بود که سران حزب کمونیست بدون شناخت اقتصادی مستقیماً از حوزه سیاست به حوزه اقتصاد رفتند، چون نهادهای کارآفرینی وجود نداشت. در نتیجه، نوعی الیگارشسی در اقتصاد روسیه به وجود آمد که با وجود اینکه ۸۰ درصد اقتصاد در دست بخش خصوصی بود و رشد تولید ناخالص ملی در حد پائینی بود، فقر افزایش یافت و فقط مالکیت عوض شد. کشور چین با کمترین تأکید بر واگذاری بنگاه‌های دولتی رویکرد مستمر بهبود روابط اجتماعی و فضای کسب و کار را دنبال کرد. بنابراین، بخش خصوصی از سال ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۴ از ۲۰ درصد به ۸۰ درصد افزایش یافت. در مقابل، در روسیه واگذاری‌ها بدون تأکید بر فضای کسب و کار بود و سهم بخش خصوصی نیز از صفر به ۸۰ درصد رسید،

ولی فقر ۵ برابر شد. در عین حال، چین با تأکید بر عامل فضای کسب و کار ۵۰۰ میلیون نفر را از فقر نجات داد.

هـ. واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و تعامل با اقتصاد بین‌الملل

بخشی دیگر از تحولات مربوط به واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی به شناخت جایگاه اقتصاد کشورهای در حال گذار در اقتصاد بین‌الملل و نحوه تعامل با این عرصه برمی‌گردد. این فرایند با چهار موضوع دیگر ارتباط پیدا می‌کند:

۱. جذب سرمایه و فن‌آوری جدید از طریق توسعه بازارهای مالی که با خصوصی‌سازی ارتباط نزدیکی دارد.

۲. نظارت بر ورود و خروج سرمایه و نوع فعالیت آن برای جلوگیری از وابستگی و آشفتگی اقتصاد.

۳. افزایش صادرات از طریق تقویت تولید صنعتی.

۴. تعامل با اقتصاد بین‌الملل و بهبود دیپلماسی اقتصادی.

بر این اساس، یکی از راه‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی، مشارکت سرمایه خارجی از طریق بازارهای مالی است. این روند به بسیج سرمایه داخلی نیز کمک می‌کند. جذب سرمایه‌گذاری خارجی به آزادسازی نرخ ارز و تراز تجارت خارجی وابستگی نزدیکی دارد. کاهش نرخ ارز ابزاری است که باعث جلب سرمایه خارجی و افزایش صادرات می‌شود، ولی در مقابل تورم داخلی را افزایش می‌دهد. این موضوع پیچیدگی واگذاری بنگاه‌ها اقتصادی را بیشتر می‌کند. در عین حال، جذب سرمایه خارجی احتیاج به کنترل، قوانین و زیرساخت‌های الکترونیکی و بهبود فضای کسب و کار دارد. در این ارتباط، ورود و خروج سرمایه خارجی مستلزم وجود سازوکار نظارتی و کنترل فرایند سرمایه‌گذاری خارجی است. جلوگیری از خرید سهام شرکت کانتینر بری آمریکا توسط امارات متحده عربی و یا خرید یکی از شرکت‌های نفتی آمریکا توسط چین، نمونه‌هایی بود که مستقیماً به امنیت ملی آمریکا مربوط می‌شد و به همین دلیل از سوی کنگره آمریکا مورد مخالفت قرار گرفت. بنابراین، در هر شرایطی نمی‌توان با واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی خارجی موافق بود (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۷۵). سیاست مالی تریزیک

۶۰۰ میلیارد دلاری نقدینگی توسط اوپاما به اقتصاد آمریکا در سال ۲۰۱۰ و به دنبال آن افزایش کنترل چین بر بازارهای مالی خود، به منظور کنترل اثرات تخریبی ورود سرمایه‌های سوزان در بازار سهام، مثالی دیگر از این موضوع است.

سیاست آزادسازی اقتصادی شیلی بدون توجه به جایگاه حاشیه‌ای این کشور در اقتصاد جهانی و نقش سرمایه‌داری تجاری با تثبیت نرخ ارز، باعث افزایش جمعیت فقرا به ۴/۵ میلیون نفر شد. فقرا ۳۰ درصد رشد کردند و سوداگری به ضرر فقرا و طبقات متوسط تمام شد. بسیاری از شرکت‌های اقتصادی که دارای نفوذ سیاسی بودند و دارایی خود را به فروش رسانده بودند، در طرح‌های سرمایه‌گذاری خارجی شرکت کردند. در آرژانتین، بخش اعظم بدهی دولت، ریشه در تغلب و عدم سرمایه‌گذاری واقعی و سوداگری از سوی سرمایه خارجی داشت (ویژه‌نامه سرمایه، ۱۳۸۵: ۲۹). در بولیوی خرید پالایشگاه‌ها توسط شرکت‌های خارجی هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری به دنبال نداشت. سرمایه‌گذاران خارجی به فکر سود خود بودند و علاقه‌ای به توسعه زیرساخت‌ها نداشتند. فن آوری لازم نیز برای صنعتی شدن کشور ارایه نشد. بنابراین، کشوری که دارای بزرگترین ذخایر گاز منطقه بود، قادر به گازرسانی به شهروندان خود نبود. این امر نتیجه خصوصی‌سازی صنایع نفت و گاز بود (نگاهی به طرح ملی‌سازی صنایع نفت و گاز در آمریکای لاتین، ۱۳۸۵: ۳۷). مجموعه این عوامل تأثیر تعیین‌کننده عامل خارجی را بر واگذاری بنگاه‌های اقتصادی نشان می‌دهد.

از سوی دیگر، جذب سرمایه و فن آوری در جهت نوسازی صنایع، بدون وجود راهبرد مشخص در روابط اقتصادی، سیاست خارجی و دیپلماسی اقتصادی امکان‌پذیر نیست. چنانچه بعد از سال ۱۳۶۸ که برنامه تعدیل اقتصادی در ایران بر اساس تخصیص منابع از طریق سازوکار قیمت و خصوصی‌سازی دنبال می‌شد، علاوه بر تلاش برای کاستن از عدم تعادل اقتصادی مانند کسری بودجه، تورم، کسری موازنه تجارت و بدهی‌های خارجی، تعامل بیشتری با اقتصاد بین‌الملل در پیش گرفته شد (نیلی، ۱۳۷۶: ۳۶۰)، اما این روند به نتیجه دل‌خواه نرسید و فشارها سیاسی ناشی از رویارویی با غرب، اختلاف گروه‌های سیاسی داخلی، تبلیغات منفی از اوضاع اقتصادی ایران و اعمال تحریم باعث ایجاد بحران بدهی و افزایش تورم بی‌سابقه داخلی شد. این امر برنامه تعدیل و واگذاری بنگاه‌های اقتصادی را با مانع جدی روبه‌رو کرد. منتقدان،

تعدیل را سفارش بانک جهانی و سرمایه‌داری دولتی می‌دانستند که پروژه‌ها را چندین برابر هزینه و زمان لازم انجام می‌داد، ولی هواداران به‌ویژه دولت فن‌سالار، اصلاحات ساختاری را برای نجات کشور ضروری می‌دانست (رئیس‌دانا، ۱۳۷۶: ۲۵). اختلافات داخلی بر سر برنامه تعدیل و موانع موجود در سیاست خارجی برنامه واگذاری را با مشکل جدی مواجه کرد. در چین نیز صنایع به ارث رسیده از زمان مائو و حتی بعد از آن به لحاظ فن‌آوری کهنه بود. این امر واگذاری بنگاه‌ها را با مشکل مواجه می‌کرد. رابطه میان نوسازی فن‌آوری و کاهش هزینه تولید و افزایش آن و تداوم رشد اقتصادی مورد توجه رهبران چین بود (Cornoy, 1992: 28). از این رو، دنگ شیائو پینگ در تعامل با جهان خارج سیاست درهای باز را در پیش گرفت. استدلال پینگ این بود که اگر آنها نتوانند توانایی اقتصادی، صنعتی و فن‌آوری خود را بالا ببرند، نه تنها قادر به رقابت در صحنه اقتصاد جهانی نخواهند بود، بلکه فرصت تبدیل شدن به قدرت سیاسی برتر را نیز از دست خواهند داد (شاهنده، ۱۳۸۳: ۲۶۱). از این رو، شناخت سازوکار نظام اقتصاد بین‌الملل و چگونگی تعامل با آن از لوازم واگذاری بنگاه‌ها و تأمین امنیت ملی است. درباره چگونگی نظارت و اجرای سیاست‌های پیشنهادی از سوی نهادهای بین‌المللی باید توجه داشت «تصمیمات اقتصادی به خصوص توصیه‌های نهادهای بین‌المللی چون صندوق بین‌المللی پول، معمولاً بدون شناخت لازم از ساختارهای کشورهای در حال توسعه از سوی نهادهای بین‌المللی و با سیاست و ایدئولوژی درآمیخته است». این سیاست‌ها تأثیرات بدی را بر روی فقرا بر جای می‌گذارد. از این رو، اقتصاددانانی مانند استیگلیتز دخالت دولت را به دلیل نامتقارن بودن اطلاعات در فرایند آزادسازی و خصوصی‌سازی تأیید می‌کنند (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۹۵).

و. واگذاری بنگاه‌های اقتصادی در ایران ۷۶-۱۳۶۸

در ایران به خاطر سیاست‌های استعماری گذشته و استبداد داخلی، قبل از وقوع انقلاب با فروپاشی اقتصاد اجتماعی، عدم بلوغ بخش خصوصی و طبقه کارآفرین واقعی و همچنین خلاء نظریه‌پردازی روبه‌رو بود، اقتصاد به شکل دولتی، معیشتی و به لحاظ فن‌آوری وابسته به بازار جهانی شکل گرفت. این روند باعث گسترش دیوان‌سالاری ناکارآمد، افزایش شکاف طبقاتی،

تضعیف کشاورزی، رشد حاشیه‌نشینی و در نهایت، بروز زمینه‌های انقلاب اسلامی شد. پس از انقلاب با شروع فرایند خصوصی‌سازی، سرمایه‌داری تجاری وابسته (در قالب اقتصاد زیرزمینی، قاچاق و واردات) رشد یافت. این پدیده مازاد تولید کشاورزی، صنایع دولتی و درآمد نفت را از طریق واردات به خارج از کشور منتقل می‌کند.

چنین پدیده‌ای مانع افزایش سرعت تراکم و انباشت سرمایه در اقتصاد ملی و توسعه خلاقیت و فن‌آوری در صنعت همگام با کشاورزی و ایجاد توسعه درون‌زا شده است. صنعت همواره ضعیف و در جهت تولید کالاهای مصرفی بوده است. دیوان‌سالاری دولتی، مقاومت صنایع دولتی به همراه قاچاق و اقتصاد زیرزمینی، رابطه دولت و جامعه را به نفع اقلیت محدود و به زیان طبقه کارآفرین بومی در عرصه کشاورزی و صنعت شکل داده است. این شرایط هزینه دولت را در حمایت از طبقات پائین جامعه افزایش داده است. بنابراین، همچنان به تداوم و پایداری مشکلات ساختاری، رشد پایین اقتصادی، کاهش بهره‌وری، کاهش توان تولید و افزایش هزینه آن، رشد تورم، بیکاری، وابستگی اقتصادی، برخورد انفعالی، عدم حضور قدرتمند در اقتصاد سیاسی بین‌الملل و در نهایت، کاهش ضریب امنیت ملی دامن زده است. افزایش تأثیر منفی تحریم‌های بین‌المللی ناشی از چنین ساختاری است.

بنابراین، تلاش برای ایجاد توسعه اقتصادی و انتقال به اقتصاد تولیدی از طریق خصوصی‌سازی شتاب‌زده به استقرار و توسعه روابط ناسالم و نابرابر، سرمایه‌داری ناموزون تجاری و مالی و بی‌ثباتی اقتصادی منجر شد. فقدان ظرفیت‌های اجتماعی یکی از مشکلات واگذاری بنگاه‌های اقتصادی بوده است. در ایران، سازمان‌دهی اجتماعی در قالب اوقات فراغت شکل می‌گیرد و نه در قالب فعالیت جدی و مشخص. به بیان دیگر، فقدان نگاه جامعه‌شناختی و تاریخی به جامعه ایران از موانع اصلی برنامه‌ریزی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. خصوصی‌سازی در اولین دوره در چارچوب برنامه تعدیل اقتصادی به دلیل فقدان ظرفیت‌های اجتماعی، به خصوص در زمینه کارآفرینی قوی، نهادهای بومی و نظارت لازمه آن، همچنین فقدان تشکل‌های مردمی، به برنامه بوروکراتیک تبدیل شد.

مقاومت دستگاه دولتی و انتقال مالکیت بدون انتقال مدیریت در جامعه‌ای که دولت خود را از طبقات تولیدگر مستقل می‌داند و سرمایه‌داری تجاری که با قاچاق و اقتصاد زیرزمینی پیوند نزدیکی

دارد، از بسترهای عمده تزلزل و عدم موفقیت در واگذاری بنگاه‌های دولتی بوده است. بر این اساس در ایران، در مرحله اول خصوصی‌سازی، هیچ یک از مفاد سیاست واگذاری به تصویب قوه قانون‌گذاری نرسید. این امر نشان از ضعف نظارت نهادی و عدم حضور همه نیروهای اجتماعی در فرایند واگذاری‌ها داشت (کمپجانی، ۱۳۸۲: ۵). کاهش بار مالی دولت، تقویت مالکیت خصوصی و توسعه بازارهای سرمایه در قوانین مد نظر نبود و واگذاری شامل بنیادها، بانک‌ها، خدمات و کشاورزی نمی‌شد. معیار گزینش واحدها مشخص نبود و بخش خصوصی و تشکل‌های صنعتی عملاً وجود نداشت. ارزش دارایی شرکت‌های دولتی ۴۰۰ هزار میلیارد ریال و نقدینگی بخش خصوصی ۸/۶ هزار میلیارد ریال بود (سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۷۲: ۹۵).

قوانین بورس با نیازمندی‌ها سازگار نبود. اجرای سیاست یکباره و بدون خط مشی آغاز شد و فرهنگ‌سازی مد نظر قرار نگرفته بود (عرب مازارهرشی، ۱۳۷۳: ۱۵). فقدان طبقه «کارآفرین» واحدهای سودده را زیان‌ده کرد (عرب مازارهرشی، ۱۳۷۳: ۴۱). انتقال مالکیت شرکت‌ها با رعایت ضوابط و مقررات اقتصادی و نه به شکل سیاسی می‌توانست موجب تحول اقتصادی شود (ایرانمنش، ۱۳۸۵: ۴۰)، ولی تنوع در مراکز تصمیم‌گیری، دگرگونی در قوانین نامناسب را مشکل می‌کرد (عرب مازارهرشی، ۱۳۷۳: ۱۸).

مقاومت بخش دولتی و سرمایه‌داری تجاری مانع ایجاد کارآفرینی صنعتی شده و فرآیند خصوصی‌سازی را منحرف کردند. برای مثال، صنایع زیان‌ده با قیمت پایین‌تر به فروش رسیدند و بعدها به قیمت زمین فروخته می‌شدند. عدم عرضه از طریق بورس و ارائه آن از راه مزایده و مذاکره باعث ایجاد رانت می‌شد. ۴۳/۸ درصد واگذاری‌ها از راه بورس و ۵۶/۲ درصد از راه‌های غیر از بورس انجام شد (مرادی، ۱۳۸۴: ۱۸۴). سرمایه‌داری تجاری به صنعت به عنوان کالای تجاری نگاه می‌کرد (سحابی، ۱۳۸۵: ۲۲).

عدم هماهنگی در سیاست‌های پولی، فقدان منابع بانکی، قانون کار، نیروی انسانی مازاد، روان نبودن قانون تجارت و مالیات، افزایش نرخ ارز و تورم (رجایی، ۱۳۷۲: ۲۰)، عدم تفسیر اصل ۴۴ و هزینه سنگین سرمایه‌گذاری زیربنایی، از موانع واگذاری بود. گذاشتن خصوصی‌سازی به عهده سازمان‌های اداره‌کننده شرکت‌ها، نقطه پیدایش انحراف در فرایند واگذاری بود (حیدری، ۱۳۸۰: ۱۶). قانون واگذاری سهام دولتی به ایشارگران و کارگران در

مجلس اهداف و روش‌های متفاوتی را برای خصوصی‌سازی طراحی کرد (کميجانی، ۱۳۸۲: ۲۱۷). با وجود تأکید بر مدیریت مستقل خصوصی‌سازی از نهادها و گروه‌های ذی‌نفع، این موضوع تحقق نیافت (کميجانی، ۱۳۷۶: ۱-۵۱). به طور کلی در زمینه واگذاری عزم سیاسی لازم وجود نداشت. برخی این شکست را در شیوه تولید مسلط در جامعه که متأثر از سرمایه‌داری بزرگ تجاری و در تداوم نظام تولیدی مستعمراتی است (جلایی‌پور، ۱۳۷۸: ۸۲)، می‌دانستند. در اثر این تحولات نوعی سرمایه‌داری میدان‌دار شد که از آن با عنوان سرمایه‌داری چریکی یاد می‌شد (شاکری، ۱۳۷۸: ۱۷۱). این شرایط به معنای تأمین امنیت ملی در عرصه واگذاری بنگاه‌ها نبود.

حجم واگذاری‌ها قابل توجه نبود. در سال ۱۹۹۰، حجم معاملات بورس به تولید ناخالص ملی در ایران ۷ درصد و در ترکیه ۲۹ درصد بود (رفیعی، ۱۳۸۰: ۲۱۲). در اغلب واگذاری‌ها، سهم خریداران بخش خصوصی اندک و گاه کمتر از ده درصد بود (میرزایی، ۱۳۸۲: ۶۹). افزایش اشتغال در واحدهای تولیدی غیرواقعی و نوعی تورم نیروی انسانی بود (رحیمی‌فر، ۱۳۸۷: ۶۰). اهداف سازمانی شرکت‌ها بر اهداف ملی برتری داشت. تعداد شرکت‌های دولتی در پایان برنامه اول از ۲۷۰ به ۴۲۳ رسید (ایرانمنش، ۱۳۸۵: ۵۴) که به معنای افزایش حجم و نقش دولت در اقتصاد بود. با توجه به این شرایط، سؤال اصلی این است که آیا خصوصی‌سازی توانسته به تخصیص بهینه منابع میان نیروهای بازار پردازد؟ آیا خصوصی‌سازی توانست توازن قدرت اجتماعی را به نفع طبقات تولیدگر و متوسط و بهبود وضعیت طبقات پایین بر هم زند؟ آیا خصوصی‌سازی باعث تولید ثروت، تقویت نهادها و ارزش‌های بومی و حضور مؤثر در اقتصاد بین‌الملل شده است؟ آیا واگذاری امنیت اقتصادی را تقویت یا آن را پیچیده و شکننده کرد؟

در مجموع سیاست‌های جدید، در این دوره موجب تأثیرگذاری گروه‌های سودجو بر بازرگانی خصوصی شد. از این رو، تأثیر مهمی بر روی صف‌آرایی نیروها و طبقات داشت. دولت بر جلب اعتماد بخش خصوصی و دولت حداقل تأکید می‌کرد (احتشامی، ۱۳۷۸: ۱۹). عدم موفقیت در این موضوع باعث شد طبقات روشنفکر مذهبی و روحانیون حامی محرومین

(چپ اسلامی) این سیاست‌ها را حاکمیت سرمایه و برتری آن بر ارزش‌ها و عدالت معرفی کنند (تعدیل اقتصادی مضمون برنامه اول، ۱۳۷۶: ۴). در نهایت، مخالفت گروه‌ها و نیروهای اجتماعی و سیاسی، افزایش تورم و آشوب‌های خیابانی به همراه فشار خارجی، تحریم و کاهش قیمت نفت، منجر به توقف برنامه واگذاری بنگاه‌ها شد.

ز. روند خصوصی‌سازی و آثار آن در سال‌های ۸۴-۱۳۷۶

در قانون برنامه سوم، سازمان خصوصی‌سازی به عنوان عامل اجرایی تشکیل شد و شرکت‌های قابل واگذاری مشمول مقررات قانون تجارت شدند (میرزایی، ۱۳۸۲: ۳۰-۳۵). این اقدام برای اصلاح ساختار شرکت‌ها و جلوگیری از سوداگری بود. این در حالی بود که فقدان وجود نظارت و الزام در افشای اطلاعات، تمرکز بورس در تهران، فقدان قوانین برای مجازات انتشار اطلاعات نادرست، احتکار سهام و سوء استفاده از اطلاعات محرمانه، وجود شرکت‌های غیرفعال و عدم فعالیت مؤثر بازارهای اولیه، واگذاری را مشکل می‌کرد (نمازی و شوشتریان، ۱۳۸۰: ۱۱۲).

لایحه جدید بازار سرمایه در سال ۱۳۸۱ با بیشترین تغییر در شورای بورس و شفافیت اطلاعات، نقطه عطفی در فعالیت بورس بود. با این وجود، فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی در بورس در سال ۱۳۷۶ از ۳۰۶۷۸۴ سهم به ۶۹۵۴۲ سهم کاهش یافت، اما خرید بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار یا بخش شبه‌دولتی دو برابر شد. دولت از عرضه‌کننده به صورت تقاضاکننده جلوه‌گر شد. به جای ایجاد ۷۰ شرکت مادر، فقط ۱۲ شرکت ایجاد شد. واگذاری به دلیل مخالفت مدیران، کندی در ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی، عدم اعتماد بخش خصوصی، فقدان برنامه برای اصلاح ساختار شرکت‌ها، پیوند خوردن درآمد حاصل از فروش با بودجه دولت و مقاومت برخی از وزارتخانه‌ها با کندی روبه‌رو بود (واگذاری شرکت‌های دولتی از آغاز تا سال ۱۳۸۱، ۱۳۸۲: ۱۵).

از درآمد حاصله از فروش، ۵۰ درصد سهم خزانه و ۵۰ درصد برای اصلاح ساختار آنها به حساب شرکت‌های مادر تخصصی اختصاص می‌یافت (میرزایی، ۱۳۸۲: ۲۵)، ولی

سهم خزانة تحقق نیافت. ۷۰ درصد شرکت‌ها زیان‌ده بودند و بخش خصوصی قادر به خرید ۳۰ یا ۴۰ درصد سهام شرکت‌های مادر تخصصی نبود. در برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۴ در مواد ۹ تا ۱۲، وظایف هیئت عالی واگذاری در افزایش بهره‌وری و توان‌مندی بخش خصوصی و عمومی مورد تأکید قرار گرفت (صادقیان و امامی، ۱۳۸۴: ۲۱۰)، ولی با وجود ساختار دولتی صنایع، فقدان نهادهای مردمی و نبود بخش خصوصی قوی، از موفقیت کامل برخوردار نبود.

خصوصی‌سازی به عمومی‌سازی تبدیل شد. بین مدیران و تصمیم‌سازان و نهادهای سیاسی بر سر چگونگی اجرا توافق حاصل نشد. مجلس هفتم موضوع هماهنگ‌سازی نهادهای رسمی کشور با قواعد جهانی و کنوانسیون‌های بین‌المللی که عامل تأثیرگذار بر رونق بازار سرمایه بود را حذف کرد (جامساز، ۱۳۸۳: ۷). با وجود واگذاری شرکت‌های دولتی، بودجه این شرکت‌ها رو به افزایش گذاشت. تفاوت بارز در شیوه‌های سازمان‌دهی موجب تضاد و مغایرت با مفاد حقوقی و واقعیت‌های اجرایی شد. شرکت‌های واگذارنده، در فروش سهام، منافع ملی و اهداف کلان اقتصادی را در اولویت دوم قرار دادند (میرزایی، ۱۳۸۲: ۲۳). یعنی افزایش کارایی و کاهش هزینه جای خود را به کسب درآمد داد (لاری و سمنانی، ۱۳۸۳: ۳). این مطالب نشان می‌دهد اگرچه واگذاری بنگاه‌ها نسبت به قبل روند رو به جلویی داشته، اما تأمین‌کننده تمام ابعاد و شاخص‌های امنیت اقتصادی کشور نبوده است.

در ادامه این روند، طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۸ شرکت‌ها به دو دسته زیان‌ده و سودده تقسیم شدند. شرکت‌های گروه (۱) یا زیان‌ده، ۳۹۹ شرکت بوده که ۷۴ شرکت به بخش خصوصی فروخته شدند، ۲۱۴ شرکت در مرحله قیمت‌گذاری، ۱۳۲ شرکت در مرحله ارزیابی و رفع موانع اجرایی، ۲۱ شرکت در مرحله آگهی، فروش نرفته و سایر دلایل ابطال، ۳۶ شرکت در مرحله فروش در بورس و ۲۵ شرکت باقی‌مانده در مرحله تصویب هیأت واگذاری قرار گرفته‌اند. ۵۷ شرکت هم در مرحله قبل از ارزیابی قرار دارند. ۵۴ شرکت دیگر در مرحله انتقال به برنامه سال ۱۳۸۹ بر طبق مصوبه هیأت واگذاری هستند. شرکت‌ها و بنگاه‌های گروه (۲) یا سودده، بالغ بر ۳۲ شرکت بوده‌اند که تا پایان سال ۱۳۸۸، ۱۳ شرکت در حال پذیرش در بورس بوده‌اند. از این تعداد، ۵ شرکت در بورس پذیرفته شده و مابقی به

بخش خصوصی و یا به صورت رد دیون واگذار شده‌اند (گزارش سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۹: ۳). این آمار حکایت از کندی در اجرای خصوصی‌سازی دارد.

بخش عمومی غیردولتی عمدتاً سهام خود را در قالب رد دیون و معادل ۱۱۹ هزار میلیارد ریال دریافت کرده است. ۷۰ درصد از واگذاری از طریق بورس بوده که از نقاط مثبت است. فروش مزایده‌ای ۲۶ درصد و واگذاری‌های مذاکره‌ای تنها ۴ درصد بوده است. ارزش واگذاری‌های بلوکی معادل ۹۶ درصد بوده است. که حکایت از انحصار در خرید فروش سهام دارد. افزایش سهم فلزات اساسی با در اختیار داشتن ۲۷ درصد نشان از تقویت نقش صنعت و معدن دارد (هم‌وطن، ۱۳۸۹: ۶). با وجود روند رو به پیشرفت فرایند واگذاری، برخی کارشناسان برنامه خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران را تا پایان سال ۱۳۸۸، عمدتاً ملی‌زدایی یا غیردولتی‌کردن بنگاه‌های اقتصادی می‌دانند. از نظر این عده، بخش خصوصی مستقل، کارآمد و کارآفرین مخاطب اصلی نبوده و اجرای برنامه خصوصی‌سازی موجب توسعه و تکامل آن نشده است. روش‌ها و راهکارها تکامل یافته و شناخت دست‌اندرکاران وسیعتر و عمیق‌تر شده، ولی اهداف اصلی خصوصی‌سازی در اولویت نبوده و پیش‌نیازها فراهم نشده است. خصوصی‌سازی در جهت پرداخت دیون دولت به صندوق‌های بازنشستگی، اجرای سیاست‌های حمایتی و توزیع ثروت (اعطای سهام عدالت) و شکل‌دهی بخش‌های شبه‌دولتی به کار رفته است. این امر مورد اعتراض تشکل‌های مردمی مانند شورای رقابت قرار گرفت (جمهوری اسلامی، ۱۳۸۸: ۳). از نظر این کارشناسان، این اقدام نه تنها خصوصی‌سازی نیست، بلکه با دیگر سیاست‌ها و اصول اقتصادی، مالی و بانکداری نیز مغایرت دارد (کارنامه خصوصی‌سازی، ۱۳۸۹: ۲).

در این چارچوب، مدیریت بنگاه‌های اقتصادی خصوصی نشده و اصول مدیریت اقتصادی در بنگاه‌های واگذار شده حاکم نشده است. همچنانکه، نقش مردم و سهام‌داران خرد نیز تحقق نیافته است. از نظر تشکل‌های غیردولتی، ماهیت شرکت‌های کارگزاری و نحوه پذیرش آنها در بازار سرمایه در ابهام است (اکونیوز، ۱۳۸۹: ۱). بنابراین، نیاز به اصلاح قانون اصل ۴۴ از طریق هم‌فکری میان مجلس، نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، اتاق تعاون، اتاق بازرگانی و مراکز تحقیقاتی وجود دارد.

لایحه «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید» در راستای تسهیل اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب مجلس و شورای نگهبان رسید که با معافیت مالیاتی موجود در آن و هویت بخشی به صندوق های سرمایه گذاری می تواند باعث رونق و پایداری بورس شود (اقتصاد ایران، ۱۳۸۳: ۵۰). دولت ایجاد شرایط سرمایه گذاری خارجی در بورس به لحاظ سقف تملک سهام و خروج اصل و فرع سرمایه گسترش فرابورس، نقدشوندگی و افزایش شفافیت را دنبال می کند (مصاحبه با وزیر اقتصاد، ۱۳۸۹: ۱). در ایران، عملکرد گذشته عمدتاً فقط واگذاری بوده و بر اساس آخرین گزارش ها، حداکثر ۱۷ درصد به بخش خصوصی واقعی سپرده شده است.

نتیجه گیری

فرایند واگذاری بنگاه های اقتصادی محصول پیوند اقتصاد و سیاست است. این دو حوزه در عرصه اجتماعی ریشه دارند. واگذاری بنگاه های اقتصادی در صورتی باعث تأمین امنیت اقتصادی است که رابطه میان دولت و اقتصاد متوازن و پویا باشد. این امر مستلزم نظارت نهادی و تصویب قوانین و مقررات دقیق است. تصویب قوانین و مقررات و نظارت نهادی هنگامی عملی می شود که نیروهای اجتماعی به صورت سازمان یافته و توأم با آگاهی در عرصه سیاسی و قانون گذاری مشارکت داشته باشند. تعامل مسالمت آمیز نیروها و استفاده مناسب از رسانه ها به ظرفیت های فرهنگی و تاریخی و بالفعل کردن آنها از طریق نظریه پردازی، بهتر و عمیق تر انجام می شود.

در صورت تحقق این شرایط است که واگذاری بنگاه های اقتصادی به امنیت اقتصادی منجر می شود. بر اساس تحقق این شرایط، الگوی واگذاری در کشورهای مختلف متفاوت است، در عین حال که با توجه به ساختار اقتصاد سیاسی، نحوه تعامل با اقتصاد بین الملل و روابط اقتصادی خارجی که از دیگر عناصر تأمین امنیت اقتصادی در فرایند واگذاری است، شکل می گیرد. در جمهوری اسلامی ایران با وجود تلاش ها و پیشرفت قابل توجه، ضعف شناختی، نظریه پردازی، طراحی راهبرد، هدف گذاری، تصویب قوانین و نظارت نهادی در سطوح کارشناسی، ضعف نیروهای اجتماعی به خصوص فقدان بخش کارآفرینی مستقل و متعهد، عدم مشارکت سازمان یافته و متوازن نیروهای اجتماعی، فقدان راهبرد در تعامل با

اقتصاد بین‌الملل و دیپلماسی قوی و کارا برای جذب سرمایه و فن‌آوری خارجی، باعث شده است فرایند واگذاری بنگاه‌های اقتصادی با اصلاح ساختار (تنظیم رابطه دولت و جامعه و افزایش رقابت‌پذیری تولیدی) به امنیت اقتصادی منجر نشود.

واگذاری در دوره‌های گذشته، اگر چه مسیر رو به جلویی را طی کرده، ولی نه تنها منجر به ایجاد بخش خصوصی و کآفرین قوی نشد، بلکه سرمایه‌داری تجاری، فساد، اقتصاد دولتی و فاصله طبقاتی را افزایش داد. واگذاری‌ها بر اساس مزایده و مذاکره و نه بر اساس سازوکار بازار سرمایه و بدون شفافیت صورت می‌گرفت. سیاست‌های پولی و مالی با فرایند واگذاری هماهنگ نبود. بخش خصوصی توان مالی و تخصص لازم را نداشت. واگذاری عمدتاً به شبه‌دولتی‌ها صورت گرفته است. واگذاری‌ها منجر به ایجا اشتغال، رشد اقتصادی و کاهش هزینه تولید، افزایش بهره‌وری و رشد صادرات صنعتی در حد قابل قبول نشده است. فرهنگ سهام‌داری خرد برای توزیع عدالت اجتماعی در جامعه نهادینه نشده است. روند واگذاری‌ها به دلیل فقدان بخش خصوصی قوی، کند و تعامل با اقتصاد بین‌الملل در جهت نوسازی صنایع و جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، موفق نبوده است.

در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ نارسایی نهادی، عدم نظارت، ضعف قوانین، رانت‌های اطلاعاتی، کندبودن روند خصوصی‌سازی و ضعف بخش خصوصی تداوم داشت، هرچند تلاش‌هایی برای اصلاح سازو کار بازار سرمایه صورت گرفت. در دوران دولت نهم و دهم نیز این روند کم و بیش ادامه داشته است. در مجموع در سه دوره، روند واگذاری رو به تکامل ولی باعث تحول ساختاری نشده است، به طوری که در شرایط کنونی، اگرچه میزان واگذاری و شفافیت در اجرای آن همراه با اصلاح قوانین روند بهتری نسبت به قبل داشته است، اما مشکلات اساسی هم در عرصه داخل و هم خارج تداوم دارد و به نظر نمی‌رسد فرایند واگذاری به تحقق کامل امنیت اقتصادی منجر شده باشد. با وجود روند رو به پیشرفت واگذاری بنگاه‌های اقتصادی، این امر همچنان در دوره جدید از ضعف‌هایی برخوردار است.

منابع

- آبرتیس، دیوید س. پاپ، دانیل (۱۳۸۵)؛ *گزیده‌های از عصر اطلاعات: الزامات امنیت ملی در عصر اطلاعات*، ترجمه علی‌علی‌آبادی، رضا نخجوانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- آزر، ادوارد ای. مون، چونگ این (۱۳۸۸)؛ *امنیت ملی در جهان سوم*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- آملی، احمد (۱۳۸۵)؛ «حقوق مالکیت صنعتی، اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در ایران»، *ویژه‌نامه روزنامه سرمایه*، شنبه ۱۵ مهر.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۷۸)؛ *سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- استیگلitz، جوزف (۱۳۸۲)؛ *جهانی‌شدن و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، تهران: نی.
- ایرانمنش، محمد (آبان و آذر ۱۳۸۵)؛ «پارادوکس خصوصی‌سازی و شرکت‌های دولتی»، *چشم‌انداز ایران*، شماره ۴۰.
- ایرانمنش، محمد (دی و بهمن ۱۳۸۵)؛ «خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و سهام عدالت»، *چشم‌انداز ایران*، شماره ۴۱.
- بخش پژوهش و مشاوره شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران (مهر و آبان ۱۳۷۲)؛ «واگذاری فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی در ایران: ارزیابی عملکرد دوساله، گزارش تحقیقی شماره ۳۲»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، سال هشتم، شماره اول و دوم.
- توماس، کارولین (۱۳۸۲)؛ *حکومت جهانی توسعه و امنیت انسانی*، ترجمه مرتضی بحرانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- جامساز، محمود (شهریور ۱۳۸۳)؛ «موانع نهادی فراروی آزادسازی اقتصادی»، *مناطق ویژه اقتصادی*، سال سوم، شماره ۲۶.
- جلایی‌پور، حمیدرضا (۱۳۷۸)؛ *تحلیلی جامعه‌شناختی از جنبش دوم خرداد*، چاپ سوم، تهران: طرح نو.
- چوپاس، آنا تولی (۱۳۸۵، ۱۵ مهر)؛ «خصوصی‌سازی در شوروی در یک کلام، دزدی دزدی»، *ویژه‌نامه سرمایه*.
- حسن‌زاده، علی و اسماعیلی‌نژاد، مجید (زمستان ۱۳۸۳)؛ «ابعاد خصوصی‌سازی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری خصوصی در ایران»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، سال دوازدهم، شماره ۳۲.
- حیدری، غلام‌رضا (۱۳۸۰)؛ *طراحی مدل خصوصی در ایران*، تهران: پیام ایران خودرو.

- رحیمی فر، مه‌ری (زمستان ۱۳۸۷)؛ «بررسی بودجه شرکت‌های دولتی و نحوه اثرگذاری آن بر متغیرهای کلان اقتصادی»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال هفتم، شماره ۴.
- رفیعی، محمدحسین (۱۳۸۰)؛ توسعه ایران، نقدی بر گذشته، راهی به سوی آینده، تهران: صمدیه.
- رئیس‌دانا، فریبرز (مرداد و شهریور ۱۳۷۶)؛ «این است وضعیت اقتصادی ایران»، جامعه سالم، شماره ۳۳.
- سحابی، عزت‌الله (شهریور و مهر ۱۳۸۵)؛ «تقدم مدیریت علمی بر مالکیت»، چشم‌انداز ایران، شماره ۳۹.
- شاگری، عباس (۱۳۷۸)؛ «نکاتی در مورد خصوصی‌سازی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۵۰-۱۴۹.
- شاهنده، بهزاد (۱۳۸۳)؛ چین نو: دنگ شیائو پینگ و اصلاحات، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- شیهان، مایکل (۱۳۸۸)؛ امنیت بین‌الملل، ترجمه سید جلال دهقانی فیروزآبادی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- عباسی، منصوره (۱۳۸۸)؛ چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: تدبیر اقتصاد.
- عرب‌مازهرشی، علی‌اکبر (۱۳۷۳)؛ «تحلیل تجربه خصوصی‌سازی در ایران»، سمینار بررسی مشکلات و مسایل جانبی خصوصی‌سازی، تهران: دانشکده امور اقتصادی.
- کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)؛ ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران، تهران: وزارت امور اقتصاد و دارایی.
- کمیجانی، اکبر (بهار ۱۳۷۶)؛ «طرح خصوصی‌سازی در کشور (اهداف-فرآیند قانونی)»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال پنجم، شماره ۱.
- گیلپین، رابرت (۱۳۸۷)؛ اقتصاد سیاسی جهانی: درک نظم اقتصاد بین‌الملل، ترجمه مهدی میرمحمدی، محمود یزدان‌فام، علیرضا خسروی، محمد جمشیدی، تهران: تدبیر اقتصاد.
- لاری سمنانی، بهروز (زمستان ۱۳۸۳)؛ «بررسی عوامل مؤثر بر جذب اوراق بهادار در بازار بورس تهران»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال دوازدهم، شماره ۳۲.
- محمدصادقیان، حسن و امامی، داریوش (خرداد و تیر ۱۳۸۴)؛ «خصوصی‌سازی و اثر آن بر بازار کار»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال نوزدهم، شماره نهم و دهم.
- مرادی، بهنام (خرداد و تیر ۱۳۸۴)؛ «ابعاد خصوصی‌سازی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری خصوصی ایران»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال نوزدهم، شماره نهم و دهم.
- مرادی، بهنام (خرداد و تیر ۱۳۸۴)؛ «ابعاد خصوصی‌سازی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری خصوصی ایران»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال نوزدهم، شماره نهم و دهم.
- مک کین، آردی، لیتل، آر. (۱۳۸۱)؛ امنیت جهانی، رویکردها و نظریه‌ها، ترجمه اصغر افتخاری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- میر، جرالد (۱۳۸۵)؛ مباحث اصلی در اقتصاد توسعه، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، تهران: نی.

میرزایی، اسماعیل (۱۳۸۲)؛ *چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*، تهران: تدبیر اقتصاد.

میرزایی، اسماعیل (۱۳۸۳)؛ *ماهیت خصوصی‌سازی؛ مقایسه اهداف و عملکرد در سال ۱۳۸۲ در ایران*، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

نمازی، محمد و شوشتریان، زکبه (زمستان ۱۳۸۰)؛ «بررسی عملکرد اقتصادی بورس اوراق بهادار ایران»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، سال نهم، شماره ۲۰.

نیلی، مسعود (۱۳۷۶)؛ *تحلیل عملکرد سیاست‌های تعدیل، اقتصاد ایران*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

نیو، سی. آر. ولف، چارلز (۱۳۸۷)؛ *ابعاد اقتصادی امنیت ملی*، ترجمه مهدی میرمحمدی، تهران: تدبیر اقتصاد.

هلینان، کن (۱۵ مهر ۱۳۸۵)؛ «چین بهای توسعه»، ترجمه بابک پاکزاد، *ویژه‌نامه سرمایه*.

«پرونده پنج ساله خصوصی‌سازی»، روزنامه هم‌وطن سلام، چهارشنبه ۶ مرداد ۱۳۸۹

«کارنامه خصوصی‌سازی در سال‌های گذشته و چشم‌انداز آن در سال ۱۳۸۹».

<http://www.namabourse.org/news/116>

«گزارش سازمان خصوصی‌سازی از وضعیت واگذاری شرکت‌ها و نگاه‌ها در سال ۹-۱۳۸۸»، خرداد ۱۳۸۹.

<http://www.mefa.ir/newsdetail-4614-fa.html>

«مصاحبه با وزیر اقتصاد»، سایت وزارت اقتصاد و دارایی، ۲۸ فروردین ۱۳۸۹

«واگذاری شرکت‌های دولتی از آغاز تا سال ۱۳۸۱ و مشکلات مربوط به آن»، *امنیت اقتصادی*، پیش‌شماره چهارم، مرداد ۱۳۸۲.

Cornoy, Richard (1992); "Technological Change in the Chaina", *Development Center Studies*, OECD Publishing.

Hannan, Kate (2002); *Industrial Change in China, Cenomic Restructuring and Conflicting Interests*, London: Ruotledg.

<http://www.worldbank.org/>

Lindeck, Assal (2006); "A Essay on Economic Reforms and Social Change in Change", *Policy Research Working Paper Series*.

Milev, Raymond (2008); *International Political Economy Contrasting Prspectives*, London: Routledge.

Wong, Bin (18 May 2010); *Befor and Byond Divergenc: The Political and Economic Chang in China and Europ*, University of Toyoto.