

خصوصی سازی، اندازه ی دولت و حقوق عمومی

پدرام امیریان

در شماره پیشین انکار، یادداشتی مختصر از نگارنده با عنوان «اندازه دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» منتشر شد که در آن تلاش بر این بود تا با روشی توصیفی، کم و کیف نگاه قانون اساسی به مسئله اقتصاد و تعیین حد مداخله ی دولت در حوزه های مختلف اقتصادی با استناد به اصولی معین از این سند، تبیین شود.

از شماره ی پیش رو اما مایلم تا ذیل سرفصلی تحت عنوان «خصوصی سازی، اندازه ی دولت و حقوق عمومی» رشته یادداشت هایی را در تعمیق و پیگیری بحث پیشین فراهم کنم. رشته یادداشت های پیش رو، از یک سو در تلاش است تا با به دست دادن چارچوبی نظری، ابتدا ارتباطی منطقی میان دو مفهوم «خصوصی سازی» و «حقوق عمومی» و هسته ی سخت آن، حکمرانی را صورت بندی کرده و سپس آثار عینی و عملی آنچه که در ایران سه دهه ی اخیر، تحت عنوان خصوصی سازی ها اجرایی شد را، در سنجه ی دانش حقوق عمومی و مفهوم حکمرانی قرار دهد.

خصوصی سازی تا چه میزان سازوکاری صرفا اقتصادی است؟

خصوصی سازی عمدتا به فرآیندهایی اطلاق می شود که از دهه های پس از جنگ جهانی دوم و در واکنش به بزرگ تر شدن ابعاد دولت های اروپایی اجرایی شد. این فرآیند اما اگرچه در نگاه اول، شامل تدوین برنامه هایی برای کوچک سازی دولت از طریق واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی است، اما در تجربه های مختلف جهانی رفته رفته تبدیل به سازوکاری به مراتب پیچیده تر از صرف فرآیند واگذاری بنگاه های اقتصادی شد.

خصوصی سازی بسته به تجربه های مختلف و براساس بسترهای گوناگون اقتصادی و اجتماعی، با اهداف متفاوتی در این کشورها پیاده شد. از کاهش بار مالی هزینه های دولت گرفته تا تقویت بنگاه های خصوصی، از دغدغه ناکارآمدی تصدی دولتی بر صنایع تا کنترل تورم و ...

با این حال آنچه که فصل مشترک «روبنای خصوصی سازی ها» بوده، عبارت است از سازوکاری اقتصادی برای کنترل و یا بهبود شاخص های اقتصادی از جمله رشد و تورم و ... در عمل اما این نحوه ی واگذاری ها و نتیجه ی این سیاست ها بود که محتوایی دیگرگون به اصل مفهوم خصوصی سازی بخشید. این که بنگاه های دولتی «برای چه» واگذار می شوند، حد اقتصادی خصوصی سازی ها به شمار می رفت اما اینکه در فرآیند خصوصی سازی، «چگونه» و «به چه کسی» واگذار

می‌شود نه تنها رفته‌رفته آثار خاصی به همراه داشت بلکه گاهی نشان از آن می‌داد که پرسش اول «چرا واگذار کنیم؟» را هم تحت تاثیر قرار داده است. اینجا درست جایی بود که می‌توان پرسشی تعیین‌کننده را در برابر این فرآیند قرار داد: به واقع حد اقتصادی خصوصی‌سازی‌ها چیست؟ و به تعبیر دیگر، سیاست خصوصی‌سازی تا چه میزان، صرفاً اقتصادی است؟

واقعیت آن است که تجربه نشان داده مسئله‌ی خصوصی‌سازی در پیوند عمیقی با امرسیاسی قرار دارد. اگر خصوصی‌سازی را در ساده‌ترین معنا، انتزاع منابع ثروت از دست نهادی از اشخاص حقوقی به نام دولت به نفع اشخاص حقیقی بدانیم، بلافاصله با سه پرسش اساسی از منظر سیاسی مواجه هستیم:

1. تا زمانی که دولت‌ها انحصار بنگاه‌های کالا و خدمات را بر عهده داشتند، این امر، چه مازاد سیاسی برای آن‌ها در پی داشت؟

2. چرا دولت‌ها دیگر میل به بنگاهداری و تصدی و توزیع کالا و خدمات ندارند؟

3. واکنش و رویکرد دولت نسبت به واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی با توجه به مازاد سیاسی پیش‌گفته چیست؟ این‌ها پرسش‌هایی است که پاسخ آن‌ها از آستانه‌ی تحمل تحلیل اقتصادی خارج است. به عبارت دیگر نمی‌توان صرفاً توجه به هزینه‌ها و بهبود چند شاخص اقتصادی را در کفه‌ای هم‌تراز با آن مازاد سیاسی قرار داد.

نسبت خصوصی‌سازی با حکمرانی

در تمام پیش‌فرض‌های بیان شده در رابطه با حد اقتصادی و اثر و مازاد سیاسی خصوصی‌سازی، میانجی اصلی مسئله مفهوم دولت است. به بیان دیگر هر تلاشی برای ربط مفهومی فرآیند خصوصی‌سازی با حکمرانی سیاسی را باید در خود دولت جستجو کرد. خصوصی‌سازی در یک معنا خود هم سازوکاری برای کسب درآمد برای دولت است و هم کاهش هزینه‌های دولت. این دو قطبی سردرگم را ظاهراً می‌بایست در وضعیت بنگاه‌های واگذار شده جستجو کرد. طبیعی‌ست بنگاهی دولتی که از یک سو ارزش ذاتی آن بالا باشد، از سوی دیگر اما تحت مدیریت دولتی به شناسایی سود نرسد، بنگاهی است با ارزش بالا و ضرردهی، لذا دولت با واگذاری آن، توأمان هم از شر دردسرهای بنگاهداری و هزینه‌ی نیروی انسانی رها می‌شود هم با فروش بنگاه درآمدی را برای جبران کسری بودجه‌ی خود کسب می‌کند و در نهایت حجم اندامی خود را کاهش می‌دهد. اما این تمام ماجرای خصوصی‌سازی نیست.

با گذشت زمان دولت‌ها در کنار واگذاری بنگاهداری، مولفه‌های اصلی تصدی دولتی را هم نیز واگذار کردند. در این جا یکی از بایسته‌های تحلیل خصوصی‌سازی، بازتعریف مفهوم تصدی دولتی است. تصدی را معمولاً در دو عبارت خلاصه می‌کنند: مالکیت و مدیریت. این مسئله باعث پدید آمدن اصطلاحاتی شده است که بیشتر در زمینه

(context) مدیریت دولتی معنادار است. عباراتی مثل سهام‌کنترلی، سهام‌بلوکی، سهام‌مدیریتی و ... از عبارات‌های گمراه‌کننده‌ای است که مسئله‌ی واگذاری‌های تحت‌فرآیند خصوصی‌سازی را به انتقال سهام یک‌بنگاه تقلیل داده است.

مسئله اما از نگاهی حقوقی به دلیل قرار گرفتن نهاد دولت در یک سوی این ماجرا، زمینه‌ای دیگر دارد. نهاد دولت به عنوان مظهر نمایندگی جمهور مردم در اعمال اقتدار سیاسی، دست‌کم حامل دو مولفه‌ی بنیادین است که اساس تصدی‌های دولت نیز باید ذیل همین دو عبارت صورت‌بندی شود: تعهد به ارائه‌ی خدمات و نظم عمومی و نظارت بر این دو .

در واقع در دوگانه‌ی بازار و دولت در مقام تعیین اینکه کدام یک باید تصدی کالا و خدمات را بر عهده گیرند، در درجه‌ی اول باید مسئله را با مفاهیم تعهد و نظارت سنجد. براساس مبانی لیبرالیسم کلاسیک، دولت‌ها در مواردی که اصطلاحاً شکست بازار نامیده می‌شود، مجاز به دخالت هستند. مصادیق شکست بازار عمدتاً شامل عرضه‌ی کالاهای عمومی، انحصارات، تامین عدالت اجتماعی، کنترل تأثیرات بیرونی و تقارن نداشتن اطلاعات هستند. این ترتیبات به خودی‌خود نشان می‌دهد در شکست بازار، مواردی وجود دارند که دولت‌ها متعهد به تصدی هستند. مواردی که گره‌خورده با دو کلان روایت بنیادین است: مسئله‌ی نفع عمومی و تامین عدالت اجتماعی.

بر این اساس دولت هر جا که تعهد به تامین منفعت و نظم عمومی و ارائه‌ی خدمات اجتماعی ندارد، شان نظارتی پیدا می‌کند. در واقع جایی که بازار، متصدی اقتصاد است، زمینه‌ی نظارت دولت فراهم است که با برخی قیمت‌گذاری‌ها، مقررات‌گذاری‌ها و ایجاد سه‌ضلعی همراه کارگر و کارفرما و شان قضایی مستقل در مقام ناظر و تنظیم‌گر جلوه می‌کند. بنابراین هر مناقشه‌ای بر سر قیمت‌گذاری و تعدیل نیروی کار و مالکیت و مدیریت را باید در دو محور اصلی تعهد و نظارت دولت دید که دو شان تعیین‌کننده و وجودی این نهاد نیز محسوب می‌شوند. مسئله هر چه که هست سواى ارزش‌گذاری درباره‌ی کارآمدی تصدی دولت و یا بازار بر سر بنگاه‌داری و ارائه‌ی کالا و خدمات، به فهم و نظریه و تئوری ما از مفهوم دولت باز می‌گردد. دولت تنظیم‌گر، دولت رفاه یا دولت مسئول، تحت هر عنوان و در بستر هر سیستم سیاسی که باشد، به طور تاریخی دولتی است که در تمام معنای خود به نمایندگی از جمهور مردم حق استفاده انحصاری از زور مشروع و یا همان اعمال قدرت سیاسی را بر عهده دارد. حاکم شدن نگاه قرارداد اجتماعی این پرسش را در برابر دولت مدرن قرار می‌دهد که پس از آشکار شدن این واقعیت که انباشت قدرت اقتصادی نتیجتاً به انباشت قدرت سیاسی می‌انجامد، خصوصی‌سازی به مثابه‌ی سرریز، واگذاری و انتقال انباشت ثروت‌های عمومی و صلاحیت تصدی ارائه‌ی کالا و خدمات از دولت به اشخاص حقیقی، چه نسبتی با تعهدات دولت در لحظه‌ی انعقاد پیمان اجتماعی (original position) میان خود و جمهور مردم دارد؟ تعهد و مسئولیت دولت به برقراری نظم عمومی، ارائه‌ی خدمات عمومی، انجام امور حاکمیتی و تامین نفع عمومی و تنظیم روابط شهروندی و تنسيق ثروت عمومی و تامین رفاه و برابری و

تضمین حق‌های فردی که هسته‌های سخت تعریف یک دولت است، قرار است در فرایند خصوصی‌سازی‌ها دستخوش چه تغییراتی شود؟ ادامه دارد...