

مبانی تئوریک تفکیک حقوق اقتصادی

دولت و ملت*

دکتر محمود جامساز

همواره قانون در ارتباط با نوع حکومت‌ها الزاماً در جهت استقرار عدالت اجتماعی به کار نمی‌رود.

مؤسسات مالی، کشت‌و صنعت‌ها و سایر اموال و دارایی‌های بخش خصوصی را در سایه تحولات سیاسی با هدف ملی‌کردن به تملک خود درآورده است، اما در واقع، اقتصاد دولتی را هر چه بیشتر گسترش داده و از حقوق مردم ارتزاق نموده، در حالی که منشأ حقوق مالی دولت را مالیات‌ها، عوارض و بهای خدمات دولتی تشکیل می‌دهند و نه منابع ثروت ملی، اما بخش دولتی، با تملیک اموال و دارایی‌های بخش خصوصی و برخورداری از امکانات و ثروت‌های ملی و با بهره‌گیری از قدرت انتظامی، اقتدار سرمایه‌داری دولتی را روزبه‌روز گسترده ساخته و عدم‌توازن فاحشی را بین دولت و بخش خصوصی پدید آورده که نادیده‌گرفتن و تضییع حقوق اقتصادی بخش خصوصی از مشخصه‌های بارز آن است. به‌طور مثال، به‌رغم ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و ماده یک قانون برنامه چهارم که ۵۰ درصد از وجوه حساب ذخیره ارزی به بخش خصوصی اختصاص یافته، دولت تاکنون ۸۳ درصد از این حساب را برداشت نموده و در حقیقت، با استفاده از

ابزار استقرار عدالت اجتماعی تعبیر نمود. اما باید اذعان داشت که همواره قانون در ارتباط با نوع حکومت‌ها الزاماً در جهت استقرار عدالت اجتماعی به کار نمی‌رود. اگرچه ممکن است هدف قانونگذار همان استقرار عدالت اجتماعی باشد، اما در عمل به نقض حقوق واقعی آحاد جامعه منجر می‌شود که می‌توان آن را منشأ اصلی نابرابری‌ها و نارسایی‌های اقتصادی تلقی کرد. به‌طور مثال، قوانینی که مشروعیت حق انتخاب آزاد مصرف‌کننده یا حق مالکیت و تملک ثروت را زیر علامت سوال می‌برند، از این نوعند.

متأسفانه چنین قوانینی به صورت خلق‌الساعه در مقاطعی طی حاکمیت جمهوری اسلامی شکل گرفته‌اند و نهادهای بر قدرتی را تشکیل داده‌اند که ذاتاً و ماهیتاً در تعارض با توسعه بخش خصوصی هستند. این در حالی است که بخش خصوصی ثروتمند، سهم دولت را از منابع درآمدی خویش افزایش می‌دهد و زمینه‌های رفاهی و تامین اجتماعی جامعه را بیش از پیش فراهم می‌سازد. اما نگاه حقوقی به بخش خصوصی در کشور ما، نگاه توسعه‌گرا نیست. از این رو، طبیعی است که زمینه‌های گسترش بخش خصوصی با موانع ساختار حقوقی روبرو شود. سال‌هاست که حقوق اقتصادی مردم و به تبع آن، حقوق اجتماعی آنان - که در قانون اساسی نیز بدان تصریح گردیده - مورد تضییع واقع شده است. دولت، بسیاری از صنایع، معادن، بازرگانی‌های بزرگ و متوسط، بانک‌ها و

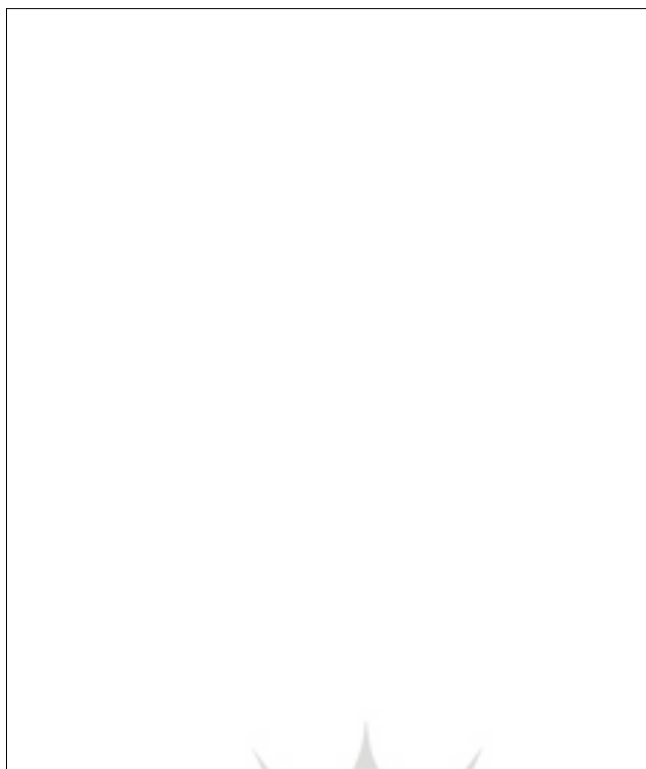
تامین حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی جامعه، از مشخصه‌های اصلی استقرار دموکراسی و مردم‌سالاری است. بر این اساس، مجموعه حقوق آحاد جوامع، در فهرست میثاق بین‌المللی حقوق بشر ذکر شده و دولت‌ها بر دفاع و حراست از این حقوق و آزادی‌ها مکلف شده‌اند. از آن جمله است حقوق اقتصادی آحاد مردم که به عنوان جزء لاینفک حقوق بشری شناخته شده و از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. هر انسان به عنوان یک موجود اقتصادی، از حقوق گسترده‌ای برخوردار است که فقط در قالب یک حکومت مردم‌سالار و دموکراتیک شناسایی می‌شود و پاسداری از آن وظیفه حکومت است.

از آنجایی که کنش متقابل انسان‌ها از اصل فایده - هزینه پیروی می‌کند، لذا از منظر تئوریک، قوانین رسمی در حکومت مردم‌سالار، تمایلات آحاد جامعه در تامین منافع اقتصادی خویش را در قالب تدوین نظام حقوقی مناسب، مقید به عدم تخطی و نقض قواعد می‌سازد و ناقضان را مستوجب جریمه و کیفر می‌دارد. این همان مفهوم برقراری عدالت اجتماعی در یک جامعه آزاد اقتصادی است که تدوین قوانین رسمی آن را امکان‌پذیر می‌سازد. از این رو، می‌توان قانون را به

رشد عظیم بخش دولتی به سبب ملاحظات سیاسی دوران انقلاب، ناشی از تملیک گسترده اموال بخش خصوصی بوده است.

* این موضوع نخستین بار در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۲ در جمع هیات علمی دانشگاه شیراز مطرح شده است.

ابزارهای قانونی، سهم بخش خصوصی را تصاحب نموده است، و نظام قانونی کشور نیز فاقد نهاد حقوقی موثری است که مانع تجاوز دولت به حقوق بخش خصوصی شود. به همین سبب، دولت با استفاده از محمل‌های قانونی به سهولت در برداشت از منابع حساب ذخیره ارزی، به حقوق قانونی بخش خصوصی در رابطه با این حساب تجاوز می‌کند، در صورتی که بخش خصوصی به چنین ابزارهای مشابهی مجهز نیست و لذا حقوقش به سادگی نادیده گرفته می‌شود. از این رو، برخی از نهادهای رسمی به افراد حقیقی و حقوقی بخش خصوصی فرصت و امکان انتخاب موثر نمی‌دهند تا در توسعه اقتصادی کشور مشارکت نمایند، زیرا بیشینه‌سازی ثروت در بخش خصوصی از منظر سرمایه‌داری دولتی یک ضدارزش تلقی می‌شود. بر این اساس، باید پذیرفت که یکی از علل مهم عدم‌دستیابی به مهم‌ترین اهداف



قالب امانت ملی توسط دولت مورد حراست و صیانت قرار می‌گرفت. نباید فراموش کنیم که شرکت‌های ملی شده که به غلط شرکت‌های دولتی نامیده شده‌اند، متعلق به آحاد مردمند و دولت غیر از حقوق عمومی ناشی از مالیات بر عملکرد آنها، هیچگونه حق دیگری بر آنها ندارد و لذا حقوق ناشی از درآمدهای آنها و یا واگذاری سهام آنها باید به ملت مسترد شود، زیرا نظام دولتی در تملیک آنها دیناری پرداخت نکرده که اینک درآمد حاصل از فروش آنها را تصاحب کند. این نگاه اصولی به منابع ثروت ملی ایجاب می‌کند که دولت مالکیت ملت را بر ثروت‌های ملی باور بدارد و ساختار مالکیت دولتی را در جهت حفظ منافع ملی متحول سازد که به مفهوم تفکیک حقوق اقتصادی دولت از حقوق اقتصادی ملت و یا به بیان دیگر، جداسازی منابع درآمدی دولت از منابع متعلق به مردم است.

② نظام قانونی کشور فاقد نهاد حقوقی موثری است که مانع تجاوز دولت به حقوق بخش خصوصی شود.

برنامه‌های توسعه، یعنی آزادسازی اقتصادی، کوچک‌کردن بدنه دولت و خصوصی‌سازی که جان‌مایه راهبردی توسعه پایدار کشور را شکل می‌دهند، متوجه نهادهای پر قدرتی است که ذاتاً و ماهیتاً در تعارض با توسعه بخش خصوصی و تامین حقوق اقتصادی و کسب و کار آحاد جامعه هستند. به همین سبب، الزامات تفکر علمی توسعه ایجاب می‌کند که بسیاری از نهادهای رسمی که با قواعد انکشافی توسعه اقتصادی هماهنگ و همگون نیستند، مشمول تغییر و

نمی‌شود. چنین دیدگاهی، بی‌تردید، ناقض حقوق آحاد جامعه است، زیرا نحوه توزیع درآمدهای حاصله از منابع ثروت ملی، در جهت تامین منافع صاحبان اصلی آن، یعنی ملت نبوده است. به همین سبب، بخش خصوصی روزبه‌روز در مقایسه با بخش دولتی تحلیل رفته و بی‌رتمق شده و در مقابل، بخش دولتی به شدت رشد یافته است، به گونه‌ای که آمارها حکایت دارند^(۱)، ثروت بخش خصوصی ایران در سال ۱۳۷۰ بالغ بر ۷۵۵۹۲ میلیارد ریال بوده، حال آن که ثروت بخش دولتی به ۴۰۰ هزار میلیارد ریال، یعنی حدود ۵/۲ برابر ثروت بخش خصوصی بالغ شده است و بر همین اساس، ثروت بخش دولتی در سال ۷۵ به ۹۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته، زیرا در سال مذکور بیش از ۲۰۰۰ شرکت در مالکیت دولت قرار داشته که حدود ۵۰۰ واحد آن در بودجه کل کشور از ردیف بودجه‌ای برخوردار بوده‌اند. این در حالی است که در سال ۴۹ کمتر از یکصد شرکت در مالکیت دولت بوده است.

به‌هرحال، رشد عظیم بخش دولتی به سبب ملاحظات سیاسی دوران انقلاب، معطوف به تملیک گسترده اموال بخش خصوصی بوده است که باید در

منشأ حقوق مالی دولت باید مالیات‌ها، عوارض و بهای خدمات دولتی باشد، نه منابع ثروت ملی.

تحول قرار گیرند تا حقوق اقتصادی آحاد جامعه مورد تضييع واقع نشود.

بودجه‌های سالانه یکی از نهادهای مهمی است که تضييع حقوق اقتصادی و اجتماعی جامعه را دربردارد. نگاه بودجه‌ای دولت و نظام سرمایه‌داری دولتی، بر تمام منابع ثروت ملی و درآمدهای حاصله از آن، تفاوتی بین منابع ملی و منابع دولت قایل

شرکت‌های ملی شده که به غلط شرکت‌های دولتی نامیده شده‌اند، متعلق به آحاد مردمند و حقوق ناشی از درآمدهای آنها و یا واگذاری سهام آنها باید به ملت مسترد شود.

ثروت‌های ملی، استحقاق دریافت منافع حاصله را از دولت به عنوان اداره‌کننده این ثروت‌ها دارا هستند. بر این اساس، با افزایش ثروت‌های ملی به واسطه روند افزایش فروش نفت و سود حاصل از عملکرد شرکت‌های دولتی - بخوانید ملی‌شده - باید بر درآمدها و ثروت‌های بخش خصوصی (مردم) نیز افزوده شود و علایم بهبود در سطح زندگی و رفاه شهروندان ظاهر شود، اما متأسفانه سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها به شیوه‌ای بوده که به رغم افزایش درآمدهای نفتی و انباشت سرمایه در بخش دولتی، به تدریج ثروت بخش خصوصی که مالکان اصلی دارایی‌ها و ثروت‌های ملی هستند، تحلیل رفته است، به گونه‌ای که در ابتدای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بنا بر آمارهای اعلام‌شده رسمی^(۲) ثروت مردم ایران به قیمت ثابت سال ۶۱ به مبلغ ۲۷۹ میلیارد ریال ارزیابی شد، اما پس از اجرای برنامه تعدیل اقتصادی در پایان برنامه اول، به قیمت سال ۶۱ به ۱۴۶ میلیارد ریال، یعنی به کمی کمتر از نصف تقلیل یافت.

بنابراین، در اجرای تفکیک حقوق اقتصادی دولت و ملت و به منظور تامین حقوق آحاد جامعه، شایسته است نکات زیر مورد توجه دولت منتخب مردم قرار گیرد:

(۱) ثروت‌های ملی کشور مانند ذخایر نفت و گاز و معادن و شرکت‌های دولتی که به‌عنوان دارایی بلامنازع دولت قلمداد شده و مهمترین منابع درآمدی دولت را تشکیل داده‌اند، در اصل متعلق به ملت می‌باشند و به‌صورت امانت نزد دولت تلقی می‌شوند تا مورد صیانت و بهره‌برداری قرار گیرند و درآمد حاصل از آنها پس از کسر مالیات‌های حق و قانونی دولت، به مصارف ملی برسد. لذا نگاه بودجه‌ای به ثروت‌های ملی نافی حقوق ملت است، زیرا علی‌الاصول تامین منابع مالی بودجه عمومی باید به فروش خدمات دولتی، مالیات‌ها و عوارض در چهارچوب ضوابط و مقررات متناسب با نیاز جامعه معطوف گردد.

درآمدهای نفتی به موجب آمارهای منتشره، تا پایان سال ۸۳ مبلغ ۴۴۱/۸ میلیارد دلار بوده^(۳) و تا پایان سال ۱۳۸۴ بی‌تردید به حدود ۵۰۰ میلیارد دلار رسیده است. توظف دولت در امانتداری، حفظ و صیانت از ثروت‌ها و اموال ملی، ایجاب می‌کرده که این منابع از طریق مدیریت بهینه و تخصیص عادلانه بین نیازهای واقعی کشور، در جهت تحقق توسعه

اقتصادی و تعمیم رفاه اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و آموزشی به عموم مردم ایران، به‌کار رود و جامعه از مواهب ثروت‌های ملی بهره‌مند شود، اما مع‌الاسف چنین نشده و خط فقر افزایش یافته و انباشت ثروت در دست اقلیتی معدود، اکثریت آحاد جامعه را از حقوق حقه قانونی خود نسبت به ثروت‌های ملی محروم ساخته است. نقش قیام‌آبانه و اربابانه دولت نسبت به ملت، دولت را در موقعیتی قرار داده که منافع خود را بر منافع ملت اولویت بخشد. بدیهی است که این تفکر منشأ فساد اقتصادی و مالی با عاملیت و مشارکت برخی از بوروکرات‌ها و تکنوکرات‌های دولتی گردید و به اتلاف منابع و ثروت‌های ملی انجامید.

باید ارتباط بودجه عمومی با درآمدهای نفتی به کلی قطع شود و دولت تنها به مالیات بر عواید نفتی بسنده کند.

ناگفته پیداست که نفت و گاز، سهم شاخص و بسیار عمده‌ای در تولید ارزش افزوده در اقتصاد کشور به عهده دارد، لذا باید از طریق تدوین لوایح قانونی متناسب با نیازهای واقعی کشور، ارتباط بودجه عمومی با درآمدهای نفتی - به جز از طریق وضع مالیات بر عواید نفت که از حقوق مسلم دولت است - به کلی قطع شود و سازوکار اجرایی آن در آیین‌نامه‌های پسامدی مربوط مشخص شود. بر این اساس، سهم مردم ایران، ناشی از درآمدهای نفتی باید در طرح‌های توسعه اقتصادی، به‌ویژه در پروژه‌های پالایش نفت و صدور ارزش افزوده به جای ماده خام - که فروش ثروت ملی و ناشی از بی‌کفایتی و سوءمدیریت منابع است - به منظور تحقق اهداف توسعه و سند چشم‌انداز بیست‌ساله ایران، سرمایه‌گذاری شود، تا جایی که ثروت و درآمد از طریق گسترش سرمایه‌گذاری‌های مولد و تولید ارزش افزوده به فعلیت یابد.

(۲) با پیروزی انقلاب اسلامی، تحولاتی اساسی در ساختار اقتصادی کشور به‌وقوع پیوست که یکی از وجوه آن، تملیک صدها واحد بازرگانی، صنعتی، کشاورزی و مالی بخش خصوصی بوده است که به افزایش سریع دارایی‌های بخش دولتی و کاهش ثروت بخش خصوصی انجامید. اما نهادهای قانونی متناسب بانحوه بهره‌گیری از این ثروت‌ها متحول نشد، از جمله اصلاح قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۶۶ که چهارچوب کلی مقررات مالی محاسباتی و

نظارتی ناظر بر کلیه دستگاه‌هایی را که به نحوی از منابع بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، ترسیم کرده‌است. گرچه شکل اصلاح‌شده قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۴۹ می‌باشد، اما بسیاری از مواد آن که ناظر بر نحوه تامین هزینه‌های جاری و بودجه‌های کشور است، به صورت بازنویسی مجدد از قانون سابق آورده شده که متناسب با حجم عظیم ثروت‌های کنونی در اختیار دولت نیست و مستلزم بازنگری جامع بر اساس تحول در دیدگاه دولت نسبت به شناسایی حقوق مالکیت مردمی بر منابع ثروت ملی و نیازهای کنونی جامعه است تا مقدمات تامین سرمایه‌گذاری‌های ملی و حضور همه مردم در رشد و شکوفایی کشور فراهم آید.

(۳) واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی. ناگفته پیداست که انبوه شرکت‌های دولتی که زیرمجموعه وزارتخانه‌های دولتی و واحدهای تابعه آن را تشکیل داده‌اند، در واقع، دارایی‌های مردم‌اند که در ساختار نظام سرمایه‌داری دولتی انباشته شده‌اند. لذا درآمدهای حاصل از واگذاری این شرکت‌ها، متعلق به مردم است و قرارداد آن‌ها در ردیف منابع درآمدی بودجه، از منطبق نظام مردم‌سالاری پیروی نمی‌کند. خصوصی‌سازی به شیوه کنونی، نافی اهدافی است که از نظریه فوق مستخرج است، زیرا نگاه ملی به خصوصی‌سازی، آن فرایندی است که به موجب آن، بخشی از حقوق ملت به ملت بازگردانده می‌شود. این نگاه به خصوصی‌سازی ایجاب می‌کند که دولت در وهله نخست مالکیت ملت را بر شرکت‌های دولتی باور بدارد و آن را به رسمیت بشناسد. از این رو، شایسته است که مکانیسم و راهکارهای اجرایی آن توسط اندیشمندان اقتصادی بررسی شود.

مآخذ

- نگاه کنید به ساختار ترکیب دارایی‌های بخش خصوصی و تاثیر برخی متغیرهای اقتصادی بر آن / منتشره از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی / معاونت امور اقتصادی / شماره ۴۴.
- همان منبع.
- نگاه کنید به کتاب ربع قرن نشیب و فراز اقتصاد ایران / وزارت امور اقتصادی و دارایی / سال ۸۲ / مجموع صادرات نفتی از سال ۵۷ تا پایان سال ۸۲ به میزان ۴۱۹/۲۴۵ میلیارد دلار گزارش شده است. صادرات نفتی در سال ۸۳ نیز به موجب آمارهای دولتی، مبلغ ۲۲/۵۵۳ میلیارد دلار بوده است.