

فقر شدید و حقوق بشر^۱

فلیپ آلستون^۲

ترجمه: مرتضی چرخ زرین

خلاصه

خصوصی‌سازی عموماً به مثابه راه حلی فنی برای مدیریت منابع و کاهش کسری‌های مالی معرفی می‌شود، اما در واقع، بخش اصلی فلسفه اقتصادی و اجتماعی حکومت محسوب می‌شود. امروز بازیگران اصلی عرصه بین‌المللی جسورانه و بدون توجه به تبعات یا پیامدهای حقوق بشری خصوصی‌سازی از آن حمایت می‌کنند، در حالی که بیشتر گروه‌های حقوق بشری یا این پدیده را نادیده گرفته‌اند یا تغییر جزئی در رویه‌های موجود را واکنش مناسب به آن پنداشته‌اند، اما خصوصی‌سازی اغلب با حذف نظام‌مند حمایت‌های حقوق بشری و به حاشیه رانده شدن بیشتر منافع نان‌آوران کم‌درآمد و فقرا توأم است. بدیهی است که سازوکارهای پاسخ‌گویی فعلی حقوق بشر برای مقابله با چالش‌های ناشی از خصوصی‌سازی گسترده و فراگیر کفایت نمی‌کند. لازم است که حامیان حقوق بشر تجدید نظر اساسی در نگرش‌های خود داشته باشند.

بخش ۱. مقدمه^۳

خصوصی‌سازی فرایندی است که طی آن بخش خصوصی بیش از پیش یا به کلی عهده‌دار فعالیت‌هایی می‌گردد که به‌طور سنتی توسط دولت انجام می‌شود، از جمله بسیاری از فعالیت‌هایی که صراحتاً برای تضمین تحقق حقوق بشر طراحی می‌شوند. خصوصی‌سازی شکل‌های مختلفی به خود می‌گیرد، از سلب کامل دارایی‌ها و مسئولیت‌های دولتی و توافق‌هایی مانند مشارکت دولتی-خصوصی برای مثال، مشارکت دولتی-خصوصی ممکن است شامل قرارداد بلند یا میان‌مدت بر اساس واگذاری یا اجاره بین دولت و بخش خصوصی باشد. شرکت ممکن است پروژه‌ها یا خدماتی نظیر بیمارستان، مدرسه، آب، فاضلاب، زندان، جاده، خدمات عمومی یا راه‌آهن را احداث یا مدیریت کند. هرچند دولت از پروژه حمایت مالی می‌کند، ریسک آن بین دو طرف تقسیم می‌شود. خصوصی‌سازی در بخش سلامت ممکن است به‌شکل

۱- این گزارش ترجمه ای است از: Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms 2-Philip Alston

۳- گزارشگر ویژه از آنا بولن به‌دلیل تحقیقات فوق‌العاده‌ای که برای گزارش فعلی انجام داد، سپاسگزار است.

مشارکت چند-ذی‌نفعی، همکاری یا سرمایه‌گذاری دولتی-خصوصی، طرح سرمایه‌گذاری خصوصی یا تأمین مالی طرف-تقاضا باشد. در بخش آموزش، مدارس خصوصی جایگزین همه یا بخشی از مدارس دولتی می‌شوند یا دولت بخشی از وظایف را مقاطعه می‌دهد، مدارس چارتری^۲ (منشوری) را ترویج می‌دهد، سند هزینه ارائه می‌کند یا شیوه‌های بخش خصوصی را در بخش دولتی به کار می‌گیرد.^۳

از دهه ۱۹۷۰، چندین موج خصوصی‌سازی جهان را در نوردیده است. در سال ۲۰۱۷، بارومتر خصوصی‌سازی^۴ نتیجه‌گیری کرد که «موج عظیم خصوصی‌سازی جهانی که در سال ۲۰۱۲ شروع شد، با همان شدت ادامه می‌یابد.»^۵ نیروی محرکه این موج نه تنها دولت‌ها و بخش خصوصی که سازمان‌های بین‌المللی، به‌ویژه صندوق بین‌المللی پول (آی‌ام‌اف)، بانک جهانی و سازمان ملل بوده‌اند. در حالی که برخی حامیان، خصوصی‌سازی را صرفاً نوعی «بازار مالی»^۶ معرفی می‌کنند، برخی دیگر آن را کارآمدتر، انعطاف‌پذیرتر، خلاقانه‌تر و مؤثرتر از گزینه‌های بخش دولتی می‌دانند. اما، در عمل خصوصی‌سازی به ایدئولوژی حکومت نیز تغییر ماهیت داده است. به گفته یکی از طرفداران، «هر چیزی که بخش خصوصی را [در برابر] دولت تقویت کند، محافظ آزادی فردی است.»^۸ بنابراین، تعریف جدید آزادی یعنی بخش دولتی نزار و بی‌جان در کنار بخش خصوصی‌ای که مصمم است از اداره بخش‌های کلیدی نظام قضایی جزایی و زندانها، تعیین اولویت‌ها و رویکردهای آموزشی، تعیین افراد دریافت‌کننده مداخلات بهداشتی و حمایت‌های اجتماعی و تعیین نوع زیرساخت‌ها، محل احداث آنها و استفاده‌کنندگان آن سود ببرد.

این تعریف جدید از مصلحت عمومی براساس رهایی از دولت، در کنار «آزادی» حاصل از بازدهی شرکتی و سودآوری، سؤالات بنیادی را از دیدگاه حقوق بشر مطرح می‌کند. آیا نهادهای خصوصی‌ای که مصمم هستند سود خود را به حداکثر برسانند، در جایگاهی هستند که از حقوق اجتماع محافظت کنند؟ آیا می‌توان خدمات ضروری را طوری خصوصی‌سازی کرد که قشرهای ضعیف بیش از پیش آسیب نبینند؟ اگر برای چنین هدفی شرایط گسترده نیاز باشد، منطق خصوصی‌سازی تضعیف

۱- مراجعه شود به سونیا لانگولی، «مشارکت دولتی-خصوصی در بخش آموزش و بهداشت جهان جنوب: مروری بر پیشینه تحقیق»، مجله سیاست اجتماعی تطبیقی و بین‌المللی، جلد ۳۳، شماره ۲ (۲۰۱۷)، ص. ۱۴۴

2- Charter Schools

۳- مراجعه شود به آنتونی ورگر، کلارا فوندویلا و آدرین زانکاجو، «مسیرهای متعدد به سوی خصوصی‌سازی آموزش در دنیای جهانی شده: پژوهش اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی»، مجله سیاست آموزش، جلد ۳۲، شماره ۶ (۲۰۱۷)، ص. ۷۵۷.

4- Privatization arometer

۵- مراجعه شود به بارومتر خصوصی‌سازی، گزارش ۲۰۱۶/۲۰۱۵ بارومتر خصوصی‌سازی (۲۰۱۷)، ص. ۴۰. قابل دسترسی در سایت <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/hePBReport2015-2016.pdf>

6- IMF

۷-مراجعه شود به پیش‌نویس اصول راهنمای مشارکت دولتی-خصوصی مردم-محور برای اهداف توسعه پایدار سازمان ملل (CE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1)، ص. ۴۰.

۸- مراجعه شود به میچل ای. دنیلز، «اصلاح دولت از طریق رقابت»، در بنیاد خرد، اصلاح دولت از طریق خصوصی‌سازی (لوس آنجلس، کالیفرنیا، ۲۰۰۶)، ص. ۱۰.

نمی‌شود؟ شرکت‌ها چگونه می‌توانند بدون کاهش منفعت خود حقوق اقشار فقیر را تضمین کنند؟ نهادهای دولتی فاقد بودجه کافی چگونه می‌توانند بدون تبعیض، بر عملکرد شرکت‌های خصوصی مختلف نظارت مؤثری داشته باشند، چه رسد به این که بتوانند حقوق بشر را رعایت کنند؟ وقتی شرکت‌های خصوصی‌ای که با اصول تجاری فعالیت می‌کنند، تصمیمات کلیدی تأثیرگذار بر رفاه عمومی و حقوق فردی را اتخاذ می‌کنند، مشارکت و مسئولیت‌پذیری چه نقش معناداری می‌تواند ایفا کند؟ و سازوکارهای بین‌المللی پاسخ‌گویی به حقوق بشر چگونه می‌توانند نقش مهمی ایفا کنند وقتی خصوصی‌سازی در چارچوب‌هایی صورت می‌گیرد که ملاحظات حقوق بشری را نادیده می‌گیرد و نهادهای خصوصی تأکید می‌کنند که هیچ تعهدی نسبت به حقوق بشر ندارند؟

در حالی که مسئولیت خصوصی‌سازی در اصل به عهده دولت‌ها و بخش خصوصی است، موضوع اصلی گزارش فعلی این است که اجتماع حقوق بشری نسبت به انتقال گسترده قدرت از بخش دولتی به خصوصی چه واکنشی داشته است. تا حال، اشکال و نمونه‌های خاص خصوصی‌سازی مثل موارد خصوصی‌سازی در بخش قضایی جنایی مورد انتقاد گروه‌های حقوق بشری بین‌المللی و داخلی بوده است، اما، عموماً مسیر ندانم‌گویی را برگزیده‌اند و می‌پندارند که تغییر جزئی در روند اقدامات حمایتی فعلی برای تضمین پیامدهای حقوق بشری مطلوب کفایت می‌کند. بنابراین، بیشتر آنها نتوانسته‌اند تبعات پردامنه دیدگاهی را که بانک جهانی حدود ۳۰ سال پیش مطرح کرد مبنی بر این که «هیچ حدی برای خصوصی‌سازی وجود ندارد»، بپذیرند یا به عهده بگیرند.^۱ گزارش حاضر به‌ویژه به تأثیر خصوصی‌سازی بر حقوق اقشار فقیر و کم‌درآمد می‌پردازد، اما این بُعد را صرفاً می‌توان در بستر تغییر در ارزش‌هایی که ماحصل خصوصی‌سازی است، درک کرد.

بخش ۲. تعریف خصوصی‌سازی

بیشتر تعاریف ارائه‌شده از خصوصی‌سازی کاربرد محدودی دارند، زیرا از توصیف فرایندهای عمیق‌تر دخیل در تغییر ارزش باز می‌مانند. به بیان دقیق‌تر، «تمام منافع دولت در بخش خدمات همگانی یا دارایی حاصل از آن به بخش خصوصی منتقل می‌شود»، حتی اگر کنترل یا نظارت‌های دولتی به نحوی باقی بماند.^۲ به طور کلی، این اصطلاح هرگونه مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات دولتی را شامل می‌شود.^۳ جامع‌ترین تعاریف نه تنها نقش محسوس بخش خصوصی در طیفی از توافق‌های

۱- مراجعه شود به ماری ام. شیرلی، «ماهیت، چرایی و چگونگی خصوصی‌سازی: دیدگاه بانک جهانی»، مجله نقد قانون فوردهام، جلد ۶۰، شماره ۶، (۱۹۹۲)، ص. ۲۴.

۲- مراجعه شود به آدرس: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>؛ همچنین مراجعه شود به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (اِی‌سی‌دی)، «خصوصی‌سازی در قرن بیست‌ویکم؛ تجربه‌های اخیر کشورهای عضو اِی‌سی‌دی-گزارشی درباره شیوه‌های مطلوب (۲۰۰۹)».

۳- مراجعه شود به کیت بایلیس و الیسا وان واینبرگ، بررسی تقویت مشارکت دولتی-خصوصی»، مجله مطالعات توسعه، جلد ۵۴، شماره

قراردادی که تغییرات سازمانی یا ایدئولوژیکی بخش دولتی را نیز شامل می‌شود.^۱ بخش خصوصی به شکل‌های مختلف جایگزین بخش دولتی می‌شود یا در آن مشارکت می‌کند، از جمله از طریق مالکیت، سرمایه‌گذاری، مدیریت، ارائه محصول یا خدمات.^۲ چنین مشارکتی از طریق مشارکت دولتی-خصوصی، شرکتی‌سازی^۳، برون‌سپاری^۴، واگذاری یا انتقال دارایی‌ها^۵ تحقق می‌یابد. سایر اصطلاحاتی که گاهی اوقات استفاده می‌شوند عبارت‌اند از: «تجاری‌سازی»، «کالاسازی» و «مشارکت دولتی-خصوصی». گزارش‌گر ویژه به منظور گزارش فعلی از این اصطلاح در معنای کلی استفاده می‌کند.

بخش ۳. گذشته و آینده خصوصی‌سازی

الف. گذشته

خصوصی‌سازی گسترده نخستین بار با حمایت ژنرال آگوستو پینوشه، رئیس جمهور شیلی، در اوایل دهه ۱۹۷۰ و پس از آن مارگارت تاچر، نخست‌وزیر انگلیس و ایرلند شمالی، پس از انتخاب شدن در ۱۹۷۹ انجام شد.^۶ در انگلیس اولین صنایع ملی که باید فروخته می‌شدند، بازارهای رقابتی نظیر هوا-فضا، انبارداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، کشتی‌سازی، نفت و خانه‌سازی بودند. تا اواسط دهه ۱۹۸۰، «انحصارهای طبیعی» یا خدمات رفاهی دولتی نظیر راه‌آهن، آب، فاضلاب، برق، گاز و مخابرات فروخته شدند. و در سال ۱۹۹۲، طرح سرمایه‌گذاری خصوصی مطرح شد تا با انکاب بر سرمایه‌گذاری خصوصی طیف گسترده‌ای از خدمات و زیرساخت‌های بخش دولتی را براساس مشخصات همین بخش ارائه کنند.

در سطح بین‌المللی، خصوصی‌سازی به مثابه پادزهر قدرت به واسطه اشتغال در بخش دولتی و کاهش اندازه دولت مورد حمایت قرار گرفت. در کشورهای پسا-کمونیستی اروپای شرقی، به مشخصه اصلی برنامه‌های مورد حمایت دولت‌ها تبدیل شد و در سایه حمایت توافق واشینگتن به آفریقا، آمریکای

۴، (۲۰۱۸)، ص. ۵۷۸.

۱- مراجعه شود به جولیان مریلی و اندا مورفی، «خصوصی‌سازی چیست؟ چرا خوب اقتصاد سیاسی»، محیط زیست و برنامه‌ریزی: اقتصاد و فضا، جلد ۴۹، شماره ۵ (می ۲۰۱۷)، ص. ۱۰۵۴.

۲- همان، ص. ۱۰۴۱.

۳- همان، ص. ۱۰۴۶-۱۰۴۷ (شرکتی‌سازی یعنی «فرایندی که طی آن سازمان‌های خصوصی یا مبتنی بر قانون خصوصی-نظیر شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی-توسط دولت تأسیس می‌شود. این سازمانها وظایفی را انجام می‌دهند که قبلاً توسط دولت به صورت درون‌سازمانی مدیریت می‌شدند»).

۴- همان، ص. ۱۰۴۸ (برون‌سپاری یعنی «انتقال فرایند ارائه خدمات و محصولات دولتی به بخش خصوصی. تأمین بودجه همچنان با دولت است و قراردادهای کوتاه‌مدت‌تر از قراردادهای مشارکت دولتی-خصوصی هستند.»).

۵- واگذاری که شامل فروش به شرکت‌های داخلی و خارجی، مدیران و کارمندان، عرضه عمومی اولیه در بازارهای سرمایه، یا توزیع آزاد سهام به مردم (خصوصی‌سازی انبوه) می‌باشد. مراجعه شود به ساول استرین و آدلاین پلتیر، «خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه: چه درس‌های از این تجربه گرفته می‌شود؟» (۲۰۱۵)، ص. ۳ و ۴۵.

۶- مراجعه شود به دیوید پارکر، تاریخچه رسمی خصوصی‌سازی، جلد اول: سال‌های تکوین ۱۹۷۰-۱۹۸۷ ایبنگدون، انگلیس و ایرلند شمالی، راتلج، ۲۰۰۹؛ همان، جلد ۲: سرمایه‌داری توده‌ای، ۱۹۸۷-۱۹۹۷ (ایبنگدون، راتلج، ۲۰۱۲).

لاتین و آسیا گسترش یافت. حمایت از بودجه توسعه و تطابق ساختاری به انتقال مالکیت «مؤسسه‌های دولتی ناکارآمد و مشکل‌ساز» به شرکت‌های خصوصی منوط بود.^۱ شرکت‌های خدمات رفاهی دولتی، به‌ویژه در بخش آب و فاضلاب، هدف خصوصی‌سازی گسترده بودند.^۲

تا اوایل دهه ۲۰۰۰، با آشکارتر شدن دشواری‌های تطابق ساختاری، حامیان خصوصی‌سازی کمتر درباره کوچک‌سازی دولت حرفی به میان می‌آوردند و بیشتر درباره اصلاح نقایص بازار، ایجاد بازار و فراهم کردن امکان توسعه بخش خصوصی داد سخن می‌دادند. مشارکت دولتی-خصوصی نیز به‌ویژه در زمینه زیرساخت، به‌مثابه سازوکاری مطلوب شکل گرفت.

به‌دنبال ورشکستگی مالی جهانی ۲۰۰۸-۲۰۰۷ موج دیگری به وجود آمد و نتیجه آن فشارهای ریاضتی و کاهش بودجه بود. خصوصی‌سازی برای دولت‌هایی که با کمبود نقدینگی مواجه هستند، سرمایه تولید می‌کرد، بدهی‌ها را کاهش می‌داد، این امکان را فراهم می‌کرد که پروژه‌های مهم «خارج از بودجه» و بدون انعکاس در هزینه‌های دولت دنبال شوند و مجالی برای اصلاحات بخش دولتی به وجود می‌آورد.^۳

در موج فعلی خصوصی‌سازی، مفهوم «سرمایه‌گذاری مختلط» مورد تأکید است. منظور از سرمایه‌گذاری مختلط «استفاده از ساز و کار توسعه بودجه (از منابع دولتی مانند کمک‌های دولتی یا بانک‌های توسعه یا منابع بشردوستانه مانند بنیادها) برای بی‌خطر کردن سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با اهداف توسعه پایدار به‌منظور جذب سرمایه تجاری از سرمایه‌گذارهای خصوصی که به‌شکل دیگر مشارکت نخواهند کرد.»^۴ است. در حالی که مشارکت دولتی-خصوصی به‌صورت پروژه‌ای انجام می‌شود و تعیین‌کننده رابطه قراردادی بین دو طرف است، «سرمایه‌گذاری مختلط» به منابع سرمایه اشاره دارد.^۵ نقش دولت تا اندازه‌ای «ایجاد پشت‌گرمی در برابر خطرات بزرگ است.»^۶ به‌بیان دیگر، شرکت‌ها سود می‌برند، اما

۱- مراجعه شود به سارا باب، «توافق واشنگتن به‌مثاب، الگوی سیاست فراملیتی»، مروری بر اقتصاد سیاسی بین‌المللی، جلد ۲۰، شماره ۲ (۲۰۱۳)، ص. ۲۷۵.

۲- مراجعه شود به سوزان اسپرونک، «خدمات رفاهی آب و فاضلاب در جهان جنوب: اهمیت دوباره بحث کارایی»، مروری بر اقتصاد سیاسی رادیکال، جلد ۴۲، شماره ۲ (۲۰۱۰)، ص. ۱۵۶.

۳- مراجعه شود به نانسو الکساندر، «جهانی‌سازی و حق مطلق دولت در نظارت بر منافع دولت: مسئله مشارکت دولتی-خصوصی در زیرساخت»، هاینریش بول اشتیفتونگ، آمریکای شمالی، ۱۵ می ۲۰۱۷، قابل دسترسی در سایت

<http://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>.

۴- مراجعه شود به گروه ضربت تأمین مالی ترکیبی، بودجه بیشتر، دنیای بهتر: سند مشاوره گروه ضربت تأمین مالی ترکیبی (لندن، ۲۰۱۸)، ص. ۱۰؛ همچنین مراجعه شود به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، «اصول بودجه کمیته کمک به توسعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی برای افزایش بودجه اهداف توسعه پایدار، ژانویه ۲۰۱۸.

۵- مراجعه شود به خاویر پریرا، «تأمین مالی ترکیبی: چیست؟ چه عملکردی دارد؟ و چه کاربردی دارد؟» (آکسفورد، انگلیس، اکتوبر، ۲۰۱۷).

۶- مراجعه شود به گروه ضربت بودجه مختلط، بودجه بیشتر، جهان بهتر، ص. ۹۰.

اگر میزان ضرر قابل توجه باشد، بیشتر آن را دولت متحمل خواهد شد.

ارزیابی میزان خصوصی‌سازی در مقیاس جهانی، باتوجه به تنوع زیاد میان کشورها و بخش‌ها و با گذشت زمان، اگر ناممکن نباشد، دشوار است. با این حال، پایگاه داده‌ای مشارکت خصوصی بانک جهانی در زیرساخت‌ها پروژه‌هایی را در ۱۳۹ کشور کم-درآمد و با درآمد متوسط در بخش‌های انرژی (برق و گاز)، حمل‌ونقل (فرودگاه، راه‌آهن و جاده)، مخابرات، آب و فاضلاب پیگیری کرده است.^۱ هم‌اکنون ۲۳ ۷۰ پروژه (قرارداد مدیریت یا اجاره، حق بهره‌برداری، پروژه‌های جدید و واگذاری) در فهرست این پایگاه وجود دارد که نشان‌دهنده رقم ۱/۷۵۸ میلیارد دلاری سرمایه‌گذاری کل در این پروژه‌ها است.^۲ در اتحادیه اروپا از دهه ۱۹۹۰، ۱۷۴۹ مورد مشارکت دولتی-خصوصی به ارزش حدودی ۳۳۶ میلیارد پوند انجام شده است که عمده آنها به بخش حمل‌ونقل، مراقبت‌های بهداشتی و آموزش مربوط می‌شود.^۳

ب. آینده

یک خطر واقعی وجود دارد و آن این که به دنبال موج‌های خصوصی‌سازی که تاکنون شکل گرفته است، سونامی تمام‌عیاری به وقوع بپیوندد. برخی ناظران معتقد هستند که روند خصوصی‌سازی، دست‌کم در برخی صنایع و بخش‌ها، باوجود «انتقال مجدد مالکیت‌ها به شهرداری^۴» کند شده است. یکی از نویسندگان در بررسی سیاست‌های آب در سطح جهانی به تشریح «فراز و فرود خصوصی‌سازی» می‌پردازد و به «گرایش کند جهانی به انتقال مجدد مالکیت برخی پروژه‌ها به شهرداری» اشاره می‌کند. در پژوهش دیگری، به‌طور مستند به ۲۳۵ مورد انتقال مجدد پروژه‌های آب به شهرداری‌ها در ۳۷ کشور در فاصله زمانی ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۵ پرداخته شد.^۵ در پژوهش جدیدی در زمینه خدمات ضروری نظیر انرژی، جمع‌آوری زباله، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی، مشخص شد ۸۳۵ مورد از پروژه‌ها مجدداً به شهرداری‌ها انتقال داده شده‌اند؛ از جمله بیش از ۱۶۰۰ شهر در ۴۵

۱- مراجعه شود به آدرس <https://ppi.worldbank.org/data>.

۲- مراجعه شود به بانک جهانی، داشبورد تجسم مشارکت خصوصی در زیرساخت‌ها، پایگاه داده‌ای مشارکت خصوصی در زیرساخت، قابل دسترس در سایت <https://bit.ly/2ttrzp>.

۳- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حساب‌رسان، مشارکت دولتی-خصوصی در اتحادیه اروپا: کمبود گسترده و مزایای محدود (لوکزامبورگ، دفتر انتشارات اتحادیه اروپا، ۲۰۱۸)، ص. ۹۰.

۴- در چنین وضعیتی، ارائه خدماتی که قبلاً خصوصی شده بودند، دوباره به عهده بخش دولتی گذاشته می‌شود.

۵- مراجعه شود به ویراست‌های ساتوکو کیشیموتو، امانوئل لوبینا و الیور پتی جین، آینده آب همگانی ما: تجربه جهانی انتقال مجدد پروژه‌ها به شهرداری‌ها (آمستردام و دیگران، مؤسسه چندملیتی و دیگران، ۲۰۱۵) ص. ۷. قابل دسترس در سایت www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf.

کشور.^۱ ملی‌سازی مجدد طرح‌های مستمری در برخی کشورها تحلیل‌گران را نیز دلگرم کرده است.^۲ اما آمارها و برنامه‌های بازیگران کلیدی بین‌المللی هرگونه برداشتی را مبنی بر اینکه خصوصی‌سازی هم‌اکنون در موضع دفاعی است، غلط جلوه خواهد داد.

۱. سازمان ملل

اهداف توسعه پایدار نشان‌دهنده نوعی توافق بین برداشتهای متناقض از دولت به مثابه ارائه‌کننده یا تسهیل‌کننده صرف بخش خصوصی^۳ است، اما در تحولات بعدی مشارکت دولتی-خصوصی بسیار مورد تأکید قرار گرفته است، همان‌طور که در دستور کار سومین کنفرانس بین‌المللی در زمینه تأمین بودجه توسعه در آدیس آبابا در تأکید بر سرمایه‌گذاری خصوصی شرح داده شد (مراجعه شود به قطعنامه ۳۱۳/۶۹، از جمله ضمیمه‌های ۵، ۱۳، ۱۴ و ۱۷).

سازمان ملل در رابطه با خصوصی‌سازی نقش‌های متفاوتی ایفا کرده است. برخی گروه‌های ذی‌نفع به‌شدت منتقدانه عمل کرده‌اند،^۴ اما سازمان ملل در گزارش مهم خود درباره سیاست اجتماعی جهانی حتی به تأثیرات یا تبعات خصوصی‌سازی اشاره نمی‌کند.^۵ در گزارش اخیر شورای اجتماعی و اقتصادی اشاره شد تخصص در زمینه مشارکت دولتی-خصوصی در سازمان ملل «نسبتاً محدود و پراکنده» است.^۶ در درون سازمان، کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل به‌شدت نسبت به خصوصی‌سازی بدبین بوده است،^۷ در حالی که کمیسیون اقتصادی اروپا (ای‌سی‌ای)^۸ در مقام مهم‌ترین حامی مشارکت دولتی-خصوصی ظاهر شده است. کمیسیون اقتصادی اروپا در پاسخ به انتقاداتی مبنی بر اینکه مدل سنتی مشارکت دولتی-خصوصی برای حمایت از اهداف توسعه پایدار نامناسب است و اینکه مدل مذکور پاداش

۱- مراجعه شود به ویراست‌های ساتوکو کیشیموتو و الیور پتی جین، برگرداندن خدمات دولتی: شهرها و شهروندان چگونه خصوصی‌سازی را متوقف می‌کنند (آمستردام و پاریس، مؤسسه چندملیتی و دیگران، ۲۰۱۷)، ص. ۱۱، قابل دسترسی در سایت www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

۲- مراجعه شود به کارملو مسا لاگو، لغو خصوصی‌سازی مستمری: تجربه آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان، کاربرد تعمیم تأمین اجتماعی، شماره ۴۴ (جنوا، سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۴)، قابل دسترسی در سایت www.social-protection.org/gimi/gess/essourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192.

۳- مراجعه شود به جنس مارتینز، «اصلاح فضای سیاست‌گذاری عمومی برای اهداف توسعه پایدار: خصوصی‌سازی، مشارکت و اجرای دستورکار ۲۰۳۰» در ویراست‌های باربارا آدامز و دیگران، تمرکز بر توسعه پایدار ۲۰۱۷: راین‌برایت‌باخ، آلمان، medienhaus.plump، ص. ۱۱، ۲۰۱۷).

۴- مراجعه شود به بخش امور اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل. «تأمین مالی ترکیبی در عصر اهداف توسعه پایدار»، کارگاه فنی درباره حاشیه‌های پنجمین نشست دوسالانه سطح بالای انجم همکاری توسعه‌ای، نیویورک، ۲۰ جولای ۲۰۱۶.

۵- افزایش شمول از طریق حمایت اجتماعی: گزارشی درباره وضعیت اجتماعی جهان در سال ۲۰۱۸ (انتشارات سازمان ملل، شماره فروش ۵. D. ۱۷، ۱۱).

۶- مراجعه شود به ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1,P.4

۷- مراجعه شود به گزارش تجارت و توسعه ۲۰۱۷: ورای ریاضت-به‌سوی اقدام سیاسی جهانی (انتشارات سازمان ملل، شماره فروش ۵. D. ۱۷، ۱۱).

را خصوصی، اما هزینه را جامعه‌پذیر می‌کند، خواستار مدل اصلاح‌شده و سازگار برای مشارکت‌های خصوصی-دولتی مردم محور شده است، به این امید که کل نظام سازمان ملل از این مشارکت‌ها حمایت کند.^۱ این مدل بر ریشه‌کنی فقر، تخصیص برابرتر درآمد و گفت‌وگوی هدفمند با گروه‌های ذی‌نفع تأکید می‌کند.^۲ کمیسیون اقتصادی اروپا زمانی به مسئله حقوق بشر می‌پردازد که عموماً به اصول راهنمای غیر الزام‌آور تجارت و حقوق بشر مربوط باشد یا بخواهد بر ضروری بودن رعایت حق مالکیت تأکید کند.

۲. تجارت

در حالی که هیچ گروهی نظر مساعدی نسبت به بخش خصوصی ندارد، کمیسیون تجارت و توسعه پایدار بسیاری از غول‌های تجارت جهانی را گردهم می‌آورد و نقش حامیان خصوصی‌سازی را به عهده می‌گیرد. کمیسیون در گزارش مهمی در مخالفت با «جهانی‌سازی توجیه‌ناپذیر» و این تلقی که کسب و کارهای بزرگ و مؤسسات مالی مهم «جدا افتاده و بی‌ریشه» هستند، اهداف توسعه پایدار را به‌مثابه فرصت تجاری مورد تأکید قرار می‌دهد و معتقد است که این اهداف، راهبردی قاطع و متقاعدکننده برای رشد هر شرکت، کل تجارت و اقتصاد جهانی است» و بدون تجارت تحقق‌پذیر نیستند.^۳ کمیسیون بیان می‌کند که شرکت‌های هوشمند، روبه‌رشد و سود-محور باید «فقر، نابرابری و عدم دسترسی مالی را به فرصتی برای ایجاد بازارهای جدید [تبدیل کنند]»، هرچند از کاربرد کلمه «خصوصی‌سازی» اجتناب می‌کند،^۴ اما معمولاً در رابطه با اصول راهنما^۵ به حقوق اشاره‌های فراوانی می‌کند. حتی برای تحقق «اهداف جهانی که با نیازهای اساسی مطابقت دارند و حافظ حقوق بشر هستند (اهداف اجتماعی)» خواستار «قرارداد اجتماعی» می‌شود، اگرچه برای «قرارداد اجتماعی» هیچ تعریفی ارائه نمی‌کند.^۶

در گزارش دوم که توسط گروه ضربت تأمین مالی ترکیبی^۷ کمیسیون تهیه شده است، تأمین مالی ترکیبی (به مثابه کلید تحقق اهداف توسعه پایدار معرفی می‌شود. استدلال کمیسیون اقتصادی اروپا، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (آی‌سی‌دی)^۸ و بانک جهانی این است که هر ساله «خلاء سرمایه‌گذاری» رقمی بین ۲ تا ۳ تریلیون دلار است که می‌توان آن را با طرح تأمین مالی ترکیبی پر کرد و به اهداف توسعه پایدار دست یافت. از آنجا که کشورهای کمتر توسعه‌یافته هم‌اکنون فقط ۷ درصد از کل این طرح بودجه‌ای را دریافت می‌کنند، گروه ضربت درصدد افزایش چشمگیر سهم

۱- مراجعه شود به CEC/CCI/WP/PPP/2017/CRP.1، ص. ۴ و ۱۰
۲- مراجعه شود به «اجرای دستور کار ۲۰۳۰ توسعه پایدار سازمان ملل از طریق مشارکت‌های مؤثر خصوصی-دولتی مردم-محور» (EC/CCI/WP/PPP/2017/CRP.9)، ص. ۳.
۳- مراجعه شود به کمیسیون تجارت و توسعه پایدار، تجارت بهتر، دنیای بهتر (لندن، ۲۰۱۷)، ص. ۱۱.
۴- همان‌جا، ص. ۷.

5- Guiding principles

۶- همان‌جا، ص. ۸۲.

7- Blended Finance Task Force

8- OECD

این کشورها است. بنابراین از سرمایه‌گذاران نهادی درخواست می‌کند براساس وظیفه امانی خود از سرمایه‌گذاری در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار حمایت کنند، از بنیادهای بشردوستانه می‌خواهد با منابع خود از سرمایه‌گذاری مختلط حمایت کنند، از کشورهای توسعه‌یافته درخواست می‌کند با کمک‌های رسمی خود به توسعه این هدف را یاری کنند، از بانک‌های توسعه چندجانبه و مؤسسات مالی توسعه می‌خواهد همکاری خود با بخش خصوصی را افزایش دهند، و از کشورهای در حال توسعه درخواست می‌کند «محیط‌های توانمندسازی غنی را برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت در اولویت قرار دهند.»^۱ گزارش یادآور می‌شود که در یک نظرسنجی صنعتی، ۷۰ درصد سرمایه‌گذاران نهادی حاشیه سود تاریخی در زمینه سرمایه‌گذاری در زیرساخت را بین ۱۲ تا ۱۷ درصد گزارش کرده‌اند.^۲ افزون بر این، تأمین مالی ترکیبی با بسیج بودجه و ضمانت‌های بین‌دولتی و دولتی، خطر بخش خصوصی را بیشتر کاهش می‌دهد.

۳. صندوق بین‌المللی پول

مدتهاست که خصوصی‌سازی بخش اصلی دستور کار صندوق بین‌المللی است.^۳ گرچه صندوق مدعی است در برخی سیاست‌های مربوط به زمان توافق واشنگتن تغییرات بزرگی اعمال کرده است، خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و شرکت‌های مختلف بخش دولتی همچنان در توصیه به دولت‌ها و در شروط الحاقی به وام‌های آن به‌نحو بارزی مورد تأکید قرار می‌گیرد.

بررسی ده مورد از تازه‌ترین گزارش‌های گروه‌های عضو (مقاله شماره ۴) در رابطه با کشورهای آفریقایی حاکی از آن است که صندوق بین‌المللی پول در شش مورد فعالانه از خصوصی‌سازی حمایت کرده است، در حالی که در موارد دیگر خود دولت‌ها به تعهدات خود نسبت به مشارکت دولتی-خصوصی و پروژه‌های مربوط اشاره کرده‌اند.^۴

۴. بانک جهانی

در سال ۲۰۱۵، بانک جهانی از ایده افزایش بودجه بخش خصوصی «از میلیارد به تریلیون» به منظور تحقق اهداف توسعه پایدار حمایت کرد.^۵ در سال ۲۰۱۷، بانک جهانی دستور کار خود مبنی

۱- مراجعه شود به گروه ضربت تأمین مالی ترکیبی، بودجه بیشتر، دنیای بهتر، ص. ۹۲.

۲- همان‌جا، ص. ۹.

۳- مراجعه شود به جان‌تان دی. استری، پراکش لونگانی و دیوید فوریری، «نئولیبرالیسم: مفهومی اغراق‌شده؟»، مجله بودجه و توسعه، جلد ۵۳، شماره ۲ (ژوئن ۲۰۱۶)، ص. ۳۸.

۴- در تاریخ ۱۰ جولای ۲۰۱۸، گروه اول متشکل از الجزایر، آنگولا، ساحل عاج، مالی، موزامبیک و نیجریه. گروه دوم متشکل از کومور، گامبیا، لیبیا و مالاوی.

۵- مراجعه شود به بانک جهانی و دیگران، «از میلیارد به تریلیون: تغییر بودجه توسعه-بودجه توسعه پسا-۲۰۱۵: بودجه توسعه چندوجهی»، ۲ آوریل ۲۰۱۵، قابل دسترسی در سایت

[http://siteresources.worldbank.org/EVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)Financing-forDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)Financing-forDevelopment.pdf)

بر «حداکثرسازی بودجه توسعه» را اعلام کرد. در این دستور کار برای تحقق اهداف توسعه پایدار تا سال ۲۰۳۰ «راه حل سرمایه‌گذاری خصوصی و بخش خصوصی پایدار در اولویت قرار می‌گیرند».^۱ بانک جهانی با «روش آبخاری» در صدد است تا «در بخش خصوصی ازدحام ایجاد کند» و «بودجه دولتی کمیاب را برای مناطقی کنار بگذارد که مشارکت در بخش خصوصی مطلوب یا مناسب نیست». در واقع، بنگاه‌های سودآور برای بخش خصوصی کنار گذاشته می‌شوند، اما فعالیت‌هایی که سودآوری ندارند توسط دولت تأمین بودجه می‌شوند.^۲ در مطالب متعددی که در حمایت از راه‌حل تماماً یک‌جانبه بودجه توسعه نوشته می‌شود، نه به تبعات حقوق بشری تقسیم کار دولتی/خصوصی حاصل از آن اشاره‌ای می‌شود و نه به پیامدهای آن برای کسانی که در فقر به سر می‌برند، توجهی می‌شود.

۵. گروه ۲۰

گروه ۲۰ نیز از راهبردهای مختلف برای افزایش چشمگیر مشارکت بخش خصوصی در بودجه توسعه حمایت کرده است.^۳

بخش ۴. دفاعیات در مقابل پیامدها

خصوصی‌سازی به دلایل متعدد و مختلف مورد حمایت قرار گرفته است. موافقان، بخش خصوصی را کارآمدتر می‌دانند و معتقدند که بهتر می‌تواند بودجه را به تحرک وادارد، خلاق‌تر است، قادر است بسیاری از خطرات را از دولت دفع کند، در مذاکرات درباره هزینه‌های ساخت و ساز کم‌هزینه‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر به توافق برسد، بهتر می‌تواند از صرفه‌جویی‌های مقیاس بهره‌برد و هزینه‌های جاری را به حداقل برساند، در نتیجه می‌تواند سودآورتر باشد، کیفیت بهتر را تضمین کند، نگهداری را بهبود ببخشد، انعطاف‌پذیرتر باشد و از سخت‌گیری‌ها و ناکارآمدی‌های بوروکراسی دولتی پرهیز کند. ظاهراً مزایای بر هزینه‌های مالی زیاد بودجه‌گذاری بخش خصوصی (در مقابل بخش دولتی) می‌چربد.

اما بین این روایت آرمانی و یافته‌های بسیاری از پژوهش‌های نظری و تجربی درباره موضوع فاصله زیادی است. به لحاظ نظری، اقتصاددانانی همچون جوزپ استیگلیتز^۴ چنین استدلال کرده‌اند که «توجیه خصوصی‌سازی در بهترین حالت ضعیف است یا وجود خارجی ندارد»^۵ و نتایج بسیاری از

۱- مراجعه شود به سایت <http://ieg.worldbankgroup.org/blog/creating-markets-are-ppps-answer>.

۲- مراجعه شود به بانک جهانی «حداکثرسازی بودجه توسعه: استفاده از منابع مالی بخش خصوصی برای رشد و توسعه پایدار»، ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۷، ص. ۱۰. مراجعه شود به تیتو کوردلا، «بهینه‌سازی بودجه توسعه»، گزارش علمی پژوهش سیاست‌گذاری، جلد ۸۳۲۰، (واشنگتن، دی. سی، بانک جهانی، ۲۰۱۸).

۳- مراجعه شود به نانسی الکساندر، «سوء استفاده از نظارت مالی جهانی»، هاینریش بول استیفونگ، آمریکای شمالی، ۲۳ آوریل ۲۰۱۸، قابل دسترسی در سایت

<https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>

4- Joseph Stiglitz

۵- مراجعه شود به جوزپ ای. استیگلیتز، مقدمه ویراست جرارد رونالد، خصوصی‌سازی: موفقیت‌ها و ناکامی‌ها (نیویورک، انتشارات دانشگاه کلمبیا، ۲۰۰۸)، ص. iii.

پژوهش‌های تجربی نیز انتقادآمیز بوده است.^۱

گزارش کوتاهی که به مجمع عمومی ارائه می‌شود، جایی نیست که بتوان در آن ارزیابی کاملی از پیامدهای خصوصی‌سازی ارائه کرد، چه رسد به اینکه بتوان بحث‌های پیرامون آن را رفع و رجوع کرد، اما باید توجه کرد استدلال‌هایی که به شکل نظام‌مند برای توجیه خصوصی‌سازی به آن توسل می‌جویند، اغلب نسبت به شواهد موجود چالش‌برانگیز یا متناقض هستند. برای منظور گزارش فعلی، توجه به نتایج دو پژوهش رسمی جامعی که اخیراً انجام شده است کفایت می‌کند. موضوع اصلی هر دو این پژوهش‌ها کشورهای صنعتی است، اما چالش‌ها در «کشورهای فقیر و آسیب‌پذیر»^۲ حتی بیشتر است.

نتیجه اولین پژوهش، که توسط اداره حسابرسی ملی انگلیس انجام شد، این بود که مدل طرح سرمایه‌گذاری خصوصی در ساخت بیمارستان، مدرسه و دیگر زیرساخت‌های عمومی به مراتب پرهزینه‌تر و ناکارآمدتر از سرمایه‌گذاری دولتی است.^۳ در پژوهش دوم، که توسط دیوان حسابرسان اروپایی اتحادیه اروپا انجام شد، ۱۲ طرح مشارکت دولتی-خصوصی در فرانسه، یونان، ایرلند و اسپانیا در بخش‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و فناوری اطلاعات و مخابرات مورد بررسی قرار گرفت. طبق یافته‌ها، «نارسایی گسترده و مزایای محدود» از مشخصه بارز این نوع مشارکت‌ها عنوان شده است.^۴

هزینه‌های سرمایه‌گذاری خصوصی بیشتر از سرمایه‌گذاری دولتی است و طرح‌های مشارکت دولتی-خصوصی نیز به دلیل پیچیدگی آنها و نیاز به مشاوره خارجی هزینه‌های طراحی، مدیریت و تراکنش زیادی به بار می‌آورند.^۵ افزون بر این، مذاکره درباره موضوعاتی غیر از تدارکات سنتی ممکن است پروژه‌ها را سال‌ها به تأخیر اندازد.^۶ پژوهش‌های اتحادیه اروپا از «ناکارآمدی‌های چشمگیر به شکل تأخیر در حین ساخت‌وساز و افزایش قابل توجه هزینه‌ها» خبر می‌دهد.^۷

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱- مراجعه شود به برناردو بُرتولوتی و ولنتینا میلیلا، «خصوصی‌سازی در اروپای غربی: واقعیات تصنعی، پیامدها و موضوعات آزاد؛ در ویراست رونالد، خصوصی‌سازی، ص. ۲۲۰؛ ویراست‌های دیوید پراکر و دیوید سال، کتابچه راهنمای بین‌المللی درباره خصوصی‌سازی (نشر ادوارد الگار، ۲۰۰۳)، ص. ۳ و مالکلم لانگ‌فورد، «خصوصی‌سازی و حق آب»، در ویراست‌های مالکلم لانگ‌فورد و آنا اف. اس. راسل، حق دسترسی به آب: نظریه، عمل و چشم‌اندازها (کمبریج، انگلیس، انتظارات دانشگاه کمبریج، ۲۰۱۷)، ص. ۵۲۰.

۲- مراجعه شود به دیوید پیلینگ، «تمایل بانک جهانی به مذاکرات تأمین دوباره بودجه سد اوکاندا به‌رغم انتقادات»، فایننشال تایمز، ۷ مارس ۲۰۱۸.

۳- مراجعه شود به اداره حسابرسی ملی انگلیس، سرمایه‌گذاری خصوصی ۱ و سرمایه‌گذاری دولتی ۲، گزارش بازرسی و حسابرس کل، (لندن، ۲۰۱۸).

۴- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حسابرسان، مشارکت‌های خصوصی-دولتی در اتحادیه اروپا
۵- مراجعه شود به لانگوبل، «مشارکت دولتی-خصوصی در بخش‌های آموزش و بهداشت در جهان جنوب»، ص. ۱۵۶؛ و گرما بل و خاویر فاکدا، «از سه دهه مطالعات تجربی در زمینه عوامل تأثیرگذار بر خصوصی‌سازی محلی چه درس‌های گرفته‌ایم؟»، مطالعات دولت محلی، جلد ۴۳، شماره ۴ (۲۰۱۷)، ص. ۵۲۰-۵۳۰.

۶- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حسابرسان، مشارکت دولتی-خصوصی در اتحادیه اروپا، ص. ۹۰.

۷- همان‌جا، ص. ۱۰۰.

از بررسی طرح‌های مشارکت دولتی-خصوصی در بخش‌های آموزش و بهداشت در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین نیز نتایج مشابهی به دست آمد که به هزینه‌های بالای دولتی و مسئولیت‌های مدیریتی دشوار برای بخش دولتی اشاره دارند.^۱ در پژوهش انگلیس نسبت به مطالبه هزینه‌های بالا برای تأمین هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده از جانب نهادهای خصوصی و افزایش قیمت‌ها در صورت طولانی شدن مذاکرات، که به «افزایش قابل توجه هزینه سرمایه‌ای در مقایسه با برآوردهای اولیه منجر می‌شود» هشدار داده شده است.^۲ الگوی مسئله‌ساز دیگر این که مقاطعه‌کاران در ابتدا قیمت پایین پیشنهاد می‌کنند و بعدها از طریق مذاکرات قرارداد تعرفه‌ها را افزایش می‌دهند.^۳ این با یافته‌های اتحادیه اروپا درباره «سناریوهای بسیار خوش‌بینانه در خصوص تقاضا و استفاده از زیرساخت‌های برنامه‌ریزی شده در آینده همخوانی دارد.»^۴

به لحاظ کارآیی، در پژوهش انگلیس هیچ شواهدی دال بر «کارآیی عملیاتی» در ابتکار بودجه‌گذاری بیمارستان‌ها به دست نیامد و نتیجه‌گیری شد که «هزینه خدماتی مانند نظافت کاری، در بیمارستان‌های لندن به مراتب بیشتر از این‌گونه هزینه‌ها در چارچوب قراردادهای طرح سرمایه‌گذاری خصوصی است.»^۵ وزارت آموزش انگلیس گزارش داد که هزینه تأمین بودجه پروژه خصوصی ۴۰ درصد بیشتر از هزینه‌های وام گرفتن از دولت است، در حالی که تحلیل کمیته خزانه‌داری هزینه‌های بیمارستان با بودجه خصوصی را ۷۰ درصد بیشتر از هزینه‌های مشابه در بیمارستان بخش دولتی است.^۶

خصوصی‌سازی پروژه‌ها و خدمات دولتی اغلب صرفه‌جویی‌های هزینه‌ای قابل توجه کوتاهی به همراه دارد، اما بهای آن تحمیل مسئولیت‌های بزرگ بر نسل‌های بعدی است. حذف هزینه‌های مربوط از ترانزنامه دولت «شفافیت و ارزش پول» را تضعیف می‌کند^۷ و همواره به عنوان «توهم مالی» مورد انتقاد بوده است.^۸

پژوهش‌های اتحادیه اروپا و انگلیس دغدغه‌های دیگری را نیز مطرح می‌کنند که ایجاب می‌کند کوتاه به آنها اشاره کنیم: (الف) تناقض بین نگرانی‌های بخش دولتی در خصوص کیفیت زندگی و دل‌مشغولی بخش خصوصی به سودآوری؛^۹ (ب) دشواری اجتناب از پرداخت سودهای بارآورده به بخش خصوصی،

۱- مراجعه شود به لانگویل، «مشارکت دولتی-خصوصی در بخش آموزش و بهداشت در جهان جنوب»، ص. ۱۵۶.

۲- مراجعه شود به اداره حسابرسی ملی انگلیس، سرمایه‌گذاری خصوصی ۱ و سرمایه‌گذاری دولتی ۲، ص. ۹۰.

۳- مراجعه شود به ج. لوئیس گواش، اعطا و مذاکره مجدد درباره حق بهره‌برداری از زیرساخت‌ها: درست انجام بده، پژوهش‌های توسعه‌ای مؤسسه بانک جهانی، شماره ۲۸۸۱۶ (واشنگتن، دی.سی. بانک جهانی ۲۰۰۴)، ص. ۸۱.

۴- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حساب‌برسان، مشارکت دولتی-خصوصی در اتحادیه اروپا، ص. ۸۱.

۵- مراجعه شود به اداره حسابرسی ملی انگلیس، سرمایه‌گذاری خصوصی ۱ و سرمایه‌گذاری دولتی ۲، بند ۹، ص. ۱۰۹.

۶- همان‌جا، بند ۱۹، ص. ۱۰۹.

۷- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حساب‌برسان، مشارکت دولتی-خصوصی در اتحادیه اروپا، ص. ۱۱.

۸- مراجعه شود به اداره حساب‌برسان ملی انگلیس، سرمایه‌گذاری خصوصی ۱ و سرمایه‌گذاری دولتی ۲، بند ۹، ص. ۱۰۹.

۹- مراجعه شود به ادمیستون، «خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی در انگلیس»، ص. ۱۱۹.

درعین حال جبران ضررهای پیش‌بینی‌نشده از طریق مذاکرات دوباره^۱؛ (پ) نهادهای بخش خصوصی طوری سازمان‌دهی می‌شوند که مالیات بر سود را به حداقل برسانند یا از پرداخت آن خودداری کنند؛^۲ (ت) عدم رقابت در طراحی و انتخاب پروژه خصوصی‌سازی شده^۳؛ (ث) خطر انحصارهای خصوصی؛ (ج) تخصیص نادرست خطر بین دو طرف و در نظر گرفتن پاداش‌های افراطی برای شرکت‌های خصوصی^۴؛ و (چ) قراردادهای طولانی انعطاف‌ناپذیر که پروژه‌های بی‌مصرف و پرهزینه روی دست دولت می‌گذارند.^۵

بخش ۵. تأثیرات حقوق بشری

قراردادهای خصوصی‌سازی به‌ندرت شرایطی را برای ارزیابی تأثیرات حقوق بشری فراهم می‌کنند. اول، تمام قراردادهای این‌چنینی به‌شکل حساب‌شده فاقد معیار حقوق بشر هستند. دوم، در زمینه موضوعاتی مانند تأثیر بر فقر، دسترسی به خدمات و کیفیت خدمات به‌ندرت نظارت مستمر صورت می‌گیرد.^۶

اما، گزارش‌های موجود حاکی از آن است که خصوصی‌سازی تأثیرات منفی فراوانی بر افراد فقیر و کم‌درآمد برجا می‌گذارد. برای گزارش فعلی چند مورد کفایت می‌کند.

وقتی جنبه‌هایی از نظام قضایی جزایی خصوصی‌سازی شود، جرایم و مجازات‌های مختلف متعددی اعمال می‌شود که تأثیر آنها بر قشر فقیر بسیار بیشتر است؛ زیرا برای پرداخت آنها یا باید متحمل قرض شوند یا به‌قصور در پرداخت متهم می‌شوند. کیفیت خدماتی که ارائه کنند، کاهش می‌یابد و امید دستیابی به عدالت حتی بیشتر کاهش می‌یابد.^۷

زندانیان تحت سلطه صاحبان شرکت‌های خصوصی انتفاعی هستند و شرکت‌ها در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی که منافع شرکت و نه منافع عمومی را منعکس می‌کنند، بسیار تأثیرگذار می‌شوند.

خصوصی‌سازی حمایت‌های اجتماعی اغلب باعث می‌شود قشر فقیر به بخش دولتی جدید و حتی کم‌سرمایه‌تری تنزل یابد.^۸ مدلی که با آن مددکاران برای تشخیص آسیب‌پذیری ذاتی شرایط انسانی و شناسایی چالش‌های خاص اجتماعی، روان‌شناختی، اقتصادی و حتی ساختاری پیش‌روی افراد آموزش داده می‌شوند، با مدلی جایگزین می‌شود که نیروی محرکه آن بازدهی اقتصادی است و دارای

۱- مراجعه شود به کمیته حساب‌های دولتی، مجلس عوام، انگلیس، «ابتکار سرمایه‌گذاری خصوصی»، ژوئن ۲۰۱۸، ص. ۵.

۲- همان‌جا، ص. ۶۰.

۳- مراجعه شود به دادگاه اروپایی حساب‌برسان، مشارکت دولتی-خصوصی در اتحادیه اروپا، ص. ۹-۱۰.

۴- همان‌جا، ص. ۱۰.

۵- مراجعه شود به اداره حساب‌برسان ملی انگلیس، سرمایه‌گذاری خصوصی ۱ و سرمایه‌گذاری دولتی ۲، بند ۲۱، ۱.

۶- مراجعه شود به بند ۸۲ زیر.

۷- مراجعه شود به ۳۳/۳۸/۸/HRC

۸- مراجعه شود به شیری نوی، چشم داشتن به بخش سلامت: بانک جهانی و اصلاح بخش سلامت در آمریکای لاتین (چم، سوئیس،

اسپرینگر نیچر، ۲۰۱۷)، ص. ۱۸۰-۱۹۰.

اهداف متعددی است از جمله به حداقل‌رسانی زمانی که برای هر مشتری صرف می‌شود، بستن پرونده‌های قبلی، به حداکثر رساندن خروجی‌ها به لحاظ رسمی نه انسانی، قراردادن ورودیه در هر جای ممکن و لذا فراهم کردن امکانات ویژه برای مرفهان و به حداقل رساندن گزارش‌گری و پیگیری.^۱

سیستم‌های تأمین اجتماعی بیش از پیش خصوصی شده‌اند. پیامد این روند برون‌سپاری خدمات، بازاری‌سازی بیمه تأمین اجتماعی، تجاری‌سازی اختیارات اداری و پرداخت در ازای نتیجه است.^۲ این رویکردها بازیگران انتفاعی بخش خصوصی را قادر می‌سازد درباره نیازها و توانمندی‌های افراد محاسباتی انجام دهند، به آنها انگیزه می‌دهد این محاسبات را در چارچوب مصلحت شرکت انجام دهند نه مصلحت عمومی، و کاهش هزینه را ارزش می‌نهند نه دستیابی به نتایج مثبت انسانی. وقتی از روش «انتخاب ترجیحی» استفاده می‌شود و طبق آن مشتریانی در اولویت قرار می‌گیرند که مشکلات حل‌شدنی‌تری دارند و استطاعت پرداخت دارند، اما مشتریانی که مشکلات حل‌نشده‌ی جدی دارند به حاشیه رانده می‌شوند، ناگزیر قشر فقیر صدمه می‌بینند. این‌گونه حمایت‌های خصوصی‌شده نیز مستعد تبعیض نژادی و دیگر انواع تبعیض هستند.

پروژه‌های زیرساخت برای ارائه‌کنندگان بخش خصوصی جذابیت بیشتری دارند؛ از این جهت که می‌توانند هزینه استفاده قابل توجهی مطالبه کنند و هزینه‌های ساخت‌وساز نیز نسبتاً کم است،^۳ اما فقرا قدرت پرداخت ندارند، استطاعت مالی ندارند که از بسیاری از خدمات استفاده کنند و اغلب در مناطق دور یا فاقد خدمات زندگی می‌کنند. خیلی بعید است که آب، فاضلاب، برق، جاده، حمل‌ونقل، آموزش، مراقبت‌های بهداشتی، خدمات اجتماعی و خدمات مالی به‌اندازه کافی یا با کیفیت مطلوب در اختیار فقرا قرار گیرد، بلکه این قشر از جامعه یا بدون خدمات مذکور گذران می‌کنند یا برای خدمات جایگزین حتی هزینه‌های بیشتری می‌پردازند. برای مثال، با افزایش جاده‌هایی که عوارض بیشتری می‌گیرند، فقرا با گزینه‌های جایگزین نامرغوبی که در شرایط بد نگهداری می‌شوند و کنار گذاشته شده‌اند سر می‌کنند.

مثال‌های متعدد دیگری را می‌توان ذکر کرد. پاسخ حامیان خصوصی‌سازی به این‌گونه نگرانی‌ها معمولاً این خواهد بود که تطبیق‌های موافق فقر باید به‌نحو مؤثرتری به‌شکل سیاست‌ها یا پروژه‌های مناسب در می‌آمدند و اینکه با بهبود سازوکارهای پاسخ‌گویی و نظارت نتایج بهتری به دست می‌آید.

۱- مراجعه شود به می‌می آبراموویچ و جنیفر زلینیک، «خصوصی‌سازی در خدمات انسانی: پیامدهای اقدام مستقیم»، مجله مددکاری اجتماعی بالینی، جلد ۴۳، شماره ۳ (سپتامبر ۲۰۱۵)، ص. ۲۸۳.

۲- مراجعه شود به ادمیستون، «خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی در انگلیس»، ص. ۱۱۴ و تانر آکینار و سروت آکیول، «اقتصاد سیاستی تغییر سیاست تأمین اجتماعی در ترکیه»، مجله بررسی اقتصاد سیاستی جهان، جلد ۹، شماره ۱، (بهار ۲۰۱۸)، ص. ۸۰.

۳- مراجعه شود به کمبیسر عالی حقوق بشر سازمان ملل و بنیاد هاینریش بول، شکاف زیرساختی دیگر: ثبات-حقوق بشر و ابعاد زیست‌محیطی (۲۰۱۸)

به بیان دیگر، فرایند خصوصی سازی ذاتاً مشکلی ندارد، اما می‌شد آن را بهتر انجام داد. گزارش گر ویژه این راه‌حل‌ها و دیگر راه‌حل‌های سنتی را در ادامه تجزیه و تحلیل می‌کند.^۱

بخش ۶. اجتماع حقوق بشری و خصوصی سازی^۲

در گزارش دبیر کل و کمیسر عالی حقوق بشر سازمان ملل در سال ۲۰۱۷ بیان شد که خصوصی سازی در بخش‌های کلیدی «نباید به بهای دسترسی عادلانه به این خدمات و حفظ حقوق بشر اتفاق بیفتد و باید منوط به ارزیابی تأثیرات حقوق بشری باشد»^۳. اما اغلب، اجتماع حقوق بشری فقط در رابطه با برخی موضوعات خاص و نه به‌طور کلی به خصوصی سازی پرداخته است. گروه‌های حقوق بشری سازمان ملل نیز که معمولاً ابعاد اقتصاد سیاسی حقوق بشر را کم‌اهمیت جلوه می‌دهند یا از آن پرهیز می‌کنند، عملکرد مشابهی در رابطه با خصوصی سازی داشته‌اند، با وجود آنکه خصوصی سازی در بسیاری از زمینه‌های حقوق بشری تأثیرات قابل توجهی به دنبال داشته است.

الف. نهادهای حقوق بشری

محققانی که نتیجه کار نهادهای حقوق بشری را بررسی کرده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند که بیشتر آنها به شکل نسبتاً محدود و نه چندان متقاعدکننده به موضوعات متعدد ناشی از خصوصی سازی پرداخته‌اند.^۴ استثناء‌های اصلی کمیته حقوق کودکان و کمیته حقوق فرهنگی، اجتماعی و خصوصی است. کمیته حقوق کودکان پیوسته به مناسبت خصوصی سازی اذعان و تأکید کرده است که برون‌سپاری یا خصوصی سازی خدمات مربوط به کودکان، دولت را از تعهداتش طبق کنوانسیون حقوق کودکان معاف نمی‌کند.^۵

موضوع اظهارنظرهای کلی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به کرات، نه همیشه، نقش و مسئولیت‌های بازیگران بخش خصوصی بوده است. نقطه عطف این رویه قضایی اظهار نظر کمیته بود که وقتی خدمات آب را «طرف‌های ثالث اداره و کنترل می‌کنند، طرف‌های دولتی باید مانع به خطر

۱- مراجعه شود به بانک جهانی، حمایت گروه بانک جهانی از مشارکت دولتی-خصوصی: درس‌هایی از تجربه در کشورهای مشتری (واشنگتن، دی.سی. ۲۰۱۵)، ص. ۱۰۰.

۲- برای ارزیابی دقیق خصوصی سازی و اعمال سازوکارهای نظارت بر حقوق بشر، مراجعه شود به انتنور هالو دی ولف، مطابقت حقوق بشر با حقوق بشر (اینترسنتیوا، ۲۰۱۲)، فصل ۵

۳- مراجعه شود به HRC/۲۳/۲۶/A، بند ۵۵

۴- مراجعه شود به آتویف نولان، «خصوصی سازی و حقوق اقتصادی و اجتماعی»، فصلنامه حقوق بشر، جلد ۴، شماره ۴ (در دست انتشار)، قابل دسترس در http://eprints.nottingham.ac.uk/50113/1/olan_Privatization%20%20ESR_HRQ_sharing.pdf؛ و دی ولف، آشتی خصوصی سازی با حقوق بشر.

۵- مراجعه شود به کمیته حقوق کودکان، اظهار نظر کلی به شماره ۱۶ (۲۰۱۳) درباره تعهدات دولت در خصوص تأثیر بخش تجاری بر حقوق کودکان، پاراگراف ۲۵.

افتادن دسترسی برابر، ارزان و طبیعی به آب کافی، سالم و قابل قبول شوند.^۱ در حالی که برخی محققان تدابیر مختلف کمیته را در برخورد با خصوصی سازی تحسین کرده اند،^۲ برخی دیگر کمیته را به دلیل آن که در اظهار نظرهای کلی یا دیگر آثار خود به طور عمیق به «شکل ها، فرایندها، نتایج، پیامدها و تأثیرات حقوق بشری آن» نپرداخته است، مورد انتقاد قرار داده اند و نتیجه گیری کرده اند که اظهارات نهایی آن درباره موضوع، به استثنای موارد مربوط به حق آموزش، «اساساً بدون فکر» بوده است.^۳ با این حال، حق آموزش کارزار اصلی در این موضوع است.^۴

اما در سال ۲۰۱۷، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در اظهار نظری کلی به جزئیات خصوصی سازی پرداخت. در اصل، موضع آن شامل این موارد بود: الف) «طبق میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، خصوصی سازی به خودی خود ممنوع نیست.» ب) «در حوزه هایی مانند تأمین آب یا برق، آموزش یا مراقبت های بهداشتی، که بخش دولتی نقش پررنگی داشته است... ارائه کنندگان خصوصی باید تابع مقررات سفت و سختی باشند که تعهدات بخش دولتی بر آنها اعمال می کند.» پ) خدماتی که بخش خصوصی ارائه می کند ممکن است پرهزینه تر و کم کیفیت تر باشند، ت) خصوصی سازی نباید باعث شود برخورداری از حقوق مشروح در میثاق «مشروط به قدرت پرداخت» باشد، و ث) از آنجا که خصوصی سازی «ممکن است باعث فقدان پاسخ گویی شود، برای تضمین حق مشارکت افراد در ارزیابی بسندگی خدمات و کالاهایی که ارائه می شود، باید اقداماتی صورت گیرد.»^۵

ب. رویه های ویژه

متولیان امور به رویه های خاص بسیاری درباره خصوصی سازی اشاره کرده اند. متولیان آب و فاضلاب، مسکن، بدهی خارجی، آموزش و بهداشت همگی در خصوص حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ابراز نگرانی کرده اند. یکی از تندترین انتقادات به محرومیت اقشار آسیب پذیر از دسترسی به مدارس خصوصی مربوط می شود، که «تفاوت های موجود در دسترسی به آموزش را تشدید می کند و فقرا

۱- مراجعه شود به کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهار نظر کلی شماره ۱۶ (۲۰۱۳) درباره حق آب، پاراگراف ۲۴.

۲- مراجعه شود به ویراست های لانگ فورد و راسل، حق دسترسی بشر به آب، ص. ۴۷۳.

۳- مراجعه شود به نولان، «خصوصی سازی و حقوق اقتصادی و اجتماعی»، ص. ۱۵.

۴- مراجعه شود به ابتکار جهانی برای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهارات گروه های حقوق بشری درباره آموزش خصوصی، سپتامبر ۲۰۱۴-نوامبر ۲۰۱۷، مقاله تلفیقی، نسخه ۹، نوامبر ۲۰۱۷. قابل دسترس در

http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2016/10/GIESCR-CRC_CESCR_CEDAW-synthesis-statements-on-private-actors-in-education.pdf.

۵- مراجعه شود به کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، اظهار نظر کلی شماره ۲۴ (۲۰۱۷) درباره تعهدات دولت طبق میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمینه فعالیت های تجاری، پاراگراف های ۲۱-۲۲.

را بیشتر به حاشیه می‌راند»^۱. اولیای امر در زمینه حقوق مدنی و سیاسی به‌ویژه در زمینه اعدام‌ها، شکنجه، مزدورها و تجارت نگرانی‌های صریحی مطرح کرده‌اند. اگر کلی‌گویی بیش از حد نباشد باید بگوییم که نکته اصلی اشاره به معیارهای پایینی است که در نتیجه خصوصی‌سازی در تأمین اجتماعی، بهداشت، سیاست‌گذاری، زندان، اطلاعات و سایر بخش‌ها حاصل شده است؛ درخواست از دولت‌ها برای تضمین حفظ معیارها توسط نهادهای خصوصی و تأکید بر این موضوع است که خصوصی‌سازی فعالیت‌های مربوط تأثیری بر تعهدات دولت‌های در این زمینه‌ها ندارد.

ج. پژوهش‌گران

درباره خصوصی‌سازی و تبعات حقوق بشری آن مطالب فراوانی نوشته شده است. بیشتر مفسران با اصل اساسی خصوصی‌سازی موافق هستند و توجه همگان را به نارسایی‌های آن در عمل جلب می‌کنند و خواستار اقداماتی برای کنترل مؤثرتر آن هستند.

مانفرد نواک^۲ در کتاب مهم اخیر خود استدلال می‌کند که خصوصی‌سازی در صورتی با قانون بین المللی حقوق بشر مغایرت دارد که پسرقت آگاهانه سطح خدماتی را در پی داشته باشد که در رابطه با «کارکردهای اصلی دولت» ارائه می‌شوند، از جمله «آموزش، تأمین اجتماعی، آب، آزادی فردی، امنیت، منزلت و وحدت». بنابراین، برای مثال خصوصی‌سازی گسترده در اداره نظام قضایی رعایت حقوق بشر را برای دولت‌ها، اگر نه ناممکن، بسیار دشوار خواهد کرد.

با این حال، بخش‌های مختلف دیگری («صنعت، بانک‌ها، وسایل حمل‌ونقل از جمله راه‌آهن، خطوط هوایی، بندرها و جاده‌ها؛ وسایل ارتباطی مانند خدمات پستی و مخابراتی») را نیز معرفی می‌کند که «خصوصی‌سازی، کارایی آنها را افزایش داده و تأثیر مثبت یا منفی مستقیمی بر برخورداری از حقوق بشر نداشته است»^۳. اما این طبقه‌بندی دقیق به چند دلیل مسئله‌ساز است. اول، هیچ معیار قانع‌کننده‌ای برای شناسایی بخش‌های مختلف ارائه نمی‌کند. دوم، خصوصی‌سازی‌های قابل قبول بدون بررسی جزئیات در هر موقعیت مورد ارزیابی همه‌جانبه قرار می‌گیرد. سوم، شواهد مربوط به پیامدهای منفی خصوصی‌سازی، دست‌کم برای گروه‌های کم‌درآمد، در بسیاری از بخش‌هایی که او موافق خصوصی‌سازی است به حساب آورده نمی‌شوند. چهارم، این تحلیل به‌جای اتکا بر تعهدات سازنده دولت، مفهوم پسرقت آگاهانه تا نقطه شکست آن گسترش می‌دهد.

آئیوف نولان، یکی دیگر از محققان، به‌ویژه بر تأثیر خصوصی‌سازی بر حقوق اجتماعی و اقتصادی

۱- مراجعه شود به ۳۰/۲۹/۸/HRC، پاراگراف ۴۳

2- Manfred Nowak

۳- مراجعه شود به مانفرد نواک، حقوق بشر یا سرمایه‌داری جهانی: محدودیت‌های خصوصی‌سازی (فیلادفیا، دانشگاه پنسیلوانیا، ۲۰۱۷)، ص. ۳

تمرکز می‌کند. وی خصوصی‌سازی را مجاز می‌داند؛ مشروط بر اینکه به‌درستی انجام شود و پیامدهای مناسبی داشته باشد. نولان بر تعهدات اصلی و دیرپای دولت «قبل، حین و بعد از خصوصی‌سازی» تأکید می‌کند^۱ و از نویسندگان مختلف، به‌ویژه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی انتقاد می‌کند که خصوصی‌سازی را اساساً از لنز تعهدات حفاظتی دولت ارزیابی می‌کنند نه تعهد گسترده‌تر آن نسبت به برخوردار کردن مردم از حقوق مناسب.^۲

د. جامعه مدنی

مدت‌ها است که خصوصی‌سازی به دغدغه اصلی جامعه مدنی در رابطه با اهداف توسعه پایدار تبدیل شده است. در گزارشی درباره این موضوع نتیجه‌گیری شد که «خصوصی‌سازی و مشارکت‌های دولتی خصوصی خطرات و هزینه‌های نامتناسبی را برای بخش دولتی به همراه دارد و حتی ممکن است نابرابری‌های را تشدید کند، دسترسی برابر به خدمات ضروری را کاهش دهد و رعایت حقوق بشر را به خطر اندازد»^۳، اما واکنش گروه‌های فعال در زمینه حقوق بشر بسیار متفاوت بوده است. این دیدگاه در سطح ملی اهمیت یافته است،^۴ که شکایت مفصل شرکت مالی بین‌المللی^۵ در رابطه با خصوصی‌سازی آموزش در کنیا به دفتر بازرسی ویژه/ مشاور قانونی^۶ در سال ۲۰۱۸ گویای مطلب است.^۷ در میان سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی، فدراسیون بین‌المللی حقوق بشر مسئله خصوصی‌سازی را اغلب در گزارش کشوری مطرح کرده است، اما در انتشارات مهم خود درباره پاسخ‌گویی صنفی اشاره خاصی به موضوع نمی‌کند.^۸ دیده‌بان حقوق بشر از تبعات آن در حوزه‌های خاص مانند نظام قضایی جزایی، بازداشت مهاجران و فناوری اطلاعات قاطعانه انتقاد کرده است، اما در زمینه خصوصی‌سازی سیاست کلی ندارد. طرح ابتکار جهانی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شامل پروژه گسترده‌ای در زمینه خصوصی‌سازی در آموزش است^۹ و در تنظیم

۱- مراجعه شود به نولان، «خصوصی‌سازی و حقوق اقتصادی و اجتماعی»، ص ۱۲.

۲- همان‌جا ص ۲۰-۱۸.

۳- مراجعه شود به آدامز و دیگران، تمرکز بر توسعه پایدار ۲۰۱۷، ص ۱۱.

۴- مراجعه شود به www.business-humanrights.org/en/issues/other/privatisation

5- International Finance Corporation

6- Compliance Advisor

۷- مراجعه شود به جودیت اولو، مدیر منطقه‌ای مرکز حقوق بشر شرق آسیا، «ارائه شکایت درخصوص آکادمی‌های بین‌المللی بربچ»، ۱۶ آوریل ۲۰۱۸، قابل دسترس در <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACH-Rights-16-April-18-Public.pdf>.

۸- فدراسیون بین‌المللی حقوق بشر، پاسخ‌گویی صنفی نسبت به سوء استفاده از حقوق بشر: راهنمایی برای قربانیان و سازمان‌های مردم‌نهاد درباره سازوکارهای حمایتی، ویراست سوم، (پاریس، ۲۰۱۶).

۹- مراجعه شود به <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/> international-advocacy-on-privatisation-in-education/

استانداردهای مربوط به موضوع مشارکت دارد.^۱

برای ارائه سیاست‌های کلی تلاش‌های بسیاری صورت گرفته است؛ از جمله بیانیه چارچوب بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با تمرکز بر مشارکت‌های دولتی-خصوصی^۲ و بیانیه عفو بین الملل که هشدار داده است «اگر خصوصی‌سازی به درستی کنترل نشود، مانع دسترسی همگانی می‌شود» و کوتاهی دولت در حفظ حقوق اقتصادی، اجتماعی و اقتصادی «به نقض حقوق به‌ویژه حقوق اقشار فقیر و محروم منجر می‌شود». از روش‌های بازیافت هزینه در بخش‌های مسکن و بهداشت انتقاد کرده است؛ چراکه «ممکن است پیامدهای جنسیتی و تبعیض‌آمیز غیرمستقیم در پی داشته باشد... حتی اگر از یارانه‌های قابل ملاحظه برخوردار شود».^۳ در آن تحلیل هیچ راه‌حلی ارائه نشد، اما در گزارش قبلی هفت «اصل حقوق بشری در خصوص ارائه خدمات ضروری» فهرست شده بود. این اصول عبارت‌اند از: تضمین حفاظت از حقوق، ایجاد چارچوب نظارتی شفاف و مشخص، تضمین تداوم دسترسی به خدمات، حمایت از اصل عدم-تبعیض، ارزیابی تأثیر، تضمین آزاد، عادلانه و شفاف بودن فرایند خصوصی‌سازی و تأمین تور ایمنی که نهادهای خصوصی‌شده را ملزم می‌کند «امکان دسترسی همه به‌ویژه افراد و گروه‌های فقیر، آسیب‌پذیر، به حاشیه رانده‌شده و محروم را فراهم کند».^۴

به‌دور از کلی‌گویی بیش از اندازه، باید بگوییم که خلاصه کلام این است که گروه‌های حقوق بشری در کل برای رفع پیامدهای فراگیر و گسترده خصوصی‌سازی هیچ اقدامی نکرده‌اند و در برابر شواهد قطعی که این روش‌ها مؤثر نیستند به تکرار مواضع عقیدتی اتکا کرده‌اند.

بخش ۷. تکنیک‌های اصلی کاهش پیامدهای خصوصی‌سازی و نارسایی‌های آنها

وقتی دشواری‌های خصوصی‌سازی آشکار می‌شود، واکنش همیشگی پیشنهاد تکنیک‌هایی است که ظاهراً پیامدهای منفی را کاهش خواهد داد. در تحلیل زیر، تکنیک‌های اصلی ارزیابی می‌شود.

۱- مراجعه کنید به طرح ابتکار جهانی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، «اصول راهنمای حقوق بشر درباره تعهدات دولت نسبت به مدارس خصوصی»، پیش‌نویس ۲۰۱۸، قابل دسترس در <https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles/>

۲- چارچوب بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، «خصوصی‌سازی و مشارکت‌های دولتی-خصوصی»، تبصره توجیهی، ۲۰۱۶، قابل دسترس در www.escr-net.org/sites/default/files/1169911442/privatisation_briefing_note_en-english.pdf

۳- مراجعه شود به عفو بین الملل، خلاصه‌های نظریه تغییر، ۲۰۱۶-۲۰۱۹ (۲۰۱۶)، ص. ۱۹، قابل دسترس در www.amnesty.org/download/Documents/POL1031652016ENGLISH.PDF

۴- عفو بین الملل، «حقوق بشر و خصوصی‌سازی»، ۱۷ مارس ۲۰۰۵.

الف. توصیف برخی فعالیت‌ها به مثابه فعالیت‌های ذاتاً دولتی

تحلیل‌گران معمولاً تلاش می‌کنند خدماتی را شناسایی کنند که ماهیت دولتی دارند و لذا باید همواره (خواه ارائه شوند یا نشوند) تحت حمایت دولت باشند. حتی آدام اسمیت، از طرفداران مشتاق خصوصی‌سازی، انگشت روی برخی فعالیت‌هایی می‌گذارد که باید در مسئولیت دولت باقی بمانند، از جمله ادارهٔ پست و زیرساخت‌های ملی مثل «جاده‌های پر سود، پل‌ها، کانال‌های قابل کشتی‌رانی، بندرها».^۱ گرچه دادگاه‌ها گاهی فعالیت‌هایی مثل ادارهٔ زندان‌ها را ماهیتاً دولتی توصیف کرده‌اند،^۲ تعیین معیاری برای تفکیک فعالیت‌های ذاتاً دولتی از دیگر فعالیت‌هایی که ممکن است خصوصی شوند، بسیار دست‌نیافتنی از آب درآمده است. به‌رغم جذابیت مفهوم، واقعیت این است که تقریباً طیف بی‌حد و مرزی از وظایف دولتی به شرکت‌های انتفاعی در حوزه‌های مختلف واگذار شده است و گروه‌های حقوق بشری به‌ندرت چنین انتقال‌هایی را علناً محکوم کرده‌اند.

در شکل ملایم‌تری از این روش پیشنهاد می‌شود که به مثابهٔ یک قانون یا اصل، برخی فعالیت‌ها باید به عهدهٔ دولت باشد،^۳ اما این تکنیک نیز نتوانسته است دامنهٔ خصوصی‌سازی را در عمل به شکل چشمگیری محدود کند.

ب. جذب بخش خصوصی در دولت

مفسران مختلف و گروه‌های حقوق بشری سازمان ملل با تأکید بر این موضوع که پرسنلی که برای فعالان بخش خصوصی کار می‌کنند، به هر حال «با ظرفیت رسمی عمل می‌کنند»^۴ و در نتیجه باید از تعهدات دولتی تبعیت کنند یا «طرف‌های دولتی نمی‌توانند با مقاطعه دادن [وظایف خاص] به بنگاه‌های تجاری خصوصی خود را از قید تعهدات حقوق بشری آزاد کنند»^۵ تلاش کرده‌اند تأثیر خصوصی‌سازی را نادیده بگیرند، اما گرچه ناظران مربوط از این تکنیک‌ها کمک می‌گیرند تا زیر بار نروند که خصوصی‌سازی واقعیت را از ریشه تغییر داده است، برای محدود کردن اولویت‌های دولت‌ها یا حمایت از پاسخ‌گویی صحیح نسبت به حقوق بشر هم هیچ اقدامی نمی‌کنند.

۱- عفو بین‌الملل، خلاصه‌های نظریهٔ تغییر، ۲۰۱۶-۲۰۱۹ (۲۰۱۶)، ص. ۱۹ قابل دسترسی در www.amnesty.org/download/Documents/POL1031652016ENGLISH.PDF
۲- عفو بین‌الملل، «حقوق بشر و خصوصی‌سازی»، ۱۷ مارس ۲۰۰۵.
۳- مراجعه شود به دیوید ای. رایزمن، «آدام اسمیت پیرامون بازار و دولت»، مجلهٔ اقتصاد نظری و نهادی، جلد ۱۵۴، شماره ۲ (ژوئن ۱۹۹۸)، ص. ۳۷۵.
۴- مراجعه شود به کمیتهٔ مخالف شکنجه، اظهارنظر کلی شماره ۲ (۲۰۰۷) دربارهٔ اجرای بند ۲.
۵- مراجعه شود به کمیتهٔ حمایت از حقوق تمام کارگران مهاجر و اعضای خانواده‌های‌شان، اظهارنظر کلی شماره ۲ (۲۰۱۳)، پاراگراف ۳۹.

ج. مقررات جامع

تکنیک بعدی تأکید بر این مسئله است که دولت‌ها باید برای نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات خصوصی‌شده مقررات جامعی اختیار کنند. بنابراین برای مثال، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توصیه کرد برای این‌که ارائه‌دهندگان خصوصی نتوانند مانع «دسترسی برابر، ارزان و طبیعی به آب سالم و قابل قبول شوند... طبق میثاق، باید چارچوب نظارتی کارآمدی ایجاد شود.»^۱ برخی محققان از این هم فراتر رفته‌اند و پیشنهاد کرده‌اند که «هرچه دولت مسئولیت‌های بیشتری را به بازیگر غیردولتی محول کند، مسئولیت حمایتی خود را بیشتر می‌کند.»^۲ در برخی بخش‌ها، مثل آب و زندان‌ها، این‌گونه نظارت‌ها امتحان شده و گاه مؤثر بوده است،^۳ اما اغلب هیچ شواهدی وجود ندارد که ثابت کند شروط اجرای خصوصی‌سازی در بیشتر بخش‌ها و بیشتر کشورها مشابه همان تعهدات مبسوطی است که قانون حقوق بشر بر ارائه‌کنندگان خدمات دولتی تحمیل می‌کند.

پ. نظارت عمیق

بسیاری از مفسران و گروه‌های حقوق بشری تأکید می‌کنند که ارائه‌کنندگان خدمات خصوصی‌شده باید تحت نظارت همه‌جانبه باشند. کمیته حقوق کودکان درخواست کرده است برای «اطمینان از این‌که تمام ارائه‌دهندگان خدمات غیردولتی طبق سیاست‌ها، برنامه‌ها و رویه‌هایی عمل می‌کنند که با کنوانسیون مطابقت دارد، باید فرایند و ساز کار نظارتی دائمی وجود داشته باشد.»^۴ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواستار «نظارت مستقل، مشارکت همگانی واقعی و اعمال مجازت برای عدم پیروی» شده است^۵ و دبیر کل پیشنهاد کرده است تأثیرات حقوق بشری ارائه‌دهندگان خدمات خصوصی‌شده ارزیابی شود،^۶ اما هیچ مدرکی وجود ندارد که نشان دهد گروه‌های حقوق بشری برای اطمینان از وجود این‌گونه نظارت‌ها یا مؤاخذه دولت‌ها در قبال نبود این نظارت‌ها اقداماتی انجام داده باشد.

ت. دستورالعمل و دستورالعمل‌های بیشتر

نهادهای و مفسران پیوسته بر اهمیت ایجاد دستورالعمل‌هایی تأکید کرده‌اند که ضامن تحقق طیف کاملی از اهداف موردنظر مشارکت‌های دولتی-خصوصی باشند،^۷ اما در واقع، تعدادی از دستورالعمل‌ها

- ۱- مراجعه شود به کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهارنظر کلی شماره ۱۵ (۲۰۰۲) درباره حق آب، پاراگراف ۲۴.
- ۲- مراجعه شود به شرمیلا ال. مورتی، «حق دسترسی بشر به آب و فاضلاب: تاریخچه، هدف و بحث درباره خصوصی‌سازی»، «مجله حقوق بین الملل برکلی»، جلد ۳۱، شماره ۱، (۲۰۱۳)، ص. ۱۴۲.
- ۳- مراجعه شود به ویراست‌های لانگ‌فورد و راسل، حق دسترسی بشر به آب.
- ۴- همان جا.
- ۵- مراجعه شود به کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اظهارنظر کلی شماره ۱۵ (۲۰۰۲)، پاراگراف ۲۴.
- ۶- مراجعه شود به A/HRC/36/23، پاراگراف ۵۵.
- ۷- مراجعه شود به جومو کی اس و دیگران، «مشارکت‌های دولتی-خصوصی و دستورکار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار: با هدف مناسبت دارد؟ کاربرگ اداره امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، شماره ۱۴۸ (نیویورک، اداره امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، ۲۰۱۶)، ص.

از قبل انتخاب شده‌اند و بیشتر آنها حقوق بشر را به معنای کامل نادیده می‌گیرند و به پیامدهای منفی خصوصی‌سازی از حیث فقر و نابرابری کمترین توجهی نمی‌کنند. بررسی اخیر در زمینه ۱۲ مجموعه دستورالعمل نشان داد که عمدتاً بر جنبه‌های تعاملی متمرکز هستند، مسائل جنسیتی^۱ را نادیده می‌گیرند و به دیگر سیاست‌های حفاظتی اجتماعی و زیست‌محیطی مربوط بی‌توجهی می‌کنند.^۲

در حالی که دستورالعمل‌های ۲۰۰۸ بانک توسعه آسیا شامل فصلی است که به جنبه‌های موافق-فقر می‌پردازد، هدف اصلی آن اجتماع اهداکنندگان است. طرح ابتکاری اخیر کمیسیون اقتصادی اروپا خواستار ایجاد یک قانون الگو در زمینه مشارکت‌های دولتی-خصوصی شده است که «نسبت به مسائل جنسیتی پاسخ‌گو» باشد و «در صورت نقض حقوق افراد در نتیجه مشارکت‌های دولتی-خصوصی، امکان جبران را فراهم کند»^۳.

در دستورالعمل بسیار تأثیرگذار بانک جهانی درباره شروط قراردادی مشارکت دولتی-خصوصی به حقوق بشر بسیار اشاره شده است، اما فقط یک مورد از آنها به لحاظ ترغیب مقاطعه‌کاران خصوصی به حمایت یا حتی رعایت حقوق بشر بسیار اهمیت دارد. در این پانویس با اشاره به حق آزادی اطلاعات، اهمیت شفافیت و افشاجاری را توجیه می‌کند.^۴ این دستورالعمل حتی به اصول راهنمای تجارت و حقوق بشر اشاره نمی‌کند، اما تصریح می‌کند که قانون قابل اجرا فقط «باید محدود به تعهداتی باشد که طرف خصوصی فقط به حکم قانون باید از آنها تبعیت کند»^۵. به نظر می‌رسد که این قانون باید به گونه‌ای تنظیم شود که ارائه‌کنندگان خصوصی را هرگز نسبت به رعایت حقوق بشر ملزم نمی‌کند، زیرا دولت‌ها هرگز چنین تعهدی را اعمال نمی‌کنند. همچنین طبق این دستورالعمل، اگر قرار است معیارهای حقوق بشر قابل اجرا باشند باید عملاً در قرارداد تصریح شوند.^۶

در تحلیلی که یک شرکت حقوقی انجام داد، معلوم شد که این دستورالعمل «اولویت‌ها و الزامات بخش

۲۲. قابل دسترس در www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

۱- برای یک بررسی بسیار خوب مراجعه شود به گزارش کارشناس مستقل درباره تأثیرات بدهی خارجی (۸/۷۳/۷۹).

۲- مراجعه شود به موتوکو آزیواو، «مقاله مروری دستورالعمل‌های مشارکت دولتی-خصوصی»، کاربرد اداره امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، شماره ۱۵۴ (نیویورک، اداره امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، ۲۰۱۸). این ۱۲ مجموعه دستورالعمل مورد پذیرش این سازمان‌ها قرار گرفتند: بانک توسعه آسیا (ای‌دی‌بی * ۲۰۰۸)؛ بانک توسعه آسیا، بانک بین‌المللی توسعه و بازسازی و بانک توسعه اسلامی (۲۰۱۴)؛ بانک توسعه اروپا (۲۰۱۱)؛ کمیسیون اروپا (۲۰۰۳)؛ صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۶)؛ سازمان OECD (۲۰۰۸)؛ OECD (۲۰۱۲)؛ کمیسیون اقتصادی اروپا (ای‌سی‌ای) (۲۰۰۸)؛ ای‌سی‌ای (۲۰۱۶)؛ کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه (۲۰۱۱)؛ بانک جهانی (۲۰۱۵)؛ و بانک جهانی (۲۰۱۶).

۳- مراجعه شود به ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP، ص. ۱۹.

۴- مراجعه شود به بانک جهانی، دستورالعمل شروط قراردادی مشارکت دولتی-خصوصی، ویراست ۲۰۱۷، (واشنگتن دی.سی، ۲۰۱۷)، تبصره ۵۰.

۵- همان‌جا، پاراگراف ۱، ۲، ۳.

۶- همان‌جا، تبصره ۳۲ («اگر طرف‌ها توافق کنند که شریک خصوصی باید تابع معیارها یا اصول صنعتی یا نهادی باشد که به حکم قانون الزام‌آور نیستند، قرارداد مشارکت دولتی-خصوصی معمولاً تصریح می‌کند که باید از نسخه مربوط تبعیت شود...»).

خصوصی را بدون توجه شایسته به دیدگاه دولت» تأکید می‌کند و «مخاطرات بیش از حدی را به دولت‌ها تحمیل می‌کند». در این تحلیل همچنین هشدار داده می‌شود که تخصیص نامتناسب خطر به افزایش بدهی دولت و انحراف منابع از خدمات ضروری به جبران خسارت‌های قابل پرداخت منجر می‌شود، حتی وقتی که دولت «قانون را به‌عنوان بخشی از اقدامات جدی و غیر-تبعیض‌آمیز با هدف نظارت بر مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی به‌نفع عموم تغییر می‌دهد»^۱.

ث. مداخلات موافق فقر

برای کاهش خطرات فقر راه حل‌های مختلفی شناسایی شده است، از جمله «مذاکره با دولت‌های طرف قرارداد»، «تحلیل کامل فقر و تأثیر اجتماعی آن»، «حمایت مالی عادلانه و مقرون‌به‌صرفه از تور ایمنی اجتماعی»، «پژوهش‌های ردیاب برای کنترل تأثیر بلند-مدت بر کارگرانی که تحت تأثیر قرار گرفته‌اند»، «اقداماتی برای اصلاح تعرفه» و «یارانه‌های مستقیم یا یارانه‌های متقابل برای افزایش دسترسی گروه‌های فقیرتر در چارچوب یک راهبرد مقرون به صرفه»^۲. بانک جهانی یک صفحه وب کامل را به این‌گونه مداخلات اختصاص داده است،^۳ اما هیچ مدرک قابل توجهی وجود ندارد که ثابت کند این پیشنهادها از مرحله اولیه کسب تأیید فراتر رفته و عملاً اجرا و حمایت شده باشند.

کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه (ای‌اس‌سی‌ای‌پی)^۴ دارای طرحی برای مشارکت دولتی-خصوصی موافق فقر است، اما درباره موفقیت‌های احتمالی آن هیچ جزئیاتی ارائه نشده است^۵ و مشارکت‌های دولتی-خصوصی مردم-محور کمیسیون اقتصادی اروپا ظاهراً به دنبال «افزایش دسترسی مردم، به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی و اقتصادی، به خدمات ضروری با هدف ارتقا عدالت اجتماعی و دسترس‌پذیری بدون محدودیت به خدمات ضروری در هر زمینه است.»^۶ با توجه به اینکه هیچ شرکت انتقاعی تأمین عدالت اجتماعی و دسترسی بدون محدودیت تمام افراد به خدمات ضروری را نقش یا هدف خود نمی‌داند، این طرح مشارکت بسیار خوش‌بینانه به نظر می‌رسد.

۱- مراجعه شود به فولی هواگ، «خلاصه اظهارات درباره دستورالعمل ۲۰۱۷ گروه بانک جهانی درباره شروط قراردادی مشارکت‌های دولتی-خصوصی»، ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۷، قابل دسترس

<https://us.boell.org/2017/09/15/summary-comments-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contractual-provisions-0>.

۲- مراجعه شود به استرین و پلتیر، خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، ص. ص ۴۲-۴۳.

۳- مراجعه شود به <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppps-poor>

4- ESCAP

۵- مراجعه شود به www.unescap.org/5P

۶- مراجعه شود به مرکز تخصصی مشارکت‌های دولتی-خصوصی در شهرهای هوشمند و پایدار، «پیش‌نویس طرح روش ارزیابی مشارکت‌های دولتی-خصوصی مردم-محور»، آوریل ۲۰۱۸، قابل دسترس در www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/doc-2018-04-04/PPP/Forum/Documents/Draft_Proposal_for_Evaluation_Methodology_for_People_2018_PPPs.pdf.

ج. تضمین مشارکت گسترده در تصمیم‌گیری

در چارچوب همان رویکرد کمیسیون اقتصادی اروپا تأکید می‌شود که در طرح‌های مشارکت دولتی- خصوصی لازم است «تمام گروه‌های ذی‌نفعی که یا مشارکت مستقیم دارند یا مستقیم یا غیرمستقیم تأثیر می‌پذیرند» در نظر گرفته شوند. آنها که به دنبال پیامدهای توسعه‌ای موافق با حقوق بشر هستند، مدت‌ها است که مشارکت را اکسیری جادویی می‌دانند. اصول راهنمای حقوق بشر و فقر شدید تا جایی پیش می‌رود که دولت‌ها را ملزم می‌کند «اقتدار فقیر در تمام مراحل طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی تصمیم‌ها و سیاست‌های تأثیرگذار بر آنها مشارکت فعال، آزاد، آگاهانه و هدفمند داشته باشند»^۱.

این آرمان شهر مشارکتی در بخش دولتی واقع‌بینانه باشد یا نباشد، از واقعیتی که در بیشتر فرایندهای خصوصی‌سازی تجربه می‌شود، چندان دور نیست. در این فرایندها، تصمیم‌گیری عملاً به حق انحصاری بخش خصوصی تبدیل می‌شود. افزون بر این، حتی در رابطه با تصمیماتی که در اختیار دولت می‌مانند، بخش خصوصی بیش از پیش اصرار دارد در آنها مشارکت مستقیم داشته باشد که دور از انتظار نیست.

در سایر موقعیت‌ها، جامعه مدنی همزمان مورد حمله قرار می‌گیرد و نادیده گرفته می‌شود. حتی در رابطه با اهداف توسعه پایدار، که گروه‌های چند-ذی‌نفعی مشارکت زیادی داشته‌اند، واقعیت این است که به سازمان‌های جامعه مدنی نقش داده می‌شود که پیوسته تقلیل می‌یابد، در حالی که مشارکت‌های دولتی- خصوصی بخش زیادی از انرژی پیرامون این فرایندها را مصرف می‌کنند. خصوصی‌سازی عامل این تحولات است. سازمان‌های جامعه مدنی در اصل برای موقعیت‌هایی مناسب هستند که بتوان بازیگران دولتی را به حمایت برنامه‌هایی تشویق، متقاعد و ترغیب کرد که برای حمایت از منافع عمومی طراحی شده‌اند، اما وقتی خصوصی‌سازی به شکل نظام‌مند اقتدار و قدرت دولت را از بین می‌برد و وقتی قدرت نسبت به بازیگران خصوصی به چالش کشیده می‌شود یا آنها قدرت را به چالش می‌کشند، مناسبت سازمان‌های جامعه مدنی تحلیل و بودجه آنها از بین می‌رود.

بخش ۸. بازاندیشی در تبعات حقوق بشری خصوصی‌سازی

راهبردهای جدیدی لازم است، که باید دربرگیرنده اقدامات زیر باشند:

الف. تأیید نارسایی‌های گذشته

هیچ مشکلی قابل حل نیست مگر آنکه ابتدا وجود مشکل را بپذیریم. بنابراین باید قبول کرد که واکنش‌های فعلی به گسترش چشمگیر خصوصی‌سازی کالاها و خدماتی که قبلاً دولتی بوده‌اند، نارسایی‌های آشکاری دارد.

۱- همان جا

۲-مراجعه شود به HRC/۲۱/۳۹، پاراگراف ۳۸

ب. تأکید دوباره بر ارزش‌های بنیادی

از آنجا که خصوصی‌سازی به نوعی فلسفه حکومت است نه صرفاً سازوکار مالی، راه حل‌های رویه‌ای کاملاً تأثیرگذار نبوده‌اند. بنابراین راهبرد جدید باید پیش از هر چیز بر ارزش‌های بنیادی متمرکز باشد. در واقع، حامیان اصلی خصوصی‌سازی آن را مسئله ارزش‌ها می‌دانستند، ولو ارزش‌هایی که بسیار متفاوت بودند. مارگارت تاچر به‌خوبی اظهار داشت که «چیزی به اسم جامعه وجود ندارد... چیزی به اسم حق وجود ندارد، مگر آنکه افراد ابتدا به تعهدات خود عمل کنند.»^۱

اجتماع حقوق بشری لازم است در واکنش به این موضوع، بر اهمیت مفاهیمی مانند برابری، جامعه، نفع عمومی و مسئولیت‌های مشترک تأکید دوباره داشته باشد. گرچه قانون بین الملل اساساً به حقوق افراد می‌پردازد، حقوق بشر نیز مفهومی است که آشکارا در جامعه و اجتماع تثبیت شده است و از آنها تفکیک‌ناپذیر است. تصادفی نیست که بیانیه جهانی حقوق بشر ارتباط خود با «تمام اعضای جامعه» را اعلام می‌کند، خواستار حمایت «جامعه و دولت» از خانواده می‌شود، اذعان می‌کند که همه، در مقام اعضای جامعه، حق دارند از تأمین اجتماعی برخوردار باشند، بر «وظایف همه نسبت به اجتماع» تأکید می‌کند و محدودیت در زمینه حقوق را فقط تا جایی در نظر می‌گیرد که با «ضرورت‌های موجه اخلاقیات، نظم عمومی و رفاه همگانی در جامعه دموکراتیک» سازگاری داشته باشند.

در حالی که قانون حقوق بشر مبتنی بر وجود دولت کارآمد و خیرخواه است، حامیان خصوصی‌سازی دولت را بی‌کفایت و مغرض می‌پندارند، اما بخش خصوصی را کارآمد و به‌لحاظ اجتماعی مسئولیت‌پذیر می‌دانند. اجتماع حقوق بشری لازم است بر دلایل متعددی تأکید داشته باشد که می‌گویند دولت برای انجام مسئولیت‌های اجتماع بهترین جایگاه را دارد. این دلایل عبارت‌اند از: دولت متعهد است از برابری واقعی حمایت کند، می‌تواند قوانینی را اختیار کند که طی فرایند مشاوره و بازخورد عادلانه و منصفانه شده‌اند، از سیستم‌های نظارت و موازنه که برای جلوگیری از تصرف توسط گروهی خاص طراحی شده‌اند استقبال می‌کند، از سود مالی شخصی مدیران جلوگیری می‌کند و در مقابل سوءاستفاده‌های ادعا شده از حقوق بشر پاسخ‌گو است. در رژیم خصوصی‌سازی این ملاحظات اغلب با تنها معیار بازدهی اقتصادی جایگزین می‌شوند؛ مفهومی که احتمالاً نمی‌تواند توصیف‌گر طیف اهداف کسانی باشد که باید از مصلحت عمومی حمایت کنند و برای تحقق این اهداف تلاش کنند.

پ. مشروعیت بخشی دوباره به مالیات

از دهه ۱۹۸۰، نئولیبرال‌ها برای سلب مشروعیت مالیات تلاش‌های موفقیت‌آمیز بسیاری کرده‌اند.

۱- مراجعه شود به ساموئل بریتان، «حق با تاچر بود: جامعه‌ای وجود ندارد»، فاینشال تایمز، ۱۸ آوریل ۲۰۱۳، قابل دسترس در www.ft.com/content/d1387b70-a5d5-11e2-9b7f-00144feabd0

ظهور خصوصی‌سازی این فشار و حمله را تقویت کرده است. وقتی شرکت‌ها قدرت سیاسی بیشتری می‌یابند، برای کاهش نرخ مالیات صنفی، افزایش امتیازها یا معافیت‌های مالیاتی و عریض‌تر کردن راه‌های گریز فشار بیشتری وارد می‌کنند تا بتوانند راحت‌تر از پرداخت مالیات خودداری کنند. این اقدامات در عوض اطمینان می‌دهند که دولت‌ها بودجه کافی ندارند و امکانات‌شان برای ارائه خدمات دولتی، کنترل، نظارت، اصلاح و در صورت لزوم، تکمیل فعالیت‌های بخش خصوصی در رابطه با مصلحت عمومی بسیار محدود است.

گروه‌های حقوق بشری لازم است بر پیامدهای وحشتناک محروم کردن دولت‌ها از منابع درآمدی، نه صرفاً از لحاظ نابرابری، بلکه در کل از حیث حقوق بشر تأکید کنند. همچنین لازم است به نفع رژیم مالی متوازن و بالنده برای کل جامعه دلایلی مطرح کنند.^۱

ت. باز یافتن جایگاه اخلاقی برتر

از بازی روزگار، جایگاه اخلاقی برتر زبان حقوق خیلی اوقات در مقابل خصوصی‌سازان عقب‌نشینی می‌کند. جایی که طرفداران حقوق بشر اغلب از مطالبه حقوق انسان‌ها نسبت به بهداشت، آب یا دسترسی برابر به عدالت پرهیز می‌کنند تا مبدا چین‌زبان و بیانی محافظه‌کاران را بیزار کند، حامیان خصوصی‌سازی بی‌هدف به زبان آزادی، حق مالکیت، استقلال و منزلت متوسل می‌شوند، گرچه اغلب با شیوه‌هایی که به کلی با معیارهای توافق‌شده بین‌المللی حقوق بشر مغایرت دارند. حتی امروز با خصوصی‌سازی ظاهراً بهتر می‌توان به «قرارداد اجتماعی» دست یافت.^۲

به‌جای کنار گذاشتن زبان حقوقی در پاسخ به خصوصی‌سازی، لازم است گفتمان و محتوای حقوق به کارزار اصلی تبدیل شود. جوامعی که دائماً اعلام می‌کند که حقوق بشر انتقال‌ناپذیر است، نمی‌توانند اجازه دهند خصوصی‌سازی آنها را بی‌تفاوت کند.

ث. تنظیم مجدد حالت پیش‌فرض

چالش بلندمدت‌تر، که بازیگران حقوق بشر قطعاً نمی‌توانند به‌تنهایی در آن توفیق یابند، تغییر پیش‌فرضی است که امروز به کلی مورد قبول بازیگرانی چون بانک جهانی است؛ اینکه خصوصی‌سازی موقعیتی پیش‌فرض است و بخش دولتی به‌مثابه بازیگری ایفای نقش می‌کند و کارهایی انجام می‌دهد که هیچ کس دیگری نمی‌تواند و نمی‌خواهد انجام دهد. گروه‌های حقوق بشری لازم است به شکل نظام‌مند به پیامدهای خصوصی‌سازی بپردازند و موقعیت‌هایی را که پیامد خصوصی‌سازی نقض حقوق

۱- مراجعه شود به نیکلاس لوسیبانی و دیگران، ارزیابی ریاضت: نظارت بر تأثیرات حقوق بشری ادغام مالی (مرکز حقوق اجتماعی و اقتصادی، ۲۰۱۸).

۲- مراجعه شود به کمیسیون تجارت و توسعه پایدار، کسب‌وکار بهتر، دنیای بهتر، ص ۸۲.

بشر بوده است مستند و آشکار کنند. چالش اصلی حمایت از معیارهای حقوق بشر است نه فقط پرداختن به این سؤال که بازیگران دولتی عملکرد بهتری داشته‌اند یا بازیگران خصوصی.

ج. تضمین مرکزیت حقوق بشر در چارچوب خصوصی‌سازی

در حال حاضر، معیارهای حقوق بشر یا به کلی در چارچوب‌های حاکم بر خصوصی‌سازی غایب هستند یا نقش حاشیه‌ای دارند. این وضعیت حساب‌شده است نه تصادفی و این فرض را تقویت می‌کند که خصوصی‌سازی هرگاه دقیقاً باهدف اجتناب از محدودیت‌هایی انجام می‌شود که رعایت حقوق بشر به شکلی اعمال می‌کند. حتی اگر این چنین نباشد، واقعیت حاصل این است که بخش بزرگی از حیات همگانی بیش از پیش عاری از حمایت‌های حقوق بشری است.

چ. تجسم دوباره پاسخ‌گویی نسبت به حقوق بشر

پاسخ‌گویی محور اصلی حقوق بشر است، اما خصوصی‌سازی سازوکارهای فعلی را بیش از پیش بی‌اهمیت کرده است. شورای حقوق بشر، سیستم رویه‌های ویژه^۱، نهادهای حقوق بشری^۲ و بررسی دوره‌ای و جهانی^۳ در تضمین پاسخ‌گویی هدفمند نهادهای خصوصی‌شده اختلالی وارد نکرده‌اند. این نهادها به‌ندرت با گروه‌های حقوق بشری بین‌المللی در خصوص موارد ادعایی نقض حقوق بشر به گفت‌وگوی سازنده می‌پردازند. در عوض، تا اندازه‌ای از مصنوعیتی که بسیاری از دولت‌ها ممکن است برخوردار باشند بهره می‌برند.

تلاش‌ها برای ایجاد چارچوب قانونی هدفمند برای نظارت بر رویه‌های صنفی حقوق بشری تاکنون بی‌نتیجه بوده است و چشم‌انداز آینده آن دلگرم‌کننده نیست. بنابراین چالش اصلی بررسی روش‌هایی برای اصلاح و سازگار کردن سازوکارهای فعلی است. لازم است ائتلاف‌های جدیدی شکل بگیرد، روش‌های جدیدی ایجاد شود و نقاط فشار جدید شناسایی شود. گروه‌های ناظر صنفی ضعیف ملی، که اغلب مجذوب منافع می‌شوند که وظیفه دارند بر آنها نظارت کنند، جایگزین مناسبی برای عدم وابستگی و بی‌طرفی نظارت‌های حقوق بشری نیستند. لازم است نهادهای حقوق بشری ملی و منطقه‌ای به‌ویژه به جست‌وجوی رویکردهای خلاقانه بپردازند.

پاسخ‌گویی ناکافی بخش دولتی به تسهیل ظهور خصوصی‌سازی کمک کرد، اما به محض بهبود چشمگیر خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورها، نهادهای مربوط از منابع محروم می‌شوند. این مسئله به نوبه خود برخی تدابیر طرفداران خصوصی‌سازی برای بهبود تأثیر آن را تضعیف می‌کند، زیرا اغلب

1- Special procedures system
2- Treaty bodies
3- Universal Periodic Review

یا وجود یک چارچوب نظارتی مشتاق و صاحب اختیار تحت حمایت دولت یا کارکرد بازار بسیار رقابتی را مسلم می‌گیرند، اما خیلی اوقات شرایط وقوع خصوصی‌سازی عملاً مانع تحقق یکی از این دو شرط می‌شود. حتی کمک‌های رسمی توسعه‌ای^۱ که همچنان مورد انتقاد است، به جای آنکه برای تقویت بخش دولتی استفاده شود، به بخش خصوصی هدایت می‌شود، و درنهایت هیچ جایگزینی برای آنها وجود ندارد که رعایت حقوق بشر را بهبود ببخشد.

یکی از کنایه‌های حمایت از مشارکت‌های دولتی-خصوصی این است که بیشتر حامیان این‌گونه مشارکت‌ها دست کم به‌ظاهر از ضرورت وجود ظرفیت نهادی داخلی بالا برای ایجاد، مدیریت و ارزیابی مشارکت‌های دولتی-خصوصی در کشورهای سهیم حمایت می‌کنند، اما این دقیقاً همان ظرفیتی است که کشورها اغلب در چنین موقعیت‌هایی فاقد آن هستند.

بخش ۹. نتایج و پیشنهادها

هدف سیاست‌های اقتصادی نئولیبرال کاهش نقش دولت به‌ویژه از طریق خصوصی‌سازی بوده است. این دستور کار در سال‌های اخیر موفقیت‌های چشمگیری داشته است و بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، اعضای سازمان ملل و بخش خصوصی همچنان جسورانه از آن حمایت می‌کنند. در منطق خصوصی‌سازی هر چیزی را می‌توان خصوصی کرد و هیچ محدودیتی وجود ندارند و کالاهای دولتی از حمایت اجتماعی و خدمات رفاهی تا مدارس، نظام بازنشستگی، پارک‌ها و کتابخانه‌ها و سیاست‌گذاری، نظام قضایی جزایی و بخش نظامی، همگی هدف بوده‌اند.

خصوصی‌سازی مبتنی بر فرض‌هایی است که اساساً با فرض‌های زیربنای رعایت حقوق بشر نظیر شأن و برابری تفاوت دارد. هدف اصلی سود است و ملاحظاتی مانند برابری و عدم تبعیض به ناچار نادید گرفته می‌شوند، محدودیت‌های نظارتی و غیرنظارتی را مانع کارایی می‌دانند و پاسخ‌گویی، در بهترین حالت، با نتایج اقتصادی مغایرت دارد. دارندگان حق به ارباب رجوع تبدیل می‌شوند و اقشار فقیر، نیازمند و رنج‌کشیده به حاشیه رانده می‌شوند. مهربانی، دلسوزی، تعامل اجتماعی، وحدت و همبستگی مفاهیمی بیگانه هستند که به جای دیگری تعلق دارند. با آنکه جامعه مدنی نقش مهمی برای ایفا کردن دارد، نمی‌تواند مسئولیت را به‌تنهایی به دوش بکشد، بدون اینکه قدرت و منابع کافی داشته باشد. جایگزینی برای بخش دولتی وجود ندارد که با هماهنگ کردن برنامه‌ها و سیاست‌ها، رعایت حقوق بشر را تضمین کند. با این حال، خصوصی‌سازی کارایی بخش دولتی را مستقیماً تضعیف می‌کند و وجوه دولتی را به سمت یارانه‌ها و امتیازهای مالیاتی برای بازیگران صنفی هدایت می‌کند. پیامدهای حقوق بشری به‌شدت منفی هستند. استانداردهای حقوق بشر به‌ندرت در توافق‌های

خصوصی سازی لحاظ می‌شوند. این استانداردها، در دستورالعمل‌های حاکم بر فرایندها و نتایج به شکل نظام‌مندی غایب هستند. با کمی استثنا، نهادهای خصوصی شده به ندرت مسئول قلمداد می‌شوند و ادارات دولتی و نیمه-دولتی که مسئولیت چنین وظایفی را به عهده دارند، یا فاقد بودجه کافی هستند یا توسط صنعت مربوط تصرف می‌شوند. در حالی که شواهد موجود و فرض‌های بنیادی خصوصی سازی؛ هر دو، نشان‌دهنده تأثیرات منفی خصوصی سازی بر زندگی و حقوق اقشار کم‌درآمد یا فقیر است، واقعیت قابل‌پیش‌بینی این است که هیچ مطالعه جامعی انجام نشده است و اطلاعات مربوط اغلب جمع‌آوری نمی‌شود. در بررسی ده-ساله درباره مشارکت‌های دولتی-خصوصی تحت حمایت بانک جهانی معلوم شد که این پروژه‌ها «در دستیابی به نتایج توسعه‌ای مورد نظر خود عمدتاً موفق بوده‌اند، اما درباره تأثیر آنها بر اقشار فقیر و ارائه خدمات و دسترسی به آنها هیچ اطلاعاتی وجود ندارد». به عبارت دیگر، عملکرد تجاری به دقت دنبال می‌شود، اما در زمینه تأثیر پروژه‌ها بر حقوق و زندگی اقشار فقیر به ندرت پژوهشی صورت می‌گیرد.^۱

در مقابل تقاضاهای درونی یا بیرونی برای «ادغام مالی» (ریاضت)، دولت‌ها از ارائه خدمات مستقیم عقب‌نشینی می‌کنند، کسری‌های کوتاه-مدت را با سودهای باد آورده حاصل از فروش دارایی‌های دولتی تاخت می‌زنند و بدهی‌های مالی مخفی را برای نسل آینده افزایش می‌دهند. فرصت خلاصی از مسئولیت به جای انجام آن وسوسه‌انگیز است. گرچه اغلب گفته می‌شود که رژیم نظارتی کاملاً سازگار با حقوق بشر را می‌توان به بخش خصوصی انتقال داد، اما همان‌طور که در گزارش حاضر استدلال شد این تناقض‌گویی است.

اغلب به نظر می‌رسد که اجتماع حقوق بشری خصوصی سازی را کمی بیش از تغییر پرسنل و یونیفورم‌ها می‌پندارد و اینکه تعهدات بخش دولتی و پاسخ‌گویی را، در صورتی که شروط مربوط به قدر کافی مشروح و الزام‌آور باشند، می‌توان تا سطح مشابهی حفظ کرد، اما این پنداشت عمیقاً اشتباه است، چرا که انگیزه‌های دخیل در فرایند و نیز بی‌میلی ذاتی بخش خصوصی به پذیرش تعهدات حقوق بشری، ناتوانی دولت‌های تقلیل‌یافته در انجام نظارت هدفمند، دشواری نظارت بر ارائه‌دهندگان مختلف خدمات خصوصی، حذف بسیاری از تصمیمات اقتصادی از حوزه رقابت دموکراتیک و پیامدهای پردامنه قدرت بخشی به بازیگران صنفی انتفاعی در آنچه قلمرو دولتی محسوب می‌شد را نادیده می‌گیرد.

خصوصی سازی با نادیده گرفتن نقش دولت‌ها در تصمیم‌گیری درباره تخصیص کالاها و خدمات دولتی، دموکراسی را نیز تضعیف می‌کند و انگیزه شهروندان برای شرکت در انتخابات را حتی کمتر

۱- مراجعه شود به بانک جهانی، حمایت گروهی بانک جهانی از مشارکت‌های دولتی-خصوصی: درس‌های از تجربه کشورهای مراجع، سال مالی ۲۰۰۲-۲۰۱۲ (واشنگتن دی سی، ۲۰۱۵)، ص. xiv

می‌کند. تمایل به بسیج‌زدائی سیاسی، که به‌ویژه بر افراد کم‌درآمد تأثیرگذار است، در سال‌های اخیر در بسیاری از کشورها بروز کرده است و سیاست‌های ریاضتی، که با خصوصی‌سازی ارتباط تنگاتنگ دارند، زمین حاصل‌خیزی برای ظهور سیاست‌مداران عوام‌زده و ضد حقوق بشر به وجود آورده‌اند.

خصوصی‌سازی در نظریه نه خوب است نه بد، اما روش‌های معمول خصوصی‌سازی در دهه‌های اخیر و انگیزه‌های ایدئولوژیکی دخیل در وقوع بسیاری از آنها واکنش‌های مختلف اجتماع حقوق بشری را ایجاد می‌کند. افزون بر راهبرد بلند-مدتی که شرح آن در بالا گذشت، اقدامات زیر نیز باید انجام شود:

◆ تأکید بر اینکه بازیگران دولتی و خصوصی دخیل در خصوصی‌سازی استانداردهای مناسبی در نظر گیرند تا اطمینان حاصل شود که اطلاعات مربوط به تأثیرات حقوق بشری گردآوری و منتشر می‌شود و ملاحظات رازداری به‌شدت اعمال می‌شود.

◆ انجام پژوهش‌های نظام‌مند در زمینه تأثیر خصوصی‌سازی بر حقوق بشر در زمینه‌های خاص و بر اجتماعات فقیر و محروم.

◆ تأکید بر اینکه در تدارک برای خصوصی‌سازی کالاهای دولتی به تبعات حقوق بشری توجه خاصی شود

◆ بررسی روش‌های جدیدی که نهادهای حقوق بشری، رویه‌های ویژه، سازوکارهای منطقه‌ای و نهادهای ملی بتوانند با آنها دولت‌ها و بازیگران خصوصی را در زمینه مسئولیت‌پذیر پاسخ‌گو کنند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی