ادامه از صفحه اول

استان‌های ایرانی که نامشان به سرقت می‌رود

در دهه ۷۰ که با فروپاشی شوروی و استقلال جماهیر آن مواجه بودیم، یک بار دیگر مسئله نام آذربایجان پیش‌روی ایران قرار گرفت. جمهوری آذربایجان در مرداد ۱۳۷۰ اعلام موجودیت کرد و ایران در دی ماه همان سال با چند ماه تأخیر، آن را به رسمیت شناخت. وزارت امور خارجه ایران چند ماه فرصت داشت تا درباره شناسایی یک کشور جدید که همنام با یکی از استان‌های ایران بود، تأمل کند.

در تجربه‌های همزمان، این مشکل برای یوتان پس از فروپاشی یوگسلاوی تکرار شد. یوتان در سال ۱۹۹۱ به انتخاب نام جمهوری مقدونیه در بالکان اعتراض کرد؛ زیرا یکی از استان‌های غربی این کشور، مقدونیه نام داشت و یوتان درابن‌باره حق تقدم را متعلق به خود می‌دانست. حکومت آتن دراین‌خصوص تقریبا هیچ امتیاز مهمی به مقدونیه نداد و اکنون سال‌هاست که مقدونیه با چالش مهمی درباره نام ملی کشور روبه‌روست. فعلا نام «جمهوری یوگسلاویای مقدونیه» در مجامع بین‌المللی و به اصرار یوتان رواج دارد. اما خواست یوتان تغییر کامل این نام است و تاکنون مشکلات زیادی برای مقدونیه برای حضور در سازمان‌های بین‌المللی ایجاد شده است.

کدورت بین یوتان و جمهوری مقدونیه، یک کدورت زودگذر نبوده است: شاهد این ادعا نیز نقش یونان در ممانعت از ورود مقدونیه به اتحادیه اروپا و تانو است تا جایی که حتی سازمان ملل نیز در ارجاعات خود از مقدونیه به‌عنوان کشور کوچکی از یوگسلاوی سابق یاد می‌کند.

امروز پس از قریب به ربع‌قرن مشاجره و منازعه، نخست‌وزیر مقدونیه «نیکولا کوروبکی» به بحث پیرامون تغییر نام رغبت نشان داده است: چنان‌که کوروبکی به کاردین گفته است: ما آمده‌ایم تا گفت‌وگو با آتنه (یونان) را آغاز کنیم و راه‌حل‌هایی بیابیم.

مقدونیه نام خود را پس از جدایی از یوگسلاوی سابق در سال ۱۹۹۱ میلادی انتخاب کرد. گذشته از نام، یونان شکایت‌هایی مبنی بر تلاش و تمایل مقدونیه در سرقت، جعل و تحریف تاریخ همسایه یونان علیه این کشور ارائه داده است.

بنا بر ادعاهای یونان، مقدونیه‌ای‌ها به مصادره سرقت نمادهای فرهنگی یونانی به نفع خود متهم هستند. که از جمله آنها می‌توان به استفاده از نماد خورشید یونانی در پرچم مقدونیه و نامیدن فرودگاه اصلی مقدونیه در اسکوپیه (پایتخت) به نام اسکندر کبیر اشاره کرد.

مشکلات یونان و مقدونیه دقیقا از جنس همان مشکلی است که ایران با جمهوری کوچک شمال خود به مرکزیت باکو دارد. با این تفاوت که دولت یونان از همان ابتدا مبادی حقوقی و بین‌المللی را برای طرح دعوی انتخاب کرد و توانست حقانیت خود را با پافشاری بر اصول ثابت کند اما ایران در سرایی قدم گذاشت که بیش از واقعیت به امیدهای هم‌آلود متکی بود.

اقلیم جمال عراق: شناسایی مشروط یا شناسایی دوفاکتو

امروز موضوع تأسیس یک کشور جدید در شمال عراق به نام «کوردستان»، از موضوعات داغ بین‌المللی است. این کشور فرضی در همسایگی غرب ایران و همجوار با «استان کوردستان» ایران است. باید منتظر تأسیس کشورهایی در همسایگی، به نام استان‌های کشور ماند؟

شهروندان ایرانی در استان‌های مرزی هنگامی که در یک روز اقتایی، از دولت میدل می‌شوند، متوجه می‌شوند یک دولت به نام استان آنها در همسایگی‌شان ظهور کرده است با پاسپورت‌ها و شناسه‌هایی به نام آنها نیست و در مراجع بین‌المللی مهر می‌شود. همین عده‌ای به‌درستی این امر را ناشی از گسترش حوزه تمدنی ایران در بیرون از مرزها بدانند. اما سیاست بین‌الملل اصولا بوسیله قانون را اجرا کرده است. تابا تمام قدرت خود بر شرکت و سرمایه را محفوظ نگاه داشته است. تالنا مسئولیت قوانین او در شرکت بسیار کاهش یافته و جابسا اصلا مسئولیت قانونی نداشته باشد. رابعا بخش اعظم با همه قدرت و سرمایه واقعی خود را از چشم دیگران، مانند بستانکاران و... پنهان نگه داشته است. گاه نیز می‌شود آن قدر صاحب عنوان یا صاحب سمت، در شرکت قدرت عملیاتی یافته و جدا و مستقل از اقمار کیاهای در شرکت را به‌نفع خود پیش می‌برد.

این روش بسیار متداول است و در فعالیت‌های مختلف اقتصادی و تجاری اشخاص به کار می‌رود. از نظر حقوقی، در این شیوه قانون اجرا شده است. ولی از منظر جامعه‌شناسی حقوقی، چیزی که واقعا محقق شده، متضاد با چیزی است که در نظم حقوقی مندرج در قانون تجارت و حقوق تجارت مورد نظر بوده است. شرکت سهامی خاص، شرکتی است که با مشارکت چند نفر و تشریک و تجمیع سرمایه آنها از اعتبار و صحت عمل بیشتری برخوردار بوده و در نظم حقوقی اقتصادی کشور نقش مؤثری دارد. به‌همین‌دلیل است که معمولا سطف مبالغ وام‌های تجاری و صنعتی بانک‌ها به شرکت‌های سهامی خاص داشته باشند. اشخاص حقیقی است. اما در مدلی که گفته شد، اصلا چیزی به نام تشریک و تجمیع سرمایه و مشارکت صاحبان سرمایه اتفاق نمی‌افتد. همه‌چیز مجدد به همان فرد است که فقط «صورت» سهامی خاص گرفته است. در این مدل نازکترین پوشش قانون، فقط برای ظاهرسازی باقی مانده و جوهر و محتوای قانون و نظم حقوقی به کنار گذاشته شده است. آنچه در این موارد اتفاق می‌افتد، چیزی نیست که هدف قانون‌گذار بوده است. قانون‌گذار چیزی غلط و اشخاص کار دیگری کرده‌اند.

رفتار اقتصادی و تجاری دول در امور مختلف صنعت و معدن، مانند و بیمه، صادرات و واردات و دیگر رشته‌های تجاری، بسیار به همین شیوه‌ای که مردمان عادی در تشکیل شرکت سهامی خاص عمل می‌کنند، شباهت داشته و تابع همان الگوست. به عبارت دیگر، تعداد برشمراری از شرکت‌ها و سازمان‌هایی که در امور اقتصادی فعالیت می‌کنند، وجود دارد که اگرچه در شکل حقوقی خود نامی از دولت ندارند، ولی عملا و در واقعیت امر همه‌چیز آنها، از سرمایه تا اختیارات عملی مدیریتی، به شکلی متعلق به دولت است. در حساب‌ها و قراردادها، دریافت و پرداخت‌ها و تجارت خارجی دیگر، چیزی به نام دولت ثبت نمی‌شود. ولی همه عرصه‌های مختلف شرکت تحت اقتدار و انقیاد دولت و سازمان‌های حکومتی شکل می‌گیرد. این همان الگویی است که اشخاص عادی آن از استفاده می‌کنند. با این تفاوت که مقیاس فعالیت اشخاص عادی کوچک است و سرمایه‌ای که به کار می‌اندازند متعلق به خودشان است اما مقیاس فعالیت سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی که در ظاهر حقوقی‌اند و در باطن تحت انقیاد و اقتدار دول هستند، بسیار بزرگ و بعضا عظیم است و نیز سرمایه‌ای که به آن کار می‌کنند، مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به مردم است و سرما یا عملا در زمره اموال عمومی است.

این همان محیط حقوقی اصلی است که در آن بسیاری از وقایع پولی و اقتصادی و تجاری رخ داده و از نظام‌ها و مقررات دولتی دور و به‌ویژه از چشم افکار عمومی پنهان است.

کامبیز نوروزی

افشای چند قبض حقوقی مدیران ارشد دولتی بحث‌های پردامنه‌ای را برانگیخته است. عده‌ای می‌اند این قبض‌های حقوقی استثنایی‌اند یا یوان‌ها برگشت داده شده‌اند. برخی دیگر برآنند تعداد مدیرانی که دریافت‌های نجومی دارند، بسیار بیش از اینهاست. اما هرچه باشد، این موضوع را می‌توان فراتر از مناقشه‌های سیاسی، فرصتی جیحنه و مدخلی مناسب برای طرح مسئله‌ای مهم و حیاتی قرار داد که شناخت و حل آن بسرای منافع ملت، نظام و دولت ضرورت و فوری است. بررسی و تحلیل آنچه در این ایام درباره حقوق مدیران ارشد دولتی مورد بحث و مباحثه با مناقشه است، بیش از هرچیز، شناخت محیط عملکردی مدیران ارشد ضروری است. آیا فقط باید به مسئله میزان حقوق دریافتی این گروه توجه شود یا موضوعی فراتر در میان است؟ آیا موضوع فقط به شخص مدیران مرتبط است و در همان سطح محدود می‌شود؟ نقش و تأثیر فضای کسب‌وکار آنها چیست و چقدر است؟ چه نوع سازمان‌ها و دستگاه‌ها و مؤسساتی کانون‌های اصلی شکل‌گیری گروهی از مدیران ارشد است که می‌توان بر آنها عنوان طبقه ممتاز گذاشت؟ ماهیت حقوقی این سازمان‌ها چیست و دولت و دیگر دستگاه‌های عمومی از گذشته چه سهمی در آنها داشته‌اند؟ محیط حقوقی حاکم بر این مؤسسه‌ها و این طبقه ممتاز چه ویژگی‌هایی دارد و چگونه شکل گرفته است؟ از حیث جامعه‌شناسی حقوقی، قوانین حاکم بر این مؤسسه‌ها به چه سرنوشتی دچار شده و چه کارکردی داشته‌اند؟ عمق و ابعاد ماجرا چقدر است؟

اجاره دهید با کمی حوصله یک مثال را مدخل بحث قرار دهیم. در ایران طبق قوانین تجارت، برای تشکیل یک شرکت سهامی خاص، حضور حداقل سه سهام‌دار در ترکیب شرکت ضروری است. از سوی دیگر، بسیاری افراد وجود دارند که مایل نیستند به صورت شخص حقیقی و یک‌نفره فعالیت کنند و می‌خواهند شرکت سهامی خاص داشته باشند. اشخاص حقیقی است. اما در مدلی که گفته شد، اصلا چیزی به نام تشریک و تجمیع سرمایه و مشارکت صاحبان سرمایه اتفاق نمی‌افتد. همه‌چیز مجدد به همان فرد است که فقط «صورت» سهامی خاص گرفته است. در این مدل نازکترین پوشش قانون، فقط برای ظاهرسازی باقی مانده و جوهر و محتوای قانون و نظم حقوقی به کنار گذاشته شده است. آنچه در این موارد اتفاق می‌افتد، چیزی نیست که هدف قانون‌گذار بوده است. قانون‌گذار چیزی گفته و اشخاص کار دیگری کرده‌اند.

این‌گونه شرکت‌ها که با ساختار سازمانی منحصربه‌فرد حاکم بر آنها و با «پیچیدگی‌های تصنعی و نبود شفافیت در مدیران مالکیت و اقتدار و مقررات مالی دولتی» مواجه‌اند، موجب شده تا علاوه بر «استفاده از منابع مالی دولت» و «عدم التزام به تبعیت از قوانین و مقررات مالی دولت» در نحوه برداخت‌ها و اخذ هزینه‌ها، خارج از حیطه نظارت دولت فعالیت کنند

دولت متمرکز و تقریبا از همان طریق توزیع می‌شود و بالاخره ششمین قدرت، قدرت «ارتباطات درونی» است که حاصل نیز جمع قدرت قبلی است. قدرت ارتباطات درونی به‌نمونه روابطی است که بین افراد و بخش‌های مختلف قدرت شکل گرفته و در آن مرادوها و تبادل منافع صورت می‌گیرد.

بسیاری از دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های لایه‌ها که به‌موجب قانون تشکیل شده و عهده‌دار بخشی از وظایف عمومی‌اند. صرف‌نظر از کیفیت عملکرد، به دلیل وجود انواع سازمان‌های نظارتی و تا حدی غیرقابل پوشش، چندان قادر نیستند خیلی از کارها را راسا انجام دهند. مثلا در همین بحث میزان حقوق دریافتی، بعید است وزیر، معاون وزیر، شهردار و معاون شهرداری یا استاندار و معاون استانداری باشد که بیش از مبالغ موضوع قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری از وزارتخانه یا سازمان (مثلا شهرداری یا سازمان‌های غیرکشوری) متبوع دریافت کند. سه نمونه مهم از فیش‌های حقوقی افشاشده مربوط به سه دستگاه بوده است که هر سه دارای شخصیت مستقل حقوقی بوده‌اند (بانک رفاه و بیمه مرکزی). همچنین بعید است در عقد قراردادهایی که قانونا تابع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فاقد صلاحیت پیمانکاری یا مشاوره است یا بک پست سازمانی به کسی واگذار شود که قانونا احراز این سمت مستلزم شرایط معینی مانند تحصیلات خاص سوابق شغلی معین و مانند اینهاست و آن شخص قادر فاقد این شرایط باشد. این قبیل امور ممکن است در وزارتخانه‌ها و واحدهای استانی رخ دهند، ولی چندان فراگیر نبوده و کشف آنها نیز دشوار نیست. نقش و اثرگذاری آنها در بنگاه‌ها، خواسته یا ناخواسته، از طرق دیگری است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد از ۲۷۱ شرکت زیرمجموعه چهار شرکت مادرتخصصی وزارت نیرو، رسیدها فقط ۷۰ شرکت «دولتی» محسوب شده و مابقی عملا در قالب شرکت‌های غیردولتی فعالیت می‌کنند. این در حالی است که در موارد‌ی هیچ سهام‌دار بخش خصوصی در این شرکت‌ها وجود نداشته و کیفیت سرمایه‌گذاری آن از «کسب صورتی سازمانده‌ی شده‌اند». شامل تعدادی دیگر از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو بوده که متقابلا سهام‌دار یکدیگر شده‌اند.

در نگاه اول، کمتر از ۵۰ درصد سهام هر شرکت متعلق به وزارت نیرو است، ولی درواقع مالکیت وزارت نیرو در این گونه شرکت‌ها بیش از ۹۰ درصد بوده و به‌این‌ترتیب مابقیه اعتبارا دولت مالک غالب سهام آنها است... این‌گونه شرکت‌ها که با ساختار سازمانی منحصربه‌فرد حاکم بر آنها و با «پیچیدگی‌های تصنعی و نبود شفافیت در مدیران مالکیت سهام دولت» بعلط «غیردولتی» تلقی می‌شوند، موجب شده تا علاوه بر «استفاده از منابع مالی دولت» و «عدم التزام به تبعیت از قوانین و مقررات مالی شرکت‌های دولتی» در نحوه برداخت‌ها و اخذ هزینه‌ها، خارج از حیطه نظارت دولت فعالیت کنند.

در مدت کمتر از چهار سال، چهار شرکت اصلی و بزرگ، در چندین لایه و به شکل خصوصی‌ها به ۲۷۱ شرکت «دولتی» مبدل شدند. این اتفاق در اندکی با ابعاد کمّی این عدد، از حیث قدرت ایجاد طبقه ممتاز آشنا شویم. یک محاسبه ساده کافی است. معمولا تعداد اعضای هیات‌های مدیره بین سه تا پنج نفر است. با احتساب احتمال تکراری بودن اعضا، با احتساب چهار نفر برای هر هیات‌مدیره تعداد اعضای هیات‌های مدیره این ۲۷۱ شرکت در سال گرانی (۱۳۸۵) دست‌کم‌ا هزار و ۸ نفر برآورد می‌شود. همچنین به تعداد شرکت‌ها، ۲۷۱ مدیرعامل بر کرسی این شرکت‌ها قرار داشتند. این عدد شرکت‌ها همچون بخش‌های مختلف پروژه‌های گرانقیمت و استراتژیک وزارت نیرو بوده‌اند، روشن است این تعداد هزارو ۷۰۰ نفره، به‌عنوان سهام‌دار اقلیت، شرکت‌های «ب» و «ج» را نیز برخوردار می‌شوند. علاوه بر این، بودجه‌های قابل‌توجهی که برای انجام پروژه‌ها، کارها و نیز اختیاراتی که برای عقد انواع قراردادها در اختیار این گروه مدیریتی قرار می‌گیرد، سرچشمه افسانه‌ها و امتیازات وسیعی است. (این توضیح لازم می‌گیرد. اما آنچه این براورد و تحلیل فقط ناظر به اطلاعات سال ۱۳۸۵ گزارش سازمان بازرسی کل کشور و برای همان دوره است. به‌روزشدن این براورد مستلزم بازشماری دوباره دقیق شرکت‌های وزارت نیروست).

در اینجا ابعاد بحث بر سر وقوع جرم یا تخلف در این مجموعه‌ها نیست. مدل سازمانی و آثار کیرتوتاپلیز آن به کوتاهی است که حتی با رعایت همه قوانین و مقررات و بدون هر نوع تخطی از ضوابط و دستورالعمل‌ها، اقتداری کمپانیه برای مدیران ارشد این محیط حقوقی ایجاد می‌کند: همان محیطی است که در آن ساختن بروکراتیک و تکنوکراتیک که متصل به وزارت نیرو است بسیاری از وزارت قانونی و سازوکارهای کنترلی آن کاملا با تقریبا آسان است. شکل گرفته و به‌سرعت بزرگ می‌شود و قدرت می‌گیرد. این قدرت بسیار فراتر از یک قدرت سیاسی است. زیرا متکی به منابع سرشار و برتر وزارت نیرو و عمومی نیز است. شاید به‌همین‌دلیل بوده که با وجود تغییرات سیاسی و آمدوشد جریان‌های سیاسی متفاوت در ۲۵ سال اخیر، این ساخت در روندی کم‌وبیش یکنواخت به رشد و توسعه قدرت خویش ادامه داده است.

ساختار رسمی بروکراتیک و تکنوکراتیک دولت و سازمان‌های عمومی غیردولتی و سایر دستگاه‌های عمومی، به دلیل وجود چرخی نظارت اگرچه نمی‌تواند مستقیما در جابه‌جایی سرمایه‌ها و منابع عمل کند، اما برای رسیدن به این هدفمند مسیری را می‌رود که بیش‌تر در آن مثال ابتدایی گفتیم. تشکیل انبوهی از شرکت‌ها، سازمان‌ها و بنگاه‌های اقتصادی که در بسیاری از آنها اگرچه نامی از دولت و سازمان‌های عمومی دیده نمی‌شود، ولی به شکل لایه‌ای، مستقیم یا غیرمستقیم تحت انقیاد و اقتدار کامل دولت یا سازمان‌های عمومی‌اند و از تعداد آنها، اگرچه آمار دقیقی در دست نیست، ولی بالغ بر صدها کشف مطبع و پرقدرت است... از این‌طرف، مینا و مهاب‌اند... تا بنک رفاه، بانک شهر، شرکت‌های بزرگ بنادر و شرکت‌های بزرگ بنادر و شرکت‌های بزرگ بنادر و