



تبیین ملاحظات نهادی خصوصی سازی شرکت های دولتی در اقتصاد ایران

سعید نایب*

چکیده:

مالکیت دولت‌ها بر بنگاه‌های اقتصادی پیش از آنکه نتیجه سلیقه‌های سیاست‌گذاری برخی دوره‌ها باشد، نتیجه برآیند تعاملات نیروهای اجتماعی و اقتصادی است که ریشه در عوامل مختلفی دارد. تبیین این تعاملات موجب ایجاد رهیافت‌های نظری مختلفی گردیده که یکی از این رویکردها نظریه نهادگرایی جدید می‌باشد. این مقاله در پی آن است که با استفاده از یک تبیین نهادی به عوامل مهم مؤثر بر شکل‌گیری شرکت‌های دولتی بپردازد. بر این اساس هرگونه کاهش نقش دولت در حوزه بنگاهداری مستلزم رفع دلایل وجودی آنها و موانع حضور بخش خصوصی می‌باشد. در این زمینه توجه به ماتریس نهادی شکل دهنده ساختار مالکیت و رقابت که متشکل از نهادهای بازار، دولت، نهاد قضایی و نهادهای فناوری است، ضروری است. این موضوعاتی است که می‌بایست در جهت‌گیری لایحه اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴ نیز مورد توجه قرار گیرد

۱۷۷

۱- مقدمه:

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از سوی مقام معظم رهبری، می‌تواند زمینه‌ساز تحول در ساختار و ماهیت وظایف دولت و نیز کارکرد بخش‌ها و سازمان‌های مختلف اقتصادی در عرصه‌ی اقتصاد ملی باشد. با توجه به گستره حضور شرکت‌های دولتی، اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، می‌تواند موجب تغییرات ساختاری و نهادی و نیز اقتصاد سیاسی گروه‌های اقتصادی اجتماعی گردد. اما این نکته بدیهی است که ضرورتاً این تحولات و تغییرات نمی‌تواند مطلوب باشد، مگر آنکه اجرای این سیاست همراه با درکی عالمانه و آگاهانه از ابعاد این سیاست و اجرای آن در شرایط واقعی اقتصاد ایران باشد.

لایحه‌ی اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز در این راستا تهیه گردیده است. در این لایحه، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش تعاونی و خصوصی، ساماندهی

*دکترای اقتصاد و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

شرکت‌های دولتی، توزیع سهام عدالت بین اقشار مختلف اجتماعی، ارتقای رقابت مورد توجه دولت قرار گرفته است. سؤال این است که آیا امکان تحقق همه اهداف فوق وجود دارد و آیا این لایحه به ابزارهای تحقق این اهداف توجه نموده است.

با توجه به نکات فوق، هدف من از ارائه این مقاله، تبیین این سؤال خواهد بود که آیا عملکرد فعلی بنگاه‌های دولتی صرفاً تحت تأثیر نوع مالکیت دولتی آن می‌باشد که با واگذاری آنها به بخش خصوصی شاهد ارتقای عملکرد آن باشیم یا آنکه متغیرهای دیگری نیز وجود دارند که چنانچه بدان توجهی نگردد، تغییر مالکیت می‌تواند نتایج معکوسی را به همراه داشته باشد.

از این رو، مقاله به تبیین ماهیت بنگاه و نتایج مؤثر بر عملکرد آن می‌پردازد و اینکه انتقال صرف مالکیت چه ابعادی را مغفول خواهد گذاشت. همچنین نکته مهم دیگر در مورد این لایحه به مسئله اجرا باز می‌گردد. موضوعی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه منشأ اصلی توسعه نیافتگی است. از آنجایی که نهادهای رسمی یا قوانین محمل اجرای چنین سیاست‌هایی است، از این رو، به بیان شرایطی که لایحه‌ی اصل ۴۴ رابه عنوان یک قانون می‌تواند به اهداف خود برساند، پرداخته خواهد شد.

۲- ماهیت بنگاه

در یک مفهوم کلی، بنگاه به واحد اقتصادی گفته می‌شود که در تولید، توزیع و یا مبادله کالا و خدمات خصوصی فعالیت می‌کنند. بی‌تردید مهمترین سرآغاز تحولات در دوره صنعتی، از انقلاب صنعتی تاکنون، بنگاه بوده است. در یک نگاه کلی می‌توان وظایف بنگاه‌ها را در چارچوب حوزه ارزیابی نمود:

۱. ترکیب عوامل تولید: در این حوزه بنگاه بر اساس قیمت کالا و قیمت عوامل تولید و با توجه به فناوری مشخص، مهمترین ترکیب را با توجه به هدف خود که می‌تواند حداکثر سود یا فروش و... باشد، انتخاب کند. ضمن آنکه استفاده از عوامل تولید مستلزم توانایی بنگاه در تامین منابع مورد نیاز آن می‌باشد.

۲. ارزیابی فناوری و فنون تولید: در این حوزه بنگاه از بین فناوری‌های مختلف موجود مبادرت به انتخاب فناوری می‌نماید یا اینکه با تحقیق و توسعه، مبادرت با نوآوری در روش‌های تولید می‌کند. در این راستا دسترسی بنگاه به فناوری از طریق یادگیری یا

نوآوری ممکن بوده و مستلزم هزینه است.

۳. بازاریابی: بنگاه‌ها بدون داشتن بازاری برای فروش کالاها ناگزیر به توقف فعالیت هستند. در یک دنیای واقعی مبتنی بر رقابت، دسترسی و حضور در بازارها با دشواری همراه بوده که این امر نیز مستلزم هزینه می‌باشد.

۴. نظارت بر کارکنان: تولید در بنگاه، فعالیتی گروهی است و از این رو همواره زمینه فرصت‌طلبی در آن وجود دارد. بدون نظارت مناسب بر کارکنان فعالیت‌های بنگاه‌ها در معرض ریسک‌هایی است که پوشش آن مستلزم وجود بنگاه و تامین هزینه‌های مترتب بر آن می‌باشد.

نکته مهم در این زمینه رویکردی است که تئوری‌های اقتصادی به مفهوم بنگاه و فعالیت‌های آن دارند. در رویکرد نئوکلاسیکی اقتصاد، از چهار وظیفه فوق، تنها ترکیب عوامل تولید را به عنوان وظایف بنگاه مورد تحلیل و ارزیابی قرار داده‌اند. در این چارچوب بنگاه با توجه به تولید نهایی عوامل تولید و قیمت آنها به ترکیب عوامل تولید در فرایند تولید مبادرت می‌کند. از این رو، هزینه‌های بنگاه یا هزینه‌های تولید، همان هزینه‌های عوامل تولید می‌باشد.

اما سه وظیفه دیگر بنگاه از آن جهت که این فعالیت‌ها هزینه‌ای بر بنگاه تحمیل نمی‌نماید، از حوزه ارزیابی عملکرد بنگاه خارج گردیده‌اند. این امر به واسطه پذیرش فرض اطلاعات کامل و عقلانیت کامل می‌باشد که محیط بنگاه را بازار رقابت کامل فرض می‌کند. در بازار رقابت کامل، بنگاه به هر میزان تولید کند، در بازار قابل فروش می‌باشد، از این رو فرایند بازار یابی ضرورتی ندارد. از سوی دیگر، به دلیل اطلاعات کامل، بهترین فناوری بدون هزینه در اختیار همه بنگاه‌ها قرار گرفته و اطلاعات کامل، مجال هر گونه فرصت‌طلبی را از بازیگران بازار از جمله کارکنان خواهد گرفت.

به خوبی آشکار است که اگر اطلاعات کامل و عقلانیت کامل با شک و تردید همراه شوند، علاوه بر وظیفه ترکیب عوامل تولید، ناگزیر از ورود سه وظیفه دیگر می‌باشیم. زیرا دیگر بازار رقابت کامل نبوده و رفتار شرکت‌کنندگان بازار اعم از صاحبان عوامل تولید و مصرف‌کنندگان، به دلیل نقص در اطلاعات و عقلانیت غیرقابل پیش‌بینی و همراه با فرصت‌طلبی خواهد بود. بنابراین نقش نهادها در عملکرد بنگاه‌ها مشخص می‌گردد. در واقع نهادها شکل گرفته‌اند تا نا اطمینانی‌های ناشی از نقص اطلاعات را کاهش دهند و

رفتار بنگاه‌ها را قابل پیش‌بینی نمایند. این درحالی است که این نهادها شکل دهنده نوع و میزان هزینه‌های تبدیل بنگاه‌ها می‌باشند. هزینه‌های تبدیل شامل هزینه‌هایی است که بنگاه در سه حوزه ارزیابی فنون تولید، بازاریابی و نظارت بر کارکنان متحمل گردیده که این هزینه‌ها بعلاوه هزینه‌های تولید (قیمت عوامل) جهت‌گیری‌های فعالیتی بنگاه‌ها را تعیین می‌کند. بدیهی است ضامن حضور و پایداری آن است که هر بنگاه بتواند با درآمد ناشی از فعالیت خود، هزینه‌های خود را نیز پوشش دهد.

توان نهادی پیرامون بنگاه قدرت دستیابی یا ایجاد بازارهای جدید را آشکار می‌کند. اینکه بنگاه می‌تواند به چه بازارهایی راه یابد، حضور در بازارهای جهانی با رقابت گسترده یا در بازارهای حمایت شده توسط دولت‌ها یا گروه‌های منافع، منوط به جهت‌گیری‌های نهادی و هزینه آن است. همچنین توان نهادی دسترسی به سطح فناوری را انتخاب می‌کند. اینکه بنگاه بتواند از فناوری‌های پیشرفته اقتباس نماید یا اینکه نوآوری کند، منوط به توانمندی نهادی است. همچنین چگونگی نظارت بر کارکنان نیز به توان نهادی مرتبط نظام انگیزش و پاداش ارتباط دارد که جهت‌گیری آن شیوه ارتقاء و حوزه‌های افزایش کارایی و بهره‌وری عوامل را آشکار می‌سازد. توجه به این نکته ضروری است که هزینه‌های تبدیل می‌تواند آنقدر بالا باشد که اساساً حضور در برخی عرصه‌های فعالیتی را منتفی نماید. شاید این جمله نورث بیشتر راهگشا باشد:

« بنگاه به تعبیر ویلیامسون وسیله‌ای برای غلبه بر معضل تعیین مشخصات دارایی و فرصت‌طلبی بعد از عقد قرارداد است. چنانچه بنگاه‌ها نتوانند براین معضل فائق آیند شکل نخواهند گرفت. همچنین کووز وظیفه بنگاه را کاهش هزینه‌های معاملاتی از طریق طراحی و کشف بازارها، ارزیابی کالاها و فنون تولید و مدیریت فعالانه رفتار کارکنان می‌داند. از سوی دیگر، هزینه‌های بالای معاملاتی و ناامنی حقوق مالکیت به استفاده از دانش‌های فنی منجر می‌شود که سرمایه ثابت در آنها کم به کار آید و مستلزم عقد قراردادهای بلندمدت نباشد. در این حالت بنگاه‌ها نوعاً کوچک‌کنند» (نورث، ۱۳۷۷: ۱۱۰). یا آنکه: «بنگاه‌ها بوجود می‌آیند که از فرصت‌های سودآوری بهره‌برداری کنند که مجموعه محدودیت‌های موجود یعنی نهادها تعریف می‌کند. بی‌ثباتی در حقوق مالکیت، اجرای ضعیف قوانین، وجود موانع ورود به صنعت و محدودیت‌های انحصارطلبانه بنگاه‌هایی را که به دنبال حداکثر کردن سود هستند به سمت داشتن سرمایه‌ی اندک، افق‌های کوتاه‌مدت

و مقیاس های کوچک سوق می دهد» (نورث، ۱۳۷۷: ۱۲۱)

به عبارت دیگر، ما نمی توانیم در چنین شرایطی که نورث برمی شمرد انتظار بنگاه های بزرگ را داشته باشیم. از اینجاست که مسئله حضور دولت های کشورهای در حال توسعه در برخی فعالیت های اقتصادی تحت عنوان بنگاه های دولتی ضرورت می یابد. حال با نکاتی که بیان گردید می توان به ماتریس یا چارچوب نهادی اشاره داشت که تعیین کننده توان نهادی می باشد. این چارچوب نهادی که پشتیبان بنگاه می باشد، به عنوان عوامل مؤثر بر ماهیت بنگاه اهمیت داشته و به نظر می رسد هر گونه تحول در عملکرد و کارایی بنگاه ها از طریق تحول در این نهادها صورت خواهد پذیرفت. بنابراین تحول جدی در عملکرد بنگاه ها که هدف مورد نظر سیاست های اصل ۴۴ نیز می باشد، می بایست به این حوزه ها توجه نماید.

حال در ادامه به مهمترین نهاد های مؤثر بر ماهیت و عملکرد بنگاه اشاره خواهم داشت تا این ضرورت ها بیشتر آشکار گردد.

۱-۲. نهاد دولت

مهمترین نهاد تأثیرگذار بر عملکرد بنگاه دولت است که به صورت مستقیم و غیرمستقیم ماهیت و شکل بنگاه را تحت تأثیر قرار می دهد. در زمینه اندازه دولت، حوزه وظایف و مداخلات آن رویکردها و مباحث گسترده ای در ادبیات اقتصادی قابل مشاهده است. اما می توان در برخی موارد، نگاه مشترکی در حوزه این وظایف مشاهده نمود. یکی از این وظایف مورد اتفاق که به شدت عملکرد بنگاه را تحت تأثیر قرار می دهد، نقش دولت به عنوان ایجادکننده بستر مناسب برای فعالیت های اقتصادی است.

«خدمات اصلی که دولت ارائه می دهد، قوانین پایه ای بازی را تشکیل می دهند. این قوانین، چه به صورت مجموعه ای از عرف های نانوشته (مانند مورد مالکیت اربابی فئودالی)، تکامل یافته باشند و چه به صورت قوانین اساسی مکتوب، دو هدف دنبال می کنند: نخست، تعریف قوانین اصلی رقابت و همکاری که برای پیشینه سازی رانت های که به فرمانروا تعلق می گیرد، ساختار حقوق لازم مالکیت را فراهم می کنند (به عبارتی در هر دو بازار کالاها و عوامل ساختار مالکیت تعریف می شوند)؛ دوم در چارچوب هدف اول، کاهش هزینه های معاملاتی است که به منظور تشویق به حداکثر کردن تولید، و افزایش در

آمدهای مالیاتی به دولت تعلق می‌گیرد. هدف دوم، موجب عرضه مجموعه‌ای از کالاها و خدمات عمومی (و نیمه عمومی) می‌شود که برای هزینه‌های تعریف، توافق، و اجرای قرار دادها که پایه‌های مبادله اقتصادی اند طراحی شده‌اند. صرفه‌های اقتصادی نسبت به مقیاس در تدوین نظام حقوقی، عدالت و دفاع، اصلی‌ترین عوامل زیربنای تمدن هستند» (نورث، ۱۳۷۹: ۳۶).

این خدمات پایه‌ای موضوعی است که می‌تواند از طریق تبیین هزینه‌های معاملاتی در سطح اقتصاد ملی ارزیابی گردد و تعیین‌کننده جهت فعالیت‌های اقتصادی باشد. کارآمدی دولت‌ها در زمینه نظارت بر مبادلات اقتصادی و کالا‌های عمومی دیگری که به‌طور معمول بخش خصوصی تمایلی به ارائه آن ندارد و نوع و نحوه کالا‌های عمومی ارائه شده علائمی است که برای بنگاه‌ها صادر می‌شود تا در زمینه نوع و شکل و ماهیت فعالیت خود تصمیم‌گیری نمایند.

از مباحث بالا به خوبی آشکار می‌شود که عملکرد بنگاه تحت تأثیر خدماتی است که دولت ارائه می‌دهد. در شرایطی که دولت‌ها خدمات پایه‌ای خود را ارائه ندهند و هزینه‌های معاملاتی بنگاه‌ها بالا باشد؛ بنگاه‌ها به سمت افق‌های کوتاه مدت و سرمایه‌اندک روی می‌آورند. این به معنی عدم استفاده از صرفه‌های مقیاس و عدم توجه به مؤلفه‌های پایداری و ماندگاری در بنگاه است. بدیهی است در چنین شرایطی اقتصاد ملی نمی‌تواند شاهد بنگاه‌هایی بزرگ و صادراتی باشد، مگر آنکه این بنگاه‌ها با حمایت‌های خاص دولت ایجاد گردد این می‌تواند یکی از دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی باشد.

توجه به این نکته ضروری است که هیچ اقتصادی نمی‌تواند صبر نماید تا ابتدا هزینه‌های معاملاتی را کاهش دهد و زمینه حضور بنگاه‌های خصوصی را فراهم کند، بلکه ضرورت‌های هر اقتصادی آنها را ناگزیر به ایجاد شرکت‌های دولتی خواهد نمود. اگرچه بدیهی است با کاهش هزینه‌های معاملاتی، دولت‌ها می‌بایست جای خود را به بخش خصوصی بدهند.

توجه به این نکته ضروری است که منظور از دولت در این چارچوب، مفهوم عام دولت می‌باشد. مجموعه دستگاه‌های اجرایی متولی قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری از جمله مجلس، وزارت‌خانه‌ها و بانک مرکزی شامل این تعریف می‌شوند. نهاد قضایی نیز به عنوان ناظر بر قانون نقش بسیار کلیدی بر رفتار بنگاه‌ها دارد، تا آنجا که نقش بسیار مهمی

در خصوص کارآمدی حقوق مالکیت دارد. در مورد یک نظام قضایی کارآمد می‌توان قاطع بودن، سریع بودن، بی طرف بودن، ارزان بودن و همه‌جا در دسترس بودن را اشاره داشت. اما سؤال اساسی آن است که آیا نظام قضایی توانمندی کاهش هزینه‌های مبادله در جهت پایداری بیشتر فعالیت‌های اقتصادی را دارد و اینکه آیا لایحه اجرایی اصل ۴۴، به چه میزانی بر افزایش کارآمدی نظام قضایی توجه داشته است.

۲-۲- نهاد بازار

بازار به عنوان مهمترین قاعده مبادله در طول تاریخ زندگی بشر، نقش بسیار مهمی در ارتباطات انسانی بر عهده داشته است. ساز و کارهای بازار موجب همسازی اجتماعی بین منافع خصوصی متفاوت می‌باشد. به عبارت هر نظریه‌ای در باب بازار مستلزم نظریه‌ای در باب انسجام و تنظیم اجتماعی است (اسلیتر، ۱۳۸۵: ۱۰).

در این زمینه نورث مراحل تحول بازار را در سه مرحله ترسیم می‌کند: «بخش اعظم تاریخ اقتصادی، مبادله شخصی مشتمل بر تولید در مقیاس کوچک و تجارت محلی بوده است... با گسترش اندازه و دامنه مبادله دومین انگاره مبادله یعنی انگاره مبادله غیرشخصی به تدریج شکل گرفته است. در این انگاره پیوندهای خویشاوندی، تضمین‌ها، تبادل گروگان‌ها، یا قواعد و اسلوب‌های بازرگانی طرفین را مقید می‌کند... سپس شکل سوم مبادله، مبادله غیرشخصی توأم با نظارت شخص ثالث بر اجراست. این مبادله پایه اصلی اقتصادهای نوین و موفق بوده است که در آنها قراردادهای پیچیده لازم برای رشد نوین اقتصادی اجرا شده‌اند» (نورث، ۱۳۷۷: ۶۶).

بنابراین تلقی بازار با مفهومی یکسان، بدون توجه به فرایندهای اجتماعی و اقتصادی پیرامون آن ساده‌انگارانه می‌باشد. درک فرآیند بازار نیازمند فهم مناسبات اجتماعی است. بنابراین فهم بازار نیازمند درک نحوه تعاون و همکاری بازیگران بازار می‌باشد. این بدان معنی است که نه تنها شناخت بازار در جوامع مختلف نیازمند تحلیلی جداگانه است، بلکه این امر برای فعالیت‌های مختلف نیز مصداق دارد، زیرا بازار فعالیت‌های مختلف می‌توانند دارای روش‌های مختلف تعاون و همکاری بین بازیگران و اشکال مختلف مبادله را شکل داده باشد.

بدیهی است که بازار یک کشور توسعه یافته با یک کشور در حال توسعه، بازار نظام‌های

ارزش‌گذاری مختلف و نیز بازارهای محصولات صنعتی، صنایع دستی کالاهایی با فناوری بالا، رایانه و... دارای ویژگی‌های مختص به خود هستند.

نکته مهم آن است که عملکرد بنگاه‌ها در محیط بازار شکل می‌گیرد. ویژگی‌های بازار پیش روی بنگاه‌ها، نقش مهمی در ماهیت بنگاه‌ها بازی می‌کند. مطالعه نورث نشان می‌دهد که در غیاب حقوق مالکیت، گسترش بازار نقش بسیار مهمی در رشد فناوری و ارتقای عملکرد بنگاه‌ها داشته است^۱ (نورث، ۱۳۷۷: ۶۷). این امر ضرورت ایجاد یکپارچگی در سطح بازار ملی است. در این زمینه ارتقای رقابت در بازار نقش کلیدی دارد. بهبود عملکرد بنگاه‌ها نیازمند طراحی نهادی به منظور ارتقای رقابت دارد تا زمینه‌های ایجاد نوآوری و یادگیری در حوزه فناوری را فراهم نماید. همچنین این بدان معنی است که می‌بایست سازوکار تخصیص منابع از توزیع رانت به سمت رقابت جابه‌جا گردد. موضوعی که می‌بایست قبل از واگذاری مورد توجه قرار گیرد.

در این زمینه ذکر این نکته ضروری است که چنین طراحی نیازمند درک مناسب از تحول در فرآیندهای تخصیص منابع و معیارهای متناسب با آن می‌باشد. بدیهی است که رقابت بنگاه در بازاری گسترده یا بازاری محلی، رقابت در بازاری حمایت شده یا غیرحمایتی، رقابت در بازاری با اطلاعات مناسب بین بازیگران (از جمله مصرف‌کنندگان) در مقایسه با بازاری با اطلاعات نامتقارن، فعالیت در بازاری انحصاری یا رقابتی فعالیت در بازاری با نظارت کارآمد شخصی ثالث بی‌طرف در مقایسه با بازاری با نظارت ناکارآمد و جانبدارانه همگی شکل خاصی از بنگاه را طلب می‌نماید. بازار محدود نیازی به تقسیم کار و تخصصی شدن ندارد، بازار حمایت شده ضرورتی به توجه و فناوری و ایجاد آن ندارد، بازار با اطلاعات نامتقارن موضوع کیفیت مناسب را مخدوش می‌کند و زمینه‌های انتخاب بد و زمینه فرصت‌طلبی را فراهم می‌کند. این موضوعاتی است که توجه بدان در زمینه طراحی نهادی رقابت الزامی است.

مستندات بسیاری می‌توان یافت که بازار پیش روی بنگاه‌های دولتی در ایران، بازارهایی محلی و عمدتاً داخلی، با حمایت بالا، در شرایط اطلاعات نامتقارن و با درجه انحصار همراه به فقدان نظارت می‌باشد، این بدان معنی است که بنگاه‌های دولتی، توانمندی طراحی و کشف بازارها و نیز ایجاد فناوری را ندارند، چرا که اساساً ضرورتی به این توانمندسازی وجود نداشته است. بنابراین در درون بنگاه‌های دولتی رویه‌هایی^۲ متناسب

ایجاد نشده است. در چنین شرایطی که نهاد پشتیبان کننده بازار نتوانسته است چنین محیطی فراهم نماید، انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، اقتصاد ملی را با یک تناقض رو در رو خواهد کرد. از یک سو، بازار توانمندی حمایت از سایر شرکت کنندگان بازار را نداشته و آنها را در معرض آسیب جدی قرار خواهد داد. این از آن جهت است که بنگاه‌های دولتی ناگزیر به پذیرش مسئولیت‌های اجتماعی دولت هستند، در حالیکه بنگاه‌های خصوصی چنین مسئولیتی را ندارند. از سوی دیگر، هر گونه حمایت از سایر شرکت کنندگان بازار همچون کاهش محدودیت‌ها می‌تواند بنگاه‌هایی که توانمندی مناسب را ندارند را در معرض بحران قرار خواهد داد. بنابراین توجه سیاست‌گذاران به نهاد به عنوان یک فرایند اجتماعی و توانمندسازی نهاد بازار برای پشتیبانی از بنگاه، نقش مهمی در موفقیت سیاست‌های اصل ۴۴ خواهد داشت.

۲-۳- نهادهای فناوری

تخصیص منابع کمیاب در هراقتصادی از دو طریق رانت و رقابت صورت می‌پذیرد. این در حالی است که در شرایطی که رقابت محور تخصیص منابع کمیاب می‌باشد، فناوری نقش تعیین کننده‌ای دارد. فناوری، یکی از پیامدهای رقابت عاملین اقتصادی در جهت دستیابی به عوامل کمیاب، تغییرات فناوری است. تحولات فناوری منجر به بهره‌گیری مناسب‌تر از منابع و منافع بالقوه تولید شده و این امر تغییرات نهادی را در جهت تسهیل در مبادلات تولیدی ضروری می‌سازد. تغییرات نهادی ناشی از تحولات فناوری در پنج زمینه اصلی روی می‌دهد (نورث، ۱۹۹۱).

۱. **نهادهای رتبه‌بندی و تعیین کیفیت:** فناوری موجب پیچیدگی و گسترش ابعاد کالاها می‌شود که به معنی افزایش عدم تقارن اطلاعات در اقتصادهاست. این به معنی گسترش مجاری فرصت‌طلبی از سوی بنگاه‌ها در مواجهه با یکدیگر و سایر مشارکت‌کنندگان در بازار می‌شود. لازمه این امر افزایش توانمندی در اندازه‌گیری کیفیت تولید یا عملکرد عاملین است. رتبه‌بندی، امتیازدهی، نشان تجاری، گارانتی، لیسانس‌های مطالعاتی در طول زمان و مکان و روش‌های دیگر اندازه‌گیری عملکرد عاملین اقتصادی، با همه اینکه ناقص و هزینه‌بر هستند، تدبیری برای اندازه‌گیری مشخصات کالا و خدمات و عملکرد عاملین می‌باشد.

۲. نهادها و قواعد نظام انگیزشی و نهادهای بازار کار: فناوری موجب تخصصی شدن فعالیت‌های کارکنان بنگاه شده، ضمن آنکه فناوری اجازه استفاده از صرفه‌های مقیاس را داده و این امر موجب افزایش تولید را خواهد شد. افزایش توانمندی به منظور نظارت بر عملکرد کارکنان و نیز نحوه ایجاد انگیزش و پاداش برای آنان، ضرورت رشد فناوری در بنگاه بوده که این امر طراحی نهادی در این حوزه را یادآور می‌سازد.

۳. نهادهای تنظیم قرارداد: فناوری به دلیل پیچیده‌تر کردن ابعاد فعالیت‌های بنگاه موجب افزایش عدم تقارن اطلاعات شده و این امر منافع بالقوه از رفتار فرصت‌طلبانه را افزایش داده که منجر به رفتارهای استراتژیک در درون بنگاه (ارتباط کارفرما با کارگر) و نیز در رفتارهای قراردادی بین بنگاه‌ها می‌شود. این امر نهادی تنظیم قرارداد متناسب با شرایط جدید را ضروری می‌سازد.

۴. نهادهای بوروکراسی: همچنین فناوری روابط بین اجزای درون بنگاه با یکدیگر و نیز روابط بین بنگاه‌ها با بیرون را دستخوش تغییر می‌کند که این امر گسترش مقیاس سلسله مراتبی مربوط به بوروکراسی را ایجاد می‌کند و تکثر قواعد و مقررات در درون سازمان برای کنترل مسائل بنیادی و نظارت بر عملکرد و کارایی را نتیجه می‌دهد.

۵. نهاد حقوق مالکیت: تغییرات فناوری همراه با آثار خارجی بالا اعم از مثبت و منفی می‌باشد که منجر به شکاف بین بازدهی‌های خصوصی و اجتماعی می‌شود، در این شرایط تغییر نهادهای حقوق مالکیت ضروری است.

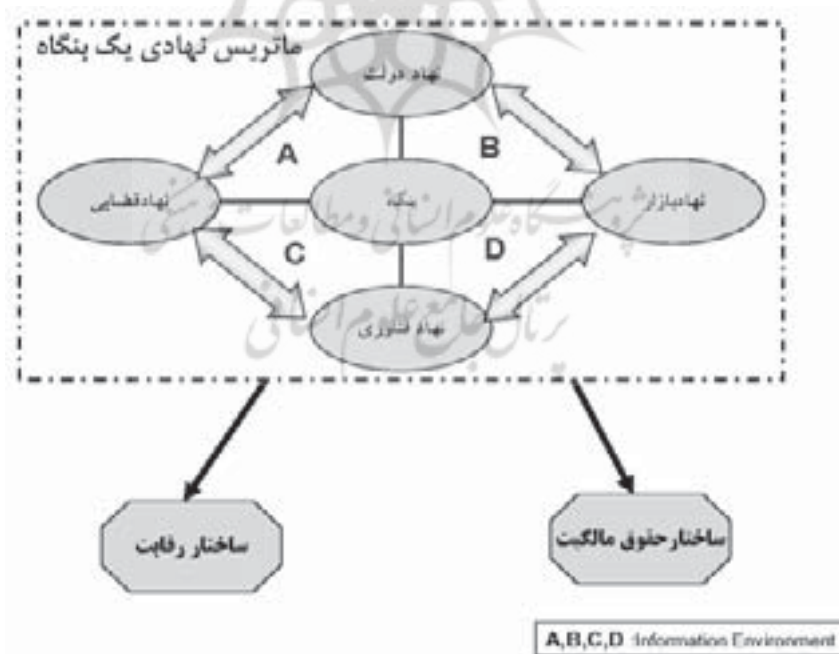
در شرایط فقدان یا ناکارآمدی نهادهای برشمرده، فناوری امکان رشد نداشته و بنابراین بنگاه‌ها در جهت پایداری در بازار، ناگزیر از حرکت در سایر مسیرهای دسترسی به منابع اقتصادی همچون رانت جویی و تبانی هستند. درک عمیق وضعیت این نهادها در اقتصاد ایران در نحوه مواجهه با موضوع رقابت و واگذاری آنها به بخش خصوصی بسیار مؤثر است. بدیهی است که این موضوع شکل جدیدی از بنگاه به لحاظ ماهیت و ساختار را موجب خواهد شد.

جمع‌بندی این قسمت را می‌توان در شکل یک خلاصه نمود. این شکل گویای آن است که شکل و ماهیت بنگاه تحت تأثیر ماتریس نهادی است که شامل نهادهای دولت فناوری، بازار می‌باشد. ضمن آنکه نهاد قضایی با اندکی تسامح و به دلیل اهمیت از دولت جدا گردیده است. این شکل نشان می‌دهد که این نهادهای بایکدیگر تعامل داشته و بر

یکدیگر تأثیر می‌گذارند. همچنین نشان می‌دهد که برآیند این ماتریس نهادی تعیین‌کننده ساختار حقوق مالکیت و رقابت می‌باشد. بنابراین رقابت کارآمد یا ناکارآمد یا حضور و عدم حضور بخش خصوصی در اقتصاد منوط به این ماتریس نهادی است و هرگونه تغییر در ساختار حقوق مالکیت و رقابت به معنی تغییر نهادها و از بین بردن ارتباطات فزاینده این نهادها می‌باشد. ضمن آنکه در این شکل به محیط اطلاعات اشاره شده است. این از آن جهت است که اطلاعات نقش بسیار مهمی در شکل‌گیری و کارآمدی نهادها دارد که این موضوع نیازمند بحثی جداگانه است.

اما سؤال اصلی این است که این مباحث چه ارتباطی با لایحه اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴ دارد. من در این قسمت تلاش داشتم تا الگویی از متغیرهای اصلی مؤثر بر عملکرد یک بنگاه در اقتصاد ملی را نشان دهم و اینکه ارتقای عملکرد اقتصادی منوط به توجه به این متغیرهاست و هر قانونی که شکل می‌گیرد، می‌بایست در این حوزه‌ها تأثیرگذاری عالمانه و فعالانه داشته باشد و این امر برای لایحه مورد بحث نیز ضروری است. ضمن آنکه قوانین به دلیل اصابت آنها به موضوعی خاص، از جمله لایحه اصل

شکل (۱): ماتریس نهادی یک بنگاه



۴۴، قطعاً توانایی برخورد با همه جنبه‌ها را ندارند. ضمن آنکه باید توجه داشت، به دلیل ارتباط فزاینده نهادهای ماتریس نهادی (به تعبیر نورث، بازدهی فزاینده ماتریس نهادی) و ارتباط آن با عناصر تاریخی اقتصاد ملی (به تعبیر نورث، وابستگی به مسیر طی شده^۲) هرگونه قانون جدیدی که به این ارتباطات توجه نکند، می‌تواند از مسیر اصلی منحرف شده و حتی نتایج معکوسی در بر داشته باشد.

نکته مهم دیگر آنکه نهادهای فناوری، دولت، بازار و قضایی مفهومی کلی و انتزاعی نیستند و این همه، دارای ما به ازای بیرونی هستند. نهادها در تعبیر داگلاس نورث، قواعد بازی یک جامعه هستند. این قواعد الزامات تدبیری انسانی است که ترکیبی از قواعد رسمی (قانون مصوبه، عرف و مقررات)، الزامات غیر رسمی (آداب و رسوم و هنجارهای رفتاری و کدهای خود تحمیلی رفتاری) و ویژگی‌های اجرایی هر دو می‌باشند (نورث، ۱۹۹۰). بنابراین لایحه اصل ۴۴ در صورت تصویب، خود به عنوان یک نهاد رسمی و تحت عنوان قانون به رسمیت شناخته می‌شود. اما اینکه این قانون بتواند به موفقیت‌های مورد نظر دست یابد، علاوه بر نکات فوق، نیازمند توجه به ابعاد مختلف یک قانون است که در قسمت بعدی بدان پرداخته خواهد شد.

۳- ارزیابی رویکرد لایحه اصل ۴۴ به بنگاه

لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور باز تعریفی از نقش دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی طراحی گردیده است. این لایحه با عناوینی همچون تعاریف، قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، سیاست‌های بخش تعاون، ساماندهی شرکت‌های دولتی، فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی، توزیع سهام عدالت، هیئت واگذاری و وظایف آن، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تسهیل رقابت و منع انحصار و مواد متفرقه در ده فصل سازمان یافته است.

براساس آنچه از روح کلی این لایحه و بخش‌های مختلف آن و نیز در نزد افکار عمومی استنباط می‌گردد، این لایحه به معنی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش تعاونی و خصوصی بوده و از این رو، بنگاه‌های دولتی به عنوان محور اصلی این لایحه می‌باشد. از سوی دیگر، لایحه به عنوان یک قانون مصوب آتی، خود به عنوان یک نهاد رسمی موضوعیت می‌یابد. از این رو، در این قسمت تلاش خواهد گردید تا با ارزیابی این

لایحه از منظر نهادهای پشتیبان کننده بنگاه پرداخته خواهد شد. ضمن آنکه این ارزیابی از دریچه مواجهه با یک قانون به عنوان نهاد رسمی خواهد بود.

کارآمدی یک قانون به عنوان یک نهاد رسمی الزامات زیر را ضروری می‌سازد: اول آنکه، هر قانونی بانیست اجرای آن وضع می‌گردد. این امر ضرورت توجه به الزامات اجراست. چنانچه در قانونی به الزامات آن توجه نگردد آنگاه اجرای قانون در پرده ابهام خواهد بود. توجه به این نکته ضروری است که این الزامات متضمن هزینه بوده و چنانچه هزینه‌های آن از منافع قانون بیشتر باشد، قانون از ابتدا غیر قابل اجراست. در این زمینه نورث به خوبی بدین موضوع اشاره دارد:

«قوانین عمدتاً با توجه به هزینه‌های پیروی از مفاد قانون وضع می‌شوند، بدین معنا که شیوه‌هایی باید تدبیر کرد تا موارد نقض قانون کشف، دامنه نقض قانون (و زیان متعاقب وارد بر طرف دیگر مبادله) سنجیده و شخص متجاوز به قانون توقیف شود. هزینه‌های پیروی مشتمل اند بر هزینه‌اندازه‌گیری صفات متعدد کالاها یا خدماتی که مبادله می‌شوند و هزینه‌های سنجش عملکرد کارگزاران. در بسیاری موارد اگر دانش فنی را ثابت انگاریم هزینه‌های اندازه‌گیری از منافع مبادله پیشی می‌گیرند و وضع قوانین مقرون به صرفه نیست و حدود و ثغور حقوق مالکیت تعیین نمی‌شود. دگرگونی‌های دانش فنی یا قیمت‌های نسبی، منافع نسبی حاصل از وضع قوانین را تغییر می‌دهد و اینکه به دو دلیل اجرا ناقص است. اول هزینه‌های اندازه‌گیری مرزهای متعدد عملکرد قراردادها است و دوم آنکه اجرا را کارگزارانی برعهده دارند که تابع مطلوبیتشان بر نتایج (اجرا) تأثیر می‌گذارد» (نورث، ۱۹۹۰: ۱۶۶).

بنابراین زمانی که مفاهیم و اجرای یک قانون مبهم و نامشخص باشد، اساساً در چنین شرایطی هزینه‌های اندازه‌گیری بالا بوده و این امر اجرا را با مشکل مواجه می‌کند. نورث همچنین بیان می‌دارد که «ناتوانی جوامع در بسط شیوه‌های کارآمد کم هزینه اجرا، مهمترین عامل رکود تاریخی و اشتغال ناقص معاصر در جهان سوم است» (نورث، ۱۳۷۷: ۱۷۳). در این زمینه تمام مواردی که از معیارهای کلی یا چندگانه استفاده می‌شود، یا جاهایی که معیارهای تصمیم‌گیری که به عملکرد قانون مرتبط می‌شود را به شورا یا گروه خاص و در زمان‌های چندماهه همچون شش ماهه محول می‌کند، همگی ابهاماتی است که رسیدن به اهداف مورد نظر قانون را با مشکل روبرو خواهد ساخت.

ماده (۱۸) لایحه در فصل فرآیند واگذاری، نحوه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی موضوع واگذاری را بر مبنای اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و... بیان می‌دارد که قرار است در یک زمان شش ماهه تهیه گردد. این در حالی است که این معیارها معیارهای بسیار چند پهلو و گاهاً متناقضی است که هر نتیجه‌ای از آن می‌توان گرفت. سؤال این است که معیار مورد نظر این قانون کدام است. بر اساس این معیارها هر نوع طبقه‌بندی می‌توان داشت.

از سوی دیگر، در ادبیات قانون‌گذاری ایران واگذاری برخی امور به دوره‌های شش ماهه پس از تصویب یا معنی عدم اجرای قانون و یا به معنی عدم تأثیر آن در عملکرد قانون به عنوان یک معیار است. شاهد این امر واگذاری‌هایی است که در حال حاضر و قبل از تصویب لایحه صورت می‌پذیرد.

همچنین تبصره ۳ ماده ۷ با مدت زمان شش ماهه برای راهنمایی سرمایه‌گذاران، ماده ۱۲ در جهت تشخیص کوچک و بزرگ بودن تعاونی‌ها، ماده ۲۶ به عنوان ایجاد تعهد برای خریداران شرکت‌های دولتی، ماده ۱۴ در زمینه ساماندهی شرکت‌های دولتی، بیان همه روش‌های ممکن در ماده ۲۰ همگی نمونه‌هایی از مبهم بودن معیارها و نامشخص بودن آنها می‌باشد. این موضوعی است که هر روشی در اجرای قانون را ممکن می‌سازد. این بدین معنی می‌تواند باشد که هدف فقط واگذاری می‌باشد. موضوعی که در تبصره ۲ ماده ۲۱ به خوبی آشکار است:

« در مواردی که پس از برگزاری دو نوبت مزایده، خریداری وجود نداشته باشد واگذاری از طریق مذاکره به موجب مصوبه هیئت واگذاری مجاز است. همچنین استفاده از روش مذاکره به غیر از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی در قالب سهام عدالت در خصوص شرکت‌های مشاور و دانش پایه که دارای دارایی‌های فیزیکی و مادی محدودی بوده و ارزش شرکت عمدتاً دارایی‌های نامشهود باشد و نیز شرکت‌های سهامی عام که در آنها با استفاده از تخصص‌های مدیریتی نیاز باشد به مدیران و یا گروهی از مدیران و کارشناسان متخصص همان بنگاه مجاز است. تشخیص شرایط مدیران و متخصصین بر عهده هیئت واگذاری است.»

دوم آنکه، در کارآمدی یک قانون هدف بسیار مهم است. هدف تعیین‌کننده معیارهای ارزیابی و روح حاکم بر قانون می‌باشد. یک قانون می‌تواند اهداف گوناگونی داشته باشد.

اما شرط اول آن سازگاری اهداف بوده و شرط دوم آنکه اهداف ایجاد کننده صرفه‌های مقیاس و بازدهی فزاینده برای یکدیگر داشته باشد. در غیر این صورت به دلیل گستردگی زیاد و توان اجرای محدود، بخش‌های بسیاری از قانون مغفول گذاشته می‌شود. از این‌روست که نورث این‌گونه بیان می‌دارد:

«قوانین و یا حداقل بیشتر قوانین، در جهت رفاه شخصی و نه رفاه اجتماعی طراحی شده‌اند. به همین دلیل است که قوانین نفعی‌کننده امتیاز انحصاری، یا محدودکننده ورود و تحرک عوامل تولید همه جا به چشم می‌خورند. این به این معنی نیست که ایده‌ها و هنجارها اهمیت ندارند، بلکه به معنای اثبات آن است که درگام نخست، قوانین اقتصادی از نفع شخصی نشأت می‌گیرند» (نورث، ۱۳۷۷: ۱۲۸). در واقع منافع مشخص‌تر و کوچک‌تر که بخش کوچکی از جامعه را هدف قرار می‌دهد، می‌تواند زمینه اقدام جمعی مناسب‌تر را فراهم نموده در حالی که هر قدر این منافع گسترده‌تر شود، اقدام جمعی با اهداف متفاوت دشوارتر خواهد بود.

در این لایحه قرار است بسیاری از حوزه‌های ناکارآمدی اقتصاد ایران همچون عملکرد شرکت‌های دولتی، گسترش بخش خصوصی، توزیع عدالت اجتماعی، گسترش بخش تعاون و رقابت مورد توجه قرار گیرد. قرار است همه این موضوعات در یک لایحه حدود ۶۰ صفحه‌ای دیده شود. نتیجه آنکه امکان توجه به همه امور از آغاز با شک و تردید همراه خواهد بود. کافی است به وظایف شورای عالی اجرای سیاست‌ها در فصل هشتم و هیئت واگذاری در فصل هفتم توجه گردد. تقریباً فهرستی از وظایف یک دولت در اقتصاد ملی است که قرار است این لایحه بدان رسیدگی کند.

حال با توجه به نکاتی که بیان گردید، به رویکرد لایحه به بنگاه از منظر مفهوم و نهادهای پشتیبان‌کننده آن پرداخته می‌شود:

یکم، مفهوم بنگاه: مفهوم‌های مورد توجه در هر قانونی مبنای برقراری تعامل قانون با موضوع می‌باشند. همانطوری که گفته شد، فصل اول لایحه اصل ۴۴ حاوی مفاهیم در این لایحه است که می‌تواند مبنای رویکرد لایحه بدان‌ها باشد. در ماده یک لایحه چنین تعریفی از بنگاه آورده شده است:

«بنگاه واحد اقتصادی است که در تولید کالا یا خدمات فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد».

این تعریف در واقع عمق نگاه لایحه را به محوری‌ترین موضوع لایحه نشان می‌دهد که به دنبال ارتقای عملکرد آنان نیز می‌باشد. در این تعریف توجه به وظایف عملکردی بنگاه که کاهش دهنده ناطمینانی ریسک‌های پیرامون آن بوده و مواردی همچون روش‌های فنون تولید، بازاریابی و نظارت بر کارکنان را شامل می‌شود را نادیده گرفته است. بدیهی است که از این جنبه‌ها به بهبود عملکرد بنگاه نمی‌پردازد و پاسخی نیز برای آنکه چرا در ایران بنگاه‌های خصوصی بزرگ شکل نگرفته‌اند نیز ندارد.

دوم، بازتعریف نقش دولت: مروری بر وظایف بنگاه می‌تواند دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی را بیشتر آشکار نماید. ایران همچون کشورهای در حال توسعه، ناگزیر به ایجاد شرکت‌های دولتی شده است و سابقه این امر به دوران قبل از انقلاب باز می‌گردد. سهم عمده شرکت‌های دولتی، شرکت‌هایی هستند که در قبل از انقلاب نیز دولتی بوده‌اند. بر هیچ‌کس پوشیده نیست که این بنگاه‌های با حمایت‌های دولتی توانسته‌اند به فعالیت خود ادامه دهند و همچنین بر هیچ‌کس پوشیده نیست که بسیاری از بنگاه‌های بخش خصوصی به واسطه این بنگاه‌های دولتی فعالیت می‌کنند.

با توجه به نکاتی که بیان گردید، می‌توان این‌گونه استنباط نمود که واگذاری این بنگاه‌ها به بخش خصوصی نیازمند کاهش یافتن هزینه‌های معاملاتی است و این به معنی بازنگری در نقش مهم‌ترین نهاد پشتیبان کننده آن یعنی دولت است. سؤال اساسی این است که تا چه حد این بازنگری صورت پذیرفته است یا حداقل به چه میزان اهتمام جدی در این حوزه وجود دارد. در این زمینه شاخص‌هایی همچون شاخص بورس، سیاست‌های پولی و مالی به ویژه تورم، گسترش شفافیت در عملکرد دولت به ویژه در حوزه‌های همچون بودجه، آمارهای اقتصادی، چگونگی تغییرات نهادی همچون نظام برنامه‌ریزی می‌تواند بیانگر چنین تغییر نقشی از سوی دولت باشد.

موضوع بسیار مهم در زمینه شرکت‌های دولتی آن است که چنانچه نهادهای پشتیبان کننده دولت نتواند چنین تحولی در درون خود ایجاد نماید، پایداری بنگاه‌های دولتی خصوصی شده، منوط به تداوم این حمایت‌ها خواهد بود، موضوعی که به طور قطع با چالش‌های جدی اقتصاد سیاسی مواجه خواهد شد. بنابراین بخش مهمی از سرمایه‌های اقتصاد ملی که ثمره فروش منابع بین‌النسلی است، در معرض خطر قرار می‌گیرد. این موضوعی است که در ماده ۸ لایحه نیز آمده است:

«هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود.

تبصره: دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد»

نتیجه آنکه بسیاری از امتیازات شرکت‌های دولتی همچون مواد اولیه ارزان قیمت که زمینه‌های سود آوری این شرکت‌ها را فراهم کرده بود، می‌بایست یا حذف یا تعمیم داده شود. در هر صورت این موضوع به معنی عدم نیل به اهداف لایحه از جمله بهبود عملکرد خواهد بود و این در واقع انتقال رانت از بخش دولتی به بخش خصوصی بوده که به نظر می‌رسد در شرایط یکسان رانت بخش دولتی به لحاظ شاخص‌های عدالت قابل قبول‌تر باشد.

نکته مهم دیگر ضرورت تغییر نگرش دولت از فراهم کردن تسهیلات مالی برای بنگاه‌ها به سمت طراحی نهادی مناسب است که وظیفه اصلی آن نیز می‌باشد. نگرش تأمین مالی به منزله راه حل ارتقای عملکرد بنگاه‌ها مسیری است که بارها در اقتصاد ایران تجربه گردیده و علی‌رغم نتایج کوتاه مدت آن همچنان بدان اصرار می‌شود. در ماده ۱۰ لایحه گسترش بخش تعاونی را همچنان از مسیر تدارک تسهیلات مالی جستجو می‌شود. حال آنکه تا زمانی این تسهیلات می‌تواند مؤثر باشد که ناکارآمدی از درون بنگاه باشد و این تسهیلات فرصتی برای رفع ناکارآمدی بنگاه است، اما چنانچه ناکارآمدی از محیط نهادی باشد، این حمایت‌ها بایستی دائمی باشد و به محض حذف آنها، مشکلات بنگاه‌ها مجدد آغاز می‌شود.

یکی دیگر از وظایف پایه‌ای همه دولت‌ها کاهش اطلاعات نامتقارن در سطح اقتصاد ملی است که خود این موضوع ضمن کاهش زمینه‌های فرصت طلبی، زمینه‌های گسترش رقابت را فراهم می‌کند. این به کاهش اطلاعات شخصی در اقتصاد و غیرشخصی شدن آن منجر می‌شود. نکته مهم آن است که مطابق با ماده ۲۴، در این لایحه گسترش اطلاعات بر عهده سازمان خصوصی سازی به عنوان نماینده وزارت اقتصاد و دارایی می‌باشد.

توجه به این نکته ضروری است که ضرورت غیر شخصی شدن اطلاعات آن است که نهادها و گروه‌های متعددی که منافع همسو نداشته و دارای اهداف متعددی می‌باشند

امکان دسترسی به داده‌ها و جریان تولید اطلاعات را داشته باشند. بنابراین گسترش اطلاعات غیر شخصی در بازار به ویژه در حوزه مورد هدف لایحه خود یکی از وظایف پایه‌ای دولت است که می‌بایست بدان توجه گردد.

موضوع دیگر نقش نهاد قضایی به عنوان نهاد نظارت بر قانون می‌باشد. بدیهی است که هر قدر قانون دارای معیارهای مبهم‌تر یا فهرستی از اهداف متعدد باشد، نظارت بر آن نیز دشوارتر خواهد بود. بنابراین حتی با فرض یک نظام قضایی کارآمد، ابهامات موجود در ارزیابی قانون که از آن سخن به میان آمد، امکان نظارت مناسب بر قانون را منتفی خواهد ساخت. از این رو، تعیین شاخص‌های ارزیابی قابل دسترسی ضرورت موفقیت لایحه در حوزه نظارت می‌باشد.

بنابراین بنا به ملاحظات فوق موفقیت سیاست‌های اصل ۴۴ قبل از واگذاری مالکیتی به بخش خصوصی، بایستی متوجه به بازنگری نقش دولت باشد، موضوعی که به مراتب دشوارتر و مستلزم شناخت بیشتر نسبت به مسائلی همچون نحوه واگذاری و غیره می‌باشد. سوم، نهاد بازار: نگرش لایحه به بازار، آنگونه که در ماده یک آمده است، گویای تصور ساده‌انگارانه لایحه به موضوعی بسیار پیچیده که می‌توان از آن به عنوان یک نظام اجتماعی یاد نمود، را نشان می‌دهد. در ماده یک آمده است:

«بازار به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن خریداران و فروشندگان، کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند».

این مفهوم از بازار نقش زمان و مکان را به طور کامل نادیده گرفته است، گویی اینکه همه بازارها یک ماهیت و ساختار یکسان دارند. بدیهی است که نحوه مواجهه با آن نیز به همین سادگی خواهد بود. این موضوع در فصل نهم که به موضوع تسهیل رقابت و ضدانحصار می‌پردازد، به خوبی آشکاراست. اول اینکه ارتقای رقابت در سطح اقتصاد ملی را در حد یک فصل از لایحه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ دیده گویای میزان اهمیتی است که به آن داده شده است. در همه دنیا قوانین رقابت که منبعث از سیاست‌های رقابتی می‌باشند، به عنوان یک قانون کلیدی مستقل بوده که سیاست‌ها و قوانین دیگر از جمله سیاست‌های خصوصی سازی بر مبنای آن تنظیم می‌شوند. به عبارت دیگر ابتدا قانون رقابت تنظیم می‌شود و سپس خصوصی سازی مورد توجه قرار می‌گیرد. گزارش آنکتاد نشان می‌دهد که کشورهایی که بدون توجه به سیاست‌ها و قوانین رقابتی مبادرت به

خصوصی سازی نموده‌اند دارای تجربه شکست خورده‌ای هستند (آنکتاد^۴، ۲۰۰۴). از سوی دیگر در حالی که در تجربه دنیا حرکت به سمت قوانین رقابتی از قوانین سلبی رقابت (قوانین ضدانحصار) به سمت قوانین ایجابی رقابت (سیاست‌های رقابتی) می‌باشد، توجه به قوانین سلبی جای سؤال دارد و سؤال دیگر آنکه با توجه به اهمیت قوانین رقابت، قرارداد این موضوع مهم در یک لایحه که اساساً موضوعی متفاوت از رقابت دارد، آیا به معنی از بین بردن فرصت بهره‌مندی از یک قانون کارا نیست.

چهارم، نهادهای فناوری: از آنجایی که نهادهای فناوری لازمه رشد فناوری هستند و این مسیری برای ارتقا رقابت در سطح اقتصاد ملی است و اینکه در شرایط فقدان نهادهای فناوری، بنگاه‌ها توانایی ارتقای فناوری و به تبع آن توانایی پایداری را نخواهند داشت، از این رو، ایجاد نهادهای فناوری لازمه ارتقای عملکرد بنگاه‌هایی است که قرار است به بخش خصوصی واگذار گردد. در غیراینصورت بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوص یا کماکان می‌بایست از حمایت‌های دولتی همچون بازارهای حمایت شده بهره‌مند باشند یا آنکه در معرض تهدیدات ناشی از رقابت روز افزون در سطح اقتصادهای جهانی قرار گیرند. این در حالی است که در لایحه اصل ۴۴ در یک مورد به اهمیت یکی از نهادهای فناوری یعنی نهادهای رتبه بندی توجه گردیده است. موضوع مندرج در ماده ۳۴ لایحه بر این موضوع اشاره دارد:

«مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مکلف به انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی و اعمال تدریجی و قانونمند آن در کلیه بنگاه‌های اقتصادی می‌باشد. آئین‌نامه اجرایی این ماده شامل زمان بندی اعمال استانداردها ظرف مدت سه ماه به پیشنهاد مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.»

البته در مورد اینکه تا چه حد استانداردهای وارداتی پاسخگوی نیازهای رتبه‌بندی در ایران است، جای شک و تردید وجود دارد، اما در هر صورت این تنها موضوعی است که در این لایحه می‌توان به نهادهای فناوری ارتباط داد. اگرچه در این لایحه طراحی نهادهای فناوری مورد انتظار نیست، اما با مجموعه اطلاعات موجود می‌توان این ادعا را داشت که اساساً در سطح اقتصاد ملی چنین حساسیتی نسبت به نهادهای فناوری وجود ندارد.

همانطوری که ملاحظه گردید، لایحه اصل ۴۴ در برخی موارد گستره وسیعی از اهداف همچون رقابت، عدالت، گسترش بخش تعاون و... را مورد توجه قرار داده است در عین حالی که به برخی موضوعات اساسی در روح کلی لایحه که واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد، همچون مفاهیم، معیارهای ارزیابی، اطلاعات و... مغفول گذاشته است. از سوی دیگر این لایحه نیازمند سیاست‌های پشتیبانی است که به برخی همچون بازنگری در نقش دولت و نهادهای فناوری اساساً توجهی وجود ندارد و برخی دیگر همچون نهاد بازار و گسترش رقابت نیز بدون توجه به اهمیت آن در جای خود مورد تأکید قرار نگرفته است. همچنین این براین نکته تأکید گردید که لایحه کارآمد می‌بایستی توانایی طراحی نهادی همراه با در نظر گرفتن هزینه‌های اندازه‌گیری و سنجش عملکرد لایحه را داشته باشد، این بدان معنی است که ارزیابی موفقیت این لایحه در اجرا نیز بایستی مبتنی بر آن باشد، بدیهی است در شرایط فقدان این رویکرد، ارزیابی نتایج لایحه به سمت ارقام عددی میزان واگذاری‌ها سوق پیدا خواهد کرد، موضوعی که در کلیه نگرش‌ها، اعم از سیاسی و اقتصادی، نمی‌تواند بیانگر موفقیت یا عدم موفقیت باشد.

۴- نتیجه‌گیری

۱۹۶

هدف من از ارائه این مقاله طرح موضوعی در ارتباط با ملاحظات نهادی است که می‌باید در ارتباط با لایحه اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴ مورد توجه قرارگیرد. در نگاه اول مؤلفه‌هایی را بیان نمودم که می‌توانند در ماهیت بنگاه تأثیرگذار باشند و براین نکته تأکید کردم که وجود شرکت‌های دولتی، صرفاً ناشی از نیازهای خاص زمانی یا سودجویی بوروکراتی مقطعی نیست، بلکه برآیند ساختار حقوق مالکیت و رقابت در اقتصاد ایران می‌باشد.

از این رو، سؤال اساسی این است که تا چه حد در این لایحه و یا در سایر سیاست‌ها زمینه حضور بخش خصوصی در مالکیت‌های بزرگ فراهم شده است. ضمن آنکه ماتریس نهادی گویای آن بود که این فضا سازی به مراتب متفاوت از تسهیلات یا معافیت‌های مالیاتی و از این قبیل است که بر ساختار هزینه بنگاه مؤثرند، می‌باشد. همچنین در قسمت دوم سؤالاتی را مطرح نموده‌ام که می‌بایست در درون قانون مورد توجه قرارگیرد تا زمینه‌های موفقیت آن فراهم گردد. مواردی از قبیل توجه به هزینه‌های اندازه‌گیری و سنجش عملکرد

قانون از آن جمله‌اند.

از سوی دیگر تلاش گردید تا نشان داده شود که این لایحه گستره وسیعی از مسائل اقتصاد ایران همچون گسترش بخش تعاون، گسترش بخش خصوصی، عدالت، رقابت و... را مورد توجه قرار داده است که اساساً چنین انتظاری از یک قانون ناممکن است. ضمن آنکه در حوزه واگذاری که روح کلی قانون می‌باشد، موضوعات کلیدی همچون مفاهیم، معیارهای ارزیابی، اطلاعات و... ساده‌انگارانه نادیده گرفته یا به صورت مبهم دیده است. محتمل است که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌تواند محمل لوایح متعددی باشند که هر یک از لوایح توانمندی بالاتری در نیل به هر یک از اهداف فوق خواهند داشت.

به عنوان نکته پایانی ذکر این نکته ضروری است که با توجه به ویژگی‌های ماتریس نهادی پیرامون بنگاه از جمله بازدهی فزاینده و وابستگی به مسیری شده، دامنه تأثیرگذاری سیاست‌ها از جمله لایحه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ بسیار محدود شده و موفقیت آن منوط به شناخت عمیق روابط این ماتریس نهادی است. این رویکرد متفاوت از شتاب در تنظیم لایحه با ذکر نکاتی است که از آن سخن به میان رفت. ذکر این نکته ضروری است که در نگرش نهادی فرصت‌ها قابل بازگشت نیستند، زیرا هرگونه مواجهه اشتباه ناشی از شتاب در اجرا، می‌تواند موجب درهم تنیدگی بیشتر ماتریس نهادی شده و تصحیح آنها را سخت‌تر و در برخی موارد غیرقابل بازگشت نماید. ضمن آنکه واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی به معنی فراغت دولت از مسئولیت نیست، بلکه سرآغاز بازتعریفی از مسئولیت‌های جدید دولت است. این نیازمند درک بدنه اجرایی دولت از این مسئولیت‌ها می‌باشد، این موضوع می‌تواند از لایحه اجرایی اصل ۴۴ نیز برداشت گردد.

پی‌نوشت‌ها:

۱- در این زمینه، آدام اسمیت در بخش سوم کتاب ثروت ملل با عنوان «در اینکه تقسیم کار محدود است به وسعت بازار، اشاراتی دارد (اسمیت، ۱۳۵۷).

۲- routine

۳- Path Dependence

۴- UNCTAD

منابع فارسی:

- اسلیتر دن و تونکیس فرن، «جامعه بازار: بازار و نظریه اجتماعی مدرن»، مترجم: حسین قاضیان، نشر نی، ۱۳۸۵
- اسمیت آدام، «ثروت ملل»، مترجم: سیروس ابراهیم زاده، انتشارات پیام، ۱۳۵۷
- نورث داگلاس، «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی»، مترجم: غلامرضا آزادارمکی، نشر نی، ۱۳۷۹
- نورث داگلاس، «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی»، مترجم: محمدرضا معینی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک اقتصادی اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۷

منابع انگلیسی:

- North, Douglass C(1991). 'Institutions, Organisations and Market Competition' WASHINGTON UNIVERSITY, ST. LOUIS
- North, Douglass C(1990)., 'Institutions, Institutional Change and Economic Performance'. Cambridge University Press: Cambridge
- UNKTAD (2004)"; *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*"; UNITED NATIONS , New York and Geneva



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

