

نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری

دکتر محسن رنایی^۱

چکیده

در هر اقتصاد، تعداد بی شماری تصمیم اقتصادی در هر دوره اتخاذ می‌شود. هر تصمیم اقتصادی، شامل چندین مبادله است و هر مبادله نیز عبارت از داد و ستد بسته‌هایی از حقوق مالکیت است. اصلی‌ترین سازوکارها یا ابزارهایی که ارزش مبادلاتی این بسته‌های حقوق مالکیت را تعیین می‌کنند و نیز باعث می‌شوند مجموعه تصمیمات یا مبادلات اقتصاد سرانجام به یک وضعیت پایدار اقتصادی بینجامد، عبارتند از: ساز و کارهای سنتی، ساز و کارهای بازاری و ساز و کارهای دولتی. از دیدگاه نئوکلاسیک این سازوکارها جانشین یکدیگرند؛ اما نهادگرایان آن‌ها را مکمل یکدیگر می‌دانند. از دیدگاه نهادی، دولت به عنوان یک نهاد فراگیر که خود می‌تواند نهادهای جدیدی تعریف و مستقر کند، نقش بنیادین در بستر سازی برای کارکرد مناسب سایر نهادها و نیز کارکرد بازار در اقتصاد دارد. با تصویب هر قانون فراگیر بی‌زمان توسط دولت، نوعی نهاد جدید تأسیس می‌شود.

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه اصفهان.

دولت برای اطمینان از این که فرایند مستمر نهادسازی (قانونگذاری) اش در مسیری مطمئن قرار دارد که حاصل آن کارآمدتر شدن عملکرد سایر نهادها و بهبود ساز و کار بازار است، باید قوانین را به گونه ای وضع کند که هزینه های مبادله، هزینه های رانت جویی و شکاف میان نظام حقوقی و نظام تولیدی جامعه را کاهش دهند. برای اطمینان از این عملکرد، لازم است در هنگام وضع هر قانون، حداقل از تحقق سه شرط اطمینان حاصل شود: «شفاف سازی ساختارها و ساز و کارها»، «برابر سازی فرصت ها» و «بهنگام سازی سازمان و فناوری نظام حقوقی».

مقدمه

«قانون» در نزد مردم همواره واژه ای خوشایند و مقدس قلمداد شده است؛ چرا که همیشه نویدبخش امنیت، عدالت، آسایش و نظایر آن بوده است. این تصور از قانون، ویژه مردم عادی نیست؛ بلکه بسیاری از نخبگان و حتی سیاستمداران و قانونگذاران نیز بر همین باورند. قانون نیز همچون هر کالا، خدمت یا پدیده اجتماعی دیگری، تولید و مصرف می شود و بنابراین تولید (تصویب) آن هزینه بر و مصرف (اجرای) آن منفعت زا است. به همین دلیل می توان گفت تولید قانون (قانونگذاری) نیز «حد بهینه» ای دارد.

شاید بتوان گفت جامعه توسعه یافته، جامعه ای است که قانون در آن در حد بهینه تولید شده باشد؛ نه چندان کم که رفتارهای بی قاعده و پرهزینه، امور جامعه را مختل کنند و نه چندان فراوان که راه بر انتخاب های بهینه افراد بسته شود.

هر قانون به عنوان یک «نهاد» اجتماعی، بخشی از رفتارهای جامعه را سامان دهی می کند و «نهاد» یکی از «ابزار» ها یا روش های سه گانه مهم است که اقتصادهای نوین را سامان دهی می کنند. نهادها به عنوان مکمل «بازار» و «دولت»، برای تنظیم نظام اجتماعی و اقتصادی، به ویژه در نیمه دوم قرن بیستم، به سرعت نقش برجسته تری یافتند. بسط سریع نظریات «اقتصاد نهاد گرا» در دهه های پایانی قرن بیستم نیز نشانه توجه جدی جامعه علمی به این حوزه مغفول مانده است.

صرف نظر از این که نهادهای موجود در هر جامعه چگونه پدیدار شده‌اند (نهادهای خود پدیدار و تکاملی یا طراحی شده و مصنوع)، در قانونگذاری‌های جدید - به‌عنوان سریع‌ترین روش استقرار نهادهای جدید در جامعه - توجه به آثار حاصل از آنها بسیار مهم است. برای پرهیز از استقرار قوانین یا نهادهایی که هزینه عملکرد آنها فراتر از منافع حاصل از حضور آنهاست، لازم است قانونگذار از حصول برخی شرایط در قانون یا نهاد جدید اطمینان حاصل کند.

بنابراین، در این مقاله نخست با اشاره به نحوه سازمان‌دهی اقتصادهای جوامع در طول تاریخ، رابطه نهادها، دولت و بازار واکاوی می‌شود و سپس با تمرکز بر مسأله «حد بهینه قانونگذاری» و بررسی انواع هزینه‌هایی که «قانون» آنها را کاهش یا افزایش می‌دهد، شرایط لازم برای طراحی و استقرار قوانین و نهادهای جدید مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ابزارها و شیوه‌های سامان‌دهی اقتصادها

در هر نظام اقتصادی مجموعه بی شماری از تصمیمات اقتصادی (تولیدی، مصرفی، سرمایه‌گذاری و ...) اتخاذ می‌شوند که اگر بر این تصمیمات در هر دوره به تعادل نینجامد، جامعه دوره‌های پرهزینه‌ای (همچون بیکاری، تورم، ورشکستگی‌ها، سقوط بازار بورس، اعتصاب‌ها و ...) را تجربه خواهد کرد. هر تصمیم اقتصادی شامل مجموعه‌ای از مبادلات (مبادله عوامل تولید، مبادله کالاهای تولید شده و ...) است و در هر مبادله نیز دو بسته از حقوق مالکیت را طرفین مبادله داد و ستد می‌کنند (مثلاً کارگر حق مالکیت خود در مورد زمان یا نیروی بدنی‌اش را با حق مالکیت کارفرما در مورد نقدینش مبادله می‌کند). بنابراین، کل مناسبات اقتصادی را می‌توان به عنوان انبوهی از مبادلات بسته‌های حقوق مالکیت در نظر گرفت و در هر مبادله اختیاری، بی‌گمان دو طرف مبادله سود می‌برند (یا انتظار آن را دارند)؛ و گرنه اصولاً تن به مبادله در نخواهند داد. در واقع کل

ارزش افزوده جامعه در هر دوره عبارت از مجموع منافی است که کلیه افراد جامعه در مجموع مبادلات بسته‌های حقوق مالکیتی خود می‌برند.^۱

اکنون پرسش این است که این بسته‌های حقوق مالکیت افراد بر اساس چه ساز و کاری مبادله می‌شوند؟ در هر مبادله چگونه مشخص می‌شود که یک طرف چه مقدار از حقوق مالکیت خود را در مقابل چه مقدار از حقوق مالکیت طرف مقابل، مبادله می‌کند؟ و چه ساز و کاری تضمین می‌کند که مجموع این مبادله‌ها در کل اقتصاد به همان اندازه‌ای است که باید باشد تا اقتصاد پایدار یا متعادل بماند؟

پیش از پیدایش بازار (به مفهوم امروزی آن) و نیز پیش از پدیداری دولت نوین (دولت‌های ملی که به ویژه در قرن بیستم وظایف فراوانی بر دوش گرفته‌اند)، «سنت»‌ها یگانه «ابزار» و «روش» سامان‌دهی مناسبات اقتصادی جوامع ابتدایی بودند. بخش اعظم حقوق مالکیت افراد را سنت تعریف می‌کرد و در چارچوب همان سنت این حقوق باز توزیع یا مبادله می‌شدند. در جوامع ابتدایی، سنت‌ها سهم هر فرد یا هر یک از عوامل تولید را از شکار، از محصولات جنگلی یا از محصولات زمین‌های روستا مشخص می‌کردند.

با گذر زمان، بازارهای ابتدایی نیز به صورت محلی شکل گرفتند. در آغاز ساکنان یک روستا مازادهای خود را مبادله می‌کردند و با گسترش ارتباطات، این مبادلات میان روستاها نیز گسترش یافت. وقوع نهضت حصارکشی در اروپا و سپس پدیداری دولت‌های ملی، دامنه بازارها را گسترش داد و ساز و کارهای آن‌ها را قوی‌تر ساخت.^۲

بنابراین از قرون وسطی تا اواخر قرن نوزدهم، «سنت» و «بازار» اصلی‌ترین ابزارها و روش‌های سامان‌دهی اقتصادها بودند. گرچه دولت‌ها نیز حضور داشتند، اما نقش آن‌ها عمدتاً برقراری نظم و امنیت بود و در حقوق مالکیت افراد و سامان‌دهی مبادلات مداخله قانونی و منظم (نظام‌مند) نداشتند.

۱. برای آگاهی بیش‌تر در این باره بنگرید به: رناتی، محسن، بازار یا نابازار؟ فصل‌های اول، هشتم و نهم.

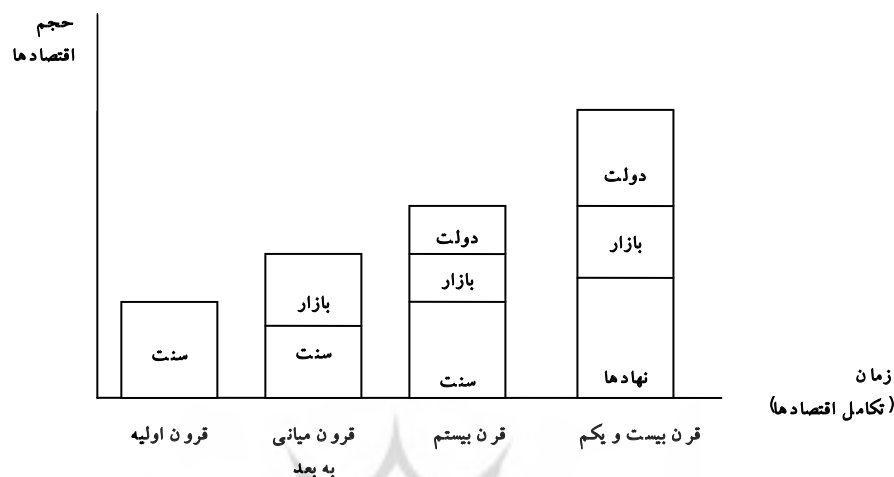
۲. برای آگاهی کامل‌تر تاریخی در این باره بنگرید به: هانت (۱۳۵۸).

با گسترش حوزه مداخله دولت نوین به عرصه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی، به‌ویژه در قرن بیستم، دولت نیز به عنوان یکی از «ابزارها» و «روش‌های» سامان‌دهی اقتصاد، نقش عمده‌ای بر دوش گرفت. در واقع با گذر زمان، هم اقتصادها رشد کردند و هم ساز و کارهای بازاری و دولتی وارد سامان‌دهی اقتصاد شدند. با توجه به برخی تحولات اجتماعی و فن‌شناسی که در دو دهه پایانی قرن بیستم پدیدار شدند و به سرعت در حال پیشرفت هستند، به نظر می‌رسد در قرن بیست و یکم شاهد تغییرات اساسی در ترکیب ساز و کارهای هدایت و تنظیم اقتصادها باشیم.

نخست آن که با ناکام ماندن بسیاری از دولت‌ها در مدیریت توسعه اقتصادها و پیامدهای زیانبار برخی مداخلات، آن‌ها عملاً به تدریج به عرصه امور حاکمیتی باز می‌گردند و اقتصاد را به ساز و کارهای بازاری می‌سپارند؛ به‌ویژه آن که با پدیدار و فراگیر شدن تفکر «راست جدید»^۱ در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی، مبانی نظری این عقب‌نشینی نیز فراهم آمده است. دوم آن که پیدایش شتاب‌گیرنده نهادهای عمومی (غیر دولتی) نوین نظیر سازمان‌های غیردولتی^۲ و سایر سازمان‌های غیرانتفاعی، هم در عرصه ملی و هم در عرصه جهانی و ورود گسترده آن‌ها به عرصه‌های نظارت و گاه سیاست‌گذاری، نیروی مؤثر جدیدی در سامان‌دهی اقتصادها پدیدار ساخته است. بنابراین انتظار می‌رود در قرن بیست و یکم، با عقب‌نشینی دولت‌ها به حوزه امور حاکمیتی، ساز و کارهای بازاری به سرعت حاکمیت یابند و در کنار آن‌ها نهادهای جدید نیز هم وظایف سنت‌ها و هم بخشی از وظایف دولت‌ها را - در هماهنگی کردن اقتصاد - بر عهده بگیرند (شکل ۱).

-
1. The New Right.
 2. NGOs

شکل ۱- گسترش حجم و تکامل اقتصاد در طول زمان و تغییر سازوکارهای مسلط آن‌ها



در شکل (۱) منظور از نهادها، قوانین فراگیر با ثبات و نهادها یا سازمان‌های عمومی غیر دولتی است؛ اما به طور کلی منظور از نهاد، هر گونه ترتیباتی است که بخشی از مناسبات جامعه یا پاره‌هایی از جامعه را سامان‌دهی، نظارت و تنظیم می‌کند. این ترتیبات می‌تواند رسمی یا غیر رسمی، نوشته (مدون) یا نانوشته، خود پدیدار یا غیر خود پدیدار و دارای سازمان یا بدون سازمان باشد؛ مثلاً قانون اساسی یک نهاد رسمی نوشته شده (مدون) و غیر خود پدیدار (یا مصنوع و ابداعی) است. به همین ترتیب، خانواده یک نهاد رسمی نامدون، خود پدیدار و بدون شکل سازمانی است؛ در حالی که بانک مرکزی یک نهاد رسمی، مدون، مصنوع و دارای شکل سازمانی است.^۱

دولت نیز خود یک نهاد است؛ اما در این بحث، به دلیل تأثیرگذاری بسیار زیاد این نهاد (در مقایسه با سایر نهادها) و نیز با توجه به این نکته که نهاد دولت، یک نهاد تولیدگر و

۱. البته توجه شود که در برخی کشورها، مانند انگلستان، قانون اساسی مدون و مصنوعی وجود ندارد؛ بلکه مجموعه‌ای از قواعد و ترتیبات بدون آن که تدوین یا تصویب شده باشند، در طول تاریخ به طور تکاملی پدیدار و از سوی همه به عنوان اصول اساسی نظام سیاسی (قانون اساسی) انگلستان پذیرفته و رعایت شده‌اند.

زاینده نهادهای جدید است (تصویب قوانین عام و بی‌زمان، نوعی نهادسازی است که دولت انجام می‌دهد. همچنین است بسترسازی و قانونمند کردن تأسیس سایر نهادهای عمومی در جامعه توسط دولت)، آن را به عنوان یک عامل مستقل و مهم در سامان‌دهی اقتصادها، جداگانه می‌نگریم. بر این اساس منظور از «نهادهای» به عنوان سومین عامل مهم سامان‌دهی اقتصادها در قرن بیست و یکم، نهادهایی هستند که یا به صورت تصویب قوانین عام و بی‌زمان توسط دولت مستقر می‌شوند (مانند قانون تجارت، قانون حقوق مدنی و... که گاه ممکن است پیرامون آن‌ها تعدادی نهاد یا سازمان دولتی، غیر دولتی و خصوصی نیز شکل بگیرد)، یا به صورت نهادهای عمومی غیر دولتی (نظیر سازمان‌های غیردولتی) از درون ساز و کارهای موجود اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شکل می‌گیرند و استقرار می‌یابند.^۱

دولت، بازار و نهاد: ساز و کارهای مکمل

اکنون این پرسش پدیدار می‌گردد که رابطه این سه ابزار یا روش سامان‌دهی اقتصادها چگونه است؟ آیا آن‌ها در مسأله هماهنگ‌سازی تصمیمات اقتصادی جامعه، جانشین یکدیگرند یا مکمل یکدیگر؟ آیا می‌توان اقتصاد را تنها با یکی از این ساز و کارها سامان‌دهی کرد یا خیر؟ در پاسخ به پرسش دوم، به اختصار می‌توان گفت البته اقتصادهای بسیار ابتدایی، تنها با ساز و کار «سنت» سامان‌دهی می‌شدند؛ اما تکامل اقتصادها نیازمند روشهای جدید سامان‌دهی بود. بنابر این به تدریج بازار و سپس دولت به یاری ساز و کارهای سنتی پرداختند؛ اما روشن است که در هر دوره و بسته به ساختار و ماهیت هر اقتصاد، یکی از این روش‌های سه‌گانه حاکمیت دارند و بخش اعظم اقتصاد از آن طریق سامان‌دهی می‌شود. گرچه در قرن بیستم برخی کشورها کوشیدند تمامی اقتصاد خود را از طریق ساز و کارهای دولتی سامان‌دهی، نظارت و هماهنگ‌کنند، اما تجربه ناکام آن‌ها می‌تواند مؤید این نکته باشد که به علت تنوع و پیچیدگی ساز و کارها و مناسبات اقتصادها،

۱. برای بحث مبسوط درباره تعریف، مفهوم، کارکرد، شکل‌گیری و تحول نهادها، بنگرید به: نورث، داگلاس، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی.

هماهنگ‌سازی آن‌ها نیازمند ابزارها و روش‌های متفاوتی است. بنابر این هر گونه تلاش برای یکدست کردن شیوه‌های هماهنگی اقتصادها (دولتی کامل، بازاری کامل یا سنتی کامل) بی سرانجام خواهد ماند. از تجربه کشورها در قرن بیستم می‌توان پیش‌بینی کرد که در اقتصادهای بسیار پیشرفته قرن بیست و یکم، سنت دیگر جایگاهی ندارد و به جای آن نهادها وارد عمل می‌شوند (گرچه سنت‌ها نیز نوعی نهاد - غیر قابل انعطاف - محسوب می‌شوند) و نیز دولت بخش بزرگی از نقش خود را به ساز و کارهای بازاری واگذار می‌کند.

درباره پرسش جانشین یا مکمل بودن این سه روش، می‌توان از نظر مکاتب مختلف پاسخ گفت. از دیدگاه اقتصاددانان مرسوم (نئو کلاسیک)، سنت (نهاد)، بازار و دولت سه روش یا ابزار جانشین محسوب می‌شوند. البته توصیه آنان این بود که تمامی اقتصاد به ساز و کار بازار واگذار شود. در این دیدگاه، عرصه حضور دولت فقط به وظایف اولیه نظیر حفظ امنیت، نشر پول، تعریف استانداردها و مقیاس‌ها و حفاظت از حقوق مردم محدود می‌شد. از نظر آنان، دولت یک «شر لازم» است که برای کارکرد درست بازارها باید استقرار یابد و این وظایف اولیه و حداقلی را به نحو احسن انجام دهد؛ در عین حال از دیدگاه آنان، فراتر از این وظایف، حضور دولت به عقب‌نشینی و تضعیف ساز و کارهای بازاری منجر خواهد شد. بنابر این اگر عرصه اقتصاد را دایره‌ای تصور کنیم، سنت (نهاد)، بازار و دولت، هر یک بخش‌هایی از آن را در نظارت خود دارند که تقویت و پیشروی هر یک مستلزم تضعیف و عقب‌نشینی دیگری است (شکل ۲).

شکل ۲- روش‌های سامان‌دهی اقتصادها نگرش جانشین (دیدگاه نئو کلاسیک)



اما اقتصاددانان نهاد‌گرای جدید^۱، دیدگاه متفاوتی در این باره دارند. آنان نه تنها بازار، دولت و نهادها را سه ابزار یا روش مکمل برای سامان‌دهی اقتصادها می‌دانند، بلکه معتقدند تکامل هر یک از این سه نهاد به تکامل دیگران نیز یاری می‌رساند؛ گرچه می‌توان از میان نوشته‌های آنان پوشیده دریافت که آنان این رابطه مکملی را طولی در نظر می‌گیرند. به دیگر سخن، از نظر آنان بدون استقرار یک دولت کارآمد و تکامل یافته، استقرار نهادهای کارآمد و تکامل یافته ناممکن است و به همین ترتیب، استقرار ساز و کارهای بازاری تکامل یافته، مستلزم تکامل یافتگی دولت و نهادهاست.

در یک نگرش کلی، دیدگاه آنان در مورد رشد و توسعه اقتصادی را می‌توان در شکل (۳) خلاصه کرد. از نظر آنان توسعه پدیده‌ای است که با سه روش ممکن یا هماهنگی و تکامل سه ابزار مکمل شکل خواهد گرفت. بسط و گسترش هر یک از این ابزارها (اضلاع مثلث شکل ۳) گرچه میزان توسعه (مساحت مثلث) را گسترش خواهد داد؛ اما بیش‌ترین میزان توسعه یافتگی زمانی به دست خواهد آمد که این سه ابزار یا سه روش به صورت متناسب رشد کنند (تناسب یا برابری اضلاع مثلث توسعه، فقط بیانگر میزان تناسب و سازگاری است نه برابری مقداری ابزارها).

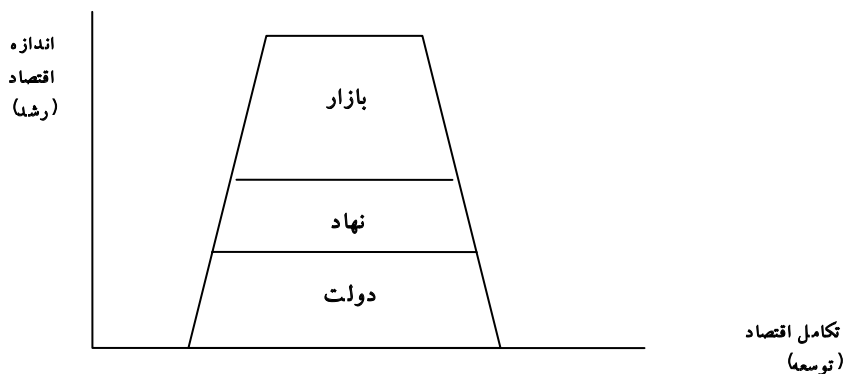
شکل ۳- روش سامان‌دهی اقتصادها، نگرش مکمل (دیدگاه نهادگرایان)



تقدم و تأخر منطقی ابزارهای سه گانه فوق را از نظر نهادگرایان نیز می توان نمایش داد. گرچه ممکن است در اقتصادهای اولیه، بدون وجود سنت های بسط یافته و قوی، نتوان استقرار یک دولت کارآمد را تصور کرد، اما در اقتصادهای نوین ضروری ترین شرط توسعه حضور و وجود یک دولت کارآمد و توسعه یافته (یا در حال توسعه، اما متناسب با نیازهای یک اقتصاد جدید) است. با فقدان یک دولت ملی تکامل یابنده و کارآمد، تصور استقرار فراگیر و مؤثر نهادها و ساز و کارهای بازاری دشوار است. این مسأله را می توان با استفاده از شکل (۴) توضیح داد.

در شکل (۴)، محور عمودی بیانگر اندازه یا حجم کلی اقتصاد یا سهم هر یک از ساز و کارهای هماهنگ کننده در آن است. همچنین محور افقی میزان توسعه یافتگی کل اقتصاد و تکامل هر یک از ساز و کارهای مسلط در اقتصاد را نشان می دهد. بسط یافتگی قاعده چهار ضلعی، بیانگر میزان توسعه یافتگی دولت و کل اقتصاد است. دولت قاعده چهار ضلعی را می سازد. بدون توسعه دولت (تکامل) سایر اجزای اقتصاد و روش های سامان دهی اقتصاد امکان تکامل متناسب را نخواهند یافت. البته هر چه حجم دولت بزرگ تر باشد، بخش بزرگ تری از سطح چهار ضلعی به دولت اختصاص می یابد (ارتفاع چهار ضلعی مربوط به دولت زیادتر می شود). توسعه، با وجود یک دولت کوچک (ارتفاع کم چهار ضلعی دولت) اما تکامل یافته (قاعده گسترده چهار ضلعی) محقق می شود، اما برعکس نه؛ یعنی با یک چهار ضلعی با قاعده کوچک اما ارتفاع زیاد، دولت حجیم اما تکامل نیافته است و نمی تواند عامل توسعه باشد. به همین ترتیب تصور یک چهار ضلعی معکوس آنچه در شکل (۴) است (یعنی دوزنقه ای وارونه) نیز ممتنع است. بر یک دولت توسعه نیافته (حتی حجیم) نمی توان یک اقتصاد توسعه یافته و رشد یابنده مستقر کرد.

شکل ۴- چهار ضلعی رشد و توسعه



منظور از بسط یافتگی این است که دولت در تمامی حوزه‌هایی که اقتصاد نیاز دارد، وظایف اولیه و حاکمیتی خود را به نحو احسن انجام می‌دهد (تعریف و نظارت بر قواعد بازی)؛ مثلاً دولتی که صنایع فولاد، برق، انرژی اتمی و نظایر آن را با سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس خود گسترش داده، اما برای حفاظت از حقوق مالکیت معنوی شهروندان، قانونی تدوین نکرده، یک دولت حجیم، اما توسعه نیافته است. برعکس، دولتی که حتی فعالیت در صنایع راهبردی (مانند صنایع نظامی) را به بخش خصوصی واگذار می‌کند، اما از حقوق مالکیت شهروندان خود حتی در کشورهای دیگر حفاظت می‌کند، یک دولت توسعه یافته است و بیش از دولت نوع اول - در بلند مدت - زمینه را برای «رشد» و «توسعه» اقتصاد فراهم می‌آورد.

نقش نهادی دولت در اقتصاد

اقتصاددانان نهادگرا موضوعات بسیار متنوع و گسترده‌ای را مورد بررسی قرار داده‌اند. «عدم تقارن اطلاعات^۱»، «ریسک»، «خطر اخلاقی^۲»، «عقلانیت محدود^۳»،

1. Asymmetrically Information
2. Moral Hazard
3. Bounded Rationality

«فردگرایی عادلانه»، «سواری مجانی^۱»، «رانت‌جویی^۲»، «رفتارهای فرصت طلبانه» و نظایر آن از موضوعات مهمی هستند که نهادگرایان با معرفی یا واکاوی آن‌ها، ریشه‌های بسیاری از ناکامی‌های ساز و کار بازار را باز جسته‌اند؛ اما در مورد نقش یا وظیفه اصلی دولت در برابر اقتصاد، شاید بتوان تمام مباحث آنان را به این مسأله محوری معطوف دانست: وظیفه و کارکرد اصلی دولت آن است که نظام حقوقی جامعه (شامل قوانین تنظیم‌کننده مناسبات مردم، روش‌ها و ابزارهای تعریف حقوق مالکیت افراد، دستگاه داوری مربوط به حفاظت از آن حقوق مالکیت مانند پلیس و دادگستری و فناوری و سازمان‌دهی مورد استفاده جهت تعریف و تضمین حقوق مالکیت) را به گونه‌ای تعریف و مستقر سازد که با نظام تولیدی جامعه هماهنگ و متناسب باشد و با نظارت، اصلاح و ارتقای مداوم آن، هماهنگی آن را با نظام تولیدی حفظ کند.

در واقع اگر نظام تولیدی از نظر سازمان‌دهی و فناوری پیشرفت کند و نظام حقوقی جامعه همپای آن متحول نشود، این نظام حقوقی نخواهد توانست آن نظام تولیدی را پشتیبانی کند و سرانجام رشد و توسعه نظام تولیدی نیز متوقف خواهد شد؛ چرا که پیدایش هر فناوری جدید تولیدی با خود «برونداهای^۳» مثبت و منفی جدیدی خواهد آورد که اگر در بلندمدت «درونی^۴» نشوند یا زیان‌های اجتماعی را در پی دارند یا از رشد باز می‌مانند؛ مثلاً وقتی فناوری‌های اطلاع‌رسانی نظیر ماهواره‌ها یا شبکه اینترنت یا لوح فشرده‌های رایانه پدیدار می‌شوند، اگر نظام حقوقی جامعه نتواند از حقوق مالکان این فناوریها در مقابل مصرف‌کنندگان حمایت کند، انگیزه سرمایه‌گذاری بیش‌تر در این حوزه از بین می‌رود و پیشرفت آن‌ها متوقف می‌شود. روشن است که نظام حقوقی که خود از نظر سازمان‌دهی و فناوری عقب مانده است، نمی‌تواند حقوق مالکیت این فناوری‌های پیشرفته را حفاظت (تعریف و تضمین) کند.

-
1. Free riding
 2. Rent seeking
 3. Externalities
 4. Internulized

بنابراین وظیفه و کارکرد اصلی دولت از دیدگاه نهادگرایی - به ویژه در عصر فراصنعتی - نظارت بر ارتقای دائم نظام حقوقی جامعه و حفظ تناسب و توانایی آن متناسب با نظام تولیدی است^۱؛ به دیگر سخن اگر فرض کنیم که تحولات نظام حقوقی همواره تابع تحولات نظام تولیدی است، بنابر این همواره یک شکاف (شکاف عقب ماندگی حقوقی) بین نظام حقوقی و تولیدی وجود دارد و وظیفه اصلی دولت تلاش برای کاهش این شکاف است.

اگر دولت وظیفه فوق را به خوبی انجام دهد، بسیاری از هزینه‌های اجتماعی که به شکل هزینه مبادله^۲ بر طرفین مبادلات تحمیل می‌شود، کاهش خواهد یافت. در این جا می‌توان انواع هزینه‌های غیر تولیدی و غیر فنی را که تنها به علت سازو کارهای ناقص نظام اجتماعی و اقتصادی بر مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تحمیل می‌شود (مانند هزینه‌های ناشی از فقدان یا عدم تقارن اطلاعات، هزینه‌های ریسک و نظایر آن‌ها)، به عنوان هزینه مبادله در نظر گرفت. در این صورت می‌توان از دیدگاه نهادی تمام وظایف دولت در قبال فعالیت افراد در نظام اقتصادی را به سه وظیفه اصلی فروکاست:

۱. حفظ تناسب و هماهنگی نظام حقوقی جامعه با نظام تولیدی (این مسأله نیز باید به شیوه‌ای انجام پذیرد که با دو وظیفه یا کارکرد بعدی متناسب باشد)

۲. کاهش هزینه‌های مبادله در تصمیمات و مبادلات خصوصی میان افراد جامعه

۳. کاهش هزینه‌های ناشی از رانت‌جویی در فرایند تصمیم‌گیری‌های عمومی (دولتی).

در واقع به جز هزینه‌های تولیدی و مصرفی که افراد در فرایند تولید یا مصرف متحمل می‌شوند و به جز هزینه‌های تصادفی و غیر نظام‌مند ناشی از حوادث طبیعی (مانند سیل و زلزله و ...) و رویدادهای اجتماعی (مانند ورشکستگی، سقوط بورس و ...) که بر افراد تحمیل می‌شوند، دیگر هزینه‌هایی که در بلند مدت ماهیت غیر تصادفی دارند و ناشی از

۱. پیش‌بینی می‌شود که اگر فناوری با همین سرعت رشدی که از اواخر قرن بیستم آغاز شده، پیشرفت کند، دولت‌ها در قرن بیست و یکم مجبور می‌شوند بسیاری از وظایف اقتصاد کلان خود را زمین بگذارند و تمام منابع خود را صرف بهینه‌سازی نظام حقوقی جامعه کنند.

ضعف ساختاری نظام حقوقی جامعه و سازمان اداری دولت هستند، در سه نوع هزینه یاد شده خلاصه می‌شوند (هزینه‌های عقب ماندگی نظام حقوقی، هزینه‌های مبادله و هزینه‌های رانت‌جویی) و وظیفه اصلی دولت کاهش این هزینه‌هاست.

قانونگذاری به عنوان اصلاح نهادی

اکنون می‌توان گفت که قانونگذاری دولت آن‌گاه یک اصلاح نهادی تسهیل‌کننده ساز و کارهای اقتصادی قلمداد می‌شود که حداقل در راستای تحقق سه وظیفه اصلی دولت عمل کند. تصویب هر قانون فراگیر بی‌زمان، تأسیس یک نهاد جدید است که همچون همه پدیده‌های مصنوع دیگر، هزینه‌ها و منافع دارد. در واقع تصویب و اجرای هر قانون جدید، مانند تولید هر نوع کالا یا خدمت دیگر، از یک سو هزینه‌هایی برای تصویب و اجرای آن بر دولت تحمیل می‌کند و از سوی دیگر، اجرای آن هزینه‌ها و منافع برای جامعه در پی دارد. قانونگذاری زمانی به حد بهینه خود می‌رسد که خالص منافع حاصل از آن به حداکثر خود برسد. از جنبه نظری می‌توان نشان داد که برای یک پدیده یا موضوع مشخص، قانونگذاری تا حد معینی منافع دارد و فراتر از آن حد، منافع رو به کاهش می‌گذارد.

اما به عنوان یک معیار عملی و در دسترس، آیا قاعده‌ای وجود دارد تا قانونگذار را که عملاً امکان محاسبه تمام هزینه‌ها و منافع قانون مصوب خود را ندارد، تا حد قابل قبولی مطمئن سازد که قانون مصوب او در راستای اصلاح نهادی و کاهش هزینه‌های اجتماعی عمل می‌کند؟ می‌توان سه ویژگی زیر را به عنوان اصلی‌ترین ویژگی‌هایی معرفی کرد که در صورت رعایت آن‌ها در قانونگذاری، به عنوان یک قاعده در دسترس، قانونگذار تا حدودی از مفید بودن قانون جدید مطمئن می‌شود:

۱. شفاف‌سازی (ساختارها و ساز و کارها): در صورتی که قانون جدید منجر به شفاف‌تر شدن ساختارهای موجود یا ساز و کارهای جاری شود که حاصل آن شفاف شدن حقوق مالکیت، اطلاعات، فرصت‌ها، هزینه‌ها، منافع و... خواهد بود، می‌توان امیدوار بود که

قانون جدید گامی است به سوی یک اصلاح نهادی (که نتیجه نهایی آن کاهش هزینه‌های مبادله در اقتصاد است).

۲. برابری فرصت‌ها: اگر قانون جدید به تضعیف یا حذف امتیازات، انحصارات و رانت‌ها (تضعیف یا حذف ساختارهای نابرابری) یا به تضعیف و حذف رویه‌ها و ساز و کارهایی که منشأ ایجاد نابرابری فرصت‌هاست، بینجامد، یک اصلاح نهادی مفید انجام شده است (که نتیجه نهایی آن کاهش هزینه‌های رانت جویانه است).

۳. بهنگام سازی نظام حقوقی: اگر قانون جدید در راستای شفاف سازی حقوق مالکیت، معرفی ابزارهای جدید و مؤثرتر تعریف حقوق مالکیت، ارتقای سازمان‌دهی نظام حقوقی، تسهیل و شفاف سازی ساز و کارهای نظام حقوقی، روزآمد کردن فناوری مورد استفاده در نظام حقوقی (سرمایه فیزیکی) و آموزش و ارتقای سرمایه انسانی دستگاه‌های مرتبط با حقوق مالکیت باشد، یک اصلاح نهادی مفید قلمداد می‌شود (که حاصل آن کاهش شکاف نظام حقوقی با نظام تولیدی جامعه است).

البته در عمل، قانونگذاران با طیف گسترده‌ای از پدیده‌های جدید روبرو هستند که لازم است برای آن‌ها قانونگذاری کنند؛ یعنی مواردی که مسبوق به سابقه و دارای قانون پیشین نیستند. در این موارد نیز لازم است قانون به نحوی تدوین و اجرا شود که حد قابل قبولی از سه شرط فوق را در خود داشته باشد (شفاف سازی، برابری فرصت‌ها و بهنگام سازی نظام حقوقی).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دولت یکی از سه ابزار یا روش اصلی هماهنگ سازی فعالیت‌های اقتصادی در هر جامعه است. در قرن بیستم، در بسیاری از کشورها سهم و نقش دولت در اقتصاد افزایش یافت؛ ولی الزاماً به نتایج مطلوبی نینجامید. «سنت» که از قرون گذشته نقش برجسته‌ای در هماهنگ سازی تصمیمات اقتصادی داشته است، در قرن بیست و یکم به یکباره از عرصه اقتصاد حذف شده که «نهادهای نوین» جایگزین آن خواهند شد. نئوکلاسیک‌ها دولت،

بازار و سنت (یا نهاد) را سه ابزار جانشین برای هماهنگ‌سازی اقتصاد می‌دانستند، در حالی که نهادگرایان آنها را ابزارها یا روش‌های مکمل می‌انگارند. دولت که خود نیز یک نهاد بزرگ (نهاد نهادساز) است، با قانونگذاری اش پیوسته در حال نهادسازی یا بسترسازی برای استقرار نهادهای جدید است. قانونگذاری دولت آن‌گاه یک فرایند اصلاح نهادی قلمداد می‌شود که در راستای سه وظیفه یا کارکرد نهادی اصلی دولت عمل کند. هر قانون جدید در صورتی دارای حداقل شرایط لازم برای مؤثر و مفید بودن است که موجب شفاف‌سازی ساختارها و ساز و کارها، برابرسازی فرصت‌ها و کاهش شکاف میان نظام حقوقی و نظام تولیدی جامعه شود.

پارلمان اصلی‌ترین نهاد در جوامع مردمسالار است که تولید قوانین مادر، فراگیر و بی‌زمان (به عنوان مصادیق اصلی قوانین نهادی) را انجام می‌دهد. بنابراین، مهم‌ترین اصلاحات نهادی در جوامع مردمسالار به دست پارلمان‌ها تحقق‌پذیر است (اگرچه دادگاه‌ها نیز گاهی با تأسیس برخی رویه‌های قضایی و صدور برخی احکام کلی همان نقش را بازی می‌کنند). در واقع «فرایند انطباق»، به مفهوم انطباق یک نظام با تحولات بیرون از آن، که از مهم‌ترین فرایندهای نظام‌های پویا است، در جوامع مردمسالار عمدتاً به دست پارلمان‌ها انجام می‌پذیرد. بنابراین، پارلمان‌ها برای ایفای درست این نقش تاریخی خود نیازمند اطلاعات کافی، منابع کافی (زمان، منابع مالی و...)، سرمایه انسانی و عقلانیت کافی هستند. هرگونه عدم عقلانیت، اطلاعات ناقص، کمبود منابع و کاستی در سرمایه انسانی، در پارلمان‌ها، هزینه‌های مستقیم و بلندمدتی را بر جامعه تحمیل خواهد کرد. بی‌گمان یک پارلمان توانمند در انجام اصلاح نهادی، نمی‌تواند از درون فرایندهای غیرشفاف و ساختارهای انحصاری یا نظام حقوقی عقب مانده پدیدار شود. این تناقضی است که بسیاری از جوامع در حال گذار به مردمسالاری نظیر ایران با آن روبرو هستند.

منابع و مأخذ

۱. بلاگ، مارک؛ "اقتصاددانان بزرگ جهان"، شرح حال، افکار و آثار ۲۲۰ اقتصاددان بزرگ جهان، ترجمه حسن گلریز، نشر نی، تهران، ۱۳۷۶.
۲. حسین خان قندهاری، علیرضا؛ "تحلیل ارتباط حقوق مالیکت و عملکرد اقتصادی در چارچوب اقتصاد نهادگرای جدید"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
۳. رنانی، محسن؛ "بازار یا نابازار؟"، بررسی موانع نهادی کارآیی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۶.
۴. صابری نمین، مهتاب؛ بررسی علل ایجاد هزینه‌های مبادله از دیدگاه اقتصاد نهادگرای جدید، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۷۹.
۵. نورث، داگلاس؛ "ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصاد"، ترجمه غلامرضا آزاد، نشر نی، تهران، ۱۳۷۹.
۶. نورث، داگلاس؛ "نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصاد"، ترجمه محمد رضا معینی، سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۷.
۷. هانت، ای. ک؛ "تکامل نهادها و ایدئولوژی‌های اقتصادی"، ترجمه سهراب بهداد، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، تهران، ۱۳۵۸.
۸. هلد، دیوید؛ "مدل‌های دموکراسی"، ترجمه عباس مخبر، انتشارات روشنگران، ۱۳۷۸.

9. Anderson, T and Hill, P. J., *The Birth of a Transfer Society*. 1980.
10. Barzel, Y., "A Theory of Rationing and Wasting", *Journal of Law and Economics* (April) 1974.
11. Cheung, S N.S., "The Transaction Costs Paradigm", *Economic Inquiry*. 1998, PP: 514-21.
12. Demsetz, H., *Ownership, Control and the Firm*, 1990. Basil Blackwell-LTD Publication.
13. Dietrich, M., "Transaction Cost Economics and Beyond", *Towards a New Economics of the Firm*, Rutledge, 1994.
14. Helm, D (Ed.), *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press. 1989.
15. Kirzner, I.M., *The Meaning of Market Process*, (Essays in the Development of Modern Austrian Economics).

16. Nabli, M. K. and Nugent, J.B., (Ed), "The New Institutional Economics and Development. Theory and Applications to Tunisia", North Holland. 1989.
17. Richter, R., "Bridging Old and New Institutional Economics", G. Schmoller. JITE, Vol: 152. No. 4, 1996, PP: 567- 592.
18. Stephen, F. H., "The Economics of the Law", Harvester Wheatsheaf Publication. 1988.
19. Williamson, O. E., "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", World Bank, 1995, PP: 171- 200.

