تعریف مجدد ضوابط و قلمرو بخش‌های نهادی در نظام اقتصادی ایران

نویسنده: کورس صدیقی*

مقدمه

در ربع قرن گذشته توسعه مالکیت، مدیریت، مقررات و کنترل‌های دولتی، نارسایی‌های نظام حقوقی ـ قضایی کشور در زمینهٔ تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی و تنفیذ و اجرای کم‌هزینهٔ قراردادها، نامشخص ماندن نظام ارزشی انگیزه‌ها در زمینهٔ کسب سود، تراکم و انباشت سرمایه و ضوابط گسترش واحدهای تولیدی و دیگر عناصر پایه‌ای رشد و همچنین وجود ابهام‌های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینهٔ روابط اجتماعی به‌ویژه در حوزهٔ فعالیت‌های اقتصادی به بیرون رانده شدن بخش خصوصی از مدار فعالیت‌های مولد، محدود کردن عملکرد بازار و رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینهٔ مبادلات، تضعیف خلاقیت‌های تولیدی و در مجموع کند کردن فرآیند رشد اقتصادی منجر شده است. در همین حال، اشتغال دولت به امور تصدی‌گری و در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن، با ملاحظهٔ منابع و توانمندی‌های محدود دولت، موجب شده است که فرآیند انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود.

* مشاور اسبق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

سؤال اساسی این است که آیا وضعیت اقتصادی یادشده و شکل‌گیری آن طی این سال‌ها براصول و جهت‌گیری‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انطباق دارد واگر احیاناً پاسخ به این سؤال مثبت باشد آیا می‌توان بدون تجدید نظر و اصلاحات قانونی، به شرایط مناسب و فضای مساعد اقتصادی – اجتماعی به‌گونه‌ای که متضمن رشد پیوسته بخش‌های غیردولتی گردد، نایل آمد؟ بررسی اصول قانون اساسی در زمینهٔ امور اقتصادی و به‌ویژه فعالیت‌های مرتبط با وظایف و مسئولیت‌های برعهدهٔ دولت تا حد زیادی پاسخ این سؤال را روشن خواهد کرد. افزون براین، ساختار اقتصادی ایران با توجه به پیوند بنیادی آن به منابع و درآمدهای نفتی از یک سو و ترکیب جمعیتی جوان آن از سوی دیگر، در حال حاضر و در سال‌های آینده، باگرایشی بسیار شدیرتر، با چند چالش اساسی روبه رو خواهد بود که از جمله می‌توان به مواردی نظیر نیاز به انباشت سرمایه و انجام سرمایه‌گذاری گسترده در تمام بخش‌های اقتصادی، ایجاد اشتغال مولد با روند متزاید برای جلوگیری از بروز بیکاری وسیع و تحکیم پایه‌های مادی امنیت در جامعه و استقرار عدالت اجتماعی، تولید و عرضه کالاها و خدمات مورد احتیاج جمعیت در بازارهای داخلی و افزایش پیوسته کالاها و خدمات قابل عرضه و رقابت‌پذیر در بازارهای بین‌المللی با هدف رشد صادرات غیرنفتی و کاهش وابستگی به نفت اشاره کرد. در این مورد نیز سؤال اساسی آن است که آیا اقتصاد کشور و فعالیت‌های بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی آن، در انطباق با اصول قانون اساسی تا چه حد دستیابی به هدف‌های یادشده را بر پایه عملکردهای گذشته امکان‌پذیر می‌گرداند؟

روندهای توسعه در جهان و به ویژه شواهد تجربی عملکرد کشورهای موفق در این زمینه نشان داده است که همواره امنیت قضایی ـ اقتصادی (در حوزه‌های فردی و اجتماعی)، ایجاد انگیزه‌های مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در زمینه‌های تولیدی و استقرار تأسیسات بازار مبتنی بر رقابت و مالکیت خصوصی از عوامل مهم پویایی و بالندگی اقتصادی بوده و نقش دولت در امور اقتصادی به عمده باید معطوف به تحقق این کارکردها و ایجاد زیربناهای حقوقی و قانونی و نهادسازی‌های لازم برای فعالیت‌های بخش خصوصی و ساماندهی و توسعه بازارها باشد که همه این موارد در زمرهٔ ***کالاهای عمومی*** محسوب می‌شود و با تقویت انجام وظایف حاکمیتی دولت قابل حصول است. در سال‌های آینده، با ملاحظه کاهش نسبی درآمدزایی بخش نفت، ضرورت ایجاد اشتغال در مقیاس‌های گسترده ناشی ازجوانی جمعیت، تحولات سریع فناوری و شکل‌گیری رقابت‌های شدید در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، سازماندهی کنونی اقتصادی کشور با ویژگی سلطه بخش دولتی قابل تداوم نبوده،

و باید با کوچک‌تر و کارامدتر کردن دولت از یک سو و استقرار تأسیسات مناسب برای عملکرد مؤثر بازار ازسوی دیگر، زمینه‌های رشد بخش خصوصی و گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن کشور فراهم شود.

ازاین رو، در آینده یکی از جهت‌گیری‌های اساسی باید معطوف به بازآرایی اقتصاد ملی و ایجاد تعادل در سهم و نقش بخش‌های نهادی (دولتی ـ تعاونی ـ خصوصی) باشد. قدر مسلم آن است که اصلاحات حقوقی ـ قانونی و کارکردی در جهت تجدید ساختار اقتصاد ملی و تعریف مجدد و تعیین ضوابط و قلمرو فعالیت‌های بخش‌های دولتی ـ تعاونی ـ خصوصی بدون شناخت مفاهیم و تحول کارکردی این بخش‌ها و اصول حاکم بر فعالیت آنها و بررسی جایگاه و سهمشان در مراحل مختلف رشد اقتصادی ـ اجتماعی و همچنین بدون طبقه‌بندی و انتخاب مجموعه‌ای هماهنگ از وظایف برای بخش‌های سه گانه با نگاه به شرایط خاص ایران امکان‌پذیر نیست.

این مقاله کوشیده است تا با شناخت چارچوب مفهومی بخش‌های دولتی ـ تعاونی ـ خصوصی و دگرگونی کارکردی آنها که در سه مبحث جداگانه سازماندهی شده است، ملاحظاتی در بارهٔ مبانی نهادی تحول و توسعه این بخش‌ها و تعریف مجدد ضوابط و قلمرو آنها از دیدگاه مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی کشور مطرح کند. طبعاً هرگونه اصلاحات حقوقی – قانونی و کارکردی معطوف به بازآرایی اقتصاد ملی و ایجاد تعادل در سهم و نقش بخش‌های نهادی نیازمند بررسی تعاریف و مفاهیم و اصول حاکم بر فعالیت این بخش‌ها و همچنین شناخت قلمرو آنها در روندهای تاریخ توسعه و با نگاه به شرایط خاص ایران است، که دراین مقاله به تفصیل به این موضوعات پرداخته شده است. در مباحث مطرح شده، با تحلیل اصول اقتصادی مندرج در قانون اساسی، مبانی حقوقی سازماندهی و نظام اقتصادی کشور ارزیابی شده و کاستی‌ها و تعارضات بنیادی آن تبیین گردیده است. در همین زمینه به برخی موانع قانون که سد راه شکل‌گیری اقتصادی پویا و بالنده شده است و کارکرد طبیعی بخش‌های نهادی سه گانه را به زیان بخش‌های تعاونی و خصوصی و در جهت متورم شدن و گستردگی بی‌قوارهٔ اندازهٔ دولت منحرف نموده اشاره گردیده و اهمیت نقش حاکمیتی دولت، حدود و ثغور وظایف اقتصادی دولت و ارتباط آن با وظایف و کارکردهای اقتصادی دو بخش دیگر و تحول وظایف و نقش بخش‌های سه گانه در مراحل رشد و الگوهای طبیعی و کارامد مسئولیت‌پذیری بخش‌های نهادی دراقتصاد ملی تبیین شده و درهمین حال در تجدید ساختار اقتصاد ملی راهبردهایی در هر مورد برای اصلاح امور پیشنهاد شده است.

بخش دولتی

بخش دولتی: تعاریف ومفاهیم

دولت به مجموعه نهادهایی اطلاق می‌شود که ابزارهای اجبار مشروع را در اختیار دارد و آن را در محدودهٔ سرزمین تعریف شده با جمعیت معین که از آن به جامعه تعبیر می‌شود، اعمال می‌کند. دولت در حوزهٔ حاکمیتی خود انحصار وضع قوانین و مقررات را در اختیار دارد.

دولت زاییدهٔ جریان تکاملی گروه‌بندی‌های انسانی است که از جماعت‌های کوچک و ساده از قبیل: خانواده، طایفه، عشیره، و نظایر آن شروع شده و به تدریج به صورت مدینه و دولت‌شهر و نهایتاً به شکل دولت- کشور کنونی در آمده است. این فرآیند تکاملی با جریان تحول روابط اجتماعی و تبدیل از ساده به پیچیده و از ناهمگون به همگون انطباق دارد. مفهوم کلاسیک دولت- کشور از پایان قرن پانزدهم و مقارن با ظهور اندیشهٔ ملت استقرار گرفته، رشد کرده و به مرحله بلوغ رسیده است. بیان این مطلب منافی این واقعیت نیست که در ایام باستان نیز ساختارهای حکومتی و جماعت‌های سیاسی تکامل یافته‌ای در اندازه‌ها و شکل‌های گوناگون وجود داشته و ترکیبی از عوامل نظیر: فرهنگ، منابع و امکانات طبیعی، فرصت‌های تجارت و توزیع قدرت در چگونگی شکل‌گیری آنها تأثیرگذار بوده است (امپراتوری‌های بزرگ چین و هند و ایران در شرق و یونان و روم در غرب).

در مورد مفهوم دولت تعابیر گوناگونی مطرح شده است. گروهی دولت را به منزلهٔ جامعه و نوعی گروه‌بندی انسانی تلقی می‌کنند و گروهی دیگر مفهوم دولت را به یکی ازعوامل تعیین‌کننده آن یعنی قدرت محدود می‌کنند و دولت را به منزلهٔ تجسم بخش قدرت حاکم، تشکیلات قهر و اجبار، ابزار سرکوب و یا همکاری اجباری قلمداد می‌نمایند. قدر مسلم آن است که دولت هیچ‌یک از دو مفهوم جامعه و یا قدرت را انحصاراً متضمن نیست بلکه مفهومی است که از تلفیق این دو حاصل می‌شود. افزون بر این فضای جغرافیایی که گروهی انسان در آن زیست می‌کنند و قدرت فرمانروایی در آن به اجرا در می‌آید نیز از لوازم امکان استقرار و اعمال قدرت ملی است و همین مطلب دولت را به منزلهٔ شخصیتی حقوقی از سایر دولت‌های دیگر متمایز می‌کند. بنابراین، دولت در عین حال آمیخته‌ای از تجسم حقوقی ملت و شکلی از اشکال قدرت و کامل‌ترین و نهایی‌ترین نهاد سیاسی و برگردان اندیشهٔ وطن و چارچوبی برای جریان یافتن حقوق و تکالیف افراد جامعه است. بنابراین *جمعیت، سرزمین و قدرت عمومی سه عامل اصلی برای شکل دادن به مفهوم دولت است* (قاضی، ۱۳۷۰).

اشکال این نحوه تعریف دولت این است که مفهوم دولت با عوامل سازنده‌اش اشتباه می‌شود و اشاره‌ای به نفس و ماهیت دولت که برآیند عملکرد این عوامل است، نمی‌شود. مشابه عوامل سه‌گانهٔ یادشده در بسیاری از گروه‌بندی‌های انسانی ابتدایی‌تر دیگر نیز مصداق دارد. اما در این گروه‌بندی‌ها نه اقتدار سیاسی در حدی است که در دولت نهادینه شده است، نه انسجام جمعیت در مرحله‌ای است که بتوان تعاریف ملت را در مورد آن جاری ساخت، و نه قلمرو فضایی یا سرزمین به پایهٔ سرزمین حوزه حاکمیت دولت می‌رسد. در همین حال این تفاوت‌ها بیشتر جهت کمّی دارد و بنابراین نمی‌تواند به دقت تمایز ماهوی بین دولت- کشور را با سایر نهادها و جماعات ناقص‌تر منعکس کند، پس برای تشخیص دولت از سایر نهادها باید معیارهای دیگر را که بیشتر جنبهٔ کیفی دارد نیز مطرح ساخت. مهم‌ترین این معیارها را می‌توان چنین بر شمرد:

- تقسیم کار بین نهادهای حکومتی و انحصار وضع قوانین؛
- نظام ضمانت اجرایی؛
- انحصار نیرومندترین وسایل مادی؛
- شخصیت حقوقی دولت.

یکی از ویژگی‌های دولت، تقسیم کار بین نهادهای حکومتی است. دولت عموماً از سه قوه تشکیل می‌شود و هر یک از این سه قوه نقش معینی را عهده‌دار است: الف) قوه مقننه که نقش آن وضع قوانین است؛ ب) قوه مجریه که اجرای قوانین را عهده‌دار است؛ و ج) قوه قضاییه که تفسیر و کاربرد قوانین را به عهده دارد (رفع منازعات و مرافعات و اختلافات مردم، تشخیص کج رفتاری‌ها از اوامر و نواهی قانون و تعیین کیفرهای مناسب و ...).

معیار دیگر سازمان و نظام ضمانت اجرایی یعنی تأسیساتی است که دولت برای تنفیذ قوانین و به‌کار بستن درست و منطقی آن در اختیار دارد. سازمان‌های انتظامی، تشکیلات دادگستری، قوانین و مقررات جزایی و آیین دادرسی، لازم الاجرا بودن احکام قطعی دادگاه‌ها و بسیاری دیگر از تأسیسات و سازمان‌ها و روش‌هایی که تضمین‌کنندهٔ اجرای قوانین است و نظم و پیچیدگی و سازمان یافتگی آنها از امتیازات دولت است.

در عین حال دولت انحصار نیرومندترین وسایل مادی را نیز در اختیار دارد. یک وجه این مطلب برخورداری از نیروهای مادی و سخت‌افزارهای نظامی و به طور کلی وسایلی است که ارادهٔ دولت را بر

دیگران تحمیل می‌کند و برای ایجاد و حفظ امنیت داخلی و خارجی از آن استفاده می‌شود و وجه دیگر آن انحصار وضع و اجرای قوانین و مقرراتی است که تبعات مالی دارند، مثل قوانین مالیاتی و نظایر آن و باز جهت دیگر این مطلب دارایی‌ها و مؤسساتی است که به طور طبیعی در حوزهٔ مالکیت عمومی تعریف شده‌اند (مالکیت دولت بر معادن ، منابع طبیعی و نظایر آن). گذشته از این موارد، دولت نهادی است برتر از نهادهای موجود درون آن و شخصیتی حقوقی است که از مجموع عناصر ترکیبی و همچنین از شخصیت حقیقی فرمانروایان و زمامداران منتزع شده است. به تعبیری «دولت بر حسب ماهیت دایمی است». بدین معنا که دولت نماد جماعت ملی و دارندهٔ قدرت سیاسی است و لزوماً به‌صورت شخصیت حقوقی ، حقوق عمومی را اعمال می‌کند.

مهم‌ترین ضابطه‌ای که مبین تفاوت ماهوی دولت با سایر نهادهاست، مطلب «حاکمیت» است. از حاکمیت و مفهوم آن نیز تعابیر مختلفی شده است. در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت چنین تعریف شده است:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را به سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خدا داد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

صرف‌نظر از تعابیر گوناگونی که از حاکمیت در قوانین اساسی کشورها مطرح شده و می‌شود، و آنچه از دیدگاه شناخت مفهوم دولت حایز اهمیت است نفس حاکمیت است؛ زیرا حاکمیت به دولت موجودیت می‌بخشد، حاکمیت از دولت تفکیک‌ناپذیر است و در واقع این دو مفهوم مرادف و همزادند. حاکمیت عبارت از قدرت برتر فرماندهی و امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر است. دو مفهوم دولت و حاکمیت توأمند. بدون وجود حاکمیت، دولت موجودیت ندارد و بدون دولت، حاکمیت مطرح نیست. نفی یکی نفی دیگری را به دنبال دارد. حاکمیت همچون مرکز تولید اقتدار به هر یک از دستگاه‌های فرمانروا، صلاحیت عملکرد یا اعمال اراده می‌دهد و همهٔ اعمال فرازین قوای سه‌گانه و اعمال فرودین قوای عمومی به نام حاکمیت انجام می‌شود. استقرار قانون، حفظ نظم و امنیت، دفاع از کشور، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و مقولاتی از این نوع همه ریشه در حاکمیت دارند و امور حاکمیتی محسوب می‌شوند. بنابراین، آن بخش از وظایف دولت را که «به حوزهٔ اقتدار و حاکمیت دولت»

مربوط می‌شوند باید وظایف اصلی دولت قلمداد کرد (قاضی، ۱۳۷۰). دولت‌ها در شرایط خاص و متناسب با مراحل رشد و توسعه یافتگی کشورها و یا در جهت کسب اقتدار اقتصادی عموماً وظایف دیگری به عهده گرفته‌اند و یا قانوناً به عهده‌شان گذاشته شده است و این مقولهٔ اخیر «اعمال تصدی یا تصدی‌گری دولت» نامگذاری شده است. درقانون اساسی ایران اصول ۴۳ و ۴۴ و بعضاً چند اصل دیگر معطوف به حوزه‌های تصدی‌گری دولت است و سایر اصول قانون اساسی به طور مستقیم و یا غیرمستقیم به اعمال حاکمیت و امور حاکمیتی دولت مربوط می‌شود. در ایران طی دو دههٔ گذشته اشتغال دولت به امور تصدی‌گری و گسترده شدن دولت از یک سو موجب رانده شدن بخش‌های غیردولتی از مدار فعالیت‌های طبیعی‌شان گردیده و از سوی دیگر با توجه به منابع و امکانات و توانمندی‌های محدودی که دولت در اختیار داشته گستردگی دولت در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و این هر دو، هم از جهت اتلاف منابع و هم از جهت کُندکردن جریان رشد اقتصادی کشور تأثیرات نامطلوبی را متضمن بوده است. بنابراین یکی از جهت‌گیری‌های اساسی در آینده باید این باشد که فعالیت‌های دولت به عمده به حوزه‌های اقتدار و حاکمیت یعنی انجام وظایف اصلی‌اش معطوف شود و امور مرتبط با ایجاد ثروت و تولید به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار گردد.

بخش دولتی: نقش و قلمرو

روندهای تاریخی. دولت از دید موضوعی و مادی یعنی از لحاظ سازمان‌بندی قدرت و نهادآرایی و جنبه‌های تشکیلاتی دستگاه‌های حکومتی، به اشکال و صورت‌های بسیار متفاوتی ظاهر شده است. لیکن مباحثاتی که از دیرباز دربارهٔ نقش و قلمرو حوزه‌های عمومی و خصوصی مطرح می‌شده متضمن چنین تنوع و گسترهٔ وسیعی از تفاوت‌های ماهوی نبوده است. در *مقدمه ابن‌خلدون*، در اثر معروف *نیکولو ماکیاولی* با عنوان *شهریار*، در *مکاتیب کنفوسیوس* و در آثار سایر فلاسفه و نظریه‌پردازان، محور بحث‌ها همواره حول حقوق و تعهدات متقابل دولت و شهروندان استوار بوده، و تأمین و عرضه کالاهای عمومی اساسی و انجام امور حاکمیتی در زمرهٔ وظایف اصلی دولت قلمداد می‌شده است. اما درعرصه‌های وسیع‌تر از انجام این حداقل وظایف و به ویژه در مورد نقش دولت در فرآیند توسعه این‌گونه تشابه آرا وجود نداشته است.

در قرن هفدهم *مرکانتیلیست‌ها* (سوداگران) نقش عمده‌ای برای دخالت دولت در اقتصاد و هدایت جریان تجارت قایل می‌شدند، لیکن علمای کلاسیک عموماً برای بخش عمومی نقش محدودی را قایل بودند و آن را به مواردی مانند حفظ نظم و قانون و دفاع ازکشور منحصر می‌دانستند. *آدام اسمیت* در کتاب *ثروت ملل* وظایف سه گانه دولت را چنین بر می‌شمارد:

«نخستین وظیفهٔ دولت، حفظ و حراست اجتماع از قهر و حمله اجتماعات دیگر است که فقط به‌وسیله نیروی نظامی ممکن می‌شود. اما هزینهٔ آماده کردن نیروی نظامی در زمان صلح، و به‌کاربردن آن در وقت جنگ، در حالات و مراحل گوناگون رشد اجتماعی متفاوت است (ص ۲۱۳). ...و براثر پیشرفت تمدن در اجتماع رفته رفته افزایش می‌پذیرد... تغییر بزرگی که اختراع اسلحه آتشین در فنون جنگی پدید آورده است علاوه بر عوامل دیگر، هزینه ترتیب و تنظیم یک قشون را در حال صلح، و به کاربردن آن را در زمان جنگ، افزایش داده است» (ص ۲۳۰) ...

«وظیفهٔ دوم، حمایت از هر عضو اجتماع در برابر ظلم و زورگویی هر عضو دیگر آن - یعنی استقرار یک عدلیه دقیق - است،... که در مراحل مختلف اجتماعی متضمن هزینه‌های گوناگونی است. در میان قبایل شکارچی، چون مالکیت خصوصی تقریباً وجود ندارد، در نتیجه قاضی منصوب، یا عدلیه منظمی در کار نیست... هرکجا مالکیت بزرگ وجود داشته باشد، نابرابری عظیمی مشاهده می‌شود... بنابراین تحصیل ملک وسیع و با ارزش الزاماً سبب ایجاد دولت می‌شود. جایی که مالکیت خصوصی - یا دست کم مالی که بیش از دو سه روز کار ارزش داشته باشد - نیست، وجود دولت لزوم چندانی ندارد» (ص ۲۳۱-۲۳۲) ...

«سومین و آخرین وظیفهٔ دولت - برپا داشتن و نگاهداری آن نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی است که اگر چه ممکن است درنهایت درجه به سود اجتماع باشند، سود ناشی ازآن هرگز هزینهٔ (سرمایه‌گذاری خصوصی) آن را جبران نخواهد کرد و بنابراین نمی‌توان توقع داشت که یک فرد و یا تعداد کمی از افراد در ایجاد و حفظ آن بکوشند. انجام این وظیفه نیز در مراحل مختلف اجتماع به هزینه‌های گوناگون احتیاج دارد. غیر از نهادهای اجتماعی عمومی لازم برای دفاع از کشور و استقرار عدلیه که قبلاً از آنها نام بردیم، انواع دیگر این گونه خدمات و نهادها اغلب ازآن قسم است که برای آسان کردن بازرگانی در اجتماع و تعلیم و تربیت مردم لازم است » (ص ۲۴۴)...

اهمیت کتاب *ثروت ملل* و اندیشه‌های *آدام اسمیت* که در اواخر قرن هجدهم مطرح شده به ویژه از آن باب است که پیش از طرح این افکار هرگز جایگاه بازار به منزلهٔ بهترین ابزار تحقق رشد و ارتقای رفاه تشخیص داده نشده بود.[۱] از دیدگاه *آدام اسمیت* و اقتصاددانان کلاسیک بعد از او نقش و وظایف دولت باید به حوزه‌های محدودی نظیر تأمین کالاهای عمومی ضروری مانند دفاع، امنیت اشخاص و تضمین حقوق مالکیت، تنفیذ قراردادها و صیانت از آزادی‌های اقتصادی و سیاسی و آموزش شهروندان منحصر می‌شد و انجام این وظایف و امور نوعاً حاکمیتی، شرط لازم برای شکوفایی بازار تلقی می‌گردید. پیدایی و اشاعهٔ این نگرش محافظه‌کارانه تا حدودی واکنش در مقابل دخالت گسترده دولت‌ها در عملکرد بازار در قرن هجدهم در اروپا بود.

اقتصاددانان کلاسیک این گونه دخالت‌ها را برای فعالیت اقتصادی زیانبار و آن را مانعی برای رشد تلقی می‌نمودند. شاید به علت فراگیرشدن همین نگرش و تجربیاتی که از نتایج دخالت دولت‌ها در فعالیت‌های اقتصادی حاصل شده بود، درقرن نوزدهم نقش و دخالت دولت بسیار محدود گردید و آزادی فعالیت‌های اقتصادی به صورت فلسفه و اندیشه حاکم و مسلط در آمد. میانگین نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در اواخر قرن نوزدهم در کشورهای صنعتی محدود و حول و حوش ۸ درصد بوده است. لیکن درهمین شرایط نیز در اروپا، ژاپن، و امریکای شمالی دخالت دولت نقشی حیاتی در توسعه و رشد بازارها عهده‌دار بود. در ایالات متحده که دخالت دولت در اقتصاد از لحاظ تاریخی همواره محدودتر از کشورهای اروپایی و ژاپن بوده است، طی همین قرن نوزدهم دولت اقدامات مهمی در جهت ایجاد زیربناهای ارتباطی (نظیر ایجاد نخستین خط تلگراف بین واشنگتن و بالتیمور در اوایل دهه ۱۸۴۰)، اجرای برنامه حمایت از تحقیقات و خدمات ترویجی در بخش کشاورزی (قانون موریل ۱۸۶۳) و وضع قوانین بانکداری و تأسیس سازمان نظارت بر بانک‌ها (در سال ۱۸۶۳ و تأسیس بانک مرکزی- نظام فدرال رزرو-در سال‌های بعد) و نظایر آن به عمل آورد (World Bank, WDR, 1970).

---

۱. پیدایی نظام‌های اقتصادی مبتنی بر بازار در جریان رشد سرمایه‌داری و با گذار از فئودالیسم و مرحله انتقالی سوداگری (مرکانتیلیسم) شکل گرفت. ویژگی این سیستم را می‌توان چنین برشمرد: انگیزهٔ سود به منزلهٔ محرک فعالیت‌های اقتصادی، تحرک اجتماعی و قانونی عوامل تولید، گسترش رقابت و پدیدار شدن تقاضا به منزلهٔ جهت‌دهنده به تولید و حاکمیت مصرف‌کننده و قواعد بازار (رنانی، ۱۳۷۶).

در قرن نوزدهم نقش دولت در بازتوزیع درآمدها بسیار محدود بود. در اروپا توزیع مجدد به عمده از طریق صدقات و اقدامات داوطلبانه خصوصی انجام می‌شد. نظام‌های مالیاتی عموماً به مواردی نظیر درآمدهای حاصل از گمرکات و مالیات‌های غیرمستقیم دیگری مانند مالیات بر فروش، انحصارات، مالیات‌های کالایی منحصر بود. مالیات بر درآمد که در اواخر قرن هجدهم در فرانسه و بریتانیا به مجموعه مالیات‌ها افزوده شده بود، هنوز منبع درآمدی عمده‌ای را تشکیل نمی‌داد.

در پایان قرن نوزدهم با استقرار نخستین نظام بیمهٔ اجتماعی ملی در آلمان که به ابتکار *بیسمارک* صدراعظم این کشور صورت گرفت، نشانه‌های ضعیفی از تأسیس و شکل‌گیری دولت‌های رفاه در اروپا ظاهر گردید. با استانداردهای کنونی تا اوایل قرن بیستم اندازهٔ دولت‌ها کوچک باقی ماند و در سال‌های بعد از جنگ جهانی اول مجموعه‌ای از رخدادها باعث شد که این روند دگرگون شود. نخستین حادثه، وقوع انقلاب روسیه در سال ۱۹۱۷ بود که موجب لغو کلی مالکیت خصوصی و شکل‌گیری کنترل دولت بر کلیه فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام برنامه‌ریزی متمرکز در این کشور شد. حادثهٔ دیگر، کسادی و رکود عظیم سال‌های ۱۹۳۰ بود، که دولت‌ها را اجباراً به سوی اتخاذ و اعمال سیاست‌های ضد ادواری و احیای فعالیت‌های اقتصادی سوق داد. حادثهٔ سوم که عامل وقوع آن جنگ جهانی دوم بود، فروپاشی امپراتوری‌های اروپایی است. این‌گونه تحولات ژئوپولیتیکی (جغرافیای سیاسی) همراه با فشارها و الزامات ناشی از استقرار نظام‌های بیمه اجتماعی در کشورهای صنعتی، آغازگر یک سلسله مباحثات سیاسی طولانی در باب پذیرش نقش فعال‌تر برای دولت در حوزه فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی گردید.

دیدمان بعد از جنگ در زمینهٔ گسترش نقش و قلمرو دولت در کشورهای پیشرفته صنعتی حول سه موضوع و جهت‌گیری مشخص سازمان یافته بود و در عمل نیز تا بروز اولین تکانه قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ به وفاق نسبت به این سه مطلب خللی وارد نگردید و این جهت‌گیری‌ها به گونه‌ای گسترده پیگیری شد. اولین مطلب ضرورت حمایت و کمک‌های رفاهی به افراد و خانواده‌هایی بود که به علت از دست دادن موقتی درآمد یا شکل‌های دیگر محرومیت، نیازمند تشخیص داده می‌شدند. دومین مطلب مطلوبیت نظام‌های اقتصادی مختلط با مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی بود که در مواردی ملی‌کردن مجموعه‌ای از صنایع استراتژیک (راهبردی) را الزام‌آور می‌ساخت. سومین مطلب پیگیری مجموعه سیاست‌های هماهنگ در زمینهٔ مدیریت اقتصادی کلان در جهت ایجاد شرایط

باثبات در اقتصاد ملی بود که گاهی نیز به صورت صریح و در قالب هدف‌های تأمین اشتغال کامل، ثبات قیمت‌ها و تعادل در تراز پرداخت‌ها مطرح می‌شد.

بدین ترتیب، در سال‌های بعد از جنگ نقش و سهم دولت‌ها درکشورهای صنعتی گسترش یافت و با توسعه فعالیت‌های زیربنایی و عرضه خدمات عمومی نظیر آب و برق و تلفن و... و همچنین حمایت گسترده‌تر دولت‌ها در حوزه‌های آموزش، بهداشت و افزایش پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها، نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی رشدی چشمگیر نمود. بین سال‌های ۱۹۱۳ تا ۱۹۹۰ میانگین سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی در این کشورها از حدود ۹ درصد به حدود ۴۶ درصد افزایش یافت و اندازهٔ دولت‌ها در این کشورها نیز با همین تعبیر درسال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ تقریباً دو برابرگردید.

بررسی ترکیب بودجهٔ عمومی در کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که در اوایل دهه ۱۹۹۰ بخش عمده‌ای از هزینه‌ها صرف پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها می‌شده است. سهم هزینه‌های تأمین کالاهای عمومی اساسی در بودجه عمومی (یعنی هزینه‌های مرتبط با استقرار نظم و قانون و دفاع) در سال‌های نخستین دهه ۱۹۹۰ در این کشورها به طور متوسط تقریباً به ۱۰ درصد تقلیل یافته بود و در این سال‌ها، بیش از نیمی از درآمدهای مالیاتی صرف پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها می‌شده است. این دگرگونی در ترکیب هزینه‌ها تاحدودی معلول تغییر ترکیب جمعیت و به طور خاص پیرشدن جمعیت در این کشورها بوده، که طبعاً موجبات رشد هزینه‌های مربوط به تقاعد و بازنشستگی و همچنین هزینه‌های بهداشتی را فراهم آورده است. درهمین حال اولویت‌گذاری‌های ملی نیز در این مطلب دخالت داشته است. اندازهٔ دولت سوئد در سال ۱۹۶۰ از دیدگاه سهم هزینه‌های عمومی در درآمد ملی، همچنین سهم اشتغال دولتی در جمعیت تقریباً هم ارز و معادل با اندازهٔ دولت ایالات متحده بوده است. اما در سال ۱۹۹۵ اندازهٔ دولت سوئد با همین تعابیر به دو برابر اندازهٔ دولت ایالات متحده متحول شده است. در توسعهٔ چشمگیر و در عین حال تدریجی نقش دولت در اقتصاد در قرن بیستم یک سلسله عوامل سیاسی و ایدئولوژیک و رخدادهایی نظیر جنگ، بروز بحران‌های اقتصادی و نظایر آن دخالت داشته است. صرف‌نظر از عوامل تاریخی و سیاسی، تغییرات نگرشی نیز از دیدگاه ایجاد فضای مساعد برای پذیرش نقش گسترده‌تر و فعال‌تر دولت‌ها در فرآیند اقتصادی تأثیرگذار بوده است.

اشاعهٔ اندیشه‌های مارکسیستی در قرن بیستم از جمله عوامل و نیروهایی بوده که کشورهای سرمایه‌داری و اقتصادهای بازار را به پذیرش نقشی فعال‌تر در بازتوزیع درآمدها ترغیب کرده است. از دیدگاه اقتصاددانان کلاسیک وظایف اصلی دولت باید به اموری محدود می‌شد که بتواند کارایی تخصیص منابع را افزایش دهد. ظهور کمونیزم در اتحاد جماهیر شوروی سابق و سپس در اروپای شرقی و جاذبه‌هایی که برنامه‌ریزی متمرکز نزد روشنفکران سایر مناطق جهان پیدا کرد، در جهت شکل‌گیری نظام‌های اقتصادی مختلط گرایشی به وجود آورد و به موازات آن نقش دولت در ادارهٔ امور این گونه اقتصادها عمده شد، به طوری که به تدریج بازتوزیع درآمدها به صورت یک هدف سیاسی مهم مطرح گردید. تغییر در نظام‌های مالیاتی با تکیه بر به‌کارگیری نرخ‌های تصاعدی مالیات بر درآمد، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی، و همچنین پرداخت‌های انتقالی و رفاهی و نظایر آن با تأثیر مستقیم بر توزیع درآمد و همچنین رشد هزینه‌های عمومی در زمینه بهداشت و آموزش با تأثیرگذاری غیرمستقیم بر توزیع درآمد در مجموعه‌های سیاستی عموم کشورها به نحوی گنجانده شد. اموری که پیش از آن یا اصلاً مطرح نمی‌شد و یا به هر حال دارای اهمیت چندانی نبود.

با انتشار کتاب *نظریه عمومی اشتغال، بهره و پول* (۱۹۳۶) و رواج اندیشه‌های *کینزی* در سال‌های بعد، نگرش‌های جدیدی در زمینهٔ نقش دولت و اتخاذ شیوه‌های نوین مدیریت اقتصادی به خصوص با تکیه بر حفظ درآمد سرانه افراد در جریان نوسانات تجاری و در جهت ادارهٔ این نوسانات مطرح گردید و همراه با این تغییر رویکرد در حوزهٔ مدیریت اقتصادی، نهادسازی‌هایی برای تهیه و اجرای طرح‌های زیربنایی اشتغالزا در بخش عمومی، استقرار مکانیزم (سازوکار)های بیمهٔ بیکاری همراه با گسترش بخش دولتی و به‌کارگیری نظام‌های مالیاتی با سازوکار انعطاف‌پذیر درونی در جهت افزایش مالیات‌ها در دوره‌های رونق و کاهش آن در شرایط رکود، طرح‌های بیمه برای حمایت از بازنشستگان، انواع کمک‌ها و انتقال‌های درآمدی به اقشار آسیب‌پذیر در سطوح درآمدی پایین به عمل آمد. شرکت‌های دولتی با هدف ایجاد اشتغال در بخش عمومی به وجود آمدند. انگیزهٔ اصلی در همهٔ این تحولات، ایجاد شرایط اقتصادی باثبات و ضرورت اداره نوسانات اقتصادی عنوان می‌شد و این اعتقاد وجود داشت که کشورهای دارای بخش عمومی گسترده، کمتر در معرض ادوار تجاری و بحران قرار می‌گیرند. بدین ترتیب در چارچوب *نظریهٔ کینز* توجیهاتی برای توسعهٔ نقش و سهم دولت در اقتصاد پدید آمد. علاوه بر تأثیراتی که تفکرات و نگرش‌های سوسیالیستی و کینزی در کم و کیف سیاست‌ها،

و فعالیت‌های دولت داشته است، دگرگونی‌های فنی در علم اقتصاد در دهه ۱۹۵۰ و به ویژه مباحث نظری مربوط به نارسایی بازار (کالاهای عمومی، اثرهای خارجی، انحصارات طبیعی و بی‌قرینگی اطلاعات) نیز توجیهات جدیدی را برای حضور فعال‌تر و گسترده‌تر دولت و توسعه مداخلات آن در حوزه‌های وسیعی نظیر بهداشت ، آموزش، تحقیقات، حمل و نقل و... فراهم کرد.

صرف نظر از مباحث ایدئولوژیک و نظری که پیش از این مطرح شد، و در رفتار دولت‌ها در همهٔ کشورها تأثیرگذار بوده، در مورد کشورهای در حال توسعه و در فرآیند تاریخی توسعه بخش عمومی در این کشورها در نیمه دوم قرن بیستم نیز مجموعه‌ای از نیروها و عوامل فنی، اقتصادی، و سیاسی و نگرش‌های ویژه توسعه تأثیرگذار بوده است.

از جهت دیدگاهی، برداشت‌ها و رویکردهای رایج در کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۵۰ نسبت به سرمایه‌داری و سوسیالیسم و نگرش‌های ضد استعماری و استقلال طلبانه توأم با تبلیغات و عملکرد رشد اقتصادی در کشورهای کمونیستی (اتحاد جماهیر شوروی سابق، چین...) و همچنین خاستگاه رهبران‌سیاسی در این‌کشورها که عموماً از روشنفکران و نظامیان تشکیل می‌شدند و سوءظن آنها نسبت به فرآیند بازار همراه با اعتماد و ایمانشان به توانایی‌های دولت و ادارهٔ امور عمومی از جمله عوامل اثرگذار در ایجاد فضای مساعد برای گسترش بخش عمومی در این کشورها بوده است.

از جهات اقتصادی و سیاسی در اقتصاد کشورهای در حال توسعه دست کم دو یا سه عامل در رشد بخش عمومی و مداخله‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت در سال‌های بعد از جنگ تأثیرگذار بوده است:

– کمبودهای ارزی و امکانات محدود وام‌گیری از خارج و شرایط نامناسب آن همراه با گرایش‌های استقلال‌طلبانه، زمینه‌های لازم را برای اتخاذ و اعمال راهبرد توسعه صنعتی مبتنی بر جایگزینی واردات و تشدید روند حمایت‌گرایی فراهم کرد. برای اجرای این سیاست ناگزیر باید برای سرمایه‌گذاری‌های معطوف به تولید کالاهای ضروری با به‌کارگیری ابزارهای ارزی، اعتباری و مالیاتی انگیزه‌هایی ایجاد گردد و در مقابل با ایجاد ممنوعیت و ضد انگیزه از تولید واردات کالاهای غیرضروری ممانعت شود. این مجموعه سیاستی ناگزیر به بوروکراسی گسترده‌تری احتیاج داشت که بتواند دخالت‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت را در اقتصاد سامان دهد و میسر سازد.

– ضعف ظرفیت‌های فنی، سرمایه‌ای، مدیریتی و کارآفرینی در بخش خصوصی، محدود بودن اندازهٔ بازار و... همراه با اعتقاد به برتری و امتیاز بخش دولت هم از لحاظ بسیج مردم و تجهیز پس‌اندازها و سرمایه‌ها و هم از لحاظ مهارت‌های مدیریتی و عدم امکان انجام فعالیت‌ها و طرح‌های بزرگ تولیدی و صنعتی با نیازهای سرمایه‌ای عظیم و الزامات تخصصی و اطلاعاتی قابل ملاحظه توسط بخش خصوصی، موجب گردید که دولت در حوزه‌های مهمی از فعالیت‌های اقتصادی جایگزین بازار شود و عملاً بخش وسیعی از تصدی‌گری اقتصادی را به عهده گیرد.

– تکیه بر تأمین نیازهای اساسی و نگرانی از بروز بحران‌های شدید شهری در شرایط عدم ایجاد انگیزه و حمایت‌های لازم از بخش کشاورزی، موجب رشد یارانه‌های غذایی و غیر آن شد و این مطلب نیز به متورم شدن بودجه‌های عمومی و گسترده‌تر شدن دولت در کشورهای در حال توسعه کمک نمود و در عین حال سبب گردید که به تولید کشاورزی لطمه وارد شود و واردات مواد غذایی به سرعت افزایش یابد.

بدین ترتیب در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بدبینی نسبت به برونگرایی و توسعه صادرات، تکیه مفرط بر توسعه اقتصادی مبتنی بر رهبری دولت، اتخاذ راهبرد جایگزینی واردات، تکیه بر عدالت‌جویی و تأمین نیازهای اساسی و همچنین گرایش به پندار برتری مالکیت و مدیریت دولتی، بی‌اعتنایی به اهمیت رقابت و رقابت‌پذیری، و عدم تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی از جمله روندها و گرایش‌های مسلط در عموم کشورهای در حال توسعه بوده است که عملاً موجبات توسعه بخش عمومی و دخالت‌های دولت را فراهم کرد و این دو دهه را به *عصر طلایی گسترش دولت* مبدل ساخت. ضمن آنکه این روندها و به خصوص شرایط عدم رقابت، به کندی جریان رشد کمی و کیفی ظرفیت‌های کارآفرینی در بخش‌های دولتی و خصوصی نیز منجر شد. طی این دو دهه روندهای کلی توسعه بخش عمومی در جهان، مطلب کسادی و بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ و تلقی آن به منزلهٔ شکست سرمایه‌داری و بازار موفقیت‌های ناشی از دخالت‌های دولتی در کشورهای پیشرفته — طرح مارشال، مدیریت تقاضای کینزی و شکوفایی اقتصادی دولت‌های رفاه– در نگرش‌های توسعه اقتصادی — اجتماعی کشورهای در حال توسعه به طور عام و کشورهای تازه استقلال یافته به طور خاص تأثیر گذاشت و همراه با اشاعهٔ مباحث نظری مربوط به نارسایی یا شکست بازار و وجاهتی که برنامه‌ریزی متمرکز، و ضرورت دخالت دولت در گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن و حمایت از صنایع نوزاد

پیدا کرد، این نگرش در چارچوب‌های نظری و در مباحثات صوری و متون توسعه به‌گونه‌ای رسمی وارد شد. ناسیونالیسم اقتصادی و تکیه بر رشد درونزا با اتکای به فعالیت بنگاه‌های تولیدی و تجاری دولتی و بخش خصوصی بومی نیز به این مجموعه افزوده شد و موجب گردید گسترهٔ دخالت دولت به حوزه‌های وسیعی از امور از جمله تعیین قیمت‌ها و قیمت‌گذاری، کنترل تجارت، اداره بازارهای مالی و ارز و تنظیم بازار کار و... تسری یابد.

در دهه ۱۹۷۰ اندک اندک هزینه‌های اتخاذ این راهبرد و تالی فاسدهای آن روشن شد. اما در همین دهه افزایش قیمت‌های نفت و چند برابر شدن آن فشار جدیدی در جهت گسترش‌های بیشتر بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه غیر نمونه نفت خیز ایجاد کرد. با بروز بحران بدهی‌ها و کاهش بهای نفت در دهه ۱۹۸۰، هزینه‌های اتخاذ و اعمال این راهبرد توسعه به نحو آشکار مشخص شد و در سال‌های بعد فروپاشی اتحاد شوروی و نظام‌های با برنامه‌ریزی متمرکز و شواهد شکست دولت، شرکت‌های دولتی و دخالت‌های دولتی، آغازگر شکل‌گیری دیدمان‌های جدیدی در توسعه و سیاست‌گذاری‌های توسعه گردید (دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰).

کوشش‌هایی که در کشورهای در حال توسعه طی دو دهه اخیر برای برقراری توازن مجدد در ساختار بودجه‌ای کشورها همراه با بازآرایی بخش عمومی به عمل آمده، در همهٔ موارد هماهنگ و جهت‌دار نبوده است. در کشورهایی که با بحران دیون خارجی رویاروی بوده‌اند، اغلب به‌جای کوچک‌کردن دولت، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و انحلال شرکت‌های زیان ده و اقداماتی از این قبیل، از هزینه‌های آموزش و امور زیربنایی کاسته شده است و بودجه‌های عمرانی از این رهگذر بیش از بودجه‌های جاری زیان دیده است. در افریقا، کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و بخش‌هایی از امریکای لاتین غفلت از انجام پاره‌ای از وظایف اصلی و امور حاکمیتی که دولت بر عهده دارد به جریان شکل‌گیری و تقویت تأسیساتی که مبانی اصلی توسعه بازارها را تشکیل می‌دهد، خدشه وارد ساخته است. اما در پاره‌ای از کشورهای دیگر نیز به تدریج بازارها و سازمان‌های غیرحکومتی و به معنای وسیع‌تر جامعه مدنی جایگزین دولت‌ها می‌شود. قدرمسلم آن است که براساس تجربه نیم قرن گذشته می‌توان این مطلب را مطرح کرد که: *توسعه با راهبری و سلطه دولت محکوم به شکست است اما توسعه بدون وجود یک دولت کارامد نیز امری ممتنع و امکان‌ناپذیر است.*

در مجموع و به طور خلاصه اکنون قریب دو قرن است که مباحثات مربوط به نقش مناسب دولت در فرآیند اقتصادی و تأثیرات آن از دیدگاه رشد و توسعه مطرح بوده است. عموم علمای اقتصادی کلاسیک نقش دولت را به وظایف اصلی و عمده حاکمیتی دولت محدود می‌دانستند و معتقد بودند که حوزهٔ فعالیت‌های دولت نباید از اموری نظیر: استقرار نظم و قانون و دفاع، حفظ امنیت و آزادی‌های اقتصادی و سیاسی افراد و تضمین حقوق مالکیت و تنفیذ قراردادها و آموزش شهروندان فراتر رود. در دموکراسی‌های پیشرفته صنعتی استقرار وگسترش دولت‌های رفاه طی یک قرن (سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۷۰) موجب توسعهٔ نقش و قلمرو فعالیت‌های بخش دولتی و تعرض آن به محدوده‌هایی فراتر از حوزه‌های تعیین شده در مباحث نظری طرح شده از سوی علمای کلاسیک گردید. اما در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ شرایط اقتصادی در مواردی باعث شد که فرآیند گسترش قلمرو دولت کُند و محدود گردد و تا حدودی از حجم تخصیص‌های رفاهی نامناسب با رشد اقتصادی کاسته شود. در کشورهای در حال توسعه نیز در سال‌های بعد از ۱۹۵۰ مباحثات مربوط به نقش و سهم و قلمرو فعالیت‌های بخش دولتی و همچنین مداخله دولت در فرآیند اقتصادی به ویژه در مراحل نخستین رشد به گونه‌ای جدی مطرح گردید. طی نیم قرن اخیر سه جریان عمده در تغییرات نقش دولت در اقتصاد در کشورهای درحال توسعه تأثیر گذار بوده است:

اول نگرش‌های سیاسی، دوم وضعیت اقتصاد جهانی و مرحله رشد کشورها و سوم تجربه‌های موفق توسعه و توجه به نقش بازارهای رقابتی در موفقیت فرآیند توسعه در کشورهای نوخاسته صنعتی (از دهه ۱۹۸۰ به بعد). در همین حال باید توجه داشت که اکنون گروهی از کشورهای درحال توسعه مراحل نخستین رشد و خیزش اقتصادی را گذرانده و به مراحل پیشرفته‌تری از لحاظ فناوری وارد شده‌اند و در شرایط گسترش تجارت و رقابت بین‌المللی و در اقتصادهای متنوع‌تر کنونی کشورهای در حال توسعه، ادامه روندهای گذشته در زمینه مالکیت و مدیریت دولتی بر ابزار تولید دیگر نمی‌تواند با شرایط متحول بازار و رشد فناوری‌های جدید و پیشرفته سازگار باشد و ناگزیر باید عرصهٔ فعالیت‌های دولت به حوزه‌های حاکمیتی و تنظیم و ارشاد اقتصادی محدود گردد و با استقرار و توسعه تأسیسات کارامد بازار، زمینه رشد بخش‌های غیردولتی در جهت ارتقای رقابت‌پذیری و در اختیار گرفتن سهم بیشتری از بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی و تداوم جریان رشد اقتصادی در این کشورها فراهم شود (صدیقی، ۱۳۷۷).

در ایران نیز طی سه دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۰ عواملی نظیر ضرورت صنعتی شدن کشور، ضعف ظرفیت‌های فنی و کارآفرینی در بخش خصوصی، اندازهٔ بازار و سرانجام اتخاذ و اعمال راهبرد تجاری – صنعتی جایگزینی واردات موجبات گسترش نقش و سهم و توسعه حجم مداخله‌های بخش دولتی را در اقتصاد فراهم آورد. اما در عین حال طی این سه دهه زمینه‌های رشد بخش خصوصی نیز تا حدودی فراهم گردید. در تجربهٔ ایران همواره عامل نفت و مالکیت و مدیریت عمومی بر منابع نفتی تأثیری تعیین‌کننده در نقش و سهم دولت و گسترش قلمرو فعالیت‌های بخش دولتی داشته است. وقوع انقلاب اسلامی و تحولات سیاسی و اقتصادی بعد از آن موجب شکل‌گیری شرایط جدیدی گردید و طی ربع قرن گذشته، بخش عمومی به نحو بی‌رویه‌ای گسترده شد. این روند توأم با مداخله‌های روز افزون و بیش از اندازهٔ دولت در امور اقتصادی و تدوین و به‌کارگیری مقررات مزاحم سبب بیرون رانده شدن بخش خصوصی از مدار فعالیت‌های مولد گردیده است. در سال‌های آینده با ملاحظهٔ ضرورت ایجاد اشتغال در مقیاس‌های گستردهٔ ناشی از جوانی جمعیت، تحولات سریع فناوری و شکل‌گیری رقابت‌های شدید تجاری — اقتصادی در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، سازماندهی کنونی اقتصادی کشور با ویژگی سلطه‌بخش دولتی قابل تداوم نبوده و باید با کوچک کردن و کارامدکردن دولت از یک سو و استقرار تأسیسات مناسب برای عملکرد مؤثر بازار، زمینه‌های رشد بخش‌های خصوصی و تعاونی و گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن کشور فراهم شود.

چارچوب قانونی و مبانی نظری قلمرو بخش عمومی. وظایف دولت را در چارچوب قانون اساسی ایران می‌توان به سه گروه وظایف مرتبط با ادارهٔ امور کشور، وظایف ویژهٔ اجرایی و وظایف زمینه‌سازی دولت طبقه‌بندی کرد. وظایف مرتبط با ادارهٔ امور کشور مشتمل است بر ادارهٔ امور حاکمیتی (اکثر اصول قانون اساسی ناظر به این امور است)، اعمال تصدی و ادارهٔ امور بخش دولتی متضمن موارد مشروح و مندرج در اصل ۴۴ و اداره امور انفال و ثروت‌های عمومی (موضوع اصل ۴۵). صرف نظر از این موارد بر اساس اصول ۲۹، ۳۰ و ۴۹ تکالیف ویژهٔ دیگری نیز برای دولت به شرح زیر تعیین شده است:

– تأمین خدمات و حمایت‌های مربوط به تأمین اجتماعی، بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی برای یک یک افراد کشور از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم (اصل ۲۹)؛

– تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همهٔ ملت تا پایان دورهٔ متوسطه و گسترش وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان (اصل ۳۰)؛

– اخذ ثروت‌های غیر مشروع و استرداد آن به صاحب حق و یا به بیت‌المال در صورت معلوم نبودن صاحب حق (اصل ۴۹).

امور دیگری که زمینه‌سازی برای تحقق آن در قانون اساسی به عهده دولت واگذار شده به قرار زیر است:

– ایجاد زمینه لازم برای داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده ایرانی؛

– تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل؛

– قراردادن وسایل کار در اختیار همهٔ کسانی که قادر به کارند ولی وسایل ندارند؛

– تأمین شرایط برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هرنوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه؛

– تقویت کامل بنیهٔ دفاعی ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور؛

– گسترش توان توسعه علوم و تکنولوژی (فناوری) کشور از طریق تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار و استفاده از علوم و فنون و تجارت پیشرفتهٔ بشری و تلاش در پیشبرد آنها و حصول خودکفایی درعلوم و فنون مربوط به صنعت ، کشاورزی، امور نظامی و مانند اینها؛

– منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام؛

– ایجاد نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه.

در همین حال درقانون اساسی قلمرو بخش‌های نهادی سه‌گانه (دولتی– تعاونی– خصوصی) جنبه‌ای پویا داشته و متناسب با هر یک از مراحل رشد و ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور قابل تغییر و انعطاف‌پذیر پیش‌بینی شده است. اما در همه حال دولت نباید «به یک کارفرمای بزرگ مطلق» تبدیل شود. این مطلب اخیر هم با قلمرو تعریف شدهٔ بخش دولتی در اصل ۴۴ مغایر است و هم با قلمرو واقعی (و سهم) بخش عمومی در اقتصاد ایران در شرایط کنونی که گسترهٔ وسیعی را در بر می‌گیرد.

بنابراین قدر مسلم آن است که قلمرو بخش عمومی در ایران باید مجدداً تفسیر و تعریف شود.

در این تفسیر و تعریف مجدد باید اصول زیر را دخالت داد:

- متناسب کردن وظایف دولت با توانمندی‌ها و ظرفیت‌های واقعی دولت؛
- کاهش شدید و گستردهٔ فعالیت‌های تصدی‌گری و واگذاری این امور به بخش‌های خصوصی و تعاونی (حوزهٔ ایجاد ثروت و تولید)؛
- تمرکز روی امور حاکمیتی و وظایف اصلی دولت (حوزهٔ اقتدار)؛
- محدود کردن حوزهٔ عمل اقتصادی – اجتماعی دولت به فعالیت‌هایی که انجام آن از عهده بازار بر نمی‌آید (دفاع، آموزش ابتدایی، جاده‌های روستایی، بیمه‌های اجتماعی و نظایر آن)؛
- محدود کردن دخالت‌های دولت به حوزه‌هایی که کارایی بازار را افزایش می‌دهد همراه با کاهش کنترل‌های مستقیم و مقداری و مقررات زدایی و جایگزین کردن دخالت‌های موردی مستقیم با فضاسازی و مدیریت اقتصادی؛
- استقرار نظام تأمین اجتماعی جهت‌دار و هدفمند در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر به جای نظام‌های فراگیر یارانه‌ای.

دخالت دولت در امور اقتصادی- اجتماعی منطقاً باید یا معطوف به افزایش کارایی باشد یا ایجاد عدالت اجتماعی. کالاها و خدماتی که دولت به واسطهٔ نارسایی بازار[1] باید در تولید و عرضه آن به طور مستقیم و یا غیرمستقیم دخالت نماید، می‌توان در چهار گروه به شرح زیرطبقه‌بندی کرد:

---

۱. رفتار سودجویانه شخصی، مکانیزم (سازوکار) بازار و انگیزه‌ها، علایم و فشارهای ناشی از سه عامل سود، قیمت و رقابت موجب می‌شود که بنگاه‌ها و مؤسسات تولیدی به گونه‌ای کارامد کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف‌کنندگان را که در تقاضای مؤثرشان منعکس می‌شود، تولید کنند. نارسایی یا شکست بازار به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که، درصورت تحقق آن شرایط، بازار قادر نخواهد بود که تخصیص منابع را به نحو کارامد انجام دهد. ناکارامدی سه وجه عمده دارد: الف) ناکارامدی درترکیب محصول تولید شده به معنای تولید اضافی پاره‌ای از کالاها و خدمات و تولید نقصانی پاره‌ای دیگر؛ ب) ناکارامدی مبادلاتی به معنای قرارگرفتن کالاها و خدمات در اختیار کسانی که بیشترین ارزش را برای آن کالاها و خدمات قایل نیستند و بنابراین مبادله کالاها و خدمات می‌تواند رفاه جامعه را به مفهوم پارتویی ارتقا دهد؛ ج) ناکارامدی تولیدی به معنای عدم استفاده بهینه از امکانات و توانمندی‌های تولیدی. عوامل تأثیرگذار در ایجاد نارسایی و شکست بازار متعدد و متنوع است و میزان شکست یا نارسایی بازار می‌تواند درجات گوناگونی داشته باشد. برای رفع نارسایی‌های بازار، دولت ناگزیر باید در اقتصاد دخالت کند اما شیوهٔ این دخالت و نقشی که دولت می‌پذیرد به اعتبار و متناسب با شکل‌ها و انواع مختلف شکست یا نارسایی بازار متفاوت خواهد بود (رنانی، ۱۳۷۶).

گروه اول. کالاها یا خدمات عمومی مانند حفظ نظم و امنیت کشور، ایجاد نظم حقوقی و استقرار عدالت قضایی، حفاظت و حراست کشور در مقابل تعرض بیگانگان، مدیریت نظام اقتصادی، مدیریت فرهنگی، تنظیم و ساماندهی بازارها، تنظیم روابط خارجی، حفاظت محیطزیست و... اینها کالاهایی (یا در واقع خدماتی) است که نوعاً باید دولت آنها را تولید و عرضه کند و هزینهٔ آنها را از مالیات‌دهنده باز ستاند. (مقولهٔ امور حاکمیتی و ادارهٔ امور عمومی)

گروه دوم. کالاهایی که متضمن اثرهای خارجی مثبت و یا منفی هستند و بنابراین بازار آنها را کمتر یا بیشتر از حد لازم تولید می‌کند. بهداشت عمومی و آموزش در زمرهٔ کالاهایی محسوب می‌شوند که دارای اثرهای خارجی مثبت‌اند و ارزش اجتماعی‌شان بیشتر از ارزش آنها نزد مصرف‌کنندگان است. بنابراین کمک دولت به تأمین آنها و یا تأمین مستقیم این کالاها از سوی دولت، کارایی را افزایش می‌دهد. آلودگی‌های صنعتی و مواردی نظیر آن در شمار کالاهایی با اثرهای خارجی منفی است و دخالت دولت در این زمینه‌ها با وضع مقررات و ممنوعیت‌ها در نهایت به افزایش رفاه اجتماعی منجر می‌شود.

گروه سوم. انحصارات طبیعی مانند شبکه‌های انتقال گاز، شبکه‌های حمل و نقل و سایر خدمات زیربنایی که کارامدترین وجه تولید آنها، تولیدشان از یک بنگاه واحد است، طبعاً به انحصار می‌انجامد و انحصار خصوصی با تعیین قیمت بالا و عرضه کمتر از حد لازم، به کارایی لطمه می‌زند و بنابراین دولت خود رأساً باید انحصار آن را در اختیار گیرد و یا در جهت افزایش کارایی به تنظیم انحصارات خصوصی فعال در این حوزه‌ها اقدام کند.

گروه چهارم. بی‌قرینگی اطلاعات و ناکامل بودن بازار در عرصه‌هایی مانند خدمات بیمه‌ای مصداق پیدا می‌کند و عملاً شرایطی را به وجود می‌آورد که دولت باید برای تضمین پوشش فراگیر خدمات و پایین نگاه داشتن هزینه‌ها با تنظیم مقررات و نظارت بر بنگاه‌های بیمه خصوصی و یا عرضه مستقیم خدمات بیمه‌ای، در فرآیندهای اقتصادی مرتبط با این امور دخالت فعال داشته باشد.

صرف نظر از موارد فوق که هدف دخالت دولت معطوف به *افزایش کارایی* است، دولت وظایفی را نیز در زمینهٔ *تصحیح عملکرد بازارها* در جهت تحقق توزیع مطلوب‌تر درآمدها و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر عهده‌دار است.

اولویت‌بندی وظایف اصلی دولت: وظایف اصلی دولت را می‌توان در حوزه‌های حاکمیتی و تصحیح نارسایی بازار و برقراری عدالت اجتماعی در دو زمینه طبقه‌بندی و در هر مورد برحسب اهمیت آن را اولویت‌بندی کرد.

یکم – اعمال حاکمیت و اداره امور عمومی

اولویت ۱. تأمین کالاهای عمومی شامل دفاع، برقراری نظم و قانون، تعریف وتضمین حقوق مالکیت، مدیریت اقتصادی کلان و بهداشت عمومی و نظایر آن

اولویت ۲. آموزش ابتدایی، حفاظت محیطزیست، تنظیم انحصارات و تدوین قوانین ضد انحصار و مقررات ناظر بر عرضه خدمات عمومی (نظیر آب، برق، تلفن و...)، حمایت از مصرف‌کننده، تنظیم بازارهای مالی و بیمه و نظایر آن

اولویت ۳. ایجاد و ساماندهی بازارها

دوم– تأمین عدالت اجتماعی

اولویت ۱. مبارزه با فقر، کمک به آسیب دیدگان از سوانح و بلایای طبیعی و...

اولویت۲. استقرار نظام تأمین اجتماعی و بیمه همگانی (درمانی، بیکاری، بازنشستگی و...)

اولویت ۳. توزیع درآمد و ثروت (از طریق سازوکارهای مالیاتی)

بخش تعاونی

بخش تعاونی: تعاریف و مفاهیم

ویژگی‌های نهادی و کارکردی: تعاونی یک مؤسسه غیردولتی است که از طریق اتحادیه داوطلبانه اشخاص برای تأمین نیازها و هدف‌های مشترک‌شان تأسیس می‌شود. به لحاظ مالکیت افراد بر ابزار تولید مشابه بخش خصوصی است، اما از جهت تأمین نیازها و هدف‌های مشترک از منطق اقدامات جمعی و اموری نظیر تأمین کالاهای عمومی و منفعت عمومی، که در حوزه فعالیت‌های بخش دولتی مصداق دارد، تبعیت می‌کند. در همین حال چون مؤسسات تعاونی مانند دولت دارای قوه قاهره و اجبار

مشروع نیستند، برای تأمین منافع مشترک تعریف شده، سازوکار مشارکت داوطلبانه باید جایگزین قدرت مالیات ستانی دولت شود.

در مقایسه با بخش دولتی که در آن شیوهٔ سازماندهی، بر اساس سلسله مراتب و روابط آمر و مأمور بنیان‌گذاری شده است، شیوهٔ اداره تعاونی‌ها دموکراتیک است و در مقایسه با بخش خصوصی که انگیزهٔ فعالیت‌های آن اساساً سود است، در تعاونی‌ها انگیزهٔ اصلی، تأمین نیاز و تحقق هدف‌های مشترک با تکیه بر مشارکت و همکاری‌های آزادانه اعضا است.

تعاونی‌ها مانند بخش خصوصی فعالیتشان در عرصهٔ بازار صورت می‌گیرد و بنابراین در معرض فشار رقابت و ورشکستگی و الزامات آن از جهت کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی – و قاعدتاً شکل‌گیری ساختارهای زیستمند و پویا – قرار دارند. با این تعبیرات بخش تعاون دربرگیرندهٔ مجموعه فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی است که به شیوهٔ جمعی و با مدیریت از نوع تعاونی اداره می‌شود. فعالیت‌های این بخش معطوف به تولید کالاها و خدمات برای عرضه به بازارهای داخلی و بین‌المللی است.

در نهادسازی تعاونی کشور شرکت‌های تعاونی و اتحادیه‌های تعاونی استانی و سراسری، کارگزاران و مؤسسات اصلی بخش تعاون محسوب می‌شوند. وزارت تعاون، ادارات کل تعاون استان‌ها، صندوق تعاون و شعب آن، اتاق تعاون و شعب آن، مرکز آموزش عالی تعاون و شعب آن، سازمان مرکزی تعاون روستایی و ادارات آن در استان‌ها (در حوزه تعاونی‌های روستایی و تولید کشاورزی) و وزارت جهاد (در حوزه تعاونی‌های فرش و عشایری) امور ستادی و حاکمیتی مرتبط با بخش تعاون را عهده دارند.

شرکت‌های تعاونی، شرکت‌هایی هستند که با رعایت مقررات قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰) واصلاحیه آن (مصوب ۱۳۷۷) به ثبت رسیده باشند یا به ثبت برسند. اتحادیه‌های تعاونی با عضویت شرکت‌ها و تعاونی‌هایی تشکیل شده یا می‌شوند که موضوع فعالیت آنها واحد است (مواد ۲ و ۴۳ قانون بخش تعاونی).

اتحادیه بین‌المللی تعاون[1] در بیانیهٔ ۱۹۹۵ خود نهاد تعاونی را چنین تعریف می‌کند:

تعاونی اجتماع داوطلبانه و مستقل اشخاص است که به منظور تأمین نیازها و هدف‌های مشترک اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی خود از طریق مؤسسه‌ای با مالکیت مشاع، با شیوهٔ اداره و کنترل دموکراتیک، با همدیگر متحد شده‌اند.

ارزش‌های نهاد تعاونی: در بیانیهٔ اتحادیه بین‌المللی تعاون خودیاری، دموکراسی، برابری، انصاف و اتحاد به منزلهٔ ارزش‌های نهاد تعاونی و صداقت، آزادی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی و دگرخواهی به منزلهٔ ارزش‌های اخلاقی اعضای تعاونی‌ها تصریح شده است و برای تحقق آن، اصول و رهنمودهای هفتگانه زیر مطرح گردیده است:

۱. عضویت اختیاری و آزاد
۲. اداره امور با نظارت و همکاری اعضا

---

۱. اتحادیه بین‌المللی تعاون یک سازمان غیردولتی است که تعاونی‌های کشورهای مختلف جهان را متحد می‌کند و خدمات گوناگونی را در سرتاسر جهان به تعاونی‌ها ارائه می‌دهد. این اتحادیه در سال ۱۸۹۵ در لندن تأسیس شد و اعضای آن را سازمان‌های ملی و بین‌المللی تعاونی تشکیل می‌دهند. اتحادیه بین‌المللی تعاون اکنون بالغ بر ۲۳۰ سازمان عضو و ۷۵۰ هزار شرکت تعاونی را در بیش از ۱۰۰ کشور تحت پوشش دارد و به تعبیری نماینده ۷۳۰ میلیون نفر اعضای تعاونی‌های جهان است. سازمان‌های عضو این اتحادیه در عرصه‌های وسیعی از بخش‌های اقتصادی از جمله کشاورزی، بانکداری، اعتبار و پس‌انداز، انرژی، صنعت، بیمه، شیلات، مسکن، جهانگردی و توزیع و مصرف فعالیت دارند. اتحادیه بین‌المللی تعاونی در سی و یکمین کنگره خود که در سپتامبر ۱۹۹۵ در شهر منچستر انگلیس برگزار گردید با ملاحظه تحولات اقتصاد جهانی در دهه‌های اخیر و به ویژه گسترش رویکرد بازاد در اقتصاد کشورها، گرایش به کاهش حمایت‌های دولتی از تعاونی‌ها، و همچنین توسعه بازارها، تشدید رقابت و دگرگونی‌های سریع فناوری در سطح بین‌المللی و تأثیرات و بازتاب آن از دیدگاه اتخاذ سیاست‌های تجاری نوعاً برونگرا که ناگزیر عملکرد مؤسسات تعاونی را در جهان متأثر ساخته و می‌سازد، در جهت بازآرایی و انطباق ساختاری نهادهای تعاونی با شرایط جدید و تقویت و گسترش و تعمیق نقش تعاونی‌ها در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با تجدیدنظر در اصول تعاونی مصوب کنگره وین همراه با ارائه تعریفی جامع از نهاد تعاونی، اصول هفتگانه‌ای را به عنوان اصول جدید تعاونی تصویب و اعلام نمود. کنفرانس وزیران تعاون (تایلند، ۱۹۹۷) به‌کارگیری این اصول را مورد تأکید قرار داده است. در اصول جدید تعاونی، که ساختار تعاونی‌های عضو اتحادیه در سراسر جهان باید در چارچوب آن سازمان یابد، نسبت به نقش گسترده‌تر و فعال‌تر اعضا در تعاونی‌ها، استقلال تعاونی‌ها و اتکای مؤسسات تعاونی به سرمایه، تلاش و ابتکار اعضا تأکید شده و توسعه پایدار به منزلهٔ اصلی جدید به اصول ششگانه پیشین کنگره وین افزوده شده است.

۳. مشارکت اقتصادی اعضا
۴. خودگردانی و عدم وابستگی به دستگاه‌های دولتی
۵. اطلاع رسانی و ارائه آموزش‌های تعاونی و تخصصی به اعضا
۶. همکاری بین تعاونی‌ها
۷. توجه به توسعه پایدار و مصالح جامعه

در این تعریف و مجموعه ارزش‌ها و رهنمودهای ارائه شده برچند مطلب مهم تکیه شده است:

– *تعاونی یک نهاد مستقل است.* اهمیت این مطلب از آن باب است که در قوانین تعاونی کشورها عموماً برای تقویت و گسترش نهاد تعاونی امتیازات، تسهیلات، معافیت‌های مالیاتی و شکل‌های گوناگونی از حمایت‌های مالی پیش‌بینی می‌شود و بنابراین باید در عین حال تمهیداتی نیز در جهت جلوگیری از مداخله مستقیم و غیرمستقیم دستگاه‌های دولت در امور مدیریتی تعاونی‌ها در نظر گرفته شود، زیرا این مطلب منافی اصل استقلال، خودگردانی و خوداتکایی در سازماندهی تعاونی‌هاست. در همین زمینه در مواد ۳ ، ۷ و ۱۷ قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی‌های زیر به‌عمل آمده است:

«ماده ۳ ـ دولت موظف است با رعایت این قانون و درحد مقررات به گونه‌ای که زمینه اداره یا دخالت در اداره تعاونی‌ها یا کارفرمای مطلق‌شدن دولت فراهم نیاید با بخش تعاونی همکاری نموده و امکانات و تسهیلات لازم را با هماهنگی وزارت تعاون در اختیار آنها قرار دهد.»

«ماده ۷ـ شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند.»

«ماده ۱۷ـ شرکت‌های تعاونی شرکت‌هایی است که تمام یا حداقل ۵۱ درصد سرمایه به وسیله اعضا در اختیار شرکت تعاونی قرار می‌گیرد و وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی وابسته به دولت و تحت پوشش دولت، بانک‌ها، شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی کشوری، بنیاد مستضعفان و سایر نهادهای عمومی می‌توانند جهت اجرای بند ۲ اصل ۴۳ از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر از قبیل مشارکت، مضاربه، مزارعه، مساقات، اجاره، اجاره به شرط تملیک، بیع شرط، فروش اقساطی، صلح، اقدام به کمک در تأمین یا افزایش سرمایه تعاونی نمایند بدون آنکه عضو باشند.»

«تبصره– در مواردی که دستگاه‌های دولتی درتأسیس شرکت‌های تعاونی شریک می‌شوند ظرف مدتی که با موافقت طرفین در ضمن عقد شرکت تعیین خواهد شد، سهم سرمایه‌گذاری دولت به‌تدریج بازپرداخت و صد در صد سرمایه به تعاونی تعلق خواهد گرفت.»

بدین ترتیب، خودیاری و خوداتکایی، استقلال و خودگردانی از وجوه و ویژگی‌های مهم تأسیسات تعاونی است و بنابراین مشارکت با سایر بخش‌ها به ویژه بخش دولتی نباید منافات و مغایرتی با حقوق اعضای تعاونی از جهت ادارهٔ دموکراتیک تأسیسات تعاونی داشته باشد.

– *عضویت در تعاونی به اشخاص حقیقی محدود و منحصر نگردیده است و از کاربرد واژهٔ اشخاص در تعریف، هم شخصیت‌های حقوقی و هم شخصیت‌های حقیقی اراده شده است.* در تعاونی‌های سطح اولیه در جهان گاهی عضویت به اشخاص حقیقی محدود می‌گردد. لیکن تعاونی‌های غیرسطح اولیه عموماً از تشکیل مجموعه‌ای از تعاونی‌های سطح اولیه پدید می‌آید و بنابراین اعضای آن را ناگزیر شخصیت‌های حقوقی تشکیل می‌دهند. در ماده ۸ قانون بخش تعاونی ایران (سال ۱۳۷۰) *عضو* چنین تعریف شده بود:

«ماده ۸– عضو در شرکت‌های تعاونی شخصی است حقیقی که واجد شرایط مندرج در این قانون بوده و ملتزم به اهداف بخش تعاونی و اساسنامه قانونی آن تعاون باشد.»

لیکن در ماده ۱ قانون اصلاح قانون بخش تعاون (مصوب ۱۳۷۷) ماده ۸ فوق الذکر اصلاح و عبارت «و یا حقوقی غیردولتی» به آن افزوده شده است. بنابراین اکنون عضویت در شرکت‌های تعاونی کشور قانوناً هم شخصیت‌های حقیقی و هم شخصیت‌های حقوقی غیردولتی را در بر می‌گیرد. رفع این محدودیت قانونی به ویژه از آن جهت حائز اهمیت است که شرکت‌های تعاونی برای ارتقای کارایی و رویارویی با الزامات بازار ناگزیر باید از طریق مشارکت و انعقاد پیمان‌های راهبردی با بخش‌ها و مؤسسات دیگر به ویژه با بخش خصوصی و سایر مؤسسات تعاونی، زمینه‌های گسترش پایه عضویت و ارتقای ظرفیت‌های مدیریتی و سازمانی و ارتباطی و اطلاعاتی خود را فراهم آورند و با دسترسی به امکانات وسیع‌تر و مؤثرتر تجهیز منابع و استفاده از نوآوری‌ها در سایر بخش‌ها و مؤسسات با شرایط رقابت در بازار هماهنگ شوند.

– *معطوف بودن نهاد تعاونی به تأمین نیازها و اهداف مشترک اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جهت مهم دیگری در تعریف مورد بحث است.* با این تعبیر ویژگی مهم این نوع سازماندهی اقتصادی یعنی تعاونی در مقایسه با شیوه‌های دیگر سازماندهی و تخصیص منابع، که می‌تواند در عین حال در حوزه‌های خاصی نظیر تأمین و عرضه کالاها و خدمات عمومی محلی به منزلهٔ مزیت مهمی برای تأسیسات تعاونی قلمداد شود، ایجاد پیوند بین نیازها و عرضه کالاها و خدمات است. در نظام‌های

دولتی تخصیص منابع به ویژه در زمینهٔ سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی عموماً بین احتیاجات و خواست‌ها و خدماتی که عرضه می‌شود (در اثر نقص اطلاعات) شکاف‌هایی به وجود می‌آید که این مطلب بر بازده و کیفیت سرمایه‌گذاری‌ها تأثیر می‌گذارد و موجب اتلاف منابع می‌شود (شکست دولت). در نظام بازار، انتقال اطلاعات براساس قیمت‌ها انجام می‌شود و در صورت برقراری نظم رقابتی، تولید و عرضه کالاها و خدمات با تقاضای مؤثر در یک فرآیند پویا منطبق می‌گردد (حاکمیت مصرف‌کننده). در همین حال، در شرایط توزیع نابرابر درآمد و ثروت حاصل عملکرد بازار نمی‌تواند همواره از کارایی لازم برخوردار باشد (شکست بازار). اما نهاد تعاونی که توسط اعضا و برای اعضا سازمان می‌یابد، می‌تواند ارتباط نزدیکی بین نیازها و عرضه کالاها و خدمات برقرار سازد. این نیازها و اهداف می‌تواند طیف گسترده‌ای از مقولات متنوع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در برگیرد.

- عضویت و مشارکت داوطلبانه و آزاد و کنترل دموکراتیک توسط اعضا از دیگر ویژگی‌های مهم تأسیسات تعاونی است که در تعریف مورد بحث و اصول هفتگانه تعاونی تصریح گردیده است. عضویت در تعاونی جنبهٔ اجباری ندارد و اختیارماندن یا ترک تعاونی به عهدهٔ اعضا سپرده شده است. درماده ۱۲ قانون بخش تعاونی کشور نیز این اختیار صراحتاً به اعضا داده شده است:

«ماده ۱۲- خروج عضو از تعاونی اختیاری است و نمی‌توان آن را منع کرد.»

دربارهٔ شرایط عضویت نیز با اصلاحاتی که در سال ۱۳۷۷ در قانون به عمل آمده است این شرایط ، به تابعیت جمهوری اسلامی ایران، عدم ممنوعیت قانونی و حجر، خرید حداقل سهام مقرر در اساسنامه تعاونی و ارائهٔ درخواست کتبی عضویت و تعهد به رعایت مقررات اساسنامه محدود شده است. بدین‌ترتیب تعاونی‌ها سازمان‌هایی هستند که به گونه‌ای داوطلبانه تشکیل می‌شوند و ورود به آنها به صورت عضویت برای تمام اشخاصی که بتوانند از خدمات تعاونی استفاده کنند و مسئولیت ناشی از عضویت را بپذیرند، بدون تبعیضات جنسی، اجتماعی، نژادی، سیاسی یا مذهبی آزاد است. مشارکت اعضا در تأمین سرمایهٔ تعاونی به وجه منصفانه انجام می‌شود و هرعضو متناسب با سرمایه پرداخت شده، سود محدودی دریافت می‌کند و مازاد درآمد برای توسعه تعاونی و تقسیم بین اعضا به نسبت معاملات آنها با تعاونی و سایر مصارف، با تصویب اعضا تخصیص می‌یابد.

- وجه مهم دیگرکنترل دموکراتیک یعنی حقوق اعضا از جهت اداره و نظارت بر امور تعاونی از یک سو و مشارکت آنها در تصمیم گیری‌ها از سوی دیگر است. به همین مناسبت نیز در نهاد تعاونی

(به ویژه در تعاونی‌های سطح اولیه) برای هر عضو صرف‌نظر از سهمش در تأمین سرمایه و مالکیت تعاونی یک رأی در نظر گرفته می‌شود. مواد ۱۰، ۲۰، ۳۰ و ۴۶ قانون تعاونی کشور ناظر به همین موضوعات است.

«ماده۱۰- اعضا درکلیه امور تعاونی طبق اساسنامه حق نظارت دارند.»

«ماده۲۰- سهم اعضا در تأمین سرمایه شرکت‌های تعاونی برابر است مگر مجمع عمومی تصویب نماید که اعضا سهم بیشتری تأدیه نمایند که در این صورت حداقل و حداکثر سهام‌ها باید در حدودی باشد که وزارت تعاون متناسب با نوع و تعداد اعضا تعاونی‌ها تعیین می‌نماید.»

«ماده ۳۰- مجمع عمومی که براساس این قانون بالاترین مرجع اتخاذ تصمیم و نظارت در امور شرکت‌های تعاونی می‌باشد، از اجتماع اعضای تعاونی یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها به صورت عادی و فوق العاده تشکیل می‌شود و هر *عضو بدون در نظر گرفتن میزان سهم فقط دارای یک رأی است.*»

«ماده ۴۶ـ مجمع عمومی اتحادیه‌های تعاونی از نمایندگان تعاونی‌های عضو تشکیل می‌شود و هر *تعاونی دارای یک رأی* می‌باشد.»

ضمناً در ماده ۲۵ قانون بخش تعاونی کشور، نحوه تقسیم سود خالص در شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی مشابه با اصولی که تشریح شد مشخص شده است .

- مطلب دیگر که از مضمون تعریف اتحادیه تعاونی بین‌المللی می‌توان استنباط کرد، اصل استفادهٔ اعضا از خدمات تعاونی است . این معنا را عبارت« به منظور تأمین نیازها و اهداف مشترک... خود» به ذهن متبادر می‌سازد. در قوانین و مقررات تعاونی در کشورها عموماً پیش‌بینی‌هایی در جهت استفادهٔ اعضا از خدمات تعاونی به عمل می‌آید و الزامات و اجبارهایی نیز برای تحقق این مطلب تعیین می‌شود که گاهی تا حد لغو عضویت یا حداقل اسقاط حق رأی عضوی که از خدمات تعاونی استفاده نکند، پیش می‌رود. این الزامات و اجبارها عموماً با انگیزه‌هایی نیز همراه است که از جمله می‌توان به سازوکار تقسیم درآمد مازاد به نسبت معاملات اعضا با تعاونی اشاره کرد. در مورد تعاونی‌هایی نیز که نتوانند در سازماندهی فعالیت‌هایشان بخشی از مبادلات و معاملات خود را با اعضا انجام دهند در نهادسازی‌های تعاونی کشورها گاهی پیش‌بینی‌هایی در جهت لغو امتیازات و یا شیوه‌های تنبیهی دیگر پیش‌بینی می‌شود. در نظر گرفتن *بازاراسیر* برای تعاونی‌ها طبعاً قدرت رقابت‌پذیری تعاونی‌ها را در مقابل نهادهای تولیدی و تجاری در بخش‌های خصوصی و دولت افزایش می‌دهد و تا حدودی در

روند فعالیت‌های تعاونی پایداری و ثبات ایجاد می‌کند و حداقل به قدرت ادامه حیات این نهادها به‌ویژه در شرایط نوسانات اقتصادی می‌افزاید.

ـ در تعریف مورد بحث تلقی بنگاه یا مؤسسه در مورد تعاونی تلویحاً این معنا را متضمن است که *تعاونی نهادی سازمان یافته و متشکل است که با بازار پیوند دارد و بنابراین قواعد بازار بر کارکرد آن حاکم است* و درشرایط رقابت باید با افزایش کارایی و کاهش هزینه‌ها بتواند به بقای خود ادامه دهد. تعاونی‌ها مانند بنگاه‌های خصوصی در معرض ورشکستگی قرار دارند و در قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های تعاونی‌ها (در بخش انحلال و تصفیه) عموماً پیش‌بینی‌هایی در این جهت به عمل می‌آید. در قانون بخش تعاونی کشور نیز شرایط ورشکستگی و تبعات آن در مورد تعاونی‌ها، مشابه سایر بنگاه‌ها و شرکت‌ها پیش‌بینی شده است. (بند ۶ ماده ۵۴: « ورشکستگی طبق مقررات»). سازوکار ورشکستگی درنهاد بازار و کارکردهای بخش خصوصی در شرایط رقابت نقش تصحیح‌کننده دارد، بدین معنا که شرکت یا مؤسسه‌ای که نتواند در یک نظم رقابتی فعالیت خود را ادامه دهد از بازار خارج خواهد شد و این فرآیند به مثابهٔ یک سازوکار گزینش طبیعی داروینی و بقای اصلح و انسب عمل می‌کند زیرا بیرون رانده شدن بنگاه‌های غیرکارامد در یک نظام رقابتی سالم به معنای باقی ماندن کارگزاران و بنگاه‌های کارامد در بازار و در نتیجه تقویت جریان رشد و کارایی اقتصادی است. از دیدگاه رقابت و رقابت‌پذیری پاره‌ای ویژگی‌های تعاونی نظیر انتظار سود محدود، پایین بودن قیمت تمام شده به لحاظ حذف واسطه‌های غیر ضرور، تقاضای تضمین شده از سوی اعضای تعاونی برای کالاها و خدمات تولیدی تعاونی، شیوه‌های مدیریت تعاونی از دیدگاه مشارکت اعضا در تأمین سرمایه و ادارهٔ امور و نظارت دموکراتیک، جنبه‌های مثبتی است که کما بیش می‌تواند در تداوم حیات تعاونی‌ها در شرایط رقابت تأثیرگذار باشد. در همین حال به کارگیری شیوه‌های مؤثرتر مدیریت و سازماندهی، ادغام‌ها و درهم آمیزی‌های افقی و عمودی در جهت بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس، افزایش قدرت بازار و جلب همکاری با سایر بخش‌ها به ویژه سرمایه‌گذاران خصوصی داخلی و خارجی به صورت مشارکت و انعقاد پیمان‌های راهبردی می‌تواند به افزایش قدرت رقابت تعاونی‌ها کمک نماید. در قانون بخش تعاونی، اتحادیه‌های تعاونی با عضویت شرکت‌ها و تعاونی‌هایی که موضوع فعالیت آنها واحد است، یعنی در زمینه‌ای از ادغام‌ها و درهم آمیزی‌های نوعاً افقی، تشکیل می‌گردند. بنابراین با اصلاح قوانین و مقررات باید چارچوب‌های حقوقی لازم برای ادغام‌ها و درهم آمیزی‌های

عمودی که از لحاظ کاهش هزینه‌ها و کارایی و نفوذ در بازار می‌تواند بسیار تأثیر گذار باشد، نیز فراهم شود.

مطلب دیگر که از جهت فعالیت‌های بخش تعاونی در شرایط رقابت شدید، انقلاب در فناوری و در روندهای جهانی شدن و آزادسازی حایز کمال اهمیت است، جلب و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی در حوزهٔ فعالیت‌های تعاونی کشور است زیرا سرمایه‌گذاری‌های خارجی در عین حال می‌تواند امکانات سرمایه‌ای، فناوری و دسترسی به بازار را در اختیار این بخش قراردهد و طبعاً بر قدرت رقابت‌پذیری این بخش بیفزاید.[۱] همچنین مطلب ارزیابی و انتخاب پروژه (طرح)ها در مراحل تکوین تعاونی‌ها می‌تواند در زیستمندی و پویایی فعالیت‌های آنها و کیفیت سرمایه‌گذاری‌های این بخش بسیار تأثیرگذار باشد.

نگاه به بیرون و برونگرایی از شرایط عمده بنگاه‌ها در دوران جدید است و بخش تعاونی و مؤسسات تعاونی نیز از این قاعده مستثنا نیستند. توسعه تشکل‌های صادراتی نظیر تشکل‌هایی که اکنون در زمینهٔ فعالیت پاره‌ای از تعاونی‌های کشور ایجاد شده است، می‌تواند هم از جهت گسترش صادرات و هم از لحاظ انتقال دانش فنی و جلب سرمایه‌گذاری‌های خارجی به بخش تعاونی و عرضه محصولات داخلی در بازارهای جهان مؤثر واقع شود.

گذشته از این، از مداخلات مستقیم و غیرمستقیم سیاسی و بوروکراتیک دولت در این بخش (و سایر بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی) باید کاسته شود و چارچوب حقوقی و قانونی موجود نیز در جهت مقررات‌زدایی و ساده‌سازی قوانین و مقررات مورد تجدید نظر و اصلاح قرار گیرد و وظیفهٔ دولت در بخش تعاون به ایجاد فضای مساعد برای رشد تعاونی‌ها و نهادسازی‌های مناسب و فراهم کردن نظام‌های پشتیبان تعاونی (و با هدف شکل‌گیری تعاونی‌های مستقل و معطوف به مشارکت فعالانه اعضا) محدود گردد (این راهبرد در ژاپن با موفقیت به اجرا در آمده است). نظام‌های تعاونی که در آن

---

۱. در بخش تعاون در ایران تاکنون از امکانات سرمایه‌گذاری خارجی استفاده نشده است، اما با ورود این بخش به حوزه‌های جدید و شکل‌گیری تعاونی‌های بزرگ تولیدی و زیربنایی (واحدهای تولید پروفیل، صنایع آلومینیوم، سیم و کابل، چوب و کاغذ، صنایع الکترونیک، مجتمع‌های کشت و صنعت، صنایع غذایی، صنعت گردشگری و حمل و نقل و...) شرایط مناسبت‌تری برای استفاده از امکانات و سرمایه‌های خارجی به وجود خواهد آمد.

دولت در زمینهٔ برنامه‌ریزی، راه‌اندازی و مدیریت تعاونی‌ها به گونه‌ای فعال دخالت داشته و مشارکت اعضا در نظام توسعه تعاونی نقش محوری نداشته است، عموماً از دیدگاه رقابت‌پذیری به حداقل‌های قابل قبول نرسیده‌اند و از جهت مدیریت حرفه‌ای، سرمایه و فناوری و وابستگی بیش از اندازه به دولت همواره در شرایط نامطلوبی قرار داشته‌اند. بنابراین همان گونه که مطرح شد، ساده‌سازی قوانین و مقررات و کاستن از مداخلات سیاستی و بوروکراتیک دولت در امور تعاونی‌ها را باید در زمره شرایط لازم رشد بخش تعاون و افزایش قدرت رقابت‌پذیری آن در آینده (با حفظ خصلت استقلال و اداره دموکراتیک) قلمداد کرد.

بخش تعاونی: نقش و قلمرو

چارچوب حقوقی. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بخش تعاونی از لحاظ قلمرو فعالیت از همان پویایی دو بخش دیگر (بخش‌های دولتی و خصوصی) برخوردار است، بدین معنا که ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در مراحل مختلف رشد، حدود فعالیت این بخش را تعیین می‌کند. در چارچوب این ویژگی کلی نقش بخش تعاون و حوزه‌های فعالیت اقتصادی این بخش به زمینه‌هایی از تولید و توزیع منحصر گردیده است که در حیطهٔ فعالیت‌های تعریف شده دولت قرار نداشته باشد. در این بخش که شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی است، وسایل و ابزار کار در مالکیت افرادی است که مستقیماً در این شرکت‌ها و مؤسسات به کار مشغولند. بخش تعاونی می‌تواند علاوه بر منابع شخصی افراد از منابع جامعه به صورت وام بدون بهره و یا هر راه مشروع دیگر که به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی نشود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد، استفاده کند (اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی).

اهداف و ضوابط کلی بخش تعاونی در قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران به شرح زیرتعیین شده است (ماده۱):

– ایجاد و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل؛

– قراردادن وسایل کار در اختیار کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند؛

– پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص جهت تحقق عدالت اجتماعی؛

– جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت؛

– قرار گرفتن مدیریت و سرمایه و منابع حاصله در اختیار نیروی کار و تشویق بهره‌برداری مستقیم از حاصل کار خود؛

– پیشگیری از انحصار، احتکار، تورم و اضرار به غیر؛

– توسعه و تحکیم مشارکت و تعاون عمومی بین همه مردم.

در مواد ۲۶و ۲۷ قانون بخش تعاونی کشور دو نوع تعاونی تعریف شده است:

۱. تعاونی‌های تولید که در امور مربوط به کشاورزی، دامداری، دامپروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستایی و عشایری و نظایر اینها فعالیت می‌نمایند.

۲. تعاونی‌های توزیع که نیاز مشاغل تولیدی و یا مصرف‌کنندگان عضو خود را ... تأمین می‌کنند و به‌طور خاص تعاونی‌های توزیع مربوط به تأمین کالا و مسکن و سایر نیازمندی‌های روستاییان، عشایر و کارگران و کارمندان را شامل است.

در عین حال در قانون بخش تعاونی مؤسسات و نهادهای تعاونی به دو نوع مذکور در فوق منحصر نشده است، زیرا در ماده ۲ قانون تعاونی این مطلب تصریح می‌شود که «شرکت‌هایی که با رعایت مقررات این قانون تشکیل و به ثبت برسند تعاونی شناخته می‌شوند.» و حد و حصری برای قلمرو موضوعی تعاونی‌ها پیش‌بینی نشده است.[۱]

پیش نیازهای توسعه نقش و قلمرو بخش تعاونی. در توسعه نقش و قلمرو بخش تعاونی در اقتصاد کشور جهت‌گیری‌ها و اقدامات زیر می‌تواند بسیار تأثیرگذار باشد:

– بخش عمومی باید با هدف کوچک کردن و کارامد کردن دولت بازآرایی شود. این مطلب مستلزم کاستن از حوزه‌های تصدی‌گری و مداخله‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی (مقررات‌زدایی) از یک سو و تقویت امور حاکمیتی و ظرفیت‌سازی در درون دولت از سوی دیگر است.

---

۱. در ماده ۱۸ قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۶ و همچنین در اصلاحیه آن مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۵ انواع شرکت‌های تعاونی در سه رشته طبقه‌بندی شده بود ۱. رشته کشاورزی شامل تعاونی‌های کشاورزی و روستایی، ۲. رشته مصرف شامل تعاونی‌های مصرف‌کنندگان، مسکن و اعتبار و آموزشگاه‌ها و ۳. رشته کار و پیشه شامل تعاونی‌های کار صاحبان حرف و صنایع‌دستی، صاحبان صنایع کوچک و کسبه و صاحبان مشاغل آزاد و صیادان. در تبصره ۱ ذیل این ماده نیز تصریح شده بود که انواع شرکت‌های تعاونی که در رشته‌های مصرف و کار و پیشه با عضویت کارگران صنایع و خدمات و حرف تشکیل شده باشند، تعاونی کارگری از همان نوع خوانده می‌شود.

نقش اصلی دولت در حوزه اقتصادی باید به زیربناسازی و ایجاد فضای مناسب و تسهیل‌کننده رشد بخش‌های تعاونی و خصوصی معطوف گردد و واحدها و فعالیت‌های اقتصادی که اکنون در اختیار دولت است به تدریج به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار شود.

– ساده‌سازی مقررات در حوزه‌های مرتبط با فعالیت بخش تعاونی و کاستن از مداخله دولت در امور تعاونی‌ها و جایگزین کردن آن با نظام‌های حمایت منطقی و ایجاد فضای مساعد برای شکل‌گیری تشکل‌های داوطلبانه و مستقل تعاونی.

– سازماندهی مجدد بخش تعاونی در جهت افزایش قدرت بازار، استفاده از صرفه‌های مقیاس و افزایش رقابت‌پذیری نهادهای تعاونی و انطباق آنها با تحولات سریع فناوری از طریق ادغام‌ها و درهم‌آمیزی‌های افقی و عمودی.

– استقرار نظام‌های اطلاعاتی بازار، تقویت تحقیق و توسعه، آموزش و کارورزی، توسعه منابع انسانی و ایجاد ظرفیت‌های مدیریتی حرفه‌ای در بخش تعاون.

– زمینه‌سازی برای تقویت همکاری‌های بخش تعاون با سایر بخش‌ها از طریق انعقاد پیمان‌های راهبردی و سایر شکل‌های همکاری غیر مبتنی بر مالکیت و جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی.

– به‌کارگیری شیوه‌های سازماندهی و هنجارهای تعاونی در حوزه‌های جدید نظیر تأمین و عرضه کالاهای عمومی محلی[1] و همچنین فعالیت‌های دانش‌طلب جدید (که در آن سرمایه انسانی نقش تعیین‌کننده در شکل‌گیری فعالیت دارد) به منظور گسترش قلمرو بخش تعاون.

– زمینه‌سازی برای توسعه تأسیسات و تشکل‌های صادراتی مرتبط با بخش تعاونی و نهادهای تعاونی در خارج از کشور برای گسترش قابلیت‌های صادراتی شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی.

– تغییر نگرش در مدیریت توسعه ملی از رشدگرایی یا عدالت‌جویی صرف به رشد همراه و توأم با بهبود توزیع درآمد از طریق بسترسازی و آماده کردن شرایط برای افزایش و رشد پیوسته تولید ناخالص داخلی، به وجود آوردن فرصت‌های مساوی برای عموم مردم و عوامل و عناصر مولد در کشور، گسترش پایه‌ها و ظرفیت‌های درآمدی در سطوح مختلف جامعه در راستای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید با تأکید بر اشکال تعاونی از یک سو و افزایش توان مالیات ستانی دولت از سوی دیگر و

1. Local Public Goods

در نتیجه استقرار شبکهٔ گسترده‌ای از تور تأمین اجتماعی در جهت حمایت از گروه‌ها و لایه‌های کم درآمد و نیازمند به کمک‌ها و یارانه‌های دولتی.

بخش خصوصی

بخش خصوصی: تعاریف و مفاهیم

بخش خصوصی به مجموعه اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهایی اطلاق می‌شود که با انگیزه کسب سود و بر مبنای مالکیت، مدیریت وعملکرد با ماهیت غیرعمومی و غیردولتی در چارچوب قوانین، قواعد و مقررات موضوعه و با پیروی از نظم بازار و در عرصه بازار به فعالیت‌های تولید و عرضه کالاها و خدمات و توزیع و بازرگانی می‌پردازند. بر اساس این تعریف مهم‌ترین ویژگی‌های بخش خصوصی را می‌توان چنین بر شمرد:

- ***مالکیت خصوصی***

مالکیت عبارت است از اسناد یک دارایی (یا توانایی) به شخصی حقیقی یا حقوقی در یک دوره زمانی معین. مالکیت منشأ اختیارات و حقوقی برای مالک است که از جمله می‌توان به اختیارات و حقوق ناشی از مالکیت برای اعمال مدیریت، اختصاص و انحصار منافع و درآمدها و انتقال و مبادله دارایی اشاره کرد. حدود و ثغور این حقوق و کیفیت اعمال آن را دولت تعریف و تضمین می‌کند (رنانی، ۱۳۷۶). در اصل چهل و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همین مطلب تصریح شده است: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون تعیین می‌کند.»

حقوق مالکیت خصوصی و نحوهٔ اعمال آن را می‌توان چارچوب نهادی اصلی برای فعالیت بخش خصوصی و تخصیص منابع قلمداد کرد. تعریف روشن، دقیق و گستردهٔ حقوق مالکیت خصوصی و تضمین آن (از طریق نهادها، ابزارها و سازوکارهایی که جریان اعمال حقوق مالکیت را تسهیل می‌کند) از شرایط لازم فعالیت و رشد بخش خصوصی، شکل‌گیری رقابت در بازارها و کارایی در تولید و تخصیص منابع است. *تعریف حقوق مالکیت، حفاظت از این حقوق و تضمین آن از وظایف نوعاً حاکمیتی و از مقوله تولید کالاهای عمومی و بر عهده دولت‌هاست.* این مطلب مستلزم نهادسازی، وضع قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها و ایجاد تأسیسات قضایی و انتظامی و به‌کارگیری فناوری و

سازوکارهای کارامدی است که در مجموع هزینهٔ تنفیذ و کاربرد حقوق مالکیت را برای کارگزاران بخش خصوصی کاهش می‌دهد و موجبات افزایش کارایی را هم در بُعد تخصیص منابع و هم در بُعد عدالت توزیعی (به علت تسهیل فرآیند مبادله دارایی‌ها و توزیع مجدد دارایی‌ها) فراهم می‌آورد. همین مفاهیم را با زبان و تعابیر اقتصادی می‌توان چنین بیان کرد: هر دارایی دارای اثرهای اقتصادی خارجی مثبت و منفی است. هرقدر حقوق مالکیت دقیق‌تر، روشن‌تر و گسترده‌تر تعریف شود « دامنه بالقوه » درونی‌شدن آثار خارجی بیشتر می‌شود، و هر اندازه هزینه‌های درونی‌کردن نسبت به منافع آن کمتر باشد، « دامنه بالفعل » درونی شدن آثار خارجی بیشتر خواهد شد. با ملاحظه این موضوع که با درونی شدن آثار خارجی کارایی تخصیصی افزایش می‌یابد، می‌توان نتیجه گرفت که کارایی اقتصادی به دامنه و دقت تعریف و چگونگی تضمین حقوق مالکیت (کم هزینه بودن اعمال حقوق مالکیت) بستگی دارد (رنانی، ۱۳۷۶).

در گذشته عموماً این طور تصور می‌شد که وجه ممیزهٔ بخش‌های دولتی و خصوصی ساختار مالکیتی در این دو بخش و ویژگی‌ها و تفاوت‌های ماهوی مالکیت عمومی با مالکیت خصوصی است. لیکن اکنون با تفکیک مالکیت از مدیریت و شکل‌گیری نهادهای دولتی و خصوصی که قانونمندی‌ها و قواعد مشترکی بر عملکرد آنها تأثیر می‌گذارد، نقش مالکیت در عملکرد و رفتار بنگاه‌ها، خواه دولتی و خواه خصوصی، بسیار کمتر از عامل فضای فعالیت‌ها (فضای رقابتی یا غیر آن) و محیطی است که بنگاه‌ها در آن عمل می‌کنند و صرف‌نظر از خصوصی یا دولتی بودن مالکیت، عامل مسلط در کارایی مؤسسات اقتصادی کیفیت ارتباط اهداف آنها با سودآوری است. تعبیرات مربوط به بخش خصوصی با مفاهیمی که پیش از این در ادبیات اقتصادی رواج داشته در شرایط کنونی فقط در مورد بنگاه‌های خویش‌فرما که دارای مالکیت و مدیریت واحدند می‌تواند مصداق داشته باشد. در همین حال همان‌گونه که مطرح شد، در شکل‌گیری و رشد بخش خصوصی مالکیت خصوصی را همچنان باید مهم‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین عامل قلمداد کرد.

- ***مدیریت و عملکرد خصوصی***

فرآیند بوروکراتیزه شدن بنگاه‌ها، موجبات انفصال و جدایی مالکیت را از مدیریت فراهم آورده است. در مؤسسات بزرگ خصوصی که توسط مدیریت حرفه‌ای اداره می‌شوند عموماً مالکیت به صورت سهام بین شمار زیادی سهامدار توزیع می‌شود که گاهی نیز هر یک از سهامداران به تنهایی سهم

قابل ملاحظه‌ای را در سرمایه بنگاه در اختیار ندارد. در این شرایط، نهاد مالکیت خصوصی نمی‌تواند مشابه مؤسسات کوچک و با مالکیت متمرکز یا خویش‌فرما نقش خود را به منزلهٔ یکی از عناصر اصلی سازوکارهای انگیزشی در جهت ارتقای کارایی و تخصیص بهینه منابع ایفا نماید. علت آن است که جدایی مالکیت از مدیریت مسئلهٔ آمر و مأمور را پیش می‌آورد و در چنین وضعیتی ضمانتی وجود ندارد که مدیران مؤسسه لزوماً هدف‌های مالکان مؤسسه را تعقیب و دنبال نمایند. در همین حال مطالعات تطبیقی و مقایسه عملکرد بنگاه‌های دولتی با بنگاه‌های خصوصی مشابه نشان داده است که مؤسسات خصوصی از مؤسسات مشابه دولتی کارامدترند. تجربهٔ خصوصی‌سازی سال‌های اخیر در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و در اروپای شرقی و مرکزی نیز مؤید این مطلب است. خصوصی‌سازی در این کشورها عموماً باعث افزایش بهره‌وری و سودآوری، بهبود عملکردهای تولیدی و صادراتی، دستیابی به بازارها و تولید کالاهای جدید، افزایش کارایی در زمینهٔ کاربرد نیروی انسانی و مواد، بازآرایی بنگاه‌ها و نظایر آن شده است.[۱] بدین ترتیب، خصوصی یا دولتی بودن مالکیت در آرایش‌های جدید بنگاهی و در شرایط تفکیک مالکیت از مدیریت نمی‌تواند چندان تعیین‌کننده تفاوت کارایی و عملکرد برتر بنگاه‌های خصوصی نسبت به بنگاه‌های دولتی باشد اما عوامل دیگری وجود دارد که مدیریت و عملکرد بنگاه‌های خصوصی را نسبت به مؤسسات دولتی مشابه متفاوت و متمایز می‌سازد:

الف) ارتباط اهداف مؤسسه با سودآوری و نقش انگیزه‌ها. شرکت‌های دولتی عموماً اهداف چندگانه و گاهی مغایر با هم را در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی دنبال می‌کنند. موضوع سودآوری به منزله مهم‌ترین یا لاأقل اصلی‌ترین هدف در این مؤسسات پیگیری نمی‌شود. تعارض و چندگانگی هدف‌ها در عین حال مانع ایجاد و استقرار سازوکارهای پاسخگویی مناسب در شرکت‌های دولتی است. در بنگاه‌های خصوصی برخلاف مؤسسات دولتی کسب سود اصلی‌ترین هدف و مهم‌ترین انگیزهٔ فعالیت است. وجود معیار مشخص برای ارزیابی فعالیت‌ها و مدیران باعث می‌شود که مالکان مؤسسه، از طریق مجامع عمومی، بهتر بتوانند عملکرد مدیران را مورد سنجش قرار دهند و استقرار سازوکارهای مؤثرتر پاسخ‌گویی مدیران در مقابل سهامداران خود به خود، شرایط افزایش

---

۱. یک بررسی که در مورد خصوصی‌سازی در کشورهای بلغارستان، جمهوری چک، مجارستان، لهستان، رومانی، جمهوری اسلواک و اسلوانی در سال ۱۹۹۷ به عمل آمده نشان داده است که بهره‌وری در بنگاه‌های خصوصی شده نسبت به بنگاه‌های دولتی مشابه بعد از چهار سال حدود ۳ تا ۵ برابر بیشتر بوده است.

کارایی و هماهنگی فعالیت مدیران را با خواست‌های صاحبان بنگاه فراهم می‌سازد. در شکل‌های جدید فعالیت بنگاهی در بخش خصوصی ـ در کشورهای پیشرفته صنعتی ـ با نهادسازی‌هایی که به‌عمل آمده و شیوه‌های جدیدی که برای هدایت و نظارت بر امور شرکت‌ها شکل گرفته است، حوزهٔ پاسخگویی بنگاه‌های خصوصی از محدوده مدیران در مقابل سهامداران فراتر رفته و عملکرد بنگاه‌ها در عرصه بسیار وسیع‌تری از منافع، از دیدگاه تأثیرگذاری فعالیت بنگاه‌ها بر گروه‌های ذی‌نفع اعم از سهم‌بران، سهام‌داران و کارکنان، مصرف‌کنندگان، توزیع‌کنندگان و جامعه به طور کلی، ارزیابی می‌شود و بدین‌ترتیب در سازوکارهای پاسخگویی جدید، حاشیه مباینت عملکردهای خصوصی با هدف‌های اجتماعی مرتباً تنگ‌تر و محدودتر می‌شود. ضمن آنکه سودآوری به منزلهٔ ضابطه اصلی تصمیم‌های سرمایه‌گذاری و تولید، بر فعلیت بنگاه‌های خصوصی همچنان حاکم است.

نکتهٔ دیگری که در زمینهٔ عملکرد واحدهای خصوصی در قیاس با واحدهای تولیدی و تجاری دولتی مطرح است، استقلال عملیاتی و مدیریتی بنگاه‌های خصوصی و پیوند و ارتباط شرکت‌های دولتی با نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی است. بنابراین شرکت‌ها و نهادهای خصوصی عموماً از قابلیت انعطاف و سازگاری بیشتری با محیط (در مقایسه با شرکت‌های دولتی) برخوردارند و تصمیم‌گیری‌های مدیران در این واحدها با انگیزهٔ کسب سود به گونه‌ای پویا و در انطباق با شرایط بازار انجام می‌شود و این مطلب به کارایی بیشتر این واحدها منجر می‌گردد. در مقابل، در شرکت‌های دولتی به علت چندگانه بودن هدف‌ها و در مواردی تعارض‌های درونی بین هدف‌ها از یک سو و عدم استقلال عملیاتی و مدیریتی، نبود انگیزش‌های کافی و عدم حاکمیت قواعد و انضباط مبتنی بر بازار، کارایی تحت‌الشعاع امور دیگری واقع می‌شود که در شرایطی به زیاندهی مستمر این مؤسسات می‌انجامد. درهمین حال در مؤسسات خصوصی گزینش مدیران بر اساس تخصص‌های حرفه‌ای وکارایی‌شان انجام می‌شود و در صورتی که نتوانند شرایط عملکرد مطلوبی برای بنگاه‌های خصوصی که ادارهٔ آنها را در اختیار دارند فراهم آورند، مشاغل خود را از دست می‌دهند. در بنگاه‌های دولتی در انتخاب مدیران عواملی نظیر تعلقات ایدئولوژی و وابستگی و ارتباطات سیاسی دخالت دارد. قدرت خطرپذیری و نوآوری، ابتکارجویی و خلاقیت مدیران در بنگاه‌های خصوصی و دولتی نیز کاملاً متفاوت است و این مطلب هم ناشی از قابلیت‌های مدیریتی است و هم نتیجهٔ نظام‌های تشویقی و ساختارهای انگیزشی متفاوت است که طبعاً تأثیری اساسی بر کارایی و رشد این بنگاه‌ها می‌گذارد.

ب) محدودیت بودجه‌ای سخت و شرایط رقابت. عامل دیگری که بر شیوه‌های مدیریت و عملکرد بنگاه‌های خصوصی اثرگذار است، محدودیت بودجه‌ای سخت[۱] و انضباط مالی در بنگاه‌های خصوصی است. مؤسسات تولیدی و تجاری در بخش عمومی غالباً از مجموعه‌ای از امتیازات گوناگون از جمله معافیت‌های مالیاتی، نرخ‌های ارز ترجیحی، اعتبارات بانکی با بهره‌های نازل و ضمانت‌های دولتی برخوردارند و همین امر موجب لختی این مؤسسات می‌شود. برعکس مؤسسات خصوصی عموماً از چنین امتیازاتی برخوردار نیستند و ناگزیر باید فعالیت‌های خود را به گونه‌ای سازمان دهند که در شرایط رقابتی و در چارچوب نظم بازار سودآوری خود را حفظ کنند و به حیاتشان ادامه دهند، زیرا در صورت عدم انطباق با شرایط بازار و زیاندهی ممتد در معرض ورشکستگی قرار می‌گیرند. سازوکار ورشکستگی به منزلهٔ یک عامل تنبیهی مؤثر گرچه متوجه مالکیت مالکان است، کارکنان و مدیران نیز در نظام حاکمیت بنگاه‌های خصوصی از طریق سازوکار حسابدهی و پاسخگویی درونی بنگاه‌ها و همچنین مسئولیت مدیران در مقابل مجامع و سهامداران در شرایط عملکرد نامطلوب در معرض اخراج و بیکاری قرار می‌گیرند. جریان زیاندهی‌های ممتد و مستمر در فعالیت‌های تولیدی و تجاری شرکت‌های دولتی، تورم پرسنل و هزینه و شرایط مداوم ناکارامدی در این بنگاه‌ها ناشی از عامل «محدودیت بودجه‌ای ملایم» است که در بنگاه‌های خصوصی نمی‌تواند مصداق داشته باشد و همین مطلب شیوه‌های مدیریتی و عملکرد بنگاه‌های خصوصی را متأثر می‌کند.

عملکرد سازوکار ورشکستگی و انحلال و تصفیه در نهادهای تجاری کشورها مشابه سازوکار گزینش طبیعی داروینی و بقای اصلح و انسب است. مؤسسات غیرکارامد از بازار خارج می‌شوند و مؤسسات کارامد باقی می‌مانند و این فرآیند به رشد اقتصادی وکارایی منجر می‌گردد که در نهایت همه قشرها از آن منتفع می‌شوند. در ساختارهای حکومتی که براساس سلسله مراتب و کنترل متکی است سازوکار پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مجریان در مقابل قانونگذاران و جامعه، عامل تصحیح روندها و گرایش‌هاست. در نظام بازار و عرصه فعالیت‌های بخش خصوصی سازوکار رقابت و تهدید به ورشکستگی این نقش تصحیح‌کننده را ایفا می‌کند و به کارایی و رشد منجر می‌شود.

---

۱. این اصطلاح را ابتدا یانوس کرنای اقتصاددان مجارستانی جعل کرده و اکنون در ادبیات اقتصادی متداول شده است.

- ***چارچوب نهادی فعالیت بخش خصوصی***

فعالیت‌های بخش خصوصی در چارچوبی از قوانین و مقررات موضوعه همچنین با پیروی از نظم بازار و در عرصه بازار انجام می‌شود. وجود این نهادها که می‌توان آن را «قواعد بازی» حاکم بر فعالیت بخش خصوصی قلمداد کرد، در شکل‌گیری و رشد این بخش و همچنین جلوگیری از انحرافات آن از مسیرهای مطلوب نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. قواعد ناظر بر فعالیت بخش خصوصی گسترهٔ وسیعی از قوانین را در بر می‌گیرد که از جمله می‌توان به قانون مدنی، قانون تجارت، قوانین و مقررات صادرات و واردات، قانون کار و بیمه‌های اجتماعی، قوانین مالیاتی، قوانین پولی، اعتباری و ارزی، قوانین رقابت و ضد انحصار، مقررات زیست‌محیطی و بسیاری دیگر از مقررات و آیین‌نامه‌ها و همچنین نهادهای تنظیم‌کننده اشاره کرد. انگیزهٔ اصلی برای تدوین این قوانین و مقررات ایجاد تأسیسات و نهادها و چارچوب حقوقی لازم برای شکل‌گیری و رشد بخش خصوصی و تنظیم مناسبات آن با دولت و جامعه و همچنین سامان دادن به فعالیت‌های این بخش در جهت تسهیل جریان رشد اقتصادی و جلوگیری از انحرافات و عوارض منفی فعالیت‌های بخش خصوصی است. در کشورهای پیشرفته صنعتی شکل‌گیری تأسیسات حقوقی و نهادی کارامد برای فعالیت بخش خصوصی عملاً طی چند قرن محقق شده و همین امر نیز زمینه رشد سرمایه‌داری و پویایی و بالندگی آن را فراهم کرده است. در عین حال باید توجه داشت که ایجاد چارچوب نهادی فعالیت بخش خصوصی در اقتصادهای بازار و از لحاظ اقتصادی موفق، هیچ گاه به معنای وضع مقررات زائد و مزاحم نبوده است و این تأسیسات حقوقی که با ملاحظه مزیت‌های این گونه سازماندهی اقتصادی و با هدف تسریع جریان رشد اقتصادی ایجاد گردیده، همواره *نقش تسهیل‌کننده و نظم‌دهنده* داشته‌اند. *در اقتصادهای مبتنی بر بازار و کارامد، اصل آزادی فعالیت است و موارد ممنوعیت استثنا محسوب می‌شود، لیکن در اقتصادهای با بخش دولتی گسترده و غیرکارامد، اصل ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی است و مشارکت بخش خصوصی در حوزه‌های محدود و با صدور مجوز و ابزارهای کنترلی مشابه امکان‌پذیر است.* بنابراین در این نظام‌ها حجم عظیم و ترکیب پیچیده‌ای از مقررات و قوانین دست و پاگیر همواره به صورت مانعی برای فعالیت بخش خصوصی ایجاد شده و عملاً نیز هزینه انواع و اقسام کنترل‌ها و مقررات محدودکننده و مزاحم به شکل عدم کارایی و انحراف از مسیر رشد و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و پیامدهای نامطلوب آن به زیان مردم ظاهر گردیده است.

صرف‌نظر از قوانین و مقررات موضوعه قواعد دیگری نیز بر فعالیت بخش خصوصی حاکم است که می‌توان آن را به منزلهٔ قوانین بازار و نظم بازار قلمداد و تعبیر کرد و اساس آن را *سود، قیمت و رقابت* تشکیل می‌دهد. در نظام‌های مبتنی بر مبادله، آزادی فعالیت اقتصادی و مالکیت خصوصی، قیمت‌ها چند نقش و وظیفه عمده را عهده دارند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ـ انتقال اطلاعات در مورد تغییرات اهمیت و ارزش نسبی محصولات نهایی و نهاده‌ها و عوامل تولید (اطلاع رسانی)؛

ـ وسیلهٔ انگیزش در راستای الف) تولید کالاهای باارزش‌تر؛ ب) به کارگیری روش‌های تولید باصرفه‌تر؛ ج) هدایت و تخصیص منابع به جهات مطلوب؛

ـ توزیع درآمد و محصول بین صاحبان منابع و عوامل تولید؛

ـ توزیع محصول بین مصرف‌کنندگان (جیره‌بندی به وسیلهٔ قیمت).

بنابراین فعالیت خصوصی در عرصه بازار و در چارچوب یک نظم رقابتی و از طریق سازوکار قیمت‌ها به نوعی سازماندهی اقتصادی منجر می‌شود که فضیلت و برتری اصلی آن رشد و کارایی است.[۱] وظیفهٔ استقرار وتنفیذ « قواعد بازی» ناظر بر فعالیت بخش خصوصی برعهدهٔ دولت است. تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی، تنفیذ قراردادها، وضع و اجرای قوانین و مقررات و برپایی نهادهای تنظیم‌کننده فعالیت بخش خصوصی (در جهت جلوگیری از اضرار به غیر و کاهش تبعات اجتماعی منفی فعالیت این بخش) و... همه از مقوله کالاهای عمومی ــ یعنی کالاهایی با ویژگی غیررقیب و غیر قابل انحصار و تخصیص در مصرف ــ است که طبعاً دولت باید آنها را تولید و عرضه کند (دابلا و فری من، ۱۹۹۹).

---

۱. در اقتصادهای غیرمتمرکز، بازار سازوکار مؤثری برای انتقال اطلاعات و هماهنگی فعالیت‌ها به شمار می‌آید. نیروهای بازار و رقابت در عین حال می‌تواند نقشی مؤثر و پویا در ایجاد تحولات فنی و انباشت سرمایه در فعالیت‌های سودآور ایفا نماید و موجبات برقراری انضباط مالی را در فعالیت‌های اقتصادی فراهم آورد. با این حال کارکرد مؤثر بازار از یک سو در گرو استقرار نظام‌های حقوقی و نهادی پایدار است که در چارچوب آن حقوق مالکیت به نحو روشن و مشخص تعریف و تضمین شده باشد و از سوی دیگر مستلزم مجموعه‌ای از قواعد اجتماعی و اقتصادی قابل پیش‌بینی و باثبات است که شرایط و فضای مناسب بلندمدت را برای استمرار فعالیت‌ها بدون ترس از حوادث و رویدادهای احتمالی در آینده فراهم سازد.

بخش خصوصی: نقش و قلمرو

بخش خصوصی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ نقش و قلمرو از همان پویایی بخش دولتی برخوردار است و ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در مراحل مختلف رشد حدود فعالیت این بخش را مشخص می‌کند. در این بخش که شامل فعالیت‌های فردی یا شرکت‌ها و واحدهای خصوصی (غیر تعاونی) است، سرمایه لازم باید از طریق منابع و پس‌اندازهای خصوصی اشخاص تأمین گردد. فعالیت‌های این بخش می‌تواند در زمینه‌هایی که خارج از حیطهٔ فعالیت دولت تعریف شده است، سازمان یابد. گذشته از این فعالیت‌های بخش خصوصی نیز مانند فعالیت‌های بخش‌های دولتی و تعاونی تابع برنامه‌ریزی عمومی اقتصادی کشور است.

در اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی این مطلب تصریح شده که «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون تعیین می‌کند». بنابراین این پرسش می‌تواند مطرح شود که آیا موارد برشمرده در بخش دولتی، بنا بر آنچه از مدلول اصل مذکور استنباط می‌شود، باید به صورت مالکیت عمومی «در اختیار دولت» قرار گیرد یا فارغ از مفاد صریح این اصل عملاً «در انحصار دولت» باشد. تا کنون در مورد تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی جز در مورد بخش تعاون در دو مورد دیگر چارچوب قانونی مشخصی به تصویب نرسیده است. قاعدتاً مدلول قسمت دوم اصل ۴۴ یعنی « بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ ... و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است » نباید این معنا را متضمن باشد که صنایع و موارد برشمرده به لحاظ خصیصهٔ مالکیت عمومی در انحصار دولت نیز قرار دارد و به بیان دیگر عبارت « در اختیار دولت است » تحقیقاً معنای « در انحصار دولت است » را افاده نمی‌کند.

قدر مسلم آن است که ادامهٔ خط مشی مباشرت دولت در جمیع امور اقتصادی در شرایط کنونی با نیازها و الزامات این مرحله از رشد اقتصادی کشور سازگار نیست و با اصلاح تأسیسات عمومی و نهادآرایی‌های نوین، نقش اصلی دولت باید ــ ازطریق ایجاد زیربناهای نهادی و حقوقی و کالبدی و غیرکالبدی ــ به تسهیل فرآیند رشد بخش‌های خصوصی و تعاونی محدود و منحصر گردد.

نکتهٔ دیگر این مطلب است که در اصل ۴۴ قانون اساسی بخش خصوصی صراحتاً به منزلهٔ مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی مطرح شده است: « ... بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و

تعاونی است». چنین نقش مکملی را علی‌الاصول باید دولت عهده‌دار شود و در عرصه فعالیت‌های اقتصادی فقط در جهت تکمیل فعالیت‌های خصوصی و تعاونی حضور داشته باشد.

تعیین حدود و ثغور فعالیت‌های بخش‌های نهادی (دولتی – تعاونی – خصوصی) و تفصیل ضوابط و قلمرو آنها به عوامل گوناگونی بستگی دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مرحله رشد و توسعه‌یافتگی کشور از دیدگاه ویژگی‌های ساختاری (اقتصادی) و کیفیت نیروها و مناسبات تولیدی،[۱] پایه اقتصادی، ظرفیت‌های علمی ـ فنی، توانایی‌های کارآفرینی، منابع انسانی و سرمایه‌ای، اندازهٔ بازار و...؛
- درجهٔ استقرار و پیچیدگی تأسیسات بازار و چارچوب‌های حقوقی و نهادی لازم برای فعالیت بخش خصوصی و کارکرد سازوکار بازار؛
- میزان باز یا بسته بودن اقتصاد و درهم‌آمیزی‌های منطقه‌ای و جهانی؛
- شرایط اقتصاد جهانی از لحاظ فشارهای رقابت و تحولات فناوری وامکانات مرتبط با مبادلات و تجارت منطقه‌ای و جهانی؛
- تحولات فنی تأثیرگذار در تعیین محدوده‌ها و حوزه‌های انحصارات طبیعی و تنظیم انحصارات به‌ویژه در فعالیت‌های جدید مانند بازارهای مالی، ارتباطات و حمل و نقل و نظایر آن (امکان شکل‌گیری فعالیت‌های خصوصی و تعاونی در حوزه‌های تعریف‌شدهٔ دولتی قبلی)؛
- الزامات دستوری ـ هنجاری حاکم بر حدود و ثغور بخش‌ها از جمله گرایش‌های ایدئولوژی، نگرش‌های اجتماعی متأثر از میراث فرهنگی، مذهب، قانون اساسی و نظایر آن؛
- کیفیت توانمندی‌های اجرایی و قابلیت‌ها و ظرفیت‌های سازمانی ادارهٔ امور عمومی از دیدگاه تعیین محدوده‌های دخالت مؤثر دولت.

در مورد هر کشوری به اقتضای مرحله توسعه یافتگی آن باید نقش مناسبی برای دولت به ویژه تعامل دولت با بازارها تعیین شود و توازنی بین نقش و قلمرو بخش‌های نهادی (دولت ـ تعاونی ـ خصوصی) برقرار گردد. مرحلهٔ رشد اقتصادی یک کشور با عواملی نظیر ساختار اقتصادی آن از دیدگاه

---

۱. از جمله سهم بخش‌های صنعت، کشاورزی، نفت، خدمات و... در تولید، اشتغال و تجارت و سهم بخش‌های نهادی (دولتی ـ تعاونی ـ خصوصی) در تولید، اشتغال و تجارت و همچنین ساختار و ترکیب تشکیل سرمایه و...

سهم بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، نفت، صنعت، خدمات و...) در تولید، اشتغال و تجارت، ساختار تشکیل سرمایه و در مجموع کیفیت نیروها و مناسبات تولیدی سنجیده می‌شود. همین عوامل در عین حال تا حدود زیادی وظایفی را که دولت در هر مرحله خاص از دیدگاه انباشت سرمایه باید عهده‌دار شود، مشخص می‌سازد. به عنوان مثال، در ایران در دهه‌های ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۰ عقب ماندگی کشور از دیدگاه سرمایه‌داری صنعتی و غلبه ساختار و روابط تولیدی کشاورزی ایجاب می‌کرد که دولت برای رشد سرمایه‌داری صنعتی در اقتصاد مداخله کند. روی همین اصل نیز دولت با تأسیس بانک‌های تخصصی، اعطای تسهیلات ارزان به فعالیت‌های صنعتی و ایجاد ساختارهای انگیزشی برای رشد بخش خصوصی و نهادسازی‌های دیگر در جهت گسترش سرمایه‌گذاری‌های مولد بخش خصوصی اقداماتی را به عمل آورد.[۱]

در برقراری توازن بین بخش‌های نهادی، تغییرات وضعیت اقتصادی جهان و همچنین دگرگونی در اندیشه‌های اقتصادی و شکل‌گیری دیدمان‌های نوین توسعه نیز نمی‌تواند تأثیرگذار نباشد. تحولات فناوری در سال‌های اخیر در بخش‌های مهمی از صنایع تولید برق و ارتباطات امکان ایجاد رقابت را فراهم کرده است (تولید برق با فناوری دوره‌های ترکیبی با کارایی مناسب و در مقیاس‌های کوچک نیروگاهی، مخابرات راه دور، تلفن همراه و نظایر آن). اینها همان صنایعی هستند که در گذشته در زمرهٔ انحصارات طبیعی قلمداد می‌گردید و بنابراین دولت باید در عرصه تولید و تنظیم آنها نقش اصلی را عهده‌دار می‌شد.

روندهای جهانی شدن در دهه‌های اخیر و پیشرفت‌های فنی در زمینهٔ ارتباطات و کاهش هزینه‌های حمل و نقل، شرایط انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش مبادلات و بازار و جریان‌های سرمایه را در سطح بین‌المللی فراهم آورده و کشورها را به‌طور بالقوه در معرض فشارهای شدید رقابت از خارج قرار داده است. وضعیتی که دیگر با عملکردهای نوعاً دولتی در حوزه‌های تولیدی و تجاری سازگار نیست و الزامات جدیدی را به‌خصوص از لحاظ رشد بخش خصوصی مطرح می‌سازد. عملکرد ضعیف اقتصادهای با برنامه‌ریزی متمرکز و از نوع دولتی (اتحاد جماهیر شوروی سابق و اروپای

---

۱. تجربیات توسعه صنعتی کشورهای شرق آسیا و از جمله ژاپن، کره و دیگران مبین آن است که در مراحل اولیه رشد این کشورها، دولت‌ها در زمینه آموزش، توسعه فناوری، زیربناسازی، ایجاد تأسیسات مالی و توسعه بازار سرمایه نقش بسیار فعالی داشته‌اند.

مرکزی پیش از آزادسازی‌های سال‌های اخیر) و تجربه‌های محدودی که در مورد سوسیالیسم بازار وجود داشته نشان داده است که دولت‌ها نمی‌توانند و یا در واقع نباید جایگزین بازار شوند. دولت‌ها فاقد ظرفیت‌های اطلاعاتی بازار از لحاظ هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها بوده و در عمل تأسیسات نوعاً دولتی نتوانسته است جانشین ساختارهای انگیزشی سود، قیمت و مالکیت گردد. در همین حال بازارها و سازوکار آنها نیز در صورتی که ساماندهی و تنظیم نشوند، نارسایی‌ها و ناکارامدی‌هایی را متضمن‌اند و نتایج کارکرد آنها از لحاظ اجتماعی همیشه با شکل‌های مطلوب توزیع درآمد سازگار و هماهنگ نیست. اما تجربه‌های دهه‌های اخیر مؤید این مطلب است که در بسیاری موارد دخالت‌های مستقیم دولت که با انگیزهٔ رفع نارسایی‌های بازار انجام شده با انحراف‌ها و شرایط رانت‌جویی و نظایر آن را که پدیدآورده، نتوانسته است وضعیت کارایی مورد نظر را ایجاد کند و تنها شکست بازار به شکست دولت تبدیل شده است. مصادیق شکست و نارسایی‌های بازار به‌طور طبیعی در کشورهای درحال توسعه به دلایل گوناگون بیش از کشورهایی است که در مراحل پیشرفته توسعه‌یافتگی قرار دارند. ولی در همین حال دولت‌ها نیز در کشورهای در حال توسعه از لحاظ ساختار و عملکرد، در مراتب کیفی بسیار نازل‌تری از کشورهای پیشرفته قرار دارند. طبق این اصل در کشورهایی که قاعدتاً دولت‌ها باید نقش مؤثرتری در تخصیص منابع ایفا نمایند به واسطهٔ محدودیت توانمندی‌های اجرایی و سازمانی‌شان از عهدهٔ این کار بر نمی‌آیند. بنابراین، در دیدمان‌های جدید توسعه همواره بر محدود کردن نقش دولت‌ها در این کشورها و انطباق آن با توانمندی‌های آنها و تقویت توانایی‌های ادارهٔ امور عمومی و ظرفیت‌سازی در درون دولت‌ها تأکید شده است.

در تعیین ضوابط و نقش و قلمرو بخش‌های نهادی و از جمله بخش خصوصی همواره درجه استقرار و پیچیدگی تأسیسات بازار و چارچوب‌های حقوقی و نهادی لازم برای فعالیت بخش خصوصی و کارکرد سازوکار بازار عاملی مهم بوده و هست. تجربهٔ خصوصی‌سازی در کشورهای در حال گذار به‌وضوح نشان داده است که *توسعهٔ بخش خصوصی باید مقدم بر خصوصی‌سازی انجام شود*. در کشورهای پیشرفته صنعتی نهادسازی‌های مرتبط با فعالیت بخش خصوصی و تنظیم آن، ظرف چند قرن تکوین و تکامل یافته است و بدون استقرار تأسیسات مناسب، عملکرد بخش خصوصی ممکن است تالی‌فاسدهایی را در بر داشته باشد که از لحاظ اقتصادی و اجتماعی بحران‌زا و فساد آفرین باشد.

قدر مسلم آن است که تفصیل ضوابط و قلمرو بخش‌های نهادی در اقتصاد کشورها باید با توجه به شرایط خاص ساختاری و نهادی و مرحله رشد آنها انجام شود و تکیهٔ صرف بر تجربه‌های تاریخی و تحلیل اقتصادی، هر دو نقاط ضعفی را متضمن است. در تجربه‌های تاریخی عوامل بی‌شماری از جمله شرایط زمانی، جغرافیایی، فرهنگی، قومی، پیکربندی دولت‌ها و نهادهای عمومی، ظرفیت‌ها و تأسیسات حقوقی، قانونی و سازمانی و ساختار اقتصادی کشورها و مرحله رشدشان دخالت داشته است و بنابراین تعمیم نتایج حاصل از این گونه بررسی‌های تاریخی به سهولت میّسر نیست. در تحلیل‌های صوری و نظری اقتصادی نیز فرض‌هایی وارد می‌شود که عموماً با شرایط کشورهای در حال توسعه و مرحله رشد آنها سازگار نیست. اما بدون تردید نه نظریه‌های کمونیستی که در آن اساساً جایگاهی برای بخش خصوصی در نظر گرفته نمی‌شود و نه نظریه‌های آزادی مطلق اقتصادی که گرایش آن در جهت بیرون راندن دولت از همهٔ امور اقتصادی است، هیچ کدام قابل دفاع نیست و با توجه به شرایط اقتصادی – اجتماعی هر کشور و مرحله توسعه یافتگی آن، ظرفیت‌های نهادی و سازمانی و توانمندی‌ها و کیفیت دولت و... باید توازن لازم و مناسب بین سهم و نقش بخش‌های نهادی (دولتی - تعاونی - خصوصی) برقرار گردد و به‌خصوص در دورهٔ گذار، اعتبار بیشتری برای سازماندهی‌های داوطلبانه مردمی و استقرار هنجارهای تعاونی قایل شد.

شایان توجه است که *در فعالیت‌های اقتصادی، دولت نوعاً باید نقش تکمیلی را عهده‌دار شود* و نقش اصلی در این گونه فعالیت‌ها باید به بخش خصوصی (و بخش تعاونی) سپرده شود. *یان تینبرگن* از جمله اقتصاددانانی است که بر این *نقش تکمیلی دولت* تأکید دارد و در کتاب « *طرح توسعه* » خود این نکته را صراحتاً مطرح می‌کند که حدفاصل و مرز فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی باید به نحوی تعیین شود که فعالیت‌های بخش دولتی صرفاً به حوزه‌هایی منحصر و محدود گردد که به‌رغم ایجاد انگیزش‌های مناسب و برقراری تشویق‌های لازم، به هرحال بخش خصوصی از ورود در آن حوزه‌های فعالیت سر باز می‌زند. بدین ترتیب از دیدگاه این اقتصاددان فعالیت‌های دولت باید به امور زیر محدود شود:

– ایجاد وحفظ شرایط اقتصادی — پولی باثبات؛

– *تنظیم* فعالیت‌های اقتصادی در جهت جلوگیری از بروز بیکاری‌های گسترده؛

– *تصحیح* نابرابری‌های شدید در توزیع درآمد؛

- *تکمیل* فعالیت‌های بخش خصوصی در حوزه‌های معین (حوزه‌هایی که به هر دلیل فعالیت بخش خصوصی نمی‌تواند کاملاً پاسخگوی نیازها و تقاضاها باشد).

صرف‌نظر از *وظایف اجرایی، نظارتی و تکمیلی* مطرح شده، در برداشت « *تینبرگن* » *مشارکت بخش عمومی در زمینهٔ تولید فقط باید به حوزه‌هایی* (امور نظامی، دفاعی و انتظامی، کارهای امدادی جمعی و نظایر آن) *محدود و منحصر گردد که از لحاظ ادامهٔ حیات و حفظ امنیت ملی حایز اهمیت است* (تینبرگن، ۱۹۵۸).

اهمیت طرح مطالب و رویکرد یادشده در زمینه نقش و قلمرو بخش‌های عمومی و خصوصی به‌ویژه از آن باب است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش تکمیلی به عهده بخش خصوصی سپرده شده است و عمده فعالیت‌های اقتصادی در زمرهٔ اموری که در مالکیت و در اختیار دولت است، قلمداد شده است. این مطلب از دیدگاه زیربنای قانونی لازم برای رشد بخش خصوصی و استقرار تأسیسات بازار می‌تواند عاملی بازدارنده به‌شمار آید.

اشتغال دولت در عرصه وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی طی ربع قرن اخیر در عین حال باعث گردیده است که در کیفیت انجام امور سیاستگذاری و حاکمیتی که در شمار وظایف اصلی دولت است و می‌تواند در ایجاد و ساماندهی بازارها و استقرار تأسیسات بازار و از جهت مالی رشد فعالیت‌های بخش خصوصی (و تعاونی) تأثیرگذار باشد، اختلال ایجاد کند (صدیقی و شهیدی، ۱۳۷۹). بر مبنای این منطق، هم در قانون برنامه سوم و هم در لایحه برنامه چهارم توسعه و تقویت امور حاکمیتی و کاهش فعالیت‌های تصدی دولت به منزلهٔ یک رهنمود و سیاست اساسی مطرح شده است.

وظایف دولت در اقتصادهای مبتنی بر بازار استقرار قواعد بازی، پیگیری هدف‌های اجتماعی و برقراری نظام تأمین اجتماعی مناسب، تجهیز درآمد برای تأمین فعالیت‌های بخش عمومی و مصرف کارامد درآمدهای بودجه‌ای، تنفیذ قراردادها و حمایت از مالکیت خصوصی و تولید کالاهای عمومی است. برای جلوگیری از انحراف‌های بازار *وظیفهٔ استقرار نهادهای تنظیم‌کننده فعالیت‌های اقتصادی نیز برعهده دولت است* (ماده ۳۸ لایحه برنامه چهارم). *بخش خصوصی از لحاظ اصولی می‌تواند در همهٔ حوزه‌هایی که (با توجه به پاره‌ای ملاحظات اجتماعی و امنیتی) ممنوعیت قانونی وجود ندارد وارد شود.*

بدین‌ترتیب شرایط اصلی رشد بخش خصوصی را می‌توان چنین برشمرد:

- تعریف روشن و گستردهٔ حقوق مالکیت خصوصی و تضمین آن با تکیه بر مشخص کردن نظام انگیزشی فعالیت‌ها در زمینهٔ کسب سود، تراکم و انباشت سرمایه، ضوابط گسترش واحدهای تولیدی، سرمایه‌گذاری مجدد و دیگر عناصر پایه‌ای رشد؛
- کوچک کردن دولت و مقررات‌زدایی در جهت کاستن ازمالکیت، مدیریت و مقررات و کنترل‌های دولتی و آزادسازی قیمت‌ها و تجارت و مبادلات؛
- رفع ابهام‌های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینهٔ روابط اجتماعی به‌ویژه در زمینهٔ فعالیت‌های تولیدی در جهت ایجاد امنیت سرمایه و فضای مناسب سرمایه‌گذاری و رشد فعالیت بخش خصوصی؛
- منطقی‌کردن حمایت‌های دولتی و برقراری انضباط مالی و محدودیت‌های بودجه‌ای در جهت شکل‌گیری اقتصادی آزاد، غیردولتی و غیریارانه‌ای؛
- زمینه‌سازی برای استقرار یک جریان رشد باثبات و اجتناب از تغییرات پیاپی سیاست‌ها و تلون سیاستی؛
- ایجاد زیربناهای لازم برای توسعه بخش خصوصی با تکیه بر گسترش، تعمیق و درهم‌آمیزی بازار پول و بازار سرمایه؛
- ایجاد شرایط رقابت و کاستن از انحصارها و اسقرار نهادهای تنظیم‌کننده؛
- اتخاذ راهبردهای تجاری ـ صنعتی برونگرا با تکیه بر تعامل فعال و متقارن با اقتصاد جهانی و درهم‌آمیزی‌های منطقه‌ای؛
- ایجاد و ساماندهی بازارها (بازار کار، بازار کالاها و خدمات، بازارهای مالی و...) و استقرار تأسیسات معطوف به رشد و تنظیم فعالیت بخش خصوصی از طریق اصلاح قوانین و مقررات و نهادسازی‌های مناسب.

سخن آخر...

تجربیات تاریخی توسعه در جهان نشان می‌دهد که گسترش بی‌تناسب حجم فعالیت‌های تصدی‌گری و دخالت‌های اقتصادی دولت در روندهای بلندمدت، در نهایت به ناکارآمدی و کُندی جریان رشد اقتصادی منجر می‌شود. با این توصیف، بزرگ شدن دولت در امور اقتصادی با ملاحظه کمیابی منابع

به بیرون رانده‌شدن بخش‌های غیردولتی و همچنین محدودکردن عملکرد بازار و رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینهٔ مبادلات، تضعیف خلاقیت‌های تولیدی و سرانجام لطمه‌زدن به فرآیند تحقق عدالت اجتماعی و رفاه مردم منجر می‌گردد.

طی دو دههٔ گذشته در جریان تحولات اقتصادی ـ اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی تصویر شده در قانون اساسی، دولت با پذیرش وظایف و مسئولیت‌های جدید همراه با گسترش امور نوعاً تصدی‌گری و دخالت مستمر در توزیع منابع و توسعه بوروکراسی، با انبوهی از سیاست‌ها و مقررات متناقض با ماهیت محدودکننده به ویژه از دیدگاه تولید و رشد صنعتی به عاملی برای بیرون راندن بخش‌های غیردولتی و سرانجام کُندکردن جریان رشد اقتصادی مبدل گردید. این گونه گستردگی وظایف دولت در تولید، تجارت و توزیع، امور زیربنایی و خدمات اجتماعی و... – که برخی از آنها در زمره وظایف طبیعی دولت و بخش‌های دیگری از آن ماهیتاً در شمار فعالیت‌های بخش‌های غیردولتی محسوب می‌شود – طبعاً به افزایش شمار کارکنان بخش عمومی و توسعه سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت انجامیده است و به‌ناچار افزایش نامتعادل و خارج از توان مالی کشور و پیامدهای بعدی آن را مانند بزرگ شدن بی‌قوارهٔ بودجه و کسری‌های آن، فشارهای تورمی در اقتصاد ملی، رشد ناچیز تولید ناخالص داخلی، تشدید بیکاری و... در بر داشته است. بدین‌ترتیب گسترده‌شدن دولت در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که از یک سو جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و از سوی دیگر این فرایند از جهت اتلاف منابع و همچنین کُندکردن جریان رشد، تأثیرات نامطلوبی بر اقتصاد کشور تحمیل نماید.

بر این روال اگر شرایط اقتصادی موجود متحول نشود، امکانات و منابع محدودشده مولد در هر دو بخش دولتی و غیردولتی، با توجه به کاهش نسبی درآمدزایی بخش نفت طی سال‌های پیش‌رو، انجام حرکت‌های اقتصادی را به گونه‌ای که متضمن ثبات و تعادل رشد و توسعه آینده کشور باشد فراهم نخواهد ساخت و اقتصاد ملی همچنان با شرایط نامساعد و منفی پدیدهٔ کم‌رشدی دست به گریبان خواهد بود.

در همین حال شکل‌گیری چنین اقتصادی، با ویژگی‌های برشمرده، با اصول و دیدگاه‌های مطرح‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی منطبق است. در واقع پیش‌بینی‌های مندرج در قانون اساسی به تعبیری زمینه‌ها و فضای قانونی لازم را برای تحقق عملی چنین ساختاری فراهم ساخته است.

در اصول بیست و هشتم تا سی و یکم قانون اساسی و نیز در اصول چهل و سوم، چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی، مجموعه گسترده‌ای از وظایف برای دولت در نظر گرفته شده است که بسیاری از آنها در حوزهٔ امور مرتبط با تولید و ایجاد ثروت و درآمد قرار دارد و بیشتر با طبیعت فعالیت‌های مردمی و سازوکار و تأسیسات بازار سازگار است. ورود دولت به عرصهٔ این گونه فعالیت‌ها هم از نظر محدودیت منابع حقیقی و مالی در اختیار دولت و هم از جهت ضعف در سازوکارهای دولتی انجام امور اقتصادی و هم از لحاظ رقابت نابرابر با بخش‌های غیردولتی و ایجاد موانع برای شکل‌گیری فعالیت‌های مولد ثروت‌زا، سبب استقرار نظام اقتصادی ناکارامدی در کشور گردیده است که حاصل آن محروم کردن اکثریت مردم از دستیابی به رفاه نسبی و دریافت کالاها و خدمات مورد نیازشان بوده است.

اشاره به این نکته بسیار ضروری است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف عمده و سنگینی چون امکان اشتغال به کار برای *همه افراد* و شرایط مساوی برای احراز مشاغل، برخورداری از تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی *همگانی*، تهیه و گسترش وسایل آموزش و پرورش رایگان برای *همه ملت* تا پایان دورهٔ متوسطه، فراهم ساختن زمینه اجرای خانه‌دار شدن *هر فرد و خانواده ایرانی*، تأمین نیازهای اساسی لازم جهت تشکیل خانواده *برای* همه و بسیاری از وظایف دیگر را بر عهده دولت قرار داده است. انجام چنین امور خطیری که در واقع سازماندهی و ساماندهی زندگی- اکنون بیش از ۶۵ میلیون نفر و تا بیست سال بعد بیش از ۱۰۰ میلیون نفر- تمامی مردم کشور است، نه تنها از عهدهٔ دولت ایران که از عهدهٔ هیچ دولتی در جهان به تنهایی ساخته نیست. این خود مردم در بخش‌های غیردولتی هستند که باید سرمایه‌گذاری کنند، کار ایجاد کنند، مدرسه و بیمارستان بسازند، کشاورزی کنند، کارخانه‌های صنعتی بر پا دارند و آن را به گونه‌ای که خود می‌خواهند و می‌توانند اداره کنند، تجارت کنند و از طریق داد و ستد در داخل و خارج برای خانواده‌های خویش، دولت و کشور درآمد ایجاد نمایند. وظیفه دولت تنها ایجاد شرایط لازم برای انجام فعالیت‌ها، برنامه‌ریزی، نظارت و دخالت در تنظیم، اصلاح و اجرای قوانین متناسب با مراحل رشد و توسعه اقتصاد ملی و همچنین فضاسازی‌های لازم برای تحقق مالکیت، مدیریت و انجام همه این وظایف توسط خود مردم است. هیچ کشوری با مشخصات و ویژگی‌های *اقتصاد مختلط* بدان گونه که در قانون اساسی به آن اشاره شده است قادر نیست بدون یک بخش خصوصی (و تعاونی) فعال و پویا

به هدف‌های عظیم و گوناگونی که پیش‌رو دارد جامه عمل بپوشاند. در واقع *سود، انگیزه و رقابت* عناصر و عوامل اصلی و محرک توسعه بخش غیردولتی در اقتصاد ملی است که انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده و فرآیند دستیابی به هدف‌های شخصی، مردمی و ملی را ممکن می‌سازد. تعارض قانونی موجود آن است که بند ۲ اصل چهل و سوم قانون اساسی به منزلهٔ یک ضابطه می‌گوید:

«تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگرکه نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود *و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد...*»

در همین حال در اصل ۴۴ به صراحت اعلام شده است:

«بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.»

اصل ۴۵ نیز انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل معادن، دره‌ها، جنگل‌ها، بیشه‌های طبیعی و مراتعی را که حریم نیست... در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است .

سؤال اساسی این است که دولت چه بخش‌های دیگری از اقتصاد ملی را باید در اختیار بگیرد که به صورت یک کارفرمای بزرگ در آید؟ آیا دولتی که کم و بیش در حدود ۷۰ درصد منابع و امکانات کشور را در اختیار دارد (مالکیت، اعمال تصدی‌ها و مدیریت) و به منزلهٔ یک سنجه، بودجه سالانه آن (کل کشور) با تولید ناخالص داخلی کشور- به قیمت جاری- برابری می‌کند، از بخش مهمی از اعتبارات و تسهیلات بانکی به سود کسری‌های بودجه سالانه خود طی یک دوره بلندمدت استفاده کرده و می‌کند، بیش از ۷۰ درصد ارز خارجی حاصل از صادرات نفت را خود صرف واردات کالاها و خدمات می‌کند و... براساس عرف بین‌المللی و مقایسه با کشورهای دیگر، چگونه یک کارفرمای بزرگ دولتی به‌شمار نمی‌آید؟ روشن است که نیازهای چنین دولتی راه را بر توسعه بخش‌های غیردولتی مولد، کارآفرین و علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه سد می‌کند، و سؤال دوم اینکه اگر تمرکز و تداول ثروتی در دست افراد و گروه‌های خاص شکل نگیرد، برای پاسخگویی به

نیازهای اشتغال، تولید کالا و خدمات، ایجاد درآمد برای مردم، توسعه آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، توسعه صنایع و بهره‌برداری از ذخایر زیرزمینی و... چه کس دیگری جز همین افراد و گروه‌ها باید برای سرمایه‌گذاری، آن هم در ابعاد حجیم مورد نیاز کنونی اقدام نماید؟

اصلاح و تغییر این طرز تفکر در جامعهٔ کنونی ما که انباشت سرمایه–مخصوصاً سرمایه فیزیکی – مترادف با بی‌عدالتی و ظلم در جامعه است، از نخستین گام‌های ضروری است که برای پیشبرد فراگرد توسعه ملی و صنعتی‌کردن کشور اهمیت حیاتی دارد. وجود طرز تفکر یادشده در هر جامعه‌ای — و نه تنها در ایران – به از میان رفتن امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت، گرایش سرمایه‌ها به سوی فعالیت‌های کوتاه‌مدت زود بازده و تورم‌زا و در نهایت دامن زدن به اختلافات طبقاتی می‌انجامد. شعار تقسیم ثروت آن هم ثروت‌هایی که به دلیل ضعف اقتصاد ملی تولید آن عملاً در محاق توقف واقع شده، گریز سرمایه‌های واسطه‌گری از پرداخت مالیات و فرار سرمایه و نیروی کار متخصص به خارج، بر اثر وجود چنین فضای نامساعدی همراه با اولویت‌دادن به توزیع درآمد به جای افزایش پیوسته تولیدات ملی، از مهم‌ترین تعارضات و تنگناهای توسعه اقتصادی - اجتماعی در ایران محسوب می‌شود و تا زمانی که این فضا اصلاح نشود، مردم تمام انتظارات برآورده نشدهٔ خود را از دولت خواهند خواست. ضمن اینکه بخش خصوصی را نیز به علت آنکه به جای گرایش به فعالیت‌های مولد به امور واسطه‌گری و تورم‌زا می‌پردازد، مسئول و درخور تعقیب و مجازات می‌پندارند.

بدون تردید معضلات اقتصادی ـ اجتماعی کشور با حمله به صاحبان سرمایه و متهم‌کردن آنان با عناوین گوناگون قابل حل و فصل یا حتی تخفیف وضعیت نیست و البته پند و اندرز نمی‌تواند در شرایط نامساعد بودن فضای سرمایه‌گذاری در کشور راهگشای جلب سرمایه مردم به بخش‌هایی از اقتصاد گردد که پروراندن و به ثمرنشاندن آن به پایمردی و تحمل دشواری‌ها و فشارهای بسیار در دوره‌های طولانی‌تر از زمان لازم برای تجارت و واسطه‌گری نیاز دارد.

ایران از جمله کشورهای در حال رشد واجد شرایط مناسب برای پیشرفت اقتصادی، صنعتی شدن و توسعه اجتماعی است. دسترسی به منابع ارزی ـ حتی در حد فشرده شده کنونی ـ ذخایر غنی معدنی به‌ویژه منابع انرژی نفت و گاز، سرزمینی وسیع با آب و هوای متنوع، نیروی کار جوان و در پاره‌ای موارد ماهر و تجربه اندوخته، تأسیسات زیربنایی، خدماتی و اجتماعی درخور توجه و امکانات گسترده برای توسعه بخش‌های غیردولتی. اما بهره‌گیری از همه این شرایط مساعد نیازمند پذیرش الزامات

توسعه از یک سو و فراهم آوردن شرایط لازم برای استفاده از توانایی‌های بالقوه است. تردیدی نیست که همکاری و همیاری مردم و دولت اگر با دیدگاه‌ها و بینش مثبت توسعه و پیشرفت اقتصادی- صنعتی تجهیز گردد امکان تحقق این خواسته بسیار سریع‌تر امکان‌پذیر خواهد شد.

رسالت اصلی برنامهٔ سوم و اکنون برنامهٔ چهارم توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی کشور بدون تردید فراهم‌آوردن شرایط و فضایی مناسب است که بر زمینهٔ آن بتوان از طریق رشد سرمایه‌گذاری در اقتصاد ملی به ویژه ـ جلب سرمایه‌های خصوصی داخلی و خارجی ـ و ایجاد مشاغل مولد و درآمدزا و تولید و عرضه کالاها و خدمات در حد تقاضای بازار از ادامه روندهای منفی و نامطلوب موجود جلوگیری کرد. تغییر در توزیع درآمدها و برخورداری مردم از رفاه مادی و آسایش بیشتر نیز تنها در پرتو انجام چنین رسالتی و همچنین تأکید بر مشارکت‌های مردمی از طریق توسعه و گسترش بخش‌های خصوصی و تعاونی امکان‌پذیر خواهد بود.

فرآیند مردمی‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و توسعه بخش خصوصی باید از طریق مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ و به هم پیوسته صورت پذیرد که مهم‌ترین آنها را می‌توان چنین بر شمرد:

ـ نخست تعریف مجددی از حوزه‌های مسئولیت حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در امور اقتصادی صورت گیرد، به گونه‌ای که به کوچک‌تر شدن اندازهٔ دولت و بازگشایی راه برای توسعه بخش‌های غیردولتی منجر گردد (مبانی انجام این مطلب پیش از این در ماده ۶۴ قانون برنامه سوم و اکنون در فصل دوازدهم لایحه برنامه چهارم ـ نوسازی دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت ـ فراهم شده است) و در این مسیر راهبرد توسعه ملی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و...) به وضوح تبیین گردد.

ـ انحصارات دولتی (و نهادهای شبه دولتی با عملکرد انحصاری) شکسته شده و سهام آنها از طریق بورس اوراق بهادار به مردم واگذار شود.

ـ همزمان فضای لازم برای فعالیت رقابتی در زمینهٔ تولید و صادرات برای بخش‌های خصوصی و تعاونی از طریق نهادسازی‌های حقوقی، قانونی و سازمانی مهیا گردد و سازمان اداری کشور در جهت انطباق با این هدف بازآرایی مؤثر و واقعی شود و از اقدامات مقطعی، سیاست‌های موضعی و موردی یا ادغام‌های غیرهدفمند پرهیز گردد که کار آینده را دشوار خواهد ساخت.

ـ اقدامات اصلی بر ایجاد امنیت سرمایه و رقابت در بازارها و فعالیت‌ها که شرط اصلی توسعه اقتصادی ـ اجتماعی بلندمدت کشور است، متمرکز شود زیرا که امنیت و آزادی لازمهٔ اولیه استقرار

جامعه مدنی و دستیابی به رشد سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در اقتصاد ملی است. رفع همهٔ مشکلات، مبارزهٔ ریشه‌ای با فقر و فساد و تبعیض، دستیابی به عدالت اجتماعی و آزادی‌های تصریح شده در قانون اساسی در گرو حل این مسئله و انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده در کشور است.

منابع

الف) فارسی

رنانی، محسن (۱۳۷۶). *بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران*، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۷۵). *گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران: الگوی منابع و مصارف*، نشر نی، چاپ اول.

صدیقی، کورس (۱۳۷۷). «درهم‌آمیزی اقتصادی بین‌المللی: موقعیت ایران». *مجله بورس*، شماره ۹.

صدیقی، کورس و امیر هوشنگ شهیدی (۱۳۷۹). «*مفاهیم و تحول کارکردی دولت با نگاهی به برنامه سوم*»، *فصلنامه تأمین اجتماعی* ۶، سال دوم، شماره سوم، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

قاضی، ابوالفضل (تیر ۱۳۷۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، انتشارات دانشگاه تهران.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (شهریور ۱۳۶۸). چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

قانون اصلاح قانون بخش تعاون (۱۳۷۷). چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

قانون بخش تعاونی (۱۳۷۰). چاپخانه مجلس شورای اسلامی.

کاتوزیان، محمد علی (۱۳۵۸). *آدام اسمیت و «ثروت ملل»*، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، چاپ اول.

ب) انگلیسی

Dabla, Norris E. and S. Freeman (1999). *The Enforcement of Property Rights and Underdevelopment,* IMF Working Paper, IMF.

Finer, S. E. (1970). *Comparative Government,* Penguin Books.

Greer, Douglas F. (1987). *Business, Government and Society,* Macmillan Publishing Company, New York.

North, D.C. and R.P. Thomas (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History,* Cambridge University Press: Cambridge.

Olson, M. L. (1965). *The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass.:* Harvard University Press.

Olson, M. L. and Zeckhauser, R. (1966). An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics 48,* August, pp. 266-279.

The World Bank (1997). *World Development Report: The State in a Changing World,* Oxford: Oxford University Press.

Tinbergen, Jan (1958). *The Design of Development,* Baltimore: Johns Hopkins University Press, for the International Development Institute of the World Bank.