

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛

### تأملی در سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

دکتر سیدشمس‌الدین حسینی\* و افسانه شفیعی\*\*

مطالعه حاضر با هدف تعمیق شناخت نسبت به سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به بررسی تعامل دولت و بازار و نقش دولت در تنظیم اقتصادی به عنوان یکی از جهت‌گیریهای سیاستهای یاد شده می‌پردازد. این نوشتار از سه بخش کلی تشکیل شده است، نخست، دیدگاه مکاتب اصلی اقتصاد در خصوص نقش و حوزه مداخلات دولت با تأکید بر نقش تنظیمی آن بررسی شده و این نتیجه حاصل شده است که اکثریت غالب مکاتب به نقش تنظیمی دولت در اقتصاد قائل هستند و مجادله بین آنها بر سر حوزه مداخله و چگونگی اعمال تنظیم است. در بخش دوم، بستر تاریخی مداخلات دولت در اقتصاد جهان و ایران بررسی و مقایسه شده و نشان داده شده است که دیدگاههای حادی پیرامون دولت و بازار در تأمین کارایی اداره امور اقتصادی با شکست مواجه شده‌اند و گرایش عمومی در سالهای اخیر بر رویکرد همکاری دولت-بازار است که در آن دولت نقش هدایتی، نظارتی و تنظیمی را به عنوان مکمل سازوکار بازار ایفا می‌کند. بخش سوم، به مطالعه ابزارهای تنظیمی (همچون قانون رقابت، مقررات تنظیمی و مالکیت عمومی انحصارات) اختصاص دارد، ضمن اینکه سابقه اعمال تنظیم و مبانی قانونی آن در ایران مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی: بازار و دولت، شکست بازار، مقررات تنظیمی.

#### ۱. مقدمه

با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، تکلیف یکی از مهم‌ترین مناقشات اقتصادی یعنی حوزه فعالیت دولت و بخش خصوصی تعیین شد. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصاد ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار شد که مفهوم ضمنی آن پذیرش یک نظام اقتصادی مختلط است. مالکیت بخشی از صنایع و بنگاهها و اداره فعالیت‌های اقتصادی در

\* دکترای اقتصاد، عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور

\*\* دانشجوی دکترای اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی

دست دولت و در مقابل بخشی دیگر در اختیار و مالکیت بخشهای غیردولتی (تعاونی و خصوصی) قرار گرفت. نکته کلیدی، اهمیت هر کدام از این بخشهاست. گذشته از ترتیب ذکر بخشها، دامنه و اندازه فعالیت آنها و قید این عبارت که بخش خصوصی مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی است، تعیین کننده بود. به هر حال اصل ۴۴ یک اقتصاد مختلط با مالکیت و اختیار گسترده دولتی را در نگاه اول به دست می دهد که البته این نگاه برای اقتصاد سیاسی دنیا در دهه ۱۹۷۰ میلادی موضوع غریبی هم نبود. ضمن اینکه تحولات سیاسی و پدیده‌هایی نظیر انقلاب و به دنبال آن جنگ، همواره بر گسترش حوزه دخالت دولتها دامن می زند.

پایان یافتن جنگ و تحول در نظامهای مدیریت اقتصاد و گرایش بیشتر به سازوکار بازار و توسعه بخش خصوصی در دنیا، نگاه اولیه به اصل ۴۴ را به چالش کشید، به ویژه آنکه مالکیت سه بخش یاد شده در اصل ۴۴ قانون اساسی مشروط و مقید به شرایطی مانند انطباق با موجبات رشد و توسعه اقتصادی کشور و یا عدم زیان جامعه (رفاه اجتماعی - کارایی) شده است. به این ترتیب ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی (که از اختیارات رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام است) بیش از پیش مطرح شد تا اینکه در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ این سیاستها ابلاغ شدند.

شناخت مبنای نظری این ابلاغیه و تقارن و تناسب زمانی آن حائز اهمیت است. در این ابلاغیه از یکسو حوزه مجاز فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی گسترش می یابد و از سوی دیگر حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت محدود شده است. اما مهم تر از جابه جایی سهم بخشها که چه بسا در کوتاه مدت اتفاق نیفتد، تحول در ماهیت عملکرد و نقش بخشهاست. تأکید بر نقش هدایتی و نظارتی دولت و تصریح بر جلوگیری از انحصار غیردولتی از طریق تنظیم نشان می دهد که این ابلاغیه با دیدگاههای "همکاری دولت و بازار" که در مطالعات اقتصادی نیمه دوم ۱۹۹۰ به بعد مورد تأکید قرار گرفته اند، سازگاری و قرابت زیادی دارد. این گمان، انگیزه اصلی انجام مطالعه و تدوین این مقاله است، زیرا تبدیل این گمان به یک شناخت نیازمند مطالعه می باشد و بی تردید نیل به این شناخت در اجرایی کردن سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تحول در نظام اقتصادی کشور بسیار راهبردی است.

مقاله در شش بخش نوشته شده است. بخش اول به معرفی مبانی نظری و دیدگاه مکاتب اقتصادی در مورد حوزه و نحوه فعالیت دولت و بازار اختصاص دارد. در بخشهای دوم و سوم به بررسی تاریخی جایگاه دولت به ترتیب در اقتصاد جهان و ایران پرداخته شده است. با توجه به اهمیت نظری و مدیریتی رویکرد تنظیم در تحلیل و طراحی ساز و کار دولت و بازار، در بخش

چهارم به مبانی نظری تنظیم و سابقه آن در جهان پرداخته می‌شود. بخش پنجم به تنظیم در اقتصاد ایران با تأکید بر ابزار اصلی آن یعنی قانون رقابت اختصاص دارد. سرانجام مقاله با جمع‌بندی در بخش ششم به پایان می‌رسد.

## ۲. بررسی دیدگاه مکاتب مختلف در خصوص لزوم و حوزه مداخلات دولتی

مکاتب مختلف اقتصادی، دخالت دولت در اقتصاد و دامنه و حوزه این مداخلات را بر پایه تحلیل‌های "شکست بازار" بنا می‌کنند. بنابراین پیش از بررسی دلایل و حوزه مداخله اقتصادی دولت از دید مکاتب مختلف، لازم است به انواع شکست‌های بازاری (به‌عنوان مبانی مداخله دولت) پرداخته شود و سپس دیدگاه هر یک از مکاتب اقتصادی به اختصار مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

### ۲-۱. نظریه‌های شکست بازار

این نظریه‌ها به مواردی اشاره دارند که طی آن سازوکار بازار یا نظام قیمت‌ها از تأمین مقدار تولید بهینه از نظر اجتماعی، ناتوان باشد.<sup>۱</sup> اگر درصد تبیین روشن‌تر موارد شکست بازاری باشیم، باید به تمیز حوزه‌های شکست بازار بپردازیم. این امر بر حسب آنکه حوزه بررسی اقتصاد خرد (شکست در تخصیص منابع - ناکارایی)، اقتصاد کلان (شکست در اشتغال منابع - بیکاری) یا اقتصاد توسعه (شکست در اهداف اجتماعی - نابرابری و فقر) باشد، نتایج متفاوتی به دست می‌دهد. به عبارتی ممکن است عملکرد بازار با توجه به رویکرد اقتصاد خرد، دربردارنده کارایی تخصیصی باشد، حال آنکه به لحاظ دیدگاه‌های اقتصاد کلان و یا توسعه‌ای، نشان‌دهنده شکست باشد. بنابراین هنگام صحبت از شکست بازار، لازم است ابتدا نوع شکست یا هدفی که بازار در تأمین آن شکست خورده است، مشخص شود سپس از طریق آن بهترین روش برای جبران شکست یا نیل به هدف تعیین شود.

### الف) شکست بازار در تخصیص بهینه منابع<sup>۲</sup> (ناکارایی)

این نوع شکست بازار با منحرف شدن تولید تعادلی از تولید بهینه اجتماعی رخ می‌دهد. تولید بهینه اجتماعی جایی است که در آن قیمت برابر با هزینه تولید یک واحد اضافه‌تر از کالا (هزینه نهایی) باشد و هر عاملی که موجب بروز این انحراف شود، از نظر تخصیص منابع، از دلایل شکست بازاری شمرده می‌شود. تجربه نشان می‌دهد در مواردی عرضه و تقاضای بازار به تعادل می‌رسند و تولیدکننده سود خود را حداکثر می‌کند، اما کارایی یا تولید در سطح بهینه اجتماعی تأمین نشده و

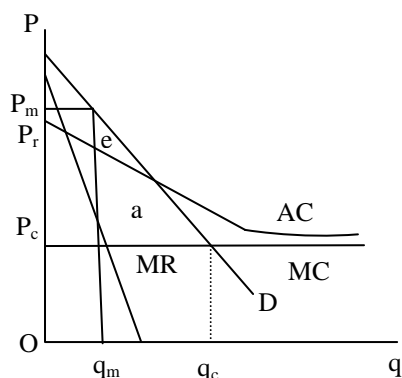
1. Ruffin, 1990, P. 789.

2. Resource Allocation

بازار در "کارایی" شکست می‌خورد. مهم‌ترین دلایل بروز این نوع شکست بازار به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

- انحصارات طبیعی: با این شرایط منحنی هزینه متوسط همواره در حال کاهش بوده و در عین حال هزینه استخدام یک واحد بیشتر از عوامل تولید، بیش از کاهش در متوسط هزینه کل، کاهش می‌یابد.<sup>۱</sup> پس ملاحظات فنی ایجاب می‌کند تا مقیاس واحد تولیدکننده بسیار بزرگ باشد و در نتیجه فعالیت بیش از یک بنگاه در زمینه تولید کالای مربوط غیرممکن خواهد بود (شکل (۱)).

شکل ۱. انحصار طبیعی و شکست بازار



در این شکل نقاط تعادلی صنعت،  $q_m$  و  $p_m$  خواهد بود، حال آنکه نقطه بهینه اجتماعی  $q_c$  و  $p_c$  (برابری قیمت و هزینه نهایی) است. بنابراین به میزان سطح  $e+a$  رفاه از دست رفته وجود دارد و گفته می‌شود شکست بازاری رخ داده است. بنگاه اقتصادی با برابری درآمد نهایی و هزینه نهایی سود خود را حداکثر می‌کند و به تعادل می‌رسد ولی نقطه تعادل آن، که نقطه تعادل بازار نیز هست، از شرایط حداکثر کردن رفاه اجتماعی یا کارایی (برابری قیمت و هزینه نهایی) انحراف دارد.

- کالای عمومی: یکی دیگر از موارد شکست بازار هنگامی رخ می‌دهد که کالای مورد بررسی از نوع کالاهای عمومی باشد. ویژگیهای خاص این نوع کالا (رقابت‌ناپذیری، نبود امکان یا دشواری منع مصرف‌کننده از مصرف) زمینه بروز مشکل تأمین مالی تولید آن را فراهم می‌آورد

۱. در شرایط رویارویی با انحصار طبیعی و برخورداری از بازده صعودی نسبت به مقیاس، منحنی هزینه نهایی (MC) نزولی بوده و زیر منحنی هزینه متوسط (AC) قرار می‌گیرد، اما در شکل (۱) برای سادگی این منحنی ثابت و به صورت خط افقی در نظر گرفته شده است.

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۲۹

زیرا مصرف‌کنندگان می‌توانند از انجام هرگونه پرداخت بابت آن خودداری کنند و به عبارتی مشکل "سواری مجانی" پدید آید. اگر تولید این کالا در دست بخش خصوصی باشد، سطح تولید آن صفر یا پایین‌تر از حد تعادل بهینه بوده و در نتیجه شکست بازار پیش می‌آید.<sup>۱</sup>

• آثار خارجی: هنگامی که منافع و هزینه‌های خصوصی یک فعالیت (تولید یا مصرف یک کالا) متفاوت از منافع یا هزینه‌های اجتماعی آن باشد، گفته می‌شود که آثار خارجی وجود دارد.<sup>۲</sup> در این صورت کالا یا کمتر از حد بهینه یا بیشتر از آن، تولید می‌شود.<sup>۳</sup> در واقع نفع شخصی و تعادل بنگاه بر منفعت اجتماع منطبق نمی‌شود، پس شرط کارایی در بازار تحقق نیافته و بازار با شکست مواجه می‌شود.

• اطلاعات نامتقارن: اطلاعات مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در بسیاری از موارد یکسان نیست و بنگاهها در مورد بازار اطلاعات بیشتری دارند. این نبود تقارن اطلاعات از آنجا که موجب بروز اشتباه در تصمیمات واحدهای اقتصادی می‌شود، باعث ناکارآمدی است. در این هنگام دولت‌ها قوانینی را اتخاذ می‌کنند تا اطلاعات در حد ممکن به صورت متقارن در اختیار همگان قرار گیرد. به طور مثال قوانین مربوط به برچسب‌زنی و مهر استاندارد بر کالاها، صدور مجوزهای شغلی و به‌طور کلی وضع قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده از ابزارهای اصلی در این زمینه به شمار می‌آید.

• نقص بازار<sup>۴</sup>: یکی دیگر از موارد شکست بازار، شرایطی است که در اصطلاح به "نقص بازار" معروف است. عوامل اصلی نقص بازار عبارت‌اند از: اطلاعات ناقص<sup>۵</sup>، عدم تحرک<sup>۶</sup>، تقسیم‌ناپذیری<sup>۷</sup> و ناعقلانیت<sup>۸</sup>. در رابطه با این مورد توافق کلی وجود ندارد. برخی آن را شکست

1. Eaton, 1991, P. 256.

2. Shughart, 2002, P. 7.

۳. البته بازار نه تنها در برقراری کارایی پارتویی دچار شکست می‌شود، بلکه گاهی در برقراری کارایی دینامیک نیز ناکام می‌ماند. بسیاری از سرمایه‌گذارهای انجام گرفته بر روی طرحهای جدید صنعتی و نیز طرحهای پژوهشی بنگاهها دارای آثار خارجی عظیم و گاه بسیار دیرپا هستند، اما با به‌شمار آوردن منافع اقتصادی برای جامعه، اقتصادی می‌شوند. این موارد، پایه‌های نظری مداخله دولت برای برقراری کارایی را فراهم می‌آورند.

#### 4. Market Imperfection

۵. این مورد موجب ایجاد نااطمینانی می‌شود و از این طریق بازار را از حالت رقابت کامل دور می‌کند.  
۶. ممانعت از انتقال آزاد منابع به سمت کاراترین موارد و در نتیجه افزایش بی‌دلیل هزینه، به نقص بازار منتهی می‌شود.  
۷. این مشکل با خارج کردن تابع تولید یا مطلوبیت از حالت پیوسته، امکان انجام انتخاب در نقاط مختلف به فاصله بسیار کوچک از هم را از بین می‌برد و با رد مفروضات فنی بازار رقابت کامل، نقص بازار را سبب می‌شود.  
۸. ناعقلانیت (Irrationality) مبین شرایطی است که در آن تولیدکننده یا مصرف‌کننده لزوماً رفتار حداکثرسازی (به ترتیب سود یا مطلوبیت) را نشان نمی‌دهند و بنابراین تخصیص بهینه منابع و کالاها رخ نداده و بازار با شکست مواجه می‌شود. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به: رنانی، ۱۳۷۶.

بازار می‌دانند و گروهی دیگر مخالف این عقیده هستند. اما چون این مسئله متناظر با بی‌عدالتی در توزیع امکانات اولیه است، از نظر بیشتر افراد به‌عنوان شکست بازار در نظر گرفته می‌شود، زیرا در نهایت تخصیص بهینه منابع حاصل نمی‌شود.

#### ب) شکست بازار در اشتغال منابع<sup>۱</sup> (بیکاری)

گاهی اوقات به‌رغم برقراری شرایط کارایی تخصیصی، بازار با شکست روبرو می‌شود. این مسئله که در بیشتر مواقع با کم بودن سطح تقاضای مؤثر در اقتصاد رخ می‌دهد، متناظر با بیکاری بخشی از منابع بنابر پایین بودن سطح تولید (نسبت به سطح اشتغال کامل آن) و در نتیجه اختلاف میان سطح تولید تعادلی و اشتغال کامل است. در این هنگام حتی اگر بازار در تخصیص منابع کارآمد عمل کرده باشد، در اشتغال منابع شکست خورده است و به این ترتیب مداخله دولت ضرورت می‌یابد.<sup>۲</sup>

#### ج) شکست بازار در سایر اهداف توسعه‌ای (توزیع درآمد و فقر)

این نوع شکست بازار با استناد به نخستین قضیه اساسی اقتصاد رفاه شکل گرفت. طبق این قضیه سازوکارهای بازاری قادر است دستاوردهای بهینه پارتویی ایجاد کند، به‌طوری‌که در آن هیچکس نمی‌تواند رفاه بیشتری به‌دست آورد مگر آنکه رفاه دیگری کاهش یابد.<sup>۳</sup> اما در عمل تحقق چنین شرایطی بسیار نادر است زیرا اغلب، نابرابری‌هایی در توزیع درآمد مشاهده می‌شود که به‌واسطه آن دولتها ناچار به مداخله و استفاده از ابزارهای مختلف مالیاتی و یارانه‌ای در راستای افزایش برابری میان افراد هستند.

در متون توسعه به استناد فرضیه کوزنتس<sup>۴</sup> اعتقاد بر این است که با افزایش رشد تولید در یک اقتصاد، نخست وضع توزیع درآمد بدتر می‌شود و سپس بهبود می‌یابد. اما در بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه توزیع درآمد تنها مسیر بدتر شدن را پیموده است. این مسئله با مراجعه به منحنی J، توزیع درآمدی به‌طور تجربی قابل بررسی است. (شکل ۲). در این شکل منحنی J به جای خطوط نقطه چین پررنگ، به خطوط نقطه چین کم‌رنگ تبدیل می‌شود. در این کشورها رشد اقتصادی بالاتر به معنای کاهش بیشتر رفاه بخش کم درآمد جامعه خواهد بود.

1. Factor Employment

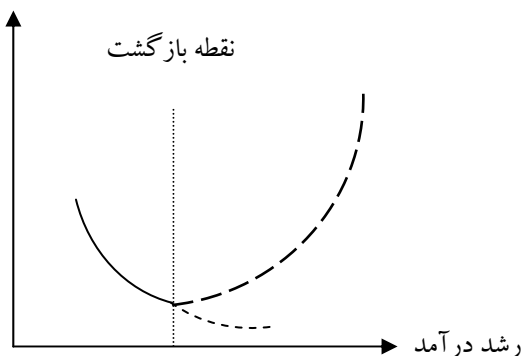
2. Schiller, 1988, P. 37.

۳. ادمون مالنوو و همکاران (Edmond Malinvaud, et al)، ۱۳۷۹، ص ۹.

4. Kuznets Hypothesis

شکل ۲. نمایش نموداری منحنی آ اهداف اجتماعی

برابری توزیع درآمد



در خصوص این نوع شکست بازاری نیز توافق کلی وجود ندارد. برخی آن را شکست بازار می‌دانند و برخی خلاف این نظر را دارند. در هر صورت چون در بسیاری موارد، سازوکار بازار ملاحظات رفاهی یا ترجیحات جمعی را در نظر نمی‌گیرد و اگر توزیع اولیه امکانات در جامعه‌ای عادلانه نباشد، دولت در عمل بخش بزرگی از مداخلات خود را با انگیزه بهبود توزیع صورت می‌دهد، این مسئله در بیشتر موارد با عنوان "شکست بازار" خوانده می‌شود.

اکنون با بررسی جداگانه هر یک از موارد شکست بازار، می‌توان تمامی آنها را در جدول شماره (۱) خلاصه کرد.

جدول شماره ۱. موارد شکست بازار و دلایل آن

دلیل شکست	نوع شکست
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ممکن است بازارها دارای شرایط انحصار طبیعی یا انحصار چندجانبه باشند.</li> <li>- ممکن است آثار خارجی وجود داشته باشد.</li> <li>- ممکن است بازده صعودی نسبت به مقیاس وجود داشته باشد.</li> <li>- برخی از بازارها به‌ویژه بازارهای بیمه و سلف نمی‌توانند کامل باشند یا حتی اصلاً وجود نداشته باشند.</li> <li>- بازارها ممکن است به دلیل اینکه اطلاعات به‌کندی حرکت می‌کنند یا نهادهای بازاریابی غیرقابل انعطاف هستند، با سرعت کم و غیردقیق تعدیل شوند.</li> <li>- افراد یا شرکتها ممکن است با سرعت کمی خود را تطبیق دهند.</li> <li>- افراد و شرکتها ممکن است اطلاعات درستی در مورد محصولات، قیمتها، امکانات تولید خود و مانند آن را نداشته باشند.</li> </ul>	شکست در تخصیص منابع
<ul style="list-style-type: none"> <li>- افراد ممکن است به‌طور ضمنی و آشکار، به‌گونه‌ای عمل نکنند که چیزی را به حداکثر برسانند.</li> </ul>	

## ادامه جدول شماره ۱

شکست در اشتغال منابع	- ممکن است عده زیادی از نیروی کار در بازار، بدون شغل باقی بمانند.
شکست در اهداف اجتماعی	- ممکن است با وجود کارایی در تخصیص منابع، نمودهای نابرابری درآمدی و فقر در جامعه فراوان باشد.

مأخذ: یافته‌های پژوهش حاضر.

### ۲-۲. دیدگاه مکاتب مختلف در مورد شکستهای بازار و حوزه مداخله دولت

بحث میان مکاتب مختلف اقتصادی پیرامون حوزه مداخله اقتصادی دولت از دیرباز وجود داشته است و اختلاف نظرهای موجود اغلب حاصل تفاوت در مفروضاتی است که در چارچوب آن، نظریه‌های هر مکتب مطرح می‌شود. در ادامه، دیدگاه برخی از مهم‌ترین مکاتب اقتصادی در مورد جایگاه اقتصادی دولت، به ترتیب شدت مخالفت (از مخالفت صرف تا موافقت تام) ارائه می‌شود.

#### الف- مکتب اتریش

این مکتب که با طرح دیدگاههای کارل منگر<sup>۱</sup> شکل گرفت، معتقد به "شکست نابازار"<sup>۲</sup> است. طرفداران این مکتب با تأکید بر رقابت بازار و سازوکار قیمت به‌عنوان فرآیندی برای تولید اطلاعات و نیز انگیزه‌های حاصل از مالکیت خصوصی که موجب تشدید این فرآیند می‌شود، معتقدند که بازار، مزیت‌های مهمی دارد که نابازار (دولت) فاقد آنهاست. به علاوه شرایطی که شکست بازار را ایجاد می‌کند، می‌تواند به شکست دولت منتهی شود. به عنوان نمونه مسائل رانت‌جویی یا فعالیتهای غیرمولد (به‌عبارتی شکست دولت) هنگامی پدید می‌آید که کنترل و تنظیم دولتی فعالیتها، اتلاف‌آور بوده و مصرف‌کننده منابع را برای تحت تأثیر قرارداد رفتار دولتی، تشویق کند. به علاوه، ممکن است دولتها تحت تسلط گروههای خاص ذی‌نفع باشند که منافع خاص یا علایق بخشی محدود را دنبال کرده و مانع از پیگیری سیاستهای بهینه شوند. این موارد مبین ناتوان بودن دولت در پیشبرد فرآیندهای بازاری است. (جدول شماره ۲).

1. Carl Menger (1871)  
2. Non-market Failure



## جدول شماره ۲. شکست دولت و دلایل آن

### علل شکست

- افراد ممکن است در مورد برتری و شرایط خود نسبت به دولت اطلاعات بیشتری داشته باشند.

- برنامه‌ریزی دولت ممکن است از طریق هدایت افراد در جهت یکسان موجب افزایش ریسک شود

- دولت ممکن است اشتباهات بیشتری در مقایسه با بازارها مرتکب شود.

- برنامه‌ریزی دولت ممکن است در مقایسه با تصمیم‌گیری بخش خصوصی از انعطاف کمتر و چسبندگی بیشتر برخوردار باشد. سازوکارهای پیچیده تصمیم‌گیری ممکن است توسط دولت به کار گرفته شود.

- دولتها ممکن است در تصدی برنامه‌های تفصیلی ناتوان باشند.

شکست دولت

کنترل‌های دولت در صورتی که موانع اداری زیادی وجود داشته باشد، ممکن است مانع از ابداعات فردی بخش خصوصی شود.

- سازمانها و افراد نیاز به انگیزه‌های کار، نوآوری، کنترل هزینه‌ها و تخصیص کارآمد دارند و نظم و پادشاهای بازار نمی‌تواند به سادگی از طریق شرکتها و سازمانهای دولتی حاصل شود.

- سطوح متفاوت و بخشهای مختلف دولت ممکن است به دلیل ارسال نکردن علائم متعادل‌کننده از بازار، به‌ویژه در گروهها و مناطق دارای منافع مختلف، از هماهنگی ضعیفی برخوردار باشد.

- جایگاه بازار آنچه را توسط دولت قابل حصول است، محدود می‌کند. به‌طور مثال فروش مجدد کالاها در بازار سیاه و فعالیت در بخش غیررسمی می‌تواند سهمیه‌بندی، قیمت‌گذاری یا طرحهای مالیاتی را مختل کند. این مشکل عمومی اصطلاحاً "ناسازگاری انگیزه" خوانده می‌شود.

- کنترل‌های دولت موجب می‌شود که فعالیتهای استفاده‌کننده از منابع از طریق چانه‌زنی و فساد - که اغلب در مطالعات اقتصادی، فعالیتهای رانت‌جویانه یا فعالیتهای مستقیماً غیرمولد نامیده می‌شود - این کنترلها را تحت تأثیر قرار دهد.

- برنامه‌ریزی ممکن است توسط گروههای با نفوذ و برخوردار که براساس منافع خود عمل می‌کنند مخدوش شده و علاوه بر این، برنامه‌ریزی موجب ایجاد گروههایی شود با منافع بی‌چون و چرا، مانند بوروکرات‌ها یا صنعتگرانی که از حمایت برخوردارند.

مأخذ: جerald مایر، ۱۳۸۲، صص ۵۶۰-۱.

در این مکتب رقابت چیزی فراتر از یک مفهوم ایستاست زیرا به تعریف پیروان این مکتب فقط کسانی می‌توانند به رقابت بپردازند که یا نوآور باشند یا بتوانند فرصتهای بازار را به‌خوبی شناخته و استفاده کنند. از نظر آنها در یک اقتصاد سرمایه‌داری، رقابت واقعی میان بنگاههای کوچکی که تولیدکننده کالای یکسانی هستند در نمی‌گیرد، بلکه میان بنگاههای نوآور و سایر بنگاهها رخ می‌دهد. این مکتب یک انحصار پویا و پیشرو را به یک رقابت بی‌روتق ترجیح می‌دهد، زیرا از نظر آنها انحصار، پادشاهای بزرگ برای نوآوری موفق فراهم می‌آورد اما رقابت چنین نمی‌کند و پاداش با ایجاد انگیزه‌های فعالیت، زمینه‌ساز رشد اقتصادی بالاتر می‌شود. با چنین شرایطی هیچ یک از مداخلات دولتی از نظر طرفداران این مکتب مؤثر نیست.<sup>۱</sup>

۱. محسن رنایی، ۱۳۷۶، ص ۱۴۶.

**ب- مکتب پولی<sup>۱</sup>**

در این مکتب که توسط فریدمن<sup>۲</sup> بنیانگذاری شد، معیارهایی مانند آزادی فعالیت اقتصادی، حاکمیت بازار آزاد، انگیزه‌های سود و سرمایه‌گذاری و مداخله نکردن دولت در امور اقتصادی لازم دانسته شده و به‌عنوان اصول اولیه نظام بازار شناخته می‌شود. بر اساس دیدگاه پولیون اگر اقتصاد به حال خود رها شود، دارای ثبات بیشتری خواهد بود البته تا موقعی که دولت دخالت کرده و با سیاستهای احتیاطی بخواهد آن را مدیریت کند. از نظر آنان دلیل مهم پیدایش نوسانهای اقتصادی، سیاستهای نادرست دولت است. دولت به‌عنوان یک عامل در راستای دستیابی به اهدافی که می‌توان از طریق مبادلات خصوصی به آن دست یافت، ناکارآمد است، زیرا در عمل دولتها از اهدافی برخوردار هستند که در راه دستیابی به آنها قسمتی از منابع عمومی را برای مواردی به کار می‌برند که برخلاف منافع مردم است.<sup>۳</sup>

به این ترتیب پولیون این مسئله را که دولت بهتر از بخش خصوصی قادر به سرمایه‌گذاری و ایجاد ثبات اقتصادی است نمی‌پذیرد و به سیاستهای مصلحتی در اقتصاد کلان و مقررات تنظیمی، اعتقادی ندارد. تنها مسئله‌ای که از نظر بنیانگذار این مکتب اهمیت دارد، اصلاحات قیمتی است که در قالب کنارگذاشتن قیمتهای دستوری و برقراری قیمتهای بازاری با عنوان "اصلاحات قیمتی" مطرح می‌شود.<sup>۴</sup>

**ج- مکتب کلاسیک**

آدام اسمیت<sup>۵</sup> بنیان‌گذار مکتب کلاسیک، در رابطه با فعالیتهای اقتصادی به سه اصل آزادی اقتصادی، ضرورت وجود منافع خصوصی (مالکیت) و رقابت در کسب فرصتها، معتقد بوده و بر همان اساس سه وظیفه حفظ و حراست از جامعه، حمایت از افراد در مقابل ظلم و برپایی و نگهداری نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی را برای دولت قائل شد. در مورد وظیفه سوم، اسمیت در کتاب "ثروت ملل" عنوان می‌کند که هر جا مالکیت بزرگ وجود داشته باشد، نابرابری عظیمی مشاهده می‌شود و در این شرایط به وجود دولت احتیاج است اما جایی که مالکیت خصوصی قادر باشد به نحو کارا عمل کند، وجود دولت لزومی ندارد. به این ترتیب مشخص می‌شود که کلاسیکها به جز در مورد انحصارات طبیعی که به اعتقاد آنان نوعی شکست

---

1. Monetarist School  
2. Friedman

۳. هادی غفاری، ۱۳۸۳، ص ۸۵

۴. کیت گریفین، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۷.

5. Adam Smith (1776)

### تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۳۵

بازار در تخصیص منابع به شمار رفته و در آن مالکیت عمومی را توصیه می‌کردند، مداخله دولت را در سایر موارد غیرمجاز و مضر می‌دانستند.<sup>۱</sup>

#### د- مکتب نئولیبرالیسم

پیروان این مکتب از مخالفان مداخله مستقیم دولت در امور قیمتها و تولید اقتصاد به شمار می‌روند، اما در عین حال به شکست بازار در تخصیص منابع نیز اعتقاد دارند. از نظر آنان آزادی اقتصادی صرف، به رقابت در بازار صدمه رسانده و باعث شکست بازار در تخصیص منابع می‌شود. بنابراین در هر بخش که رقابت به خطر افتد، باید دولت مداخله کند. این امر با ممنوعیت رفتارهای ضدرقابته، ممانعت از تقسیم سود بنگاههای اقتصادی میان صاحبان سهام (خارج ساختن سرمایه از میدان رقابت)، کمک به کشاورزان در فروش کالاهای فاسد شدنی و مانند آن به انجام می‌رسد. در این نظام، دولت دخالت می‌کند تا شرایط رقابت واقعی را برقرار کند و در این ارتباط از قوانین ضد انحصار و مقررات تنظیمی بهره می‌گیرد.<sup>۲</sup>

#### ه- مکتب کینزی

کینز<sup>۳</sup> (بنیانگذار مکتب کینزی) بر این باور بود که فرآیند طبیعی تعدیل بازار به سمت اشتغال کامل ضعیف بوده و بازار در اشتغال عوامل دچار شکست می‌شود. این مسئله که بنابر نظر کینزیها در اثر کمبود تقاضای مؤثر رخ می‌دهد، علت اصلی بحران اقتصادی و بیکاری بوده و در هر زمان که چنین شرایطی پدید آید، دولت ملزم به مداخله اقتصادی است.<sup>۴</sup> البته این مداخله از طریق اعمال سیاستهای مختلف مالی به انجام می‌رسد و هرگز به معنای مداخله در امور داخلی بنگاهها نیست. در حقیقت کینزیها با اشاره به وجود انحصارات و چسبندگیهای قیمتی حاصل از وجود آنها و در عین حال اهمیت آزادی اقتصادی افراد، تنها وظیفه دولت را مراقبت از سطح تولید کل اقتصاد و نه تولید در واحدهای خرد یا انحصاری می‌دانند و مقررات تنظیمی را در نظر نمی‌گیرند.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۸۳، ص ۴.

۲. غفاری، ۱۳۸۳، ص ۶۷.

3. J. M. Keynes

۴. ابراهیم گرجی، ۱۳۷۶، صص ۲۷-۳۰.

**و- مکتب نئوکلاسیک**

عقاید این مکتب در دو شاخه اصلی "مکتب نئوکلاسیک رفاه"<sup>۱</sup> و "نئوکلاسیک لیبرال"<sup>۲</sup> قابل بررسی است. در هر دو مکتب نئوکلاسیک لیبرال و نئوکلاسیک رفاه، از مقوله "حداقل دخالت دولت در اقتصاد" مورد نظر کلاسیک‌ها حمایت شده و به عنوان بهترین سیاست بیان می‌شود.<sup>۳</sup> البته میان این دو شاخه یک تفاوت وجود دارد و آن اینکه از نظر نئوکلاسیک‌های رفاه تنها هنگامی می‌توان منکر اهمیت مداخلات دولتی شد که در اقتصاد آثار خارجی وجود نداشته باشد یا اعمال سیاستهای مصلحتی اقتصاد کلان ضروری نباشد. به عبارتی مکتب نئوکلاسیک رفاه با اعتقاد به وجود شکستهای بازار در تخصیص منابع (بنابر وجود آثار خارجی) یا مصالح اقتصاد کلان، مداخلات اقتصادی دولت را در این شرایط ضروری می‌شمارد. این مداخلات اغلب از طریق اعمال سیاستهای مالی و اخذ مالیات در شرایط بروز آثار خارجی، قابل انجام است. این در حالی است که نئوکلاسیک‌های لیبرال به هیچ عنوان برای دخالت دولت در اقتصاد جایگاهی قائل نشده و در تمام شرایط با اعتقاد به کارایی سازوکارهای بازار، دولت بهینه را "دولت حداقل" تعریف می‌کنند. پس می‌توان گفت این شاخه از مکتب نئوکلاسیک، به نوعی همان مکتب پولی است.

**ز- نهاد گرایان**

دیدگاههای این مکتب فکری که بیشتر از طریق آثار داگلاس نورث<sup>۴</sup> تحکیم شده است، جهت گیری خود را به سمت بررسی کلی اقتصاد - به جای تحلیل آن در اجزای کوچک و جدای از یکدیگر و محصور شده - قرار داده است. از نظر طرفداران این مکتب هنگامی که قسمتهای مختلف یک ارگانیزم پیچیده به صورتی مجزا و بدون ارتباط با جوهره کل، بررسی شود آنگاه هرگز سازوکار درست آن را نمی‌توان فهمید. به این ترتیب مفهوم فعالیت اقتصادی از دیدگاه نهاد گرایان یک مفهوم بسیار محدود است. آنها بر این باورند که اقتصاد با سیاست، جامعه‌شناسی، حقوق، عادات و سنن، ایدئولوژی و سایر جنبه‌های اعتقاد و تجربه بشر در تداخل و ارتباط است و زندگی اقتصادی به وسیله نهادهای اقتصادی و نه قوانین اقتصادی، تنظیم می‌شود. مردم نیز مخلوقات اجتماعی و متفاوتی هستند که خود را در گروههایی سازمان می‌دهند که اعضای آنها دارای منافع متقابل باشند و برای منافع مشترک گروه فعالیت می‌کنند. به این ترتیب مشخص است که بین منافع گروهها تضاد وجود خواهد داشت، به عنوان مثال شرکتهای بزرگ در مقابل

۱. بنیانگذار این شاخه از مکتب نئوکلاسیک آلفرد مارشال است.

۲. بنیانگذار این شاخه از مکتب نئوکلاسیک لوکاس است.

۳. ابراهیم گرچی، ۱۳۷۶، صص ۲۷-۳۰.

### تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۳۷

شرکتهای کوچک، مصرف کنندگان بر ضد تولیدکنندگان، کشاورزان در برابر ساکنان شهری عمل می کنند.<sup>۱</sup> بنابراین با ارائه چنین استدلالهایی، نهادگرایان معتقد نیستند که نظام بازار تخصیص بهینه منابع را به وجود آورده و توزیع عادلانه درآمد را برقرار خواهد کرد. آنها اقتصاد "بگذار کارش را بکند" محکوم کرده و معتقدند که دولت باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. از دیدگاه آنان این نوع اصلاحات می تواند طبقه کارگران را از افتادن به دامان سوسیالیسم نجات دهد. به این ترتیب کنترلهای دسته جمعی دولت برای اصلاح مداوم و از بین بردن کاستی ها و نبود تعدیلهای ایجاد شده در زندگی اقتصادی ضرورت می یابد.<sup>۲</sup> حال این مداخله ممکن است از طریق اعمال مقررات تنظیمی در راستای رفع تضاد میان منافع افراد و اجتماع باشد یا جهت دهی صحیح به نظام بازار از طریق اعمال سیاستهای مصلحتی اقتصاد کلان. یعنی در این مکتب فکری هر دو نوع مداخله دولت به دلیل اینکه به عنوان نهادی مکمل بازار و بخش خصوصی است، پذیرفته شده است زیرا فقط لازم است که در نهایت مشکلات رفع شود.

#### ح- مکتب سوسیالیسم

مارکس بنیانگذار مکتب سوسیالیسم با اعتقاد به وجود هر سه نوع شکست بازار در اقتصاد، بازار را از دستیابی به تعادلهای اقتصادی ناتوان دانسته و بر ضرورت وجود مالکیت اجتماعی در سراسر بخشهای اقتصادی تأکید می کند. در نظام سوسیالیستی یک قدرت مرکزی، وظیفه تنظیم برنامه، دادن رهنمود و اجرای برنامه را با توجه به اولویتهای موجود بر عهده دارد. بنابراین سازوکار قیمت در تعیین مقدار، چگونگی، زمان و هدف تولید هیچ نقشی نداشته و تمامی این موارد از طریق سازمان برنامه ریزی مرکزی دولت با هدف تأمین کالا و خدمات اجتماعی مشخص می شود. در این مکتب مالکیت اجتماعی جایگزین مالکیت خصوصی می شود و در نتیجه مؤلفه اصلی بازار یعنی "نفع شخصی" را نفی می کند.

در یک ارزیابی کلی از مکاتب مختلف اقتصادی، می توان گفت که بسیاری از مکاتب به نوعی به مداخله اقتصادی دولت اعتقاد دارند و تنها اختلاف میان آنها در حوزه این مداخلات است. در جدول شماره (۳) انواع شکست بازار و حوزه مداخلات دولت مقایسه شده است.

۱. ابراهیم گرجی، ۱۳۷۶، صص ۹-۱۶.

۲. همان، صص ۱۶-۲۰.

جدول شماره ۳. دیدگاه مکاتب مختلف اقتصادی در مورد نوع و حوزه مداخله دولت

عنوان مکتب	شکست بازار و مداخله دولت	شکست در تخصیص منابع	شکست در اشتغال منابع	شکست در اهداف اجتماعی	نوع و حوزه مداخله دولت
اتریش		○	○	○	به هیچ عنوان
نئوکلاسیک‌های لیبرال (پولیون)		○	○	○	به هیچ عنوان
نئولیبرال		✓	○	○	هر کجا که رقابت به خطر افتد.
کلاسیک		✓	○	○	مالکیت عمومی انحصارات طبیعی
کینزی‌ها		○	✓	○	سیاستهای اقتصاد کلان در دوران کمبود تقاضای مؤثر
نئوکلاسیک‌های رفاه		✓	✓	✓	سیاستهای اقتصاد کلان در صورت نیاز به این سیاستها و برقراری مالیات در صورت وجود پیامدهای جنینی
نهادگرایان		✓	✓	✓	جبران شکستهای بازار از طریق نهادسازی (وضع قوانین، اعمال مقررات تنظیمی، ایجاد سازمانهایی در جهت حمایت از نهادهای سیاسی)
سوسیالیسم		✓	✓	✓	برقراری مالکیت اجتماعی در همه جا

مأخذ: یافته‌های پژوهش حاضر

### ۳. بررسی تاریخی جایگاه دولت در اقتصاد (و نقش آن در راهبرد توسعه)

جایگاه دولت در اقتصاد، طی دورانهای مختلف تاریخ، دستخوش تحولات بزرگی شده است. این تحولات با توجه به شرایط اقتصادی حاکم و اثربخشی دولتها (میزان توفیق یا شکست دولتها در مقایسه با بازار) شکل گرفته و البته هر یک موجب تشدید یا تحدید مداخلات اقتصادی دولت طی دوران بعد از خود شده‌اند. این مسئله مانند آنچه ثوربک<sup>۱</sup> در مقاله‌ای با عنوان "تکوین دکترین توسعه و نقش کمکهای خارجی" ارائه کرده است از دوران پس از جنگ جهانی دوم (دوره ۱۹۵۰ میلادی به بعد) در قالب سه مرحله قابل بررسی است.

1. Thorbecke (1994)

### ۱-۳. مرحله اول: دولت به عنوان پیشران نخست

#### الف- دهه ۱۹۵۰

دهه ۱۹۵۰ دوران پر اهمیتی در گستره مداخلات اقتصادی دولتهاست. در این دوران هدف اصلی سیاستهای توسعه، رشد تولید ناخالص داخلی بوده است و تمامی راهبردهای مطرح شده، زمینه‌های دخالت دولت در اقتصاد را تأیید می‌کرد. تجربه برنامه‌ریزی اقتصادی در کشورهای مختلف و موفقیت آنها، همچنین عملکرد اتحاد جماهیر شوروی طی دو دهه قبل از آن (۱۹۳۰ و ۱۹۴۰) نشان داده بود که دولت با موفقیت می‌تواند برنامه‌ریزی کلان داشته باشد و با سرمایه‌گذاری در مقیاس کلان موجب رشد اقتصادی شود. در این دوران دیدگاههای "ضدبازاری" در جهان شایع شد و بیشتر کشورها (به‌ویژه کشورهای در حال توسعه) با امید دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر، خواهان دولتی بودن فعالیتهای اقتصادی شدند. بی‌تردید مواردی نظیر بحران بزرگ ۱۹۲۹ که از آن به عنوان شکستی برای بازار یاد می‌شد، تجربه دو جنگ جهانی - که اغلب مداخله دولت در اقتصاد را گسترش می‌داد - استقلال کشورهای مستعمره (از دولتهای سرمایه‌داری) و توسعه اردوگاه کمونیسم نیز در شکل‌گیری این دیدگاه مؤثر بود.<sup>۱</sup>

#### ب- دهه ۱۹۶۰

از دهه ۱۹۶۰ اهداف توسعه‌ای در کشورها گسترش یافت و مباحثی نظیر بیکاری و تراز پرداختها را نیز در بر گرفت. راهبردهای این دوران در دو دسته "نئوکلاسیکی" و "ساختاری" (به‌عنوان دو قطب مخالف) قابل تقسیم‌بندی است. دیدگاه ساختاری به شدت مدافع گسترش نقش دولت بود. در این دیدگاه به ارتباط بین بخشها توجه شده و به تخصیص سرمایه‌گذاری و مخارج دولت میان بخشها به‌نحوی که متضمن رشد متوازن اقتصادی باشد، اهمیت داده می‌شد و حتی بی‌تعادلی‌های حاصل از آثار متقابل بخشها بر هم، مولد توسعه دیگر بخشهای اقتصادی در نظر گرفته می‌شد. در مقابل، دیدگاه نئوکلاسیکی اعتقاد بر آن داشت که گسترش فعالیتهای دولت در اقتصاد لزوم چندانی ندارد و می‌توان با استفاده از نظام مناسب قیمتها، رفع نقایص بازار و اعمال سیاستهای تجاری مناسب، اقتصاد را تعدیل کرد.

این دیدگاه به عنوان یکی از دیدگاههای مهم در دهه ۱۹۶۰ به‌شمار می‌رفت اما در مجموع دیدگاه "دولت به‌عنوان پیشران نخست در فعالیتهای اقتصادی" طی این دوران همچنان حفظ شد.<sup>۲</sup>

۱. همان، صص ۳۱-۲۵.

۲. همان، صص ۴۱-۳۶.

ج- دهه ۱۹۷۰

طی دهه ۱۹۷۰ جهان با برخی تحولات نظیر بروز شوک اول نفتی، رکود فراگیر، نرخ رو به رشد بیکاری و نظایر آنها مواجه شد. این موارد به همراه شکست سیاستهای مبتنی بر رشد تولید در بسیاری از کشورها باعث شد تا به جای سیاستهای دو دهه قبل، راهبردهای جدیدی اتخاذ شود اما همچنان فرآیند اجرا به دولت سپرده شد. راهبردهای یادشده که هر یک با در نظر گرفتن اولویتهای چندگانه، به نوعی درصدد رفع مشکلات موجود بودند، عبارت‌اند از:

- راهبرد رشد همراه با بازتوزیع: این راهبرد که از سوی بانک جهانی پیگیری می‌شد، تأکید خود را بر وضع موجود توزیع دارایی‌ها و عوامل قرار داده بود و نیازمند افزایش پرداختهای انتقالی برای سرمایه‌گذاران عام‌المنفعه بود. اجرای این راهبرد که با هدف افزایش بهره‌وری کارگران زمینهای کوچک روستایی و کارگران بدون زمین و شکل‌گیری تولیدکنندگان کوچک در نواحی غیررسمی شهری پیگیری می‌شد، به طور کامل تحت نظارت دولت قرار داشت.

- راهبرد نیازهای اساسی: این راهبرد مشتمل بر اصلاحات ارضی (به‌طور عمومی بازتوزیع داراییها)، سرمایه‌گذاران عمومی و مجموعه دیگری از ابزارهای سیاستی بود. این راهبرد از سوی سازمان بین‌المللی کار پیشنهاد شد و طبق تعریف این سازمان نیازهای اساسی در دو گروه حداقل نیازهای مصرفی خانوار (غذای کافی، مسکن و پوشاک) و دسترسی به خدمات حیاتی (بهداشت، آموزش و آب سالم) جای می‌گرفت. همچنین راهبرد قبلی به طور کامل با مدیریت و اجرای دولتی انجام می‌شد.

- راهبردهای مبتنی بر نظریه‌های توسعه نیافتگی نئومارکسیستی: این راهبرد از اعتقاد به ذاتی بودن ویژگی توسعه نیافتگی در کشورهای در حال توسعه و استثمار آنها توسط کشورهای صنعتی نشئت می‌گرفت. همچنین بیان‌کننده بازتوزیع داراییها در مقیاسی گسترده، جانشین‌سازی بخش مهمی از مالکیت‌های خصوصی به وسیله مالکیت اشتراکی بود و اجرای آن کاملاً به دولت سپرده شده بود.<sup>۱</sup>

در یک جمع‌بندی کلی از این مرحله می‌توان گفت، دوران یادشده اوج قدرت دولتها بوده است و آنها با برخورداری از اعتماد جامعه نسبت به اثرگذاری فعالیتهای خود، مجاز به شدیدترین انواع مداخلات اقتصادی بوده‌اند.<sup>۲</sup>

۱. یکی از کشورهایی که این راهبرد را در پیش گرفت، چین بود.

2. Therbecke, 1994, pp. 9-43.



### ۳-۲. مرحله دوم (دولت پلید)<sup>۱</sup>

این مرحله از دهه ۱۹۸۰ تا نیمه اول دهه ۱۹۹۰ به طول انجامید و در آن جبهه گیری شدیدی در برابر دولت و اثرگذاری فعالیتهای آن به چشم می خورد.

#### الف- دهه ۱۹۸۰

دهه ۱۹۸۰ مقارن با حجم عظیمی از بدهیهای خارجی در کشورهای در حال توسعه و نرخهای بالای بهره و در نتیجه شیوع بحران مالی در این کشورها بود. در این شرایط، جهت سابق کشورها از اجرای طرحهای عام المنفعه و تأمین حداقل نیازها، برگشت به سوی حفظ تعادل تراز پرداختها و تراز بودجه منعطف شد. در نتیجه حرکتهای گسترده ای به سمت سیاستهای تعدیل ساختاری، کاهش نقش دولت در اقتصاد از طریق خصوصی سازی و مانند آن مشاهده شد. متناظر با این حرکتها و تغییر سیاستها، تعارضاتی نیز به وجود آمد. از یکسو برخی معتقد بودند که اجرای موفق سیاستهای تعدیل نیازمند وجود یک دولت قوی است و از سوی دیگر مخالفان این دولت قوی با استناد به مشکلات پدید آمده در اقتصاد (در نتیجه اشتباهات دولتها) خواستار کم رنگ شدن نقش این نهاد در اقتصاد بودند. آنچه در نهایت مشاهده شد حضور کم رنگ دولتها در اقتصاد بنابر بدنامی آنها طی این دوران بود.<sup>۲</sup> اندیشه کوچک کردن دولت مبتنی بر رویکرد دولت حداقل و شلگرد، سیاستهایی نظیر آزادسازی و خصوصی سازی را ترویج کرد و آرای مکاتب نئوکلاسیک لیبرال و پولیون، بر راهبرد توسعه مسلط شد.

#### ب- نیمه اول دهه ۱۹۹۰

نیمه اول دهه ۱۹۹۰ در حالی با اجرای شدید سیاستهای تعدیل اقتصادی سپری شد که بحران و رکود در بیشتر نقاط جهان به چشم می خورد. طی این دوران، حرکت از "اقتصاد دستوری" به سمت "اقتصاد بازاری" کلید توسعه یافتگی به شمار می رفت. سیاستگذاران در این دوران به ضرورت تغییرات نهادی معتقد بودند، تغییراتی که بتواند با کاستن از فساد موجود - که مسبب اصلی آن دولت در نظر گرفته می شد- جامعه را به سمت درجات بالاتر توسعه اقتصادی هدایت کند. دیدگاه مبتنی بر فساد دولت (یا به عبارتی دولت پلید) از اوایل دهه ۱۹۷۰- زمان بازرسی نمایندگان سازمان بین المللی کار از بازارهای نیروی کار برخی کشورهای در حال توسعه - شکل گرفت و در این دوران شدت یافت. طبق این دیدگاه دولتها بیش از حد گسترده و به همان اندازه

1. Evil Government

2. Thorbecke, 1994, pp. 8-51.

فاسد شمرده می‌شدند و با اخلال در انگیزه‌های بازار (از راههای ناکارآمد) به نحوی مسرفانه تولید می‌کردند. در نتیجه بهترین رویکرد، حداقل کردن دولت تشخیص داده شد.<sup>۱</sup>

### ۳-۳. مرحله سوم: نوسازی دولت (نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ به بعد)

دوران "دولت پلید" یکی از دورانه‌های رکود عمومی در اقتصاد جهانی بود. این امر با بروز بحران مالی در کشورهای شرق و جنوب شرقی آسیا تشدید شد و به‌میزانی وخامت یافت که سیاستگذارها به سمت حذف فقر تغییر جهت دادند. در این هنگام دوباره نگاهها به سوی دولت بازگشت اما از دیدگاه نهاد گرایی، دیگر صحبت از ضرورت وجود یا فقدان دولت در میان نبود، بلکه رابطه مکملی دولت و بازار در راستای تسریع رشد اقتصادی و نیل به سایر اهداف مطرح بود. البته طرح این دیدگاه - دیدگاه مبتنی بر رابطه مکملی دولت و بازار در مقابل دیدگاه جایگزینی دولت و بازار - از سوی افراد مختلف و گاه با عناوین و تا حدی زاویای دید متفاوت صورت گرفت. برخی از این دیدگاهها به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

#### الف- بازآفرینی دولت

در این دیدگاه در مورد دولت، مهم چه چیزی را انجام دادن نیست، بلکه چگونه انجام دادن آن است. معتقدان به این دیدگاه، دولت را ابزاری برای رفع مشکلات اقتصادی دانسته و حصول کارایی اقتصادی را بدون وجود این نهاد غیرممکن می‌دانند. آنها دولت را نهادی کارآفرین تعریف می‌کنند که مسئول انتقال منابع اقتصادی از حوزه‌های کم‌بازده به حوزه‌های پربازده بوده و در عین حال موظف به ایجاد فرصت برابر برای واحدهای اقتصادی است. به‌طور خلاصه طبق این دیدگاه، دولت موظف به سیاستگذاری مبتنی بر بازار و استفاده از مشوق به جای فرمان دادن بوده و در اقتصاد نقش "سکان‌دار" به‌جای "پاروزن" را اعمال می‌کند.<sup>۲</sup>

#### ب- احیای دولت

این دیدگاه که بیشتر مورد نظر نئونهادگرایان و طرفداران مکتب انتخاب عمومی است، نقشهایی را برای دولت قائل می‌شود:

- تأمین محیط مناسب خرد و کلان اقتصادی (با ایجاد انگیزه فعالیت‌های مولد اقتصادی)،
- تأمین زیرساخت‌های مناسب نهادی نظیر حقوق مالکیت، امنیت و نظم،

۱. همان، صص ۶۵-۶۲.

۲. دیوید اوزبرن، ۱۳۸۴، ص ۴۵.

• تضمین حداقل امکانات آموزشی و بهداشتی و زیرساختهای لازم برای فعالیتهای اقتصادی. در سایر موارد، با در نظر گرفتن کنترلهای دولتی، محوریت را به بخش خصوصی می‌سپارد. با این دیدگاه، بخش خصوصی زمانی موتور رشد اقتصادی به حساب می‌آید که بخش دولتی تضمین‌کننده زمینه لازم برای ایفای نقش سازوکار بازاری آن باشد و در نهایت توسعه و رشد اقتصادی بالاتر با مشارکت و همکاری هر دو نهاد حاصل می‌شود.

### ج- حکمرانی خوب<sup>۱</sup>

دولت در این دیدگاه (که از دیدگاههای نهادگرایان است) ملزم است سازوکارهای لازم به منظور ایجاد بستر مناسب برای فعالیت سایر بخشها را فراهم کند و به این وسیله فضای فعالیت برای بخش خصوصی را تسهیل کند اما برای آنکه اثربخش باشد و بتواند به اهداف خود دست یابد، باید دارای چهار ویژگی اساسی مردم‌سالار، عدالت محور، پاسخگو و مشارکت‌کننده باشد. به بیان دیگر این چهار ویژگی می‌تواند دولت را اثربخش کرده و در چنین صورتی دولت تسهیل‌کننده خواهد بود. همچنین وظیفه ویژه چنین دولتی، اداره عمومی بر اساس خواست اکثریت است.

این دیدگاهها اگر چه تا حدی با یکدیگر متفاوت هستند، همگی در چند مشخصه دارای وجه اشتراک می‌باشند. این وجوه اشتراک به‌طور اصلی عبارت‌اند از:

- در تمامی این دیدگاهها آنچه اهمیت دارد، نقش و اثربخشی دولت یا بخش خصوصی است و در درجه دوم به اندازه هر یک از آنها پرداخته می‌شود.
- در اداره امور و فعالیتهای اقتصادی تقدم با بخش خصوصی (بازار) است، اما آنچه در این میان از بقیه مهم‌تر است، تحقق کارایی و تأمین اهداف مرتبط با این مؤلفه است.
- تحقق هدف یادشده (کارایی) نقش هدایتی، نظارتی و تنظیمی دولت را به‌عنوان مکمل بازار میسر می‌کند و دولت باید شکست بازار را جبران کند.
- جبران شکست بازار توسط دولت نباید با جایگزینی دولت مترادف انگاشته شود، بلکه دولت با ابزارهایی نظیر قانون رقابت، شکل‌گیری رقابت و تأمین کارایی را با تکمیل بازار جبران می‌کند. به این ترتیب بررسی تاریخی به خوبی نشان داد که چگونه جایگاه دولتها در اقتصاد، از محوریت "تام اقتصادی" به "شبه‌گردی" تغییر یافت. سپس با تبیین این مسئله که هیچ‌یک از دو دیدگاه نمی‌تواند در تبیین نقشهای دولت مسیر صحیح را نشان دهد، دیدگاه بنیادین حاکم در مرحله سوم شکل گرفت تا به‌واسطه آن مشکلات (پدید آمده در دوره‌های قبل) بسیاری از

کشورها حل شده و از همکاری دولت و بخش خصوصی آنها با هم، سطح بالاتری از کارایی به دست آید.

#### ۴. بررسی جایگاه دولت در اقتصاد ایران

تاریخ اقتصاد ایران مملو از وقایع قابل توجه در زمینه حوزه مداخلات اقتصادی دولت و ابزارهای اجرای آن است. این مداخلات طی تاریخ با نوسانات قابل توجهی همراه بوده است به طوری که در برخی دورانها بسیار شدید و در برخی دورانها با شدت کمتری اعمال شده است. این تغییرپذیری در حوزه مداخلات دولتی، متناسب با شرایط زمانی و اوضاع اقتصادی کشور صورت گرفته است و در عین حال روند آن با جهت گیریهای عمومی جهانی نسبت به حوزه مداخلات دولتها، البته با وقفه نسبت به آن، منطبق است. به عبارتی تاریخ ایران نیز مانند جهان، شاهد سه مرحله مختلف از جهت گیری نسبت به مداخلات اقتصادی دولتهاست: مرحله اول، دولت به عنوان پیشران نخست، دوم، شکست دولت و سوم، احیای دولت است. این مسئله با بررسی تاریخ "اقتصادی ایران" و "سیر تکوینی قوانین اقتصادی" قابل مشاهده است. (شکل ۳)<sup>۱</sup>

شکل ۳. سیر تاریخی جایگاه اقتصادی دولت در ایران و جهان

حوزه مداخلات دولت

حوزه مداخلات دولت	تاریخ جهان							
	دهه اول قرن ۲۱	دهه ۹۰	دهه ۸۰	دهه ۷۰	دهه ۶۰	دهه ۵۰	دهه ۴۰	دهه ۳۰
زیاد								
متوسط								
کم (اقتصاد آزاد)								
کم (اقتصاد آزاد)	۱۳۸۰	۱۳۷۰	۱۳۶۰	۱۳۵۰	۱۳۴۰	۱۳۳۰	۱۳۲۰	۱۳۱۰
متوسط								
زیاد								
	تاریخ ایران							

#### ۴-۱. دولت به عنوان پیشران نخست

این مرحله از ابتدای سالهای ۱۳۳۰ به بعد، آغاز و تا دهه ۱۳۷۰ (مقارن با دهه ۱۹۷۰ میلادی) یعنی زمان پایان تفکرات دولت پیشران و آغاز تفکرات دولت پلید در غرب) به طول انجامید. در طی

۱. شکل (۳) بیشتر براساس راهبردهای برنامه‌های توسعه در ایران ترسیم شده است. توجه به این نکته حائز اهمیت است که در نیمه دوم ۱۳۶۰ و نیمه اول دهه ۱۳۷۰ نیز در عمل کاهش چشمگیری در مداخله دولت در اقتصاد ایران محقق نشد.

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۴۵

این دوران تحولات مهمی رخ داد که آنها را می‌توان در قالب دوران پیش و پس از انقلاب اسلامی بررسی کرد.

در چند دهه قبل از انقلاب اسلامی از یکسو ایران درگیر آثار و نتایج حاصل از جنگهای جهانی شده بود و از سوی دیگر دیدگاههای اقتصاد توسعه و تأکید بر نقش دولت در اقتصاد، نظام اقتصادی ایران را تحت تأثیر قرار داده بود. در نتیجه دولت در بسیاری از زمینه‌ها با ایجاد انحصارات گوناگون، جایگزین و رقیب بخش خصوصی شد و به عنوان یک انحصارگر بزرگ در عرصه اقتصاد ایران فعالیت کرد. در طی این دوران پنج برنامه عمرانی اجرا شد. شروع این برنامه‌ها از سال ۱۳۲۷ بوده است که اجرای برنامه هفت ساله عمرانی اول آغاز شد. این برنامه که با هدف افزایش تولید و صادرات و تأمین مایحتاج مردم در داخل کشور و ترقی کشاورزی، صنایع و ثروتهای زیرزمینی (به‌ویژه نفت) به اجرا رسید، الگوی توسعه‌ای کشور را گسترش کشاورزی از طریق اقدام بخش خصوصی قرار داد و متناظر با آن دولت به سدسازی و ارائه خدمات کشاورزی و اعطای اعتبارات به بخش خصوصی - و به‌نوعی حمایت مستقیم از بخش خصوصی - پرداخت. این رویه در برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) ادامه یافت و در نتیجه حمایتهای دولت از بخش خصوصی، تا حدی از ضعف این بخش کاسته شد. در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲) که هدف اصلی آن توسعه زیرساختها بود، دولت به گسترش شبکه زیربنایی اقتصادی با هزینه هنگفت (از محل درآمدهای نفت) پرداخت و در عین حال اعتبارات بخش خصوصی را تأمین کرد. در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) جهت‌گیریها به شدت به سمت صنعتی کردن ایران پیش رفت و دولت سرمایه‌گذارهای گسترده‌ای در بخش صنعت کرد و به تدریج طی این برنامه و برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) که با هدف افزایش سطح زندگی و درآمدها اجرا شد، نقش دولت در اقتصاد بسیار پررنگ‌تر از بخش خصوصی شد. در حقیقت دولت به‌طور کامل نقش یک پیشران نخست را در اقتصاد بازی کرد، نقشی که بخش خصوصی به دلیل ضعیف بودن و عمومی بودن ماهیت کالاهای مشمول سرمایه‌گذاری (راهها، سدسازی و نظایر آنها) قادر به اجرا نبود.<sup>۱</sup>

در آستانه پیروزی انقلاب اسلامی و بلافاصله بعد از آن، ساختار وابسته اقتصاد کشور، چهره واقعی خود را نشان داد. ورشکستگی نظام بانکی به‌علت پرداخت بی‌رویه اعتبارات و خروج شدید و نوعاً غیر قانونی سرمایه از کشور، نخستین واکنش قابل پیش‌بینی اقتصاد در شرایط انقلاب و سپس جنگ تحمیلی بود. سرمایه‌داران وابسته به رژیم شاهنشاهی با احساس ناامنی، به فروش یا

---

۱. در این ارتباط لازم است نقش درآمدهای نفتی را نیز در گسترش نقش دولت در اقتصاد ایران در نظر داشت.

رها کردن سرمایه‌های منقول و غیرمنقول خود پرداختند و مؤسسه‌های تولیدی را به تعطیلی کشاندند. تحریم اقتصادی آمریکا، مشکلات پس از پیروزی انقلاب را تشدید کرد و اقتصاد وابسته به شدت زیر فشار قرار گرفت. تمامی این موارد نشان‌دهنده نیاز مبرم اقتصاد به استمرار حمایت‌های دولت در آن زمان بود. به همین دلیل حوزه مداخلات دولت روزبه‌روز گسترش یافت و فرآیند ملی‌سازی بسیاری از بخشهای اقتصاد، نظیر بانکها، شرکتهای بیمه و برخی صنایع بزرگ، همچنین واگذاری مالکیت واحدهای صنعتی، کشاورزی و خدماتی به نهادهای انقلابی (سازمان صنایع ملی ایران، بنیاد مستضعفان و نظایر آنها) رخ داد.<sup>۱</sup> با این کار دولت در واقع اداره امور اقتصاد را به طور متمرکز به دست گرفت و تا پایان جنگ خود عهده دار تمامی امور شد.<sup>۲</sup>

#### ۲-۴. شکست دولت ( دوران پس از جنگ تحمیلی)

فرآیند ملی کردن نتوانست در ساختار وابسته اقتصاد تأثیر مثبتی بر جای گذارد. در دوران پس از جنگ تحمیلی به منظور ایجاد شرایط عادی و با توجه به تغییر نکردن الگوی مصرف، لازم بود تا با صدور حجم قابل توجهی از نفت، همچنان نیاز کشور از طریق واردات تأمین شود و با توجه به اینکه حلقه‌های مکمل اقتصاد وابسته ایران، در کشورهای سرمایه‌داری قرار داشت، انحصارات خارجی در بازیافت جایگاه پیشین خود، از طریق خرید نفت و فروش کالا وارد عمل شد. مشکل دیگر نبود سازماندهی اقتصاد از نظر حدود و ابعاد وظایف بخشهای دولتی و غیردولتی بود. وضع اقتصادی به گونه‌ای بود که به علت افزایش مخارج دولت، حجم نقدینگی نامتناسب با حجم فعالیتهای اقتصادی به شدت رشد می‌کرد و از سوی دیگر شرایط تورمی باعث می‌شد درآمد قشر محروم و به‌ویژه اقشاری که درآمدشان از حقوق و دستمزد تأمین می‌شد، دوباره به سمت سایر گروههای درآمدی منتقل شود. ضعف نظام مالیاتی کشور نیز وضع را از آنچه بود بدتر می‌کرد. در این زمان شناخت مبانی رفتاری بخشهای غیردولتی، نقش و جایگاه این بخشها را به‌روشنی تبیین و بهبود می‌بخشید و آن را در جهت حل مشکلات کشور به عنوان تنها چاره معرفی می‌کرد. بدین ترتیب جهت‌گیریها ضد دولت تغییر کرد و از دولت خواسته شد تا تمامی موانع سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی را شناخته و به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که امکان سودآوری متناسب با سرمایه فراهم شود. این امر نیز با اعمال سیاستهای تعدیل و آزادسازی اقتصادی ممکن

۱. ابراهیم رزاقی، ۱۳۷۶، صص ۶۰-۵۹.

۲. اصول اقتصادی و اجتماعی قانون اساسی، مانند اصول ۴۳ و ۴۴ در تشدید رویکرد یادشده بسیار مؤثر بوده است. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به بخش ۲-۶ (بررسی سیر تکوینی تنظیمات اقتصادی).

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۴۷

شناخته شد.<sup>۱</sup> در واقع جریان فکری اصلاحات اقتصادی در ایران از جریان عمومی اصلاحات اقتصادی که در کشورهای صنعتی با عنوان "سیاستهای طرف عرضه" و در کشورهای در حال توسعه با عنوان "سیاستهای تعدیل" شهرت داشتند، تأثیر پذیرفت.

به این ترتیب پایان یافتن جنگ تحمیلی و شروع بازسازی با ترویج رویکرد "دولت حداقل" همراه شد و از سال ۱۳۷۲ سیاستهای مبتنی بر آزادسازی قیمتها و تعدیل اقتصادی پیگیری شد تا نقش دولت در اقتصاد به ناچار کم شود. اجرای این سیاست تا حد زیادی از ناکارایی عملکرد بخش دولتی در اقتصاد پرده برداشت زیرا با آزادسازی قیمتها بسیاری از اتحادیه‌های صنفی و تعاونیها و مراکز تهیه و توزیع، قدرت کنترل بازاری خود را از دست دادند و به این ترتیب اعتقاد به شکست دولت بیشتر شد.<sup>۲</sup> البته برخلاف جهت‌گیری منفی نسبت به دولت و اعتقاد به ناکارآمدی آن، فضای عملکرد بخش خصوصی چندان گسترش نیافت، زیرا در بسیاری موارد همچنان انحصارات دولتی پابرجا باقی مانده بود و حتی رقابتهای غیرمنصفانه نیز در اقتصاد به چشم می‌خورد. در مجموع با وجود تلاشهای گسترده در راستای هدایت اقتصاد به سمت فضایی آزاد، در مورد رفع انحصارات دولتی و مسائل مربوط به آن، به شکل همه جانبه اقدام مهمی به عمل نیامد.<sup>۳</sup>

این رویه همچنان ادامه داشت تا آنکه در سال ۱۳۷۴ مقارن با نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ و آغاز احیای دولت در غرب، بروز مشکلات متعددی نظیر کاهش شدید درآمدهای نفتی، تورم شدید حاصل از فشار تقاضا و افزایش نقدینگی همراه با افزایش قیمت ارز موجب شد تا عکس‌العملهای اجتماعی در برابر سیاستهای تعدیل بروز کند و به ناچار جهت‌گیری سیاستهای اعلام شده دچار تغییر شود. به عبارتی وضع نابسامان اقتصاد به گونه‌ای نبود که طی آن بتوان با امید به عملکرد بخش خصوصی، به انتظار بهبود شرایط ماند. بنابراین سیاستگذاران یکبار دیگر به سوی دولت و دخالتهای آن منعطف شدند و در نتیجه سیاستهای اعلام شده قبل براساس آزادسازی اقتصاد، جای خود را به سیاستهای جدید مبتنی بر گسترش موقتی حجم دولت در قالب برنامه‌های مختلف یعنی افزایش یارانه‌ها، توجه به مناطق محروم با اولویت اشتغال، گسترش بیمه همگانی و نظایر آنها داد. توفیق نیافتن برنامه‌های تعدیل و رویکرد دولت حداقل در ایران با انتقادهایی مواجه شد و در برنامه سوم توسعه نیز همچنان این رویکرد، البته با تعدیلاتی دنبال شد ولی در برنامه چهارم،

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، "تجربه برنامه ریزی در ایران"، ۱۳۷۷.

۲. گزارش عملکرد برنامه اول، سال ۱۳۷۴، ص ۱۱.

۳. مستندات برنامه چهارم، سال ۱۳۸۳، ص ۱۱۵.

مواردی چون تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی و هدفمند کردن یارانهها به جای حذف یارانهها مطرح شد که نشان از تعریف جدید از ماهیت وظایف دولت در اقتصاد ایران داشت و در عین حال با تغییر دیدگاه سازمانهای جهانی نظیر بانک جهانی همخوانی داشت.

### ۳-۴. احیای دولت

مشکلات پدید آمده طی سالهای اجرای سیاستهای تعدیل - افزایش تورم و افزایش قیمت ارز و رکود فعالیتهای تولیدی - باعث شد تا احساس نیاز به حمایتهای دولتی شدت یابد و دولت را ناچار به افزایش حمایتهای خود کند. این حمایتها در قالب مدیریت کوتاهمدت بسیار مؤثر به نظر می‌رسید اما در بلندمدت مشکلاتی پدید می‌آورد. بنابراین لازم بود تا چارچوب فعالیتهای اقتصادی به‌طور کلی تغییر یابد، پس تمهیداتی به‌عمل آمد تا به‌جای محور قرار دادن دولت یا تلاش در راستای حذف آن، زمینه‌های تعامل مشترک میان دولت و بازار (بخش خصوصی) فراهم شود. در این راستا جهت‌گیری سیاستگذاران به سمت تقویت فضای مطمئن و قانونمند برای تمامی فعالیتهای واگذاری شرکتی دولتی به بخشهای خصوصی و تعاونی، حذف انحصارات، تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی، هدفمند ساختن سیاستهای حمایتی دولت، استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی، توجه به امر اشتغال و ایجاد حداکثر تحرک و تأمین فرصتهای شغلی، ایجاد جهش صادراتی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی - به‌عنوان اهداف اصلی - منعطف شد و در این راستا از تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی و توسعه فعالیتهای اشتغال‌زا برای کاهش بیکاری، ترجیح بخشهای خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات و نظایر آن بهره‌گیری شد.<sup>۱</sup>

همچنین برنامه چهارم توسعه نیز با رویکرد توسعه بخش خصوصی تدوین شد ولی به احیا و تعریف جدید وظایف دولت پرداخت و دیدگاههای نهادگرایی در برنامه تقویت شد. به‌طور مثال در ماده ۹۸ قانون این برنامه، دولت مکلف به اجرای وظایفی برای حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی شد که مورد تأیید نهادگرایان است. در موادی مانند ماده ۳۸، دولت موظف به تنظیم لایحه رقابت برای رعایت حقوق شهروندان شد. فصل دوازدهم به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت (یا همان رویکرد حکمرانی خوب) اختصاص یافت که اگر با احکام فصل اول مانند مواد ۶ تا ۱۰ (که بر خصوصی‌سازی تأکید می‌کند) یا فصل دوم که بر تعامل فعال با اقتصاد جهانی یا همان "جهانی‌سازی" تأکید دارد مقایسه شود، مشخص می‌گردد که ضمن پذیرفتن

۱. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم، ۱۳۸۳، صص ۱۶۳-۴.



## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۴۹

محوریت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی، وظایف نهادی، تنظیمی و تکمیلی دولت در اقتصاد پذیرفته شده است، به این معنا که بخش خصوصی در حالی محور فعالیتهای اقتصادی شناخته می‌شود که از طریق چارچوبهای تنظیمی دولت تحت کنترل و نظارت درآید. این رویکرد که متأثر از برداشتهای جدید از رابطه بخش خصوصی و دولت و جریانهای فکری نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ و رویکردهایی مانند نوسازی، احیا و حکمرانی خوب در عرصه جهانی است، از طریق ابزارهایی نظیر مقررات تنظیمی - به‌ویژه قانون رقابت - قابل پیشبرد است. این ابزار که به دنبال جبران شکست بازار در عین حفظ سازوکار بازار است، با استقبال زیادی طی سالهای اخیر از کشورهای مختلف مواجه بوده است و بنابراین ضروری است تا به سابقه تاریخی و روشهای اعمال آن پرداخته شود.

### ۵. مقررات تنظیمی و ابزارهای آن (قانون رقابت): بررسی نظری

پس از شکست نظریه‌های سرمایه‌داری در دهه ۱۹۳۰، اقتصاد جهان به سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزه مداخلات آن پیش رفت. در این دوران دولت شبگرد اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد و به جای آن در بسیاری مناطق، به‌ویژه آمریکا و بسیاری از مناطق اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بیکاری گسترده و راهنمایی اقتصادها به سمت دولت رفاه ظاهر شد. دولت رفاه به موازات ارائه خدمات رفاهی، مسئولیت سرمایه‌گذاری برای رشد را بر عهده گرفت. این امر موجب پیدایش بخش عظیمی از فعالیتهای اقتصادی دولتی شد که قسمتی از آن از طریق ملی کردن بعضی بنگاههای خصوصی و قسمتی هم از طریق سرمایه‌گذاری از محل وجوه عمومی در مؤسسه‌های اقتصادی تازه تأسیس دولتی حاصل شد. به این ترتیب اقتصاد مختلط به‌وجود آمد، هر چند که الگوی آن در مناطق مختلف، متفاوت بود. در اروپای غربی مؤسسه‌های اقتصادی دولتی در رشته‌های مختلف حاکم بودند و به‌عبارتی الگوی حاکم بیشتر براساس "مالکیت عمومی" بود، حال آنکه در آمریکا وضع کاملاً متفاوت بود. در این کشور تعداد مؤسسه‌های اقتصادی دولتی نسبتاً کم بود و اقتصاد بخش خصوصی در مواردی که بیم استفاده از قدرت انحصاری می‌رفت تحت نظارت و مراقبت گسترده مقررات دولتی قرار گرفت.

این رویه ادامه یافت تا اینکه واکنشهایی علیه الگوهای یادشده، در هر یک از مناطق مشاهده شد. واکنش مذکور به‌صورت انتقاد همزمان از اقتصاد کینزی، دولت رفاه و اقتصاد مختلط ظهور کرد، پس کاهش حجم دولت از طریق فروش مؤسسه‌های دولتی به بخش

خصوصی پیشنهاد شد.<sup>۱</sup> در نتیجه بسیاری از شرکتها و بنگاههای دولتی (در بخشهای مختلف نظیر ارتباطات و مخابرات، آب و برق و گاز) به منظور افزایش کارایی به بخش خصوصی واگذار شدند.

این پدیده به بهبود شرایط اقتصادی منتهی شد اما مشکلاتی را پدید آورد. به عبارتی شرکتیهای دولتی خصوصی شده که اغلب برخوردار از مقیاس فعالیت گسترده بودند، در نهایت یا تبدیل به انحصارات خصوصی شدند یا با یکی دیگر از موارد شکست بازار روبرو شدند و لذا در عمل هدف افزایش کارایی تحقق نیافت. اما این بار راه حل ارائه شده، کمک گرفتن از دولت در جایگزین شدن با بازار نبود بلکه از دولت خواسته شد تا نقش "ناظری مسئول" را در اقتصاد ایفا کند و در هنگام بروز شکستهای بازار، راهکار جبران آن مورد شکست - و نه اداره صنعت مربوط - را اتخاذ نماید. این مسئله در مورد کالاهای عمومی با تقبل مسئولیت "تأمین" به جای "تولید"<sup>۲</sup> و در شرایط وجود پیامدهای جنبی با استفاده از ابزار مالیاتها قابل حل است. در مواردی که خصوصی سازی شرکتیهای دولتی موجب ظهور انحصار خصوصی شود، سیاستگذاران به این نتیجه رسیدند که باید از "مقررات تنظیمی" استفاده نمود.<sup>۳</sup>

"مقررات تنظیمی" در بیان ساده عبارت است از مداخلات دولت برای تغییر رفتار بنگاهها (مثل قیمت گذاری، سطح تولید و یا انجام تبلیغات).<sup>۴</sup> در نتیجه، تنظیمات، بخشی از مداخلات دولت است که برای جلوگیری از سوء استفاده بنگاهها از قدرت بازاری صورت می گیرد زیرا "انحراف از شرایط رقابتی" اعمال تنظیمات را القا می کند. این مداخلات به طور اصلی از طریق قانون رقابت انجام می شود.

قانون رقابت، مجموعه قوانین و مقرراتی است که برای ممنوعیت اعمال ضد رقابتی و تقویت رقابت بازارها تدوین می شود. این قانون توسط مقامات رقابتی اجرا می شود و ضامن پیشگیری از تبانی، سوء استفاده از قدرت انحصاری توسط بنگاه مسلط و سایر رفتارهای ضد رقابتی بوده و از ادغام یا تملکی که نافی رقابت باشد، ممانعت می کند. قانون یاد شده ابتدا با عنوان

۱. براساس این انتقادات گفته می شود که مجموعه مزایای رفاهی دولت رفاه، انگیزه کار کردن و اشتغال را در افراد تضعیف کرده و باعث می شود که گیرندگان چنین مزایای رایگان و سهل الوصولی در جستجوی کار نباشند. در نتیجه، نظام رفاهی موجب استمرار بیکاری و فقر می شود. انتقاد دیگر آن بود که در اقتصاد مختلط، مؤسسه های اقتصادی دولتی در معرض آزمایش بازار قرار نگرفته و از این رو موجب افزایش هزینه ها (و در پی آن گرانی قیمت برای مصرف کنندگان) و ضرر و زیان بیش از حد می شوند. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به کیت گریفین، ترجمه راغفر و هاشمی، (۱۳۸۲).

۲. این مسئله از مسائل مورد تاکید استیگلیتز است. از نظر وی دولت باید در شرایط کالاهای عمومی، با فراهم آوردن زیربنای لازم برای فعالیت بخش خصوصی، نقش یک تأمین کننده را بازی کرده و دیگر خود به تولید آن نپردازد.

۳. این راه حل زمینه ای شد تا مداخلات دولتی در جهت تغییر رفتارهای بازاری و نه ساختار بازار اعمال شود.

4. Schiller, 1989, P. 62.

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۵۱

"قانون ضد انحصار" شناخته می‌شد و رویکرد خود را به سمت حذف انحصارات قرار داده بود اما با گذشت زمان و گسترش حوزه عملکرد آن، جهت‌گیری این قانون تغییر کرد و به قانون "تسهیل رقابت" مبدل شد. این قانون از سوی سازمانهای بین‌المللی نظیر سازمان ملل متحد<sup>۱</sup>، آنکتاد و سازمان جهانی تجارت<sup>۲</sup> مورد حمایت قرار گرفت و در طی زمان بر شمار کشورهای برخوردار از آن اضافه شد، به طوری که در حال حاضر ۱۰۶ کشور جهان اقدام به تدوین قانون رقابت کرده‌اند و از این تعداد ۸۰ کشور، عضو سازمان جهانی تجارت هستند. از نظر جغرافیایی، از میان کشورهای دارای قانون رقابت، ۲۶ کشور از قاره آفریقا، ۱۸ کشور از قاره آسیا و اقیانوسیه، ۱۷ کشور از آمریکای لاتین و کارائیب است. علاوه بر این، ۱۸ کشور در حال انتقال نیز اقدام به تدوین قانون رقابت کرده‌اند.<sup>۳</sup> این موارد در کل نشان دهنده اهمیت برخورداری از قانون رقابت در کشورها می‌باشد و در واقع برداشت سیاستی از نظریه استاندارد نئوکلاسیک است که برای اینکه اقتصاد بازار خیلی خوب کار کند، باید رقابت و مالکیت خصوصی مانند دوقلوهای به هم چسبیده وجود داشته باشند.

### ۶. بررسی سابقه مقررات تنظیمی و قانون رقابت در اقتصاد ایران

#### ۱-۶. پیش از انقلاب اسلامی

پیش از انقلاب به‌ویژه طی دهه ۱۳۵۰ مقررات مختلفی در مورد کالاهای اساسی - به‌ویژه گندم، آرد، قند و شکر - به تصویب رسید که در تمامی آنها بر پیشگیری از ایجاد هر نوع انحصار در تولید و توزیع این کالاها و اعمال هرگونه رویه ضد رقابتی در بازار این کالاها تأکید شد. نمونه

---

۱. سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۰ مجموعه‌ای از اصول و قواعد در زمینه رقابت را منتشر کرد و سپس در سال ۲۰۰۰ آن را مورد بازنگری قرار داد. اهداف این اصول و قواعد عبارت بود از: حصول اطمینان از اعمال نکردن رویه‌های بازرگانی محدود کننده در نتیجه تحقق آزادی، دستیابی به کارایی از طریق تشویق و حمایت از رقابت، کنترل تمرکز سرمایه یا قدرت انحصاری و فراهم کردن مجموعه‌ای از اصول و قواعد چندجانبه برای کنترل اعمال بازرگانی محدود کننده.

۲. تمرکز اصلی مباحث در سازمان جهانی تجارت تبیین اقدامات ضد رقابتی شرکتها در تجارت است. در این مورد چهار اقدام ضد رقابتی شرکتها نظیر محدودیتهای افقی (ترتیبات میان مدت بنگاههای رقیب در طول زنجیره محصولات مشابه یا یکسان برای تحدید رقابت)، محدودیتهای عمودی (ترتیبات ضد رقابتی میان بنگاهها در طول زنجیره تولید - توزیع)، سوء استفاده از موقعیت مسلط در بازار و ادغامها از اهمیت خاصی برخوردار است.

۳. از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ بیش از ۳۵ کشور قانون رقابت را تصویب یا قانون موجود خود را بازنگری کردند و این مسئله اهمیت هر چه تمام‌تر وجود این قانون در کشورها را می‌رساند.

بارز این مسئله را می‌توان در قانون شمول مجازات اخلال کنندگان در عرضه و توزیع گندم و آرد، قند و شکر، برنج و روغن یافت.<sup>۱</sup>

این قانون به همراه برخی قوانین دیگر که برای مقابله با رویه‌های ضد رقابتی بخش خصوصی، انحصار فعالیتهای اقتصادی مربوط را در اختیار دولت قرار می‌داد، به تنظیم اقتصاد می‌پرداخت. برخی از این قوانین عبارت بودند از:

- تشکیل کمیسیونهایی برای تعیین نرخ کالاها و خدمات و نظارت بر اعمال آنها که در سال ۱۳۵۰ برای اولین بار صورت گرفت.
- ایجاد مرکز بررسی قیمتها برای مقابله با افزایش قیمتها که مربوط به سال ۱۳۵۲ است.
- تأسیس سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان که به منظور بررسی قیمتها در سال ۱۳۵۶ انجام گرفت و بسیاری موارد دیگر.

ملاحظه می‌شود که دخالت دولت در بررسی، تعیین، تثبیت و کنترل قیمت کالاها و خدمات خاص و توزیع آنها در ایران سابقه‌ای طولانی دارد. در این ارتباط برخی از قوانین تدوین شده رویکرد خود را ممانعت از رویه‌های ضد رقابتی از طریق اعمال مقررات تنظیمی قرار داده بودند، ولی در بیشتر موارد رویکرد جایگزینی دولت یا "مالکیت عمومی" مرجح بود و به عبارتی، بیشتر جایگزینی دولت با بازار، به جای تعامل میان بخش خصوصی و دولتی دنبال شد و فعالیت تولید یا توزیع بسیاری از کالاها نظیر غله، قند و شکر در انحصار دولت درآمد.

## ۲-۶. پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون و مقررات تنظیمی مختلفی به تصویب رسید که از مهمترین آنها در مورد حوزه مداخلات دولت در اقتصاد و تعامل آن با بخش خصوصی، می‌توان موارد زیر را نام برد:

### الف- اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی (۱۳۵۸)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توسط شورای انقلاب تدوین شد. طبق این قانون پیوند استقلال اقتصادی با حل مسائل اجتماعی و تأمین نیازهای در حال رشد جامعه ضروری دانسته شد و در این مورد دولت وظایف مهمی را بر عهده گرفت. مهم‌ترین این وظایف، در دو اصل ۴۳ و ۴۴ قانون ارائه شده است.

---

۱. ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون، مقررات قانون مجازات اخلال کنندگان در عرضه دام و توزیع گوشت مصوب اردیبهشت ۱۳۵۳ شامل افرادی که به نحوی از راه ایجاد مضیقه و موانع، موجب اخلال در عرضه و توزیع گندم و آرد و قند و شکر و برنج و روغن و سایر مواد ارزاق عمومی را که دولت تعیین و اعلام خواهد کرد فراهم شدند یا با اقدام خود موجب کمیابی و گرانی مواد یادشده شوند نیز خواهد بود.

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۵۳

بر اساس این دو اصل، دولت هم مسئول ممانعت از بسیاری رویه‌های ضد رقابتی در اقتصاد (اصل ۴۳) و هم عامل اصلی تولید اقتصاد شد (اصل ۴۴). به این ترتیب حداقل به استناد صدر اصل ۴۴، رویکرد غالب در تنظیم اقتصاد به‌ویژه در حوزه صنایع بزرگ، مالکیت عمومی شناخته شد و شرایط عملی چون فرار مدیران و مالکان این صنایع و سپس جنگ تحمیلی نیز این دیدگاه را مسلط کرد.

### ب- قانون تعزیرات حکومتی (۱۳۶۸)

طی مواد ۲ تا ۱۸ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۲۳، گران‌فروشی، احتکار، کم‌فروشی و تقلب، عدم صدور فاکتور و بسیاری دیگر از رویه‌های ضد رقابتی چه از سوی بخش خصوصی و دولتی، جرم شناخته شد و در مورد ارتکاب هر یک از آنها مجازات‌هایی تعیین شد. به عبارتی این قانون درصدد مهار رویه‌های ضد رقابتی برآمد اما اصلاح ساختار بازارها و تنظیم انحصارات را مورد توجه قرار نداد و بیشتر بر رفتارها در بازار توجه داشت.

### ج- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

این قانون که با جهت‌گیری کاهش حجم دولت تدوین شد، محور خود را بر فرآیندهای بازار قرار داد و طی بندهای ۲ تا ۸ و ۱۰ سیاستهای کلان برنامه به ایجاد و حراست از فضای رقابتی در امر صادرات، واردات، تولید و توزیع پرداخت. در این بندها نه تنها بر لزوم فرصتهای مساوی برای هر گونه استفاده از امکانات اقتصادی تأکید شد، بلکه بر لزوم محدود بودن حمایت‌های دولت از گروه‌های مختلف اقتصادی با شعار حمایت، در تعاونیها یا تولیدکنندگان داخلی به هر شکل و عنوان، مانند بخشودگیهای گمرکی و سود بازرگانی و نظایر آن تأکید گردید. همچنین در قسمت (ه) از فصل ۶ بند ۱۱ این قانون بر حذف تشکلهای انحصاری در تولید و توزیع کالا با تأکید بر جلوگیری از انحصار توزیع سهمیه کالاهای تولیدی بخش دولتی توسط اتحادیه‌های صنفی و ممانعت از دسترسی به سودهای کلان حاصل از قیمت‌های دوگانه در اقتصاد کشور تأکید شد.

### د- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

بند ۶ از فصل اول قانون این برنامه درصدد کاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمانها، مؤسسه‌های وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی بوده و در راستای این هدف در تبصره ۳۹

---

۱. این قانون در سال ۱۳۷۳ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام اصلاح شد که البته بیشتر در راستای توسعه حوزه عمل و تقویت سازوکار و ضمانت اجرای آن بود.

#### ۵۴ فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی شماره ۴۳

فصل (۲) به کاهش تصدی دولتی به صراحت اشاره شده است. همچنین طبق بند ۴ تا ۱۴، تسهیل در شرایط ورود و خروج به حرفه تجارت برای افراد علاقمند و جلوگیری از انحصار از سیاستهای کلی برنامه عنوان شد.

#### ه- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

در برنامه سوم توسعه خط‌مشی‌های مشخص‌تری در مورد تقویت رقابت و تنظیم انحصارات مطرح شد. در فصل چهارم این برنامه، امتیازات انحصاری اعطا شده به دولت مورد بازبینی قرار گرفت و مقرر شد فعالیتهای قابل انجام از طریق بخش خصوصی به این بخش سپرده شود و به این طریق رقابت در بازارها افزایش یابد. در عین حال در ماده ۳۵ این قانون، دولت مکلف شد اقدامات قانونی برای لغو انحصار و جلوگیری از فعالیتهای انحصارگرانه را انجام دهد.

#### و- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

در مواد ۳۸، ۴۰ و ۴۱ قانون برنامه چهارم، دولت مکلف شد تا "لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات" را در سال اول برنامه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. به این ترتیب، در قانون برنامه چهارم بر تدوین و اجرای قانون رقابت در کشور تصریح شده است. این اولین بار است که تمرکز قانون بر "تسهیل رقابت" که مفهومی وسیع‌تر از "مبارزه با انحصار" است، قرار گرفته است و از آنجا که قانون یادشده یک قانون عمومی است و در مورد هر دو بخش خصوصی و دولتی کاربرد دارد، زمینه بهتری برای فعالیت بخش خصوصی در کنار بخش دولتی را فراهم خواهد آورد.

#### ز- سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴ و ۱۳۸۵)

قوانین خاص نظیر قانون تعزیرات حکومتی یا قوانین عام مانند قوانین برنامه توسعه در قبض یا بسط، تعیین اندازه و نقش دولت و بازار در اقتصاد ایران اثرگذار بوده‌اند، اما دامنه این آثار نمی‌توانست فراتر از استقرار و آرایش کلی دولت و بازار در اصل ۴۴ قانون اساسی باشد. گسترش نقش دولت در بنگاهداری و ناکارآمدی آن از یکسو با ذیل اصل ۴۴ در تعارض قرار گرفته بود و از سوی دیگر بافت و ساخت انحصاری صنایع و بازارها، همچنان نقش تنظیمی دولت را اجتناب‌ناپذیر می‌کرد. این موارد از دغدغه‌های اصولی در تدوین سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود. به همین دلیل سیاستهای کلی اصل ۴۴ با تجویز فعالیت بخش خصوصی در صدر اصل

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۵۵

۴۴ و در نتیجه کاهش بار بنگاهداری دولت و توسعه بخشهای غیردولتی و در مقابل تقویت نقش نظارتی، هدایتی و تنظیمی دولت ابلاغ شد.

سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ۵ بند تدوین شد به طوری که مطابق بند (الف) حوزه فعالیت دولت تشریح شد و دولت از هر گونه فعالیت در خارج از آن حوزه منع شد. در بند (ب) برای دولت دو شریک جدی و قدرتمند (بخش تعاونی و بخش خصوصی) تعریف شد. اما از آنجا که این دو بند برای تحقق اهداف مبتنی بر احیای دولت ناکافی بود، بندهای بعدی (به ویژه بند ج) نیز اضافه گردید.<sup>۱</sup> بر اساس بند (ج) دولت موظف به توسعه خصوصی سازی شد.<sup>۲</sup> در دو بند (د) و (ه) نیز به ترتیب سیاستهای کلی واگذاری و سیاستهای کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، ابلاغ و بر آنها تأکید شد.

به این ترتیب با تصویب بند (ج) اصل ۴۴، حرکت به سمت اقتصاد بازار تقویت می شود. سیاستهای تعدیلی سابق، اگرچه هر یک به نوعی با هدف دستیابی به اقتصاد آزاد اجرا می شد، با وجود انحصارات قدرتمند دولتی هیچ یک کارایی لازم را نداشت، هر چند که نقش تنظیمی دولت همچنان پابرجاست، به عبارتی "احیای دولت" مورد توجه قرار گرفته است.

### ح- لایحه تسهیل رقابت و ویژگیهای آن: تجربه ایران

در قانون برنامه چهارم، بخش خصوصی در حالی محوریت می یابد که برای دولت وظایف جدیدی در قالب نظارت و رسیدگی، در نظر گرفته می شود. دستیابی به این هدف در قانون برنامه،

---

۱. ضرورت این مسئله از آنجا بود که بند (الف) این اصل تنها خط قرمزی بود که براساس آن دولت حق نداشت خارج از حوزه های مشمول صدر اصل ۴۴ سرمایه گذاری جدید انجام دهد و اندازه و حدود بخش خصوصی باز هم نامشخص بود.

۲. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخشهای خصوصی، شرکتهای تعاونی، سهامی عام و بنگاههای عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

"بنگاههای دولتی که در زمینه های معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (نظیر صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای استخراج و تولید نفت خام و گاز، بانکهای دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، شرکتهای بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران، شرکتهای هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی، بنگاههای تأمین نیرو به استثنای شبکه های اصلی انتقال برق، بنگاههای پستی و مخابراتی به استثنای شبکه های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

با ابلاغ بند (ج) اصل ۴۴ بیش از سابق میسر شده است. به عبارتی با ابلاغ این بند بسیاری از صنایع ملی، قابلیت انتقال به بخش خصوصی را پیدا کرده‌اند. در این میان تنها یک مسئله برجای می‌ماند، به این صورت که بیشتر صنایع دولتی با انحصار طبیعی مواجه هستند<sup>۱</sup> و در برخورد با آنها به دو طریق می‌توان عمل کرد: اول، استمرار رویه سابق در حفظ مالکیت و مدیریت این صنایع از طریق دولت (مالکیت عمومی) و دوم، انتقال این صنایع به بخش خصوصی و اعمال مقررات تنظیمی. گزینه اول از نظر اجرایی با ناکارآمدی فراوان روبروست همان‌گونه که تجربه چند دهه اداره آنها از طریق بخش دولتی نیز گواه این مسئله است اما انتقال این صنایع به بخش خصوصی فقط در شرایطی توأم با کارایی خواهد بود که چارچوبی تنظیم‌کننده وجود داشته باشد. این چارچوب تنها از طریق اعمال مقررات تنظیمی (با تأکید بر قانون رقابت) قابل دستیابی است. به عبارتی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴، تنها هنگامی با کارایی توأم است که کشور از "قانون رقابت" برخوردار باشد. این در حالی است که خلأ قانون رقابت در اقتصاد ایران سالهای متمادی محسوس بوده است و تا برنامه چهارم که طی آن دولت مکلف به تدوین این قانون با هدف حذف یا کنترل انحصار در فعالیتهای تجاری، منع رفتارهای ضد رقابتی مانند رویه‌های محدود کننده و اعمال بازرگانی غیرمنصفانه و تسهیل رقابت به منظور افزایش کارایی و رفاه اقتصادی شد، همچنان ادامه داشته است.

در سال ۱۳۸۴ "لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات" به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش عمومی، بخش تعاونی و بخش خصوصی و تمامی اشخاص خارجی فعال در ایران را در برمی‌گیرد. طبق این لایحه، تمامی رویه‌های ضد رقابتی و غیرمنصفانه (نظیر تبانی، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت‌گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه‌کننده، معامله در شرایط انحصاری و نظایر آن) ممنوع و برخی از رویه‌ها (ادغام) مشروط شده است. در همین ارتباط آن دسته از کمکهای دولتی که تبعیض‌آمیز بوده و موجب تسلط یک یا چند بنگاه و شرکت در بازار یا ایجاد اختلال در رقابت باشد (ماده ۱۴) نیز ممنوع شده است.

در این لایحه همچنین در مورد ادغام بنگاهها در صورت ایجاد تمرکز شدید و اعمال شیوه‌های تجاری غیرمنصفانه، تملک سهام یا سرمایه بنگاهها به گونه‌ای که به اختلال در رقابت منتهی شود، همچنین سوء استفاده از انحصارات برآمده از مالکیت فکری نیز منع شده است.

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ساختار انحصاری بازارها به فصل چهارم کتاب لایحه تسهیل رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورها مراجعه شود.



## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۵۷

تصویب این قانون در اقتصاد ایران، شرایطی را فراهم خواهد آورد که طی آن تعامل دولت و بازار، و نه تقابل آنها حاصل شده و به عبارتی "احیای دولت" روی می‌دهد. به این ترتیب اقتصاد در صورت اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و تصویب "قانون رقابت"، در حال تجربه مرحله سوم از دیدگاههای فکری حاکم در دنیا در مورد نقش دولت در اقتصاد است.

### ۷. جمع‌بندی

بازارها نقشی محوری را در ایجاد سازوکارهای انگیزشی فراهم می‌کنند و البته در اجرای این نقش محوری، گاهی دچار شکست می‌شوند. بروز شکستهای بازاری به این معنا نیست که دخالت دولت لزوماً اوضاع را بهبود می‌بخشد بلکه به این معنی است که امکان بالقوه برای عمل دولت تقریباً در هر زمینه‌ای از بازار وجود دارد.

این مسئله با توجه به تجربه تاریخی جهان در حوزه مداخلات دولتی نیز قابل بررسی است. به عبارتی تاریخ جهان شاهد سه مرحله در رابطه با جایگاه اقتصادی دولت است. در مرحله اول از دولت به‌عنوان "پیشران نخست" یاد می‌شد و مالکیت و مدیریت بسیاری از بخشهای اقتصادی به آن سپرده شد. در مرحله دوم، سیاستهای تعدیل ساختاری با شدت هر چه تمام‌تر در راستای کاستن از حجم دولتها در اقتصاد به انجام رسید و از دولت به‌عنوان "عاملی پلید" یاد شد. در نهایت با شکست هر دو دیدگاه حاکم در مرحله‌های اول و دوم، اغلب اندیشمندان به مرحله‌ای جدید در احیای دولت وارد شدند که در آن "تعامل دولت و بازار" به جای تقابل آنها پیگیری می‌شود.

تاریخ اقتصاد ایران نیز نشان‌دهنده روندی مشابه با جهان در زمینه جایگاه اقتصادی دولتهاست. جهت‌گیریهای به‌عمل آمده در این زمینه با کمی وقفه نسبت به آنچه طی یک دهه پیش در جهان به‌دست آمد، صورت گرفت. به‌عبارتی کشور ما نیز درصدد احیای دولت و ارائه نقشهایی جدید برای آن است. یکی از روشهای دستیابی به این مسئله برخورداری از قانون رقابت است که ضرورت آن طی قانون برنامه چهارم مطرح شد. هم‌اکنون لایحه این قانون که با هدف تسهیل رقابت به‌منظور افزایش کارایی و رفاه اقتصادی در دولت تدوین شده است، در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. این لایحه تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش عمومی، بخش تعاونی و بخش خصوصی، همچنین تمامی اشخاص خارجی فعال در ایران را دربرمی‌گیرد و در نهایت می‌تواند با ممانعت از رویه‌های ضد رقابتی، هم فضای امن‌تری برای بخش خصوصی فراهم آورد و هم با تغییر نقش اقتصادی دولت - در قالب "نظارت" و نه مدیریت

مستقیم صنایع - به احیای این نهاد بپردازد. قانون رقابت با ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اهمیت مضاعفی می‌یابد. این قانون از یکسو بر توسعه بخش خصوصی تأکید دارد و از سوی دیگر بر پرهیز از انحصار و به عبارت دیگر تسهیل رقابت توجه می‌کند. اجرای سیاستهای کلی می‌تواند بخش خصوصی را توسعه دهد اما با توجه به گستردگی انحصارات در اقتصاد ایران توسعه رقابت، نیازمند ابزار مکملی نظیر قانون رقابت است.

## منابع

### الف) فارسی

- اوزبرون، دیوید (۱۳۸۴)، *بازآفرینی دولت*، ترجمه فضل اله امینی، نشر فرا، چاپ اول.
- ایسینگ، اتمار و همکاران (۱۳۷۴)، *تاریخ عقاید و اندیشه‌های اقتصادی*، ترجمه هادی صمدی، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول.
- تفضلی، فریدون (۱۳۳۵)، *تاریخ عقاید اقتصادی (جلد اول)*، سازمان چاپ و توزیع دانشگاه ملی ایران، چاپ اول.
- درخشان، مسعود و محسن مهرآرا (۱۳۸۳)، *نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن (مجموعه سخنرانها)*، مرکز پژوهشهای جمهوری اسلامی ایران، دفتر بررسیهای اقتصادی، چاپ اول.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶)، *اقتصاد ایران*، نشر نی، چاپ اول.
- رنانی، محسن، (۱۳۷۶)، *بازار یا نابازار (بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران)*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی، چاپ اول.
- زندى حقیقی، منوچهر (۱۳۴۵)، *نظریه‌های اقتصادی در قرن بیستم*، انتشارات آذر، چاپ دوم.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۷)، *تجربه برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران*، چاپ اول.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۶۸)، *مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی*.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، *مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی*.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۴)، *مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی*.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۸)، *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی*.
- شاکری، عباس و امین مالکی (۱۳۸۴)، "جایگاه اقتصادی دولت در نیم قرن راهبرد توسعه"، *فصلنامه جامعه و اقتصاد*، مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد، شماره ۳.
- غفاری، هادی (۱۳۸۳)، *جایگاه و نقش دولت در نظامهای اقتصادی*، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.
- گرجی، ابراهیم (۱۳۷۶)، *ارزیابی مهمترین مکاتب اقتصاد کلان*، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول.

## تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران ... ۵۹

گریفین، کیت (۱۳۸۲)، *راهنمای توسعه اقتصادی*، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، نشر نی، چاپ دوم.

مالنوو، ادموند و همکاران (۱۳۷۹)، *راهنمای توسعه و مدیریت اقتصاد بازار*، جلد اول، ترجمه مهدی پازوکی و تیمور محمدی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

مایر، جرالڈ (۱۳۸۲)، *فضای بین‌المللی تجارت: رقابت و حاکمیت در اقتصاد جهانی*، ترجمه علی حبیبی، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، *"مبانی نظری دخالت دولت در اقتصاد"*، شماره مسلسل ۶۹۶۳، اردیبهشت.

معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی (۱۳۸۴)، *لایحه تسهیل رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورهای، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.*

مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۸۰)، *مجموعه قوانین و مقررات وزارت بازرگانی و سازمان‌های تابعه، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.*

هانت، دایانا (۱۳۷۶)، *نظریه‌های اقتصاد توسعه، تحلیلی از الگوهای رقیب*، ترجمه غلامرضا آزاد، نشر نی، چاپ اول.

## ب) انگلیسی

Allsopp, Vicky (1995), *Understanding Economics*, Rutledge, 1<sup>st</sup> Pub.

Barber, William J. A. (1967), *History of Economic Thought*, New York, Frederick A. Praeger Publishers.

Black, Julia (1999), *Using Rules Efficiently*, McCrudden, 1st Pub.

Dolan, Edwin G. and David E. Lindsey (1991), *Economics*, Dryden Pub. 5th ed.

Eaton, B. Crutis and Diane F. Eaton (1991), *Microeconomics*, ITP Pub., 1st Ed.

Friedman, Milton (1977), *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1st Ed.

Galbraith, John Kenneth (1998), *Age of Uncertainty*, Houghton Mifflin, Boston Mass.

Gherity, James A. (1998), *Economic Thought: A Historical Anthology*, New York: Random House, Inc.

McConnel, Campbell R. and Stanley L. Brue (1996), *Economics*, McGraw Hill Pub, 13th Ed.

Mehta, J. K. (1964), *Studies in Advanced Economic Theory*, S. Chand, New Delhi.

Ruffin (2001), *Regulatory Institutions in Liberalized Electricity Markets*, International Energy Agency.

Schiller, Bradley R. (1988), *The Economy Today*, Random House Business Division, 4th ed.

- Snowden et al (1994), *A. Modern Guide to Macroeconomics*, Norton, 1st ed. Pub.
- Stiglitz, Joseph E. (1983), *Principles of Economics*, Norton Pub. 1st ed.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Principles of Microeconomics*, Norton, 3rd ed.
- Thorbecke, E. (1994), "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000", in Finn Trap (ed), *Foreign Aid and Development*, Taylor and Francis Group.
- United Nations Conference on Trade and Development (2003), *Work on the Model Law on Competition*.

ج) سایتهای اینترنتی

- <http://are.berkeley.edu/courses/ARE251/2004/papers/thorbecke.pdf>.
- Shughart, William F., "Regulation and Antitrust", [www.olemiss.edu/depts/economics/Regulation%20and%20Antitrust.pdf](http://www.olemiss.edu/depts/economics/Regulation%20and%20Antitrust.pdf).