

نقش تشکلهای بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی:

آسیب‌شناسی گذشته و مسیر آینده

دکتر علی نصیری‌اقدم،* زینب مرتضوی‌فر**

تاریخ پذیرش ۹۱/۲/۲۷

تاریخ دریافت ۹۰/۱۱/۳

جایگاه بخش خصوصی در تنظیم فعالیت‌های اقتصادی چیست و رابطه آن با دولت چگونه باید باشد؟ بررسی تجربیات پنج تشکل بخش خصوصی، نشان می‌دهد واگذار کردن برخی امور تنظیمی به این بخش موفقیت‌آمیز نبوده است. اموری چون تنظیم ورود و خروج فعالان اقتصادی به یک بازار؛ واگذاری اختیار حل و فصل دعاوی به یکی از طرفین دعوا؛ قیمت‌گذاری در بازارهای حساسی که هنوز نیاز به قیمت‌گذاری دارد. در مقابل در نظر گرفتن نقش مشورتی برای بخش خصوصی به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود، و وجود بدنه کارشناسی در تشکلهای خصوصی می‌تواند در شناسایی مشکلات اعضا، انتقال مطالبات به تصمیم‌سازان و ارائه راه‌حل‌های سیاستی نقشی تعیین‌کننده داشته باشد. علاوه بر این، فعالیت مؤثر تشکلهای بخش خصوصی مستلزم اجتناب از عضوگیری اجباری و الزام به ارائه خدمات برای جذب اعضای جدید است. در مجموع شواهد فوق‌تأییدی اولیه (و نه اثباتی) بر این فرضیه محوری است که زمانی استفاده از ظرفیت تشکلهای بخش خصوصی نافع است که این نهادها مکمل و مقوم بازار باشند و در مقابل، زمانی استفاده از ظرفیت تشکلهای بخش خصوصی نافع نیست که این نهادها به محل بازتوزیع منافع تبدیل شوند.

کلیدواژه‌ها: دولت؛ بخش خصوصی؛ تشکلهای کارفرمایی؛ تنظیم؛ امور حاکمیتی؛ اصل (۴۴)

* استادیار پژوهشی گروه سنجش و بهبود محیط کسب و کار، پژوهشکده مطالعات و توسعه جهاددانشگاهی، واحد تهران؛

E-mail: alinasiri110@gmail.com

** پژوهشگر گروه سنجش و بهبود محیط کسب و کار، پژوهشکده مطالعات و توسعه جهاددانشگاهی، واحد تهران؛

E-mail: zmf1362@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره شصت و هشت، زمستان ۱۳۹۰

مقدمه

از اوایل قرن چهاردهم (ه. ش) به تدریج نقش دولت در امور اقتصادی پررنگ شد. پس از وقوع بحران بزرگ در ایالات متحده (۱۹۲۹) ارزش پول ایران به شدت کاهش یافت. از این رو دولت برای مبارزه با این امر دو لایحه به مجلس ارائه داد: اول اینکه تمام مبادلات ارزی را تحت فرمان خود درآورد (اسفند ۱۳۰۸) و با تشکیل شرکت‌های دولتی صادرات و واردات تمام اقلام مهم تجاری را در دست گرفت (اسفند ۱۳۰۹). این نخستین باری بود که دولت ایران در بازار ارز و تجارت خارجی مداخله می‌کرد. این تاریخ را می‌توان سرآغاز دولتی شدن اقتصاد ایران دانست (میدری، ۱۳۸۹ الف: ۴-۵).

رشد درآمدهای نفتی در اوایل دهه ۱۳۵۰، وقوع انقلاب اسلامی و فرار عده‌ای از صاحبان کسب و کار و مصادره شرکت‌ها و زمین‌های آنها، وقوع جنگ تحمیلی و همچنین تصویب اصل (۴۴) قانون اساسی از دیگر دلایلی است که برای دولتی شدن اقتصاد ذکر می‌شود (میدری، ۱۳۸۹ ب).

جدا از اینکه بزرگ شدن دولت و توسعه روزافزون شرکت‌های دولتی تا چه حد باعث ناکارایی شده بود،^۱ این نکته مطرح بود که حضور پررنگ دولت در اقتصاد مانع از مشارکت آحاد مردم در فعالیت‌های اقتصادی می‌شود و در عمل به دلیل موانع قانونی، بخش خصوصی اجازه ورود به فعالیت‌ها را پیدا نمی‌کرد و یا به علت مواجهه بودن با یک رقیب دولتی بزرگ توان عرض اندام پیدا نمی‌نمود.

در چنین فضایی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابلاغ شد. این سیاست‌ها با اینکه بر واگذاری شرکت‌های دولتی تأکید دارد، اما مهم‌تر از آن خواستار بازتعریف رابطه دولت و بخش خصوصی است؛ بازتعریفی که شامل کاهش تصدی‌های دولتی، عدم ورود دولت در فعالیت‌های تصدیگرایانه جدید، زمینه‌سازی برای ورود بخش خصوصی و تعاونی در بخش

۱. اغلب مباحثی که در خصوص ناکارایی شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود شهودی است و حداقل درباره اقتصاد ایران مطالعات زیادی وجود ندارد، بنابراین در این مقاله قضاوتی در این باره نشده است.

عظیمی از فعالیت‌های انحصاری مشمول صدر اصل (۴۴) و رفع مقررات دست‌وپاگیر می‌شود. مشکلی که در این تجدید ساختار وجود دارد و در سال‌های پس از صدور ابلاغیه خود را به‌خوبی نشان داده این تصور است که فقط کارگزار اصلاحات یا بهترین کارگزار اصلاحات، دولت است (نصیری‌اقدم، ۱۳۸۷: ۹-۸). برای مثال، در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) دولت موظف شد با حذف مقررات زائد، مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مختلف را شناسایی و در قالب کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری نتایج کار را منتشر کند. همچنین هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی نیز موظف شده است به تدریج مقررات زائد و هزینه‌زا را شناسایی و برای اصلاح آنها اقدام کند. اما با گذشت حدود سه سال از تصویب قانون هیچ‌گونه اقدام مؤثری در این خصوص انجام نشده است. در این باره گزارش عملکرد وزارت اقتصاد در خصوص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بسیار گویاست^۱ (وزارت اقتصاد، ۱۳۸۸).

این اعتقاد که عملاً دولت به‌خودی‌خود انگیزه‌ای برای تجدید ساختار ندارد و نمی‌خواهد از دامنه اختیارات و امتیازات خود بکاهد، بعد از مشاهده عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به‌وجود آمد (فیروزان سرنقی، ۱۳۸۹). بنابراین این فرضیه مطرح شده است که باید از ظرفیت بخش‌های خصوصی و تعاونی برای اصلاحات ساختاری بهره برد. برای مثال در ماده (۱۰۵) لایحه برنامه پنجم توسعه چنین آمده است: «وزارت بازرگانی مجاز است در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات را به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردمی واگذار نماید».

۱. شایان ذکر است که هفتمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در شهریور ۱۳۹۱ توسط معاونت امور بانکی، بیمه و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر شده است.

این ماده به دنبال آن است که حتی برخی امور حاکمیتی را به تشکل‌های خصوصی و تعاونی واگذار نماید و تا حدی از ظرفیت بخش غیردولتی برای اصلاح امور و کاهش مداخلات دولتی استفاده کند.

تجارت جهانی نیز نشان می‌دهد که از ظرفیت بخش خصوصی برای پیشبرد اصلاحات ساختاری استفاده شده است. مثلاً تجربه اکوادور نشان می‌دهد که از ظرفیت بخش خصوصی برای حذف مقررات زائد و تنقیح قوانین می‌توان استفاده کرد (خیرخواهان و میدری، ۱۳۸۳: ۳۸۹-۳۸۶). تجربه پاکستان نشان می‌دهد که از بخش غیردولتی برای تدوین و اجرای استانداردها می‌توان بهره برد (اشمیز و دیگران، ۱۳۸۱: ۳۳۵). تجربه آلمان هم نشان می‌دهد که دولت باید پیش از تصویب مقررات، آثار آن را با دریافت نظام‌مند نظر فعالان کسب‌وکار ارزیابی کند (Pilgrim and Others, 1995: 37-38).

در ایران برای تنظیم امور اقتصادی دو نوع کلی از وظایف به نهادهای غیردولتی واگذار شده است. در نوع اول برای مثال، تعیین تعرفه‌های خدمات پزشکی، حل اختلاف بیماران و پزشکان و صدور گواهی فعالیت پزشکان به سازمان نظام پزشکی واگذار شده است. فعالیت و کلا به تأیید کانون و کلاهی دادگستری منوط شده است و کانون کارشناسان رسمی دادگستری مجوز فعالیت کارشناسان رسمی را که مورد مشورت دادگاه‌ها هستند صادر می‌کند. اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران نیز اختیار صدور کارت بازرگانی را دارد. در نوع دوم شاهد نقش‌آفرینی نهادهایی مثل سندیکای صنعت برق و انجمن مدیران صنایع هستیم. این نهادها قدرت قیمت‌گذاری، تنظیم ورود و خروج، صدور کارت فعالیت و نظایر آن را ندارند. این نهادها با ارائه خدمات سعی در جذب عضو و دریافت حق عضویت را دارند. محور فعالیت آنها شناسایی مشکلات اعضا، یافتن راه‌حل برای آن و برقراری ارتباط با مسئولان و تصمیم‌سازان و آموزش اعضاست.

فرضیه کاربردی این مقاله آن است که زمانی استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی سودمند نیست که این نهادها به محل بازتوزیع منافع تبدیل شوند و در مقابل،

زمانی استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی نافع است که این نهادها مکمل و مقوم بازار باشند.

در این بررسی فرضیه‌های فرعی ذیل مدنظر است:

۱. تصمیم‌گیری درباره فعالیت افراد در بازارهای مختلف نباید به تشکل‌های مربوطه در بخش خصوصی واگذار شود.

۲. حل و فصل دعاوی بین گروه‌هایی با منافع متعارض نباید به یکی از طرفین دعوا در بخش خصوصی واگذار شود.

۳. در صورت الزام به قیمت‌گذاری در بازارهای حساس، این وظیفه نباید به بخش خصوصی واگذار شود.

۴. در نظر گرفتن نقش مشورتی برای بخش خصوصی به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود.

۵. دفاع از عضویت اختیاری به بهبود عملکرد تشکل‌های بخش خصوصی منجر می‌شود.

این مقاله حاصل پنج مطالعه موردی می‌باشد که به روش اسنادی انجام شده است. نمونه‌های مورد مطالعه با توجه به تناسب آنها با سؤال تحقیق و فرضیه‌های فوق انتخاب شده‌اند. از این رو، نتایج مقاله تأییدی بر فرضیه‌های ارائه شده است. این تأیید نه به معنای اثبات فرضیه‌هاست و نه به معنای تعمیم‌پذیری نتایج. در نهایت این مطالعات نشان می‌دهند که نقش بهینه تشکل‌های بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی چیست؟

در این چارچوب مقاله حاضر بدین ترتیب سازمان‌دهی شده است: در قسمت نظری دلایل موافقان و مخالفان استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌سازی اقتصادی ارائه می‌شود. پس از آن نمونه‌های تجربی مشارکت بخش خصوصی در اصلاحات اقتصادی بررسی می‌گردد. سپس مطالعه تجربی تشکل‌های بخش

خصوصی و استخراج درس‌های حاصل از مشارکت آنها در فرایند بازتعریف رابطه دولت و بازار تشریح می‌شود. در قسمت پایانی، ضمن جمع‌بندی درس‌های مشارکت بخش خصوصی در فرایند تنظیم امور اقتصادی، پیشنهادهایی درباره مسیر پیش رو مطرح می‌شود.

۱ مبانی نظری

با مروری بر مبانی نظری مشارکت بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری درمی‌یابیم که برخی نظریه‌ها نگاهی بدبینانه و بعضی نیز دیدی خوشبینانه به شکل‌های بخش خصوصی و مشارکت در نظام تصمیم‌گیری کشورها دارند. اُلسون که در زمره بدبین‌ها قرار می‌گیرد بر این اعتقاد است که بخش خصوصی به محض متشکل شدن و ورود به عرصه‌های تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری، تشکیل ائتلاف می‌دهد و مقررات را به نحوی تنظیم می‌کند که منافع گروهی‌اش به هزینه سایر افراد و گروه‌ها حداکثر شود. این مشارکت‌ها اغلب صبغه توزیعی دارد و اثری در بزرگ شدن کیک اقتصاد و افزایش سهم همگان از این کیک ندارد. بخش خصوصی بیشتر با انگیزه کسب رانت اقتصادی و توزیع مجدد منافع از سمت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در نظام‌های تصمیم‌گیری رخنه می‌کند و با به تصویب رساندن مقررات جانب‌دارانه، تخصیص منابع را مختل می‌نماید (Olson, 1982).

فریدمن نیز بر کارکردهای منفی شکل‌های صنفی صحه گذاشته و آنها را مخل نظام بازار می‌داند. وی معتقد است که شکل‌ها با نفوذ بر تصمیمات دولت، مانع از اتخاذ تصمیمات نافع برای جامعه شده و بدین ترتیب منافع جمع فدای منافع انجمنی خاص می‌شود. فریدمن نه تنها نقش اتحادیه‌ها و شکل‌های صنفی را مثبت نمی‌داند بلکه آنها را مخل رشد اقتصادی معرفی می‌کند (فریدمن و فریدمن، ۱۳۷۸: ۲۰۸).

گری بکر نیز بر این اعتقاد است که موفقیت گروه‌های قدرتمند به چگونگی سازمان‌دهی و نفوذ در دستگاه‌های دولتی و کسب رأی بیشتر از آنها بستگی دارد؛ زیرا دولت مردان بر اساس قاعده نفع‌طلبی شخصی، تحت تأثیر گروه‌های قدرتمند مانند

تشکل‌های صنفی قرار می‌گیرند. بنابراین اغلب منافع گروه‌های قدرتمند را مورد حمایت قرار می‌دهند و منافع همگانی را فراموش می‌کنند. به اعتقاد بکر گروه‌های کوچک ولی بانفوذ در آمریکا تأثیر زیادی بر مصوبات و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی دارند (متوسلی، ۱۳۷۳: ۱۱۲).

ریچارد نلسون نیز که دیدی منفی دارد بر این اعتقاد است که فرایند تکامل فناوری با تشکیل اتحادیه‌ها و تراست‌ها به خطر می‌افتد، زیرا اتحادیه‌ها برای افزایش منافع و سود خود در تلاش‌اند و از آنجا که ورود رقبا و فناوری‌های جدید را مانعی برای دستیابی خود به سود بیشتر تلقی می‌کنند؛ با نفوذ در دولت و تأثیرگذاری بر سیاست‌های دولتی تلاش می‌کنند تا به هر نحو ممکن از این فرایند جلوگیری و برای خود منفعتی کسب کنند، هرچند نتیجه تلاششان مانع رشد سریع فناوری شود (همان: ۱۱۳).

هگارد دیگر مخالف انجمن‌های کسب و کار دیدگاهش را چنین بیان می‌کند: انجمن‌های کسب و کار دولت را وادار می‌کنند که برای آنها رانت اضافی ایجاد کند. آنها برای دستیابی به اهداف خود مانع انجام برخی اصلاحات اقتصادی که کاهش‌دهنده رانت هستند، می‌شوند (Haggard and Others, 1997). ویگز نیز لابی‌گری را تنها راه تشکل‌ها برای مشارکت آنها در فرایند تصمیم‌گیری می‌داند (Wiggs and Others, 2012).

بدین ترتیب مخالفین انجمن‌های کسب و کار بر این عقیده‌اند که تشکل‌ها گروه‌هایی با منافع بسیار متمرکزند که می‌توانند با قدرت خود فشار زیادی بر بعضی سیاست‌های دولت وارد کنند و آن را به کاری وادارند که نتایج مستقیمی برای گروهشان دربرداشته باشد، و در مقابل دولت را از اقداماتی بازدارند که برای عامه ملت مفید باشد. از این رو آنها با توجه به توانمندی و نفوذی که در بازار یا امور سیاسی به دست می‌آورند هزینه‌هایی را به سایر عرضه‌کنندگان خدمات و مصرف‌کنندگان تحمیل می‌کنند.

در مقابل، دسته دومی از افراد هستند که بر منافع تشکل‌های خصوصی تأکید دارند. به‌عنوان مثال اونر گریف انقلاب تجاری را زاینده امنیت بیشتر مبادلات تجاری در پرتو

فعالیت تشکل‌های صنفی می‌داند و از تشکل‌ها به‌عنوان عوامل بهبوددهنده و ایمن‌ساز محیط کسب و کار نام می‌برد.

وی روابط تجار و موانع پیش روی فعالیت آنان را پیش از انقلاب تجاری مورد مطالعه قرار می‌دهد و این مطلب را بیان می‌کند که تشکیل انجمن‌ها و اقدامات جمعی در پیشبرد اهداف گروه و در رفع موانع کسب و کار عاملی تأثیرگذار است. به اعتقاد گریف انجام اقدامات جمعی (ایجاد دادگاه‌های درون‌صنفی، تعریف رویه‌های تجاری و وضع استانداردها) از سوی صنف بازرگانان در دوران پیش از انقلاب تجاری، امنیت محیط فعالیت را فراهم آورد. این مسئله به‌نوبه خود به دولت‌های حاکم در رفع نواقص و نیز ناتوانایی‌های نظام حقوقی و قضایی‌شان در فراهم آوردن محیط امن تجاری کمک کرد. بنابراین گریف برای بهبود محیط کسب و کار و پیشبرد اهداف اقتصادی ایجاد اصناف، ائتلاف‌ها و همکاری‌های بخش خصوصی را مؤثر می‌داند (گریف، ۱۳۸۵: ۱۵۶-۱۵۰).

هیرشمن بر این اعتقاد است که تشکل‌ها به‌عنوان صدای صاحبان کسب و کار، اعتراضات و پیشنهادهای بخش خصوصی را به گوش تصمیم‌گیران می‌رسانند و بدین ترتیب در بهبود کیفیت تصمیمات دولت نقش اساسی ایفا می‌کنند. این تشکل‌ها مطالبات اعضای خود را پیگیری می‌کنند، مانع اتخاذ و اجرای تصمیمات زیان‌بار می‌شوند و در اجرایی شدن سیاست‌های نافع نقش آفرین هستند. چنین کارکردهایی باعث می‌شود که تشکل‌های اقتصادی در بهبود کیفیت دولت و تصمیماتش سهیم شده و از منافع دولت کارآمد بهره‌مند شوند. تشکل‌ها بدین ترتیب مانع از گسترش نارضایتی، توسعه بخش غیررسمی اقتصاد و مانند آن شده و از این حیث موجب ارتقای انسجام اجتماعی می‌شوند و بخشی از بار دولت را به دوش می‌کشند (هیرشمن، ۱۳۸۲: ۴۳-۴۱).

اشنایدر معتقد است که تشکل‌های اقتصادی می‌توانند در فراهم آوردن کالاهای عمومی در مواردی که بازار برای ارائه آنها با شکست مواجه شده مفید واقع شوند (Schneider, 2004).

پیتر اوانز با ارائه نظریه «دولت مستقل ریشه‌دار» نقش دوگانه تشکل‌های اقتصادی را روشن کرده است. به اعتقاد اوانز دولت به شرطی می‌تواند بسترساز توسعه باشد که از دو ویژگی ذیل برخوردار باشد:

• دارای نظام اداری کارآمد باشد تا منافع عمومی را تعقیب کند و برای اجرای آن ظرفیت‌های لازم را داشته باشد.

• ارتباط دولت با جامعه از طریق تشکل‌های اقتصادی سازمان‌دهی شده باشد.

از نظر اوانز تشکل‌های اقتصادی از جمله انجمن‌های کارفرمایی، ابزاری برای هر دو شرط دولت توسعه‌گراست. این تشکل‌ها می‌توانند از فساد در دولت جلوگیری کرده و با ارائه اطلاعات گسترده درباره شرایط واقعی اقتصادی از تصمیم‌گیری‌های اشتباه جلوگیری کنند. بدون تشکل‌های اقتصادی ارتباط سازمان‌یافته دولت با جامعه منتفی می‌شود و دولت نمی‌تواند به‌طور مستمر از مطالبات اجتماعی و واقعیت‌های اقتصادی اطلاعات لازم را به‌دست آورد. تکیه بر جامعه مدنی و نهادهای گروهی، گردآوری و اشاعه اطلاعات را تسهیل و حرکت جمعی را تسریع می‌کند. در واقع دیدگاه اوانز بر این امر استوار است که دولت در عین حفظ استقلال خود باید با بخش خصوصی تعامل داشته باشد (اوانز، ۱۳۸۰: ۴۲۴-۴۲۰).

گلدسمیت بر این اعتقاد است که انجمن‌های کسب و کار سنگ بنای رشد و پیشرفت هستند و علاوه بر منافی که برای اعضایشان به همراه دارند، می‌توانند نقش مشورتی برای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری‌های دولت داشته باشند (Smit, 2002).

بدین ترتیب موافقان انجمن‌های کسب و کار بر این عقیده‌اند که تشکل‌ها می‌توانند نقش صدای بخش خصوصی را ایفا کرده و با انعکاس مشکلات و نظرهای بخش خصوصی به دولت، در بهبود کیفیت تصمیمات دولت مفید واقع شوند، و از سوی دیگر با انجام اقدامات مؤثر می‌توانند در بهبود فضای کسب و کار نقش مهمی ایفا کنند.

براساس این برخی نظریه‌پردازان از مشارکت بخش خصوصی در تنظیم فعالیت‌های

اقتصادی حمایت کرده و عده‌ای دیگر آن را مصداق رانت‌جویی و پیگیری منافع گروهی به منافع سایرین قلمداد کرده‌اند. حال سؤال این است که آیا می‌توان به‌نحوی بین این نظریه‌ها ارتباط برقرار کرد و از آن در تحلیل مسئله پیش‌رو بهره برد. پاسخ، در اینجا مثبت است: عموم مخالفین متشکل شدن و نقش‌آفرینی صاحبان کسب‌وکار بر این باورند که تشکل‌ها در عمل نمی‌توانند منافع همه صاحبان کسب‌وکار را دنبال کنند و تبدیل به محملی برای توزیع مجدد منافع اقتصادی (بازتوزیع کیک موجود) می‌شوند. بنابراین در تعریف جایگاه تشکل‌های بخش خصوصی نباید اختیارات و وظایفی برای آنها در نظر گرفته شود که مبتنی بر بازتوزیع منافع باشد. در مقابل، این نهادها باید در جهت تکمیل کردن نهادهای بازار و بهبود محیط کسب‌وکار تعریف شوند و وظایفی چون ایجاد شبکه‌های اطلاعاتی، شوراهای حل اختلاف، گفت‌وگو با دولت، تعریف و ترویج استانداردها و نظایر آن را برعهده گیرند. این وظایف مصداق فعالیت‌هایی است که مورد حمایت نظریه‌پردازان خوش‌بین است و تعارضی با محتوای استدلالی نظریه‌پردازان بدبین ندارد.

۲ ادبیات تجربی

مطالعات تجربی کشورهای خارجی نمونه‌های بسیاری از مشارکت بخش خصوصی در تنظیم فعالیت‌های مختلف اقتصادی را به نمایش گذاشته‌اند. این مطالعات نشان می‌دهند که انجمن‌ها و اصناف چگونه با تشریک اطلاعات، اظهارنظر درباره طرح‌های پیشنهادی دولت، شناسایی قوانین متعارض و ناهمخوان، نظارت بر عملکرد دولت، ایجاد سازوکارهای حل اختلاف و سازش میان فعالان اقتصادی، استانداردگذاری بر کالاها و خدمات و حمایت از حقوق مالکیت، هم‌بخشی از بار دولت را به دوش می‌کشند و هم دولت را در تنظیم مناسبات اقتصادی یاری می‌کنند؛ یا اینکه از طریق به‌کارگیری شیوه‌های مختلف اطلاع‌رسانی مانند برپایی همایش، تولید برنامه‌های تلویزیونی و رادیویی، انتشار نشریه و ... ارتباطی سازنده با دولت برقرار کرده‌اند، یا در موارد مربوط به کسب‌وکار با

دولت به مشورت می‌نشینند؛ و یا دولت چگونه برای کاهش تصدیگری‌های خود مسئولیت‌هایی را به بخش خصوصی واگذار کرده و از ظرفیت‌های این بخش در اموری همچون کارآموزی، برگزاری آزمون‌های مهارتی، صدور اسناد تجاری و ... بهره برده است. نمونه‌هایی چند از این ارتباطات در این قسمت توضیح داده می‌شود.

ارتباط دولت و بخش خصوصی می‌تواند رسمی یا غیررسمی باشد. دولت‌های آلمان و فرانسه به صورت رسمی تشکل‌های اقتصادی را در فرایند تصمیم‌گیری دخیل کرده‌اند مثلاً در آلمان، دولت و مجلس مطابق قانون مکلف‌اند با اتاق بازرگانی درباره پیش‌نویس قوانین و احکامی که بر تجارت و صنعت تأثیرگذارند، مشورت کنند. از این رو اتاق‌های بازرگانی آلمان درباره سیاست‌های حکومتی مربوط به کسب و کار گفت‌وگوی دائمی با دولت دارد. همچنین حکومت آلمان وظایفی از قبیل کارآموزی شغلی، ثبت کسب و کار، برپایی دادگاه‌های حکمیت و صدور اسناد تجارت خارجی را به این اتاق‌ها تفویض کرده است.

نمونه دیگر، اتاق بازرگانی فرانسه است که ضمن داشتن وظیفه قانونی مشورت با دولت، وظایف خاصی از جمله اجرای طرح‌های زیربنایی عمومی و آموزش‌های شغلی را نیز برعهده دارد. این اتاق پس از دولت دومین سازمان بزرگ آموزش شغلی در فرانسه است که با داشتن حدود چهارصد مرکز آموزشی به متقاضیان، آموزش‌های کسب و کار تعلیم می‌دهد. این اتاق‌ها در آموزش‌های رسمی دخیل بوده و هشتاد دبیرستان و پنجاه مدرسه بازرگانی را نیز اداره می‌کنند (Pilgrim and Others, 1995: 39-40).

در ایالات متحده رابطه رسمی میان بخش خصوصی و دولت وجود ندارد، اما دولت موظف به مشورت با اتاق بازرگانی درباره موضوعات اقتصادی است. در این کشور اتاق بازرگانی با ایجاد شبکه اطلاعات علمی فرصت مناسبی را برای اتاق‌های محلی بازرگانی به منظور تأثیرگذاری و شکل دادن به سیاست‌های دولت فراهم آورده است. این اتاق همچنین به اداره یک شبکه پیشرفته رادیویی و تلویزیونی اهتمام دارد و با انتشار مباحث مختلف کسب و کار اعضا و عموم مردم را نسبت به این مسائل آگاه می‌کند (Ibid.: 40-42).

گفتنی است برای مؤثر واقع شدن تشکل‌های خصوصی فرایندهای غیررسمی به اندازه فرایندهای رسمی مؤثر است. انجمن زنان فعال در کسب و کار مالاوی به صورت غیررسمی با شرکت دادن مقامات مهم دولت در نشست‌های خود آنان را از مشکلات مطلع کرده و روند سیاستگذاری‌ها را به نفع خود تغییر داد. ائتلاف کسب و کار مونته‌نگرو که به صورت خودجوش تشکیل شد، با تدوین برنامه ملی کسب و کار توانست تأثیر عمیقی بر دولت و سیاستگذاری عمومی داشته باشد و دولت را ترغیب به اصلاح سیاست‌های مالیاتی و بهبود محیط کسب و کار کند. یکی از روش‌های مؤثر این ائتلاف ساخت برنامه تلویزیونی «از دولت پرسید» بود که تأثیر زیادی در رساندن صدای بخش خصوصی به دولت داشت (CIPE, 2005: 3).

اتاق بازرگانی آدیس آبابا با راه‌اندازی برنامه رادیویی «صدای آدیس» توانست مسائل و محدودیت‌های سیاستگذاری را روشن سازد؛ که این امر به تشکیل شورای دائمی مشورت بخش خصوصی و دولت منجر شد. این برنامه رادیویی سهم ویژه‌ای در رشد پایدار کسب و کار و اصلاحات اقتصادی داشت. نکته جالبی که درباره اتاق آدیس آبابا وجود دارد این است که تا قبل از سال ۱۹۹۱ عضویت در این اتاق الزامی بود اما با تغییر نظام در آن سال، عضویت در این اتاق داوطلبانه شد. با تغییر شیوه عضویت تعداد اعضا کاهش یافت و این مسئله اتاق را با چالش روبه‌رو کرد. اتاق برای جذب اعضای جدید به ارائه برنامه‌های جدید و مدرنی مانند سازمان‌دهی نمایشگاه‌های بین‌المللی، انتشار راهنمای تجاری، انتشار اطلاعات از طریق اینترنت، طراحی وب‌سایت و همچنین ساخت برنامه رادیویی پرداخت و توانست ضمن افزایش تعداد اعضا عملکرد شایسته‌ای از خود به نمایش گذارد (Ibid.: 2).

حضور نهادهای مدنی و انجمن‌های کسب و کار در تصمیم‌گیری‌های عمومی بهبود فرایندهای سیاستگذاری را به دنبال دارد. بسیاری از تشکل‌های صنفی برای رفع موانع کسب و کار خود دست به کار شده و در جهت بهبود فضای کارآفرینی قدم برداشته‌اند. به عنوان مثال، یکی از مهم‌ترین خواسته‌های صاحبان کسب و کار در گرجستان اجرای قانون

«اداره امور عمومی» بود که آشکارا از سوی دولت نقض می‌شد و رؤسای دستگاه‌های اجرایی از پذیرش آن طفره می‌رفتند. این قانون همکاری بخش خصوصی و دولت را نهادینه کرده و در رفع موانع کسب و کار نقش مهمی داشت. انجمن‌های کسب و کار گرجستان با اطلاع‌رسانی گسترده در جامعه درباره اهمیت قانون و اعلام موارد نقض آن از طریق رسانه‌ها و همچنین صدور دادخواست علیه دستگاه اجرایی، توانستند دستگاه‌های مربوطه را به اجرای قانون ملزم سازند (خیرخواهان و میدری، ۱۳۸۳: ۳۸۵-۳۸۲).

جامعه کسب و کار برزیل با ایجاد شبکه اطلاعاتی باعث کاهش فرصت‌طلبی و افزایش اعتماد میان صاحبان کسب و کار شده‌اند. این جامعه کسب و کار با راه‌اندازی نظام تشریک اطلاعات از وقوع تخلفات تا حد امکان جلوگیری کرد، به گونه‌ای که به‌رغم کارآمد نبودن قوه قضائیه برزیل در حل اختلافات تجاری، صاحبان فعالیت اقتصادی آن را مانعی جدی برای فعالیت خود نمی‌پندارند (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۱۱۵-۱۱۴).

یکی از مؤلفه‌های موفقیت کسب و کار استاندارد است که لزوماً دولت نباید عهده‌دار آن باشد. گاهی همکاری بخش خصوصی و دولت می‌تواند به تدوین استاندارد منجر شود. یکی از نمونه‌های برجسته و موفق در این باره انجمن تولیدکنندگان ابزار جراحی در پاکستان است. در سال ۱۹۹۴ که ابزار جراحی پاکستانی موفق به اخذ استانداردهای بین‌المللی نشد، وزارت غذا و داروی ایالات متحده واردات ابزار جراحی را از پاکستان محدود کرد. از این رو انجمن با جدیت و پیگیری توانست نظر دولت پاکستان را درباره حمایت‌های مالی، به‌منظور ارتقای کیفی ابزار، ایجاد آزمایشگاه‌های جدید، آموزش‌های فنی و دادن وام به تولیدکنندگان محلی جلب کند. دولت نیز با هماهنگی انجمن صنفی و از طریق تأمین دانش فنی لازم برای کسب گواهی به اعضای انجمن تولیدکنندگان ابزار جراحی و به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط کمک کرد تا بحران را پشت سر گذارند (اشمیز و دیگران، ۱۳۸۱: ۳۳۷-۳۳۵).

انجمن‌ها همچنین نقش مهمی در نظارت بر قیمت و حل اختلافات ایفا می‌کنند، مثلاً در نیجریه انجمنی وجود دارد که بر قیمت‌های پیشنهادی در بازار نظارت دارد تا قیمت‌ها

به گونه‌ای نباشد که کشاورزان را مجبور به ترک فعالیت و بازار کند. در تایلد نیز انجمن‌هایی تأسیس شده‌اند تا از اختلاف میان کشاورزان و خریداران عمده شکر جلوگیری کنند و صادرات شکر را سامان بخشند (Doner and Schneider, 2000: 226). تجارب دیگر کشورها نشان می‌دهد که بخش خصوصی در تنظیم فعالیت‌های اقتصادی مشارکت و نقش گسترده‌ای در پیشرفت اقتصادی و دستیابی به توسعه داشته است. مروری بر تجارب جهانی حاکی از آن است که تشکل‌های بخش خصوصی تا جایی نافع بوده‌اند که به محملی جهت توزیع رانت تبدیل نشده و در چارچوب مشورت‌دهی به تصمیم‌سازان، برقراری ارتباط و گفت‌وگو با دولت، اشاعه مشکلات صاحبان کسب‌وکار، اتخاذ راهکارهایی نظیر استانداردسازی برای بهبود محیط کسب‌وکار، عهده‌دار شدن وظایفی چون آموزش و اطلاع‌رسانی و نظایر آن توسعه یافته‌اند.

۳ مطالعه تجربی

برای ارزیابی فرضیه‌های مقاله که به نوعی از مطالعات نظری و تجربیات جهانی برآمده است، تجارب مشارکت پنج تشکل بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی مطالعه شده است. نمونه‌های مطالعه موردی، به روش غیراحتمالی و با توجه به هدف تحقیق انتخاب شده‌اند. تجربیات این پنج تشکل بخش خصوصی حول محورهایی چون تنظیم ورود و خروج، حل و فصل دعاوی، قیمت‌گذاری، نقش مشورتی، نوع عضویت و ارائه خدمات مدنظر قرار می‌گیرد. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد تشکل‌های بخش خصوصی در چه زمینه‌هایی موفق‌تر و در چه زمینه‌های ناموفق‌تر عمل کرده‌اند.

۳-۱ تنظیم ورود و خروج توسط بخش خصوصی

یکی از وظایفی که برعهده برخی از تشکل‌های بخش خصوصی گذارده شده، صدور مجوز ورود به فعالیت است. کانون وکلای دادگستری و کانون کارشناسان رسمی

دادگستری دو نمونه از تشکل‌هایی هستند که تنظیم ورود به حوزه کسب و کار خود را برای مدت‌های طولانی برعهده داشته‌اند. تجربه این دو تشکل نشان می‌دهد منوط شدن ورود فعالان جدید با اجازه یک تشکل، به انحصارطلبی و بسته شدن بازار منجر می‌شود. کانون وکلای دادگستری مؤسسه‌ای مستقل از دولت و نماینده وکلای دادگستری است. این تشکل وظایف گوناگونی برعهده دارد که یکی از مهم‌ترین آنها دادن پروانه وکالت به داوطلبانی است که واجد شرایط قانونی بوده و متقاضی ورود به حرفه وکالت هستند. به بیان دیگر، وکالت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق تنها با اجازه کانون وکلا امکان‌پذیر است. این کانون بدون هیچ‌گونه رقیبی یگانه‌سکان‌دار صدور اجازه ورود به حرفه وکالت است.

در واقع انحصار کامل کانون در صدور پروانه وکالت این امکان را برای تشکل به وجود آورد که از ورود اعضای جدید به بازار وکالت جلوگیری کند. این عمل موجب مشکلاتی در بازار این حرفه شد که عبارت‌اند از: بیکاری تعداد زیادی از فارغ‌التحصیلان رشته حقوق، پایین بودن سرانه وکیل نسبت به جمعیت به گونه‌ای که دسترسی مردم عادی به وکیل با مشکل مواجه است و در نهایت بالا بودن قیمت حق الوکاله به علت کم بودن تعداد وکلا (لایحه قانونی استقلال کانون وکلا، اسفند ۱۳۳۱).

برای رفع این مشکلات مطابق ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، از سال ۱۳۷۸ به قوه قضائیه اجازه داده شد که در طول اجرای این برنامه، اقدام به استخدام مشاوران حقوقی کند که همچون وکلای رسمی دادگستری، اجازه وکالت در محاکم دادگستری و مسائل حقوقی را داشته باشند (قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹).

کانون که تا پیش از این رقیبی نداشت و تصمیماتی انحصارگرایانه اتخاذ می‌کرد، با تصویب این ماده قانونی رقیبی را در کنار خود احساس کرد. سلب آزادی عمل از کانون این نهاد را به صرافت انداخت تا در صدور مجوز وکالت امور را تسهیل کند. به این ترتیب،

راه برای جذب بیشتر دانش آموختگان حقوق فراهم شد. جدول ۱ تعداد پروانه‌های صادر شده در استان‌های فارس و کهگیلویه و بویراحمد در طول سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۸۸ را نشان می‌دهد. مقایسه تعداد پروانه‌های صادر شده در سال‌های مختلف مشخص می‌کند که پس از اجرایی شدن قانون برنامه سوم تعداد مجوز فعالیت افزایش چشمگیری داشته است.

جدول ۱ تعداد پروانه‌های وکالت صادر شده در استان‌های فارس و کهگیلویه و بویراحمد

سال	تعداد پروانه	سال	تعداد پروانه	سال	تعداد پروانه
۱۳۶۵	۷	۱۳۷۳	۱۷	۱۳۸۱	۳۲
۱۳۶۶	۷	۱۳۷۴	۱۵	۱۳۸۲	۵۳
۱۳۶۷	۲	۱۳۷۵	۱۶	۱۳۸۳	۸۳
۱۳۶۸	۱	۱۳۷۶	۱۹	۱۳۸۴	۱۷۵
۱۳۶۹	۷	۱۳۷۷	۴۵	۱۳۸۵	۷۶
۱۳۷۰	۴	۱۳۷۸	۲۱	۱۳۸۶	۲۰۰
۱۳۷۱	۱۸	۱۳۷۹	۱۷	۱۳۸۷	۱۸۸
۱۳۷۲	۱۵	۱۳۸۰	۳۶	۱۳۸۸	۳۲۸

مأخذ: اتحادیه کانون‌های وکلای دادگستری، «لیست کامل اسامی وکلای دادگستری کانون وکلای دادگستری فارس، کهگیلویه و بویراحمد»، ۱۳۸۸.

اما این موضوع مورد انتقاد اعضای کانون است؛ آنها معتقدند پروانه وکالت نباید توسط قوه قضائیه صادر شود چرا که وکلا می‌خواهند حق موکلانشان را از دادگاه‌های آن مطالبه کنند.^۱ این نکته درست است ولی باید به دو موضوع توجه داشت: اولاً، این حرکت

۱. جمعی از اعضای کانون وکلا درباره استقلال آن چنین استدلال می‌کنند:

الف) استقلال وکیل و کانون وکلا چیزی نیست که فقط در ایران بر آن فشاری شود. در همه کشورهای پیشرفته و حتی اکثر کشورهای جهان سوم استقلال نهاد وکالت به رسمیت شناخته شده است و وکیل و کانون‌های وکلا مستقل از حاکمیت هستند تا بتوانند بدون دغدغه از عدم تمدید پروانه وکالت خود توسط حاکمیت، آزادانه از موکلان خود در مراجع قضایی دفاع کنند.

قوه قضائیه موجب تحرك كانون و كلا شد و موانع ورود به اين بازار را كاهش داد. ثانياً، اگر قوه قضائیه نبايد دخالتی در امر و كالت داشته باشد، بايد سازو كار تعريف شده و قابل نظارتی برای ورود به اين بازار طراحی شود تا كانون و كلا ضمن برعهده گرفتن اعطای پروانه كسب، نتواند به دلایلی مانع از ورود دیگران شود.

كانون كارشناسان رسمي دادگستری نمونه دیگری است كه با داشتن وظیفه تنظیم ورود و خروج به بازار، به عنوان وظیفه‌ای حاکمیتی، بازار را به انحصار خود درآورد.

حرفه كارشناسی رسمي به موجب قانون كارشناسان رسمي در تاريخ ۱۳۱۷/۱۱/۲۳ به وجود آمد: «در حوزه‌هایی كه وزارت دادگستری اعلام می‌كند، هر وقت رجوع به كارشناس لازم باشد دادگاه‌ها و هر مقام رسمي دیگر بايد كارشناس را منحصرأ از بين كارشناسان رسمي انتخاب كنند». اين حرفه تا سال ۱۳۵۸ فاقد تشكّل بود. در اين سال با تصویب قانونی با عنوان استقلال كانون كارشناسان رسمي، كانون كارشناسان رسمي به عنوان قانونی مستقل از مجموعه دولت تأسیس شد. با تصویب اين قانون، كانون مسؤل انتخاب و پذیرش اعضای جدید شد كه یکی از نتایج آن ممانعت از ورود اعضای جدید به اين حرفه بود (لایحه قانونی مربوط به استقلال كانون كارشناسان رسمي، آبان ۱۳۵۸).

كانون در طول سال‌های فعالیت به رغم تقاضا و نیاز گسترده برای وارد شدن به اين حرفه، ورود به بازار را راکد کرد و با كنترل بازار منافع اعضای خود را تحقق بخشید. كافی نبودن تعداد كارشناسان رسمي و دستمزدهای بسیار بالا نتیجه عملكرد مستقیم كانون بود. اما

→ب) درحالی كه دانشگاه پیام نور با دوره‌های فراگیر ۹۱۰۰۰ فارغ‌التحصیل دارد كه به واسطه ندیدن استاد در طول دوره دانشگاهی و با جواب دادن چند سؤال تستی به عنوان امتحان پایان ترم حتی در بیان الفاظ و عبارات حقوقی مشكل دارند، چگونه می‌توانند مبادرت به امر خطیر دفاع در مراجع قضایی مبادرت كنند كه با جان، مال، آبرو و حیثیت افراد سروكار دارد؟ و كلای عضو كانون و كلا از سطح سواد بالایی برخوردارند و با گذراندن آزمون‌های دشوار موفق به اخذ پروانه و كالت می‌شوند.

ج) كانون به دلیل اشباع بازار در شهرهایی مانند تهران برای تعداد محدودی پروانه و كالت صادر می‌كند، چون اگر تعداد و كلا زیاد شود از شأن و درآمد و كالت در جامعه كاسته می‌شود.

با تصویب ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه کانون تغییر رویه داد. براساس این ماده به قوه قضائیه اجازه داده شد که تأیید صلاحیت کارشناسان رسمی دادگستری را در اختیار گیرد. پس از کاهش اختیار عمل کانون در تنظیم ورود و خروج کارشناسان، در مدت چهار سال بیست هزار نفر مجوز فعالیت دریافت کردند و تعداد اعضای کانون از دو هزار نفر به هفت هزار نفر افزایش یافت (خلیلی، ۱۳۸۲). نگاه به تغییر تعداد کارشناسان رسمی در یکی از رشته‌های وابسته به این کانون رفتار این انجمن صنفی را بیشتر روشن می‌سازد. جدول ۲ تعداد کارشناسان رسمی رشته حسابداری در استان تهران و استان‌های تابعه را نشان می‌دهد. در مدت ۲۳ سال یعنی از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۸۳ تعداد کارشناس رسمی در رشته حسابداری به عضویت کانون درآمده‌اند که از این تعداد ۲۰۸ عضو در دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۰ پذیرفته شده‌اند. به عبارت دیگر ۵۹ درصد اعضا در چهار سال آخر یعنی پس از تصویب ماده (۱۸۷) برنامه به کانون راه یافته‌اند.

جدول ۲ تعداد کارشناسان رسمی رشته حسابداری در استان تهران و شهرستان‌های تابعه

سال	تعداد کارشناسان	سال	تعداد کارشناسان	سال	تعداد کارشناسان
۱۳۶۰	۰	۱۳۶۸	۳	۱۳۷۶	۳۰
۱۳۶۱	۴	۱۳۶۹	۴	۱۳۷۷	۱۴
۱۳۶۲	۳	۱۳۷۰	۷	۱۳۷۸	۱۸
۱۳۶۳	۱۰	۱۳۷۱	۱۱	۱۳۷۹	۴
۱۳۶۴	۵	۱۳۷۲	۵	۱۳۸۰	۲۸
۱۳۶۵	۱۰	۱۳۷۳	۳	۱۳۸۱	۸۶
۱۳۶۶	۵	۱۳۷۴	۴	۱۳۸۲	۱۹
۱۳۶۷	۶	۱۳۷۵	۳۰	۱۳۸۳	۷۵

مأخذ: احمد میدری (۱۳۸۷). «نقش انجمن‌های کسب و کار در اجرای اصل (۴۴)»، همایش نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، ص ۱۶.

علاوه بر این، تا سال ۱۳۸۰ تمام کارشناسان رسمی استان‌های کشور به‌استثنای استان‌های فارس، اصفهان و آذربایجان غربی زیر نظر کانون تهران اداره می‌شدند. این موضوع نشان می‌دهد که قانون چگونه زمینه‌ساز انحصاری شدن فعالیت کارشناسی رسمی شد و کانون چگونه بازار را بسته نگه داشت.

به‌طور خلاصه می‌توان نتیجه این دو مطالعه موردی را این‌گونه جمع‌بندی کرد: اگر تنظیم ورود و خروج به یک فعالیت اقتصادی به تشکل‌های همان فعالیت سپرده شود و سازوکار روشنی برای نظارت بر عملکرد این تشکل‌ها وضع نشود و آنها نتوانند ورود و خروج افراد به بازار را تنظیم کنند، نه تنها بازار انحصاری خواهد شد بلکه ممکن است پس از مدتی دولت نیز در موضوع دخالت کند. هرچند می‌توان صدور پروانه فعالیت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کرد اما نباید تنظیم بازار و قدرت تشخیص آن به خود بازار واگذار شود.

۲-۳ حل و فصل دعاوی توسط بخش خصوصی

رسیدگی به تخلفات و برگزاری دادگاه‌های حکمیت از جمله اختیاراتی است که برخی تشکل‌های بخش خصوصی عهده‌دار آن هستند. سازمان نظام پزشکی یکی از این تشکل‌هاست که مسئولیت حکمیت میان بیماران و پزشکان را برعهده دارد.^۱ این وظیفه که پیش از این برعهده دستگاه قضایی و دادسراها بود از سال ۱۳۸۳ و با تصویب مجلس شورای اسلامی به سازمان نظام پزشکی واگذار شد. تجربه این سازمان نشان داده در صورتی که تشکلی حکمیت میان اعضای خود و مشتریان تشکل را برعهده داشته باشد،

۱. آنچه به‌عنوان تخلفات پزشکی شناخته می‌شود؛ عدم رعایت موازین شرعی و قانونی، عدم رعایت مقررات صنفی، حرفه‌ای و شغلی و سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی شاغلان حرف پزشکی و وابسته به پزشکی است. شایع‌ترین علل شکایت از پزشکان عبارت‌اند از: صدمات جسمانی، قصور و سهل‌انگاری، اعمال جراحی ناموفق، بیمارستان‌ها و بیشترین شکایت‌ها از پزشکان رشته داخلی و قلب و عروق بوده است که بعد از آن به‌ترتیب رشته‌های ارتوپدی، بیماری‌های مغز و اعصاب، طب داخلی، پزشکی عمومی، پوست و جراحی پلاستیک قرار دارد.

در عمل نمی‌توان این انتظار را داشت که قضاوت عادلانه‌ای در دعاوی تحقق یابد. عدم رضایتمندی بیماران از روند رسیدگی و احکام صادر شده توسط سازمان نظام پزشکی نشان از ضعف عملکرد این سازمان در خصوص پرونده‌های پزشکی دارد. تجربه این سال‌ها نشان داده که سازمان نظام پزشکی نتوانسته برای احقاق حقوق بیماران مؤثر باشد. بوروکراسی ادارات رسیدگی‌کننده به شکایات و طولانی بودن روند بررسی، بیماران را از پیگیری شکایت خسته و ناامید کرده و این تصور را در بیماران به وجود آورده که تخلفات و قصور پزشکی بررسی نمی‌شوند. از آنجا که در برخی موارد سازمان نظام پزشکی جانب‌دارانه حکم صادر کرده و منافع پزشکان را در نظر گرفته است، این تصور در بیماران ایجاد شده که سازمان نظام پزشکی در قضاوت جانب پزشک را می‌گیرد. بنابراین بسیاری از بیماران با این توجیه که رأی صاره به نفع پزشک است تا بیمار، از شکایت صرف نظر می‌کنند (مصاحبه با علیرضا مشهدی‌زاده، وکیل دادگستری و مشاور امور قضایی).

موضوع دیگری که عملکرد سازمان نظام پزشکی را زیر سؤال می‌برد این است که احکام صادر شده بازدارندگی لازم را ندارد. بدین معنا که میزان جرائم و برخوردهایی که برای تخلفات پزشکی در قانون در نظر گرفته شده است، متناسب با تخلفات و خساراتی که بیماران از ناحیه این تخلفات متحمل می‌شوند نیست. به عنوان مثال بیماری به دلیل اشتباه در تشخیص بیماری‌اش از سوی پزشک، علاوه بر خسارت‌های مالی، سلامتی یا حتی عضوی از بدن خود را از دست می‌دهد، اما پزشک متخلف با این عنوان که تخلف او غیر عمدی بوده فقط به جریمه نقدی و برگرداندن هزینه‌های درمان به بیمار محکوم می‌شود، درحالی که جبران مالی نمی‌تواند عضو از دست رفته بیمار را به او برگرداند. یا برخی از بیماران به دلیل قصور پزشکی جان خود را از دست داده‌اند و سازمان نظام پزشکی در نهایت با لغو یک‌ساله پروانه پزشکی یا جریمه نقدی، حکم صادر کرده است درحالی که این جریمه متناسب با تخلف نمی‌باشد و برای بیمار یا همراهان او راضی‌کننده نیست. با توجه به اینکه میزان تخلفات پزشکی هر سال از رشد ۲۰ درصدی برخوردار است، می‌توان یکی از

عوامل آن را عدم بازدارنده بودن احکام صادره دانست (مصاحبه با هادی مقدسی، حمیدرضا سفاری و انوشیروان محسنی بندپی).

البته جامعه پزشکی این انتقادات را وارد نمی‌داند. برای مثال، سیدشهاب‌الدین صدر، رئیس سازمان نظام پزشکی کشور میزان بروز شکایات و خطاهای پزشکی در ایران را در مقایسه با بسیاری از کشورهای پیشرفته دنیا ناچیز و اندک می‌داند و به وزارت بهداشت توصیه کرده است: «به‌جای جوسازی در زمینه شکایات پزشکی که جز نادیده گرفتن زحمات و شایستگی‌های جامعه پزشکی، تشویق مردم به شکایت از پزشکان تهدید اعتماد مردم به جامعه پزشکی دستاورد دیگری برای آن متصور نیست، با انجام مطالعات علمی تخصصی در زمینه خطاهای پزشکی همراهی کند». در این ارتباط دکتر زالی، قائم‌مقام سازمان نظام پزشکی، معتقد است: «شکایات پزشکی ضمن اتلاف انرژی، وقت و هزینه منشأ استرس قابل توجهی برای پزشکان است». دکتر کامران آقاخانی، متخصص پزشکی قانونی و دانشیار دانشگاه، از این فراتر رفته و ضمن بیان این نکته که «حدود دوسوم شکایات بی‌اساس است» این سؤال را مطرح می‌کند که «قانون چه ضمانت اجرایی برای احقاق حق و حقوق پزشک تیره شده قائل می‌شود؟ ایشان بیان می‌کنند که «متأسفانه در سیر قضایی فعلی، دادگاه‌های جرائم پزشکی، هیچ حقی برای شکایت متقابل پزشک از بیمار و نیز هیچ حقی برای درخواست ضرر و زیان از وی و همچنین تقاضای اعاده حیثیت در نظر نگرفته‌اند!»

نکات مطرح شده درباره شکایات پزشکی حول محورهایی چون ناچیز بودن تعداد شکایات پزشکی، بی‌ربط بودن شکایات، استرس‌زا بودن شکایات و نادیده گرفتن حقوق پزشکان می‌باشد و به این بحث مهم که آیا ارجاع دعوا به یکی از طرفین دعوا به حل و فصل کارای دعاوی منجر می‌شود یا خیر پرداخته‌اند.

به هر حال، باید توجه داشت که سازمان نظام پزشکی مانند هر تشکل دیگری بیش از هر چیز حافظ منافع اعضایش است. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که این سازمان به‌عنوان تصمیم‌گیر، حامی و ناظر بر فعالیت پزشکان، بتواند قاضی عادلانه میان پزشک و بیمار باشد،

رأی منصفانه‌ای صادر کند و براساس تعصبات شغلی از همکاران خود جانب‌داری نکند. در واقع در سازوکار موجود احتمال ضایع شدن حقوق بیماران در دعاوی پزشکی بسیار زیاد است. به‌طور خلاصه، در هر فعالیت اقتصادی وقوع اختلاف و شکل‌گیری دعوا محتمل است. یکی از موانع توسعه بازارها زمان‌بر و پرهزینه بودن مراجعه به دادگاه می‌باشد. از این‌رو حل و فصل دعاوی به نهادهایی برآمده از طرفین دعوا واگذار شده است و یا بخش خصوصی با ابتکار عمل خود شوراها را حل اختلاف تخصصی تأسیس کرده، که این امر به‌نوبه خود کارآمد است. اما اگر یکی از طرفین دعوا حق حکمیت بین خود و طرف دیگر را داشته باشد، عملاً نتیجه‌ای جز ناکارآمدتر شدن دستگاه قضا و افزایش تخلفات نخواهد داشت. نتیجه آنکه نباید حق حل و فصل دعاوی اعضای صنف و شرکای تجاری آنها، به صنف واگذار شود.

۳-۳ قیمت‌گذاری توسط بخش خصوصی

معمولاً دولت‌ها برای رسیدن به اهداف و برنامه‌های خود از تعرفه‌گذاری استفاده می‌کنند که در بسیاری از موارد بازار را با مشکل مواجه می‌کنند. تجربه قیمت‌گذاری برای تعرفه‌های پزشکی از سوی سازمان نظام پزشکی حاکی از آن است که قیمت‌گذاری توسط تشکل خصوصی چندان موفق‌تر از قیمت‌گذاری دولتی نیست.

از سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی تعیین تعرفه‌های بخش خصوصی درمان را در اختیار سازمان نظام پزشکی قرار داد. از آن‌پس این سازمان براساس قانون به تعیین تعرفه‌های پزشکی این بخش مبادرت کرده است. اعطای این مسئولیت به سازمان نظام پزشکی باعث به‌وجود آمدن مشکلاتی در بخش درمان شد که عبارت‌اند از:

- واگذار کردن تعیین میزان تعرفه به سازمان نظام پزشکی باعث شده است که از سال ۱۳۸۳ تاکنون هزینه‌های درمان سرپایی، ویزیت و هزینه‌های بستری در بیمارستان‌های خصوصی چندبرابر شود (مصاحبه با حمید وثوقیان) (جدول ۳).

● واگذاری تعیین میزان تعرفه پزشکی به سازمان نظام پزشکی و عدم توجه دولت به هزینه تعرفه‌های خصوصی باعث تفاوت فاحش میان تعرفه‌های بخش خصوصی و تعهدات بیمه‌ای شده است و مابه‌التفاوت تعرفه‌های بخش خصوصی و پوشش بیمه‌ای به مردم تحمیل می‌شود. در ماده (۹۰) برنامه چهارم توسعه، کاهش هزینه‌های درمانی از سوی مردم ۳۰ درصد پیش‌بینی شده بود که باید در مدت چهار سال اجرا می‌شد، اما هم‌اکنون نه تنها سهم مردم در هزینه‌های درمان کاهش نیافته بلکه افزایش نیز یافته است (مصاحبه با محمدباقر هداوند).

● از سال ۱۳۸۳ که مجلس اختیار تعیین تعرفه‌های بخش خصوصی را به سازمان نظام پزشکی محول کرده است، هر سال شاهد تعیین تعرفه‌ها از سوی این سازمان و لغو و تصویب مجدد تعرفه‌های بخش خصوصی از سوی دولت هستیم. اگرچه این اقدامات چالش‌های بسیاری به دنبال دارد، اما بخش خصوصی از تعرفه‌های مصوب سازمان نظام پزشکی تبعیت می‌کند (مصاحبه با امیرحسین قاضی‌زاده و محمد مهدی تدین).

● سطح و کیفیت خدمات در بخش خصوصی و دولتی متفاوت است. در بسیاری از موارد پزشک متخصص بیمار را از بیمارستان دولتی به بخش خصوصی‌ای که خود در آن مشغول فعالیت است منتقل می‌کند. به این ترتیب با اخذ مابه‌التفاوت از بیمار، تعرفه شکسته می‌شود (مصاحبه با حمید وثوقیان). جدول ۳ روند تعرفه‌گذاری‌ها و نیز تفاوت تعرفه بخش خصوصی و دولتی را نشان می‌دهد.

● در حال حاضر سازمان نظام پزشکی حتی بر تعرفه‌های اعلام شده از سوی این سازمان نیز نظارت نمی‌کند، از این رو بسیاری از پزشکان مبلغی بالاتر از تعرفه معین دریافت می‌کنند. همچنین هیچ‌گونه نظارتی بر معضل دریافت‌های زیرمیزی در بیمارستان‌های کشور وجود ندارد و دریافت‌های گزاف خارج از تعرفه به شدت در بیمارستان‌ها به خصوص بیمارستان‌های خصوصی رواج دارد (مصاحبه با رضا حسین‌پور و علیرضا مرندی).

جدول ۳ مقایسه تعرفه‌های بخش خصوصی و دولتی

(ارقام به ریال)

بخش دولتی			بخش خصوصی			تعارف‌های پزشکی	سال	
روان‌پزشک	فوق تخصص	متخصص	عمومی	روان‌پزشک	فوق تخصص			متخصص
۲۵۰۰۰	۲۵۰۰۰	۲۰۰۰۰	۱۶۰۰۰	۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۴۰۰۰۰	۲۷۰۰۰	۱۳۸۵
۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۲۴۵۰۰	۲۰۰۰۰	۸۵۰۰۰	۸۵۰۰۰	۶۹۰۰۰	۴۰۰۰۰	۱۳۸۶
۳۵۰۰۰	۳۵۰۰۰	۲۸۰۰۰	۲۳۵۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۸۲۰۰۰	۵۰۰۰۰	۱۳۸۷
۴۳۰۰۰	۴۳۰۰۰	۳۵۰۰۰	۲۹۰۰۰	۱۲۰۰۰۰	۱۲۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۶۰۰۰۰	۱۳۸۸
۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۴۱۰۰۰	۳۴۰۰۰	۱۳۸۰۰۰	۱۳۸۰۰۰	۱۱۵۰۰۰	۶۹۰۰۰	۱۳۸۹
۵۴۵۰۰	۵۴۵۰۰	۴۴۵۰۰	۳۷۰۰۰	۱۶۰۰۰۰	۱۶۰۰۰۰	۱۳۰۰۰۰	۸۰۰۰۰	۱۳۹۰

Source: www.pezeshki.net.

براساس این اعضای جامعه پزشکی در خصوص تعرفه‌ها به چند نکته اشاره دارند. اول اینکه، تعرفه‌های خدمات پزشکی واقعی نیست، این امر باعث کاهش کیفیت خدمات می‌شود.^۱ دوم اینکه، مشکل هزینه‌های سلامت مربوط به ضعف خدمات بیمه‌ای است، نه

۱. سیدشهاب‌الدین صدر، رئیس سازمان نظام پزشکی کشور، درباره تعرفه‌ها می‌گوید: «به همه مسئولان و دلسوزان ... اطمینان می‌دهیم اعمال تعرفه‌های واقعی در جهت تحقق عدالت، ارتقای کیفیت، خدمات، سامان‌دهی اقتصاد سلامت و تأمین رضایت مردم است. نظام سلامت ملی به دلیل مداخلات غیرمنطقی دستگاه‌های اجرایی و ساختار ناکارآمد و ضعف مدیریت در وضعیت نامطلوبی قرار دارد که نارضایتی مردم و جامعه پزشکی را به همراه داشته است. تعرفه‌های غیرواقعی خدمات پزشکی، از یک سو مصداق بی‌عدالتی و ظلم به جامعه پزشکی و از سوی دیگر موجب کاهش سرانه سلامت در بودجه عمومی کشور و در نتیجه وارد آمدن فشار هزینه‌های سلامت به مردم است. بهتر است ... مسئولان ... به‌جای اظهارات غیرکارشناسی و غیرعلمی درباره تعرفه‌های پزشکی و اعمال فشار غیرقانونی برای پایین نگاه داشتن تعرفه‌ها، سازمان‌های بیمه‌گر را وادار کنند تا با سامان‌دهی سازوکار بیمه‌ای و اصلاح قراردادها و نحوه تعاملات خود با جامعه پزشکی، سهم بیشتری را از تعرفه خدمات پزشکی برعهده گیرند».

نظام تعرفه گذاری^۱. این مقاله بحثی در مورد ضعف نظام بیمه‌ای ندارد، اما بر آن است که قیمت گذاری در بازار حساسی مثل خدمات پزشکی نباید به بخش خصوصی واگذار شود، آن هم زمانی که پوشش بیمه‌ای هزینه‌های پزشکی تا این حد کم است. به‌طور خلاصه، اگر به هر دلیلی برای خدمات یا محصولات یک بازار قیمت گذاری به‌صورت متمرکز انجام شود و شکل‌گیری قیمت‌ها از حالت خودکار خارج شود، تعیین قیمت‌ها را نباید برعهده ذی‌نفعان آن بازار قرار داد. در این زمینه یا دولت باید اقدام نماید و یا سازوکار روشنی را تدوین کند؛ مثلاً قیمت پایه را تصویب کند و سازمان نظام پزشکی را مجاز بداند که هر سال به‌اندازه نرخ تورم، تعرفه خدمات درمانی را افزایش دهد.

۳-۴ نقش مشورتی بخش خصوصی

بخش خصوصی با انتقال دیدگاه‌ها و تجربیات عملیاتی خود به حکومت می‌تواند سیاست‌های دولت را اصلاح کند و آن را از اتخاذ تصمیمات نادرست بازدارد. هرچند در ایران استفاده از ایده‌های بخش خصوصی به‌صورت رسمی جانیافته است، اما برخی تشکلهای توانسته‌اند با اثبات توانمندی‌های خود دولت را به تلاش وادارند. انجمن مدیران صنایع یکی از این تشکلهاست که توانسته جایگاه مشورتی برای خود نزد دولت ایجاد کند و ضمن آگاه کردن دولت از مشکلات و مسائل صنعت، نظر و ایده‌های خود را به آن انتقال دهد. انجمن مدیران صنایع در سال ۱۳۵۷ توسط تعدادی از مدیران صنعت تأسیس

۱. دکتر علی یزدانی، عضو شورای عالی نظام پزشکی کشور، معتقد است: «چنانچه بودجه مناسب به امر سلامت تخصیص یابد و بیمه‌ها هم حمایت لازم را داشته باشند مردم دغدغه‌ای درباره تعرفه‌های درمانی نخواهند داشت». دکتر فلاحی، عضو هیئت علمی دانشگاه علوم پزشکی تهران، معتقد است: «سطح رفاه پزشکان در جامعه زیر متوسط است ... علت ایجاد رابطه مالی میان بیمار و پزشک نتیجه فقدان یک بیمه قوی به‌عنوان پشتوانه مالی برای درمان بیماران و طرح اداره خودگردانی بیمارستان‌هاست». همچنین دکتر زالی، قائم‌مقام سازمان نظام پزشکی، می‌گوید: «سازوکار بیمه‌ای کشور باید به حدی از توان برسد که تعرفه‌های واقعی بتواند گردش اقتصادی دولتی و غیردولتی را با پوشش بیمه‌ای صددرصد، همچنین حذف ارتباط مالی پزشک و بیمار و رعایت اصول واقعی سلامت تأمین کند».

شد که عضویت در آن داوطلبانه و اختیاری است. انجمن در فضایی شروع به فعالیت کرد که انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش صنعت اندک بود و کارآفرینان امیدی به حضور در این عرصه را نداشتند. از این رو انجمن تلاش کرد با برگزاری جلسات سخنرانی انگیزه ورود به صنعت را ایجاد کند.

انجمن با ایجاد بخش کارشناسی، رویه جدیدی را پایه‌گذاری کرد. این بخش هم‌تراز با دولت، ضمن تحلیل وقایع و رویکردها توانست درباره لوایح و طرح‌ها اظهار نظر کند و با انتقال تجربیات خود از برخی سیاست‌گذاری‌های اشتباه جلوگیری نماید.

انجمن با انجام کارهای پژوهشی، تحقیقاتی و گزارش‌های مبتنی بر کار کارشناسی در دستگاه‌های دولتی و مجلس جای خود را باز و به ایجاد فضای مطلوب کسب و کار در کشور کمک کرد. اثرگذاری انجمن در کارآفرینان و صاحبان صنایع و تغییر فضای کسب و کار موجب شد تا صنعتگری که پیش از این به ندرت آمادگی پرداخت هزینه برای فعالیت‌های تحقیقاتی به صورت جمعی و خارج از بنگاه خویش را داشت متقبل هزینه انجام این گونه مطالعات در سطح کلان و ملی شود.

انجمن برای اولین بار مبادرت به تهیه استراتژی توسعه صنعتی کشور کرد و آن را در حوزه فعالیت‌های خویش دید. بعدها ضرورت تهیه چنین سندی در دستگاه‌های دولتی رسوخ کرد و در زمره وظایف وزارت صنایع و معادن درآمد.

می‌توان تأسیس و توسعه بدنه کارشناسی درون انجمن را که با هدف شناسایی و رفع مشکلات تولید در اقتصاد کشور تشکیل شد وجه ممیزه انجمن مدیران صنایع دانست. از عمده مواردی که انجمن با گزارش‌های کارشناسی و ارتباط با دستگاه‌های قانونگذاری و اجرایی توانست بر آنها اثر گذار باشد، قوانینی چون «قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران»، «قانون تأمین اجتماعی»، «قانون کار»، «لایحه حدود و شیوه فعالیت بخش خصوصی»، «قانون مالیات‌های مستقیم»، «قانون تجمیع عوارض»، «قوانین و مقررات حاکم بر گمرک و صادرات»، «لایحه عملیات بانکی بدون ربا»، «لایحه ایجاد شهرک‌های صنعتی»، «لویح

برنامه‌های توسعه»، «قانون سرمایه‌گذاری خارجی»، «لوائح بودجه‌های سالانه» و ... بوده است (مردوخی، ۱۳۸۵).

به‌طور خلاصه، انجمن مدیران صنایع با تعریف جایگاه کارشناسی برای خود، به‌طور غیررسمی به دولت مشاوره می‌دهد و نظر طیف وسیعی از فعالان اقتصادی (و نه یک صنف خاص) را در جامعه منعکس می‌کند. در ادبیات تجربی هم مشخص شد که یکی از مهم‌ترین کارکردهای تشکل‌های بخش خصوصی گفت‌وگو با دولت و انعکاس مسائل و مشکلات بخش خصوصی و ارزیابی کارشناسانه پیامدهای اقدامات دولت است.

۳-۵ نحوه عضوگیری تشکل‌ها و ارائه خدمات به اعضا

نحوه عضوگیری عاملی اثرگذار در عملکرد بهتر انجمن‌های بخش خصوصی است، چرا که بر میزان خدمات ارائه شده اثر دارد. سندیکای صنعت برق تشکلی خصوصی است که نظام اختیاری عضویت را برگزیده است. همین امر باعث گسترده‌گی خدمات این تشکل به‌منظور جذب اعضای جدید شده است.

سندیکای صنعت برق در سال ۱۳۷۹ تأسیس شد که اکنون سیصد شرکت سازنده، پیمانکار و مشاور صنعت برق را شامل می‌شود. سندیکا از طریق ارتباط‌گیری مستمر با مدیران و شرکت‌های غیرعضو فعال در صنعت، زمینه جذب آنها را فراهم کرده است. یکی از علل موفقیت سندیکا در جذب اعضای جدید، خدماتی است که این تشکل به اعضا ارائه می‌دهد. برخی از خدمات این تشکل عبارت‌اند از:

• بررسی مسائل و مشکلات اعضای سندیکا و صنعت برق کشور به‌صورت جامع در کمیته‌های تخصصی و هیئت‌مدیره و اولویت‌بندی این مسائل و انعکاس آنها به نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی، وزارت نیرو، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت صنایع و معادن، مجمع تشخیص مصلحت نظام، اتاق بازرگانی ایران و دیگر سازمان‌های ذی‌ربط،

- حضور فعال و مستمر در مناسبات مرتبط برای معرفی هر چه بهتر سندیکا،
 - انتشار منظم ماهنامه ستبران و انتشار بولتن الکترونیکی روزانه،
 - برگزاری ماهانه جلسات موضوعی،
 - راه‌اندازی پورتال مدیریت اطلاعات جامع شرکت‌های عضو سندیکا،
 - همکاری با سازمان‌ها و تشکل‌های مرتبط داخلی و خارجی و ارتباط با سندیکاهای صنعت برق دیگر کشورهای جهان مانند کره جنوبی، هند، استرالیا، الجزایر، قزاقستان و ترکیه،
 - برگزاری نشست‌های فصلی و سراسری مدیران ارشد صنعت برق با مسئولان دولت، نمایندگان مجلس و دست‌اندرکاران صنعت برق،
 - برگزاری دوره‌های آموزشی عمومی و تخصصی برای ارتقای دانش فنی شرکت‌ها و مدیران،
 - همکاری‌های علمی و تکنولوژی با دانشکده برق دانشگاه صنعتی امیرکبیر.
- هرچند نزدیک به یک دهه از تأسیس سندیکای صنعت برق می‌گذرد، اما این تشکل توانسته با ارائه خدمات متنوع و کارا، پیگیری مطالبات اعضا، انتقال راهکارها به سیاستگذاران و برقراری ارتباط با مسئولان، بسیاری از شرکت‌های وابسته را به عضویت در این سندیکا ترغیب کند.
- مقایسه عملکرد این سندیکا با نهادهایی که دارای عضویت اجباری هستند (نظیر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران) نشان می‌دهد الزام به ارائه خدمت برای جذب عضو جدید و دریافت حق عضویت باعث شده که اولاً، عملکرد نسبی سندیکا بهبود یابد و ثانیاً، اعضا به‌طور مستمر رفع مشکلات خود را از طریق سندیکا مطالبه کنند.

۴ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آیا می‌توان از ظرفیت بخش خصوصی برای تنظیم امور اقتصادی و همچنین کمک به ارتقای کیفیت تصمیم‌سازی در دولت استفاده کرد؟ مطالعه ادبیات نظری و تجربی حاکی از آن است که تشکل‌های بخش خصوصی نه خوب هستند و نه بد. آنها به‌طور طبیعی به

دنبال منافع اعضای خود هستند. بنابراین ستاده فعالیت آنها در حوزه تنظیم فعالیت‌های اقتصادی به جایگاهی بستگی دارد که برای آنها تعریف می‌شود. فرضیه پیشنهادی این مقاله در پاسخ به سؤال فوق این است که زمانی استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی سودمند نیست که این نهادها به محل بازتوزیع منافع تبدیل شوند و در مقابل، زمانی استفاده از ظرفیت تشکل‌های بخش خصوصی نافع است که این نهادها مکمل و مقوم بازار باشند.

مقاله حاضر برای بررسی این فرضیه محوری، علاوه بر مطالعه مبانی نظری و تجربیات جهانی، پنج فرضیه فرعی را مطرح کرده و به تناسب عملکرد پنج تشکل بخش خصوصی را در ایران مورد مطالعه قرار داده است:

- تصمیم‌گیری درباره فعالیت افراد در بازارهای مختلف نباید به تشکل‌های مربوطه در بخش خصوصی واگذار شود.

- حل و فصل دعاوی بین گروه‌هایی با منافع متعارض نباید به یکی از طرفین دعوا در بخش خصوصی واگذار شود.

- در صورت الزام به قیمت‌گذاری در بازارهای حساس، این وظیفه نباید به بخش خصوصی واگذار شود.

- در نظر گرفتن نقش مشورتی برای بخش خصوصی به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود.

- دفاع در عضوگیری اختیاری به بهبود عملکرد تشکل‌های بخش خصوصی منجر می‌شود. طبیعی است ارزیابی این فرضیه‌ها بر مبنای شواهد گردآوری شده و نمونه‌های مورد بررسی صورت گرفته است، از این رو مطالعه جامعی در اثبات یا رد فرضیه‌های مذکور به حساب نمی‌آید. مثلاً تأیید فرضیه‌های مورد نظر، به نوعی استخراج و دسته‌بندی آموخته‌هایی است که از مشارکت این پنج تشکل در تنظیم امور اقتصادی می‌توان آموخت. خلاصه نتایج مقاله بدین شرح است:

۱. لازمه تصمیم‌سازی درست و همچنین کم کردن بخشی از مسئولیت‌های دولت،

استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی است. بدون چنین تعاملی تصمیمات دولت ریشه در نیازهای اجتماعی نخواهد داشت و اثربخشی آن محدود خواهد بود. با این حال سازوکارهای ارتباطی دولت و بخش خصوصی نباید به گونه‌ای تعبیه شود که دولت به تسخیر گروه‌های مختلف درآید و در تصمیماتش به جای نمایندگی از منافع جامعه از منافع گروه‌های خاص نمایندگی کند، یعنی دولت باید مستقل از گروه‌های ذی‌نفع در جامعه باشد.

۲. تعامل میان دولت و صاحبان کسب و کار از یک سو زاینده توانمندی‌های نظام اداری و از سوی دیگر محصول ظرفیت‌ها و قدرت این تشکلهاست. در دیگر کشورها، تشکله‌ها با تلاش خود و بدون اتکا به دولت، اقدامات مناسبی در جهت رفع نواقص بازار و ایجاد فضای مساعد کسب و کار به عمل آورده‌اند. دولت‌ها نیز با آگاهی یافتن از ظرفیت‌های آنها تمایل به همکاری بیشتر با بخش خصوصی دارند.

۳. کانون و کلای دادگستری و کانون کارشناسان رسمی دادگستری به عنوان دو تشکلی که وظیفه تخصصی صدور مجوز ورود به فعالیت و تنظیم بازار را برعهده داشتند با به انحصار درآوردن بازار مشکلاتی را برای متقاضیان فراهم آوردند و مانع ورود اعضای جدید به بازار شدند.

با توجه به تجربه این دو تشکل می‌توان گفت که تصمیم‌گیری درباره فعالیت اقتصادی (به عنوان مثال ورود به بازار) در بازارهای مختلف نباید به تشکلهای مربوطه در بخش خصوصی واگذار شود. البته می‌توان اموری مانند اعطای کارت بازرگانی و یا صدور مجوز را به تشکله‌ها واگذار کرد به شرط آنکه به تنظیم ورود و خروج نپردازند و فقط عهده‌دار امور اجرایی بر مبنای قاعده‌ای مشخص و قابل نظارت باشند.

۴. تجربه سازمان نظام پزشکی نشان داد که سپردن برخی مسئولیت‌ها (نظیر تعیین تعرفه و رسیدگی به دعاوی حقوقی) به تشکلی خاص و انحصاری، منافع گروه‌های دیگر را به مخاطره می‌اندازد. در واقع سازمان نظام پزشکی که صنف حمایت از پزشکان است نمی‌تواند هم عامل تعیین‌کننده تعرفه باشد، هم بر نحوه اجرای آن نظارت کند، هم حامی حقوق

پزشک باشد و هم در مواجهه با تخلفات و قصور پزشکی عامل برخوردکننده تلقی شود. تشکل‌های صنفی بیش از آنکه منافع گروه‌های دیگر را در نظر بگیرند، به فکر منافع صنف خود هستند، بنابراین سپردن برخی امور مانند تعرفه‌گذاری و رسیدگی به دعاوی به این تشکل‌ها باعث می‌شود منافع گروه‌های دیگر نادیده گرفته شود. در این حالت چنانچه فریدمن و اولسون به‌عنوان کارکردهای منفی تشکل‌ها از آن یاد می‌کردند منافع جمعی فدای منافع گروهی خاص می‌شود. با توجه به این مطالب می‌توان گفت که اولاً، حل و فصل دعاوی بین گروه‌هایی با منافع متعارض نباید به یکی از طرفین دعوا در بخش خصوصی واگذار شود، ثانیاً، قیمت‌گذاری کالا و خدمات توسط بخش خصوصی ناکارآمد است.

۵. تجربه انجمن مدیران صنایع نشان می‌دهد که یک تشکل می‌تواند هماهنگ با پیگیری حقوق اعضا در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی نیز مشارکت کند و نقشی اثرگذار بر محیط کسب و کار داشته باشد. این تشکل که با بسیاری از نمونه‌های موفق دیگر کشورها قابل مقایسه است با ایجاد بخش کارشناسی و انجام تحقیقات و مطالعات دقیق توانسته است تأثیر زیادی بر سیاست‌گذاری‌های دولت داشته باشد.

در نظر گرفتن نقش مشورتی برای بخش خصوصی به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود، زیرا تشکل‌ها به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی عملاً درگیر مشکلات و موانع کسب و کار هستند و بیش از هر کسی واقف به امور بازار بوده و شناختی دقیق‌تر نسبت به آن دارند.

۶. تجربه سندیکای برق ایران نشان می‌دهد که عضویت اجباری، مزیتی برای تشکل‌های خصوصی محسوب نمی‌شود و چه‌بسا عضویت اجباری با تأمین درآمدهای مطمئن برای تشکل‌ها، آنها را از ارائه خدمات به اعضا غافل کند. این تشکل با ارائه خدمات متنوع و جذاب به اعضا، شرکت‌های غیرعضو را ترغیب به عضویت کرده است. دفاع از عضوگیری اختیاری به بهبود عملکرد تشکل‌های بخش خصوصی منجر می‌شود؛ زیرا عضویت اختیاری باعث می‌شود تشکل برای جذب گروه‌های جدید و بیشتر

سعی در افزایش کمی و کیفی خدمات خود داشته و هر روز با ارائه خدمات کارا تر گروه‌های بیشتری را نسبت به عضویت در تشکل ترغیب کند. در حالی که عضویت اجباری ارائه خدمات را از بین می‌برد؛ زیرا نیاز به خدمات بهتر و بیشتر احساس نمی‌شود و تشکل می‌تواند با اجباری که در عضویت دارد با همان خدمات قبل، درآمد بیشتر کسب کند.

شایان ذکر است که نتایج این مقاله، از مطالعه موردی پنج تشکل بخش خصوصی استنباط شده و به معنای اثبات فرضیه‌های مطرح نیست. امید آنکه طرح این فرضیه‌ها محورهای قابل آزمونی را برای مطالعات آتی فراهم کند و درک ما را نسبت به رابطه مطلوب دولت و بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی افزایش دهد.

Archive of SID

منابع و مأخذ

۱. اتحادیه کانونهای وکلای دادگستری (۱۳۸۸). «لیست کامل اسامی وکلای دادگستری کانون وکلای دادگستری فارس و کهگیلویه و بویراحمد».
۲. اشمیز، ندوی و دیگران (۱۳۸۱). *خوشه‌های صنعتی*، ترجمه عباس مخبر و عباس زندباف، تهران، طرح نو.
۳. اوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، طرح نو.
۴. بانک جهانی (۱۳۷۸). *نقش دولت در جهان در حال تحول*، ترجمه حمیدرضا برادران شرکا و دیگران، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. خلیلی، حسین (۱۳۸۲). *اسامی کارشناسان رسمی دادگستری استان تهران و استان‌های تابعه*، تهران، انتشارات یلدا قلم.
۶. سندیکای صنعت برق (۱۳۸۸). «گزارش عملکرد هیئت‌مدیره به مجمع عمومی عادی سالیانه برای سال مالی منتهی به ۱۳۸۷/۱۲/۲۹».
۷. فریدمن، میلتن و رز فریدمن (۱۳۷۸). *آزادی انتخاب*، ترجمه حسین حکیم‌زاده جهرمی، تهران، نشر و پژوهش ورزان‌روز.
۸. فیروزان سرنقی، توحید (۱۳۸۹). «بررسی موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، تهران، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. گریف، اونر (۱۳۸۵). «نهادها و تجارت بین‌الملل: آموزه‌های انقلاب تجاری»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال اول، ش سوم.
۱۰. _____ (۱۳۸۶). «قابلیت اجرای قرارداد و نهادهای اقتصادی تجارت ابتدایی: ائتلاف تجار مغربی»، ترجمه رضا مجیدزاده، *اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه*، سال دوم، ش چهارم.
۱۱. متوسلی، محمود (۱۳۷۳). *خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی*، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

۱۲. مردوخ، بایزید (۱۳۸۵). *اقتصاد بخش خصوصی و صنعت: دیروز، امروز، فردا ...*، تهران، انجمن مدیران صنایع.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹). *سامانه قوانین و مقررات*، «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران».
۱۴. _____ (۱۳۵۸). *سامانه قوانین و مقررات*، «لایحه قانونی مربوط به استقلال کانون کارشناسان رسمی».
۱۵. _____ (۱۳۳۱). *سامانه قوانین و مقررات*، «لایحه قانونی استقلال کانون و کلا».
۱۶. مصاحبه‌های منتشر شده با: «محمد رضا بهزادیان، سید حمید حسینی، پدرام سلطانی، حسن اسدی زیدآبادی، محمد موسوی مقدم، محمد تقی نژاد عمران، داود قراخانو، محمد رضا بلورساز، محمدباقر هداوند، محمد مهدی تدین، انوشیروان محسنی بندپی، هادی مقدسی، مرضیه خلقتی، حمیدرضا سفاری، حمید وثوقیان، عباس اورنگ، علیرضا مرندي، امیرحسین قاضی زاده، رضا حسین پور».
۱۷. میدری، احمد (۱۳۸۷). «انجمن‌های کسب و کار و رفع موانع رشد بخش خصوصی»، همایش نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور، اول و دوم تیرماه.
۱۸. _____ (۱۳۸۷). «نقش انجمن‌های کسب و کار در اجرای اصل (۴۴)»، همایش نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴).
۱۹. _____ (۱۳۸۹ الف). «بحران مالی جهانی، نابسامانی نظام بانکی و طرح هدفمندسازی یارانه‌ها»؛ بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ششم.
۲۰. _____ (۱۳۸۹ ب). «راهکارهای عملی توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی»، سازمان خصوصی سازی.
۲۱. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*.
۲۲. میدری، احمد و اصلان قودجانی (۱۳۸۷). *سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انتشارات جهاد دانشگاهی و انجمن مدیران صنایع*.
۲۳. نصیری‌ا قدم، علی (۱۳۸۷). «چارچوب طرح بهبود محیط کسب و کار و چگونگی اصلاحات»، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش دوم.

۲۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۹). «سومین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، معاونت امور بانکی، بیمه و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

۲۵. هیرشمن، آلبرت (۱۳۸۲). *خروج، اعتراض و وفاداری*، ترجمه محمد مالجو، تهران، نشر و پژوهش شیرازه.

26. CIPE (2005). "Associations in Action: Local Agents for Change", Economic Reform Case Study, Center for International Private Enterprise.
27. Doner, Richard F. and Ben Ross Schneider (2000). "Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others", *Business and Politics*, Vol. 2, No. 3.
28. Fedotov, Victor I. (2007). "Organizational and Legal Models of Chambers", *Business Associations Study*, Center for International Private Enterprise.
29. Goldsmit, Arthur (2002). *Business Associations and Better Governance in Africa*, University of Massachusetts, Boston, Massachusetts, USA.
30. Haggard S., S. Maxfield and B. R. Schneider (1997). "Theories of Business and Business-state Relations", *In Business and the State in Developing Countries*, Maxfield S. and B. R. Schneider (eds.), Cornell University Press, Ithaca, NY.
31. Kurz, Sonja and Alena Frode (2005). "Promoting the Business and Investment Climate Experiences of German Technical Assistance", *Economic Policy and Private Sector Development*, Germany.
32. Mancur Olson (1982). *The Rise and Decline of Nation*, Yale University Press.
33. _____ (1983). in "The Political Economy of Growth", Edited by D.C. Mueller, Yale University Press.
34. Pilgrim, Markus and Ralf Meier Bonn (1995). "National Chambers of Commerce a Primer on the Organization and Role of Chamber Systems". Center for International Private Enterprise (CIPE), Washington, D.C.
35. Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
36. Wiggs Patty, John, Sean Gailmard and Frederick J. Boehmke. (2012). "Business as Usual: Interest Group Access and Representation Across Policy-Making Venues".
37. World Bank (2005). "Building the Capacity of Business Membership

Organizations: Guiding Principles for Project Managers", World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department.

38. Yongqiang, Gao (2006). "How Firms Influence the Government Policy Decision-Making in China", *Singapore Management Review*.

39. <http://www.amsiran.com/>

40. <http://www.iccim.ir/>

41. <http://www.ieis.ir/>

42. <http://www.iranbar.org/>

43. <http://www.irimc.org/>

44. <http://www.scioe.org/>

45. <http://www.dastour.ir/>

46. <http://www.pezeshki.net/>

Archive of SID