




The University of Tehran Press

Mechanisms for the impact of the law on economic development With a view to the experience of privatization in Iran

Sepideh Mirmajidi¹  | Jamshid Gholamloo² 

1. Corresponding Author; Assistant Prof. of law, Research Institute for political studies and International Relations and law, Institute of Humanities and cultural studies, Tehran, Iran.
Email: Sepideh.mirmajidi@gmail.com
2. Assistant Prof., Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.
Email: Jamshid.Gholamloo@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Since the 1950s, three movements have been formed to explain the relationship between the legal system and the various levels and dimensions of development, following the discourse of "law and development". However, various aspects of this relationship are still relatively unknown and somewhat neglected despite its gradual growth and development over the past four decades. For example, how the law affects development in different social, economic, political and cultural contexts in a normative and structured framework, regardless of specific spatial and temporal conditions. Accordingly, this article, discusses how the law affects development (with emphasis on economic development). The effectiveness of these mechanisms in the context of privatization in Iran has been analyzed. The results showed that more attention to these mechanisms is necessary for the effectiveness of laws and regulations of facilitating privatization in Iran.
Pages: 223-249	
Received: 2022/05/21	
Received in revised form: 2022/09/04	
Accepted: 2022/09/11	
Published online: 2023/04/05	
Keywords: <i>Development, Economic development, Privatization, Mechanisms of effectiveness, Law, Legal system.</i>	
How To Cite	Mirmajidi, Sepideh; Gholamloo, Jamshid (2023). Mechanisms for the impact of the law on economic development With a view to the experience of privatization in Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (1), 223-249. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.343208.3089
DOI	10.22059/jplsq.2022.343208.3089
Publisher	The University of Tehran Press. 



سازوکارهای اثرگذاری قانون بر توسعه اقتصادی؛ با نگاهی به تجربه خصوصی سازی در ایران

سپیده میرمجیدی^۱ | جمشید غلاملو^۲

۱. نویسنده مسئول؛ استادیار پژوهشکده مطالعات سیاسی، روابط بین الملل و حقوق، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، تهران، ایران. رایانامه: Sepideh.mirmajidi@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Jamshid.Gholamloo@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۲۳-۲۴۹</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۳۱</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۶/۱۳</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۲۰</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۱/۱۶</p> <p>کلیدواژه‌ها: توسعه، توسعه اقتصادی، خصوصی سازی، سازوکارهای اثرگذاری، قانون، نظام حقوقی.</p>	<p>از دهه پنجاه میلادی تاکنون سه جنبش در تبیین رابطه میان نظام حقوقی و سطوح و ابعاد گوناگون توسعه، ذیل گفتمان «قانون و توسعه» در ادبیات این حوزه از تحقیق شکل گرفته که با وجود رشد و توسعه تدریجی آن در چهار دهه گذشته، هنوز جنبه‌های گوناگونی از این ارتباط نسبتاً ناشناخته و تا حدی مغفول واقع شده است. از جمله آنها، چگونگی تأثیر قانون بر توسعه به صورت کلی در بسترهای گوناگون اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فارغ از شرایط مکانی و زمانی خاص در چارچوب هنجاری و ساختارمند است. بر این اساس، در این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از ابزار مطالعه اسناد و مدارک قانونی، چگونگی اثرگذاری قانون بر توسعه (با تأکید بر توسعه اقتصادی) به مثابه مسئله اصلی تحقیق به بحث گذاشته شده و آنگاه، اثربخشی این سازوکارها برای تأثیر مطلوب قانون بر توسعه در بستر خصوصی سازی در ایران تحلیل شده است. نتیجه پژوهش حاکی از ضرورت توجه بیشتر به سازوکارهای مزبور برای کارآمدی هرچه بیشتر قوانین و مقررات تسهیل کننده خصوصی سازی در ایران است.</p>
<p>استناد</p> <p>میرمجیدی، سپیده؛ غلاملو، جمشید (۱۴۰۲). سازوکارهای اثرگذاری قانون بر توسعه اقتصادی؛ با نگاهی به تجربه خصوصی سازی در ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۱)، ۲۲۳-۲۴۹.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.343208.3089</p>	
DOI	10.22059/jplsq.2022.343208.3089
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



مقدمه

توسعه، فرایندی چندبعدی است. مروری بر ادبیات مربوط به توسعه نشان می‌دهد که کیفیت نهادها در کشورهای در حال توسعه از عوامل اثرگذار بر رشد و توسعه اقتصادی محسوب می‌شود (مبارک و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۱۷). در این میان، قانون از مهم‌ترین متغیرهای نهادی است. مطالعه نظریه‌مند ارتباط میان قانون و توسعه، اصولاً ذیل سه «جنبش قانون و توسعه»^۱ صورت می‌پذیرد:

جنبش نخست، با این تصور که توسعه کشورهای جهان سوم با سرمایه، نهادها و ارزش‌های کشورهای جهان اول میسر است؛ پس از جنگ دوم جهانی شکل گرفت. زمانی که گروهی از پژوهشگران، بنیادهای خصوصی و نهادهای کمک به توسعه^۲ با اقتباس از قانون و رویه‌های حقوقی کشورهای توسعه‌یافته، به ویژه ایالات متحده آمریکا، تلاش‌هایی را برای کمک به پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشورهای در حال توسعه به انجام رساندند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۱۶-۱). بدین ترتیب قانون و توسعه به عنوان یک مطالعه میان‌رشته‌ای برای بررسی رابطه میان این دو و چگونگی استفاده از قانون برای محو موانع سنتی و تغییر رفتارهای اقتصادی شکل گرفت. ولی رویکرد یادشده دیری نپایید و نخستین بار در سال ۱۹۷۴ و در مقاله‌ای از سوی دو نفر از بنیانگذاران این حوزه (ترویک و گالانتز^۳) به چالش کشیده شد. آنان در مقاله خود نشان دادند این تصور که قانون‌گرایی لیبرالی آمریکایی می‌تواند با موفقیت به کشورهای کمتر توسعه‌یافته یا در حال توسعه منتقل شود، نادرست و ناشی از باور «قوم‌مدارانه و ساده‌لوحانه» بوده و عمیقاً با واقعیت کشورهای در حال توسعه در تضاد است، زیرا این مدل، کثرت‌گرایی اجتماعی و سیاسی را مسلم می‌پندارد، درحالی که در بیشتر کشورهای جهان سوم، لایه‌بندی اجتماعی و شکاف طبقاتی در کنار نظام‌های سیاسی دیکتاتوری و تمامیت‌خواه هویداست (Davis & Trebilcock, 1974). در الگوی مذکور فرض بر این است که نهادهای دولتی عاملان اصلی کنترل اجتماعی‌اند، درحالی که در بیشتر کشورهای جهان سوم، توانایی و ظرفیت قبیله‌ها، گروه‌ها و جامعه محلی گاه قوی‌تر از دولت ملی است. فرض بر این است که قواعد موجود هم منافع بیشتر شهروندان را منعکس می‌کند و هم از سوی آنان نهادینه می‌شود، حال آنکه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، قواعد از سوی اقلیت بر اکثریت جامعه تحمیل می‌شود. فرض دیگر این مدل لیبرالی آن است که دادگاه‌ها مستقل از منافع سیاسی، گروهی، مذهبی یا طبقاتی عمل می‌کنند، ولی در بسیاری از این کشورها، دادگاه‌ها نه‌چندان آزاد و مستقل‌اند و نه‌چندان مهم (Davis & Trebilcock, 2008: 26). بنابراین، به دلیل اختلاف میان شرایط حاکم بر کشورهای در حال توسعه

1. Law and Development Movement
2. Development aid agencies
3. David N. Trubek & Marc Galanter

و کشورهای توسعه یافته، اصلاح نهادهای حقوقی فاقد تأثیر است یا اثرگذاری اندکی بر شرایط اجتماعی و اقتصادی این کشورها دارد.

به رغم نقدهای جدی مطرح شده، جنبش لیبرالی مجدداً در دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی و پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و با گسترش چشمگیر برنامه‌های نئولیبرالی اصلاح قانون که با بهبود و ارتقای خصوصی سازی و مقررات زدایی از اقتصاد در پی کاهش مداخله دولت در اقتصاد بود، احیا شد که از نظر مقیاس و تأثیر بر طرح‌ها و راهبردهای توسعه در سراسر دنیا به طرز چشمگیری بزرگ‌تر از جنبش نخست بود. با این همه، موضع نئولیبرالی جنبش با تأثیر شایان توجه بر تأمین بودجه طرح‌های اصلاح قانون^۱، پیامد اقتصادی ویرانگر شوک درمانی^۲ در روسیه و رکود اقتصادی در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین و نیز تجربه مشابه در بیشتر کشورهای آسیایی که نسخه‌های سیاست نئولیبرالی دهه ۸۰ میلادی را تجربه کرده بودند، همراه با سیطره رویکردهای ایدئولوژیک کنشگران این عرصه در پیاده‌سازی و ارزیابی طرح‌ها، اثربخشی برنامه‌های جنبش دوم را با تردید مواجه ساخت (Mota Prado, 2016: 297-300).

قانون و توسعه از اواخر دهه ۹۰ میلادی دستخوش اندیشه‌ها و رویکردهای جدیدی شد که از آن با عنوان جنبش سوم نیز یاد می‌شود. اندیشه‌های این جنبش در مقایسه با دو جنبش قبلی بسیار متنوع‌تر شد و طرفداران این جنبش از نگرش کلی‌تری در زمینه توسعه و نه فقط تأکید بر توسعه اقتصادی پشتیبانی و رویکرد نئولیبرالی دو دوره گذشته را تا حدودی تعدیل و گستره‌ای از ارزش‌های جدید را به‌عنوان اهداف توسعه تعریف کردند؛ از جمله قانون یا حاکمیت قانون که به‌عنوان یک هدف از توسعه و نه فقط وسیله‌ای برای رسیدن به آن، آنچنان که در دو جنبش قبلی بود، اهمیت یافت (Rose, 1998: 93-94).

وجه اشتراک این جنبش‌ها را می‌توان تأکید بر رابطه علی میان قانون و توسعه و اذعان بر این مهم دانست که قانون و تلاش برای استقرار حاکمیت قانون عامل محرکی برای توسعه است؛ یعنی آن‌طور که در گفتمان قانون و توسعه معمول است، «قانون برای توسعه مهم است»^۳. با این همه، تمرکز صرف بر اینکه رفع موانع قانونی و انجام اصلاحات حقوقی، از مهم‌ترین الزامات توسعه در هر کشوری است، تا حدی موجب کم‌توجهی نسبت به چابکی و چگونگی سازوکارهای اثرگذاری قانون بر توسعه شده است. از این رو مطالعه و شناسایی سازوکارهای اثرگذاری مطلوب و اثربخش قانون بر توسعه، مسئله‌ای درخور توجه است. حال، این پرسش پیوسته مطرح است که با در نظر گرفتن این مهم که

۱. درحالی که بعضی از موفق‌ترین تجارب توسعه پس از جنگ جهانی دوم مسیری را پیمودند که تفاوت فاحشی با نسخه نئولیبرالی آن داشت.

۲. در علم اقتصاد به رها کردن قیمت‌ها و نظارت‌های ارزی، حذف یارانه‌های دولتی به‌طور ناگهانی و تجارت آزاد آبی در یک کشور گفته می‌شود که به‌طور معمول همراه با خصوصی‌سازی گسترده رخ می‌دهد.

3. Law matters for development

الف) ارائه قالبی کلی از سیاست‌های توسعه و به تعبیری چیزی به نام «بهترین راه برای توسعه» برای تمام کشورها میسر نیست و ارتباط تنگاتنگی بین عوامل سیاسی، نهادی، اجتماعی و اقتصادی با مسیر دست یافتن به توسعه به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد؛

ب) الگوی توسعه هر کشوری به‌یقین مبتنی بر بنیان‌های فکری و فلسفی خاص خود استوار است و افراد جامعه براساس باورها و ارزش‌های برگرفته از همان مبانی فکری و فلسفی، رفتارهای خود را شکل می‌دهند و ج) نمی‌توان با تجویز «نسخه‌ای واحد برای همه»^۱ نتایج اصلاحات حقوقی را در رسیدن به توسعه برای تمام کشورها پیش‌بینی کرد.

مسئله اصلی این مقاله معرفی سازوکاری برای اثرگذاری قانون بر توسعه است که در بسترهای متفاوت عمل کند. سازوکارهایی که فراتر از پذیرش ایده‌ها، نهادها و قالب‌های مدرن در ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و نهادی آن در هر کشوری، خصلتی عام و همه‌شمول داشته باشد. بدین‌سان در این مقاله، این مؤلفه‌ها و سازوکارهای به اصطلاح فراسرزمینی، برای اثرگذاری مطلوب قانون بر توسعه با تمرکز بر توسعه اقتصادی^۲ و با نگاهی کلی به موضوع فعالیت بخش خصوصی در ایران، شناسایی و تحلیل می‌شود.

اگرچه پژوهش‌های مهمی در زمینه خصوصی‌سازی، به معنای انتقال دارایی از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی یا واگذاری کنترل کاربری‌های خدماتی به بخش خصوصی (التجائی و عباس‌زاده، ۱۳۹۵: ۴)، صورت پذیرفته است، این مقاله با نوآوری در بیان رابطه میان قانون و توسعه در قالب چارچوب نظری عام، خصوصی‌سازی را تنها در چارچوب بایدها و الزامات اثرگذاری مطلوب قانون بر توسعه و نه از منظر تحلیل‌های صرف اقتصادی بررسی می‌کند.

دلیل انتخاب خصوصی‌سازی برای مطالعه تجربی الزامات این اثرگذاری، از آن‌روست که این اجماع نسبی میان اقتصاددانان درباره ضرورت شروط و پیش‌نیازهایی برای خصوصی‌سازی از جمله فضای اقتصادی رقابتی و شفاف، دولت تنظیم‌گر، رقابت‌زدایی، ثبات اقتصادی، ثبات در قوانین و سیاست‌گذاری،

1. One size fits all

۲. در خصوص اینکه بهتر است کدام‌یک از جنبه‌های توسعه در اولویت قرار گیرد، تاریخ نشان داده است که توان و ظرفیت اقتصادی رو به رشد که در نتیجه توسعه موفق اقتصادی حاصل می‌شود، بستری مناسبی را برای شکل دموکراتیک‌تر حکومت فراهم می‌کند. برای مثال کشورهای آسیای شرقی مانند کره و تایوان در دهه ۶۰ و ۷۰ توسعه اقتصادی را در اولویت خود قرار دادند و وقتی که تا دهه ۸۰ به سطح قابل توجهی از توسعه اقتصادی دست یافتند، در پاسخ به تقاضای گسترده و قدرتمند عمومی، مبادرت به اصلاحات دموکراتیک‌تری کردند. این فرایند دموکراتیزه شدن پس از توسعه اقتصادی موفق، در دیگر کشورها از جمله اسپانیا و شیلی هم اتفاق افتاد که نشان داد توسعه اقتصادی عامل محرکی برای توسعه اجتماعی است.

پایین بودن هزینه مبادله، توازن بخشی و ... وجود دارد.^۱ این مقاله با باور به اینکه مجموعه قوانین و اصلاحات حقوقی صحیح می‌تواند تمام شروط مذکور را برآورده سازد و در موفقیت سیاست‌های خصوصی سازی در ایران راهگشا باشد، سازوکارهایی را برای اثرگذاری هرچه بیشتر قوانین و مقررات تسهیل‌کننده خصوصی سازی معرفی می‌کند که رعایت آنها، نه تنها اثربخشی قوانین مزبور که اثربخشی هر قانون دیگری را نیز تضمین می‌کند.

۱. رابطه میان قانون و توسعه: خوش‌بینی در برابر تردید

حمایت از اصلاحات حقوقی برای رسیدن به توسعه، حاکی از خوش‌بینی نسبت به نقش قانون در توسعه است. مدافعان این رویکرد به‌طور معمول نسبت به دست کم سه محور اساسی خوش‌بین هستند: نخست، ویژگی‌های مشخص یک نظام حقوقی نقش علی مهمی در تعیین دورنمای توسعه در آن کشور بازی می‌کند (همان جمله معروف «قانون مهم است»)^۲؛ دوم، تلاش‌های هدفمند برای اصلاحات حقوقی در مسیر توسعه اثربخش است؛ سوم، نظام‌های حقوقی امکان شناسایی اصلاحات مناسب حقوقی را دارند که در نهایت به بهبود توسعه و حمایت از آن می‌انجامد (Davis & Trebilcock, 2008: 4-5). البته در این میان گستره‌ای از دیدگاه‌ها وجود دارد که چه از نظر معنای توسعه و چه انواع اصلاحات حقوقی که به بهبود توسعه یاری می‌رساند، تا اندازه‌ای در تضاد با یکدیگرند.^۳ با این همه، نقطه اشتراک تمام این دیدگاه‌ها آن است که قانون و حاکمیت قانون برای توسعه مهم است.

دیدگاه‌های خوش‌بینانه از جهات گوناگون نقد شده‌اند که این بدبینی نسبت به رابطه قانون و توسعه ابعاد گوناگونی دارد؛ از امکان شناسایی اصلاحات حقوقی مناسب گرفته تا تردید در تلقی از نظام حقوقی به‌عنوان یک ویژگی کنترل‌شدنی جوامع و نگرانی درباره شایستگی کنشگران خارجی در حمایت‌های

۱. همان‌طور که جوزف استیگلیتز، برنده جایز نوبل اقتصاد، در بخشی از کتاب جهانی‌سازی و مسائل آن می‌نویسد، برای خصوصی‌سازی شرایط مهمی باید مهیا باشد تا این امر بتواند به رشد اقتصادی کشور کمک کند (مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹۴). ارنست اولریش نیز در کتاب خود با عنوان محدودیت‌های خصوصی‌سازی، به این مهم اشاره می‌کند که حتی کشورهای صنعتی و پیش‌تاز در امر خصوصی‌سازی چنانچه به پیش‌نیازهای لازم برای این امر توجه نکنند یا به اهمیت بخش‌هایی که به بخش خصوصی واگذار شده، توجه نگرند، با شکست مواجه می‌شوند (مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹۴).

۲. از نظر برخی، حاکمیت قانون، یک هدف از توسعه و نه صرفاً ابزاری برای رسیدن به آن است. در مقابل، عده‌ای دیگر نظر بر ارزش ابزاری حاکمیت قانون دارند. عده‌ای هم بر این باورند که قانون و نهادهای حقوقی کارکردهای اجتماعی مهمی دارند و باید صورت خاصی داشته باشند تا بتوانند از عهده این کارکردها برآیند. برخی هم به نهادهای حقوقی می‌پردازند که قانون را به اجرا درمی‌آورند.

مالی از اصلاحات حقوقی. برخی نیز بر این باورند که بسیاری از این اصلاحات تنها برای تولید دانش درباره قانون و توسعه مفیدند و نمی‌توان به آنها به چشم بهترین رویه‌های مرتبط با موضوع نگریست (Davis & Trebilcock, 2008: 28-29).

در این میان، شدیدترین رویکرد بدبینانه نسبت به اثرگذاری اصلاحات حقوقی بر توسعه با این استدلال همراه است که در اصل هیچ ارتباطی میان ماهیت نظام حقوقی یک جامعه و توسعه آن در آینده وجود ندارد. به دیگر سخن، قانون مهم نیست. از این رو دست یافتن به نظام حقوقی با کیفیت مطلوب به هیچ‌روی پیش‌شرط توسعه نیست، زیرا نظام حقوقی تنها ابزاری بالقوه برای کنترل اجتماعی است. در کشورهای در حال توسعه، اقتصاد بازار تا اندازه زیادی خارج از نظام حقوقی رسمی عمل می‌کند و به همین دلیل، نظام حقوقی نقش حاشیه‌ای دارد. از این رو سرمایه‌گذاری‌های شایان توجه در حوزه اصلاحات حقوقی ارزش نامعلومی خواهد داشت. برخی دیگر معتقدند که اساساً امکان تغییرات اثربخش حقوقی تقریباً دشوار و گاه ناممکن است، چراکه نظام‌های حقوقی فقط در پاسخ به عوامل بنیادین تاریخی، اقتصادی، فرهنگی یا سیاسی تغییر می‌کنند و در مقابل تلاش‌های بالا به پایین در اصلاحات حقوقی کم و بیش مقاومت دارند. در این معنا، تغییرات نهادی به‌طور معمول به‌صورت تصادفی رخ می‌دهند تا اینکه عامدانه طراحی شوند. از این رو پیوسته این پرسش مطرح است که آیا طرفداران اصلاح می‌توانند برای رسیدن به تغییرات حقوقی اثربخش در توسعه، آگاهانه روند وقایع کنونی را تغییر دهند یا خیر (Davis & Trebilcock, 2008: 45-51).

با تمام این نقدها و پرسش‌ها و بدبینی‌ها، به نظر می‌رسد با وجود شواهد تجربی فراوانی که همگی بر اهمیت و اثربخشی اصلاحات حقوقی بر توسعه اذعان دارند، امروزه دیگر بحث بر سر این نیست که آیا اساساً اصلاحات حقوقی امکان‌پذیر است یا خیر یا اینکه آیا اصلاحات حقوقی قابلیت کمک به توسعه را دارد یا خیر، بلکه موضوع، شناسایی انواع مناسب و شایسته اصلاحات حقوقی است. در نتیجه، اذعان بر مشکلات احتمالی پیاده‌سازی و اجرای این اصلاحات لزوماً به معنای کنار گذاشتن طرح‌های اصلاح قانون در کشورهای در حال توسعه نیست. بنابراین، با اینکه می‌توان نقش تعیین‌کننده نهادها و از جمله نهادهای حقوقی را در توسعه اقتصادی و شاید دیگر جنبه‌های توسعه به رسمیت شناخت، توجه به این مسئله حائز اهمیت خواهد بود که اولاً، این نهادها باید، ممکن است یا می‌توانند شبیه چه مجموعه مطلوبی از نهادها باشند؛ ثانیاً، ابزارهای پیاده‌سازی این اصلاحات حقوقی (کنشگران داخلی یا خارجی) کدام‌اند. پس با صورت‌بندی صحیح نقدهای وارد بر رابطه

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک:

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Lobatón, Pablo-Zoido (1999), Governance Matters, (World Bank Policy Research Working Papers No. 2196), available for download on: <http://www.worldbank.org/research>

قانون و توسعه، می‌توان محل نزاع را در این پرسش خلاصه کرد که «چه اصلاحات حقوقی، چگونه و توسط چه کنشگرانی احتمالاً توسعه و از جمله توسعه اقتصادی را بهبود می‌بخشد؟» و همان‌طور که پیداست، این پرسش به هیچ روی، فایده‌مندی اصلاحات حقوقی را به میان نمی‌کشد و تنها بر ضرورت تحقیقات نظری و تجربی بیشتر، تأکید دارد. با این همه و با اذعان بر اثرگذاری قانون بر توسعه و بدون اینکه به قول توماس کاروترز^۱ مسئله ما، «مسئله شناخت و معرفت» باشد، باید دانست که اصلاحات حقوقی همواره با چند مسئله مهم روبه‌رو هستند؛ بدون اینکه نسبت به اهمیت و نقش آنها در رسیدن به توسعه تردیدی ایجاد شود:

نخستین چالش، چالش اقتصادی است که عدم توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه را مانعی برای خلق نهادهای حقوقی مطلوب، تأمین مالی آنها و انجام اصلاحات حقوقی بدون حمایت‌های خارجی می‌داند. ولی ثروت، پیش شرط مطلق برای کیفیت نهادی نیست و چه بسا این نهادها چندان پرهزینه نباشند. هزینه سرمایه‌گذاری در نهادهای حقوقی همچنین ممکن است با پرداخت مالیات بر فعالیت‌های اقتصادی، مستهلک شود.

چالش دوم، چالش سیاسی است که به نقش عوامل سیاسی (مانند منافع صاحبان قدرت در خلق نهادهای حقوقی، قدرت کنشگران خارجی، نقش مؤلفه‌های جغرافیایی، تقسیمات قومی، مذهبی و زبان در شکل‌گیری و ظهور نهادهای سیاسی خوب یا بد، رقابت برای قدرت سیاسی، نارضایتی اجتماعی ناشی از نابرابری اقتصادی، بی‌ثباتی سیاسی، تمرکز ثروت در دست اقلیت‌های حاکم بر جامعه و تقویت این چرخه و ...) در موفقیت یا شکست اصلاحات حقوقی اشاره دارد و بی‌ثباتی سیاسی را عاملی در بی‌ثباتی حقوقی عنوان می‌کند.

و سرانجام، چالش‌های اجرایی اصلاحات حقوقی است که علاوه بر ابهام در چگونگی تأثیر این اصلاحات در بستر کثرت‌گرایی حقوقی، اثربخشی انتقال راهبردهای توسعه را از یک نظام حقوقی به نظام دیگر به پرسش می‌گیرد. به نظر می‌رسد انتقال سیاست‌های توسعه احتمالاً زمانی اثربخش خواهد بود که دو شرط کلی را تأمین کند: نخست، سازگار با زیرساخت‌های حقوقی و دوم، سازگار با نهادهای سیاسی-اقتصادی کشور پذیرنده باشد.

روشن است چالش‌های مذکور تنها این پرسش را به میان می‌کشند که با توجه به موانع ناشی از عوامل مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، تاریخی و اجرایی چگونه می‌توان به تأثیر معنادار تغییرات حقوقی در مسیر توسعه امیدوار بود و دیگر بحث بر سر این نیست که آیا اصلاحات حقوقی شدنی است یا خیر، آیا اصلاحات حقوقی تأثیری در توسعه دارد؛ آیا اصلاحات سیاسی باید مقدم بر اصلاحات اقتصادی و اصلاحات آموزشی یا سلامت و بهداشت باید مقدم بر بازارهای سهام باشد؛ چراکه ایجاد یک نظام حقوقی بی‌نقص در نهایت می‌

1. Thomas Carothers

تواند به تحقق تمام آنچه گفته شد، یاری رساند. بررسی‌ها و مطالعاتی که نشان‌دهنده همبستگی قوی میان حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی است، این فرضیه را تقویت می‌کند. از این رو به نظر می‌رسد در تعیین اینکه کدام یک از نهادهای حقوقی مهم‌اند یا برای کشورهای در حال توسعه‌ای که فاقد نهادهای حقوقی مطلوب و مناسب‌اند چه شکلی از یک فرایند اصلاح ممکن و اثربخش است، باید به سه عامل توجه داشت: الف) کشور مورد نظر، به کدام یک از دو نظام حقوقی بزرگ دنیا تعلق یا شباهت دارد؛ ب) مهم‌ترین ویژگی‌ها و شاخصه‌های اجتماعی و فرهنگی آن که گمان می‌رود بر شکل و نوع نهادهای حقوقی تأثیر گذارند، کدام‌اند و ج) شکل سیاست‌ها و میزان پاسخگویی نهادهای سیاسی آن کشور چگونه ارزیابی می‌شود.

۲. الزامات تأثیر نظارتی قانون بر توسعه

تحلیل رابطه میان قانون و توسعه، تلاش آکادمیک و هنجاری صرف نیست، بلکه پیامدهای عملی مهمی دارد. در چند دهه اخیر، بیشتر کشورهای غربی و اهداکنندگان کمک‌های مالی، بسیاری از پروژه‌های اصلاح قانون را با هدف کمک به کشورهای در حال توسعه در دستور کار خود قرار داده‌اند که می‌توانست به پروژه‌هایی چون واکسیناسیون، آموزش و بهداشت عمومی اختصاص یابد. با این حال، به نظر می‌رسد این پروژه‌ها بدون شناخت کامل این مهم صورت پذیرفته است که قانون چگونه در بسترهای گوناگون نهادی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بر توسعه اثرگذار است. در نتیجه، بسیاری از این پروژه‌ها در کشورهای میزبان با موفقیت چندانی همراه نبوده و یا نتایج و پیامدهای پیش‌بینی شده را محقق نساخته‌اند. بر این اساس، در این بخش الزامات تأثیر نظارتی قانون بر توسعه، یا همان سازوکارهایی که قانون برای ایفای نقش نظارتی خود بر فرایند توسعه بدان نیازمند است، به بحث گذاشته می‌شود. این سازوکارها ناظر بر دو ویژگی مهم قانون، یعنی کارآمدی طرح قانون و قابلیت اجرا و پیاده‌سازی آن، هستند که ذیل هر کدام، زیربخش‌هایی نقش‌آفرینی می‌کنند. کاربرد تجربی هر یک از این سازوکارها در بستر خصوصی‌سازی در گفتمان اقتصادی ایران، جنبه‌های مفهومی این ارکان را روشن‌تر می‌سازد.

۲.۱. کارآمدی طرح قانون

به تعبیری دقیق، قانون «یک هویت هدفدار است» (راسخ، ۱۳۸۵: ۳۳)، از این رو قانونی کارآمد است که بتواند به اهداف خود نائل آید. بر همین اساس، نخستین گام در ارزیابی تأثیر نظارتی قانون بر توسعه عبارت است از: تحلیل طرح قانون با توجه به یک هدف مشخص از توسعه، مانند رشد اقتصادی. بدین معنا که یک قانون چگونه به بهترین و مناسب‌ترین شکل طراحی شود تا به اهداف نظارتی یا همان تنظیم‌کنندگی‌اش جهت دست یافتن به توسعه اقتصادی نائل آید و به‌طور خلاصه، یعنی چگونگی طراحی قانون برای بهترین

تأثیری که باید و می‌تواند بر توسعه، داشته باشد. بر این اساس، اولین نکته‌ای که برای اثرگذاری مطلوب قانون بر توسعه باید بدان توجه داشت، تناسب طراحی چارچوب یک قانون با هدفی است که قانونگذار از وضع آن در سر داشته است. در غیر این صورت، با قانونی ناکارآمد مواجه خواهیم بود.

برای بررسی کارآمدی قانون، می‌توان از سازوکارهایی چون الف) یکپارچگی و سازگاری میان نتایج راهبردی مورد انتظار در قانون با اهداف توسعه، ب) انسجام میان قانون و الزامات آن نظام حقوقی و ج) سازگاری قانون با شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه، بهره برد.

۱.۱.۲. یکپارچگی و سازگاری میان نتایج راهبردی مورد انتظار در قانون با اهداف توسعه

هر قانونی اعم از اینکه از سوی قانونگذار طراحی شده (قانون موضوعه) یا به تدریج در طول دوره زمانی مشخصی تکامل یافته باشد (قانون مبتنی بر عرف^۱ و قانون مبتنی بر رویه قضایی^۲)، بیانگر راهبرد یا راهبردهایی است که اهداف نظارتی قانون را تشکیل می‌دهند. برای مثال قانون موضوعه‌ای که در نتیجه یک قرارداد تجارت آزاد بین کشورهای واردکننده و صادرکننده وضع می‌شود و مستلزم حذف تعرفه‌های گمرکی بر محصولات وارداتی است، راهبرد افزایش تجارت میان کشورهای مشارکت‌کننده را برای کمک به توسعه اقتصادی آنها در سر دارد.

در واقع، از وضع هر قانونی، تحقق هدف یا اهداف مشخصی انتظار می‌رود و قانونگذار نیز از راهبرد یا راهبردهای مشخصی برای تحقق آن اهداف بهره می‌برد. بدیهی است اجرای این راهبردها، پیامدهایی در پی دارد. بر همین اساس، در مثال مذکور افزایش تجارت و رشد اقتصادی، نتیجه راهبرد پیش‌بینی شده محسوب می‌شوند.

در بستر قانون و توسعه، ارزیابی این مهم که پیامد راهبردهای پیش‌بینی شده در قانون تا چه اندازه می‌تواند به آن هدف مشخص قانونگذار، از جمله توسعه اقتصادی دست یابد، ضروری است. بدین منظور باید دید راهبرد پیش‌بینی شده، اساساً راهبرد درستی برای تحقق اهداف توسعه تلقی می‌شود یا خیر و این همان پرسش از شایستگی طرح قانون است: آیا قانون به درستی طراحی شده است؟ بدین سان تناسب راهبرد قانونی با سطح توسعه‌یافتگی کشور، عامل تعیین‌کننده مهمی است.

اگرچه در خصوص اینکه چه راهبردی به توسعه موفق اقتصادی منجر می‌شود و اینکه نقش مناسب دولت در اقتصاد چه باید باشد، اجماعی وجود ندارد. در دهه ۱۹۷۰ مشکلات و ناکامی‌های اقتصادی جهان غرب، زمینه را برای طرح انتقادات و تردید نسبت به دخالت دولت در مسائل اقتصادی فراهم

1. Customary law
2. Case law

ساخت. فروپاشی اقتصادهای سوسیالیستی در دهه ۱۹۹۰ و کامیابی‌های اقتصادهای شرق آسیا با گسترش نقش بخش خصوصی و اقتصاد مبتنی بر بازار، تأثیری ژرف بر دیدگاه‌های مطرح درباره فرایند توسعه و نظریه‌های مربوط به نقش دولت در اقتصاد ایجاد کرد (پتفت و مؤمنی راد، ۱۳۹۴: ۱۹۸-۱۸۵). با این حال، برای تصمیم به اتخاذ یکی از دو راهبرد کلی نئولیبرالی و دولت‌محور در تحقق اهداف توسعه اقتصادی، سطح توسعه‌یافتگی آن کشور و قدرت نهادی آن دولت نسبت به بخش خصوصی، تعیین کننده است. بنابراین قانون باید در اتخاذ راهبرد مناسب در مسیر توسعه به تناسب با سطح توسعه‌یافتگی کشور توجه کند: «اقتصادهای توسعه‌نیافته با رها کردن و خارج کردن عجولانه امور از دست دولت، آن هم در محیط‌های غیرشفاف و با روش‌های فسادآمیز بهبود نمی‌یابند. گذار موفق رشد و توسعه و حفظ و پایداری دستاوردهای توسعه مستلزم وجود دولت‌های با تدبیر، مسئولیت‌پذیر و پاسخگوست که با حساسیت‌پذیری کامل و دستان پاک، جامعه را به سمت جلو راهبری و مدیریت کنند و با تنظیم امور و ایجاد بسترها و تصحیح نظام انگیزشی و ایجاد مشوق‌های لازم مردم را به حضور فعال در اداره جامعه و اقتصاد تشویق کنند. دولت علاوه بر وظایف حاکمیتی و تأمین و ارتقای حقوق مالکیت و امنیت باید راهبر و جهت‌دهنده و تنظیم‌گر با تدبیر باشد و در عین حال هر کار بر زمین مانده‌ای را انجام دهد و تلاش کند که با گذشت زمان کارها عمدتاً با دست مردم انجام شود. وجود دولت‌های ناکارآمد و عملکرد ناصحیح و فسادآمیز آنها توجیه رهاسازی امور و ورود به فضای پرفسادتر دیگر نیست. باید اول دولت را تصحیح کرد تا دوره گذار اصلاح و تعدیل را با مسئولیت کامل عهده‌دار شده و اجرا نماید» (شاکری، ۱۳۹۵: ۵۹۹).

در همین زمینه فردریک لیست نیز بر این باور است که: «هلل کمتر پیشرفته» لازم است برای رسیدن به توسعه از دولت استفاده کنند تا «توسعه اقتصادی ملت را اجرا و تکمیل کرده و آن را برای پذیرش در جامعه جهانی آینده آماده کنند» (عطارزاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۶).

بر این اساس، قانونی که از راهبرد توسعه دولتی بهره می‌برد، می‌تواند در مراحل اولیه توسعه اقتصادی مؤثرتر باشد، وقتی توانایی نسبی و قدرت نهادی دولت برتر از بخش خصوصی توسعه‌نیافته است. در مقابل، قانونی که بر راهبرد خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی تمرکز می‌کند، می‌تواند در مراحل بعدی توسعه اقتصادی کارآمدتر باشد؛ وقتی بخش خصوصی قدرت و تجارب نهادی لازم را به دست آورده است. برای مثال قانونی که دولت را موظف به پشتیبانی از برخی صنایع و صادرات آنها از طریق کمک‌های مالی یارانه‌ای و معافیت‌های مالیاتی می‌کند، یعنی راهبردهای توسعه صنعتی دولت‌محور را برای رسیدن به توسعه اقتصادی در پیش می‌گیرد، برای اقتصادی که در مراحل اولیه توسعه است، مناسب خواهد بود. اتخاذ موفق راهبردهای دولت‌محور در کشورهایی همچون کره جنوبی، نشان می‌دهد که مداخله فعال دولت در پشتیبانی از صنایع همراه با حمایت از صادرات برای غلبه بر محدودیت‌های بازارهای کوچک داخلی، در مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی که دولت از رهبری سیاسی و قدرت نهادی کافی برخوردار است، نتایج خوبی در پی داشته است (Lee, 2017: 439).

نتیجه، در نبود بازار مالی کارآمد که در آن بخش خصوصی، توسعه نیافته و توان محدودی برای کسب اطلاعات و سرمایه دارد، نقش دولت ضروری است. شواهد تجربی هم نشان می‌دهد که بدون پشتیبانی شایان توجه دولت، تغییر ساختار صنعتی به ندرت میسر است. در مقابل، با توسعه موفق اقتصاد، می‌توان بسیاری از نقش‌هایی را که تصور می‌شد تنها با کنشگری دولت امکان‌پذیر است، به بخش خصوصی واگذار کرد. در این مرحله، راهبردها در قانون تغییر می‌کند تا کنترل دولت بر اقتصاد را کاهش و آزادی عمل بخش خصوصی را افزایش دهد. درست به همین دلیل است که گفته می‌شود: «هیچ‌کس نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن شرایط موجود اقتصادی، طرفدار این ایده و یا آن ایده باشد» (شاگری، ۱۳۹۵: ۶۰۲).

با ملاحظه راهبرد پیش‌بینی‌شده در قانون، پیامدهای ناشی از آن، اهداف توسعه و سطح توسعه‌یافتگی کشور، می‌توان شایستگی و قابلیت طرح قانون را در تحقق اهداف توسعه ارزیابی کرد. در واقع قانونی که در مراحل اولیه توسعه بر کنشگری دولت تکیه می‌کند تا دولت اقتصاد را مدیریت کند، برنامه‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی را گسترش دهد و سرمایه‌گذاری‌ها را به سمت بخش‌های کلیدی هدایت کند و سپس با پیشرفت فرایند توسعه، آزادی عمل بخش خصوصی را در طول زمان افزایش دهد، قانونی است که می‌توان به تحقق اهداف توسعه اقتصادی به وسیله آن امیدوار بود.

این تحلیل را با اشاره به پدیده‌ای در اقتصاد با عنوان «دام درآمد متوسط»^۱ نیز توجیه می‌کنند؛ پدیده‌ای که در آن اقتصادی که تا یک دوره زمانی رشد اقتصادی بالایی داشته است، در سطح درآمد متوسط به دام می‌افتد و دیگر قادر نیست در ردیف کشورهای با درآمد بالا قرار گیرد، زیرا راهبردهای رشد دولتی که در زمان فقیر بودن، موفق ظاهر شده‌اند، دیگر مناسب شرایط حال آنها نیستند و دولت دیگر ظرفیت لازم را برای بالا بردن درآمد ندارد. از این رو ضروری است نظام مدیریت و اداره امور کشور دستخوش تغییر شده و نقش دولت در این مرحله از مداخله‌گری به سمت تنظیم‌گری هدایت شود (Aiyar *et al.*, 2013: 22-37, 48). به‌طور مشابه، راهبردهای قانون نیز باید متناسب با سطح توسعه‌یافتگی کشور تعریف و در زمان مقرر تغییر کنند.

می‌توان لزوم تناسب راهبردهای توسعه را با سطح توسعه‌یافتگی کشور با نگاهی به سیاست تعدیل اقتصادی در ایران نشان داد که اساساً شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی در کشور به پیاده‌سازی الگوی این سیاست در حاکمیت گفتمان سازندگی بازمی‌گردد. تعدیل اقتصادی، نوعی سیاست اقتصادی است که در آن دولت‌ها برای رسیدن به اهداف موردنظر که اصولاً حول سه محور کلی آزادسازی تجاری، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی جمع‌بندی می‌شود، اصلاحاتی را در نحوه برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت و در مسیر محدود کردن سیاست‌های دولتی اعمال می‌کنند. این سیاست در دهه ۱۹۷۰ از سوی

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای کشورهای آمریکای لاتین تجویز شد که پس از چند سال در ایران نیز به اجرا درآمد. تنها با اجرای این سیاست‌ها بود که کشورها می‌توانستند از وام‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بهره‌مند شوند. بیشتر کشورهای اجراکننده سیاست تعدیل، به‌جز برزیل، در اجرای این سیاست با شکست و از جمله تورم فراوان مواجه شدند.

علت عدم موفقیت سیاست‌های تعدیل در ایران تک‌ساختی نبود، بلکه مجموعه‌ای از عوامل موجب آن شد. از جمله اختلاف‌نظرها در خصوص پارادایم‌های اصلی اقتصاد میان صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران بود که تا به امروز نیز ادامه دارد. بدین ترتیب زدن برچسب نئولیبرالی به سیاست‌های تعدیل اقتصادی و بعضاً اجرای نامناسب آن، به عدم دستیابی به نتایج مورد انتظار از اجرای این سیاست‌ها انجامید. افزون‌بر این به‌نظر می‌رسد نبود شرایط زمینه‌ای مناسب برای اجرای این سیاست، و به‌عبارت دقیق‌تر عدم انطباق قوانین و مقررات و سیاست‌های مربوطه با شرایط و میزان توسعه‌یافتگی کشورها، مهم‌ترین نقد و علت شکست این سیاست در کشورهای اجراکننده از جمله ایران بوده است. براساس سیاست تعدیل، قرار بود بازارهای مالی، کالا، خدمات و بخش‌های واردات و صادرات به بازار واگذار شود، اما پرسش اینجاست که بخش خصوصی در آن زمان در ایران تا چه حد از آمادگی و اطلاعات و قدرت نهادی لازم نسبت به دولت و انگیزه و توان اقتصادی کافی و نیز اطمینان لازم برای خرید امکانات تولیدی عمده برخوردار بود؟ تا چه اندازه سیاست‌های اجرایی برنامه تعدیل - از جمله مهم‌ترین آنها یعنی کاهش نقش دولت، کاهش ارزش پول ملی، آزادسازی تجاری و رفع موانع واردات، خصوصی‌سازی بنگاه‌ها، آزادی ورود و خروج سرمایه، انجام اصلاحات نهادی، پذیرش اصل رقابت در عرصه اقتصاد، مساعدت دولت در زمینه صادرات به‌ویژه مواد خام، تولیدات اولیه و صادرات سنتی (شیرعلی، ۱۳۹۹: ۲۰۲) - آن هم در آن شرایط پس از جنگ ایران، امکان تحقق داشت؟ به‌نظر می‌رسد پاسخ منفی است. اگرچه ظاهراً چنین فرض می‌شد که شرایط مطلوب است یا در فرایند اجرای این سیاست‌ها خود را سازگار می‌کنند، در عمل، دنبال کردن این سیاست‌ها، به‌دلیل ساختار اقتصادی عقب‌مانده، ایران را با مشکلات اقتصادی بسیاری از جمله اتلاف منابع، ناکارایی بیشتر، گسترش فقر و افزایش حجم دولت و تورم مواجه ساخت (شیرعلی، ۱۳۹۹: ۲۱۰-۲۰۵).

این تجربه حاکی از آن است که سیاست تعدیل (به‌ویژه بر محور خصوصی‌سازی)، مستلزم پیش‌نیازهایی است و تنها براساس مجموعه‌ای از فروض و شروط، امکان تحقق اهداف آن وجود خواهد داشت که اغلب آن مفروضات و پیش‌شرطها در کشورهای در حال توسعه به‌دلیل مشکلات ساختاری اقتصاد این کشورها وجود نداشت و از این‌رو نتایج اجرای قوانین و مقررات ناظر بر سیاست خصوصی‌سازی نیز به‌طور کامل مشخص نبود (مؤمنی، ۱۳۸۶). به‌طور مشابه، در گزارش‌های بسیاری از مراجع متعدد، مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، نیز بر این مسئله تأکید شده است که شرایط عمومی اقتصاد ایران برای موفقیت فرایند خصوصی‌سازی در زمان اجرای سیاست‌های تعدیل نامناسب بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۹).

به نظر می‌رسد بدون مهیا بودن ساختار اقتصادی مناسب برای اجرای سیاست تعدیل، حتی پیشرفته‌ترین قوانین و مقررات نیز نمی‌توانستند اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست‌ها را تضمین کنند و این همان شرط مهم تناسب میان قانون با سطح توسعه‌یافتگی کشور و در معنای کلی‌تر، کارآمدی طرح قانون است. البته این سخن بدین معنا نیست که کشورهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه هرگز نباید به خصوصی‌سازی روی آوردند؛ یا اینکه زمان دقیقی برای آن بتوان اعلام کرد، بلکه انتظار می‌رود دست‌کم همزمان با اجرای آن به اموری چون اصلاحات ساختاری در عرصه‌های اقتصادی کشور برای رفع موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رفع موانع اقتصادی اقدام کنند؛ چراکه موفقیت قوانین و مقررات تسهیل‌کننده فعالیت بخش خصوصی، پیش از هر چیز در گرو فراهم بودن شرایط و بسترهای مناسب از جمله ساختار اقتصادی مطلوب برای پیاده‌سازی آنهاست.

۲.۱.۲. انسجام میان قانون با الزامات نظام حقوقی و ترتیبات نهادی

قابلیت اجرای قانون یکی از ویژگی‌های عرضی قانون و دومین عاملی است که اثربخشی و کارایی طرح قانون را تعیین می‌کند (راسخ، ۱۳۸۵: ۳۳-۳۴). با این حال، قانون زمانی قابل اجراست که مطابق با الزامات آن نظام حقوقی یعنی چارچوب‌ها و نهادهای حقوقی وضع شده باشد. از این رو کارایی قانون در نبود چارچوب حقوقی و الزامات نهادی مناسب، محل تردید است. برای مثال قانون موضوعه‌ای که درصدد است تا فعالیت‌های اقتصادی را با حمایت رسمی از حقوق مالکیت بهبود بخشد، بدون ترتیبات نهادی مؤثر برای اجرای آنها، چندان اثربخش نخواهد بود.

چارچوب‌های حقوقی^۱، به ساختارهایی اشاره دارد که قانون در آن ساختارها تشکیل و سازماندهی می‌شود. در این معنا، نظام‌های حقوقی، به معنای مجموعه‌ای از قواعد، رویه‌ها، و نهادهای رسمی و غیررسمی که به وسیله آن تدوین و تفسیر می‌شود و اجرای قانون مشروعیت می‌یابد (Raz, 1980: 121-185)، خود نوعی چارچوب حقوقی‌اند که سنت‌های حقوقی، ساختارهای تنظیم‌کننده و کنترلی آنها بر نحوه وضع قانون اثرگذار است (هارت، ۱۳۹۵: ۱۹۱-۱۶۷). درست به همین دلیل، نظام‌های حقوقی در تعیین شکل و محتوای نهادهای حقوقی اثرگذارند (Aldashev, 2009: 11).

چارچوب‌های حقوقی عامل تعیین‌کننده مهمی در میزان تأثیر قانون بر توسعه به‌شمار می‌روند. از این حیث که تأثیر هر قانون متفاوت است و به جایگاه آن در نظام حقوقی مربوطه بستگی دارد؛ اینکه آیا به‌عنوان یک قانون موضوعه مستقل با سازوکارهای نظارتی و اجرایی مربوط به خود تلقی می‌شود و به اجرا درمی‌آید یا اینکه به‌عنوان بخشی از یک دستورالعمل و یک مقرر، خود موضوع کنترل مصوبه دیگری در سطح بالاتر است.

چارچوب‌های حقوقی همچنين بر میزان اثربخشی و کارآمدی قوانینی که ریشه در نظام‌های حقوقی دیگری دارند نیز اثرگذارند. برای مثال تفسیر و پیاده‌سازی مفاهیم نظام‌های حقوقی کامن‌لا در نظام‌های حقوقی نوشته آن هم بدون توسعه حقوقی مشابه، چالش‌های زیادی را در پی خواهد داشت.

نهادهای نیز برای تحقق ارزش‌های مشترک متعددی ایجاد می‌شوند، از این‌رو نقش نهادها در گفتمان «قانون و توسعه» انکارناپذیر است، به گونه‌ای که امروزه وجود نهادها برای استقرار حاکمیت قانون، و به تبع آن دست یافتن به توسعه پایدار، ضرورتی گریزناپذیر است (Davis & Trebilcock, 2008: 19-23). با این حال، تعریفی اجماعی از نهادها وجود ندارد و بسته به بستر مورد استفاده، ممکن است تعاریف متفاوتی از آن ارائه شود. در این میان، شاید تعریف داگلاس نورث^۱ از اقبال بیشتری برخوردار بوده است. به باور او «نهادهای قواعد بازی یک جامعه یا به عبارت بهتر، محدودیت‌ها و الزاماتی هستند که تعاملات انسانی را سامان می‌بخشند. آنها ترکیبی از قواعد رسمی (قانون موضوعه، کامن‌لا و مقررات)، محدودیت‌ها و الزامات غیررسمی (کنوانسیون‌ها، نرم‌های رفتاری و کدهای رفتاری خودخواسته) و نحوه اعمال آنها هستند. سازمان‌ها نیز بازیگران آنها هستند: گروه‌هایی از افراد که با یک هدف مشترک برای رسیدن به اهدافی محدود می‌شوند، شامل مجموعه‌های سیاسی (گروه‌های سیاسی) مجموعه‌های اقتصادی (شرکت‌ها، اتحادیه‌های بازرگانی، تعاونی‌ها و ...)، مجموعه‌های اجتماعی (کلیساها، باشگاه‌ها، انجمن‌های ورزشی) و مجموعه‌های آموزشی (مدارس، کالج‌ها، مراکز آموزش حرفه‌ای و شغلی) (Mota Prado, 2010: 12).

نهادهای در بستر قانون و توسعه، به سازمان‌ها، هنجارها و رویه‌هایی اشاره می‌کنند که مربوط به تصویب، پیاده‌سازی و اجرای قانون‌اند. بنابراین منظور از نهادهای حقوقی، قواعد حاکم بر رفتار در یک جامعه مشخص، شیوه ساخت و روش اداره یا اجرای آن قواعد است.

اهمیت چارچوب‌های حقوقی و نهادی از آن‌روست که این دو باید به اندازه کافی از نقشی که قانونگذار قصد ایفای آن را دارد، حمایت کنند. موفقیت راهبردهای توسعه بدون توجه کافی به چیستی و چگونگی چارچوب‌های حقوقی و ترتیبات نهادی، محل تأمل است. از این‌رو توجه به نحوه سازماندهی و ماهیت آنها، برای به حداکثر رساندن سهمشان در کمک به توسعه، ضروری است. به همین دلیل می‌توان گفت تأثیر قانون را نمی‌توان جدا از چارچوب حقوقی‌ای در نظر گرفت که در آن سازماندهی می‌شود و نهادهایی که آن را تصویب و اجرا می‌کنند. همین پیوند، استفاده از ترکیب «قانون، چارچوب‌های حقوقی و نهادها»^۲ را که به اختصار در گفتمان قانون و توسعه از آن با عنوان LFIS یاد می‌شود، توجیه می‌کند. در واقع این عبارت توضیح می‌دهد که چرا بسیاری از پروژه‌های اصلاح قانون، به دلیل بی‌توجهی یا کم‌توجهی طراحان و مجریان آنها نسبت به چارچوب‌های حقوقی و ترتیبات نهادی قابل اجرا برای

1. Douglass North

2. Law, Legal Frameworks & Institutions

طراحی و پیاده‌سازی این پروژه‌ها، تأثیر محدود و گاه نامطلوبی بر اهداف و نتایج توسعه داشته‌اند (Lee, 2017: 441-444). بدین ترتیب تنها می‌توان از قانونی انتظار تأثیر بر توسعه اقتصادی داشت که در هم‌افزایی مطلوبی با چارچوب‌های حقوقی و نهادها باشد. در غیر این صورت، حتی ایجاد تعارض میان ارکان تشکیل‌دهنده آنها، بعید نیست. برای مثال تصویب قانونی که دولت را قادر به مصادره زمین‌های شخصی افراد بدون تشریفات قانونی و جبران کافی خسارت می‌سازد، احتمالاً به هم‌افزایی با نهادها یا قوانینی که در همان نظام حقوقی به دنبال حمایت رسمی از حقوق مالکیت هستند، نمی‌انجامد. از این رو ضروری است در وضع قوانین اقتصادی، به این مهم توجه شود که آیا هیچ‌گونه تناقض و تباین احتمالی میان این قانون با چارچوب‌ها و نهادهای حقوقی حاکم بر آن وجود دارد یا خیر.

به‌طور مشابه، یکی از مهم‌ترین ترتیبات نهادی برای عملکرد مطلوب بخش خصوصی در ایران، قانون اساسی و اصول مربوط به آن است. به‌رغم گرایش شدید در هر دو گروه اقتصادهای صنعتی توسعه‌یافته و در حال توسعه در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به سوی خصوصی‌سازی، در ایران در پایان دهه ۱۹۷۰ روندی معکوس جریان یافت که عبارت از ملی شدن بخش مهمی از صنایع پیشرفته بزرگ و بانک‌ها و بیمه‌ها. ملی‌سازی بنگاه‌ها پس از انقلاب اغلب از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی نشأت می‌گرفت که در واقع نخستین و مهم‌ترین ترتیب نهادی پس از انقلاب اسلامی بود (التجائی، ۱۳۸۶). در این قانون، موارد بسیار مهم و تأثیرگذاری در زمینه اقتصاد گنجانده شده بود. مهم‌ترین اصل اقتصادی این قانون اصل ۴۴ است که اندیشه فلسفی پشت این اصل، گرایش‌های تمرکزگرایی و گونه‌هایی از سوسیالیسم مخلوط با عقاید مذهبی بود. همچنان که از متن این اصل پیداست، در اقتصاد ایران بخش دولتی شامل تمامی صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. طبق این اصل، بخش خصوصی تنها هنگامی به رسمیت شناخته می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و بخش تعاونی باشد و حتی مالکیت در آن هنگامی قابل قبول است که با اصول دیگر قانون اساسی مطابق باشد. بخش تعاونی هم که در جای خود از ابهام کافی برخوردار است و خود مورد مشکلاتی شده است.

اصل ۴۴ قانون اساسی که به‌صراحت، بخش خصوصی را مکمل بخش دولتی دانسته است، در همان سال‌های نخست، تغییرات شگرفی در اقتصاد ایران چه از حیث ملی‌سازی صنایع و بنگاه‌های اقتصادی و چه از نظر محدودسازی فعالیت بخش خصوصی پدید آورد و تا امروز نیز بار بسیار سنگینی بر اقتصاد ایران تحمیل کرده است. پس از مدتی و با روشن شدن نتایج اقتصاد دولتی، مشابه تجربه‌ای که در اغلب کشورهای دیگر نیز دیده شده بود، به‌صورت ناکارایی شدید، تخصیص نابهینه منابع، ضعف شدید در رشد اقتصادی و عملکرد نامناسب و ناکارایی شرکت‌های دولتی، تمایلات برای حرکت در مسیر (به اصطلاح)

تقویت بخش خصوصی پدیدار شد. نخستین تلاش نهادی برای توسعه بخش خصوصی، قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲) بود که به صورتی محدود در بندهای ۳۷-۴، ۲-۸ و ۳-۸ اشاراتی به این مسئله کرد.^۱ از دیگر نمونه‌های تلاش برای خصوصی‌سازی، تصویب قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران در مردادماه ۱۳۷۳ بود.

تصویب مقررات ناظر بر تأسیس و فعالیت مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی در سال ۱۳۷۱ توسط شورای پول و اعتبار، مجاز شدن فعالیت بخش خصوصی در بازار مالی فقط در مناطق آزاد در سال ۱۳۷۸ و به دنبال آن ارائه تفسیری متفاوت از اصل ۴۴ قانون اساسی و مجاز شدن تأسیس مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی و بانک توسط بخش خصوصی در برنامه سوم توسعه، همگی از تلاش‌های نهادی دیگر برای غلبه بر محدودیت بزرگ اصل ۴۴ حکایت دارد. ولی حتی تصویب قانون مجوز تأسیس بانک توسط بخش خصوصی نیز نتوانست مانع نهادی اصل ۴۴ را رفع کند، زیرا تناقض‌های قانونی و غیرقانونی بسیاری در حدود وظایف و اختیارات ارکان بانک‌های دولتی و نیز سیاست‌های نظارتی دولت توسط بانک مرکزی وجود داشت که هدف و ابزار موردنظر در اصلاح مالی در بخش بانکداری را به شدت خدشه‌دار کرد و امکان به وجود آمدن رقابت واقعی و ارتقای کارایی و کاهش هزینه استفاده از سرمایه را از میان برد.

یکی دیگر از تلاش‌های نهادی در مسیر خصوصی‌سازی، تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» بود که سرانجام در سال ۱۳۸۷ به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در این قانون برخی از فعالیت‌های اقتصادی، قابل واگذاری به بخش خصوصی دانسته شد. البته از میان فعالیت‌های مورد اشاره در اصل ۴۴، برخی از آنها در قانون اخیر همچنان در انحصار دولت باقی ماند. به هر حال، بر مبنای قانون اخیر، دولت جمهوری اسلامی ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ شروع به واگذاری شرکت‌های دولتی کرد.

به‌رغم همه قوانین وضع شده و تلاش‌های صورت پذیرفته برای تقویت بخش خصوصی، تأثیر اصل ۴۴ قانون اساسی بر اقتصاد ایران بسیار عمیق بوده است. گذشته از مسائل مربوط به عملکرد برنامه خصوصی‌سازی در قالب سیاست‌های اصل ۴۴ در چند سال گذشته که براساس مطالعات متعدد، چندان به لحاظ واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واقعی و تقویت بخش خصوصی و ارتقای کارایی شرکت‌ها موفقیت‌آمیز نبوده است (التجائی و همکاران، ۱۳۹۵)، باید گفت که اعتقاد به بخش خصوصی و کارایی آن و الزام دولت در حمایت از آن و به رسمیت شناختن آن تنها در واگذاری شرکت‌های کوچک و موجود دولتی خلاصه نمی‌شود و تمام ماجرا نیست؛ بلکه مسئله بااهمیت، حمایت قانونگذار قانون اساسی به‌مثابه مهم‌ترین ترتیب نهادی و البته دیگر اسناد بالادستی از نقشی است که قرار است قوانین مربوط به

۱. ر.ک: قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲).

تسهیل فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد کشور ایفا کند. با وجود این، نه تنها چنین نیست، بلکه تباین و تعارضات آشکاری در زمینه موضوع خصوصی سازی در کشور به چشم می خورد.^۱ در حالی که بخش خصوصی باید امکان قانونی و نهادی ورود به فعالیت های بزرگ و کوچک اقتصادی به صورت تأسیس شرکت های بزرگ و کوچک جدید علاوه بر خرید شرکت های موجود را داشته باشد که با وجود ترتیبات نهادی حاکم بر گفتمان تقنینی کشور (که گاه در تعارضات جدی با یکدیگرند)، به نظر می رسد اصالت بخش خصوصی به اصل و پایه اقتصاد به رسمیت شناخته نشده است. بنابراین تصویب صرف قوانین عادی و تسهیل کننده فعالیت بخش خصوصی اثربخش نخواهد بود؛ مادامی که موانع نهادی متعددی چون اصل ۴۴ قانون اساسی و دیگر اسناد بالادستی مرتبط از جمله سیاست های کلی نظام در خصوص اصل ۴۴ هریک با رسمیت بخشی به مداخله و کنترل دولت، ظرفیت توسعه بخش خصوصی را دشوار سازند.

۳.۱.۲. سازگاری با شرایط اجتماعی

اصولاً یکی از مهم ترین ویژگی های عرضی هر قانون پاسخ مناسب به نیازهایی است که موضوع قانون مربوط است (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۶ و ۲۷). بر همین اساس، انطباق قانون با شرایط اجتماعی و پاسخگویی به نیازهای جامعه سومین عاملی است که اثربخشی طرح قانون را در رسیدن به اهداف گوناگون توسعه تعیین می کند. برای مثال قانونی که مطالبه نرخ بهره را از سوی مؤسسات مالی و با هدف رشد صنعت مالی و تسهیل توسعه اقتصادی تجویز می کند؛ فاقد اثربخشی است، اگر بیشتر مردم بر این باور باشند که آموزه های مذهبی و دینی، آنان را از دریافت نرخ بهره منع کرده است. در واقع، می توان توسعه را فرایند اجتماعی پیچیده ای دانست که فراتر از رشد درآمد سرانه یا افزایش در مصرف، شامل مؤلفه های اجتماعی متعددی است (یوسفی، ۱۳۸۶: ۱۶۳). بنابراین پیاده سازی و اجرای موفق یک قانون، مستلزم انتخاب روش های متناسب با امکانات جامعه برای این امر و تقویت شرایط لازم است که این شرایط متفاوت است و به قانون موضوع اجرا بستگی دارد. با این حال، حمایت اجتماعی، قابلیت اجرایی، پذیرش فرهنگی و مذهبی از جمله مؤلفه های مهم آن محسوب می شود. در واقع، اصلاحات اقتصادی زمانی می توانند مؤثر باشند که در کنار عامل اقتصادی، با زیرساخت های اجتماعی هم متناسب باشند. هزینه انجام آن از نظر

۱. برای مثال اصل ۸۱ این قانون یکی از این اصول مهم است که به گونه ای یک مانع نهادی برای رشد اقتصاد ایران در بستر خصوصی سازی شده است. براساس این اصل، «دادن امتیاز تشکیل شرکت ها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است». تفسیر این امتیاز هنوز هم مورد مشاجره است و روش های تفسیر این موضوع در عمل همواره عامل مهم و اماندگی سرمایه گذاری خارجی در ایران بوده است. اگرچه در نخستین موج اصلاحات اقتصادی پس از انقلاب، در برنامه نخست توسعه، دولت تلاش کرد تا این محدودیت قانون اساسی را نیز دور بزند و قوانین تنظیمی جدیدی برای سرمایه گذاری خارجی و تأسیس مناطق آزاد وضع کند، ولی در عمل نتایج بسیار محدود بود.

عموم شهروندان، تحمل‌پذیر باشد. همین مسئله در مورد خصوصی‌سازی نیز صادق است. اگر مردم با دولت همسو نباشند، نه‌تنها خصوصی‌سازی که هر سیاستی بدون پذیرش عمومی، اساساً قابل اجرا نبوده و خصوصی‌سازی هم از این قاعده مستثنا نیست.

نگاه افراد در مناطق مختلف به صنایع مختلف دولتی، متفاوت است. بسیاری از نظام‌های دولتی بخش اصلی در اشتغال مناطق مختلف را به‌خصوص در مناطق غربی کشور به خود اختصاص می‌دهند. برای مثال وقتی کارخانه‌ای که سهم زیادی از اشتغال یک منطقه را دارد، به بخش خصوصی واگذار می‌شود، احتمال عدم پذیرش اجتماعی و مقاومت افراد در برابر عملیاتی شدن این تصمیم به‌دلیل از دست دادن موقعیت سابق شغلی بسیار است. به همین دلیل است که گفته می‌شود با سیاست‌های خصوصی‌سازی، اشتغال در حوزه‌های پیشتاز اقتصاد مانند صنعت و ساخت‌وساز کاهش می‌یابد و ممکن است کشور با پدیده بیکاری مداوم مواجه شود؛ آنچه در خصوص نیشکر هفت‌تپه مشاهده شد.

این موضوع را همچنین می‌توان از منظر سرمایه اجتماعی نیز به بحث گذاشت (آل عمران، ۱۳۹۰: ۸۴). مفهوم سرمایه اجتماعی را هنیفن^۱ در سال ۱۹۱۶ برای نخستین بار به‌منظور تأکید بر اهمیت احیای مشارکت اجتماعی برای تداوم دموکراسی و توسعه به‌کار برد. این مفهوم در دهه ۱۹۹۰ با تلاش‌های کلمن و پاتنام به شکلی ویژه بروز یافت. پس از آن، بسیاری از پژوهشگران تلاش کردند با مقایسه بین کشورها به تبیین نقش سرمایه اجتماعی در توسعه کشورها پردازند.

در حال حاضر سرمایه اجتماعی به یکی از مهم‌ترین، عمومی‌ترین و پرکاربردترین مفاهیم در حوزه مطالعات اجتماعی مبدل شده است.^۲ از نظر پاتنام سرمایه اجتماعی عبارت است از ویژگی‌های حیات اجتماعی-شبکه‌ها، هنجارها و اعتماد- که مشارکت‌کنندگان را قادر می‌سازد با یکدیگر عمل کنند و به‌صورت مؤثرتر و کارا تر اهداف مشترک خود را محقق سازند. در نتیجه سرمایه اجتماعی به پیوندهای اجتماعی و هنجارها و اعتماد ملازم با آن اشاره دارد (Putnam, 1995). اگرچه پژوهش جدیدی در خصوص روند سرمایه اجتماعی در ایران در دسترس نیست^۳، بررسی شاخص‌های مرتبط با اعتماد اجتماعی و مشارکت اجتماعی حاکی از ادامه روند افول سرمایه اجتماعی در کشور است. همچنین مؤسسه لگاتوم که هر ساله به انتشار گزارش شاخص رفاه می‌پردازد، در زیرشاخص رفاه، سرمایه اجتماعی را نیز بررسی می‌کند. در این رده‌بندی رتبه ایران

1. Hanifan

۲. در اسناد بالادستی ایران نیز بهبود و ارتقای سرمایه اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله می‌توان به بند ۴۶ الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت و بند ۱۴ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی اشاره کرد.
۳. تاکنون دو طرح ملی برای سنجش سرمایه اجتماعی انجام پذیرفته است: یکی «ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان» و دیگری «رفتارهای فرهنگی ایرانیان»؛ قرار بود براساس برنامه سوم توسعه طرح سنجش هر دو سال یک بار انجام شود، اما تنها برای دو بار انجام گرفت.

هیچ‌گاه مناسب نبوده و در سال‌های اخیر همواره رتبه ضعیفی را کسب کرده است. این کاهش در زمینه‌های مشارکت جمعی و اعتماد اجتماعی بیشتر است که می‌تواند موجب بی‌اعتمادی بالا بین افراد جامعه نسبت به یکدیگر و کاهش اعتماد شهروندان به دولت، حکومت و دستگاه‌های قانونگذاری شود که در نهایت از مشارکت جمعی عام و بسط اعتماد اجتماعی در بین ایرانیان جلوگیری می‌کند. آن هم در شرایطی که تحقیقات اقتصادی اخیر نشان می‌دهد سرمایه اجتماعی روی عملکرد متغیرهای اساسی اقتصاد تأثیرگذار است.

اتفاق نظر جامعه به مشارکت بخش خصوصی برای مشارکت اجتماعی هرچه بیشتر در اجرای سیاست‌های مربوط و تمایل بخش خصوصی واقعی برای مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی کشور، ضروری است. ولی وقتی دولت به فعالیت‌هایی ورود می‌کند که امکان انجام آنها دست‌کم با همان استاندارد توسط بخش خصوصی و جامعه مدنی وجود دارد، اعتماد عمومی به‌نوعی سلب خواهد شد. ازدحام دولت و در نتیجه از میدان خارج کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از عرصه فعالیت، می‌تواند به‌منزله بی‌اعتمادی دولت به آن دو قلمداد شود. زمانی که دولت به‌جای آنکه تسهیل‌گر و ناظر باشد، مداخله‌گر است. در واقع، سطح مداخله دولت و کیفیت آن در جامعه، از عوامل اساسی متأثرکننده اعتماد عمومی است. در نتیجه، درحالی‌که اعتماد عمومی مهم‌ترین سرمایه دولت است، اتخاذ رویه‌های دلخواه و روندهای غیرشفاف برای سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد ایران، سیاست‌ها و قوانین مربوطه، منشأ گسترش فساد در دستگاه اجرایی و عدم اعتماد مردم به نیت و سیاست‌های دولت در حوزه اقتصاد و در نهایت مانع مشارکت فراگیر مردم است (مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹۴: ۱۱). در این زمینه، ثبات در رفتار و سیاست‌های دولت و شفافیت آنها، تسهیل جریان اطلاعات، تمرکززدایی از قدرت، دولت شفاف و پاسخگو، تناسب اقتدار دولت و جامعه مدنی، تناسب آن با بازار، نقش اساسی در موفقیت اقدامات و سیاست‌های خصوصی‌سازی دارد که این مهم جز با بسترسازی و اعتمادسازی از سوی دولت که به تولید سرمایه اجتماعی و تشویق مشارکت افراد در بخش خصوصی کمک کند، میسر نخواهد شد. بدین‌منظور دولت در کنار تمام اقداماتی که باید برای جلب اعتماد عموم نماید، از جمله می‌تواند در کنار تمام انتظاراتی که از بخش خصوصی دارد، تضمین‌های لازم و از جمله تضمین به اشتغال را در فرایند واگذاری از نگاه‌های خصوصی بگیرد؛ زیرا پیش‌بینی این قید که بخش خصوصی حق تعدیل نیرو را ندارد، می‌تواند در ایجاد انگیزه لازم برای خرید سهام توسط مردم و شاغلان و کارگران راهگشا باشد. بنابراین ایجاد زمینه‌های اجتماعی مناسب مانند و تبلیغ منافع و آثار مثبت فرایند خصوصی‌سازی برای موفقیت سیاست‌های اتخاذشده در قوانین و مقررات ضروری است. البته این بدین معنا نیست که برای خصوصی‌سازی باید صبر کرد تا سرمایه اجتماعی مطلوب شود، بلکه باید شرایط اجتماعی متفاوت در مناطق مختلف، در اجرا نیز مدنظر واقع و قانون به‌گونه‌ای طراحی شود که بسترهای لازم برای تحریک و تشویق افراد جامعه به همکاری و اقدام‌های جمعی را فراهم آورد و با عنایت به اختلافات فرهنگی و اجتماعی، تدبیری بیندیشد که در

مطلوب‌ترین سطح از سازگاری با شرایط اجتماعی قرار گیرد. از این رو تا زمانی که قانون پاسخگوی نیازها و مطابق با شرایط اجتماعی حاکم و در مسیر جلب سرمایه اجتماعی نباشد، اثرگذاری هر قانونی از جمله قوانین مربوط به خصوصی‌سازی بر توسعه، دور از ذهن می‌نماید.

بنا به مراتب مزبور، نخستین عامل در ترسیم پیوند موفق میان قانون و توسعه اقتصادی، همانا پیش‌بینی مناسب‌ترین طرح قانون برای رسیدن به اهداف توسعه است که پیش‌بینی راهبرد قانون و پیامدهای ناشی از آن متناسب با سطح توسعه‌یافتگی کشور، حمایت چارچوب‌های حقوقی و ترتیبات نهادی از قانون وضع شده و در نهایت انطباق قانون با شرایط اجتماعی حاکم، بهترین الگوی شکلی و ماهوی از قانون را در مسیر توسعه در اختیار می‌گذارد.

۲.۲. ظرفیت و اراده دولت در پیاده‌سازی راهبردهای قانون

صرف‌نظر از جهت‌گیری ایدئولوژیک راهبردهای توسعه، قابلیت دولت برای پیاده‌سازی قانون ضروری است. قابلیت دولت به ویژگی دولتی اشاره دارد که اقتضات و الزامات قانون را برآورده و برای پیاده‌سازی و اجرای آن، احکام و فرمان‌هایی صادر می‌کند (Lee, 2017: 450). در واقع، این کیفیت پیاده‌سازی و اجراست که اثربخشی قانون را تعیین می‌کند.

دولت قوانین مربوط به توسعه را از طریق قانونگذاری، تصمیمات قضایی و کنش‌ها و فعالیت‌های اجرایی پیاده می‌کند. بنابراین باید ظرفیت و قابلیت لازم را هم بدین منظور داشته باشد که از جمله شامل امکانات مالی، فنی و اجرایی است، تا با اجرای قانون، اهداف نظارتی آن را محقق سازد. اهمیت قابلیت و ظرفیت دولت برای پیاده‌سازی و اجرای قانون از آن روست که طرح نظارتی قانون را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع می‌توان گفت که پروژه‌های اصلاح قانون صرف‌نظر از محتوا، در مواردی که دولت میزبان فاقد توان و ظرفیت لازم برای پیاده‌سازی قانون بوده است؛ چندان موفق نبوده‌اند؛ درحالی که این رکن برای تحقق اهداف این پروژه‌ها ضروری است. از این رو لازم است ظرفیت و قابلیت دولت برای پیاده‌سازی قانون بررسی و ارزیابی شود. حتی در مدلی از توسعه که نقش بخش خصوصی غالب است، باز هم دولت نقش مهمی در عملکرد اقتصاد بازار دارد، زیرا در پس هر بازار موفق، دولت موفق قرار دارد. اقتصاد بازار نیاز به دولت دارد تا مشکلات مربوط به شکست بازار (انحصار، انحصار طبیعی، ارائه کالاهای عمومی، عوامل و تأثیرات خارجی و غیره) را برطرف کند. بازار همچنین به دولت نیاز دارد تا قوانین خوب و مناسب، حقوق مالکیت و قراردادهای مدیریتی را به اجرا گذارد. لذا، دولت نقش مهمی در اصلاح بازار و تضمین دسترسی به بازار دارد (یوسفی، ۱۳۸۶: ۱۵۹).

به این ترتیب، در هر مرحله از توسعه باید نقش مناسب دولت در تعامل با بازارها تعریف شود (Bernstein, 2008: 8-51). بنابراین، دولتی که حامی بازار است، باید قراردادهای را در چارچوب حقوقی

مناسب (قانون قراردادها) به نحوی اجرا کند که حقوق و تعهدات طرفین تضمین شود. در واقع، به رسمیت شناختن و اجرای حقوق قراردادی از طریق قانونگذاری، تصمیمات قضایی و کنش‌های اجرایی ضرورتاً فعالیت‌های دولتی‌اند که اگر دولت توان لازم را در یکی از این زمینه‌ها نداشته باشد، اقتصاد بازار نمی‌تواند با موفقیت عمل کند (Hogan, 1991).

با این حال، ظرفیت و قابلیت دولت را نباید با توانایی و تمایل او برای استفاده یا سوءاستفاده از قدرت خلط کرد. دولت «ضعیف»، فاقد قابلیت‌های کلیدی اشاره‌شده برای تحقق اهداف قانون است؛ ولی به این معنا نیست که به‌طور کامل فاقد قدرت باشد.

علاوه بر ظرفیت و قابلیت دولت، خواست و اراده سیاسی دولت - به معنای مسئولیت و پابندی رهبری سیاسی یک کشور به پیاده‌سازی قانون - نیز اجرا قوانین را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مفهوم اراده سیاسی به چیزی بیش از یک منفعت یا علاقه‌مندی صرف اشاره داد و مقصود از آن پیاده‌سازی مستمر راهبردهای یکپارچه قانون در یک دوره زمانی طولانی است. این موضوع را می‌توان از منظر فلسفه سیاسی چنین تبیین کرد که در بعضی جوامع گاه تحقق توسعه اقتصادی به دلیل تقابل روشن این هدف با به اصطلاح دیباچه الهیاتی-سیاسی آن نظام حقوقی، دشوار و گاه ناممکن است. در این معنا، می‌توان آن دولت را اساساً فاقد قابلیت‌های لازم برای پیاده‌سازی و اجرای مطلوب راهبردهای توسعه دانست؛ قابلیت‌هایی که نه به دلیل کمبود منابع مالی، فنی و انسانی، بلکه اساساً ناشی از تعارض و حتی تنازع الگوی تفکر و جهان‌بینی آن رژیم سیاسی با اهداف توسعه است (مقیم، ۱۳۹۸: ۱۳۳-۱۰۷).

با توجه به ضرورت پشتیبانی دولت از تشکیلات اقتصادی و تأمین بودجه برای تلاش‌های توسعه، این پرسش مهم مطرح است که آیا رهبران کشورها اراده سیاسی کافی برای کاهش شکاف‌های اقتصادی موجود دارند و از سرمایه سیاسی‌شان به این منظور استفاده می‌کنند یا خیر؟ از این‌رو نبود اراده سیاسی موجب می‌شود انگیزه درونی برای اجرای سیاست‌ها شکل نگیرد.

سیاست‌های خصوصی‌سازی رؤیای پدازانه در کنار اصرار عملی بر تصدی‌گری دولت و ناتوانی دولت در دل‌کندن از سهامداری و بنگاهداری و البته خصوصی‌سازی تنها با هدف کسب درآمد برای دولت، شاهد مثالی است که نشان می‌دهد چگونه در نبود اراده سیاسی، در عمل، سیاست‌ها و قوانین متضاد و متناقض در کنار هم به حیانتشان ادامه می‌دهند و بارها و بارها تکرار می‌شوند. مسیرهای طی شده دوباره برگشت می‌خورند و اقتصاد به مسیری می‌رسد که از ابتدا بود؛ ولو اینکه هریک از این قوانین فی‌نفسه، مطلوب باشند.

در شرایطی که مطالعات تجربی در ایران نشان می‌دهد به همان نسبت که شرکت‌هایی خصوصی شدند، شرکت‌های دولتی دیگری ایجاد می‌شوند و سهم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور همواره بسیار بالاست و بعضاً از زمان قبل از پیاده‌سازی سیاست خصوصی‌سازی نیز بالاتر است (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵)، چگونه می‌توان از اراده سیاسی دولت در اجرا و پیاده‌سازی کامل

قوانین و مقررات خصوصی‌سازی در ایران و به تبع آن اثربخشی قوانین مزبور در دستیابی به توسعه سخن گفت. آن هم در شرایطی که پیوسته پشتوانه محکم سیاسی یکی از الزامات خصوصی‌سازی عنوان می‌شود (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۹). از این رو خواست و تن دادن دولت به تعریف صحیح و پایدار از رابطه میان خود و مردم و جایگاه درخور بخش خصوصی، از مهم‌ترین الزامات برای اثرگذاری مطلوب هر قانونی است که در مسیر توسعه اتخاذ می‌شود.

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پیش‌بینی‌پذیری فعالیت‌های اقتصادی و حمایت از آزادی مدنی برای رونق اقتصادی، اهمیت قانون و حاکمیت آن را برای توسعه انکارناپذیر می‌نماید. بنابراین «قانون مهم است»؛ تا حدی که به ثبات و پایداری درونی استمرار می‌بخشد و راهبردهایی را هدایت می‌کند که کشورها باید در تمام فرایندهای توسعه آنها را به اجرا درآورند. با این حال، این امر خود تابع تفاوت‌ها و اقتضات درونی هر کشور است. تمرکز صرف بر قوانین، نهادها و اولویت کشورهای اهداکننده کمک، به جای توجه به نیازهای توسعه کشور میزبان، اثربخشی برنامه‌های اصلاح قانون را در مسیر توسعه، با ابهام و تردید مواجه می‌سازد. در چنین شرایطی ممکن است قانون مربوطه با حمایت عموم و تبعیت فعال از سوی آنان مواجه نشود و دولت هم اساساً بر آن نباشد که ظرفیت و سرمایه سیاسی خود را به پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها و راهبردهای موجود اختصاص دهد. درست مانند ظهور اصلاحات لیبرالی قانون در دهه ۸۰، که پس از آن پروژه‌های قانون و توسعه به جریانی بزرگ بدل شد؛ اما به موفقیت چندانی دست نیافت. از این رو پروژه‌های اصلاحات باید انعطاف‌پذیر و موردی باشند؛ به گونه‌ای که تغییرات لازم را در راهبردها و قوانین مربوط به توسعه، منطبق با شرایط متغیر اجتماعی/اقتصادی در طول زمان، میسر کنند. بنابراین، ضروری است کشورهای در حال توسعه، اهداف گوناگون توسعه را مطابق با نیازها، ترجیحات و منابع خود اولویت دهند. از این رو نمی‌توان از تجویزی واحد برای تمام کشورها در مسیر توسعه سخن گفت.

حال، این پرسش مطرح است که اثربخشی این قوانین چگونه تعیین می‌شود؟ برای پاسخگویی به این پرسش، در پژوهش حاضر از چارچوب هنجاری و عام بر مبنای بعضی از مهم‌ترین ویژگی‌های قانون استفاده شد که نشان می‌دهد اثربخشی قانون وابسته به چند مؤلفه است که از جمله مهم‌ترین آنها الف) طرح قانون و ب) کیفیت اجرا و پیاده‌سازی آن است. عامل نخست، تحت تأثیر یکپارچگی و سازگاری میان نتایج راهبردی مورد انتظار در قانون با اهداف توسعه، انعطاف‌پذیری و کارآمدی چارچوب‌های حقوقی، تنظیمات و ترتیبات نهادی و قابلیت انطباق قانون با شرایط اجتماعی و اقتصادی حاکم و دومی تحت تأثیر قابلیت دولت و اراده و خواست سیاسی اوست. در این معنا، توجه به سطح توسعه‌یافتگی کشور

در اتخاذ راهبردها و قوانین توسعه و به دیگر سخن هماهنگی میان طرح قانون و سطح توسعه‌یافتگی، انطباق قانون با چارچوب حقوقی و ترتیبات نهادی حاکم، پاسخگویی قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی به نیازهای اجتماعی موجود و در نهایت توان مالی و خواست و اراده‌ی سیاسی دولت در اجرا و پیاده‌سازی قوانین؛ همگی در اثربخشی قانون در توسعه، تعیین‌کننده‌اند.

این سازوکارها در تعامل با یکدیگرند، از این رو هرچه طرح قانون مناسب‌تر باشد، تبعیت قوی‌تری از قانون انتظار می‌رود. به همین ترتیب، هرچه دولت از قابلیت و توان لازم برای قانونگذاری مناسب در عرصه‌ی توسعه، و برانگیختن اعتماد عموم نسبت به فواید قانون برخوردار باشد، و بودجه و منابع مالی زیادی را برای سرمایه‌گذاری در مسیر توسعه و به‌کارگیری کارمندان و متخصصان آموزش‌دیده اختصاص دهد، قوانین به‌نحو اثربخش‌تری اجرا می‌شوند.

بر همین اساس، در این مقاله بررسی میزان اثربخشی سیاست‌ها و قوانین و مقررات مرتبط با خصوصی سازی تنها برای نشان دادن این مهم بود که قانون برای اثرگذاری بر توسعه به سازوکارهایی نیاز دارد و تا زمانی که این سازوکارها مهیا نباشد، نمی‌توان از هیچ قانونی انتظار اثرگذاری مطلوب بر هیچ‌یک از ابعاد و سطوح توسعه از جمله توسعه اقتصادی را داشت. درست به همین دلیل است که بسیاری از پروژه‌های شکست‌خورده اصلاحات حقوقی به‌جای تمرکز همزمان بر ویژگی‌ها و ارکان مزبور، تنها بر این موضوع تمرکز کرده‌اند که کدام قانون و نهاد حقوقی باید اتخاذ شود. مطالعه گفتمان اقتصادی حاکم بر ایران از حیث سازوکارهای اثرگذاری قانون بر توسعه اقتصادی با نگاهی به تجربه خصوصی‌سازی در ایران نشان می‌دهد که کم‌توجهی قانونگذار به الزامات خصوصی‌سازی از جمله مهیا بودن ساختار اقتصادی مناسب برای اجرای این سیاست‌ها، حمایت ترتیبات نهادی از قوانین و مقررات تسهیل‌کننده خصوصی‌سازی، سرمایه اجتماعی مناسب و اعتماد مردم به سیاست‌ها و برنامه‌های دولت از یک طرف و توان و خواست دولت برای پیاده‌سازی برنامه‌های خصوصی‌سازی از طرف دیگر، موفقیت این برنامه‌ها را در گفتمان اقتصادی ایران با تردید مواجه ساخته است که نگاهی به یافته‌های تجربی تحقیقات انجام‌یافته پیرامون دلایل شکست خصوصی‌سازی در ایران نیز به‌روشنی گویای آن است. از جمله در یکی از تازه‌ترین تحقیقاتی که با رویکرد ارزشی-حقوقی به بررسی وضعیت خصوصی‌سازی در ایران پرداخته است (صمدی و همکاران، ۱۳۹۹)، نویسنده مهم‌ترین موانع خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران را چنین برمی‌شمرد: برداشت نادرست از اصل ۴۴ قانون اساسی، فقدان نظام حقوقی جامع خصوصی‌سازی، فقدان قوانین حمایت‌کننده، عدم واگذاری مدیریت به بخش خصوصی که از نقاط ضعف اصل ۴۴ قانون اساسی است (ناکارآمدی ترتیبات نهادی)، ضعف بخش خصوصی (ساختار نامناسب اقتصادی)، افزایش اندازه دولت و کاهش روند ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی و کم‌توجهی دولت و سایر نهادی حاکمیتی مانند قوای مقننه و قضاییه در راستای توانمندسازی بخش خصوصی (نبود اراده و خواست سیاسی).

همان گونه که پیداست دلایل مزبور همگی حاکی از فقدان یا ضعف یکی از سازوکارهایی است که برای اثرگذاری مطلوب قانون بر توسعه در این تحقق بر آن تأکید شد. در نتیجه، بی‌فرجام ماندن نسبی کوشش‌های مربوط به خصوصی‌سازی در ایران در چند دهه اخیر این بار از منظر رابطه میان قانون و توسعه، حاکی از لزوم توجه هرچه بیشتر گفتمان تقنینی به سازوکارهایی است که اثرگذاری مطلوب قانون بر فعالیت بخش خصوصی را تضمین می‌کند. بر همین اساس، به نظر می‌رسد پیشنهادهای اصلاحی برای تقویت عملکرد بخش خصوصی در ایران نیز باید در راستای سازوکارهای مزبور، از جمله اصلاحات نهادی و ساختار اقتصادی کشور، تبدیل برنامه‌های عمومی به خصوصی و جلب سرمایه اجتماعی شهروندان باشد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. شاکری، عباس (۱۳۹۵)، *مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران*، چ اول، رافع.
۲. مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۶)، *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*، نقش و نگار.
۳. هارت، هربرت (۱۳۹۵)، *مفهوم قانون*، ترجمه محمد راسخ، چ پنجم، تهران: نی.

ب) مقالات

۴. آل عمران، رؤیا؛ آل عمران، سید علی (۱۳۹۰)، «خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، *ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۱۲، صص ۷۳-۸۸.
۵. التجائی، ابراهیم؛ عباس‌زاده، بهروز (۱۳۹۵)، «تأثیر خصوصی‌سازی در بهره‌وری نیروی کار و سودآوری شرکت‌های واگذار شده در ایران»، *اقتصاد و تجارت نوین*، سال یازدهم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱-۲۰.
۶. پتفت، آرین؛ مؤمنی راد، احمد (۱۳۹۴)، «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، *پژوهش حقوق عمومی*، سال ۱۷، ش ۴۷، صص ۱۸۵-۲۰۴.
۷. راسخ، محمد (۱۳۸۵)، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، *مجلس و پژوهش*، سال سیزدهم، ش ۵۱، صص ۱۳-۴۰.
۸. شیرعلی، اسماعیل (۱۳۹۹)، «سیاست‌های تعدیل ساختاری دولت سازندگی و شاخص‌های فلاکت اقتصادی ایران»، *فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، سال سوم، ش ۳، صص ۱۸۹-۲۱۴.
۹. صمدی، امنی‌اله؛ جعفرقلیخانی، ابوالفضل؛ یوسفی، محمدرضا (۱۳۹۹)، «بررسی ارزشی-حقوقی رویکرد حاکمیت ایران به خصوصی‌سازی»، *پژوهش‌های اخلاقی*، سال دهم، ش ۴، صص ۱۸۹-۲۰۶.
۱۰. عطارزاده، بهزاد؛ سیدحسینی، سید مصطفی (۱۳۹۱)، «دولت، توسعه و اصلاحات مالی در فضای جهانی شده»، *مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، دوره ۳، ش ۶، صص ۷۶-۹۸.
۱۱. مبارک، اصغر؛ هژبر کیانی، کامبیز؛ معمارنژاد، عباس؛ پیکارجو، کامبیز (۱۳۹۷)، «مطالعه تأثیر کیفیت نهادی و

- سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی (مطالعه موردی: کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته)، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و سوم، ش ۱، صص ۱۱۷-۱۴۶.
۱۲. مقیمی زنجانی، شروین (۱۳۹۸)، «الهیات سیاسی ایده شهروندی در ایران معاصر»، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، سال ۱۰، ش ۳، صص ۱۰۳-۱۳۰.
۱۳. یوسفی، محمدقلی (۱۳۸۶)، «بررسی علل شکست سیاست‌های تعدیل در فرایند توسعه اقتصادی»، مجله سیاسی-اقتصادی، صص ۱۵۴-۱۷۷.

ج) گزارش‌ها

۱۴. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۵)، ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۹)، خصوصی‌سازی، مفاهیم و کارکردها.
۱۶. مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی (۱۳۹۴)، پیش‌نیازها و الزامات خصوصی‌سازی با نگاهی بر تجربیات کشورها.
۱۷. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق.

د) پایان‌نامه‌ها

۱۸. التجائی، ابراهیم (۱۳۸۶)، اثر تغییرات ساختاری بر رشد اقتصادی، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.

۲. انگلیسی

A) Book

- Bernstein, David (2008), *Freedom of Contract*, Geo. Mason Univ. Sch. of Law: Law & Econ. Ctr.
- Raz, Joseph (1980), *The concept of legal system, An introduction to the theory of legal system*, Clarendon press, Oxford.

B) Articles

- Aiyar, Shekhar; Duval, Romain; Puy, Damien; Wu, Yiqun & Zhang, Longmei (2013), Growth slowdowns and the middle-income trap, International Monetary Fund.
- Aldashev, Gani (2009), "Legal institution, political economy and development", *Oxford Review of Economic Policy*, Research Paper Series No. 08-51.
- Davis, Kevin E. & Trebilcock, Michael (1974), "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis of Law and Development in the United States", 1974 *Wis. L. Rev.* 1062.
- Davis, Kevin E. & Trebilcock, Michael (2008), "The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics", *New York University Law and Economics Working Papers*. Paper 133
- Davis, Kevin & Trebilcock, Michael J. (1999), *What role do legal institutions play in development?* prepared for the International Monetary Fund's Conference on Second Generation Reforms
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart & Lobatón, Pablo-Zoido (1999), "Governance Matters,

- (World Bank Policy Research Working Papers No. 2196)", available for download on: <http://www.worldbank.org/research>
7. Hogan, William W. (1991), "Economic Reforms in the Sovereign States of the Former Soviet Union" (Brookings Papers on Economic Activity No. 2), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1991/06/1991b_bpea_hogan.pdf [<https://perma.cc/KH5J-PZ XR>].
 8. Lee, Yong-Shik (2017), "General Theory of Law and Development", *Cornell International Law Journal*: Vol. 50: No. 3, Article 2.
 9. Mota Prado, Mariana (2016), "The past and future of law and development", *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 66, No. 3
 10. Mota Prado, Mariana (2010/ posted: 9 Aug 2011), "What is law and development?", *Revista Argentina de Teoria Juridica*, Vol. 11, No. 1.
 11. Rose, Carol V. (1998), "The New law and development movement in the post-cold war era: A Vietnam case study", *Law & Society Review*, Vol.32, No.1.