

بررسی نقش و نحوه تأثیر گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری برای فضای کسب و کار

حسن وکیلان¹

استادیار عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی

تاریخ پذیرش 1395/2/8

تاریخ دریافت 1394/8/30

چکیده

در این مقاله، نقش و تأثیر گروه‌های ذینفع، به‌ویژه گروه‌های ذینفع حمایتی درونی در سیاست‌گذاری‌های عمومی، با استفاده از مطالعات انجام شده در این حوزه به روش تحلیلی-تطبیقی مورد بررسی قرار گرفته است. در ابتدا تطور تاریخی، تعریف و انواع گروه‌های ذینفع مطالعه شده و پس از آن نقش و نحوه تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع از طریق قوای سه‌گانه در فرایند طراحی، تدوین، بررسی و اجرای سیاست‌های عمومی مورد بررسی قرار گرفته است. در این جا بر مزایای مهم مشارکت گروه‌های ذینفع در فرایند سیاست‌گذاری تأکید و تصریح شده است که حکومت و گروه‌های ذینفع برای طراحی، تدوین و اجرای مؤثر سیاست‌های عمومی به یکدیگر نیازمندند. همچنین نشان داده شده است که با رعایت برخی شرایط و لوازم، مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری برای فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند محتوای سیاست‌ها را غنی کرده و نیز تا حدی از تصمیم‌گیری‌های شتاب‌زده، ناگهانی و مضر از سوی حکومت جلوگیری کند و بدین وسیله تا حدی هزینه‌های مبادلاتی را کاهش دهد. شیوه‌هایی که به‌طور معمول گروه‌های ذینفع حمایتی برای نفوذ و تأثیر بر سیاست‌های عمومی در اندام‌های مختلف حکومت به کار می‌گیرند با اتکا بر مطالعاتی که به روش توصیفی-تطبیقی انجام شده مورد اشاره قرار گرفته است. در پایان مقاله، ضرورت مشارکت بیشتر گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری برای فعالیت‌های اقتصادی در ایران بررسی شده و با استفاده تجارب برخی کشورها توصیه‌هایی برای تقویت فعالیت آنها ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: حکومت، سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، گروه‌های ذینفع، مشارکت، قوه مقننه، قوه مجریه.

مقدمه

نحوه تصمیم‌گیری برای فعالیت‌های اقتصادی همواره یکی از مسائل و مباحث مهم در حوزه عمومی ایران بوده است. پس از چند دهه بحث و گفتگو میان دانایان و دانشمندان دانش‌های مختلف، به‌ویژه اقتصاددانان در این باره، اکنون این اتفاق نظر به وجود آمده است که رونق کسب و تجارت در ایران در گرو بازناندیشی درباره نقش و نحوه دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت اقتصادی است.¹ به دلایل ویژگی‌های ساختاری و تاریخی و از همه مهم‌تر درآمدهای نفتی، در همان حال که دولت در ایران بازیگر عمده بازی اقتصادی است تعیین‌کننده قواعد این بازی نیز هست. چنین وضعیتی بر خلاف قواعد یک اقتصاد رقابتی است که در آن بناست صاحبان کسب و کار بر مبنای شرایط و محیط نسبتاً برابر به فعالیت اقتصادی پردازند. دخالت‌های گاه‌وبیگاه، بی‌قاعده، نامحدود و خودسرانه دولت در قالب تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه به معنای پیش‌بینی‌ناپذیر بودن فضا و شرایط رقابت و در نتیجه افزایش هزینه معاملاتی است. این امر نه تنها یکی از موانع توسعه در ایران است بلکه بیشتر کشورهای در حال توسعه آن را بزرگ‌ترین آفت رونق کسب و کار می‌دانند. برای نمونه در یکی از نظرسنجی‌های بانک جهانی که در سال 2005 از 30 هزار بنگاه اقتصادی در 53 کشور در حال توسعه انجام شده است در میان 14 شاخص که از فوق‌العاده مهم تا بی‌اهمیت رتبه‌بندی شده بودند 80 درصد شرکت‌های مصاحبه‌شونده عدم اطمینان نسبت به سیاست‌های دولت را مانعی مهم اعلام کرده‌اند. (Meidari and : 6-7 Ghodjani, 2008)

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی در سال 1384 و 1385 از سوی عالی‌ترین مقام رسمی کشور، نشانه پذیرش این تحلیل از تصمیم‌گیری درباره فعالیت‌های اقتصادی است. اما سیاست‌های کلان همواره به ابزارهایی برای اجرایی شدن و تحقق عینی و عملی نیاز دارند. به نظر می‌رسد «قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار» یکی از زمینه‌های مهم اجرایی شدن این سیاست‌ها را فراهم کرده است. مطالعه برخی مفاد این قانون نشان می‌دهد که قانون‌گذار نه تنها مایل است از

1. در این باره نک. درخشان، مسعود؛ مهر آرا، محسن؛ (1383) نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

بخش خصوصی در بازی اقتصادی حمایت کند بلکه قصد دارد تعیین قواعد بازی یعنی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را نیز با مشاوره و مشارکت بنگاه‌های اقتصادی انجام دهد. به این منظور قانون‌گذار تکالیفی را برای دولت از یک سو و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی و تشکل‌های اقتصادی از سوی دیگر ایجاد کرده است. برای نمونه در ماده دوم این قانون مقرر شده است «دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به کسب و کار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظرات کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنها را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید.» همین تکلیف در ماده سوم برای دستگاه‌های اجرایی در خصوص نظرخواهی از تشکل‌های اقتصادی مربوطه نیز مقرر شده است. همچنین این قانون در ماده یازدهم نهاد مهمی را به نام شورای گفتگو تأسیس کرده است که برخی وظایف و تکالیف مقرر شده در آن در صورت تحقق می‌تواند مقدمه سیاست‌گذاری از پایین به بالا و مشارکتی باشد. برای نمونه بند الف این ماده پیشنهاد اصلاح یا حذف مقررات به منظور اصلاح محیط کسب و کار را از اختیارات این شورا برشمرده است. همچنین امکان ارائه طرح یا لایحه به مجلس یا دولت با رعایت قانون اساسی در بند ب این قانون مقرر شده است. ممکن است گفته شود چنین امکانی پدیده جدیدی نیست و پیش‌تر هم بنگاه‌های اقتصادی مانند اتاق بازرگانی و سایر تشکل‌های بخش خصوصی منعی در دادن پیشنهادهای تقنینی نداشته‌اند.¹ این سخن درستی است اما نکته مهم در اینجا آن است که به نظر می‌رسد قانون‌گذار تلاش کرده است با تصویب این قانون امکان مشارکت تشکل‌های ذینفع بخش خصوصی را از حالت اتفاقی و مقطعی خارج کند و در این زمینه برای مقامات عمومی تکلیف معین کرده است. در واقع این کار تلاش برای نهادینه کردن مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان یکی از ذینفعان اصلی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی است. چنین تلاشی در تبصره یک ماده یازدهم به‌خوبی هویدا است. طی این تبصره «وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی که موضوع مربوط به آن دستگاه در شورای

1. برای مطالعه نقش تشکل‌های بخش خصوصی در تدوین طرح‌ها و لوایح نک: مردوخ، بایزید، (1385) اقتصاد بخش خصوصی و صنعت، دیروز، امروز، فردا، تهران: انجمن مدیران صنایع.

گفتگو قرار می‌گیرد، **موظف است** با دعوت دبیرخانه این شورا خود در جلسه مربوطه در شورای گفتگو شرکت کند و حسب مورد نمایندگان تام‌الاختیار خود را به کمیسیون‌های زیر مجموعه دبیرخانه شورا معرفی کند.»

واضح است در صورتی که اراده سیاسی کافی در اجرای چنین قانونی نزد سیاستمداران به‌ویژه نمایندگان مجلس شورای اسلامی وجود داشته باشد می‌توان با توجه به مسئولیت سیاسی وزرا در مقابل نمایندگان، قوه مجریه را به‌عنوان بازیگر اصلی در فرایند سیاست‌گذاری ناگزیر به توجه به منافع ذینفعان اصلی این سیاست‌ها کرد.

گرچه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل 44 و نیز تصویب قانون بهبود فضای مستمر کسب و کار در مجلس شورای اسلامی تصویب شده (1390) می‌تواند زمینه‌ساز تحول در حوزه اقتصاد ایران از طریق تقویت بخش خصوصی باشد اما نحوه اجرای آن‌ها می‌تواند سرنوشت خوب یا بدی را برای این تدابیر مثبت رقم بزند. به نظر می‌رسد آگاهی از تجربه کشورهای که در این زمینه پیشگام بوده‌اند می‌تواند از خطاها و اشتباهات مهلک در مسیر تحقق سیاست‌گذاری مشارکتی پیشگیری کند و یا در وجه ایجابی اجرای آن را تسهیل کند.

پیش‌فرض نگارنده در این تحقیق آن است که اتاق‌های بازرگانی و تشکل‌های اقتصادی که در این قانون از آنها نام برده شده و یکی از مخاطبان اصلی این قانون هستند نمایندگان گروه‌های ذینفعی هستند که قانون‌گذار در پی تسهیل مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌هایی است که منافع آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با قبول این پیش‌فرض سعی شده است به بسیاری از سؤالات اساسی که در متون مربوط به این موضوع وجود دارد پاسخ داده شود؛ پرسش‌هایی از این قبیل که: گروه‌های ذینفع چه گروه‌هایی هستند، چرا مهم‌اند و انواع آن کدامند؟ گروه‌ها و تشکل‌های اقتصادی جزو کدامیک از این گروه‌ها هستند؟ معنای سیاست‌گذاری مشارکتی یا از پایین به بالا چیست و گروه‌های ذینفع حوزه فعالیت‌های اقتصادی چگونه و به چه شیوه‌هایی در آن مشارکت می‌کنند؟ این مشارکت در هر یک از قوای سه‌گانه به چه شکل و چگونه است؟ آسیب‌های دخالت بیش از حد گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری‌های عمومی چیست و چه راه‌حلی برای پیشگیری از بروز آن وجود دارد؟ چه درس‌هایی می‌توان از تجربه جوامعی که در این مقاله از آنها یاد شده گرفت و چه پیشنهاد‌های عملی می‌توان ارائه داد؟ یافته‌های این تحقیق مبتنی و متکی بر مطالعاتی است که در آن از روش‌های توصیفی - تطبیقی

یا تحلیلی - تطبیقی استفاده شده است. نتایجی که از فعالیت گروه‌های ذینفع در کشورهای توسعه یافته به بار آمده مبنای داوری‌های نهایی درباره ماهیت، نوع و نقش آنها در سیاست‌گذاری قرار گرفته است. در گردآوری اطلاعات و تحلیل برای این تحقیق از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

تطور تاریخی گروه‌های ذینفع

حکومت‌ها در جوامع سیاسی امروزی نقش‌ها و وظایف مهمی را برعهده گرفته‌اند. در برخی از کشورها عمده منابع و ثروت‌ها در اختیار حکومت‌ها قرار دارد و توزیع و بازتوزیع آن‌ها از مجرای سیاست‌گذاری‌های دولتی انجام می‌شود. حوزه‌های مهمی از حیات اجتماعی و فعالیت‌های اقتصادی با تصمیم‌گیری‌های مقامات عمومی تنظیم می‌شود و در نهایت آنها هستند که میان مصالح و منافع رقیب و گاه غیر قابل جمع یکی را بر دیگری ترجیح می‌دهند یا باعث تقویت یکی و تضعیف دیگری می‌شوند.

این صلاحیت ممتاز گرچه با شکل‌گیری دولت‌های مدرن و به‌موجب قوانین اساسی در انحصار نهادهای رسمی حکومتی قرار گرفت اما در جریان تحولات دولت مدرن دامنه و کیفیت آن بدون تغییر نماند؛ از یک سو گستره حوزه خصوصی از طریق شکل‌گیری دولت‌های اداری و دولت رفاه به نفع حوزه عمومی محدودتر و کوچک‌تر شد که همین امر حوزه تأثیرگذاری تصمیم‌های حکومتی را افزایش داد. لاگلین¹ ضمن توضیح وظایفی که دولت در صد و پنجاه سال اخیر در حوزه بهداشت، آموزش و رفاه فرد شهروندان، تنظیم و کنترل پول، تجارت و اقتصاد برعهده گرفته است در توضیح تأثیر این تحول مهم در حوزه صنعت به گزارش کمیسیون سلطنتی انگلستان استناد می‌کند که در آن آمده است «صاحبان صنعت نیز بیش‌تر گرفتار حکومت شده‌اند. در سده نوزدهم، اگر یک صنعت کار تصمیم می‌گرفت کارخانه‌ای بسازد، می‌توانست این کار را تماماً با امکانات خصوصی انجام دهد و چندان نیازی به اطلاع حکومت از این پروژه وجود نداشت. ولی امروزه اگر کسی بخواهد کارخانه‌ای بنا کند با مجموعه‌ای از قوانین و مقررات

1. Loughlin

روبه‌رو می‌شود - برای نمونه قوانین و مقررات مربوط به برنامه‌ریزی محیط‌زیست، گواهی توسعه صنعتی، بیمه و مالیات کارکنان، روابط صنعتی، مجوزهای گوناگون، دفع زباله، آلودگی هوا و جمع‌آوری آمار تجاری - که فرد مشابه در سده نوزدهم هر یک از آنها را دخالتی کاملاً ناموجه در کار خود به حساب می‌آورد» (Loughlin, 2009: 58) از سوی دیگر با غلبه گفتمان حکومت‌های دموکراتیک، نظام سلسله‌مراتبی تصمیم‌گیری از بالا به پایین، معکوس شد و شهروندان به صورت سازمان یافته (اغلب در قالب احزاب و گروه‌های ذینفع) در تصمیم‌گیری‌های کلان حکومتی امکان و سپس حق مشارکت و تأثیرگذاری یافتند. این روند نه حاصل پذیرش داوطلبانه صاحبان قدرت بلکه بیشتر ناشی از تغییرات کلان در بافت اجتماعی و اقتصادی و پدید آمدن نیروهای سیاسی جدید بود. در واقع این نیروهای سیاسی جدید خود را به نظام تصمیم‌گیری کلان تحمیل کردند.

در میان عوامل مختلف که به رشد سریع گروه‌های متشکل ذینفع کمک کردند، صنعتی شدن تأثیرات شگرفی برجای گذاشت و به تقسیم کار بیشتر و تخصصی‌تر شدن جوامع و منافع انجامید. این امر نه تنها موجب شکل‌گیری احزاب سیاسی متنوع شد بلکه گروه‌های صنفی، حرفه‌ای و تخصصی زیادی را ایجاد کرد که احزاب سیاسی به علل مختلف قادر به نمایندگی همه آنها نبودند. در نیمه دوم قرن نوزدهم بریتانیا و آمریکا شاهد افزایش اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی و انجمن‌های مختلف صنفی در صنایعی نظیر راه‌آهن، استیل و نفت و گاز بودند. این اتحادیه‌ها و انجمن‌ها در صدد برآمدند روش‌های کارآمدی را برای تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های کلان دولتی ابداع کنند (Andres, 2009). در آمریکا اهمیت و نفوذ این گروه‌ها در شکل دادن به سیاست‌های عمومی تا جایی پیش رفت که نوع خاصی از دموکراسی را در آنجا پدید آورد که آن را دموکراسی مدیسونی نامیدند (Bashirih, 2003). جیمز مدیسون¹ که یکی از بنیان‌گذاران اصلی قانون اساسی آمریکا است معتقد بود دسته‌بندی‌ها و منافع گوناگون را نمی‌توان و نباید از جامعه حذف کرد زیرا برای حذف دسته‌بندی‌ها باید نظرات واحد را به جامعه القاء کنیم و این به معنای زوال آزادی است. از نظر مدیسون خیر عمومی حاصل مذاکره و رقابت دائمی میان

1. James Madison

گروه‌های ذینفع است. این اندیشه‌ها تأثیرات شگرفی بر شیوه حکمرانی در جامعه آمریکا داشته است. نمونه عینی و عملی آن تصویب «قانون تشریفات اداری» مصوب سال 1946 است که به موجب آن هرگاه ادارات دولتی قصد تصمیم‌گیری در هر حوزه‌ای را داشته باشند مکلف‌اند قبل از تنظیم نهایی یک مقرر با ذینفعان آن حوزه مشاوره کنند و پیشنهادهای ایشان را دریافت کنند و در صورت عدم پذیرش این پیشنهادهای باید علت آن را توضیح دهند. «اهمیت این راهکار در حدی است که به‌عنوان هسته اصلی حقوق اداری در آمریکا تلقی می‌شود» (Zoller, 2010: 172).

گرچه در ابتدای شکل‌گیری حکومت‌های دموکراتیک راه مشارکت احزاب و گروه‌های ذی‌نفع از مسیر بسیج اعضاء و هواداران در انتخابات سراسری می‌گذشت اما به همین جا ختم نمی‌شد. برای گروه‌های ذی‌نفع دستیابی مستمر و نهادینه به مراکز مهم تصمیم‌گیری حکومتی برای ایجاد تغییر در محتوای سیاست‌های عمومی به یک ضرورت تبدیل شد. برای مثال در انگلستان انجمن تولیدکنندگان در موضوعاتی نظیر تعیین حداقل دستمزدها، میزان تعرفه‌ها و مفاد قوانین کار دارای منافع مستقیم شدند. اتحادیه‌های کارگری نیز به دخالت در نحوه تعیین حقوق و مزایای کارگران علاقه‌مندی بسیار نشان دادند. (Norton, 1999)

این تحولات باعث شد قوای مجریه و مجالس قانون‌گذاری به‌عنوان مراکز رسمی سیاست‌گذاری‌های عمومی به تدریج رقبای جدید و قدرتمندی پیش روی خود ببینند. احزاب و گروه‌های ذینفع در جریان سیاست‌گذاری‌های عمومی چنان نیرومند شدند که اندیشه افول قوای قانون‌گذاری در اوایل قرن بیستم مطرح شد. نورتون خاطر نشان می‌کند که به دنبال این تحولات «اصول سیاست‌های عمومی به وسیله حزب معین می‌شد و به وسیله انتخابات دوره‌ای مورد تأیید و تصویب قرار می‌گرفت. بخشی از ضوابط مندرج در سیاست‌های عمومی را وزارتخانه‌های دولتی پس از مشورت با گروه‌های ذینفع مؤثر صورت‌بندی کرده و سپس برای تصویب به قوای قانون‌گذاری تقدیم کردند» (Norton, 1999: 114). نقش احزاب در تعیین سیاست‌ها و تأثیر گروه‌های ذینفع بر آنها از نیمه دوم قرن نوزدهم تا کنون پیوسته رو به فزونی بوده است چنان‌که در مباحث مربوط به سیاست‌گذاری‌های عمومی بدون مطالعه جایگاه و نقش آن‌ها نمی‌توان منطق واقعی تنظیم و تصویب سیاست‌های عمومی را به‌درستی درک کرد. در این مقاله موضوع اصلی فهم ماهیت و جایگاه گروه‌های ذینفع در فرایند سیاست‌گذاری است.

تعریف گروه‌های ذینفع

گروه‌های ذینفع (interest groups) یا گروه‌های فشار (pressure groups) معمولاً به جای هم و در یک معنا به کار برده می‌شوند. با این حال برخی از نویسندگان سعی کرده‌اند تعاریف متفاوتی از این دو ارائه کنند. برخی مانند پاتریک گانیک معتقدند «گروه فشار به جمعی از افراد گفته می‌شود که اهداف سیاسی داشته، می‌خواهند قوانین را تحت تأثیر قرار دهند و گروه‌های ذینفع به مجموعه افرادی اطلاق می‌شود که دارای علائق مشترک‌اند و اهداف سیاسی ندارند» (Gholipour, 2009: 174). برخلاف چنین تصویری در اغلب متون گروه‌های ذینفع یا ذی نفوذ و فشار به یک معنا به کار برده شده است. به هر روی مقصود از گروه‌های ذی نفع یا ذی نفوذ مجامع مشکلی هستند که «هدف اصلی آن (صرف نظر از هدف مدون و قانونی آن) معطوف به اثرگذاری بر فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی باشد و در این راه منافع و اهداف خود را مد نظر داشته باشد» (Alvani and Sharifzadeh, 2006: 143).

گروه‌های ذینفع هم‌زمان با بروز تنوع و تکثر در جوامع جدید و در امتداد احزاب سیاسی شکل گرفتند. نوعی تکثرگرایی سیاسی در بن پذیرش فعالیت گروه‌های ذینفع قرار دارد که آنها را حلقه واسطه‌های خوبی میان آحاد مردم و حکومت قلمداد می‌کند. گروه‌های ذینفع در کنار احزاب سیاسی به این سبب مفید هستند که به سازماندهی منافع پراکنده به‌ویژه منافع اقتصادی کمک می‌کنند. «در جوامع بزرگ و پیچیده، شنیدن صدای یک فرد به‌تنهایی دشوار است به این معنا که تأثیر اندکی بر فرایند تصمیم‌گیری دولت دارد. اما هنگامی که گروهی از افراد که دارای دغدغه مشترک هستند گرد هم می‌آیند [نظراتشان به نحو بهتری شنیده می‌شود]» (Zeigler, 1992: 378). چنین کارکردی وجه مشترک احزاب سیاسی با گروه‌های ذینفع است. با این وصف چه تفاوتی میان این دو وجود دارد؟ احزاب سیاسی نیز گروه‌های متشکل و سازمان‌یافته‌ای هستند که واسطه میان توده عظیم و بی‌شکل مردم قرار می‌گیرند و بر مبنای مرام و عقیده مشترک، اعضای خود را سازماندهی می‌کنند. پس تفاوت در چیست؟

مطالعه تعاریفی که دانشمندان علوم سیاسی از گروه‌های ذینفع ارائه داده‌اند تفاوت را آشکار می‌کنند. همه آنها در این باره اتفاق نظر دارند که برخلاف احزاب سیاسی که هدف اصلی و نهایی‌شان به دست گرفتن قدرت سیاسی است، هدف گروه‌های ذینفع صرفاً تأثیرگذاری بر قدرت

سیاسی است. بر همین اساس نورتون در تعریف گروه‌های ذینفع خاطر نشان می‌کند این گروه‌ها «در پی تأثیرگذاری بر دولت در تخصیص منابع هستند بدون اینکه خود مسئولیت دولت را در اختیار بگیرند» (Norton, 1999: 2). علاوه بر این احزاب سیاسی در انتخابات نامزد معرفی می‌کنند و در صورت پیروزی سمت‌های رسمی و عمومی را تصدی می‌کنند در صورتیکه گروه‌های ذینفع اغلب نامزدی در انتخابات عمومی ندارند.

تفاوت دیگر این است که احزاب سیاسی سعی می‌کنند عده زیادی از انتخاب کنندگان را پوشش دهند و به همین سبب برنامه‌ها و اهداف احزاب سیاسی بسیار گسترده و فراگیر است؛ در حالی که گروه‌های ذینفع صرفاً در بر گیرنده صاحبان منافع خاصی است و به همین سبب حوزه کار و فعالیت آن‌ها به حوزه‌های سیاستی خاصی محدود می‌شود و معمولاً اهداف مشخصی را دنبال می‌کنند.

تفاوت مهم دیگر در ماهیت کار این دو نهاد است. طبیعت کار احزاب سیاسی ضرورتاً سیاسی است و احزاب برای تأثیرگذاری باید حضور مداومی در عرصه فعالیت‌های سیاسی داشته باشند اما ماهیت کار گروه‌های ذینفع ضرورتاً سیاسی نیست و گاه برخی از گروه‌های ذینفع برای مدت کوتاهی و برای دستیابی به یک هدف معین تشکیل و سپس منحل می‌شوند.

یادآوری این نکته مهم است که تفاوت‌های گروه‌های ذینفع و احزاب سیاسی به موارد ذکر شده ختم نمی‌شود بلکه آنچه گفته شد مهم‌ترین تفاوت‌های آن است. همچنین این تفاوت‌ها قاطع و تخطی ناپذیر نیستند و چه بسا تمایزهای این دو نهاد گاه به کمترین حد خود برسد. به هر روی، آگاهی از این تفاوت‌ها از آن جهت که در نقش و شیوه کار آنها تأثیر دارد واجد اهمیت است.

انواع گروه‌های ذینفع

گروه‌های ذینفع با توجه به موضوع و هدفی که دنبال می‌کنند از تنوع زیادی برخوردارند. دانشمندان علوم سیاسی نیز تقسیم‌بندی‌های مختلفی از این گروه‌ها ارائه داده‌اند. برخی از نویسندگان در یک تقسیم‌بندی کلان آنها را به دو گروه ترویجی و حمایتی تقسیم می‌کند (Watts, 2007). مقصود از گروه‌های دسته اول آنهایی هستند که در پی تبلیغ و پیشبرد یک ایده خاص هستند. در صورتی که این هدف خاص باشد، گروه ترویجی ممکن است حضوری موقتی

داشته باشد. اهدافی که به‌طور معمول این گروه‌ها در جهت تحقق آنها تلاش می‌کند بیشتر مربوط به خیر عمومی یا غیر مادی جامعه یا بخش‌هایی از آن است. عضویت در این گروه‌ها برای همه کسانی که اهداف مشترکی با گروه دارند امکانپذیر است با این حال مزایای ناشی از تلاش این گروه‌ها معمولاً فقط منحصر به اعضای آن نیست و گروه‌های غیر عضو را نیز در بر می‌گیرد. این گروه‌ها معمولاً از دوام و انسجام کافی برخوردار نیستند و هر گاه لازم باشد به‌طور موقت تشکیل می‌شوند و منابع و امکانات چندانی ندارند. برای نمونه گروه‌های حامی محیط‌زیست یا حامی حقوق حیوانات از این جمله هستند.

اما گروه‌های حمایتی برای ارتقاء و دفاع از منافع بخش‌هایی از جامعه سیاسی است که بیشتر در حوزه اقتصادی فعال هستند. اتاق‌ها، تشکل‌ها و انجمن‌های بازرگانی و تجاری، اتحادیه‌های کاری و نظایر آن از جمله بارزترین مثال‌های گروه‌های ذینفع حمایتی هستند. به این گروه‌ها از آن جهت که حامی منافع بخش‌هایی از جامعه هستند گروه‌های بخشی یا کارکردی نیز گفته می‌شود. البته هیوود معتقد است فقط گروه‌هایی را که در تولید، توزیع و مبادله کالاها و خدمات ایفای نقش می‌کنند می‌توان گروه‌های بخشی یا کارکردی نامید (Heywood, 2010). به هر روی این گروه‌ها دارای اعضای دائم، تشکیلات منسجم، کارمندان حرفه‌ای و منابع مالی قابل توجهی هستند. این گروه‌ها ضمن ارائه خدماتی نظیر مشاوره و ارائه اطلاعات به اعضای خود سعی می‌کنند بر سیاست‌گذاری‌های دولت تأثیر بگذارند.

طبقه‌بندی مهم دیگری که در این مقاله بیشتر بر روی آن تأکید می‌شود در دهه 1970 از سوی گرنت ارائه شد که طی آن گروه‌ها بر مبنای نوع رابطه‌ای که با دولت و سایر مراکز مهم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارند به دو دسته گروه‌های درونی و گروه‌های بیرونی تقسیم می‌شوند (Watt, 2007: 35). از نظر گرانت دسته اول گروه‌هایی هستند که موجودیتشان از سوی حکومت به رسمیت شناخته شده و به‌طور کلی روابط بسیار نزدیکی با مراکز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در درون نظام سیاسی دارند. این گروه‌ها به‌طور منظم، ممتاز و نهادینه شده به مراکز یاد شده دسترسی دارند و به‌طور مرتب و مکرر طرف مشورت دولت یا پارلمان و سایر مراکز قدرت قرار می‌گیرند. آنچه این رابطه را تقویت می‌کند نیاز دوجانبه حکومت و این قبیل گروه‌های ذینفع به یکدیگر است؛ معمولاً گروه‌های نفوذ درونی از چنان نیرومندی و نفوذی برخوردارند که اگر نظراتشان در جریان سیاست‌گذاری‌ها یا اجرای آنها نادیده گرفته شود این

گروه‌ها قادرند واکنش‌های موثری را در قالب تحریم‌ها و سایر راه‌های اعمال فشار به اجرا بگذارند. همچنین مراکز عمده سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به اطلاعات، دانش و تخصص این گروه‌ها نیاز وافر دارند. از سوی دیگر گروه‌های ذینفع نیز برای تأثیرگذاری بر نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذار نیازمند دسترسی آسان، منظم و نزدیک به آنها هستند. اتحادیه کشاورزان در انگلستان از جمله گروه‌های ذینفع درونی هستند.

دسته دوم گروه‌های بیرونی هستند که بر عکس دسته اول چندان تمایلی به ارتباط مستقیم با دولت ندارند و حکومت نیز اغلب موجودیت آنها را به رسمیت نمی‌شناسد. این قبیل گروه‌ها بیشتر مایلند از طریق توسل به ابزارهایی نظیر رسانه‌های عمومی یا برگزاری تجمعات و نشست‌های همگانی و سایر روش‌های علنی به حکومت فشار بیاورند. حکومت نیز چندان تمایلی به مشورت با این گروه‌ها ندارد و اگر هم چنین مشاوره‌ای رخ دهد بیشتر اتفاقی و موقتی است. برای نمونه گروه صلح سبز در انگلستان در شمار این قبیل گروه‌هاست.

دانشمندان رابطه معناداری میان تقسیم‌بندی گروه‌های ذینفع به ترویجی و حمایتی و درونی و بیرونی مشاهده می‌کنند. نورتون خاطر نشان می‌کند که گروه‌های درونی بیشتر در شمار گروه‌های حمایتی هستند و از موقعیت ممتازی در دسترسی به نهادهای عمده تصمیم‌گیری برخوردارند اما گروه‌های بیرونی بیشتر در شمار گروه‌های ترویجی هستند و به سبب اینکه جایگاه و قدرت گروه‌های درونی را ندارند بیشتر به افکار عمومی و به‌طور کلی راه کارهای علنی‌تر فشار بر کانونهای قدرت سیاسی متوسل می‌شوند (Norton, 1999: 4). بنابر این تعریف اغلب تشکل‌های اقتصادی به‌ویژه آنهایی که از سوی دولت به رسمیت شناخته شده‌اند مانند اتاق‌های بازرگانی را می‌توان در شمار گروه‌های حمایتی درونی تقسیم‌بندی کرد که نقش ممتازی در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی دارند.

گروه‌های ذینفع و سیاست‌گذاری

تا کنون تحول تاریخی، تعریف و انواع گروه‌های ذینفع به اجمال توضیح داده شد. گفته شد که مهم‌ترین هدف گروه‌های ذینفع تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی است. اکنون نوبت آن است که موقعیت گروه‌های ذینفع در پیوند با فرایندهای سیاست‌گذاری و انواع آن و شیوه‌های اثرگذاری بر این سیاست‌ها مورد مطالعه قرار گیرد.

تعریف سیاست‌های عمومی

امروزه در بیشتر جوامع، حکومت نقشی بیشتر از یک ژاندارم یا نگهبان شب را بر عهده دارد. در بسیاری از حوزه‌های حیات اجتماعی حکومت حضوری مستقیم دارد و مقامات عمومی با استفاده از صلاحیت انحصاری خود در کاربرد زور مشروع، زندگی اجتماعی را تنظیم می‌کند. تنظیم امور عمومی نیازمند اتخاذ تصمیم‌های کلان و اقدامات سرنوشت ساز است. به‌طور کلی شاید بتوان گفت مایه اصلی سیاست‌های عمومی را همین تصمیم‌های مهم و اقدامات سرنوشت ساز می‌سازد. هیگ و هاروپ سیاست‌ها را مجموعه‌ای از تصمیم‌ها می‌دانند که زمینه را برای پاسخ حکومت به یک مسئله به شیوه خاص فراهم می‌کند (Hague and Harrop: 2001: 273). جیمز اندرسون در تعریف سیاست‌های عمومی آنها را یک سلسله اقدامات هدفمند می‌داند که توسط یک بازیگر یا گروهی از بازیگران که با یک مسأله یا نگرانی سر و کار دارند دنبال می‌شود (نقل شده در لستر و پی آر، 1381: 5). یکی از نویسندگان، سیاست‌های عمومی را به شرح زیر تعریف می‌کند «یک سلسله اصول و موازینی است که اجزای موجود در نظام کشور را با هم هماهنگ می‌سازد. این اصول ممکن است به صراحت در قوانین و مقررات انعکاس یافته باشد، یا بطور تلویحی مطرح گردیده و انعکاس قانونی نداشته باشد. خط‌مشی‌های تلویحی در جامعه رعایت می‌شوند اما جنبه قانونی و رسمی ندارند. بدین ترتیب، اگرچه خط‌مشی‌های عمومی معمولاً بصورت قانون در آمده‌اند، اما همواره کلی‌تر و فراگیرتر از قوانین خاص می‌باشند...» (Alvani, 2006: 21).

به هر روی، سیاست‌های عمومی خواه از جنس تصمیم باشند یا اقدام معطوف به حل یک مسئله و خواه از سنخ اصول و موازین کلی، ویژگی مشترکشان این است که توسط مقامات نظام سیاسی مثل قانونگذاران، قضات، مجریان و اداره کنندگان، شکل گرفته، اجرا و ارزیابی می‌شود. اما مقامات رسمی و عمومی تنها بازیگران تعیین کننده عرصه سیاست‌گذاری نیستند. پیش‌تر اشاره شد که روند تصمیم‌گیری در جوامع دموکراتیک از پایین به بالاست یعنی فقط ارکان حکومتی مانند پارلمان، کابینه و نظام اداری و بدنه کارشناسی دولت نیستند که این سیاست‌ها را تدوین و تنظیم می‌کنند بلکه افکار عمومی، رسانه‌ها، احزاب و گروه‌های ذینفع نیز در مراحل مختلف سیاست‌گذاری چه به‌طور رسمی و چه غیر رسمی دخالت و تأثیرگذاری می‌کنند. «برای مثال حزب‌های سیاسی مخالف فقط از سیاست‌های حکومت انتقاد نمی‌کنند بلکه در کوششی برای

نشان دادن این که حزب‌های قابل اعتمادی برای حکومت کردن هستند، سیاست‌های جایگزین نیز ارائه می‌کنند. گروه‌های ذینفع نیز به نوبه خود مجموعه گسترده‌ای از نارضایتی‌ها و علاقه‌ها دارند، هدف‌ها و آرمان‌ها را پیش می‌برند و منافع گروه‌های گوناگون و بخش‌های جامعه را بیان می‌کنند» (Heywood, 2010: 579). نکته مهم در این بحث اینجاست که گروه‌های حمایتی برخلاف گروه‌های ترویجی به سبب سازماندهی بهتر، تخصص و دانش بیشتر، اعضاء ثابت و منابع مالی قوی‌تر قادرند کاری بیش از اقدامات سلبی انجام دهند. به‌طور مشخص آن‌ها قادرند نه فقط سیاست‌های پیشنهادی مراکز سیاست‌گذاری عمومی را نفی یا طرد کنند بلکه با استفاده از توانایی‌های خود سیاست‌های جایگزینی پیشنهاد کنند که در دستور کار نهادهای رسمی قرار گیرد و محتوای سیاست‌ها را به نفع گروه‌های ذینفع در معرض تغییرات اساسی قرار دهد.

نقش گروه‌های ذینفع در هر یک از مراحل مختلف سیاست‌گذاری

چرخه سیاست‌گذاری را می‌توان به پنج مرحله کلی به شرح زیر تقسیم کرد:

مرحله شکل‌گیری یک سیاست یا پیشنهاد تقنینی

سیاست‌ها بر اساس نیازها، مسائل و ضرورت‌هایی مطرح می‌شود که اغلب دستگاه‌ها، مقامات و مدیران اجرایی یا نمایندگان پارلمان و احزاب سیاسی و گروه‌های ذینفع، پرداختن به آن‌ها را از طریق سیاست‌گذاری یا وضع قانون ضروری می‌دانند. جلب توجه مقامات عمومی به یک مسئله و مجاب کردن آن‌ها در اینکه از اقتدار عمومی باید برای حل آن استفاده شود کارکرد مهمی است که گروه‌های ذینفع در مسائلی که مستقیماً بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد بیشترین انگیزه و نفع را در پرداختن بدانها دارند. مثلاً هشدار نسبت به پیامدهای اتخاذ سیاست‌های مالیاتی خاص برای بنگاه‌های تجاری خصوصی بیش و پیش از هر نهاد دیگر می‌تواند از سوی صاحبان کسب و کارهای خصوصی که مخاطب قانون هستند داده شود. اهمیت گروه‌های ذینفع حمایتی در مقایسه به افراد پراکنده و غیر متشکل در این است که این گروه‌ها می‌توانند به سرعت مسئله را به سطوح عالی تصمیم‌گیری منتقل کنند و اهمیت و ابعاد آن را برای ایشان تشریح کنند تا جایی که آن را در

دستور کار نهادهای تصمیم‌گیر رسمی قرار دهند. تعیین دستور کار¹ نهادهایی مانند قوه مجریه و پارلمان، امتیازی است که همواره محل رقابت شدید کانون‌های قدرت به ویژه احزاب و گروه‌های ذینفع در یک جامعه سیاسی است. کینگ دان در تعریف تعیین دستور کار می‌نویسد «فهرستی از مسائل و موضوعاتی که صاحب نظران و دولت مردان نسبت به آن در هر یک از مقاطع زمانی تعیین شده، توجه خاصی معمول می‌دارند.» (Lester and Jr, 2002: 85). منظور از توجه خاص یعنی اولویت بخشیدن به آنها در سطوح عالی تصمیم‌گیری است. اینکه کابینه یا پارلمان وقت محدود خود را به چه مسائل و موضوعاتی اختصاص دهند یکی از مسائل مهم سیاسی، مدیریتی و اقتصادی است. توان در دستور کار قرار دادن مسائل بستگی به وزن گروه‌ها و احزاب دارد که در حوزه سیاسی به فعالیت می‌پردازند. روشن است که گروه‌های منفرد، پراکنده و ضعیف جایی در این رقابت دشوار نخواهند داشت.

مرحله صورتبندی سیاست‌ها در قالب یک طرح یا لایحه

پرداختن به مسائل کلانی که پیش روی قوه اجرایی و دستگاه‌های اداری قرار می‌گیرد اغلب به این دستگاه ختم نمی‌شود و اغلب نیازمند تصویب آنها در پارلمان است. در این صورت مسائل و راه‌حل‌های پرداختن به آن به صورت پیشنهادی سیاستی بر حسب مورد در قوه مجریه یا مقننه انجام می‌شود. در مرحله صورتبندی سیاست‌ها به ویژه در حوزه سیاست‌های اقتصادی و مالی ابتکار عمل در دست کمیسیون‌های کارشناسی و تخصصی قوه مجریه است که از طریق تدوین و تنظیم لوایح این کار را انجام می‌دهند. به همین سبب گروه‌های ذینفع در مرحله صورتبندی سیاست‌ها بیشترین علاقه‌مندی را به نفوذ در دستگاه‌های قوه مجریه از خود نشان می‌دهند. البته در کشورهایی که واجد قوای تقنینی قدرتمند هستند مانند کنگره آمریکا، نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند به همان اندازه قوه مجریه برای لابی‌گری گروه‌های نفوذ مهم تلقی شود. مرحله صورتبندی سیاست‌ها از این جهت اهمیت دارد که معمولاً ساختار اصلی سیاست‌ها در این مرحله شکل می‌گیرد و مسیر بعدی نهادهایی مانند پارلمان یا کمیسیون‌های تخصصی آن را

1- agenda setting

تعیین می‌کند. نفوذ در این مرحله به معنای امکان شکل دادن به شاکله اصلی سیاست‌هاست.

مرحله مذاکره، رای زنی و تصویب سیاست‌ها

در دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی، پارلمان محل شور و مذاکره نمایندگان مردم درباره سیاست‌های عمومی است. واقعیت این است که اغلب بیش از یک راه حل برای پرداختن به مسائلی وجود دارد که بناست از مجرای اقتدار عمومی بدان پرداخته شود. پارلمان جایی است که مسائل مهم و راه حل‌های رقیب در آن مورد شور و مذاکره قرار می‌گیرد و در نهایت آنچه در پارلمان تصویب می‌شود تصمیم رسمی و نهایی تلقی شده و به اجرا گذاشته می‌شود. با این وجود نقش و اهمیت پارلمان‌ها در این فرایند با هم برابر نیست و همین نابرابری می‌تواند در نحوه تعامل و ارتباط گروه‌های ذینفع با آنها به شدت تأثیر گذار باشد.

دانشمندان با معیارهای گوناگون قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها را طبقه‌بندی می‌کنند. برای مثال پالسی¹ پارلمان‌ها را به دو دسته مؤثر و مبدل طبقه‌بندی می‌کند. از نظر او قوای مقننه مؤثر² آنهایی هستند که راجع به سیاست‌های پیشنهادی دولت که آنها را برای تصویب به پارلمان تقدیم کرده بحث می‌کنند و گاه قادرند بر شکل نهایی آنها تأثیر بگذارند (Polsby, 1990: 129). او معتقد است که پارلمان انگلستان که در قوه مجریه این کشور در هم تنیده شده است و هر دوی آنها در چارچوب یک نظم حزبی قوی عمل می‌کنند با این طبقه‌بندی از قوای مقننه منطبق است. به عقیده پالسی در این قبیل قوای مقننه متغیرهای بیرونی مانند جایگاه و ویژگی‌های احزاب سیاسی در قوت خط سیاست‌گذاری آن بسیار تعیین‌کننده هستند (Polsby, 141). از سوی دیگر، در این تقسیم‌بندی، قوای مقننه قدرتمندی وجود دارند که ایده‌های سیاسی را از منابع مختلف به قوانین تبدیل می‌کنند. آنها قادرند لوایح دولت را رد کنند و «قدرت مستقل ارائه پیشنهادها و تقنینی و تبدیل آنها به قانون را دارند که از این قدرت هم به کرات هم استفاده می‌کنند» (Polsby, 121). بر

1- Polsby

2- Arena type legislatures

خلاف قوای مقننه مؤثر، در قوای مقننه مبدل¹ نه متغیرهای بیرونی بلکه متغیرهای درونی به‌ویژه ساختار کمیسیون‌ها و منابع مالی و نیروی انسانی متخصص نقش عمده‌ای در قدرت سیاست‌گذاری آن‌ها ایفا می‌کنند (Polsby, 141). کنگره ایالات متحده آمریکا که دارای ساختار کمیسیونی نهادینه شده و پیچیده‌ای است که به‌صورت نسبتاً مستقل از احزاب سیاسی خارج از کنگره عمل می‌کنند بهترین مثال برای این نوع قوای تقنینی است.

در یک تقسیم‌بندی دیگر مزی² قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها را به سه نوع تقسیم می‌کند: 1. قوای مقننه قدرتمند³؛ 2. قوای مقننه متوسط⁴؛ و 3. قوای مقننه ضعیف⁵ یا به کلی ناتوان. او توضیح می‌دهد که قوای مقننه در صورتی که بتوانند لایحه دولت را اصلاح کرده یا آن را رد کنند، آن‌ها را می‌توان در زمره قوای مقننه قدرتمند طبقه‌بندی کرد و چنانچه قدرت رد آن را نداشته باشند ولی بتوانند به‌رغم میل قوه مجریه اصلاحاتی را در لوایح اعمال کنند، جزء قوای مقننه متوسط طبقه‌بندی می‌شوند، و در صورتی که نتوانند لوایح پیشنهادی قوه مقننه را رد کرده یا آن را اصلاح کنند در زمره قوای مقننه ضعیف یا ناتوان طبقه‌بندی می‌شوند (Mezey, 1990: 155, 156). مزی از طریق این شاخص جایگاه قوه مقننه را در مقایسه با مهم‌ترین نهادی که در یک نظام حقوقی - سیاسی در سیاست‌گذاری مشارکت می‌کند (یعنی قوه مجریه) نشان می‌دهد.

هیگ و هاروپ⁶ نیز اهمیت مجالس قانون‌گذاری برای گروه‌های ذینفع را بستگی به اهمیت سیاسی آن‌ها می‌دانند. «مقایسه میان کنگره آمریکا و پارلمان کانادا این امر را روشن می‌کند. کنگره آمریکا، بویژه کمیسیون‌های تخصصی آن یک بخش مهم در فرایند سیاست‌گذاری هستند. انضباط حزبی ضعیف و کمیسیون‌های قدرتمند با یکدیگر ترکیب شده‌اند تا محیط ایده‌آلی برای فعالیت گروه‌های ذینفع ایجاد کنند. گروه‌های ذینفع تأثیر زیادی بر تصمیمات نمایندگان منفرد و وزراء و کمیسیون‌ها دارند. برعکس رأی دهی بر اساس خط‌مشی حزب در پارلمان کانادا امری

1- transformative legislatures

2- Mezey

3- strong legislatures

4- modest legislatures

5- weak legislatures

6- Hage & Harrop

عادی است لذا گروه‌های ذینفع بیشتر بر دولت و دستگاه‌های مربوط به آن تمرکز می‌کنند» (Hage and Harrop, 2001: 152).

به هر روی چنانچه با توجه به طبقه‌بندی‌های اشاره شده پارلمان کشوری در زمره قوای تقنینی ضعیف طبقه‌بندی شود و ابتکار اصلی در دست قوه مجریه باشد گروه‌های ذینفع تلاش می‌کنند محتوای سیاست‌ها را از طریق رایزنی با مقامات این قوه تعیین کنند یا بر آن تأثیر بگذارند. بر عکس در صورتی که پارلمانی در شمار قوای مقننه متوسط یا قدرتمند باشد گروه‌های ذینفع دسترسی به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی را در دستور کار خود قرار می‌دهند. اعضای پارلمان می‌توانند ابزار مفیدی برای بیان دیدگاه‌های گروه‌های ذینفع باشند بویژه وقتی که گروه‌های ذینفع مستقیماً وزیری در کابینه نداشته باشند. نمایندگان پارلمان واجد جایگاهی رسمی هستند در حالیکه نمایندگان گروه‌های ذینفع فاقد چنین جایگاهی هستند. مثلاً نمایندگان می‌توانند وزراء را استیضاح کنند یا از آن‌ها سؤال کنند یا با آنها رسماً مکاتبه کرده و پاسخ آن را مطابق قانون مطالبه کنند، در حالی که گروه‌های ذینفع فاقد چنین ابزارهایی هستند. گروه‌های ذینفع می‌توانند از کمیسیون‌های پارلمانی نیز استفاده کنند بویژه کمیسیون‌هایی که صلاحیت استماع شهادت شهود و احضار آنها را دارند. گروه‌های ذینفع می‌توانند امیدوار باشند که از طریق فعالیت در این کمیسیون‌ها نمایندگان را به تغییر لوایح یا اصلاح آنها یا ارائه یک طرح تقنینی در صحن پارلمان تشویق کنند. وقوع چنین احتمالی وقتی افزایش می‌یابد که کمیسیون‌ها هم عرض با وزارتخانه‌های دولتی تشکیل شده باشند و اعضای کمیسیون در موضوع کار وزارتخانه مربوطه دارای تخصص و اطلاعات کافی باشند (Strom, 2011).

البته نیاز گروه‌های ذینفع به پارلمان یک طرفه نیست و نمایندگان نیز از فعالیت آنها بهره‌مند می‌شوند. واقعیت این است که به جز پارلمان‌های استثنایی نظیر کنگره آمریکا که از امکانات و منابع مالی و نیروی انسانی گسترده‌ای برخوردارند اکثر پارلمانهای دنیا در تأمین اطلاعات مورد نیاز برای انجام کارکردهای خود به منابعی بیرون از پارلمان نیازمندند. گروه‌های ذینفع یکی از منابع اطلاعاتی مهم، ارزان و در دسترس برای نمایندگان پارلمان هستند. آن‌ها می‌توانند با دریافت اطلاعات مورد نیازشان از گروه‌های ذینفعی که معمولاً داوطلبانه آنها را در اختیار قرار می‌دهند دیدگاه‌های تخصصی و رقیب را پیرامون موضوعی خاص گردآوری کنند. دولت ممکن است معتقد باشد یک سیاست عواقب ویژه‌ای در پی دارد در حالیکه ممکن است گروه‌های ذینفع اعتقاد

دیگری داشته باشند. در این صورت این گروه‌ها می‌توانند از طریق لابی کردن با نمایندگان این امکان را ایجاد کنند که عواقب مورد نظرشان از اتخاذ یک سیاست خاص را نشان دهند. بدون کمک گروه‌های ذینفع ممکن است پارلمان نتواند سیاست‌های دولت را به چالش بکشد یا سیاست جایگزینی پیشنهاد کند. (Strom, 2011)

مرحله اجرای سیاست‌ها

مرحله چهارم به اجرای سیاست‌های مصوب (اعم از سیاست‌های تقنینی یا اجرایی) اختصاص دارد و این امر بیش از هر نهاد دیگر در حوزه صلاحیت قوه مجریه و دستگاه‌های دولتی است. گرچه ابتکار اجرای سیاست‌های مصوب عمدتاً در اختیار دستگاه‌های اجرایی است اما آنها در این مرحله تنها بازیگران نیستند. قوه مقننه، قوه قضاییه، شهروندان و گروه‌های ذینفع، خواه مستقیم یا غیر مستقیم در امر اجرا یا نظارت بر اجرای آن نقش مهمی ایفاء می‌کنند. در این میان گروه‌های ذینفع در سیاست‌هایی که مستقیماً مربوط به ایشان است می‌توانند با همکاری با متولیان اجرای آن، دستیابی به اهداف سیاست‌گذاری را تسهیل کنند. شکی نیست که همکاری داوطلبانه گروه‌های ذینفع زمانی قابل تحقق است که منافع گروه‌های ذینفع در مراحل پیشین سیاست‌گذاری در نظر گرفته شده باشد. به‌طور کلی کارآمدی سیاست‌های عمومی در گرو همکاری کسانی است که سیاست‌ها آنها را مخاطب خود قرار داده‌اند. عدم همکاری اغلب توسط دولت به اجبار و زور را در پی دارد. روشن است که در حوزه کسب‌وکار توسط به زور و اجبار ساز و کار طبیعی بازار را مختل می‌کند و دولت را از مقام داور بازی اقتصادی به جایگاه مداخله‌گر سوق می‌دهد؛ امری که سم مهلکی برای توسعه یک محیط رقابتی برای کسب‌وکار محسوب می‌شود. مقاومت گروه‌هایی که مخاطب سیاست‌ها هستند احتمال ناکامی سیاست‌گذاران به اهداف خود را افزایش می‌دهد.

مرحله ارزیابی سیاست‌ها

رویکرد نظام‌های سیاسی به سیاست‌گذاری را می‌توان به دو نوع کلی تقسیم کرد. نخست رویکرد خطی است که طی آن سیاست‌گذاری با بروز مسائل آغاز و با اجرای راه‌حل‌هایی در مواجهه با آنها پایان می‌یابد. در چنین حالتی هیچ نظام منسجم و سازمان‌یافته‌ای برای جمع‌آوری داده‌ها، و آگاهی از سرنوشت سیاست‌های اتخاذ شده وجود ندارد.

در نوع دوم، سیاست‌گذاری یک چرخه پایان‌ناپذیر تلقی می‌شود به این معنا که اجرای سیاست‌ها به معنای پایان مراحل سیاست‌گذاری نیست بلکه ارزیابی نتایج حاصله از سیاست‌ها طی یک فرایند نظام‌مند و نهادینه شده جمع‌آوری شده و مجموعه‌ای از اطلاعات جمع‌آوری شده در رابطه با آن تجزیه و تحلیل می‌شوند. واقعیت این است که کامیابی یا ناکامی سیاست‌ها در دستیابی به اهداف مندرج در آنها گاه به دلیل نامناسب بودن سیاست‌های اتخاذ شده است به این معنا که مثلاً ابزارهای خوبی برای دستیابی به اهداف تعبیه نشده است و گاه به سبب عواملی دیگر از جمله نقایص مربوط به اجرای سیاست‌ها و کوتاهی مجریان. همچنین سیاست‌های اتخاذ شده گاه واجد آثاری است که مورد انتظار سیاست‌گذاران است و گاه آثاری از آن ناشی می‌شود که در شمار آثار نامنتظر و یا مشخصاً نامطلوب تلقی می‌شود. سیاست‌گذاری مطلوب در صورتی محقق می‌شود که بازیگران اصلی آن تا حدی نسبت به آثار سیاست‌ها در مرحله پس از اجرا و دلایل یا علل آن آگاهی داشته باشند. بدون شک این امر در حرکت بعدی بازیگران سیاست‌گذاری در یک حوزه معین بسیار مهم و تعیین‌کننده است. این نوع ارزیابی که به آن ارزیابی سطح دوم گفته می‌شود پس از تصویب سیاست‌ها و تبدیل آن به قانون انجام می‌شود و هدف از آن آگاهی از دیدگاه‌های کسانی است که تحت تأثیر سیاستی خاص هستند (Zarshekan Abed: 2008).

اما آگاهی از عواقب سیاست‌های به اجرا گذاشته شده مستلزم انجام انواع مطالعات میدانی و جمع‌آوری اسناد و مدارک متنوع است. این کار که مستلزم صرف هزینه و وقت بسیار است تنها زمانی به خوبی تحقق می‌یابد که مخاطبان سیاست‌ها در فرایند جمع‌آوری داده‌ها مشارکت کنند. در این میان گروه‌های ذینفع حمایتی با توجه به انسجام بالا و متشکل بودنشان از مزیت بالایی در این زمینه برخوردارند. آن‌ها به اعضای خود به راحتی دسترسی دارند و قادرند نظر سنجی‌های مورد نیاز را با سرعت و دقت بیشتری انجام دهند. مهم‌تر از آن اینکه این قبیل گروه‌ها اغلب واحدهای پژوهشی قدرتمندی دارند که با استفاده از کارشناسان و منابع مالی کافی قادرند اطلاعات کافی همراه با تحلیل داده‌های آن را به مراکز رسمی تصمیم‌گیری ارسال کنند. واضح است که کمک گرفتن از گروه‌های ذینفع می‌تواند محیط اطلاعاتی را غنی کند و مبنای خوبی برای اتخاذ سیاستی جدید یا اصلاح سیاست‌های قبلی باشد.

روش‌های تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری

روش‌های تأثیر گروه‌های ذینفع را می‌توان به‌طور کلی به دو دسته مستقیم و غیر مستقیم طبقه‌بندی کرد. بنا به دلایلی که پیش‌تر بدان اشاره شده گروه‌های ذینفع ترویجی بیشتر در پی تأثیرگذاری غیر مستقیم هستند. مثلاً آنها توسل به تبلیغات و افکار عمومی را برای پیشبرد اهداف خود بیشتر مورد استفاده قرار می‌دهند اما گروه‌های حمایتی سعی می‌کنند کمتر به چنین شیوه‌هایی متوسل شوند و بیشتر روش‌های مستقیم تأثیرگذاری را به اجرا می‌گذارند. با این توضیح می‌توان گفت تماس با بازیگران اصلی در نهادهای حکومتی یعنی قوای مقننه، مجریه و قضاییه یکی از مهم‌ترین شیوه‌های تأثیرگذاری مستقیم گروه‌های ذینفع است.

گروه‌های ذینفع و قوه مجریه

پیش‌تر درباره رابطه گروه‌های ذینفع با قوه مجریه توضیح داده شد. اکنون باید افزود که گروه‌های ذینفع همواره نفع خود را در تأثیرگذاری بر سیاست‌ها در مراحل آغازین شکل‌گیری سیاست‌ها می‌دانند. از آنجایی که در بیشتر کشورها به‌ویژه در نظام‌های پارلمانی، کابینه که معمولاً رهبران حزب اکثریت یا حزب ائتلافی در آن حضور دارند ابتکار اصلی سیاست‌گذاری را در اختیار دارند تلاش گروه‌های ذینفع بر نفوذ در دولت و دستگاه‌های اجرایی متمرکز است. در این قبیل نظام‌ها که به کامل‌ترین وجهی در نظام سیاسی بریتانیا متبلور شده است نظام تصمیم‌گیری به‌شدت در کابینه متمرکز است. همچنین به دلیل وجود انضباط حزبی شدید نمایندگان پارلمان همواره ناچارند از سیاست‌هایی که کادر رهبری حزب حاکم اعلام می‌کند تبعیت کنند. همین ویژگی باعث می‌شود که گروه‌های ذینفع بیشتر بر دولت و دستگاه‌های اجرایی تمرکز کنند (Weaver and Rockman, 1993). در بریتانیا تماس گروه‌های ذینفع و مشاوره با دولت یک فرایند دائمی و فشرده است و در برخی مواقع وزراء به‌موجب قانون مکلف به مشاوره با برخی گروه‌های ذینفع هستند. از جمله این گروه‌ها انجمن ملی کشاورزان¹ است (Watts, 2007: 47). واتر² خاطر نشان می‌کند که فرایند مشاوره و رای زنی با گروه‌های ذینفع بخش مهمی از بار کاری

1- NFU

2- Watts

وزارتخانه‌های دولتی در بریتانیا را تشکیل می‌دهد.

به هر روی تلاش گروه‌های ذینفع اغلب در قالب‌های غیر رسمی و به صورت لابی‌های پنهانی انجام می‌شود که همان طور که خواهیم دید می‌تواند آثار خطرناکی داشته باشد. گاه دیگر رابطه گروه‌های ذینفع در قالب‌های رسمی مانند پذیرش نمایندگانی از سوی این گروه‌ها یا تأسیس یک نهاد خاص در مراجع سیاست‌گذاری دولتی تنظیم می‌شود. برای نمونه «در ترکیه نخست وزیری با همکاری اتاق بازرگانی نهاد مشترکی برای این کار تأسیس کرده‌اند. در انگلستان هر وزارتخانه با همکاری انجمن‌های حرفه‌ای و تشکل‌های اقتصادی دفتری برای بررسی این امر ایجاد کرده است و در آمریکا اتاق بازرگانی هر دو سال یکبار برنامه‌ای را برای بهبود محیط کسب و کار به دولت پیشنهاد می‌دهد» (Meidari and Ghodjani, 2008: 20). یکی از شیوه‌های بسیار رایج، تأسیس شوراهای گفتگو میان بخش دولتی و بخش خصوصی است. تجربه کشورهای جهان نشان می‌دهد که بکارگیری این شیوه منجر به اصلاحات سیاستی مهمی شده است.¹ برای نمونه «در مالوای کار گروه ملی نقش قابل توجهی در اصلاحات مالیاتی و بهبود عرضه برق داشته است. در ویتنام مجمع بخش خصوصی موجب حذف سیستم قیمتگذاری دوگانه برای شرکت‌های داخلی و خارجی شده است» (Soleimani and Yarmohammadi, 2012: 3-4).

گروه‌های ذینفع و قوه مقننه

در صورتی که گروه‌های ذینفع نتوانند در مراحل اولیه شکل‌گیری سیاست‌ها نظر خود را تأمین کنند، پارلمان به هدف بعدی گروه‌های ذینفع تبدیل می‌شود. تلاش گروه‌های ذینفع به‌ویژه در پارلمان‌هایی که قدرت به چالش کشیدن لوایح دولت را دارند یا می‌توانند پیشنهادهایی جایگزینی ارائه دهند معنای بیشتری می‌یابد. الگوی کامل چنین پارلمان‌هایی کنگره آمریکاست. چنانکه

1 - برای اطلاع از تجربه تأسیس شوراهای گفتگو در سایر کشورهای جهان نک: نصیری اقدم، علی؛ مرتضوی فر، زینب (1390) بررسی نقش تشکل‌های خصوصی در بهبود محیط کسب و کار، تهران: مجلس و پژوهش شماره 65، 36-9. احمدیان، مریم (1391)، تجربه کشورها در اجرای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، 12406.

بیشتر گفته شد کنگره آمریکا جزو پارلمان‌های مبدل سیاست‌ها به قوانین لازم الاجراست. کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی کنگره در مرکز سیاست‌گذاری قرار دارند. به همین سبب گروه‌های ذینفع هدف اصلی لابی گروه‌های نفوذ هستند. «گروه‌های نفوذ دارای کارکنان تمام وقت بوده که آمریکاییان آنها را «اصحاب لابی یا دلالان سیاسی»¹ می‌خوانند. این گروه‌ها به اعضای ثابت و مهم روند سیاست‌گذاری‌های دولت یا پارلمان مبدل شده‌اند. آن‌ها حقوق دریافت می‌کنند و همانند دستگاه‌های اجرایی و کمیته‌های پارلمان از دوام و اعتبار برخوردارند...» (Jalali, 2008: 97). صرف نظر از روابط شخصی و غیر رسمی گروه‌های ذینفع با نمایندگان پارلمان، کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی و کمیته‌های زیر مجموعه آن بهترین ابزار تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع هستند. استروم² در مطالعه مفصل خود درباره کمیسیون‌های پارلمانی خاطر نشان می‌کند کمیسیون‌های تخصصی قلب فرایند قانون‌گذاری در پارلمان‌ها محسوب می‌شوند و بیشتر تصمیم‌هایی که در صحن علنی اتخاذ می‌شود پیشتر در کمیسیون‌های پارلمانی اتخاذ و صورتبندی می‌شود (Strom, 2011). باین حال تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع به شدت به نوع، ساختار و صلاحیت این کمیسیون‌ها بستگی دارد به این معنا که چنانچه پارلمان‌ها دائمی، کوچک و دارای صلاحیت استماع شهادت شهود و جمع‌آوری اسناد و مدارک و احضار شهود و مطلعین باشند احتمال تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع از طریق کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی افزایش می‌یابد. برعکس هر چقدر کمیسیون‌ها بزرگ، کم‌تعداد و غیرمتناظر با وزارتخانه‌های دولتی یا فاقد صلاحیت استماع شهادت شهود و جمع‌آوری اسناد و مدارک باشند توانایی آنها در تأثیرگذاری بر سیاست‌ها کاهش می‌یابد. در چنین صورتی این قبیل کمیسیون‌ها چندان محل توجه گروه‌های ذینفع نخواهد بود (Strom, 2011).

در بیشتر کشورها گروه‌های ذینفع برای جلب توجه نمایندگان به مشکلات و خواسته‌های خود ترتیبی می‌دهند که نمایندگان از نزدیک به فضای کسب‌وکار یا فعالیت خود آشنا شوند. برگزاری برخی تورهای خاص بدین منظور همواره در دستور کار گروه‌های ذینفع به‌ویژه گروه‌های ذینفع حمایتی بوده است (Watts, 2007). شیوه‌های دیگری مانند دادن هدیه یا برگزاری ضیافت نیز از

1- lobbyists

2- Strom

شیوه‌های معمول برای اثر گذاری بر نظر نمایندگان است (Gholirpoor, 2008). افزایش گروه‌های ذینفع در دهه‌های اخیر باعث شده است که برخی پارلمان‌ها تشریفات رسمی برای حضور آنها در کمیسیون‌های تخصصی ایجاد کنند. مثلاً در آلمان حضور نماینده گروه‌های ذینفع در بندستاگ¹ در صورتی میسر است که این گروه‌ها در پارلمان ثبت شده باشند. (Saalfeld, 1999)

گروه‌های ذینفع و قوه قضاییه

در صورتی که نتوانند منافع خود را از طریق دو قوه یاد شده تضمین و تأمین کنند و در فرایند سیاست گذاری نادیده گرفته شوند به دادگاه‌ها متوسل می‌شوند. توسل به مراجع قضایی به سبب گران بودن، پیچیدگی و نیز زمان طولانی رسیدگی‌های قضایی کمتر مورد استقبال گروه‌های ذینفع واقع می‌شود. اینکه مراجع قضایی تا چه حد قادر به حفظ منافع گروه‌های ذینفع باشند بستگی به جایگاه کلی قوه قضاییه در نظام سیاسی و به‌ویژه میزان استقلال آن در مقابل سایر قوا و فرهنگ حقوقی حاکم بر یک جامعه سیاسی معین دارد. «مثلاً در ایالات متحده آمریکا صاحبان صنایع و تجار مدام قوانین و مقررات حکومتی را در دادگاه‌ها به چالش می‌کشند. باین حال آمریکا به سبب داشتن یک فرهنگ قوی حقوقی در این زمینه یک استثناست. در سایر کشورها اهمیت دادگاه‌ها از این جهت در حال افزایش است اما همچنان به‌عنوان آخرین راه حل باقی مانده است. [بر عکس کشورهای نظیر آمریکا، در برخی از کشورها حمایت از منافع گروه‌های ذینفع چندان متداول نیست] مثلاً در استرالیا نمی‌توان بر مبنای منافع یک گروه ذینفع طرح دعوا کرد بلکه منافع شخصی شاکی باید تحت تأثیر قرار گرفته باشد» (Hage and Harrop, 2001: 152). انگلستان نیز در شمار کشورهایی است که توسل به محاکم قضایی برای تأثیر گذاری بر قوانین جزو آخرین راه کارها محسوب می‌شود (Watts, 2007).

صرف نظر از این روش‌های مستقیم تأثیر گذاری، گروه‌های ذینفع ممکن است از راه‌هایی مانند، بسیج افکار عمومی، نزدیکی به احزاب سیاسی با نفوذ و یا ترتیب دادن اعتراض‌های خیابانی

1- Bondstag

یا اعتصابات گسترده سعی کنند بر سیاست‌های دولت تأثیر بگذارند که از موضوع بحث فعلی خارج است.

آسیب‌شناسی دخالت گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری‌های عمومی

چنانکه اشاره شد فعالیت گروه‌های ذینفع مزایای بسیار زیادی برای نظام سیاست‌گذاری یک جامعه سیاسی دارد. گروه‌های ذینفع در انتقال مسائل و اولویت بندی به آنها نقش مهمی بازی می‌کنند. آن‌ها یک منبع رایگان و کارآمد برای تهیه اطلاعات درباره سیاست‌های در دستور کار هستند و می‌توانند ناتوانی ذاتی نهادهایی مانند پارلمان‌ها در تولید اطلاعات را جبران کنند. دخالت گروه‌های ذینفع در چانه زنی‌های پارلمانی می‌تواند به ثبات سیاسی کمک کند به این معنا که گروه‌های ذینفع می‌توانند از طریق پارلمان به نظام سیاسی دسترسی داشته باشند و نمایندگان پارلمان نیز به نوبه خود می‌توانند به دستگاه‌های اداری و وزراء دسترسی پیدا کنند. بنابراین گروه‌های ذینفع می‌توانند با طرح مسائل و مشکلات خود با نمایندگان پارلمان دست کم صدای خود را به گوش ایشان برسانند و بدین ترتیب همچون سوپاپ اطمینانی برای کل نظام سیاسی عمل کنند به طوری که در نهایت موجب تقویت مشروعیت نظام سیاسی می‌شود. همچنین رضایت گروه‌های ذینفع در مرحله اجرای سیاست‌ها، اعمال آنها به وسیله دولت و دستگاه‌های زیر نظر آن را تسهیل می‌کند.

علیرغم مزایای عمده فعالیت‌های گروه‌های ذینفع اما خطرات بالقوه‌ای نیز از رهگذر دخالت افراطی آنها در فرایند سیاست‌گذاری ممکن به وجود آید.

یکی از این خطرات نابرابری گروه‌های ذینفع در دستیابی به مراکز رسمی سیاست‌گذاری و بازیگران عمده آن است. برای مثال برخی از گروه‌ها به منابع مالی بهتری دسترسی دارند در حالی که برخی دیگر یا نمی‌خواهند یا نمی‌توانند به این مراکز دسترسی داشته باشند. در هر حال این امر می‌تواند منشاء تبعیض و بی‌عدالتی باشد.

صرف نظر از ضعف برخی از گروه‌ها در منابع یا دسترسی به مراکز سیاست‌گذاری گروه‌های ذینفع سازمان یافته ممکن است اطلاعات ناقص یا جانبدارانه به سیاست‌گذاران بدهند و از این طریق موجب خطاهای فاحش در فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شوند. گروه‌ها ممکن است

امری را خوب جلوه دهند یا مدعی شوند که به نمایندگی از کلیه اعضای خود سخن می‌گویند در حالی که به واقع با آنها مشورت نکرده‌اند.

خطرناک‌تر از همه اینکه فعالیت و دخالت افراطی گروه‌های ذینفع در نهادهای عمده سیاست‌گذاری به‌ویژه پارلمان می‌تواند موجب کاهش حمایت عمومی از نظام سیاسی شود به‌ویژه اگر این دخالت به قیمت محدودیت شهروندان در دسترسی به نهادهای یادشده باشد. به هر حال در یک نظام سیاسی دموکراتیک فرض بر این است که سیاست‌گذاری در یک زنجیره تفویض اقتدار و طی یک انتخابات آزاد و منصفانه از مردم به نمایندگان و از ایشان به کارگزاران اجرایی منتقل می‌شود. همین زنجیره اقتدار است که مبنای پذیرش مشروعیت بسیاری از تصمیمات حکومت برای عموم شهروندان است. حضور و دخالت افراطی گروه‌های ذینفع که بنا به فرض در پی حداکثر سازی و حفظ منافع اعضای خود هستند در مجاری تصمیم‌گیری اگر منجر به قطع این زنجیره شود بدون شک وصف دموکراتیک آن نظام سیاسی را زایل می‌کند. بنابراین مسئله این است که فعالیت گروه‌های ذینفع در جریان سیاست‌گذاری از یک سو لازم و مفید است و از سوی دیگر می‌تواند عواقب ناگواری برای کل نظام سیاسی داشته باشد. با این وصف راه حل چیست. اینجا فقط به اختصار اشاره می‌شود که اکثر کشورهای که به‌طور نظام‌مند از فعالیت گروه‌های ذینفع بهره‌مند می‌شوند؛ در این حال کدهای اخلاقی و رفتاری دقیق و مفصلی را برای نظارت بر رفتار صاحبان مناصب عمومی پیش‌بینی کرده‌اند. غرض از وضع این کدهای رفتاری چارچوب‌مند کردن روابط صاحبان اقتدار عمومی است به نحوی که ایشان نتوانند به ناروا از این اقتدار به نفع گروه یا جریان خاصی بهره‌برداری کنند (Vakilian, 2011 a).

ضرورت مشارکت گروه‌های ذینفع در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در ایران

فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در ایران به حضور فعالیت بیشتر گروه‌های ذینفع با اوصاف یاد شده نیازمند است. از جمله دلایلی که این نیاز را توضیح می‌دهد عبارت است از:

در مقدمه مقاله گفته شد که اکنون این اجماع میان کارشناسان و سیاستمداران به وجود آمده است که یکی از دلایل توسعه نیافتگی اقتصادی در ایران غلبه بخش دولتی و فقدان فعالیت بخش خصوصی در رقابت با سایر بخش‌های اقتصادی است. تقویت بخش خصوصی تنها زمانی ممکن است که گروه‌های ذینفع سازمان یافته و متشکل بتوانند به‌طور نظام‌مند در چرخه سیاست‌گذاری‌های

حوزه کسب و کار مشارکت کنند و روند تصمیم‌گیری از بالا به پایین را معکوس کنند. این امر نظام تصمیم‌گیری را عقلانی‌تر کرده و قابلیت پیش‌بینی و ثبات سیاست‌ها را افزایش می‌دهد. دلیل دیگر کیفیت پایین سیاست‌هایی است که تا کنون برای حوزه کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی اتخاذ شده است. چنانکه پیشتر اشاره شد، یکی از شروط سیاست‌گذاری خوب افزایش اطلاعات نهادهای سیاست‌گذاری رسمی است. گفته شد که قوای مجریه و مقننه حتی در بهترین حالت ناگزیر از مشاوره با مخاطبان سیاست‌ها هستند. گرچه قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار با تأسیس نهادی مانند شورای گفتگو زمینه بهره‌مندی از این مشاوره‌ها را فراهم کرده است اما نباید این موضوع را به دولت و دستگاه‌های اجرایی محدود کرد. مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی رأساً می‌تواند از طریق تقدیم طرح‌های قانونی اقدام به قانون‌گذاری کند. این بدان معناست که پارلمان در ایران می‌تواند به راحتی فضای کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. نگاهی به آمارهای طرح‌های بررسی شده در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که اتفاقاً بیشتر طرح‌های پیشنهادی نمایندگان در حوزه اقتصادی بوده است. برای نمونه قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار خود از مجرای چنین سازوکاری تصویب شده است. با این حال آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی فاقد نظام روشن و کارآمدی برای توجه به گروه‌های ذینفع قوانین مصوب است. همچنین در آن هیچ آیین مشخصی برای مشارکت گروه‌های ذینفع در مراحل پیش از قانون‌گذاری، قانون‌گذاری و پس از قانون‌گذاری وجود ندارد. بنابراین آیین‌نامه داخلی را می‌توان طوری اصلاح کرد که مجلس به‌ویژه کمیسیون‌های داخلی آن به استفاده از توان گروه‌های ذینفع در امر تدوین قانون یا نظارت بر اجرای آن مکلف شوند. همچنین در صورتی که طرحی دارای عواقب اقتصادی برای کسب و کار معینی باشد می‌توان پیشنهادکنندگان چنین طرحی را مکلف به ضمیمه کردن نظرات و دیدگاه‌های گروه‌های ذینفع مربوطه کرد به‌طوری‌که اگر چنین ضمیمه‌ای وجود نداشته باشد امکان اعلام وصول آن وجود نداشته باشد. همچنین می‌توان ترتیبی داد که گزارش کمیسیون‌های تخصصی بدون ضمیمه کردن دیدگاه‌های گروه‌های ذینفع مربوطه امکان ارائه به صحن علنی را داشته باشد.

مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاست‌های عمومی از جهتی دیگر نیز مهم است. می‌دانیم که پارلمان برخی از کشورها دومجلسی است. در دموکراسی‌های مدرن یکی از کارکردهای مجلس

دوم که معمولاً ترکیب متفاوتی دارد بررسی و بحث مجدد طرح‌ها و لوایح پیشنهادی است. بنابراین وجود مجالس دوم از شتابزدگی در امر سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری جلوگیری می‌کند و ترکیب متفاوت این مجلس که معمولاً از میان نخبگان و متخصصان هستند باعث می‌شود سیاست‌های مخرب یکبار دیگر در معرض ارزیابی و پالایش قرار گیرد (Vakilian, 2011 b). با این وصف فقدان مجلس دوم در ساختار پارلمان ایران احتمال شتابزدگی را بیشتر می‌کند. تقویت فعالیت گروه‌های ذینفع گرچه نمی‌تواند کارکردی مشابه کارکرد مجالس دوم داشته باشد اما دست کم این فایده را دارد که نقصان فاحش کمبود اطلاعات را در فرایند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری تا حدودی جبران می‌کند و نیز از سرعت عجیب ارائه طرح‌های تقنینی تا حدودی می‌کاهد به شرطی که سازوکار اجباری گرفتن مشاوره و مشارکت گروه‌های ذینفع در فرایند سیاست‌گذاری در آیین نامه داخلی اصلاح شود.

در نهایت باید خاطر نشان کرد که در غیاب فعالیت احزاب سیاسی که بتوانند توده‌های پراکنده مردم را بسیج کنند گروه‌های ذینفع اقتصادی می‌توانند تا حدی مسیر بالا به پایین سیاست‌گذاری در ایران را تعدیل کنند و از این طریق دست کم در حوزه تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مشارکت مردم را از طریق تشکل‌های سازمان یافته و نیرومند تقویت کنند.

فرجام

در این مقاله نقش گروه‌های ذینفع در فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به اجمال مورد بررسی قرار گرفت. گفته شد که حکومت‌ها در تحول تاریخی خود به تدریج نقش‌های مهمی را بر عهده گرفتند و عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی به‌ویژه مناسبات اقتصادی را از طریق سیاست‌گذاری‌های کلان خود تحت هدایت و فرمان خود در آورند. با این حال، در نظام‌های دموکراتیک اندام‌های مختلف حکومت به‌ویژه قوه مجریه در طراحی، تدوین و اجرای سیاست‌ها تنها بازیگران فعال نیستند. احزاب و گروه‌های ذینفع نیز از طریق سازماندهی اعضای و استعدادها خود به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم در فرایند تصمیم‌گیری‌های کلان مشارکت می‌کنند. در این میان گروه‌های ذینفع به‌ویژه گروه‌های ذینفع حمایتی که حول محور منافع مشترک اعضای را گرد هم می‌آورند نقش مهمی را در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی بازی می‌کنند. اما تأثیر گروه‌های

ذینفع بر سیاست‌ها تنها یک سو به و در جهت تأمین منافع اعضا نیست. گروه‌های ذینفع به‌ویژه در حوزه کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی منبع بسیار مهم اطلاعاتی در مرحله طراحی و تدوین سیاست‌ها هستند. آن‌ها معمولاً داوطلبانه و به رایگان می‌توانند اطلاعات لازم و ضروری برای اتخاذ تصمیم‌های کلان را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهند و عواقب اجرای آن‌ها را تا حدی نشان دهند. همچنین گروه‌های ذینفع در صورتی که در مرحله طراحی و تدوین مشارکت داشته باشند می‌توانند باعث تسهیل در اجرای سیاست‌ها شوند و یا در ارزیابی پس از اجرا نهادهای متولی ارزیابی سیاست‌ها را یاری دهند. در مجموع مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری برای فعالیت‌های اقتصادی ضمن اینکه به تقویت تصمیم‌گیری از پایین به بالا کمک می‌کند می‌تواند موجب ثبات در سیاست‌ها و جلوگیری از تصمیم‌های خودسرانه و ناگهانی حکومت‌ها برای فضای کسب و کار شود و این امر به نوبه خود کاهش هزینه‌های مبادلاتی را در پی خواهد داشت. با توجه به این تحلیل می‌توان نوآوری‌های قانون فضای کسب و کار در الزام دولت در مشورت با اتاق بازرگانی و ایجاد شورای گفتگو را مثبت ارزیابی کرد. با این حال با توجه به دخالت‌های مختلف حکومت در فرایند سیاست‌گذاری، مشارکت گروه‌های ذینفع که اتاق بازرگانی و نهادهایی شبیه به آن مصداق بارز چنین گروه‌هایی هستند نباید تنها به مرحله شکل‌گیری و طراحی سیاست‌های عمومی در قوه مجریه محدود شود. می‌توان از طریق برخی ابتکارها که به برخی از آنها در این مقاله اشاره شد از مزایای مشارکت گروه‌های ذینفع در سیاست‌گذاری عمومی برای فضای کسب و کار بیشتر بهره‌مند شد.

References

Books

- [1] Alvani, Mahdi. (2006), Decision and public policy making. (11th edition), Tehran, Samt Publications. (in Persian)
- [2] Andres, G. J. (2009), *Lobbying Reconsidered, Under the Influence*, United States: Perason Education, Inc.
- [3] Bashirieh, Hosien. (2003), Learning political science, Tehran, Negah e Moaser Publications. (in Persian)
- [4] Gholipoor, Rahmatollah. (2008), Organizational decision making and public policy making, Tehran: Samt Publications. (in Persian)
- [5] Hage, R. and Haroop, M. (2001), *Comparative Government and Politics*, Hampshire: Palgrave.
- [6] Heywood, Andrew. (2010), *Politics*, translated by Abdolrahman Alem, Tehran,

- Nashr E Nay Publication. (in Persian)
- [7] Lester, J. B., and JR, J. (2002), *Public Policy: an evolutionary approach*, translated by Mojtaba Tabari, Turaj Mogibi Miklaee and Sohiele Khorshidi, Tehran, Savalan. (in Persian)
- [8] Loughlin, Martin. (2009), *Foundations of public law*, translated by Mohammad Rasekh, Tehran, Nashr E Nay Publication.
- [9]] Meidari, Ahmad, Gohdjani, Aslan. (2008), *Assessment and improvement of business environment*, Tehran, Jahad Daneshgahi Publications. (in Persian)
- [10] Mezey, M. (1990) "Classifying Legislatures" in Philip Norton (ed), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press, pp: 149-176.
- [11] Norton, P. (1999), *Parliament and Pressure Groups in Western Europe*, London: Frank Cass.
- [12] Polsby, N. W. (1990), "Legislatures" in Philip Norton. (ed), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press, pp: 129-147.
- [13] Saalfeld, T.. (1999), *Germany: Bundestag and Interest Groups*, in Philip Norton. (ed), *Parliament and Pressure Groups in Western Europe*, London: Frank Cass and Co. Ltd.
- [14] Strom, Karee. (2011), *Parliamentary committees in European Democracies*, In *Essays on Law and Legislation*, Hassan Vakilian, Tehran, MRC Publications. (in Persian)
- [15] Weaver, R. K., Rokman, B. A. (1993), "Assessing the Effects of Institutions", in Weaver, R. K., Rockman, B. A., (eds), *Do, Institutions Matter?* Washington, D. C.: Brooking Institutions.
- [16] Watts, D. (2007), *Pressure Groups*, Edinburg: Edinburg University Press.
- [17] Weaver, R. K., Rokman, B. A. (1993), "Assessing the Effects of Institutions", in Weaver, R. K., Rockman, B. A. (eds), *Do, Institutions Matter?* Washington, D. C.: Brooking Institutions.
- [18] Zarshekan, Liela. (2008), *Regulatory Impact Assessment*, Tehran, MRC Publication. (in Persian)
- [19] Zeigler, H. (1992), "Interest Groups", in Hawkesworth, M. Kogan M. (eds), *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol 1, London: Rutledge, pp: 377-393.
- [20] Zoller, Elizabet. (2010), *An introduction to public law*, translated by Seyed Mojtaba Vaezi, Tehran, Jangal javdaneh Publications. (in Persian).

Articles:

- [1] Soliemani, Hanzaleh, and Javad, Yarmohammadi. (2011), *An introduction to dialogue between government and public sector, International experiences regarding article 75 of the Fifth Development Plan*, Tehran, MRC Publications. Serial No: 10818. (in Persian).
- [2] Vakilian, Hassan. (2011 a), *Theoretical foundations and mechanisms of supervising parliamentarians', conducts*, *Majles va Rahbord*, Winter, No 68. 63-108. (in Persian)