



ضرورت سامان دهی شکل های اقتصادی برای توانمندسازی بخش خصوصی

احمد مرکزالمیری^۱

چکیده

از جمله الزامات اثرگذاری بخش خصوصی و شنیده شدن مطالبات و اثربخشی نظرشان در شئون مختلف حکمرانی، تشکل نهادی آن ها در قالب نهادهایی مانند انجمن ها و سندیکاها و هماهنگی و انسجام آن ها در قالب نهادی فراگیر در قامت نمایندگی کننده طیف گسترده نظارت و منافع آن ها است.

در مقاله پیش رو، ابتدا به نقش و سهم تشکل های توانمند بخش خصوصی در حکمرانی پرداخته شده است. سپس کارویژه های اصلی تشکل های اقتصادی که عبارتند از نمایندگی منافع و ارائه خدمات، به اختصار شرح داده شده است. در این نوشتار به تغییر رویکرد قانون گذار درباره مرجع صلاحیت دار سامان دهی تشکل های اقتصادی و اثرگذاری این تجدیدنظر در شناسایی ابتکار عمل بخش خصوصی در این زمینه بر استقلال و فراگیری تشکل های اقتصادی توجه شده است.

در اختیار داشتن ابتکار عمل بخش خصوصی در این موضوع، نیازمند توجه، تلاش، تعامل، هماهنگی و هم افزایی بیش تر فعالان اقتصادی و تشکل ها در سطوح ملی و محلی (استانی) و به طور خاص، اتاق های سه گانه نمایندگی کننده بخش خصوصی و تعاونی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون ایران) است.

واژگان کلیدی: تشکل های اقتصادی، محیط کسب و کار، بخش خصوصی، توانمندسازی، صنف.

۱. عضو هیئت علمی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران: ایران، markazma@gmail.com

مقدمه

قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران ایرانی در یک دهه اخیر به مفهوم «تشکل‌های اقتصادی» و ضرورت شناسایی، انسجام و نظام‌مندی فعالیت‌های آن‌ها توجه کرده‌اند. به مفهوم مورد بحث، بیش‌تر از رهگذر اهمیت و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد (غیر دولتی) توجه صورت گرفت که هم‌زمان با ضرورت توسعه جامعه مدنی در نیمه دوم دهه ۸۰ بر آن تأکید می‌شد. در واقع، آسیب‌شناسی تشکل‌های اقتصادی به ویژه مسائل ناشی از تعدد و تکثر این قبیل نهادها نیز به موازات آسیب‌شناسی تشکیل، فعالیت و توسعه دیگر نهادهای غیر دولتی، در مجامع علمی و حوزه عمومی مطرح شد. برای مثال، می‌توان به پراکندگی و تعدد دستگاه‌های دولتی متولی نهادهای غیر دولتی، رهیافت‌های گوناگون در شکل‌گیری و مدیریت، عدم استقرار و توسعه طبیعی، نبود شبکه‌ای انتظام‌یافته تخصصی و صنفی و مشکلات ناشی از ارتباطات درونی و بیرونی اشاره کرد.^۱

سامان‌دهی تشکل‌های اقتصادی، ضرورتی برای ارتقای توان‌مندی بخش خصوصی شمرده می‌شود. اما نکته بااهمیت، نهاد صلاحیت‌دار برای سامان‌دهی بخش خصوصی است. به عبارت دقیق‌تر، سؤال این است که آیا سامان‌دهی تشکل‌های خصوصی باید با زعامت دولت (حکومت) صورت گیرد یا خود بخش خصوصی باید برای شکل دادن نهادهای نمایندگی‌کننده و انسجام اجزای خود تلاش کند؟ برگزیدن هریک از دو طریق گفته‌شده، یا غلبه هر گزینه بر گزینه دیگر، الزامات و پی‌آمدهایی خاص دارد که در این نوشتار توضیح می‌دهیم.

در مقاله حاضر، ابتدا تعریف مبهم و مجادله‌برانگیز «تشکل‌های اقتصادی» در نظام حقوقی ایران بررسی می‌شود. سپس با استناد به احکام قانونی مربوط، سیر قانونی نهاد صلاحیت‌دار برای سامان‌دهی تشکل‌های اقتصادی را می‌کاویم.

گفتار نخست. نقش و سهم تشکل‌های توان‌مند بخش خصوصی در توسعه و حکمرانی

بخش خصوصی توان‌مند، متشکل و یک‌پارچه، یکی از لوازم اصلی توسعه محسوب می‌شود. در واقع، اثرگذاری بخش خصوصی در فرآیند توسعه و دموکراسی، از رهگذر انسجام نمایندگان بخش

۱. مرتضوی، مهدی (مجری پروژه)، سامان‌دهی تشکل‌های بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، صص ۲۳-۲۵.

خصوصی در قالب نهادهایی رسمی و ایفاکننده نقش نمایندگی تشکلهای متعدد و پرشمار صورت می‌گیرد. تدابیر و اقداماتی مانند کنش‌گری‌های سیاسی - اجتماعی، نیکوکاری، سرمایه‌گذاری و مسئولیت اجتماعی توسط بنگاه‌ها، از افرادی نشئت می‌گیرد که در قالب انجمن‌ها و تشکلهایی به صورت نظام‌مند به ایفای نقش در چنین بخش‌هایی می‌پردازند.^۱ برای نمونه، در دانمارک، مشاوره و مذاکره به عنوان دو بخش گفت‌وگوی اجتماعی، در سه سطح بنگاه، صنعت و کل اقتصاد دنبال می‌شود.^۲ این کارکردهای مفید سبب شکل‌گیری روندی شده است که سازمان‌هایی غیر دولتی - با مشخصه‌های متفاوت - به عرصه اقتصاد و تجارت وارد شده‌اند و این امر به پدیده‌ای مهم در عرصه‌های سیاست و اقتصاد تبدیل شده است. مجموعه فعالیت‌های بخش خصوصی در قالب سازمان‌هایی با هدف خدمت‌رسانی به اعضا یا اجتماعات محلی، حوزه جدیدی با عنوان «اقتصاد اجتماعی»^۳ را شکل داده است.^۴

از سوی دیگر، توان‌مندسازی بخش خصوصی از طریق شناسایی نهاد یا نهادهایی به عنوان نمایندگان بخش خصوصی و در واقع، حق تشکلهای می‌تواند به توان‌مندسازی حکومت کمک کند. به این شرح که «حکومت مقتدر نیز برای اعمال قدرت، نیازمند متشکل بودن جامعه است...». حکومت می‌تواند از طریق تشکلهای اجتماعی با مردم مذاکره کند، تعارضات درون جامعه را به خود مردم انتقال دهد و برخی از امور حکومت را به مردم واگذار کند.^۵ نبود نهادهای سازمان‌یافته به ویژه نهادهای متشکل از نمایندگان صاحبان بنگاه‌ها و کسب‌وکارها، حکومت را از مجرای ارتباطی عمده‌ای محروم می‌کند و این امر می‌تواند لطمات جبران‌ناپذیری برای حکمرانی داشته باشد.

۱. نک: ویزن، نورم و دیگران، *پسرفت دموکراسی*، ترجمه: مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹، صص ۹۰-۹۱.

۲. کارستن یوگنسن و فرانسن تراکسلر، «دانمارک»، در: فرانسن تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی*. تحلیلی، ترجمه: حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷، صص ۱۵۷-۱۵۸. در اثر مذکور، عبارت «انجمن‌های کارفرمایی»، به عنوان معادل "Business Interest Associations" به کار رفته است.

3. Social Economy

۴. مرتضوی، پیشین، ۶۰-۶۱.

۵. میدری، احمد و کمال رضوی، «مقدمه»، در: احمد میدری (مدیر طرح)، *در جست‌وجوی سعادت عمومی* (جلد دوم: درآمدی بر توان‌مندسازی حکومت و جامعه)، تهران: روزنه، ۱۴۰۰، ص ۲۰.

کارآیی تشکلهای برای ثبات و دوام حکومت‌ها، از منظری سیاسی. و به عبارت دقیق‌تر، اقتصاد سیاسی. قابل توجه است. برای نمونه، مطالعه اسمیث^۱ درباره موردهای ایران و اندونزی و تفاوت‌های مواجهه حکومت‌های دو کشور با شورش‌ها و اعتراضات ناشی از بحران‌های تورمی در سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۷۸، درس‌آموز است. در هر دو کشور، مخالفان به دلیل ترکیبی از عوامل افزایش قیمت‌ها، خودکامگی روزافزون در تصمیم‌سازی، عملکردهای بی‌ثبات‌کننده اقتصادی و نارضایتی‌های سیاسی، رژیم را به چالش جدی کشیده بودند. آن‌چه سبب شد اندونزی بر خلاف ایران، بحران‌ها را مدیریت کند و پشت سر بگذارد، توانایی‌های از پیش موجود رژیم اندونزی در حفظ ائتلاف‌ها و ارتباطات میان‌گروهی و میان‌طبقاتی بود، در حالی که در ایران، «رژیم، هیچ ارتباطاتی را حفظ نکرده بود که به وسیله آن بتوان به توافقی... دست یابد...»^۲. یکی از منابع اصلی این ائتلاف‌ها و ارتباطات، تشکلهای کارگری. کارفرمایی و تشکلهای اقتصادی بود که یا از میان رفته یا به شدت تضعیف شده بودند.

در یکی از گزارش‌های اخیر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، نقش و سهم بالقوه ارزشمند تشکلهای اقتصادی و حرفه‌ای قوی در اوضاع و احوال شکننده و متأثر از درگیری‌ها و تعارض‌ها در برخی از کشورهای حوزه «منا»^۳ بررسی شده است. تشکلهای اقتصادی به طور سنتی، سازمان‌هایی منفعت‌طلب و در پی جویی رانت‌هایی تلقی می‌شوند که موجب افزایش منافع عمومی گسترده‌تر نخواهد شد، اما این نهادها می‌توانند نقش بسیار مثبتی ایفا کنند. بدین ترتیب که بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران محلی در بسیاری از کشورهای منطقه «منا»، با چالش‌های مختلف عملیاتی و سیستمی روزانه در کسب‌وکار مواجهند. برخی از چالش‌های اصلی شناسایی شده توسط بنگاه‌ها عبارتند از: بی‌ثباتی، فساد، نااطمینانی از تأمین مالی مناسب، موانع کسب‌وکار، کمبود کارگران آموزش‌دیده مناسب و قطع ارتباط بین شرکت‌ها و کانال‌های مالی رسمی. کسب‌وکارها،

1. Benjamin Baker Smith

۲. نک: اسمیث، بنیامین، دوران‌های سخت در سرزمین‌های فراوانی: سیاست‌های نفت در ایران و اندونزی، ترجمه: علی طیبی، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷، صص ۲۶۰-۲۷۹. هم‌چنین برای مطالعه نقش بازار به عنوان یک تشکل کلان، با سابقه و سامان‌مند در جنبش سیاسی. اجتماعی منتج به انقلاب اسلامی در ایران نک: کشاورزبان، آرنگ، بازار و دولت در ایران: سیاست مکان بازار تهران، ترجمه: ابراهیم اسکافی، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۹.

۳. «منا» (MENA): کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا.

راه‌هایی برای مقابله با برخی از این چالش‌ها از طریق راه‌حل‌ها و جای‌گزین‌های خلاقانه یافته‌اند. این چالش‌ها، توان بالقوه اقتصاد را محدود می‌کنند و بنابراین، سیاست‌گذاران و تشکل‌های اقتصادی باید به این موانع رسیدگی کنند.^۱ در واقع، راه‌حل‌ها و راهکارهای خلاقانه کسب‌وکارها از طریق تشکل‌ها پی‌گیری و عملیاتی می‌شود و تشکل‌ها از این طریق می‌توانند به دولت‌ها در سامان‌دهی و ثبات‌بخشی به اقتصاد کشور یاری رسانند.

بسیار مهم است که تشکل‌های اقتصادی، بنگاه‌های کوچک و متوسط و گروه‌هایی را که به اندازه کافی نمایندگی نمی‌شوند، مانند بنگاه‌های تحت مالکیت زنان و کارآفرینان جوان پوشش دهند و نمایندگی کنند. علاوه بر این، بسیار مهم است که تشکل‌ها در فرآیندهای «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»^۲ (PPD) به شیوه‌ای جامع مشارکت کنند. در کنار نقش ارزشمند روابط دولتی تشکل‌های اقتصادی، آن‌ها باید یک پایگاه عضویت قوی ایجاد کنند و خدماتی ارائه دهند که تقاضامحور باشد و سازمان را در میان‌مدت به سازمانی پایدار تبدیل کند.^۳

برای نمونه، یکی از پژوهش‌های انجام‌شده راجع به زیست‌بوم (اکوسیستم) کسب‌وکار سومالی نشان می‌دهد چهار فعالیت باعث می‌شود نظام زیست‌بوم کسب‌وکار و کارآفرینی به طور مطلوب عمل کند: (۱) تبدیل ایده‌ها به بنگاه‌های پایدار؛ (۲) ایجاد ارتباط بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ؛ (۳) هم‌سویی و ارتباط بیش‌تر و عمیق‌تر آموزش با مشاغل؛ (۴) تشویق همکاری‌های بین‌بخشی. در انجام این چهار کارکرد می‌توان دلایل متعدد توجیهی برای وجود تشکل‌های اقتصادی و ضرورت سامان‌دهی و اثرگذاری آن‌ها مشاهده کرد. در این مطالعه موردی تصریح شده است: «محققان، تلاش‌های توسعه‌ای تشکل‌ها را به عنوان فعالیت‌های مکمل بازار و حمایت از بازار می‌شناسند. نقش‌آفرینی در توسعه هر کشور، بحث در مورد این‌که این نهادها چه نقشی باید داشته باشند و هم‌چنین ساختارهای احتمالی این نهادها، تمرین ضروری برای ملتی مانند سومالی است که هنوز از یک دوره طولانی بی‌ثباتی در

1. OECD, "How Can Private Sector Organisations Contribute to Economic Resilience in Fragile and Conflict-affected Contexts in the Middle East and North Africa?", Background note for the MENA-OECD Economic Resilience Task Force, Islamic Development Bank December 2018, pp. 6-7.

2. Public-private dialogue

3. Ibid, 13-14.

حال گذار است. هم‌چنین می‌توان این ادعا را تصدیق کرد که پس از گذار از درگیری و بی‌ثباتی، بخش خصوصی، اغلب، اولین پاسخ‌دهنده به نیازهای عمومی است و پیش از آن‌که دیگر بازیگران (دولتی و غیر دولتی) وارد صحنه شوند، نشانگر برقراری سطحی از ثبات است»^۱.

نقش‌آفرینی بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده در ایران در حوزه‌های پیش‌گفته به اندازه کافی نبوده و به عبارت دیگر، پس از گذشت سال‌ها، هم‌چنان در آغاز راهی طولانی است. موانع مشارکت فعال بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن در ایران، به لحاظ تاریخی نیز قابل توجه و درس‌آموز است. برای نمونه، در اسفند ۱۳۱۲ که دوره فعالیت سه‌ساله اتاق تجارت تهران^۲ خاتمه یافت، وضعیت اتاق تجارت در یکی از نشریات آن زمان به این شرح توصیف شده است: «اتاق تجارت در ایران هنوز واجد معنای حقیقی خود نشده و خود تجار به موقعیت و اهمیتی که مؤسسه مزبور دارا می‌باشد، توجه لازم به عمل نمی‌آورند و این اظهار نه برای این است که چرا اتاق تجارت نتوانسته است تأثیرات عمیقی در جریان تجارت مملکت داشته باشد... این قبیل مؤسسات نوزاد در نتیجه عدم توجه خود تجار و محافل اقتصادی در بدو امر نمی‌توانند وظایفی را که بر عهده دارند، انجام بدهند. به همین جهت، کم‌تر شنیده شد که اتاق تجارت، تراوشاتی از خود در مسائل مهم تجارت بروز دهد، بلکه فقط طرف شور دولت قرار می‌گرفت... بنابراین، لازم است آقایان تجار نسبت به این مؤسسه بیش‌تر علاقه‌مندی نشان داده و اتاق تجارت را مؤسسه بزرگ و عامل مؤثری در این پیشرفت مملکت بدانند...»^۳.

آسیب‌شناسی و توصیه‌های پیش‌گفته در بیش از ۹۰ سال پیش درباره نقش و سهم اتاق‌ها در امور کشور را هم‌چنان می‌توان در اظهار نظرها و تحلیل‌های امروز نیز مشاهده کرد، چنان‌که در یکی از برنامه‌های پیشنهادی اتاق ایران به دولت سیزدهم برای اصلاحات اقتصادی، «فقدان ترکیب

1. Owuor, Victor Odundo, "Building a Business Ecosystem in Somalia: The Case for Business Associations", Broomfield, Colorado: One Earth Foundation, 2015, Available at: www.shuraako.org/sites/default/files/Business-Ecosystems-Research-Report.pdf.

۲. «اتاق تجارت تهران»، طبق تصویب‌نامه هیئت دولت به وزارت فواید عامه تأسیس شد. رأی‌گیری برای انتخاب اعضای این نهاد در اردیبهشت ۱۳۰۵ انجام شد. نک: ترابی فارسانی، سهیلا، از مجلس وکلای تجار تا اتاق ایران: پیدایش و تحول اتاق ایران از آغاز تا انقلاب اسلامی (۱۳۵۷-۱۳۶۳ خورشیدی)، تهران: کتاب‌خانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، صص ۱۶۵-۱۸۶.

۳. اطلاعات، ۱۴ اسفند ۱۳۱۲، ش ۲۱۳۷، به نقل از: همان، صص ۲۶۲-۲۶۳.

خردمندانه از دولت و بخش خصوصی در اقتصاد کشور»، یکی از دلایل تداوم مشکلات اقتصادی در کشور دانسته و چنین تصریح شده است: «درک ضرورت وجود یک ترکیب خردمندانه از دولت و بخش خصوصی، مسئله‌ای است که در دولت‌های گذشته تاکنون مغفول بوده و به بخش خصوصی به مثابه رقیب دولت طی این سال‌ها نگاه شده است و این درحالی است که نگاه به این دو باید نگاهی تکمیل‌کننده و نه رقیب و در برابر هم باشد. ... واقعیت آن است که در حال حاضر، اتاق‌های فوق در ده‌ها شورا و کارگروه حضور دارند، اما فرآیندهای تصمیم‌گیری و ترکیب شوراها و کارگروه‌ها به گونه‌ای است که اغلب، تأثیر معنی‌داری بر تصمیم‌ها نمی‌توانند بگذارند»^۱.

گفتار دوم. کارویژه‌های اصلی شکل‌های اقتصادی

فعالیت‌های هر شکل اقتصادی را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد: نخست، نمایندگی منافع و دوم، ارائه خدمات. نمایندگی منافع، شکل‌ها را از شرکت‌های خدماتی متمایز می‌کند؛ زیرا خدمات ارائه‌شده به اعضا در شکل‌ها می‌تواند توسط هر شرکت دیگری نیز ارائه شود. بر این اساس، نمایندگی منافع، اصلی‌ترین فعالیت شکل‌های اقتصادی محسوب می‌شود. چنان‌که تراکسلر^۲ می‌نویسد: «هدف اولیه ایجاد شکل‌هایی هم‌چون انجمن‌های اقتصادی، ایجاد شرایطی برای استفاده از منافع همه‌گیر است. در صورتی که یک شکل به مبارزه در جهت کاهش مالیات بپردازد، هر گونه کسب و کاری، چه عضو آن شکل باشد یا نباشد، از آن نفع خواهد برد»^۳.

با توجه به این نکته و متناسب با نوع منافع مورد نظر هر شکل می‌توان آن‌ها را به سه دسته کلی تقسیم کرد:

اول. شکل‌های کارفرمایی: شکل‌های کارفرمایی به نمایندگی منافع بنگاه‌های اقتصادی در بازار کار می‌پردازند.

دوم. شکل‌های صنفی و بازرگانی: این شکل‌ها، دیگر منافع بنگاه‌های اقتصادی مانند منافع بازار تولید را نمایندگی می‌کنند.

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، برنامه پیشنهادی برای اصلاحات اقتصادی (ویرایش اول)، تهران: مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، مرداد ۱۴۰۰، ص ۲۱.

2. Franz Traxler

۳. تراکسلر، فرانتس، «چارچوب نظری و روش‌شناسی تحلیل»، در: تراکسلر و هومر، پیشین، ص ۳۵.

سوم. تشکل‌های اقتصادی (مختلط): این تشکل‌ها، ترکیبی از دو دسته پیشین هستند و سعی می‌کنند هم‌زمان، هر دو گونه منافع را نمایندگی کنند.^۱

در بیش‌تر کشورهای پیشرو در زمینه تشکل‌گرایی، میان تشکل‌ها در دو حوزه کلان بازار کار و بازار تولید، تقسیم کار وجود دارد. در حوزه بازار کار، منافع کارگران در مقابل کارفرمایان محوریت دارد و استفاده از ابزارهایی مانند مذاکرات جمعی در اولویت است، اما در حوزه بازار تولید، بیش‌تر اتاق‌های بازرگانی و کنفدراسیون‌های مربوط، وظیفه حمایت از منافع و ارائه خدمات به بخش صنعت، تجارت و معدن را بر عهده گرفته‌اند. برای مثال، در دانمارک، «کنفدراسیون کارفرمایان» و «فدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط»، دو تشکل مادر محسوب می‌شوند که در طول سال‌های متمادی توسعه یافته‌اند. این دو نهاد با امضای یک موافقت‌نامه، به نحوی تقسیم کار کردند، به این ترتیب که فدراسیون ملزم شده است وارد حوزه منافع بازار کار نشود و کنفدراسیون نیز پذیرفته است وارد حوزه منافع بازار تولید نشود. البته این موافقت‌نامه بیش‌تر به نفع کنفدراسیون است؛ زیرا «نحوه تعامل تشکل‌ها با منافع بازار کار و تولید متفاوت است. عامل اصلی این تفاوت رویکرد، یک‌پارچگی ذاتی منافع بازار کار و عدم یک‌پارچگی منافع بازار تولید است». این امر باعث شد تا کنفدراسیون، جایگاه خود را به عنوان تشکل اصلی تحکیم کند. در مقابل، تعارض منافع شدید در بازار تولید سبب شده است هر یک از صنایع، به طور مستقل برای منافع خود در بازار تولید مذاکره کنند.^۲ بدین ترتیب، سامان‌دهی تشکل‌ها در حوزه بازار تولید، که موضوع این نوشتار است و تشکل‌های اقتصادی خوانده می‌شوند، به مراتب، واجد پیچیدگی‌ها و ظرافت‌های بیش‌تری از سامان‌دهی تشکل‌های بازار کار است.

کارویژه اصلی دوم تشکل‌ها پس از نمایندگی و دفاع از منافع عبارت است از مشارکت در سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری^۳ (اعم از تدوین قوانین، مقررات و هر گونه سند الزام‌آور). اثرگذاری بخش خصوصی در امور حکمرانی به ویژه قانون‌گذاری و مقررگذاری (تصویب آیین‌نامه و بخش‌نامه)، تا حد زیادی به یک صدایی و هماهنگی بخش خصوصی در نظرهای خود بستگی دارد. گرچه اختلاف نظر تشکل‌ها

۱. تراکسلر، فرانتس، برند برنند و سوزان پرنیکا، «تشکل‌پذیری، فعالیت‌ها و حکمرانی تشکل‌های اقتصادی»، در: تراکسلر و هومر، پیشین، صص ۶۵۰-۶۵۱.

۲. یورگنسن و تراکسلر، پیشین، ص ۱۶۵.

در برخی از مسائل و راجع به برخی از قوانین و مقررات، امری طبیعی و قابل انتظار است، اما این چندصدایی و اختلاف نظر ممکن است بر اثربخشی بر مقررات‌گذاران، تأثیری منفی بگذارد. توصیه به ادغام، تمرکز، هم‌گرایی و هماهنگی تشکلی‌ها در ایران نیز بر همین اساس قابل دفاع است.^۱ در بیش‌تر کشورها، روابط سازمان‌دهی شده‌ای که بتواند مشکلات ناهماهنگی بین تشکلی‌های مستقل را رفع کند، بسیار نادر است. در مطالعه‌ای ادعا شده که تنها مورد استثنا، آلمان است که از طریق نهادی با عنوان «شورای اقتصادی آلمان»، همه اقشار اقتصادی به جز کشاورزی را گرد هم آورده است.^۲ این واقعیت، نشانگر تلاش و توجه بیش از پیش سیاست‌گذاران دولتی و فعالان و نهاد‌های خصوصی به این موضوع است.

بر این اساس، در قوانین مربوط به تشکلی‌های اقتصادی در کشورهای مختلف، وظایف و اختیاراتی برای تشکلی‌ها و به طور خاص، اتاق‌های بازرگانی و صنایع مقرر شده است. برای نمونه، در ماده (۳) «قانون اتاق بازرگانی و صنعت کره جنوبی»، این نهاد موظف به ایفای وظایفی مانند «مشاوره و ارائه پیشنهاد در مورد سیاست‌های مرتبط بازرگانی و صنعت دولت (ملی) و دولت‌های محلی»، «ارتقای رفاه و منافع کسانی که به فعالیت‌های بازرگانی و صنعت اشتغال دارند» و «اجرای فعالیت‌های تفویض شده توسط دولت‌های ملی و محلی» شده‌اند.^۳

در بند «الف» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵)، «ایجاد هماهنگی و همکاری بین بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن و کشاورزی در اجرای قوانین مربوطه و مقررات جاری مملکتی»، یکی از وظایف اتاق بازرگانی شناخته شده

۱. مرکزالمیری، احمد، الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، تهران: راه طلایی، به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰، صص ۳۱۹-۳۲۱.

۲. تراکسلر، برنلد و پرینیکا، پیشین، ص ۶۸۵.

۳. «قانون اتاق بازرگانی و صنعت کره جنوبی»، در: «قانون اتاق بازرگانی و صنعت کره جنوبی»، در: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنعت در برخی کشورهای منتخب، ترجمه: ابراهیم یوسفی‌راد، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اسفند ۱۴۰۰، صص ۷۱-۷۲. قانون مذکور در ۳۱ مارس ۲۰۰۵ به تصویب رسیده و در این پایگاه اینترنتی قابل دسترس است:

www.elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=31978&type=new&key=

ماده (۳) قانون پیش‌گفته به طور کامل توسط قانون شماره ۱۰۷۰۹، در ۲۴ می ۲۰۱۱ اصلاح شده است.

است. در ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵) که بند «ب» ماده (۵) اصلاح شد. «ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل اقتصادی کشور اعم از بازرگانی، صنعتی و معدنی و مانند آن به قوای سه‌گانه»، از دیگر وظایف اتاق برشمرده شده است.^۱ در بند «ک» قانون اصلاحی اتاق نیز «تشکیل اتحادیه‌های صادراتی و وارداتی و سندیکاهاى تولیدی در زمینه فعالیت‌های بازرگانی صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط» از جمله وظایف اتاق مقرر شده است.

با این‌که نمایندگی بخش خصوصی توسط اتاق ایران و دو اتاق اصلی دیگر (اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون ایران) صورت می‌گیرد، در حال حاضر، پاسخ دقیقی برای این سؤال در دسترس نیست که اتاق‌های سه‌گانه، چند درصد از کل بنگاه‌های اقتصادی کشور را نمایندگی می‌کنند. یکی از محدود منابع قابل استناد، سال‌نامه آماری منتشرشده توسط اتاق ایران است که نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۱، ۱۹۶۹۳ شخص حقیقی و ۳۵۷۱۲ شخص حقوقی، عضو بازرگانی اتاق ایران بوده‌اند.^۲ بدین ترتیب، آمار در دسترس فقط مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی عضو اتاق ایران است و اشخاص حقیقی و حقوقی عضو اتاق‌های اصناف و تعاون را دربرنمی‌گیرد. جداول مندرج در سال‌نامه آماری ۱۴۰۱ نشانه آن است که بازرگانان با فاصله بسیار زیادی نسبت به دیگر گروه‌ها، در اتاق‌ها عضو هستند. این امر نشانه نمایندگی گسترده‌تر اتاق از بخش بازرگانی به نسبت بخش‌های صنعت، معدن و کشاورزی در اتاق ایران است^۳ که تحلیل دلایل این امر مستلزم پژوهشی مستقل است.

فراگیری عضویت تشکلهای در نهادهای استانی و ملی و تعمیق ویژگی نمایندگی نهادهای مربوط (اتاق‌های سه‌گانه)، یکی از راهکارهای مؤثر و اجتناب‌ناپذیر برای کارآمدی و اثربخشی بیش‌تر عملکردهای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی برای سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی است. این اهداف از طرق مختلف دست‌یافتنی است. ارائه خدمات جذاب توسط اتاق‌ها به

۱. در بند «ب» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵)، این بند چنین مقرر شده بود: «ارائه نظر مشورتی در خصوص لوایح و طرح‌های مربوط با اتاق».

۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، سال‌نامه آماری ۱۴۰۱، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۲، ص ۲۴.

۳. همان، ص ۲۵.

فعالان اقتصادی می‌تواند بهترین رویکرد جذب حداکثری اعضا محسوب شود؛ خدماتی از جمله تسهیل‌گری در دریافت وام از طریق اعتباردهی و کاهش وثیقه‌های بانکی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط، ارائه خدمات استعلام الکترونیک از اعضا به دولت برای کاهش زمان‌بندی صدور مجوزها برای اعضا و ارائه خدمات ویژه صدور ویزا به اعضا.^۱

گفتار سوم. ابهام در تعریف شکل اقتصادی

بدیهی است پیش‌نیاز قانونی سامان‌دهی شکل‌های اقتصادی، تعریف دقیق و حدود و ثغور چنین نهادهایی است. چنان‌که خواهیم دید، تعریف «شکل‌های اقتصادی» و دامنه شمول آن‌ها و نسبت آن‌ها با نهادهای مشابه در قوانین مرتبط مبهم است و ملاک و معیاری برای تمیز این نهادها در دسترس نیست. این ابهام قانونی می‌تواند به عنوان یکی از دلایل ناکامی بخش خصوصی در شناسایی و سامان‌دهی شکل‌های اقتصادی در طول سال‌های گذشته محسوب شود. باید بر این نکته نیز تأکید شود که با وجود ابهام در دیگر تعاریف واژگان و عبارات‌های بنیادینی مانند «بخش خصوصی»،^۲ «بخش دولتی»، «امور حاکمیتی» و «امور تصدی‌گری»، ابهام در تعریف «شکل‌های اقتصادی»، چندان دور از انتظار نیست.

پیش‌تر گفته شد که در بادی امر، دستیابی به چارچوب مفهومی شکل‌ها را باید در زمینه و چارچوب نهادهایی بسیار گسترده با عنوان کلی «سازمان‌های غیر دولتی» جست‌وجو کرد. سازمان‌های غیر دولتی به طیف گسترده‌ای از نهادها اطلاق شده که «دامنه آن‌ها از سطوح بین‌المللی و ملی تا

۱. تاجیک، مهدی، تحلیل داده‌های گردآوری شده در خصوص میزان جذابیت خدمات اتاق‌ها در راستای اجرایی نمودن عضویت فراگیر، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تابستان ۱۳۹۹، صص ۹-۱۱.

۲. برای مشاهده تعاریفی از بخش خصوصی، نک: هود، رابرت، ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی، ترجمه: مریم آفانصیری، پژوهش‌نامه ۲۵، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰، ص ۱۵؛ آخوندی، عباس، بخش خصوصی: تلاش جهت ارائه یک تعریف، تهران: کمیسیون اصل ۴۴ و محیط کسب‌وکار اتاق ایران، ۱۳۹۲، صص ۳۱-۳۲؛ کلانتری، محسن (مجری طرح)، بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱، ص ۲۷؛ و

OECD, Private Sector Peer Learning, Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology, "Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Co-operation", 2016, p. 1.

منطقه‌ای و محلی، از بسیار گسترده و ائتلافی تا کوچک و انفرادی و از پایدار و رو به رشد تا زودگذر و کوتاه و از کاملاً قوی تا کاملاً شکننده و ضعیف نوسان دارد.^۱ نسبت میان سازمان‌های غیر دولتی و تشکل‌های اقتصادی، مبهم و امری دشوار است. توضیح این‌که سازمان‌هایی غیر دولتی که با هدف طرفداری از منافع اعضا شکل گرفته‌اند و صرفاً در پی کسب حقوق حرفه‌ای و صنفی اعضای خود هستند، باید از سازمان‌های متشکل از اعضای داوطلب تفکیک کرد. به سازمان‌های دسته اول، «سازمان‌های داوطلب خصوصی»^۲ گفته شده که گرچه هم‌ردیف با سازمان‌های غیر دولتی به کار می‌روند، اما محدودتر از گستره سازمان غیر دولتی هستند. بر همین سیاق، گرچه نمی‌توان تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و سازمان‌های خدمت‌گرای تولیدی را که آشکارا غیر دولتی محسوب می‌شود، خارج از چارچوب «سازمان‌های غیر دولتی» تعریف کرد، اما می‌توان به آن‌ها، «سازمان‌های غیر دولتی اقتصادی» اطلاق کرد؛ سازمان‌هایی که برای توسعه، جلب و تعمیق مشارکت، حیاتی‌تر از سازمان‌های داوطلبانه مانند خیریه‌ها محسوب می‌شوند.^۳

بند نخست. تشکل‌های اقتصادی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

جایگاه نهادهایی با عنوان کلی «تشکل‌های اقتصادی» به عنوان یکی از مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) و اصلاحیه‌های آن قابل بررسی است. در ابتدا، در بند ۲۱ ماده (۱) قانون در تعریف «مجوزهای کسب‌وکار»، «تشکل‌های اقتصادی» در کنار «اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اتاق‌های تعاون یا اصناف، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظام‌های صنفی آن‌ها» به عنوان یکی از مراجع صادرکننده مجوزهای کسب‌وکار ذکر شده است. این تفکیک مبهم و هم‌پوشان در آخرین اصلاحیه این قانون در ماده (۱) «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵) به این شرح به تصویب رسیده است:

۱. مرتضوی، پیشین، ص ۴۰.

2. Private Voluntary Organization (PVOs)

۳. همان.

«۲۴. مراجع صادرکننده مجوز: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) این قانون، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری... و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور...، شوراهای اسلامی شهر و روستا، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران، تشکل‌های اقتصادی و غیر اقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراهای، مجامع و نظام‌های صنفی یا نمایندگان مستقیم یا غیر مستقیم آن‌ها...».

با وجود این، قانون‌گذار در تبصره‌ای که با عنوان تبصره ۱۰ به ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم قانون اساسی» (در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵) الحاق کرد، به نهادهایی با عنوان «تشکل‌های اقتصادی» اشاره‌ای نکرده است. در این تبصره مقرر شده است: «دستگاه‌های زیرمجموعه قوای سه‌گانه و اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری ذی‌ربط، حسب مورد مکلفند برنامه اجرایی - عملیاتی ارتقای رتبه و امتیاز ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار را که به تصویب هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار می‌رسد، اجرا... کنند».

بدین ترتیب، «تشکل‌های اقتصادی»، هم‌عرض نهادهایی مانند اتاق ایران، اتاق تعاون ایران، اتاق اصناف ایران، اتحادیه‌ها، شوراهای، مجامع و نظام‌های صنفی به رسمیت شناخته شده است. از بررسی محتوای متون قانونی پیش‌گفته چنین برمی‌آید که ماهیت «تشکل‌های اقتصادی»، ماهیتی متفاوت با اتاق‌ها، اتحادیه‌ها، مجامع و نظام‌های صنفی است. حال سؤال مهم این است که اگر نهادهای برشمرده شده، «تشکل اقتصادی» محسوب نمی‌شوند، اساساً حدود و ثغور مفهومی «تشکل اقتصادی» چیست؟

بند دوم. تشکل‌های اقتصادی در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

از منظر جایگاه «تشکل اقتصادی» در قوانین برنامه توسعه، یکی از نکات قابل توجه این است که در «قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) با این‌که به طور مکرر از «بخش خصوصی» و «بخش غیر دولتی» نام برده شده، به عبارت «تشکل اقتصادی» تصریح نشده است.^۱ توجه

۱. بر همین سیاق، در «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۰» (۱۳۹۶) «مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴» نیز نامی از «تشکل‌های اقتصادی» ذکر نشده است.

قانون‌گذار به نهاد «تشکل اقتصادی» و مفاهیم مشابه، در «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) جلب شد و احکام قانون مذکور، منشأ تصویب قوانین و مقررات متعددی ناظر به نهاد مورد بحث شد. در مواد (۲۵)، (۷۳)، (۷۶)، (۷۷)، (۱۰۲)، (۱۰۴)، (۱۲۴)، (۱۴۳)، (۱۵۳)، و (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، به «تشکل اقتصادی» و نهادهای مشابه موضوع این نوشتار اشاره شده است. در احکام پیش‌گفته، عناوین مختلفی ناظر به تشکل به شرح زیر به کار رفته است: تشکل‌های کارگری و کارفرمایی؛ تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور؛ تشکل‌های خصوصی و تعاونی؛ تشکل‌های صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی؛ اتحادیه‌ها؛ تعاونی‌ها؛ تشکل‌های مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده؛ شبکه‌ها؛ خوشه‌ها؛ اتحادیه شرکت‌ها (کنسرسیوم‌ها)؛ تشکل‌های بخش کشاورزی؛ تشکل‌های صنفی. حرفه‌ای غیر دولتی و تشکل‌های حقوقی.

علاوه بر آن چه گفته شد، تقسیم‌بندی مستخرج از ماده (۲) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» از تشکل‌ها نیز قابل توجه است. در این ماده، دولت مکلف شده است از «نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری»، برای اصلاح و تدوین مقررات استفاده کند. بدین ترتیب، با توجه به حکم پیش‌گفته، قانون‌گذار، دو نوع تشکل اقتصادی را به رسمیت شناخته است: نخست، تشکل‌های عضو اتاق‌ها (اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی؛ اتاق‌های اصناف؛ اتاق‌های تعاون) و دوم، تشکل‌های غیر عضو اتاق‌ها.

با مروری بر فهرست یادشده، که عیناً از متن قانون نقل شده است، می‌توان انواع مختلف از تشکل‌ها را مشاهده کرد که دست‌کم در قانون برنامه توسعه شناسایی شده‌اند. با این حال، این فهرست نمی‌تواند برای دسته‌بندی تشکل‌ها و تمیز و تفکیک دقیق تشکل‌های اقتصادی از تشکل‌های غیر اقتصادی یا تشکل‌های خصوصی از تشکل‌های غیر خصوصی (عمومی)، ملاک و معیاری قطعی و مناقشه‌ناپذیر به دست دهد.

بند سوم. تعریف تشکل‌های اقتصادی در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

با توجه به انواع و اقسام تشکل‌ها، تحدید حدود مفهومی «تشکل‌های اقتصادی»، پیش‌نیاز هر گونه حکم قانونی. مقرراتی برای این هویت خاص است. بر این اساس، تعریف «تشکل اقتصادی» در بند «ب» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به این شرح مقرر

شد: «تشکل‌هایی که به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی اعضا و سامان‌دهی فعالیت و بهبود وضعیت اقتصادی اعضا اعم از حقیقی و حقوقی به موجب قانون و یا به صورت داوطلبانه توسط مدیران صنایع و معادن، کشاورزی، بازرگانی، خدمات و نیز صاحبان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت نزد اتاق‌ها یا سایر مراجع قانونی ثبت شده یا می‌شوند».

در بند «پ» همین ماده، «تشکل اقتصادی سراسری» چنین تعریف شده است: «آن دسته از تشکل‌های اقتصادی که در چندین استان کشور شعبه و عضو داشته باشند». در تبصره همین بند، «تشخیص سراسری بودن تشکل‌های اقتصادی حسب مورد بر عهده اتاق‌ها» نهاده شده است. حدود یک سال بعد، در بند «ث» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۲/۱/۱۸ هیئت وزیران)، واژه «تشکل» چنین تعریف شد: «مجموعه سازمان‌یافته‌ای متشکل از اعضای مختلف از جمله بنگاه‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکت‌ها (کنسرسیوم‌ها)، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و در قالب اتحادیه، انجمن، سندیکا، جامعه، کانون، شورا، خانه و نظیر آن‌ها در مراجع قانونی ذی‌ربط ثبت شده و تمام یا بخشی از فعالیت آن‌ها در حوزه صادرات غیرنفتی می‌باشد».

در دو تعریف پیش‌گفته نیز نمی‌توان ملاک یا ملاک‌های روشنی برای شناسایی «تشکل‌های اقتصادی» یافت. البته یک ملاک مهم تصریح‌شده در «قانون بهبود...»، آن است که هدف اصلی تشکل اقتصادی از نظر قانون‌گذار، «بهبود وضعیت اقتصادی اعضا» محسوب می‌شود.

گفتار چهارم. سامان‌دهی تشکل‌های اقتصادی

در بند «د» ماده (۹۱) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) مقرر شد: «به منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی»، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند «در ایفای نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه‌قوه، سازوکار لازم برای سامان‌دهی و هماهنگی تشکل‌های اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند...».

چنان‌که از متن حکم گفته‌شده برمی‌آید، در بدو امر، انگیزه قانون‌گذار از مقرر کردن سامان‌دهی شکل‌های اقتصادی و نهاد مسئول، مشاوره به قانون‌گذار و مقررات‌گذار بوده است. گرچه در بندهای «الف» و «ب» ماده (۹۱) این قانون، کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و هم‌چنین کلیه کمیسیون‌ها، هیئت‌ها، شوراها و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت، مجاز و مخیر به دریافت و بهره‌برداری از نظرات فعالان اقتصادی در قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی شده‌اند، اما این امر در سال‌های پس از تصویب قانون به ضرورتی مهم تبدیل شد و در قوانین و مقررات متعدد نیز بر آن تأکید مؤکد گردید. از جمله در مواد (۲) «قانون بهبود...»، دولت مکلف شد «در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب‌وکار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از شکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند...». قانون / مقرر اخیر در این موضوع، ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (به موجب صدر ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴) است که در آن مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی... مکلفند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخش‌نامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و شکل‌ها وجود داشته باشد».

بند نخست. سامان‌دهی شکل‌های اقتصادی در قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در ماده (۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) مقرر شد که اتاق مکلفند «فهرست ملی شکل‌های اقتصادی را تهیه و تغییرات آن را اعلام نمایند. در آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که فاقد تشکل فعال می‌باشند، اتاق‌ها موظفند برای سامان‌دهی، ایجاد و ثبت تشکل‌های اقتصادی فعال زمینه‌های لازم را ایجاد کنند و در فعالیت‌هایی که تشکل‌های موازی وجود دارد، زمینه ادغام، شبکه‌سازی، یک‌پارچه‌سازی و انسجام تشکل‌های موازی را فراهم نمایند». هم‌چنین در تبصره همین ماده تصریح شد «اتاق‌ها موظفند در فعالیت‌های صادرات غیر نفتی با ایجاد انسجام، هماهنگی و تقسیم‌کار از فعالیت موازی تشکل‌ها جلوگیری کنند».

بدین ترتیب، طبق ماده (۵) «قانون بهبود...»، اتاق‌ها به عنوان نهاد مسئول شناسایی و سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی به رسمیت شناخته شدند و فرصت مناسبی برای اتاق در خصوص راهبری در این موضوع مهم مهیا شد. عملکرد اتاق‌ها در اجرای این تکلیف، عملکرد مطلوب و مناسبی نیست. در ارزیابی اجرای حکم مورد بحث در گزارش ارزیابی عملکرد منتشرشده توسط اتاق ایران تصریح شده است: «اتاق بازرگانی ایران در سال ۱۳۹۷ برای نخستین بار، کتاب فهرست ملی تشکلهای اقتصادی را منتشر و هر ساله نسبت به روزرسانی اطلاعات آن و تغییرات ایجادشده در اطلاعات تشکلهای از جمله اعضای هیئت مدیره و آدرس آن اقدام می‌نماید. البته به نظر می‌رسد اتاق‌ها نتوانسته‌اند در زمینه شناسایی آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که فاقد تشکل هستند و همچنین شبکه‌سازی، یک‌پارچه‌سازی و انسجام‌بخشی به فعالیت تشکلهای اقتصادی به شکل مطلوب عمل کنند...»^۱. بررسی و تحلیل دلایل این ناکامی، نیازمند مقالی جداگانه است.

بند دوم. سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

مانند بسیاری از موارد دیگر، راه‌حل انتخاب‌شده برای اجرای این حکم قانونی مندرج در ماده (۵) «قانون بهبود...» در خصوص سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی به تدوین و تصویب مقرر با احکام قانونی جدید موکول شد. این در حالی است که می‌توان ادعا کرد دلایل اصلی ناکامی اتاق‌ها در سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی، نه به دلیل ضعف یا نقصان قوانین و مقررات، بلکه به دلایلی اجرایی و اداری و ناشی از ناهماهنگی‌ها، نبود انسجام و هم‌افزایی لازم برای انجام این مهم، مرتبط بوده است. در واقع، تأکید بر عامل نبود اختیارات کافی در قوانین و مقررات مربوط به عنوان مهم‌ترین دلیل اجرای ناقص این حکم توسط اتاق‌ها، فرصتی برای دولت فراهم کرد که با ورود به موضوع، در رویکرد و فرآیند سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی، تغییری بنیادین صورت دهد. چنان‌که گفته شد، به نظر می‌رسد اختیارات قانونی کافی برای اتاق‌ها و دیگر نهادهای ذی‌ربط در موضوع مورد بحث وجود داشته، اما از فرصت پیش‌آمده به صورت شایسته بهره‌برداری نشده است.

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار. ۱۳۹۹»، گزارش شماره (۱)، اردیبهشت ماه ۱۴۰۰، ص ۳۱.

اولین تصمیم رسمی برای ورود دولت به این موضوع، در مصوبه «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» قابل مشاهده است. در جلسه این شورا در اسفند ۱۳۹۵، موضوع «ضرورت سامان‌دهی ایجاد و ثبت تشکل‌های اقتصادی فعال توسط اتاق‌ها طبق ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» مجدداً در شصت‌وپنجمین جلسه شورا بحث و بررسی شد. در نهایت، مقرر گردید به منظور سامان‌دهی ثبت تشکل‌های اقتصادی، کارگروهی متشکل از نمایندگان اتاق ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شود تا بررسی دقیق حوزه وظایف و مسئولیت‌های مراجع ثبت تشکل‌های اقتصادی، پیشنهادهایی را برای صدور نظام‌مند مجوز ایجاد تشکل تدوین و برای تصمیم‌گیری نهایی به شورای گفت‌وگو ارائه کنند.^۱

مجموع عواملی از قبیل تشکیل کارگروه و به طور کلی، ایده اجرای یک قانون اجرا نشده به وسیله تصویب یک قانون جدید و استعانت از دولت برای اجرای وظیفه‌ای که پیش‌تر بر عهده نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی نهاده شده بود، به تصویب یک حکم مهم در موضوع مورد بحث انجامید. بدین ترتیب که در تبصره ۲ جزء ۴ بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) مقرر شد: «به منظور اجرایی شدن احکام ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار... در راستای سامان‌دهی، ایجاد، ثبت و اعلام فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی، سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با مشورت شورای گفت‌وگو، آیین‌نامه اجرایی آن را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند...».

چنان‌که از متن مقررره پیش‌گفته برمی‌آید، هدف اصلی از تصویب آن، اجرایی کردن حکم ماده (۵) «قانون بهبود...» از طریق مقرر کردن تدوین آیین‌نامه اجرایی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب آن توسط هیئت وزیران است. نکته قابل توجه آن است که ضمن تدبیراندیشی برای اجرا شدن حکم مربوط به سامان‌دهی تشکل‌های اقتصادی اساساً ابتکار عمل در این موضوع از دست اتاق‌ها خارج گشته و به نوعی به دولت واگذار شده است. پیش از شرح دلایل ادعای پیش‌گفته، سؤال مهم آن است که آیا اجرای ماده (۵) «قانون بهبود...» به آیین‌نامه اجرایی وابسته است؟

۱. نک: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، تهران: دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اردیبهشت ۱۳۹۶، صص ۲-۳.

اگر چنین است، چرا قانون‌گذار هنگام تصویب اصل ماده از آن غفلت کرده است؟ به نظر می‌رسد سؤالات مطرح شده را می‌توان با این استدلال پاسخ داد که از نظر قانون‌گذار در «قانون بهبود...»، ثبت و سامان‌دهی و ادغام تشکلهای اقتصادی، اموری مربوط به بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن است و نه تنها ضرورتی برای مداخله دولت در این امور نیست، بلکه لازم است استقلال و صلاحیت بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن به رسمیت شناخته شود.

علاوه بر این، در قسمت اخیر تبصره ۲ جزء ۴ بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...»، اتاق ایران موظف شد «ضمن انجام اقدامات لازم جهت عضویت فراگیر فعالان اقتصادی در این اتاق، کارت عضویت و تمدید آن را بدون دریافت چهار در هزار سود سالانه، موضوع ماده (۱۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور صادر کند». چنان‌که رئیس شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار (ذیل شورای گفت‌وگو) توضیح می‌دهد، یکی انگیزه‌های قانون‌گذار از حذف مبلغ چهار در هزار سود سالانه در قبال عضویت تشکلهای اقتصادی در اتاق‌ها، ایجاد زمینه مناسب برای عضویت بنگاه‌های اقتصادی در اتاق بوده است.^۱

بند سوم. سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

در «آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۴۰۰/۲/۱ هیئت وزیران)، «شناسایی و اقدامات لازم برای ادغام، یک‌پارچه‌سازی، انسجام و شبکه‌سازی» در خصوص «تشکلهای اقتصادی موازی» بر عهده اتاق‌ها نهاده شده است (ماده ۵ آیین‌نامه)، اما در مفاد دیگر آیین‌نامه به شرحی که خواهد آمد. اموری مهم در صلاحیت کارگروهی متشکل از اعضای دولتی (حکومتی) و نمایندگان اتاق‌ها نهاده شده است. نکاتی در خصوص آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده (۴) «قانون حداکثر...» قابل توجه است:

نخست. در ماده (۲) آیین‌نامه مورد بحث مقرر شده است: «به منظور سامان‌دهی و زمینه‌سازی برای ادغام، یک‌پارچه‌سازی، شبکه‌سازی و انسجام تشکلهای اقتصادی، کارگروهی متشکل از

۱. دنیای اقتصاد، «در گفت‌وگوی دنیای اقتصاد با حمیدرضا فولادگر بررسی شد: ادغام تشکلهای موازی در انتظار آیین‌نامه».

اتاق‌ها و با حضور (بدون حق رأی) نمایندگان تام‌الاختیار وزارت خانه‌های کشور، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مرکز آمار ایران و کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران تشکیل می‌شود. دبیرخانه مشترک کارگروه، در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران مستقر خواهد بود.

طبق آیین‌نامه، نمایندگان اتاق‌ها در این کارگروه از حق رأی برخوردارند و نمایندگان نهادهای حکومتی بدون حق رأی در این کارگروه عضو هستند، اما دو نکته در این باره قابل ذکر است. اول این‌که فضای کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و دیگر نهادهای متشکل از اعضای دولتی و غیر دولتی در ایران به گونه‌ای است که به دلایل مختلف از جمله تسلط مطلق دولت بر شئون اقتصادی و... نظرها و ایده‌های اعضای حکومتی همواره غلبه و برتری دارد. در واقع، نگاه دولت و مقامات دولت به بخش خصوصی در امور حکمرانی، در بهترین حالت، نگاهی در حد صرف مشاور است، نه تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر. بدین ترتیب، در عمل، انواع و اقسام ملاحظات موجه یا غیر موجه و واقعی یا موهوم باعث می‌شود نمایندگان بخش خصوصی در مواجهه با بخش دولتی (حکومتی) با احتیاط بسیار و با در نظر گرفتن همه جنبه‌ها رفتار کنند. این ملاحظات در موارد بسیاری، به نتایجی مورد نظر دولت و مغایر با منافع بخش خصوصی می‌انجامد. یکی از شواهد قابل توجه در این مورد، ضرورت پاسخ‌گویی کارگروه به وزارت امور اقتصادی و دارایی است، بدین شرح که ماده (۱۵) آیین‌نامه، کارگروه را موظف کرده است گزارش اقدامات و عملکرد مربوط به آیین‌نامه را در پایان هر سال به این وزارت ارائه دهند.

دوم. اختیارات و وظایف متعددی برای کارگروه موضوع آیین‌نامه مورد بحث مقرر شده است. به ویژه آن‌که دستورالعمل‌ها و اسنادی که تدوین و تصویب آن‌ها در برخی از مفاد آیین‌نامه ذکر شده است، از جمله «اساس‌نامه» نمونه تشکلهای اقتصادی، «دستورالعمل دسته‌بندی تشکلهای اقتصادی» و «سازوکار رسیدگی به اعتراضات و شکایات در خصوص تصمیمات کارگروه» که تدوین و تصویب آن‌ها به ترتیب در مواد (۱۰)، (۱۳) و (۱۴) آیین‌نامه، بر عهده کارگروه مورد بحث نهاده شده است. به عبارت دقیق‌تر، اجرای مفاد اصلی آیین‌نامه، به تدوین و تصویب مجموعه‌ای از اسناد در آینده وابسته شده است که در مجموع، به غلبه نظر اعضای دولتی در کارگروه منتج می‌شود.

سوم. در ماده (۷) آیین‌نامه تصریح شده است: «فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی باید ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه در درگاه (پورتال) رسمی اتاق‌ها بازرگانی و تغییرات آن به صورت برخط اطلاع‌رسانی شود».^۱ بدین ترتیب، تکلیفی که با گذشت حدود یک دهه به مرحله اجرا نرسیده است، طبق آیین‌نامه باید در ظرف سه ماه عملیاتی شود. با وجود این، مهلت سه ماهه در تاریخ ۱۹ مرداد ۱۴۰۰ به پایان رسیده است^۲ و هم‌چنان تهیه فهرست ملی تشکل‌ها در فرآیند اجرا قرار دارد.^۳

گفتار پنجم. حمایت یا زعامت؟

میزان حمایت یا به طور دقیق‌تر، وابستگی تشکل‌ها به دولت، یکی از ملاک‌های دسته‌بندی اتاق‌ها محسوب می‌شود. مدل‌های تأسیس و فعالیت اتاق‌های بازرگانی به مدل‌های کلان عمومی و انگلوساکسون و مدل‌های جزئی‌تر آسیایی، اوراسیایی و قاره‌ای قابل دسته‌بندی است. در مدل عمومی، ساختار اتاق‌های منطبق با ساختار یک نهاد عمومی (دولتی) است و اتاق‌ها در واقع، بخشی از یک اداره عمومی محسوب می‌شوند، اما در سوی دیگر، طیف در مدل انگلوساکسون، مبتنی بر عضویت داوطلبانه، اتاق‌ها به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی و خودگردان تلقی می‌شوند.^۴ در هر صورت، «حمایت دولت»، یکی از الزامات تشکیل و اثربخشی تشکل‌ها دانسته شده است.^۵ بدین ترتیب که دولت‌ها باید از تلاش‌های بخش خصوصی برای تشکل‌پذیری حمایت و ارزش چشم‌انداز تشکل‌های اقتصادی فراگیر را درک کنند. برای نمونه، درس‌های آموخته‌شده از ارزیابی

۱. فراخوان برای حضور در فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی در وبسایت اتاق ایران در دسترس است:

www.otaghiranonline.ir/news/40730.

۲. آیین‌نامه مورد بحث، در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۱۹ توسط معاون اول رئیس‌جمهور وقت، ابلاغ شد.

۳. فهرستی از «تشکل‌های ملی» در وبسایت اتاق ایران قید شده است:

www.iccima.ir/national-formations

۴. نک: ابونبی، آیدا و سارا پارسی، **مدل‌های مختلف فعالیت اتاق‌های بازرگانی**، تهران: معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، فروردین ۱۳۹۵.

۵. دیگر شرایط اصلی لازم برای ایجاد و اثربخشی تشکل‌های اقتصادی در فعالیت‌های خود عبارتند از: ظرفیت، نیروهای فشار خارجی یا تهدیدها و ارائه خدمات؛ نک:

OECD, "How Can Private Sector Organisations Contribute to Economic Resilience in Fragile and Conflict-affected Contexts in the Middle East and North Africa?", p. 13.

راهبردهای توسعه بخش خصوصی توسط کمیسیون اروپا نشانه آن است که مداخله متناسب و فعال دولت، ریزنی با ذی‌نفعان محلی و ظرفیت‌سازی در سازمان‌های میانجی برای انجام گفت‌وگوی سیاستی، عوامل مهمی در توفیق بخش خصوصی در ایفای کارکردهای مربوط است.^۱

از منظری کلان، بهبود وضعیت تشکلهای اقتصادی به بهبود شاخص‌های «حکمرانی خوب» از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی، کاهش هزینه‌های مبادله، رفع موانع مشارکت و زمینه‌سازی برای مشارکت بیش‌تر نهادهای مدنی در شئون حکمرانی وابسته است.^۲ چنان‌که برخی صاحب‌نظران توضیح داده‌اند، بی‌تردید، «همیاری و مساعدت دولت برای رشد نهادهای بخش خصوصی و انسجام و کارایی بیش‌تر آن‌ها ضروری است. تنها حمایت‌های دولتی است که می‌تواند تشکلهای را در حفظ ظرفیت حکمرانی و عضوگیری پشتیبانی کند. چالش‌های مذکور در زمینه عضوگیری و حفظ ظرفیت حکمرانی در آینده افزایش خواهد یافت. در نتیجه، حمایت‌های دولتی نیز به طور متناسب اهمیت بیش‌تری خواهند یافت».^۳

نکته مهم آن است که این حمایت، آسیب‌هایی نیز به دنبال دارد، از جمله «وابستگی به کمک».^۴ «وابستگی به کمک»، به رشد و توسعه تشکلهای بخش خصوصی کمک نمی‌کند؛ زیرا به جای تمرکز بر فعالیت‌های تشکلهای اقتصادی سازنده، گونه‌ای «شیدایی تغذیه»^۵ به معنای عادت و البته رضایت ناشی از ارتزاق از کمک‌های دولتی پدید می‌آورد.^۶ این وضعیت به آسیب جدی دیگر می‌انجامد که عبارت است از نقض استقلال بایسته تشکلهای اقتصادی. در مواردی، دولت به جای ایفای نقش مکمل، راهبر و تسهیل‌گر در سامان‌دهی تشکلهای خود ابتکار عمل در این حوزه

۱. عرفانی جهان‌شاهی، فاطمه و جعفر خیرخواهان، «روند اصلاحات برای بهبود محیط کسب‌وکار در کشورهای منتخب خاورمیانه و شمال آفریقا (منا)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۶۱۹، اردیبهشت ۱۳۹۲، ص ۷.

۲. نک: کامرانی، شراره، جامعه‌شناسی تشکلهای اقتصادی: برهم‌کنش نهادها، تشکلهای اقتصادی و توسعه، تهران: اندیشه احسان، ۱۴۰۲، صص ۱۸۲-۱۹۰.

۳. تراکسلر، برنلد و پرنیکا، پیشین، ۷۰۶.

4. aid dependency

5. feeding frenzy

6. Ibid, p. 10.

را به دست می‌گیرد، در حالی که چنان‌که رئیس «شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار» (متشکل از سه اتاق) تصریح کرده است: «هماهنگ‌سازی و یک‌پارچه‌سازی تشکلهای مستلزم آن است که دستگاه‌های اجرایی فرآیند مجوزدهی تشکلهای اقتصادی را مطابق قانون متوقف کنند و اجازه دهند که این کار صرفاً توسط اتاق انجام شود. هم‌چنین در مواردی که می‌خواهند از تشکلهای برای مسائل اجرایی و نظارتی کمک بگیرند، تشکلهای منطبق با قانون بهبود را که تحت نظر اتاق هستند، در اولویت قرار دهند، نه این‌که تشکلهایی را که خود مجوز آن‌ها را صادر کرده‌اند، در اولویت قرار داده و آن‌ها را به مقاومت در برابر قانون تشویق کنند»^۱.

راهکارها و تدابیر مؤثر و راه‌گشا برای در دست داشتن ابتکار عمل بخش خصوصی برای سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی، نیازمند بازاندیشی و بازنگری در مسیرهای طی‌شده و رفع موانع برای هماهنگی و انسجام تشکلهای متعدد است. در واقع، مرز باریکی میان سامان‌دهی تشکلهای اقتصادی با «حمایت و راهبردی دولت» از یک سو، با «تحت‌زعامت و کنترل دولت» از سوی دیگر است. سیاست‌گذاران و فعالان اقتصادی باید با مراقبت کافی، مانع از تبدیل خصیصه‌های حمایتی دولت به وضعیت زعامت و وابستگی دولت بر تشکلهای اقتصادی شوند. لازمه ایفای کارکردهای شایسته تشکلهای اقتصادی، حداقلی از استقلال ساختاری، تشکیلاتی آن‌ها از دولت است.

به انجام رسیدن هرگونه اصلاح اقتصادی مستلزم وجود تشکلهایی قوی و مستقل و حمایت فعالانه آن‌ها از سیاست‌های اصلاحی است، چنان‌که در یکی از گزارش‌های بانک جهانی درباره موانع رشد اقتصادی در کشورهای منطقه «منا» توضیح داده شده، یکی از موانع اصلی فراروی پیشبرد اصلاحات اقتصادی آن است که دفاع از اصلاحات، حمایت قابل توجهی از تشکلهای اقتصادی و انجمن‌های کسب و کار که عموماً ضعیف، غیر مردمی یا غیر مستقلند، دریافت نکرده است. در موارد بسیاری، «برجسته‌ترین این انجمن‌ها تحت کنترل دولت یا تحت سلطه بنگاه‌های قدیمی و بزرگی هستند که از وضع موجود و یا مداخلات گزینشی و حفظ منافعشان طرفداری می‌کنند. در بسیاری از کشورها، بخش خصوصی جدیدی که از تازه‌واردان و بنگاه‌های کوچک‌تر تشکیل شده است، تا سازمان‌دهی بهتر برای پشتیبانی از تغییرات، فاصله زیادی دارد. در بسیاری از کشورها، آن‌ها

۱. دنیای اقتصاد، پیشین.

در انجام این کار محدودیت دارند؛ به این دلیل که یا سازمان‌های مستقل مجاز نیستند... یا عملاً از ابراز آزادانه انتقاد علیه سیاست‌های دولت منع شده‌اند»^۱.

درباره موضوع مورد بحث، توجه به مورد فرانسه می‌تواند حاوی درس‌هایی برای سیاست‌گذاران و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی باشد. مقامات دولتی فرانسه نسبت به همتایان آلمانی یا اتریشی خود، تمایل کم‌تری دارند تا منافع بخش خصوصی را در تدوین سیاست‌های عمومی مشارکت دهند. بوروکراسی موجود در کشورهای دولت‌گرایی مانند فرانسه، نفوذ منافع چنین گروه‌هایی را غیر قانونی تفسیر کرده است و آن را مصداق تعارض منافع می‌داند.^۲ در حالی که بر ساختار رسمی نمایندگی منافع، تصویری منفی حاکم است، رابطه غیر رسمی مقامات دولتی و شرکت‌های بزرگ، بسیار پویا و گسترده است. «در بطن نظام فرانسه، اجماعی غیر رسمی بین دولت و بنگاه‌های اقتصادی وجود دارد که توسط نخبگان ملی حمایت می‌شود. این نتیجه سیستم آموزشی شایسته‌سالار و نخبه‌گرایی است که در آن، فعالان اقتصادی و رهبران سیاسی از الگوی ذهنی مشابهی تبعیت می‌کنند».^۳ در واقع، جایگاه و وظایف تشکلهای اقتصادی در فرانسه، به بنگاه‌های بزرگ تعلق دارد و نقطه ثقل مذاکرات جمعی از اصناف به این بنگاه‌ها منتقل شده است. این بنگاه‌ها به بازیگران اصلی توسعه منطقه‌ای آموزش و استانداردسازی تبدیل شده‌اند. «جایگاه استراتژیک بنگاه‌های بزرگ در حکمرانی غیر دولتی که جای‌گزین تشکلهای شده است، نتیجه تمرکز دولت بر این مسیر در دهه‌های گذشته است. این جاست که حمایت همه‌جانبه دولت از تشکلهای و رابطه نزدیک آن با شرکت‌ها، موقعیتی متناقض را به وجود می‌آورد».^۴ این وضعیت یعنی نقش مسلط و اصلی دولت در گفت‌وگوی اجتماعی، سبب شده است تشکلهای کارفرمایی برای مشارکت در گفت‌وگوی اجتماعی و سیاست‌گذاری‌های عمومی به تقویت روابط خود با احزاب سیاسی بپردازند.^۵

۱. بانک جهانی، «از اقتصاد رانتي به اقتصاد رقابتي: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه: جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهان‌شاهی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴، بهمن ۱۳۹۲، ص ۲۱.

۲. سروگه، پیشین، ص ۲۱۸.

۳. همان، ص ۲۱۹.

۴. رجبی، حمید، «تأثیرگذاری بخش خصوصی بر کشور قدرتمند اروپا: اقتدار تشکلهای در اقتصاد فرانسه»، دنیای اقتصاد، ۱۴۰۰/۲/۷.

۵. سروگه، پیشین، ۲۲۸.

بر این اساس، طبق توصیه نهادهای بین‌المللی، بسیج همه ذی‌نفعان برای پی‌گیری راهبرد رشد بلندمدت مستلزم ایجاد همکاری و شراکت بین دولت‌ها و دیگر ذی‌نفعان به ویژه بخش خصوصی است. بسترسازی و ایجاد شراکت پیش‌گفته به آزادی بخش خصوصی در تشکیل سازمان‌های مستقل، تهیه منابع مالی از اعضا، به دست آوردن اطلاعات اقتصادی و سیاستی، اطلاع‌رسانی بحث‌ها و گفت‌وگوهای آزاد سیاستی و دفاع از اصلاح سیاست‌ها بستگی دارد. در بررسی صورت‌گرفته تصریح شده است که در بیش‌تر کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، بیش‌تر انجمن‌های مستقل کسب‌وکار یا کوچ‌کند و از ظرفیت پشتیبانی یا تشکیلاتی بی‌بهره‌اند یا تحت کنترل معدودی از اعضای برجسته قرار دارند. «اگر آزادی مورد نیاز برای ایجاد انجمن‌های مستقل داده شود، جامعه کسب‌وکار متعهد به پشتیبانی فعال‌تر و سازمان یافته‌تر خواهد شد. دولت نباید هیچ نقش فعالی در این حوزه، غیر از حذف موانع ورود و افزایش شفافیت مشاوره‌ها و رایزنی‌های خود با بخش خصوصی داشته باشد»^۱.

نتیجه‌گیری

تشکل‌های تجاری - بازرگانی در ایران، سابقه‌ای حدود یک سده دارند، اما تشکیل نهادهایی نظام‌مند، هماهنگ و واجد توان‌مندی‌های تشکیلاتی و اجرایی، فرآیندی بسیار دشوار و زمان‌بر محسوب می‌شود. در واقع، بر همان سیاق که نهادهای جامعه مدنی مانند سازمان غیردولتی و احزاب در ایران، هم‌چنان به بلوغ نرسیده و حتی در مواردی در مرحله نوزادی متوقف مانده‌اند، نهادهای بخش خصوصی نیز ویژگی‌های نهادهای نمونه بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته را ندارد. بهبود وضعیت تشکل‌های اقتصادی مستلزم بهبود شاخص‌های حکمرانی خوب، از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی، کاهش هزینه‌های مبادله، رفع موانع مشارکت و زمینه‌سازی برای مشارکت بیش‌تر نهادهای مدنی است.

با این همه، نکته مهم آن است که در مقوله سامان‌دهی تشکل‌ها در ایران، تحولات ساختاری و قانونی به گونه‌ای شکل گرفته است که به نظر می‌رسد ابتکار عمل بخش خصوصی در سامان‌دهی نهادهای مربوط تضعیف شده است. بازرگاندانان ابتکار عمل به دست بخش خصوصی، نیازمند توجه، تلاش، تعامل، هماهنگی و هم‌افزایی بیش‌تر فعالان اقتصادی و تشکل‌ها در سطوح ملی و

۱. بانک جهانی، پیشین، ص ۳۰.

محلی (استانی) و به طور خاص، اتاق‌های سه‌گانه نمایندگی‌کننده بخش‌های بازرگانی، صنعت، معدن، کشاورزی، اصناف و تعاون است.

راهکار عملی تحقق اهداف پیش‌گفته و در واقع نخستین گام، تدبیراندیشی برای فراگیری نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در ایران و به طور خاص، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران» («اتاق ایران») است. با توجه به وظایفی که در احکام قانونی برای اتاق‌های سه‌گانه (اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون) آمده است، می‌توان برداشت کرد که قانون‌گذار، اتاق‌های سه‌گانه و به طور خاص، اتاق ایران را به عنوان تشکل‌های اصلی و نمایندگان تشکل‌های متعدد در کشور به رسمیت شناخته است (از جمله در ماده (۵) «قانون بهبود...» در خصوص تکلیف اتاق‌ها در تهیه فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی و ماده (۵) «آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...» درباره تکلیف اتاق‌ها برای «شناسایی و اقدامات لازم برای ادغام، یک‌پارچه‌سازی، انسجام و شبکه‌سازی»).

چنان‌که گفته شد، فراخوان خطاب به تشکل‌های اقتصادی برای قرار گرفتن در «فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی» منتشر گردیده و مهلت سه‌ماهه در نظر گرفته شده در مرداد ۱۴۰۰ به پایان رسیده بود. یکی از راهکارهای مؤثر و اجتناب‌ناپذیر برای در دست گرفتن ابتکار عمل نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی برای سامان‌دهی تشکل‌های اقتصادی، فراگیری عضویت تشکل‌ها در نهادهای استانی و ملی و تعمیق ویژگی نمایندگی نهادهای مربوط (اتاق‌های سه‌گانه) است که با ارائه خدمات جذاب توسط اتاق‌ها به فعالان اقتصادی قابل دستیابی است. در مجموع، تدبیرهایی مانند آن چه گفته شد، به فراگیری اتاق‌ها کمک می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز مشارکت مؤثرتر اتاق‌ها در امور حکمرانی با حفظ استقلال از دولت باشد.

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. ابونبی، آیدا و سارا پارسی، مدل‌های مختلف فعالیت اتاق‌های بازرگانی، تهران: معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۵.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، تهران: دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۶.
۳. اسمیث، بنیامین، دوران‌های سخت در سرزمین‌های فراوانی: سیاست‌های نفت در ایران و اندونزی، ترجمه: علی طیبی، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷.
۴. آخوندی، عباس، بخش خصوصی: تلاش جهت ارائه یک تعریف، تهران: کمیسیون اصل ۴۴ و محیط کسب و کار اتاق ایران، ۱۳۹۲.
۵. بانک جهانی، از اقتصاد رانتی به اقتصاد رقابتی: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا، ترجمه: جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهان‌شاهی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴، ۱۳۹۲.
۶. تاجیک، مهدی، تحلیل داده‌های گردآوری شده در خصوص میزان جذابیت خدمات اتاق‌ها در راستای اجرایی نمودن عضویت فراگیر، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تابستان ۱۳۹۹.
۷. ترابی فارسانی، سهیلا، از مجلس وکلای تجارت تا اتاق ایران: پیدایش و تحول اتاق ایران از آغاز تا انقلاب اسلامی (۱۳۵۷-۱۲۶۳ خورشیدی)، تهران: کتاب‌خانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.
۸. تراکسلر، فرانتس، «چارچوب نظری و روش‌شناسی تحلیل»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی، تحلیلی، ترجمه: حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷، صص ۲۵-۶۸.
۹. تراکسلر، فرانتس، برند برنل و سوزان پرنیکا، «تشکل‌پذیری، فعالیت‌ها و حکمرانی تشکل‌های اقتصادی»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی، تحلیلی، ترجمه: حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷، صص ۶۱۵-۷۰۶.

۱۰. دنیای اقتصاد (روزنامه)، «ادغام تشکلهای موازی در انتظار آیین‌نامه»، ۱۳۹۹/۱۲/۱۸.
۱۱. رجبی، حمید، «تأثیرگذاری بخش خصوصی بر کشور قدرتمند اروپا: اقتدار تشکلهای در اقتصاد فرانسه»، دنیای اقتصاد (روزنامه)، ۱۴۰۰/۲/۷.
۱۲. سروگه، سابین، «فرانسه»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی، تحلیلی، ترجمه: حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷، صص ۲۱۷-۲۴۹.
۱۳. عرفانی جهان‌شاهی، فاطمه و جعفر خیرخواهان، روند اصلاحات برای بهبود محیط کسب‌وکار در کشورهای منتخب خاورمیانه و شمال آفریقا (منا)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۶۱۹، ۱۳۹۲.
۱۴. کشاورزبان، آرنگ، بازار و دولت در ایران: سیاست مکان بازار تهران، ترجمه: ابراهیم اسکافی، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۹.
۱۵. کلانتری، محسن (مجرى طرح)، بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱.
۱۶. کامرانی، شراره، جامعه‌شناسی تشکلهای اقتصادی: برهم‌کنش نهادها، تشکلهای اقتصادی و توسعه، تهران: اندیشه احسان، ۱۴۰۲.
۱۷. مرتضوی، مهدی (مجرى پروژه)، سامان‌دهی تشکلهای بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۲.
۱۸. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، برنامه پیشنهادی برای اصلاحات اقتصادی (ویرایش اول)، تهران: مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۴۰۰.
۱۹. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنعت در برخی کشورهای منتخب، ترجمه: ابراهیم یوسفی‌راد، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۱.
۲۰. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، سال‌نامه آماری ۱۴۰۱، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۲.

۲۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ۱۴۰۰»، گزارش شماره (۲)، ۱۴۰۱.
۲۲. مرکزالمیری، احمد، الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، تهران: راه طلایی، به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰.
۲۳. میدری، احمد و کمال رضوی، «مقدمه»، در: احمد میدری (مدیر طرح)، در جست‌وجوی سعادت عمومی (جلد دوم: درآمدی بر توان‌مندسازی حکومت و جامعه)، تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
۲۴. ویزن، نورم و دیگران، پسرقت دموکراسی، ترجمه: مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹.
۲۵. هود، رابرت، ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی، ترجمه: مریم آقانصیری، پژوهش‌نامه ۲۵، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰.
۲۶. یورگنسن، کارستن و فرانتس تراکسلر، «دانمارک»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی. تحلیلی، ترجمه: حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷، صص ۱۵۱-۱۸۸.

2. Latin Source

1. OECD, "How Can Private Sector Organisations Contribute to Economic Resilience in Fragile and Conflict-affected Contexts in the Middle East and North Africa?", Background note for the MENA-OECD Economic Resilience Task Force, Islamic Development Bank, 2018.
2. OECD, Private Sector Peer Learning, Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology, "Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Co-operation", 2016.
3. Owuor, Victor Odundo, "Building a Business Ecosystem in Somalia: The Case for Business Associations", Broomfield, Colorado: One Earth Foundation, Available at: www.shuraako.org/sites/default/files/Business-Ecosystems-Research-Report.pdf, 2015.

The Necessity of Organizing Economic Organizations to Empower the Private Sector

Ahmad Markaz Malmiri¹

Abstract

Among the requirements of influencing the private sector and hearing their demands and influencing their opinions in various matters of governance, their institutional formation in the form of institutions such as associations and syndicates, and their coordination and coherence in the form of a comprehensive institution, as a representative of the wide spectrum of their supervision and interests. Naturally, this organization should be done with the initiative of the private sector and of course with the cooperation and assistance of the government. In the upcoming article, firstly, the role and contribution of powerful private sector organizations in governance has been discussed. Then, the main functions of economic organizations, which include representing interests and providing services, are briefly described.

What is worthy of attention and reflection in this article is the change in the legislator's approach regarding the competent authority for organizing economic formations and the effects of this revision in identifying the initiative of the private sector in this field on the independence and inclusiveness of economic organizations. Having the initiative of the private sector in this matter requires more attention, effort, interaction, coordination and synergy of economic activists and organizations at the national and local (provincial) levels, and in particular, the three chambers representing the private and cooperative sectors (Chamber of Commerce, Industries, Mining and Agriculture of Iran, Chamber of Guilds of Iran and Chamber of Cooperation of Iran).

Keywords: Economic Organizations, Business Environment, Private Sector, Empowerment, Guild

1. Research Assistant Professor of Majles Research Center (MRC), Tehran, Iran, markazma@gmail.com