



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

## ساماندهی تشکلهای اقتصادی ضرورتی برای توانمندسازی بخش خصوصی یا تکلیفی دولتی؟



مرداد ۱۴۰۱

شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

ساماندهی تشکلهای اقتصادی:

ضرورتی برای توانمندسازی بخش خصوصی یا تکلیفی دولتی؟

مدیریت اقتصاد کلان و آینده پژوهی

نویسنده: دکتر احمد مرکزالمیری

ناظران: دکتر محمد قاسمی، منیره امیرخانلو

اظهار نظر کنندگان: محسن عامری، مسعود عرفانی

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: تشکلهای اقتصادی، محیط کسب و کار، بخش خصوصی، توانمندسازی، صنّف.

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



## فهرست مطالب

۵	چکیده
۵	مقدمه
۷	۱. نقش و سهم تشکل‌های توانمند بخش خصوصی در توسعه و حکمرانی
۱۰	۲. کارویژه‌های اصلی تشکل‌های اقتصادی
۱۴	۳. ابهام در تعریف تشکل اقتصادی
۲۱	۴. ساماندهی تشکل‌های اقتصادی
۲۷	۵. نمونه‌ای از مداخله بیش از حد دولت در ایجاد و ساماندهی تشکل‌ها
۲۸	۶. حمایت یا زعامت؟
۳۱	سخن پایانی
۳۲	منابع و مأخذ



## چکیده

از جمله الزامات تأثیرگذاری بخش خصوصی و شنیده‌شدن مطالبات و اثرگذاری نظرات آن‌ها در شئون مختلف حکمرانی، تشکل‌های آن‌ها در قالب نهادهایی مانند انجمن‌ها و سندیکاها، و هماهنگی و انسجام آن‌ها در قالب نهادی فراگیر، در قامت نمایندگی‌کننده طیف گسترده نظارت و منافع آن‌هاست. طبعاً این ساماندهی، باید با ابتکار عمل اجزای بخش خصوصی و البته همکاری و مساعدت دولت صورت گیرد.

در این نوشتار، ابتدا به نقش و سهم تشکل‌های توانمند بخش خصوصی در حکمرانی پرداخته شده است. سپس، کارویژه‌های اصلی تشکل‌های اقتصادی که عبارتند از نمایندگی منافع و ارائه خدمات، به اختصار شرح داده شده است. پس از شرح اهمیت و کارکردهای متنوع و چندجانبه تشکل‌ها، توضیح داده شده است که گرچه در «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب بهمن ۱۳۹۰)، اتاق‌ها به‌عنوان مسئول تهیه فهرست تشکل‌های اقتصادی و ایجادکننده زمینه ساماندهی، ایجاد و ثبت تشکل‌های اقتصادی فعال به رسمیت شناخته شدند، اما با عدم تحقق تکلیف مذکور، قانونگذار در حکمی در «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...» (مصوبه اردیبهشت ۱۳۹۸) و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب اردیبهشت ۱۴۰۰)، ابتکار عمل در این خصوص را به کارگروهی متشکل از اعضای بخش حکومتی (دولتی) و خصوصی واگذار کرد. سواى جزئیات مربوط به صلاحیت‌ها و اختیارات هر یک از بخش‌های دولتی و خصوصی در ساماندهی تشکل‌های اقتصادی و دشواری‌ها و موانع متعدد موجود در این فرایند، آنچه در این نوشتار محل توجه و تأمل است، تغییر رویکرد قانونگذار درباره مرجع ذی‌صلاح ساماندهی تشکل‌های اقتصادی و تأثیرات این تجدیدنظر در شناسایی ابتکار عمل بخش خصوصی در این زمینه بر استقلال و فراگیری تشکل‌های اقتصادی است. در مقوله ساماندهی تشکل‌ها در ایران، تحولات ساختاری و قانونی به‌گونه‌ای شکل گرفته که ابتکار عمل بخش خصوصی، تا حدی تضعیف شده است. در اختیار داشتن ابتکار عمل بخش خصوصی در این موضوع، نیازمند توجه، تلاش، تعامل، هماهنگی و هم‌افزایی بیشتر فعالان اقتصادی و تشکل‌ها در سطوح ملی و محلی (استانی)، و به‌طور خاص، اتاق‌های سه‌گانه نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون ایران) است.

## مقدمه

مفهوم «تشکل‌های اقتصادی» و ضرورت شناسایی، انسجام و نظام‌مندی فعالیت‌های آن‌ها، در یک دهه اخیر، مورد توجه قانونگذاران و سیاستگذاران ایرانی قرار گرفته است. مفهوم مورد بحث، بیشتر از رهگذر اهمیت و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)<sup>۱</sup> مورد توجه قرار گرفت که هم‌زمان با ضرورت توسعه

1. NGO<sub>s</sub>

جامعه مدنی در نیمه دوم دهه ۸۰، بر آن تأکید می‌شد. در واقع، آسیب‌شناسی تشکل‌های اقتصادی، به‌ویژه مسائل ناشی از تعدد و تکثر این قبیل نهادها نیز به موازات آسیب‌شناسی تشکیل، فعالیت و توسعه دیگر نهادهای غیردولتی، در مجامع علمی و حوزه عمومی، مطرح شد. چنان‌که در یکی از پژوهش‌ها تصریح شده است: «در ایران نیز همگام با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد در دو دهه اخیر به لحاظ کمی رشد زیادی داشته است. ... هم‌اکنون تنها در بخش کشاورزی، بیش از ۳۰ هزار سازمان و نهاد غیردولتی ثبت‌شده وجود دارد که اغلب آن‌ها در طی کمتر از دو دهه شکل گرفته‌اند. اگرچه شکل‌گیری این سازمان‌ها بر اساس نیازهای موجود در جامعه بوده است، اما لزوماً کارکرد تمامی آن‌ها در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای بخش کشاورزی، به‌ویژه توسعه کسب‌وکار و بازرگانی، قرار ندارد. از سوی دیگر، تعدد آنها باعث شده است تا بر طبق قانون، به‌تدریج اختیارات و نقش‌های بیشتری به آن‌ها واگذار شود. واگذاری نقش و مسئولیت‌های مختلف اجرایی، اقتصادی و اجتماعی به این تشکل‌ها، اگرچه از یک‌سو نشان‌دهنده توسعه جامعه مدنی است، اما این روند با آسیب‌ها و چالش‌های متعددی مواجه است. به‌عنوان مثال، می‌توان به پراکندگی و تعدد دستگاه‌های دولتی متولی این سازمان‌ها، رهیافت‌های گوناگون در شکل‌گیری و مدیریت، عدم استقرار و توسعه طبیعی (اغلب آن‌ها دولت‌ساخته و یا تحت حمایت و مدیریت دولت هستند)، نبود یک شبکه انتظام‌یافته تخصصی و صنفی، و مشکلات ناشی از ارتباطات درونی و بیرونی اشاره کرد»<sup>۱</sup>.

بدین ترتیب، ساماندهی تشکل‌های اقتصادی، ضرورتی برای ارتقای توانمندی بخش خصوصی شمرده می‌شود. اما نکته با اهمیت، نهاد صلاحیت‌دار برای ساماندهی بخش خصوصی است. به‌عبارت دقیق‌تر، سؤال این است که آیا ساماندهی تشکل‌های خصوصی باید با زعامت دولت (حکومت) صورت گیرد؛ یا بخش خصوصی، خود باید برای شکل‌دادن نهادهای نمایندگی‌کننده و انسجام اجزای خود، تلاش کند؟ برگزیدن هریک از دو طریق گفته‌شده، یا غلبه هر گزینه بر گزینه دیگر، الزامات و پیامدهایی خاص به‌دنبال دارد که در این نوشتار به توضیح آنها پرداخته شده است.

در ادامه نوشتار حاضر، ابتدا به تعریف مبهم و مجادله‌برانگیز «تشکل‌های اقتصادی» در نظام حقوقی ایران پرداخته می‌شود. سپس با استناد به احکام قانونی مربوط، سیر قانونی نهاد ذی‌صلاح برای ساماندهی تشکل‌های اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. مهدی مرتضوی (مجری پروژه)، ساماندهی تشکل‌های بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۲، صص ۲۳-۲۵.

## ۱. 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، تأثیرگذاری بخش خصوصی در فرایند توسعه و دموکراسی، از رهگذر انسجام نمایندگان بخش خصوصی در قالب نهادهایی رسمی و ایفا کننده نقش نمایندگی تشکل‌های متعدد و پرشمار صورت می‌گیرد. تدابیر و اقداماتی مانند کنش‌گری‌های سیاسی - اجتماعی، نیکوکاری، سرمایه‌گذاری و مسئولیت اجتماعی توسط بنگاه‌ها، از افرادی نشأت می‌گیرد که در قالب انجمن‌ها و تشکل‌هایی به‌نحوی نظام‌مند به ایفای چنین بخش‌هایی می‌پردازند.<sup>۱</sup> برای نمونه، در دانمارک، مشاوره و مذاکره به‌عنوان دو جزء گفت‌وگوی اجتماعی، در سه سطح بنگاه، صنعت و کل اقتصاد دنبال می‌شود. مشخصه نظام چندسطحی مذاکرات بخش خصوصی و بخش دولتی در دانمارک، میزان قابل توجه هماهنگی و اتحاد میان تشکل‌های اقتصادی است. در واقع، تشکل‌ها در پیاده‌سازی تدبیر مذاکرات به‌عنوان راهبرد استراتژیک کارفرمایان برای کنش جمعی، نقشی محوری ایفا می‌کنند.<sup>۲</sup> کارکردهای مفید مذکور، به شکل‌گیری روندی منجر شده است که سازمان‌هایی غیردولتی - 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»<sup>۳</sup> را شکل داده است.<sup>۴</sup>

از سوی دیگر، توانمندسازی بخش خصوصی از طریق شناسایی نهاد یا نهادهایی به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی و در واقع حق تشکل، 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».<sup>۵</sup> فقدان نهادهای سازمان‌یافته، به‌ویژه 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.

کارآیی تشکل‌ها برای ثبات و دوام حکومت‌ها، از منظری سیاسی - و به عبارت دقیق‌تر، اقتصاد سیاسی - قابل توجه است. برای نمونه، مطالعه اسمیث درباره موردهای ایران و آندونزی و تفاوت‌های مواجهه حکومت‌های دو کشور با شورش‌ها و اعتراضات ناشی از بحران‌های تورمی و... میان سال‌های

۱. ر.ک: نورم ویزن (او دیگران)، *پسرفت دموکراسی*، ترجمه مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹، صص ۹۰-۹۱.

۲. کارستن یورگنسن و فرانتس تراکسلر، «دانمارک»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیزره کتاب ما، 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، صص ۶۰-۶۱.

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



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 کرده و پشت سر بگذارد، توانایی‌های از پیش موجود رژیم اندونزی در حفظ ائتلاف‌ها و ارتباطات میان‌گروهی و میان‌طبقه‌ای بود. در حالی که در ایران، «رژیم، هیچ ارتباطاتی را حفظ نکرده بود که به‌وسیله آن بتوان به توافقی... دست یابد...»<sup>۱</sup> یکی از منابع اصلی این ائتلاف‌ها و ارتباطات، تشکل‌های کارگری - کارفرمایی و تشکل‌های اقتصادی بود که یا از میان رفته بودند یا به‌شدت 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»<sup>۲</sup> بررسی شده است. اگر چه تشکل‌های اقتصادی به‌طور سنتی به‌عنوان سازمان‌های منفعت‌طلب در پی‌جویی رانت‌هایی که موجب افزایش منافع عمومی گسترده‌تر نخواهد شد، تلقی می‌شوند، 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 مواجه‌اند. 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، 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.<sup>۳</sup> در واقع، راه‌حل‌ها و راهکارهای خلاقانه کسب‌وکارها از طریق تشکل‌ها پیگیری و عمیاتی می‌شود و از این طریق تشکل‌ها می‌توانند به دولت‌ها در ساماندهی و ثبات‌بخشی به اقتصاد کشور یاری رسانند.

بسیار مهم است که تشکل‌های اقتصادی، بنگاه‌های کوچک و متوسط و گروه‌هایی که به اندازه کافی نمایندگی نمی‌شوند، مانند بنگاه‌های تحت مالکیت زنان و کارآفرینان جوان، را پوشش داده و نمایندگی کنند. علاوه بر این، بسیار مهم است که تشکل‌ها در فرایندهای «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»<sup>۴</sup> (PPD) به شیوه‌ای جامع مشارکت کنند. در کنار نقش ارزشمند روابط دولتی تشکل‌های اقتصادی، آن‌ها

۱. ر. ک.: بنیامین اسمیت، دوران‌های سخت در سرزمین‌های فراوانی: سیاست‌های نفت در ایران و اندونزی، ترجمه علی طیبی، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷، صص ۲۶۰-۲۷۹. همچنین برای مطالعه نقش بازار به‌عنوان یک تشکل کلان، با سابقه و سامان‌مند در جنبش سیاسی - اجتماعی منتج به انقلاب اسلامی در ایران، ر. ک.: آرننگ کشاورزبان، بازار و دولت در ایران: سیاست مکان بازار تهران، ترجمه ابراهیم اسکافی، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۹.

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

۳. 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.

۴. public-private dialogue



باید یک پایگاه عضویت قوی ایجاد کنند و خدماتی را ارائه دهند که تقاضامحور بوده و سازمان را در میان مدت، به سازمانی پایدار تبدیل کند.<sup>۱</sup>

برای نمونه، در یکی از پژوهش‌هایی که راجع به زیست‌بوم (اکوسیستم) کسب‌وکار سوماتی انجام شده است، توضیح داده شده است که چهار فعالیت باعث می‌شود نظام زیست‌بوم کسب‌وکار به‌طور 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؛ و (۴) تشویق همکاری‌های بین‌بخشی. در انجام چهار کارکرد پیش‌گفته - که احتمالاً منجر به عملکرد بهینه زیست‌بوم کسب‌وکار و کارآفرینی می‌شود - می‌توان دلایل متعدد توجیهی برای وجود شکل‌های اقتصادی و ضرورت ساماندهی و اثرگذاری آن‌ها مشاهده کرد. در مطالعه موردی مزبور تصریح شده است: «محققان، تلاش‌های توسعه‌ای شکل‌ها را به‌عنوان فعالیت‌های مکمل بازار و حمایت از بازار می‌شناسند. نقش‌آفرینی در توسعه هر کشور، بحث در مورد این که این نهادها چه نقشی باید داشته باشند و همچنین ساختارهای احتمالی این نهادها، تمرین ضروری برای ملتی مانند سوماتی است که هنوز از یک دوره طولانی بی‌ثباتی در 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 غیردولتی) وارد صحنه شوند، نشانگر برقراری سطحی از ثبات است».<sup>۲</sup>

علاوه بر آنچه گفته شد، شکل‌های کارآمد، می‌توانند موجب ارتقای بهره‌وری و به‌طور کلی، بهبود حکمرانی شوند. «دفتر مرکزی اتاق‌های صنعت و تجارت» آلمان در اظهارنظری تصریح کرده است: «... معمولاً یک نکته مهم نادیده گرفته می‌شود. آن نکته، بهره‌وری بالای این سیستم حکمرانی مشارکتی و مستقل از دولت است. در صورت عدم حضور اتاق‌ها مطمئناً دولت بزرگ‌تر خواهد شد. حتی اقتصادی‌ترین نهاد دولتی هم نمی‌تواند وظایف ما را با این کیفیت بالا و این هزینه پایین مدیریت کند. زیرا اتاق‌ها برخلاف دولت، بر منبع عظیم متخصصین داوطلب محلی تکیه دارند».<sup>۳</sup>

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<sup>۴</sup> خاتمه یافت، وضعیت اتاق

1 . Ibid., pp. 13-14.

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

۳ . به نقل از: یورگن گرت، اخیم لانگ و فرانتس تراکسلر، «آلمان»، در: تراکسلر و هومر، پیشین، صص ۲۶۴-۲۶۵.

۴ . «اتاق تجارت تهران»، طبق تصویبنامه هیئت دولت به وزارت فواید عامه تأسیس شد. رأی‌گیری برای انتخاب اعضای نهاد مذکور، در اردیبهشت ۱۳۰۵ انجام شد؛ ر. ک.: سهیلا ترابی‌فارسانی، از مجلس وکلای تجارت 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.

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...»<sup>۱</sup>

اسیب‌شناسی و توصیه‌های پیش‌گفته در ۸۹ سال پیش درباره نقش و سهم اتاق‌ها در امور کشور را همچنان می‌توان در اظهارنظرها و تحلیل‌های امروز نیز مشاهده کرد. چنانکه در یکی از برنامه‌های پیشنهادی اتاق ایران به دولت سیزدهم برای اصلاحات اقتصادی، «فقدان ترکیب خردمندان از دولت و بخش خصوصی در اقتصاد کشور»، یکی از دلایل تداوم مشکلات اقتصادی در کشور دانسته شده و چنین تصریح شده است:

«درک ضرورت وجود یک ترکیب خردمندان از دولت و بخش خصوصی، مسئله‌ای است که در دولت‌های گذشته تاکنون مغفول بوده و به بخش خصوصی به‌مثابه 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. اگر مسیر توسعه کشور از بخش خصوصی می‌گذرد، این بخش باید در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی جایگاه مناسب داشته باشد و این امر مستلزم آن است که ارکان حاکمیت نسبت به نقش‌آفرینی اتاق‌های سه‌گانه ایران، اصناف و تعاون به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی، در سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها هم‌نظر شوند و به اجماع واحد دست یابند. واقعیت آن است که در حال حاضر اتاق‌های فوق در دهه‌ها شورا و کارگروه حضور دارند، اما فرایندهای تصمیم‌گیری و ترکیب شوراها و کارگروه‌ها به گونه‌ای است که اغلب، تأثیر معنی‌داری بر تصمیم‌ها نمی‌توانند بگذارند»<sup>۲</sup>.

## ۲. کارویژه‌های اصلی تشکل‌های اقتصادی

فعالیت‌های هر تشکل اقتصادی را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد: نخست، نمایندگی منافع و دوم، ارائه خدمات. نمایندگی منافع، تشکل‌ها را از شرکت‌های خدماتی متمایز می‌کند. زیرا خدمات ارائه‌شده

۱. اطلاعات، ۱۴ اسفند ۱۳۱۲، ش: ۲۱۳۷؛ به نقل از: ترابی‌فارسانی، پیشین، صص ۲۶۲-۲۶۳.

۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «برنامه پیشنهادی برای اصلاحات اقتصادی (ویرایش اول)»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، مرداد ۱۴۰۰، ص ۲۱.

به اعضا در تشکل‌ها می‌تواند توسط هر شرکت دیگری نیز ارائه شود. بر این اساس، نمایندگی منافع، اصلی‌ترین فعالیت تشکل‌های اقتصادی محسوب می‌شود. چنانکه تراکسلر می‌نویسد: «هدف اولیه ایجاد تشکل‌هایی همچون انجمن‌های اقتصادی، ایجاد شرایطی برای استفاده از منافع همه‌گیر است. در صورتی که یک تشکل به مبارزه در جهت کاهش مالیات بپردازد، هرگونه کسب و کاری، چه عضو آن تشکل باشد یا نباشد، از آن نفع خواهد برد»<sup>۱</sup>. با توجه به نکته مذکور و متناسب با نوع منافع مدنظر هر تشکل، می‌توان آن‌ها را به سه دسته کلی تقسیم کرد:

اول - تشکل‌های کارفرمایی: تشکل‌های کارفرمایی، به نمایندگی منافع بنگاه‌های اقتصادی در بازار کار می‌پردازند.

دوم - تشکل‌های صنفی و بازرگانی: این تشکل‌ها، دیگر منافع بنگاه‌های اقتصادی، مانند منافع بازار تولید را نمایندگی می‌کنند.

سوم - تشکل‌های اقتصادی (مختلط): این تشکل‌ها، ترکیبی از دو دسته پیشین هستند و سعی می‌کنند هم‌زمان، هر دو گونه منافع را نمایندگی کنند.<sup>۲</sup>

در اغلب 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، اغلب اتاق‌های بازرگانی و کنفدراسیون‌های مربوط، وظیفه حمایت از منافع و ارائه خدمات به بخش صنعت، تجارت، معدن و... 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 تا در حوزه منافع بازار کار وارد نشود و کنفدراسیون نیز پذیرفته تا در حوزه منافع بازار تولید وارد نشود. البته این موافقتنامه بیشتر به نفع کنفدراسیون بوده 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 تا هر یک از صنایع، به‌طور مستقل، به مذاکره برای منافع خود در بازار تولید بپردازند.<sup>۳</sup> بدین ترتیب، ساماندهی تشکل‌ها در حوزه بازار تولید - که موضوع این نوشتار بوده و تشکل‌های اقتصادی خوانده می‌شوند - به مراتب واجد پیچیدگی‌ها و ظرافت‌های بیشتری از ساماندهی تشکل‌های بازار کار است.

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

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

۳. یورگنسن و تراکسلر، پیشین، ص ۱۶۵.

کارویژه اصلی دوم تشکل‌ها پس از نمایندگی و دفاع از منافع عبارتست از مشارکت در سیاستگذاری و مقرراتگذاری<sup>۱</sup> (اعم از تدوین قوانین، مقررات و هر گونه سند الزام‌آور). اثرگذاری بخش خصوصی در امور حکمرانی، به‌ویژه قانونگذاری و مقررگذاری (تصویب آیین‌نامه، بخشنامه و...)، تا حد زیادی به یک‌صدایی و هماهنگی بخش خصوصی در ارائه نظرات خود بستگی دارد. گرچه اختلاف‌نظر تشکل‌ها در برخی از مسائل و راجع به برخی از قوانین و مقررات، امری طبیعی و قابل انتظار است، اما این چندصدایی و اختلاف‌نظر ممکن است بر اثربخشی بر مقرراتگذاران، تأثیری منفی بگذارد.<sup>۲</sup> برای مثال در ایتالیا، افزایش پراکندگی تشکل‌های اقتصادی باعث موازی‌کاری شده و در نتیجه، منابع به‌درستی در جهت رفع نیاز اعضا صرف نمی‌شوند. رقابت تشکل‌ها برای عضوگیری، همکاری‌های موجود میان تشکل‌ها را به‌خطر انداخته است. از این‌رو، احتمال ادغام تشکل‌ها در یکدیگر، به‌ویژه در تشکل‌هایی که با همپوشانی بیش از اندازه مواجه‌اند، بسیار زیاد است.<sup>۳</sup> توصیه به ادغام، تمرکز، همگرایی و هماهنگی تشکل‌ها در ایران نیز بر همین اساس قابل دفاع است.<sup>۴</sup> شایان ذکر است که در اغلب کشورها، روابط سازماندهی شده‌ای که بتواند مشکلات عدم هماهنگی بین تشکل‌های 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، به‌جز کشاورزی، را گرد هم آورده است.<sup>۵</sup> این واقعیت، نشانگر تلاش و توجه بیش از پیش سیاستگذاران دولتی و فعالان و نهادهای خصوصی به این موضوع است.

بر این اساس است که در قوانین مربوط به تشکل‌های اقتصادی در کشورهای مختلف، وظایف و اختیاراتی برای تشکل‌ها، و به‌طور 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 به این شرح شده است:

۱. مشاوره و ارائه پیشنهاد در مورد سیاست‌های مرتبط بازرگانی و صنعت دولت (ملی) و دولت‌های محلی؛

۲. مطالعات میدانی و پژوهش در امور بازرگانی و صنعت؛

۳. تدوین و اجرای طرح‌های حمایت از بازرگانی و صنعت؛

۴. جمع‌آوری و انتشار اطلاعات و مطالب درباره امور بازرگانی و صنعت؛

#### 1 . Regulation

۲. نمونه‌ای از این اختلاف‌نظر در ایران، در خصوص «شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضا زنجیره فولاد» قابل مشاهده است؛ چنانکه در مورد شیوه‌نامه مذکور، «اتاق تهران» و «انجمن تولیدکنندگان فولاد» و کارخانه‌های ذوب‌آهن فولاد به این مقرره ایراداتی وارد کرده و با آن مخالفت کرده‌اند، در حالی که در مقابل، «اتاق ایران» و «انجمن نوردکاران فولادی ایران»، حمایت خود را از شیوه‌نامه ابراز کرده‌اند؛ ر. ک: احمد مرکزالمیری، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، تهران: راه‌طلایی، به‌سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، ۱۴۰۰، صص ۳۱۶-۳۱۹.*

۳. آلسیا واتا، «ایتالیا»، در: تراکسلر و هومر، پیشین، ص ۳۹۶.

۴. برای نمونه، ر. ک: مرکزالمیری، پیشین، صص ۳۱۹-۳۲۱.

۵. تراکسلر، برندل و پرنیکا، پیشین، ص ۶۸۵.



۵. راهنمایی و آموزش در خصوص تجارت و صنعت؛ و کمک و وساطت در معاملات؛
۶. راستی‌آزمایی، بازرسی و ارزیابی امور مرتبط با بازرگانی و صنعت؛
۷. توزیع و اعطای مجوز فناوری‌ها و مهارت‌های مرتبط با بازرگانی و صنعت؛
۸. همکاری و هماهنگی بین شرکت‌های بزرگ چندمنظوره و شرکت‌های کوچک و متوسط؛
۹. همکاری با نهادهای داخلی و خارجی مرتبط با داوری‌های تجاری؛
۱۰. ارتقای رفاه و منافع کسانی که به فعالیت‌های بازرگانی و صنعت اشتغال دارند؛
۱۱. برپایی و کمک به برگزاری نمایشگاه‌ها با هدف رونق بازرگانی و صنعت؛
۱۲. برپایی و راه‌اندازی نمایشگاه‌ها و تسهیلات آموزشی و... مرتبط با بازرگانی و صنعت؛
۱۳. ایجاد و برقراری رویه‌های اقتصادی و بهبود رویه‌های اخلاق تجاری؛
۱۴. ارتقاء بازرگانی و تجارت بین‌المللی و توسعه همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی؛
۱۵. توسعه توانمندی‌های شغلی و توسعه آموزش‌ها و مهارت‌های شغلی؛
۱۶. اجرای فعالیت‌های تفویض شده توسط دولت‌های ملی و محلی؛
۱۷. سایر امور مرتبط با پاراگراف‌های فرعی ۱ تا ۱۶ فوق<sup>۱</sup>.

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 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.<sup>۲</sup> در بند «ک» قانون اصلاحی اتاق نیز «تشکیل اتحادیه‌های صادراتی و وارداتی و سندیکاها و تولیدی در زمینه فعالیت‌های

۱. «قانون اتاق بازرگانی و صنعت کره جنوبی»، در: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنعت در برخی کشورهای منتخب، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اسفند ۱۴۰۰، صص ۷۱-۷۲.

این قانون در ۳۱ مارس ۲۰۰۵ به تصویب رسیده و در آدرس اینترنتی زیر قابل دسترس است:  
[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/viewer.do?hseq=31978&type=new&key=](https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=31978&type=new&key=)

ماده (۳) قانون مذکور، به‌طور کامل توسط قانون شماره ۱۰۷۰۹، در ۲۴ می ۲۰۱۱ اصلاح شده است.  
 ۲. در بند «ب» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵)، این بند بدین ترتیب مقرر شده بود: «ارائه نظر مشورتی در خصوص لویح و طرح‌های مربوط با اتاق».

بازرگانی صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوطه<sup>۱</sup>، از جمله وظایف اتاق مقرر شده است.

### ۳. ابهام در تعریف تشکل اقتصادی

بدیهی است که پیش‌نیاز قانونی ساماندهی تشکل‌های اقتصادی، تعریف دقیق و حدود و ثغور چنین نهادهایی است. اما چنانکه خواهیم دید، تعریف «تشکل‌های اقتصادی» و دامنه شمول آن‌ها و نسبت آن‌ها با نهادهای مشابه در قوانین مرتبط، مبهم بوده و ملاک و معیاری برای تمیز این نهادها در دسترس نیست. این ابهام قانونی، می‌تواند به‌عنوان یکی از دلایل عدم توفیق بخش خصوصی در شناسایی و ساماندهی تشکل‌های اقتصادی در طول سال‌های گذشته محسوب شود. گرچه باید بر این نکته نیز تأکید شود که با وجود ابهام در دیگر تعاریف واژگان و عبارت‌های بنیادینی مانند «بخش خصوصی»<sup>۱</sup> «بخش دولتی»، «امور حاکمیتی» و «امور تصدیگری»، ابهام در تعریف «تشکل‌های اقتصادی»، چندان دور از انتظار نیست.

پیش‌تر گفته شد که در بادی امر، دستیابی به چارچوب مفهومی تشکل‌ها را باید در زمینه و چارچوب نهادهایی بسیار گسترده با عنوان کلی «سازمان‌های غیردولتی» جستجو کرد. سازمان‌های غیردولتی، به طیف گسترده‌ای از نهادها اطلاق شده که «دامنه آن‌ها از سطوح بین‌المللی و ملی تا 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»<sup>۲</sup>. نسبت میان سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های اقتصادی، مبهم و امری دشوار است. توضیح این‌که سازمان‌هایی غیردولتی که با هدف طرفداری از منافع اعضا شکل گرفته‌اند و صرفاً در پی کسب حقوق حرفه‌ای و صنفی اعضای خود هستند را باید از سازمان‌های متشکل از اعضای داوطلب، تفکیک کرد. به سازمان‌های دسته اول، «سازمان‌های داوطلب خصوصی»<sup>۳</sup> گفته شده که گرچه هم‌ردیف با سازمان‌های غیردولتی به‌کار می‌روند، اما محدودتر از گستره سازمان غیردولتی

۱. «معمولاً بخش خصوصی به‌عنوان بخشی از فعالیت اقتصادی شناخته می‌شود که در تملک دولت نیست»؛ ر. ک.: رابرت هود، *ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی*، ترجمه مریم آقائصیری، پژوهشنامه ۲۵، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰، ص ۱۵. یکی از صاحب‌نظران، بهترین شاخص و معیار تمیز بخش خصوصی از بخش عمومی را «فرایند قبول مخاطره و نحوه انتقال زیان‌های ناشی از آن و در حالت کلی‌تر، پذیرش خطر ورشکستگی» دانسته است؛ ر. ک.: عباس آخوندی، *بخش خصوصی: تلاش جهت ارائه یک تعریف*، کمیسیون اصل ۴۴ و محیط کسب‌وکار اتاق ایران، ۱۳۹۲، صص ۳۱-۳۲. بر اساس نظر کمیته همکاری توسعه (یکی از کمیته‌های تخصصی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه - OECD)، بخش خصوصی عبارت از فعالیت‌های اقتصادی است که اولاً بر پایه مالکیت خصوصی ایجاد شده باشد و ثانیاً، «بر اساس سازوکار بازار و مبتنی بر رقابت و به‌موجب انگیزه‌های خصوصی و ریسک‌پذیری خصوصی، حرکت و فعالیت داشته باشد»؛ ر. ک.: محسن کلاتری (مجری طرح)، *بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰* (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱، ص ۳۷. در آخر، در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بخش خصوصی چنین تعریف شده است: «سازمان‌هایی که در فعالیت‌های سودآور حرکت می‌کنند و عمده مالکیت آن‌ها خصوصی است، بخش خصوصی محسوب می‌شوند. این واژه شامل نهادها و واسطه‌های مالی، شرکت‌های چندملیتی، بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط، بنگاه‌های تعاونی و فردی و کشاورزانی است که در بخش‌های رسمی و غیررسمی کار می‌کنند. فعالان حوزه‌های غیر سودآور مانند بنیادهای خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی، از بخش خصوصی منصرف هستند»؛ ر. ک.:

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.



هستند. بر همین سیاق، گرچه نمی‌توان تعاونی‌ها، اتحادیه‌ها و سازمان‌های خدمت‌گرای تولیدی که آشکارا غیردولتی محسوب می‌شود را خارج از چارچوب «سازمان‌های غیردولتی» تعریف کرد، اما می‌توان به آن‌ها، «سازمان‌های غیردولتی اقتصادی» اطلاق کرد؛ سازمان‌هایی که برای توسعه، جلب و تعمیق مشارکت، حیاتی‌تر از سازمان‌های داوطلبانه مانند خیریه‌ها محسوب می‌شوند.<sup>۱</sup>

نکته دیگر این که نبود این معیار، مختص نظام حقوقی ایران نیست، بلکه در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نیز مشاهده می‌شود. برای مثال در فرانسه، هیچ قانون و یا معیار مشخصی برای تعریف تشکل‌های اقتصادی وجود ندارد و تشخیص معیار «نماینده‌گی» تشکل‌های اقتصادی و اتحادیه‌های کارگری، در اختیار دولت است. گرچه مهمترین نتیجه به رسمیت شناختن یک تشکل اقتصادی، حق او برای مشارکت در مذاکرات و چانه‌زنی‌های جمعی و مشارکت در مدیریت طرح‌های اشتغال‌زایی و صندوق‌های تأمین اجتماعی است،<sup>۲</sup> اما به دلایلی که در ادامه توضیح داده خواهد شد، در فرانسه، دولت در این خصوص ابتکار عمل را در اختیار دارد.

### ۳-۱. تشکل‌های اقتصادی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی

جایگاه نهادهایی با عنوان کلی «تشکل‌های اقتصادی» به‌عنوان یکی از مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) و اصلاحیه‌های آن، قابل بررسی است. در ابتدا، در بند ۲۱ ماده (۱) قانون مذکور، 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»، به‌عنوان یکی از مراجع صادرکننده مجوزهای کسب‌وکار ذکر شده است. این تفکیک مبهم و هم‌پوشان در آخرین اصلاحیه قانون مذکور، در ماده (۱) «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، به این شرح به تصویب رسیده است:

«۲۴- مراجع صادرکننده مجوز: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) این قانون، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری... و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور...، شوراها، اسلامی شهر و روستا، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران، تشکل‌های اقتصادی و

۱. همان‌جا.

۲. ساین سروگه، «فرانسه»، در: تراکسلر و هومر، پیشین، ص ۲۲۳.

۳. طبق ماده (۷) «قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴)، اتحادیه، «شخصیتی حقوقی است که از افراد یک یا چند صنف که دارای فعالیت یکسان یا مشابه‌اند، برای انجام دادن وظایف و مسئولیت‌های مقرر در این قانون تشکیل می‌گردد».



غیراقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظام‌های صنفی یا نمایندگان مستقیم یا غیرمستقیم آن‌ها...»<sup>۱</sup>. با وجود این، قانونگذار در تبصره‌ای که با عنوان تبصره ۱۰ به ماده (۷) قانون مصوب بهمن‌ماه ۱۳۹۹ الحاق کرد، به نهادهایی با عنوان «تشکل‌های اقتصادی» اشاره‌ای نکرده است. در تبصره مذکور 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 هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار می‌رسد، اجرا... کنند».

بدین ترتیب، «تشکل‌های اقتصادی»، هم‌عرض نهادهایی مانند اتاق ایران، اتاق تعاون ایران، اتاق اصناف ایران، اتحادیه‌ها، شوراها، 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 برشمرده‌شده، «تشکل اقتصادی» محسوب نمی‌شوند، اساساً حدود و ثغور مفهومی «تشکل اقتصادی» چیست؟ پاسخ به سؤال پیش‌گفته، نیازمند پژوهشی مستقل و البته عمیق و دقیق است. با این حال، در ادامه به برخی نکات که می‌تواند برخی زوایای این ابهام را تا حدی روشن سازد، اشاره می‌شود.

## ۳-۲. 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 اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)، با این که به‌طور مکرر از «بخش خصوصی» و «بخش غیردولتی» نام برده شده است، به عبارت «تشکل اقتصادی» تصریح نشده است.<sup>۲</sup> توجه قانونگذار به نهاد «تشکل اقتصادی» و مفاهیم مشابه، در «قانون برنامه پنجساله

۱. به‌طور خاص راجع به مجوزها، پیچیدگی موضوع زمانی بیشتر آشکار می‌شود که تعاریفی مانند «پروانه کسب» و «پروانه تخصصی و فنی» در «قانون اصلاح قانون نظام صنفی» (مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲) را در کنار تعریف «مجوز کسب‌وکار» قرار دهیم. در ماده (۵) قانون مذکور، «پروانه کسب» چنین تعریف شده است: «مجوزی است که طبق مقررات این قانون به منظور شروع و ادامه کسب‌وکار یا حرفه به صورت موقت یا دائم به فرد یا افراد صنفی برای محل مشخص یا وسیله کسب معین داده می‌شود». در ماده (۲) «قانون نظام صنفی» (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴)، «فرد صنفی» به این شرح تعریف شده است: «هر شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیت‌های صنفی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی سرمایه‌گذاری کند و به‌عنوان پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به‌شخصه یا با مباشرت دیگران محل کسی دایر یا وسیله کسی فراهم آورد و تمام یا قسمتی از کالا، محصول یا خدمات خود را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم و به صورت کلی یا جزئی به مصرف‌کننده عرضه دارد، فرد صنفی شناخته می‌شود» (ر. ک.: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قانون نظام صنفی کشور و مقررات مربوط، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۶). بدیهی است که تعریف «فرد صنفی» به‌طور قابل ملاحظه‌ای با تعریف واژگانی مانند «تاجر» در قانون تجارت یا «فعال اقتصادی»، هم‌پوشانی دارد.

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

پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) جلب شد و احکام قانون مذکور، منشاء تصویب قوانین و مقررات متعددی ناظر به نهاد مورد بحث شد. احکامی از قانون برنامه پنجم توسعه که به نهاد «تشکل اقتصادی» و نهادهای مشابه موضوع این نوشتار تصریح کرده‌اند، به این شرح است:

– ماده (۲۵): «وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، سند ملی کار شایسته را... با مشارکت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی تنظیم نماید».

– ماده (۷۳): «دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد:

... هـ - تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکل‌ها».

– ماده (۷۶): «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران موظف است... نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها به‌طور مستمر، گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد...»<sup>۱</sup>.

– ماده (۷۷): «به‌منظور تقویت و ساماندهی تشکل‌های خصوصی و تعاونی و کمک به انجام وظایف قانونی... کلیه اعضاء اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند یک در هزار رقم فروش کالا و خدمات خود را حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند...»<sup>۲</sup>.

– ماده (۱۰۲): «وزارت بازرگانی مجاز است... امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات را به تشکل‌های صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکل‌های مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده، واگذار نماید.

تبصره ۱- تشکل‌ها، اتحادیه‌ها و تعاونی‌های موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذار شده در چهارچوب آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت بازرگانی و معاونت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد،

۱. این ماده با ویرایشی اندک، به‌موجب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، به حکمی دائمی تبدیل شد. این نهاد، با عنوان «کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و اکنون با نام «کمیته حمایت از کسب‌وکار»، به فعالیت خود ادامه داده است.

۲. این ماده در قالب ماده (۱۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، به حکمی دائمی تبدیل شد، به این شرح: «به‌منظور تقویت و ساماندهی تشکل‌های خصوصی و تعاونی و کمک به انجام وظایف قانونی، موضوع بند (د) ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی... و ارائه خدمات بازاریابی، مشاوره‌ای و کارشناسی کلیه اعضاء اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون جمهوری اسلامی ایران مکلفند چهار در هزار سود سالانه خود را پس از کسر مالیات برای انجام وظایف به صورت سالانه حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند و تأییدیه اتاق‌های مذکور را هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی و عضویت تسلیم کنند».

پاسخگو و مسئول جبران خسارت خواهند بود...».

– ماده (۱۰۴): «الف - به منظور ارتقاء مشارکت بنگاه‌ها و افزایش سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکت‌ها (کنسرسیون‌ها)، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول، دولت مجاز است کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم خود در حوزه صادرات غیرنفتی را از طریق این تشکل‌ها اعطاء نماید.

تشکل‌های موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذار شده، پاسخگو و مسئول جبران خسارت خواهند بود»<sup>۱</sup>.

– ماده (۱۲۴): «دولت به منظور توسعه بخش تعاون.. اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

... ج - وزارت تعاون و وظایف حاکمیتی و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دیگر تشکل‌های تعاونی وظایف تصدی‌گری بخش تعاون را بر عهده خواهند داشت...».

– ماده (۱۴۳): «به منظور حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی و دامی... در طول برنامه اقدامات زیر انجام می‌شود:

... ه - برون‌سپاری فعالیت‌های غیرحاکمیتی و تصدی‌گری‌های بخش کشاورزی به بخش‌های خصوصی و تعاونی با تأکید بر به‌کارگیری کارشناسان تعیین‌صلاحیت‌شده عضو سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام دامپزشکی به‌عنوان ناظر و یا مشاور فنی مزارع کشاورزی و واحدهای دامی و دامپروری و آبی‌پروری، تعاونی‌ها و تشکل‌های بخش کشاورزی».

– ماده (۱۵۳): «به منظور تحرک بیشتر تشکل‌های صنفی - حرفه‌ای غیردولتی فعال در بخش صنعت و معدن و استفاده از این تشکل‌ها در پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، دولت مجاز است جهت بسترسازی برای این تشکل‌ها متناسب با اهداف راهبرد صنعتی، برای ایجاد نظام مهندسی صنعت به شکل خودانتظام فقط با استفاده از منابع بخش‌های غیردولتی، اقدام لازم را به عمل آورد».

– ماده (۱۹۴): «دولت مکلف است به منظور بهبود وضعیت روستاها... حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد:

... ک - ... تقویت مدیریت یکپارچه اراضی از طریق مشارکت با تشکل‌های حقوقی به منظور جلوگیری از خردشدن اراضی و تجمیع مدیریتی اراضی خرد کشاورزی...».

۱. آیین‌نامه این بند، با عنوان «آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»، به شماره ۴۸۰۱۲/ت۴۸۹۴۶هـ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۸، به تصویب هیأت وزیران رسید.

در احکام پیش گفته، عناوین مختلفی ناظر به تشکل به شرح زیر به کار برده شده 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 غیردولتی
- تشکل‌های حقوقی

علاوه بر آنچه گفته شد، تقسیم‌بندی مستخرج از ماده (۲) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» از تشکل‌ها نیز قابل توجه است. در ماده مذکور، دولت مکلف شده 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 پیش گفته، 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 غیرعضو اتاق‌ها.

با مروری بر فهرست ذکر شده - که عیناً از متن قانون نقل شده - می‌توان انواع مختلف از تشکل‌ها را که دستکم در قانون برنامه توسعه شناسایی شده‌اند، مشاهده کرد؛ اما فهرست مذکور، نمی‌تواند برای دسته‌بندی تشکل‌ها و تمیز و تفکیک دقیق تشکل‌های اقتصادی از تشکل‌های غیراقتصادی یا تشکل‌های خصوصی از تشکل‌های غیرخصوصی (عمومی)، ملاک و معیاری قطعی و غیرقابل مناقشه به دست دهد.

### ۳-۳. تعریف تشکلهای اقتصادی در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

با توجه به انواع و اقسام تشکلهای، تحدید حدود مفهومی «تشکلهای اقتصادی»، پیش‌نیاز هرگونه 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 اعضاء و ساماندهی فعالیت و بهبود وضعیت اقتصادی اعضاء 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 برعهده 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 هیأت وزیران)، واژه «تشکل» چنین تعریف شد: «مجموعه سازمان‌یافته‌ای متشکل از اعضای مختلف از جمله بنگاه‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکتها (کنسرسیونها)، 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 تصریح شده در «قانون بهبود...»، آن است که هدف اصلی تشکل اقتصادی از نظر قانونگذار، «بهبود وضعیت اقتصادی اعضاء» محسوب می‌شود. تأکید دوباره بر این نکته مفید است که مقرر کردن هرگونه تکلیف، اختیار یا صلاحیت برای تشکلهای به‌طور عام، و تشکلهای اقتصادی به‌طور خاص، نیازمند در دست داشتن تعریف دقیق، به‌ویژه از حیث ساختار حقوقی، از آنهاست<sup>۱</sup>. این تعریف، برای موضوع محوری مورد بحث این نوشتار، یعنی مرجع ذی‌صلاح ساماندهی تشکلهای اقتصادی، امری حیاتی است.

۱. شایان ذکر است در «آیین‌نامه تشکیل و نحوه فعالیت هیأت نمایندگان اتاق ایران و اتاق‌های شهرستان» (مصوب ۱۳۹۸/۶/۳۱ شورای عالی نظارت بر اتاق ایران)، در بند ۱ ماده (۱)، در تعریف «هیأت نمایندگان» تصریح شده است: «هیأت نمایندگان اتاق ایران پس از شورای عالی نظارت، دومین رکن اتاق است و از نمایندگان منتخب اتاق‌های شهرستان و اتحادیه‌ها و سندیکاهای وابسته به اتاق تشکیل می‌شود». در بند ۲ همین ماده نیز به‌عنوان تعریف «هیأت نمایندگان اتاق‌های شهرستان»، چنین مقرر شده است: «رکن اول هر یک از اتاق‌ها به‌شمار می‌آید و اعضای آن از میان بخش‌های بازرگانی، صنعت و کشاورزی انتخاب می‌شوند». آیین‌نامه پیش‌گفته در نشانی اینترنتی زیر در پورتال خدمات الکترونیکی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، در دسترس است:



#### ۴. 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 ایفاء نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، 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. در این راستا، اتاق‌ها موظفند... پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار را تهیه و ارائه کنند.<sup>۱</sup>

چنانکه از متن حکم گفته شده برمی‌آید، در بدو امر، انگیزه قانونگذار از مقرر کردن ساماندهی تشکلهای اقتصادی و نهاد مسئول، مشاوره به قانونگذار و مقررانگذار بوده است. گرچه در بندهای «الف» و «ب» ماده (۹۱) قانون مذکور، کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و همچنین کلیه کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، شوراهای و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت، مجاز و مخیر به دریافت و بهره‌برداری از نظرات فعالان اقتصادی در قانونگذاری و اتخاذ تصمیمات اقتصادی شده‌اند، اما این امر در سال‌های پس از تصویب قانون، به ضرورتی مهم تبدیل شد و در قوانین و مقررات متعدد نیز مورد تأکید مؤکد قرار گرفت؛ 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 تشکلهای ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند...». طبق ماده (۳) همان قانون نیز دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند «هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکلهای اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند». نمونه دیگر، جزء ۲ بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» است که به موجب آن، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شد با «دریافت نظرات اتاق‌ها، انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و دیگر تشکلهای سراسری کارفرمایی و کارگری»، به درج داده‌هایی از قبیل فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی در سامانه مربوط اقدام کند.<sup>۲</sup>

فلسفه توجه قانونگذار به ساماندهی تشکلهای اقتصادی که پیش‌تر توضیح داده شد، موضوعی واجد اهمیت است. به عبارت دقیق‌تر، قصد اصلی قانونگذار، به مشارکت طلبیدن فعالان اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات مربوط - با توجه به ناکارآمدی قوانین و مقررات جاری در بهبود شرایط اقتصادی و توسعه - بوده است.

۱. طرح مذکور با همکاری اتاق‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد، منجر به تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در بهمن ماه ۱۳۹۰ شد.

۲. نکته قابل توجه در این حکم، شناسایی نهاد «انجمن صنفی کارفرمایی ایران» به عنوان نهادی هم‌عرض اتاق‌هاست.

#### ۴-۱. ساماندهی تشکلهای اقتصادی در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

در ماده (۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، مقرر شد که اتاق مکلفند «فهرست ملی تشکلهای 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 غیرنفتی با ایجاد انسجام، هماهنگی و تقسیم کار، از فعالیت موازی تشکل‌ها جلوگیری کنند». در تبصره ۲ ماده مذکور نیز تأکید شد «مؤسسان و مدیران تشکلهای اقتصادی نباید مانع عضویت داوطلبان جدید واجد شرایط و استفاده آنها از منافع حضور در این تشکل‌ها شوند».

بدین ترتیب، طبق ماده (۵) «قانون بهبود...»، اتاق‌ها به‌عنوان 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. اما عملکرد اتاق‌ها در اجرای این تکلیف، عملکرد مطلوب و مناسبی نبود. به‌طوری که در ارزیابی اجرای حکم مورد بحث در گزارش ارزیابی عملکرد منتشره 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 بروزرسانی اطلاعات آن و تغییرات ایجاد شده در اطلاعات تشکل‌ها، از جمله اعضای هیات مدیره و آدرس آن، اقدام می‌نماید. البته به‌نظر 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...»<sup>۱</sup>.

دلایل مختلفی برای عدم اجرای کامل و قابل قبول حکم مربوط به ساماندهی تشکل‌ها توسط اتاق‌ها (ماده ۵ «قانون بهبود...») قابل ذکر است. توضیحی که در این خصوص در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص ارزیابی اجرای حکم مورد بحث ذکر شده، قابل توجه است:

«چنان‌که در گزارش اتاق ایران تصریح شده است، تعدد مراجع تشکیل و ثبت تشکل‌ها و رویه‌های ناهمسان و ناهماهنگ مراجع مذکور، اجرای حکم این ماده را مشکل و پیچیده کرده است. برای مثال، وزارت کار براساس ماده (۱۳۱) قانون کار و وزارت کشور بر اساس ماده (۱۱۰) قانون احزاب و وزارت صنعت، معدن و تجارت با اتحادیه‌های صنفی اتاق اصناف و وزارت علوم با تشکلهای دانشجویی، تشکلهای جدیدی ایجاد می‌کنند؛ لذا اتاق ایران ابزار لازم برای انسجام بخشیدن به تشکل‌های مربوطه را ندارد.

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

نمونه‌هایی از تلاش ناکام اتاق ایران برای اجرای حکم مورد بررسی، در پاسخ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به استعلام واصله از اتاق ایران مشاهده است. معاون وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در نامه خود در این خصوص اعلام کرده است: «تشکل‌های کارفرمایی ثبت‌شده در این وزارتخانه، براساس ماده (۱۳۱) قانون به‌منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی کارفرمایان تشکیل می‌شوند و به‌لحاظ داشتن ماهیت صنفی<sup>۱</sup> و غیرانتفاعی، واجد وصف اقتصادی نیستند تا براساس ماده (۵) قانون بهبود مستمر [محیط] کسب‌وکار، قابل ادغام و یکپارچه‌سازی با سایر تشکل‌های اقتصادی دیگر باشند». بر این اساس است که بنا بر نظر رئیس اتاق ایران [در مرداد ماه ۱۳۹۳]، «... تحقق کامل ماده... (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مستلزم ایجاد کلیه ابزارهای قانونی لازم است که بدون آن عملاً تحقق ساماندهی مورد انتظار انجام نخواهد بود»<sup>۲</sup>.

در گزارش ارزیابی اتاق ایران در این خصوص چنین توضیح داده شده است: «اتاق‌ها در زمینه شناسایی و حذف تشکل‌های اقتصادی موازی به توفیقات چندانی دست نیافته‌اند که شاید یکی از مهمترین عوامل آن، نبود اختیارات کافی و تفاسیر مختلفی است که توسط نهادهای مختلف درباره مفاد این ماده قانون ارائه می‌شود. همچنین تعداد تشکل‌های موازی برای حذف یا ادغام در طول سال نیز نامشخص است. در همین راستا، تدوین آیین‌نامه‌ای برای اجرای ماده ۵ در دستور کار قرار گرفته که در صورت تصویب، می‌تواند راهگشای اجرای این بند از احکام قانون باشد»<sup>۳</sup>.

## ۲-۴. 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، عدم 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 فرایند ساماندهی

۱. «صنف»، طبق تعریف ماده (۴) «قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور»، «عبارت است از گروهی از افراد که طبیعت فعالیت آنان از یک نوع باشد. صنوف مشمول این قانون، با توجه به نوع فعالیت آن‌ها به دو گروه تولیدی - خدمات فنی و توزیعی - خدماتی تقسیم می‌شوند».

۲. به نقل از: احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار»؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶، صص ۲۸-۲۹.

۳. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، پیشین، ص ۳۴.



تشکل‌های اقتصادی تغییری بنیادین صورت دهد. چنانکه گفته شد، به‌نظر می‌رسد اختیارات قانونی کافی برای اتاق‌ها و دیگر نهادهای ذی‌ربط در موضوع مورد بحث وجود داشته، اما از فرصت پیش‌آمده به‌نحو شایسته‌ای بهره‌برداری نشده است.

اولین تصمیم رسمی برای ورود دولت به این موضوع، در مصوبه «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» قابل مشاهده است. در جلسه شورای مذکور در اسفند ماه 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 و در نهایت مقرر شد به‌منظور 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 کرده و به‌منظور اتخاذ تصمیم نهایی به شورای گفت‌وگو ارائه نمایند.<sup>۱</sup>

مجموع عواملی از قبیل تشکیل کارگروه مذکور و به‌طور کلی، ایده اجرای یک قانون اجرا نشده به‌وسیله 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:

«به‌منظور 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 هیأت 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 هیأت وزیران است. اما نکته قابل توجه آن است که در ضمن اتخاذ این تدبیر برای اجرا شدن حکم مربوط به ساماندهی تشکل‌های اقتصادی، اساساً ابتکار عمل در این موضوع از دست اتاق‌ها خارج شده و به‌نوعی، به دولت واگذار شده است. پیش از شرح دلایل ادعای پیش‌گفته، سؤال مهم آن است که آیا اجرای ماده (۵) «قانون بهبود...» منوط به آیین‌نامه اجرایی است؟ و اگر چنین است، چرا قانونگذار

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



در حین تصویب اصل ماده، از آن غفلت کرده است؟ به نظر می‌رسد سؤالات مطروحه را می‌توان با این استدلال پاسخ داد که از نظر قانونگذار در «قانون بهبود...»، ثبت و ساماندهی و ادغام و... 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». در واقع طبق حکم پیش‌گفته، ماده (۱۳) «قانون احکام دائمی...» اصلاح شده است. انگیزه قانونگذار از حذف مبلغ چهار در هزار سود سالانه در قبال عضویت تشکل‌های اقتصادی در اتاق‌ها، توسط رئیس شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار (در اتاق ایران) چنین توضیح داده شده است: «با حذف رقم ۴ در هزار، به شرکت‌های اقتصادی فرصت داده شد که با پرداخت هزینه بسیار کم، به عضویت اتاق درآیند که این مسأله، زمینه مناسب برای عضویت اعضای تشکل‌ها و به تبع آن، الحاق تشکل‌ها به اتاق را فراهم کرد. چون پیش از آن، یکی از انگیزه‌های فعالان اقتصادی برای ثبت تشکل در مبادی خارج از اتاق از جمله وزارت کار و وزارت کشور، عدم پرداخت هزینه‌های مرتبط با کارت عضویت اتاق بازرگانی بود»<sup>۱</sup>.

### ۳-۴. 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 هیأت وزیران)، «شناسایی و اقدامات لازم برای ادغام، یکپارچه‌سازی، انسجام و شبکه‌سازی» در خصوص «تشکل‌های اقتصادی موازی»، برعهده 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: «به‌منظور ساماندهی و زمینه‌سازی

۱. دنیای اقتصاد، «در گفت‌وگوی دنیای اقتصاد با حمیدرضا فولادگر بررسی شد: ادغام تشکل‌های موازی در انتظار آیین‌نامه»، ۱۳۹۹/۱۲/۱۸.

برای ادغام، یکپارچه‌سازی، شبکه‌سازی و انسجام تشکلهای اقتصادی، کارگروهی متشکل از اتاق‌ها و با حضور (بدون حق رأی) نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های 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.

گرچه 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 این که فضای کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و دیگر نهادهای متشکل از اعضای دولتی و غیردولتی در ایران به گونه‌ای است که به دلایل مختلف - از جمله تسلط مطلق دولت بر شئون اقتصادی و... - نظرات 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 غیرموجه و واقعی یا موهوم، باعث می‌شود نمایندگان بخش خصوصی در مواجهه با بخش دولتی (حکومتی) با احتیاط بسیار و با در نظر گرفتن همه جوانب 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 رابطه، ضرورت پاسخگویی کارگروه به وزارت امور اقتصادی و دارایی است؛ بدین شرح که ماده (۱۵) آیین‌نامه، کارگروه را موظف کرده گزارش اقدامات و عملکرد مربوط به آیین‌نامه را در پایان هر سال به وزارت مذکور ارائه دهند.

**دوم** - اختیارات و وظایف متعددی برای کارگروه موضوع آیین‌نامه مورد بحث مقرر شده است. به‌ویژه 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، برعهده کارگروه مورد بحث نهاده شده است. به عبارت دقیق‌تر، اجرای مفاد اصلی آیین‌نامه، منوط به تدوین و تصویب مجموعه‌ای از اسناد در آینده 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 بارگذاری و تغییرات آن به صورت برخط اطلاع‌رسانی شود». <sup>۱</sup> بدین ترتیب، تکلیفی که با گذشت حدود یک دهه به مرحله اجرا نرسیده

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

است، طبق آیین‌نامه، باید در ظرف سه ماه عملیاتی شود. با وجود این، مهلت سه ماهه در تاریخ ۱۹ مرداد ۱۴۰۰ به پایان رسیده<sup>۱</sup> و همچنان تهیه فهرست ملی تشکل‌ها در فرایند اجرا قرار دارد.<sup>۲</sup>

## ۵. نمونه‌ای از مداخله بیش از حد دولت در ایجاد و ساماندهی تشکل‌ها

نمونه‌ای از مداخله بیش از حد دولت در ساماندهی تشکل‌ها را می‌توان در رویکرد اخیر دولت و مجلس در خصوص تشکل‌های بخش کشاورزی مشاهده کرد. بر اساس اظهارات وزیر جهاد کشاورزی: «حضور ده‌ها تشکل در یک حوزه باعث خرد شدن اقتدار شده است و در ماده ۸ طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی که امروز در مجلس مصوب شد، برای وحدت تشکل‌ها بندهایی نوشته شده است».<sup>۳</sup> بدین ترتیب، وزیر مربوط، به‌درستی، تشتت و پراکندگی تشکل‌های بخش کشاورزی را یکی از عوامل تضعیف نقش‌آفرینی و مشارکت کشاورزان در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها دانسته و یکی از راه‌حل‌های عاجل برای این نقصان را تصویب مفادی از یک طرح در دست رسیدگی اعلام می‌کند.

در ماده (۹) «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی»، ضمن این که سازمان تعاون روستایی کشور را به‌عنوان تنها مرجع صادرکننده مجوز تشکل‌های حوزه کشاورزی و منابع طبیعی تعیین کرده، سازمان مذکور را مکلف کرده در حوزه‌های تولید، تأمین، خدمات، توزیع، صادرات و واردات کالاهای کشاورزی به ازای هر موضوع، فقط یک تشکل فراگیر در سطح ملی با شعبات استانی و شهرستانی ایجاد نماید. دستورالعمل تشکیل تشکل‌های مربوطه حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط وزیر جهاد کشاورزی تهیه و ابلاغ خواهد شد».<sup>۴</sup> در تبصره ۱ همین ماده، تصریح شده است: «کلیه تشکل‌های موجود اعم از تشکل‌هایی که از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و سازمان مرکزی تعاون روستایی مجوز دریافت نموده‌اند، ظرف مدت یکسال توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی کشور (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی)<sup>۵</sup> ساماندهی می‌شوند، به‌نحوی که در هر رشته و موضوع فقط یک تشکل

در ذیل این فراخوان آمده است: «... از همه تشکل‌های اقتصادی دعوت می‌شود برای قرار گرفتن در فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی و بهره‌مندی از مزایا و فرصت‌های پیش روی تشکل‌های ملی، اطلاعات خود را حداکثر تا سی‌ام بهمن‌ماه ۱۴۰۰ در «سامانه یکپارچه تشکل‌های اقتصادی ملی» از اینجا ثبت کنند. درخواست‌های ثبت‌شده، توسط کارگروه ساماندهی تشکل‌های اقتصادی کشور، مطابق شاخص‌های مندرج در آیین‌نامه موصوف، بررسی شده و در نهایت فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی منتشر خواهد شد».

۱. آیین‌نامه مورد بحث، در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۱۹ توسط معاون اول رئیس‌جمهور وقت، ابلاغ شد.  
۲. فهرستی از «تشکل‌های ملی» در وبسایت اتاق ایران به آدرس زیر قید شده است:

<https://iccima.ir/national-formations/>

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، «وزیر جهاد کشاورزی: تشکل‌های بخش کشاورزی باید نظام‌مند و قدرتمند شوند»، ۱۴۰۰/۶/۱۸، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی:

<https://dolat.ir/detail/369595>

۴. شورای نگهبان این مصوبه را مغایر با قانون اساسی دانسته و چنین اعلام کرده است: «در تبصره به دلیل این که اطلاق چگونگی و نحوه تشکیل اتحادیه‌های فراگیر کشوری و اساسنامه آن‌ها مشتمل بر امور دارای ماهیت تقنینی است، تصویب آن از سوی وزیر کشاورزی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». در نامه شماره ۱۰۲/۲۷۸۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۹.

۵. سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران در سال ۱۳۴۲ با ماهیت شرکت سهامی دولتی و به صورت نامحدود تأسیس شد. با تصویب «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۳)، وزارت تعاون تشکیل شد و کلیه تعاونی‌ها، از جمله شبکه تعاونی‌های روستایی و کشاورزی، تحت پوشش این وزارتخانه جدید قرار گرفت. وزارت کشاورزی وقت، خواستار مستثنی شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران از شمول قانون

فراگیر ایجاد شود»<sup>۱</sup> در تبصره ۲ نیز مقرر شده است: «ادارات کل ثبت شرکت‌ها موظفند منحصراً در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، تشکل‌هایی را ثبت نمایند که از وزارت جهاد کشاورزی دارای مجوز باشند». با توجه به مفاد مذکور - در صورت تصویب - سازمان تعاون روستایی کشور، مسئول ایجاد و مجوزدهی به تشکل‌های کشاورزی و ساماندهی تشکل‌های مربوط برای تشکیل تشکل‌های فراگیر شناخته شده است. این در حالی است که در بند «الف» ماده (۱) طرح مذکور، یکی از وظایف «ستاد تنظیم بازار کشاورزی»، «تنظیم بازار داخلی کالاهای کشاورزی شامل بازرسی و نظارت بر قیمت، تأمین و توزیع و همچنین مدیریت مطلوب بازار با همکاری اتاق اصناف کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و تشکل‌های غیردولتی کشاورزی» ذکر شده است. بنابراین، دو تشکل خاص و تشکل‌هایی با عنوان کلی «تشکل‌های غیردولتی کشاورزی» در «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی» به رسمیت شناخته شده‌اند. رویکرد دولت‌محوری در تشکیل و ساماندهی تشکل‌ها که در مفاد طرح پیش‌گفته آشکار است، با استقلال بخش خصوصی و طبعاً، کارآمدی تشکل‌های اقتصادی، مغایر به نظر می‌رسد.

## ۶. حمایت یا زعامت؟

میزان حمایت یا به‌طور 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، ارواسیایی 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 به‌عنوان یک سازمان غیرانتفاعی و خودگردان تلقی می‌شوند.<sup>۲</sup>

در هر صورت، «حمایت دولت»، یکی از الزامات تشکیل و اثربخشی تشکل‌ها دانسته شده است.<sup>۳</sup> بدین ترتیب که دولت‌ها باید از تلاش‌های بخش خصوصی برای تشکل‌پذیری حمایت کرده و ارزش

مذکور شد و به این منظور در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۲۴، «قانون مستثنی شدن سازمان مرکزی تعاون روستایی از شمول قانون بخش تعاونی» طی ماده واحده به تصویب مجلس رسید. به موجب این قانون، سازمان مزبور از کلیه وظایف و اختیارات مندرج در مقررات مربوطه از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳) مستثنی شده و کماکان تابع وزارت کشاورزی وقت قرار گرفت.

۱. کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، گزارش یک‌شوری «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی به شماره ثبت ۴۲۵»، مجلس شورای اسلامی، دوره یازدهم، سال اول، ۱۴۰۰/۲/۷. قابل مشاهده در آدرس اینترنتی:

[https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/1649587](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1649587)

۲. ر. ک.: آیدا ابونبی و سارا پارسی، «مدل‌های مختلف فعالیت اتاق‌های بازرگانی»، معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، فروردین ۱۳۹۵.

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

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



چشم‌انداز تشکل‌های اقتصادی فراگیر را درک کنند. برای نمونه، درس‌های آموخته‌شده از ارزیابی راهبردهای توسعه بخش خصوصی توسط کمیسیون اروپا، نشانگر آن است که مداخله متناسب و فعال دولت، رایزنی با ذی‌نفعان محلی و ظرفیت‌سازی در سازمان‌های میانجی برای انجام گفت‌وگوی سیاستی، عوامل مهمی در توفیق بخش خصوصی در ایفای کارکردهای مربوط است.<sup>۱</sup>

اما نکته مهم آن است که این حمایت، آسیب‌هایی نیز به دنبال دارد؛ از جمله «وابستگی به کمک».<sup>۲</sup> «وابستگی به کمک»، اغلب کمکی به رشد و توسعه تشکل‌های بخش خصوصی نمی‌کند، زیرا به جای تمرکز بر فعالیت‌های تشکل‌های اقتصادی سازنده، گونه‌ای «شیدایی تغذیه»<sup>۳</sup> به معنای عادت و البته رضایت ناشی از ارتزاق از کمک‌های دولتی پدید می‌آورد.<sup>۴</sup> این وضعیت، به آسیب جدی دیگر می‌انجامد که عبارتست از نقض استقلال بایسته تشکل‌های اقتصادی. در مواردی، دولت به جای ایفای نقش مکمل، راهبر و تسهیل‌گر در ساماندهی تشکل‌ها، خود ابتکار عمل در این حوزه را به دست می‌گیرد. در حالی که چنانکه رئیس «شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار» (متشکل از سه اتاق) تصریح کرده است: «هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی تشکل‌ها، مستلزم آن است که دستگاه‌های اجرایی فرایند 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 تشکل‌ها برای مسائل اجرایی و نظارتی کمک بگیرند، تشکل‌های منطبق با قانون بهبود را که تحت نظر اتاق هستند در اولویت قرار دهند نه این که تشکل‌هایی را که خود مجوز آن‌ها را صادر کرده‌اند در اولویت قرار داده و آن‌ها را به مقاومت در برابر قانون تشویق کنند».<sup>۵</sup>

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 در جهت هماهنگی و انسجام تشکل‌های متعدد است. در واقع، مرز باریکی میان ساماندهی تشکل‌های اقتصادی با «حمایت و راهبردی دولت» از یک‌سو، 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

۱ . فاطمه عرفانی‌جهانشاهی 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 . "aid dependency"

۳ . "feeding frenzy"

۴ . Ibid., p. 10.

اقتصادی در کشورهای منطقه «منا» توضیح داده شده، یکی از موانع اصلی عدم پیشبرد اصلاحات اقتصادی آن است که دفاع از اصلاحات، حمایت قابل توجهی از تشکلهای اقتصادی و انجمن‌های کسب‌وکار که عموماً ضعیف، غیرمردمی یا غیرمستقل‌اند، دریافت نکرده است. در مواردی 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 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»<sup>۱</sup>.

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 و 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 غیرقانونی تفسیر کرده و آن را مصداق تعارض منافع می‌داند.<sup>۲</sup> در حالی که بر ساختار رسمی نمایندگی منافع، تصویری منفی حاکم است، رابطه غیررسمی مقامات دولتی و شرکت‌های بزرگ، بسیار پویا و گسترده است؛ «در بطن نظام فرانسه، اجماعی غیررسمی 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»<sup>۳</sup>. 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 غیردولتی که جایگزین تشکلهای شده است، نتیجه تمرکز دولت بر این مسیر در دهه‌های گذشته است. اینجاست که حمایت همه‌جانبه دولت از تشکلهای و رابطه نزدیک آن با شرکت‌ها، موقعیتی متناقض را به وجود می‌آورد»<sup>۴</sup>. این وضعیت، یعنی نقش مسلط و اصلی دولت در گفت‌وگوی اجتماعی، سبب شده تشکلهای کارفرمایی برای مشارکت در گفت‌وگوی اجتماعی و سیاستگذاری‌های عمومی، به تقویت روابط خود با احزاب سیاسی بپردازند.<sup>۵</sup>

بر این اساس است که طبق توصیه نهادهای بین‌المللی، بسیج همه ذی‌نفعان پیرامون راهبرد

۱. 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 عرفانی‌جهانشاهی، 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. حمید رجبی، «تأثیرگذاری بخش خصوصی بر کشور قدرتمند اروپا: اقتدار تشکلهای در اقتصاد فرانسه»، دنیای اقتصاد، ۱۴۰۰/۲/۷.  
 ۵. سروگه، پیشین، ص ۲۲۸.



رشد بلندمدت، مستلزم ایجاد همکاری و شراکت بین دولت‌ها و سایر ذی‌نفعان، به‌ویژه بخش خصوصی، است. بسترسازی و ایجاد شراکت پیش‌گفته، منوط به آزادی بخش خصوصی در تشکیل سازمان‌های مستقل، تهیه منابع مالی از اعضا، به‌دست آوردن اطلاعات اقتصادی و سیاسی، اطلاع‌رسانی بحث‌ها و گفتگوهای آزاد سیاسی و دفاع از اصلاح سیاست‌هاست. در بررسی صورت‌گرفته تصریح شده که در اغلب کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، بیشتر انجمن‌های مستقل کسب‌وکار یا کوچک و فاقد ظرفیت پشتیبانی یا تشکیلاتی هستند 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 سازمان‌یافته‌تر 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»<sup>۱</sup>.

## سخن پایانی

گرچه در تشکل‌های تجاری - بازرگانی در ایران، سابقه‌ای حدود یک سده دارند، اما تشکیل نهادهایی نظام‌مند، هماهنگ، و واجد توانمندی‌های تشکیلاتی و اجرایی، فرایندی به‌شدت دشوار و زمان‌بر محسوب می‌شود. در واقع بر همان سیاق که نهادهای جامعه مدنی - مانند سازمان غیردولتی، احزاب و ... در ایران، همچنان به بلوغ نرسیده‌اند و حتی در مواردی در مرحله نوزادی متوقف مانده‌اند، نهادهای بخش خصوصی نیز از ویژگی‌های نهادهای نمونه بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته برخوردار نیستند. چنان‌که برخی از 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 تشکل‌ها 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 به‌طور متناسب اهمیت بیشتری خواهند یافت»<sup>۲</sup>. با این همه، نکته مهم آن است که در مقوله ساماندهی تشکل‌ها در ایران، تحولات ساختاری و قانونی به‌گونه‌ای شکل گرفته است که به‌نظر می‌رسد ابتکار عمل بخش خصوصی در ساماندهی نهادهای مربوط، تضعیف شده است. بازگرداندن ابتکار عمل به دست بخش خصوصی، نیازمند توجه، تلاش، تعامل، هماهنگی و هم‌افزایی بیشتر فعالان اقتصادی و تشکل‌ها در سطوح ملی و محلی (استانی)، و به‌طور خاص، اتاق‌های سه‌گانه نمایندگی‌کننده بخش‌های بازرگانی، صنعت، معدن، کشاورزی و اصناف و تعاون است.

۱ . بانک جهانی، پیشین، ص ۳۰.  
۲ . تراکسلر، برنلد و پرنیکا، پیشین، ص ۷۰۶.



## منابع و مأخذ

۱. ابونبی، آیدا و سارا پارسی، «مدل‌های مختلف فعالیت اتاق‌های بازرگانی»، معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، فروردین ۱۳۹۵.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، اردیبهشت ۱۳۹۶.
۳. اسمیث، بنیامین، دوران‌های سخت در سرزمین‌های فراوانی: سیاست‌های نفت در ایران و اندونزی، ترجمه علی طیبی، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷، صص ۲۶۰-۲۷۹.
۴. آخوندی، عباس، بخش خصوصی: تلاش جهت ارائه یک تعریف، کمیسیون اصل ۴۴ و محیط کسب‌وکار اتاق ایران، ۱۳۹۲.
۵. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قانون نظام صنفی کشور و مقررات مربوط، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.
۶. 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، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴، بهمن ۱۳۹۲.
۷. ترابی‌فارسانی، سهیلا، از مجلس وکلای تجار 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، اندازه‌نگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷.
۹. تراکسلر، فرانتس و برنند برنندل و سوزان پرنیکا، «تشکل‌پذیری، فعالیت‌ها و حکمرانی تشکل‌های اقتصادی»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌نگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی، ...، ۱۳۹۷.
۱۰. دنیای اقتصاد (روزنامه)، «در گفت‌وگوی دنیای اقتصاد با حمیدرضا فولادگر بررسی شد: ادغام تشکل‌های موازی در انتظار آیین‌نامه»، ۱۳۹۹/۱۲/۱۸.
۱۱. رجبی، حمید، «تأثیرگذاری بخش خصوصی بر کشور قدرتمند اروپا: اقتدار تشکل‌ها در اقتصاد فرانسه»، دنیای اقتصاد، ۱۴۰۰/۲/۷.



۱۲. سروگه، ساین، «فرانسه»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی...*، ۱۳۹۷.
۱۳. 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.
۱۴. کشاورزبان، آرنگ، *بازار و دولت در ایران: سیاست مکان بازار تهران*، ترجمه ابراهیم اسکافی، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۹.
۱۵. کلانتری، محسن (مجری طرح)، *بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)*، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱.
۱۶. کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست، گزارش یک‌شوری «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی به شماره ثبت ۴۲۵»، مجلس شورای اسلامی، دوره یازدهم، سال اول، ۱۴۰۰/۲/۷.
۱۷. گرت، یورگن و اخیم لانگ و فرانتس تراکسلر، «آلمان»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی...*، ۱۳۹۷.
۱۸. مرتضوی، مهدی (مجری پروژه)، *ساماندهی تشکلهای بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی*، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۲.
۱۹. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «برنامه پیشنهادی برای اصلاحات اقتصادی (ویرایش اول)»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، مرداد ۱۴۰۰.
۲۰. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، *قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنعت در برخی کشورهای منتخب*، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اسفند ۱۴۰۰.
۲۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - ۱۳۹۹»، گزارش شماره (۱)، اردیبهشت ۱۴۰۰.
۲۲. مرکزالمیری، احمد، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.
۲۳. مرکزالمیری، احمد، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار*، تهران: راه طلایی، به‌سفرارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، ۱۴۰۰.

۲۴. میدری، احمد و کمال رضوی، «مقدمه»، در: احمد میدری (مدیر طرح)، در جستجوی سعادت عمومی (جلد دوم: درآمدی بر توانمندسازی حکومت و جامعه)، تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
۲۵. واتا، آلسیا، «ایتالیا»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌نگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی، ... ۱۳۹۷.
۲۶. ویزن، نورم ([و دیگران]، پسرقت دموکراسی، ترجمه مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹.
۲۷. هود، رابرت، ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی، ترجمه مریم آفانصیری، پژوهشنامه ۲۵، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰.
۲۸. یورگنسن، کارستن و فرانتس تراکسلر، «دانمارک»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌نگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی، ... ۱۳۹۷.
29. 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.
30. 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.
31. Owuor, Victor Odundo, "Building a Business Ecosystem in Somalia: The Case for Business Associations", Broomfield, Colorado: One Earth Foundation, 2015, Available at: <https://shuraako.org/sites/default/files/Business-Ecosystems-Research-Report.pdf>.