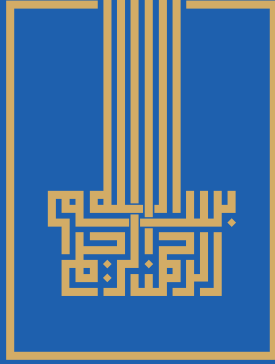




مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی







مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه

در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (دفتر مطالعات کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: محمدحسین زارعی، محمد زائری

تاریخ انتشار: بهمن‌ماه ۱۴۰۴

واژه‌های کلیدی: مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده؛ شکل‌های اقتصادی؛ اتاق بازرگانی؛

محیط کسب‌وکار؛ بخش خصوصی؛ مشارکت.

شناسه یکتا: RC-1404-MBS-B2-AP-1168

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

تحلیلی درباره عضویت رؤسای
اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و
نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

بهار ۱۴۰۴



۷	چکیده
۹	مقدمه
۱۹	فصل اول : دلایلی برای توجیه حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی
۱۹	۱-۱. زمینه‌سازی برای گفت‌وگوی میان دولت و بخش خصوصی
۲۲	۱-۲. اقتضای حکمرانی جدید: فراحکمرانی
۲۷	۱-۳. ایفای نقش نمایندگی بخش خصوصی توسط رؤسای اتاق‌ها
۲۷	۱-۳-۱. نظریه نمایندگی و کارکرد آن
۳۰	۱-۳-۲. کارکرد نمایندگی اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی
۳۶	۱-۴. مشارکت مؤثر در فرایند مقرراتگذاری
۳۶	۱-۴-۱. مشاوره و مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقرراتگذاری به مثابه یکی از ویژگی‌های مقرراتگذاری خوب
۳۹	۱-۴-۲. نمونه‌هایی از مشارکت اتاق‌ها در مقرراتگذاری
۴۴	فصل دوم: اتاق ایران به عنوان نهاد اصلی نمایندگی‌کننده تشکل‌های اقتصادی
۵۶	فصل سوم: عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو قوانین و مقررات
۶۸	فصل چهارم: سیر تحول رویکرد قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی
۸۶	فصل پنجم: عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده در پرتو قانون اساسی
۸۸	۵-۱. سوابق نظرات شورای نگهبان در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو اصل شصتم قانون اساسی
۹۴	۵-۲. نظر شورای نگهبان راجع به عضویت رؤسای اتاق‌ها در شورای ملی تأمین مالی
۹۶	۵-۳. تحلیل و ارزیابی نظرات شورای نگهبان در خصوص تفسیر اصل شصتم قانون اساسی
۹۶	۵-۳-۱. تفکیک وظایف و اختیارات اجرایی از وظایف و اختیارات تقنینی

۱۰۰	۲-۳-۵. تفکیک امور مشاوره‌ای از امور اجرایی و تقنینی
۱۰۸	فصل ششم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۱۲	پیوست ۱. فهرست تشکل‌های ملی مندرج در وبسایت اتاق ایران
۱۱۹	پیوست ۲. هیأت‌ها، شوراها و مجامع حاکمیتی که رئیس اتاق یا نماینده وی در آنها عضویت دارد
۱۲۶	منابع

فهرست جداول



۲۰	جدول ۱-۱. مهمترین نهادهای تشکیل شده برای کارکرد گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی
۴۶	جدول ۱-۲. تعداد اعضای بازرگانی برحسب عضویت مدیر بنگاه
۴۷	جدول ۲-۲. تعداد اعضای بازرگانی برحسب گروه فعالیت ثبت شده به تفکیک اتاق
۵۶	جدول ۱-۳. وضعیت عضویت اتاق‌های سه‌گانه و قانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی در هیأت‌ها، شوراها و مراجع تصمیم‌گیرنده اقتصادی
۶۶	جدول ۲-۳. آمار حضور اتاق‌های سه‌گانه و قانون عالی انجمن‌های کارفرمایی در نهادهای مجامع تصمیم‌گیرنده اقتصادی

چکیده

از اواخر دهه ۸۰ در نظام جمهوری اسلامی ایران، عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و شوراهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی با وضع برخی از قوانین استقبال شد. با وجود این، اخیراً رویکرد متفاوتی در خصوص موضوع مورد بحث توسط بخش‌هایی از حاکمیت اتخاذ شده است. از جمله در مصوبه «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» عضویت رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران در نهادی با عنوان «شورای ملی تأمین مالی» توسط شورای نگهبان، مغایر با قانون اساسی شناخته شد. هدف اصلی پژوهش حاضر، موجه‌سازی عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در برخی مراجع، شوراها و هیئت‌های تصمیم‌گیرنده اقتصادی بر مبنای تحلیل‌های حقوقی و فراحقوقی است.

بدین منظور، در گفتار نخست، دلایلی برای ضرورت حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی تبیین شده و مهمترین آن‌ها، فراهم‌کردن زمینه گفت‌وگوی رسمی به‌مثابه ابزار اعتمادسازی میان دولت و بخش خصوصی ذکر شده است. از دیگر دلایل ضرورت این حضور و مشارکت، ایفای نقش نمایندگی بخش خصوصی توسط رؤسای اتاق‌ها و همچنین ارتقای کیفیت مقرراتگذاری است. در گفتار دوم، نکاتی درباره ایفای نقش نمایندگی تشکل‌های اقتصادی توسط اتاق ایران طرح شده است. موضوع گفتار سوم، عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو قوانین و مقررات است. سیر تحول رویکرد قوه



مقننه جمهوری اسلامی ایران در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در نهادهای مورد بحث، در گفتار چهارم بررسی شده است. نقطه عطف مهم در مواجهه همدلانه قوه مقننه با عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» دانست. اما در سوی دیگر، نقاط عطفی در جهت محدودیت حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای موضوع بحث قابل شناسایی است که از جمله موارد اخیر آن عبارتند از: تصویب «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی» (مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰) که نهادی با عنوان «هیأت عالی بانک مرکزی» جایگزین «شورای پول و اعتبار» شد و رئیس اتاق ایران و رئیس اتاق تعاون از ترکیب هیأت مذکور حذف شدند؛ و دوم، «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲) که به موجب آن، عضویت رؤسای اتاق‌ها در ترکیب «شورای ملی تأمین مالی» توسط شورای نگهبان مغایر با اصل شصتم قانون اساسی شناخته شد. در گفتار پنجم، با ذکر سوابق نظرات شورای نگهبان در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو اصل شصتم قانون اساسی، این نظر تحلیل و ارزیابی شده و چنین نتیجه گرفته شده که عضویت و حضور رؤسای هر یک از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی در نهادهای مذکور، صرفاً جنبه مشاوره‌ای داشته و نه تنها مغایر با اصل شصتم و دیگر اصول قانون اساسی نیست، بلکه لازمه کارکرد مؤثر و کارآمد شوراها و مجامع تصمیم‌گیرنده اقتصادی است.

مقدمه

طبق الگوهای رایج و پذیرفته‌شده در نظام‌های حقوقی - سیاسی، شیوه فرایند تصمیم‌گیری به صورت جمعی صورت می‌گیرد. در این الگو، تبادل و تعامل افکار بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی، زمینه را برای اتخاذ تصمیماتی با کیفیت بهتر فراهم می‌کند. مسأله مهم در حوزه تصمیم‌گیری دولتی، وجود گزینه‌های متعدد برای اتخاذ تصمیم است و این امر در مواردی، انتخاب بهترین گزینه ممکن را با دشواری مواجه می‌کند؛ «از آنجا که اتخاذ تصمیم در حوزه عمومی عکس‌العمل‌های گوناگونی در پی داشته و آثار متعددی در حوزه‌های متعدد اجتماعی و اقتصادی برجای می‌گذارد، مناسب‌ترین راه اتخاذ یک راه‌حل نهایی، رجوع به الگوی تصمیم‌گیری جمعی است»^۱. بر این اساس، الگوهایی برای نهادهای تصمیم‌گیرنده جمعی در ایران طراحی و اجرا شده که برخی از آن‌ها بدین شرح است: شورا (شورای عالی؛ شورای هماهنگی؛ شورای نظارت؛ شورای موقت؛ شورای مشترک؛ شورای سرپرستی؛ شورای اختصاصی؛ شورای سیاستگذاری؛ شورای برنامه‌ریز؛ شورای مشاور؛ شورای مرکزی)؛ کمیسیون و هیأت (کمیسیون شبه قضایی)؛ کمیسیون تحقیق؛ کمیسیون مشورتی؛ کمیسیون فنی و تخصصی؛ کمیسیون نظارت؛ کمیسیون هماهنگی)؛ هیأت؛ کمیته؛ و ستاد (ستاد اجرایی؛ ستاد هماهنگ‌کننده؛ ستاد مشورتی)^۲. چنین نهادهایی در ایران به کثرت وجود دارند؛

۱. علی مشهدی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت شوراهای اداری در قوه مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۲۰.

۲. ر.ک.: همان، صص ۶۵-۱۰۱.



چنان‌که بر اساس یکی از مصوبات اخیر شورای عالی اداری،^۱ فهرست ۲۹۱ شورا و نهاد تصمیم‌گیرنده کشور بر اساس وابستگی دستگاهی (محل استقرار دبیرخانه) ذکر شده است.

همچون بسیاری از کشورها، در ایران نیز حضور و عضویت نمایندگان بخش خصوصی در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی پیش‌بینی شده است. به‌طور خاص، در برخی از قوانین، عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ اتاق اصناف ایران؛ اتاق تعاون ایران) در برخی مراجع، شوراها، کمیته‌ها و هیئت‌های تصمیم‌گیرنده با کارکرد عمدتاً اقتصادی مقرر شده است. این عضویت، با حق رأی یا بدون حق رأی (به‌عنوان ناظر) براساس شناسایی اتاق‌های سه‌گانه به‌عنوان نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی در نظر گرفته شده است. از اواخر دهه ۸۰ در نظام جمهوری اسلامی ایران، از عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و شوراها، تصمیم‌گیرنده اقتصادی با وضع برخی از قوانین استقبال شد. این استقبال با پیش‌فرض‌هایی صورت گرفت که در آن زمان، اجماعی حداکثری در خصوص آن‌ها در شاخه‌های حکومت شکل گرفته بود؛ از جمله این‌که اولاً، لازمه توسعه و رشد اقتصادی کشور، مشارکت بیشتر و مؤثر بخش خصوصی در شئون حکمرانی است و ثانیاً، اثرگذاری بیشتر مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، مستلزم عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و شوراها، تصمیم‌گیرنده است. از مهم‌ترین نتایج اجرایی این ایده‌ها، فاصله گرفتن از مفهوم حاکمیت، امر حاکمیتی و ساختارهای متصلب و انعطاف‌ناپذیر حکومتی به سمت و سوی امر حکمرانی، تمرکززدایی در تصمیم‌گیری و انعطاف‌پذیری در مدیریت امور عمومی است. به‌بیان دیگر، حکمرانی باید از مایه‌های حاکمیتی در امور غیرسیاسی و غیرحاکمیتی فاصله گرفته و تصمیم‌گیری درباره امر عمومی به نهادهای مردمی، جامعه مدنی، اصناف و اتحادیه‌ها و نهادهای

۱. مصوبه شورای عالی اداری درخصوص «بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌ها و سازماندهی مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور در راستای اجرای سند تحول دولت مردمی»، مصوب ۱۴۰۱/۱/۳۱. با الگوبرداری از مصوبه پیش‌گفته، از عبارت «مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده» در پژوهش حاضر استفاده شده است.

حرفه‌ای در قالب تصدی‌گری واگذار شود.^۱ حکمرانی از این منظر، با کوچک شدن قلمرو امر حاکمیتی و تمرکززدایی ساختاری و نهادی و کارکردی ملازمه دارد. نمونه‌های بارز این رویکرد از نظر قانونی و حقوقی در ایران را می‌توان در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در واگذاری امور اقتصادی، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»، «قانون مدیریت خدمات کشوری»، و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مشاهده کرد. کاستن از نقش حاکمیتی و مداخله دولت در امور اقتصادی، بازرگانی و تولیدی و مالی از ویژگی‌های مشترک قوانین پیش‌گفته است. قوانین مذکور به‌صراحت قلمرو حاکمیت را به اموری اساسی‌تر تقلیل داده و در امور اقتصادی و بازرگانی، تصمیم‌گیری مشارکتی را الزام کرده است.^۲

از سوی دیگر، با ظهور مفهوم «دولت تنظیم‌گر»^۳ نقش دولت به نظارت بر بازار و تضمین حقوق رقابت از طریق نهادهای تنظیم‌گر مستقل محدود شده است. بنیان مفهوم تنظیم‌گری، تفاوت آن با مداخله‌گری اقتصادی و اجتماعی از سوی دولت است. در این مفهوم، نقش و جایگاه دولت از یک نهاد مداخله‌گر مستقیم در تأمین و توزیع و ارائه کالاها و خدمات عمومی، به نقش مکمل نیروهای بازار کاسته شده است. دولت موظف به تدوین اصول، قوانین و مقررات مربوط به رقابت و نظارت بر اجرای آن از طریق تأسیس و ایجاد نهادهای ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی و تجاری است. نمونه واضح آن در ایران، تأسیس «شورای رقابت» به موجب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ است. شکل‌گیری شورای رقابت بر اساس قانون مذکور و تغییر در رویکرد و سیاست‌های اقتصادی دولت در بهره‌گرفتن از مشارکت بخش خصوصی و غیردولتی، هم‌زمان و هماهنگ با رویکرد افزایش میزان

۱. برای مطالعه راجع به مفهوم و چگونگی تکوین نظریه‌های تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی و تأثیر آن بر اعمال و ساختار دولت، برای نمونه، ر. ک.: عباس توازنی‌زاده، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۸۵، صص ۵۷-۱۰۰.

۲. ر. ک.: محمدحسین زارعی، «تحلیل حقوقی و تفسیر اصل (۶۰) قانون اساسی (نحوه عضویت و مشارکت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع عالی تصمیم‌گیر اقتصادی)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مهر ۱۴۰۴، صص ۷-۸.

مشارکت بخش خصوصی و تجاری و بنگاه‌ها در مدیریت امور اقتصادی و تجاری بوده است. کارکرد تنظیمی دولت‌ها، مشتمل بر گستره‌ای از فعالیت‌هاست که در محور آن، مشارکت نزدیک این نهادها با نمایندگان مختلف نیروهای بازار برای حفظ موازنه معقول منافع خصوصی و عمومی است.^۱

با وجود این، اخیراً رویکرد متفاوتی در خصوص موضوع مورد بحث توسط بخش‌هایی از حاکمیت اتخاذ شده است. از جمله در مصوبه «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» عضویت رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران در نهادی با عنوان «شورای ملی تأمین مالی» توسط شورای نگهبان، مغایر با قانون اساسی شناخته شد و در نهایت، «قانون تأمین مالی و زیرساخت‌ها» بدون مقرر کردن عضویت رؤسای اتاق‌ها در شورای مذکور به تصویب رسید.

علاوه بر این، به دلایل مختلف که توضیح آن‌ها نیازمند مجالی مستقل از پژوهش حاضر است، در سال‌های اخیر شوراهای متعددی متشکل از سران قوای سه‌گانه یا دیگر مقامات عالی کشور برای تمشیت برخی از اموری که خاص، فوری و حساس شمرده شده، تشکیل شده که نمایندگان بخش خصوصی در آن‌ها، جایگاه و نقشی ندارند و فاقد ابزارهایی برای اثرگذاری بر تصمیمات و مصوبات آن‌ها هستند؛ از جمله «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» که به مرجع تصمیم‌گیری در خصوص برخی از مهمترین مسائل اقتصادی تبدیل شده است. بر اساس یکی از معدود پژوهش‌ها درباره ساختار و صلاحیت شورای مذکور، «بررسی منابع غیررسمی نشان می‌دهد تشکیل نهادی مرکزی برای تصمیم‌گیری اجماعی در خصوص هدایت مسائل اقتصادی با توجه به تشدید شرایط تحریمی، با ایده و پیشنهاد مقام رهبری صورت گرفته است. لذا بیش از این قول و به‌نوعی دست‌ور شفاف‌تری بر تشکیل چنین نهادی... مستند دیگری در دست نیست».^۲ این شورا متشکل از ۱۲ عضو است^۳ و برای حضور و اظهار نظر نمایندگان

۱. همان، صص ۱۰-۱۱.

۲. بیژن عباسی و نوید شیدایی آشتیانی، «جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۶، شماره ۱۰۳، پاییز ۱۴۰۲، صص ۱۸۸-۱۸۹.

۳. همان، ص ۱۸۹.

بخش خصوصی و تعاونی در آن، سازوکاری رسمی پیش‌بینی نشده است (ر. ک.: ردیف ۹۱ جدول ۱-۳ گزارش حاضر). یکی از مصوبات تأثیرگذار این شورا بر محیط کسب‌وکار، مصوبه تشکیل نهادهی با عنوان «ستاد تنظیم بازار» در اسفند ۱۴۰۲ بود.^۱ متعاقب آن، در یکصد و هفدهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مورخ ۲۷ بهمن ۱۴۰۳ نیز در خصوص درخواست معاون اول رئیس‌جمهور با موضوع «تمدید مصوبه جلسه ۱۰۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص اختیارات ستاد تنظیم بازار»، مصوب شد: «در راستای سیاستگذاری برنامه‌ریزی و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و با هدف اتخاذ تدابیر لازم به‌منظور تنظیم بازار، ستاد تنظیم بازار با ترکیب معاون اول رئیس‌جمهور، وزیر صمت، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر اقتصاد، رئیس کل بانک مرکزی، وزیر کشور، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر راه، وزیر اطلاعات، وزیر تعاون، رئیس سازمان حمایت و رئیس سازمان تعزیرات تشکیل شود که ناظر بر بازار و تنظیم‌گر این بازار باشد».^۲ از این‌رو، اختیارات ستاد تنظیم بازار برای سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ تمدید شده است.^۳

۱. طبق یکی از آراء «هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری»، «... ستاد تنظیم بازار بر اساس تصمیم شورای عالی هماهنگی اقتصادی ایجاد شده و کارگروه تنظیم بازار نیز براساس مصوبه مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ ستاد تنظیم بازار و با هدف بازنگری در ضوابط قیمت‌گذاری، تنظیم بازار و تعیین قیمت همه کالاها و خدمات تشکیل شده است...»؛ رأی شماره ۱۸۵۷۸۲۵ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری با موضوع: بند اول از مصوبه مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۳ کارگروه تنظیم بازار مستقر در وزارت صمت، مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۶، قابل دسترس در وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به نشانی اینترنتی:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1826920>

۲. به نقل از: خبرگزاری تسنیم، «دستور سران قوا برای تداوم قیمت‌گذاری کالاهای ضروری و حساس»، ۱۴۰۳/۱۲/۲۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1403/12/25/3275520>

۳. این در حالی است که بر اساس جزء (۲-۱) بند «ث» ماده (۴۶) برنامه هفتم، «قیمت‌گذاری دولتی به استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای و کالاها و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است. این حکم در طول اجرای برنامه بر ماده (۲۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، حاکم است». بر اساس «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴): «به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، قیمت‌گذاری را به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود کند».

بدیهی است تصمیمات و مصوبات نهادهایی مانند «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» تأثیرات ملموسی بر محیط کسب‌وکار دارد. به طوری که برای نمونه، در یکی از اسناد «کمیته حمایت از کسب‌وکار» درباره مصوبه پیش‌گفته «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» تصریح شده است: «تصمیم اتخاذ شده در یکصد و هفدهمین جلسه شورای عالی اقتصادی سران قوا مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۷ در مورد تمدید مصوبات جلسه ۱۰۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص اختیارات ستاد تنظیم بازار، موجب افزایش مبهم اختیارات ستاد تنظیم بازار شده و تبعات آن ناشی از تفسیر موسّع و اقدامات عجولانه، منجر به ممنوعیت و محدودیت صادرات، قیمت‌گذاری دستوری، دخالت در کارکرد بازار، کاهش شدید پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد و ایجاد موانع متعدد در مسیر رشد اقتصادی و اشتغال می‌گردد»^۱.

از نظر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، یکی از دلایل بی‌توجهی شوراهای عالی، ستادها و... به سازوکارهای بازار و لوازم ثبات محیط اقتصادی و رشد اقتصادی، عدم حضور نمایندگان بخش خصوصی و امکان تأثیرگذاری یا ارائه نظرات و پیشنهادهای نمایندگان فعالان اقتصادی و تشکل‌های مربوط در آن‌ها دانسته شده است. بر همین اساس، در بخشی از یکی از مصوبات «کمیته حمایت از کسب‌وکار» مقرر شده است: «... نمایندگان سه اتاق به‌عنوان عضو اصلی ستاد تنظیم بازار محسوب گردیده و در جلسات دعوت شوند»^۲. چنانکه در مکاتبه رئیس اتاق ایران با معاون اول رئیس‌جمهور نیز آمده است: «از آنجا که ستاد تنظیم بازار، مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوا است و با عنایت به موقتی‌بودن مصوبات این شورا، موجب امتنان خواهد بود چنانچه دستور فرمایید در صورت داشتن جایگاه حقوقی و نافذ بودن تصمیمات این ستاد، ترتیبی اتخاذ گردد تا در راستای اثربخشی بیشتر تصمیمات متخذ، از نمایندگان

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، دستور جلسه نود و چهارمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار، مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۱.

۲. مصوبات نود و چهارمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار، مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۱ کمیته حمایت از کسب‌وکار، قابل مشاهده در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<https://www.qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12309046430958975786>

اتاق‌های سه‌گانه برای حضور در جلسات و تصمیم‌گیری‌های این نهاد، دعوت به عمل آید. بدیهی است استماع نظرات تخصصی این مجموعه‌ها، می‌تواند منجر به جلوگیری از صدور بخشنامه‌ها و قوانین مزاحم و بعضاً متناقض گردیده و ضمن رعایت تنظیم بازار، مانع از بروز خسارت به بخش‌های تولید و صادرات در کشور شود.^۱

نمونه شورای دیگری که حضور نماینده‌ای از بخش خصوصی می‌تواند به اتخاذ تصمیمات دقیق‌تر و کارآمدتر توسط آن کمک کند، «شورای عالی فنی» است. «شورای عالی فنی» مرکب از سه نفر به پیشنهاد وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران است که در سازمان برنامه و بودجه تشکیل می‌شود و وظایفی را در خصوص بررسی و تصویب قیمت‌های پایه و ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به آن و تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها و داوری در خصوص اختلافات ناشی از پیمان بر عهده دارد.^۲ به‌ویژه نقش این شورا در پروژه‌های پیمانکاری، در مواقع ایجاد اختلاف بین پیمانکار و دولت، حائز اهمیت است. چنانکه نایبرئیس کمیسیون خدمات فنی مهندسی و احداث اتاق ایران اظهار کرده است: «علی‌رغم توانمندی‌های موجود و ظرفیت شورای عالی فنی، ترکیب این شورا با استانداردهای حل اختلاف فاصله دارد و بخش خصوصی

۱. اتاق ایران آنلاین، «رئیس اتاق ایران در نامه‌ای به معاون اول رئیس جمهوری: نمایندگان اتاق‌های سه‌گانه به جلسات ستاد تنظیم بازار دعوت شوند؛ امکان تنظیم بازار بدون خسارت به تولید و صادرات وجود دارد»، <https://otaghiranonline.ir/news/72942>، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: ۱۴۰۳/۱۰/۲۴

۲. مبنای تشکیل «شورای عالی فنی»، مبنای تشکیل شورای عالی فنی، «لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره ۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور»، مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب و مبنای قانونی تشکیل شورای فنی استان، «لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استان‌ها»، مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب است. وظایف این شورا عبارتند از: اول، وظایف ناشی از لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره ۸۰ اصلاحی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب (۱). بررسی و تصویب قیمت‌های پایه و ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به آن و نیز بررسی و تصویب قیمت کارهای خاص به که قیمت‌های پایه، قابل عمل در آن‌ها نمی‌باشد؛ ۲. تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها؛ ۳. بررسی و اتخاذ تصمیم در مسائلی که مورد سؤال دستگاه‌های اجرایی و کارفرمایان بوده و قرارداد در مورد آن‌ها، راه‌حل مشخصی ارائه نکرده باشد؛ دوم، داوری اختلافات ناشی از پیمان؛ ر. ک.: ابراهیم عزیزی [و دیگران]، «تحلیل ماهیت حقوقی شورای عالی فنی و نقدی بر وظایف آن»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۵، شماره ۷۹، تابستان ۱۴۰۲، صص ۲۰۵-۲۳۲.



نماینده‌ای در آن ندارد و بنابراین این نقص باید حل شود»^۱.

با توجه به توضیحات بیان‌شده، مسأله اصلی پژوهش پیش‌رو، بررسی موضوع عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی کشور از حیث مغایرت یا سازگاری با قانون اساسی است. برای تحلیل مسأله طرح‌شده، ابتدا ضرورت یا فلسفه عضویت و حضور اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی تبیین خواهد شد. در گام بعد، اسناد و سوابق مربوط به موضوع مورد بررسی قرار خواهد گرفت و نظر اخیر شورای نگهبان در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌ها در یکی از نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، در پرتو اصول قانون اساسی، تحلیل و بررسی خواهد شد. با توجه به توضیح پیش‌گفته، هدف اصلی پژوهش، موجه‌سازی عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در برخی مراجع، شوراها و هیئت‌های تصمیم‌گیرنده اقتصادی بر مبنای تحلیل‌های حقوقی و فرا حقوقی است.

مهمترین پیش‌فرض‌های ضرورت عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی کشور عبارتند از:

۱. کیفیت تصمیمات و مصوبات شوراها و نهادهای تصمیم‌گیرنده و مقررات‌گذار اقتصادی، در صورت مشارکت مستقیم و مؤثر بخش خصوصی ارتقا خواهد یافت.
۲. اثربخشی بیشتر تصمیمات و مصوبات، به‌ویژه کیفیت اجرای مناسب‌تر و بهتر آن‌ها، مستلزم وجود فرایندی است که مشارکت و هم‌افزایی بخش خصوصی و تعاونی را در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، تقویت کند.
۳. یکی از لوازم مشارکت مستقیم، بلاواسطه و مؤثر بخش خصوصی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در نهادهای مقررات‌گذار اقتصادی، عضویت رؤسای اتاق‌ها در چنین نهادهایی است.
۴. ارتقای کیفیت تصمیمات و مصوبات اقتصادی نهادهای متعدد، منوط به اعتماد

۱. اتاق ایران آنلاین، «در پنل تخصصی همایش نقش داوری در قراردادهای تجاری مطرح شد: جای نماینده بخش خصوصی در شورای عالی فنی خالی است»، ۱۴۰۳/۱۱/۲۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://otaghiranonline.ir/news/73724>

دوسویه دولت و به‌طور کلی همه ارکان حکومت و بخش خصوصی است. عضویت نمایندگان نهادهای بخش خصوصی و تعاونی در شوراهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، یکی از مهمترین جلوه‌های وجود این اعتماد و رسمیت‌بخشیدن به آن در مناسبات دولت و بخش خصوصی است.

بر مبنای پیش‌فرض‌های مطرح‌شده، سؤالات اصلی تحقیق به شرح زیر است:

۱. مهمترین کارکردهای عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه و به‌طور کلی، مشارکت مستقیم نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده کدامند؟
۲. سیر نگرش‌ها و رویکردهای حاکمیت به عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور، به چه نحو بوده است؟
۳. آیا عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور، با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایر است یا سازگار؟ چه استدلال‌هایی از سوی طرفداران مغایرت یا عدم مغایرت (سازگاری) مطرح شده است؟
۴. عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده به چه نحو در قوانین عادی مقرر شده است؟
۵. عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده به چه نحو در مقررات مقرر شده است؟

برای پاسخ به سؤالات پیش‌گفته، پژوهش پیش‌رو در پنج گفتار تنظیم شده است: در گفتار نخست، دلایلی برای توجیه حضور رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده، تبیین شده است. گفتار دوم، به معرفی اتاق ایران به‌عنوان نهاد اصلی نمایندگی‌کننده تشکلهای اقتصادی اختصاص یافته است. عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده در پرتو قوانین و مقررات، در گفتار سوم مورد بررسی قرار گرفته است. موضوع گفتار چهارم، بررسی سیر تحول رویکرد قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی است. در فصل پنجم، عضویت رؤسای



اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده در پرتو قانون اساسی با توجه به نظریه‌های شورای نگهبان، طرح و ارزیابی شده است. روش تحقیق در پژوهش حاضر، تلفیقی از روش‌های تحقیق هنجاری (قوانین و مقررات) و کیفی (توصیفی - تحلیلی) است.



دلایلی برای توجیه حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی

در گفتار نخست، تلاش خواهد شد توجیهاتی برای ضرورت حضور، عضویت و مشارکت اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، کارفرمایی، کارگری و... در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور، ارائه شود. این توجیهات از طریق طرح دلایلی برای ضرورت حضور و مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در امور حاکمیتی صورت‌بندی شده است.

۱-۱ : زمینه‌سازی برای گفت‌وگوی میان دولت و بخش خصوصی

یکی از مهمترین توجیهات ضرورت حضور رؤسای تشکل‌های بخش خصوصی در مجامع و نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور، ایجاد زمینه گفت‌وگوی میان بخش دولتی - و فراتر از آن، حاکمیتی - و بخش خصوصی است. در واقع، گفت‌وگوی «رسمی» دولت و بخش خصوصی با حضور نماینده «قانونی» و «رسمی» بخش خصوصی و اعضای دولتی صورت می‌گیرد. این گفت‌وگوی نهادی و نظام‌مند که در بسیاری از کشورها از طریق نهادهایی با عناوینی مانند «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» - مانند ایران - به انجام می‌رسد، واجد سطحی بالاتر از لابی‌ها، چانه‌زنی‌ها و تعاملات غیررسمی، موردی، شخصی و کلی دولت و فعالان اقتصادی است. وجه متمایز این گفت‌وگو، چنان‌که گفته شد، رسمی بودن و قانونی بودن آن است.

گفت‌وگوی اعتمادساز میان دولت و بخش خصوصی واجد چنان اهمیتی است که از نگاه برخی صاحب‌نظران، حتی می‌توان در مواردی به‌عنوان سازوکار بدیلی برای دموکراسی به‌کار گرفته شود؛ به این ترتیب که هنگامی که یک کشور، هیچ‌گونه سازوکار دمکراتیک سنتی مانند حق رأی همگانی نداشته یا نهادهای دموکراتیک ناکارآمد باشند، می‌توان گفت‌وگو را به‌عنوان بدیل - البته ناقص - دموکراسی در نظر گرفت.



در نظام‌های دموکراتیک نیز گفت‌وگو می‌تواند مکمل کلیدی سازوکارهای دموکراتیک همچون حق رأی همگانی باشد؛ چرا که سازوکارهای دموکراتیک نیز نمی‌توانند به‌طور کامل نیاز به مشورت را در جامعه مدنی، به‌خصوص در بنگاه‌های خصوصی و اتحادیه‌های حرفه‌ای، پوشش دهند.^۱

در جدول ۱-۱، عناوین و زمان تشکیل برخی از مهمترین نهادهای شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای منتخب قید شده است.

جدول ۱-۱. مهمترین نهادهای تشکیل شده برای کارکرد گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

کشور / منطقه	نام نهاد	سال تأسیس
مجارستان	شورای اقتصادی و شورای اجتماعی	۱۹۹۸
اتحادیه اروپایی	راهبردهای نوآوری منطقه‌ای	۲۰۰۰
ژاپن	شوراهای تعمق	۱۹۴۵
اندونزی	مجمع بخش خصوصی - ملی و منطقه‌ای	۲۰۰۱
مکزیک	پیمان‌های اقتصادی	اواخر دهه ۱۹۸۰
ترکیه	شورای همفکری برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری	۲۰۰۱
بلغارستان	ائتلاف	۱۹۹۷، ۲۰۰۰
آفریقای جنوبی	شورای کار و توسعه اقتصادی ملی	۱۹۹۵
بولیوی	گفت‌وگوی ملی	۱۹۹۷
بوسنی و هرزگوین	بولدوزر	۲۰۰۲
کامبوج	مجمع بخش خصوصی	۲۰۰۲
بوتسوانا	انجمن مشورتی بلندپایه	۱۹۹۶
	کنفرانس ملی کسب‌وکار	۱۹۹۸
مالی	شورای سرمایه‌گذاری	۲۰۰۴
غنا	گروه مشورتی بخش خصوصی	۱۹۹۲-۱۹۹۳
	میزگرد بخش خصوصی	۱۹۹۳-۱۹۹۴
	بنیاد کارآفرینی خصوصی	دهه ۱۹۹۰
	هیئت مشورتی سرمایه‌گذاران غنا	۲۰۰۲

کشور / منطقه	نام نهاد	سال تأسیس
مالت	شورای مالت برای توسعه اقتصادی و اجتماعی	۲۰۰۱
موریس	شورای مشترک اقتصادی	۱۹۷۰
نیجریه	شورای ملی توسعه صنعت	اواخر دهه ۱۹۸۰
	آغاز بهتر کسب‌وکار (کارگروه مجمع رقابت‌مندی)	۲۰۰۲
	کمیته‌های اجرایی ایالات ابیا و انامبرا	۲۰۰۲
	گروه سران اقتصادی ملی	دهه ۱۹۸۰
سنگال	گروه بازنگری رقابت‌مندی و رشد	۱۹۹۳
	شورای رؤسای سرمایه‌گذاران	۲۰۰۲
تانزانیا	میزگرد سرمایه‌گذاران تانزانیا	۲۰۰۲
	شورای کسب‌وکار ملی تانزانیا	۲۰۰۱
اوگاندا	مجمع ملی	اوایل ۱۹۹۴-۱۹۹۷
ویتنام	مجمع کسب‌وکار ویتنام	۱۹۹۸

مأخذ: مریم احمدیان، «تجربه کشورها در اجرای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۳۴۰۶، خرداد ۱۳۹۱، صص ۲۳-۱۳۰.

یکی از نمونه‌های قابل توجه سازوکار توضیح داده‌شده، در مالزی شکل گرفته است. در این کشور، مهمترین نهاد مشورتی در سطح ملی، «شورای کسب‌وکار مالزی»^۱ است که شامل ۷۲ عضو از سران دولت و اعضای از بخش خصوصی - رؤسای بنگاه‌ها و بخش صنعت - است. علاوه بر این‌ها، نمایندگان نیروی کار و سازمان‌های غیردولتی نیز در این شورا حضور دارند. کمیته کارکنان رسمی، بدنه مرکزی «شورای کسب‌وکار» محسوب می‌شود. مهمترین موضوعات گفت‌وگو در شورای مذکور، گفت‌وگو درباره بودجه سالیانه است که توسط وزارت دارایی برگزار می‌شود و همچنین «گفت‌وگوی

۱. مشخصات منبع اصلی بدین شرح است:

Benjamin Herzberg and Andrew Wrigh, "The PPD Handbook: A Toolkit for Business Environment Reformers", DFID | World Bank | IFC | OECD Development Centre, version December 26, 2006.

2. The Malaysian Business Council (MBC)

سیاست صنعتی» که توسط «وزارت صنعت و تجارت بین‌المللی» (MITI) سازماندهی می‌شود. علاوه بر آنچه گفته شد، ممکن است سازوکارهای مشورتی ویژه و موقت توسط وزارتخانه‌ها برای شکل‌دهی سیاست‌ها برقرار شود؛ مانند گفت‌وگو درباره بحران نقدینگی، منابع انسانی و غیره. در نهایت، کمیته‌های مشورتی متعددی در سطح ایالات با هدف مشارکت بنگاه‌ها و انجمن‌های تجارت و صنعت در سیاست‌سازی و برنامه‌ریزی برگزار می‌شود.^۱

آنچه توضیح داده شد، به‌طور کلی با عبارت «سازوکارهای مشورتی»^۲ وصف شده است. این سازوکارها از یکسری وجوه مشترک به شرح زیر برخوردارند:
نخست: شرکت در آن‌ها صرفاً در صورت دعوت است. تصمیم‌سازان اغلب سعی می‌کنند در میان مدعوین از حیث نمایندگی بخشی یا جغرافیایی و نیز حضور اقلیت‌ها، تعادل ایجاد شود؛

دوم: گرچه ممکن است ایده‌های سیاستی بسیار گسترده‌ای در شوراهای گفت‌وگو مورد بحث قرار گیرند و اجماع‌هایی نیز صورت گیرد، اما هیچ‌یک از ایده‌های سیاستی، صورت قانونی ندارد و بدین معنی، «سازوکارهای مشورتی»، نهادهای سیاست‌سازی رسمی محسوب نمی‌شوند؛

سوم: گرچه میان موضوعات مورد بحث در هر یک از شوراهای تفاوت وجود دارد، اما ممکن است برخی مسائل مهم و تأثیرگذار در چند نهاد به‌طور مشترک بررسی شوند.^۳

۱-۲ : اقتضای حکمرانی جدید: فراحکمرانی

مطالعاتی که منجر به برساختی با عنوان «حکمرانی جدید» شده، ویژگی‌های یکپارچگی و انسجام را برای حکمرانی - برخلاف پارادایم حکمرانی سنتی - کم‌رنگ و واجد اهمیت

۱. مریم احمدیان، «تجربه کشورها در اجرای گفتگوی دولت و بخش خصوصی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۶، خرداد ۱۳۹۱، صص ۵-۶.

2. Consultative Mechanisms (CMS)

۳. احمدیان، پیشین، صص ۵.

کمتری ارزیابی می‌کند. در حکمرانی جدید، این باور که حکومت مرکزی بر خود و جامعه مدنی کنترل دارد، صرفاً اسطوره‌ای در نظر گرفته می‌شود که با دنیای واقع تطابق ندارد. در نگرش جدید، انواع رویه‌های متنوع حکومتی شناسایی می‌شود. این رویه‌ها از نظارت مرکز خارج بوده و برآمده از اقدامات اقتضایی نقش‌آفرینان متنوع و متعددی است که در مرز میان حکومت و جامعه مدنی قرار دارند. این حکومت غیریکپارچه، «با دیگر گروه‌ها مذاکره می‌کند و سیاست، از تعاملات موجود در شبکه‌های سازمانی به‌وجود می‌آید. قانون بر مرزهای میان بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلبانه پل می‌زند. مرز میان حکومت و جامعه مدنی نامشخص است. پیوندها و جریان‌های فراملی و بین‌المللی همیشه مرزهای ملی را از هم می‌گسلند. به‌طور خلاصه، قدرت حکومت دائماً به شیوه‌های گوناگون در انواع رویه‌ها و عمل‌های روزانه در حال تغییر است.» به‌بیان خلاصه، «حکمرانی جدید، محیط سیاستی پیچیده‌ای است که در آن تعداد روزافزونی از نقش‌آفرینان، با اتخاذ مجموعه گسترده‌ای از راهبردها و ابزارها، در تمام سطوح قانونی، قلمرویی و حکومتی اقداماتی متعدد انجام می‌دهند»^۱.

در چنین محیطی است که مفهوم «فراحکمرانی»^۲ معنا می‌یابد. «فراحکمرانی»، مفهومی «چتر مانند» است که به‌وسیله آن، نقش حکومت و ابزارهای سیاستی آن در حکمرانی جدید توصیف می‌شود. بر همان سیاق که مدیریت میان نقش‌آفرینان بخش‌های خصوصی، افراد و گروه‌های داوطلب و بخش عمومی توزیع شده، نقش حکومت نیز از «حکمرانی مستقیم» جامعه به «حکمرانی غیرمستقیم‌تر» و با مداخله‌هایی کمتر تغییر یافته است. در نقش جدید، حکومت، به‌جای ارائه مستقیم خدمات از طریق سیستم اداری خود، مجموعه‌هایی از سازمان‌های پیچیده، دولت‌ها و شبکه‌ها را مدیریت و هدایت می‌کند. این سازمان‌های پیچیده و متکثر، به اجرای سیاست‌ها می‌پردازند و خدمات عمومی را عرضه می‌کنند. این سازمان‌ها تا حدی از دولت مستقل‌اند و اغلب متعلق به بخش خصوصی یا داوطلبانه هستند؛ «در حال حاضر، نقش حکومت مرکزی

۱. مارک بور، حکمرانی: مقدمه‌ای بسیار کوتاه، ترجمه عرفان مصلح و زهره کریمیان، تهران: نشر کرگدن، ۱۳۹۷، صص ۹۹-۱۰۰.

مدیریت سازمان‌هایی است که جامعه مدنی را حکمرانی می‌کنند و حکومت، حکمرانی آن‌ها را مدیریت می‌کند»^۱.

تعامل دوسویه دولت و بخش خصوصی، به نفع هر دو طرف و تأمین‌کننده منافع آن‌هاست. در صورتی سیاست‌های اقتصادی که تصمیم‌گیران بخش خصوصی را هدف می‌گیرند، مناسب، متناسب و مؤثر خواهند بود که بخش خصوصی اطلاعات صحیح در اختیار دولت قرار دهد. این اطلاعات به سیاستگذاران و نهادهای اداری امکان می‌دهد واکنش‌های احتمالی به تغییرات سیاست‌های اقتصادی را پیش‌بینی کنند. به همین ترتیب، اطلاعات ارائه‌شده توسط دولت، می‌تواند ارزش مشابهی برای بخش خصوصی در مواردی مانند برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری و توسعه، پیش‌بینی‌پذیری و میدان دید گسترده‌تر برای بخش خصوصی، داشته باشد.^۲

توجیه ضرورت مشارکت و عضویت نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در مراجع تصمیم‌گیری، همچنین بر اساس «نظریه اطلاعات ناقص و محدود» نیز قابل توجه است. بر اساس نظریه مذکور، «داده‌ها و اطلاعات دستگاه‌های دولتی برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در مورد مسائل و سیاست‌های مرتبط با کسب‌وکارها، اندک و ناقص است. بنابراین، ممکن است تصمیمات و سیاست‌هایی - ولو از سر خیرخواهی - اتخاذ کنند که در نهایت به زیان کسب‌وکارها و عموم مردم تمام شود. حضور بخش‌های تعاونی و خصوصی در جلسات دولت، تأثیر نفوذ افراد و گروه‌های همسود و فشار خاص بر روند تصمیمات عمومی را کاهش می‌دهد. برای اثربخشی اقدامات سیاستی دولت و کاهش تبعات منفی سیاستگذاری‌ها و همچنین برای جلوگیری از انحراف احتمالی قانونگذاری‌ها و سیاست‌های عمومی ناشی از مسائلی مانند کمبود اطلاعات، اقتدار بوروکراتیک و نفوذهای مختلف افراد و گروه‌های فشار خاص...، ضروری است که نمایندگان بخش‌های تعاونی و خصوصی با حق رأی در شوراهای ستادها، کمیته‌ها و جلسات تصمیم‌گیری حضور داشته باشند»^۳.

۱. همان، صص ۹۵-۹۶.

۲. پیناد، پیشین، ص ۱۱.

۳. مکاتبه رئیس اتاق تعاون با معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، به شماره ۱۱۰/۰۳/۲۰۸۹ مورخ ۱۴۰۳/۲/۱۹.

علاوه بر آنچه گفته شد، بخش خصوصی با حمایت و مشارکت فعال در اجرای سیاست‌های دولتی، به‌عنوان واسطه در چنین سیاست‌هایی عمل می‌کند. مشارکت بخش خصوصی در این عرصه، سبب کاهش رفتار امتناعی بنگاه‌ها - برای مثال، خودداری از پرداخت مالیات، تخلف از قانون، پرداخت رشوه به مقامات دولتی و فرار سرمایه - می‌شود و این امر، برای فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه ثبات سیاسی و اجتماعی سودمند خواهد بود. همچنین، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که کمبود منابع مالی وجود دارد، مشارکت مالی و صنعتی بخش خصوصی برای اجرای موفق سیاست‌های دولتی، اهمیت فراوان دارد؛ از جمله در سیاست‌های توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت و انتقال آب که سرمایه‌گذاری‌های دولت و بخش خصوصی می‌تواند مکمل یکدیگر باشد. البته چنین همکاری‌هایی میان بخش دولتی - بخش خصوصی، با عنوان «مشارکت‌های دولتی - خصوصی»^۱ فقط در برخی موارد موفق بوده است. این امر نشانگر آن است که این‌گونه قراردادهای بین بخش دولتی و بخش خصوصی، نیازمند گفت‌وگوهای گسترده و عمیق بین دولت و فعالان بخش خصوصی است.^۲

از حیث نظری، با استفاده از مطالعات موجود و از منظر اقتصاد سیاسی، سه نوع رابطه یا سه الگو از رابطه میان بخش خصوصی و دولت، قابل ترسیم و تبیین است: نخست: الگوی «تعارض»، مبتنی بر این پیش‌فرض است که بخش خصوصی و دولت، واحدهایی کاملاً مجزا از یکدیگر و عمدتاً مستقل از اقتصاد جهانی هستند. بخش خصوصی و دولت به‌مثابه دو واحد منفک در درون اقتصاد ملی و در قالب یک بازی با حاصل جمع صفر، هریک برای تصاحب سهم بیشتری از یک اقتصاد رقابت و مبارزه می‌کنند.

دوم: الگوی «ادغام»، بر این مبنا شکل گرفته که دولت و بخش خصوصی را واحدهایی در هم‌تنیده و قرار گرفته در درون یک نظام جهانی ترسیم می‌کند. در نتیجه، طبق این الگو، نوع رابطه میان دولت و بخش خصوصی را باید در یک سطح جهانی تحلیل کرد. این ویژگی الگوی ادغام، برخلاف الگوی تعارض است که نقش عوامل خارجی را

1. Public-Private Partnership (PPP)

در شکل‌گیری نوع رابطه میان بخش خصوصی و دولت نادیده می‌گیرد. طبق الگوی ادغام، دولت‌ها و بازارهای ملی و فعالان بخش خصوصی، به‌طور جدایی‌ناپذیر به هم گره خورده و نوعی درهم‌آمیختگی و ادغام بین آن‌ها به وجود آمده است.

سوم: در الگوی «تعامل»، هرچند جهتگیری بخش خصوصی را به سمت خیر خصوصی و جهتگیری بخش دولتی را به سمت خیر عمومی می‌داند، اما طرفداران الگوی تعامل بر این باورند که این دو با تعامل در «پروژه‌های مشترک»، به نقطه تعادل می‌رسند. در این الگو، بخش خصوصی و دولت، واحدهایی مستقل اما تأثیرگذار بر یکدیگر محسوب می‌شوند که پروژه‌های مشترکی که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم با مشارکت یکدیگر انجام می‌دهند، زیربنای روابط آن‌ها را شکل داده است.^۱ از میان سه الگوی پیش‌گفته، الگوی «تعامل» می‌تواند رابطه بهینه و کارآمد دولت و بخش خصوصی را شکل دهد؛ «اگر الگوی تعارض، بخش خصوصی و دولت را در قالبی متعارض قرار می‌داد (بازی با حاصل جمع صفر) و الگوی ادغام، پویایی درونی روابط بخش خصوصی و دولت را نادیده می‌گرفت (دو بازیگر یکسان در یک جهان)، الگوی تعامل، ضمن پذیرش استقلال نسبی بخش خصوصی و دولت از یکدیگر، مرزهای ارتباط میان این دو را بسیار در هم و متراکم می‌داند، به‌شکلی که هر دو به‌طور مستمر بر یکدیگر تأثیر گذاشته و از هم تأثیر می‌پذیرند». چنان‌که اندیشمندانی مانند ایوانز نیز معتقدند، مانع اصلی توسعه در کشورهای در حال توسعه، نه ضرورتاً بزرگ‌بودن و بوروکراسی بیش از حد یا کوچک‌بودن بخش خصوصی، «بلکه کمبود بوروکراسی توانمندی است که در پیوند با بخش خصوصی پیشرو، برای پیشبرد اهداف توسعه ملی در حوزه‌هایی مشترک اقدام کند».^۲

۱. ر. ک.: سعید عطار، توسعه اماراتی: تجربه دولت و بخش خصوصی در توسعه پایدار، تهران: نگارستان اندیشه، ۱۴۰۴، صص ۳۳-۴۹.

۲. همان، ص ۴۰.

۱-۳: ایفای نقش نمایندگی بخش خصوصی توسط رؤسای اتاق‌ها

۱-۳-۱: نظریه نمایندگی و کارکرد آن

کارکرد نمایندگی یا شأن نمایندگی اتاق‌ها یا تشکل‌های اقتصادی مشابه، کارکرد و شأنی بسیار مهم و در واقع، فلسفه اصلی و شکل‌گیری چنین نهادهایی است. این نکته در وصفی که از اتاق ایران می‌شود - یعنی «پارلمان بخش خصوصی» - تجلی یافته است. در واقع نظریه نمایندگی که در پارلمان‌ها (قوای مقننه) ظهور و بروز یافته است، در سطحی محدودتر و کوچک‌تر و البته با کارکرد یا اهدافی مشابه، در اتاق‌ها نمود می‌یابد. توضیح این‌که به‌نظر والدرون «قانون می‌تواند منافع مردم را تحت تأثیر قرار دهد. اثری که این امر بر منافع آن‌ها دارد، قطعاً مهم است و تأثیر در بیشتر مواقع اساسی است. هدف قوه مقننه عبارت است از ارتقاء منافع اعضای جامعه به‌مثابه یک کل، یا ارتقاء منافع یک بخش خاص در برخی ابعاد خاص به‌عنوان بخشی از یک راهبرد کلان ارتقاء منافع همگان به روش‌های مختلف»^۱.

بر همین سیاق، هدف نهادهایی مانند اتاق‌ها نیز نمایندگی و حمایت از منافع گروهی خاص است و بر همین مبناست که با سازوکاری مشابه با انتخابات شکل می‌گیرند. البته بدیهی است که این نمایندگی نه به‌طور کامل و ایده‌آل، بلکه در سطوح متفاوت در هر کشور صورت می‌گیرد؛ کما این‌که نمی‌توان پارلمان‌ها یا قوای مقننه را نیز نماینده تمام‌عیار مردمان یک سرزمین دانست؛ چنان‌که والدرون می‌نویسد: «در قوای مقننه واقعی، ما با ایجاد ترتیباتی برای نمایندگی همه‌جانبه، از این ایده‌آل خاص‌بودن نمایندگی کوتاه آمده‌ایم و بیشتر از شاخص‌های ساده جغرافیایی که با وابستگی حزبی تلفیق شده‌اند استفاده می‌کنیم. علاوه بر این، امید ما به حضور تعداد زیادی از اعضا در قوه مقننه به‌معنای ابعاد مختلف نمایندگی، اطلاعاتی است که به‌طور غیررسمی در پس نمایندگی جغرافیایی و نظایر آن ظهور می‌کند؛ جایی که توازنی از سیاه و سفید، زن و مرد و مانند این‌ها در قوه مقننه رخ خواهد داد»^۲.

۱. جرمی والدرون، «قانونگذاری مبتنی بر نمایندگی»، در: جرمی والدرون، قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷، ص ۹۶.
۲. همان، ص ۱۰۵.

به‌نظر می‌رسد نقش اتاق‌ها و طبعاً رؤسای آن‌ها در مجامع و نهادهای حاکمیتی، شبیه نقش نمایندگان مجلس، البته در سطحی محدودتر و تخصصی‌تر است. اما وجه دیگری از این مشابهت را می‌توان در نهاد «نماینده ناظر» مشاهده کرد. توضیح این‌که در راستای ایفای وظایف نظارتی، یک یا چند نماینده در برخی از مجامع و شوراهای عضویت دارند. طبق بند ۱ ماده (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «برای انتخاب ناظران کمیسیون‌های تخصصی و یا مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ذی‌ربط موظف است حداقل به تعداد دو برابر مورد نیاز از نمایندگان داوطلب واجد شرایط را به مجلس معرفی نماید تا مجلس نسبت به انتخاب تعداد مورد نیاز اقدام کند». در بند ۷ ماده مذکور نیز مقرر شده: «نماینده ناظر موظف است در کلیه جلسات ذی‌ربط شرکت نماید و حداکثر ظرف یک هفته پس از تشکیل جلسه، گزارش کتبی خود درباره موضوعات مطروحه در جلسه و تصمیمات متخذه و نیز رعایت آیین‌نامه داخلی آن جلسه و همچنین دیگر نقطه‌نظرات خود را به کمیسیون ذی‌ربط و معاونت نظارت ارائه نماید. رؤسای کمیسیون‌ها مکلفند گزارش ناظر را بررسی و ارزیابی نظارتی خود را ظرف یک هفته برای پیگیری به معاونت نظارت اعلام نمایند».

در خصوص ارزیابی عملکرد نمایندگان ناظر در مجامع، هیأت‌ها و شوراهای معدود اطلاعات و گزارش‌های قابل استناد در دسترس است. حتی فهرست کامل نهادهای مورد بحث و همچنین نمایندگان عضو نیز به‌طور پراکنده در وبسایت‌ها منتشر شده^۱

۱. برای نمونه، ر. ک.: خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، «چشم‌ان ناظر مجلس چه کسانی هستند؟»، <https://www.isna.ir/news/99053022579/>، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: ۱۳۹۹/۵/۳۱

در منبع مورد استفاده، اسامی نماینده یا نمایندگان ناظر در هیأت‌ها، شوراهای، مجامع و... به این شرح درج شده است: شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور؛ شورای عالی مدیریت بحران؛ دبیرخانه دائمی کنفرانس فلسطین؛ شورای عالی هماهنگی ترافیک؛ کمیته حمایت از انقلاب اسلامی مردم فلسطین؛ شورای عالی حفاظت محیط زیست؛ هیأت عالی نظارت قانون نظام صنفی؛ شورای عالی انرژی؛ شورای عالی نظام پزشکی؛ ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات؛ شورای عالی آب؛ شورای ایمنی زیستی؛ هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات هیأت مدیره نظام پزشکی؛ هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای؛ شورای عالی پرستاری؛ شورای عالی شهرسازی و معماری؛ هیأت امنای صرفه‌جویی ارزی در درمان بیماران؛ شورای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی نظارت مرکزی؛ شورای سنجش و پذیرش تحصیلات تکمیلی دانشگاه؛ شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری؛ شورای عالی آموزش و پرورش؛ شورای سنجش و پذیرش دانشجو؛ شورای رقابت؛ هیأت امنای صندوق توسعه ملی؛ شورای پول و اعتبار؛ سازمان امور مالیاتی؛ شورای مرکزی زکات؛ هیأت

و گزارش‌هایی منقح و قابل استنادی در این موضوعات در دسترس نیست.^۱ نکته‌ای که می‌توان به‌عنوان یکی از توجیهات ضرورت عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی کشور مطرح کرد، توسل به توجیهات عضویت نمایندگان مجلس به‌عنوان ناظر در چنین نهادهایی است. بدیهی است که عضویت نمایندگان مجلس در اقسام شوراها و نهادهای فراتر از صرف نهادهای اقتصادی است و از این حیث، در تعداد بیشتری از نهادها عضویت دارند.

حضور و عضویت نمایندگان مجلس در مجامع و شوراها، در راستای ایفای تکالیف نظارتی قوه مقننه قابل تفسیر است. به‌این ترتیب که در اصول متعدد قانون اساسی، به اختیار مجلس در وضع قانون «در عموم مسائل» (اصل هفتادویکم)، حق تحقیق و تفحص «در تمام امور کشور» (اصل هفتادوششم) و حق اظهار نظر در «همه مسائل داخلی و خارجی کشور» (اصل هفتادوچهارم) تصریح شده است. در واقع عضویت

نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت؛ هیأت امنای موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی؛ شورای عالی معادن؛ کمیسیون احزاب؛ شورای حقوق و دستمزد؛ شورای اجرایی فناوری اطلاعات؛ شورای عالی صنایع دریایی کشور؛ شورای عالی استاندارد؛ شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری؛ ستاد امر به معروف و نهی از منکر؛ شورای عالی بورس و اوراق بهادار؛ شورای عالی فضای؛ شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی؛ هیأت عالی گزینش؛ شورای فقهی؛ هیأت واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی؛ ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی؛ شورای سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴؛ شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای و مهارتی؛ شورای عالی آموزش بیمه؛ شورای عالی سلامت و امنیت غذایی؛ شورای عالی ترویج و توسعه فرهنگ ایثار و شهادت؛ شورای عالی بیمه سلامت کشور؛ شورای عالی اداری؛ کمیته ملی پارالمپیک؛ هیأت امنای کتابخانه‌های عمومی؛ شورای توسعه فرهنگ قرآنی؛ هیأت نظارت بر مطبوعات؛ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها؛ شورای عالی نظارت بر مدارس و مراکز آموزشی غیردولتی؛ کمیته هماهنگی اشتغال استان‌ها؛ هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان‌ها؛ شورای معادن؛ شورای فرهنگ عمومی.

۱. یکی از معدود گزارش‌های در دسترس در خصوص عملکرد نمایندگان ناظر، در فروردین ۱۳۸۴ توسط دبیرخانه هیأت عالی نظارت تدوین و در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است. در این گزارش، عملکرد نماینده یا نمایندگان ۱۳۷ هیأت، مجمع، شورا و... در جدولی فهرست شده که فقط برای ۲۲ مورد توضیحاتی قید شده است. در گزارش مذکور تصریح شده است: به‌رغم اینکه در احکام صادره برای نمایندگان ناظر تأکید شده که «هر سه ماه یکبار، گزارش عملکرد نظارتی‌شان را به هیأت رئیسه ارائه نمایند و این موضوع برای بار دوم و به‌صورت کتبی نیز یادآوری شده است، تاکنون هیچ‌گونه گزارشی از عملکرد نظارتی‌شان ارائه نشده‌اند. تنها کاری که ناظرین محترم انجام داده‌اند، پاسخ به استعلام و نظرسنجی دبیرخانه هیأت عالی نظارت بوده و اعلام کردند که به جلسات دعوت می‌شوند و شرکت هم می‌کنند...»؛ دبیرخانه هیأت نظارت (تهیه و تدوین)، «گزارش عملکرد نمایندگان ناظر در هیأت‌ها، مجامع و شوراها (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۲۸۹، فروردین ۱۳۸۴، ص ۴۰.

نمایندگان مجلس در مجامع، شوراها و... می‌تواند زمینه‌ساز اعمال تکالیف نظارتی کلی و همچنین تصمیم‌گیری در خصوص نحوه اعمال اختیارات تقنینی باشد. نکته قابل توجه آن است که برای زمینه‌سازی‌های پیش‌گفته، به‌صرف گزارش‌گیری و دیگر ابزارهای نظارتی، از جمله سؤال و استیضاح، اکتفا نشده است؛ بلکه امکان حضور یک یا چند نفر از نمایندگان مجلس به‌طور مستقیم در نهادهای حاکمیتی برای آگاهی بلاواسطه از مسائل و مباحث مطرح‌شده در هریک از نهادها، تدارک دیده شده است. از این حیث، حضور رؤسای اتاق‌ها نیز در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده، قابل توجیه است. ایفای مؤثر کارکرد نمایندگی فعالان اقتصادی نیز مستلزم آگاهی و اطلاع بی‌واسطه نمایندگان منتخب از روند تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در نهادهای مربوط، شنیدن نظرات و استدلال‌های موافقان و مخالفان هر یک از تصمیمات و مصوبات، و اظهارنظر در خصوص مسائل مورد بحث و مشارکت مؤثر در جلسات است. این حضور می‌تواند کارکردی دو سویه داشته باشد؛ به‌نحوی که از یک‌سو، نقطه‌نظرات، پیشنهادهای و انتقادهای فعالان و تشکل‌های اقتصادی در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی مطرح می‌شود و چه‌بسا در تدوین مقررات و دیگر تصمیم‌گیری‌ها مؤثر باشد؛ و از سوی دیگر، جزئیات مباحث مطرح‌شده در نهادها و نظرات موافق و مخالف دستگاه‌های اجرایی راجع به موضوعات اثرگذار بر محیط کسب‌وکار، توسط نمایندگان بخش خصوصی از طریق سازوکارهای تعبیه‌شده در اتاق‌ها، به بخش خصوصی منتقل خواهد شد.

۱۰۳-۲: کارکرد نمایندگی اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی

یکی از مهمترین نهادها در طیف گسترده ذی‌نفعان، تشکل‌های اقتصادی هستند که اغلب توسط رؤسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع، و... در مراجع و شوراهای حاکمیتی نمایندگی می‌شوند. در بسیاری از کشورها، هر نهاد حقیقی یا حقوقی که در دامنه عضوگیری یک اتاق قرار می‌گیرد، به‌عنوان اعضای قانونی آن اتاق شناخته خواهد شد. اتاق‌ها با قوانین عمومی اداره می‌شوند و طبق اساسنامه‌های مبتنی بر قوانین، دو

وظیفه اساسی بر عهده دارند:

نخست: نمایندگی منافع اعضا؛

دوم: مشارکت در کارکردهای مقرراتگذاری دولت.

مشارکت اتاق‌ها در کارکردهای مقرراتگذاری دولت، شامل مشارکت در تدوین و اجراء است. آن‌ها از حق قانونی مشاوره با مقامات دولتی درباره تمامی مسائلی که بر منافع اعضایشان تأثیر می‌گذارد در حوزه‌های گسترده تعریف شده، شامل سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی، برخوردارند. در مسائل مشخص مانند جمع‌آوری آمار، اتاق‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی عمل می‌کنند. دو وظیفه اساسی پیش‌گفته، اتاق‌ها را به‌عنوان واسطه‌هایی مهم بین جامعه مدنی و دولت که براساس قواعد اختیار در تصمیم‌گیری شکل گرفته، مطرح می‌کند؛ «بدین ترتیب نظام اتاق، تجلی‌سازمانی ترجیح‌آداره مسائل از طریق خودمختاری است. بدین معنا که نهادهای نمایندگی جامعه مدنی باید به‌صورت نظام‌مند در کارکرد دولت مشارکت کرده و بدین ترتیب این کارکردها می‌توانند حتی‌المقدور به منافع ذی‌نفعان نزدیک شوند»^۱. برای نمونه، از آنجا که در کشور اتریش، تمامی گروه‌های اجتماعی - اقتصادی به‌وسیله ساختار موجود در اتاق‌ها پوشش داده شده است، براساس تحلیل تطبیقی، این کشور صاحب جامع‌ترین نظام اداره «مشارکتی» است.^۲

دو حوزه اصلی که اتاق‌ها و نهادهای مشابه، نمایندگی اعضای آن‌ها را بر عهده دارند، عبارتند از: (۱) بازار کار و (۲) بازار تولید. در هر یک از کشورها، دو بازار پیش‌گفته با سازوکارها و از طرق متفاوتی نمایندگی می‌شود. برای مثال در لوکزامبورگ، «اتحادیه کارفرمایان»، منافع بازار کار و بازار تولید را به‌طور هم‌زمان پیگیری می‌کند. «کنفدراسیون بازرگانی»^۳ نیز مانند اتاق اصناف، به‌صورت مستقیم و از طریق مشارکت در نهادهای سه‌جانبه‌گرایی، این وظایف را دنبال می‌کند.^۴ در دانمارک، نمایندگی منافع اعضا در

۱. فرانتس تراکسلر، «اتریش»، در: تراکسلر و هومر (ویراستاران)، پیشین، صص ۷۶-۷۷.

۲. همان، صص ۷۸-۷۹.

3. Confederation of Commerce (la Confédération Luxembourgeoise du Commerce)

۴. پاتریک کنیس و فرانتس تراکسلر، «لوکزامبورگ»، در: تراکسلر و هومر (ویراستاران)، پیشین، صص ۴۱۵-۴۱۶.

بازار تولید به‌عنوان وظیفه اصلی «فدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط» تعریف شده است. مهمترین فعالیت سیاسی «فدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط»، لابی‌گری با مقامات دولتی در مورد سیاست‌های مالیاتی، سیاست‌های آموزشی، سیاست‌های صنعتی و صنفی و همچنین سیاست‌های صادراتی است. در مقابل، دولت نیز در خصوص مسائل مربوط به صنعت، بازرگانی و صادرات با این تشکل مشورت می‌کند.^۱ در اسپانیا، گرچه «کنفدراسیون تشکل‌های کارفرمایی» برتری قابل توجهی نسبت به «شورای عالی اتاق‌های بازرگانی» دارد، اما نظام تشکل‌های اقتصادی به‌نسبت منسجم است؛ چراکه «کنفدراسیون تشکل‌های کارفرمایی» توانسته با جذب بزرگ‌ترین تشکل‌های مربوط به بنگاه‌های کوچک و متوسط، یعنی «کنفدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط اسپانیا»، منافع این گروه اقتصادی را نیز هم‌زمان نمایندگی کرده و با دیگر منافع گروه‌های مختلف اقتصادی هماهنگ کند.^۲ بدین ترتیب، بسته به قدرت و انسجام تشکیلاتی هر یک از تشکل‌های بازرگانی یا صنعت در مقابل تشکل کارگری- کارفرمایی و البته سیاست‌های حاکم دولت وقت در هر کشور، یکی از انواع تشکل‌های مذکور به‌طور پررنگ‌تر و مؤثرتری به ایفای نقش نمایندگی منافع اعضا در حاکمیت می‌پردازد و البته در مواردی، توازنی نسبی بین این دو نوع کلی از تشکل‌ها برقرار است.

در برخی از کشورها، اتاق‌های بازرگانی نقش عمده نمایندگی بخش خصوصی را ایفا می‌کنند. برای مثال، در بریتانیا، سه تشکل «کنفدراسیون صنعت بریتانیا»^۳، «اتاق‌های بازرگانی بریتانیا»^۴ و «مؤسسه مدیران»^۵ با وجوه تشابه بسیار، هر کدام به‌دنبال نمایندگی از طرف تمامی بنگاه‌های اقتصادی بریتانیا هستند،^۶ اما «اتاق‌های بازرگانی» توانسته‌اند «بلندگوی سیاسی فعالان اقتصادی در سطح ملی» باشند، از فعالیت‌های صادراتی اعضا حمایت کنند و خدمات گسترده‌ای را در اختیار اعضا خود قرار دهند. شبکه اتاق‌های

۱. کارستن یورگنسن و فرانتس تراکسلر، «دانمارک»، در: تراکسلر و هومر (ویراستاران)، پیشین، ص ۱۷۵.

۲. رزا نونل و خواکیم مولینس لویز- رودو، «اسپانیا»، در: تراکسلر و هومر (ویراستاران)، پیشین، ص ۵۰۰.

3. Confederation of British Industry (CBI)

4. British Chambers of Commerce (BCC)

5. Institute of Directors (IoD)

۶. جاستین گرینود و فرانتس تراکسلر، «بریتانیا»، در: تراکسلر و هومر (ویراستاران)، پیشین، ص ۵۷۸.

بازرگانی، از قوی‌ترین ساختار در بین تشکل‌های نمایندگی برخوردارند. مقررات اتاق‌های بازرگانی بریتانیا، صلاحیت اتاق‌های بازرگانی برای خدمات آموزشی و اشتغال را تعیین می‌کند.^۱ با وجود این، «کنفدراسیون صنعت بریتانیا» طبق تمامی معیارها، بزرگ‌ترین تشکل اقتصادی بریتانیا محسوب می‌شود.^۲

با تشکیل اتاق‌های بازرگانی در سراسر دنیا، افزایش مرادوات و مبادلات تجاری کشورها و نیاز به تخصصی‌شدن سطح تجارت میان آن‌ها، به تدریج اتاق‌های مشترک بازرگانی میان کشورها نیز تشکیل شده است. بدین ترتیب، کارکرد نمایندگی توسط اتاق‌ها در برخی از کشورها تا حدی گسترده شده که به فراتر از مرزها نیز تسری یافته است؛ برای مثال در آلمان در سال ۲۰۱۷، در مجموع بیش از ۵۱۰۰۰ شرکت عضو اتاق بازرگانی آلمان در خارج از کشور بودند. حدود ۴۰۰۰۰ شرکت از این مجموعه، تابعه شرکت‌های آلمانی در کشورهای میزبان یا شرکت‌هایی از خود این کشورها بودند. شرکت‌های باقیمانده نیز در آلمان مستقر هستند. اتاق‌ها، علاوه بر ارائه خدمات به اعضای خود و حمایت از منافع آن‌ها، نظرات خود را در خصوص سیاست‌های اقتصادی به تصمیم‌گیران سیاسی و مقامات کشور میزبان ارائه می‌کنند.^۳

بدیهی است که به هر میزان، تشکل‌های اقتصادی فراگیرتر باشند، سطح و قدرت نمایندگی آن‌ها نیز توسط اتاق‌ها یا هر نهاد مشابه، افزایش خواهد یافت. بر این اساس، این موضوع دارای اهمیت است که بنگاه‌های کوچک و متوسط و گروه‌هایی که به اندازه کافی نمایندگی نمی‌شوند، مانند بنگاه‌های تحت مالکیت زنان و کارآفرینان جوان، توسط تشکل‌های اقتصادی پوشش داده شده و نمایندگی شوند. برای نمونه در اتریش، واگذاری نقش نمایندگی منافع به «اتاق اقتصادی فدرال»^۴ به این دلیل است که بنگاه‌های بزرگ نیز سپردن کارویژه‌های پیگیری منابع را به نهادهای فراگیرتر ترجیح

۱. همان، ص ۵۹۵.

۲. همان، ص ۵۷۶.

۳. ر. ک.: حسین رحمانی‌زاده، «مروری بر تجربه چند اتاق مشترک موفق و آموزه‌های آن برای ایران»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، بهمن ۱۴۰۲، صص ۱۶-۱۷.

4. Austrian Federal Economic Chamber (Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ)

می‌دهند. از آنجا که تمامی بنگاه‌های اقتصادی کوچک و بزرگ، عضو «اتاق اقتصادی فدرال» هستند، بنگاه‌های بزرگ نیز ترجیح داده‌اند اختیار چانه‌زنی و لابی‌گری را به‌جای آن‌که از طریق «فدراسیون صنایع»^۱ انجام دهند، به «اتاق اقتصادی فدرال» واگذار کنند.^۲

از سوی دیگر، برخی معتقدند لازمه اصلی نمایندگی عام منافع فعالان و تشکل‌های اقتصادی، عضویت اجباری آن‌ها در اتاق‌هاست و بدون عضویت اجباری، نمایندگی عام آن‌ها ممکن نخواهد بود.^۳ قائلان این نظر بر این باورند که تشکل‌های اجباری، به دلیل الزام به پرداخت حق عضویت، از منابع بیشتر و پایدارتری نسبت به تشکل‌های داوطلبانه برخوردارند و به همین دلیل، قادر به ارائه خدمات بیشتر و مؤثرتر به بنگاه‌های عضو خواهند بود. نحوه عضویت تشکل‌ها در اتاق‌ها و دیگر نهادهای مشابه و مسائلی از قبیل پرداخت حق عضویت، در قوانین هریک از اتاق‌ها و اساسنامه‌های آن‌ها در هر کشور با در نظر گرفتن ملاحظات و مقتضیات متعدد، تدوین و تصویب می‌شود.

اهمیت ویژگی نمایندگی و اطمینان از وجود تشکل‌هایی که به‌طور حداکثری، منافع فعالان اقتصادی را نمایندگی کنند، انگیزه بررسی‌های آماری و تدوین شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری میزان نمایندگی و شناسایی تشکل‌های اصلی شده است. آنچه در آلمان در این خصوص انجام شده است، می‌تواند به‌عنوان الگویی برای سایر کشورها مورد توجه قرار گیرد. در آلمان، با توجه به وسعت کشور، تعداد بی‌شماری از تشکل‌های اقتصادی، مدعی نمایندگی منافع فعالان اقتصادی هستند. برای مثال، حدود ۱۰۰۰ تشکل اقتصادی مربوط به بازار کار احصاء شده است. یکی از روش‌ها برای تفکیک نهادهای مرتبط از نهادهای غیرمرتبط، استفاده از مطالعات کریکهان^۴ و مفهوم «مرزبندی»^۵ است. کریکهان، برای تفکیک تشکل‌های اقتصادی از یکدیگر در آلمان، مطالعات خود را

1. Federation of Austrian Industry (Industriellenvereinigung, IV)

۲. تراکسلر، «اتریش»، پیشین، صص ۱۱۳-۱۱۴.

3. Gabriele, Pfaffenberger, and Gehlen, op. cit. pp. 35-36.

4. T. Krickhahn

5. boundary specification

براساس کتابچه‌ها و فهرست لابی سال ۱۹۸۷ مجلس فدرال آلمان آغاز کرد. سپس با استفاده از نمونه‌گیری‌های زنجیره‌ای و تجمیعی، مهم‌ترین تشکل‌های عرصه سیاستگذاری عمومی را شناسایی کرد. در نتیجه بررسی وی، ۵۶ تشکل اقتصادی که شامل ۴۲ تشکل خاص بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌شدند، به‌عنوان اصلی‌ترین تشکل‌های اقتصادی تأثیرگذار انتخاب شدند. در مرحله بعد با استفاده از یک روش مستند، معیارهای تحقیق محدودتر شد و با تحلیل سوابق این تشکل‌ها و نظرخواهی از نمایندگان برجسته هر صنعت یا صنف، تعداد تشکل‌های مورد بررسی، کاهش یافت. در نتیجه، ۱۹ تشکل اقتصادی به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگران عرصه سیاستگذاری عمومی انتخاب شدند. ۸ تشکل از ۱۹ تشکل را می‌توان تشکل‌هایی فراگیر و مستقل در سطح ملی دانست. با استفاده از این مطالعه می‌توان دریافت که براساس دسته‌بندی سه‌گانه تشکل‌های اقتصادی در آلمان، هیچ تشکلی به‌طور هم‌زمان، وظایف و دامنه عضوگیری جامعی را در اختیار ندارد. به‌لحاظ دامنه عضوگیری، «کنفدراسیون تشکل‌های کارفرمایی آلمان»،^۱ فراگیرترین تشکل اقتصادی آلمان محسوب می‌شود؛ اما این تشکل تنها بر منافع «بازار کار» تمرکز کرده و منافع «بازار تولید» را به دیگر تشکل‌ها واگذار کرده است. از نظر دامنه عضوگیری، «اتاق‌های بازرگانی و صنایع آلمان»،^۲ رتبه دوم را به خود اختصاص می‌دهد. دیگر تشکل‌ها، همگی به‌جز «فدراسیون صنعت آلمان»،^۳ تشکل‌های مختلط محسوب می‌شوند که براساس یک معیار مشخص مانند صنعت، حرفه، مالکیت خانوادگی و حجم بنگاه به عضوگیری می‌پردازند.^۴

1. Confederation of German Employers' Associations (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA)

2. Association of German Chambers of Industry and Commerce (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK)

3. Federation of German Industry (Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI)

۴. گرت، لانگ و تراکسلر، پیشین، صص ۲۷۲-۲۷۴.

۱-۴ : مشارکت مؤثر در فرایند مقرراتگذاری

۱-۴-۱ : مشاوره و مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقرراتگذاری به مثابه یکی از ویژگی‌های مقرراتگذاری خوب

چنان‌که پیش‌تر نیز گفته شد، از جمله دلایل موجهه ضرورت عضویت و حضور رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در نهادها و مراجع تصمیم‌گیرنده اقتصادی، امکان مشارکت بخش خصوصی در مقرراتگذاری - اعم از تدوین قانون، و انواع مقررات از جمله آیین‌نامه‌های اجرایی، بخشنامه، دستورالعمل و... - است. به‌رغم اختلاف‌نظرهایی که در خصوص کارکردهای مختلف بخش خصوصی وجود دارد، این کارکرد بخش خصوصی، تقریباً کارکرد مطلوب مورد اجماع صاحب‌نظران محسوب می‌شود.^۱

به‌طور کلی، یکی از ویژگی‌های اصلی قانون خوب، رعایت و به‌کارگیری اصل مشاوره^۲ است. طبق تعریف مسموتی، مشاوره عبارتست از «رابطه دو طرفه بین شهروندان و دولت در زمینه اطلاعات مربوط به امور دولتی و بازخورد عمومی آن. مشاورت به‌عنوان ابزاری برای صراحت، شفافیت و مشارکت، نقش مهمی در تلاش برای بهبود حکمرانی و کیفیت محیط [قانونی - مقرراتی] ایفا می‌کند».^۳ بر اساس مبانی مندرج در نظریه‌های سیاسی و به‌ویژه معطوف به دموکراسی، مشارکت و استفاده از نظرات ذی‌نفعان در تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات، به یکی از مؤلفه‌های اصلی در اصول و فرایندهای مقرراتگذاری تبدیل شده است.^۴

ضرورت بهره‌گیری از مشاوره با می‌توان همچنین با توسل به «رویکرد شواهدمحور

۱. ر. ک.: علی نصیری‌ا قدم و زینب مرتضوی‌فر، «نقش تشکل‌های بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی: آسیب‌شناسی گذشته و مسیر آینده»، مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره شصت‌وهشت، زمستان ۱۳۹۰، صص ۱۸۵-۲۲۰.

2. Consultation

۳. ماریا موسموتی، طراحی قانون اثربخش، ترجمه آریز پتفت و آرتین جهانشاهی، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، ۱۴۰۱، ص ۱۹۷.

۴. برای مطالعه در این باره، ر. ک.: احمد مرکزالمیری، ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران، تهران: سبزان، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲، صص ۱۰۶-۱۱۲.

به قانونگذاری^۱ توضیح داد. رویکرد مذکور توسط سایدمن‌ها^۲ توضیح داده شده که مبتنی بر طرز تلقی سنجشگرانه از قانونگذاری است. قانونگذاری شواهدمحور، «ناظر است بر تحقیقات دقیق در خصوص موضوع یک پیشنهاد تقنینی که با نظارت و ارزیابی گسترده در رابطه یا یک پیشنهاد تقنینی [اعم از طرح یا لایحه] محقق می‌شود».^۳ در رویکرد شواهدمحور به قانونگذاری و روش مبتنی بر آن، «نقش قانون‌نویس به صرف کاتب کلمات فروکاسته نمی‌شود بلکه با محتوای خط‌مشی درگیر می‌شود. در روش‌شناسی مورد نظر سایدمن‌ها، نویسنده قانون، مسئله اجتماعی را از زوایای مختلف مطالعه می‌کند و بر مبنای اسناد و شواهد جمع‌آوری‌شده، قدم‌های بعدی در مراحل قانونگذاری را برمی‌دارد. سایدمن‌ها روش مورد نظر خود در قانونگذاری را بر روش‌های کلاسیک مانند قانونگذاری حاصل توافق طرف‌های ذی‌نفع، قانونگذاری نمادین بدون این‌که در جهان خارج اثر واقعی داشته باشد یا تدوین مجموعه اهداف و مقاصد مبهم، مرجح می‌دانند. آن‌ها امیدوار بودند به‌کارگیری صحیح این روش، در نهایت منجر به تولید قوانین بهتر و باکیفیت‌تر شود».^۴ بر این اساس، در رویکرد شواهدمحور، چهار مرحله برای قانونگذاری پیش‌بینی شده است:

مرحله نخست: توصیف مسئله اجتماعی

مرحله دوم: تبیین دلیل یا علت بروز رفتار مسئله‌آفرین

مرحله سوم: ارائه یک راه‌حل تقنینی

مرحله چهارم: نظارت و ارزیابی^۵

نکته پایانی در این قسمت، موجه‌سازی ضرورت مشارکت مؤثر بخش خصوصی در فرایند تدوین قوانین و مقررات از منظر نظریه ذی‌حق‌ها و ذی‌نفعان است. نظریه

1. Evidence based legislation

2. Ann Seidman and Robert Seidman

۳. به نقل از: حسن وکیلان، «قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی، دی ۱۴۰۲، ص ۷۵.

۴. همانجا.

۵. ر. ک.: همان، صص ۷۵-۷۸.

ذی‌حق‌ها در برابر نظریه سنتی منافع سهامداران مطرح شده است. مطابق نظریه اخیر، تصمیمات مربوط به یک بنگاه اقتصادی باید از سوی مالکین سهام و مدیران منصوب از سوی آنان اتخاذ شوند، زیرا ذی‌نفعان نهایی بنگاه اقتصادی، سهامداران و مالکین آن محسوب می‌شوند. در مقابل چنین رویکردی، رویکرد نظریه ذی‌حق‌ها مبتنی بر منافع بزرگ‌تر اقتصادی و اجتماعی مطرح شده است. بنگاه‌ها در محیط اجتماعی فعالیت می‌کنند و تصمیم‌ها و فعالیت‌های آنان، طیف گسترده‌تری از منافع و حق‌های اجتماعی و اقشار جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. نتیجه نظریه اخیر این است که بنگاه اقتصادی در فعالیت‌ها و تصمیم‌های خود، واجد مسئولیت اجتماعی است و در این فرایند باید منافع و حق‌های بزرگ‌تر اجتماعی را مورد توجه قرار دهند. طبیعی است که این موضوع درباره شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی که بر مبنای منافع عمومی شکل گرفته‌اند، بیشتر صدق می‌کند و آن‌ها را نیز به رعایت حق‌های ذی‌نفعان در تصمیم‌ها و فعالیت‌های دولتی ملزم می‌کند و از این لحاظ تفاوتی میان یک بنگاه اقتصادی و بخش دولتی وجود ندارد. علاوه بر این، مطابق اصل حقوقی و اخلاقی «رفتار منصفانه و عادلانه»، در هر گونه تصمیم و اقدامی که بر حق‌ها و منافع اشخاص یا گروه‌های ثالث تأثیرگذار است، نقش آنان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اقدامات دولتی باید از طرق مختلف، از جمله برگزاری جلسات استماع عمومی، مورد لحاظ قرار گیرد. چنین اصلی در بسیاری از نظام‌های حقوقی انگلوساکسون و قاره‌ای مورد شناسایی قرار گرفته و به یک اصل مسلم حقوقی تبدیل شده است.^۱ حضور و عضویت نمایندگان نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، از مصادیق این رویه و فرایند شمرده می‌شود.^۲

۱. زارعی، پیشین، ص ۱۰.

۲. برای مطالعه بیشتر راجع به مباحث نظری مربوط به موضوع مورد بحث، ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «تبیین دلایل ضرورت مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی؛ با تأکید بر عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مجامع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی»، پژوهش‌های برنامه و توسعه، در دست انتشار.

۱-۴-۲: نمونه‌هایی از مشارکت اتاق‌ها در مقرراتگذاری

توجه به نمونه ترکیه از حیث کارویژه‌های اتاق‌ها در قانونگذاری قابل توجه است؛ در ماده (۱۲) «قانون اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه و اتاق‌ها و بورس‌های کالایی»^۱ موارد زیر از جمله وظایف اتاق‌ها تصریح شده است:

«ب) گردآوری اطلاعات و اخبار مربوط به بازرگانی و صنعت و ارائه آنها به افراد ذی‌ربط؛ ارائه اطلاعات مورد درخواست مراجع رسمی طبق قوانین مربوطه و به‌ویژه ارائه هر نوع اطلاعاتی که در حین اجرا مورد نیاز اعضا باشد؛ یا تسهیل دسترسی اعضای اتاق برای دسترسی به این قبیل اطلاعات؛ ابتکار عمل برای رهبری اعضای خود در زمینه تجارت الکترونیک و شبکه اینترنت، و تأسیس و راه‌اندازی زیرساخت‌های لازم برای انجام این فعالیت‌ها.

- ... ص) انجام وظایف محوله از سوی سایر قانونگذاران و وظایفی که طبق قوانین مربوطه از طرف وزارت و اتحادیه به اتاق واگذار می‌گردد».

مشابه با ترکیه، در ماده (۴) قانون اتاق بازرگانی و صنایع قطر (اصلاح‌شده توسط قانون مصوب ۱۹۹۶/۱۱)، وظایفی به این شرح برای اتاق بازرگانی و صنایع مقرر شده است:

«... ۳. ارائه هرگونه پیشنهاد یا نظر به وزارتخانه‌ها و نهادهای ذی‌ربط در مورد موضوعات زیر:

الف) قوانین و مقررات مرتبط با کشاورزی، صنعت و تجارت

ب) تعرفه‌های گمرکی

ج) ایجاد و اصلاح روش‌های حمل‌ونقل، دستمزدها و هزینه‌های مربوطه

د) سایر موضوعات مرتبط با معرفی تجارت، صنعت و کشاورزی»^۲.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در بند «الف» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی

۱. قانون شماره ۵۱۷۴، تاریخ تصویب: ۱۸ می ۲۰۰۴؛ به نقل از: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنایع در کشورهای مختلف»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، خرداد ۱۴۰۱، صص ۳۷-۳۹.

۲. به نقل از: همان، صص ۹۶-۹۷.



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. این در حالی است که 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 لوایح و طرح‌های مربوط با اتاق». بنابراین با اصلاح صورت گرفته، دامنه نظرخواهی از بخش خصوصی به فراتر از صرف لوایح و طرح‌های مربوط به اتاق گسترش یافته و همه «مسائل اقتصادی کشور» را شامل شده است.

با تصویب مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) لزوم نظرخواهی از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی در تدوین «مقررات»، وارد مرحله جدیدی شده است. در ماده (۲) قانون مذکور، دولت مکلف شده «در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب و کار 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 و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید». در ماده (۳) نیز تصریح شده: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند». اجرای مواد مذکور، در برخی از قوانین و مقررات نیز مورد تأکید چند باره قرار گرفته است.^۱

۱. از جمله در بخشنامه مصوب معاون اول رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹)، بخشنامه معاون حقوقی رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹)، جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)، و ماده واحده «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰).

تصویب ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، و آیین‌نامه اجرایی آن) «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۴۰۲/۲/۹، گامی مهم در تکمیل فرایند مقررات‌گذاری در خصوص مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. در بخشی از ماده (۳۰) الحاقی مقرر شده: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری 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 تشکل‌ها وجود داشته باشد». در ماده (۲) آیین‌نامه «لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات...» نیز چنین تصریح شده: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین یا اصلاح مقررات و رویه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار، نظر اتاق‌ها و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری که عضو اتاق‌ها نیستند و سایر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند و در صورت لزوم، از آنها برای شرکت در جلسات دعوت کنند. در مواردی که دستگاه اجرایی، تصویب مقرره‌ای را به مراجع ذی‌صلاح پیشنهاد می‌نماید، مکلف است پیشنهاد خود به همراه اطلاعاتی از قبیل اسناد پشتیبان، قوانین و مقررات مرتبط، آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین، نظرات دریافتی از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد آن‌ها را در قالب دستورالعمل ابلاغی توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به مراجع تصمیم‌گیرنده ارسال نماید».

مقررات دیگری در اجرای برخی از مفاد «قانون بهبود...» به تصویب رسیده که می‌توان آن‌ها نیز را در راستای الزام دولت به نظرخواهی و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در تدوین مقررات برشمرد. از جمله در تبصره ۲ ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۵) مقرر شده است: «معاونت حقوقی رئیس‌جمهور مکلف است صفحه ویژه‌ای با پیوند (لینک) در

صفحه اصلی پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور مخصوص اعلام خبرهای تغییرات آتی در مقررات کشور ایجاد کند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند پیش‌نویس مقررات خود را مطابق دستورالعمل ابلاغی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، یک هفته قبل از صدور، علاوه بر تارنمای خود، در این پایگاه منتشر و به اطلاع عموم برسانند تا فرصت لازم برای دریافت نظرات عموم و فعالان اقتصادی و تشکل‌ها (جمع‌سپاری) در تدوین مقررات فراهم شود».

علاوه بر این‌ها، در ماده (۳) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» (بخشنامه شماره ۱۳۵۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۲/۱ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور) چنین مقرر شده است: «دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند در مراحل تدوین یا اصلاح مقررات و رویه‌های اجرایی، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند و در صورت لزوم، ذی‌نفعان، مراکز علمی معتبر از جمله دانشگاه‌ها مراکز پژوهشی بنیاد ملی نخبگان و همچنین نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی را اخذ و مورد توجه قرار دهند و در صورت اقتضاء از آن‌ها، برای شرکت در جلسه دعوت کنند. پس از تدوین پیش‌نویس مقرر، دستگاه اجرایی مکلف است حداقل یک هفته قبل از صدور مقرر، پیش‌نویس اخیر را علاوه بر تارنمای خود، در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر نماید تا زمینه جمع‌سپاری در تدوین مقررات فراهم گردد»^۱.

توجه به این نکته مهم به نظر می‌رسد که در هیچ یک از مفاد قانونی و مقرراتی، تکلیفی برای قانونگذار نسبت به اخذ نظرات بخش خصوصی یا دعوت از نمایندگان آن‌ها در کمیسیون‌ها، حین تدوین پیش‌نویس طرح یا بررسی لایحه، مقرر نشده است؛ بلکه این تکلیف صرفاً برای دولت در فرایند تدوین و بررسی «مقررات» در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد «با توجه به اصول قانونگذاری، اخذ نظرات ذی‌نفعان

۱. در صدر این دستورالعمل تصریح شده که این مقرر در اجرای ماده (۲) «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» و تبصره ۲ ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» به تصویب رسیده است.



در تدوین و بررسی هر قانون، امری بدیهی و فراگیر است و شاید قانونگذار لزومی به تصریح آن در احکام قانونی ندیده است.^۱ مقررات ذکر شده با موضوع مکلف کردن دولت به نظرخواهی از بخش خصوصی در فرایند تدوین و تصویب مقررات، می‌تواند به‌عنوان الگویی برای بهره‌گیری از ظرفیت و توان بخش خصوصی برای ارتقای کیفیت لوایح و طرح‌ها و در نهایت، بهبود کیفیت قوانین، مورد استفاده قرار گیرد.

۱. ر. ک.: مرکز مالگیری، پیشین، صص ۱۱۰-۱۱۲.



اتاق ایران به عنوان نهاد اصلی نمایندگی کننده تشکل‌های اقتصادی

سابقه تشکیل نهادهایی با عنوان «اتاق‌ها» در ایران، به دوران قاجار به شکل‌گیری «مجلس و کلای تجار» (سال ۱۲۶۳ هجری شمسی) بازمی‌گردد. هدف تجار از تشکیل نهاد مذکور، بهره‌گیری از امتیازات اقتصادی و سیاسی و همچنین حمایت از منافع مشترک خود در مقابل هجوم سرمایه‌های خارجی بود.^۱

در یکی از معدود پژوهش‌های انجام‌شده درباره تاریخچه اتاق‌ها در ایران، تشکل‌های بازرگانان و اتاق‌ها در سه دوره تاریخی قاجار، پهلوی اول و پهلوی دوم مورد بررسی قرار گرفته است. در هر فراز و فرود تاریخی در ایران، اتاق‌ها نیز به‌نوعی متفاوت نقش‌آفرینی کرده‌اند. پس از حمله متفقین به ایران در شهریور ۱۳۲۰ و کناره‌گیری رضاشاه از سلطنت، به‌دلیل از میان رفتن حکومت متمرکز، امکان کنش‌گری برای تجار در صحنه سیاسی و اجتماعی فراهم شد و تجار تلاش کردند با تشکیل تشکل‌های مرتبط، نقش‌فعالی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با حوزه تجارت ایفا کنند.

این فضا، پس از کودتای مرداد ۱۳۳۲ بسته شد و کنشگری بازرگانان نیز به‌تبع آن، وجه مستقل خود را از دست داد. در سال‌های پایانی سلطنت پهلوی دوم نیز اتاق ایران به‌صورت نهادی کاملاً وابسته به دولت به‌عنوان ابزاری برای نظارت بر بازرگانان فعالیت می‌کرد و در واقع به‌عنوان یکی از ابزارهای اقتصاد دستوری، زمینه نارضایتی بازرگانان و صاحبان صنایع را فراهم کرد.^۲ چنانکه اشرف و بنوع‌یزی در پژوهشی در باب طبقات اجتماعی در عصر پهلوی توضیح می‌دهند، پس از آنکه در سال ۱۳۴۹، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن توسط وزیر اقتصاد از نو ساماندهی شد و وزیر پیشین صنایع و معادن ریاست آن را بر عهده گرفت، «تبعیت اتاق بازرگانی از وزارت اقتصاد مانع از آن شد که

۱. ر. ک.: سهیلا ترابی‌فارسانی، *از مجلس و کلای 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، صص ۶۱-۶۳.

۲. همان، صص ۸۵۴-۸۵۵.

این نهاد به‌عنوان گروهی مستقل و با‌علاقه مشترک تأثیر چندانی به جای گذارد.^۱ پس از انقلاب اسلامی، «قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران» در ۱۵ اسفند ۱۳۶۹ به تصویب رسید. در ماده (۱) قانون مذکور تصریح شد: «به‌منظور کمک به فراهم‌آوردن موجبات رشد و توسعه اقتصاد کشور، تبادل افکار و بیان آراء و عقاید مدیران صنعتی، معدنی، کشاورزی و بازرگانی به‌موجب وظایف و اختیارات این قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران (اتاق ایران) تأسیس می‌شود».^۲ از جمله وظایف و اختیارات اتاق ایران، «ایجاد هماهنگی و همکاری بین بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن و کشاورزی در اجرای قوانین مربوطه و مقررات جاری مملکتی» مقرر شد (بند «الف» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی...»). در بند «ک» قانون اصلاحی اتاق (مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵)^۳ نیز «تشکیل اتحادیه‌های صادراتی و وارداتی و سندیکاهای تولیدی در زمینه فعالیت‌های بازرگانی صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط»، از جمله وظایف اتاق در نظر گرفته شد.

با این حال، سؤال بسیار مهم آن است که تا چه حد می‌توان اتاق ایران را نماینده فعالان و تشکل‌های اقتصادی کل کشور دانست؟ سؤال مذکور را می‌توان از دو جنبه مورد بررسی و تحلیل قرار داد:

نخست: تحلیل نظام قانونی - مقرراتی (هنجاری)؛

دوم: تحلیل محیط واقعی و حقیقی با توجه به آمار و ارقام تشکل‌های عضو اتاق، تشکل‌های عضو نهادهایی غیر از اتاق، تشکل‌های مستقل و...

در خصوص تحلیل هنجاری جایگاه اتاق به‌عنوان مرجع نمایندگی‌کننده فعالان و تشکل‌های اقتصادی کشور، توجه به مفاد قانون مربوط اتاق‌ها، نشانگر تلاش قانونگذار برای تشکیل نهادی است که تا حد امکان، واجد خصیصه نهاد نمایندنده بخش خصوصی

۱. احمد اشرف و علی بنوعزیزی، *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی‌فارسانی، تهران: نیلوفر، ۱۳۹۳، ص ۸۴.

۲. اصلاحی به‌موجب تبصره بند «الف» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).

۳. به‌موجب «قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹».

در سراسر کشور باشد. بدین ترتیب که بر اساس ماده (۱۱) «قانون اتاق بازرگانی...» (اصلاحی ۱۳۷۳/۹/۱۵) «هیأت نمایندگان اتاق ایران از منتخبین اتاق‌های سراسر کشور و نمایندگان اتحادیه‌ها و سندیکاهای وابسته به اتاق تشکیل می‌شود. در تبصره ۲ همین ماده مقرر شده «هر اتاقی که کمتر از ۱۵۰ عضو داشته باشد یک نفر نماینده و اتاقی که بیش از ۱۵۰ عضو داشته باشد برای هر ۱۰۰ عضو یک نفر نماینده خواهد داشت». در ماده (۱۲) قانون مذکور نیز تصریح شده: «تعداد هیأت نمایندگان اتاق تهران ۶۰ نفر می‌باشد که به ترتیب ذیل برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند: ۲۰ نفر با انتصاب وزراء با ترکیب ۱۰ نفر از وزارت بازرگانی، ۸ نفر از وزارت صنایع، و ۲ نفر از وزارت معادن و فلزات، ۴۰ نفر از بین اعضاء اتاق تهران با ترکیب ۲۰ نفر از بخش بازرگانان، ۱۶ نفر از بخش صنعتگران و ۴ نفر از بخش معدن».

در سالنامه آماری ۱۴۰۱ که توسط اتاق ایران منتشر شده، آماری از تعداد اشخاص حقیقی و حقوقی عضو اتاق از سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱ درج شده است (جدول ۱-۲).

جدول ۲-۱. تعداد اعضای بازرگانی برحسب عضویت مدیر بنگاه

سال	شخص حقیقی	شخص حقوقی
۱۳۹۸	۱۴۰۵۴	۲۷۶۳۸
۱۳۹۹	۱۷۹۳۴	۳۱۶۵۱
۱۴۰۰	۱۳۹۴۶	۲۹۶۷۵
۱۴۰۱	۱۹۶۹۳	۳۵۷۱۲

مأخذ: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «سالنامه آماری ۱۴۰۱»، ۱۴۰۲، ص ۲۴.

طبق جدول ۱-۲، از سال ۱۳۹۸ تعداد اشخاص حقیقی عضو اتاق به جز در سال ۱۴۰۰، افزایش یافته است. همچنین آمار مندرج در جدول، نشانگر افزایش تعداد اشخاص حقوقی عضو اتاق از سال ۱۳۹۸، به جز سال ۱۴۰۰، است. البته باید توجه داشت که آمار مندرج در جدول ۲، فقط مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی عضو اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی است و اشخاص حقیقی و حقوقی عضو اتاق‌های اصناف و

تعاون را در بر نمی‌گیرد. در جدول ۲-۲، اعضای اتاق بازرگانی بر حسب گروه فعالیت دسته‌بندی شده‌اند.

جدول ۲-۲. تعداد اعضای بازرگانی بر حسب گروه فعالیت ثبت شده به تفکیک اتاق

سال	بازرگانی	صنعت	کشاورزی	معادن
۱۳۹۸	۳۲۳۷۸	۸۱۳۲	۱۰۱۶	۲۶۶
۱۳۹۹	۳۸۸۸۶	۹۳۳۳	۱۰۵۹	۳۰۷
۱۴۰۰	۲۸۴۹۹	۱۳۷۱۵	۱۰۵۳	۳۵۵
۱۴۰۱	۳۸۶۲۱	۱۵۰۹۲	۱۲۴۲	۴۴۶

مأخذ: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «سالنامه آماری ۱۴۰۱»، ۱۴۰۲، ص ۲۵.

چنان که از ارقام مندرج در جدول ۲-۲ کاملاً آشکار است، بازرگانان با فاصله بسیار زیادی نسبت به دیگر گروه‌ها، در اتاق‌ها عضو هستند. البته فاصله بسیار زیاد عضویت بازرگانان با صنعتگران در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است؛ بدین ترتیب که از حدود چهار برابر به حدود دو برابر رسیده است. این امر نشانگر نمایندگی گسترده‌تر اتاق از بخش بازرگانی به نسبت بخش‌های صنعت، معادن و کشاورزی است. دلایل متعددی برای این وضعیت قابل ذکر است؛ از جمله این که به دلیل آن که فعالیت در بخش‌های صادرات و واردات مستلزم برخورداری از کارت بازرگانی است، و به بیان دیگر، رسمیت فعالیت بازرگانان منوط به عضویت در اتاق‌های استانی و اتاق ایران است، بازرگانان به نسبت سایر بخش‌ها برای عضویت در اتاق انگیزه بیشتری دارند.

پاسخ به این سؤال مهم که اتاق ایران چند درصد از کل بنگاه‌های اقتصادی کشور در حوزه‌های بازرگانی، صنعت، معادن و کشاورزی را نمایندگی می‌کند، مستلزم وجود اطلاعات و آماری است که در دسترس نیست و اساساً تهیه نشده است. حتی در خصوص آمار بنگاه‌های اقتصادی فعال در کشور، بین نهادهای متعدد اختلاف نظر وجود دارد و بدیهی است که در نظام آماری ناقص و مبهم، تخمین آماری از میزان نمایندگی اتاق ایران و دیگر اتاق‌ها (اصناف و تعاون) از بنگاه‌ها، کاری به شدت دشوار و

نیازمند پژوهش‌های مستقل است. یکی از معهود آمار قابل استناد که می‌تواند در این خصوص مورد توجه قرار گیرد، «طرح آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور» است که توسط مرکز آمار ایران می‌شود. آخرین گزارش طرح مذکور مربوط به سال ۱۴۰۰ که در سال ۱۴۰۱ منتشر شده است (چهل‌ونهمین دوره)، تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در کشور که به فعالیت صنعتی اشتغال داشته‌اند، ۳۰۴۱۵ قید شده است. در این تعداد کارگاه فعال در سال ۱۴۰۰، ۲۲۸۶۱ (۷۵/۲ درصد) در طبقه ۱۰-۴۹ نفر کارکن و ۷۵۵۴ کارگاه (۲۴/۸ درصد) در طبقه ۵۰ نفر کارکن و بیشتر قرار دارند.^۱ محاسبه اطلاعات مرکز آمار ایران و مندرجات سالنامه آماری منتشر شده توسط اتاق ایران، نشانگر آن است که حدود ۸۰ درصد ارزش افزوده «کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر» بخش خصوصی، سهم بنگاه‌های عضو اتاق بوده است. بدین شرح که بر اساس آخرین اطلاعات دریافتی از مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۹ (استفاده‌شده در سالنامه آماری ۱۴۰۱)، ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر بخش خصوصی، ۸۳۹۲۴۶۳۰۰۵ میلیون ریال (حدود ۸۳۹ هزار میلیارد تومان) بوده است و همین عدد برای کارگاه‌های صنعتی عضو اتاق، مقدار ۶۷۶۷۱۲۵۳۳۵۲ میلیون ریال (حدود ۶۷۶ هزار میلیارد تومان) بوده که با تقسیم دو عدد می‌توان گفت ۸۰ درصد ارزش افزوده «کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر» بخش خصوصی در سال ۱۳۹۹، توسط بنگاه‌های عضو اتاق صورت گرفته است.^۲

درباره موضوع نهاد(های) نماینده بخش خصوصی در ایران، یکی از نکات بسیار مهم، ابهام در تعریف «تشکل‌های اقتصادی» و پیش از آن، ابهام در ماهیت حقوقی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی و نسبت نهادهای اخیر با مفهوم «تشکل‌های

۱. مرکز آمار ایران، «نتایج طرح آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور ۱۴۰۰»، سازمان برنامه و بودجه، ریاست‌جمهوری، ۱۴۰۱. طبق گزارش مورد استناد، «چارچوب مورد استفاده در این طرح، فهرست کارگاه‌های صنعتی مستقل و متبوع ۱۰ نفر کارکن و بیشتر است که با استفاده از نتایج سرشماری عمومی کارگاهی سال ۱۳۸۱ تهیه و در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ با استفاده از اطلاعات دستگاه‌های اجرایی، به‌هنگام شده است.

۲. یافته‌های تحقیق با استفاده از این منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «سالنامه آماری ۱۴۰۱»، ۱۴۰۲، جداول ۱-۲ و ۷-۲، صص ۵۳ و ۶۱.

اقتصادی» است. طبق «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ و اصلاحی مورخ ۱۳۷۳/۹/۱۵ و «قانون بهبود...» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)^۱ «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشد». این وصف از اتاق ایران، در حکم قانونی دیگری تغییر یافت؛ بدین شرح که بر اساس بند «ب» ماده (۱) «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ و اصلاح‌شده و دائمی‌شده به موجب «قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۶)) اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران - و همچنین اتاق‌های تعاون و اصناف - «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی» محسوب شدند.^۲

اما نسبت بین «اتاق‌ها» و «تشکل‌های اقتصادی» نیز موضوع پیچیده‌ای در قوانین و مقررات است. در تبصره (۳) «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد» (مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۵/۶/۶)، نهادهایی که مصداق «تشکل» و مشمول آیین‌نامه مذکور نمی‌شوند به این شرح تصریح شده است: «نهادهای عمومی غیردولتی، اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی، تعاونی‌ها، سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، احزاب و تشکل‌های سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات، انجمن‌های علمی، مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی، باشگاه‌های ورزشی، مراکز ترک اعتیاد، مؤسسات تجاری و انتفاعی و مؤسسات موضوع بندهای (۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰- مصداق تشکل نبوده و از شمول این آیین‌نامه

۱. در بند «الف» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، در تعریف «اتاق‌ها» تصریح شده است: «اتاق‌ها شامل: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران است». در تبصره همین ماده مقرر شده است: «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران از تاریخ تصویب این قانون به اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران (اتاق ایران) تغییر نام می‌یابد».

۲. طبق بند «ب» ماده (۱) قانون مذکور، «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی، اشخاص حقوقی غیر از دستگاه‌های اجرایی هستند که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی می‌باشند، نظیر سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، مراکز و کانون‌های استانی و کلا و کارشناسان رسمی دادگستری».

خارج هستند». بدین ترتیب، در مقررہ پیش‌گفته، «اتاق‌ها» و «تشکل‌های اقتصادی» به‌نحوی مرتبط و البته هم‌عرض «تعاونی‌ها» و «سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای» ذکر شده و از این حیث، مرزبندی مشخصی برای نهادهایی با عناوین گفته‌شده را تعریف نمی‌کند. با این حال، در برخی دیگر از قوانین، به «اتاق‌ها» به‌طور مجزا از عبارت «تشکل‌های اقتصادی» تصریح شده و گو این‌که «تشکل‌های اقتصادی»، به‌عنوان نهادهایی مستقل از «اتاق‌ها» شناسایی شده‌اند. برای نمونه، در بند ۲۱ ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، در تعریف «مجوزهای کسب‌وکار»، «تشکل‌های اقتصادی» در کنار «اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اتاق‌های تعاون یا اصناف، اتحادیه‌ها، شوراها، مراجع و نظام‌های صنفی آن‌ها»، به‌عنوان یکی از مراجع صادرکننده مجوزهای کسب‌وکار ذکر شده است. بر همین سیاق، در بند ۲۴ 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)، در احصاء «مراجع صادرکننده مجوز»، به نهادهایی به این ترتیب تصریح شده است: «اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران، تشکل‌های اقتصادی و غیراقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظام‌های صنفی یا نمایندگان مستقیم یا غیرمستقیم آن‌ها...».

بر خلاف نکته پیش‌گفته، در حالی که به‌نظر می‌رسد بر مبنای مفاد قانونی پیش‌گفته، ماهیتی با عنوان «تشکل‌های اقتصادی» از نظر قانونگذار، ماهیتی هم‌عرض اتاق‌هاست، اما در تبصره ۱۰ الحاقی به ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم...» (به‌موجب مصوبه ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، اساساً به «تشکل‌های اقتصادی» اشاره‌ای نشده و صرفاً به تصریح نهادهایی به این شرح اکتفا شده است: «اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری ذی‌ربط». نتیجه این‌که در مواردی در برخی مفاد قانونی، «تشکل‌های اقتصادی»، هم‌عرض نهادهایی مانند اتاق ایران، اتاق تعاون ایران، اتاق اصناف ایران، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظام‌های صنفی، به رسمیت شناخته شده‌اند.

با تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، ابهامات پیش گفته تا حدی رفع شد، اما همچنان در برخی موارد، ابهام به قوت خود باقی است. در بند «ب» ماده (۱) قانون مذکور، «تشکل اقتصادی» به این شرح تعریف 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 تعریف گفته شده، نکته مهم آن است که «ثبت» نزد اتاق‌ها یا سایر مراجع قانونی، یکی از ارکان تعریف «تشکل‌های اقتصادی» ذکر شده است. در بند «پ» ماده (۱) «قانون بهبود...» نیز «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. در ماده (۲) قانون مورد بحث نیز 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 بهره‌بردار. بنابراین، بر مبنای 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.

پس از تعاریف قانونی مندرج در «قانون بهبود...»، واژه «تشکل» در یکی از مقررات (بند «ث» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۲/۱/۱۸ هیأت وزیران) 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 مجموع، با توجه به مفاد قانونی و مقرراتی پیش‌گفته، به‌نظر می‌رسد به‌دلیل نبود تعریف مشخص از هریک از نهادها با عناوینی مانند شکل، اتحادیه، سندیکا، و شورا، قانونگذار و به‌طور کلی مقررانگذار، واژه‌ها و عبارات مذکور را بدون ملاک و معیاری خاصی به‌کار برده و به‌عبارت دیگر، معنای مشخصی را از کاربرد هر یک از واژه‌ها یا عبارات، اراده نمی‌کند.^۱ با این همه، با توجه به یکی از وظایفی که قانونگذار برای اتاق ایران در نظر گرفته، می‌توان چنین برداشت کرد که قانونگذار، از جهاتی، اتاق‌های سه‌گانه و به‌طور خاص اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران را شکل اصلی و نماینده شکل‌های متعدد در کشور می‌داند. بدین شرح که در ماده (۵) «قانون بهبود...»، اتاق‌ها^۲ مکلف شده‌اند «فهرست ملی شکل‌های اقتصادی را تهیه و تغییرات آن را اعلام نمایند. در آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که فاقد شکل فعال می‌باشند، اتاق‌ها موظفند برای ساماندهی، ایجاد و ثبت شکل‌های اقتصادی فعال زمینه‌های لازم را ایجاد کنند و در فعالیت‌هایی که شکل‌های موازی وجود دارد، زمینه ادغام، شبکه‌سازی، یکپارچه‌سازی و انسجام شکل‌های موازی را فراهم نمایند». علاوه بر این، طبق تبصره همین ماده، اتاق‌ها موظف شده‌اند «در فعالیت‌های صادرات غیرنفتی با ایجاد انسجام، هماهنگی و تقسیم کار، از فعالیت موازی شکل‌ها جلوگیری کنند». در تبصره ۲ ماده مذکور نیز تأکید شده «مؤسسان و مدیران شکل‌های اقتصادی نباید مانع عضویت داوطلبان جدید واجد شرایط و استفاده آن‌ها از منافع حضور در این شکل‌ها شوند».

شایان ذکر است در گزارش نظارتی در خصوص اجرای ماده ۵ «قانون بهبود...» تصریح شده: «... به‌نظر می‌رسد اتاق‌ها نتوانسته‌اند در زمینه شناسایی آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که فاقد شکل هستند و همچنین شبکه‌سازی، یکپارچه‌سازی

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «ضرورت ساماندهی شکل‌های اقتصادی برای توانمندسازی بخش خصوصی»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال هفتم، شماره بیست‌وسوم، تابستان ۱۴۰۴، صص ۴۰۳-۴۳۱.
۲. طبق بند «الف» ماده (۱) «قانون بهبود...»، «اتاق‌ها» شامل «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. با آن که در همه قوانین و مقررات مربوط، به «اتاق اصناف» نیز در کنار دو اتاق مذکور تصریح شده و تکالیف و اختیارات برای هر سه اتاق در نظر گرفته شده، اما در بند «الف» ماده (۱) «قانون بهبود...» در تعریف اتاق‌ها، به اتاق اصناف اشاره‌ای نشده است.

و انسجام‌بخشی به فعالیت تشکل‌های اقتصادی به شکل مطلوب عمل کنند...^۱ با توجه به تأخیر اتاق‌ها در انجام تکالیف پیش‌گفته، 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) چنین مقرر شد: «به‌منظور اجرایی‌شدن 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...». 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».

متعاقب تصویب قانون مذکور، در ماده (۵) «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 شد. در ماده (۷) آیین‌نامه مذکور نیز مقرر شد: «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».^۲ در فراخوان مربوط در وبسایت اتاق در این خصوص چنین قید شده 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

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پیش اصل ۴۴)، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در سال ۱۴۰۱»، گزارش شماره (۳)، آذر ۱۴۰۲، ص ۲۷.

۲. فراخوان برای حضور در فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی در وبسایت اتاق ایران به نشانی اینترنتی زیر در دسترس است: <https://otaghiranonline.ir/news40730/>

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.

مهلت سه‌ماهه در تاریخ ۱۹ مرداد ۱۴۰۰ به پایان رسیده است. فهرستی از تشکل‌های ملی مشتمل بر انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، سندیکاها، شوراهای و سایر^۱ در وبسایت به همراه مشخصات کلی هریک از آن‌ها درج شده است^۲ (ر. ک.: پیوست ۱). در بخش تشکل‌ها در وبسایت توضیح داده شده است: «معاونت تشکل‌های اتاق ایران بر اساس ضوابط مربوطه و مأموریت‌ها [یی] ... که به موجب ماده ۵ قانون اتاق و ماده ۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار بر عهده اتاق آن گذاشته شده است، مسئول ساماندهی به تشکل‌های اقتصادی است و به تبع این امر، از سال‌های گذشته با اجرای پروژه مدل‌سازی تشکل‌ها، سازماندهی و شبکه‌سازی آن‌ها، تحقق این مهم را از جنبه‌های مختلف از جمله حمایت‌های مالی و رفع خلاءهای آموزشی با انجام نیازسنجی‌های مکرر و برگزاری سمینارهای مربوطه در دستورکار قرار داده است».

چنان‌که در یکی از گزارش‌های اتاق ایران تصریح شده، «ارائه خدمات جذاب از سوی اتاق‌ها به فعالان اقتصادی می‌تواند به‌عنوان بهترین رویکرد جهت جذب حداکثری اعضا قلمداد شود. ارائه چنین خدماتی طبیعتاً نیازمند فراهم‌سازی بسترهای نرم و سخت متعددی است که لازم است در این خصوص مطالعات لازم توسط مشاوران و کارشناسان مربوطه صورت پذیرد»^۳. در واقع بهره‌مندی از خدمات مورد نیاز فعالان

۱. برخی ایرادات در بخش تشکل‌ها در وبسایت مربوط قابل ذکر است. یکی از ایرادات آن است که در بخش «سایر»، عناوین «انجمن‌ها» تکرار شده است. بدین ترتیب، چنان‌که در پیوست ۱ نوشتار حاضر قابل مشاهده است، ۲۹۵ تشکل در به‌عنوان تشکل ملی در وبسایت ثبت شده، در حالی که پس از حذف عناوین تکراری، ۱۸۶ تشکل به ثبت رسیده است (۱۰۹ عنوان تکراری). علاوه بر این ایراد، در بخش مربوط به انجمن‌ها، عنوان چند اتحادیه نیز فهرست شده است.

۲. فهرستی از «تشکل‌های ملی» در وبسایت اتاق ایران به این نشانی اینترنتی قید شده است:
<https://iccima.ir/national-formation>

۳. مهدی تاجیک، «تحلیل داده‌های گردآوری‌شده در خصوص میزان جذابیت خدمات اتاق‌ها در راستای اجرایی نمودن عضویت فراگیر»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تابستان ۱۳۹۹، ص ۱۱.

اقتصادی، انگیزه اصلی پیوستن فعالان و تشکل‌های اقتصادی به اتاق بازرگانی... در جهت فراگیر شدن هر چه بیشتر نمایندگی اتاق از اعضای بخش خصوصی است. پنج خدمت برتر جذاب از منظر پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه‌ای که از طریق معاونت امور استان‌ها و تشکل‌ها در اختیار اعضای اتاق قرار گرفت، به این ترتیب است:

۱. تسهیل‌گری در دریافت وام از طریق اعتباردهی و کاهش وثیقه‌های بانکی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط؛

۲. ارائه خدمات استعلام الکترونیک از اعضاء به دولت برای کاهش زمان‌بندی صدور مجوزها برای اعضاء؛

۳. ارائه خدمات ویژه صدور ویزا به اعضاء؛

۴. توسعه و تسهیل ورود به بازار سهام برای بنگاه‌های کوچک و متوسط؛

۵. برخورداری از تخفیفات ویژه فعالان برای حضور در نمایشگاه‌ها و رویدادهای تجاری»^۱.



عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو قوانین و مقررات

رؤسای اتاق‌های سه‌گانه و همچنین «کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی» در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده متعددی، طبق قوانین و مقررات عضویت دارند. با توجه به تعدد و پراکندگی این نهادها، تدوین فهرستی جامع و به‌روز از آن‌ها و همچنین عضویت هریک از رؤسای اتاق‌ها و کانون مذکور در آن‌ها، ضرورت دارد. معاونت حقوقی ریاست جمهوری در سال ۱۴۰۲ تلاش کرد با نظرخواهی و مشارکت نهادهای ذی‌ربط، چنین فهرستی را تدوین کند. جدول ۱-۳، جدول به‌روزرسانی شده تا تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۶ است.^۱ در این جدول، عضویت هریک از رؤسای اتاق‌های ایران، تعاون و اصناف و همچنین کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی در هریک از مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی (نهادهای مرتبط با کسب و کار) در مجموع ۱۴۹ نهاد مشخص شده است.

جدول ۳-۱. وضعیت عضویت اتاق‌های سه‌گانه و کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی در هیأت‌ها، شوراها و مراجع تصمیم‌گیرنده اقتصادی

ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۱	شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای	✓	✓	✓	✓
۲	کارگروه تخصصی راهبری و هماهنگی در سیاستگذاری شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای موضوع ماده ۷ آیین‌نامه قانون نظام جامع آموزش و تربیت، حرفه‌ای و مهارتی به شماره ۱۵۹۰۰۳/هـ/۵۴۵۷-ت مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۹	✓	✓	✓	✓

۱. نسخه اولیه این جدول در پیوست ۳ اثری با این مشخصات منتشر شد: معاونت حقوقی ریاست جمهوری (کمیته حقوقی حمایت از کسب و کار)، مجموعه نهادهای مرتبط با محیط کسب و کار (بخش نخست)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۴۰۲، صص ۲۲۳-۲۳۰. جدول ۳-۱، نسخه به‌روز شده‌ای است که از معاونت حقوقی ریاست جمهوری واصل شده است. این جدول توسط اتاق‌های سه‌گانه و کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی تکمیل شده است.



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۳	کارگروه تخصصی صلاحیت حرفه‌ای شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای موضوع ماده ۸ آیین‌نامه قانون نظام جامع آموزش و تربیت، حرفه‌ای و مهارتی به شماره ۱۵۹۰۰۳/۱۳۹۷/۱۱/۲۹ هـ ۴۵۷۵ مورخ	✓	✓	✓	✓
۴	کارگروه تخصصی صلاحیت حرفه‌ای شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای موضوع ماده ۹ آیین‌نامه قانون نظام جامع آموزش و تربیت، حرفه‌ای و مهارتی به شماره ۱۵۹۰۰۳/۱۳۹۷/۱۱/۲۹ هـ ۴۵۷۵ مورخ	✓	✓	✓	✓
۵	ستاد تسهیل و رفع موانع تولید کشور	✓	✓	✓	-
۶	ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی	✓	✓	✓	-
۷	ستاد مرکزی مباره با قاچاق کالا و ارز	✓	✓	✓	-
۸	شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار موضوع مصوبه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی	✓	✓	✓	-
۹	شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی	✓	✓	✓	-
۱۰	شورای عالی استاندارد	✓	✓	✓	-
۱۱	کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب و کار	✓	✓	✓	-
۱۲	کارگروه تنظیم بازار	✓	✓	✓	-
۱۳	کارگروه ساماندهی تشکل‌ها (سه اتاق)	✓	✓	✓	-
۱۴	هیأت عالی نظارت موضوع ماده ۵۳ قانون نظام صنفی	✓	✓	✓	-
۱۵	هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار	✓	✓	✓	-
۱۶	هیأت نظارت موضوع ماده ۱۹ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی	✓	حسب‌مورد	✓	-
۱۷	کمیسیون ماده ۴۲ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد	✓	حسب‌مورد	حسب‌مورد	-
۱۸	کمیسیون تخصصی شورای عالی اشتغال	✓	-	✓	✓



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۱۹	شورای عالی هماهنگی کارگری و کارفرمایی تشکل‌های صنفی	-	✓	✓	✓
۲۰	کمیته توسعه صادرات (موضوع ماده ۴۳ آیین‌نامه اجرائی قانون مقررات صادرات و واردات مصوب)	✓	✓	-	-
۲۱	کارگروه تبصره ۱ ماده ۱۶ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالاهای ایرانی	-	✓	✓	-
۲۲	ستاد مراکز لجستیک	✓	✓	-	-
۲۳	شورای اقتصاد	✓	✓	-	-
۲۴	شورای رقابت	✓	✓	-	-
۲۵	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	✓	✓	-	-
۲۶	شورای عالی بورس	✓	✓	-	-
۲۷	شورای عالی پول و اعتبار	✓	✓	-	-
۲۸	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور	✓	✓	-	-
۲۹	کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	✓	✓	-	-
۳۰	کارگروه ماده ۶ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	✓	✓	-	-
۳۱	کارگروه مواد ۸۲ و ۸۷ آیین‌نامه اجرائی امور گمرکی	✓	✓	-	-
۳۲	کمیسیون تجدیدنظر رسیدگی به اختلافات گمرکی (ماده ۱۴۶)	✓	✓	-	-
۳۳	کمیسیون تخصصی نشان تجاری	✓	✓	-	-
۳۴	کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی (ماده ۱۴۴)	✓	✓	-	-
۳۵	کمیسیون رسیدگی به تخلفات حق‌العمل‌کاران گمرکی (ماده ۱۲۹)	✓	✓	-	-
۳۶	کمیسیون ماده ۹ آیین‌نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکت‌های کشتیرانی	✓	✓	-	-
۳۷	کمیسیون ماده ۱۱۴ قانون امور گمرکی	✓	✓	-	-



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۳۸	هیأت امنای صندوق توسعه ملی	✓	✓	-	-
۳۹	هیأت داوری ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	✓	✓	-	-
۴۰	هیأت واگذاری	✓	✓	-	-
۴۱	هیأت سرمایه‌گذاری خارجی	✓	✓	-	-
۴۲	کمیته ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات	✓	✓	-	-
۴۳	هیأت بدوی تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی	✓ حسب‌مورد	✓ حسب‌مورد	-	-
۴۴	هیأت تجدیدنظر تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی	✓ حسب‌مورد	✓ حسب‌مورد	-	-
۴۵	کمیسیون بدوی و تجدیدنظر حل اختلاف مالیاتی	✓	✓	-	-
۴۶	ستاد مرکزی پیگیری و تجدیدنظر حل اختلاف مالیاتی	✓ حسب‌مورد	✓ حسب‌مورد	-	-
۴۷	شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی مالکیت فکری	-	✓	-	-
۴۸	شورای سیاست‌گذاری گواهی الکترونیکی	-	✓	-	-
۴۹	شورای عالی آمایش سرزمین	-	✓	-	-
۵۰	شورای عالی بیمه موضوع ماده ۱۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری	-	✓	-	-
۵۱	شورای مقررات‌زدایی و وحدت رویه سامان تأمین اجتماعی	-	✓	-	-
۵۲	کارگروه تعیین ارزش گمرکی کالاهای صادراتی	-	✓	-	-
۵۳	کارگروه دائمی شورای راهبری فناوری و تولیدات دانش‌بنیان	-	✓	-	-
۵۴	مجمع عمومی سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	-	✓	-	-



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۵۵	هیأت ارزیاب موضوع ماده ۳ آیین‌نامه تأیید صلاحیت شرکت‌های بازرسی‌کننده و ضوابط بازرسی کالاها (استاندارد)	✓	-	-	-
۵۶	هیأت تعیین و تثبیت قیمت‌ها	✓	-	-	-
۵۷	هیأت حمایت از صنایع	✓	-	-	-
۵۸	شورای عالی معادن	✓	-	-	-
۵۹	ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی	✓	-	-	-
۶۰	ستاد روابط خارجی با کشورهای خارجی (مصوبه هیأت وزیران)	-	✓	-	-
۶۱	کارگروه آیین‌نامه اجرایی ماده (۹) قانون بهبود موضوع مصوبه شماره ۶۲۶۶۹/ت/۵۰۱۳۸ هـ هیأت وزیران	-	✓	-	-
۶۲	کارگروه انتخاب صادرکنندگان نمونه موضوع مصوبه شماره ۹۳۷۶۵/ت/۴۸۱۷۱ ک هیأت وزیران	✓	✓	-	-
۶۳	کارگروه ارزیابی متقاضیان رایزنی بازرگانی	✓	✓	-	-
۶۴	کارگروه ساماندهی مد و لباس کشور موضوع ماده ۴ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ماده ۱ قانون ساماندهی مد و لباس مصوب ۱۳۸۵	-	✓	-	-
۶۵	کارگروه ماده (۱۲) قانون ساماندهی مبادلات مرزی	-	✓	-	-
۶۶	کارگروه ملی ساماندهی گندم، آرد و نان کشور	-	✓	-	-
۶۷	کارگروه بررسی و مقابله با پیامدهای اقتصادی ناشی از کرونا موضوع قانون مدیریت بحران ۱۳۹۸ و مصوبه شورای عالی امنیت ملی	✓	-	✓	-
۶۸	کمیته اقدام ارزی سازمان توسعه تجارت در اجرای تبصره ۱ ذیل ماده ۱ مصوبات چهاردهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی ابلاغی نامه شماره ۹۷۴۰۵ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۳	✓	-	✓	-



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۶۹	کمیته طرح نظارت و کنترل توزیع سوخت در سامانه درخواست فرآورده‌های نفتی موضوع دستورالعمل پیشگیری و مبارزه با قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده‌های نفتی مصوب ۱۳۸۸	-	-	✓	-
۷۰	کمیسیون مقدماتی شورای عالی هماهنگی اقتصادی طبق مصوبه سران قوا	-	-	✓	-
۷۱	هیأت عالی نظارت بر نظام صنفی کارهای کشاورزی و منابع طبیعی موضوع آیین‌نامه اجرایی کارهای کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۷	-	-	✓	-
۷۲	تأیید صلاحیت ایمنی، آموزش و سامانه جامع روابط کار	-	-	-	✓
۷۳	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور	-	-	-	✓
۷۴	شورای عالی اشتغال	-	-	-	✓
۷۵	شورای عالی حفاظت فنی	-	-	-	✓
۷۶	شورای عالی کار	-	-	-	✓
۷۷	کارگروه تخصصی تدوین و بازنگری لوایح الحاق به مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار	-	-	-	✓
۷۸	کارگروه تخصصی دبیرخانه هیأت امنای تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه	-	-	-	✓
۷۹	کارگروه نظارت بر اجرای صحیح و پیشگیری و رسیدگی به تخلفات و رفع موانع اجرایی قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی	-	-	-	✓
۸۰	کمیته هم‌اندیشی حقوق روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	-	-	-	✓
۸۱	کمیته تأمین اجتماعی کارگروه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید	✓	-	-	✓
۸۲	کمیته تعیین متدلوژی (روش‌شناسی) اصلاح قانون کار	-	-	-	✓
۸۳	کمیته نظارت و بررسی دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری شورای عالی حفاظت فنی	-	-	-	✓



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۸۴	کمیته مزد	-	-	-	✓
۸۵	کمیته هماهنگی اشتغال استان‌ها	-	-	-	✓
۸۶	مؤسسه کار و تأمین اجتماعی	-	-	-	✓
۸۷	هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق تابعه	-	-	-	✓
۸۸	هیأت امنای مجموعه فرهنگی و تفریحی کارگران کشور	-	-	-	✓
۸۹	هیأت بررسی و تأیید صلاحیت متقاضیان اخذ مجوز کارشناسی طبه‌بندی مشاغل (ماده ۴ آیین‌نامه نحوه تشکیل و فعالیت دفتر مشاوره فنی طبه‌بندی مشاغل)	-	-	-	✓
۹۰	ستاد بسیج اقتصادی	-	-	-	-
۹۱	ستاد تنظیم بازار	-	-	-	-
۹۲	شورای صدور مجوز تولید و انتشار ساترا	-	-	-	-
۹۳	ستاد راهبردی تحول اقتصادی	-	-	-	-
۹۴	ستاد هماهنگی اقتصادی دولت	-	-	-	-
۹۵	ستاد هماهنگی مبارزه با مفسد اقتصادی	-	-	-	-
۹۶	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	-	-	-	-
۹۷	شورای پیگیری تحقق اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی	-	-	-	-
۹۸	شورای حمایت از تولید دیوان عدالت اداری	-	-	-	-
۹۹	شورای راهبری فناوری‌ها و تولید دانش‌بنیان	-	-	-	-
۱۰۰	شورای عالی حفاظت از محیط‌زیست	-	-	-	-
۱۰۱	شورای عالی فضای مجازی	-	-	-	-
۱۰۲	شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا	-	-	-	-
۱۰۳	شورای هماهنگی بانک‌ها	-	-	-	-
۱۰۴	کارگروه تخصصی اقتصادی و بازرگانی شورای عالی ایرانیان خارج از کشور	-	-	-	-



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۱۰۵	کارگروه رفع موانع جهش تولید (معاونت اول رئیس‌جمهور)	-	-	-	-
۱۰۶	کارگروه کاهش موانع کسب و کارهای مجازی (معاونت حقوقی رئیس‌جمهور)	-	-	-	-
۱۰۷	کارگروه ویژه اقتصاد دیجیتال	-	-	-	-
۱۰۸	کمیته سیاستگذاری یکپارچه و هماهنگی در امور اراضی کشور	-	-	-	-
۱۰۹	کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	-	-	-	-
۱۱۰	کمیسیون تعیین ارزش افزوده (موضوع ماده ۱۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی)	-	-	-	-
۱۱۱	کمیسیون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها	-	-	-	-
۱۱۲	کمیسیون تنظیم مقررات رادیویی	-	-	-	-
۱۱۳	کمیسیون ماده ۱۷۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری	-	-	-	-
۱۱۴	کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید مجلس و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی	-	-	-	-
۱۱۵	نهضت احیاء واحدهای اقتصادی	-	-	-	-
۱۱۶	شورای سیاستگذاری اعطای گواهینامه و تندیس ملی رعایت حقوق مصرف‌کنندگان	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۱۷	شورای سیاستگذاری جایزه ملی کیفیت	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۱۸	ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۱۹	مجمع عمومی شرکت ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۰	کمیسیون ماده ۱۰ متولی (راهداری)	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۱	کارگروه ملی دیپلماسی حمل و نقل و ترانزیت متولی: وزارت خارجه	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۲	کارگروه مالی آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام



ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۱۲۳	کارگروه ساماندهی پسماند	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۴	کارگروه توسعه صادرات متولی: سازمان توسعه تجارت	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۵	کارگروه پایش سوءرفتار تجاری دارندگان کارت بازرگانی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۶	کارگروه ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۷	کمیته ماده ۵ دستورالعمل اجرایی نحوه تشخیص ارزش حاصل از صادرات خدمات	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۸	قرارگاه دیپلماسی غذایی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۲۹	کارگروه واگذاری ملی ماده ۲۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۰	کمیته تنظیم بازار کالاهای پایه	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۱	کمیته تنظیم بازار کالاهای کشاورزی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۲	کمیته تنظیم بازار پتروشیمی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۳	کمیسیون تخصصی شورای اقتصاد	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۴	کمیسیون شورای پول و اعتبار	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۵	کمیسیون شورای عالی استاندارد	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۶	کمیسیون شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۷	کمیسیون تخصصی شورای بورس	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام

ردیف	نهاد	اتاق ایران	اتاق تعاون ایران	اتاق اصناف ایران	کانون عالی
۱۳۸	کمیسیون تخصصی هیأت امنای صندوق توسعه ملی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۳۹	کارگروه شورای عالی معادن	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۰	کارگروه هیأت عالی نظارت بر اصناف	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۱	هیأت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۲	کارگروه واگذاری وزارت نیرو	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۳	کارگروه هیأت واگذاری متولی: سازمان خصوصی‌سازی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۴	کارگروه بررسی صلاحیت موضوع ماده ۶ دستورالعمل روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۵	کمیته فنی همایش ۲۲ (متولی: صمت)	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۶	شورای راهبردی ثبت اسناد و املاک	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۷	کارگروه تعیین مصادیق کالای ایرانی و حمایت از تجهیزات مخابراتی و ارتباطی	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۸	کارگروه تعیین مصادیق کالای ایرانی و حمایت از تجهیزات برق و الکترونیک	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام
۱۴۹	کارگروه انتخاب صادرکنندگان نمونه (موضوع ماده ۴ آیین‌نامه تشویق صادرکنندگان نمونه به شماره ۴۵۲۲/۲۴۱۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۲/۲)	✓	عدم اعلام	عدم اعلام	عدم اعلام

مأخذ: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، نامه شماره ۵۰۱۹/۲۴۱۴۱۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۷.

چنان‌که در سطور پیشین گفته شد، در منظر کلان، تشکل‌ها به دو نوع بازرگانی - صنعتی (بازار تولید) و کارگری - کارفرمایی (بازار کار) قابل دسته‌بندی هستند. تمرکز پژوهش حاضر بر تشکل‌های دسته نخست، و به‌طور خاص اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی است. با وجود این، در جدول ۱-۳، به حضور نمایندگان تشکل «کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران» اشاره شده است. نهاد مذکور در اجرای ماده (۱۳۱) «قانون کار»^۱ (مصوب ۱۳۶۸/۷/۲) به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های انجمن‌های صنفی کارفرمایی و کانون‌های کارفرمایی سراسری و استانی تشکیل شد و پس از چند سال فعالیت غیررسمی، با تأکید سازمان بین‌المللی کار به دولت ایران، در سال ۱۳۷۸ به‌عنوان یک تشکل فراگیر کارفرمایی غیرانتفاعی و غیرسیاسی به‌طور رسمی تأسیس شد. علاوه بر این، تشکیل «انجمن صنفی کارگری» نیز در «آیین‌نامه چگونگی تشکیل - حدود وظایف و اختیارات و چگونگی عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط - موضوع ماده (۱۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۶ هیأت وزیران) پیش‌بینی شده است.

۱. در ماده (۱۳۱) «قانون کار» مقرر شده است: «در اجرای اصل بیست‌وششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند.

تبصره ۱- به‌منظور هماهنگی در انجام وظایف محوله و قانونی انجمن‌های صنفی می‌توانند نسبت به تشکیل کانون انجمن‌های صنفی در استان و کانون عالی انجمن‌های صنفی در کل کشور اقدام نمایند.

تبصره ۲- کلیه انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوطه به هنگام تشکیل موظف به تنظیم اساسنامه با رعایت مقررات قانونی و طرح و تصویب آن در مجمع عمومی و تسلیم به وزارت کار و امور اجتماعی جهت ثبت می‌باشند.

تبصره ۳- کلیه نمایندگان کارفرمایان ایران در شورای عالی کار، شورای عالی تأمین اجتماعی، شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار، کنفرانس بین‌المللی کار و نظایر آن، توسط کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان، در صورت تشکیل، انتخاب و در غیر این‌صورت توسط وزیر کار و امور اجتماعی معرفی خواهند شد...».

با توجه به داده‌های جدول ۱-۳، وضعیت آماری عضویت اتاق‌های سه‌گانه و کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی در نهادها و مجامع تصمیم‌گیرنده اقتصادی به ترتیب جدول ۲-۳ است:

جدول ۳-۲. آمار حضور اتاق‌های سه‌گانه و کانون عالی انجمن‌های کارفرمایی در نهادها و مجامع تصمیم‌گیرنده اقتصادی

تعداد نهاد	عنوان
۹۶	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۵۲	اتاق تعاون ایران
۲۵	اتاق اصناف ایران
۲۴	کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی

مأخذ: برگرفته از: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، نامه شماره ۵۰۰۱۹/۲۴۱۴۱۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۷.

در پیوست ۲ گزارش حاضر، فهرست نمایندگان پیشنهادی دور دهم «مجامع و شوراهای حاکمیتی» اتاق ایران برای طرح و تصمیم‌گیری در جلسه هیأت رئیسه اتاق قید شده است. در این پیوست، به تفکیک، نام هیأت، سازمان متولی، سطح نمایندگان بخش خصوصی، حیطه فعالیت، و نمایندگان فعلی در قالب هیأت، شورای عالی، شورا، ستاد، مجمع، کمیسیون، کارگروه و کمیته دائمی، درج شده است.

در حالی که در جدول منتشر شده توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری (جدول ۱-۳ گزارش حاضر)، رئیس اتاق ایران یا نماینده وی در ۹۶ هیأت، شورا و... حاکمیتی عضویت دارد، در جدول فهرست نمایندگان پیشنهادی دور دهم «مجامع و شوراهای حاکمیتی» اتاق ایران برای طرح در جلسه هیأت رئیسه اتاق (پیوست ۲ نوشتار)، ۶۵ مورد قید شده است. یکی از دلایل این اختلاف آماری آن است که در نامه معرفی نمایندگان پیشنهادی، نماینده‌ای برای همه نهادها ذکر نشده و فقط به معرفی نماینده برای نهادهایی که دوره حضور رئیس اتاق در آن‌ها به پایان رسیده و یا به هر دلیل دیگری، معرفی نماینده ضرورت دارد، اکتفا شده است.



سیر تحول رویکرد قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی

نحوه مواجهه ارکان حکومت با مسائل، متأثر از عوامل متعدد سیاسی (داخلی و بین‌المللی)، اجتماعی، اقتصادی و... است و می‌تواند به‌طور موردی و از منظرهای متفاوت مورد توجه قرار گیرد. در پژوهش حاضر، مسأله حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها، و به‌طور خاص رئیس اتاق ایران، در برخی قوانین موضوع بحث است. در واقع، هدف اصلی، تغییر رویکرد قانون نسبت به موضوع پژوهش است. بدین ترتیب، تحولات مربوط به نحوه تعامل دولت (قوه مجریه) با اتاق‌های بازرگانی و دیگر تشکلهای اقتصادی از جنبه‌های سیاسی و...، از دامنه بحث پژوهش حاضر خارج است. گرچه باید بر این نکته تأکید کرد که محتوای لوایح تدوین‌شده و تغییرات آن‌ها در موضوع مورد بررسی، ناشی از دیدگاه‌های دولت است. بنابراین، تغییر رویکرد در متن مصوب نهایی قانون، متأثر از تغییر رویکرد دولت نیز قابل ارزیابی است. با وجود این، تلاش خواهد شد با تمرکز بر محتوای قانون، نکاتی مستدل و مستند درباره موضوع تحقیق ارائه شود. مانند بسیاری از موضوعات مربوط به حکمرانی، نحوه مواجهه اجزای حکومت با موضوع عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی را می‌توان به دوره‌های مشخصی تقسیم‌بندی کرده و نقاط عطفی را در هر دوره شناسایی کرد. این نقاط عطف، در دو سر طیف قرار دارند: در یک سر طیف، خوش‌بینی و گرایش آشکار به مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها و در سر دیگر طیف، بدبینی به حضور بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی و تلاش برای محدود کردن آن.

نخست - «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»

نقطه عطف نخست در مواجهه همدلانه قوه مقننه با عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» دانست. قانون مذکور در راستای «سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (ابلاغی مورخ ۱۳۸۴/۳/۱) به تصویب رسید. در سیاست‌های پیش‌گفته، «افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی»، «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی»، از جمله اهداف و راهبردهای اصلی مقرر شد. در جزء ۱ بند ۱ سیاست‌های مذکور چنین مقرر شده است: «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند». در این راستا، در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، رویکردی متفاوت نسبت به نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران که در اصل چهل و چهارم ترسیم شده بود، مد نظر قرار گرفت. در اصل مذکور، تصریح شده که نظام اقتصادی کشور، «بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است» و مقرر شده «بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است». در سیاست‌های کلی و قانون مورد بحث، تلاش شد بدون عدول از اصل چهل و چهارم، برخی سیاست‌ها با جهتگیری به سمت بیشتر شدن سهم و نقش بخش خصوصی در اقتصاد، اتخاذ شود.

یکی از الزامات این سیاست‌های جدید، مشارکت بیشتر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بود. این مهم در بند «د» ماده (۹۱) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم...» به این شرح مورد

توجه قرار گرفت: «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفای 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 با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون "ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار" را تهیه و ارائه کنند». طرح مذکور با همکاری اتاق‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد و منجر به تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در بهمن ماه ۱۳۹۰ شد.

با وجود این، اراده واضح و راسخ قانونگذار در به‌مشارکت‌طلبیدن بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی «به‌منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی» (صدر ماده ۹۱ «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»)، در حکم مندرج در قسمت اخیر بند «ب» ماده (۹۱) قانون مذکور قابل مشاهده است؛ طبق این حکم، رؤسای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون «به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، هیأت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیأت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)^۱ اضافه می‌شود». بدین ترتیب، با آن که ترکیب «هیئت واگذاری» در ماده

۱. در ماده (۱۳) «قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) تشکیل «هیأت عالی واگذاری» مرکب از هفت نفر به شرح زیر مقرر شد:

- الف - وزیر امور اقتصادی و دارائی (رئیس هیأت)
- ب - رئیس سازمان برنامه و بودجه
- ج - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

(۳۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌چهارم (۴۴) قانون اساسی» مشخص شده بود^۱ و عضویت رؤسای اتاق‌ها در «هیئت واگذاری» مقرر نشده بود، اما طبق ماده (۹۱) قانون مذکور، رؤسای اتاق ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو «هیئت واگذاری» در نظر گرفته شدند. نکته مهم این‌که با توجه به آن‌که در متن ماده (۹۱) تصریح شد که رؤسای اتاق‌ها باید «به‌عنوان عضو رسمی» به ترکیب نهادهایی از جمله «هیئت واگذاری» اضافه شوند، این عضویت همراه با حق رأی بود.

در راستای جهتگیری حاکمیت به سمت مشارکت بیشتر و مؤثرتر بخش خصوصی در اقتصاد از طرق مختلف، به‌موجب «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) نیز نهادهایی مهم از جمله «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» (در ماده ۷۵)^۲ و «کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه» (طبق ماده ۷۶)^۳ تشکیل شد که دبیرخانه هر دو نهاد، در اتاق ایران قرار دارد. همچنین، احکامی راجع به شکل‌ها و اتحادیه‌ها که با عنوان کلی «تشکل اقتصادی» وصف می‌شوند، به تصویب رسید.

د - وزیر وزارتخانه ذی‌ربط

ه - وزیر دادگستری

و - نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و دارایی و تعاون و برنامه و بودجه (هرکدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

۱. طبق ماده (۳۹): «به‌منظور هماهنگی در اجرای مواد این قانون هیأت واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی متشکل از اعضاء زیر تشکیل می‌گردد:

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی،

۲- وزیر دادگستری،

۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بدون حق رأی،

۴- وزیر وزارتخانه ذی‌ربط بدون حق رأی،

۵- دو نفر از نمایندگان مجلس به‌عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

دبیرخانه هیأت در سازمان خصوصی‌سازی مستقر است. مصوبات هیأت مذکور را وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌کند.»

حکم پیش‌گفته، در واقع «هیئت واگذاری» مندرج در قانون برنامه سوم توسعه را در قالب حکمی دائمی مقرر کرد.

۲. این حکم، طبق ماده (۱۱) «قانون بهبود...»، به حکمی دائمی تبدیل شد.

۳. حکم ماده (۷۶) «قانون برنامه پنجم توسعه...»، بر اساس بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، دائمی شد و هم‌اکنون با عنوان «کمیته حمایت از کسب‌وکار» در حال فعالیت است.

علاوه بر آنچه گفته شد، قوانینی مورد تصویب قرار گرفت که عضویت رؤسای بخش خصوصی و تعاونی در برخی از نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی کشور، پیش‌بینی شده بود. یکی از مهمترین این نهادها، «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»^۱ است که به‌موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)، تشکیل شد. طبق آخرین اصلاحیه ماده (۷) قانون مورد بحث، «این هیأت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط... تشکیل می‌شود» (تبصره ۳ ماده ۷). هیأت مقررات‌زدایی موظف است «حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به‌صورت آنی و غیرحضوری و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد». نکته بسیار مهم، حکم مربوط به جایگاه حقوقی مصوبات هیأت مقررات‌زدایی... است که در بخشی از تبصره ۳ ماده (۷) به این ترتیب مقرر شده: «مصوبات هیأت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران پس از تأیید هیأت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجراء می‌باشد».

۱. نام این نهاد، طبق «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، به «هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» تغییر یافت.

دوم - «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»

تداوم رویکرد مشارکت‌جویانه قوه مقننه نسبت به بخش خصوصی را می‌توان در مفاد «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)^۱ به‌روشنی مشاهده کرد. در ماده (۱۹) قانون مذکور، نهادی با عنوان «هیأت نظارت»، کارکردهای نظارتی در اجرای مفاد قانون را بر عهده دارد. در ماده مذکور مقرر شده است:

«به‌منظور حسن اجرای این قانون:

الف - هیأت نظارت این قانون با استفاده از امکانات و نیروهای موجود دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل تشکیل می‌شود:

۱- نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت (مسئول و دبیر هیأت)

۲- نماینده سازمان برنامه و بودجه کشور

۳- نماینده وزارت جهاد کشاورزی

۴- نماینده دستگاه مرکزی مرتبط با موضوع (بدون حق رأی)

۵- نماینده معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور

۶- نماینده تشکل حرفه‌ای صنفی مربوطه با معرفی کانون عالی انجمن‌های صنفی

کارفرمایی ایران و همکاری اتاق ایران

۷- نماینده اتاق ایران و حسب مورد با توجه به موضوع، نماینده اتاق تعاون و یا اتاق اصناف

تبصره - مصوبات این هیأت با تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت لازم‌الاجرا است.»

۱. قانون مذکور، قانونی خاص است؛ به‌این‌ترتیب که پس از تصویب با عنوان «قانون حداکثر استفاده از توان فنی مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات» (مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲)، در دو نوبت اصلاح شده، اما در هر دو نوبت، کل قانون پیشین نسخ شده و مفاد جدیدی جایگزین مفاد پیشین شده است؛ نخست: «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۱/۵/۱)؛ و دوم: «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵).

از نکات قابل توجه ماده مذکور آن است که اولاً، نمایندگان تشکل‌های مربوط و اتاق‌ها در نهادی با کارکرد نظارتی عضویت دارند؛ و ثانیاً، نمایندگان بخش خصوصی در هیأت نظارت از حق رأی برخوردارند.

در رویکرد توضیح داده‌شده، عضویت نمایندگان نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مواردی که به دلایل مختلف در نهاد اصلی امکان‌پذیر نبود، در قالب کمیسیون‌ها یا کمیته‌های مشورتی صورت می‌گرفت. برای نمونه، در «آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» با موضوع «تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین»^۱، گرچه هیچ‌یک از رؤسای اتاق‌های سه‌گانه به‌عنوان اعضای «شورای عالی آمایش سرزمین» در نظر گرفته نشده‌اند، اما به‌موجب ماده (۱۰) آیین‌نامه مذکور، عضویت رئیس اتاق ایران در «کمیسیون تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین» پیش‌بینی شده است.^۲

اما این رویکرد حداکثری و همدلانه نسبت به مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، با رویدادهایی در نظام تقنینی در سال‌های اخیر، با تغییراتی مواجه شد. مهمترین شواهد و مصادیق قانونی این تغییر رویکرد عبارتند از:

نخست - «قانون تأمین مالی و زیرساخت‌ها»

در مصوبه‌ای با عنوان «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» که در جلسه علنی ۱۴۰۲/۵/۲۹ به تصویب رسید، عضویت رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق

۱. به‌موجب تصویب‌نامه شماره ۹۷۶۴۸/ت/۵۷۲۱۰ هـ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸ هیئت وزیران. بر اساس ماده (۳۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)»، «شورای عالی آمایش سرزمین»، «به‌منظور استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن» با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل شد. ترکیب اعضای شورا طبق تبصره (۳) بند «الف» ماده مذکور، عبارتند از: رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیران کشور، اطلاعات، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست و سه نفر صاحب نظر شاغل در دستگاه‌های اجرایی به انتخاب رئیس‌جمهور.

۲. طبق ماده (۹) آیین‌نامه مذکور، «کمیسیون [تخصصی شورای عالی آمایش سرزمین] به عنوان رکن مشورتی و تصمیم‌ساز شورای عالی با هدف بررسی و اظهارنظر تخصصی بر روی موضوعات ارجاع شده، تحقق نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و ارتقای هماهنگی و هم‌افزایی بین‌بخشی در پیشبرد فرایندهای توسعه سرزمینی... تشکیل می‌شود».

اصناف ایران در نهاد «شورای ملی تأمین مالی»، «حسب مورد و به تناسب موضوع و با حق رأی» مقرر شد. اما شورای نگهبان در اظهار نظر راجع به طرح مذکور، عضویت رؤسای اتاق‌ها را در ترکیب «شورای ملی تأمین مالی» را مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی اعلام کرد. طبق اصل شصتم قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رییس جمهور و وزراء است». سرانجام، «قانون تأمین مالی و زیرساخت‌ها» بدون مقرر کردن عضویت رؤسای اتاق‌ها در شورای مذکور در تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ به تصویب رسید. گفتار آتی به تحلیل این نظر شورای نگهبان اختصاص یافته است.

دوم - «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی»

در ماده (۱۵) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...»، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران رئیس اتاق تعاون به عنوان دو عضو شورای پول و اعتبار تعیین شدند.^۱ اما در «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی» (مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰)،^۲ نهادی با عنوان «هیأت عالی بانک مرکزی» جایگزین «شورای پول و اعتبار» شد و رئیس اتاق

۱. طبق ماده (۱۵) قانون مذکور، «ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر تعیین می‌گردد:

- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی
- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- رئیس سازمان یا معاون وی
- دو تن از وزرا به انتخاب هیأت وزیران
- وزیر صنعت، معدن و تجارت
- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس جمهور
- دادستان کل کشور یا معاون وی
- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
- رئیس اتاق تعاون
- نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس...».

۲. این قانون، بر مبنای «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» با این مشخصات به تصویب رسید: دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۷/۲۳، شماره چاپ: ۶۶۹، شماره ثبت: ۳۲۸، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1034463

ایران و رئیس اتاق تعاون از ترکیب هیأت جدیدالتأسیس حذف شدند.^۱ راجع به این موضوع نیز در ادامه نکاتی توضیح داده خواهد شد.

سوم - «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه معدن»

در ماده واحده «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه معدن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴)، احکام قانونی مندرج در جدول پیوست قانون (شامل ۲۵۷ مورد)، منسوخ اعلام شده است. قانون مذکور، در راستای عملیاتی کردن ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ و اصلاحی ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) به تصویب رسیده که طبق آن، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی موظف است «تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم» را از طریق از این جمله به انجام برساند:

«۱-۱. جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.

۱-۴. تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیأت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی...».

بدیهی است که حدود فرایند تدوین و تنقیح، صرفاً گردآوری، طبقه‌بندی و پیشنهاد نسخ قوانین متروک، مدت منقضی، منتفی با اجرا... برای تصویب به مرجع ذیصلاح (مجلس شورای اسلامی)، است. اما در دستکم یکی از موارد مندرج در جدول پیوست

۱. طبق ماده (۵) «قانون بانک مرکزی...»، ارکان بانک مرکزی عبارت است از: مجمع عمومی، هیأت عالی، هیأت عامل، هیأت نظار، و شورای فقهی. در بند «الف» ماده (۷) قانون مذکور، اعضای هیأت عالی به شرح زیر تعیین شده است:

«۱- رئیس کل (رئیس هیأت عالی)

۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی

۳- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

۴- دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاستگذاری پولی و ارزی

۵- دو نفر متخصص در حوزه بانکداری (یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی)

۶- معاون سیاستگذاری پولی

۷- معاون تنظیم‌گری و نظارت

۸- دادستان کل کشور

دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی مقرر در تبصره بند «الف» ماده (۶) این قانون به‌عنوان ناظر (بدون حق رأی) در جلسات هیأت عالی شرکت می‌کنند. این افراد، مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع هستند...».

قانون، قانونگذاری صورت گرفته است؛ به این شرح که در ردیف ۲۲۱ جدول، احکامی از «قانون برنامه سوم توسعه...» منسوخ اعلام شده‌اند که عبارتند از: جزء ۳ بند «ه» ماده ۲، بند ۳ ماده ۲۱، مواد ۵۲، ۵۵، بند «د» ماده ۶۴، مواد ۶۷، ۶۸، بند «ح» ماده ۸۳، مواد ۹۷، ۱۱۱، ۱۱۷ و بند «ب» ماده ۱۸۱. به‌طور خاص، بند ۳ ماده (۲۱) قانون برنامه سوم توسعه، مربوط به ترکیب «هیئت داوری» موضوع ماده (۲۰) قانون مذکور است. طبق ماده (۲۰): «رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری در صلاحیت هیأت داوری است و این موضوع در قراردادهای تنظیمی واگذاری سهام قید می‌شود و به امضای طرفین قرارداد می‌رسد». ترکیب هیئت موضوع بحث به شرح زیر در ماده (۲۱) مقرر شده است:

«۱. پنج نفر از متخصصان امور اقتصادی، مالی، بازرگانی، فنی و حقوقی، به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر دادگستری و رئیس سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت وزیران برای مدت شش سال.

۲. رئیس اتاق تعاون.

۳. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران...»^۱.

در حالی که در ماده (۳۰) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)^۲، ماده (۲۱) «قانون برنامه سوم توسعه...» تنفیذ و دائمی شد،^۳ با تصویب یک حکم در قانونی راجع به تدوین و تنقیح، اصلاحات ماهوی در مفاد قانونی صورت گرفته و در یکی از این اصلاحات، رئیس اتاق ایران از ترکیب «هیئت داوری» حذف شده است. با وجود این، رئیس اتاق تعاون عضو «هیئت داوری»

۱. در ادامه این ماده تصریح شده: «این هیأت در مورد شکایات و اختلافات مربوط به واگذاری، رسیدگی و تصمیم‌گیری خواهد کرد. نحوه تشکیل جلسات هیأت و چگونگی اتخاذ تصمیم آن براساس آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

۲. طبق صدر ماده مذکور، «مواد (۲۰) تا (۲۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ می‌گردند...».

۳. بر این اساس، در مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۰، پنج نفر «به‌عنوان اعضای هیئت داوری موضوع ماده (۲۱) قانون برنامه سوم توسعه... تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تعیین» شدند.

باقی مانده است. این نکته، سهوی بودن اصلاح توضیح داده‌شده را به ذهن متبادر می‌کند.^۱ با این حال، فارغ از موضوع آگاهانه یا سهوی بودن تصویب مفاد اشاره‌شده «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه معدن»، در نتیجه حکم قانون، امکان عضویت رئیس اتاق ایران از هیئت داورى سلب شده است.

چهارم - پیش‌نویس «لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»

در متن پیش‌نویس «لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»،^۲ در موضوع ترکیب هیئت واگذاری، «رؤسای اتاق‌های صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تعاون ایران بدون حق رأی» در نظر گرفته شده‌اند. چنان‌که پیش‌تر گفته شد، عضویت رؤسای اتاق‌های ایران و تعاون در هیئت واگذاری با حق رأی است. البته پیشنهاد مطرح‌شده راهی طولانی تا تصویب نهایی در پیش دارد، اما می‌تواند به‌عنوان یکی از مصادیق نگرش دولت به نحوه عضویت رؤسای اتاق‌ها در مراجع و شوراهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، مورد توجه قرار گیرد.

پنجم - برخی از احکام «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱)

در ادامه قانونگذاری در چارچوب رویکرد عضویت یا حضور حداقلی رؤسای اتاق‌های

۱. به نظر می‌رسد اصلاح ماده قانونی ناظر بر عضویت رئیس اتاق ایران در «هیئت داورى» در قانونی که اصولاً باید در آن به قواعد و ویژگی‌های تدوین و تنقیح ملتزم بود، خلاف اصول قانونگذاری است. برای پیشگیری از چنین خطاهایی بود که در نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره طرح منتج به قانون مورد بحث تصریح شد: «تفکیک قوانین در سه حوزه احکام و قوانین منسوخ ضمنی و مستندات عدم اعتبار آن‌ها، احکام و قوانین منتفی و مدت منقضی نیز نیاز به بررسی بیشتر دارد. همچنین در متن طرح پیشنهادی اشکالات و ایرایشی وجود دارد که اصلاح این موارد پیشنهاد می‌شود. ... با عنایت به دلایل گفته‌شده در این گزارش، تصویب این طرح با محتوای فعلی توصیه نمی‌شود. پیشنهاد می‌شود اقدامات مثبت انجام‌شده در طرح پیشنهادی با مطالعات کارشناسی بیشتر، مورد تدقیق و مذاقه قرار گیرد و سپس برای طی مراحل قانونی ارائه شود». ر. ک.: فاطمه میرجلیلی و احمد مرکزالمیری، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۸۹۹، اسفند ۱۳۹۸، صص ۱۳-۱۴.

۲. گزارش کمیته تخصصی برای طرح در کمیسیون اقتصاد، تاریخ پیشنهاد: ۱۴۰۰/۹/۲.

سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، مفاد قانون برنامه هفتم قابل توجه است. به موجب قانون مذکور، دستکم دو نهاد تأسیس شده که در آنها، عضویت رؤسای سه‌گانه پیش‌بینی نشده، در حالی که به نظر می‌رسد این امر می‌توانست به اثربخشی بیشتر نهاد با توجه به نوع و ویژگی‌های وظایف آنها کمک کند. این دو نهاد عبارتند از: «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» و «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی».

ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز^۱

بر اساس بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم، «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) به ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، کشور، نفت، امور خارجه، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان و یک نفر عضو ناظر از کمیسیون عمران با انتخاب مجلس تشکیل می‌شود».

دلیل اصلی تشکیل ستاد مذکور، چنان‌که در ادامه ماده مذکور آمده، انتزاع وظایف مربوط به گذر (ترانزیت) بین‌الملل و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل از «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» و انتقال آن به «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» است. توضیح این‌که بر اساس ماده (۱۰) «قانون تغییر نام "وزارت راه" به "وزارت راه و ترابری" و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن» (مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴) مقرر شد «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» در وزارت راه و ترابری وقت تشکیل شود. در «آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا» (مصوب ۱۳۵۳/۱۰/۱۲ کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین) ترکیب شورای مذکور به این شرح تعیین شد: وزیر راه و ترابری؛ وزیر بازرگانی؛ وزیر صنایع و معادن؛ وزیر کشور و

۱. در بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم، واژه «ترانزیت» بعد از واژه «مرز به مرز» قید شده است («ستاد ملی گذر مرز به مرز (ترانزیت)»؛ این در حالی است که در متن قانون، واژه‌های «گذر» و «گذری» به ترتیب به‌عنوان معادل‌هایی برای واژه‌های «ترانزیت» و «ترانزیتی» به کار برده شده و بنابراین، واژه «ترانزیت» باید بعد از واژه «گذر» درج می‌شد.



سرپرست سازمان امور اداری و استخدامی کشور؛ وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه؛ مدیرعامل سازمان بنادر و کشتیرانی؛ رئیس کل راه‌آهن دولتی ایران؛ رئیس سازمان هماهنگی ترابری کشور؛ سرپرست گمرک ایران؛ معاون امور ترابری وزارت راه و ترابری؛ و رئیس اتاق صنایع و معادن و بازرگانی. این شورا پس از انقلاب اسلامی نیز به حیات خود ادامه داد. در حال حاضر، اعضای «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» - چنان‌که در وبسایت وزارت راه و شهرسازی درج شده - عبارتند از: وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ سازمان برنامه و بودجه کشور؛ گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی؛ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای؛ شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران؛ سازمان بنادر و دریانوردی. علاوه بر این‌ها، مدعوین عبارتند از: وزارت جهاد کشاورزی (حسب موضوع)؛ وزارت امور خارجه؛ سازمان هواپیمایی کشوری؛ انجمن کشتیرانی؛ و انجمن صنفی شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی ایران.

نکته قابل توجه این‌که گرچه طبق جداول ۱-۳ و پیوست ۲ مندرج در پژوهش حاضر، رئیس اتاق ایران، یکی از اعضای «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» محسوب می‌شود،^۱ اما طبق اطلاعات مندرج در وبسایت وزارت راه و شهرسازی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، صرفاً در «کارگروه توسعه و روان‌سازی ترانزیت» و همچنین در «کمیسیون فرعی» عضویت دارد.^۲ به هر حال، به نظر می‌رسد دلایل عضویت رئیس اتاق ایران در «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» با توجه به وظایف و کارکرد شورای مذکور، در «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» نیز مصداق دارد. به‌ویژه آنکه ستاد اخیر قرار است به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده و مسئول حوزه گذر (ترانزیت) و

۱. ر. ک.: ردیف ۲۸ جدول ۱-۳ و ردیف ۱۳ جدول پیوست ۲ نوشتار حاضر.

۲. شرح وظایف «کارگروه توسعه و روان‌سازی ترانزیت» بدین شرح قید شده است: «موضوعات مربوط به حمل‌ونقل بین‌المللی و عبور خارجی کالا در کارگروه توسعه و روان‌سازی ترانزیت مطرح و جمع‌بندی می‌شوند». در خصوص شرح وظایف «کمیسیون فرعی» چنین تصریح شده: «سایر موارد مرتبط با حمل‌ونقل که ارتباط مستقیمی با مسائل ترابری داخلی کشور در چهار شیوه حمل‌ونقل دارند، در کمیسیون فرعی مطرح و جمع‌بندی می‌شوند». ر. ک.: وبسایت وزارت راه و شهرسازی، به نشانی اینترنتی: <https://www.mrud.ir>

آمد و پشتیبانی (لجستیک) ایفای نقش کند. بدیهی است به‌دلیل عضویت صادرکنندگان و واردکنندگان در اتاق، عضویت رئیس اتاق ایران در «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» به‌مراتب مؤثرتر و ضروری‌تر از عضویت وی در «شورای عالی هماهنگی ترابری کشور» است؛^۱ چرا که وظایف ستاد مذکور با محوریت موضوعات و امور بین‌المللی است.^۲

۱. در ماده (۲) «آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا»، وظایف و اختیارات شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به این شرح مقرر شده بود:

«الف - تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور.

ب - بررسی و تصویب ضوابط پیشنهادی وزارت راه و ترابری در مورد روابط بین مؤسسات ترابری و کامیون‌داران و اتوبوس‌داران.

ج - تصویب آیین‌نامه مربوط به صدور اجازه تأسیس مؤسسات - دفاتر - شعبه‌ها و نمایندگی‌های ترابری خارجی که می‌خواهند در کشور فعالیت کنند.

د - بررسی و اظهار نظر درباره پیشنهاد پیوستن موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و قراردادهای دوجانبه یا چندجانبه با دولت‌ها و مؤسسات خارجی.

ه - بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ‌گذاری و خدمات ترابری. و - تعیین ضابطه و معیارهای لازم با همکاری دستگاه‌های مربوط برای ایجاد و اداره و توسعه مؤسسات ترابری اعم از این که در داخل و یا در خطوط بین‌المللی فعالیت داشته باشند.

ز - تصویب ضوابط و معیارهای پیشنهادی در مورد امور مربوط به ترابری سازمان‌های دولتی (به‌استثنای نیروهای مسلح شاهنشاهی).

ح - اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری. ط - بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح لوایح قانونی و مقررات لازم در مورد رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور.

ی - بررسی و اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به تشکیل شرکت‌های دولتی در زمینه امور ترابری و خدمات جنبی آن با رعایت ماده ۱۱ قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری».

۲. چنان‌که در قسمت اخیر بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم مقرر شده، وظایف «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» به شرح زیر است:

«۱. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و آمد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل از جمله حمل‌ونقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی مرتبط و ارائه مشوق‌ها و حمایت‌های جدید با رعایت قوانین

۲. تهیه و تصویب «سند برنامه ملی گذر (ترانزیت)» در راستای تحقق اهداف ذکر شده در صدر این ماده...

۳. اصلاح فرایندهای گذر (ترانزیت) و آمد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل (اقدامات نرم‌افزاری) شامل بازنگری در مقررات (در چهارچوب قوانین و مصوبات مراجع قانونی از جمله هیأت وزیران) و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط، تعیین ضوابط سامانه اطلاع‌رسانی خدمات گذر (ترانزیت) در مورد ایجاد امکان رهگیری و تضمین موعد تقریبی تحویل کالا با هدف افزایش مطلوبیت دالان‌های گذری از ایران و تسریع در فرایندهای گذری (ترانزیتی)

۴. تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای، هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دو طرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای گذری (ترانزیتی)».



ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی

در گفتار نخست پژوهش حاضر، در تبیین ضرورت حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، نکاتی در خصوص توجیحات عضویت رؤسای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در «شورای عالی انرژی کشور» ذکر شد. بر اساس قانون برنامه هفتم، دو نهاد با دستور کار انرژی تشکیل شد: نخست، «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» و دوم، «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی». عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه، چه به‌عنوان عضو اصلی و چه به‌عنوان عضو ناظر در ستاد مذکور مقرر نشده است. در ادامه شرح داده خواهد شد که عضویت رئیس اتاق ایران به‌عنوان عضو ناظر در ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی، می‌توانست واجد ثمراتی برای ایفای شایسته‌تر کارکرد مورد انتظار قانونگذار از تشکیل نهاد مذکور باشد. در بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم مقرر شده است: «به‌منظور تبدیل ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه، با هدف دستیابی به حجم صادرات و واردات گاز کشور به ترتیب به میزان چهل میلیارد مترمکعب و بیست میلیارد مترمکعب در سال، خدمات معاوضه (سوآپ) فراورده‌های نفتی و نفت خام از کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به میزان دویست هزار بشکه در روز و تبادل برق کشور به میزان حداقل بیست میلیارد کیلووات ساعت در سال، ظرف شش‌ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی تشکیل می‌شود». در ادامه همین بند مقرر شده ستاد مذکور به ریاست رئیس‌جمهور (در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) و با عضویت وزرای امور خارجه، نفت و نیرو و یکی از اعضای کمیسیون انرژی با انتخاب مجلس به‌عنوان عضو ناظر تشکیل می‌شود. مهمترین وظایف «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» طبق ماده مذکور عبارتند از: «تدوین سند و نقشه راه سیاست (دیپلماسی) منطقه‌ای انرژی شامل فهرست کشورهای هدف» و «تصمیم‌گیری در مورد امور مربوط به قراردادهای صادرات، واردات، خدمات معاوضه (سوآپ) و گذر (ترانزیت) انرژی (گاز، برق، نفت و فراورده‌های نفتی)». تردیدی نیست که با توجه به اطلاعات و تسلط فعالان اقتصادی بخش خصوصی و تشکل‌های متعدد مرتبط با حوزه انرژی

از بازارهای منطقه‌ای، عضویت رئیس اتاق ایران می‌توانست به ارتقای کیفیت «سند و نقشه راه سیاست (دیپلماسی) منطقه‌ای» با در نظر گرفتن فضای واقعی و اقتضائات اجرایی، بینجامد. علاوه بر این، در تصمیم‌گیری در امور مربوط به قراردادهای صادرات، واردات و... نیز حضور نماینده بخش خصوصی در ستاد مورد بحث، مزایا و فوایدی دارد که با توجه به حکم مذکور، ستاد از این مزایا و فواید محروم خواهد بود.

اما به جز «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی»، تشکیل نهادی با عنوان «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» در جزء (۲) بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم پیش‌بینی شده است. سازمان مذکور «به‌منظور ایجاد هماهنگی فرابخشی و مدیریت کلان و متمرکز در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی، مدیریت بهینه ناترازی انرژی در بخش‌های مختلف با رعایت ملاحظات کاهش شدت انرژی و پیگیری اجرای طرح‌های بهینه‌سازی انرژی در بخش‌های عرضه و مصرف انرژی و تعیین میزان و نحوه تخصیص کلیه یارانه‌های انرژی در هر بخش با اجرای کامل قانون هدفمندکردن یارانه‌ها»، زیر نظر رئیس‌جمهور منوط به موافقت وی از تجمیع و ادغام ظرفیت‌های سازمانی موجود در شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) و ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت» تأسیس خواهد شد. به‌نظر می‌رسد استدلال‌هایی که پیش‌تر راجع به ضرورت عضویت رئیس اتاق ایران در «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» مطرح شد، در خصوص عضویت وی در «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» نیز مصداق داشته باشد. گرچه به دلیل ساختار نهاد مذکور (سازمان) امکان عضویت نماینده بخش خصوصی در آن وجود ندارد، اما ارائه مشاوره به این نهاد توسط بخش خصوصی و فعالان اقتصادی حوزه انرژی، می‌تواند برای دستیابی به اهداف قانونگذار، مفید باشد.

چنان‌که گفته شد، به‌نظر می‌رسد با توجه به رویه‌های پیش‌گفته در نظام تقنینی، نگرش نسبت به عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، تغییر یافته و رویکرد محدود کردن حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها در چنین نهادهایی

به رویکرد مسلط تبدیل شده است.^۱ در گفتار بعد، با تمرکز بر محتوای «قانون تأمین

۱. دامنه بررسی پژوهش حاضر، بررسی نگرش نسبت به عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در «قوانین» است؛ اما نشانه‌هایی از این تغییر رویکرد را می‌توان در «مقررات» نیز مشاهده کرد. از جمله در مصوبه «تشکیل شورای ملی راهبری و تأسیس سازمان ملی هوش مصنوعی» (مصوب جلسه ۹۰۱ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی و ابلاغی مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۰ توسط سرپرست ریاست جمهوری و رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی)، مقرر شده است: «به‌منظور برنامه‌ریزی، راهبری، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای این سند شامل؛ تصویب نقشه راه اجرایی‌سازی سند، تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم جهت تسهیل اجرای سند، تصویب رهنگاشت کاربری هوش مصنوعی در دستگاه‌های اجرایی مستقل ملی و پیشنهاد روزآمدسازی سند؛ «شورای ملی راهبری هوش مصنوعی»، با ترکیب ذیل تشکیل می‌گردد. همچنین در راستای ساماندهی و توسعه زیست‌بوم هوش مصنوعی کشور و انجام امور دبیرخانه این شورا، «سازمان ملی هوش مصنوعی» به‌صورت یک سازمان مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور تأسیس می‌شود.

رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورا؛

معاون علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری به عنوان نایب رئیس شورا؛

دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی یا معاون ذی‌ربط؛

دبیر شورای عالی فضای مجازی یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر علوم، تحقیقات و فناوری یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر صنعت، معدن و تجارت یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا معاون ذی‌ربط؛

رئیس ستاد کل نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

رئیس سازمان اداری و استخدامی یا معاون ذی‌ربط؛

وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی یا معاون ذی‌ربط؛

رئیس مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه یا معاون ذی‌ربط؛

دو نفر عضو حقیقی به پیشنهاد دبیر شورا و با حکم رئیس شورا؛

رئیس سازمان ملی هوش مصنوعی به عنوان دبیر شورا...».

بدین ترتیب، در ترکیب «شورای ملی راهبری هوش مصنوعی»، نه فقط عضو یا اعضای نماینده بخش خصوصی پیش‌بینی نشده، بلکه عضو از دیگر نهادهای غیردولتی نیز در این شورا حضور ندارد.

به همین ترتیب، در «تصوبنامه در خصوص تشکیل کارگروه ویژه اقتصاد دیجیتال» (مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۸ و ابلاغی ۱۴۰۰/۱۰/۱۱ در دولت سیزدهم) و اصلاحیه آن (مصوب ۱۴۰۳/۸/۲۰ و ابلاغی ۱۴۰۳/۸/۲۸ در دولت چهاردهم)، هیچ جایگاهی برای نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در کارگروه موضوع آیین‌نامه در نظر گرفته نشده است. این در حالی است که طبق اصلاحیه تصوبنامه، از جمله وظایف کارگروه مذکور، «بسترسازی برای توسعه اشتغال فناوری پایه در کشور» (جزء «ت» بند ۱) و «توسعه مهارت‌های الزام‌آور اقتصاد رقومی (دیجیتال) (جزء «ج» بند ۱) مقرر شده است. بدیهی است که آغاز و انجام اهداف مذکور، مستلزم مشارکت مؤثر و فعالانه تشکلهای و فعالان اقتصادی مربوط در بخش خصوصی و تعاونی است. بر همین اساس، رئیس اتاق ایران در مکاتباتی با معاون اول رئیس‌جمهور (به‌شماره ۱/۰/۱/۱۲۴۸۹/ص مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۳) با موضوع

مالی و زیرساخت‌ها»، استدلال‌های موافق و مخالف در این موضوع از حیث مغایرت یا عدم مغایرت (انطباق) با قانون اساسی، نقد و بررسی خواهد شد.

«درخواست مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در ترکیب سازمان ملی هوش مصنوعی و جلسات و تصمیم‌گیری‌های تنظیم سند هوش مصنوعی»، سه درخواست به این شرح مطرح کرده است:

- عضویت اتاق‌های سه‌گانه به عنوان پارلمان بخش خصوصی و تعاونی در شورای ملی راهبری هوش مصنوعی (در راستای اجرای ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)؛
- استفاده از ظرفیت اتاق‌های سه‌گانه در فرایند تهیه اساسنامه سازمان هوش مصنوعی و مدیریت این سازمان؛
- جهت امکان انعطاف و قابلیت تعامل بیشتر با ذی‌نفعان (مخصوصاً در فرایند جذب افراد نخبه)، پیشنهاد می‌گردد سازمان هوش مصنوعی در قالب یک شرکت غیردولتی (خصوصی/تعاونی) شکل گیرد».



عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده در پرتو قانون اساسی

در گفتارهای پیشین، مطالبی درباره ضرورت حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها و نمایندگان تشکل‌های اقتصادی در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، در چارچوب مفهومی ضرورت مشارکت بخش خصوصی در نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور و تعامل حاکمیت و بخش خصوصی، شرح داده شد. در گفتار پیشین نیز از تغییر رویکرد اجزایی از حاکمیت جمهوری اسلامی ایران درباره موضوع مورد بحث، نکاتی بیان شد. در گفتار پیش‌رو، تلاش خواهد شد نگرش و رویه محدود کردن عضویت رؤسای اتاق‌ها در شوراها، مراجع و... تصمیم‌گیرنده اقتصادی، صرفاً از منظر قانون اساسی، مورد نقد و ارزیابی قرار گیرد. مسأله مطرح‌شده را می‌توان از ابعاد مختلف، بررسی و تحلیل کرد؛ برای مثال، به‌طور خاص می‌توان عدم عضویت رؤسای اتاق‌ها را در «هیأت عالی بانک مرکزی» (نهاد جایگزین شورای پول و اعتبار)، از حیث اقتصادی و تأثیر این امر بر کیفیت تصمیمات و مصوبات بانک مرکزی، مورد توجه قرار داد. برای مثال، یکی از موضوعات بسیار مهم در ترکیب «هیأت عالی بانک مرکزی» آن است که چنین نهادی باید تا چه حدی از دولت مستقل باشد و بر مبنای پاسخ به سؤال پیش‌گفته، حذف رؤسای اتاق‌ها از ترکیب هیأت، تا چه حدی می‌تواند استقلال آن را در برابر دولت مخدوش کند؟ مهمترین دلیل تأکید بر استقلال این نهاد، ضرورت راهبری و هدایت فعالیت‌های پولی و بانکی توسط یک نهاد متخصص و «آزادی سیاستگذاران پولی از نفوذ مستقیم سیاسی یا دولتی در اجرای سیاست پولی است»^۱.

شایان ذکر است در مقابل استدلال‌های گفته‌شده، برخی نیز بر این باورند که اساساً وظایف «هیأت مالی بانک مرکزی»، وظایفی از جنس حاکمیتی است که حضور رؤسای اتاق‌ها به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی و افرادی مشمول قواعد مدیریت

۱. ر. ک.: مجید بنایی اسکویی و ویدا میرزائی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست‌ویکم، شماره ۶۶، بهار ۱۳۹۹، ص ۱۴۳.

تعارض منافع، مغایر با اصول سیاست‌گذاری پولی، ارزی و اعتباری است. بر مبنای همین باور است که در بند «الف» ماده (۱۰) «قانون بانک مرکزی...»، تصریح شده: «رؤسای اتاق‌های «بازگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران»، «تعاون ایران» و «اصناف ایران» الزماً باید برای شرکت در نشست‌های ویژه سیاست‌گذاری پولی و ارزی و استماع نظرات آنان دعوت شوند». توضیح این‌که طبق همان ماده: «رئیس کل [بانک مرکزی] موظف است اولین جلسه هیأت عالی در هر فصل را با عنوان «نشست ویژه سیاست‌گذاری پولی و ارزی»، به بررسی اثربخشی سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری اجرا شده بانک مرکزی اختصاص دهد. کلیه تصمیمات معطوف به سیاست‌گذاری پولی، ارزی و اعتباری که به تشخیص رئیس کل بر فضای کسب‌وکار کشور تأثیر جدی خواهد داشت، صرفاً باید در این نشست‌ها اتخاذ شود». بنابراین، حضور رؤسای اتاق‌ها در نشستی در سطح صرفاً «مشورتی» و «کارشناسی» برای ارزیابی اثرگذاری سیاست‌های اتخاذ شده توسط بانک مرکزی، مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است؛ اما در این سطح پایین نیز جانب احتیاط رعایت شده و پیش‌بینی شده «شرکت رؤسای اتاق‌های یادشده در نشست‌های ویژه هیأت عالی، منوط به رعایت بندهای «الف»، «ب»، «ت»، «ث» و «ح» ماده (۶۰) این قانون است»^۱.

۱. در ماده (۶۰) (در بندهای تصریح‌شده در بند «الف» ماده (۱۰) مقرر شده: «اعضای مجمع عمومی، هیأت عالی و شوراهای تخصصی ذیل آن، هیأت عامل، هیأت نظار، شورای فقهی، هیأت انتظامی، مدیران و سایر کارکنان مؤثر بانک مرکزی به تشخیص هیأت نظار مشمول احکام زیر هستند: الف - در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، باید «کاربرگ عدم تعارض منافع» را تکمیل نموده و به رئیس هیأت نظار تحویل دهند. رئیس هیأت نظار موظف است کاربرگ‌های تکمیل‌شده را برای رئیس قوه قضائیه ارسال کند. اطلاعات زیر باید در کاربرگ عدم تعارض منافع درج گردد:

۱- فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان در زمان آغاز مسئولیت در بانک مرکزی
۲- فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت خود، همسر و فرزندان در پنج‌سال گذشته
ب - در صورتی که انجام امور محوله و شرکت در جلسات و رأی‌گیری‌ها به‌نوعی مرتبط با منافع خود فرد یا بستگان درجه یک او باشد، باید موضوع را قبلاً به‌صورت مکتوب به رئیس هیأت نظار اعلام نماید.
... ت - اشخاص موضوع این ماده و همسر و فرزندان آنها نباید سهامدار مؤثر، عضو هیأت مدیره، هیأت عامل یا مشاور «اشخاص تحت نظارت» باشند.

ث - در صورتی که والدین، پدربزرگ، مادربزرگ، همسر فرزندان، فرزندان فرزندان، برادر یا خواهر اشخاص مذکور در صدر این ماده با یکی از «اشخاص تحت نظارت» دارای ارتباط مدیریتی یا مشاوره‌ای بوده یا سهامدار مؤثر آنها باشند، شخص مزبور موظف است موضوع را کتباً به رئیس هیأت نظار اطلاع دهد.
خ - اشخاص موضوع این ماده موظفند ضمن رعایت مقررات مذکور در بند «ح» این ماده، هرگونه رابطه

از منظر دیگر، حذف رؤسای اتاق‌ها از ترکیب نهادهایی مانند نهاد مورد بحث، از حیث کاهش کیفیت تصمیمات و مصوبات آن‌ها، قابل ارزیابی است. چنان‌که یکی از کارشناسان در واکنش به حذف نمایندگان اتاق‌های بازرگانی و تعاون از شورای پول و اعتبار [سابق؛ هیئت عالی بانک مرکزی فعلی] در برنامه هفتم توسعه اظهار کرده است: «عدم حضور نمایندگان بخش خصوصی، اتاق بازرگانی و اتاق تعاون در این شورا [شورای پول و اعتبار سابق] به معنای عدم حضور بخش عمده جمعیت اقتصاد کشور در تصمیم‌گیری‌ها است و برای پیش‌بینی رویدادهای اقتصادی کشور ممکن است با مشکل و اتفاقات پرریسک مواجه شویم»^۱.

با توجه به نکته مطرح‌شده، تمرکز تحقیق حاضر بر بررسی و ارزیابی نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایرت عضویت رؤسای اتاق‌ها در یکی از نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی است و تحلیل‌های اقتصادی، سیاسی و... در این باب، مستلزم پژوهش‌هایی مستقل است.

۵-۱: سوابق نظرات شورای نگهبان در خصوص عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو اصل شصتم قانون اساسی

بررسی سوابق نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس، می‌تواند حاوی نکاتی درباره نحوه تفسیر و نگرش‌های شورای نگهبان در موضوع مورد بحث باشد. در این بررسی، به مواردی پرداخته خواهد شد که از نظر شورای نگهبان، یکی از موارد مغایرت با قانون اساسی، به عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع، شوراها و... حاکمیتی بازمی‌گردد.

مالی خود، همسر و فرزندان‌شان با «اشخاص تحت نظارت» و نیز هرگونه رابطه مالی شرکت‌هایی که آن‌ها، همسر یا فرزندان‌شان مدیر یا سهامدار مؤثر آن شرکت‌ها هستند را با «اشخاص تحت نظارت» که مبلغ آن از مبلغی که هیأت نظار در ابتدای هر سال تعیین می‌کند، بیشتر باشد، به هیأت نظار اعلام کنند. عدم اعلام موارد فوق در صورت اطلاع، جرم محسوب و مرتکب به مجازات درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌گردد...».

۱. خبرگزاری میزان، «معایب حذف نمایندگان بخش خصوصی از شورای پول و اعتبار؛ از افزایش ریسک در تصمیم‌گیری‌ها تا تبدیل اقتصاد کشور به اقتصاد دولتی»، ۱۴۰۲/۸/۱۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

- شورای نگهبان در خصوص «لایحه چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی»، «تشکیل شورای عالی با کیفیت مذکور در ماده (۵) و وظایف مذکور در ماده (۶)» را خلاف اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی را شناخته است. توضیح این که در ماده (۵) چنین مصوب شده بود: «شورای عالی [مناطق آزاد تجاری - صنعتی] به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کشور و ... رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران به‌عنوان عالی‌ترین نهاد سیاستگذاری مناطق آزاد تجاری - صنعتی تشکیل می‌گردد»^۱ در نتیجه این ایراد، قانون مذکور بدون پیش‌بینی این شورا به تصویب رسید.^۲

- شورای نگهبان، پیش‌بینی ستادی با عنوان «ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» - در «طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۲ - را «با توجه به وظایف اعطایی در این قانون، با عنایت به این که تعدادی از اعضای آن غیروزی هستند، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی» شناخت.^۳ در ماده (۳) مصوبه، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران، رئیس اتاق تعاون، و رئیس شورای مجامع صنفی، در ترکیب ستاد پیش‌گفته پیش‌بینی شده بودند و در تبصره ۱ ماده مذکور مقرر شده بود: «مصوبه ستاد توسط وزیر کار و امور اجتماعی ابلاغ می‌گردد». برای تأمین نظر شورای نگهبان، تبصره ۱ ماده (۳) «قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» (مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۲) به این شرح اصلاح و نهایی شد: «مصوبه ستاد با تأیید اکثریت وزراء عضو، توسط وزیر کار و امور اجتماعی ابلاغ می‌گردد».

- در خصوص «طرح افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۲»، شورای نگهبان چنین نظر داد: «اطلاق منظور نمودن حق رأی برای نمایندگان تشکلهای غیردولتی در ماده (۷)،^۴ مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته

۱. ر.ک.: نظر شماره ۴۴۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۴/۷ شورای نگهبان؛ محمد فتحی و کاظم کوهی اصفهانی (تحقیق و تدوین)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)؛ جلد دوم؛ اصول ۵۶ تا ۷۵ قانون اساسی، تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، ص ۲۲۷.

۲. «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۲/۶/۷).

۳. ر.ک.: همان، صص ۲۸۹-۲۹۰.

۴. در ماده (۷) طرح مقرر شده بود: «نماینده تشکلهای موضوع مواد (۲) و (۵) این قانون حسب مورد، با

شد.^۱ در مصوبه نهایی، برای تأمین نظر شورای نگهبان، عبارت «داشتن حق رأی» حذف و عبارت «به‌عنوان ناظر شرکت خواهند داشت» اضافه شد.^۲

- در ماده (۱۶) «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» که به تصویب کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه... و صحن علنی رسید، رؤسای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو «شورای پول و اعتبار» تعیین شدند. شورای نگهبان در این باره چنین نظر داد: «ترکیب این شورا با توجه به وظایفی که در قانون از جمله مواد (۸۵)، (۸۷)، (۸۹ مکرر ۲)، (۸۹ مکرر ۳) و بند «ه» ماده (۹۰) این قانون، به آن محول گردیده است، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد».^۳ در اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در این موضوع، چنین توضیح شده است: «شورای پول و اعتبار» نیز از جمله شوراهایی است که متشکل از اعضای غیر وزیر می‌باشد. ترکیب این شورا هم‌اکنون براساس قانون برنامه پنجم توسعه مشخص گردیده است که با توجه به اتمام این قانون، مجلس به دنبال پیش‌بینی آن در مصوبه حاضر است. بنابراین با توجه به ترکیب اعضای این شورا که عضو غیروزیر نیز در آن مشاهده می‌شود و مجموعه وظایف و صلاحیت‌هایی که برای این شورا در قوانین مختلف در نظر گرفته شده است... ایراد پیش‌گفته شورای نگهبان به ترکیب «شورای پول و اعتبار»، در این مصوبه نیز وجود دارد و لذا مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است».^۴

داشتن حق رأی در جلساتی که به‌منظور تصمیم‌گیری و یا بررسی مسائل حوزه وظایف و اختیارات مرتبط با آنان تشکیل می‌شود، شرکت خواهند داشت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط شهرستانی، استانی و کشوری، موظف به دعوت از آنان خواهند بود.

۱. نظر شماره ۸۹/۳۸۶۲۷ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۹ شورای نگهبان؛ ر. ک.: همان، صص ۲۹۱-۲۹۴.

۲. ماده (۷) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳).

۳. نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۷۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۳ شورای نگهبان.

۴. پژوهشکده شورای نگهبان، «اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص: برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران کلیات - مواد (۱) الی (۴۰)»، کد گزارش: ۹۵۱۰۰۷۲، ۱۳۹۵/۱۰/۲۶، ص ۱۹. شایان ذکر است شورای نگهبان به ترکیب «شورای پول و اعتبار» در زمان تصویب قانون برنامه پنجم توسعه نیز ایراد گرفته بود با این استدلال که «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» (مصوب ۱۳۸۷/۷/۶) در زمان حیات قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب رسیده بود و با اتمام دوره این قانون، ترکیب شورای پول و اعتبار نیز مطابق قوانین دائمی پیشین تعیین می‌گردید و لذا شورای نگهبان اصلاح وضعیت موجود را از حیث تطبیق با اصول قانون اساسی مورد بررسی و ایراد قرار داد»؛ ر. ک.: همان، ص ۵.

با وجود این، مجلس بر مصوبه خود اصرار کرد.^۱ در نهایت، طبق مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام، «نظر مجلس شورای اسلامی در خصوص ماده (۱۶) عیناً به تصویب رسید».

- شورای نگهبان در نظرات خود راجع به «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷، ترکیب اعضای «صندوق توسعه ملی» (مندرج در بند «ج» ماده (۷۶)) با توجه به وظایف محوله در این مصوبه» را مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخت.^۲ در مصوبه مورد بحث، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و رئیس اتاق تعاون، در ترکیب «صندوق توسعه ملی» پیش‌بینی شده بودند. در مصوبه نهایی (بند «ج» ماده (۸۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...»، مصوب ۱۳۹۵/۱۰/۱۵) برای تأمین نظر شورای نگهبان، در هر دو مورد، عبارت «به‌عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی» اضافه شد.^۳

- یکی از موارد نادر در نظام قانونگذاری ایران در موضوع مورد بحث پژوهش حاضر و در جهتی خلاف جهت نمونه‌های پیش‌گفته، ماده (۱۰) «قانون اصلاح قانون معادن» (مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۲) است که به‌موجب آن، ماده (۱۲) «قانون معادن» (مصوب ۱۳۷۷/۱۲/۲۷) اصلاح و ترکیب «شورای عالی معادن» تعیین شد. در مصوبه ارسالی مجلس (مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴) به شورای نگهبان، «شورای عالی معادن»، «برای ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین‌شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت‌های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری در این بخش» با ترکیب زیر تشکیل شد:

«۱- وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس)

۲- یک نفر از قضات عالی‌رتبه به انتخاب رئیس قوه قضائیه

۱. طبق «گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه... (اعاده‌شده از شورای نگهبان ۱)»، مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۴.

۲. نظر (غیررسمی) شماره ۸۹/۳۰/۴۰۷۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۳ و نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ (غیررسمی) و نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۱۰۲۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۹؛ ر.ک.: همان، صص ۲۹۳-۲۹۶.

۳. حکم مربوط به «صندوق توسعه ملی» در ماده (۱۶) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱۰) به حکمی دائمی تبدیل شد.

- ۳- رئیس سازمان حفاظت محیط زیست
 - ۴- معاون امور معدنی وزیر صنعت، معدن و تجارت (دبیر)
 - ۵- رئیس سازمان جنگل‌ها، منابع طبیعی و آبخیزداری کشور
 - ۶- یک نفر حقوقدان آشنا به قوانین حوزه صنعت و معدن با معرفی وزیر صنعت، معدن و تجارت
 - ۷- رئیس سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور
 - ۸- یک نفر از مدیران معدنی ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت با معرفی وزیر
 - ۹- یک نفر از متخصصین صاحب‌نظر در امور معدنی به انتخاب شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی معدن کشور (بدون حق رأی)
 - ۱۰- یک نفر از بهره‌برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب خانه معدن (بدون حق رأی)
 - ۱۱- یک نفر از بهره‌برداران باتجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران.
- تبصره ۱- شورای عالی معادن می‌تواند اشخاص حقیقی یا حقوقی را به‌عنوان مطلع، ذی‌نفع یا کارشناس بدون حق رأی برای حضور در جلسه دعوت نماید...».
- نکته قابل توجه این‌که ماده مذکور، نه از حیث ترکیب اعضای شورای عالی معادن، بلکه به دلایل دیگری توسط شورای نگهبان با ایراد مواجه شد؛^۱ اما در مصوبه تأیید شده توسط شورای نگهبان، قید «بدون حق رأی» از انتهای بندهای ۹ و ۱۰ حذف شد و بنابراین در حال حاضر، هر سه عضو انتخابی توسط شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی معدن کشور، خانه معدن و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، از حق رأی در شورای عالی معادن برخوردارند.

۱. در بند ۵ نظر شورای نگهبان راجع به طرح مذکور تصریح شد: «ماده (۱۱) با توجه به وظایف و اختیاراتی که در این قانون از جمله همین ماده و همچنین تبصره‌های (۲) و (۳) ماده (۶)، تبصره (۲) ماده (۱۰)، تبصره‌های (۵) و (۷) ماده (۱۳) موضوع اصلاح ماده (۱۴) و ماده (۱۵) موضوع اصلاح ماده (۲۰)، برای شورای عالی معادن پیش‌بینی شده، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد»؛ نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۶۰۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۴. برای مشاهده سوابق «قانون اصلاح قانون معادن»، ر. ک.: وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در نشانی اینترنتی: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/776852

با وجود این، بر خلاف نظامات نهاد مورد بحث در سطح ملی، در این نهاد در سطح استانی، نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی از حق رأی برخوردار نیستند. بدین ترتیب که در بند «الف» ماده (۴۳) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...»^۱ دولت مکلف شد «به‌منظور حمایت، توسعه و ارتقای جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در اقتصاد ملی، در طی سال‌های اجرای قانون برنامه»، «شورای معادن» در هر استان با ترکیب زیر تشکیل دهد:

«استاندار به‌عنوان رئیس شورا (غیرقابل تفویض)

- معاون امور عمرانی استاندار

- رئیس سازمان صنعت، معدن و تجارت (دبیرشورا)

- رئیس سازمان استان

- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی استان (بدون حق رأی)

- رئیس اتاق تعاون استان (بدون حق رأی)

- یک‌نفر از قضات با معرفی رئیس قوه قضائیه (بدون حق رأی)

- دوفنر از اعضای نظام مهندسی معدن استان با انتخاب هیأت‌رئیس نظام مهندسی

معدن استان (بدون حق رأی)

- مدیرکل حفاظت محیط زیست استان

- مدیرکل منابع طبیعی استان

- رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان

- فرمانده نیروی انتظامی استان (بدون حق رأی)

- دو نفر از نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی با رأی مجلس (به‌عنوان ناظر)».

توجهی برای در نظر گرفتن حق رأی برای نمایندگان بخش‌های خصوصی و تعاونی در «شورای عالی معادن» و مقرر نکردن حق رأی برای نمایندگان بخش‌های مذکور در «شورای معادن» به‌نظر نمی‌رسد. این در حالی است که «شورای معادن» در واقع بازوی

۱. این حکم به‌موجب جزء (۷) بند «الف» ماده (۴۸) «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱) تنفیذ شده است.

استانی «شورای عالی معادن» به‌شمار می‌رود؛ به‌طوری که در جزء (۳) بند (الف) ماده (۴۳) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...» مقرر شده: «یک نسخه از مصوبات شورای معادن استان به شورای عالی معادن ارسال می‌گردد». آنچه می‌توان از احکام پیش‌گفته برداشت کرد، نبود ضابطه و ملاکی برای در نظر گرفتن یا در نظر نگرفتن حق رأی برای نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده است.

۵-۲: نظر شورای نگهبان راجع به عضویت رؤسای اتاق‌ها در شورای ملی تأمین مالی

چنان‌که گفته شد، در مصوبه «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها»^۱ که در جلسه علنی ۱۴۰۲/۵/۲۹ به تصویب رسید، در تبصره ۱ ماده (۲)، عضویت رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران در نهاد «شورای ملی تأمین مالی»، «حسب مورد و به‌تناسب موضوع و با حق رأی» مقرر شد. شورای نگهبان در اظهارنظر راجع به طرح مذکور، عضویت رؤسای اتاق‌ها را در ترکیب «شورای ملی تأمین مالی»، «با توجه به ماهیت اجرایی وظایف این نهاد، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی» شناخت.^۲ عضویت دادستان کل کشور نیز به‌دلیل مشابه مغایر با اصل مذکور شناخته شد. با طی فرایندی که در ادامه خواهد آمد، «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» با حذف مقررره مربوط به عضویت رؤسای اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» به تصویب رسید. توضیح این‌که طبق اصل شصتم قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است». مرکز پژوهش‌های مجلس در اظهارنظر کارشناسی در خصوص طرح، مخالفت شورای نگهبان با مصوبه را پیش‌بینی کرده و تصریح کرده بود: «حضور رؤسای

۱. مصوبه مذکور با عنوان «طرح تأمین مالی و جهش تولید (از طریق اصلاح قوانین)» حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» و «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، در دوره یازدهم با شماره ثبت ۶۶۵، مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۲، اعلام وصول شده است.

۲. اظهارنظر شورای نگهبان در نامه شماره ۳۸۶۴۶، مورخ ۱۴۰۲/۸/۹.

اتاق‌های بخش غیردولتی با حق رأی، مغایر اصل شصتم قانون اساسی است و پیشنهاد می‌شود تا از متن حذف شود و یا حضور آن‌ها بدون حق رأی باشد. متن پیشنهادی جایگزین به این شرح بود: «وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند حسب مورد و به تناسب موضوع، از معاونین رئیس‌جمهور، سایر وزراء و رؤسای اتاق‌های بخش غیردولتی دعوت نموده یا در کارگروه‌هایی که ذیل شورا تشکیل می‌شود، عضو نماید. حضور معاونین رئیس‌جمهور و سایر وزراء در این شورا با حق رأی است و حضور رؤسای اتاق‌های بخش غیردولتی بدون حق رأی خواهد بود»^۱.

چنان‌که از گزارش‌های قابل‌دسترس برمی‌آید، ظاهراً شورای نگهبان حتی حضور بدون حق رأی رؤسای اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» را نپذیرفته و تأکید کرده که قید «شرط وثاقت و امانت» نیز باید برای رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در ماده مربوط تصریح شود. در اظهارنظر اولیه شورای نگهبان نیز تصریح شده بود: «تبصره ۱، از جهت دارا بودن شرط وثاقت و امانت برای رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد»^۲. در گزارش دیگری از مرکز پژوهش‌های مجلس در این‌باره چنین ذکر شده است: «در خصوص حضور رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در شورای ملی تأمین مالی، شورای نگهبان شرط وثاقت و امانت را ضروری می‌داند. از این‌رو جهت رفع ایراد شورای نگهبان، پیشنهاد می‌شود در تبصره ۱، عبارت «به شرط دارا بودن وثاقت و امانت» پس از عبارت «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران» اضافه گردد»^۳. چنان‌که از آخرین گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح مورد بحث

۱. مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی [و دیگران]، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین مالی و جهش تولید (از طریق اصلاح قوانین «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» و «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۹۱۵۰، تیر ۱۴۰۲، ص ۱۰.

۲. اظهارنظر شورای نگهبان در نامه شماره ۳۸۶۴۶، مورخ ۱۴۰۲/۸/۹.

۳. امین‌اله پاک‌نژاد و محمد برزگر خسروی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (اعاده‌شده از شورای نگهبان)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱-۱۹۱۵۰، دی ۱۴۰۲، ص ۸.

برمی‌آید، به دلایلی که مستندات آن‌ها در دسترس نیست، شرط وثاقت و امانت برای رئیس اتاق ایران در مصوبه قید نشده و در نهایت مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان، از در نظر گرفتن عضویت رؤسای اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» منصرف شده است. طبق گزارش اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس، «براساس اصل (۶۰) قانون اساسی، اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزراء صورت می‌پذیرد. از این رو، وجود اعضای غیر از موارد مذکور در جزء «۶» و تبصره «الف» بند «۱» مغایر قانون اساسی است. با حذف دادستان و همچنین حذف رؤسای اتاق‌های مذکور در تبصره (۱)، ایراد شورای نگهبان مرتفع شده است»^۱. پس از طی این فرایند، ترکیب «شورای ملی تأمین مالی» (بدون عضویت رؤسای اتاق‌ها) در «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» به تصویب رسید.

مهمترین نکته‌ای که می‌توان از نظرات شورای نگهبان، اصلاح مصوبات توسط مجلس و متون تأییدشده و تبدیل‌شده به قانون برداشت کرد آن است که در موضوع مورد بررسی، آنچه برای شورای نگهبان واجد اهمیت است، برخورداری یا عدم برخورداری رؤسای اتاق‌ها از حق رأی است. به عبارت دقیق‌تر، شورای نگهبان عضویت رؤسای اتاق‌ها را در صورتی که به حق رأی نداشتن آن‌ها تصریح شده باشد، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی نشناخته است.

۵-۳: تحلیل و ارزیابی نظرات شورای نگهبان در خصوص تفسیر اصل شصتم قانون اساسی

۵-۳-۱: تفکیک وظایف و اختیارات اجرایی از وظایف و اختیارات تقنینی

از منظری کلی، وظایف حاکمیت را می‌توان به سه دسته اجرایی، تقنینی و قضایی تفکیک کرد. براساس تفکیک سه‌گانه مذکور، نظریه تفکیک قوای کلاسیک شکل

۱. امین‌اله پاک‌نژاد و محمد برزگر خسروی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (اعاده‌شده از شورای نگهبان (۱)) (مخصوص صحن علنی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۲-۱۹۱۵۰، دی ۱۴۰۲، ص ۳.

گرفته و همچنان در بسیاری از قوانین اساسی کشورها، ملاک عمل است. اما نکته مهم، حدود و ثغور هر یک از وظایف و کارکردهای اجرایی، تقنینی و قضایی است. ماهیت و ویژگی امور قضایی تاحدی روشن است؛ گرچه در تفکیک امور اجرایی از امور تقنینی، اختلاف نظرها و مجادلاتی وجود دارد.

پژوهش حاضر، بدون ورود به مباحث نظری در خصوص تفکیک سه گانه، به طور خاص بر تعریف و حدود «اجرا» متمرکز است. مهمترین دلیل رویکرد مذکور آن است که طبق اصل شصتم، اعمال قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران صرفاً برعهده رهبری، رئیس‌جمهور، و وزراء است و شورای نگهبان هرگونه عضویت رؤسای اتاق‌ها در شوراهای مراجع حاکمیتی طبق مصوبات مجلس را در پرتو این اصل بررسی کرده و نظر مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی را اعلام می‌کند. به بیان دیگر، چنان‌که شبهه مداخله در اجرا با هرگونه عضویت رؤسای اتاق‌ها در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی پدید آید، شورای نگهبان با توسل به اصل شصتم قانون اساسی، از تبدیل مصوبه به قانون جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، چنان‌که در نظرات پیش‌گفته قابل مشاهده است، از نظر شورای نگهبان، اساساً در نظر گرفتن حق رأی برای نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در نهادهای مورد بحث، بدون تردید مداخله در اجرا محسوب می‌شود. گرچه به شرحی که گذشت، شورای نگهبان حتی عضویت رؤسای اتاق را در «شورای ملی تأمین مالی» بدون حق رأی، مغایر با اصل شصتم شناخته است.

قوانین اساسی، سازوکارهای مختلفی را برای تفکیک امور اجرایی از امور تقنینی مقرر کرده‌اند. برای نمونه، در قانون اساسی فرانسه، ابتدا صلاحیت‌های پارلمان تعریف شده و دیگر امور در صلاحیت قوه مجریه تعریف شده و با این ابتکار، چارچوب صلاحیتی قوه مجریه و حدود امور اجرایی مشخص شده است.^۱ در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای شناسایی و ارائه تعریفی رسمی از امور اجرایی و وظایف و اختیاراتی که به قوه مجریه واگذار شده، می‌توان از سه راهکار بهره گرفت: نخست، مراجعه به

۱. ر. ک.: مسلم آقایی طوق [و دیگران]، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: ریاست جمهوری؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹، صص ۱۹۹-۲۰۰.

قانون اساسی؛ دوم، مراجعه به نظریه‌های شورای نگهبان؛ و سوم، مراجعه به قوانین عادی. البته راهکارهای دیگری نیز مانند مراجعه به دکترین حقوقی - به معنای نظریه‌های صاحب‌نظران و اساتید حقوقی - به‌ویژه در تفسیر اصول قانون اساسی، قابل بهره‌برداری است.

در قانون اساسی، ملاک اصلی در اصل شصتم ذکر شده، اما حدود و ثغور اعمال قوه مجریه مشخص نشده است. با وجود این، در دیگر اصول قانون اساسی، به‌نحو صریح و ضمنی، برخی از صلاحیت‌های قوه مجریه برشمرده شده است؛ از جمله تهیه بودجه سالانه (اصل پنجاه و دوم)، تصویب و تقدیم لوایح قانونی به مجلس (اصل هفتاد و چهارم)، برقراری محدودیت‌های ضروری در مواقع اضطراری (اصل هفتاد و نهم)، اجرای قانون اساسی (اصل یکصد و سیزدهم)، امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور (اصل یکصد و بیست و ششم)، تعیین سفرا (اصل یکصد و بیست و هشتم)، اعطای نشان‌های دولتی (اصل یکصد و بیست و نهم)، وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری (اصل یکصد و سی و هشتم).^۱

راهکار دیگر برای تشخیص و تمیز امور اجرایی از امور تقنینی مراجعه به نظرات شورای نگهبان است. یکی از پژوهش‌های انجام‌شده در این باره، وظایف زیر با توجه به نظرات شورای نگهبان در زمره وظایف اجرایی فهرست شده است:

- با ابتنا به اصل پنجاه و هفتم: نصب و عزل مقامات اجرایی (غیر از وزراء)؛ تخصیص و مصرف بودجه؛ تصمیم‌گیری‌ها و تشکیل جلسات هیأت‌های تشکیل‌شده در قوه مجریه؛ تهیه آیین‌نامه اجرایی و اجرای آن؛ تقدیم لایحه به مجلس؛ برگزاری انتخابات؛ تعیین جزئیات امور اجرایی.

- با ابتنا به اصل شصتم: وظایف شورای امنیت کشور؛ تشکیل شوراهای عالی؛ تعلیق کارکنان؛ تصمیم‌گیری‌ها و تشکیل جلسات شوراها، مجامع و...؛ تعیین ساعات کار مراکز دولتی.

- با ابتنا به اصل یکصد و سیزدهم: مسئولیت اجرای قانون اساسی.

- با ابتننا به اصل یکصد و سی و هشتم: اتخاذ تصمیماتی موردی که دارای ماهیت تصویب‌نامه‌ای هستند؛ تصویب آیین‌نامه و دستورالعمل؛ مدیریت سازمان‌های اداری؛ عضویت در تشکیلات شوراهای عالی؛ تشخیص نیاز به آیین‌نامه اجرایی برای یک قانون.^۱

علاوه بر آنچه گفته شد، در نظرات شورای نگهبان، برای نمونه، اختیارات زیر در زمره امور اجرایی شده است. این اختیارات برای وزراء و هیأت وزیران تشخیص داده شده است:

- اختیارات شورای عالی صنایع؛

- اختیارات شورای عالی بیمه محصولات کشاورزی؛

- تأیید شرایط صدور اجازه فعالیت، تعیین چهارچوب قیمت‌گذاری کالا و خدمات انحصاری، تنظیم مقررات تعرفه، مقررات رقابت، مقررات حمایت از حقوق مصرف‌کننده، تضمین و تعیین تعرفه‌های دسترسی به شبکه پایه، تعیین کیفیت، ایمنی و استاندارد خدمات، حل و فصل اختلافات فنی و مهندسی و تجاری بین بنگاه‌ها، بین بنگاه‌ها و دولت، اعلام ضوابط حل اختلاف بین بنگاه‌ها و مشتریان، نظارت بر رعایت قوانین ضدانحصار و نظارت بر رعایت شرایط رقابتی؛

- تصمیم‌گیری در خصوص قراردادهای پیمان‌های خارجی؛

- تنظیم خط‌مشی‌های صادرات کشور و تعیین کمک‌ها و تسهیلات قابل ارائه به بخش صادرات

- تنظیم مقررات ارزی؛

- تعیین ضوابط اجرایی فروش سهام شرکت‌های بزرگ؛

- برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی بین سیاست‌ها و فرصت‌های اشتغال و ایجاد

فرصت‌های شغلی.^۲

۱. ر.ک.: سیدمحمد‌هادی راجی و محمد برومند، «معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۱۰۷-۱۱۴. به‌همین ترتیب، در مقاله مذکور، معیارها و حدود امر تقنینی با توجه به اصول قانون اساسی ذکر شده است؛ ر.ک.: همان، صص ۱۰۱-۱۰۷.

۲. آقای طوق [و دیگران]، پیشین، صص ۲۰۱-۲۰۴.

۵-۳-۲: تفکیک امور مشاوره‌ای از امور اجرایی و تقنینی

در بخش پیشین، توضیحاتی راجع به تفکیک امور اجرایی از تقنینی با توجه به اصول قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان ذکر شد. آنچه در این بخش شرح داده خواهد شد، توضیح ویژگی‌های کارکردی است که می‌توان آن را «مشاوره‌ای» نام نهاد. تفکیک امور تقنینی، اجرایی و قضایی از امور مشاوره‌ای، گرچه در ظاهر تفکیکی ساده به نظر می‌رسد، اما در پژوهش حاضر از اهمیتی اساسی برخوردار است. به‌طور خاص در موضوع مغایرت یا عدم مغایرت حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها در مجامع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی با اصل شصتم قانون اساسی، توجه به وظیفه یا کارکرد مشاوره‌ای، واجد اهمیت بسیار است.

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقامات عالی قوه مجریه (رئیس‌جمهور و وزراء) واجد صلاحیت‌های گسترده‌ای در تشکیل «شوراهای مشورتی» هستند^۱ و بسیاری از اختیارات خود را با توجه و ملاحظه توصیه‌ها و پیشنهادهای مطرح‌شده در چنین نهادهایی اعمال می‌کنند. چنان‌که در سه گفتار نخست پژوهش به تفصیل توضیح داده شد، اتاق‌ها و دیگر تشکلهای اقتصادی می‌توانند به‌عنوان مشاور می‌توانند، اطلاعات و مختصات واقعی محیط کسب‌وکار را به سیاست‌گذاران و قانونگذاران منتقل کنند. از این حیث، رؤسای اتاق‌ها به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی، حائز نقشی قابل توجه و مهم هستند. رؤسای اتاق‌ها در شوراهای تصمیم‌گیرنده، به‌عنوان مشورت‌دهنده‌ای نماینده و امین بخش خصوصی، ظاهر می‌شوند. این نقش در مواردی در شوراهایی که از سطح بالاتر از صرف نقش مشورتی برخوردارند، قابل مشاهده است. در ایران، به‌جز دو نهاد «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته حمایت از کسب‌وکار» که رئیس اتاق ایران به‌عنوان دبیر آن‌ها مشخص شده و دبیرخانه آن‌ها در اتاق ایران قرار داد، در دیگر نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، حضور رئیس اتاق ایران و دو اتاق دیگر، از حیث کارکرد مشورتی قابل ارزیابی است. حتی در مراجعی مانند «هیأت

۱. ر. ک.: عبدالمجید سودمندی و محمود عباسی، «مبانی قانونی ایجاد شورا توسط دولت»، فصلنامه حقوق داری، سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، صص ۱۶۷-۱۶۸.

مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» - که رؤسای اتاق‌های سه‌گانه با حق رأی عضویت دارند - در قانون پیش‌بینی شده که مصوبات آن پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مواردی پس از تأیید هیأت وزیران «لازم‌الاجرا» می‌باشد. بنابراین در عمل، برخورداری و یا عدم برخورداری رؤسای اتاق‌ها از حق رأی، موضوعیت ندارد، بلکه آنچه مهم است، عضویت و حضور رؤسای اتاق‌ها در نهادهایی است که تصمیمات و مصوبات آن‌ها، محیط کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نتیجه این‌که اساساً عضویت و حضور رؤسای هریک از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی، چنان‌که برخی از وظایف و اختیارات آن نهاد، وظایف و اختیاراتی غیراجرایی باشد، نه تنها مغایر با اصل شصتم قانون اساسی نیست، بلکه لازمه کارکرد مؤثر و کارآمد شوراها و مجامع اقتصادی است.

با توجه به توضیحات مطرح‌شده، در ادامه به وظایف «شورای ملی تأمین مالی» مندرج در «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲) از حیث واجد خصیصه اجرایی بودن یا غیراجرایی بودن می‌پردازیم. در بند «الف» ماده (۲) قانون مذکور، مقرر شده است:

«به‌منظور توسعه و ترویج الگوهای تأمین مالی، هم‌افزایی نهادها و روش‌های تأمین مالی، تقویت نظارت یکپارچه در تأمین مالی، توسعه دامنه وثایق و تضامین و تقویت نظام سنجش اعتبار "شورای ملی تأمین مالی" که در این قانون "شورا" نامیده می‌شود، با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد:

- ۱ - وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)
- ۲ - وزیر صنعت، معدن و تجارت
- ۳ - رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
- ۴ - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- ۵ - رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار
- ۶ - رئیس کل بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- ۷ - رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی

۸- یک نفر از بین اعضای کمیسیون اقتصادی و یک نفر از بین اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر تبصره ۱- رئیس شورا می‌تواند حسب مورد و به‌تناسب موضوع از معاونان رئیس‌جمهور و سایر وزراء با حق رأی جهت شرکت در جلسات شورا دعوت کند. تبصره ۲- شورا مجاز است با پیشنهاد رئیس شورا، کارگروه‌های تخصصی را مرکب از معاون ذی‌ربط اعضای شورا تشکیل داده و وظیفه نظارت بر اجرای مصوبات خود را به این کارگروه‌ها واگذار نماید».

به این ترتیب، طبق ماده پیش‌گفته، رؤسای اتاق‌ها نه فقط به عنوان عضوی حتی بدون حق رأی در ترکیب «شورای ملی تأمین مالی» پیش‌بینی نشده‌اند، بلکه اختیار دعوت از رؤسای اتاق‌ها «حسب مورد و به تناسب موضوع» توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس شورا)، پیش‌بینی نشده است. حتی در تبصره ۲ ماده مذکور مقرر شده اعضای کارگروه‌های تخصصی، از معاونان ذی‌ربط اعضای شورا تشکیل خواهد شد و بنابراین، رؤسای اتاق‌ها نمی‌توانند حتی در کارگروه‌های تخصصی حضور داشته باشند. با وجود این، در بند «ب» ماده (۲) «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها»، وظایف و اختیارات متعددی برای «شورای ملی تأمین مالی» در نظر گرفته شده که ایفای بایسته بسیاری از آن‌ها، مستلزم مشارکت و حضور نمایندگان بخش خصوصی است. در بند مذکور مقرر شده است:

«وظایف شورا در چهارچوب قوانین به شرح زیر است:

۱- ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی بین نهادهای متولی تأمین مالی در بازارهای پول، سرمایه و بیمه

۲- توسعه الگوهای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی از طریق:

- ۲-۱- طراحی و تصویب الگوهای نوین تأمین مالی ویژه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی یا طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و طرح‌های تولیدی و زیربنایی بخش‌های غیردولتی
- ۲-۲- تعیین نرخ سود دوران مشارکت متناسب با مخاطره (ریسک) طرح‌های تولیدی و زیربنایی دستگاه‌های اجرائی در صورت ضرورت

۲-۳- شناسایی و اقدام قانونی به منظور رفع عوامل دارای تأثیر منفی بر انگیزه سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی یا طرح‌های مرتبط با تصفیه و بازیافت منابع و مواد نظیر شیوه قیمت‌گذاری محصولات یا نهاده‌های مرتبط (اعم از مستقیم و جانشین یا مکمل محصولات و نهاده‌های طرح)

۲-۴- تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های مرتبط با تأمین، تصفیه و بازیافت منابع و کالاها از طریق توسعه قراردادهای تهاتر (سوآپ)، پیش‌خرید یا خرید تضمینی از سوی بخش غیردولتی

۲-۵- تهیه و تصویب قراردادهای همسان مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های تولیدی و زیربنایی مبتنی بر زمان، حجم و از قبیل آن، با هدف توسعه و کاهش مخاطره (ریسک) مشارکت با بخش عمومی

۲-۶- تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های سرمایه‌بر و پرخطر انتقال یا داخلی‌سازی دانش فنی از طریق الزام دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تضمین تأمین ماده اولیه و یا تضمین خرید محصولات در قالب قراردادهای بلندمدت

۳- تقویت نظام سنجش اعتبار با رعایت «قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» مصوب ۱۴۰۱/۰۶/۳۰ با تکمیل پایگاه داده‌های اعتباری کشور از طریق...

۴- توسعه و ترویج نهادها و ابزارهای تضمین از طریق:

۴-۱- صدور مجوز تأسیس و فعالیت صندوق‌های تضمین غیردولتی در چهارچوب آیین‌نامه که با پیشنهاد شورا به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مشتمل بر رعایت حداقل سرمایه مورد نیاز، ترکیب مؤسسات و سهامداران و حدود و ضوابط سهامداری برای اشخاص حقیقی و حقوقی، دارا بودن شرط وثاقت و امانت، فقدان سابقه محکومیت انتظامی یا کیفری موثر برای مؤسسان و رعایت قالب شرکت سهامی و ادغام آن‌ها با تأیید مجمع عمومی صندوق‌ها

۴-۲- تدوین و نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های نظارت بر صندوق‌های تضمین دولتی و غیردولتی مشتمل بر...

۳-۴- اعمال مقررات انتظامی ذیل؛ متناسب با تخلفات صندوق‌های تضمین و مدیران صندوق در زمینه عدم رعایت مفاد اساسنامه...

۵- توسعه دامنه وثایق قابل قبول نزد نهادهای وثیقه‌پذیر و تصویب دستورالعمل‌های لازم

۶- تدوین و تصویب دستورالعمل انتشار اوراق وثیقه و اوراق تضمین بر پایه انواع دارایی‌های قابل توثیق

۷- تصویب سایر دستورالعمل‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف این ماده...

نکاتی راجع به اختیارات و وظایف «شورای ملی تأمین مالی» به این شرح قابل توجه است:

نخست: گرچه بسیاری از وظایف و اختیاراتی که برای «شورای ملی تأمین مالی» پیش‌بینی شده، از جنس اجرایی، نظارتی، انتظامی و... است، اما برخی از وظایف و اختیارات نیز از جنس سیاستگذاری است که بدون تردید، توفیق نسبی در ایفای آن‌ها، مستلزم مشارکت حداکثری و مؤثر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی است؛ از جمله وظایف و اختیارات مندرج در جزء ۲ بند «الف» ماده (۲) قانون مورد بحث («توسعه الگوهای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی»). به‌ویژه ابزارهای توسعه الگوهای سرمایه‌گذاری که در ذیل جزء مذکور فهرست شده، نیازمند دسترسی به آمار و اطلاعاتی از بنگاه‌ها و محیط واقعی کسب‌وکار است که کمیسیون‌های تخصصی اتاق‌ها، دبیرخانه‌های مربوط و دیگر اجزای اتاق ایران و اتاق تعاون به‌دلیل ارتباط نظام‌مند در بنگاه‌های سراسر کشور، از امکان جمع‌آوری، پردازش و ارائه آمار و اطلاعاتی مورد نیاز برخوردارند. علاوه بر این‌ها، «شناسایی عوامل دارای تأثیر منفی بر انگیزه سرمایه‌گذاری» (جزء ۴-۲ بند «الف» ماده ۲) یا سازوکارهای مؤثر «تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های سرمایه‌بر و پرخطر» (جزء ۶-۲ بند «الف» ماده ۲) در زمره کارکردهایی است که نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی می‌توانند با توجه به قانون، در تصمیم‌گیری درخصوص آن‌ها، نقشی مؤثری داشته باشند. به‌نظر می‌رسد عدم حضور رؤسای اتاق‌ها در ترکیب شورای مورد بحث و همچنین کارگروه‌های

مربوط، ایفای دقیق و کارآمد این دسته از وظایف را با مانع مواجه سازد و اثربخشی و کیفیت تصمیمات و مصوبات را تحت تأثیر قرار دهد.

در مجموع، مفاهیم مندرج در قانون مورد بحث، حاکی از تسهیل ساختار مالی و سرمایه‌ای کشور برای حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی و تشویق مشارکت آن‌ها در بخش زیرساخت کشور است؛ مفاهیمی مانند توافقنامه باز خرید، نهادهای وثیقه‌پذیر، نهادهای مالی، تأمین مالی خارجی، بسته سرمایه‌گذاری بدون نام، سامانه جامع وثایق، اوراق وثیقه و تضمین و احکام قانونی مقرر در این قانون، بیانگر نوعی ایده مشارکت عمومی - خصوصی در بخش زیربنایی و زیرساخت کشور می‌باشد. ایده مذکور، متضمن حوزه‌ای از فعالیت‌های ترکیبی سرمایه‌گذاری، تجاری، تولیدی، زیربنایی و اقتصادی است که بخش خصوصی، مهم‌ترین رکن آن محسوب می‌شود و از این حیث، حضور نمایندگان آن در «شورای ملی تأمین مالی» ضروری است. از سوی دیگر، هر یک از موضوعات پیش گفته، با انگیزه‌ها، توان مالی و سرمایه‌گذاری، ارزیابی سرمایه‌گذاران از اجرای پروژه‌های زیرساختی و زیربنایی و میزان ریسک و مخاطره در این گونه پروژه‌ها و نیز اطمینان از بازگشت سرمایه و سود، کاملاً مرتبط‌اند. به عبارت دیگر، اجرای قراردادهای تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در اشکال مختلف مشارکت عمومی - خصوصی مانند قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال و یا ساخت، اجاره و انتقال یا ساخت، بهره‌برداری و مالکیت، با وجود مشکلات ساختاری و موانع مالی، قانونی و...، با حضور و مشارکت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی میسر خواهد شد.^۱

دوم: در فهرست وظایف و اختیارات «شورای ملی تأمین مالی»، طراحی، تدوین و تصویب برخی مقررات (به‌ویژه دستورالعمل‌ها) مقرر شده است؛ از جمله تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های نظارت بر صندوق‌های تضمین دولتی و غیردولتی (جزء ۶ بند «ب» ماده ۲). چنان‌که در گفتارهای پیشین توضیح داده شد، مفاد قانونی و مقرراتی متعددی برای نظرخواهی و مشارکت بخش خصوصی در تدوین مقررات وجود دارد، اما بی‌تردید، حضور بلاواسطه نمایندگان بخش خصوصی و اظهار نظر راجع

به هریک از مفاد مقررات در مرحله تدوین، می‌تواند زمینه‌ساز کیفیت بالاتر و اجرای مؤثرتر مقررات مربوط باشد.

سوم: نکته مهم دیگر این‌که حضور رؤسای اتاق‌ها و مشارکت مستقیم در تصمیم‌گیری‌های شورای مورد بحث، صرفاً واجد خصیصه «مشاوره‌ای» است نه «اجرایی». اساساً وظایف و اختیارات «شورای ملی تأمین مالی»، فاقد وصف «اجرایی» است و از شمول اصل شصتم قانون اساسی خارج است. بدین ترتیب عضویت رؤسای اتاق‌ها نیز در شورای مذکور، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی به‌نظر نمی‌رسد. به بیان دیگر، نه وظایف و اختیارات «شورای ملی تأمین مالی»، جنبه اجرایی دارد و نه عضویت و حضور رؤسای اتاق‌ها (در صورت تصویب) واجد کارکرد اجرایی است.

چهارم: چنانکه پیش‌تر گفته شد، شورای نگهبان در موارد اخیر، عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی را با توسل به تفسیری مضیق از اصل شصتم قانون اساسی، خلاف قانون اساسی دانسته است. در این اصل تصریح شده اعمال قوه مجریه، جز در اموری که به‌طور مستقیم بر عهده رهبری است، «از طریق» رئیس‌جمهور و وزراء می‌باشد. به‌نظر می‌رسد نظریه شورای نگهبان بر این فرض استوار است که تصمیم‌های دولت (رئیس‌جمهور و وزراء) در شوراها و کمیسیون‌ها باید توسط خود وزراء یا وزیر مربوط یا رئیس‌جمهور اتخاذ شوند و به عبارت دیگر این تصمیم‌ها و برنامه‌ها نباید جنبه مشارکتی داشته باشند. این نظریه، به‌ظاهر با خوانش سنتی حقوقی از این اصل سازگار است. این خوانش بر مفهوم پاسخگویی و مسئولیت‌وزارتی^۱ و انسجام و وفاداری وزراء^۲ در اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌های یکسان و منسجم، مبتنی است. اما این نظریه با حضور رسمی و قانونی نمایندگان بخش خصوصی (بدون حق رأی) در شوراها و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر منافاتی ندارد؛ زیرا اتخاذ تصمیم‌ها در چنین نهادهایی بر عهده نمایندگان دولت است. بنا به همین استدلال، این نظریه با مشارکت و مشاوره نمایندگان بخش خصوصی نیز

1 . Ministerial Responsibility

2 . Ministerial Solidarity



مغایرت ندارد؛ چرا که تصمیمات، در نهایت از سوی اعضای دولت و نمایندگان آن اتخاذ می‌شود. از این‌رو، مصوبات یا مقررات یا برداشتی که متضمن حذف نمایندگان اتاق‌ها از شوراها و کمیسیون‌های دولت در هر شکل و نحو آن باشد، مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد.^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



۱. تعامل دوسویه دولت و بخش خصوصی، به نفع هر دو طرف و تأمین‌کننده منافع آن‌هاست. در صورتی سیاست‌های اقتصادی تأثیرگذار بر محیط کسب‌وکار، مناسب، متناسب و مؤثر خواهند بود که بخش خصوصی، اطلاعات به‌روز و واقعی در اختیار دولت قرار دهد. این اطلاعات به سیاست‌گذاران و نهادهای اداری امکان می‌دهد واکنش‌های احتمالی به تغییرات سیاست‌های اقتصادی را پیش‌بینی کنند. اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی می‌توانند به‌عنوان مشاور معتمد، اطلاعات و مختصات واقعی محیط کسب‌وکار را به سیاست‌گذاران و قانونگذاران منتقل کنند. از این حیث، رؤسای اتاق‌ها به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی، حائز نقشی قابل توجه و مهم هستند. رؤسای اتاق‌ها در شوراها و نهادهای تصمیم‌گیرنده، به‌عنوان مشورت‌دهنده‌ای نماینده و امین بخش خصوصی، ظاهر می‌شوند.

۲. با توجه به یکی از وظایفی که قانونگذار برای اتاق ایران در نظر گرفته، می‌توان چنین برداشت کرد که قانونگذار، از جهاتی، اتاق‌های سه‌گانه و به‌طور خاص اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران را تشکل‌های اصلی و نماینده تشکل‌های متعدد اقتصادی در کشور می‌داند.

۳. در ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵) «ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل اقتصادی کشور اعم از بازرگانی، صنعتی و معدنی و مانند آن به قوای سه‌گانه»، از وظایف اتاق برشمرده شده است. با تصویب مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) لزوم نظرخواهی از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی در تدوین «مقررات»، وارد مرحله جدیدی شد. علاوه بر این‌ها، تصویب ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (الحاقی به‌موجب ماده (۲) «قانون تسهیل

صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، و آیین‌نامه اجرایی آن («آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۴۰۲/۲/۹)، گامی مهم در تکمیل فرایند مقرراتگذاری در خصوص مشارکت بخش خصوصی در مقرراتگذاری محسوب می‌شود. گرچه در هیچ یک از مفاد قانونی و مقرراتی، تکلیفی برای قانونگذار نسبت به اخذ نظرات بخش خصوصی یا دعوت از نمایندگان آن‌ها در کمیسیون‌ها، حین تدوین پیش‌نویس طرح یا بررسی لایحه، مقرر نشده است؛ اما این مقررات می‌تواند به‌عنوان الگویی برای بهره‌گیری از ظرفیت و توان بخش خصوصی برای ارتقای کیفیت لوایح و طرح‌ها و در نهایت، بهبود کیفیت قوانین، مورد استفاده قرار گیرد.

۴. رویکرد حاکمیت و به‌طور خاص قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران نسبت به مشارکت و حضور بخش خصوصی در مراجع تصمیم‌گیری اقتصادی کشور، فراز و نشیب‌هایی داشته است. برجسته‌ترین نقطه عطف در مواجهه همدلانه قوه مقننه با عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی، تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» است. در قسمت اخیر بند «ب» ماده (۹۱) قانون مذکور، رؤسای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، هیأت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیأت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه...) اضافه شدند. تداوم رویکرد مشارکت‌جویانه قوه مقننه نسبت به بخش خصوصی، در مفاد «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) به‌روشنی قابل مشاهده است. اما این رویکرد حداکثری و همدلانه نسبت به مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، با رویدادهایی در نظام تقنینی در سال‌های اخیر، با تغییراتی مواجه شد. شواهد و مصادیق قانونی این تغییر رویکرد عبارتند از:

- «قانون تأمین مالی و زیرساخت‌ها» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۲)، که به‌موجب آن، «شورای ملی تأمین مالی» بدون مقرر کردن عضویت رؤسای اتاق‌ها در شورای مذکور

به تصویب رسید. گرچه در مصوبه مجلس، حضور با حق رأی رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران در نهاد «شورای ملی تأمین مالی»، «حسب مورد و به تناسب موضوع و با حق رأی» مقرر شده بود، اما شورای نگهبان مصوبه مذکور را «با توجه به ماهیت اجرایی وظایف این نهاد، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی» شناخت. - در «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی» (مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰)، «هیأت عالی بانک مرکزی» جایگزین «شورای پول و اعتبار» شد و رئیس اتاق ایران و رئیس اتاق تعاون از ترکیب هیأت جدیدالتأسیس حذف شدند.

- در «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه معدن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴)، احکام قانونی مندرج در جدول پیوست قانون (شامل ۲۵۷ مورد)، منسوخ اعلام شده است؛ از جمله بند ۳ ماده (۲۱) قانون برنامه سوم توسعه، مربوط به ترکیب «هیئت داوری» و بدین ترتیب، رئیس اتاق ایران از ترکیب هیئت مذکور حذف شد.

- در پیش‌نویس «لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، ترکیب هیئت واگذاری، «رؤسای اتاق‌های صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تعاون ایران بدون حق رأی» در نظر گرفته شده‌اند. در حال حاضر، عضویت رؤسای اتاق‌های ایران و تعاون در «هیئت واگذاری» با حق رأی است.

- به موجب «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱) دستکم دو نهاد تأسیس شده که عضویت رئیس اتاق ایران در آن‌ها پیش‌بینی نشده است؛ در حالی که عضویت نماینده بخش خصوصی می‌توانست به اثربخشی بیشتر نهاد با توجه به نوع و ویژگی‌های وظایف آن‌ها کمک کند. این دو نهاد عبارتند از: «ستاد ملی گذر (ترانزیت) مرز به مرز» (بر اساس بند «الف» ماده (۵۷)) و «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» (طبق بند «ت» ماده (۴۴)).

۵. آنچه برای شورای نگهبان در موضوع حضور و عضویت رؤسای اتاق‌ها در شوراها و مراجع تصمیم‌گیرنده واجد اهمیت است، برخورداری یا عدم برخورداری رؤسای اتاق‌ها از حق رأی است. در نظرات شورای نگهبان، عضویت رؤسای اتاق‌ها در صورتی که به

حق رأی نداشتن آن‌ها تصریح شده باشد، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی شناخته نشده است. بنابراین در عمل، برخورداری و یا عدم برخورداری رؤسای اتاق‌ها از حق رأی، موضوعیت ندارد، بلکه آنچه مهم است، عضویت و حضور رؤسای اتاق‌ها در نهادهایی است که تصمیمات و مصوبات آن‌ها، محیط کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۶. عضویت و حضور رؤسای هر یک از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی، چنان‌که برخی از وظایف و اختیارات آن نهاد، وظایف و اختیاراتی غیراجرایی باشد، نه تنها مغایر با اصل شصتم قانون اساسی به‌نظر نمی‌رسد، بلکه لازمه کارکرد مؤثر و کارآمد شوراهای و مراجع اقتصادی است. برای نمونه، گرچه بسیاری از وظایف و اختیاراتی که برای «شورای ملی تأمین مالی» پیش‌بینی شده، از جنس اجرایی، نظارتی، انتظامی و... است، اما برخی از وظایف و اختیارات نیز از جنس سیاستگذاری است که توفیق نسبی در ایفای آن‌ها، مستلزم مشارکت حداکثری و مؤثر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی است. از سوی دیگر، حضور رؤسای اتاق‌ها و مشارکت مستقیم در تصمیم‌گیری‌های نهادهای و مراجع تصمیم‌گیرنده اقتصادی، صرفاً واجد خصیصه «مشاوره‌ای» است نه «اجرایی» و بنابراین، از شمول اصل شصتم قانون اساسی، خارج است.



پیوست ۱. فهرست تشکل‌های ملی مندرج در وبسایت اتاق ایران

۱. اتحادیه بازرگانان تجهیزات پزشکی ایران
۲. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان سالامبور و چرم
۳. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان فرش ایران
۴. اتحادیه تولید و تجارت آبزیان ایران
۵. اتحادیه تولید و صادرات نساجی و پوشاک ایران
۶. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان انواع چیپس و فرآورده های حجیم شده بر پایه ذرت
۷. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان تجهیزات پزشکی ایران
۸. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان روغن نباتی ایران
۹. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان صنعت چاپ و بسته‌بندی ایران
۱۰. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان طلا، جواهر، نقره و سنگ‌های قیمتی ایران
۱۱. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان ماشین‌ها و ادوات کشاورزی ایران
۱۲. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان محصولات معدنی ایران
۱۳. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان نان ایران
۱۴. اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان نرم‌افزار ایران
۱۵. اتحادیه تولیدکنندگان، بازرگانان و صنایع بسته بندی چای کشور
۱۶. اتحادیه تولیدی - صادراتی فرآورده های شیرین‌بیان ایران
۱۷. اتحادیه حفاران غیرنفتی
۱۸. اتحادیه شرکت‌های فنی مهندسی حفاظت الکترونیک و شبکه های ایمنی
۱۹. اتحادیه صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی، مشاوران و پیمانکاران صنعت مخابرات ایران
۲۰. اتحادیه صادرکنندگان خشکبار ایران
۲۱. اتحادیه صادرکنندگان روده ایران
۲۲. اتحادیه صادرکنندگان فرآورده‌های صنایع و معادن سرب و روی ایران
۲۳. اتحادیه صادرکنندگان فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی ایران
۲۴. اتحادیه صنایع بازیافت ایران
۲۵. اتحادیه صنایع هوایی و فضایی ایران
۲۶. اتحادیه گیاهان دارویی، زعفران و فرآورده‌های غذایی ایران
۲۷. اتحادیه مالکان کشتی

۲۸. اتحادیه ملی کارگزاران گمرکی ایران
۲۹. اتحادیه ملی محصولات کشاورزی ایران
۳۰. اتحادیه واردکنندگان دارو
۳۱. اتحادیه واردکنندگان مکمل‌های رژیمی، غذایی، ویتامینی و گیاهی
۳۲. اتحادیه واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور ایران
۳۳. انجمن CNG کشور
۳۴. انجمن ارگانیک ایران
۳۵. انجمن امنیت فضای تولید و تبادل (افتا)
۳۶. انجمن انجیر ایران
۳۷. انجمن انرژی‌های تجدیدپذیر ایران
۳۸. انجمن آردسازان ایران
۳۹. انجمن آزمایشگاه‌های همکار آزمون و واسنجی ایران
۴۰. انجمن برگزارکنندگان نمایشگاه‌های بین‌المللی ایران
۴۱. انجمن بهینه‌سازی مصرف انرژی ایران IECS
۴۲. انجمن پالایشگاه‌های روغن‌سازی ایران
۴۳. انجمن پایانه‌داران بنادر ایران
۴۴. انجمن پسته ایران
۴۵. انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران
۴۶. انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان آب‌های معدنی و آشامیدنی ایران
۴۷. انجمن تولیدکنندگان اتانول ایران
۴۸. انجمن تولیدکنندگان باتری ایران
۴۹. انجمن تولیدکنندگان بتن سبک اتوکلاو شده
۵۰. انجمن تولیدکنندگان پلی‌اورتان ایران
۵۱. انجمن تولیدکنندگان تابلوهای برق ایران
۵۲. انجمن تولیدکنندگان تخم مرغ شناسنامه دار ایران
۵۳. انجمن تولیدکنندگان ترکیبی نیرو، حرارت و برودت ایران
۵۴. انجمن تولیدکنندگان جوجه یکروزه کشور
۵۵. انجمن تولیدکنندگان حلال‌های هیدروکربنی ایران
۵۶. انجمن تولیدکنندگان دوچرخه

۵۷. انجمن تولیدکنندگان روغن زیتون و زیتون شور ایران
۵۸. انجمن تولیدکنندگان زنجیره‌ای گوشت مرغ ایران
۵۹. انجمن تولیدکنندگان شیر خشک و غذای کودک
۶۰. انجمن تولیدکنندگان شیر آلات بهداشتی
۶۱. انجمن تولیدکنندگان شیشه‌های ایمنی
۶۲. انجمن تولیدکنندگان صادرکنندگان و واردکنندگان کالای دخانی
۶۳. انجمن تولیدکنندگان ظروف یکبار مصرف
۶۴. انجمن تولیدکنندگان لوله و اتصالات پلی اتیلن
۶۵. انجمن تولیدکنندگان لوله و اتصالات پی وی سی
۶۶. انجمن تولیدکنندگان ماء‌الشعیر و مالت
۶۷. انجمن تولیدکنندگان مستربج و آمیزه‌های پلیمری
۶۸. انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان ماکارونی ایران
۶۹. انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان محصولات بیوتکنولوژی پزشکی ایران
۷۰. انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان مواد ضد عفونی کننده بیمارستانی
۷۱. انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان مولیبدن
۷۲. انجمن تولیدکنندگان و فن‌آوران صنعتی ساختمان
۷۳. انجمن تولیدکنندگان و واردکنندگان ماشین‌آلات سنگین معدنی، ساختمانی و راهسازی
۷۴. انجمن حبوبات ایران
۷۵. انجمن خدمات بین‌المللی سلامت
۷۶. انجمن خودروسازان ایران
۷۷. انجمن دارندگان نشان استاندارد ایران
۷۸. انجمن دفاتر خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی ایران
۷۹. انجمن دفاتر مشاوره شغلی و کاریابی ایران
۸۰. انجمن زغال سنگ ایران
۸۱. انجمن زنبورداران و تولیدکنندگان عسل ایران
۸۲. انجمن سازندگان تجهیزات صنعت نفت ایران
۸۳. انجمن سازندگان تجهیزات صنعتی ایران (ستصا)
۸۴. انجمن سازندگان قطعات و مجموعه‌های خودرو
۸۵. انجمن سازندگان و تأمین‌کنندگان کالا و خدمات انرژی‌های تجدیدپذیر



۸۶. انجمن سرمایه‌گذاران مناطق نمونه گردشگری ایران
۸۷. انجمن سرمایه‌گذاری‌های مشترک ایران و خارجی
۸۸. انجمن سنگ ایران
۸۹. انجمن سنگ آهن ایران
۹۰. انجمن سیلوداران ایران
۹۱. انجمن شرکت‌های اتوماسیون صنعتی
۹۲. انجمن شرکت‌های بازرسی فنی و آزمایش‌های غیرمخرب ایران
۹۳. انجمن شرکت‌های بیمارستان ساز ایران
۹۴. انجمن شرکت‌های تأسیساتی و صنعتی ایران
۹۵. انجمن شرکت‌های توزیع برق
۹۶. انجمن شرکت‌های حفاری نفت و گاز ایران
۹۷. انجمن شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی مالکان کامیون ایران
۹۸. انجمن شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته
۹۹. انجمن شرکت‌های ساختمانی ایران
۱۰۰. انجمن شرکت‌های صنعت آب و فاضلاب
۱۰۱. انجمن شرکت‌های صنعت پخش ایران
۱۰۲. انجمن شرکت‌های مهندسی و ساخت (صنایع نفت، نیرو)
۱۰۳. انجمن شرکت‌های هواپیمایی
۱۰۴. انجمن شرکت‌های مشاور سرمایه‌گذاری و نظارت بر طرح‌ها
۱۰۵. انجمن شرکت‌های مهندسی و پیمانکاری نفت، گاز و پتروشیمی
۱۰۶. انجمن شرکت‌های نمایشگاه‌های بین‌المللی ایران
۱۰۷. انجمن صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی ایران
۱۰۸. انجمن صادرکنندگان صنعتی، معدنی و خدمات مهندسی ایران
۱۰۹. انجمن صادرکنندگان نمونه و برتر ایران
۱۱۰. انجمن صنایع بازیافت فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی ایران
۱۱۱. انجمن صنایع بیسکویت، شیرینی و شکلات ایران
۱۱۲. انجمن صنایع پروفیل در و پنجره یو پی وی سی ایران
۱۱۳. انجمن صنایع تولیدکنندگان سموم ایران
۱۱۴. انجمن صنایع چینی ایران



۱۱۵. انجمن صنایع خوراک دام، طیور و آبزیان ایران
۱۱۶. انجمن صنایع شوینده، بهداشتی و آرایشی ایران
۱۱۷. انجمن صنایع فرآورده‌های لبنی ایران
۱۱۸. انجمن صنایع قند و شکر ایران
۱۱۹. انجمن صنایع گالوانیزه ایران
۱۲۰. انجمن صنایع گلوکز، نشاسته و مشتقات
۱۲۱. انجمن صنایع لوازم خانگی ایران
۱۲۲. انجمن صنایع نساجی ایران
۱۲۳. انجمن صنایع و معادن سرب و روی ایران
۱۲۴. انجمن صنایع و معادن گچ کشور
۱۲۵. انجمن صنعت بانکرینگ ایران
۱۲۶. انجمن صنعت پتروشیمی
۱۲۷. انجمن صنعت ریخته‌گری ایران
۱۲۸. انجمن صنعت سیمان
۱۲۹. انجمن صنعت موتورسیکلت ایران
۱۳۰. انجمن غلات ایران
۱۳۱. انجمن قهوه ایران
۱۳۲. انجمن قیر ایران
۱۳۳. انجمن کاربری سازان (تولیدکنندگان تجهیزات پشت کامیون و کشنده‌ها)
۱۳۴. انجمن کامپوزیت ایران
۱۳۵. انجمن کشت فراسرزمینی ایران
۱۳۶. انجمن کشتیرانی و خدمات وابسته ایران
۱۳۷. انجمن ماشین‌سازان صنایع غذایی ایران
۱۳۸. انجمن ماشین‌سازان و تجهیزات پلیمری ایران
۱۳۹. انجمن مجتمع‌های تجاری چندمنظوره ایران
۱۴۰. انجمن مدیران صنایع ایران
۱۴۱. انجمن مدیریت سبز ایران
۱۴۲. انجمن مدیریت کیفیت ایران
۱۴۳. انجمن مدیریت منابع انسانی ایران

۱۴۴. انجمن مس ایران
۱۴۵. انجمن ملی خرمای ایران
۱۴۶. انجمن ملی سیب زمینی ایران
۱۴۷. انجمن ملی صنایع پلیمر ایران
۱۴۸. انجمن ملی لیزینگ ایران
۱۴۹. انجمن مهندسين پلیمر و شیمی
۱۵۰. انجمن ناشران دیجیتال
۱۵۱. انجمن نوردکاران فولادی ایران
۱۵۲. انجمن واردکنندگان فرآورده های بهداشتی، آرایشی و عطریات ایران
۱۵۳. انجمن واردکنندگان بذر اصلاح شده ایران
۱۵۴. انجمن واردکنندگان برنج ایران
۱۵۵. انجمن واردکنندگان خودرو
۱۵۶. انجمن واردکنندگان دارو، افزودنی و مواد بیولوژیک دام
۱۵۷. انجمن واردکنندگان سم و کود ایران
۱۵۸. انجمن واردکنندگان فرآورده های خام دامی
۱۵۹. انجمن واردکنندگان کاغذ، مقوا و فرآورده های سلولزی ایران
۱۶۰. انجمن واردکنندگان کالا و تجهیزات رایانه ای
۱۶۱. انجمن واردکنندگان لاستیک خودرو ایران
۱۶۲. انجمن واردکنندگان لوازم خانگی، قطعات و تجهیزات وابسته ایران
۱۶۳. انجمن واردکنندگان مواد غذایی و آشامیدنی
۱۶۴. انجمن واردکنندگان موبایل، تبلت و لوازم جانبی
۱۶۵. انجمن هلدینگ‌های ایران
۱۶۶. سندیکای تولیدکنندگان سرنگ و سرسوزن ایران
۱۶۷. سندیکای تولیدکنندگان کاغذ و مقوای ایران
۱۶۸. سندیکای تولیدکنندگان لوله و پروفیل فولادی
۱۶۹. سندیکای تولیدکنندگان تجهیزات فن آوری اطلاعات ایران
۱۷۰. سندیکای تولیدکنندگان خمیر مایه ایران
۱۷۱. سندیکای تولیدکنندگان رنگ و رزین ایران
۱۷۲. سندیکای تولیدکنندگان مجموعه قطعات موتور سیکلت و دوچرخه



۱۷۳. سندیکای تولیدکنندگان مکمل‌های رژیمی-غذایی ایران
۱۷۴. سندیکای تولیدکنندگان مواد شیمیایی، دارویی و بسته‌بندی دارویی
۱۷۵. سندیکای تولیدکنندگان و صادرکنندگان داروهای دامپزشکی ایران
۱۷۶. سندیکای شرکت‌های شناسایی و مکان‌یابی رادیویی
۱۷۷. سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق
۱۷۸. سندیکای صاحبان صنایع داروهای انسانی ایران
۱۷۹. سندیکای صنایع آسانسور و پله برقی ایران و خدمات وابسته
۱۸۰. سندیکای صنایع آلومینیوم ایران
۱۸۱. سندیکای صنایع کنسرو ایران
۱۸۲. سندیکای صنعت برق ایران
۱۸۳. سندیکای صنعت مخابرات ایران
۱۸۴. شورای ملی زعفران ایران
۱۸۵. شورای ملی زیتون ایران
۱۸۶. شورای ملی نخود ایران

پیوست ۲. هیأت‌ها، شوراهای و مجامع حاکمیتی که رئیس اتاق یا نماینده وی در آن‌ها عضویت دارد

ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۱	هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار	وزارت امور اقتصادی و دارایی	معاونین وزیر	حقوقی / مقرراتی	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۲	هیأت سرمایه‌گذاری خارجی	وزارت امور اقتصادی و دارایی	مدیران کل / رؤسای ادارات	بازارهای مالی	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۳	هیأت عالی واگذاری	وزارت امور اقتصادی و دارایی / سازمان خصوصی‌سازی	وزراء	تولید	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۴	هیأت نظارت موضوع ماده ۱۹ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تولید	-
۵	هیأت عالی نظارت بر اصناف	وزارت صنعت، معدن و تجارت	وزراء / رؤسای دستگاه‌ها	فضای کسب و کار	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۶	هیأت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل	فضای کسب و کار	-
۷	هیأت تعیین و تثبیت قیمت‌ها	سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	مدیران کل	فضای کسب و کار	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۸	هیأت ارزیاب سازمان ملی استاندارد ایران	سازمان ملی استاندارد	مدیران کل	استاندارد	-
۹	هیأت حمایت از صنایع	وزارت صنعت، معدن و تجارت	معاونین وزیر	تولید	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل



ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۱۰	هیأت امنای صندوق توسعه ملی	سازمان برنامه و بودجه	وزراء	تولید	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۱۱	هیأت‌های تجدیدنظر حل اختلاف گمرکی	گمرک جمهوری اسلامی ایران	معاونین وزیر/ مدیران کل	گمرک	-
۱۲	شورای عالی بورس	وزارت امور اقتصاد و دارایی	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	بازارهای مالی	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۱۳	شورای عالی ترابری	وزارت راه و شهرسازی	معاونین وزیر/ مدیران کل	حمل‌ونقل	-
۱۴	شورای عالی پول و اعتبار	بانک مرکزی	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	بازارهای مالی	رئیس اتاق ایران
۱۵	شورای عالی رقابت	مرکز ملی رقابت	معاونین وزیر/ مدیران کل	فضای کسب‌وکار	-
۱۶	شورای عالی اجرا سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	وزارت امور اقتصاد و دارایی	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	فضای کسب‌وکار	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۱۷	شورای عالی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	آموزش	رئیس اتاق ایران
۱۸	شورای عالی معادن	وزارت صنعت، معدن و تجارت	معاونین وزیر/ مدیران کل	تولید	-
۱۹	شورای عالی استاندارد	سازمان ملی استاندارد	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	استاندارد	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۲۰	شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی	نهاد ریاست جمهوری	وزراء/ رؤسای دستگاه‌ها	تجارت	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل

ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۲۱	شورای عالی بیمه	بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران	معاونین وزیر	بازارهای مالی	-
۲۲	شورای اقتصاد	سازمان برنامه و بودجه	وزارت	سیاستگذاری	رئیس اتاق ایران
۲۳	شورای سیاستگذاری و هماهنگی مالکیت فکری	وزارت دادگستری	معاونین وزیر / مدیران کل	حقوق / مقرراتی	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۲۴	شورای سیاستگذاری اعطاء گواهینامه و تندیس ملی رعایت حقوق مصرف‌کنندگان	سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	رؤسای ادارات	فضای کسب‌وکار	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۲۵	شورای سیاستگذاری گواهی الکترونیکی	وزارت صمت	معاونین وزیر	فضای کسب‌وکار	-
۲۶	شورای سیاستگذاری جایزه ملی کیفیت	سازمان ملی استاندارد	معاونین وزیر / مدیران کل	استاندارد	-
۲۷	شورای مقررات‌زدایی و وحدت رویه	سازمان تأمین اجتماعی	مدیران کل / رؤسای ادارات	حقوقی / مقرراتی	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۲۸	ستاد تسهیل و رفع موانع تولید	وزارت صنعت، معدن و تجارت	معاونین وزیر / مدیران کل	تولید	-
۲۹	ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز	ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز	وزراء / رؤسای دستگاه‌ها	تجارت	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۳۰	ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی	وزارت امور خارجه	معاونین وزیر / مدیران کل	سیاستگذاری	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۳۱	ستاد مراکز لجستیک	وزارت راه‌وشهرسازی	مدیران کل / رؤسای ادارات	حمل‌ونقل	-



ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۳۲	مجمع عمومی شرکت ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	فضای کسب و کار	-
۳۳	مجمع عمومی سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	فضای کسب و کار	رئیس اتاق ایران نماینده علی‌البدل
۳۴	کمیسیون ماده ۱۰	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	رؤسای ادارات	حمل‌ونقل	-
۳۵	کمیسیون ماده ۹ آیین‌نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکت‌های کشتیرانی	سازمان بنادر و دریانوردی	مدیران کل	حمل‌ونقل	-
۳۶	کمیسیون تخصصی نشان تجاری	وزارت صنعت، معدن و تجارت / سازمان توسعه تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۳۷	کمیسیون ماده ۱۱۴ قانون امور گمرکی	گمرک جمهوری اسلامی ایران	مدیران کل / رؤسای ادارات	گمرک	-
۳۸	کمیسیون رسیدگی به تخلفات حق‌العمل‌کاران گمرکی	وزارت امور اقتصاد و دارایی	مدیران کل / رؤسای ادارات	گمرک	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل
۳۹	کمیسیون تخصصی ستاد مراکز لجستیک	وزارت راه‌وشهرسازی	کارشناس	حمل‌ونقل	-
۴۰	کمیسیون ماده ۴۲	سازمان ملی استاندارد	مدیران کل	نظارتی	-
۴۱	کمیسیون شورای عالی آمایش سرزمین	سازمان برنامه و بودجه کشور	معاونین وزیر	سیاست‌گذاری	-
۴۲	کارگروه ملی دیپلماسی حمل‌ونقل و ترانزیت	وزارت امور خارجه	معاونین وزیر	حمل‌ونقل و تجارت	معاون بین‌الملل



ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۴۳	کارگروه حمایت از تولید و نظارت بر گردش کالا در سطح عرضه	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	مدیران کل / رؤسای ادارات	فضای کسب و کار / تولید	-
۴۴	کارگروه تنظیم بازار	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل	فضای کسب و کار	-
۴۵	کارگروه ماده ۸۲ و ۸۷ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی	سازمان توسعه تجارت	رؤسای ادارات / کارشناسان	تجارت	-
۴۶	کارگروه ملی آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید	کمیسیون اقتصاد هیأت دولت / ریاست جمهوری	مدیران کل	بازارهای مالی	-
۴۷	کارگروه ماده (۶) قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد	سازمان بازرسی کل کشور	مدیران کل	حقوقی / مقرراتی	-
۴۸	کارگروه نظارت و سنجش	شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی	رؤسای ادارات / کارشناسان	آموزش	-
۴۹	کارگروه راهبری و هماهنگی در سیاستگذاری	شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی	رؤسای ادارات / کارشناسان	آموزش	-
۵۰	کارگروه صلاحیت حرفه‌ای	شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی	رؤسای ادارات / کارشناسان	آموزش	-
۵۱	کارگروه ساماندهی پسماند	مرکز ملی رقابت	رؤسای ادارات / کارشناسان	تولید	-
۵۲	کارگروه توسعه صادرات	سازمان توسعه تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	-
۵۳	کارگروه تعیین ارزش گمرکی کالاهای صادراتی	گمرک جمهوری اسلامی ایران	مدیران کل / رؤسای ادارات	گمرک	نماینده اصلی نماینده علی‌البدل



ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۵۴	کارگروه پایش سوءرفتار تجاری دارندگان کارت بازرگانی	سازمان توسعه تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	-
۵۵	کارگروه بررسی صلاحیت موضوع ماده (۶) دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها	سازمان خصوصی‌سازی	معاونین وزیر / مدیران کل / رؤسای ادارات	تولید	-
۵۶	کارگروه واگذاری ملی ماده ۲۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	وزارت ورزش و جوانان	معاونین وزیر / مدیران کل	کارشناسی	-
۵۷	کارگروه دائمی شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان	معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	مدیران کل	دانش‌بنیان	-
۵۸	کارگروه ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	سازمان برنامه و بودجه	معاونین وزیر	نظارتی	بدون نماینده
۵۹	کمیته ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات	وزارت صنعت، معدن و تجارت	مدیران کل	گمرک	-
۶۰	کمیته تخصصی هیأت مقررات‌زدایی و بهبود فضای کسب‌وکار	وزارت امور اقتصاد و دارایی	رؤسای ادارات / کارشناسان	حقوق / مقرراتی	-
۶۱	کمیته اقدام ارزی	بانک مرکزی	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	-
۶۲	کمیته بازگشت ارز حاصل از صادرات	بانک مرکزی / سازمان توسعه تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	-



ردیف	نام هیأت	سازمان متولی	سطح نمایندگان	حیطه فعالیت	نمایندگان فعلی
۶۳	کمیته ماده ۵ دستورالعمل اجرایی نحوه تشخیص ارزش حاصل از صادرات خدمات	سازمان توسعه تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تجارت	-
۶۴	قرارگاه دیپلماسی غذایی	وزارت جهاد کشاورزی	معاونین وزیر / مدیران کل	سیاستگذاری	-
۶۵	دبیرخانه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید	وزارت صنعت و معدن و تجارت	مدیران کل / رؤسای ادارات	تولید	-

مأخذ: برگرفته از نامه معاون کمیسیون‌ها، مجامع و شوراهای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران خطاب به رئیس اتاق ایران، به شماره ۹۴۸۴/۵/د مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۳.

منابع

۱. اتاق ایران آنلاین، «در پیل تخصصی همایش نقش داوری در قراردادهای تجاری مطرح شد: جای نماینده بخش خصوصی در شورای عالی فنی خالی است»، ۱۴۰۳/۱۱/۲۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://otaghiranonline.ir/news/73724>
۲. اتاق ایران آنلاین، «رئیس اتاق ایران در نامه‌ای به معاون اول رئیس‌جمهوری: نمایندگان اتاق‌های سه‌گانه به جلسات ستاد تنظیم بازار دعوت شوند امکان تنظیم بازار بدون خسارت به تولید و صادرات وجود دارد»، ۱۴۰۳/۱۰/۲۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://otaghiranonline.ir/news/72942>
۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، دستور جلسه نود و چهارمین نشست کمیته حمایت از کسب و کار، مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۱.
۴. احمدیان، مریم، «تجربه کشورها در اجرای گفتگوی دولت و بخش خصوصی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۶، خرداد ۱۳۹۱.
۵. اشرف، احمد و علی بنوعزیزی، طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نیلوفر، ۱۳۹۳.
۶. آقای طوق، مسلم [و دیگران]، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹.
۷. بنایی اسکویی، مجید و ویدا میرزائی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و یکم، شماره ۶۶، بهار ۱۳۹۹.
۸. بور، مارک، حکمرانی: مقدمه‌ای بسیار کوتاه، ترجمه عرفان مصلح و زهره کریم‌میان، تهران: نشر کرگدن، ۱۳۹۷.
۹. پاک‌نژاد، امین‌اله و محمد برزگر خسروی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (اعاده شده از شورای نگهبان)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱-۱۹۱۵۰-۱، دی ۱۴۰۲.
۱۰. پاک‌نژاد، امین‌اله و محمد برزگر خسروی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (اعاده شده از شورای نگهبان (۱)) (مخصوص صحن علنی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

- اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۲-۱۹۱۵۰، دی ۱۴۰۲.
۱۱. پژوهشکده شورای نگهبان، «اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی درخصوص: برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران کلیات - مواد (۱) الی (۴۰)»، کد گزارش: ۹۵۱۰۰۷۲، ۱۳۹۵/۱۰/۲۶.
۱۲. پینادا، نیکلاس، «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها)»، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، ترجمه فرزاد حسین‌پور و سیدمحمدرضا حسینی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۳۵۱، اردیبهشت ۱۳۹۱.
۳۱. تاجیک، مهدی، «تحلیل داده‌های گردآوری شده در خصوص میزان جذابیت خدمات اتاق‌ها در راستای اجرایی نمودن عضویت فراگیر»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تابستان ۱۳۹۹.
۱۴. ترابی‌فارسانی، 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.
۱۵. توازنی‌زاده، عباس، «تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۸۵، صص ۵۷-۱۰۰.
۱۶. حبیب‌اله پورزرشکی، مصطفی او دیگران، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین مالی و جهش تولید (از طریق اصلاح قوانین «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» و «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۹۱۵۰، تیر ۱۴۰۲.
۱۷. خبرگزاری تسنیم، «دستور سران قوا برای تداوم قیمت‌گذاری کالاهای ضروری و حساس»، ۱۴۰۳/۱۲/۲۵، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1403/12/25/3275520>
۱۸. خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، «چشمان ناظر مجلس چه کسانی هستند؟»، ۱۳۹۹/۵/۳۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://www.isna.ir/news/99053022579>
۱۹. خبرگزاری میزان، «معایب حذف نمایندگان بخش خصوصی از شورای پول و اعتبار؛ از افزایش ریسک در تصمیم‌گیری‌ها تا تبدیل اقتصاد کشور به اقتصاد دولتی»، ۱۴۰۲/۸/۱۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://www.mizanonline.ir/fa/news/4743292>

۲۰. دبیرخانه هیأت نظارت (تهیه و تدوین)، «گزارش عملکرد نمایندگان ناظر در هیأت‌ها، مجامع و شوراهای (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۲۸۹، فروردین ۱۳۸۴.
۲۱. راجی، سیدمحمدهادی و محمد برومند، «معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹.
۲۲. رحمانی‌زاده، حسین، «مروری بر تجربه چند اتاق مشترک موفق و آموزه‌های آن برای ایران»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، بهمن ۱۴۰۲.
۲۳. زارعی، محمدحسین، «تحلیل حقوقی و تفسیر اصل (۶۰) قانون اساسی (نحوه عضویت و مشارکت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع عالی تصمیم‌گیر اقتصادی)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مهر ۱۴۰۴.
۲۴. سودمندی، عبدالمجید و محمود عباسی، «مبانی قانونی ایجاد شورا توسط دولت»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، صص ۱۵۲-۱۷۹.
۲۵. «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۷/۲۳، شماره چاپ: ۶۶۹، شماره ثبت: ۳۲۸، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1034463
۲۶. عباسی، بیژن و نوید شیدایی آشتیانی، «جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۶، شماره ۱۰۳، پاییز ۱۴۰۲، صص ۱۸۱-۲۰۶.
۲۷. عزیزی، ابراهیم [و دیگران]، «تحلیل ماهیت حقوقی شورای عالی فنی و نقدی بر وظایف آن»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۵، شماره ۷۹، تابستان ۱۴۰۲، صص ۲۰۵-۲۳۲.
۲۸. عطار، سعید، توسعه اماراتی: تجربه دولت و بخش خصوصی در توسعه پایدار، تهران: نگارستان اندیشه، ۱۴۰۴.
۲۹. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی (تحقیق و تدوین)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)؛ جلد دوم؛ اصول ۵۶ تا ۷۵ قانون اساسی، تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
۳۰. نشست کمیته حمایت از کسب و کار، مصوبات نود و چهارمین نشست، مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۱، قابل مشاهده در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://www.qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12309046430958975786>

۳۱. کنیس، پاتریک و فرانتس تراکسلر، «لوکزآمبوگ»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی-تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷.
۳۲. گرینوود، جاستین و فرانتس تراکسلر، «بریتانیا»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی-تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷.
۳۳. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در سال ۱۴۰۱»، گزارش شماره (۳)، آذر ۱۴۰۲.
۳۴. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنایع در کشورهای مختلف»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، خرداد ۱۴۰۱.
۳۵. مرکز مالگیری، احمد، *ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران*، تهران: سبزان، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲.
۳۶. مرکز مالگیری، احمد. «تبیین دلایل ضرورت مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی؛ با تأکید بر عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مجامع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی»، *پژوهش‌های برنامه و توسعه*، در دست انتشار.
۳۷. مرکز مالگیری، احمد، «ضرورت ساماندهی تشکل‌های اقتصادی برای توانمندسازی بخش خصوصی»، *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق‌داری*، سال هفتم، شماره بیست‌وسوم، تابستان ۱۴۰۴، صص ۴۰۳-۴۳۱.
۳۸. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (کمیته حقوقی حمایت از کسب‌وکار)، *مجموعه نهادهای مرتبط با محیط کسب‌وکار (بخش نخست)*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۴۰۲.
۳۹. میرجلیلی، فاطمه و احمد مرکز مالگیری، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۸۹۹، اسفند ۱۳۹۸.
۴۰. نصیری‌ا قدم، علی و زینب مرتضوی‌فر، «نقش تشکل‌های بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی: آسیب‌شناسی گذشته و مسیر آینده»، *مجلس و راهبرد*، سال هجدهم، شماره شصت‌وهشت، زمستان ۱۳۹۰.



۴۱. نونل، رزا و لویز-رودو، خواکیم مولینس، «اسپانیا»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی-تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷.

۴۲. والدرون، جرمی، «قانونگذاری مبتنی بر نمایندگی»، در: جرمی والدرون، *قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷.

۴۳. وب‌سایت اتاق ایران، نشانی اینترنتی: <https://iccima.ir/national-formations>

۴۴. وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نشانی اینترنتی: <https://rc.majlis.ir/fa/legal-draft/show/776852>

۴۵. وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رأی «هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1826920>

۴۶. وکیلان، حسن، «قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی، دی ۱۴۰۲.

۴۷. 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.

48. Gabriele Lüke, Ulrich Pfaffenberger, and Boris Gehlen, "The Bridge Between Business and Politics—The CCIs and Their Normative Foundations", in Eberhard Sasse and Andre Habisch (eds.), *The German Chambers of Commerce and Industry: Self-governance, Service, the General Representation of Interests and the Dual System of Professional Education*, Cham: Springer, 2021.