

تبیین دلایل ضرورت مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی با تأکید بر عضویت نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی

احمد مرکز مالگیری^۱

چکیده

مشارکت بخش خصوصی در فرآیندهای تصمیم‌گیری اقتصادی، یکی از الزامات حکمرانی اقتصادی نوین برای افزایش کیفیت سیاست‌گذاری، ارتقای مشروعیت تصمیمات و بهبود اجرای سیاست‌های عمومی محسوب می‌شود. این مقاله با هدف تبیین ضرورت حضور نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی، به بررسی کارکردهای این مشارکت در نظام حکمرانی می‌پردازد. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی، بررسی موردی و تحلیل تطبیقی، ضمن بهره‌گیری از مبانی نظری حکمرانی، نمایندگی و فراحکمرانی، تجربه برخی کشورها و وضعیت موجود در ایران را - به اختصار - بررسی کرده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد مشارکت نهادمند بخش خصوصی از طریق ایجاد گفت‌وگوی رسمی میان دولت و فعالان اقتصادی، کاهش شکاف اطلاعاتی میان سیاستگذار و بازار، ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری و افزایش قابلیت اجرای سیاست‌ها، می‌تواند ظرفیت حکمرانی اقتصادی را تقویت کند. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که مهم‌ترین ضرورت مشارکت بخش خصوصی، کاهش فاصله میان سیاستگذار و محیط واقعی اقتصاد است. بخش خصوصی و تشکلهای نماینده آن، به دلیل ارتباط مستمر با فرایند تولید، سرمایه‌گذاری، تجارت و فعالیتهای اقتصادی، دارای اطلاعاتی درباره هزینه‌های واقعی اجرا، آثار ناخواسته مقررات و محدودیتهای عملی سیاست‌ها هستند که معمولاً در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار ندارد. همچنین بررسی موردی شورای عالی انرژی نشان می‌دهد فقدان حضور مؤثر ذی‌نفعان اقتصادی می‌تواند به کاهش اثربخشی نهادهای تصمیم‌گیر منجر شود. بر این اساس، طراحی چارچوبی شفاف برای نمایندگی، مدیریت تعارض منافع و مشارکت مؤثر تشکلهای اقتصادی در فرآیند تصمیم‌گیری، ضرورتی برای حرکت به سوی حکمرانی اقتصادی کارآمدتر محسوب می‌شود.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی؛ بخش خصوصی؛ مشارکت؛ قانونگذاری؛ مقررات‌گذاری؛ مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی.

۱. دانشیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

مقدمه

در دهه‌های اخیر، ماهیت مسائل اقتصادی و اجتماعی و افزایش پیچیدگی فرایندهای سیاستگذاری عمومی، موجب تغییر اساسی در شیوه حکمرانی اقتصادی شده است. دولت‌ها در گذشته عمدتاً بر مبنای الگوی فرماندهی و کنترل، نقش اصلی و تقریباً انحصاری را در طراحی و اجرای سیاست‌های اقتصادی بر عهده داشتند؛ اما تحولات ناشی از افزایش تنوع بازیگران اقتصادی، گسترش زنجیره‌های ارزش، پیچیده‌تر شدن روابط بازار و افزایش سرعت تغییرات فناورانه، محدودیت‌های این الگو را آشکار کرده است. در چنین شرایطی، دولت‌ها دیگر قادر نیستند صرفاً با تکیه بر ظرفیت‌های درون‌سازمانی خود، تمامی اطلاعات مورد نیاز برای اتخاذ تصمیمات دقیق و اثربخش را تولید کنند. از این‌رو، حکمرانی اقتصادی نوین به سمت الگوهایی حرکت کرده است که بر هماهنگی، تعامل، تنظیم‌گری و مدیریت شبکه‌ای میان دولت و سایر بازیگران اقتصادی و اجتماعی استوار است.

در این چارچوب، مسئله اصلی حکمرانی اقتصادی، صرفاً میزان قدرت یا اختیارات قانونی دولت برای تصمیم‌گیری نیست، بلکه چگونگی بهره‌گیری از ظرفیت دانشی، تجربی و نهادی سایر بازیگران برای ارتقای کیفیت سیاستگذاری است. دولت‌ها اگرچه مسئولیت نهایی سیاستگذاری و حفظ منافع عمومی را بر عهده دارند، اما همواره به اطلاعات کافی درباره پیامدهای واقعی سیاست‌ها، هزینه‌های اجرایی قوانین و مقررات و واکنش فعالان اقتصادی به تصمیمات اتخاذشده دسترسی ندارند. در مقابل، بنگاه‌ها و تشکلهای اقتصادی، به دلیل حضور مستقیم در محیط بازار، از دانش عملی و اطلاعاتی برخوردارند که می‌تواند کیفیت تصمیمات عمومی را افزایش دهد. از این منظر، مشارکت سازمان‌یافته بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری اقتصادی، نه به معنای انتقال اختیار دولت به بخش خصوصی، بلکه به‌عنوان سازوکاری برای تکمیل ظرفیت حکمرانی و کاهش فاصله میان سیاستگذار و محیط واقعی اقتصاد مطرح می‌شود. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر آشکار می‌شود که توجه شود بسیاری از سیاست‌ها، قوانین و مقررات اقتصادی، آثار مستقیم و فوری بر فعالیت بنگاه‌ها، سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال و تجارت دارند. فاصله میان ذهنیت‌ها و پیش‌فرض‌های تولید تصمیمات اقتصادی و پیامدهای عملی و اجرایی آن‌ها، یکی از عوامل مهم ایجاد ناکارآمدی در سیاستگذاری است. سیاستگذار ممکن است از منظر اداری و حقوقی، یک تصمیم را مناسب و قابل اجرا ارزیابی کند، در حالی که فعالان اقتصادی در میدان عمل با هزینه‌ها، محدودیت‌ها یا پیامدهای ناخواسته‌ای مواجه شوند که چه‌بسا در فرایند طراحی سیاست مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین، ایجاد سازوکارهایی برای انتقال تجربه و اطلاعات بخش خصوصی به نهادهای تصمیم‌گیر، می‌تواند به تدوین سیاست‌هایی واقع‌بینانه‌تر، افزایش قابلیت اجرا و کاهش خطاهای سیاستی منجر شود.

با توجه به مباحث مطرح‌شده، از منظر نظری، می‌توان از شکل‌گیری فضایی سخن گفت که اساساً به تغییر ماهیت حکمرانی منتج شده است. در این فضای جدید و نقش متحول‌شده بخش خصوصی و نسبت میان دولت و بخش خصوصی، ویژگی‌های یکپارچگی و انسجام برای حکمرانی، واجد مختصات و تعابیری متفاوت از برداشت‌های سنتی شده است. در مطالعاتی که منجر به شکل‌گیری برساختی با عنوان «حکمرانی جدید» شده، ویژگی‌های یکپارچگی و انسجام برای حکمرانی - برخلاف پارادایم حکمرانی سنتی - کم‌رنگ و واجد اهمیت کمتری ارزیابی شده است. در حکمرانی جدید، این باور که حکومت مرکزی بر خود و جامعه

مدنی کنترل دارد، صرفاً اسطوره‌ای تلقی 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 به وجود 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. به طور خلاصه، قدرت حکومت دائماً به شیوه‌های گوناگون در انواع رویه‌ها و عمل‌های روزانه در حال تغییر است». به بیان 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» (بور، ۱۳۹۷: ۹۹-۱۰۰). در چنین محیطی است که مفهوم «فراحکمرانی» معنا می‌یابد. «فراحکمرانی»، مفهومی «چتر مانند» است که به وسیله 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، به جای 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 مدیریت سازمان‌هایی است که جامعه مدنی را حکمرانی می‌کنند و حکومت، حکمرانی آن‌ها را مدیریت می‌کند» (همان: ۹۵-۹۶).

توضیح بیشتر اینکه مفهوم فراحکمرانی به نقش دولت در طراحی، تنظیم و هدایت سازوکارهای حکمرانی اشاره دارد. در این رویکرد، دولت دیگر تنها بازیگر مستقیم تصمیم‌گیری نیست، بلکه از طریق ایجاد قواعد، نهادها و سازوکارهای هماهنگی، تعامل میان بازیگران مختلف اقتصادی و اجتماعی را مدیریت می‌کند. به بیان دیگر، فراحکمرانی به معنای حکمرانی بر شبکه‌های حکمرانی است؛ به این معنا که دولت ضمن حفظ نقش تنظیم‌گری و تضمین منافع عمومی، شرایط مشارکت مؤثر بازیگران غیردولتی را فراهم می‌کند. بر این اساس، حضور نمایندگان بخش خصوصی در نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی را می‌توان یکی از مصادیق فراحکمرانی دانست؛ زیرا این حضور، نه به معنای انتقال کامل اختیار تصمیم‌گیری به بخش خصوصی، بلکه به معنای ایجاد سازوکاری نهادمند برای استفاده از دانش و تجربه این بخش در فرآیند سیاست‌گذاری است.

در ایران نیز مسئله رابطه دولت و بخش خصوصی و چگونگی مشارکت این بخش در فرایندهای حکمرانی اقتصادی، یکی از چالش‌های مهم نظام تصمیم‌گیری اقتصادی محسوب می‌شود. اگرچه در قوانین و مقررات مختلف، حضور نمایندگان بخش خصوصی در برخی شوراها، کمیته‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی پیش‌بینی شده است و نهادهایی مانند اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف

ایران و اتاق تعاون ایران به عنوان نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در برخی مراجع حضور دارند، اما میان پیش‌بینی حقوقی مشارکت و تحقق واقعی نقش نهادی بخش خصوصی فاصله وجود دارد.

با وجود اهمیت فزاینده موضوع مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی اقتصادی، بخش قابل توجهی از مطالعات موجود در ایران، عمدتاً بر ابعاد اقتصادی حضور بخش خصوصی تمرکز داشته‌اند. موضوعاتی مانند خصوصی‌سازی، کاهش تصدیگری دولت، توسعه محیط کسب و کار، رفع موانع تولید و بهبود شاخص‌های اقتصادی، محور اصلی بسیاری از پژوهش‌ها بوده‌اند. در این مطالعات، بخش خصوصی عمدتاً به عنوان یک عامل اقتصادی و تولیدکننده ثروت مورد بررسی قرار گرفته است؛ در حالی که نقش آن به عنوان یک نهاد اجتماعی - اقتصادی و بازیگر مؤثر در فرایند حکمرانی و سیاستگذاری کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به بیان دیگر، اگرچه اهمیت توسعه بخش خصوصی و بهبود محیط کسب و کار به طور گسترده بررسی شده است، اما جایگاه نهادی بخش خصوصی در حکمرانی اقتصادی، به‌ویژه از طریق حضور نمایندگان نهادهای نمایندگی‌کننده اقتصادی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیر، نیازمند بررسی عمیق‌تر است. این مقاله تلاش می‌کند از نگاه صرفاً اقتصادی به بخش خصوصی فراتر رود و از منظری بین‌رشته‌ای، آن را به عنوان یکی از ظرفیت‌های نهادی حکمرانی اقتصادی مورد تحلیل قرار دهد. بر این اساس، سؤال اصلی مقاله حاضر این است که ضرورت مشارکت بخش خصوصی، به‌ویژه از طریق حضور نمایندگان نهادهای نمایندگی‌کننده اقتصادی، در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی چیست و این مشارکت چگونه می‌تواند به ارتقای کیفیت حکمرانی اقتصادی منجر شود؟

برای پاسخ به سؤال پیش‌گفته، پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، بررسی موردی و تحلیل تطبیقی انجام شده است. در این پژوهش، ضمن بهره‌گیری از مبانی نظری حکمرانی، نمایندگی و فراحکمرانی، نقش مشارکت بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری اقتصادی بررسی شده و تجربه برخی کشورها در زمینه تعامل دولت و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی تحلیل می‌شود. همچنین، وضعیت موجود ایران و نمونه موردی شورای عالی انرژی کشور به منظور بررسی پیامدهای فقدان مشارکت مؤثر ذی‌نفعان اقتصادی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

ساختار مقاله به این ترتیب است که ابتدا مبانی نظری مرتبط با نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، حکمرانی اقتصادی و مشارکت بخش خصوصی تبیین می‌شود. سپس ضرورت‌های مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی، شامل ایجاد گفت‌وگوی نهادمند دولت و بخش خصوصی، کاهش شکاف اطلاعاتی، ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری و افزایش قابلیت اجرای سیاست‌ها بررسی می‌شود. در ادامه، تجربه‌های منتخب بین‌المللی و وضعیت ایران تحلیل شده و در پایان، الزامات نهادی و پیشنهادهایی برای تقویت نقش بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری اقتصادی ارائه می‌شود.

۱. نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و کارکردهای آنها

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 نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، به‌ویژه اتاق‌ها نمود می‌یابد. به نظر 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 به مثابه یک کل، یا ارتقاء منافع یک بخش خاص در برخی ابعاد خاص به عنوان بخشی از یک راهبرد کلان ارتقاء منافع همگان به روش‌های مختلف» (والدرون، ۱۳۹۷: ۹۶). بر همین سیاق، هدف نهادهایی مانند اتاق‌های بازرگانی، صنایع و... 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 به طور کامل و ایده‌آل، بلکه در سطوح متفاوت در هر کشور صورت می‌گیرد؛ کما این که نمی‌توان پارلمان‌ها یا قوای مقننه را نیز نماینده تمام‌عیار مردمان یک سرزمین دانست؛ چنان که والدرون می‌نویسد: «در قوای مقننه واقعی، ما با ایجاد ترتیباتی برای نمایندگی همه‌جانبه، از این ایده‌آل خاص بودن 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 به معنای ابعاد مختلف نمایندگی، اطلاعاتی است که به طور غیررسمی در پس نمایندگی جغرافیایی و نظایر آن ظهور می‌کند؛ جایی که توازن از سیاه و سفید، زن و مرد و مانند این‌ها در قوه مقننه رخ خواهد داد» (همان: ۱۰۵).

برداشت‌ها و تعبیر مختلفی از نمایندگی ارائه شده است. هانا پیتکین^۱ در کتاب «مفهوم نمایندگی»^۲، طیفی از معانی ممکن که نمایندگی در بستر سیاسی به خود می‌گیرد را تعریف کرده است. باربر با استفاده از اثر مذکور، سه نوع نمایندگی را از یکدیگر تفکیک می‌کند: نمایندگی توصیفی^۳، نمایندگی به مثابه مأموریت^۴ و نمایندگی به عنوان امین (امانت‌دار)^۵. نمایندگی توصیفی اقتضا دارد که مجلس بازتاب رأی‌دهندگان در کل باشد. قانونگذار طبق نقشه و جمعیت کشور، بخش ویژه‌ای از هر منطقه را نمایندگی می‌کند. در این نوع نمایندگی، «تمام، یا تقریباً تمام، دیدگاه‌ها و منافع اهالی کشور در مجلس یافت می‌شود و به تناسب وقوع و تکرارشان در جامعه [به طور] صریح بازگو می‌شوند» (باربر، ۱۴۰۲: ۲۴۴). در نمایندگی به مثابه مأموریت، ایفای نقش وکالت توسط موکلان (رأی‌دهندگان) مورد توجه قرار می‌گیرد. در این برداشت از نمایندگی، انعکاس نظرات رأی‌دهندگان در پارلمان واجد اهمیت است (همان: ۲۴۹). در این مفهوم از نمایندگی، درک از دموکراسی و رابطه نمایندگان با موکلانشان واجد اهمیت بسیار است. آنچه در این برداشت از نمایندگی مورد توجه قرار می‌گیرد، میزان پابندی نمایندگان به نظرات و سلاقی موکلانشان و چارچوب و محدوده مجاز آن‌ها برای تخطی از نظرات رأی‌دهندگان، اعمال سلاتق شخصی با توجه به اوضاع و احوال، تغییر نظرات نمایندگان به دلیل سازش، مصالحه و... است. در واقع مجموعه‌ای از تدابیر به این نتیجه می‌انجامد که «تصمیمات نمایندگان، همیشه خواست‌های موکلانشان را دنبال نمی‌کند و گاهی لازم است از اقوال بیانیه‌هایشان فاصله بگیرد. محدود کردن نمایندگان به این نحو، مستلزم این است که آن‌ها گاهی باید تصمیماتی که می‌دانند بهترین نیستند بگیرند...» (همان: ۲۵۲-۲۵۳). در گونه سوم نمایندگی (نماینده به مثابه امین)، نماینده بیش از انواع دیگر نمایندگی به وظیفه اصلی خود نزدیک می‌شود. به این

1 . Hanna Pitkin

2 . "The Concept of Representation"

3 . descriptive representation

4 . representation as mandate

5 . representation as trusteeship

ترتیب که در این برداشت از نمایندگی، وظیفه نماینده، اتخاذ تصمیماتی است که در کل، به افزایش رفاه شهروندان بینجامد؛ «البته هر پاره قانون باعث بالا بردن سطح رفاه هر شخص نمی‌شود - باید انتخاب کرد، برنده و بازنده داریم - ولی روی هم رفته، رفاه حال شهروندان دغدغه قانونگذار است؛ هیچ‌کس نباید همواره طرف بازنده باشد» (همان: ۲۵۳). نوع اخیر نمایندگی را می‌توان «نقش مبتنی بر قانون اساسی»^۱ قانونگذار وصف کرد (همان: ۲۴۴).

با توجه به توضیح پیش گفته، به نظر می‌رسد اتاق‌های بازرگانی و نهادهای مشابه، جزئی از منظومه دموکراسی مبتنی بر قانون اساسی محسوب می‌شوند. برای نمونه، طبق اظهار نظر برخی اعضای «اتاق‌های بازرگانی و صنایع آلمان»، اتاق‌ها در ساختار خود، درکی از ساختار دولت و اصول بنیادین - دموکراسی نمایندگی، آزادی مبتنی بر مسئولیت، فدرالیسم و مفاهیم همبستگی - را منعکس می‌کنند (Lüke, Pfaffenberger, and Gehlen, 2021: 36). ادعای مطرح شده، به بیان والدرون به این ترتیب موجه‌سازی شده است: «اگر کسی به ضرورت داشتن اطلاعات راجع به منافع می‌اندیشد، بدون شک ایده‌آل این است که همه طرف‌های ذی‌نفع به معنای واقعی کلمه حضور داشته باشند. و اگر خواهان شور و مذاکره میان عقاید، نظریه‌ها و ایدئولوژی‌ها هستیم، بدون تردید، ایده‌آل آن است که طرفداران هر ایدئولوژی و نظریه و هر کدام از هواداران هر اصل یا طرز تلقی‌ای، در فرایند قانونگذاری حضور داشته باشد؛ به‌طوری که هر سلیقه فکری در جامعه بتواند واقعاً و حقیقتاً حرف خود را بیان کند» (والدرون: ۱۳۹۷: ۹۹).

یکی از نمونه‌های موفق چنین نهادهایی، در اتریش شکل گرفته است. «سازمان اتاق بازرگانی»^۲ یکی از ارکان نهادی مشارکت اجتماعی، یعنی نظام صنف‌گرایی^۳ مدرن در اتریش، است. این سازمان، متشکل از نمایندگان بنگاه‌هایی است که به‌منظور نمایندگی از منافع مشترک اعضای تأسیس شده‌اند. نقش اجتماعی و سیاسی این سازمان‌ها با فراز و نشیب‌هایی همراه بود است. در اتریش، با چالش از دست دادن مشروعیت در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، کاهش احزاب مسئول ایجاد مشارکت اجتماعی و ظهور نیروهای سیاسی مخالف عضویت اجباری در اتاق‌های بازرگانی، و نیازهای جدید و در حال تغییر اعضای خود، اتاق‌های بازرگانی از دهه ۱۹۹۰، مجموعه‌ای از اصلاحات را آغاز کردند. با اجرای این مجموعه اصلاحات، آن‌ها موفق شدند جایگاه خود را به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های ضروری نظام اجتماعی - سیاسی و اداری اتریش تثبیت کنند (See Zellenberg, 2021).

به باور یکی از صاحب‌نظران، تضمین نمایندگی کافی از منافع تجاری در سیاستگذاری، مسئله‌ای حیاتی است که بر کیفیت، ظرفیت و انعطاف‌پذیری دموکراسی‌های جدید و اقتصادهای بازارمحور تأثیر می‌گذارد. الگوهای سازماندهی کسب‌وکار و روابط بین کسب‌وکار و دولت در کشورهای در حال توسعه و بخش‌های هر کشور بسیار متفاوت است. این الگوها هرگز ایستا نبوده‌اند و مواضع و دیدگاه‌های متفاوت و بعضاً متعارض در مورد پیامدهای فعالیت‌های جمعی و سازمان‌یافته تجاری، مطرح شده است. از جنبه منفی، ناظرانی که فعالیت‌های رانت‌جویانه را مورد بررسی قرار می‌دهند، عمدتاً بر پیامدهای مضر کسب‌وکار سازمان‌یافته تأکید دارند. از سوی دیگر، محققان جامعه مدنی (یا سرمایه اجتماعی) و صنف‌گرایی، عمدتاً

1 . constitutional role

2 . Economic Chamber Organisation

3 . Corporatism

نسبت به مشارکت گروه‌های اجتماعی سازمان‌یافته، از جمله انجمن‌های کسب‌وکار، در دموکراسی و توسعه خوش‌بین هستند. بررسی موردی فعالیت‌های جمعی کسب‌وکار در فیلیپین نشان می‌دهد بسیاری از انجمن‌های کسب‌وکار، از جمله «اتاق بازرگانی و صنایع فیلیپین»^۱ و «باشگاه تجاری ماکاتی»^۲ در سیاستگذاری اقتصادی و حمایت از اصلاحات مربوط به مسائل سیاسی و اجتماعی پس از احیای دموکراسی فعال هستند. با این حال و به‌رغم اهمیت آن‌ها، به فعالیت‌های جمعی و سازمان‌یافته تجاری در فیلیپین توجه کافی نشده است (Mikamo, 2013).^۳

ایفای مؤثر کارکرد نمایندگی فعالان اقتصادی، 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. بر این اساس، در کشورهای مختلف، سازوکارهایی برای گسترش و تعمیق انواع مشارکت در قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری تعبیه شده است. برای نمونه، در تایوان، پلتفرمی با نام v.Taiwan در دسترس عموم قرار گرفته که در عمل، یک نظام قانون‌گذاری مشارکتی محسوب می‌شود و برای شهروندان این امکان را فراهم کرده که در فرایند تهیه، اصلاح و تصمیم‌گیری در خصوص طرح‌های قانونی، حضور فعال داشته باشند (تنگستانی و مرادی‌برلیان، ۱۴۰۴: ۱۴۰).

چنانکه در ادامه بیشتر توضیح داده خواهد شد، حضور و مشارکت بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌سازی اقتصادی، می‌تواند کارکردی دو سویه داشته باشد؛ به‌نحوی که از یک‌سو، نقطه‌نظرات، پیشنهادها 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 فعالان اقتصادی منتقل خواهد شد.

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، شوراهای 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. در یکی از بررسی‌های انجام‌شده، در

1 . Philippine Chamber of Commerce and Industry (PCCI)

2 . Makati Business Club (MBC)

۳ . آسیب‌شناسی نقش اتاق‌های بازرگانی به دلیل اهمیت آن‌ها در سیاستگذاری عمومی و خودگردانی کسب‌وکارها، مورد توجه جدی محققان قرار گرفته است. از نظر برخی محققان، آن‌ها در هر دو مباحث عمومی و علمی مورد غفلت واقع شده‌اند و به‌نظر می‌رسد در حال افول هستند. برای نمونه، در یک اثر، مطالعات موردی در خصوص اتریش، فرانسه، آلمان، مجارستان، اسپانیا و بریتانیا انجام شده که بیش‌تر در مورد پویایی و عوامل تأثیرگذار بر تغییرات نهادی اتاق‌های بازرگانی به‌عنوان گروه‌های ذی‌نفع و بازیگران نظام‌های سیاسی، ارائه می‌دهد (See Sack, 2021).

مجموع، حضور نمایندگان بخش خصوصی و تعاونی در ۱۲۳ نهاد مشخص شده است (کمیته حقوقی حمایت از کسب و کار، ۱۴۰۲: ۲۲۳-۲۳۰). برای نمونه، مهمترین نهادهایی که با حضور رؤسای اتاق‌ها (با حق رأی یا بدون حق رأی) در حال حاضر قابل ذکر است، عبارتند از: ستاد تسهیل و رفع موانع تولید کشور؛ ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی؛ ستاد مرکزی مباره با قاچاق کالا و ارز؛ شورای عالی استاندارد؛ هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار؛ ستاد مراکز لجستیک کشور؛ شورای اقتصاد؛ شورای رقابت؛ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛ و شورای عالی بورس.

۱. گفت‌وگوی نهادمند دولت و بخش خصوصی به‌عنوان سازوکار کاهش شکاف اطلاعاتی و اعتمادسازی

یکی از مهمترین توجیهات ضرورت مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی، 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 جمله ایران، از طریق نهادهایی با عناوینی مانند «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» 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، رسمی‌بودن و قانونی‌بودن آن است.

همان‌طور که ویلیامسون در کتابی با عنوان اصلی «اقتصاد نهادی جدید»^۱ شرح می‌دهد، گفت‌وگو بین دولت و متصدیان اقتصادی غیردولتی را باید یک «نهاد» در نظر گرفت. طبق نظر وی:^۲

نخست: «گفت‌وگو، قواعد بازی تعامل بخش خصوصی و دولت را تعیین می‌کند. این قواعد هم رسمی (تشریفات گفت‌وگو) و هم اساسی (توافقات و تعهدات) هستند. از این نقطه‌نظر، گفت‌وگو سازوکاری برای همکاری است که از یک نظام تبادلی مبتنی بر احتمال سود متقابل تشکیل شده است؛ درست عکس شیوه‌های همکاری مبتنی بر تهدید یا نظام یکپارچه».

دوم: گفت‌وگو، سکویی است برای تعامل بین دولت و بخش خصوصی و بنابراین یک «سازمان» محسوب می‌شود که می‌تواند یا غیررسمی باشد یا نهادینه‌شده.

بر این اساس است که گفت‌وگو بدین شکل، «می‌تواند به شفافیت و اعتماد بین طرفین منجر شده و امکان حل معضلات بازاری اقتصاد را که توسط نهادهای جدید شناسایی می‌شوند. فراهم آورد؛ بنابراین دو طرف گفت‌وگو سود خواهند کرد» (پیناد، ۱۳۹۱: ۹-۸).

چنان‌که به‌جای حس اعتماد، نوعی حس «بیگانه‌پنداری» متقابل و تقابل در رابطه دولت و بخش خصوصی حاکم باشد، این وضعیت در روابط تشکلیها و دولت به‌وضوح تأثیرگذار خواهد بود و «به بیگانگی طرفین از نظام باورها، ارزش‌ها و هنجارهای یکدیگر و سوء تفاهم و لکت یا ناتوانی در بیان خواست‌ها و عدم

1. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead"

2. Oliver E. Williamson

درک متقابل و در نهایت، تلاش نکردن برای برآوردن انتظارات متقابل می‌انجامد» (کامرانی، بقائی‌سرابی و میرزایی، ۱۴۰۱: ۸۵). علاوه بر این، گسست اعتماد میان دولت و تشکل‌های نماینده بخش خصوصی، به بی‌ربوبیتی فعالان اقتصادی از تشکل‌سازی و انفعال کنشگران اقتصادی در برابر وقایع و مسائل اقتصادی می‌انجامد. به بیان دیگر، حفظ روحیه مطالبه‌گری، مسئولیت‌پذیری و مشارکت فعالانه در هنگام بحران‌ها، منوط به شکل‌گیری رابطه دوسویه میان دولت و بخش خصوصی و به‌ویژه نگرش مثبت و تعاملی دولت به تشکل‌های اقتصادی است (همان: ۸۶).

ایوانز^۱ رابطه نزدیک و همه‌جانبه دولت و بخش خصوصی را از جمله پیش‌نیازهای یک «دولت توسعه‌گرا» می‌داند. این رویکرد، به‌صراحت یا به‌طور ضمنی در نسل دوم مطالعات صنعتی که با عمق بیشتری به روابط سیاسی محلی و بخش بین بازیگران دولتی و خصوصی می‌پرداخت، مطرح شد. ایوانز در اثری با عنوان «خودمختاری متکی بر جامعه»^۲ دولت‌ها و تحول صنعتی، اقسامی از دولت‌ها را با تکیه بر مداخلات موفقیت‌آمیز دولت در امور جامعه و اقتصاد، دسته‌بندی می‌کند. ترکیب متضاد دولتی که هم خودمختار است و هم متکی بر جامعه، به وجود هم‌زمان نهادهای بوروکراتیک اشاره دارد. چنان‌که وی می‌نویسد: «هریک از طرفین ترکیب به‌تنهایی و مستقلاً کار نمی‌کند. دولتی که فقط خودمختار باشد، فاقد منابع اطلاعاتی و قدرت تکیه بر توان غیرمتمرکز بخش خصوصی خواهد بود. از سوی دیگر، شبکه‌های متراکم متصل به هم، بدون ساختار داخلی قوی، دولت را در حل مشکلات «کنش جمعی» و عبور از منافع فردی هم‌تایان خصوصی آن ناتوان می‌سازد. تنها زمانی که خودمختاری و اتکا به جامعه به هم پیوند می‌خورند، می‌توان یک دولت را توسعه‌گرا نامید» (به‌نقل از: هاگارد، ۱۴۰۱: ۷۹). پایداری این مشارکت، در گرو شکل‌گیری رابطه‌ای دوسویه میان دولت و بخش خصوصی است؛ رابطه‌ای که در آن دولت نگرشی مثبت و تعاملی نسبت به تشکل‌های اقتصادی داشته باشد. در همین چارچوب، رابطه نزدیک و همه‌جانبه دولت و بخش خصوصی از پیش‌نیازهای دولت توسعه‌گرا به شمار می‌آید (Krogh, 2020: 401-417).

اعتماد بخش خصوصی به دولت، همچنین می‌تواند زمینه‌ساز افزایش اعتبار دولت و متعاقب آن، درک مثبت از عملکرد اقتصادی دولت باشد. چنان‌که بورنر^۳ و همکارانش توضیح می‌دهند، از لحاظ آماری، اعتبار دولت نزد واحدهای کسب‌وکار بیش از هر متغیری، نشانگر عملکرد اقتصادی مثبت کشور محسوب می‌شود. یکی از چالش‌های عمده برای دولت‌های آن است که بخش خصوصی همواره همراه با شک و تردید به نیت و اهداف دولت می‌نگرد و این واقعیت، چالشی برای دولت‌ها محسوب می‌شود که باید برای اثبات صداقت خود به بخش خصوصی، علائمی قوی بفرستند. گفت‌وگو یکی از ابزارهایی است که دولت برای تغییر نگرش بخش خصوصی نسبت به خود و کسب اعتبار برای طرفداری از بخش خصوصی، در اختیار دارد. در همین رابطه، میزل^۴ توضیح می‌دهد که چگونه دولت‌های فرانسه پس از جنگ جهانی دوم و تا زمان بحران نفتی ۱۹۷۳، توانستند انتظارات رو به رشد شرکای اجتماعی را هماهنگ و منسجم کرده و در بین اتحادیه‌های صنفی و شرکت‌های خصوصی و بخش دولتی، اعتماد به‌وجود آورند. این دولت‌ها توانستند براساس این گزارش‌ها از

1. Peter Evans

2. Embedded autonomy

3. Silvio Borner

4. Nicolas Meisel

طریق گفت‌وگوی گسترده با بخش‌های خصوصی، از سرمایه‌گذاری پشتیبانی کنند (پیناد، ۱۳۹۱: ۱۰-۹). امکان بسیار مهمی که نهادهایی مانند شوراهای گفت‌وگو در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهد، دسترسی‌پذیری به مقاماتی است که در حالت عادی، به‌سختی فرصتی برای ارائه نظرات، شکایات و اعتراضات به آن‌ها، به‌ویژه به‌طور مستقیم و رو در رو وجود دارد. اساساً یکی از اهداف اصل نظام تشکلی‌ها نیز همین امکان دسترسی و مواجهه بی‌واسطه است. برای نمونه در بریتانیا، دسترسی پنج تشکلی اصلی به وزرا، کارمندان عالی‌رتبه دولتی و مشاوران حرفه‌ای بسیار آسان است؛ چرا که این گروه در مجمع‌های وزارتی و نهادهای مشورتی عضویت دارد. در سطح کلان و فرابخشی نیز جلسات سه‌ماهه بین پنج تشکلی اصلی بریتانیا و دفتر خدمات بنگاه‌های کوچک برگزار می‌شود (گرینوود و تراکسلر، ۱۳۹۷: ۵۶۶).

۲. تأمین منافع دولت و بخش خصوصی با مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در حکمرانی

تعامل دوسویه دولت و بخش خصوصی، تأمین‌کننده منافع دولت و بخش خصوصی به‌طور توأمان و هم‌زمان است. مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی را نباید صرفاً به‌عنوان حضور یک نماینده در جلسات تصمیم‌گیری تلقی کرد؛ بلکه این مشارکت، سازوکاری برای ارتقای ظرفیت حکمرانی دولت محسوب می‌شود. دولت‌های مدرن، به‌ویژه در حوزه‌های پیچیده اقتصادی، دیگر قادر نیستند صرفاً با اتکا به منابع درون‌سازمانی، تمامی اطلاعات لازم برای سیاستگذاری مؤثر را تولید کنند. بنابراین، مشارکت سازمان‌یافته بخش خصوصی، نوعی سازوکار دسترسی دولت به دانش پراکنده اقتصادی و تجربه عملی بازار است. آنچه گفته شد، در قالب «عدم تقارن اطلاعاتی در حکمرانی عمومی» توصیف شده است. یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی، فاصله میان محل تولید تصمیم و محل تجربه پیامدهای تصمیم است. دستگاه‌های دولتی از اختیار مقرراتگذاری/تنظیم‌گری برخوردارند، اما بنگاه‌ها و تشکلی‌های اقتصادی، اطلاعاتی در خصوص هزینه‌های واقعی اجراء، رفتار بازار و پیامدهای ناخواسته قوانین و مقررات در اختیار دارند. مشارکت نظام‌مند و رسمی بخش خصوصی در حکمرانی اقتصادی، این شکاف اطلاعاتی را کاهش می‌دهد. در صورتی سیاست‌های اقتصادی، مناسب، متناسب و مؤثر خواهند بود که با تکیه بر اطلاعات متقن ارائه‌شده توسط بخش خصوصی به دولت، تنظیم شده باشد. این اطلاعات به سیاستگذاران و نهادهای اداری امکان می‌دهد واکنش‌های احتمالی به تغییرات سیاست‌های اقتصادی را پیش‌بینی کنند. بازارها به‌عنوان بستر فعالیت اقتصادی، پویا و متغیرند و فعالان بخش خصوصی، به‌دلیل نزدیکی به این تحولات، توانایی بالایی در تشخیص زودهنگام روندها، فرصت‌ها و مخاطرات دارند. برای مثال، آن‌ها می‌توانند مشکلات زنجیره تأمین، تغییرات تقاضای مصرف‌کننده یا تأثیرات نوآوری‌های فناورانه را به تصمیم‌گیران هشدار دهند. برای نمونه، در یکی از بررسی‌های صورت‌گرفته در خصوص حکمرانی زیست‌محیطی و مدیریت آب در سوئد، استدلال شده که یکی از قوی‌ترین استدلال‌ها برای مشارکت بخش خصوصی، مزیت اطلاعاتی آن است. فعالان اقتصادی آثار واقعی مقررات بر تولید، سرمایه‌گذاری، تجارت و اشتغال را زودتر و دقیق‌تر از دولت درک می‌کنند. بر این اساس، حضور آنان در فرایند تصمیم‌گیری می‌تواند خطاهای سیاستی ناشی از فاصله سیاستگذار با میدان عمل را کاهش دهد (Söderberg, C. et al, 2021). این قابلیت‌ها و امکانات،

به‌ویژه در جهانی که اقتصاد آن به‌طور فزاینده‌ای به هم وابسته و پیچیده است، ارزشمند محسوب می‌شود. در مقابل، نهادهای دولتی ممکن است به‌دلیل ساختارهای کند و بوروکراتیک و دوری مقامات اداری و کارمندان از محیط واقعی کسب‌وکار، در واکنش به این تغییرات تأخیر داشته و قادر نباشند با سرعت کافی، تصمیمات لازم را برای مواجهه با تحولات اتخاذ کنند. حضور نمایندگان بخش خصوصی در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیری، می‌تواند این شکاف را پر کرده و به اتخاذ تصمیمات به‌موقع و مؤثر کمک کند. 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 (پیناد، ۱۳۹۱: ۱۱).

بخش خصوصی با حمایت و مشارکت فعال در اجرای سیاست‌های دولتی، به‌عنوان واسطه در چنین سیاست‌هایی عمل می‌کند. یکی از کارکردهای کمتر مورد توجه در مباحث مربوط به مشارکت بخش خصوصی، افزایش قابلیت اجرای سیاست‌های عمومی است. سیاستی که بدون مشارکت ذی‌نفعان اصلی طراحی شود، حتی در صورت برخورداری از مبنای حقوقی، ممکن است در مرحله اجرا با مقاومت، تأخیر یا تفسیرهای متفاوت مواجه شود. 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. به‌بیان دیگر، وقتی نمایندگان بخش خصوصی در فرایند سیاست‌گذاری حضور داشته باشند، احتمال بیشتری دارد که از سیاست‌های نهایی حمایت کنند و به آن‌ها پایبند بمانند. اما کنار گذاشتن آن‌ها در فرایند تدوین سیاست‌ها، قوانین و مقررات، اغلب به نارضایتی و مقاومت منجر می‌شود؛ مانند لابی‌گری صاحبان بنگاه‌ها علیه مقررات مربوط به مالیات، بیمه و نیروی کار که از بالا تحمیل می‌شوند. در مقابل، فرایندهای مشارکتی حس مالکیت ایجاد می‌کنند. در کشورهایی که اغلب، تشکلهای و انجمن‌ها را در بحث‌های سیاست‌های ناظر به کسب‌وکار درگیر می‌کنند، نرخ پایبندی بالاتر و اجرای روان‌تر سیاست‌ها، قوانین و مقررات، نتیجه این رویکرد همکاری‌محور است.

از منظر دولت، واگذاری وظایف و فعالیتهای عمومی به تشکلهای، فرصتی است تا از مشکلات مقررانگذاری و کنترل مرتبط با مسئولیت فزاینده مقررانگذاری رهایی یابد (تراکسلر، ۱۳۹۷: ۱۸-۱۷). بدین ترتیب، بخشی از وظایف و اختیارات دولت، به تشکلهایی متشکل از نمایندگان بخش خصوصی واگذار می‌شود و از آنجا که این واگذاری، متضمن واگذاری مسئولیت و پاسخگویی نیز هست، دولت نیز به این امر گرایش دارد. چنان‌که «دفتر مرکزی اتاق‌های صنعت و تجارت» تصریح می‌کند، در مجموع وجود اتاق‌ها به کوچک‌تر و چابک‌تر شدن دولت کمک کرده است: «... در صورت عدم حضور اتاق‌ها، مطمئناً دولت بزرگ‌تر خواهد شد. حتی اقتصادی‌ترین نهاد دولتی هم نمی‌تواند وظایف ما را با این کیفیت بالا و این هزینه پایین مدیریت کند. زیرا اتاق‌ها برخلاف دولت، بر منبع عظیم متخصصین داوطلب محلی تکیه دارند» (گرت، لانگ و تراکسلر، ۱۳۹۷: ۲۶۵-۲۶۴). 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. چنین همکاری‌هایی میان بخش دولتی - بخش خصوصی، با عنوان «مشارکت‌های دولتی - خصوصی»^۱ شکل گرفته است.

برای نمونه، در پژوهشی با بررسی مشارکت بخش خصوصی^۲ در سیستم‌های زهکشی و مدیریت سیلاب، بدون پرداختن جامع و تخصصی به موضوعات مذکور، برخی جنبه‌های مرتبط با جذابیت و مشارکت ابتکارات خصوصی در فعالیت‌های مذکور بررسی شده و برخی نمونه‌های بین‌المللی با تمرکز ویژه بر مورد برزیل، توضیح داده شده است. طبق مطالعه صورت گرفته، مشارکت بخش خصوصی در خصوص سیستم‌های زهکشی و مدیریت سیلاب، به دو دلیل مطلوب است: نخست، به دلیل توانایی بخش خصوصی در تأمین منابع، که امکان استفاده از بودجه‌های عمومی موجود را برای اهداف دیگر فراهم می‌کند؛ و دوم، به دلیل ظرفیت بخش خصوصی در ارتقای اثربخشی مدیریت. با وجود سادگی ظاهری مفهوم مشارکت بخش خصوصی، در عمل، چنین مشارکتی صرفاً به دلیل تمایل به بهبود ارائه خدمات رخ نمی‌دهد. بخش خصوصی و عمومی هرکدام منافع خاص خود را دارند؛ از یک سو، بخش خصوصی به دنبال حاشیه سود و زمان‌بندی مشخص برای بازگشت سرمایه است، و از سوی دیگر، بخش عمومی که نماینده جامعه است، به تعهداتی همچون برابری، فراگیری، تداوم و پایداری خدمات و زیرساخت‌ها پایبند است. هماهنگ‌سازی این جنبه‌های اغلب متضاد، نیازمند ساختارهای سیاسی، نهادی، سازمانی و مقرراتی پیچیده و پیشرفته‌ای است که مشوق‌ها و منابع را فراهم کرده و همه طرف‌ها را درگیر کند (See Novaes and Marques, 2022).

انتخاب بخش خصوصی برای مشارکت در حکمرانی با روش‌های گوناگون صورت می‌گیرد. برای نمونه، در یک پژوهش در مورد تایوان، از «فرایند تحلیل شبکه‌ای»^۳ برای بررسی دقیق امکان‌پذیری تحقق اهداف پیش‌بینی شده، از طریق پیشنهاد مشارکت بخش خصوصی استفاده شده است. ارزیابی صورت گرفته، بر انتخاب شرکت‌های خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های زیربنایی تمرکز دارد. این مطالعه با استفاده از «مدل تصمیم‌گیری مبتنی بر معیارهای متعدد»^۴، به انتخاب بهترین پیشنهاد کمک می‌کند تا بار مالی دولت کاهش یابد و کیفیت خدمات عمومی بهبود یابد. با توسل به این روش، دولت امیدوار است که با هدایت سرمایه‌ها از بخش خصوصی به سمت پروژه‌های زیربنایی، وضعیت مالی دشوار خود را تسکین دهد. همچنین، راهبردهای مدیریت تجربه‌شده بخش خصوصی می‌تواند به بهبود کیفیت کلی خدمات کمک کرده و توسعه اقتصادی منطقه را تسریع کند (Chang, Lin and Chou, 2013: 612-619).

آنچه توضیح داده شد، نشانگر تغییر نقش و موقعیت تشکلهای اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در حکمرانی است. در مطالعه‌ای در مورد ویتنام، نویسنده توضیح داده است که توسعه بخش خصوصی در این کشور از اواسط دهه ۱۹۹۰، همراه با ظهور منافع سازماندهی شده کسب‌وکارها بوده، که این امر به‌عنوان عاملی حیاتی در پیشبرد اهداف نوسازی اقتصادی شناخته می‌شود. هدف پژوهش انجام‌شده، بررسی اهمیت تعاملات میان دولت و انجمن‌های کسب‌وکار^۵ (تشکلهای اقتصادی)

1 . Public-Private Partnership (PPP)

2 . Private sector participation (PSP)

3 . Analytic Network Process (ANP)

4 . Multiple-criteria decision making model

5 . Business associations

نماینده بنگاه‌های کوچک و متوسط است. یافته‌های مقاله مذکور نشان می‌دهد انجمن‌های کسب و کار، روابط دولت و کسب و کار را به گونه‌ای متمایز از مناسبات پیشین، تغییر داده‌اند. در تحلیل ارائه شده، تعاملات بین بازیگران دولتی و نهادهای غیردولتی نوظهور را بررسی شده و ظرفیت مشورتی سازمان‌های واسطه در فرایند سیاستگذاری، به ویژه از طریق «انجمن ویتنامی بنگاه‌های کوچک و متوسط»^۱ مورد بررسی قرار گرفته است. در مقاله استدلال شده که «این فرایند، یک مدل جدید از مشارکت سیاسی است که بازتاب‌دهنده درهم آمیزی منافع دولت و سرمایه‌داری خصوصی است. این مدل، ویژگی‌های مشارکت محدود را نمایان می‌کند و به توسعه دستورکار پژوهشی در زمینه شیوه‌های مشورتی و حکمرانی در اقتصادهای در حال انتقال پس از سوسیالیسم کمک می‌کند» (See Nguyen, 2014).

تغییر نقش تشکلهای اقتصادی در فضای جدید، حتی در کشورهایی که نسبت به اندیشه‌های دموکراسی و مشارکت، رویکردهای متفاوت و برداشت‌های اقتدارگرایانه‌ای دارند، قابل مشاهده است. برای نمونه، در یکی از مقالات توضیح داده شده که بیشتر پژوهش‌های موجود در خصوص کسب و کارهای خصوصی در چین، آن‌ها را به عنوان متحدانی برای دولت - حزب در نظر می‌گیرند، بدون توجه به این نکته که چگونه نفوذ سیاستی بخش خصوصی در یک دولت اقتدارگرا، امکان‌پذیر است و چگونه در چنین دولت‌هایی، فرصت کنترل فرایند سیاستگذاری توسط نخبگان سیاسی فراهم می‌شود. در این پژوهش ادعا شده که تعداد زیادی از پیشنهادهای موفق توسط «فدراسیون فراگیر صنعت و تجارت چین»^۲ به «کنفرانس مشاوره سیاسی مردم چین»^۳ ارائه شده و این امر نشانگر آن است که نفوذ سیاسی کارآفرینان خصوصی در دهه گذشته افزایش یافته است. این تحقیق نشان می‌دهد که نفوذ کارآفرینان خصوصی بر سیاست دولت، صرفاً از طریق تبانی یا ارتباطات غیررسمی با دولت‌های محلی در مرحله اجرای سیاست محقق نشده است؛ بلکه آن‌ها اکنون می‌توانند منافع خود را مطرح کرده و به عنوان یک گروه در سیاستگذاری ملی در سطح مرکزی از طریق مجاری رسمی نهادی تأثیر بگذارند. در سال‌های اخیر، عمدتاً به دلیل تغییرات نهادی در سطح ملی که نظرات آن‌ها را در بر می‌گیرد، نفوذ انجمن‌های کسب و کاری که به «فدراسیون فراگیر صنعت و تجارت چین» وابسته‌اند، افزایش یافته است. این امر به همگرایی سیاسی منجر می‌شود که برای بخش خصوصی این امکان را فراهم می‌کند تا بر سیاست‌ها تأثیر بگذارد و از آنجا که نیازی به چالش کشیدن نظام سیاسی از پایین به بالا نیست، این فرایند تقویت می‌شود (See Huang and Chen, 2011: 105-128).

در مطالعه دیگری توضیح داده شده که با وجود این که پژوهش‌های مرتبط با روابط دولت و کسب و کار، معمولاً بر فعالیت‌های لابی‌گری تشکلهای اقتصادی تمرکز داشته‌اند، با توجه به تحولات پیش‌گفته، تشکلهای اقتصادی کارکردهای دیگری را نیز بر عهده گرفته‌اند. بدین ترتیب، زمانی که این سازمان‌ها نقش فعال‌تری در حیات اقتصادی کشور خود ایفا کردند، پژوهشگران توجه خود را به نقش متفاوت دیگری توسط تشکلهای اقتصادی معطوف کرده‌اند که عبارتست از «مشارکت رسمی در سیاستگذاری». در مطالعه انجام شده، این سؤال طرح شده که تشکلهای اقتصادی (انجمن‌های کسب و کار) ترکیه تا چه حد در فرایند سیاستگذاری اقتصادی خارجی کشور مشارکت دارند که این مسئله به دو سؤال فرعی منجر شده است: از

1 . Vietnam Association of Small and Medium Enterprises

2 . All-China Federation of Industry and Commerce (ACFIC)

3 . Chinese People's Political Consultative Conference

چه سازوکارهایی برای ایجاد الگوی تعامل میان دولت و تشکلهای اقتصادی استفاده می‌شود و آیا دولت بخشی از وظایف اجرایی خود را به بخش خصوصی واگذار می‌کند؟ مقاله، چارچوبی نهادی را که در دوران آزادسازی اقتصادی دهه ۱۹۸۰ در ترکیه ایجاد شده و به تدریج تا به امروز تکامل یافته، مورد بررسی قرار می‌دهد. در این چارچوب، دولت همچنان نقش سیاستگذاری خود را حفظ کرده اما به بخش خصوصی اجازه داده تا در فرایند سیاستگذاری نقش داشته باشد؛ زیرا این بخش به‌طور مؤثرتر قادر به مدیریت برخی از وظایف خاص نسبت به دولت است (See Atli, 2011).

نقش دیگری که تشکلهای اقتصادی در فضای جدید بر عهده گرفته‌اند، کمک به شکل‌گیری تصویر مثبت از کشور در نظام بین‌المللی و «برندسازی»^۱ است. نمونه موفق کارویژه مذکور، در ترکیه توسط «کنفدراسیون بازرگانان و صنعتگران ترکیه»^۲ انجام شده که از اعضای خود در برقراری ارتباط با مشتریان بالقوه در چندین مورد پشتیبانی می‌کند و با ارتقای تصویر برند کشور، هم‌زمان، به ارتقای مزیت رقابتی بنگاه‌های کوچک و متوسط از یک سو، و بهبود تصویر و شهرت بین‌المللی کشور کمک می‌کند. بررسی عملکرد «کنفدراسیون بازرگانان و صنعتگران ترکیه» بیانگر آن است که نهاد مذکور موفق شده از طریق دیپلماسی عمومی، تصویر مثبتی از کشور ارائه دهد، منابع اقتصادی و فرهنگی آن را ترویج کند، و فرصتی بی‌نظیر برای ترکیه در راستای تقویت روابط فرهنگی و اقتصادی با کشورهای آفریقایی فراهم کند. سهم نهاد مذکور در گشایش جامعه تجاری ترکیه در آفریقا، نشان‌دهنده همگرایی کامل جامعه مدنی و همکاری تجاری در مسائل اقتصادی و اجتماعی است (See Turker and Konakli, 2016). به‌طوری که یکی از نویسندگان اهل آفریقای جنوبی، ضمن تحلیل سیاست خارجی ترکیه در قبال آفریقا، خاطرنشان می‌کند «این سیاست، نه تنها مبتنی بر اهداف اقتصادی و تجاری است، بلکه شامل یک رویکرد جامع است...». وی تصریح می‌کند «بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، اکنون می‌توانند به موقعیت جدید ترکیه در آفریقا حسادت کنند. ... ترکیه به‌طور پیوسته قلب‌ها را در آفریقا تسخیر کرده است» (Ibid: 232).

با وجود مزایای متعدد مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی، این مشارکت بدون طراحی سازوکارهای مناسب می‌تواند با چالش‌هایی نیز همراه باشد. مهم‌ترین نگرانی در این زمینه، تبدیل مشارکت نهادی به ابزار اعمال نفوذ گروه‌های محدود و شکل‌گیری نوعی «تسخیر مقرراتگذاری»^۳ توسط منافع خاص است. برای نمونه، در مطالعه‌ای راجع به تأثیرات واگذاری اختیارات نهادی به کسب‌وکارها در حوزه مراقبت از کودکان در برخی از کشورها، این مخاطره مورد توجه قرار گرفته است (Davidson, Quelch and White, 2025). بنابراین، حضور بخش خصوصی زمانی می‌تواند به ارتقای حکمرانی منجر شود که مبتنی بر نمایندگی واقعی، شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، مدیریت تعارض منافع و پاسخگویی تشکلهای نماینده باشد. هدف از مشارکت بخش خصوصی، جایگزین کردن منافع خصوصی به جای منافع عمومی نیست، بلکه ایجاد سازوکاری برای تلفیق دانش تخصصی بازیگران اقتصادی با مسئولیت عمومی دولت است. به عبارت دیگر، عضویت نمایندگان بخش خصوصی در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی یک ضرورت حکمرانی است، اما

¹ . branding

² . Confederation of Businessmen and Industrialists of Turkey (TUSKON)

³ . regulatory capture

ضرورتی مشروط؛ این شرط، برتری نهادی منفعت عمومی بر منافع خاص از طریق طراحی حقوقی و سازمانی دقیق است.

۳. ارتقای کیفیت مقرراتگذاری با مشاوره و مشارکت رسمی بخش خصوصی

به رغم اختلاف نظرهایی که در خصوص کارکردهای مختلف بخش خصوصی وجود دارد، کارکرد بخش خصوصی در بهبود کیفیت مقرراتگذاری، تقریباً کارکرد مطلوب مورد اجماع صاحب نظران محسوب می شود (نصیری اقدم و مرتضوی فر، ۱۳۹۰). بخش خصوصی از طریق حضور نمایندگان خود در مراجع و نهادهای تصمیم گیرنده اقتصادی، در تحقق اصل «مشاوره»^۱ سهمی مهم بر عهده دارد که یکی از ویژگی های «قانون خوب» شمرده می شود. طبق تعریف یکی از صاحب نظران، مشاوره عبارتست از «رابطه دو طرفه بین شهروندان و دولت در زمینه اطلاعات مربوط به امور دولتی و بازخورد عمومی آن. مشاوره به عنوان ابزاری برای صراحت، شفافیت و مشارکت، نقش مهمی در تلاش برای بهبود حکمرانی و کیفیت محیط [قانونی - مقرراتی] ایفا می کند» (موسموتی، ۱۴۰۱: ۱۹۷). بر اساس مبانی مندرج در نظریه های سیاسی و به ویژه معطوف به دموکراسی، مشارکت و استفاده از نظرات ذی نفعان در تهیه پیش نویس قوانین و مقررات، به یکی از مؤلفه های اصلی در اصول و فرایندهای مقرراتگذاری تبدیل شده است (ر. ک.: مرکزالمیری، ۱۴۰۲: ۱۱۲-۱۰۶).

به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی در قانونگذاری و استفاده از اطلاعات و منابع آنها در تقنین و البته در نظر گرفتن منافع و ملاحظات آنها، در رویکرد «پایین به بالا» در قانونگذاری تجلی یافته است. در رویکرد پایین به بالا، فرایند قانونگذاری از یک مسئله، مشکل یا چالش خاص به طور واقعی و با جنبه های عینی آغاز می شود. در حالی که رویکرد «بالا به پایین»، تقنین با طرح ایده های خاص آغاز می شود و تلاش بر این است که آن را به قواعد حقوقی تبدیل کنند. چند تفاوت اساسی بین این دو شیوه وجود دارد: اولین تفاوت، نسبت هر یک از رویکردها با واقعیت است. در رویکرد بالا به پایین، «پیوند قانون با وضعیت های عینی چندان روشن نیست؛ بنابراین شیوه ها یا راهکارهای انتزاعی و اغلب ذهنی را ترجیح می دهد. در مقابل، رویکرد پایین به بالا، بیشتر شیوه های ریشه دار است و به حقایق، الگوها، اطلاعات و داده ها نزدیک تر است». تفاوت دوم بین این دو رویکرد، در رابطه با «فرایند تفکر» در هر یک از شیوه هاست؛ بدین ترتیب که رویکرد پایین به بالا از این که «وضعیت موجود چگونه است» آغاز می شود و ظرفیت بالقوه راهکارهای پیشنهادی برای پیشبرد و حل و فصل امور از طریق قانون در نظر گرفته می شود. اما رویکرد بالا به پایین، اغلب با طرح مسأله «وضعیت چگونه باید باشد» آغاز شده و چنین فرض می شود که «قدرت دگرگون کننده قانون، برای تغییر شرایط کفایت می کند». رویکرد پایین به بالا، در عمل گرایی سرمایه گذاری می کند؛ اما رویکرد بالا به پایین، نمادگراست و تلاش می کند واقعیت را «تحت کنترل» قرار دهد (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۶۰-۲۵۹).

بر اساس نکات مطرح شده، می توان رویکرد بالا به پایین را به نوعی از قانونگذاری با عنوان قانونگذاری «شهودی» مرتبط دانست. قانونگذاری شهودی، «آرمان گرا» است و قانونگذاران بیشتر توسط ارزش ها و نه حقایق، هدایت می شوند. در قانونگذار شهودی، راهکارهایی را که «درست به نظر می رسند»

1 . Consultation

برگزینند و مابقی «جزئیات» امر (مانند اجرا) را به دیگران واگذار می‌شود (همان: ۲۶۱). به عبارت دقیق‌تر، مهمترین مؤلفه‌های قانونگذاری، یعنی اثربخشی و کیفیت اجرا، در این رویکرد چندان جدی گرفته نمی‌شود و همین بی‌اعتنایی، منجر به تصویب قوانینی غیرقابل اجرا و ناکارآمد خواهد شد. آنچه قانونگذار را از دیدگاهی شهودی به دیدگاهی واقعی و عینی نزدیک می‌کند، استماع دغدغه‌های فعالان اقتصادی و تشکلهای مربوط و بهره‌گیری از نظرات و پیشنهادهای نمایندگان آنها در نهادها و مراجع تصمیم‌گیرنده اقتصادی است. این تلقی از قانونگذاری شهودی نشان می‌دهد که غلبه ارزش‌محوری بر شواهد و بی‌توجهی به کیفیت اجرا، می‌تواند به تصویب مقرراتی منجر شود که در عمل قابلیت اجرا ندارند. از این‌رو، هرچه فرایند تنظیم مقررات بیشتر بر دریافت نظر بازیگران ذی‌نفع استوار باشد، امکان فاصله‌گرفتن از قانونگذاری شهودی و حرکت به سوی مقررات واقع‌بینانه‌تر افزایش می‌یابد (See Kerr, 2024: 166-177).

مشارکت بخش خصوصی در وجوه مختلف حکمرانی، فواید و مزایای متعددی برای مقرراتگذاری به همراه دارد. حتی در صورتی که کارمندان دولتی با فرایند تدوین پیش‌نویس قانون آشنا باشند، مشارکت بخش خصوصی به دلیل آن که لزوماً با ارزیابی کارمندان دولتی مشترک نیست، می‌تواند به بهبود کیفیت مقرراتگذاری کمک کند. وضع سیاست‌ها، قوانین و مقررات، اغلب پیامدهای مالی و عملی مستقیمی برای کسب‌وکارها دارند و مشارکت بخش خصوصی کمک می‌کند تا این سیاست‌ها، قوانین و مقررات، واقع‌بینانه و قابل اجرا باشند. اتاق‌های بازرگانی و... که نماینده طیف گسترده‌ای از صنایع، بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی در دیگر حوزه‌ها محسوب می‌شوند، می‌توانند هزینه‌های بالقوه، چالش‌های اجرایی یا پیامدهای ناخواسته‌ای را که ممکن است در وضع سیاست‌ها، قوانین و مقررات برای مقامات دولتی مشهود نباشد، برجسته کنند. از منظری کلی، اولمان و کنراث در این باره تصریح کرده‌اند: «چیزی که دولت آن را فرایندی روان و هموار تلقی می‌کند، ممکن است برای بخش‌های خصوصی بسیار سنگین و ناگوار باشد؛ بنابراین بازخورد دریافتی از جامعه مدنی می‌تواند بینش جدیدی در مورد اجرا ارائه دهد. بازیگران خصوصی معمولاً می‌پرسند که پیامدهای عملی برای آنها چیست. آنها قانون را بر مبنای استفاده روزانه فرضی از آن "آزمایش" خواهند کرد و بدون شک، اگر پیامدهای آن را غیرعملی یا سنگین ببینند، واکنش نشان خواهند داد در حالت ایده‌آل، مشارکت، یک ارزیابی پیشینی و آینده‌نگر بر مبنای کاربست‌های فردی بی‌شمار قانون ارائه می‌دهد» (اولمان و کنراث، ۱۴۰۱: ۱۴۵-۱۴۴). از سوی دیگر، بخش خصوصی می‌تواند با صراحت ناشی از استقلال از نهادهای حاکمیتی، به نقد و بیان ایرادات و نقصان‌های یک طرح، لایحه یا پیش‌نویس مقررده پردازد. در واقع، این نوع مشارکت می‌تواند ترمیم‌کننده پدیده یا رویه «قانونگذاری بد و نامناسب» باشد (ر. ک.: صفایی و درویش‌زاده، ۱۴۰۴: ۲۳-۲۴).

به‌طور کلی، عوامل متعددی بر مشارکت نهادهای غیردولتی در قانونگذاری تأثیرگذارند؛ بدین شرح که مشارکت واقعی سازمان‌های غیردولتی، در کنار قوانین و مقررات لازم، عمدتاً به سطح سازماندهی جامعه بستگی دارد. به عنوان مثال در هلند، گرچه هیچ الزام قانونی برای مشارکت جامعه مدنی وجود ندارد، اما به‌طور مداوم و بدون استثناء، سازمان‌های غیردولتی از همان ابتدا در فرایند سیاستگذاری مشارکت می‌کنند. اما بر خلاف هلند، در مجارستان که جامعه مدنی به‌خوبی سازماندهی نشده، مشارکت به‌طور قطعی در همان ابتدای سیاستگذاری صورت نمی‌گیرد و از آنجا که راجع به سیاست‌ها، پیش‌تر و بدون مشارکت بخش

غیردولتی تصمیم‌گیری شده و حتی به مرحله تدوین پیش‌نویس نیز رسیده، ارزش افزوده واقعی مشارکت بخش غیردولتی بسیار اندک است. در لهستان نیز نهادهایی مانند اتحادیه‌های صنفی^۱ سراسر کشور، فدراسیون‌ها و کنفدراسیون‌های کارفرمایان، اتاق‌های بازرگانی و اتحادیه صنعتگران لهستان، طبق یک رویه الزام‌آور در خصوص لوايح به دولت و پارلمان مشاوره می‌دهند (درینوچی، ۱۴۰۱: ۸۱-۸۰).

نکته دیگر این که می‌توان مدل‌های مشاوره‌ای مختلف را به لحاظ تاریخی از یکدیگر تفکیک کرد که عبارتند از آشکال بین سنتی مشاوره و آشکال امروزی یا مدرن. ریشه‌های فرایندهای مشاوره سنتی را می‌توان در قرن نوزدهم ردیابی کرد؛ اما بیشتر در دوره بین جنگ‌ها توسعه یافت و تثبیت شد. نوع سنتی مشاوره، رویه‌ای است که در شرکت‌محوری^۲ و اجتماع‌گرایی^۳ ریشه دارد که در آن، گروه‌های خاصی - برای مثال نمایندگان کارگران و کارفرمایان یا گروه‌های زبانی - از موقعیت ممتازی در فرایند پیشا قانونگذاری برخوردارند. آن‌ها این موقعیت را حداقل به‌طور رسمی حفظ می‌کنند، حتی اگر مشاوره به یک امر عمومی تبدیل شده باشد. اما در مشاوره به شیوه‌های جدید، مشاوره با مدل‌های مقرراتگذاری نوین، مانند «ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری»^۴ از یک‌سو، و تحولات دموکراتیک از سوی دیگر، همراه شده است. به هر ترتیب، مشاوره، اعم از این که با ذی‌نفعان صورت گیرد یا با کارشناسان و عموم مردم، از دهه ۱۹۸۰ به یک ابزار مقرراتگذاری استاندارد تبدیل شده است. از اواخر دهه ۹۰، تلاش برای ایجاد و تقویت دموکراسی و جامعه مدنی در کشورهای پساکمونیسیتی، منجر به ایجاد تعدادی از مدل‌های مشاوره عمومی منجر شد که برخلاف شیوه‌های سنتی، با رویه‌های قانونی کاملاً دقیق، متمایز می‌شوند (اولمان و کنراث، ۱۴۰۱: ۱۴۸).

نحوه مشارکت نهادها و سازمان‌های غیردولتی در قانونگذاری، در هر کشور متفاوت است و قواعد و رویه‌های متفاوتی در خصوص مشارکت مراجع دولتی یا سایر مراجع کشور و سازمان‌های غیردولتی در فرایند قانونگذاری وجود دارد. در نهادهای اقتصادی، نوع چارچوب حقوقی و سازمانی تعیین می‌کند که بخش خصوصی چه نقشی دارد: مشورتی، هماهنگ‌کننده، ناظر، یا مشارکت‌کننده در تصمیم‌گیری. همچنین میان عضویت رسمی و نفوذ واقعی همواره تطابق وجود ندارد؛ نفوذ واقعی به ظرفیت سازمانی اعضا، هنجارهای محلی، ساختار تصمیم‌گیری و اهداف مشترک وابسته است (Koski, 2018).

در برخی کشورها مانند اتریش، اسلوونی، بریتانیا، هیچ الزام قانونی برای مشارکت دادن حتی مراجع دولتی یا نهاد یا سازمان جامعه مدنی وجود ندارد. در اسلوونی، مشاوره در زمینه‌های خاص مانند بودجه و سیاست تحقیقاتی، انجام می‌شد و دولت‌ها اغلب نظر شرکای اجتماعی، از جمله انجمن‌ها و اتحادیه‌های حرفه‌ای را جویا می‌شوند. در بریتانیا، مشاوره به‌عنوان یک راهنما مورد توجه است که البته به‌لحاظ قانونی الزام‌آور نیست. در برخی کشورها مانند رومانی، هلند، لیتوانی، الزام قانونی برای مشارکت نهادهای دولتی در نظر گرفته شده، اما مشارکت سازمان‌های غیردولتی اجباری نیست. در دسته‌ای از کشورها مانند جمهوری چک، لهستان، سوئد، مشارکت نهادهای دولتی و سازمان‌های غیردولتی هر دو الزامی است؛ البته این الزام و اجبار، به صورت‌های گوناگون اعمال می‌شود (درینوچی، ۱۴۰۱: ۸۱-۸۰). گرچه عضویت اجباری،

1 . Trade unions

2 . Corporatism

3 . Consociationalism

4 . Regulatory Impact Assessment (RIA)

الزاماً به معنای عضویت همه مشاغل در اتاق‌های بازرگانی و... نیست. برای نمونه، در آلمان، ۳/۶ میلیون نفر، عضو قانونی اتاق‌های قانونی محلی آلمان^۱ محسوب می‌شوند، اما برای برخی از آن‌ها معافیت‌های عضویت اجباری در نظر گرفته شده است؛ مشاغلی از جمله مشاغل آزاد و کشاورزان (The Rt Hon the Lord Heseltine of Thenford CH, 2012: 7).

رویه‌ها و فرایندهای این مشارکت، در برخی کشورها مانند بریتانیا، در قالب اسنادی راهنما تدوین شده است. برای نمونه، دفتر کابینه دولت بریتانیا، «مجموعه قواعد رفتاری مربوط به مشاوره»^۲ را در سال ۲۰۰۱ منتشر کرد. معیارهای مندرج در مجموعه قواعد مذکور، تنها در جزئیات با نمونه‌های اروپایی متفاوت هستند و از منظر رابطه با تشکلهای اقتصادی تدوین شده‌اند. یکی از این قواعد رفتاری یا اصول راهنما، بدین شرح است: «گروه‌های نماینده باید خلاصه‌ای از اطلاعات مربوط به افراد و سازمان‌هایی که نماینده‌شان هستند را ارائه دهند. چشم‌انداز تشکلهای باید بیشتر جنبه نمایندگی داشته باشد و از طرح مسائل تفرقه‌انگیز خودداری کنند و البته نقش تشکلهای اقتصادی در این میان باید به دقت تعریف شود. با این وجود، این طرح به دنبال آن است که هیچ سیستمی دسترسی تبعیض‌آمیزی به اطلاعات و مشاوره‌ها نداشته باشد و در نهایت مشاوره‌ها برای طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان در دسترس قرار گیرد» (گرینوود و تراکسلر، ۱۳۹۷: ۵۵۵-۵۵۶).

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»^۳ 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».

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در بند «الف» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵)، «ایجاد هماهنگی و همکاری بین بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن و کشاورزی در اجرای قوانین مربوطه و مقررات جاری مملکتی»، یکی از وظایف اتاق بازرگانی... شناخته شده است. در ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵) - که بند «ب» ماده (۵) اصلاح شد - «ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل اقتصادی کشور اعم از بازرگانی، صنعتی و معدنی و مانند آن به قوای سه‌گانه»، از دیگر وظایف اتاق برشمرده شده است. این در حالی است که در بند «ب» ماده (۵) «قانون اتاق بازرگانی و

1 . German Chambers of Commerce (IHKs)

2 . Code of Practice on Written Consultation

۳ . قانون شماره ۵۱۷۴، تاریخ تصویب: ۱۸ می ۲۰۰۴ (به نقل از: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱: ۳۹-۳۷).

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 به 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.^۱

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 شد. 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.

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 تشکلهای وجود داشته باشد».

۴. بررسی موردی عضویت نمایندگان بخش خصوصی در شورای عالی انرژی کشور

حوزه انرژی نمونه‌ای برجسته از حوزه‌هایی است که فاصله میان تصمیم‌گیری دولتی و واقعیت‌های اقتصادی می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای ایجاد کند. بازار انرژی مجموعه‌ای پیچیده از بازیگران شامل تولیدکنندگان، سرمایه‌گذاران، مصرف‌کنندگان بزرگ، شرکت‌های خدماتی و نهادهای تنظیم‌گر است و تصمیم‌های اتخاذشده در این حوزه آثار مستقیمی بر سرمایه‌گذاری، امنیت عرضه، هزینه تولید و توسعه اقتصادی دارد. از این رو، اثربخشی نهادهای سیاستگذار انرژی، علاوه بر اختیار قانونی، نیازمند دسترسی به دانش عملی و تجربه بازیگران فعال در این حوزه است. در چارچوب تحلیلی گفته‌شده، یکی از عوامل مؤثر در توفیقات و

۱. در ماده (۱۵) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) نیز حکمی در این خصوص به این شرح مقرر شده است: «دولت موظف است حداکثر ظرف شش ماه زمینه‌های تأسیس انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای را به صورت سازمان‌های مردم‌نهاد فراهم نماید. این انجمن‌ها برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی در رشته‌های مرتبط فعالیت می‌نمایند. دستگاه‌های اجرایی موظفند در تدوین و اصلاح ضوابط و مقررات از این انجمن‌ها نظر مشورتی اخذ نمایند».

شکست‌های یک نهاد سیاستگذار یا مقرراتگذار، به حضور و عضویت نمایندگان بخش خصوصی در آن نهاد نسبت داده می‌شود. برای نمونه در ایران، در تیر ماه ۱۳۸۱، «شورای عالی انرژی کشور» به‌منظور «تمرکز سیاستگذاری در بخش انرژی کشور (ازجمله انرژی‌های نو) و ایجاد هماهنگی لازم در جهت بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور در بخش انرژی و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی و تعیین ضوابط و الگوهای آن و نیز تدوین سیاست‌ها و ضوابط تقلیل آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از تولید و مصرف انرژی» تشکیل شد.^۱ علاوه بر این، در ماده (۵) «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴) تصریح شد: «سیاستگذاری در بخش انرژی کشور از جمله انرژی‌های نو و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی فقط برعهده شورای عالی انرژی است».

بدیهی است سواى وظایف حاکمیتی تصریح‌شده برای شورای مذکور، ایفای وظایف سیاستگذاری، هماهنگی و...، مستلزم مشارکت بخش خصوصی است. با وجود این، نماینده‌ای از بخش خصوصی در ترکیب این شورا پیش‌بینی نشده است. طبق ماده (۳) قانون مذکور، «شورای عالی انرژی» به ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) و عضویت وزرای نفت، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی و رؤسای سازمان‌های انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [وقت] تشکیل می‌شود. به‌همین ترتیب، تبصره ماده (۵) «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی» نیز مورد بی‌اعتنایی قرار گرفت. در تبصره مذکور با در نظر گرفتن این مهم که بدون حضور نمایندگان فعالان اقتصادی این حوزه و تشکلهای مربوط، سیاستگذاری در موضوع انرژی فاقد اثربخشی لازم خواهد بود، مقرر شده بود: «ساختار شورای عالی انرژی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که امکان حضور منظم طرف‌های عرضه و تقاضای انرژی در جلسات شورا و سیاستگذاری مشترک آن‌ها در بخش انرژی فراهم شود». با این همه، چنان‌که انتظار می‌رفت، این شورا عملکردی ضعیف داشت و نتوانست به اهداف پیش‌بینی‌شده در قانون دست یابد؛ به‌طوری‌که در یکی از گزارش‌های نظارتی تصریح شده، که طی ۱۰ سال (از سال ۱۳۸۷ لغایت ۱۳۹۷)، کمتر از پنج جلسه این شورا تشکیل شده است (نوروزی و پیله‌فروش، ۱۳۹۷: ۶).^۲

یکی از عوامل ناکامی شورای عالی انرژی، عدم بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی ذکر شده است. یکی از اعضای هیأت‌مدیره سندیکای شرکت‌های تولیدکننده برق چنین اظهارنظر کرده است: «... می‌توان فقدان دبیرخانه فعال برای هماهنگی و برگزار کردن جلسات و همچنین عدم استفاده از توانایی‌های بخش خصوصی در مباحث مرتبط با انرژی در این شورا را هم از دیگر دلایل ناکامی آن دانست. وقتی شورایی در سطح حاکمیتی یک حوزه استراتژیک، کوچک‌ترین اعتنایی به نظرات بخش خصوصی نداشته باشد، در

۱. ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور» (مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰).

۲. شایان ذکر است جلسه نهم شورای عالی انرژی کشور، مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۶ و جلسه دهم شورای مذکور در مورخ ۱۴۰۲/۸/۱ در دولت سیزدهم برگزار شد. در جلسه اخیر، مصوباتی در قالب ۱۸ ماده به تصویب رسید که وظایف متعددی را برای وزارتخانه‌های مختلف مقرر کرد. در ماده (۱) مصوبه مذکور، وزارتخانه‌های نفت، نیرو و... «حسب مورد موظف‌اند ظرف یک‌ماه نسبت به ارائه برنامه اجرایی متنوع‌سازی سبد تولید و مصرف نهایی انرژی کشور» اقدام کنند؛ ر. ک.: تصویب‌نامه شورای عالی انرژی کشور، مورخ ۱۴۰۲/۸/۱، قابل دسترسی در وبسایت اتحادیه صادرکنندگان فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی ایران، به نشانی اینترنتی:

<https://www.opex.ir/fa/news/38174>

چنبره خواسته‌ها و تصمیم‌سازی‌های نمایندگان دستگاه‌های دولتی محدود خواهد ماند» (دنیای اقتصاد، ۱۴۰۰/۷/۱۰). بر همین اساس، رئیس کمیسیون انرژی اتاق ایران، ضمن تأکید بر ضرورت حل معضل ناترازی انرژی در کشور تصریح کرده حضور نماینده بخش خصوصی در شورای عالی انرژی، یک درخواست جدی است و خواستار بازنگری در تصمیم درباره عدم حضور نماینده بخش خصوصی در این شورا شده است.^۱

نتیجه‌گیری

پیچیده‌تر شدن مسائل اقتصادی و افزایش وابستگی متقابل میان دولت، بازار و جامعه، موجب شده که سیاستگذاری اقتصادی، صرفاً با اتکا به ظرفیت‌های درون‌دولتی امکان‌پذیر نباشد. دولت‌ها برای طراحی و اجرای سیاست‌های مؤثر، علاوه بر اختیار قانونی، به دانش، تجربه و اطلاعات بازیگرانی نیاز دارند که به‌طور مستقیم با پیامدهای تصمیمات اقتصادی مواجه‌اند. بر این اساس، مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی اقتصادی را نباید صرفاً به‌عنوان حضور یک نماینده در جلسات تصمیم‌گیری یا یک مطالبه صنفی تلقی کرد؛ بلکه این مشارکت، سازوکاری نهادی برای افزایش ظرفیت سیاستگذاری، بهبود کیفیت تصمیمات عمومی و نزدیک کردن فرایند تصمیم‌گیری به واقعیت‌های اقتصادی است.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین ضرورت مشارکت بخش خصوصی، کاهش فاصله میان سیاستگذار و محیط واقعی اقتصاد است. بخش خصوصی و تشکلهای نماینده آن، به دلیل ارتباط مستمر با فرایند تولید، سرمایه‌گذاری، تجارت و فعالیت‌های اقتصادی، دارای اطلاعاتی درباره هزینه‌های واقعی اجرا، آثار ناخواسته مقررات و محدودیت‌های عملی سیاست‌ها هستند که معمولاً در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار ندارد. بهره‌گیری از این اطلاعات می‌تواند از شکل‌گیری سیاست‌ها و مقررات غیرواقع‌بینانه جلوگیری کرده و زمینه تدوین مقرراتی را فراهم کند که از قابلیت اجرایی بیشتری برخوردار باشند. بنابراین، مشارکت بخش خصوصی بیش از آنکه محدودکننده نقش دولت باشد، ابزاری برای ارتقای توان دولت در تنظیم‌گری و حکمرانی اقتصادی محسوب می‌شود.

یکی از مهم‌ترین آثار این مشارکت، ارتقای کیفیت مقرراتگذاری است. مقرراتی که بدون دریافت بازخورد از ذی‌نفعان اصلی طراحی می‌شوند، ممکن است اگرچه از نظر حقوقی معتبر باشند، اما در مرحله اجرا با مشکلاتی مانند هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده، مقاومت فعالان اقتصادی یا کاهش انگیزه برای تبعیت مواجه شوند. در مقابل، حضور رسمی نمایندگان بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری، امکان ارزیابی عملی مقررات پیش از تصویب را فراهم می‌کند و موجب می‌شود قوانین و مقررات با شرایط واقعی فعالیت اقتصادی سازگارتر شوند. به بیان دیگر، مشارکت بخش خصوصی می‌تواند فرایند مقرراتگذاری را از یک فرایند صرفاً اداری و از بالا به پایین، به فرایندی مشارکتی، مبتنی بر شواهد و نزدیک‌تر به واقعیت تبدیل کند.

با این حال، مشارکت بخش خصوصی به‌خودی‌خود تضمین‌کننده حکمرانی بهتر نیست و موفقیت آن به شرایط نهادی مشخصی وابسته است:

۱. در شانزدهمین نشست از دوره دهم هیأت نمایندگان اتاق ایران در شهریور ۱۴۰۳ (به نقل از: اتاق ایران آنلاین، ۱۴۰۳/۶/۲۵).

نخست - نمایندگان بخش خصوصی باید از جایگاه واقعی نمایندگی برخوردار باشند و بتوانند منافع گسترده جامعه اقتصادی را، نه صرفاً منافع گروه‌های محدود، منعکس کنند.

دوم - سازوکارهای مشارکت باید شفاف، پایدار و دارای قواعد مشخص باشند تا حضور بخش خصوصی از یک تعامل موردی و غیررسمی به یک رابطه نهادمند و نظام‌مند تبدیل شود.

سوم - باید میان نقش مشورتی و نقش تصمیم‌گیری بخش خصوصی تعادل برقرار شود؛ به گونه‌ای که مشارکت این بخش موجب انتقال مسئولیت عمومی دولت به بازیگران خصوصی نشود، بلکه به تکمیل فرایند تصمیم‌گیری کمک کند.

در کنار مزایای مشارکت بخش خصوصی، این فرایند با خطراتی نیز همراه است که نادیده گرفتن آن‌ها می‌تواند نتیجه معکوس ایجاد کند. مهم‌ترین مخاطره، تبدیل مشارکت نهادی به ابزاری برای اعمال نفوذ گروه‌های خاص و شکل‌گیری نوعی تسخیر مقررانتگذاری است. در صورتی که سازوکارهای شفافیت، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع وجود نداشته باشد، ممکن است منافع محدود برخی بازیگران بر منافع عمومی غلبه کند. بنابراین، مشارکت مؤثر بخش خصوصی باید هم‌زمان با تقویت نظام نمایندگی، شفافیت فرایند تصمیم‌گیری و ایجاد سازوکارهای نظارت بر عملکرد تشکلهای اقتصادی همراه باشد.

بررسی تجربه‌های بین‌المللی و وضعیت ایران نشان می‌دهد که الگوی مناسب برای ایران، نه حذف نقش دولت و واگذاری تصمیم‌گیری اقتصادی به بخش خصوصی، و نه تداوم تصمیم‌گیری کاملاً دولتی، بلکه ایجاد یک الگوی مشارکت نهادمند و تنظیم‌شده دولت - بخش خصوصی است. در این الگو، دولت همچنان مسئول حفظ منافع عمومی، تنظیم قواعد و تضمین عدالت اقتصادی باقی می‌ماند، اما از ظرفیت دانشی و تجربی بخش خصوصی در مراحل مختلف سیاستگذاری و مقررانتگذاری استفاده می‌کند. تحقق این الگو، مستلزم تقویت جایگاه قانونی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، ایجاد رویه‌های مشخص برای مشاوره و مشارکت، الزام دستگاه‌های تصمیم‌گیر به دریافت نظر ذی‌نفعان و طراحی سازوکارهایی برای ارزیابی اثرات مقررات پیش از تصویب است. مطالعه موردی «شورای عالی انرژی» نیز نشان می‌دهد که فقدان حضور مؤثر ذی‌نفعان اقتصادی می‌تواند ظرفیت تصمیم‌گیری نهادهای سیاستگذار را محدود کند و فاصله میان اهداف سیاستی و امکان تحقق آن‌ها را افزایش دهد. از این منظر، مشارکت بخش خصوصی باید به‌عنوان بخشی از اصلاح نظام حکمرانی اقتصادی مورد توجه قرار گیرد، نه صرفاً به‌عنوان یک اقدام حمایتی از فعالان اقتصادی.

در پایان، می‌توان نتیجه گرفت که مشارکت بخش خصوصی در حکمرانی اقتصادی، زمانی به یک مزیت نهادی تبدیل می‌شود که بر سه اصل استوار باشد: نمایندگی واقعی، مشارکت مؤثر و پاسخگویی نهادی. چنین چارچوبی می‌تواند ضمن افزایش مشروعیت تصمیمات اقتصادی، کیفیت و قابلیت اجرای قوانین و مقررات را ارتقا دهد، شکاف میان دولت و بازار را کاهش دهد و زمینه شکل‌گیری حکمرانی اقتصادی کارآمدتر و مبتنی بر همکاری را فراهم سازد.

منابع و مآخذ

- اولمان، فلیکس و کریستوف کنراث (۱۴۰۱). «مشارکت»، در: کارپن، اولریش و هلن زانتاکی (تدوین‌کنندگان)، *قانون‌گذاری در اروپا: راهنمایی جامع برای محققان و متخصصان فعال*، ترجمه کریم بقائی و آرین پتفت، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه موزه و مرکز اسناد.
- باربر، نیکلاس ویلیام (۱۴۰۲). *اصول مشروطه‌خواهی*، ترجمه هنری ملکمی، تهران: نشر پبله.
- بور، مارک (۱۳۹۷). *حکمرانی: مقدمه‌ای بسیار کوتاه*، ترجمه عرفان مصلح و زهره کریم‌میان، تهران: نشر کرگدن.
- پیناد، نیکلاس (۱۳۹۱). «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها)»، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، ترجمه فرزاد حسین‌پور و سیدمحمد رضا حسینی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۳۵۱.
- تراکسلر، فرانتس (۱۳۹۷). «مقدمه»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما.
- تنگستانی، محمدقاسم و مهدی مرادی‌برلیان، «تحول مفهوم نمایندگی سیاسی در حقوق اساسی تطبیقی؛ از دموکراسی کلاسیک تا مشارکت پلتفرمی»، *تحقیق و توسعه در حقوق عمومی*، دوره ۲، شماره ۴، ۱۳۹۷.
- Doi: [10.22034/jrpl.2025.2064958.1158](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2064958.1158)
- درینوچی، تیمنا «فرایند قانون‌گذاری»، در: کارپن، اولریش و هلن زانتاکی (تدوین‌کنندگان)، *قانون‌گذاری در اروپا: راهنمایی جامع برای محققان و متخصصان فعال*، ترجمه کریم بقائی و آرین پتفت، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه موزه و مرکز اسناد، ۱۴۰۱.
- دنیای اقتصاد (۱۴۰۰/۷/۱۰). «لزوم احیای شورای عالی انرژی».
- صفایی، سید حسین و محمد درویش‌زاده (۱۴۰۴). «انباشت سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری نامناسب و چالش جراتمندی در فقه و حقوق زنده»، *تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی*، دوره ۸، شماره ۲۸، ۱۳۹۷.
- Doi: [10.22034/law.2025.732493](https://doi.org/10.22034/law.2025.732493)
- کمیته حقوقی حمایت از کسب‌وکار (۱۴۰۲). *مجموعه نهادهای مرتبط با محیط کسب‌وکار*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- گرت، یورگن، اخیم لانگ و فرانتس تراکسلر (۱۳۹۷). «آلمان»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما.
- مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۱). «قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنایع در کشورهای مختلف»، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی.
- مرکز مال‌میری، احمد (۱۴۰۲). *ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران*، تهران: سبزان، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران.
- موسموتی، ماریا (۱۴۰۱). *طراحی قانون/اثریخش*، ترجمه آرین پتفت و آرتین جهان‌شاهی، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد.
- نصیری‌اقدم، علی و زینب مرتضوی‌فر (۱۳۹۰). «نقش تشکلهای بخش خصوصی در تنظیم امور اقتصادی: آسیب‌شناسی گذشته و مسیر آینده»، *مجلس و راهبرد*، سال هجدهم، شماره شصت‌وهشت.
- نوروزی، محمد و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۷). «درباره تشکیل وزارت انرژی: ۱. دلایل عدم موفقیت شورای عالی انرژی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۵۹۱۶.
- والدرون، جرمی (۱۳۹۷). «قانون‌گذاری مبتنی بر نمایندگی»، در: جرمی والدرون، *قانون‌گذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر.
- هاگارد، استفان (۱۴۰۱). *دولت‌های توسعه‌گرا*، ترجمه محسن محمدی‌ایوانکی، تهران: انتشارات دنیای اقتصاد.

References

- Atli, Altay (2011). "Businessmen as diplomats: The Role of Business Associations in Turkey's Foreign Economic Policy", *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 1, 105-128. <http://www.jstor.org/stable/26331400>.
- Barber, Nicholas William (2023). *The Principles of Constitutionalism*, translated by Henry Malekmi, Tehran: Pileh Publishing. (in Persian).
- Bevir, Mark (2018). *Governance: A Very Short Introduction*, translated by Erfan Mosleh and Zohreh Karimmian, Tehran: Kargadan Publishing. (in Persian).
- Chang, An Pi, Jyh-Dong Lin and Chien-Cheng Chou (2013), "Analytic Network Process (ANP)-Selection of the Best Alternative in the Promotion of Participation in Infrastructure Projects", *International Journal of Pavement Research and Technology*, Vol. 6, No. 5, 612-619. doi: [https://doi.org/10.6135/ijprt.org.tw/2013.6\(5\).612](https://doi.org/10.6135/ijprt.org.tw/2013.6(5).612).
- Davidson, Adrienne, Jenna Quelch and Linda A. White, "Policy Design, Instrument Choice, and Policy Feedback Effects of Institutional Business Power: Varieties of Child Care Investments in Australia, Canada, and Germany", 2025; 38:e70044, doi: <https://doi.org/10.1111/gove.70044>.
- Donya-e-Eqtesad (1 October 2021). "The Necessity of Reviving the Supreme Energy Council." (in Persian).
- Drinóczi, Timea. "The Legislative Process," in: Karpen, Ulrich, and Helen Xanthaki (eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, translated by Karim Baghaei and Aryan Petoft, Tehran: Islamic Consultative Assembly, Library, Museum and Documentation Center, 2022. (in Persian).
- Grote, Jürgen, Achim Lang, and Franz Traxler (2018). "Germany," in: Franz Traxler and Gerhard Huemer, *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance*, translated by Hamidreza Pishbahar, Tehran: Shirazeh Ketab-e Ma. (in Persian).
- Haggard, Stephan (2022). *Developmental States*, translated by Mohsen Mohammadi-Ivanaki, Tehran: Donya-e-Eqtesad Publications. (in Persian).
- Huang, Dongya and Chen Minglu (2020). "Business Lobbying within the Party-State: Embedding Lobbying and Political Co-optation in China", *China Journal*, Volume 83, 109-128. doi: <https://doi.org/10.1086/705933>.
- Iran Chamber of Commerce Research Center (2022). "Laws of Chambers of Commerce and Industry in Different Countries," translated by Ebrahim Yousefi Rad, *Economic Research Management*. (in Persian).
- Kerr, A. (2024). "Participatory and Collaborative Governance", in Manuel Puppis, Robin Mansell and Hilde Van den Bulck eds.), *Handbook of Media and Communication Governance*, Edward Elgar, doi: <https://doi.org/10.4337/9781800887206.00022>.
- Koski, C., Siddiki, S., Sadiq, A.-A., Carboni, J. (2018). "Representation in Collaborative Governance: A Case Study of a Food Policy Council", *American Review of Public Administration*, Vol. 48, Issue 4, doi: <https://doi.org/10.1177/0275074016678683>.
- Krogh, A. H. and Torfing, J. (2020). "Legitimacy in Co-creating Governance Networks", in Jacob Dahl Rendtorff (ed.), *Handbook of Business Legitimacy: Responsibility, Ethics and Society*, Cham: Springer, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-14622-1_89.
- Legal Committee for Business Support (2023). *Collection of Institutions Related to the Business Environment*, Tehran: Deputy for Compilation, Revision and Publication of Laws and Regulations, Legal Vice Presidency of the Presidency. (in Persian).
- Markaz Malmiri, Ahmad (2023). *Evaluation of Legal Protections for Business in Iran*, Tehran: Sabzan, Iran Chamber of Commerce Research Center.

Mikamo, Shingo (2013). "Business Associations and Politics in the Post-EDSA Philippines: Neither Oligarchy Nor Civil Society", *Philippine Political Science Journal*, Volume 34, Issue 1, 6-26. doi: <https://doi.org/10.1080/01154451.2013.789165>.

Mousmouti, Maria (2022). *Designing Effective Legislation*, translated by Aryan Petoft and Artin Jahanshahi, Tehran: Islamic Consultative Assembly, Library, Museum and Documentation Center.

Nasiri-Aghdam, Ali, and Zeinab Mortazavifar (2011). "The Role of Private Sector Associations in Regulating Economic Affairs: Pathology of the Past and the Path Forward," *Majles & Rahbord*, Vol. 18, No. 68. (in Persian).

Nguyen, Tu Phuong (2014). "Business Associations and the Politics of Contained Participation in Vietnam", *Australian Journal of Political Science*, 49 (2), 1-16. doi: <https://doi.org/10.1080/10361146.2014.896317>.

Norouzi, Mohammad, and Meysam Pilehforoush (2018). "On the Establishment of the Ministry of Energy: 1. Reasons for the Failure of the Supreme Energy Council," *Islamic Consultative Assembly Research Center, Energy, Industry and Mining Studies Office*, Serial No. 15916. (in Persian). Novaes, Carlos and Rui Marques (2022). "Attracting the Private Sector to Urban Stormwater: A Feasible Task or Just a Pipe Dream?", *Water (Switzerland)*, Vol. 14, Number 14, 2164. doi: <https://doi.org/10.3390/w14142164>.

Olman, Felix, and Christoph Konrath (2022). "Participation," in: Karpen, Ulrich, and Helen Xanthaki (eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, translated by Karim Baghaei and Aryan Petoft, Tehran: Islamic Consultative Assembly, Library, Museum and Documentation Center. (in Persian).

Pinaud, Nicolas (2012). "Public-Private Dialogue in Developing Countries: Opportunities and Risks," *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, translated by Farzad Hosseinpour and Seyed Mohammadreza Hosseini, *Islamic Consultative Assembly Research Center, Business Environment Studies Group*, Serial No. 12351. (in Persian).

Sack, Detlef (ed.) (2012), *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, Cham: Palgrave Macmillan.

Safaii, Seyed Hosein and Mohammad Darvishzadeh (2025), "The Accumulation of Defective Policy-Making and Legislation in Iran and the Challenge of Juristic Assertiveness", *Research and Development in Comparative Law*, Vol. 8, No. 28, doi: [10.22034/law.2025.732493](https://doi.org/10.22034/law.2025.732493) (in Persian).

Söderberg, C. et al (2021), "The Link between Collaborative Governance Design and Markers of Legitimacy: Comparing Swedish Water- and Large Carnivore management", *Environmental Policy and Governance*, 31:563–579, doi: <https://doi.org/10.1002/eet.1958>.

Tangestani, Mohammad Ghasem and Mahdi Moradi Berelian (2025), "The Transformation of Political Representation in Comparative Constitutional Law: From Classical Democracy to Platform-Based Participation", *Research and Development in Public Law*, Vol. 2., No. 4, doi: [10.22034/jrpl.2025.2064958.1158](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2064958.1158). (in Persian).

The Rt Hon the Lord Heseltine of Thenford CH (2012). "Chamber of Commerce: International Comparisons", available on the BIS website at: www.bis.gov.uk.

Traxler, Franz (2018). "Introduction," in: Franz Traxler and Gerhard Huemer, *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance*, translated by Hamidreza Pishbahar, Tehran: Shirazeh Ketab-e Ma. (in Persian).

Turker, Mehmet and Zafer Konakli (2016), "Influence of Nongovernmental Organizations on Forming Country Image and Developing the Country Brand Using Public Diplomacy", *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 6, No. 1, 221-235. doi: <http://dx.doi.org/10.6007/IJARBS/v6-i1/1991>.

Waldron, Jeremy (2018). "Representative Legislation," in: Jeremy Waldron, *Legislation: Concepts, Theories and Principles*, translated by Hassan Vakilian, Tehran: Negah-e Moaser. (in Persian).

Zellenberg, Ulrich E. (2021). "Institutional Change in Austrian Economic Chambers", in Sack, Detlef (ed.), *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, Cham: Palgrave Macmillan, 157-179.

Abstract

Explaining the Reasons for the Necessity of Private Sector Participation in Governance; Emphasizing the Membership of Private Sector Representatives in Economic Decision-making Bodies and Institutions

Ahmad Markaz Malmiri¹

Private sector participation in economic decision-making processes is considered one of the requirements of modern economic governance for improving the quality of policymaking, enhancing the legitimacy of decisions, and improving the implementation of public policies. This article aims to explain the necessity of the presence of private sector representatives in economic decision-making bodies and institutions and examines the functions of such participation within the governance system. Employing a descriptive-analytical method, case study, and comparative analysis, the present research examines the experiences of selected countries and the existing situation in Iran by drawing upon the theoretical foundations of governance, representation, and metagovernance.

The findings of the study demonstrate that institutionalized private sector participation can strengthen the capacity of economic governance through establishing formal dialogue between the government and economic actors, reducing the information gap between policymakers and the market, improving the quality of regulation, and enhancing the implementation capacity of policies. The most important necessity for private-sector participation is reducing the gap between policymakers and the real economic environment. The private sector and its representative associations, due to their continuous connection with the processes of production, investment, trade, and economic activities, possess information about the actual costs of implementation, the unintended effects of regulations, and the practical limitations of policies that is usually not available to government agencies. Utilizing this information can prevent the formation of unrealistic policies and regulations and create the basis for drafting rules that have greater implementability. Therefore, private-sector participation, rather than limiting the role of the government, is considered a tool for enhancing the government's capacity in regulation and economic governance.

Furthermore, the case study of the Supreme Council of Energy indicates that the absence of effective participation of economic stakeholders may lead to a decline in the effectiveness of decision-making institutions. Accordingly, designing a transparent framework for representation, conflict of interest management, and the effective participation of business associations in decision-making processes is a necessity for moving toward more efficient economic governance.

Keywords: Governance; Private Sector; Participation; Legislation; Regulation; Economic decision-making.

JEL classification: K2, K230, K23

1. Associate professor, Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic of Iran, markazma@gmail.com