مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات اقتصادی
مسلسل: ۲۲۰۱۹ ■ آبان ۱۴۰۵

# مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری
# چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۱۳
Publish Date :2026/10/4

**عنوان: مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی**

**تهیه و تدوین (Author) :** احمد مرکزمالمیری

**واژه‌های کلیـدی:** مقررات‌گذاری، مقرره‌گذاری، مشـارکت، بخش خصوصی، شـورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

**ناشـر:** مرکزپژوهش‌های مجلـس شـورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22019
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12044.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۲۰۱۹
کد موضوعی: ۲۲۰

**عنوان: مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی**

**نوع گـزارش:** طرح/ لایحه☐ ، نظارتی☐ ، راهبردی■ ، پیش‌نویس قانونی☐

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)

**اظهار نظر کننده:** محمد عبدالحسین‌زاده (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت، دفتر مطالعات مدیریت)

**ناظران علمی:** محمدصادق محمدیان، موسی شهبازی‌غیاثی، سیدمهدی بنی‌طبا

**گرافیک و صفحه آرایی:** منیره حاجی‌محمدی

**تاریخ شروع مطالعه:** ۱۴۰۵/۰۱/۱۵

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی ( SID ) ، پایگاه مجلات تخصصی نور ( NoorMags )

## فهرست مطالب


چکیده ..... ۷
خلاصه مدیریتی ..... ۸
۱. مقدمه ..... ۱۰
۲. پیشینه ..... ۱۲
۲-۱. سوابق مطالعاتی ..... ۱۲
۲-۲. سوابق تقنینی ..... ۱۴
۳. مفاهیم، موازین و ضرورت مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۱۴
۳-۱. ابهام در مفهوم «مقررات‌گذاری» ..... ۱۴
۳-۲. ضرورت‌ها و دستاوردهای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۱۵
۳-۳. دستورکارگذاری به‌مثابه مهم‌ترین کارکرد مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۲۱
۴. نمونه‌هایی از مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۲۳
۴-۱. ترکیه ..... ۲۴
۴-۲. یونان ..... ۲۵
۴-۳. اتریش ..... ۲۶
۴-۴. دانمارک ..... ۲۶
۴-۵. تجارب برخی دیگر از کشورها (کره جنوبی، قطر و عربستان) ..... ۲۷
۴-۶. تحلیل تجربه‌های تطبیقی براساس مؤلفه‌های مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۲۹
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ..... ۳۴
منابع و مآخذ ..... ۳۸


## فهرست جداول


جدول ۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز ..... ۱۲
جدول ۲. پیشینه مطالعاتی در خارج از مرکز ..... ۱۳
جدول ۳. پیشینه تقنینی ..... ۱۴
جدول ۴. مؤلفه‌های مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری ..... ۳۳

# مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری
# چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی

## چکیده

مقررات‌گذاری در نظام‌های حکمرانی جدید، صرفاً فرایندی دولتی و یک‌سویه نیست، بلکه مشارکت ذی‌نفعان مختلف، به‌ویژه بخش خصوصی، به‌عنوان یکی از الزامات ارتقای کیفیت، مشروعیت و اثربخشی مقررات مورد توجه قرار گرفته است. بخش خصوصی به‌دلیل برخورداری از تجربه عملی در محیط کسب‌وکار، می‌تواند در شناسایی مسائل، ارائه پیشنهادهای اصلاحی، تدوین پیش‌نویس مقررات، ارزیابی آثار مقررات و بهبود اجرای آنها نقش مؤثری ایفا کند. گزارش حاضر با هدف بررسی مبانی نظری مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و مطالعه تجربه برخی کشورها، به تحلیل سازوکارهای نهادی و ابزارهای مشارکت بخش خصوصی در این فرایند می‌پردازد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مشارکت مؤثر بخش خصوصی می‌تواند موجب افزایش مشروعیت تصمیمات، بهبود کیفیت مقررات، کاهش هزینه‌های ناشی از مقررات نامتناسب، تقویت اجرای قوانین و ارتقای محیط کسب‌وکار شود. همچنین تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که نهادهای گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی، در صورت برخورداری از ساختار مناسب، اختیار کافی و پیگیری نتایج، می‌توانند از سطح مشورت صرف فراتر رفته و در تعیین دستورکار، تدوین پیشنهادهای مقرراتی و اصلاح سیاست‌ها نقش‌آفرینی کنند. در مقابل، ضعف اعتماد میان دولت و بخش خصوصی، نبود ضمانت اجرای پیشنهادها و تشریفاتی شدن فرایند مشارکت، از مهم‌ترین موانع اثربخشی این سازوکارها محسوب می‌شود.

## خلاصه مدیریتی

### بیان / شرح مسئله

کیفیت نظام مقررات‌گذاری، یکی از مؤلفه‌های اساسی حکمرانی اقتصادی کارآمد محسوب می‌شود و میزان موفقیت سیاست‌های عمومی تا حد زیادی به نحوه طراحی، تدوین و اجرای مقررات وابسته است. در رویکردهای نوین حکمرانی، مقررات‌گذاری دیگر صرفاً یک فرایند درون‌دولتی و مبتنی‌بر تصمیم‌گیری یک‌جانبه نهادهای عمومی تلقی نمی‌شود، بلکه مشارکت ساختاریافته ذی‌نفعان، به‌ویژه بخش خصوصی، به‌عنوان یکی از الزامات ارتقای کیفیت، مشروعیت و قابلیت اجرای مقررات مورد توجه قرار گرفته است. بخش خصوصی به‌دلیل ارتباط مستقیم با محیط اقتصادی و تجربه عملی در مواجهه با آثار تصمیمات مقررات، می‌تواند اطلاعات ارزشمندی درباره مسائل واقعی، پیامدهای احتمالی مقررات و راهکارهای اجرایی در اختیار سیاستگذاران قرار دهد. گزارش حاضر با تمرکز بر جایگاه بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری، به بررسی مبانی نظری، ضرورت‌های مشارکت و تجربه‌های تطبیقی کشورهای مختلف در زمینه ایجاد سازوکارهای تعامل میان دولت و بخش خصوصی پرداخته است.

عدم بهره‌گیری مناسب از ظرفیت‌های بخش خصوصی در فرایند تدوین مقررات، می‌تواند موجب شکل‌گیری قواعدی شود که با واقعیت‌های اقتصادی، ظرفیت‌های اجرایی بنگاه‌ها و شرایط عملی بازار هماهنگی کافی ندارند و در نتیجه، هزینه‌های اقتصادی، کاهش اثربخشی سیاست‌ها و افزایش فاصله میان اهداف قانونگذار و نتایج واقعی اجرای مقررات را به همراه داشته باشد. در مقابل، تجربه نظام‌های موفق نشان می‌دهد که ایجاد سازوکارهای منظم مشارکت و گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی، ضمن افزایش مشروعیت تصمیمات، زمینه تدوین مقررات واقع‌بینانه‌تر، کاهش تعارضات اجرایی و ارتقای محیط کسب‌وکار را فراهم می‌کند.

### نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های انجام‌شده در گزارش نشان می‌دهد که مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، صرفاً یک ابزار مشورتی محدود نیست، بلکه می‌تواند به‌عنوان یک ظرفیت نهادی برای ارتقای کیفیت تصمیمات عمومی مورداستفاده قرار گیرد. حضور فعال ذی‌نفعان اقتصادی در فرایند تدوین مقررات، امکان بهره‌گیری از دانش تخصصی، تجربه اجرایی و شناخت دقیق‌تر از آثار اقتصادی تصمیمات را فراهم می‌کند و موجب می‌شود مقررات تدوین‌شده از قابلیت اجرایی بیشتری برخوردار باشند. در این چارچوب، مشارکت ذی‌نفعان در طراحی سیاست‌ها موجب می‌شود محدودیت‌ها، نیازها و ترجیحات بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری لحاظ شده و اصلاحات مقرراتی واقع‌بینانه‌تر و عملیاتی‌تر باشند.

یافته دیگر گزارش آن است که اثربخشی مشارکت بخش خصوصی زمانی افزایش می‌یابد که این مشارکت از سطح دریافت نظرهای پراکنده و غیرالزام‌آور فراتر رفته و در قالب سازوکارهای نهادی و سازمان‌یافته تعریف شود. بررسی تجربه کشورهای منتخب نشان می‌دهد که در الگوهای موفق، تشکل‌های اقتصادی و نهادهای نمایندگی بخش خصوصی در مراحل مختلف از شناسایی مسئله، ارائه پیشنهادهای اصلاحی و مشارکت در تهیه پیش‌نویس مقررات نقش دارند. به‌عبارت‌دیگر، مشارکت مؤثر زمانی شکل می‌گیرد که بخش خصوصی به‌عنوان یکی از بازیگران فرایند سیاستگذاری شناخته شود، نه صرفاً مخاطب مقررات پس از تصویب آنها.

مطالعات صورت‌گرفته نشانگر آن است که نهادهای تأسیس‌شده برای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، در صورت برخورداری از ساختار مناسب، اختیار مشخص و سازوکار پیگیری نتایج، می‌توانند نقش مهمی در اصلاح مقررات و بهبود محیط کسب‌وکار ایفا کنند. بااین‌حال، نبود ضمانت اجرایی برای تصمیمات، ضعف ارتباط میان دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی و تبدیل شدن فرایند

مشارکت به جلسات صرفاً تشریفاتی، از مهم‌ترین عوامل کاهش اثربخشی این سازوکارها محسوب می‌شود. همچنین تجربه کشورهای مورد بررسی بیانگر آن است که مشارکت بخش خصوصی می‌تواند در برخی نظام‌های حقوقی تا سطح نقش‌آفرینی مستقیم در فرایند مقررات‌گذاری توسعه یابد. برای نمونه در ترکیه، اتاق‌ها و بورس‌های کالا علاوه‌بر وظایف نمایندگی اقتصادی، در برخی حوزه‌ها دارای نقش‌های قابل‌توجهی بوده و در تهیه پیش‌نویس برخی مقررات تخصصی مشارکت می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که بخشی از فرایندهای تخصصی مقررات‌گذاری با استفاده از ظرفیت این نهادها انجام می‌شود. در نهایت، گزارش تأکید می‌کند که مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مشارکت مؤثر بخش خصوصی شامل نبود اعتماد کافی میان دولت و فعالان اقتصادی، ضعف اراده اجرایی برای استفاده از نتایج مشارکت، فقدان سازوکارهای پیگیری تصمیمات و احتمال غلبه منافع گروه‌های خاص بر منافع عمومی است. بنابراین، موفقیت این فرایند نیازمند طراحی نهادی مناسب، شفافیت در ارتباطات و ایجاد نظام پاسخ‌گویی در قبال پیشنهادهای ارائه شده است.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طورکلی، براساس چارچوب نظری و مطالعات تطبیقی و موردی، ضروری است رویکرد نظام مقررات‌گذاری از مدل تصمیم‌گیری صرفاً دولتی، به سمت حکمرانی مشارکتی و مبتنی‌بر شواهد حرکت کند. این تغییر رویکرد، مستلزم تقویت ظرفیت کارشناسی تشکل‌های اقتصادی (به‌ویژه اتاق‌ها)، توسعه ابزارهای ارزیابی تأثیرات پیشینی و پسینی مقررات و استفاده از تجربیات عملی فعالان اقتصادی در فرایند مقررات‌گذاری است. اصلاح و تقویت سازوکارهای درونی بخش خصوصی (اتاق‌ها و تشکل‌ها) برای مشارکت در مقررات‌گذاری، می‌تواند از روش‌هایی مانند ارتقای توان کارشناسی برای تدوین پیش‌نویس‌های مقرراتی استاندارد و ارزیابی هزینه ـ فایده اجرای مقررات، استانداردسازی فرایند نظرسنجی و نظرخواهی و اجماع‌سازی و یکپارچه‌سازی مواضع و نظرات بخش خصوصی صورت گیرد.

نهادینه‌سازی مشارکت بخش خصوصی می‌تواند به کاهش هزینه‌های مقرراتی، افزایش پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار و ارتقای کیفیت تصمیمات اقتصادی دولت منجر شود. باوجود این، گزارش حاضر، محدود به بررسی نظری و تطبیقی موضوع مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری است. در پژوهشی که به مطالعه موردی ایران اختصاص خواهد یافت، پیشنهادهای سیاستی، تقنینی و نظارتی در این موضوع در خصوص ایران مطرح خواهد شد. البته با این ملاحظه که تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که در طراحی نظام مشارکت، این ظرفیت‌ها اهمیت دارند و در مطالعه موردی ایران باید بررسی شود که کدام‌یک از آنها با ساختار حقوقی و نهادی موجود قابل انطباق است.

# ۱. مقدمه

## طرح مسئله

در ادبیات حکمرانی عمومی امروزین،[1] تغییر مهمی در نگاه به نقش‌های دولت و بخش خصوصی ایجاد شده است. در رویکرد سنتی، دولت به‌عنوان تنها بازیگر اصلی تولید قواعد عمومی شناخته می‌شد و بخش خصوصی عمدتاً در جایگاه مخاطب مقررات قرار داشت. بااین‌حال، پیچیدگی روزافزون روابط اقتصادی، تخصصی شدن حوزه‌های مختلف و افزایش سرعت تغییرات فناورانه نشان داده است که تولید مقررات کارآمد بدون بهره‌گیری از دانش و تجربه بازیگران خارج از دولت امکان‌پذیر نیست. از این منظر، بخش خصوصی نه به‌عنوان جایگزین دولت، بلکه به‌عنوان یکی از منابع تولید دانش سیاستی و شریک مشورتی در فرایند مقررات‌گذاری شناخته می‌شود. در این چارچوب، مشارکت بخش خصوصی موجب انتقال تجربه عملی بازار به فرایند تصمیم‌گیری عمومی می‌شود. بسیاری از آثار منفی مقررات، نه ناشی از ضعف اهداف سیاستی، بلکه ناشی از فاصله میان طراحی مقررات و واقعیت‌های اجرایی است. بنابراین، حضور فعال بخش خصوصی در مراحل اولیه تدوین مقررات می‌تواند موجب شناسایی موانع اجرایی، کاهش هزینه‌های ناخواسته و افزایش قابلیت اجرای مقررات شود.

در این راستا، بخش خصوصی اعم از فعالان اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده این بخش در سطوح مختلف، مطالبات خود را از روش‌ها و ابزارهای متعدد مطرح می‌کنند، اما خود نیز در مواردی از ابتکار عمل در فرایند مقررات‌گذاری برخوردارند. این ابتکار عمل در مرحله تدوین پیش‌نویس مقرره پیش‌بینی شده و این سازوکار، فرصت بی‌نظیری را در اختیار نمایندگان بخش خصوصی برای ایفای نقش در تصمیم‌سازی مهیا کرده است. امکان پیشنهاد مستقیم یک مقرره یا اصلاح یک مقرره پیشین، سوای ضرورت و فرصت مشارکت از طریق دعوت در جلسات و نظرخواهی در فرایند تدوین و بررسی مقرره است؛ بلکه به‌منزله مجوز مشارکت در حساس‌ترین و مهم‌ترین مقطع فرایند یک تصویب یک مقرره است. علاوه‌بر این، ابتکار عمل ارائه پیش‌نویس، فرصتی برای نقش‌آفرینی در دستورکارگذاری (تنظیم دستورکار) به معنای تعیین اولویت یک مسئله یا برجسته کردن اهمیت آن فراهم می‌کند که یکی از مؤلفه‌های مهم سیاستگذاری به‌شمار می‌رود.

چنانکه توضیح داده خواهد شد، این امکان از طریق سازوکارهایی برای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، فراهم شده است. در ایران، براساس تبصره «۴» بند «الف» و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوبات «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و مصوبات «کمیته حمایت از کسب‌وکار»، باید ظرف مدت سی روز، در دستورکار هیئت دولت قرار گیرند. ازاین‌رو می‌توان گفت امکان دستورکارگذاری در ایران برای برخی نهادهای متشکل یا متصل به بخش خصوصی فراهم شده است. در گزارش پیش‌رو، به چارچوب مفهومی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و همچنین تجربیات موفق برخی کشورها در این موضوع پرداخته شده است. در ادامه این پژوهش، بررسی و تحلیل سازوکارها و موانع مشارکت بخش خصوصی مقررات‌گذاری در ایران، در دستورکار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار دارد.

1. New Public Governance

### پرسش اصلی پژوهش

مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری چگونه می‌تواند به بهبود کیفیت، اثربخشی و مشروعیت مقررات منجر شود و چه سازوکارهایی برای تحقق مشارکت مؤثر وجود دارد؟

### پرسش‌های فرعی پژوهش

۱ مبانی نظری و ضرورت‌های مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری چیست؟

۲ بخش خصوصی از چه مسیرها و ابزارهایی می‌تواند در مراحل مختلف مقررات‌گذاری، از شناسایی مسئله تا تدوین و ارزیابی مقررات، مشارکت کند؟

۳ تجربه کشورهای منتخب در زمینه ایجاد نهادها و سازوکارهای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری چه آموزه‌هایی برای نظام مقررات‌گذاری ایران دارد؟

### روش تحقیق

پژوهش پیش‌رو از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش، کیفی و مبتنی‌بر مطالعه اسنادی و تطبیقی است. در بخش نظری، با استفاده از منابع علمی، مطالعات پیشین، اسناد قانونی و گزارش‌های تخصصی، مفاهیم مرتبط با مقررات‌گذاری/تنظیم‌گری، حکمرانی مشارکتی و نقش بخش خصوصی در فرایند وضع مقررات بررسی شده است. در بخش تطبیقی، تجربه برخی کشورها در زمینه مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و سازوکارهای گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی مورد مطالعه قرار گرفته و الگوهای نهادی، میزان نقش‌آفرینی بخش خصوصی و عوامل مؤثر بر موفقیت یا ناکارآمدی این سازوکارها تحلیل شده است. نمونه‌های بررسی‌شده شامل کشورهایی مانند ترکیه، یونان، اتریش و برخی کشورهای دیگر است که در گزارش حاضر مورد توجه قرار گرفته‌اند. روش گردآوری داده‌ها، مبتنی‌بر بررسی قوانین، مقررات، گزارش‌های پژوهشی، مطالعات تطبیقی و منابع علمی مرتبط است. تحلیل داده‌ها نیز با رویکرد توصیفی ـ تحلیلی انجام و تلاش شده ضمن تبیین جایگاه مشارکت بخش خصوصی، الزامات نهادی و سیاستی لازم برای تقویت این مشارکت استخراج شود.

انتخاب کشورهای بررسی‌شده در این گزارش، با هدف پوشش حداکثر تنوع در الگوهای نهادی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری انجام شده است. معیار اصلی، شناسایی نمونه‌هایی بوده است که درجات و سازوکارهای متفاوتی از مشارکت را در مراحل شناسایی مسئله، دستورکارگذاری، بررسی پیش‌نویس، مشورت ساختاریافته و در مواردی محدود، ایفای برخی وظایف مقرراتی نشان می‌دهند. بر این مبنا، ترکیه به‌دلیل پیش‌بینی نقش‌های مستقیم‌تر برای اتاق‌ها در برخی امور تخصصی و تعرفه‌ای، یونان به‌سبب الگوی گفت‌وگوی اجتماعی و بررسی نهادمند پیش‌نویس‌ها در کمیته اقتصادی و اجتماعی، اتریش به‌دلیل جایگاه تثبیت‌شده شرکای اجتماعی و حق مشورت اتاق‌ها، و دانمارک به‌دلیل مشارکت زودهنگام و مستمر تشکل‌های کارفرمایی و کارگری در سیاست‌های بازار کار، به‌صورت مستقل بررسی شده‌اند. کره جنوبی، قطر و عربستان نیز برای تکمیل طیف الگوهای مبتنی بر وظایف قانونی اتاق‌ها در پیشنهاددهی، مشورت، حضور در نهادهای اصلاح مقررات و انتقال مسائل بخش خصوصی به دولت، در یک زیربخش گرد آمده‌اند.

دسترسی به قوانین، گزارش‌ها و منابع معتبر، شرط عملی امکان بررسی هر مورد بوده است؛ اما معیار ماهوی انتخاب، تنوع الگوهای نهادی بوده است. ازاین‌رو، تفاوت سطح جزئیات منابع کشورها و نبود شاخص‌های عملکردی یکسان، اجازه رتبه‌بندی کشورها یا استنتاج قطعی درباره برتری یک الگو را نمی‌دهد؛ بلکه مطالعه حاضر، مجموعه‌ای از گزینه‌ها و مؤلفه‌های قابل‌بررسی برای ایران را در مطالعه آتی عرضه می‌کند.

## ۲. پیشینه

### ۲-۱. سوابق مطالعاتی

در جداول ۱ و ۲، پیشینه مطالعاتی در مرکز پژوهش‌ها و خارج از آن در خصوص موضوع گزارش حاضر درج شده است.

**جدول ۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز**

| ردیف | عنوان گزارش | سال انتشار | شماره مسلسل | نام دفتر | توضیح |
|---|---|---|---|---|---|
| ۱ | «تجربه کشورها در اجرای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» | ۱۳۹۱ | ۱۲۴۰۶ | مطالعات اقتصادی | این گزارش، تجربیات شماری از کشورها را در اجرای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی بررسی می‌کند و ابعاد مختلف آن را ازجمله نهادسازی، فرایند گفت‌وگو، ساختار شوراها و کارگروه‌ها و نیز نتایج و دستاوردهای حاصل‌شده نشان می‌دهد. نمونه‌هایی از استرالیا، مالزی، مکزیک، کامرون و چند کشور دیگر مرور شده‌اند. گزارش نشان می‌دهد که گفت‌وگوی موفق معمولاً به ایجاد اعتماد و شفافیت، هماهنگی بیشتر میان دولت و بخش خصوصی، شکل‌گیری نهادهای تسهیلگر و در نهایت رشد بخش خصوصی منجر شده است. موضوع مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری نیز در این چارچوب و از منظر سازوکارهای گفت‌وگو، پیشنهادهای اصلاحی و تأثیرگذاری بر سیاست‌ها و مقررات مورد توجه قرار گرفته است. |
| ۲ | «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای درحال‌توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها)» | ۱۳۹۱ | ۱۲۳۵۱ | مطالعات اقتصادی | در این گزارش، ابتدا منافع بالقوه گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی برای هر دو طرف مانند مشروعیت و اثربخشی بیشتر سیاست‌های دولتی، استفاده از دانش تخصصی بخش خصوصی در طراحی سیاست‌ها، و بهبود محیط کسب‌وکار برای فعالان اقتصادی را بررسی می‌کند. سپس پیچیدگی‌ها و مخاطرات آن ازجمله امکان تبدیل گفت‌وگو به ابزاری برای رانت‌خواهی، تبانی یا فساد، نقش کیفیت نهادهای اداری و میزان سازمان‌یافتگی بخش خصوصی و تأثیر نظام سیاسی تحلیل شده است. موضوع مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و سیاستگذاری نیز در این چارچوب و از منظر شرایط نهادی لازم برای گفت‌وگوی سازنده، تعادل میان استقلال و تعامل طرفین و پرهیز از تبدیل گفت‌وگو به پوشش منافع خاص، مورد توجه قرار گرفته است. |

**جدول ۲. پیشینه مطالعاتی در خارج از مرکز**

| ردیف | عنوان گزارش یا مقاله | تاریخ انتشار | نویسنده(گان) | توضیحات |
|---|---|---|---|---|
| ۱ | انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی: یک رویکرد تطبیقی ـ تحلیلی | ۱۳۹۷ | فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران) | مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری از طریق انجمن‌های کارفرمایی[1] و اتاق‌ها، محور اصلی کتاب است. این تشکل‌ها فراتر از نمایندگی منافع عمل می‌کنند و می‌توانند همچون «دولتِ متولیِ منافع خصوصی» وظایف حاکمیتی (شکل‌دهی منافع، نظارت و اجرای سیاست‌ها) را برعهده گیرند. ظرفیت حکمرانی تشکل‌های اقتصادی به توانایی کنترل اعضا بستگی دارد و از لابی‌گری تا اتخاذ سیاست‌های الزام‌آور متغیر است. این ظرفیت نیازمند یکپارچه‌سازی منافع و استقلال نسبی از منافع کوتاه‌مدت اعضاست. چارچوب دولتی (عضویت اجباری/ اختیاری، حمایت مالی، به رسمیت شناختن قانونی و مشارکت در سیاست‌های صنعتی) نقش کلیدی در تقویت یا تضعیف آن دارد. برای نمونه، در اتریش و آلمان، اتاق‌های اجباری حق مشاوره و مشارکت مستقیم در تنظیم و اجرای سیاست‌ها دارند و نظام مشارکتی قوی شکل داده‌اند. دانمارک با سابقه طولانی مشارکت کنفدراسیون‌ها در پیش‌نویس قوانین، اجماع آنها را عملاً به پیش‌شرط قانونگذاری تبدیل کرده است. بلژیک، لوکزامبورگ و یونان نیز از نهادهای مشورتی و سه‌جانبه بهره می‌برند. در مقابل، فرانسه و بریتانیا الگوهای محدودتری دارند: فرانسه با روابط غیررسمی دولت ـ شرکت‌های بزرگ و بریتانیا با لابی مستقیم و بدون گفت‌وگوی اجتماعی رسمی سازمان‌یافته. در این کتاب توضیح داده شده که موفقیت این مشارکت به حمایت دولتی، تعادل میان تشکل‌های اجباری و داوطلبانه و توانایی هماهنگی منافع بنگاه‌های کوچک و بزرگ وابسته است. |
| ۲ | «تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی» | ۱۴۰۴ | احمد مرکزمالمیری | در بخشی از این پژوهش، دلایلی برای ضرورت حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی تبیین شده که ازجمله مهم‌ترین آنها، فراهم‌کردن زمینه گفت‌وگوی رسمی به‌مثابه ابزار اعتمادسازی میان دولت و بخش خصوصی، ایفای نقش نمایندگی بخش خصوصی توسط رؤسای اتاق‌ها و ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری است. |

دو کتاب مندرج در جدول ۲، اصلی‌ترین آثار منتشر شده مرتبط با موضوع مورد بررسی گزارش حاضر است. مرور مطالعات پیشین نشان می‌دهد که فرایند تبدیل مسئله یا مطالبه بخش خصوصی به پیشنهاد مقرراتی، کیفیت متن پیشنهادی، مسیر ورود آن به فرایند رسمی دولت و میزان انعکاس آن در مقرره نهایی، کمتر مورد بررسی قرار گرفته است.

1. Business Interest Associations

### ۲-۲. سوابق تقنینی

قوانین اصلی مربوط به موضوع مورد بررسی در گزارش حاضر و مشخصات مواد آن در جدول ۳ قابل‌مشاهده است. در گزارش پیش‌رو، با توجه به تمرکز بر مطالعه نظری و تطبیقی، به محتوای قوانین و مقررات مربوط به مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری پرداخته نخواهد شد.

**جدول ۳. پیشینه تقنینی**

| ردیف | عنوان قانون | تاریخ تصویب | شماره ماده (و بند و جزء) |
|---|---|---|---|
| ۱ | «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» با اصلاحات و الحاقات بعدی | مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ و اصلاحیه‌ها و الحاقات مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ | (۱۱) |
| ۲ | «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران» با اصلاحات و الحاقات بعدی | مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۱۵ و اصلاحیه‌ها و الحاقات مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵، ۱۳۹۰/۴/۸ و ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ | (۵) |
| ۳ | «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» با اصلاحات و الحاقات بعدی | مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و اصلاحیه‌ها و الحاقات مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱، ۱۴۰۱/۹/۶ و ۱۴۰۲/۱۲/۲۱ | تبصره «۴» بند «الف» و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) |
| ۴ | «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» با اصلاحات و الحاقات بعدی | مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ و اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های متعدد | بند «ب» ماده (۹۱) |

## ۳. مفاهیم، موازین و ضرورت مشارکت بخش خصوصی در مقررات گذاری

### ۳-۱. ابهام در مفهوم «مقررات‌گذاری»[1]

معادل فارسی واژه "Regulation" به‌دلیل ابهام مفهومی واژه مذکور، با دشواری‌های بسیاری مواجه است. ازجمله معادل‌های به‌کار برده شده برای این واژه، «تنظیم‌گری» و «مقررات‌گذاری» است. مهم‌ترین دلیل دشواری در معادل‌گزینی، آن است که اساساً در تعریف واژه "Regulation" اختلاف‌نظر وجود داشته و هیچ تعریف مورد اجماعی در خصوص آن شکل نگرفته است. تنوع تعاریف واژه مذکور به رویکرد و زاویه دید بستگی دارد؛ از رویکردها و طبعاً تعاریفی مضیّق تا موسّع. تعریف مضیّق از واژه مورد بحث یعنی وضع قوانین و مقررات نمی‌تواند توضیح‌دهنده رویکردهای امروزین دولت‌ها باشد؛ لذا پذیرش مفهومی موسّع‌تر از این واژه ضروری است. به نظر سن، «تفکر انطباق با قانون، نقش مهمی را در نظامات تنظیمی ایفا می‌کند؛ خصوصاً در جایی که بر طبق مجموعه‌ای

1. Regulation

از هنجارها عمل می‌شود. با این تلقی، ... با توجه به تأیید محدودیت رویکردهای حقوق عمومی به مقوله تنظیم‌گری، اکنون نگاه‌ها به سمت روش‌های جایگزین و منابع تنظیم‌گری جلب شده است. تنظیم‌گری در حقوق معاصر، بر مفهومی موسّع از این عبارت تأکید دارد. این پدیده، دیگر به‌عنوان سلطه انحصاری دولت شناخته نمی‌شود و نقش کنشگران غیردولتی در امر تنظیم‌گری، اکنون غیرقابل انکار است [۱].

به‌رغم وجود اختلاف نظرها، در پژوهش پیش‌رو، "Regulation" به‌معنای وضع هرگونه سند الزام‌آور توسط نهادهای حکومتی مد نظر است. زمانی که سخن از «مقررات‌گذاری» به‌معنای عام است، قانون مصوب پارلمان و مقررات مصوب دولت یا دیگر نهادها، در یک مقوله قرار می‌گیرند و طبعاً قواعد و اصول حاکم بر آنها، مشترک است. بر همین مبناست که می‌توان گزاره‌ها و اصول مندرج در آثاری را که راجع به «قانونگذاری» و «قانون» به‌نگارش درآمده‌اند را به «مقرره» مصوب مقامات و دستگاهی دولتی نیز تسری داد. به‌ویژه آنکه لوایح تدوین‌شده توسط دولت ـ که اغلب پس از طی فرایند تصویب، به قانون تبدیل می‌شوند ـ از انواع مهم «مقررات» محسوب می‌شوند. این اشتراک لفظی تا حدی است که برخی متخصصان حوزه قانونگذاری، اصطلاح «قانونگذاری»[1] به‌معنای موسّع به‌کار برده و آن را صرفاً دربر گیرنده«قوانین رسمی» مصوب پارلمان نمی‌دانند؛ چنانکه کارپن می‌نویسد: «اصطلاح «قانونگذاری» صرفاً قوانین رسمی را که توسط پارلمان تصویب می‌شود، دربرنمی‌گیرد (قوانین موضوعه)،۲ فلسفه قانونگذاری نیز متضمن هنجار است که در سلسله‌مراتب مقررات، در مرتبه پایین‌تر از قوانین موضوعه قرار می‌گیرد؛ مثل قوانین ثانوی (تفویضی)،۳ قانون محلی۴ و مقررات اداری. الزامات صلاحیت و رویه، اهداف و فنون تهیه پیش‌نویس در مورد آنها نیز اعمال می‌شود. موضوع فلسفه قانونگذاری، ایجاد قانون به‌معنای گسترده‌تر، یعنی مقررات‌گذاری است» [۲]. ازاین‌رو در ادامه از مفاهیم، اصول، گزاره‌ها و رویه‌های مربوط به وضع قانون و مقرره با عنوان کلی «مقررات‌گذاری» برای توضیح کیفیت مشارکت بخش خصوصی در فرایند وضع مقرره (توسط قوه مجریه) بهره خواهیم برد.

## ۲-۳. ضرورت‌ها و دستاوردهای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری

در یک پژوهش، مشاوره و مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری به‌مثابه یکی از ویژگی‌های مقررات‌گذاری خوب تبیین شده است. بدین شرح که رعایت و به‌کارگیری اصل مشاوره[5] به‌عنوان یکی از ویژگی‌های اصلی قانون خوب، توضیح داده شده است. همچنین، ضرورت بهره‌گیری از مشاوره با توسل به «رویکرد شواهدمحور به قانونگذاری»[6] که مبتنی‌بر طرز تلقی سنجش‌گرانه از قانونگذاری بوده، تبیین شده است [۳]. در ادامه، به نکات دیگری به‌عنوان دلایل موجهه ضرورت مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری، به‌ویژه مرحله تدوین پیش‌نویس، اشاره خواهد شد.

### ۱-۲-۳. افزایش مشروعیت تصمیمات با مشارکت بیشتر بخش خصوصی

یکی از فواید و مزایای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، افزایش مشروعیت مقررات است. هدف مشروعیت بیشتر، در صورتی محقق می‌شود که در فرایند مشارکت، برخی از الزامات اساسی برآورده شود و یکی از این الزامات، به مشارکت طلبیدن فعالان اقتصادی در فرایندهای مقررات‌گذاری است. به همین ترتیب، مشارکت‌کنندگانی که بارها مشاهده کرده‌اند که به‌رغم مشارکت،

1. Legislation
2. Statutes
3. Secondary (Delegated) Legislation
4. By-Laws
5. Consultation
6. Evidence Based Legislation

نظرات آنها مورد توجه مقررات‌گذاران قرار نگرفته، در آینده از مشارکت خودداری خواهند کرد؛ چراکه اگر مشارکت، جدی گرفته نشود به مراسمی بیهوده تبدیل می‌شود که فقط فرایند مقررات‌گذاری را طولانی می‌کند. در مجموع، «کارکرد مشروعیتِ بهتر قوانین از طریق مشارکت، تنها در صورتی حاصل می‌شود که کانال‌های ارتباطی بین دولت و شهروندان به‌درستی کار کنند» [۴]. یکی از مهم‌ترین کارکردهای نهادهای ایجاد شده با هدف گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی نیز جلوگیری از تصویب قوانین و مقرراتی است که بدون مشورت کافی تدوین شده‌اند. برای مثال، در سال ۲۰۱۳ در اتیوپی، شورای وزیران، پیش‌نویس قانون رویه‌های گمرکی را صرفاً به‌دلیل عدم مشورت کافی با بخش خصوصی رد کرد. نقش اساسی در این فرایند را «مجمع مشورتی عمومی ـ خصوصی اتیوپی»[1] برعهده داشت. این امر منجر به بازنگری اساسی در رویه‌های گمرکی شد [۵].

با توجه به نکات مطرح‌شده می‌توان گفت مقررات‌گذاری در نظام‌های مدرن صرفاً به «مشروعیت قانونی» محدود نمی‌شود، بلکه «مشروعیت رویه‌ای» نیز اهمیت اساسی دارد. «مشروعیت رویه‌ای» به این معناست که ذی‌نفعان، فرایند تصمیم‌گیری را منصفانه، شفاف و قابل مشارکت ارزیابی کنند؛ حتی اگر تمام پیشنهادهای آنان در تصمیم نهایی پذیرفته نشود. از این منظر، ارزش مشارکت بخش خصوصی تنها در نتیجه نهایی مقررات خلاصه نمی‌شود، بلکه فرایند مشارکت نیز دارای ارزش مستقل است؛ چراکه موجب افزایش اعتماد میان دولت و فعالان اقتصادی، کاهش مقاومت در برابر اجرای مقررات و تقویت همکاری میان بخش عمومی و خصوصی می‌شود.

### ۲-۲-۳. ایجاد فضای توانمند

«فضای توانمند»، فضایی تعریف شده که میزبان مشورت بین بازیگران در نهادهای تولیدکننده تصمیمات جمعی است. این نهادها ممکن است دستگاه قانونگذاری، شورای سیاستگذاری در دولت‌های صنف‌گرا[2] با عضویت نمایندگانی از دولت، کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری، هیئت‌دولت، دادگاه قانون اساسی و ... باشند. هر نوع شبکه رسمی که به اتخاذ تصمیماتی جمعی منتج شود، می‌تواند فضای توانمند (و بالقوه مشورتی) را تشکیل دهد و لزومی به تشکیل «رسمی» چنین نهادهایی نیست [۶]. این عضویت و مشارکت، می‌تواند به‌صورت رسمی ـ قانونی که طبعاً اثرگذارتر نیز خواهد بود، صورت گیرد. برای مثال، کاستاریکا از حاکمیت مشترک دولتی ـ خصوصی در نهادهای توسعه‌ای بهره می‌برد که تجربه‌ای موفق محسوب می‌شود. کاستاریکا برای افزایش اثربخشی برنامه‌های توسعه صادرات خود، از ساختار مدیریت مشترک استفاده کرده است. برای مثال، نیمی از اعضای هیئت‌مدیره «آژانس توسعه صادرات کاستاریکا»[3] از نمایندگان بخش خصوصی تشکیل شده‌اند. البته ریاست هیئت‌مدیره برعهده وزیر تجارت خارجی است. این ترکیب باعث ایجاد ارتباط و تعامل عمیق میان دولت و بازار شده که در نتیجه آن، برنامه‌های توسعه صادرات به‌نحوی مؤثرتری اجرا می‌شوند [۷].

### ۳-۲-۳. مساعدت در اجرای قوانین و مقررات

اجرای قانون، یکی از مسائل اساسی و چالش‌برانگیز برای اجزای مختلف حکومت است. مشتاق حسین‌خان[4] در توضیح ویژگی‌های سیاست‌های موفق توضیح می‌دهد: «این ایده که سیاست، جعبه سیاه رازآلودی است که دولت فقط کافی است آن سیاست را اعلام کند و هرکس شروع به پیروی از آن خواهد کرد، اشتباه محض است». به نظر وی، برای عملی‌شدن و اجرای یک سیاست که شرط ضروری موفقیت یک سیاست محسوب می‌شود، همراهی دست‌کم چند بازیگر قدرتمند جامعه با آن الزامی است، اما اینکه چه کسی قدرتمند است، به سیاست مورد بحث بستگی دارد. بدیهی است که در مورد سیاست‌های اقتصادی، قدرت‌مندان، صاحبان بنگاه‌ها

1. Ethiopian Public Private Consultative Forum (EPPCF)
2. Corporatist
3. Costa Rican Foreign Trade Promoter (PROCOMER)
4. Mushtaq Husain Khan

محسوب می‌شوند [۸]. ازاین‌رو، مشارکت گروه اخیر در هر قالب در فرایند مقررات‌گذاری، می‌تواند به اجرای مؤثر و موفق آن سیاست (اعم از قوانین و مقررات) کمک کند.

ازسوی‌دیگر، یکی از چالش‌های مهم نظام‌های مقررات‌گذاری، فاصله میان مرحله تصویب مقرره و مرحله اجرای آن است. بسیاری از مقررات ممکن است در مرحله تدوین از اهداف مطلوبی برخوردار باشند، اما در زمان اجرا به‌دلیل عدم توجه به محدودیت‌های عملیاتی، هزینه‌های بالا یا نبود زیرساخت‌های لازم، با مشکلات جدی مواجه شوند. مشارکت بخش خصوصی در این مرحله می‌تواند نقش مهمی در «سازوکار بازخورد» ایفا کند. فعالان اقتصادی می‌توانند اطلاعاتی درباره میزان امکان‌پذیری اجرای مقررات، مشکلات ناشی از الزامات جدید و نیازهای اصلاحی ارائه دهند.

### ۴-۲-۳. مشارکت در مقررات‌گذاری و بهبود محیط کسب‌وکار از طریق نهادهای گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی

تحول مفهوم مقررات‌گذاری در دهه‌های اخیر، ارتباط مستقیمی با تحول نقش بازیگران غیردولتی در فرایند تنظیم بازار دارد. در نگاه سنتی، مقررات‌گذاری عمدتاً فعالیتی حاکمیتی و مبتنی‌بر اعمال اقتدار عمومی تلقی می‌شد؛ اما در رویکردهای جدید، مقررات‌گذاری بخشی از فرایند «حکمرانی مقرراتی»[1] محسوب می‌شود که در آن دولت، بخش خصوصی، نهادهای حرفه‌ای و سایر گروه‌های ذی‌نفع در تعامل با یکدیگر به تولید قواعد می‌پردازند. این تحول مفهومی سبب شده است که کیفیت مقررات، نه فقط براساس صلاحیت قانونی نهاد وضع‌کننده، بلکه معیارهایی مانند کیفیت فرایند تدوین، میزان استفاده از شواهد، سطح مشارکت ذی‌نفعان، قابلیت اجرا و آثار اقتصادی مقررات نیز ارزیابی شود. به همین دلیل، مشارکت بخش خصوصی در نظام‌های امروزین مقررات‌گذاری، بخش مهمی از «مقررات‌گذاری خوب»[2] محسوب می‌شود. آنچه گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی خوانده می‌شود، یکی از ابزارها و سازوکارهای محوری بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری است.

گفت‌وگو بین دولت و ذی‌نفعان اقتصادی خصوصی باید به‌عنوان یک «نهاد» در نظر گرفته شود که «قواعد بازی» حاکم بر تعامل بین بخش خصوصی و دولت را تعریف می‌کند. این شوراها، ابزاری هستند تا دولت‌ها قوانین و مقررات را نه به‌صورت دستوری یا بالابه‌پایین، بلکه با مالکیت مشترک و حمایت گسترده‌تر ذی‌نفعان طراحی و اجرا کنند [۹]. در یکی از پژوهش‌ها، مشارکت در مقررات‌گذاری به‌عنوان یکی از «دستاوردهای گفت‌وگو» مورد توجه قرار گرفته است. در این پژوهش، عبارت «گفت‌وگوی نتیجه‌محور عمومی ـ خصوصی»[3] تبیین شده است. نتایج چنین گفت‌وگویی در حوزه مقررات‌گذاری، به عناوین زیر دسته‌بندی شده است:

- سیاستگذاری،
- قانونگذاری،
- مقررات‌گذاری (مقرره‌گذاری)،
- اصلاح رویه‌ها،
- مجوزها،
- عملیاتی (اجرا) [۱۰].

دولت‌ها از روش‌های مختلف، تلاش می‌کنند بستر مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری را در قالب نهادهایی با ساختار، ترکیب و اختیارات متفاوت فراهم کنند. در ادامه، نمونه‌های از این بسترسازی نهادی در برخی از کشورها شرح داده می‌شود.

1. Regulatory Governance
2. Good Regulation
3. Public-Private Dialogue for Results (PPDR)

در پرو، «میزهای اجرایی»[1] کارکرد گفت‌وگوی بین بخش خصوصی و عمومی را به انجام می‌رسانند. این نهاد، توسط وزارت تولید پرو در سال ۲۰۱۵ راه‌اندازی شده و ابزاری سیاستی به‌منظور شناسایی تنگناهای کلیدی بخش‌های تولیدی کشور است. «میزهای اجرایی»، فضایی است که عمدتاً برای اقدام و اجرا جهت ساده‌سازی رویه‌ها، تطبیق و به‌روزرسانی قوانین و مقررات، گشایش بازارهای جدید، ایجاد یا بهبود سازمان‌های دولتی موردنیاز، فراهم کردن زیرساخت‌های کافی، تضمین انگیزه‌های کافی برای نوآوری و میانجی‌گری بین طرفین است. این نهاد به سیاستگذاران کمک می‌کند تا اقدامات مشخصی را برای افزایش بهره‌وری بخش‌های مختلف انجام دهند.

در سال ۲۰۰۳در آذربایجان، نهادی با نام "AZPROMO" تشکیل شد که یک طرح مشترک عمومی ـ خصوصی محسوب می‌شود و به‌عنوان رابطی بین سرمایه‌گذاران، تولیدکنندگان محلی و دولت عمل می‌کند. از طریق این پلتفرم، جامعه تجاری آذربایجان، کانال‌های جدیدی از گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی را پیاده‌سازی کرد. از طریق این کانال، توسعه بخش غیرنفتی تقویت شد و دسترسی به نمایندگان بنگاه‌های کوچک و متوسط میسر شد. بیان موضع و اظهارنظر بنگاه‌ها در مورد نیازها و دغدغه‌هایشان، در بستر نهاد مذکور قابل انجام است.

نمونه دیگر، «طرح ابتکاری توسعه پیشرو کسب‌وکار»[2] در بنگلادش است که به‌عنوان یک پلتفرم گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی برای تسهیل گفت‌وگوهای ساختاریافته بین بخش‌های دولتی و خصوصی راه‌اندازی شده است. این طرح به‌عنوان پلتفرمی برای توسعه بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری و کارآفرینی، با هدف نهایی ارتقای رشد در کشور، به شریک دولت تبدیل شده است. در این طرح، گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی برای شناسایی و ارائه توصیه‌هایی برای اصلاحات، با پشتیبانی تحقیق و تحلیل در مورد فرصت‌ها و چالش‌های توسعه بخش خصوصی، مورد استفاده قرار می‌گیرد. «طرح ابتکاری توسعه پیشرو کسب‌وکار» دارای تعدادی کارگروه است که بر بخش‌های کلیدی مانند امور مالی، تجارت و ارتقای بنگاه‌های کوچک و متوسط تمرکز دارند.

مراکش نیز از طریق «کمیته ملی فضای کسب‌وکار»[3] از سازوکار قوی گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی برخوردار است که بستری رسمی برای بازیگران مختلف دولتی و غیردولتی، ازجمله بخش خصوصی، فراهم می‌کند تا اقدامات طراحی و اجرا را برای بهبود فضای کسب‌وکار شناسایی و اجرا کنند [۱۱].

در آخر، تونس، «دستورکار ملی کسب‌وکار»[4] را برای ایجاد یک پلتفرم گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی برای پیشبرد اصلاحات محیط کسب‌وکار در سال ۲۰۱۴ راه‌اندازی کرد. این نهاد با تکیه بر فرایند قوی چندجانبه شکل گرفت و شامل دولت، «اتحادیه صنایع، بازرگانی و صنایع دستی تونس»،[5] «اتحادیه کشاورزی و شیلات تونس»[6] و «مؤسسه رهبران تجاری عرب»[7] است.

در پژوهش‌های مرتبط، تکامل نقش شوراهای گفت‌وگو در مقررات‌گذاری براساس بلوغ سیستم، به مراحلی تقسیم شده است. چنانکه در ادامه قابل مشاهده است، سهم شوراها در مقررات‌گذاری، بسته به سطح بلوغ سیستم گفت‌وگو، تغییر می‌کند:

۱ **نوپا:** در مرحله آغازین که رویکرد «گفت‌وگوی نتیجه‌محور عمومی ـ خصوصی» هنوز عملیاتی نشده، هیچ فرایند قابل تشخیصی وجود ندارد و هیچ روش‌شناسی روشنی برای ارزیابی و نظارت بر خروجی‌ها و پیامدها در دسترس نیست.

1. Mesas Ejecutivas
2. Business Initiative Leading Development (BUILD)
3. National Committee for the Business Climate (CNEA)
4. National Business Agenda (NBA)
5. Tunisian Union of Industry, Commerce and Crafts (UTICA)
6. Tunisian Union of Agriculture and Fisheries (UTAP)
7. Arab Institute of Business Leaders (IACE)

۲ **مرحله در حال شکل‌گیری:** در این مرحله، رویکرد «گفت‌وگوی نتیجه‌محور عمومی ـ خصوصی» دارای یک فرایند قابل شناسایی، ظرفیت عضویت تشکل‌های اقتصادی یا سازمان‌های کسب‌وکار، پلتفرم‌هایی برای گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی و یک یا چند حامی ثابت‌قدم در بخش دولتی است. در این مرحله، بخش خصوصی به‌تدریج شورای گفت‌وگو را به‌عنوان کانونی برای دفاع از حقوق و منافع خود تلقی کرده و پیشرفت‌هایی در مشاوره در خصوص مقررات، فرایندها و رویه‌ها حاصل می‌شود.

۳ **مرحله بلوغ:** در این سطح، دولت از شورای گفت‌وگو برای دریافت ورودی‌های منظم، بازخورد و حمایت در اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات استفاده می‌کند. بخش خصوصی نیز از یک نظام قابل‌اعتماد برای ارائه نظرات و توصیه‌ها در مورد قوانین و مقررات بهره می‌برد. مشخصه این مرحله، مشارکت و همکاری گسترده ذی‌نفعان ذی‌ربط در بخش‌های دولتی و خصوصی است؛ فرایندی که منجر به دستیابی به نتایج ملموس می‌شود، و سامانه‌ای نظارتی، رویدادها و نتایج را به اطلاع ذی‌نفعان می‌رساند.

۴ **مرحله نهادینه‌شده:** در این سطح، توسعه سیاست‌ها، قوانین و مقررات کاملاً با چارچوب گفت‌وگو هم‌راستاست و اقدامات دولت در این چارچوب صورت گرفته و هدایت می‌شود [۱۲].

توانمندی شوراهای گفت‌وگو و نهادهای مشابه در مشارکت در مقررات‌گذاری، به سطح بلوغ آنها بستگی دارد. در واقع، شوراهای گفت‌وگو باید در تدوین و پیش‌نویس مقررات مشارکت مستقیم داشته باشند. توانایی فنی شوراها برای تهیه پیش‌نویس مقررات یا ارائه ورودی‌های دقیق قانونی ـ مقرراتی، با رشد نظام گفت‌وگو افزایش می‌یابد. در مرحله شکل‌گیری، دولت مشورت در مورد «ابزارهای مقررات‌گذاری» را آغاز می‌کند و بخش خصوصی پیشرفت‌هایی در مشاوره در خصوص مقررات و رویه‌ها به دست می‌آورد، اما در مرحله بلوغ، ظرفیت دفاع از منافع و حمایت از کسب‌وکارها در بخش خصوصی بسیار توسعه می‌یابد. در این مرحله، بخش خصوصی از نظام گفت‌وگو برای ارائه ورودی‌ها و توصیه‌ها در مورد سیاست‌ها، قوانین و مقررات بهره می‌برد. این ورودی‌ها، اغلب به معنای ارائه پیشنهادهای اصلاحی یا متون پیش‌نویس برای قوانین و مقررات است [۱۳].

باوجود این، موانع متعددی می‌توانند کارآمدی شورای گفت‌وگو را کاهش داده و آن را از یک نهاد نتیجه‌گرا به یک محفل صرفاً تشریفاتی یا آیینی تبدیل کنند. این موانع به‌ویژه در مراحل ابتدایی شکل‌گیری شورا (مراحل نوپا و در حال شکل‌گیری) بیشتر مشاهده می‌شوند. این موانع را می‌توان به این ترتیب دسته‌بندی کرد:

**نخست، عدم اعتماد:** یکی از جدی‌ترین موانع، بی‌اعتمادی بین بخش دولتی و خصوصی است. در مراحل اولیه، سوءظن نسبت به انگیزه‌های طرف مقابل مانع پیشرفت می‌شود. غلبه بر این مانع، نیازمند ارتباطات شفاف، فراگیر و اثبات قابلیت اطمینان از طریق عمل به وعده‌هاست. اگر ذی‌نفعان به یکدیگر اعتماد نداشته باشند، همکاری و رسیدن به اجماع دشوار خواهد بود.

**دوم، فقدان اراده سیاسی یا سازمانی:** موفقیت شورا به‌شدت به تعهد رهبران دولتی و خصوصی وابسته است. اگر تصمیم‌گیران اصلی از فرایند گفت‌وگو و همچنین نتایج گفت‌وگو حمایت نکنند یا اراده‌ای برای تغییر نداشته باشند، پیشرفتی حاصل نمی‌شود. راهکار غلبه بر این مانع، درگیر کردن رهبران دولتی و خصوصی و نشان دادن منافع ملموس گفت‌وگو به آنهاست.

**سوم، نقص در پیگیری اجرای اصلاحات:** اگر توافقات حاصل‌شده در جلسات پیگیری نشوند و اصلاحات یا مصوبات پیشنهادی، به مرحله اجرا نرسند اجرایی، ذی‌نفعان ناامید شده و فرایند گفت‌وگو اثربخشی خود را از دست می‌دهد. این مسئله باعث می‌شود شورا به‌جای نتیجه‌گرایی، صرفاً به مکانی برای تبادل نظر یا سخنرانی تبدیل شود. وجود سازوکارهای نظارتی برای اطمینان از اجرای تصمیمات، ضروری است.

**چهارم، فقدان گفت‌وگوهای معنادار و منظم:** برگزار نشدن جلسات (عمدتاً به‌دلیل عدم حضور مقامات دولتی مرتبط یا نمایندگان آنها) یا برگزاری جلساتی که در آن مسائل اساسی مطرح نمی‌شود، مانعی بزرگ محسوب می‌شود.

**پنجم، تسلط گروه‌های قدرتمند و منافع خاص:** در سازوکارهای سنتی، این خطر وجود دارد که گفت‌وگوها و تصمیمات تحت‌تأثیر ذی‌نفعان قدرتمند قرار گیرد و منافع عمومی یا بنگاه‌های کوچکتر نادیده گرفته شوند. این امر منجر به نتایجی ناعادلانه و نامنصفانه می‌شود که پایداری و مشروعیت شورا را تهدید می‌کند.

**ششم، ناکارآمدی ارتباطات و تعاملات:** اگر خطوط ارتباطی روشنی بین وزارتخانه‌ها و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی وجود نداشته باشد، شورای گفت‌وگو، ناکارآمد خواهد بود. همچنین، عدم نوآوری و انعطاف‌پذیری ذی‌نفعان برای ایجاد تغییرات، نشان‌دهنده عملکرد ضعیف سیستم است [۱۴].

**هفتم، ضعف‌های ساختاری و فرایندی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در گردآوری و انعکاس نظرات:** افزون بر چالش‌های ناشی از رفتار دستگاه‌های دولتی، بخشی از علل عدم اثربخشی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری به آسیب‌های درون‌تشکلی و عدم آمادگی ساختاری خود بخش خصوصی بازمی‌گردد؛ البته با فرض اینکه دستورکار شورای گفت‌وگو، در نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (به‌ویژه اتاق‌ها) شکل می‌گیرد. در بسیاری از کشورها، کیفیت، نحوه تدوین و مسیر انعکاس نظرات فعالان اقتصادی به نهادهای تصمیم‌گیر به دلایل متعدد از استانداردهای لازم برخوردار نیست:

۱. **ضعف ظرفیت کارشناسی و تحلیل حقوقی ـ اقتصادی:** اغلب تشکل‌های اقتصادی و اتاق‌ها، فاقد بدنه کارشناسی قوی برای تبدیل مشکلات میدانی فعالان اقتصادی به پیش‌نویس‌های حقوقی متقن و متضمن ارزیابی تأثیرات مقررات (RIA) هستند. در نتیجه، پیشنهادها غالباً به‌صورت‌کلی و فاقد استدلال‌های متقن کارشناسی ارائه می‌شوند.

۲. **فرایندهای سنتی و انفعالی در نظرسنجی:** گردآوری نظرات فعالان اقتصادی غالباً به شکلی مقطعی و انفعالی (در پاسخ به بحران‌های رخ‌داده) صورت می‌گیرد و فاقد سامانه‌های استاندارد برای احصای مستمر، مسئله‌محور و اولویت‌بندی‌شده از بدنه کسب‌وکارهاست.

۳. **تضاد منافع و غلبه منافع گروه‌های خاص:** در مواردی، نظرات منعکس‌شده به نهادهای تصمیم‌گیر بازتاب‌دهنده دغدغه‌های بنگاه‌های بزرگ یا گروه‌های دارای نفوذ در تشکل‌ها بوده و منافع عموم فعالان اقتصادی (به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط) در فرایند اجماع‌سازی مغفول می‌ماند.

۴. **مواضع و نظرات متناقض:** وجود مواضع متناقض و پراکنده ازسوی تشکل‌های متعدد و موازی بخش خصوصی، سبب ارسال علائم و پیام‌های متفاوت و متناقض به حاکمیت شده و زمینه را برای بی‌توجهی یا سوءاستفاده مقررات‌گذار از این تشتت نظرات، فراهم می‌سازد.

### ۵-۲-۳. مشارکت در فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی و پسینی قوانین و مقررات

از دیگر نقش‌های مهمی که اشخاص غیردولتی می‌توانند در عملی‌شدن و اثربخشی قوانین و مقررات ایفا کنند، مشارکت در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون که در طی آن، نتایج و پیامدهای احتمالی پیش‌نویس قوانین و مقررات به کمک آن‌ها انجام می‌شود [۱۵]. انجام این فرایند، همواره با چالش‌های متعددی در نظام‌های حقوقی مواجه بوده است؛ به‌طوری‌که همچنان یکی از نواقص و ضعف‌های حتی نظام‌های پیشرو در مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. چنانکه یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: در مواردی «به‌دلیل ضرب‌الاجل محدود، مقامات دولتی و نگارندگان قانون، اغلب تجزیه‌وتحلیل حقوقی خود را مختصر می‌کنند و زمان کافی برای مشاوره با دیگران صرف نمی‌کنند. این امر منجر به نادیده‌گرفته شدن تفاوت مهم بین تصویب قانون و اجرای آن می‌شود. همچنین این امر، پاسخی کوتاه‌مدت به چالشی بلندمدت است که احتمالاً ناکارآمد و برخلاف انتظار خواهد بود» [۱۶].

چنانکه در ادبیات مطالعات قانونگذاری نیز چالش‌برانگیزترین جنبه قانونگذاری، ماهیت معطوف به آینده[1] آن است. لولین در این‌باره می‌نویسد: «یکی از مشکلات اصلی تدوین‌کنندگان قانون این است که باید از قبل در رفتارهای موجود جامعه تأمل کرده و از این موضوع اطمینان حاصل کنند که اسلوب اتخاذی آنان، هنگامی که به قاعده رسمی تبدیل شد، عاطل نخواهد ماند. به‌همین دلیل باید به اسلوب خود به‌نحوی شکل دهند که بتواند جامه عمل بپوشد... در غیر این‌صورت... تلاش آنان بیهوده خواهد بود». برای ابداع روش مطلوب و اجرایی‌کردن قانون، قانونگذاران باید بر مفروضات ضمنی یا صریح نسبت به واقعیات و مسائل اجتماعی و چگونگی تأثیر قانون بر آنها و همچنین واکنش مردم اتکا کنند. بدین ترتیب، ضرورت پیش‌بینی پیامدهای قانون در حوزه مورد بررسی گزارش حاضر، مقرره، ابتکارآمیزترین و در عین حال غیرقطعی‌ترین بخش مقررات‌گذاری است. این عدم قطعیت، نه‌تنها از محدودیت‌های آشکار ظرفیت‌های انسانی و کمبود اطلاعات، بلکه از عوامل دیگری همچون کمبود زمان، علاقه به فوریت نیل به نتایج، و منابع محدود نشئت می‌گیرد [۱۷].

علاوه‌بر نقش بخش خصوصی در ارائه‌نظر درباره مقررات موجود یا پیش‌نویس‌های تهیه‌شده توسط دولت، یکی از مهم‌ترین ابعاد مشارکت، توانایی این بخش در تعریف مسائل و وارد کردن آنها به فرایند تصمیم‌گیری عمومی است. این مرحله که در ادبیات سیاستگذاری با عنوان «دستورکارگذاری»[2] شناخته می‌شود، نقطه آغاز بسیاری از فرایندهای سیاستی و مقررات‌گذاری است. در واقع، پیش از آنکه یک مقرره تدوین شود، باید مسئله‌ای به‌عنوان موضوع نیازمند مداخله عمومی شناخته شود. بخش خصوصی، به‌دلیل ارتباط نزدیک با محیط اقتصادی، می‌تواند در شناسایی مسائل جدید، بیان مشکلات محیط کسب‌وکار و پیشنهاد راه‌حل‌های مقرراتی نقش مهمی ایفا کند. در ادامه، به توضیح بیشتر درباره این موضوع پرداخته شده است.

### ۳-۳. دستورکارگذاری به‌مثابه مهم‌ترین کارکرد مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری

دستورکارگذاری (تعیین/ تنظیم دستورکار)، یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در حوزه سیاستگذاری و مقررات‌گذاری است. چنانکه می‌توان ادعا کرد سازوکارهای نهادی، اساساً با هدف کسب و بهره‌گیری از این فرصت طراحی شده و موفقیت نهادها نیز براساس تحقق این مؤلفه ارزیابی می‌شود. برای نمونه، مزی در گونه‌شناسی خود راجع به قوای تقنینی، در محور «قدرت سیاست‌گذاری» و «میزان حمایت» افکار عمومی و نخبگان را مورد توجه قرار می‌دهد. وی پارلمان‌ها را از منظر قدرت سیاستگذاری، به سه نوع قدرتمند، متوسط و ضعیف دسته‌بندی می‌کند [۱۸].

آنچه باعث اهمیت مفهوم و فرایند دستورکارگذاری در موضوع مورد بحث گزارش حاضر می‌شود، قابلیت و فرصت‌های بخش خصوصی برای ایفای نقش در دستورکارگذاری از طریق تعریف مسئله یا مشکل و فشار برای در اولویت قرار دادن آن است. توضیح اینکه «جهت‌گیری معطوف به مسئله»،[3] مؤلفه بنیادین مفهوم علوم سیاستگذاری را تشکیل می‌دهد. «جهت‌گیری معطوف به مسئله»، مجموعه‌ای از پرسش‌های پیچیده را طرح می‌کند؛ ازجمله اینکه «حکومت باید به چه مسائلی توجه کند؟ چه کسی تصمیم می‌گیرد که یک مسئله چیست و شایسته است تا حکومت به آن توجهی داشته باشد، یا [اقدامی انجام دهد]؟ چه هنگام و چرا سیاستگذاری‌ها دچار تغییر می‌شوند؟ آیا این تغییر بدان سبب است که مسئله حل شده است، یا آنکه تغییر معلول بازتعریف مسئله یا دلیل دیگری است؟» [۱۹]. با توجه به پرسش‌های پیش‌گفته، اکنون محل منازعه بین گروه‌ها و بازیگران متعدد آن است که کدام مسئله یا مسائل باید در دستورکار سیاستگذاران یا مقررات‌گذاران قرار گیرد و پیش از آن، ملاک و معیار در دستورکار قرار گرفتن یک

1. Prospective
2. Agenda-Setting
3. Problem Orientation

یا چند مسئله در حکومت برای تعیین تکلیف یا تمشیت چیست؟ در نهایت، اینکه چه موضوعاتی مورد توجه حکومت قرار می‌گیرند، معلول فرایندی پیچیده و پویاست که به «**تنظیم دستورکار**» (دستورکارگذاری) معروف شده است. چنانکه برخی صاحب‌نظران، «تنظیم دستورکار» را بدین شرح تعریف کرده‌اند: «فرایندی است که در آن، اطلاعات، به‌منظور اقدام، اولویت‌بندی می‌شود و توجه [حکومت] به بعضی مسائل، در قیاس با بعضی دیگر، معطوف می‌شود» [۲۰].

یکی از نمونه‌های موفق مشارکت مستقیم بخش خصوصی در اصلاح و تدوین قوانین و مقررات، مدل «پمودا»[1] در مالزی است. «پمودا» یا «گروه ویژه برای تسهیل کسب‌وکار»، با ترکیبی شبیه «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» در ایران، در سال ۲۰۰۷ برای تسهیل همکاری نزدیک‌تر بین بخش دولتی و خصوصی و افزایش ارائه خدمات عمومی و بهبود محیط کسب‌وکار در مالزی تشکیل شد [۲۱]. اعضای این نهاد شامل: وزیران و مسئولان بخش‌های دولتی فدرال، رهبران برجسته تجاری و صنعتی کشور و اعضای همکار از دستگاه‌های دولتی اصلی است. ساختار مدیریتی این کمیته به‌صورت کاملاً مشترک طراحی شده است؛ به‌طوری‌که ریاست آن به‌طور هم‌زمان برعهده دبیرکل دولت (از بخش دولتی) و نایب‌رئیس فدراسیون تولیدکنندگان مالزی[2] (از بخش خصوصی) است [۲۲]. در مدل موفق «پمودا»، بخش خصوصی تنها اظهارنظرکننده نیست، بلکه در تصمیم‌گیری و تعیین دستورکار مشارکت دارد. این شوراها با تشکیل «گروه‌های کاری فنی»[3] که ریاست مشترک دولتی و خصوصی دارند، به‌طور مستقیم بر روی شاخص‌های مقرراتی کار می‌کنند. ساختار نهادی «پمودا» به بخش خصوصی قدرت «تنظیم دستورکار» و مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری را می‌دهد. این بدان معناست که این نهاد، نه‌تنها در خصوص متون پیش‌نویس قوانین و مقررات موجود نظر می‌دهند، بلکه می‌توانند آغازگر فرایند تدوین یک قانون یا مقرره جدید باشند. بنابراین، در عمل به‌عنوان «اتاق فکر تدوین قانون و مقرره» عمل کرده و پیش‌نویس‌هایی تهیه می‌کنند که پس از تأیید کابینه، به لوایحی برای تبدیل به قانون منتج می‌شود [۲۳].

برای تعیین دستورکار، سه عامل اصلی صورت‌بندی شده است:

**نخست؛** سوگیری‌های از پیش موجود در مخاطب؛

**دوم،** اهمیت و فوریت مسائل؛

**سوم،** توانایی بازیگران در اعمال قدرت برای جلب توجه به یک مسئله در ازای بی‌توجهی به مسئله دیگر.

توان و قابلیت بخش خصوصی برای پردازش اطلاعات و جلب‌نظر مخاطبان به یک مسئله یا مجموعه‌ای از مسائل مرتبط با محیط کسب‌وکار، می‌تواند سبب برانگیختن نگرانی سیاستگذاران و به تبع، در دستورکار قرار گرفتن مسئله شود. مخاطبان مختلف مسائل سیاستی گوناگون را پذیرا خواهند بود یا مسائل مختلف ممکن است در عرصه‌های مختلف در رأس دستورکار قرار گیرند. اگر دستورکار سیاستگذاری را به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم کنیم و توجه به مسئله را در دولت‌های محلی، منطقه‌ای، ملی و فراملی، قوه مقننه یا محاکم قضایی اندازه‌گیری کنیم، این تأثیر بیشتر مشخص می‌شود. توانایی بازیگران در اعمال قدرت برای جلب توجه به یک مسئله، به توانایی متخصصان رسانه‌ای و نخبگان گروه در ایفای نقش مؤثر در این صحنه رقابتی بازمی‌گردد. به نظر کرنی، «... این رقابت برای جلب توجه انتخابی به موارد خاص است» ... . با این اوصاف، تعیین دستورکار را می‌توان با دو جمله کلیدی خلاصه کرد: «تقریباً تعداد نامحدودی از مسائل سیاستی وجود دارند که می‌توانند در رأس دستورکار سیاستگذاری قرار گیرند. بااین‌حال، مسائل بسیار اندکی در رأس دستورکار قرار می‌گیرند، درحالی‌که بسیاری دیگر از مسائل نادیده گرفته می‌شوند» [۲۴].

1. Malaysian Special Task Force to Facilitate Business (Pasukan Petugas Khas Pemudah Cara Perniagaan) (PEMUDAH)
2. Federation of Malaysian Manufacturers
3. Technical Working Groups (TWGs)

یکی از صاحب‌نظران حوزه تدوین پیش‌نویس قوانین، لازمه یافتن راه‌حل‌های لازم برای حل یک مسئله را «شناسایی دقیق» می‌داند و به نظر می‌رسد بخش خصوصی می‌تواند نقش کلیدی در این مرحله ایفا کند. چنانکه سگال می‌نویسد، هرگاه یک مسئله به‌دقت تعریف و تبیین شود، یافتن راه‌حل منطقی برای حل آن تسهیل خواهد شد. در اغلب موارد، به دلایل متعدد، ماهیت اصلی مسئله شناسایی نمی‌شود و همین امر، حل مسئله را با چالش‌های پرشماری مواجه می‌سازد. پرسش‌های زیر می‌تواند رویکردی که شناسایی دقیق مسئله را محور یافتن راه‌حل فرض می‌کند، توضیح دهد:

«۱ چه نوع شرایط یا اوضاع و احوالی منجر به بروز مسئله می‌شوند؟

۲ چه نوع رفتاری (فعل یا ترک فعل) منجر به بروز مسئله می‌شود؟

۳ چه کسانی (کدام‌یک از گروه‌های هدف، افراد، اشخاص حقوقی، سازمان‌ها) مسئول پاسخ‌گویی به مسئله هستند یا در رفتار مسئله‌ساز دخیل‌اند؟

۴ این رفتار در کجا، چه زمانی، چگونه و تحت چه شرایطی انجام می‌شود؟

۵ چه اشخاص یا سازمان‌هایی در رفتار مسئله‌ساز سهیم هستند؟

۶ چه کسانی و به چه نحوی از مسئله یا رفتار مسئله‌ساز متأثر می‌شوند؟» [۲۵].

از نظر سگال، پرسش پایانی، پرسشی حیاتی است. در خصوص موضوع گزارش حاضر، بخش خصوصی (اعم از تشکل‌های اقتصادی و نهادهایی نمایندگی‌کننده بخش خصوصی مانند اتاق‌ها) برای مشارکت مؤثر در تدوین مقررات، وظیفه سنگین شناسایی بنگاه‌ها و صنایع و... متأثر از مقرره در دست تدوین را برعهده دارند. علاوه‌بر این، نکته با اهمیت، در اختیار گذاشتن اطلاعات و آماری از نحوه متأثر شدن بنگاه‌ها و به‌طورکلی کسب‌وکارها از مقرره در دست بررسی به مقررات‌گذاران است. ازسوی‌دیگر، شوراهای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی نیز برای تشخیص بهتر و طراحی دقیق‌تر سیاست‌ها به دولت کمک می‌کنند تا دولت پیش از تصویب مقررات، درک درستی از واقعیت‌های میدانی داشته باشد. مشارکت ذی‌نفعان در طراحی سیاست‌ها باعث می‌شود که علایق، ترجیحات و محدودیت‌های بخش خصوصی نیز در نظر گرفته شود. این امر منجر به تدوین مقررات و اصلاحاتی می‌شود که واقع‌بینانه‌تر و قابل‌اجراتر هستند. همچنین این گفت‌وگوها بستری برای اشتراک‌گذاری دانش فراهم می‌کنند تا شواهد و تجربیات کسانی که تحت‌تأثیر تصمیمات آینده قرار می‌گیرند، به سیاستگذاری‌ها متصل شود [۲۶]. در ادامه توضیح داده خواهد شد که بخش خصوصی چگونه می‌تواند از طریق نهادهای نمایندگی‌کننده آن و همچنین نهادهای پیشنهاددهنده مقررات (متشکل از اعضای عمومی و خصوصی) در تعیین دستورکار برای سیاستگذاران و ابعاد مختلف آن به شرح گفته شده، نقش‌آفرینی کند.

## ۴. نمونه‌هایی از مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری

چنانکه در قسمت‌های پیشین نیز در مواردی اشاره شد، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، واجد شکل‌ها و قالب‌های نهادی متفاوتی است. در برخی کشورها، مشارکت عمدتاً از طریق شوراهای مشورتی و دریافت نظر ذی‌نفعان انجام می‌شود؛ درحالی‌که در برخی دیگر، بخش خصوصی در قالب نهادهای رسمی و ساختاریافته، در فرایند تدوین سیاست‌ها و مقررات نقش مستقیم‌تری ایفا می‌کند. تفاوت میان این الگوها به عواملی مانند ساختار حکمرانی، میزان توسعه نهادهای نمایندگی بخش خصوصی، فرهنگ همکاری میان دولت و بازار و سطح اعتماد متقابل میان بازیگران بستگی دارد.

در نظام حکمرانی اقتصادی معاصر، کیفیت و اثربخشی قوانین و مقررات و به‌طورکلی سیاست‌های عمومی، پیوندی ناگسستنی با

میزان مداخله ساختاریافته ذی‌نفعان غیردولتی در مراحل ابتدایی شکل‌گیری قوانین و مقررات دارد. بررسی نهادی برخی کشورها نشان می‌دهد که بخش خصوصی چگونه با ابزارها و سازوکارهای حقوقی متفاوت، در فرایند تدوین و تهیه پیش‌نویس مقررات نقش‌آفرینی می‌کند. در مورد پژوهشی این قسمت، تأکید بر مشارکت مستقیم بخش خصوصی در قالب تشکل‌های اقتصادی، اتاق‌ها و ... در مقررات‌گذاری به‌ویژه از طریق تهیه پیش‌نویس مقررات است.

تجربه‌های کشورها در این بخش، با استفاده از گزاره‌های بخش پیشین تحلیل می‌شوند. هر تجربه از حیث ایجاد امکان انتقال اطلاعات، شواهد و مسائل اجرایی بخش خصوصی به سیاستگذار، نهادمندشدن مشارکت و تقویت مشروعیت رویه‌ای تصمیم/ مقرره، زمان ورود بخش خصوصی به فرایند و امکان اثرگذاری آن بر طراحی گزینه‌ها و متن پیش‌نویس بررسی خواهد شد. بر این اساس، نکته مهم آن است که نهاد بررس شده در هر کشور، در کدام مرحله از چرخه مقررات‌گذاری، با چه سطحی از اختیارات و از چه مسیر مشخص، می‌تواند اثرگذار باشد. برای نمونه، چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد، ظرفیت‌های پژوهشی و پیشنهاددهی اتاق‌ها در ترکیه، کره جنوبی، قطر و عربستان، قرینه‌ای بر امکان اثرگذاری در دستورکار مقررات‌گذار است. «کمیته اقتصادی و اجتماعی» یونان و سازوکارهای شرکای اجتماعی در اتریش و دانمارک نیز نشان می‌دهند که بررسی پیش‌نویس و مشارکت زودهنگام می‌تواند از صِرف مشورت موردی فراتر رفته و به یک رویه نهادی تبدیل شود. بااین‌حال، شواهد گزارش پیش رو، عمدتاً وجود و نحوه کارکرد این سازوکارها را نشان می‌دهد و برای اثبات رابطه علّی میان مشارکت و بهبود کیفیت، مشروعیت یا اجرای مقررات در هر کشور کافی نیست. داوری قطعی در این باره، مستلزم داده‌های عملکردی، مقایسه متن اولیه و نهایی مقررات، سنجش میزان پذیرش پیشنهادها توسط نهاد یا نهاد مقررات‌گذار و ارزیابی آثار مقرره پس از اجراست که خارج از دامنه بررسی گزارش حاضر است.

### ۱-۴. ترکیه

در نظام حقوقی و اداری جمهوری ترکیه، مداخله بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری با تأکیدی ویژه بر مشارکت مستقیم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های مقرراتی تجلی یافته است. بر پایه ظرفیت‌های ایجاد شده در ترکیه، در «قانون اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه و اتاق‌ها و بورس‌های کالایی» (قانون شماره ۵۱۷۴ مصوب ۱۸ می ۲۰۰۴) «اتاق‌ها» [۲۷]، فراتر از جایگاه حرفه‌ای و سندیکایی، به‌عنوان نهادهایی با کارکردهای تنظیم‌گرانه به رسمیت شناخته شده‌اند و به‌طور مستقیم در تدوین پیش‌نویس مقررات کلیدی مداخله دارند؛ به‌نحوی‌که ـ چنانکه در ادامه در متن قانون مذکور قابل مشاهده است ـ تعیین پیش‌نویس عوارض و تعرفه‌های گمرکی مرتبط با حوزه‌های بازرگانی و صنعتی و ارائه آنها برای تصویب نهایی به وزارتخانه‌های متبوع، در زمره اختیارات آنان قرار دارد. افزون بر این، در حوزه‌های تخصصی مانند تجارت دریایی، تهیه فرم‌های استاندارد قراردادهای حمل‌ونقل، اسناد بارنامه و تدوین تعرفه قیمت خدمات آژانس‌های دریایی، برعهده این نهادها نهاد گذاشته شده است. در این الگوی متمرکز، قانون این امکان را فراهم کرده که نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها، بخش معتنابهی از تکالیف مقررات‌گذاری و اجرایی خود را به اتاق‌ها تفویض کنند که این امر، نشانگر مشارکت ساختاریافته و نظام‌مند بخش خصوصی در مقررات‌گذاری دولتی است.

در ماده (۱۲) «قانون اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه و اتاق‌ها و بورس‌های کالایی»، برخی از وظایف «اتاق» به این شرح برشمرده 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 موردنیاز اعضا باشد و یا تسهیل دسترسی اعضای اتاق برای دسترسی به این قبیل اطلاعات؛ ابتکار عمل داشتن اتاق برای رهبری اعضای خود در زمینه تجارت الکترونیک و شبکه اینترنت و تأسیس و راه اندازی زیرساخت‌های لازم برای انجام این فعالیت‌ها.

**ج)** انجام انواع پژوهش‌ها در زمینه بازرگانی و صنعت، ثبت شاخص‌ها و آمار فعالیت‌های اقتصادی، تجاری و صنعتی، پیگیری و ثبت قیمت‌های بازار محصولات اصلی و توزیع آنها با ابزار مناسب.

**و)** تعیین عوارض گمرکی بازرگانی و صنعتی در زمینه‌های حرفه‌ای و ارائه آنها به وزارتخانه برای تصویب و اعلام.

... **ک)** انجام بررسی‌های مربوط به تجارت دریایی ملی و بین‌المللی و ارائه اطلاعات در این زمینه، جمع‌آوری اطلاعات مربوط به حمل‌ونقل، کمیسیون‌ها و کارمزدها و هزینه‌های بندری و غیره بین بنادر ترکیه و بنادر خارج از کشور و توزیع آنها در سریع‌ترین زمان ممکن با ابزارهای مناسب، نظارت بر امور جاری در تجارت دریایی جهان، حفظ آمار و اعلام آن به افراد ذی‌ربط.

**ل)** تعیین و اعلام عوارض گمرکی و تقاضاهای مربوط به تجارت دریایی، تهیه فرم‌های استاندارد قراردادهای حمل‌ونقل بار، بارنامه و اسناد مشابه.

**ف)** تهیه تعرفه قیمت خدمات آژانس دریایی و ارائه آن به وزارتخانه جهت تصویب.

**ص)** انجام وظایف تعیین‌شده [در سایر قوانین] و وظایفی که طبق قوانین مربوطه از طرف وزارت و اتحادیه به اتاق واگذار می‌گردد.

**ر)** در مواردی وظایفی به‌موجب قانون به وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسات عمومی سپرده شده است و در چارچوب هدف تأسیس و زمینه‌های فعالیت‌های مندرج در این قانون به اتاق‌ها محول می‌شوند، اتاق‌ها مکلف به انجام این وظایف هستند ...» [۲۸].

## ۲-۴. یونان

تحولات ساختاری نظام حکمرانی در یونان، به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ به این‌سو، با بسط مفهومی گفتمان اجتماعی، بستر مناسبی را برای مداخله نظام‌مند شرکای اجتماعی در فرایند تدوین مقررات فراهم آورده است. در این ساختار، چهار نهاد اصلی در تصمیم‌سازی‌های کلان مانند نظام مالیاتی و سیاست‌های انعطاف‌پذیری بازار کار مشارکت فعال دارند که عبارت‌اند از: «کنفدراسیون عمومی کارگران یونان»،[1] «فدراسیون صنایع یونان»،[2] «کنفدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط یونان»[3] و «کنفدراسیون ملی بازرگانی یونان».[4] چهار نهاد گفته‌شده می‌توانند نمایندگان خود را در مؤسسات عمومی، نهادهای تصمیم‌گیری، کمیته‌های وزارتی، کمیته‌های راهبردی، کمیته‌های مقررات‌گذاری و برنامه‌های اروپایی تعیین کنند. مهم‌ترین سازمان‌هایی که نمایندگان این نهادها در آن حضور دارند، می‌توان از «کمیته ملی رقابت‌پذیری اقتصادی»، «شورای ملی رقابت‌پذیری و رشد»، «سازمان اشتغال»، و «سازمان داوری و حل اختلاف» نام برد [۲۹].

باوجود این، نقطه عطف مشارکت بخش خصوصی در حوزه تدوین پیش‌نویس‌های قانونی و مقرراتی، در عملکرد نهادی موسوم به «کمیته اقتصادی و اجتماعی»[5] تبلور می‌یابد که با الهام از کمیته مشابه در اتحادیه اروپا تأسیس شده است. این کمیته بر مبنای قانون شماره ۱۹۹۴/۲۲۳۲ تشکیل شده و اصلی‌ترین نهاد گفت‌وگوی اجتماعی است. این کمیته متشکل از ۶۰ عضو بوده که شامل گروه‌هایی به شرح زیر است:

- **گروه «الف»**: نمایندگان کارفرمایان، شامل نماینده انجمن‌های کسب‌وکار، صنعت، تجارت، گردشگری، بانکداری، کشتیرانی و غیره؛
- **گروه «ب»**: نمایندگان کارگران، شامل نمایندگان سندیکاهای کارگری؛
- **گروه «ج»**: نمایندگان سایر گروه‌ها، شامل نماینده کشاورزان، حرفه‌های آزاد (پزشکان، وکلا و مهندسان)، مصرف‌کنندگان، فعالان محیط‌زیستی، افراد دارای معلولیت، شهرداری‌ها، خانواده‌ها و غیره [۳۰].

1. General Confederation of Greek Workers (GSEE)
2. Federation of Greek Industries (SEV)
3. General Confederation of Greek Small Business and Trades (GSEVEE)
4. National Confederation of Hellenic Commerce (ESEE)
5. Economic and Social Committee (OKE)

رسالت اصلی «کمیته اقتصادی و اجتماعی»، ایفای نقش مشورتیِ ساختاریافته و ارائه نظرات تخصصی و رسمی در خصوص پیش‌نویس قوانین و مقررات مرتبط با حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی است. پیش‌نویس‌های ارجاعی به این نهاد، طیف گسترده‌ای از موضوعات راهبردی اعم از روابط صنعتی، نظام مالیاتی، سیاست‌های سرمایه‌گذاری، حمایت از مصرف‌کننده و توسعه منطقه‌ای را در بر می‌گیرد. بدین ترتیب، هیچ پیش‌نویس قانونی و مقرراتی با اهمیتی پیش از آنکه در این کمیته (متشکل از نمایندگان کارفرمایان، نیروی کار و سایر گروه‌های ذی‌نفع) مورد بررسی کارشناسی قرار گیرد، به مراحل نهایی تصویب نمی‌رسد [۳۱]. گرچه نظرات این کمیته الزام‌آور نیستند، اما به‌دلیل نمایندگی گسترده گروه‌های اجتماعی، وزن سیاسی بالایی دارند و اغلب در قوانین و مقررات نهایی منعکس می‌شوند.

### ۳-۴. اتریش

معماری نهادی در اتریش، نمایانگر یکی از جامع‌ترین الگوهای اداره «مشارکتی» و مبتنی‌بر اصل خودمختاری نهادهای برخاسته از جامعه مدنی در فرایند سیاستگذاری کلان است. در این نظام، اتاق‌ها از یک موقعیت حقوقی منحصربه‌فرد و کارکردی دوگانه برخوردارند؛ آنها از یک‌سو متولی نمایندگی منافع اعضای خویش هستند و ازسوی‌دیگر، شریک راهبردی حاکمیت در کارکردهای مقررات‌گذاری دولت، شامل مشارکت در عرصه تدوین و اجرای مقررات محسوب می‌شوند. مقررات‌گذاران اتریشی، حق مداخله و ارائه مشاوره در خصوص تمامی پیش‌نویس‌ها و مسائلی که بر منافع اعضا اثرگذار است را به‌عنوان یک حق قانونی و تثبیت‌شده برای این اتاق‌ها به رسمیت شناخته است و در رویه عملی، حاکمیت فرایند تدوین مقررات را با اتکا به شبکه‌ای از نهادها با عنوان شرکای اجتماعی به پیش می‌برد. بر این اساس است که برخی نویسندگان ادعا کرده‌اند اتریش «صاحب جامع‌ترین نظام اداره مشارکتی است» [۳۲]. در این میان، «اتاق‌های بازرگانی»،[۱] به‌ویژه «اتاق اقتصادی فدرال»،[۲] به‌دلیل برخورداری از جایگاه حقوقی برتر، به‌عنوان بازوی تدوینگر سیاست‌های حوزه کسب‌وکار عمل کرده و مکمل سیاستگذاری عمومی حاکمیت به شمار می‌روند. اتاق‌ها در سیاستگذاری در خصوص کسب‌وکار، نسبت به دیگر تشکل‌ها و نهادهای بخش خصوصی، از تأثیرگذاری قابل‌توجهی برخوردارند. این موقعیت برتر، انجمن‌های کسب‌وکارهای کوچک‌تر خارج از نظام مشارکت جمعی را مجبور می‌کند تا لابی‌هایشان را به‌جای دولت، در اتاق‌ها متمرکز کنند. در نقطه مقابل، نهادهای داوطلبانه‌ای مانند «فدراسیون صنایع اتریش»،[۳] تمرکز خود را بیشتر بر کارکردهای لابی‌گری و چانه‌زنی خارج از کریدور رسمی تدوین قوانین و مقررات معطوف می‌سازند [۳۳].

### ۴-۴. دانمارک

دانمارک به‌عنوان کشوری توصیف شده که ساختار اقتصادی آن، حول محور بنگاه‌های کوچک و متوسط شکل گرفته است. طبعاً تشکل‌های اقتصادی و کارگری، نقشی قابل توجه در سیاستگذاری در این کشور ایفا می‌کنند؛ چراکه مشارکت اجتماعی در دانمارک، بیش از هر کشور اروپایی نهادینه شده است [۳۴]. در این میان، نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری دو نهاد و زیرمجموعه‌های آنها بر سیاست‌های بازار کار، بسیار فراتر از مشاوره صِرف است: «کنفدراسیون کارفرمایان»[۴] و «اتحایه‌های صنفی».[۵] در سطح کلان، از

1. Chambers of Business
2. Austrian Federal Economic Chamber (WKÖ)
3. Federation of Austrian Industry
4. Confederation of Danish Employers (Dansk Arbejdsgiverforening, DA)
5. Danish Federation of Trade Unions (Landsorganisationen i Danmark, LO)

همان مراحل اولیه تدوین پیش‌نویس، به این نهادها مراجعه می‌شود و نظر آنها درباره لوایح و دیگر مقررات مرتبط با بازار کار، اخذ می‌شود. این نهادها در تمامی شوراها و کمیته‌های تخصصی نماینده دارند، به‌ویژه در حوزه آموزش، نقش آنها برجسته و قابل توجه است. سابقه مشارکت کنفدراسیون کارفرمایان و اتحادیه کارگری در فرایند تهیه پیش‌نویس و مدیریت قوانین بازار کار باعث شده تا اجماع آنها در برخی موارد، پیش‌شرط قانونگذاری‌ها محسوب شود. در عمل نیز تصمیمات سیاسی مهم، مستلزم اجماع آنهاست. برای نمونه، نظام بازنشستگی نیروی کار در دانمارک ـ که یکی از شاخص‌های مهم الگوی رفاه اجتماعی این کشور به شمار می‌رود ـ نتیجه مذاکرات سه‌جانبه بین دولت، کنفدراسیون‌ها و سازمان‌های صنفی در سال ۱۹۸۷ است. تشکل‌های مختلف نیز در شوراها و کمیته‌های مهم نماینده دارند و به دولت مشاوره می‌دهند (ازجمله مشاوره در خصوص سیاست‌های صنعتی) [۳۵].

## ۵-۴. تجارب برخی دیگر از کشورها (کره جنوبی، قطر و عربستان)

مروری بر قوانین اتاق‌های بازرگانی در کشورهای کره جنوبی، قطر و عربستان، نشانگر آن است که اتاق‌ها نقش بسیار مهمی در فرایند قانونگذاری، مقررات‌گذاری و سیاستگذاری اقتصادی ایفا می‌کنند. مشارکت این اتاق‌ها در نظام حقوقی و اجرایی کشورهایشان را با توجه به قوانین چهار کشور پیش‌گفته، می‌توان در چهار دسته اصلی طبقه‌بندی و تحلیل کرد:

**نخست: پیشنهاد تدوین قوانین و مقررات**

اتاق‌های بازرگانی در این کشورها به‌عنوان نهاد اصلی نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، نیازهای بازار را رصد کرده و برای رفع خلأهای قانونی یا بهبود شرایط، قوانین و مقرراتی را به دولت پیشنهاد می‌دهند. از اهداف اصلی اتاق بازرگانی کره جنوبی، مندرج در «قانون اتاق بازرگانی و صنایع کره جنوبی» (مصوب ۱۹۵۲)،[۱] کمک به توسعه اقتصاد ملی از طریق ارائه توصیه، پیشنهاد و مشاوره در مورد سیاست‌های مرتبط با بازرگانی و صنعت به دولت‌های مرکزی و محلی است [۳۶]. اتاق بازرگانی عربستان براساس «قانون اتاق بازرگانی و صنایع عربستان» (مصوب ۱۹۸۰)[۲] موظف است پیشنهادهایی برای حمایت از تجارت و صنعت ملی در مقابل رقابت خارجی ارائه دهد و با تهیه فهرستی از مشکلات تجار و تولیدکنندگان، آنها را برای چاره‌اندیشی به نهادهای دولتی ذی‌صلاح تقدیم کند.

**دوم: بررسی، مشورت‌دهی و اصلاح پیش‌نویس قوانین و مقررات**

دولت‌های کره جنوبی، قطر و عربستان، پیش از تصویب نهایی قوانین و مقررات، از تخصص اتاق‌های بازرگانی برای بهبود کیفیت آنها استفاده می‌کنند. اتاق بازرگانی قطر (طبق «قانون اتاق بازرگانی و صنایع قطر»، مصوب ۱۹۶۳ و اصلاحیه‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶) وظیفه دارد در مورد قوانین و مقررات مرتبط با کشاورزی، صنعت و تجارت، به وزارتخانه‌ها و نهادهای ذی‌ربط پیشنهاد یا نظر مشورتی ارائه کند.

در یک پژوهش، با استفاده از داده‌های منتشره بانک جهانی، نقش کمیته‌های اصلاحات کسب‌وکار در ۱۶۰ کشور مورد بررسی قرار گرفته است. در این مطالعه، ابزارها و کانال‌های مشورتی انتقال بازخوردها و هم‌فکری با بخش خصوصی از طریق روش‌های زیر، مورد توجه قرار گرفته است:

۱ **رایزنی‌های رسمی هدفمند:** دعوت رسمی از نمایندگان خاص برای بحث بر روی یک دستورکار مشخص (مانند سریلانکا).

۲ **نظرخواهی عمومی:** انتشار رسمی پیش‌نویس قوانین و مقررات تا هر شهروند یا نهاد خصوصی بتواند بدون نیاز به دعوت‌نامه، بازخورد ارائه دهد (مانند ویتنام).

---

۱. این قانون به‌طور مکرر ازجمله در سال‌های ۲۰۰۲، ۲۰۱۰، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۳ اصلاح شده است.

۲. شایان ذکر است قانون فعلی اتاق بازرگانی و صنایع عربستان سعودی در سال ۲۰۲۰ (به‌موجب فرمان سلطنتی شماره ۷۳/M مورخ ۷ دسامبر ۲۰۲۰) تصویب شده است. قانون مذکور، قانون مصوب ۱۹۸۰ را نسخ کرده است.

۳ **رایزنی‌های غیررسمی:** برگزاری جلسات بدون دستورکار مشخص برای بیان آزادانه‌تر نظرات (مانند ژاپن و نیوزیلند). هرچند تکیه زیاد بر سازوکارهای غیررسمی و موقتی در بلندمدت ممکن است باعث ناامیدی اعضا به‌دلیل نداشتن قدرت واقعی اجرایی شود (مانند تجربه اوگاندا) [۳۷].

**سوم: مقررات‌گذاری درون‌بخشی، تنظیم عرف‌ها، رویه‌ها و تعرفه‌ها**

در برخی از کشورها، چنانکه در مورد ترکیه توضیح داده شد، قانونگذار بخشی از اختیارات مقررات‌گذاری (مانند تعیین تعرفه‌ها، عرف‌های تجاری و الزامات صنفی) را به‌طور مستقیم به اتاق‌های بازرگانی تفویض کرده است.

در قطر، تبیین عرف‌ها و رویه‌های صنعتی و تجاری و ارائه آن به دولت و همچنین ارائه نظر در مورد تعرفه‌های گمرکی از صلاحیت‌های اتاق محسوب می‌شود.

**چهارم: مشارکت و نمایندگی در نهادهای تصمیم‌گیر دولتی**

بیشترین جلوه و نماد نقش بخش خصوصی در مقررات‌گذاری کره جنوبی، در ساختار کمیسیون‌ها و کمیته‌های مربوط به مقررات‌گذاری قابل مشاهده است. برای نمونه، «کمیسیون ریاست‌جمهوری در امور اصلاحات اداری»،[1] دارای ترکیبی کاملاً غیردولتی بود. این کمیسیون که در سال ۱۹۹۳ تشکیل شد و تا سال ۱۹۹۸ فعالیت داشت، به‌طور کامل از اعضای غیردولتی شامل دانشگاهیان، نمایندگان کسب‌وکارها، رسانه‌ها، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد تشکیل شده بود. علاوه‌بر این، اکثریت اعضا در «کمیته اصلاح مقررات»[2] را نمایندگان غیردولتی و بخش خصوصی تشکیل می‌دهند. ریاست این کمیته به‌طور مشترک برعهده نخست‌وزیر و یک رئیس مشترک غیردولتی است که در عمل، جلسات تصمیم‌گیری و بحث‌ها معمولاً توسط رئیس غیردولتی اداره می‌شود. این ساختار به بخش خصوصی اجازه می‌دهد تا به‌جای نقش حاشیه‌ای گذشته، نقش فرماندهی و هدایت اصلاحات را برعهده بگیرد [۳۸].

در کشورهایی که قوانین اتاق‌های آنها به‌اختصار توضیح داده شد نیز اتاق‌های بازرگانی با حضور در شوراها و کمیسیون‌های دولتی، در روند تصمیم‌گیری و وضع مقررات مشارکت می‌کنند. جزئیات قوانین اتاق‌های ترکیه، یونان، اتریش، کره جنوبی، قطر و عربستان نشان می‌دهد که رویکرد قانونگذاران در این کشورها، فاصله‌گرفتن از اقتصاد کاملاً دولتی و حرکت به سمت «مقررات‌گذاری مشارکتی» است. اتاق‌ها در این کشورها صرفاً مجری قوانین و مقررات نیستند، بلکه در تمامی مراحل شامل نیازسنجی و پیشنهاد اولیه، بررسی و اصلاح پیش‌نویس‌ها، مقررات‌گذاری تخصصی برای اصناف و حضور در شوراهای عالی تصمیم‌گیر، شریک و بازوی مشورتی دولت به شمار می‌روند.این ترتیبات، بسته به دامنه صلاحیت قانونی و کیفیت اجرای آنها، ظرفیت انتقال اطلاعات کسب‌وکارها و در مجموع، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و اثرگذاری پیشینی بر محتوای مقررات را افزایش می‌دهند؛ بااین‌حال، داوری درباره کیفیت مقررات نهایی و پیامدهای اجرایی آنها پس از مشارکت بخش خصوصی به هر ترتیب، به شواهد عملکردی بیشتری نیاز دارد.

نقش اتاق‌های بازرگانی در تهیه پیش‌نویس مقررات و قوانین، بسته به سطح مقررات‌گذاری (کلان یا درون‌بخشی) متفاوت است. به‌طورکلی، اتاق‌ها در تدوین قوانین و مقررات، نقش مستقلی در تهیه و تدوین پیش‌نویس برعهده ندارند، بلکه نقش آنها مشورتی، توصیه‌ای و پیشنهاددهنده است؛ اما در خصوص مقررات خرد، صنفی و مربوط به خود اتاق، به‌طور مستقیم به تهیه پیش‌نویس و وضع مقررات اقدام می‌کنند. البته تفاوت‌هایی نیز در اختیارات و وظایف اتاق‌های بازرگانی با توجه به قوانین مؤسس اتاق‌ها وجود دارد. برای نمونه، تفاوت اصلی وظایف اتاق بازرگانی ترکیه و کره جنوبی در این خصوص، در سطح اختیارات و نوع مداخله این دو نهاد است؛ به‌طوری‌که اتاق بازرگانی کره جنوبی بیشتر نقش مشورتی و توصیه‌ای دارد، اما اتاق بازرگانی ترکیه علاوه‌بر نقش مشورتی، دارای اختیارات مستقیم مقررات‌گذاری است. به عبارت دیگر، درحالی‌که اتاق بازرگانی کره جنوبی عمدتاً یک نهاد پیشنهاددهنده و

1. Presidential Commission on Administrative Reform (PCAR)
2. Regulatory Reform Committee (RRC)

واسط برای انتقال نظرات و دغدغه‌های بخش خصوصی به دولت است، قانونگذار در ترکیه بخش قابل‌توجهی از اختیارات اجرایی و وضع مقررات تجاری را به‌طور مستقیم به اتاق‌ها و بورس‌های کالا تفویض کرده است.

در تکمیل نکات مذکور، اشاره به این مطلب مفید به نظر می‌رسد که در پژوهش در خصوص کمیته‌های اصلاحات کسب‌وکار در ۱۶۰ کشور ـ که پیش‌تر به آن اشاره شد ـ سه محور اصلی شامل: مأموریت و دامنه فعالیت، ساختار سازمانی و نحوه تعامل با ذی‌نفعان بخش خصوصی در این نهادها بررسی شده است. نتایج بررسی «میزان مشارکت در مراحل مختلف سیاستگذاری» به شرح زیر است:

۱ **مشارکت پیش از تدوین قوانین و مقررات (بیشترین میزان حضور):** بخش خصوصی، بیشتر در مراحل اولیه و پیش از تدوین رسمی پیشنهادهای قانونی و مقرراتی مشارکت داده می‌شود. در نزدیک به سه‌چهارم از کشورهای دارای این کمیته‌ها، بخش خصوصی از طریق جلسات حضوری، مجازی یا نظرسنجی‌ها، پیش از نهایی شدن پیشنهادهای قانونی و مقرراتی، مورد مشورت قرار می‌گیرد.

۲ **مشارکت در زمان اجرای اصلاحات (کمترین میزان حضور):** مشارکت بخش خصوصی در مراحل بعدی کاهش می‌یابد؛ به‌طوری‌که در حدود ۴۰ درصد از این کشورها، از بخش خصوصی برای بررسی چالش‌های عملی در حین اجرای قوانین و مقررات بازخورد گرفته می‌شود که این رایزنی‌ها نیز عمدتاً به‌جای ارزیابی تأثیرات اصلاحات، بر چالش‌های اجرایی تمرکز دارند [۳۹].

نکته پایانی در این قسمت اینکه آنچه از تجربه کشورهای مختلف برمی‌آید، تفویض اختیار مقررات‌گذاری به بخش خصوصی نیست، بلکه انتقال بخشی از فرایند تهیه پیش‌نویس مقررات به یک فرایند مشارکتی است. در کشورهای مورد مطالعه، مشارکت بخش خصوصی عمدتاً در سه مرحله تحقق می‌یابد:

**نخست**، شناسایی مسئله و تعریف ضرورت مداخله دولت؛

**دوم**، بررسی گزینه‌های مختلف سیاستی و ارزیابی تأثیرات اقتصادی و اجتماعی هر گزینه؛

**سوم**، اظهارنظر نسبت به پیش‌نویس مقررات پیش از تصویب نهایی.

در نتیجه، اگرچه تصمیم نهایی همچنان توسط دولت اتخاذ می‌شود، اما در برخی از الگوهای بررسی‌شده، طی این مراحل به‌صورت نهادی یا حقوقی پیش‌بینی شده است. بنابراین، نقش اصلی بخش خصوصی، تأثیرگذاری بر محتوای پیش‌نویس پیش از ورود آن به مرحله تصویب است.

## ۶-۴. تحلیل تجربه‌های تطبیقی براساس مؤلفه‌های مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری

بررسی تجربه کشورهای منتخب در بخش پیشین، هرچند به‌صورت موردی و کشورمحور انجام شد، در مجموع امکان شناسایی برخی مؤلفه‌های مشترک و قابل‌مقایسه در خصوص نحوه مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری را فراهم می‌کند. اهمیت این جمع‌بندی آن است که هدف از مطالعه تطبیقی، صرفاً آگاهی از اینکه هر کشور چه نهاد یا سازوکاری ایجاد کرده نیست؛ بلکه مهم‌تر آن است که مشخص شود این سازوکارها در کدام مرحله از چرخه مقررات‌گذاری فعال می‌شوند، چه نوع نقشی برای بخش خصوصی ایجاد می‌کنند و عمق و دامنه این نقش تا چه اندازه است؟

باوجود این، باید میان جمع‌بندی تحلیلی تجربه‌های بررسی‌شده و مقایسه نظام‌مند کشورها براساس شاخص‌های از پیش تعیین‌شده تفکیک کرد. مطالعه حاضر با هدف انجام یک ارزیابی تطبیقی جامع بر مبنای مجموعه‌ای یکسان از شاخص‌های حقوقی، نهادی و عملکردی درباره همه کشورهای منتخب طراحی نشده است. داده‌های مربوط به کشورها نیز از منابع و مطالعات متفاوتی استخراج شده و سطح جزئیات آنها یکسان نیست.

برای مثال، در مورد ترکیه، تمرکز اصلی بر ظرفیت‌های قانونی اتاق‌ها برای مشارکت مستقیم در تهیه برخی مقررات است.

در یونان، نقش کمیته اقتصادی و اجتماعی و مشارکت سازمان‌یافته شرکای اجتماعی در بررسی پیش‌نویس قوانین و مقررات برجسته شده است.

در اتریش و دانمارک، بر جایگاه نهادی شرکای اجتماعی و نقش آنها در فرایند سیاستگذاری تأکید شده است.

در مورد کره جنوبی، قطر و عربستان، بیشتر وظایف و ظرفیت‌های قانونی اتاق‌ها در پیشنهاد، بررسی و مشورت درباره قوانین و مقررات مورد توجه قرار گرفته است.

با این ملاحظه، می‌توان یافته‌های بخش تطبیقی را نه به‌صورت مقایسه کامل کشور به کشور، بلکه در قالب چند مؤلفه اصلی بازخوانی کرد. این بازخوانی نشان می‌دهد که کشورهای بررسی‌شده، به‌رغم تفاوت‌های قابل توجه در ساختار حقوقی، ساختار و تشکیلات، جایگاه تشکل‌های اقتصادی و سنت‌های گفت‌وگوی اجتماعی، در یک نکته مشترک‌اند: مشارکت بخش خصوصی در هیچ‌یک از این الگوها صرفاً به دریافت یک نظر پس از تدوین مقرره محدود نمی‌شود، بلکه در درجات مختلف، پیش از نهایی شدن تصمیم و در مراحل شکل‌گیری مسئله، تعیین دستورکار، طراحی سیاست و بررسی پیش‌نویس نیز امکان بروز پیدا می‌کند. پیش‌تر نیز تأکید شد که مشارکت مؤثر، فرایندی چندبُعدی است که از شناسایی مسئله و شکل‌گیری دستورکار آغاز می‌شود و می‌تواند تا ارزیابی آثار مقرره پس از اجرا ادامه یابد. در ادامه، ۶ مورد از وجوه مشترک تجربیات بررسی شده در گزارش، مورد توجه قرار گرفته است.

### ۱ مشارکت در شناسایی مسئله و پیشنهاد اولیه مقرره

یکی از مهم‌ترین وجوه مشترک تجربه‌های بررسی‌شده، فراهم شدن امکان انتقال مسائل و مشکلات محیط کسب‌وکار به فرایند رسمی سیاستگذاری است. این مرحله را می‌توان «ورودی بخش خصوصی به دستورکار مقررات‌گذاری» تلقی کرد. اهمیت این مرحله در آن است که پیش از آنکه متن مقرره‌ای تهیه شود، اساساً باید مسئله‌ای به‌عنوان موضوع نیازمند مداخله دولتی شناسایی شود. از این منظر، بخش خصوصی صرفاً مخاطب مقرره نیست، بلکه می‌تواند در تعریف مسئله و تعیین اولویت‌های سیاستگذار نیز نقش داشته باشد. نمونه‌های بررسی‌شده در گزارش، درجات مختلفی از این ظرفیت را نشان می‌دهند.

در کره جنوبی، اتاق بازرگانی در چارچوب وظایف قانونی خود می‌تواند توصیه‌ها و پیشنهادهایی در خصوص سیاست‌های مرتبط با تجارت و صنعت به دولت ارائه کند.

در عربستان نیز اتاق مکلف به انعکاس مشکلات تجار و تولیدکنندگان و ارائه پیشنهاد برای حل آنها بوده است.

در قطر نیز اتاق در حوزه‌های مرتبط با تجارت، صنعت و کشاورزی، از امکان ارائه پیشنهاد و نظر به دستگاه‌های ذی‌ربط برخوردار است.

در ترکیه، گردآوری اطلاعات اقتصادی، انجام مطالعات و انعکاس نیازهای بخش‌های اقتصادی، بخشی از وظایف اتاق‌هاست.

بنابراین، اگرچه سازوکارهای حقوقی این کشورها یکسان نیست، در همه آنها نوعی ظرفیت برای تبدیل مسائل و نیازهای بخش خصوصی به ورودی سیاستی مشاهده می‌شود. آنچه گفته شد، با بحث مطرح شده در گزارش حاضر درباره «دستورکارگذاری» نیز سازگار است. همان‌گونه که گفتار ۳-۳ توضیح داده شد، بخش خصوصی می‌تواند از طریق تعریف مسئله، تولید اطلاعات و جلب توجه سیاستگذار، بر این امر اثر بگذارد که چه موضوعی در دستورکار دولت قرار گیرد. از این منظر، یکی از مهم‌ترین ابعاد مشارکت، الزاماً حضور در جلسه‌ای برای بررسی یک متن آماده نیست؛ بلکه توانایی اثرگذاری بر این پرسش مقدماتی است که «چه مسئله‌ای باید در دستورکار مقررات‌گذار قرار گیرد؟»

### ۲ مشارکت در بررسی و تدوین پیش‌نویس مقررات

دومین مؤلفه قابل‌استخراج از تجربه‌های بررسی‌شده، مشارکت بخش خصوصی پس از شناسایی مسئله و در مرحله طراحی و بررسی راه‌حل‌های مقرراتی است. این سطح از مشارکت، عمیق‌تر از صرف ارائه مطالبه یا بیان مشکل است؛ زیرا بخش خصوصی در این

مرحله باید بتواند درباره راه‌حل پیشنهادی، گزینه‌های مختلف، تأثیرات اقتصادی و اجرایی و در نهایت، متن مقرره، اظهارنظر کند.
تجربه یونان در این خصوص، نمونه‌ای از مشارکت نهادمند مشورتی است. «کمیته اقتصادی و اجتماعی» یونان با ترکیبی متشکل از نمایندگان کارفرمایان، کارگران و سایر گروه‌های اجتماعی، پیش‌نویس قوانین و مقررات مرتبط با حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی را بررسی می‌کند. چنانکه گفته شد، نظرات این کمیته الزام‌آور نیست، اما به‌دلیل جایگاه نهادی و گستره نمایندگی آن، از وزن قابل‌توجهی برخوردار است.

در اتریش نیز اتاق‌ها از حق قانونی برای ارائه مشورت درباره پیش‌نویس‌ها و موضوعاتی که بر منافع اعضای آنها اثر می‌گذارد، برخوردارند.

در دانمارک نیز تشکل‌های کارفرمایی و کارگری از مراحل اولیه تدوین پیش‌نویس‌ها در برخی حوزه‌ها مورد مراجعه قرار می‌گیرند.

ازسوی‌دیگر، تجربه ترکیه نشان‌دهنده سطحی متفاوت از مداخله است. در این کشور، قانون در برخی حوزه‌های مشخص، امکان تهیه یا تعیین برخی تعرفه‌ها، فرم‌های استاندارد و مقررات خاص را برای اتاق‌ها پیش‌بینی کرده است. از این حیث، تجربه ترکیه در میان نمونه‌های مورد بررسی، مشارکت مستقیم‌تر و حتی اعمال برخی وظایف مقرراتی در حوزه‌های محدود است.

از مجموع نمونه‌های بررسی شده می‌توان نتیجه گرفت که مشارکت در تدوین پیش‌نویس مقررات، یک مفهوم یکسان و هم‌سطح در همه کشورها نیست. این مشارکت می‌تواند از دریافت نظر درباره یک متن تهیه‌شده توسط دولت آغاز شود، به بررسی کارشناسی و ارائه اصلاحات برسد و در برخی حوزه‌های محدود، به تهیه مستقیم پیش‌نویس منتهی شود. بنابراین، سنجش مشارکت صرفاً با پرسش «آیا بخش خصوصی در تدوین مقررات مشارکت دارد یا خیر؟» تصویر دقیقی ارائه نمی‌دهد؛ بلکه باید پرسید «بخش خصوصی در کدام مرحله، با چه اختیاری و تا چه اندازه می‌تواند بر متن مقرره اثر بگذارد؟».

### ۳ حضور نهادی و مشارکت در ساختارهای تصمیم‌سازی

مؤلفه دیگری که در مقایسه تجربه‌های مورد بررسی قابل‌مشاهده است، تفاوت میان مشارکت موردی و مشارکت نهادمند است. در برخی کشورها، بخش خصوصی از طریق دعوت موردی برای اظهارنظر درخصوص یک موضوع خاص مشارکت می‌کند؛ درحالی‌که در برخی دیگر، نمایندگان تشکل‌های اقتصادی به‌طور مستمر در شوراها، کمیته‌ها و نهادهای تصمیم‌سازی حضور دارند.

یونان، اتریش و دانمارک از این منظر، نمونه‌هایی از نهادینه‌شدن مشارکت اجتماعی محسوب می‌شوند.

در یونان، نمایندگان سازمان‌های کارفرمایی و سایر گروه‌های اجتماعی در شماری از نهادها و کمیته‌های تصمیم‌گیری و مشورتی حضور دارند.

در اتریش، اتاق‌های اقتصادی جایگاه حقوقی و نهادی ویژه‌ای در تعامل با دولت دارند و در چارچوب نظام شرکای اجتماعی ایفای نقش می‌کنند.

در دانمارک نیز مشارکت تشکل‌های کارفرمایی و کارگری در شوراها و کمیته‌های تخصصی و نقش آنها در سیاست‌های بازار کار، از سابقه و عمق قابل‌توجهی برخوردار است.

این تجربه‌ها نشان می‌دهند که کیفیت مشارکت تا حد زیادی به این وابسته است که مشارکت به‌عنوان یک‌رویه موردی یا یک جزء ساختاری فرایند تصمیم‌گیری طراحی شده باشد.

تجربه کره جنوبی نیز از زاویه دیگری اهمیت دارد. به‌طوری‌که گفته شد، در برخی ساختارهای اصلاح مقررات این کشور، نمایندگان غیردولتی و بخش خصوصی سهم قابل‌توجهی در ترکیب نهادهای مربوط به اصلاحات داشته‌اند و حتی در مواردی ریاست مشترک دولتی ـ غیردولتی پیش‌بینی شده است. بنابراین، در اینجا مشارکت نه صرفاً از طریق ارسال نظر، بلکه از طریق حضور در ساختار سازمانی نهاد اصلاح مقررات تحقق می‌یابد.

### ۴ تفاوت میان مشارکت مشورتی و مشارکت دارای اثرگذاری مستقیم

یکی از مهم‌ترین یافته‌های مقایسه‌ای، تفاوت در «عمق» مشارکت است. کشورهای بررسی‌شده را نمی‌توان در یک سطح واحد از مشارکت قرار داد. در برخی نمونه‌ها، بخش خصوصی عمدتاً نقش مشورتی و توصیه‌ای دارد؛ در برخی دیگر، نظرخواهی و بررسی پیش‌نویس به‌صورت قانونی و نهادی پیش‌بینی شده است و در برخی حوزه‌های محدود، وظایف مشخصی از جنس تهیه پیش‌نویس، تعیین تعرفه یا مقررات‌گذاری در خصوص رویه‌های تخصصی به نهادهای بخش خصوصی واگذار شده است.

در این میان، ترکیه نمونه برجسته مشارکت مستقیم‌تر است. زیرا قانون، در حوزه‌های مشخص، وظایفی را به اتاق‌ها و بورس‌های کالا واگذار کرده است. در مقابل، در کره جنوبی نقش اتاق بیشتر در قالب پیشنهاد، مشاوره و انتقال دیدگاه‌های بخش خصوصی به دولت ظاهر می‌شود. در یونان، وزن اصلی بر مشورت ساختاریافته و بررسی پیش‌نویس‌هاست و در اتریش و دانمارک نیز مشارکت شرکای اجتماعی در ساختارهای رسمی سیاستگذاری اهمیت ویژه دارد. بنابراین، یافته مهم آن نیست که کدام کشور بیشترین مشارکت را دارد، بلکه این است که مشارکت می‌تواند در سطوح مختلفی از شدت و عمق سازماندهی شود.

این تمایز برای مطالعه ایران نیز اهمیت دارد. از تجربه کشورهای مورد بررسی نمی‌توان به‌طور مستقیم نتیجه گرفت که یک مدل خاص باید عیناً در ایران اقتباس شود. تفاوت ساختار حقوقی، نظام اداری، جایگاه اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی، رابطه دولت و بخش خصوصی و حدود اختیارات نهادهای مختلف، مانع از آن است که صرفاً با مشاهده وجود یک سازوکار در کشور دیگر، همان سازوکار به‌عنوان راه‌حل مناسب برای ایران معرفی شود. آنچه از مطالعه تطبیقی حاضر می‌توان استخراج کرد، بیشتر گزینه‌های نهادی و مؤلفه‌های قابل‌بررسی است تا یک الگوی آماده و قابل اقتباس و اعمال در ایران.

### ۵ زمان مشارکت؛ تقدم مشارکت پیشینی بر مشارکت صرفاً پسینی

از حیث زمان‌بندی نیز تجربه کشورهای بررسی‌شده حاکی از اهمیت مشارکت پیش از نهایی‌شدن تصمیم است. در مطالعه مرتبط با کمیته‌های اصلاحات کسب‌وکار در کشورهای مختلف که در گزارش مورد استفاده قرار گرفته، مشارکت بخش خصوصی در بسیاری از کشورها عمدتاً پیش از نهایی شدن پیشنهادهای قانونی و مقرراتی صورت می‌گیرد؛ در مقابل، مشارکت در زمان اجرای اصلاحات و برای شناسایی مشکلات اجرایی در مقایسه با آن کمتر است.

این یافته از منظر «چرخه مقررات‌گذاری» اهمیت دارد. هرچه مشارکت به مراحل اولیه‌تر منتقل شود، امکان اثرگذاری آن بر تعریف مسئله، انتخاب ابزار سیاستی و طراحی مقرره بیشتر است. در مقابل، اگر بخش خصوصی عمدتاً پس از تصویب مقرره و هنگام بروز مشکلات اجرایی وارد فرایند شود، نقش آن بیشتر به اصلاح پسینی و رفع اشکالات محدود خواهد شد. بنابراین، یکی از معیارهای مهم برای ارزیابی نظام مشارکت، نه صرفاً وجود امکان اظهارنظر، بلکه زمان ورود بخش خصوصی به فرایند است.

### ۶ پاسخ‌گویی، رهگیری و ارزیابی پسینی؛ حلقه‌های کمتر آشکار در تجربه‌های بررسی‌شده

در مقابل مؤلفه‌هایی مانند دسترسی، مشورت و مشارکت در پیش‌نویس، درباره برخی ابعاد دیگر مشارکت، ازجمله الزام دولت به پاسخ‌گویی، قابلیت رهگیری پیشنهادها و مشارکت نظام‌مند بخش خصوصی در ارزیابی پسینی مقررات، شواهد موجود در مطالعه حاضر محدودتر است. در واقع، یکی از نتایج مهم، همین محدودیت اطلاعاتی است. برای مثال، وجود یک سازوکار قانونی برای ارائه پیشنهاد به دولت، لزوماً به معنای آن نیست که دولت مکلف به اعلام نتیجه بررسی پیشنهاد، بیان دلایل رد یا پذیرش آن، ثبت مسیر پیشنهاد تا تصمیم نهایی یا ارزیابی آثار مقرره پس از اجرا باشد. احراز چنین مؤلفه‌هایی نیازمند بررسی دقیق‌تر قوانین و مقررات مربوط به فرایند مقررات‌گذاری، آیین‌نامه‌های داخلی دولت و دستگاه‌های اجرایی، سامانه‌های انتشار عمومی پیشنهادها و نظرات، رویه‌های اداری و در مواردی مطالعه عملکرد واقعی نهادهای مربوط است. ازاین‌رو، در چارچوب حاضر می‌توان این مؤلفه‌ها را به‌عنوان

ابعاد مهم برای مطالعه تطبیقی تکمیلی شناسایی کرد، اما نمی‌توان صرفاً براساس شواهد مطرح شده در گزارش حاضر، درباره وضعیت همه کشورهای بررسی‌شده در این ابعاد، درباره کیفیت مشارکت بخش خصوصی در کشورها داوری کرد. بنابراین، یافته تطبیقی حاضر، بیش از آنکه اثبات‌کننده پیامدهای نهایی مشارکت باشد، شناسایی‌کننده سازوکارها و شرایطی است که می‌توانند مشارکت مؤثر را ممکن سازند. وجود حق پیشنهاددهی، مشورت درباره پیش‌نویس یا حضور در یک نهاد رسمی، به‌خودی‌خود به معنای پذیرش دیدگاه بخش خصوصی، بهبود قطعی کیفیت مقرره یا افزایش اجرای آن نیست. به بیان دیگر، آنچه توضیح داده شد، ظرفیت نهادی برای اثرگذاری است، نه اثرگذاری احرازشده بر خروجی مقرراتی.

در مجموع می‌توان نکات مطرح شده را در قالب چند سؤال تحلیلی بازخوانی کرد:

- آیا بخش خصوصی امکان ورود به فرایند را دارد؟ این ورود در چه زمانی صورت می‌گیرد؟
- آیا مشارکت صرفاً در حد بیان نظر است یا به ارائه تحلیل و پیشنهاد مشخص می‌رسد؟
- آیا بخش خصوصی می‌تواند در تعریف مسئله و تعیین دستورکار نقش داشته باشد؟
- آیا امکان اثرگذاری بر متن پیش‌نویس وجود دارد؟
- آیا این مشارکت در ساختارهای رسمی و پایدار صورت می‌گیرد؟
- آیا سازوکاری برای دریافت بازخورد و ارزیابی نتایج مشارکت پس از تصویب و اجرای مقرره وجود دارد؟

بدین ترتیب، مهم‌ترین دستاورد مطالعه تطبیقی حاضر را نمی‌توان صرفاً در معرفی نهادهای مشارکت‌کننده بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در کشورهای مختلف خلاصه کرد، بلکه این نکته واجد اهمیت است که این مشارکت، از مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها و سطوح مختلف تشکیل شده است. ممکن است کشوری در زمینه حضور رسمی بخش خصوصی در نهادهای دولتی تجربه پیشرفته‌ای داشته باشد، اما در خصوص پاسخ‌گویی دولت یا رهگیری پیشنهادها سازوکارهای محدودتری داشته باشد؛ یا کشوری در مشارکت در پیش‌نویس مقررات ظرفیت بالایی داشته باشد، اما این ظرفیت صرفاً در حوزه‌های تخصصی و محدود اعمال شود. بنابراین، در ارزیابی تطبیقی، باید ترکیبی از این مؤلفه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

یافته‌های مشترک در کشورهای منتخب، در جدول ۴ تصریح شده است.

**جدول ۴. مؤلفه‌های مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری**

| مؤلفه | یافته مشترک در کشورهای منتخب |
|---|---|
| دسترسی و نمایندگی | وجود مجاری رسمی برای طرح مسائل و پیشنهادها |
| زمان مشارکت | ورود بخش خصوصی پیش از نهایی‌شدن گزینه و متن مقرره |
| کیفیت ورودی | ارائه داده، تحلیل، ارزیابی تأثیرات و متن پیشنهادی |
| عمق مشارکت | حرکت از مشورت به پیشنهاد، تدوین متن و مشارکت نهادمند |
| پاسخ‌گویی | اعلام نتیجه بررسی و دلایل پذیرش یا رد پیشنهاد |
| رهگیری | امکان دنبال‌کردن پیشنهاد از طرح تا تصمیم نهایی |
| ارزیابی پسینی | دریافت بازخورد پس از اجرای مقرره |

**مأخذ:** یافته‌های پژوهش.

یافته‌های تطبیقی گزارش حاضر را نمی‌توان بدون بررسی تفاوت‌های حقوقی، نهادی، اداری و اقتصادی، به‌طور مستقیم به‌عنوان راهکار قابل‌اجرا در ایران پیشنهاد کرد. بااین‌حال، مطالعه تجربه کشورها، می‌تواند مجموعه‌ای از اصول، الزامات و گزینه‌های قابل بررسی را در اختیار مطالعه موردی ایران قرار دهد. برای تبدیل یافته‌های تطبیقی به آموزه‌های قابل استفاده، باید میان اصول یا مؤلفه‌های قابل انتقال یا اقتباس، الزامات طراحی و سازوکارهای نهادی خاص تفکیک کرد. اصول و مؤلفه‌هایی مانند مشارکت پیشینی، اتکا به شواهد، پاسخ‌گویی دولت و قابلیت رهگیری، ماهیتی عام‌تر دارند؛ اما ایجاد کمیته مشترک، تفویض بخشی از صلاحیت مقررات‌گذاری یا اعطای نقش رسمی به اتاق‌ها، گزینه‌هایی نهادی و مشروط هستند و تنها پس از احراز سازگاری آنها با ساختار حقوقی و اداری ایران، قابل بررسی هستند.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در گزارش توضیح داده شد که نظام مقررات‌گذاری، یکی از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی اقتصادی و سیاستگذاری عمومی است و کیفیت آن تأثیر مستقیمی بر عملکرد اقتصادی، محیط کسب‌وکار، میزان اعتماد فعالان اقتصادی و قابلیت اجرای سیاست‌های عمومی دارد. مسئله اصلی آن است که فقدان مشارکت مؤثر بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری می‌تواند موجب ایجاد فاصله میان اهداف سیاستگذار و واقعیت‌های اجرایی اقتصاد شود. مقرراتی که بدون شناخت کافی از شرایط عملی کسب‌وکارها، هزینه‌های اجرایی، ظرفیت‌های نهادی و پیامدهای اقتصادی تدوین شوند، ممکن است نه‌تنها اهداف مورد نظر را محقق نکنند، بلکه به افزایش هزینه‌های فعالیت اقتصادی، کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری، گسترش عدم اطمینان و کاهش کارآمدی سیاست‌های عمومی منجر شوند. در مقابل، مشارکت سازمان‌یافته بخش خصوصی می‌تواند از طریق انتقال تجربه عملی، شناسایی دقیق‌تر مسائل، ارزیابی پیامدهای احتمالی مقررات و ارائه پیشنهادهای اصلاحی، به شکل‌گیری مقرراتی واقع‌بینانه‌تر و قابل اجرا کمک کند. به همین دلیل، بسیاری از نظام‌های حکمرانی پیشرفته، مشارکت بخش خصوصی را به‌عنوان یکی از عناصر اصلی مقررات‌گذاری مطلوب در نظر گرفته‌اند. بر این اساس، یافته‌های اصلی گزارش را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱ مشارکت بخش خصوصی می‌تواند به بهبود کیفیت مقررات و افزایش میزان پذیرش و اجرای آنها منجر شود. مقررات زمانی از اثربخشی بیشتری برخوردار خواهند بود که علاوه‌بر انطباق با اهداف سیاستگذار، با واقعیت‌های اقتصادی و شرایط اجرایی جامعه نیز هماهنگ باشند. بخش خصوصی به‌دلیل حضور مستقیم در فرایندهای اقتصادی، اطلاعات ارزشمندی درباره مشکلات اجرایی، هزینه‌های ناشی از مقررات و پیامدهای احتمالی تصمیمات جدید در اختیار دارد. استفاده از این ظرفیت می‌تواند موجب شود سیاستگذار پیش از تصویب مقررات، آثار واقعی آن را بهتر ارزیابی کرده و از ایجاد مشکلات پیش‌بینی‌نشده جلوگیری کند.

۲ دریافت نظر بخش خصوصی در قالب جلسات محدود یا مشورت‌های موردی، برای دستیابی به مقررات‌گذاری اثربخش کافی نیست. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که موفقیت زمانی حاصل می‌شود که مشارکت بخش خصوصی در ساختارهای رسمی و پایدار تعریف شود و این بخش بتواند در مراحل مختلف چرخه مقررات‌گذاری، از شناسایی مسئله تا تدوین پیش‌نویس و ارزیابی آثار مقررات، نقش ایفا کند. بررسی تجربه‌های تطبیقی نشان می‌دهد که در برخی کشورها، نهادهای نمایندگی بخش خصوصی مانند اتاق‌های بازرگانی و تشکل‌های تخصصی، صرفاً نقش انتقال‌دهنده مطالبات را ندارند، بلکه در فرایند تولید پیشنهادهای مقرراتی و تدوین راهکارهای اصلاحی مشارکت می‌کنند. گزارش با اشاره به برخی نمونه‌ها، توضیح می‌دهد که در نظام‌های موفق در این زمینه، مشارکت مستقیم بخش خصوصی در تهیه پیش‌نویس مقررات یکی از ابزارهای اصلی ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری است.

۳ ارتقای کیفیت و اثربخشی مشارکت، مستلزم اصلاح رویه‌ها و فرایندهای درونی بخش خصوصی است. اگرچه عدم استقبال دولت از نظرات بخش خصوصی یکی از موانع اصلی است، اما نمی‌توان از کیفیت نامناسب، پراکندگی و عدم استدلال و استنادات ضروری برخی نظرات ارسالی ازسوی تشکل‌ها و اتاق‌ها چشم‌پوشی کرد. بخش خصوصی برای تبدیل‌شدن به یک شریک راهبردی و معتبر در مقررات‌گذاری، باید از رویکرد انفعالی و مطالبه‌محور صِرف فاصله گرفته و با تقویت ساختارهای پژوهشی درونی، طراحی سامانه‌های شفاف نظرسنجی از تمام اعضا (به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط) و ایجاد سازوکارهای اجماع‌سازی، پیشنهادهایی متقن، کارشناسانه و در حد امکان، منطبق بر منافع عمومی ارائه کند.

۴ بررسی تجربه کشورهای منتخب نشان می‌دهد که سطح مشارکت بخش خصوصی می‌تواند فراتر از ارائه نظر کارشناسی باشد و در چارچوب‌های مشخص، به نقش‌آفرینی مستقیم‌تر در فرایند مقررات‌گذاری منجر شود. برای نمونه، در ترکیه، اتاق‌ها و بورس‌های کالا علاوه‌بر نقش نمایندگی منافع اقتصادی، در برخی حوزه‌ها دارای وظایف مقرراتی بوده و در تدوین پیش‌نویس برخی مقررات تخصصی مشارکت دارند. این تجربه نشان می‌دهد که با طراحی مناسب ساختار حقوقی و نهادی، می‌توان از ظرفیت تخصصی نهادهای خصوصی برای ارتقای کیفیت مقررات استفاده کرد. مطالعه انجام شده نشانگر آن است که کشورها از طیف متنوعی از الگوهای مشارکت استفاده می‌کنند؛ از مشورت و ارائه نظر تا مشارکت در دستورکارگذاری، تدوین پیش‌نویس و در برخی حوزه‌های محدود، تفویض وظایف مقرراتی. بنابراین، مسئله اصلی انتخاب سطح و سازوکار مناسب مشارکت متناسب با ساختار حقوقی و نهادی هر کشور است.

۵ یکی دیگر از یافته‌های گزارش آن است که مشارکت بخش خصوصی صرفاً یک موضوع مربوط به فرایند تدوین مقررات نیست، بلکه با اهداف گسترده‌تر مانند بهبود محیط کسب‌وکار، افزایش اعتماد میان دولت و فعالان اقتصادی و ارتقای اجرای سیاست‌های عمومی ارتباط دارد. هنگامی که فعالان اقتصادی در فرایند تصمیم‌سازی حضور داشته باشند، احتمال هماهنگی بیشتر میان مقررات و نیازهای واقعی اقتصاد افزایش می‌یابد و اجرای سیاست‌ها نیز با مقاومت کمتری مواجه خواهد شد. بر این اساس، مشارکت بخش خصوصی باید به‌عنوان بخشی از ظرفیت حکمرانی اقتصادی کشور مورد توجه قرار گیرد، نه صرفاً یک ابزار ارتباطی یا تشریفات اداری. تجربه‌های بررسی‌شده در گزارش نشان می‌دهد که کشورهای موفق، مشارکت بخش خصوصی را در قالب نهادهای پایدار، فرایندهای شفاف و سازوکارهای پاسخ‌گویی نهادینه کرده‌اند.

۶ در مجموع بر مبنای مباحث نظری و بررسی تجربه کشورهای منتخب، می‌توان مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری را نه به‌عنوان یک مفهوم تک‌بُعدی، بلکه به‌عنوان فرایندی چندبعدی و متشکل از مؤلفه‌های به‌هم‌پیوسته در نظر گرفت. صِرف وجود یک مجرای قانونی برای دریافت نظرات بخش خصوصی یا برگزاری جلسات مشورتی، به‌تنهایی نمی‌تواند نشان‌دهنده تحقق مشارکت مؤثر باشد. مشارکت زمانی واجد اثرگذاری واقعی است که از مرحله شناسایی مسئله و شکل‌گیری دستورکار آغاز شود، در فرایند تحلیل و ارزیابی گزینه‌های سیاستی استمرار یابد، امکان اثرگذاری بر متن مقررات پیشنهادی را فراهم کند و پس از تصویب و اجرا نیز از طریق دریافت بازخورد و ارزیابی تأثیرات مقرره، ادامه پیدا کند. بر این اساس، ارزیابی مشارکت بخش خصوصی مستلزم توجه هم‌زمان به چند مؤلفه اساسی است که در کنار یکدیگر میزان عمق، کیفیت و اثربخشی مشارکت را مشخص می‌کنند. این ابعاد یا مؤلفه‌ها عبارت‌اند از: ۱. دسترسی؛ ۲. زمان‌بندی مشارکت؛ ۳. کیفیت ورودی‌ها؛ ۴. دامنه و عمق مشارکت؛ ۵. پاسخ‌گویی دولت؛ ۶. قابلیت رهگیری؛ ۷. بازخورد و ارزیابی پس از اجرا.

**مؤلفه اول**، دسترسی و امکان ورود بخش خصوصی به فرایند مقررات‌گذاری است. پرسش اساسی در این سطح آن است که آیا فعالان اقتصادی و تشکل‌های نماینده آنان اساساً از مسیرهای رسمی و قابل دسترسی برای طرح مسائل و پیشنهادهای مقرراتی

برخوردارند یا خیر. برای مثال، وجود «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، «کمیته حمایت از کسب‌وکار» و سایر مجاری قانونی در ایران نشان می‌دهد که از منظر نهادی، امکان دسترسی و طرح مطالبات تا حد قابل‌توجهی پیش‌بینی شده است. بااین‌حال، وجود مجرای دسترسی به‌تنهایی کافی نیست و باید بررسی کرد که این دسترسی تا چه اندازه فراگیر، منظم، شفاف و قابل استفاده برای گروه‌های مختلف بخش خصوصی است.

**مؤلفه دوم**، زمان‌بندی مشارکت است. مشارکت زمانی بیشترین ظرفیت اثرگذاری را دارد که پیش از نهایی‌شدن تصمیم و در مرحله‌ای صورت گیرد که هنوز گزینه‌های سیاستی و متن مقرره قابل تغییر باشند. اگر مشارکت بخش خصوصی عمدتاً پس از تصویب مقرره، در زمان بروز آثار نامطلوب یا در قالب درخواست اصلاح و رفع یک مشکل اجرایی شکل گیرد، ظرفیت آن بیشتر به اصلاح پسینی سیاست محدود خواهد شد. از این منظر، تفاوت مهمی میان مشارکت پیشینی در شکل‌گیری سیاست و مشارکت پسینی برای حل مشکلات ناشی از اجرای آن وجود دارد و ارزیابی عملکرد نهادهای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی باید این تمایز را مورد توجه قرار دهد.

**مؤلفه سوم**، کیفیت و محتوای ورودی بخش خصوصی است. مشارکت مؤثر صرفاً به بیان دیدگاه، مطالبه یا اعتراض محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم آن است که بخش خصوصی بتواند مسئله موردنظر را با استفاده از داده و شواهد تبیین کند، آثار اقتصادی و اجرایی گزینه‌های مختلف را بررسی نماید، راه‌حل‌های جایگزین ارائه دهد و در موارد لازم، متن پیشنهادی مقرره را نیز تدوین کند. بر این اساس، تفاوت معناداری میان اظهارنظر درباره یک مقرره و مشارکت کارشناسی در طراحی و تدوین آن وجود دارد. هرچه ورودی بخش خصوصی از سطح بیان مطالبه به سطح تحلیل، ارائه گزینه‌های سیاستی و تدوین متن حقوقی ارتقا یابد، ظرفیت اثرگذاری آن بر کیفیت مقررات نیز افزایش خواهد یافت.

**مؤلفه چهارم**، دامنه و عمق مشارکت است. در پایین‌ترین سطح، بخش خصوصی صرفاً دریافت‌کننده اطلاعات یا طرف مشورت دولت است؛ در سطوح بالاتر، از امکان طرح مسئله، اثرگذاری بر دستورکار سیاستی، مشارکت در ارزیابی گزینه‌ها و ارائه پیشنهادهای مشخص برای اصلاح یا تدوین مقررات، برخوردار است. بنابراین، برای سنجش میزان مشارکت نمی‌توان صرفاً تعداد جلسات برگزارشده، تعداد پیشنهادهای ارائه‌شده یا تعداد مصوبات حاصل‌شده را ملاک قرار داد. آنچه اهمیت دارد، این است که مشارکت تا چه مرحله‌ای از چرخه سیاستگذاری و مقررات‌گذاری امتداد یافته و در کدام مراحل امکان اثرگذاری واقعی ایجاد کرده است.

**مؤلفه پنجم**، پاسخ‌گویی دولت نسبت به ورودی‌های بخش خصوصی است. مشارکت، زمانی معنا و اعتبار بیشتری پیدا می‌کند که دستگاه تصمیم‌گیرنده صرفاً نظرات بخش خصوصی را دریافت نکند، بلکه درباره نحوه برخورد با آنها نیز پاسخ مشخص ارائه دهد. پیشنهادهای بخش خصوصی می‌توانند پذیرفته شوند، به‌صورت جزئی مورد پذیرش قرار گیرند، رد شوند یا در فرایند تصمیم‌گیری بدون نتیجه باقی بمانند؛ اما در هریک از این حالت‌های پیش‌گفته، ثبت نتیجه و ارائه توضیح درباره مبنای تصمیم، بخشی از کیفیت فرایند مشارکت محسوب می‌شود. در چنین چارچوبی، پاسخ‌گویی دولت نه به معنای الزام به پذیرش نظر بخش خصوصی، بلکه به معنای الزام به بررسی، اعلام نتیجه و تبیین دلایل تصمیم است.

**مؤلفه ششم**، قابلیت رهگیری و شفافیت فرایند مشارکت است. برای ارزیابی اثر واقعی مشارکت باید بتوان مسیر یک پیشنهاد را از زمان طرح مسئله تا مرحله بررسی، تصمیم‌گیری و در نهایت نتیجه نهایی دنبال کرد. در صورت نبود چنین قابلیت رهگیری، حتی در مواردی که یک پیشنهاد بخش خصوصی در نهایت به اصلاح مقرره منجر شده باشد، امکان تشخیص میزان و نحوه اثرگذاری آن دشوار خواهد بود. ایجاد پرونده مشخص برای پیشنهادهای مقرراتی، ثبت مستندات کارشناسی، مشخص کردن دستگاه مسئول، ثبت پاسخ دولت و مشخص کردن وضعیت نهایی پیشنهاد می‌تواند این خلأ را تا حد زیادی برطرف کند.

**مؤلفه هفتم**، بازخورد و ارزیابی پس از اجراست. مشارکت بخش خصوصی نباید با تصویب مقرره پایان یابد، زیرا آثار واقعی یک مقرره غالباً در مرحله اجرا آشکار می‌شود. دریافت بازخورد از فعالان اقتصادی، بررسی آثار اقتصادی و اجرایی مقررات و ارزیابی میزان تحقق اهداف موردنظر می‌تواند اطلاعات لازم برای اصلاح مقررات موجود و بهبود مقررات آتی را فراهم کند. از این منظر، مشارکت بخش خصوصی بخشی از یک چرخه مستمر سیاستگذاری است که از شناسایی مسئله آغاز می‌شود و با ارزیابی نتایج و یادگیری از اجرای مقررات تداوم می‌یابد.

براساس هفت مؤلفه مذکور، می‌توان میان مشارکت شکلی و مشارکت مؤثر تمایز روشنی برقرار کرد. ممکن است یک نهاد از نظر حقوقی دارای سازوکارهای متعدد برای دریافت نظرات بخش خصوصی باشد، اما اگر مشارکت در زمان نامناسب انجام شود، ورودی‌ها فاقد پشتوانه کارشناسی باشند، امکان اثرگذاری بر متن مقررات وجود نداشته باشد، دولت مکلف به اعلام نتیجه نباشد و مسیر تبدیل پیشنهاد به تصمیم نیز قابل‌رهگیری نباشد، نمی‌توان صِرف وجود این سازوکارها را نشانه مشارکت مؤثر دانست. در مقابل، مشارکت مؤثر مستلزم وجود زنجیره‌ای نهادمند از دسترسی، مشارکت به‌موقع، تولید ورودی کارشناسی، اثرگذاری بر دستورکار و متن مقررات، پاسخ‌گویی تصمیم‌گیرنده، قابلیت رهگیری و ارزیابی پس از اجراست.

ازاین‌رو، چارچوب نظری و تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که اثربخشی مشارکت بخش خصوصی را نمی‌توان صرفاً با وجود نهادهای گفت‌وگو یا تعداد جلسات و پیشنهادهای ارائه‌شده سنجید؛ بلکه باید کل زنجیره تبدیل مسئله بخش خصوصی به تصمیم مقرراتی، شامل شناسایی مسئله، دستورکارگذاری، تولید شواهد، طراحی گزینه، تدوین متن، ورود به فرایند رسمی دولت، پاسخ‌گویی نسبت به پیشنهاد و انعکاس آن در تصمیم نهایی، مورد ارزیابی قرار داد. بر این اساس، چارچوب تحلیلی گزارش حاضر، مبنایی برای ارزیابی منسجم‌تر وضعیت مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری فراهم می‌کند و می‌تواند در مرحله بعد برای بررسی دقیق‌تر وضعیت ایران به کار گرفته شود. در گزارش آتی و در دست تهیه، این چارچوب با تمرکز بر سازوکارهای موجود در جمهوری اسلامی ایران، ازجمله «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، «کمیته حمایت از کسب‌وکار» و سایر مجاری مشارکت بخش خصوصی، به‌صورت مستند و مستدل مورد استفاده قرار خواهد گرفت. بدین ترتیب، پژوهش حاضر چارچوب مفهومی و تحلیلی لازم را فراهم می‌کند. در گزارش آتی با تمرکز بر مورد ایران، پیشنهادهایی برای ارتقای مشارکت مؤثر بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری و به‌طور خاص، مشارکت در مرحله تدوین پیش‌نویس مقررات، مطرح خواهد شد.

## منابع و مآخذ


[۱] سن، میریام (۱۳۹۷). تنظیم بازار بدون مداخله دولت (شناخت تغییرات نهادی)، ترجمه سید علیرضا شکوهیان، حامد اریسیان و حیدر سلامی، تهران: مجد، ص ۶۸؛ در عنوان کتاب مذکور، معادل «تنظیم بازار» برای "Regulation" استفاده شده است.

[۲] کارپن، اولریش (۱۴۰۱). «مقدمه»، در: اولریش کارپن و هلن زانتاکی، قانونگذاری در اروپا: راهنمای جامع برای محققان و متخصصان فعال، ترجمه کریم بقایی و آرین پتفت، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، صص ۵-۶.

[۳] مرکزمالمیری، احمد (۱۴۰۴). «تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، دفتر مطالعات کسب‌وکار، صص۳۸-۳۶ .

[۴] اولمان، فلیکس و کریستوف کنراث (۱۴۰۱). در: کارپن، اولریش و هلن زانتاکی (تدوین‌کنندگان)، قانونگذاری در اروپا: راهنمایی جامع برای محققان و متخصصان فعال، ترجمه کریم بقائی و آرین پتفت، مجلس شورای اسلامی. کتابخانه موزه و مرکز اسناد، صص ۱۴۰-۱۴۱.

[5] Maria Wanzala-Mlobela and Killian Banda (2018). "Literature Review of Best Practices in Designing and Conducting Public-Private Dialogues (PPDs) in Sub-Saharan Africa (with an emphasis on fertilizer PPDs)", p. 21.

[۶] درایزک، جان اس (۱۴۰۱). مبانی و مرزهای حکمرانی مشورتی، ترجمه وحید موسوی‌داور، تهران: شیرازه کتاب ما، ص ۲۶.

[7] Margarida Fernandes, Ana and Tristan Reed (2026). "Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century", Policy Research Reports, Washington, DC: World Bank, p. 174.

[۸] حسین‌خان، مشتاق (مصاحبه) (۱۴۰۰). «اقتصاد نهادی، دولت کارآمد و قابلیت‌های سازمانی برای اجرای موفق سیاست‌ها»، مصاحبه‌کننده: رابرت ویبلین، ترجمه جعفر خیرخواهان، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، صص ۲۶-۲۷.

[9] Wanzala-Mlobela and Banda, op. cit., p. 21.

[10] See Brew, James P. (2024). "Public-Private Dialogue for Results Toolkit", ICR Facility.

[11] OECD (2025) "Supporting Policy Action via Public-Private Dialogue: A practical Tool, Issue 2, pp. 11-12.

[12] Brew, op. cit., p. 9.

[13] Ibid.

[14] Ibid., pp. 15-16.

[۱۵] برای مطالعه بیشتر در این خصوص، برای نمونه، ر. ک.: مرکزمالمیری، احمد (۱۴۰۱). «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۱۷۳.

[۱۶] سگال، مارک اون (۱۴۰۳). قانون‌نویسی: اصول و محتوا، ترجمه خلیل روزگاری آقبلاغ، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی (سمت)، مجلس شورای اسلامی، ص ۱۷۴.

[۱۷] به نقل از: موسموتی، ماریا (۱۴۰۱). طراحی قانون اثربخش، ترجمه آرین پتفت و آرتین جهانشاهی، تهران: مجلس شورای اسلامی، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، صص ۱۷-۱۸؛ مشخصات منبع اصلی به این شرح است:
K. Llewellyn, "A Realistic Jurisprudence – The Next Step" (1930) 30 Colum L. Rev. 431.

[۱۸] ر. ک.: وکیلیان، حسن (۱۳۹۱). «گونه‌شناسی قدرت سیاستگذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌ویکم، ش ۶۳، صص ۲۹۱-۲۹۶.

[۱۹] اسمیت، کوین بی و کریستفر دبلیو لریمر (۱۳۹۶). درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، انتشارات علمی و فرهنگی، صص ۱۲۵-۱۲۶.

[۲۰] همان، ص ۱۲۷.

[21] World Bank Group (Global Knowledge Researchin Malaysia) (2020). "Public-Private Dialogue in Business Regulation Reform- A Case Study on PEMUDAH", The Malaysia Development Experience Series, p. 19.

[22] Georgieva, Dorina Peteva, Varun Eknath and Michael Woolcock (2025). "Examining Business Reform Committees: Findings from a New Global Dataset", Journal of Economic Policy Reform, Vol. 28, No. 3, pp. 321-322.

[23] Ibid., pp. 28-31.
[۲۴] کرنی، پل (۱۴۰۲). درک سیاستگذاری عمومی: نظریه‌ها و مسائل، ترجمه داود نجفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، صص ۲۵۲-۲۵۴..
[۲۵] سگال، پیشین، ص ۱۲.
[26] O'Hanlon, Barbara et al. (2025). "Public–Private Dialogue: An Essential Approach to Engage Non-state Actors in a Mixed Health System", BMJ Glob Health; 8:e014699. doi:10.1136/bmjgh-2023-01469۹.
[۲۷] طبق بند «ب» ماده (۳) «قانون اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه و اتاق‌ها و بورس‌های کالایی»، «اتاق‌ها» عبارت‌اند از اتاق بازرگانی و صنایع، اتاق بازرگانی، اتاق صنایع و اتاق بازرگانی دریایی. علاوه‌بر این، طبق قانون مذکور، نهادی با عنوان «اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه»، (The Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey) مسئولیت ستادی اتاق‌ها و... را برعهده دارد. طبق ماده (۵۴) قانون پیش‌گفته، «اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالایی ترکیه یک نهاد عمومی است که ماهیت سازمان حرفه‌ای برتر را دارد و دارای شخصیت حقوقی است و به‌منظور ایجاد وحدت و هم‌بستگی بین اتاق‌ها و بورس‌های کالایی و کمک به توسعه مشاغل مطابق با منافع عمومی حرفه، و تسهیل فعالیت‌های حرفه‌ای اعضای اتاق‌ها و بورس‌های کالایی حفظ انضباط و اخلاق حرفه‌ای به منظور ایجاد صداقت و اطمینان در ارتباط با اعضای اتاق‌ها و بورس‌های کالایی و عموم مردم، و انجام مطالعات ضروری در راستای توسعه کشور، بهبود اقتصاد و انجام خدمات مقرر در این قانون تأسیس شده است. نام مختصر اتحادیه "TOBB" و مرکز اتحادیه در آنکارا است»؛ ر. ک.: «قانون اتحادیه اتاق‌ها و بورس‌های کالای ترکیه و اتاق‌ها و بورس‌های کالایی»، در: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۱). «قوانین اتاق‌های بازرگانی و صنایع در کشورهای مختلف»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، ترجمه ابراهیم یوسفی‌راد، صص ۳۱، ۶۳-۶۴.
[۲۸] همان، صص ۳۷-۳۹.
[۲۹] موریکی، آلیکی و فرانتس تراکسلر (۱۳۹۷). «یونان»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی ـ تحلیلی، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۳۹۷. صص ۳۱۶-۳۱۷.
[۳۰] ر. ک.: وب‌سایت این نهاد به نشانی اینترنتی: https://oke.gr/en
[۳۱] موریکی و تراکسلر، پیشین، صص ۳۱۷-۳۱۸.
[۳۲] تراکسلر، فرانتس (۱۳۹۷). «اتریش»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی ـ تحلیلی، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما.
[۳۳] همان، ص ۸۳.
[۳۴] یورگنسن، کارستن و فرانتس تراکسلر (۱۳۹۷). «دانمارک»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی ـ تحلیلی، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما، صص ۱۵۱-۱۵۵.
[۳۵] همان، صص ۱۵۱-۱۶۷.
[۳۶] فعالیت‌های اتاق بازرگانی و صنایع کره جنوبی (KCCI) در پنج دسته کلی قابل دسته‌بندی است: بهبود فضای کسب‌وکار؛ مقررات‌زدایی؛ شبکه‌سازی تجاری؛ همکاری‌های تجاری بین‌المللی و حمایت از فعالیت‌های بازرگانی؛ ر. ک.: دنیای اقتصاد (روزنامه) (۱۴۰۲/۵/۸). «بستر معجزه اقتصادی کره».
[37] Georgieva, Eknath and Woolcock, op. cit., pp. 310-317.
[38] Choi, DaeYong and Pan Suk Kim (2017). "Regulatory Reform at a Critical Time: the Case of the Republic of Korea", Public Organization Review, 17, pp. 316-317.
[39] Ibid.

**عنوان: مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی**

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22019
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12044.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

مشارکت مؤثر بخش خصوصی در مقررات‌گذاری از طریق نهادهای گفت‌وگوی نظام‌مند و نقش‌آفرینی در دستورکارگذاری و تدوین پیش‌نویس، کیفیت، مشروعیت و قابلیت اجرای مقررات را افزایش داده و هزینه‌های ناشی از مقررات نامتناسب را کاهش می‌دهد.


مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب‌سایت: rc.majles.ir