



الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار

احمد مرکز مال میری

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

سرشناسه:

عنوان قراردادی:

عنوان و نام پدیدآور:

مشخصات نشر:

مشخصات ظاهری:

شابک:

وضعیت فهرست نویسی:

یادداشت:

موضوع:

موضوع:

شناسه افزوده:

شناسه افزوده:

شناسه افزوده:

شناسه افزوده:

رده بندی کنگره:

رده بندی دیویی:

شماره کتاب شناسی ملی:

مرکزالمیری، احمد، ۱۳۵۵ -

ایران. قوانین و احکام

.Iran. Laws, etc

الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار / نویسنده احمد

مرکزالمیری، همکار محبوبه سلطانی گردفرامری؛ مقدمه حسین

سلاح و رزی؛ مجری طرح شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی؛

به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

تهران: راه طلایی، ۱۴۰۰.

۳۶۲ ص: جدول.

۱۰۰۰۰۰۰ ریال : ۱-۵-۹۸۱۸۲-۹۷۸-۶۲۲-۹۷۸

فیبها

کتابنامه

حقوق تجارت -- ایران

Commercial law -- Iran

سلطانی گردفرامری، محبوبه، ۱۳۵۷ -

سلاح و رزی، حسین، ۱۳۴۹ - ، مقدمه نویسن

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

KMH۹۲۰

۳۴۶/۵۵۰۷

۸۴۸۳۰۶۵



شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران



انتشارات راه طلایی

به سفارش:

مجری طرح:

نویسنده:

همکار:

با مقدمه:

ناظر:

نوبت چاپ:

شمارگان:

قیمت:

انتشارات:

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

احمد مرکزالمیری

محبوبه سلطانی گردفرامری

حسین سلاح و رزی

محسن عامری

اول، تابستان ۱۴۰۰

۵۰۰

۱۰۰۰۰۰۰ ریال

راه طلایی

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱۱ | سخن آغازین |
| ۱۴ | سپاسگزاری |
| ۱۵ | ۱. بخش مقدماتی |
| ۱۶ | ۱-۱. طرح مساله |
| ۱۹ | ۱-۲. سوالات پژوهش |
| ۲۰ | ۱-۳. روش تحقیق |
| ۲۱ | ۱-۴. موانع تحقیق |
| ۲۳ | ۱-۵. ساختار پژوهش |
| ۲۵ | ۲. چارچوب مفهومی |
| ۲۶ | ۲-۱. مقررات / مقررات گذاری |
| ۲۹ | ۲-۲. مقررات زدایی |
| ۳۱ | ۲-۳. مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر |
| ۳۳ | ۲-۴. بار مقررات (بار اداری) |
| ۳۵ | ۲-۵. ساده‌سازی اداری |
| ۳۸ | ۲-۶. چارچوب مفهومی «قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار» |
| ۴۳ | ۳. مقررات زدایی به مثابه یکی از مولفه‌های مقررات گذاری |
| ۴۷ | ۳-۱. معیارهای مقررات گذاری |
| ۵۳ | ۳-۲. حکمرانی مقررات گذارانه |
| ۵۹ | ۴. مقررات گذاری بیش از حد (تورم قوانین) |
| ۶۰ | ۴-۱. چستی مقررات گذاری بیش از حد |

| | |
|-----|--|
| ۶۶ | ۴-۲. برخی از دلایل مقررات‌گذاری بیش از حد |
| ۶۷ | ۴-۲-۱. توسعه نظام اداری و نهادهای حکمرانی |
| ۶۹ | ۴-۲-۲. قانون‌گذاری به‌مثابه راه‌حل در دسترس و فوری برای حل معضلات |
| ۷۲ | ۴-۲-۱. بررسی موردی ساماندهی و تسریع در صدور مجوزها |
| ۷۴ | ۴-۲-۲. بررسی موردی خصوصی سازی |
| ۸۱ | ۴-۲-۳. بیش‌فعالی پارلمان‌ها در کارکرد قانون‌گذاری: بررسی موردی تجارت خارجی |
| ۸۶ | ۴-۲-۴. غلبه قانون‌گذاری از طریق طرح بر قانون‌گذاری از طریق لایحه |
| ۹۲ | ۴-۲-۵. شرایط بحرانی و خاص |
| ۹۷ | ۴-۲-۶. تعدد مراجع مقررات‌گذار |
| ۹۸ | ۴-۲-۶-۱. شوراهای عالی و شوراهای اداری |
| ۱۰۶ | ۴-۲-۶-۲. نهادهای تاسیس شده برای رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری |
| ۱۰۹ | ۴-۲-۶-۳. بررسی موردی عملکرد نهادهای مقررات‌گذار در حوزه مجوزها |
| ۱۱۳ | ۴-۳. پیچیدگی‌های التزام به مقررات‌گذاری متناسب |
| ۱۱۴ | ۴-۳-۱. نسبت میان کیفیت و کمیت قانون و مقررات |
| ۱۱۹ | ۴-۳-۲. ضرورت برقراری تعادل میان ملاحظات و منافع متعارض |
| ۱۲۷ | ۵. بار مقررات برای کسب‌وکارها |
| ۱۲۸ | ۵-۱. انواع هزینه‌های مقررات برای کسب‌وکارها |
| ۱۳۴ | ۵-۲. معضلات ناشی از بار مقرراتی سنگین برای کسب‌وکارها |
| ۱۴۱ | ۵-۳. نسبت میان تورم مقررات‌گذاری و شاخص‌های اقتصادی |
| ۱۴۵ | ۵-۴. روش‌ها و ابتکارهای برخی کشورها برای سنجش بار مقررات |
| ۱۴۵ | ۵-۴-۱. دشواری‌های سنجش بار مقررات |
| ۱۴۷ | ۵-۴-۲. روش‌های ارزیابی بار مقررات |
| ۱۴۷ | ۵-۴-۲-۱. روش SCM |
| ۱۵۱ | ۵-۴-۲-۲. روش RTA |
| ۱۵۳ | ۵-۴-۲-۳. روش شمارش قیود قانونی-مقرراتی |

| | |
|-----|---|
| ۱۵۴ | ۴-۲-۵. دیگر روش ها |
| ۱۵۷ | ۶. شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار در ایران |
| ۱۶۲ | ۶-۱. سابقه قانونی |
| ۱۷۰ | ۶-۲. عملکرد نهادهای مسئول |
| ۱۷۰ | ۶-۲-۱. اتاق های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی |
| ۱۷۰ | ۶-۲-۱-۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران |
| ۱۷۵ | ۶-۲-۱-۲. بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان |
| ۱۹۲ | ۶-۲-۱-۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی |
| ۲۱۴ | ۶-۲-۱-۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان |
| ۲۱۷ | ۶-۲-۲. انجمن های صنفی |
| ۲۱۷ | ۶-۲-۲-۱. انجمن مدیران صنایع |
| ۲۲۴ | ۶-۲-۲-۲. انجمن صنایع نساجی |
| ۲۲۸ | ۶-۲-۳. دستگاه های دولتی |
| ۲۲۹ | ۶-۲-۳-۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی |
| ۲۴۶ | ۶-۲-۳-۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت |
| ۲۵۷ | ۶-۲-۳-۳. معاونت حقوقی ریاست جمهوری |
| ۲۶۸ | ۶-۲-۳-۴. مصوبات هیات وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید |
| ۲۷۳ | ۶-۲-۳-۵. مصوبات تنقیحی مقررات هیات وزیران |
| ۲۷۸ | ۶-۲-۴. نهادهای متشکل از اعضای عمومی خصوصی |
| ۲۷۹ | ۶-۲-۴-۱. هیات مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار |
| ۲۸۷ | ۶-۲-۴-۲. شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی |
| ۲۹۴ | ۶-۲-۴-۳. کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور) |
| ۳۰۳ | ۷. الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار توسط بخش خصوصی |
| ۳۰۴ | ۷-۱. لزوم ارتقای کیفی و کمی گزارش های کارشناسی |

- ۳۱۶ ۷-۲. ضرورت تشریح مساعی و هم‌افزایی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی
- ۳۲۱ ۷-۳. ضرورت واکنش به موقع و موثر در فرآیند مقررات‌گذاری
- ۳۲۴ ۷-۴. تمرکز بر ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین و مقررات
- ۳۲۵ ۷-۴-۱. نمونه‌هایی از قوانین
- ۳۲۵ ۷-۴-۱-۱. «قانون برگزاری مناقصات»
- ۳۲۷ ۷-۴-۱-۲. «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»
- ۳۲۸ ۷-۴-۱-۳. «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»
- ۳۲۹ ۷-۴-۱-۴. «قانون حمایت از توسعه صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی»
- ۳۳۰ ۷-۴-۱-۵. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»
- ۳۳۳ ۷-۴-۲. نمونه‌هایی از مقررات
- ۳۳۳ ۷-۴-۲-۱. «برنامه توسعه محصولات دانش‌بنیان»
- ۳۳۵ ۷-۴-۲-۲. «آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»
- ۳۳۷ ۸. جمع‌بندی و پیشنهادها
- ۳۳۸ ۸-۱. یافته‌های پژوهش
- ۳۴۱ ۸-۲. پیشنهادها
- ۳۴۳ منابع و مأخذ

فهرست جداول

- ۸۲ جدول ۱. مفاد قانونی ناظر بر تعیین مسئول سامانه تجارت خارجی کشور
- ۹۹ جدول ۲. مهم‌ترین شوراهای عالی در نظام اداری ایران
- ۱۰۲ جدول ۳. شوراهای اداری ایران بر حسب وابستگی به وزارتخانه‌ها
- ۱۰۶ جدول ۴. نهادهای تاسیس شده با هدف رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری در یک دهه اخیر
- ۱۱۰ جدول ۵. مهم‌ترین مقررات در خصوص ساماندهی مجوزها از اسفند ۱۳۹۲ تا پایان بهمن ۱۳۹۹
- ۱۹۳ جدول ۶. مهم‌ترین پیشنهادهای اتاق خراسان رضوی در خصوص اصلاح، تجمیع یا حذف قوانین محل محیط کسب‌وکار (شهریور ۱۳۹۵)
- ۲۱۹ جدول ۷. احکام محل تولید در «قانون کار» از نظر انجمن مدیران صنایع
- ۲۲۴ جدول ۸. مشکلات نیازمند اجرای درست، بازنگری یا تصویب قانون از نظر انجمن صنایع نساجی ایران
- ۲۳۰ جدول ۹. اولین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات محل در حوزه مجوزهای کسب‌وکار
- ۲۳۹ جدول ۱۰. دومین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات محل در حوزه مجوزهای کسب‌وکار
- ۲۴۸ جدول ۱۱. نوزده عامل محل محیط کسب‌وکار در نظرسنجی وزارت صمت
- ۲۵۲ جدول ۱۲. عوامل محل کسب‌وکار در بخش‌های مختلف در نظرسنجی وزارت صمت
- ۲۵۴ جدول ۱۳. نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی در خصوص «مهم‌ترین موانع تولید»
- ۲۵۵ جدول ۱۴. نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی در خصوص «اولویت‌های سیاست‌گذار در سال ۱۴۰۰»
- ۲۶۳ جدول ۱۵. عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری راجع به اصلاح قوانین و مقررات محل کسب‌وکار از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰
- ۲۸۷ جدول ۱۶. مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (۱۴۰۰-۱۳۹۰)
- ۲۹۰ جدول ۱۷. انواع پیشنهادهای مطرح شده در خصوص قوانین و مقررات در مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو از بلو تشکیل (۱۳۹۰) تا نیمه ۱۳۹۸
- ۲۹۶ جدول ۱۸. مهم‌ترین دستاوردهای کمیته حمایت از کسب‌وکار (۱۳۹۹-۱۳۹۵)
- ۲۹۹ جدول ۱۹. انواع پیشنهادهای مطرح شده در خصوص قوانین و مقررات در کمیته حمایت از کسب‌وکار از سال ۱۳۹۶ تا پایان آبان ۱۳۹۸

فهرست کادرها

- ۸۵ کادر ۱. بیست و پنج دستگاه متولی تجارت خارجی در کشور
- ۹۳ کادر ۲. آسیب‌های ناشی از تحریم در بخش خصوصی صنعت برق
- ۹۴ کادر ۳. آمارهایی از وضعیت صدور بخشنامه‌ها از اوایل سال ۱۳۹۷ تا پایان مرداد سال ۱۳۹۸
- ۹۵ کادر ۴. صدور روزانه دو بخشنامه توسط گمرک در سال ۱۳۹۸

- کادر ۵. سیل دستورالعمل‌های گمرکی ۹۵
- کادر ۶. افزایش موانع تجارت خارجی با بررسی کارشناسان مجازی ۱۲۱
- کادر ۷. مطالبه اصلاح فرآیند صدور مجوزها توسط فروشگاه‌های آنلاین ۱۲۲
- کادر ۸. انتقاد یکی از فعالان اقتصادی از صدور فله‌ای مجوزهای کسب و کار ۱۲۴
- کادر ۹. هزینه‌های پیدا و پنهان اجرای قوانین و مقررات مالیاتی ۱۳۲
- کادر ۱۰. غرق شدن در دریای پرتلاطم مقررات مزاحم! ۱۳۸
- کادر ۱۱. نااطمینانی‌ها در حوزه صادرات ۱۴۰
- کادر ۱۲. تعداد مجوزها مهم است یا شرایط و هزینه مجوزها؟ ۲۸۴
- کادر ۱۳. تهدید استارت‌آپ‌های ملکی از طریق «سامانه معاملات املاک»؟ ۳۱۲
- کادر ۱۴. نظرات متفاوت تشکل‌های بخش خصوصی درباره شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد ۳۱۸

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. روند تعداد تقریبی مقررات مصوب در خصوص صادرات از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷ ۱۴۲
- نمودار ۲. روند صادرات غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ ۱۴۳

سخن آغازین

شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و کسب و کار، از جمله وظایف سنگین و مهمی است که قانون‌گذار برعهده اتاق ایران و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، از جمله اتاق تعاون، اتاق اصناف و دیگر تشکلهای اقتصادی نهاده است. این وظیفه، به مراتب پیچیده‌تر و دشوارتر از آنچه بود که در بدو امر تصور می‌شد. یکی از مهم‌ترین موانع، ابهام مفهومی و طبعاً ابهام در مصادیق قوانین و مقررات مخل کسب و کار و معیارهای یک قانون یا مقرر با خصایص گفته‌شده بود. با این همه، اتاق ایران و دیگر نهادهای مسئول، به‌ویژه کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته ماه ۷۶ موضوع قانون برنامه پنجم توسعه سابق و کمیته حمایت از کسب و کار فعلی) از بدو تصویب مفاد قانونی مربوط در ابتدای سال ۱۳۹۰، امکانات و ظرفیت‌های خود را برای ایفای شایسته این تکلیف به‌کار گرفتند.

نوشتار پیش‌رو را می‌توان به سه بخش کلی تقسیم کرد: در بخش اول، نگارنده به بررسی دقیق و عمیق مفهومی گزاره‌های مربوط به مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی، مجوززدایی و ساده‌سازی اداری و تبیین نسبت آنها با یکدیگر پرداخته است. توضیحات ارائه‌شده به‌خوبی نشان می‌دهد که آنچه در ایران مقررات‌زدایی خوانده می‌شود، اولاً بیشتر از جنس «مجوززدایی» است و کمتر به مقررات‌زدایی در سطحی بنیادین پرداخته است، و ثانیاً، مقررات‌زدایی در سطح محدود نیز جزئی از کل فرآیند مقررات‌گذاری است. در واقع برنامه‌ها و فرآیندهای مقررات‌زدایی باید در منظومه کلی و منسجم «اصلاح نظام مقررات‌گذاری» مورد توجه قرار گیرد.

بخش دوم حائز اهمیت در پروژه انجام‌شده، دسته‌بندی و تحلیل دلایل قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری بیش از حد در ایران است. نگارنده با ذکر نهادهای متعدد مقررات‌گذار در کشور، به عمده‌ترین دلایلی پرداخته است که باعث تولید روزافزون و تورم قوانین و مقررات در کشور شده است. نادیده گرفتن برخی از اصول قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری توسط قوای مقننه و مجریه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین دلایل تورم قوانین و مقررات مورد توجه قرار گرفته است.

بخش سوم پژوهش حاضر، به توضیح و ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری، و به‌طور خاص اتاق‌ها، اختصاص یافته است. گزارش عملکردهای منعکس‌شده در تحقیق پیش‌رو، به‌رغم نشان دادن برخی کاستی‌ها، نشان می‌دهد که تلاش‌های صورت‌گرفته در حد امکانات پژوهشی اتاق‌ها، قابل تقدیر و چشمگیر بوده است. نقد و ارزیابی موشکافانه، می‌تواند به رفع نواقص فرآیندهایی که در طول سال‌ها طی شده و نتایج اغلب آنها به‌تازگی منتشر شده، یاری رساند. در واقع نگارنده تلاش کرده با استناد به منابع به‌روز منتشرشده در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، عملکرد بخش خصوصی و نهادهای زیرمجموعه آن را به‌نحوی طرفانه و علمی، ارزیابی کند. طبعاً این ارزیابی با همکاری همه‌جانبه اتاق ایران، دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و دبیرخانه کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) میسر شده است. امید است این رویکرد خودانتقادی و علمی، بتواند عملکرد نهادهای وابسته به بخش خصوصی و تعاونی مسئول بررسی قوانین و مقررات را ارتقا بخشد.

ادبیات نوشتار حاضر به همین سبک و سیاق، نسبت به نهادها و دستگاه‌های دولتی نیز تا حدی صریح، علمی و بی‌طرفانه است. همچنانکه در مواردی، عملکرد نظام تقنینی نیز مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته است. تردیدی نیست که نقد و بررسی عملکردها و مصوبات هر یک از نهادهای دولتی و نهادهای متشکل از اعضای عمومی-خصوصی (هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، و کمیته حمایت از کسب‌وکار) به‌معنای نادیده گرفتن تلاش‌های دست‌اندرکاران نهادهای مذکور و پیچیدگی و صعوبت وظایف محوله به آنان برای شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر نیست، بلکه با هدف ارائه گزارشی دقیق از فعالیت‌های صورت‌پذیرفته آنها در برآورده ساختن الزامات قانونی و همچنین تلاش برای بهبود عملکرد این نهادهای فعال و ارزشمند در سطح کشور تدوین شده است. ارزیابی‌ها و توصیه‌های مطرح‌شده، با هدف تحلیل وضعیت موجود و ارائه راهکارهایی برای هماهنگی و هم‌افزایی بیش از پیش نهادهای مسئول در جهت ایفای

شایسته‌تر و موثرتر تکالیف قانونی و در نتیجه، تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار صورت گرفته است.

ویژگی دیگر این پژوهش، توجه به محیط واقعی کسب‌وکار کشور در پرتو تحلیل‌هایی با صبغه حقوقی است. این توجه، به‌ویژه از طریق استفاده از مطالب منتشرشده در روزنامه «دنیای اقتصاد» صورت گرفته است. در واقع، برخلاف سنت معهود در گزارش‌های پژوهشی که مطالب در داخل کادر، نکاتی برای مطالعه بیشتر و آگاهی از جوانب جزئی‌تر موضوع است، مطالب داخل کادر در نوشتار حاضر، منعکس‌کننده نظرات و ایده‌های بخش خصوصی و نمایانگر تصویری واضح از محیط کسب‌وکار کشور است. بر این اساس، می‌توان با ابراز اطمینان از مفید بودن نکات مطرح‌شده در کادرها، خوانندگان گرامی را به مطالعه آنها دعوت کرد.

پژوهش پیش‌رو، سوای توضیح و بررسی تلاش‌های صورت‌گرفته و در دست انجام، راه دشوار و مسیر پرسنگلاخ پیش‌رو در شناسایی و لغو قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و به‌طور کلی، اصلاح نظام مقررات‌گذاری از طریق مقررات‌زدایی و به‌طور خاص، مجوززدایی را نشان می‌دهد. علاوه بر اینها، اتخاذ و عملیاتی کردن رویکرد پیشگیرانه به‌معنای ارزیابی بار قوانین و مقررات پیش از تصویب توسط قانون‌گذار و دولت و انعکاس آن به مراجع مقررات‌گذار، رسانه‌ها و ... با امید به بازنگری یا اصلاح تصمیم مرجع مقررات‌گذار، نیازمند عزم و کوشش بسیار است. امید است با انتشار این اثر و دریافت بازخوردهایی راجع به نکات مطرح‌شده توسط صاحب‌نظران و خوانندگان گرامی، اتاق ایران به‌عنوان دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲) بتواند بیش از پیش در اصلاح نظام مقررات‌گذاری و رشد و توسعه اقتصادی کشور، نقش‌آفرینی کند.

حسین سلاح‌ورزی

نایب‌رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
و قائم‌مقام شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

سیاسگزاری

پژوهش حاضر، با مساعدت و همیاری مشفقانه مسئولان و اعضای دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی مستقر در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران به انجام رسید. به‌ویژه جناب آقای مهندس غلامحسین شافعی (دبیر شورای گفت‌وگو)، جناب آقای دکتر حسین سلاح‌ورزی (فانم‌مقام دبیر شورای گفت‌وگو)، جناب آقای مهندس محسن عامری (مدیر اجرایی شورای گفت‌وگو) به‌عنوان ناظر علمی پروژه و همچنین سرکار خانم سارا غریبی و جناب آقای محمد شریفی (کارشناسان دبیرخانه شورای گفت‌وگو) در همه مراحل انجام کار از هیچ لطف و کمکی دریغ نکردند. نظرات کارشناسان و پژوهشگران دبیرخانه کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز در تکمیل کار مورد استفاده قرار گرفت و از این بابت از ایشان تشکر می‌کنم. همچنین نکات ارزنده جناب آقای دکتر محمد قاسمی (رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران) در خصوص ساختار تحقیق، بسیار مغتنم بود و بدین‌وسیله از ایشان سپاسگزاری می‌کنم. در پایان نگارنده بر خود فرض می‌داند از سرکار خانم محبوبه سلطانی گردفرامرزی به‌خاطر همکاری صمیمانه و موثر در کلیه مراحل انجام پروژه، قدردانی کند.

امید است نکات مطرح‌شده در این اثر، انگیزه‌ای برای توجه و تدقیق بیشتر نهادهای مرتبط و همچنین خوانندگان گرامی به موضوع مهم تاثیر قوانین و مقررات بر محیط کسب‌وکار کشور، ایجاد کند. انعکاس نظرات و نقدها راجع به پژوهش پیش‌رو به نگارنده، و دبیرخانه کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) و شورای گفت‌وگو مستقر در اتاق ایران، می‌تواند در تکمیل و تصحیح نکات مطرح‌شده مورد بهره‌برداری قرار گیرد.



بخش مقدماتی



۱-۱. طرح مساله

گلایه فعالان اقتصادی از دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات و مخل بودن آنها برای کسب‌وکار، به‌رغم وعده‌ها و تلاش‌های دولت و مجلس، همچنان ادامه دارد. اما آنچه همچنان انجام نشده، تفکیک و تمیز روشمند قوانین و مقررات مخل یا دست‌وپاگیر، از قوانین و مقررات تسهیل‌کننده محیط کسب‌وکار است. این امر، نیازمند در نظر داشتن الزاماتی است که باید در دستگاه‌هایی با ماهیت عمومی یا خصوصی و سطوح ملی و استانی، مورد توجه قرار گیرد. این الزامات شامل الزامات نهادی، تشکیلاتی، قانونی، مقرراتی، رویه‌ای و ... است. شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، بدون فراهم بودن این الزامات و سازوکارهای عملیاتی کردن آنها، راه به جایی نخواهد برد.

در نظام کنونی حقوقی ایران، موضوع شناسایی و حذف قوانین دست‌وپاگیر و مخل کسب‌وکار که به‌طور کلی با واژه «مقررات‌زدایی» وصف شده، به سه نهاد سپرده شده است:

اول در ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) که به‌موجب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، به حکمی دائمی تبدیل شد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف شد با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، «نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد». کمیته مذکور در حال حاضر با عنوان «کمیته حمایت از کسب‌وکار» به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

دوم بر اساس ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم

۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) و اصلاحات اخیر آن در تبصره (۳) «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، «هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار»، «موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به‌نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به‌صورت آنی و غیرحضوری و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیات مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تایید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیات وزیران پس از تایید هیات وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد».

سوم در بند «الف» تبصره (۴) ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) که به‌موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) اصلاح شده است، یکی از وظایف و اختیارات «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» عبارتست از: «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا».

بدین ترتیب، قانون‌گذار در طول دهه گذشته تلاش کرده است:

اولاً، وظیفه شناسایی قوانین و مقررات منحل تولید و سرمایه‌گذاری را به نهادهای غیردولتی (بخش خصوصی و تعاونی) واگذار کند.

ثانیاً، مساله مجوزها، به‌طور خاص مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته و شناسایی و لغو مجوزهای زائد و دست‌وپاگیر، به نهادی خاص به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی سپرده شده است.

ثالثاً، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی نیز به‌عنوان نهادی ترکیبی

مشمول بر اعضای دولتی و غیردولتی، موظف به ارائه پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع «مقررات» شده است.

با توجه به توضیحات پیش گفته، می‌توان مدعی شد گسترده‌ترین اختیارات در حوزه مورد بحث، برای اتاق‌ها در نظر گرفته شده است؛ چرا که شناسایی «قوانین» مخل کسب و کار نیز علاوه بر شناسایی «مقررات» مخل، بر عهده آنها نهاده شده است. گرچه وظیفه نهادهای بخش خصوصی و تعاونی، محدود به ارائه پیشنهاد (تدوین پیش‌نویس) به نهادهای قانون‌گذار و مقررات‌گذار (مجلس و دولت) است. در واقع، ابتکار تهیه پیش‌نویس در اختیار اتاق‌هاست و چنانکه پیش‌نویس اصلاح یا لغو قانون و مقرره‌ای، مبتنی بر اصول مقررات‌گذاری صورت گرفته باشد، این اختیار به‌عنوان ابزاری مهم و تاثیرگذار توسط بخش خصوصی قابل اعمال خواهد بود.

گرچه در طول سال‌های گذشته، تلاش‌های قابل توجهی توسط «کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت از کسب و کار» فعلی و «کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه» سابق) و همچنین «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» در سطوح ملی و استانی صورت گرفته است، اما به دلایل متعدد، این تلاش‌ها نتوانسته است هدف شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری و متعاقب آن، اصلاح یا لغو آنها را برآورده سازد.

مساله اصلی مورد توجه این پژوهش آن است که چه الزاماتی برای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار، ضروری است؟ به عبارت دقیق‌تر، پیش‌نیازهای ضروری شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری، کدام‌اند؟ با چه معیارهایی می‌توان یک قانون یا مقرره را «مخل کسب و کار» اعلام کرد؟ پیش از این، آیا اساساً ملاک و معیاری برای شناسایی برخی از قوانین و مقررات به‌عنوان عوامل مخل و مانع کسب و کار قابل صورت‌بندی است؟ آیا می‌توان با صرف نظر برخی از تشکلهای، بنگاه‌ها، فعالان اقتصادی، صاحب‌نظران و...، احکامی از برخی قوانین مصوب یا مفادی از برخی آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، مخل کسب و کار تلقی کرد و از قانون‌گذار یا دولت، اصلاح یا لغو آنها را مطالبه کرد؟ سوالات پیش گفته، سوالاتی

بسیار مهم در خصوص محیط حقوقی کسب‌وکار است که در پژوهش حاضر، برای یافتن و صورت‌بندی پاسخ به آنها تلاش شده است.

۲-۱. سوالات پژوهش

چنانکه گفته شد، مهم‌ترین سوالاتی که تلاش می‌شود در پژوهش حاضر به آنها پاسخ‌هایی درخور داده شود، عبارتند از:

اول الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، کدام‌اند؟

دوم مقررات‌گذاری بیش از حد (تورم مقررات‌گذاری) چیست و دلایل اصلی آن

با توجه خاص به ایران کدام‌اند؟

سوم ارزیابی بار مقررات چیست؟ چه روش‌هایی برای ارزیابی آن مرسوم است؟

و چگونه می‌تواند به فرآیند شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری کمک کند؟

چهارم معیارهای شناسایی یک قانون یا مقرر به‌عنوان قانون یا مقرر مخل

کسب‌وکار، در پرتو معیارهای مقررات‌گذاری، چیست؟

پنجم چه درس‌هایی می‌توان از تدابیر و رویه‌های کشورهای موفق در شناسایی

قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، برای اعمال در ایران آموخت؟

ششم عملکرد نهادهای مسئول در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل

کسب‌وکار، به چه کیفیت و کمیتی بوده است؟

هفتم چه موانعی در شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار برای نهادهای

نماینده‌گی‌کننده بخش خصوصی و دیگر نهادهای مسئول وجود دارد و چه تدابیری را

می‌توان برای از میان بردن موانع به‌کار گرفت؟

برخلاف آنچه ابتدا تصور می‌شد، هیچ راه میان‌بر یا معجزه‌آسایی برای

شناسایی و لغو قوانین، مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر و مزاحم کسب‌وکار وجود

ندارد. از جمله الزامات ضروری برای نیل به این منظور، ارزیابی‌ها و سنجش‌های

موشکافانه از طریق رویه‌ها و فرآیندهای پرهزینه و پیچیده است. نکته واقع‌نگرانه و

نگران‌کننده دیگر اینکه شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، نیازمند همکاری،

هماهنگی و هم‌افزایی نهادهای عمومی و خصوصی کشور است و تصویب قانون در این خصوص، گامی ابتدایی در این فرآیند پیچیده شمرده می‌شود. در این پژوهش، تلاش خواهد شد با استفاده از تحلیل‌های مفهومی و بررسی رویه‌های کشورهای پیشرو در اصلاح نظام مقررات‌گذاری، راهکارهایی هرچند مقدماتی برای شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار پیشنهاد شود.

۳-۱. روش تحقیق

در پژوهش پیش‌رو، چارچوب نظری و مفهومی شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار تبیین شده و تلاش شده در کنار مباحث نظری، به تدابیر و راهکارهای کشورهای موفق در این زمینه، به‌ویژه در کشورهای انگلستان، کانادا و ایالات متحده آمریکا توجه شود. دستاوردهای این پژوهش، می‌تواند در تهیه و تدوین گزارش‌های پژوهشی در نهادهای ذی‌ربط شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، به‌کار گرفته شود.

روش تحقیق پژوهش حاضر، تلفیقی از روش‌های تحقیق (هنجاری و توصیفی - تحلیلی) است؛ به این ترتیب که نمونه‌هایی از رویه‌ها و عملکرد قانون‌گذار و دیگر نهادهای مقررات‌گذار (به‌ویژه دولت) و آموزه‌های هنجاری (قوانین، مقررات، اصول قانون‌گذاری و اصول مقررات‌گذاری) مورد توجه قرار خواهد گرفت. در این تحقیق، به‌طور خاص، موضوعاتی که در نهادهای مرتبط با شناسایی قوانین و مقررات در بخش خصوصی و تعاونی (کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی) طرح شده‌اند و همچنین مصوبات نهادهای مذکور و اثربخشی آنها، تحلیل شده است.

در انعکاس نظرات بخش خصوصی و فعالان اقتصادی، سوای استفاده از گزارش‌های نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (به‌ویژه اتاق ایران)، از مطالب منتشر شده در روزنامه «دنیای اقتصاد» به‌ویژه در طول دو سال گذشته، بهره‌برده شده است. در روزنامه مذکور، در قالب یادداشت، مصاحبه، گزارش جلسات و...، نکات قابل توجهی در خصوص موانع و معضلات کسب‌وکارها قابل استخراج است

که در پژوهش حاضر به آنها استناد شده است. برای متمایز کردن نکات مذکور، عمدتاً مطالب برگرفته‌شده در کادر آمده است.

نکته دیگر اینکه می‌توان شناسایی قوانین و مقررات مخل را از حیث زمانی، به دوروش انجام داد:

اول پیشینی: در این روش، نهاد ارزیابی‌کننده، با ایجاد ساختارها و تدابیر نهادی لازم، هر طرح یا لایحه یا مقررره را پیش از تصویب مرجع ذیصلاح، مورد ارزیابی قرار داده و احیاناً مخل بودن آن برای کسب‌وکارها را با ذکر استدلال‌ها و استنادها، به مرجع قانون‌گذار یا مقررات‌گذار یا در رسانه‌ها، اعلام می‌کند.

دوم پسینی: در روش پسینی، نهاد ارزیابی‌کننده، پس از تصویب قانون یا مقررره، آن را از حیث مخل بودن یا تسهیل محیط کسب‌وکار، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. چنانکه گفته شد، بر اساس نصّ بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» که اتاق بازرگانی و صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف شده «نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید» و همچنین «گزارش‌های موضوع این ماده شامل قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم» را تهیه کند، به‌نظر می‌رسد باید بر اساس حکم قانونی پیش‌گفته، روش «پسینی» (ارزیابی از حیث مخل بودن برای کسب‌وکار پس از تصویب) اجرایی شود. البته دستاوردهای تحقیق حاضر می‌تواند برای بررسی طرح‌ها و لوایح و مقررات در دست بررسی و تصویب نیز به‌کار گرفته شود که مستلزم سازوکارهای اجرایی ویژه است.

۴-۱. موانع تحقیق

اول یکی از دغدغه‌های اصلی پژوهش حاضر، صورت‌بندی برخی ملاک‌ها برای شناسایی دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات، با استفاده از مطالعات حوزه مقررات‌گذاری و تجربیات کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. اما نیل به این هدف، با موانع و چالش‌های جدی مواجه است. به همین دلیل است که دست‌کم کوشش نگارنده برای یافتن منابعی قابل اتکا در خصوص دسته‌بندی معیارهای قوانین و مقررات مخل

کسب‌وکار، به نتیجه نرسیده است. در واقع، با وجود چک‌لیست‌های متعدد حاوی معیارهایی برای قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری (به‌معنای عام)، چک‌لیستی درباره معیارهای تشخیص مقررات مخمل در دسترس نیست. به‌نظر می‌رسد دشواری‌های روش‌شناسی که در ادامه توضیح داده خواهند شد، یکی از دلایل عمده این امر باشد؛ چنانکه یکی از صاحب‌نظران تصریح می‌کند: «در اغلب موارد، کاهش قوانین و مقررات، اقدامی جهت دفاع از منافع افراد محسوب می‌شود. تعریف معیار، بسیار دشوار است. تعداد صفحات قوانین و مقررات، یکی از معیارهاست؛ اما این معیار می‌تواند خام باشد. دشوارتر از این، تعیین منفعت مالی، اجتماعی یا اقتصادی برای لغویا ساده‌سازی یک مقررره است، و در واقع این امر غیرممکن است. به‌ویژه اینکه پیامدهای ناخواسته آن و محاسبه و پیش‌بینی آن، امکان‌پذیر نیست»^۱.

از منظر دیگر، شاید بتوان گفت ضرورتی برای تدوین فهرستی از معیارهای قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار نبوده است؛ چراکه تدوین فهرست معیارهای مقررات‌گذاری خوب و مناسب، به اندازه کافی، اصول راهنمایی را در اختیار مقررات‌گذاران قرار داده است. به‌دلیل ابهام در مفاهیم و برداشت‌های متعدد مربوط به موضوع مورد بحث، به‌ویژه «مقررات‌زدایی»، واکاوی نظری و همچنین شرح تجارب کشورها در این حوزه، می‌تواند راه‌گشا باشد.

دوم الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار، می‌تواند در اوضاع و احوال اقتصادی، سیاسی و... مختلف، متفاوت باشد. برای نمونه، در شرایط همه‌گیری ویروس کرونا یا شرایط تحریم در ایران، چه‌بسا در نظر گرفتن الزاماتی که در شرایط عادی باید برای شناسایی مقررات مخمل به‌کار گرفته شوند، کارآیی چندانی نداشته باشد. با وجود این، در این نوشتار، فرض بر موقتی و گذرا بودن شرایط پاندمی و همچنین تحریم است. در غیر این صورت، الزامات شناسایی مقررات دست‌وپاگیر، از جمله معیارهای تشخیص قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار، باید با رویکردهایی خاص، هماهنگ با شرایط ویژه کشور استخراج شود. در این رویکردهای خاص، هدف اصلی، نه سهولت کسب‌وکار یا فراهم کردن زمینه‌های مساعد برای

1. Robin Ellison, *Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 282.

فعالیت اقتصادی، بلکه اعمال سیاست‌هایی برای گذار از موقعیت بغرنج ناشی از محدودیت‌ها و کاستی‌هاست. البته بدیهی است در صورت بندی الزامات، شرایط کلی با توجه به ویژگی‌های خاص نظام سیاسی - حقوقی هر کشور، باید در نظر گرفته شود.

۵-۱. ساختار پژوهش

پژوهش حاضر از هشت بخش تشکیل شده است. پس از بخش نخست، در بخش دوم، چارچوب مفهومی تحقیق توضیح داده شده است. مفاهیم مقررات/ مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی، مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر، بار مقررات (بار اداری)، و ساده‌سازی اداری، مفاهیم تشکیل‌دهنده چارچوب مفهومی «قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار» محسوب می‌شوند. در بخش سوم، مقررات‌زدایی به‌مثابه یکی از مولفه‌های مقررات‌گذاری تبیین شده است. مقررات‌گذاری بیش از حد (تورم قوانین)، موضوع بخش چهارم پژوهش حاضر است. در این بخش، به دو سوال مهم چپستی مقررات‌گذاری بیش از حد و برخی از دلایل مقررات‌گذاری بیش از حد پاسخ داده خواهد شد. از جمله این دلایل، توسعه نظام اداری و نهادهای حکمرانی و قانون‌گذاری به‌مثابه راه‌حل در دسترس و فوری برای حل معضلات است. در این بخش، همچنین پیچیدگی‌های التزام به مقررات‌گذاری متناسب، تبیین خواهد شد. بخش پنجم، به توضیح بار مقررات برای کسب‌وکارها اختصاص داده شده است. در این بخش، انواع هزینه‌های مقررات برای کسب‌وکارها و معضلات ناشی از بار مقرراتی سنگین برای کسب‌وکارها شرح داده شده است. همچنین روش‌ها و ابتکارهای برخی کشورها برای سنجش بار مقررات در این بخش مورد توجه قرار گرفته است. شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار در ایران، موضوع بخش ششم است. بدین ترتیب که پس از ذکر سابقه قانونی موضوع، به شرح عملکرد نهادهای مسئول و ارزیابی آنها پرداخته شده است. عملکرد نهادهای بررسی‌شده عبارتند از: اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی (اتاق‌های ایران، کرمان، خراسان رضوی و اصفهان)، انجمن‌های صنفی (انجمن مدیران صنایع و انجمن صنایع نساجی)،

دستگاه‌های دولتی (وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، و معاونت حقوقی ریاست جمهوری)، و نهادهای متشکل از اعضای عمومی و خصوصی (هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، و کمیته حمایت از کسب‌وکار). علاوه بر اینها، برخی مصوب مهم هیات وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید مورد بررسی قرار خواهد گرفت. بخش هفتم نوشتار پیش‌رو، به الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار توسط بخش خصوصی، اختصاص داده شده است. این الزامات عبارتند از: لزوم ارتقای کیفی و کمی گزارش‌های کارشناسی، ضرورت تشریح مساعی و هم‌افزایی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی، ضرورت واکنش به موقع و موثر در فرآیند مقررات‌گذاری، و تمرکز بر ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین و مقررات. در بخش پایانی، مباحث مندرج در بخش‌های پیشین جمع‌بندی شده و پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد بخش خصوصی در شناسایی دقیق‌تر و موثرتر قوانین و مقررات محل کسب‌وکار ارائه شده است.



چارچوب مفهومی



پیش از پرداختن به موضوع اصلی نوشتار، ضروری است توضیحی درباره واژگان و عبارات به کار برده شده در متن، ارائه شود. واژگان و عباراتی مانند قوانین و مقررات،^۱ مقررات گذاری،^۲ مقررات زدایی،^۳ ساده سازی اداری^۴ و مقررات و رویه های دست و پاگیر،^۵ عمدتاً به دلیل مفاهیم و برداشت های مختلف از واژه «Regulation»، با ابهام در متون مربوط به کار می روند. در ادامه، با توضیح مفاهیم اصلی به کار رفته در این نوشتار، توجهات استفاده از بساخت «مقررات گذاری» و همچنین نسبت میان مفاهیم مشابه و مجاور در زمینه مورد بحث، تبیین خواهد شد.

۱-۲. مقررات / مقررات گذاری

نکته نخست اینکه منظور از «مقررات» (Regulation) در این متن و دیگر متون راجع به محیط حقوقی کسب و کار، هر نوع مصوبه لازم الاجراست که به تصویب مراجع ذی صلاح رسیده باشد؛ اعم از قانون، آیین نامه، تصویب نامه، بخشنامه، دستورالعمل، برنامه، سیاست و ... توضیح اینکه برای «Regulation»، سه سطح مفهومی قابل تفکیک است؛ سطح اول، معنایی عام است که ناظر بر هرگونه تنظیم الزام آور رفتار اجتماعی است. سطح دوم، سطح خاص است که به معنای مداخله حکومت در سازوکار بازار است که عمدتاً از طرقی حقوقی صورت می گیرد. سطح سوم «Regulation»، سطح اخص است که منظور از آن، مصوبات سازمان ها و نهادهای اداری است.^۶ به رغم دقت نظر در تفکیک سطوح پیش گفته، به نظر می رسد به کارگیری عباراتی مانند «تنظیم» و «تنظیم گری» به عنوان معادل «Regulation»

1. Law and Regulation

2. Regulation

3. Deregulation

4. Administrative simplification

5. Red Tape

۶. ر. ک.: محمد راسخ و سیدمجتبی حسینی کرابی، «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دانشنامه حقوق اقتصادی، دوره جدید، سال بیست و دوم، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، صص ۲۹-۳۰.

وافی به مقصود و معنا نباشد؛ چرا که هر نوع مداخله حکومت (دولت) در هر سطح، به وضع «مقرره» به معنای عام صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر، مداخلات حکومتی، مبتنی بر اسنادی مدون هستند که در قالب‌های مختلف، به تصویب نظام یا نهاد ذی‌صلاح می‌رسد. بنابراین می‌توان از واژه «مقررات‌گذاری» با اطمینان از شمول معنایی آن، استفاده کرد. برای مثال، «Regulation» در برنامه «PNMA»^۱ در خصوص مدیریت و اصلاح مقررات‌گذاری، «شامل همه انواع اسناد حقوقی و تصمیمات شامل قوانین اساسی، قوانین مصوب پارلمان، قوانین تفویضی،^۲ احکام، دستورات، مجوزها، برنامه‌ها، مجموعه قوانین و حتی شبه‌مقرراتی مانند اصول راهنما یا دستورالعمل است که از طریق دولت‌ها، قیودی را برای شهروندان و بنگاه‌ها وضع می‌کنند».^۳

نکته دوم، توضیح مختصری درباره به‌کارگیری واژگان «مقررات» و «مقررات‌گذاری» در نوشتار حاضر است. گرچه هر دو واژه، به‌عنوان معادلی برای «Regulation» در نظر گرفته شده، با این حال، «مقررات» صرفاً ناظر به متن مقرر است، اما «مقررات‌گذاری»، ناظر به فرآیند یا روند تدوین و تصویب مقررات است. در متن پیش رو، بنا به اقتضا، از واژه‌های «مقررات» و «مقررات‌گذاری» استفاده شده است. نکته سوم، مربوط به معادل مصوبات پارلمان (مجلس) است. با توجه به آنچه گفته شد، «مقررات» و «مقررات‌گذاری»، مصوبات پارلمان را نیز در بر می‌گیرد. مگر در مواردی که تصریح شود منظور از «مقررات»، مصوبات قوه مجریه یا دیگر

1. OECD's Public Management Service (PNMA)

۲. «Subordinate legislation»؛ منظور، قوانین وضع‌شده توسط مراجعی است که اختیارات قانون‌گذاری توسط پارلمان به آنها تفویض شده است.

3. OCDE, *Improving The Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris: OCDE Publishing, 1994, p. 9;

در همین جا تصریح شده است که قوانین (Laws)، زیرمجموعه «Regulation» محسوب می‌شوند. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر، در منبع زیر نیز منظور از «Regulation»، اسناد لازم‌الاجرا به‌لحاظ حقوقی مانند قوانین، مصوبات، دستورات و... ذکر شده است؛

OECD, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, Paris, OECD Publishing, 2007, p. 27.

نهادهای مقررات‌گذار، به‌جز قوه مقننه است.^۱ بدیهی است که منظور از «قانون»،^۲ صرفاً مصوبات نهاد قانون‌گذار (پارلمان) است.

نکته چهارم اینکه چنانکه اصرار بر استفاده از بساخت‌های «تنظیم» به‌عنوان معادل «Regulation» در قالب عباراتی مانند «دولت تنظیمی»، «نظام تنظیم‌گری»، «تنظیم‌گری حقوقی»، «حقوق تنظیمی»، «نهادهای تنظیمی»، «تنظیم‌گران بخشی»، «ظرفیت تنظیمی» و... باشد، برگردان واژه‌ای مانند «Deregulation» نیز با دشواری همراه خواهد بود.^۳ در حالی که تقریباً، استفاده از معادل «مقررات‌زدایی» برای واژه اخیر، شایع و فراگیر است. بر همین سیاق، عبارت «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری»^۴ نیز که به‌عبارتی رایج در ادبیات مربوط تبدیل شده، با همین ملاحظه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

سویا مباحث لفظی، «Regulation» همچنین از منظر رویکردها نیز قابل تعبیر و تفسیر است. برای مثال، یکی از بهترین رویکردها به تعریف واژه مذکور، آن را نوع خاصی از سازوکار انگیزشی تلقی می‌کند؛ بدین معنی که آن را مجموعه‌ای از انگیزش‌های ایجادشده توسط قانون‌گذار، دولت، یا مدیریت عمومی می‌داند که به‌برخی از اعمال برای شهروندان و بنگاه‌ها فرمان می‌دهد یا آنها را ممنوع می‌کند.

۱. برای مطالعه تعاریف و مصادیق مقررات، ر. ک.: مسلم آقایی طوق و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، صص ۶۰-۷۴؛ و محمد راسخ، وضع مقرر در قوه قضائیه، تهران: دراک، ۱۳۹۴، صص ۲۴-۴۰.

2. Law

۳. برای مثال، در کتاب «مقررات‌زدایی»، از «مقررات‌زدایی به‌مثابه یکی از اشکال تنظیم‌زدایی» بحث شده است. از نظر نویسنده، «واژه «تنظیم‌زدایی»، نشانگر وضعیتی است که در آن دولت با استفاده از ابزارهای حقوقی و قضایی، در امور اجتماعی و اقتصادی دخالت می‌کند و بعضاً برخی از اقشار و طبقات اجتماعی را مورد حمایت قرار می‌دهد. در این شرایط اگر از مقررات‌زدایی صحبت شود، معنی آن تنها عقب‌نشینی ابزارهای حقوقی (کاهش کمتی مقررات) نیست؛ بلکه مقصود، زیر سوال بردن دخالت دولت و روش‌های کلی مداخله آن به نفع مکانیسم بازار است»؛ ر. ک.: عبدالحمید شمس، مقررات‌زدایی، تهران: سمت، ۱۳۸۱، ص ۹۴. چنانکه از عبارت‌های پیش‌گفته برمی‌آید، تلاش نویسنده برای توضیح و تفکیک دو مفهوم «تنظیم‌زدایی» و «مقررات‌زدایی»، عمدتاً به دلیل اصرار برای استفاده از بساخت «تنظیم»، مبهم و نارساست.

4. Regulatory Impact Assessment (RIA)

«Regulation» به موجب تهدید صریح به مجازات در صورت عدم متابعت، حمایت می‌شود. مفهوم «Regulation» به مثابه «الزام»، همچنین اشاره به این امر دارد که به موجب آن، نوع ویژه‌ای از رابطه میان دولت و شهروندان ایجاد می‌شود.^۱ در همین زمینه، مقررات‌گذاری^۲ را می‌توان به دو دسته سنتی و انگیزشی تقسیم‌بندی کرد؛ مقررات‌گذاری سنتی که عنوان «مقررات‌گذاری سود» نیز نامیده می‌شود، شامل مقررات‌گذاری نرخ بازده سرمایه و مقررات‌گذاری اضافه بر هزینه می‌شود. مقررات‌گذاری انگیزشی، به صورت سقف قیمت یا مقررات‌گذاری سقف درآمد در نظر گرفته می‌شود. نرخ بازده و مقررات‌گذاری مازاد بر هزینه (روش سنتی) بر این اصل تکیه می‌کنند که سود شرکت‌های تحت مقررات‌گذاری نباید از بازده مجاز تجاوز کند؛ درحالی‌که در مقررات‌گذاری قیمت (روش انگیزشی)، تعرفه‌های خاص خدمات یا درآمد انحصاری شرکت‌ها محدود می‌شود.^۳

۲-۲. مقررات‌زدایی

شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار و در مرحله بعد، لغو یا اصلاح آنها، نوعی از «مقررات‌زدایی» محسوب می‌شود و به همین دلیل، توضیح مفهومی آن مفید به نظر می‌رسد. برای مقررات‌زدایی نیز همچون مقررات‌گذاری، می‌توان قائل به سه سطح بود: سطح اول، سطح عام مقررات‌زدایی که به معنای مداخله کمتر حکومت در حوزه خصوصی شهروندان است. سطح دوم، سطح خاص مقررات‌زدایی است که ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد یا رویکرد آزادسازی و خصوصی‌سازی از طریق ابزارهای سیاسی و قانونی است. اما سطح اخص مقررات‌زدایی (سطح سوم)، به معنای کاستن از مقررات ناظر بر محیط اقتصادی است. در این معنا از

1 . OECD, op. cit., p. 8.

۲ . در متن مورد استفاده، واژه «تنظیم» به کار برده شده است.

۳ . آینده‌نگر (ماهنامه)، «تنظیم بازار کالای استراتژیک برق؛ روش تعیین سقف قیمت بهترین روش برای فعالیت شرکت‌های توزیع است»، شماره ۱۰۱، آبان ۱۳۹۹، ص ۱۹۲؛ متن مذکور، خلاصه‌ای پژوهشی با عنوان «تنظیم شرکت‌های توزیع برق ایران بر مبنای کیفیت و بهره‌وری» است که توسط فرهاد خداداد کاشی، محمد اوشنی، محمدصادق قاضی‌زاده و کیومرث حیدری انجام شده است.

مقررات زدایی که شایع‌ترین و رایج‌ترین برداشت است، مقرراتی که به‌نحوی مخمل، مزاحم یا مانع کسب‌وکارها تلقی می‌شوند، لغو شده یا اصلاح می‌شوند.^۱ الیسون توضیح می‌دهد: «مقررات زدایی می‌تواند چندین معنا داشته باشد. واژه مذکور عموماً برای توصیف حذف کنترل‌های مربوط به یک صنعت است که می‌تواند شامل اعمال یک انحصار مانند تولید برق یا آب باشد. در برخی موارد، مقررات زدایی برای توصیف لغو قوانین و مقررات و مقررات‌گذاری برای تسهیل مقررات طاقت‌فرسای پیشین در برخی خدمات، مانند خدمات مالی، به کار می‌رود. در هر دو مورد، مقررات زدایی دلالت بر نوعی ساده‌سازی (کاهش) برای دفاع از مصرف‌کننده دارد و بنابراین تاحدی، بار معنای تخفیف‌کننده دارد».^۲ نکته قابل توجه این‌که الیسون برای رهایی از این تشبیه معنای، از واژه غریب «Unregulation» استفاده کرده، گرچه خود معترف است که واژه مذکور، «ظاهری نامناسب» دارد. منظور وی از «Unregulation»، کلیه «تلاش‌هایی است در سراسر جهان برای از میان بردن بار مقررات به‌مثابه سیاست‌گذاری عمومی صورت می‌گیرد».^۳ در واقع از نظر وی، واژه مذکور می‌تواند حتی بیش از واژه «Deregulation»، شمول معنایی داشته باشد.

نمونه مقررات زدایی سطح دوم (معنای خاص) در کشورهای در حال توسعه، مانند نیجریه، مورد توجه قرار گرفته است. پس از تحولات بسیار در نگرش به دولت و نقش آن در نیجریه پس از کسب استقلال، نتایج عملکرد دولت در دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ نشان داد که قادر به مدیریت کسب‌وکار به‌نحو شایسته نیست و حتی از ارائه خدمات

۱. ر.ک.: احمد مرکز مال‌میری، «مجوز زدایی به‌مثابه مقررات زدایی: تحلیل مفهومی مقررات زدایی در ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهفتم، شماره یکصد و چهارم، زمستان ۱۳۹۹، صص ۱۸۵-۱۸۹.

2. Ellison, op. cit., p. 281;

در توضیح مفهومی، در مقاله‌ای دو معنای «مقررات زدایی» تفکیک شده است: اول، بازتنظیم بازار برای تضمین ایجاد بازارهای جدید و سودآوری بازارهای موجود برای شرکت‌های بزرگ و انحصاری؛ دوم، بازتنظیم اجتماعی شهروندی محدود و سرکوب‌شده، تا آنجا که حقوق شهروندان در تعارض با ایجاد شرکت‌های سودآور و بزرگ قرار نگیرد؛ ر.ک.:

Tim Anderson, "The Meaning of Deregulation", *Journal of Australian Political Economy*, No 45, 1999, p. 1.

3. Ellison, op. cit., p. 281.

پایه به‌طور کارآمد، ناتوان است. نهادهای عمومی همواره با بحران‌های مالی مواجه بودند و بدهی‌ها و زیان‌های چشمگیری به‌دلیل مدیریت ناکارآمد آنها انباشته شده بود. علاوه بر این، شرکت‌های دولتی از دخالت سیاسی زیاد در اداره امور خود رنج می‌بردند؛ چنانکه گفته می‌شد بیش از ۵۰ هزار کرسی برای هیات‌مدیره در نظر گرفته شده بود که اختیارات قیم‌مآبانه عظیمی را به رهبران سیاسی اعطا می‌کرد.^۱ در سال ۱۹۹۹، برنامه خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی به‌طور جدی در نیجریه با تصویب «قانون خصوصی‌سازی» و اصلاح برخی قوانین و مقررات و ایجاد نهادهای مربوط آغاز شد. این فرآیند در بخش‌های ارتباطات از راه دور، بنادر، نفت، برق و... صورت گرفت و در مواردی، به نتایجی قابل قبول منجر شد.^۲

۲-۳. مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر

این قسمت، به توضیح مفهوم «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر» (Red Tape) اختصاص دارد که شناسایی و شیوه مواجهه با آنها، موضوع این نوشتار محسوب می‌شود. ریشه اصطلاح «Red Tape» به قرن شانزدهم میلادی بازمی‌گردد که در آن زمان، بسیاری از اسناد دادگاه‌های واتیکان در دادگاه‌های سلطنتی در بسته‌هایی با روبان‌های قرمز نگهداری می‌شد.^۳ در نیمه دوم قرن بیستم، گسترش بوروکراسی و آسیب‌های ناشی از اعمال نامناسب رویه‌های بوروکراتیک، مفهوم «Red Tape» مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفت.

یکی از نخستین تعاریف «Red Tape» توسط روزنفلد، یکی از متخصصان مدیریت عمومی، در سال ۱۹۸۴ ارائه شد؛ بدین شرح: «اصول راهنما، رویه‌ها، شیوه‌ها، و مداخلات حکومتی که در تصمیم‌گیری یا اعمال تصمیمات، بیش از حد،

۱. ر.ک.: نکوزیا اونکونجو- ایویالا، اصلاح اصلاح‌ناپذیرها: درس‌هایی از نیجریه، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور، تهران: فرهنگ صبا (مجری طرح: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)، ۱۳۹۸، صص ۶۴-۶۵.

۲. همان، صص ۶۷-۸۰.

3. See Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Prosperity Restricted by Red Tape", 2nd edition, 2010, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.

طاعت فرسا، یا بیهوده احساس (ادراک) می‌شوند.^۱ بعدها، بزمن، تعریف روزنفلد را به این دلیل که از تفکیک بین مقررات خوب و بد قصور کرده، مورد انتقاد قرار داد؛ چرا که این امر از نظر وی باعث شده بود «Red Tape» به وضوح، پدیده‌ای منفی تعریف شود. بزمن تعریف دقیق‌تری از «Red Tape» را به این شرح صورت‌بندی کرد: «قوانین، مقررات، و رویه‌هایی که لازم‌الاجرا بوده و متضمن بار (هزینه) برای متابعت توسط سازمان‌ها هستند، بدون آنکه هیچ تاثیرگذاری در «کارکرد» داشته باشند». ^۲ او سپس در تعریف خود تجدیدنظر کرد و تعریف مختصرتری به این شرح ارائه داد: «قوانین، مقررات^۳ و رویه‌های طاعت‌فرسایی که تاثیراتی منفی بر عملکرد سازمان‌ها می‌گذارند». ^۴

امروزه هر آنچه برای کسب‌وکارها و همچنین شهروندان به‌ویژه در فعالیت‌های اقتصادی، دست‌وپاگیر، مزاحم، مخمل و ... تلقی می‌شود را می‌توان در سه نوع، دسته‌بندی کرد:

- اول آنچه که به‌موجب «قوانین و مقررات» به‌وجود می‌آیند. قوانین و مقرراتی که برای دستیابی به اهداف خاص سیاستی طراحی شده‌اند.
- دوم آنچه که به‌موجب رویه‌ها و نظام‌ها (سیستم‌ها) ایجاد شده‌اند که به‌دلیل مسائل اداری و مدیریتی، کارکرد کارآمد و اثربخشی ندارند.

1 . Mary K. Feeney, "Organizational Red Tape: The Conceptualization of a Common Measure", Prepared for the 11th Annual Public Management Research Conference Syracuse, N.Y. June 2-4, 2011, p. 4; quoted from: R. A. Rosenfeld, "An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants", *Western Political Quarterly*, 1984, 37, p. 603.

2 . Ibid., quoted from: Bozeman, B. "A Theory of Government —Red Tape", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (3), 1993, p. 283.

۳ . در متونی مانند متن استفاده شده، واژه "Rule" به‌کار رفته که به‌نظر می‌رسد ناظر بر قوانین و مقررات است. تفاوت «Rule» یا «Regulation» آن است که اولی، در ادبیات حقوقی به‌کار می‌رود و ناظر بر مصوبات مراجع ذی‌صلاح است. در حالی که دومی، چنانکه پیش‌تر گفته شد، بسیار موسع بوده و در ادبیات اقتصادی و مقررات‌گذاری استفاده می‌شود.

4 . Ibid., quoted from: B. Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2000.

سوم آنچه که از تبادل و تعامل اطلاعات زیرسیستم‌ها ناشی می‌شود.^۱
بر همین اساس است که عبارت «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر»، مناسب‌ترین ترجمه برای «Red Tape» به نظر می‌رسد؛ چرا که هم مقررات و هم رویه‌ها، می‌تواند به‌عنوان مانع یا مزاحم در کسب‌وکارها تلقی شوند؛ چنانکه اغلب «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر» نیز در گروه اول و دوم برشمرده شده، در بین عملکردها و رویه‌های سازمان‌ها قرار می‌گیرند.^۲

اهمیت لغو مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر به‌حدی است که در برخی از مطالعات انجام‌شده توسط سازمان‌های بین‌المللی، به‌عنوان یکی از مولفه‌های اصلی مدیریت عمومی مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، لغو مقررات دست‌وپاگیر، هم‌سنگ اصلاح مدیریت منابع انسانی، مدیریت مالیه عمومی، تقویت انسجام در مدیریت عمومی، تضمین مقررات‌گذاری با کیفیت، دستیابی به دولت الکترونیک، استفاده موثر از مشارکت عمومی خصوصی، برابری جنسیتی در مدیریت عمومی و مدیریت آب در کشورهای مناس^۳ (کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا) برشمرده شده است.^۴

۴-۲. بار مقررات (بار اداری)

هر مقررده یا مصوبه‌ای که توسط نهادها یا مقامات مقررات‌گذار به تصویب می‌رسد، علاوه بر امتیازات یا حمایت‌ها، حامل قیود و تکالیفی نیز برای کسب‌وکار

1 . See GTZ, op. cit., 7-8;

«خط اتصال» (Interface) بین ذی‌نفعان، شامل خطوط اتصالی انسانی و فناوری، خدمات مشتری و شفافیت می‌شود؛ ر. ک.:

Ibid., pp. 9-12.

2 . Ibid., p. 8.

3 . Middle East and North Africa

4 . See OECD, *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform*, Paris: OECD Publishing, 2010;

برای مطالعه اقدامات کشورهای لبنان، تونس و بحرین در لغو مقررات دست‌وپاگیر، ر. ک.:

Ibid., pp. 165-185.

و فعالان اقتصادی است. به هزینه‌های مختلف ناشی از این قیود و تکالیف، «بار مقررات»^۱ گفته می‌شود. مهم‌ترین و برجسته‌ترین مولفه در بارهای مقرراتی، «بار اداری»^۲ مقررات است. چنانکه در یکی از تعاریف برای بارهای اداری آمده است: «هزینه‌هایی است که بنگاه‌ها باید برای انجام تعهدات ناشی از قوانین و مقررات حکومتی، متحمل شوند».^۳

در واقع بار اداری مقررات در زمینه مورد بحث، هزینه‌های ایجاد شده برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی ناشی از تبعیت یا اجرای مقررات است. در تعریف دیگری از بار مقررات، اهمیت بارهای اداری کاملاً مشهود است: «بار [ناشی از مقررات‌گذاری] حکومت،^۴ زیرمجموعه‌ای از مسائل مقررات‌گذاری، دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب‌وکار، هزینه مربوط به رعایت الزامات مقرراتی، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود». موانع اداری، ناتوانی از ارائه خدمات به مشتری، تاخیرها، ناطمینانی‌ها و ناکامی‌ها در مواجهه با بوروکراسی، از جمله این بارها محسوب می‌شود.^۵

چنانکه در تعریف مذکور پیداست، مهم‌ترین مولفه مقررات اداری،^۶ تشریفات و رویه‌هایی اداری است که از طریق آن، دولت‌ها اطلاعات را جمع‌آوری کرده و در تصمیمات اقتصادی افراد مداخله می‌کنند. مقررات اداری، از مقررات اقتصادی^۷ که به‌طور مستقیم در تصمیمات بازار مداخله می‌کنند، یا مقررات اجتماعی^۸ که از

1 . Regulatory burden

2 . Administrative burden

3 . OECD, *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands*, Paris: OECD Publishing, 2007, p. 30.

4 . Burden of Government

۵ . وزارت صنعت کانادا، «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی ۱۳۹۱، ص ۱۱.

6 . Administrative regulations

7 . Economic regulations

8 . Social regulations

منافع عمومی محافظت می‌کنند، متمایز هستند.^۱ مهم‌ترین وجه تمایز آنها نیز الزام هزینه‌بر کسب‌وکارها به ارائه یا نگهداری برخی اطلاعات مبتنی بر مقررات به دولت است. بر همین اساس، در پیمایش‌هایی که در این خصوص صورت می‌گیرد، پرسش‌های مربوط به اطلاعات در اولویت قرار می‌گیرد.

برای مثال، در یکی از پیمایش‌ها، ابتدا از بنگاه‌ها درباره کیفیت تماس‌های آنها با مقامات دولتی «برای به‌دست آوردن اطلاعات» سوال شد. به‌طور خاص، آنها نظر خود را درباره موارد زیر اظهار کردند:

- مشخص بودن نهادی که باید با آن تماس گرفته شود
 - سهولت دسترسی به نهادهای مسئول
 - سازگاری دیدگاه‌های بین افراد و وزارتخانه‌های مختلف
 - تاثیرپذیری اطلاعات بر نیازهای بنگاه
- سپس بنگاه‌ها به پرسش‌هایی درباره کیفیت تماس‌های آنها با مقامات دولتی «برای اخذ تصمیمات یا مجوزها» پاسخ دادند. آنها نظر خود را درخصوص موارد زیر اظهار کردند:

- سهولت دریافت پاسخ‌های قاطع
- سرعت پاسخ مراجع دولتی
- وضوح فرآیند تجدیدنظرخواهی‌ها و شکایت
- میزان انعطاف و غیربوروکراتیک بودن فرآیندها
- سازگاری و قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات به‌موقع و در میان کسب‌وکارهای مشابه
- پیش‌بینی‌پذیری شرایط پرداخت‌ها^۲

۵-۲. ساده‌سازی اداری

مهم‌ترین و شایع‌ترین شیوه کشورها برای کاستن از بارهای اداری ناشی از مقررات

1 . OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Paris: OECD Publishing, 2006, p. 20.

2 . OECD, *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, Paris: OECD Publishing, 2001, p. 70.

و رویه‌ها، «ساده‌سازی اداری»^۱ است. ساده‌سازی اداری، ابزار کیفی مقرراتی برای بررسی و ساده‌سازی مقررات است. چنانکه در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تصریح شده است: «کوشش برای کاستن از بارهای اداری در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ابتدائاً از آرزوی بلندپروازانه بهبود هزینه - فایده مقررات اداری که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم هزینه‌هایی را تحمیل می‌کنند، نشأت گرفت. اغلب تدابیر و اقدامات برای نائل شدن به هدف پیش‌گفته انجام شد؛ با وجود این، شفافیت و پاسخگویی نیز تقویت شد».^۲

ساده‌سازی اداری، جنبه اصلی کیفیت مقررات‌گذاری است. به‌عنوان نمونه، در سند «اصول راهنمای کیفیت و اجرای مقررات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه»^۳ در سال ۲۰۰۵، توجه ویژه‌ای به ضرورت کاهش بارهای اداری صورت گرفت. در اصل دوم سند مذکور، به دولت‌ها توصیه شد: «بار اداری متراکم را بر شهروندان و کسب‌وکارهایی که تحت تاثیر هزینه‌های اداری قرار می‌گیرند، کاهش دهند و این امر را به‌عنوان بخشی از محرک‌های کارایی اقتصادی، مدنظر قرار دهند. همچنین بارهای متراکم را با ملاحظه فواید مقررات، ارزیابی کنند».^۴

در یکی دیگر از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در این باره تصریح شده است: «ساده‌سازی اداری، جزئی از سیاست‌های دولت در اصلاح مقررات‌گذاری و برنامه‌های گسترده‌تر برای حکمرانی عمومی است». راهبردهای ساده‌سازی بر دو جنبه متمرکز هستند: «کنترل پیشینی بار تحمیل شده به‌وسیله مقررات جدید و اصلاح پسینی مقررات دست‌وپاگیر موجود. با وجود این، راهبردهای مذکور مانعة‌الجمع نیستند و کشورها تمایل دارند که هم‌زمان، سطوحی از آنها را اعمال کنند». بدین ترتیب، کوشش‌ها برای کاستن از بار مقررات، بخشی از یک راهبرد جامع برای ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری است. اغلب کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در تلاشند مقررات‌گذاری خود را با معیارهایی

1 . Administrative Simplification

2 . OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, p. 20.

3 . "OECD Guiding Principle for Regulatory Quality and Performance"

4 . OECD, op. cit., p. 21.

تطابق دهند که به لحاظ بین‌المللی، در خصوص پویایی، فراگیر بودن و ثبات آنها، توافق وجود دارد و کیفیت بالای مقررات را تضمین می‌کنند.^۱ این راهبردها که اغلب به صورت متوالی اعمال می‌شوند و برخی از آنها در بخش‌های آتی بررسی خواهند شد، عبارتند از: برنامه‌ریزی، نظرخواهی و مشاوره، طراحی، اجرا، و ارزیابی.^۲ ساده‌سازی اداری نیز همچون دیگر اجزای اصلاح نظام مقررات‌گذاری، مستلزم نگرشی کل‌گرایانه و اصلاحات نهادی، ساختاری - تشکیلاتی، قانونی و... است. طبق بهترین سرمشق‌های اجراشده در خصوص برنامه‌های ساده‌سازی اداری در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، توصیه‌ها و سیاست‌های ساده‌سازی اداری به شرح زیر صورت‌بندی شده است:^۳

۱. پروژه‌های ساده‌سازی اداری گسترده

۲. کمیت‌سازی، اما با احتیاط

۳. همگرا و هماهنگ کردن ساده‌سازی اداری با دیگر اصلاحات مقررات‌گذاری

و دولت الکترونیک

۴. ساختارهای نهادی کارآمد، شامل دولت‌های محلی

۵. تقویت ارتباطات با ذی‌نفعان

۶. برنامه‌های ارزیابی «حسابرسی عملیاتی»^۴

در چارچوب پیش‌گفته، بسیاری از کشورها در حال بازنگری تمامی مقررات موجود هستند تا تا از نیاز به لغو و یا ساده‌سازی آنها مقررات اطمینان حاصل شود؛ برای نمونه، طبق گزارشی از وزارت صنعت کانادا در سال ۲۰۰۵، استرالیا برای بررسی اثربخشی و اطمینان یافتن از اینکه محدودیت‌ها قابل توجیه است، ۱۲۰۰ قانون را

1 . Ibid., p. 20.

2 . See OECD, "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers", Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009, pp. 15-17.

3 . See OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, Paris: OECD Publishing, 2010, pp. 36-79.

4 . "Value- for-money"

مورد بازنگری قرار داده است. اتریش نیز تمام قوانینی را که تاریخ تصویب آنها به پیش از ۱۹۵۰ باز می‌گردد، لغو کرده و در حال بررسی قوانین مشابه بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ است. کشورهای فرانسه، یونان و نروژ، تعدادی از مقررات را حذف و ساده‌سازی کرده‌اند. همچنین در انگلستان و سنگاپور، یک برنامه دوره‌ای برای بازنگری مقررات در جهت ساده‌سازی، طراحی شده است.^۱

ابزارها و شیوه‌های متعددی برای نیل به اهداف پیش‌گفته به‌کار گرفته می‌شود. برای نمونه، ابزارها و شیوه‌های زیر با هدف استفاده از تجربیات و شیوه‌های نویدبخش برای سیاست‌گذاران در اجرا و توسعه سیاست‌های ساده‌سازی اداری توضیح داده شده است:

- پنجره‌های واحد (فیزیکی و نیز الکترونیکی)
- ساده‌سازی فرآیندهای اخذ مجوز
- تعیین سقف زمانی برای تصمیم‌گیری
- کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط برای اجرای مقررات
- اتخاذ شیوه‌هایی برای اندازه‌گیری بار مالی اداری
- رویکردهای سازمانی و ساختاری به ساده‌سازی اداری و رویکردهایی گسترده‌تر از آن
- به‌کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده^۲

۶-۲. چارچوب مفهومی «قوانین و مقررات محل کسب و کار»

چنانکه در بخش پیشین ملاحظه شد، انواع و اقسام مفاهیم و رویه‌های ناظر به قوانین، مقررات و رویه‌هایی که برای کسب و کارها و فعالان اقتصادی

۱. وزارت صنعت کانادا، پیشین، ص ۵.

۲. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴، اردیبهشت ۱۳۹۵، ص ۱۰.

به‌عنوان مزاحم و مخمل تلقی شده، در طول سال‌ها تعریف شده و بر همین سیاق، راهکارهای مقابله و مواجهه با آنها نیز با عناوین متعدد ارائه شده است. به‌طور خاص، واژگان و عبارات «مقررات‌زدایی» و «ساده‌سازی اداری» برای کاهش بار مقررات (بار اداری) و لغویا اصلاح «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر» در ادبیات موجود به‌کار گرفته شده است.^۱ واژگان و عبارات مذکور، به‌رغم شباهت‌ها و هم‌پوشانی‌های بسیار، تمایزهایی نیز با یکدیگر دارند که به‌ویژه در حین به‌کارگیری آنها در متن هر قانون، مقرر و سیاست، باید در نظر گرفته شود.

به‌نظر می‌رسد محور اصلی و مهم‌ترین هدف از آنچه که به‌طور کلی «مقررات‌زدایی» خوانده می‌شود، «ساده‌سازی اداری» است. بدین معنی که همه مفاهیم و رویه‌ها باید در خدمت تسهیل و تسریع امور اداری مربوط به کسب‌وکار و فعالیت اقتصادی برای نیل به رشد اقتصادی و کارایی بیشتر قرار گیرند. بر این اساس است که علاوه‌بر سه سطح از مقررات‌زدایی که پیش‌تر توضیح داده شد، سطح چهارم و مضیق‌تری از مقررات‌زدایی با تعبیر «مجوززدایی»^۲ قابل صورت‌بندی است. «مجوززدایی»، متأثر از مشکلات و موانع ناشی از پیچیدگی، زمان‌بر بودن و پرهزینه‌بودن اخذ مجوزهای کسب‌وکار است. هدف اصلی از مجوززدایی، لغو مجوزهای غیرضروری و تسهیل و تسریع در فرآیندهای مجوز (از لحاظ مراحل، هزینه‌ها و زمان) است.^۳ امروزه «این باور به‌طور گسترده و فراگیر وجود دارد که مجوزهای کسب‌وکار می‌توانند به‌عنوان موانع اقتصادی جدی بالقوه ظاهر شوند؛ چرا که موانعی برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید ایجاد می‌کنند و از سوی دیگر، موجب تقویت احتمالات ضد رقابتی می‌شوند:

۱. برای مثال، در گزارشی توضیح داده شده که در دهه گذشته در پرتغال، در کنار برنامه مقررات‌زدایی، برنامه «بوروکراسی‌زدایی» (De-bureaucratisation) نیز به اجرا درآمده است؛ ر.ک.:

OECD, *Improving The Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris: OECD, 1994, p. 29.

2. De-licensing

۳. ر.ک.: مرکز مالیری، «مجوززدایی به‌مثابه مقررات‌زدایی...»، صص ۱۸۹-۱۹۰.

بنگاه‌های مستقر، برای لابی‌گری با مقررات‌گذاران برای استفاده از ترتیبات مجوزدهی به‌عنوان ابزاری برای دفاع از خود در مقابل تازه‌واردان، انگیزه‌ای قوی دارند^۱. حتی در آمریکا که برخی آن را «بهشت مجوزدهندگان»^۲ توصیف کرده‌اند، هزینه‌های صدور مجوزها و زمان صدور آنها در برخی ایالات و در برخی مشاغل، بیش از حد برآورد شده است. برای مثال در ایالت نوادا، هر فرد برای اخذ مجوز راهنمای مسافرتی، باید ۷۳۳ روز دوره کارآموزی بگذرانند و ۱۵۰۰ دلار برای مجوز مذکور هزینه کند. در ایالت میشیگان نیز ۱۴۶۰ روز کارآموزی برای اخذ مجوز مربیگری ورزشی مورد نیاز است؛ در حالی که برای تصدی شغل پیراپزشکی، ۲۶ روز کارآموزی ضرورت دارد.^۳

ساماندهی نظام صدور مجوزها و به‌طور خاص، کاهش مراحل، زمان و هزینه‌های صدور مجوزها، امروزه به یکی از مطالبات اصلی کسب‌وکارها و به‌تبع، یکی از اجزای برنامه‌ها و راهبردهای دولت‌ها تبدیل شده است. به‌طور کلی، می‌توان برنامه‌های اصلاح و تسهیل نظام مجوزدهی کسب‌وکار را به سه گروه تقسیم کرد که با کیفیات متفاوت در کشورها اجرا شده یا در دست اجراست:

- اطلاع‌رسانی و شفافیت مجوزهای کسب‌وکار

- بررسی و بازمهندسی مجوزهای کسب‌وکار

- الکترونیکی کردن فرآیندهای صدور مجوزهای کسب‌وکار^۴

در این میان، لغو برخی مجوزهای غیرضروری و دست‌وپاگیر، یکی از محورهای اصلی اقدامات دولت‌ها برای بهبود محیط کسب‌وکار است. برای نمونه، در هند، «مجوززدایی صنعتی» به‌معنای رهایی صنایع از محدودیت‌ها بر تولید و فناوری و همچنین رهایی از قیود ورود به کسب‌وکارهای صنعتی است. رهایی از این

1. OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, p. 75.

2. paradise for licensors

3. Ellison, op. cit., pp. 363-364.

۴. ر. ک.: مریم احمدیان، «مروری بر تجربیات کشورهای منتخب در ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و درس‌هایی برای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۶۱۰، تیر ۱۴۰۰، صص ۲۹-۳۰.

محدودیت‌ها برای کارخانجات، امکان کسب سود از صرفه‌های ناشی از مقیاس و کارآمدی ناشی از به‌کارگیری فناوری‌های جدید را مهیا می‌کند.^۱

نکته دیگر اینکه انتخاب و به‌کارگیری واژه‌ها و عبارات در اسناد سیاستی مربوط به قوانین، مقررات و رویه‌های محل کسب‌وکار، می‌تواند رویکردها و نگرش‌های هر کشور یا دولت را به اصلاح مقررات‌گذاری آشکار کند. برای نمونه، در طول مبارزات انتخاباتی سال ۲۰۰۱ در کانادا، دولت لیبرال تعهد داد که بار مقرراتی را تا یک‌سوم در طول سه سال کاهش دهد. پس از استقرار گوردن کمپل^۲ به‌عنوان نخست‌وزیر، وی بدون فوت وقت در جهت تحقق وعده خود اقدام و در کابینه اول خود، کوین فالکن^۳ را به‌عنوان وزیر دولت برای مقررات‌زدایی^۴ منصوب کرد. انتخاب واژه قوی «مقررات‌زدایی»، منعکس‌کننده تعهدی بود که انجام آن وعده داده شده و همچنین ناظر به تغییرات سیاستی چشمگیر برای خاتمه دادن به «دهه ملالت‌آور» بود. در طول زمان، «مقررات‌زدایی» به «اصلاح مقررات‌گذاری»^۵ و «کاهش مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر»^۶ تغییر یافت.^۷

در ایران، از اواخر دهه ۸۰، توجه سیاست‌گذاران به اهمیت تسهیل و روان‌سازی فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی جلب شد و قانون‌گذار کوشید با تصویب قوانینی، این تسهیل و روان‌سازی را تحقق بخشد. صریح‌ترین حکم قانونی در این خصوص، در ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه در دی ماه ۱۳۸۹ به تصویب

1 . See Rubiana Chamarbagwala and Gunjan Sharmay, "Industrial De-Licensing, Trade Liberalization, and Skill Upgrading in India", *Journal of Development Economics*, Vol. 96, Issue 2, 2011.

2 . Gordon Campbell

3 . Kevin Falcon

4 . minister of state for deregulation

5 . "regulatory reform"

6 . "red tape reduction"

7 . Laura Jones, "Cutting Red Tape in Canada: A Regulatory Reform Model for the United States?", Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, November 2015, pp. 14-15.

رسید که طبق آن، اتاق ایران، مکلف به «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های تولید و سرمایه‌گذاری» شد. همچنین در تبصره همین ماده، به عبارت «قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم» تصریح شد.^۱ چنانکه از عبارات پیش‌گفته برمی‌آید: اولاً: قانون‌گذار، کار ویژه شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری را به نهاد نمایندگی‌کننده بخش خصوصی واگذار و از مقرر کردن تکلیف صریح برای دولت در این خصوص، غفلت کرد.

ثانیاً: در حکم قانونی مذکور، به «رویه»های محل و مزاحم کسب‌وکار تصریح نشد و طبعاً، تکلیفی نیز برای اصلاح آنها برای دولت مقرر نشد.

دو نکته مذکور، در تحلیل نگرش و روش مقررات‌زدایی و ساده‌سازی اداری در ایران، واجد اهمیت اساسی هستند. علاوه بر اینها، چنانکه در گفتارهای مربوط به تحلیل نظام حقوقی و عملکرد نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار در ایران به تفصیل توضیح داده خواهد شد، آنچه در بیان رسمی «مقررات‌زدایی» خوانده می‌شود، تا حد زیادی «مجوززدایی» است؛ مجوززدایی، صرفاً ناظر بر دغدغه تسهیل و تسریع صدور مجوزهای کسب‌وکار برای فعالان اقتصادی است، نه «مقررات‌زدایی» به معنای مصطلح آن، یعنی کاهش مداخله دولت در اقتصاد و توسعه مشارکت و فعالیت‌های بخش خصوصی.

۱. ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب بهمن‌ماه ۱۳۹۵، به حکمی دائمی تبدیل شد.



مقررات زدایی به مثابه یکی از مولفه‌های مقررات‌گذاری



در این بخش، به شرح برخی از اصول معیارهای مقررات‌گذاری و همچنین اصول و معیارهای اصلاح نظام مقررات‌گذاری پرداخته می‌شود. آنچه در این جا اهمیت دارد، برجسته‌کردن برخی اصول و معیارهای مربوط به مقررات‌گذاری، به‌منظور شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار و لغو یا اصلاح آنها به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم اصلاح نظام مقررات‌گذاری است.

چنانکه گفته شد، «مقررات‌گذاری» شامل مولفه‌هایی است که یکی از آنها، «مقررات‌زدایی» است. این نکته متضمن آن است که مقررات‌گذاری، یک کل منسجم و به‌عبارت دیگر، منظومه‌ای از مولفه‌های همگراست و بدین ترتیب باید در مقررات‌گذاری، رویکردی کل‌نگر و منسجم اتخاذ کرد. از این منظر، ملاحظاتی که برای مقررات‌گذاری به‌جا، مناسب، شایسته و بهبودیافته وجود دارد که توسط برخی صاحب‌نظران به سه دسته سیاست، فرآیند (رویه) و ارزیابی^۱ تقسیم شده است. ^۲ بدین معنی که برای مقررات‌گذاری خوب، سیاست‌ها، فرآیندها و تدابیر ارزیابی گسترده‌ای باید به‌کار گرفته شود. ^۳ آنچه که «مقررات‌گذاری بهتر»^۴ خوانده می‌شود، در واقع معانی متعددی برحسب اوضاع و احوال و زمینه مورد بررسی دارد که یکی از مهم‌ترین آنها، «کاهش مقررات» است. درحالی‌که در مواردی مانند تامین اجتماعی یا حمایت از کودکان، «مقررات‌گذاری بهتر» از طریق مداخله بیشتر و موثرتر دولت از طریق وضع مقررات صورت می‌گیرد.^۵

مروری بر فنون (تکنیک) مقررات‌زدایی که توسط صاحب‌نظران از نظرگاه‌های

۱. در اینجا، «ارزیابی» به‌عنوان معادل واژه «review» به کار رفته است. از نظر نویسنده این ارزیابی در سه قالب «ارزیابی پیشا تقنینی»، «ارزیابی پسا تقنینی» و «ارزیابی در حین بررسی پیش نویس در پارلمان» صورت می‌گیرد؛ ر.ک.:

Ellison, op. cit., pp. 377-381.

2. Ibid., p. 281.

3. See Ibid., pp. 353-447.

4. "Better regulation"

5. Ibid., pp. 363-364.

متفاوت و به‌صورت‌های مختلف دسته‌بندی شده است، تاییدی بر این مدعاست که مقررات‌زدایی، جزئی از پروژه کلان مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. برای نمونه، تلاش‌ها برای مقررات‌زدایی در انگلستان، شامل تعدادی از فنون شامل موارد زیر ذکر شده است:

- معیارگذاری^۱
 - بازنگری هزینه اجرا
 - ارزیابی از طریق در اولویت قرار دادن (تریاز)^۲ وضعیت خطرناک و نیازمند علاج فوری
 - ارزیابی معطوف به گذشته (ارزیابی اجرا)
 - ردیابی تاثیرات
 - بازنگری‌های عمیق
 - تصویب یک مقرر در ازای لغو یک مقرر (OIOO)^۳
 - تصویب یک مقرر در ازای لغو دو مقرر (OITO)^۴
 - تصویب یک مقرر در ازای لغو سه مقرر (OITO NO 2)^۵
 - تصمیم‌گیری مشارکتی
 - بازنگری اصول محور
 - هدف‌های کاهش قوانین و مقررات دست‌وپاگیر
 - ارزیابی‌های تاثیرات قوانین و مقررات
 - بازنگری‌های مقرراتی^۶
- رویکرد منسجم و کل‌نگر، همچنین در قالب تعبیر «سیاست‌های مقررات‌گذاری»^۷ منعکس شده است. سیاست‌گذاری مقررات‌گذاری، «به مجموع تدابیر لازم برای

1 . Benchmarking
 2 . triage
 3 . One in, one out
 4 . One in, two out
 5 . One in, two out (one in, three out)
 6 . Ellison, op. cit., pp. 338-339.
 7 . “Regulatory Policies”

ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری» اطلاق شده است که هدف آنها، «تضمین حمایت مقررات‌گذاری از رشد اقتصادی و توسعه، دستیابی به اهداف گسترده‌تر اجتماعی مانند رفاه اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی و همچنین تقویت حاکمیت قانون است. دستیابی به این اهداف مستلزم تضمین آن است که «مقررات و چارچوب‌های مقرراتی، از حیث کیفیت، قابل قبول بوده و دسترسی به اهداف سیاست، موجه‌سازی شده باشند. این امر به سیاست‌گذاران برای اتخاذ تصمیم‌هایی کارشناسانه و درست درباره اینکه چه مقرراتی وضع، برای چه کسانی مقررات‌گذاری و چگونه مقررات‌گذاری کنند، کمک می‌کند. به‌عنوان یک جزء اساسی از حکمرانی عمومی، سیاست مقررات‌گذاری همچنین به شکل‌دهی روابط بین دولت، شهروندان، کسب‌وکارها و جامعه مدنی کمک می‌کند»^۱.

طبعاً، اجزای سیاست‌های مقررات‌گذاری، بسته به نظام سیاسی حقوقی هر کشور یا مجموعه از کشورهای همگن، گوناگون بوده و موعد آغاز اصلاح نظام مقررات‌گذاری نیز در هر کشور متفاوت است. برای مثال، ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۸۱، بریتانیا از سال ۱۹۸۵، کانادا از سال ۱۹۸۶، دانمارک از سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۴، ایتالیا از سال ۱۹۹۹، ژاپن و کره از سال ۱۹۹۸ و جمهوری چک، یونان و لهستان از سال ۲۰۰۰، اصلاح نظام مقررات‌گذاری را آغاز کرده‌اند.^۲

بازتاب اختلاف‌نظرها و تفاوت‌ها، در تعریف مفهوم «کیفیت مقررات‌گذاری»^۳ نیز قابل مشاهده است. تعریف عبارت پیش‌گفته، با دشواریهایی مواجه است؛ چراکه بسته به اولویت‌های مختلف اصلاح مقررات‌گذاری مانند مقررات‌زدایی، حفاظت عمومی شهروندان از مخاطرات برحسب یک هزینه معقول یا ایجاد ساختارهای فرصت‌سیاسی مختلف برای گروه‌های فشار و بوروکرات‌ها و دیگر ملاحظات، با محتوایی خاص تعریف می‌شود و مولفه‌های

1. OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Paris: OECD Publishing, 2011, p. 31.

2. See Ibid., pp. 39-40.

3. "Regulatory Quality"

خاصی از آن مورد تاکید قرار می‌گیرد. علاوه بر این، ذی‌نفعان مختلف، ترجیحات مختلفی درباره کیفیت مقررات‌گذاری دارند.^۱

۱-۳. معیارهای مقررات‌گذاری

با وجود تشتت آرا و نگرش‌ها راجع به سیاست‌گذاری و کیفیت مقررات‌گذاری، در طول سه دهه اخیر، چک‌لیست‌هایی با تلاش برخی نهادها و سازمان‌های پیشرو در خصوص اصلاح نظام مقررات‌گذاری تدوین شده است که می‌تواند به‌عنوان اصول راهنما، مورد توجه کشورها قرار گیرد. در این چک‌لیست‌ها، مولفه‌های مشترکی وجود دارد که نشانگر اجماع کلی در خصوص آنهاست. این مولفه‌های پرتکرار و مشترک را می‌توان معیارهای اصلی مقررات‌گذاری دانست و در پرتوی آنها، معیارهای مقررات‌زدایی را نیز صورت‌بندی کرد.

سابقه اصول مقررات‌گذاری را می‌توان در برخی از اسناد راهنمای یا دستورالعمل‌های قانون‌گذاری، مشاهده کرد. گرچه تا کنون راهنمای جامعی در خصوص همه زوایای مساله کیفیت قانون‌تدوین نشده است، اما تلاش‌های بسیاری در این زمینه صورت گرفته است. برای مثال، «قوانین مربوط به ساده‌سازی نظام حقوقی»،^۲ «راهنمای نگارش قانون»^۳ و «توافقنامه مربوط به قانون‌گذاری بهتر»^۴ در فرانسه، از نمونه‌های قابل توجه این تلاش محسوب می‌شوند.^۵ علاوه بر اینها، قوانین متعددی در فرانسه با هدف ارتقای کیفیت

۱. بانک جهانی، «مقررات‌گذاری بهتر برای رشد»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی‌جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۸۲۳، بهمن ۱۳۹۱، صص ۷-۸.

2. *Les lois sur simplification du droit ; La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation*

3. *Le Guide de légistique*

4. *L'Accord interinstitutionnel sur «Mieux légiférer»*

۵. به‌نقل از: آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی، درآمدی بر کیفیت قانون، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰، ص ۱۴۷.

قانون به تصویب رسیده است؛ از جمله در ماده (۸) قانون ارگانیک مصوب ۱۵ آوریل ۲۰۰۹ مقرر شده است: «تمام لوایح قانونی باید دارای شرح ارزیابی تأثیرات^۱ باشند و این شرح مطالعه، ضمیمه پیش‌نویس لایحه شود».^۲

پیش‌تر در هلند، الزامات بنیادی برای کیفیت قانون‌گذاری در سند سیاست‌گذاری «قانون‌گذاری اصولی»^۳ در سال ۱۹۸۹ و «دستورالعمل‌های قانون‌گذاری هلند»^۴ (۳۵۰ ماده) تشریح شده که عبارتند از:^۵

۱. قانون‌گذاری صرفاً در صورت ضرورت و متناسب بودن

۲. مطابقت با قانون عالی

۳. احترام به تفوق پارلمان

۴. ثبات و قابلیت پیش‌بینی

۵. کارایی

۶. قابلیت پیروی، اعمال و اجرا

۷. سازگاری با مجموعه قوانین^۶

۸. ساده، روشن و شفاف

۹. ابتنای قانون بر ملاحظه دقیق تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های مرتبط

۱۰. دسترسی آسان عموم به قانون و ضمیمه یک گزارش توجیهی^۷

بر اساس آموزه‌های پیش‌گفته که خود مبتنی بر اصل حاکمیت قانون و دیگر نظریه‌های صورت‌بندی‌شده توسط اندیشه‌ورزان حقوقی است، کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، مجموعه‌ای از اصول

1. *Etude d'impact*

۲. به نقل از: همان، صص ۱۵۸-۱۵۹.

3. *Legislation in Perspective*

4. *Dutch Directives on Regulations*

۵. یان اچ. ون کرولد، «عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانون‌گذاری: تجربه هلند»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۲۱۸، اردیبهشت ماه ۱۳۸۹، صص ۱۰-۶.

6. whole body of legislation

7. explanatory memorandum

برای مدیریت کارآمد مقررات‌گذاری در سال ۲۰۰۵ را مورد پذیرش قرار دادند. این اصول به تلاش‌های ۱۵ ساله، از اواسط دهه ۱۹۹۰ بازمی‌گردد. برای نمونه، اولین اصل آن عبارتست از: «پذیرش برنامه‌های گسترده اصلاح مقررات‌گذاری در سطح سیاسی که اهداف واضح و چارچوبی را برای اجرا ایجاد می‌کند»^۱. در وهله نخست، مناسب است به نتایج مطالعه‌ای اشاره شود که توسط سازمان مذکور انجام شده و در آن، ضعف‌ها و نقصان‌های اصلی در اصلاح مقررات‌گذاری در ۱۶ کشور در سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۱، مورد بررسی قرار گرفته است. هدف از این مطالعه، تحلیل ضعف‌های مربوط با توجه به انبوهی از منابع اطلاعاتی، و تحلیل و ارائه راهکار برای برطرف کردن آنها بوده است. ضعف‌های اصلی کشورها در موضوع مورد بحث به این شرح استخراج شده است:

- نبود اصول کیفی روشن و صریح مقررات‌گذاری (به‌ویژه، در پذیرش اصل فایده/ هزینه)
- شکاف‌های مهم در شمول سیاست‌گذاری مقررات‌گذاری (انواع قوانین و مقررات)
- نبود مشورت‌خواهی در طی توسعه سیاستی
- نبود حمایت نهادی و راهبردی برای تقویت سیاست‌ها
- نبود نیروها و سازوکارهای لازم‌الاجرا برای پاسخگو کردن نهادها نسبت به اجرای سیاست‌ها
- تمرکز ناکافی بر نظارت، ارزیابی و گزارش عملکرد^۲
- سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، پیش‌تر نیز متنی حاوی «چک‌لیست فنون کیفیت مقررات‌گذاری»، تدوین کرده بود که شامل فنونی به این شرح است:
- مدیریت نظام‌های مقررات‌گذاری

1 . OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, pp. 33-34.

2 . Ibid., p. 41.

- تضمین مشورت و مشارکت عمومی

- تضمین کیفیت حقوقی و فنی

- ارزیابی هزینه‌ها و تاثیرات اقتصادی

- ارزیابی تبعیت و اجرا

- اطلاع‌رسانی و تدوین مجموعه قوانین^۱

علاوه بر آنچه گفته شد، در سال ۲۰۰۲ نیز ابزارهای مقررات‌گذاری کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در ۱۰ عنوان کلی بدین ترتیب برشمرده است:

۱. سیاست‌های مقررات‌گذاری

۲. برنامه‌های نظام‌مند برای به‌روز نگاه‌داشتن مقررات

۳. تحلیل تاثیرات مقررات‌گذاری

۴. ملاحظه نظام‌مند بدیل‌های (آلترناتیوها) مقررات‌گذاری و غیرمقررات‌گذاری

۵. ساده‌سازی اداری و کاهش مجوزها و پروانه‌ها

۶. نظرخواهی عمومی و راهبردهای ارتباطی و دسترسی مقررات‌گذاری

۷. اصل رعایت تشریفات قانونی و قطعیت اداری

۸. اتخاذ راهبردهای تبعیت از مقررات

۹. سازکارهایی برای شروع، همکاری و پیگیری اصلاحات کیفی مقررات‌گذاری

۱۰. مقررات‌گذاران مستقل^۲

در گزارشی دیگر از سازمان مذکور در سال ۲۰۱۱، انواع «ابزارهای (فنون) قابلیت مقررات‌گذاری» در ۲۸ کشور عضو، به این ترتیب احصا شده است:

۱. ارزیابی تاثیرات مقررات‌گذاری

۲. بدیل‌های ارزیابی مقررات‌گذاری

۳. رایزنی و مشاوره با طرف‌های تاثیرپذیر و ذی‌نفع

1 . OECD, *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, pp. 14-15.

2 . OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, pp. 108-109.

۴. الزامات زبان ساده پیش‌نویس

۵. ارزیابی نتایج برنامه‌های مقرراتی^۱

سوی معیارها و ابزارهای پیش‌گفته، برخی کشورها نیز برای صورت‌بندی معیارهای مقررات‌گذاری در قالب چک‌لیست، اقداماتی انجام داده‌اند. برای نمونه، در بریتیش کلمبیای^۲ (در کانادا)، اصلاح نظام مقررات‌گذاری در سال ۲۰۰۱ به تصویب شورای اجرایی رسید. شورای مذکور دریافته بود که از نظر بخش خصوصی، بار مقررات، بیشتر در شکل سیاست‌ها و تشریفات است تا در قانون و مقررات و بر همین اساس باید بر آنها تمرکز کرد. گام نخست در این فرآیند، تکمیل «چک‌لیست معیارهای مقررات‌گذاری»^۳ بود؛ معیارهایی که باید در تصویب هر مقررره توسط وزرا، مورد ملاحظه قرار گیرد. ۱۰ معیار اصلی عبارتند از:

۱. ضرورت برای مقررات‌گذاری باید قابل توجیه باشد.

۲. طراحی مقررات‌گذاری: مقررات باید نتیجه محور باشند.

۳. شفافیت: توسعه شفاف الزامات مقررات‌گذاری

۴. تحلیل هزینه فایده: این تحلیل باید برای الزامات و پیامدهای مقررات‌گذاری صورت گیرد.

۵. تحلیل رقابتی: این تحلیل باید برای الزامات و پیامدهای مقررات‌گذاری انجام شود.

۶. هماهنگی: الزامات مقررات‌گذاری باید با دیگر صلاحیت‌ها و حوزه‌ها هماهنگ باشد و از دوباره‌کاری اجتناب شود.

۷. به موقع بودن: واکنش به موقع، مدنظر قرار گیرد.

۸. زبان ساده: در هر مقررره، از زبان ساده استفاده شود.

۹. بازنگری پس از انقضای مدت آزمایشی و مفاد منقضی، مورد توجه قرار

1 . OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, p. 7.

2 . British Columbia (BC)

3 . Regulatory Criteria Checklist

گیرند: ارزیابی مقررات ملاحظه شود.

۱۰. اصل جایگزین:^۱ از الزامات مقررات گذارانه اضافی خودداری شود.^۲

در کانادا، «دبیرخانه هیات خزانه‌داری»،^۳ مسئول تضمین تطبیق اقدامات مقررات‌گذاری با معیارهای مدیریت فرآیند مقررات‌گذاری دولت فدرال است. این معیارها، چک‌لیست‌هایی را برای هر مرحله از فرآیند مقررات‌گذاری ارائه می‌کنند. فرآیند تضمین کیفیت، با خودارزیابی منظم داخلی از عملکرد و رعایت سیاست پایان می‌یابد. همچنین کانادا به‌تازگی یک مدل رسمی بر پایه مجموعه‌ای از سوالات ارائه کرده که انواع گسترده تأثیرات را در سراسر دولت فدرال پوشش می‌دهد. مقررات‌گذاران باید در مراحل اولیه، به سوالات طراحی شده پاسخ دهند. تحلیلگران دبیرخانه هیات خزانه‌داری همچنین پرسشنامه‌ای را به‌منظور برقراری هماهنگی بیشتر با وزارتخانه‌ها تهیه کرده‌اند. کشورهای سوئد و هلند نیز چند سالی است که چک‌لیست‌هایی را برای اعمال نظارت بر کیفیت ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری به‌کار گرفته‌اند که توسط وزارتخانه‌ها تدوین شده‌اند و رعایت معیارهای فرآیند مقررات‌گذاری را پایش می‌کنند.^۴

نمونه دیگر معیارهای مقررات‌گذاری، «شاخص‌های سیاست‌گذاری مقررات‌گذاری و حکمرانی»^۵ (iREG) برای کشورهای آمریکای لاتین در سال ۲۰۱۶ است که دیدگاه به‌روزشده‌ای را در خصوص نظام‌های مقررات‌گذاری، با توسعه، پیاده‌سازی و ارزیابی مقررات تامین کرده است. شاخص‌های مذکور، سه اصل «توصیه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه درباره سیاست‌گذاری مقررات‌گذاری و حکمرانی»^۶ ۲۰۱۲ را پوشش داده‌اند: (۱) مشارکت ذی‌نفعان، (۲) ارزیابی تأثیرات

1 . Replacement principle

2 . Jones, op. cit., p. 18.

3 . Treasury Board of Canada (TBC);

نهاد مذکور، یکی از کمیسیون‌های کابینه در کانادا است.

۴ . ر.ک.: بانک جهانی، پیشین، صص ۳۲-۳۳.

5 . Indicators of Regulatory Policy and Government

مقررات‌گذاری (پیشینی و پسینی)^۱ و (۳) ساده‌سازی اداری. اصول پیش‌گفته بر مبنای پاسخ مشارکت‌کنندگان به سوالات پیمایشی تدوین شد که در سال ۲۰۱۶ در کشورهای برزیل، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، اکوادور، مکزیک و پرو (کشورهای منطقه آمریکای لاتین و حوزه کارائیب)^۲ انجام شد.^۳

۲-۳. حکمرانی مقررات‌گذارانه

آنچه در سطور پیشین توضیح داده شد، با عبارت «حکمرانی مقررات‌گذارانه»^۴ نیز از منظر متفاوت، شرح و بسط داده شده است. در حکمرانی مقررات‌گذارانه، اثر اجرایی بخشیدن به سیاست‌های مقررات‌گذاری مد نظر است. حکمرانی مقررات‌گذارانه کارآمد، «تاثیر سیاست مقررات‌گذاری را حداکثری کرده و باعث تاثیرات مثبت آن بر جامعه و اقتصاد می‌شود. حکمرانی مقررات‌گذارانه کارآمد، بر دیدگاهی منسجم به توسعه نهادها، ابزارها و فرآیندهای مقررات‌گذاری دلالت دارد (مانند نهادهای نظارتی مقرراتی، برنامه‌های کاهش بار اداری و ارزیابی تاثیرات مقررات‌گذاری)».^۵

شایان ذکر است حکمرانی مقررات‌گذارانه ایده جدیدی نیست. سازمان همکاری

۱. یکی از صاحب‌نظران، از سیاستی با عنوان «سیاست مقررات‌گذاری شواهدمحور» (Evidence-based regulatory Policy) سخن گفته که از دو سیاست ارزیابی پسینی و ارزیابی پیشینی تاثیرات تشکیل می‌شود. از طریق ملاحظات چندجانبه‌نگر در خصوص تاثیرات مقررات، در کنترل داده‌ها و مقایسه روندهای مختلف مقررات‌گذاری، دیدگاه‌های مذکور می‌توانند امکان تصمیم‌گیری جامعی را براساس معیارهای کلی، مهیا کنند؛ ر.ک.:

Justus Kirchhoff and Till Nikolka1, "How Evidence-based is Regulatory Policy? A Comparison Across OECD Governments", *ifo DICE Report 4*, Volume 15, December 2017, p. 47.

2. Latin America and the Caribbean (PLAC) Region

3. T. Qurbach and C. Arndt, "Regulatory Policy in Latin America: An Analysis of the State of Play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, Paris: OECD Publishing, 2017, p. 7.

4. Regulatory Governance

5. OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, p. 74.

اقتصادی و توسعه در گزارشی در سال ۲۰۰۲، این ایده را طرح کرده بود. اما شواهد به دست آمده از بررسی عملکرد کشورهای عضو سازمان پیش گفته نشانگر آن است که حکمرانی مقررات گذارانه در اغلب کشورهای عضو، به شدت به طور ضعیف اعمال می شود. چالش اصلی در این حوزه، هماهنگی و هم افزایی اعمال مقررات گذارانه، از طراحی و توسعه مقررات تا اجرای آنهاست.^۱ برای اعمال حکمرانی مقررات گذارانه کارآمد، باید ملاحظات راهبردی زیر مورد توجه قرار گیرد:

۱. موضوع رهبری و نظارت سراسری؛
۲. نقش نهادهای مقررات گذار؛
۳. تغییر فرهنگ مدیریت؛
۴. نیاز به مشارکت همه بازیگران حکومت؛
۵. متعادل کردن مقررات عمومی و خصوصی؛
۶. چگونگی ارتقای ظرفیت ها برای حکمرانی مقررات گذارانه؛
۷. ابعاد بین المللی.^۲

علاوه بر ایتنای اصول مقررات گذاری بر اندیشه ها و نظریه های حقوقی، این اصول همچنین برآمده از نظریات و ملاحظات متخصصان حوزه های سیاست، اقتصاد، جامعه شناسی، مدیریت و ... است و با این هدف صورت بندی شده که مقررات گذاران بتوانند با در نظر گرفتن و تأسی به آنها، مقرراتی «خوب» و کارآمد را به تصویب برسانند. یکی از مولفه های مشترک اصول و معیارهای گفته شده برای مقررات گذاری، توجه به ضرورت تصویب مقررره و پرهیز از تصویب مقررره در صورت امکان اعمال راهکارهای جایگزین است. علاوه بر این، «ساده سازی» مقررات نیز از دیگر اشتراکات معیارهای مذکور است. این تأکید در واقع واکنشی است به گرایش حکومت ها به تصویب بیش از حد قوانین و مقررات و ضرورت در نظر گرفتن معیارهایی برای خودداری از افزودن به حجم مقررات از یک سو، و از سوی دیگر، کاستن از حجم مقررات موجود که به نحوی مزاحم و مخمل کسب و کار و

1 . Ibid.

2 . Ibid., p. 75.

دیگر فعالیت‌های شهروندان محسوب می‌شوند. بدین ترتیب می‌توان گفت اصول و معیارهای مندرج در چک‌لیست مقررات‌گذاری، می‌تواند به‌نوعی، اصول و معیارهای «مقررات‌زدایی»، «ساده‌سازی اداری» و لغویا پرهیز از تصویب «رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر» نیز در نظر گرفته شود؛ چرا که در رویکرد اتخاذ شده در این پژوهش، «مقررات‌زدایی» یکی از مولفه‌های نظام کلان «مقررات‌گذاری» محسوب می‌شود. اما معیارهای مقررات‌گذاری، معیارهایی کلی هستند که دست‌کم اعمال آنها برای «شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری»، به‌سادگی ممکن نیست. برای هدف مذکور، تدوین چک‌لیستی حاوی معیارهای قابل استفاده‌تر و ملموس‌تر، مفید به‌نظر می‌رسد. مسیر تحول و سیاست‌های اعمال‌شده در محیط کسب‌وکار در کشور چین می‌تواند به‌عنوان یکی از نمونه‌ها، مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد. در یکی از گزارش‌ها، تحول محیط کسب‌وکار در این کشور، همگام و همراه با تحولات نظام بازار در آن کشور در چهار مرحله تبیین شده است:

مرحله اول پیشرفت جزئی در بهبود محیط کسب‌وکار (سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۱)

مرحله دوم اصلاحات بازار محور محیط کسب‌وکار (سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۱)

مرحله سوم اصلاحات هدایت‌شده با قوانین بین‌المللی در محیط کسب‌وکار (سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۲)

مرحله چهارم اصلاحات نظام‌مند محیط کسب‌وکار با اجرای برنامه «فانگ گوان‌فو»^۱ (از سال ۲۰۱۳ به بعد)^۲

در مرحله اول، سیاست‌هایی تدریجی برای باز کردن درهای اقتصاد به روی جهان آغاز شد و یکی از مهم‌ترین تدابیر، تاسیس چارچوب قانونی مناسب برای استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی بود. در مرحله دوم، چارچوب نهادی خاصی برای نظام مدیریت اقتصاد کلان، طراحی و اجرا شد و قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی، به‌طور مداوم بهبود یافت؛ به‌طوری که برای مثال در عمل،

1 . “Fang Guan Fu”

۲ . ژائو تیادونگ، «بهبود محیط کسب‌وکار در چین: فعالیت‌ها و تجربه‌ها»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، خرداد ۱۴۰۰.

فرآیند یکپارچه‌سازی قوانین مالیاتی شرکت‌های داخلی و خارجی محقق شد و از سوی دیگر، اصلاحات عمیق و موثر در نظام اداری به انجام رسید. مرحله سوم، با پیوستن چین به سازمان تجارت جهانی آغاز شد و بیش از سه‌هزار قانون و سیاست نامناسب درخصوص مبادله کالا و خدمات، حقوق مالکیت و سرمایه‌گذاری، مورد بازنگری قرار گرفت و علاوه بر این، نظام مدیریت سرمایه‌گذاری خارجی، در جهت تسهیل و تمرکززدایی، اصلاح شد.^۱

شاخصه مهم مرحله چهارم اصلاحات محیط کسب‌وکار، اجرای برنامه‌ای با عنوان «فانگ گوآن فو»^۲ است. هدف از برنامه مذکور، «تعریف مجدد رابطه میان دولت و بازار از طریق مقررات‌زدایی، تسهیل رویه‌های اداری و بهبود خدمات عمومی بود تا موانع نهادی محیط کسب‌وکار و دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار از بین بروند».^۳ برنامه «فانگ گوآن فو» در سه گام عملیاتی شد: در گام اول، از سال ۲۰۱۵، بسیاری از اختیارات دولتی واگذار شد، امور اداری تسهیل شد و خدمات دولتی بهینه‌سازی شد؛ در گام دوم، در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» بانک جهانی به‌عنوان معیاری برای پیشبرد اصلاحات و طرح‌های ابتکاری، به‌ویژه در سطوح محلی، مورد استفاده قرار گرفت. کاهش زمان صدور مجوزها و تسهیل فرآیندهای صدور مجوز و به‌طور کلی، اصلاح نظام مجوزدهی، از جمله مهم‌ترین اقدامات در این گام بود.^۴ در گام سوم این مرحله، از سال ۲۰۱۹، اصلاحات از طریق تمرکز بر نهادسازی، تعیین شد. این اصلاحات، طیف گسترده‌ای از سیاست‌ها و مقررات‌گذاری‌ها را از اصلاحات مربوط به بهبود حاکمیت قانون و حقوق مالکیت تا

۱. همان، صص ۹-۱۹.

۲. اصطلاح «فانگ» به کاهش مقررات و مدیریت خرد دولت و کاهش موثر موانع ورود به بازار اشاره دارد؛ اصلاح «گوآن»، به‌معنای اصلاحات در نظام مقررات‌گذاری برای ارتقای رقابت منصفانه‌تر است و اصطلاح «فو»، بر ارائه خدمات بهتر در واکنش به نیازهای واقعی کسب‌وکارها دلالت دارد؛ ر.ک.: همان، ص ۲۰.

۳. همان.

۴. برای نمونه، برای سرمایه‌گذاری ۵ میلیارد دلاری شرکت «تسلا» در شانگهای، تنها سه روز برای کسب مجوز صرف شد؛ همان، ص ۳۱.

اصلاحات ناظر بر نظام مالیاتی، خدمات و تسهیل فرآیندهای اداری، در بر می‌گیرد.^۱ مروری در آنچه در طول سال‌ها تلاش چین برای بهبود محیط کسب‌وکار در قالب برنامه‌ها و سیاست‌های راهبردی اجرا شده، نشانگر تنوع سیاست‌های اعمال‌شده و همگرایی سیاست‌هایی متنوع در سطوح سیاست داخلی و سیاست خارجی است. شاخص‌ترین مولفه، به‌ویژه در سال‌های نخست اجرای سیاست‌های بهبود محیط کسب‌وکار، تمرکز و توجه خاص به سرمایه‌گذاری خارجی، به‌ویژه از طریق وضع و اصلاح قوانین و مقررات در جهت تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری خارجی است. به‌عبارت دقیق‌تر، آنچه به‌عنوان «مقررات‌زدایی» در چین صورت گرفته، نه فقط ناظر بر تسهیل صدور مجوزها، بلکه ناظر بر سیاست‌ها و رویه‌های متعددی راجع به اصلاح نظام قانونی و مقرراتی مربوط به محیط کسب‌وکار بوده است. بدین ترتیب می‌توان گفت اصلاح نظام مقررات‌گذاری از طریق مقررات‌زدایی، ساده‌سازی اداری و دیگر فنون، مستلزم اتخاذ سیاست‌های کلان و التزام به اجرای اصلاحات بنیادین است.

به‌طور خاص، شناسایی قوانین و مقررات مخل و دست‌وپاگیر که یکی از الزامات مقررات‌زدایی است، نیازمند دانش، تخصص و ابزارهایی حتی بیش از مقررات‌گذاری است. به‌عبارت روشن‌تر، برخلاف آنچه در بدو امر به‌نظر می‌رسد، مقررات‌زدایی، فرآیندی بسیار پیچیده‌تر و فنی‌تر از صرف لغو یک یا چند حکم قانونی یا مقرراتی است؛ بلکه فرآیندی تکامل‌یافته و در عین حال پیچیده و چندوجهی است؛ فرآیندی که شامل مولفه‌های خرد و کلان و با محتوای سیاستی، قانونی، مقرراتی، رویه‌ای و... است.

نکته پایانی در این قسمت اینکه ایده ضرورت ملاحظه هم‌زمان و منسجم مقررات‌زدایی و مقررات‌گذاری، خود محصول سال‌ها پژوهش و تجربه متخصصان و نهادهای مربوط است. برای نمونه، در گزارشی که در سال ۱۹۹۷ که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه منتشر شده، اجرای مرحله‌ای فرآیندهای اصلاح مقررات‌گذاری توصیه شده است. بدین ترتیب که مرحله نخست، شامل

«مقررات زدایی» با تمرکز بر حذف و لغو مقررات محل رقابت و تجارت به وسیله کاهش هزینه‌ها و بارهای مقررات است؛ مرحله دوم با عنوان «بهبود کیفیت مقررات گذاری»، در برگیرنده ارتقای فرآیندهای مقررات گذاری، به ویژه با توسل به ابزار «ارزیابی تأثیرات مقررات گذاری» است، و مرحله سوم که مستلزم تمرکز نظام مند و بلندمدت بر نهادها و اجرای فرآیندهای اصلاحی است، «مدیریت مقررات گذاری» خوانده شده است.^۱ با وجود این، با گذشت سال‌ها از طرح ایده‌های اولیه راجع به اصلاح نظام مقررات گذاری، در آثار اخیر سازمان مذکور و دیگر نهادهای مرتبط، ملاحظه و کاربست مولفه‌های مقررات گذاری و مقررات زدایی به مثابه منظومه‌ای منسجم، توصیه می‌شود.

1 . Quoted from: OECD, *Governance in China*, Paris: OCDE Publishing, 2005, p. 289.



مقررات گذاری بیش از حد (تورم قوانین)



بیسمارک زمانی گفته بود «کسی که به قانون موضوعه علاقه دارد، مانند شخصی است که به سوسیس علاقه‌مند است. چنین شخصی نباید خیلی از نزدیک به مشاهده و بررسی چگونگی ساخت آنها بپزدازد».^۱ به بیان «پساییس‌مارک»^۲ می‌توان گفت: «قوانین مانند شکلات هستند که گرچه می‌توانند خوشمزه و لذت‌بخش باشند، اما مصرف بیش از حد آن باعث بیماری خواهد شد ... قانون‌گذاری نیز مانند شکر، اعتیادآور است».^۳ در این بخش توضیح داده خواهد شد که توصیف پیش‌گفته از قانون‌گذاری بیش از حد، تا چه اندازه با واقعیت تطبیق دارد و چرا مقررات‌گذاران در اغلب موارد، به مقررات‌گذاری بیش از حد گرایش دارند.

۱-۴. چستی مقررات‌گذاری بیش از حد

مروری بر عنوان «قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱» (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳۰)، نشانگر آسیب‌هایی است که گریبان‌گیر نظام قانون‌گذاری ما، و بسیاری از نظام‌های قانون‌گذاری دیگر کشورها شده است. عنوان قانون پیش‌گفته حاکی از آن است که «قانون تامین اجتماعی»، بارها مورد اصلاح قرار گرفته و مفادی به آن الحاق شده است؛ به طوری که قانون‌گذار در اصلاح صورت‌گرفته، چاره‌ای جز درج عنوان مطوّل و ناخوشایند مذکور نداشته است.

در ایران، تولید مقررات نیز با سرعتی و حجمی به‌مراتب بیش از قوانین صورت گرفته و در حال انجام است؛ به‌نحوی که به‌سختی می‌توان برای تصویب برخی از مقررات، توجیهی با توجه به اصول مقررات‌گذاری یافت؛ اما دولت و دیگر نهادهای

۱. به‌نقل از: جرمی والدرون، قانون‌گذاری، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷، ص ۲۷.

۲. Post-Bismarckian

۳. Ellison, op. cit., p. 8.

مقررات‌گذار، همواره تصویب مقرراتی و لو تکراری، غیرقابل استفاده، تبلیغی، شعاری و ... را در دستورکار خود قرار می‌دهند. یکی از مهم‌ترین نمونه‌های چنین مقرراتی، «منشور حقوق شهروندی» است که در مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۹ به تصویب رئیس‌جمهوری رسید و در آن، حقوق شهروندان در قانون اساسی، مجدداً شرح و بسط داده شد و مباحث بسیاری در خصوص ضرورت تصویب و اثرگذاری آن با در نظر گرفتن مفاد قانون اساسی و وجود مفاد متعدد مشابه در قوانین عادی، مطرح شد. مثال دیگر، مصوبه‌ای است که با عنوان «منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» توسط هیات وزیران (مورخ ۱۴۰۰/۲/۵) به تصویب رسید. موجه‌سازی مفاد مصوبه مذکور با توجه به اصول قانون اساسی، قوانین عادی و بالاتر از اینها، اصول اخلاقی، بسیار دشوار به نظر می‌رسد.^۱ در نگاه اول، تولید مقررات در نهادهای مقررات‌گذار با چنان حجم و سرعتی در جریان است که گویی مقررات‌گذاران در تلاشند در رقابتی برای تولید مقررات، از یکدیگر سبقت بگیرند! چنین شرایطی سبب شده است که «کنترل میل شدید به سندنویسی»، به یکی از مطالبات اصلی بخش خصوصی از رئیس‌جمهور تبدیل شود.^۲

از این آسیب با عناوینی همچون «نورم تقنینی/قوانین»^۳ یا به بیان موسع،

۱. در ماده (۳) دستورالعمل مذکور مقرر شده است: «کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند در استخدام کارکنان خود، پس از طی مراحل گزینش و در بدو اشتغال به کار افراد، تمهیدات لازم برای ادای سوگند و امضای منشور و آیین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی توسط آنان را فراهم کرده و سوگندنامه و منشور امضا شده را در پرونده کارگزینی آنان نگهداری نمایند».

شایان ذکر است تصویب چنین مقرراتی در نظام حقوقی ما توسط دیگر مقررات‌گذاران نیز شایع است. برای مثال، به‌تازگی (۱۴۰۰/۱/۲۸) مصوبه‌ای با عنوان «دستورالعمل حفظ شأن و منزلت کارکنان قوه قضاییه» توسط رئیس قوه قضاییه به تصویب رسیده است. در ماده (۲) دستورالعمل پیش‌گفته آمده است: «قاضی در تصمیم‌گیری خود مستقل است و هیچ مقامی نمی‌تواند در اتخاذ تصمیم او دخالت یا اعمال نظر کند، بر این اساس و به‌منظور صیانت از استقلال قضایی قضات، تمامی مدیران قوه قضاییه موارد زیر را رعایت و جهت تحقق آن برنامه‌ریزی و اقدام می‌کنند».

۲. فرزانه صمدیان، سید سجاد نجفی، الهه سلطانی‌نژاد و پگاه پاشا، «درباره انتخابات ریاست‌جمهوری؛ ۱. پیشنهادهای بخش خصوصی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۰، صص ۳۱-۳۲.

3. "Legislative inflation"

«تورم مقررات‌گذاری/ مقررات»^۱ یاد می‌شود.^۲ این آسیب زمانی آشکار می‌شود که نهادهای مقررات‌گذار، به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون یا مقرر، و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون یا مقرر، اقدام به مقررات‌گذاری کنند و در نتیجه، تعداد و حجم قوانین به‌طور روزافزونی افزایش یابد. در ایران، چنانکه معاون تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری اعلام کرده است، تادی ماه ۱۳۹۸، «۱۲۲ هزار قانون، مقرر، رای و نظر در سطح کشور دسته‌بندی موضوعی و وارد سامانه ملی قوانین و مقررات شده است».^۳

برای مثال، یکی از موضوعاتی که به‌دفعات در خصوص آن قانون‌گذاری صورت گرفته و به‌شدت بر محیط کسب‌وکار تاثیرگذار است،^۴ موضوع مالیات است. با تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» در مورخ ۱۳۶۶/۱۲/۳، ماده جایگزین

1. “Regulatory inflation”

۲. از این پدیده، با عناوین مختلفی یاد شده است؛ برخی از آنها عبارتند از:

“Inflation of Legislation”; “Hyperlexis”; “Legal Pollution”; “Legal Elephantiasis”; “Legislative Diarrhoea”;

به‌نقل از: حسین نبی‌لو، «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات: ملاحظاتی در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۶، ص ۱۴۴. مشخصات منبع اصلی به شرح زیر است:

Stephan Parmentier & Jean Van Houtte, “Law, Justice and Social Change in the 21st Century: the Case of Belgium”, 2003, available at: http://www.kbs-frb.be/files/db/EN/PUB_1311_Law_Justice_Social_change.pdf

4. Manning, Bayless, “Hyperlexis: Our National Disease”, Northwestern University Law Review, 1977, Vol. 71, No. 6, p. 76.

۳. خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا)، «معاون تنقیح قوانین ریاست‌جمهوری: ۱۲۲ هزار قانون وارد سامانه ملی قوانین کشور شد»، ۱۳۸۹/۱۰/۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی زیر:

<https://www.irna.ir/news/83614289>

۴. برای نمونه، در مقاله زیر، تاثیر «لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» که در آبان ماه سال ۱۳۹۱ به مجلس تقدیم شد فقط بر نماگر «پرداخت مالیات» در «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» بانک جهانی بررسی شده است: علی نصیری‌اقدم، «لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ویکم، شماره هفتادوهفت، بهار ۱۳۹۳، صص ۱۹۳-۱۶۷.

«قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸ (حاوی ۳۱۹ ماده) شد. اما پس از تصویب قانون مصوب ۱۳۶۶، انبوهی از اصلاحات و الحاقیه‌ها در خصوص آن به تصویب رسید. مهم‌ترین قانون اصلاحی، «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) بود که در قالب ۶۰ بند، بسیاری از مفاد قانون مصوب ۱۳۶۶ را اصلاح یا حذف و مفاد جدیدی به آن الحاق کرد. اما آنچه گفته شد، صرفاً اشاره به قوانینی بود که به‌طور خاص برای اصلاح «قانون مالیات‌های مستقیم» وضع شده‌اند. در بسیاری از قوانین دیگر نیز احکام قانون مذکور دستخوش تغییر شده است. برای مثال، در ماده (۶) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵)، ماده (۱۴۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن به‌طور کامل اصلاح شده است؛ اما هم‌زمان در ماده (۸) همان قانون، ماده (۱۰۴) «قانون مالیات‌های مستقیم» اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز اصلاح شده است. مشابه با همین رویه، در «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) تکرار شده است؛ به این ترتیب که در ماده (۳۰) آن، متنی به‌عنوان «ماده ۱۳۸ مکرر» به «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن» الحاق شده است؛ در همین حال در ماده (۳۱) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، متنی جایگزین ماده (۱۳۲) «قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آن» شده است، بی‌آنکه تاریخ تصویب آن تصریح شده باشد.

مثال‌های پیش‌گفته نشان می‌دهد که اولاً، قانون‌گذار هر فرصتی را برای اصلاح «قانون مالیات‌های مستقیم» غنیمت شمرده است؛ و ثانیاً، انواع اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های قانون مذکور به‌حدی پرتعداد و متکثر است که در مواردی، قانون‌گذار از ذکر مشخصات قانونی که قرار است با مصوبه جدید اصلاح شود، پرهیز کرده است.^۱ یکی از نتایج چنین رویه‌هایی، پیچیدگی

۱. در حال حاضر، تنها متن منقح و قابل اتکای «قانون مالیات‌های مستقیم» (تا سال ۱۳۹۰) با این مشخصات در دسترس است: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین مالیاتی، تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰.

بسیار قوانین مالیاتی و دشواری اطلاع از احکام معتبر قوانین مربوط توسط مخاطبان و کاربران است. این صعوبت که با عبارت «عدم دسترسی» به قانون نیز توصیف می‌شود، احتمال نقض یا نادیده گرفتن قانون را توسط مخاطبان و حتی مقامات مجری افزایش می‌دهد؛ وضعیتی که یکی از رؤسای جمهور فرانسه با این عبارت وصف کرده است: «زیادی قوانین، قانون را می‌کشد».^۱ آسیب قانون‌گذاری حداکثری و بیش از حد، سبب شده است «اولا، قانون‌گذار مهم‌ترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، نه کیفیت اجرا، نظارت بر اجرای آنها و آثار و پیامدهای آنها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و... می‌بیند؛ و ثانيا، نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می‌شود که کارآیی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب قوانین متعدد که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام آنها را نیز به دنبال دارد، نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانون‌گذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود؛ بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و بعضا متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت».^۲

ازدیاد حجم قوانین و مقررات و آسیب‌های ناشی از آن، مختص کشور ما نیست. برای نمونه، یکی از صاحب‌نظران ادعا می‌کند زمانی که به‌عنوان یک حقوقدان در اوایل دهه ۱۹۷۰ کار خود را آغاز کرد، قوانین مربوط به حقوق و مزایای بازنشستگی در انگلستان، حدود ۱۰۰ صفحه بود؛ در حالی که امروزه حجم قوانین مذکور (سال ۲۰۱۸) به نزدیک ۱۶۰ هزار صفحه رسیده است.^۳ در سال ۲۰۰۱ در انگلستان، گرچه فقط ۴۴ قانون مصوب شد، اما حجم قوانین مصوب در آن سال، بالغ بر ۲۸۶۸ صفحه شد. با احتساب اسناد قانونی در طول سال‌های اخیر، بالغ بر ۱۶ هزار صفحه قواعد در یک سال به تصویب رسیده است. عدد مذکور بدون در نظر گرفتن قواعد تکمیلی

۱. برتران متیو، قانون، ترجمه مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۹۱، صص ۹۴-۹۳.

۲. احمد مرکزالمیری و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۶۴-۱۶۳.

3. Ellison, op. cit., p. x.

تصویب شده توسط پارلمان‌های ولز، ایرلند شمالی و اسکاتلند محاسبه شده است.^۱ همچنین تعداد صفحات قوانین در انگلستان در کمتر از ۴۰ سال (۱۹۶۵-۲۰۰۳)، بیش از ۲۵ درصد افزایش یافته است و از ۷۵۰۰ صفحه به ۲۶۴۰۰ صفحه رسیده است.^۲ علاوه بر اینها، برای برآورد میزان افزایش قوانین، باید به «شبه قوانین»^۳ نیز توجه کرد. در انگلستان، قوانینی وجود دارد که خارج از حوزه قضایی داخلی است؛ مانند مصوبات سازمان ملل و مقررات مصوب سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که مفادی الزام آور محسوب می‌شوند.^۴

در آمریکا در طول دهه ۱۹۵۰، به‌طور متوسط ۱۱ هزار صفحه مقررات جدید در روزنامه رسمی ایالات متحده آمریکا^۵ منتشر شد؛ در حالی که در دهه اول قرن بیست و یکم، به‌طور متوسط، ۷۳ هزار صفحه مقررات در هر سال منتشر شده است.^۶ از سوی دیگر، همچون بسیاری از کشورها، پیش‌نویس طولانی و پیچیده قانون در آمریکا، امری مذموم شمرده می‌شود. در این کشور، کنگره به اصلاح قانون مهاجرت به دلیل آنکه «لایحه‌ای ۱۳۰۰ صفحه‌ای بود که هیچ‌کس تاکنون آن را نخوانده است»، رای نداد. در برآوردی دیگر اعلام شده است در سال ۱۹۴۸، حجم متوسط یک لایحه که از طریق کنگره تدوین می‌شد، دو و نیم صفحه بود که تا سال ۲۰۱۵ به ۲۰ صفحه رسید؛ گرچه قانون «اوباما‌کر» («قانون خدمات درمانی مقرون به‌صرفه»)^۷ ۲۴۰۰ صفحه است.^۸

در مورد ایالات متحده آمریکا، رینرسون، معاون سابق شورای قانون‌گذاری سنا، در توصیف قانون‌گذاری بیش از حد در این کشور می‌نویسد: «ماهیت پیچیده متن قانونی، معمولاً ناشی از پیچیدگی سیاست است که آن هم به‌نوبه خود، بازتابی از

1. Ibid., p. 125.

2. Ibid., pp. 30-31.

3. quasi-laws

4. Ibid., p. 29.

5. Federal Register (FR/ Fed. Reg.)

6. Ellison, op. cit., p. 127.

7. The US. Affordable Act 2010 ('Obamacare')

8. Ellison, op. cit., p. 368.

جامعه مدرن و پیچیده، با مشکلات اقتصادی و اجتماعی غالباً رام‌نشدنی است. این امر همچنین می‌تواند انعکاس تاریخ طولانی قانون‌گذاری در ایالات متحده باشد؛ این کشور آن‌قدر پهناور است که به‌سختی می‌توان موضوعی "زیر آفتاب" پیدا کرد که قانون به آن نپرداخته باشد. قوانین جدید سعی دارند که استثنا و شروطی به قوانین قدیم وارد کنند که همین امر به پیچیدگی کتب قانون افزوده است. کتب قانون ایالات متحده به پارک ملی کنیون^۱ شبیه است که لایه‌لایه از قوانین بر روی هم انباشته شده، ولی همه این لایه‌ها به‌طور کامل در هم فرو نرفته و مخلوط نشده است.^۲

برای حجم زیاد قوانین و مقررات موجود در بسیاری از کشورها، علاقه قانون‌گذاران به وضع قانون و فربه‌شدن روزافزون آنها (تولید انبوه قانون)،^۳ تبیین‌هایی قابل ارائه است. از سوی دیگر، پدیده تورم قوانین و مقررات، آسیب‌هایی برای محیط کسب‌وکار در پی دارد. این موضوعات، در ادامه نوشتار مورد توجه قرار خواهند گرفت.

۲-۴. برخی از دلایل مقررات‌گذاری بیش از حد

برای مقررات‌گذاری بیش از حد، دلایل و تبیین‌های مختلفی از منظرهای متفاوت ارائه شده است. برای نمونه، یکی از صاحب‌نظران، دلایل زیر را برای مقررنگذاری افراطی برشمرده است:

- استفاده از قانون به‌عنوان یک راه‌حل به‌جای استفاده از دیگر راه‌حل‌ها
- استفاده از قانون به‌عنوان داروی کاذب یا بی‌اثر^۴
- شیوع و رشد مصرف‌گرایی
- تغییر نقش قانون‌گذاران

1 . Grand Canyon

۲ . آرتور جی. رینرسون، قانون‌نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، ص ۲۱۸.

3 . Overproduction of Legislation

4 . placebo

- جنبش فرهنگی تغییر مسیر از «تراست»^۱ به مقررات گذاری^۲

چنانکه از فهرست گفته شده برمی آید، دلایل تورم مقررات گذاری را می توان با رویکردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی روانشناختی، تجزیه و تحلیل کرد. در مباحث پیش رو، تلاش می شود برخی از مهم ترین دلایل مقررات گذاری بیش از حد با توجه به موضوع این نوشتار، توضیح داده شود.

۱-۲-۴. توسعه نظام اداری و نهادهای حکمرانی

برخی از صاحب نظران، ازدیاد قوانین و مقررات را مرتبط با توسعه دامنه فعالیت ها و کارکردهای دولت مدرن می دانند. لاگلین بر این باور است که نقش یا کارکرد حکومت در طول تاریخ همواره ثابت بوده است؛ بدین معنی که می توان مسئولیت های دولت یا در این عبارت توماس هابز خلاصه کرد: «خیر مردم باید قانون برتر باشد».^۳ طبعا دامنه فعالیت حکومت در چارچوب پیش گفته محدود بوده است. به نحوی که هابز، کارکردهای حکومت را در چهار مقوله (۱) تامین دفاع در مقابل دشمن خارجی، (۲) حفظ صلح داخلی، (۳) توانا ساختن شهروندان در کسب ثروت، و (۴) زمینه سازی برای برخورداری کامل شهروندان از آزادی های شان، دسته بندی کرده است. اما در دوران مدرن، همراه با توسعه فنونی که دولت ها را قادر به افزایش ظرفیت توانایی شان در به کارگیری منابع می سازد، حجم و اختیارات دولت ها نیز رو به فزونی نهاده است؛ «حکومت های مدرن به نام گسترش امنیت، آزادی، و رفاه طیف فعالیت های خود را به نحو وسیعی گسترش داده و اکنون مسئولیت

۱. «Trust»؛ تراست، یک تاسیس حقوقی خاص نظام کامن لا است. برای نمونه، نهاد «تراست» به این شرح تعریف شده است: «تعهد منصفانه ای است که شخصی به نام تراستی را ملزم می کند تا از مالی که تحت کنترل و نظارت و مال مورد تراست نامیده می شود در جهت انتفاع افرادی که ذی نفع نامیده می شوند و خودش نیز ممکن است یکی از آنها باشد، استفاده نماید»؛ به نقل از: محمد عیسی تفرشی و اصغر محمودی، «تجزیه و تحلیل تراست در حقوق انگلیس و مقایسه آن با نهاد وقف در حقوق ایران»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۳، ۱۳۸۳، صص ۲۲-۲۱.

2. Ellison, op. cit., p. 15.

3. «salus populi suprema le esto»;

به نقل از: مارتین لاگلین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی، ۱۳۸۸، ص ۵۰.

ارتقای سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی، مدیریت اقتصادی و اجتماعی، مدیریت اقتصاد و تامین رفاه شهروندان را بر عهده گرفته‌اند.^۱

از سوی دیگر، یکی از ویژگی‌های خاص حکومت مدرن این است که طی ۱۵۰ سال اخیر، مجموعه وظایف آن در نتیجه بسط مسئولیت‌های اداری‌اش، بسیار گسترش یافته است و منجر به ظهور «دولت اداری»^۲ شده است و «از آن‌جا که اندازه حکومت از طریق قانون‌گذاری گسترش یافته است، پیدایش این "دولت اداری"، اثری عمیق بر ویژگی قوانین موضوعه مدرن باقی نهاده است». بدین ترتیب هم‌زمان با پیچیده‌تر شدن مسائل و موضوعات زندگی در دنیای مدرن، دولت نیز به‌عنوان تجلی اقتدار اجتماعی شکل پیچیده‌تری به‌خود گرفته است؛ مهم‌ترین نمود این وضعیت، تشدید فعالیت‌های قوه قانون‌گذاری و تولید قوانین بیش‌تر با ابعادی گسترده‌تر برای تمشیت اوضاع و احوال جدید است. لاگلین، «گسترش سرسام‌آور فعالیت‌های تقنینی» را یکی از تبعات شکل‌گیری «دولت اداری» می‌داند و توضیح می‌دهد که ظهور دولت اداری، موجب شکل‌گیری مجموعه عظیمی از قوانین اداری شده است؛ قوانینی که ساختار تکالیف و وظایف نهادهای حکومتی را معین می‌کنند.^۳

بر این اساس، نظامی با عنوان «مقررات‌گذاری توسعه‌گرا»^۴ توسط برخی صاحب‌نظران تعریف شده که به‌معنای نظامی از قوانین و مقررات و همه اشکال دخالت حقوقی دولت در جامعه با هدف پیشبرد توسعه است. پیش‌فرض اصلی مقررات‌گذاری در حوزه اقتصادی این است که به‌رغم کارکردهای مثبت دست پنهان بازار، بازار به تنهایی نمی‌تواند رشد یا ثبات اقتصادی را تضمین کند و از این رو، «شکست بازار»^۵ فرض اصلی مقررات‌گذاری توسعه‌گرا محسوب می‌شود. رفع مشکلات ناشی از شکست بازار، مستلزم آن است که «دولت هر سه جزء نظام مقررات‌گذاری، یعنی تعیین مجموعه‌ای از استانداردها، نظارت و اجرا را به

۱. همان، ص ۵۱.

2. Administrative state

۳. همان، صص ۸۵-۸۴.

4. Developmental Regulations

5. Market failure

شکلی دقیق مد نظر قرار دهد. این سه جزء، با جبران شکست بازار، تداوم رشد اقتصادی و دگرگونی ساختاری (توسعه) را ممکن می‌کنند.^۱ تمهید هر یک سه جزء گفته‌شده، نیازمند تصویب قوانین و مقرراتی است که در مجموع، نظامی مشحون از اسناد الزام‌آور را شکل می‌دهد. در واقع، هر اقدام دولت برای ترمیم شکست بازار با هر سیاست و ابزار، به تعدد نهادهای مقررات‌گذار و اسناد مقرراتی می‌انجامد.

۲-۲-۴. قانون‌گذاری به‌مثابه راه‌حل در دسترس و فوری برای حل معضلات

بسیاری از قانون‌گذاران بر این باورند که راه اصلی و اولیه برای درمان یک معضل، قانون‌گذاری درخصوص آن است.^۲ ثورنتون، در توضیح فهرستی که به‌عنوان اصول راهنمای تهیه پیش‌نویس قانون ارائه می‌کند، به این ترتیب بر ضرورت امکان تحقق (عملی بودن)^۳ طرح‌های پیشنهادی تاکید می‌کند: «پرواضح است که در تحلیل دستورالعمل‌های تهیه پیش‌نویس، باید امکان تحقق برنامه‌هایی که در آنها آمده است، ارزیابی شود. با وجود این، تجربه حاکی از آن است که توهمی شایع وجود دارد مبنی بر اینکه تقنین [راجع به] مشکلی خاص، به‌گونه‌ای مبتلاشدن به آن مشکل است. گو اینکه قانون به‌شيوه‌ای مبهم و رازآلود، به‌جای اینکه چارچوب قانونی برای فعل تعیین کند، به‌خود فعل می‌انجامد. اعجاز واژگان، شگفت‌آور است. مبتکران طرح‌های پیشنهادی بیشتر قائل به وضع سریع قانون هستند تا بررسی قابلیت اجرا شدن آن به‌نحو کارآمد و منصفانه».^۴

برای نمونه، در گزارشی درباره اسلواکی شرح داده شده است که مقررات اضافی و دشواری تبعیت از مقررات، از مشخصه‌های اصلی نظام اداره عمومی آن کشور بوده

۱. سعید عطار، «تجربه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۶، اسفند ۱۳۹۴، ص ۱۰.

2. Ellison, op. cit., p. 65.

3. Practicality

۴. جی.سی. ثورنتون، «فرآیند تهیه پیش‌نویس قانون»، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸، ص ۲۲.

و موارد متعددی در این رابطه قابل ذکر است. دو دلیل اصلی که برای تبیین این وضعیت، عبارت است از سنت حقوقی آلمانی و سیاست‌ورزی. در شرایط اسلواکی، «واکنش نوعی سیاست‌مداران رده بالا به هر مساله یا رسوایی در بخش عمومی (یا همچنین خصوصی)، تغییر قوانین موجود، یا تدارک وضع یک قانون جدید است». در چنین شرایطی، برای مثال، «قانون تدارکات عمومی»^۱ دو یا سه نوبت در برخی از سال‌ها اصلاح می‌شود، و پاراگراف‌ها و قیود جدیدی به آن اضافه می‌شود؛ به طوری که حجم قانون مذکور هنگام تصویب اولیه، حدود ۳۰ پاراگراف بود؛ در حالی که در حال حاضر حجم آن به بیش از ۲۰۰ پاراگراف رسیده است. از این مهم‌تر، قانون مورد بحث، به دلیل برخی تعارض‌ها و مجادلات ناشی از اصلاحات مکرر، قابل اجرا نیست.^۲

پیش‌فرض خطای وضع قانون به‌مثابه درمان فوری و سهل‌الوصول یک معضل، مبتنی بر یک پیش‌فرض بنیادین دیگر است و آن اینکه کارکردهای قانون در صورت تعدد و حجم زیاد قوانین، بهبود خواهد یافت و به عبارت بهتر، حاکمیت قانون در صورت وجود تعداد بیشتر قوانین، تقویت خواهد شد. امروزه مطالعات بسیاری نشانگر آن است که نه تنها افزودن بر حجم قوانین، به تقویت حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه در موارد بسیاری، به مغشوش شدن نظام حقوقی، ابهام در قوانین و در نهایت، تضعیف حاکمیت قانون می‌انجامد. در واقع، ابزار قانون در تمشیت و ساماندهی معضلاتی که قانون‌گذار با هدف رفع یا حل آنها به وضع قانون می‌پردازد، در موارد بسیاری ناکارآمد است. بر همین اساس است که صاحب‌نظران توصیه می‌کنند در چارچوب اعمال ابزارهایی مانند «ارزیابی تاثیرات مقررات‌گذاری» پیش از تصویب هر مقرر، ضرورت تصویب مقرر برای دستیابی به هدف مورد نظر، ارزیابی شود. دلونی در این‌باره می‌نویسد:

1 . Public Procurement Law

2 . Juraj Nemeč, Beáta Mikušová Meričková, Maria Murray Svidronova, Peter Pišár, "Public Administration Reforms in Slovakia", in Polonca Kovač and Mantas Bileišis (eds.), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*, Ljubljana, Vilnius, 2017, p. 226.

«لازم است این پرسش مطرح شود که آیا برای دستیابی به هدف تعیین شده، تصویب یک قانون جدید لازم است؟ آیا این هدف پیش‌تر از طریق سایر قوانین تعقیب شده یا خیر؟ اگر جواب آری است، چرا قوانین مزبور به هدف مورد نظر دست نیافته‌اند؟ و اگر جواب منفی است، آیا وضع قانون برای دستیابی به این هدف ضروری است؟ آیا روش آسان‌تر و احتمالا کارآمدتر و کم‌هزینه‌تری غیر از وضع قانون برای دستیابی به این هدف وجود دارد؟»^۱

الیسون نیز تاکید می‌کند مقررات‌گذاران پیش از اقدام به تولید هر قانون و مقررهای، باید در خصوص برخی اصولی که به گستردگی مورد پذیرش قرار گرفته، تامل کنند. این اصول عبارتند از:

- معمولا راه‌حل مقرراتی برای یک مساله وجود ندارد.
 - بدیل‌ها (جایگزین‌ها) برای قانون می‌تواند به‌عنوان یک راه‌حل ارجحیت داشته باشد.
 - ارزیابی اثربخشی مقررات‌زدایی، آسان نیست.
 - ترتیبات داوطلبانه می‌تواند بر ترتیبات اجباری ارجحیت داشته باشد.
 - استفاده از متقاعدسازی و صلاحیت‌های اختیاری می‌تواند بر قانونگذاری مرجح باشد.^۲
- طبعاً چنانچه مقررات‌گذاران، اقدام خود را با اصول پیش‌گفته تطبیق دهند، مقررات‌گذاری به حداقل خواهد رسید؛ چرا که به احتمال بسیار، یکی از گزینه‌های مندرج در اصول، جایگزین وضع قانون یا مقررات خواهد شد.
- با این همه، در موارد بسیاری، تصویب قانون و مقررات به‌عنوان راه‌حلی برای سیاست‌گذاری در خصوص مساله یا معضل انتخاب می‌شود. در واقع در مواردی «قوانین و مقررات به‌نحوه فزاینده‌ای، نه فقط اصول بنیادین اخلاق و برابری اجتماعی، بلکه همچنین موضوعات گسترده‌تر سیاست‌گذاری اجتماعی را منعکس می‌کنند. برای مثال، یک قانون می‌تواند "یک پیام را ارسال کند"، حتی اگر مهم‌ترین راه اعمال سیاست نباشد».^۳ اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که سیاست‌گذار تصویب

۱. پل دلونی، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، در: حسن وکیلیان (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۳۲۷.

2. Ellison, op. cit., p. 356.

3. Ibid., p. 70.

قانون را نه برای سیاست‌گذاری مناسب یا چنانکه گفته شد «ارسال یک پیام»، بلکه به‌عنوان ابزاری جایگزین دیگر ابزارهای حکمرانی، از جمله اصلاح بوروکراسی و به‌کارگیری ابزارهای نظارتی به‌کار گیرد.

۱-۲-۲-۴. بررسی موردی ساماندهی و تسریع در صدور مجوزها

نمونه‌ای از رویکرد به قانون‌گذاری به‌مثابه راه‌حلی فوری و در دسترس برای رفع معضلات، مواجهه سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران ایرانی با معضل دست‌وپاگیر بودن مجوزهای کسب‌وکار و نظام نابسامان صدور مجوزهاست. توضیح اینکه اصلاح ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، در دو نوبت به‌موجب مواد (۱) و (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، با این پیش‌فرض صورت گرفت که با اصلاح مفاد قانونی، فرآیند ساماندهی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار تسریع شده و به سرانجام خواهد رسید؛ در حالی که در عمل چنین نشد. اینکه اصلاح حکم قانونی مرتبط - که در هر دو نوبت با اصرار دولت و دستگاه متولی ساماندهی مجوزها صورت گرفت - نتوانست به تسهیل صدور مجوزها کمک کند، نشان می‌دهد باید تدبیر دیگری غیر از اصلاح قانون برای حل این معضل اتخاذ شود. با وجود این، اصرار بر اصلاح قانون در این حوزه، همچنان ادامه یافته است؛ به‌طوری که اخیراً «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵، به تصویب رسید.^۱ طبق تبصره «۳» ماده مذکور، «کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفند ظرف چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به اظهار عنوان و تکمیل شناسنامه صدور، تمدید، اصلاح و لغو مجوزها بر اساس استاندارد تعیین شده طبق ضوابط قانونی

۱. علاوه بر این، طرحی در خصوص مجوزها با عنوان «طرح تسهیل صدور برخی مجوزهای کسب‌وکار» در مجلس یازدهم اعلام وصول شده و در دست رسیدگی است.

توسط هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور به صورت الکترونیکی اقدام کنند». نکته قابل توجه این است که مهلت چهار ماهه مذکور برای مراجع صادر کننده مجوز در حکم پیشین قانون‌گذار که دقیقاً مشابه با حکم جدید است، یک ماه مقرر شده بود (به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، مصوب ۱۳۹۴/۲/۱). اکنون پس از گذشت نزدیک به شش سال از تصویب مهلت یک‌ماهه، بار دیگر مهلتی چهار ماهه برای مراجع صادر کننده مجوز در انجام همان تکلیف در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، طبق قانون مصوب بهمن ماه ۱۳۹۹، «هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار موظف است پس از بارگذاری اطلاعات مربوط به مجوزها توسط مراجع صادرکننده مجوز، ظرف شش ماه نسبت به تعیین سقف زمانی صدور مجوز در هر کسب‌وکار و شرایط و مراحل صدور مجوز اقدام و در درگاه ملی مجوزهای کشور منتشر نماید». مهلت شش ماهه برای اجرای عین تکلیف پیش‌گفته برای هیات مقررات‌زدایی نیز در قانون مصوب اردیبهشت ۱۳۹۴، سه ماه در نظر گرفته شده بود؛ تکلیفی که همچنان به‌طور کامل اجرا نشده است. نتایج گزارش نظارتی اخیر در خصوص اجرای حکم مذکور، به این شرح است:

- «اطلاعات مجوزها به تفکیک هر کسب‌وکار منتشر نشده است»؛
- «اطلاعات بخشی از مجوزهای کسب‌وکار در پایگاه مجوزهای کسب‌وکار وجود دارد و مشخص نیست چه تعداد دیگر مجوز کسب‌وکار در کشور وجود دارند که در پایگاه ذکر نشده‌اند»؛
- «اطلاعات بیش از یک‌سوم مجوزهای دستگاه‌های اجرایی موجود در پایگاه مجوزهای کسب‌وکار شامل نوع، شرایط و فرآیند صدور، تمدید و لغو به‌همراه مبانی قانونی به‌طور کامل، هنوز تکمیل نشده‌اند. نتیجه بررسی نمونه تصادفی منتخب گزارش حاضر نشان می‌دهد، اطلاعات ۴۱ درصد مجوزهای دستگاه‌های اجرایی با در نظر گرفتن شرایط مصرح در قانون... ناقص هستند».
- «سقف زمانی یک‌چهارم مجوزهای موجود در پایگاه مجوزهای کسب‌وکار توسط هیات مقررات‌زدایی تعیین و اعلام شده است».

- «... تنها شرایط، مراحل و هزینه‌های حدود دو درصد مجوزهای موجود در پایگاه مجوزهای کسب و کار توسط هیات مقررات‌زدایی تسهیل شده‌اند»^۱.

در این مواجهه خطا، قانون‌گذار به جای تمرکز بر کارکرد نظارتی در راستای الزام دولت به اصلاح نظام بوروکراسی و نظامات اداری مربوط، به قانون‌گذاری مکرر در این خصوص پرداخته و همچنان بر این رویه اصرار دارد. آنچه که پیش‌تر با واژه «مجوززدایی» وصف شد، «از این حیث که منوط به اصلاحات ساختاری در نظام بوروکراسی است، با صعوبت و موانع پرشماری مواجه است. همین دشواری‌هاست که انگیزه‌ای برای سیاست‌گذار پدید می‌آورد که به جای مواجهه با معضل بوروکراسی، به فرآیند رسمی و البته آسان‌تر قانون‌گذاری (یا مقررات‌گذاری) بپردازد؛ چرا که با وضع قوانین و مقررات، ضمن اینکه می‌تواند ادعا کند که به حل مساله پرداخته، اما به دلیل عدم نظارت و پاسخگویی برای اجرا، چندان دغدغه‌ای برای دستیابی به نتیجه، چه برای دولت و چه برای مجلس وجود ندارد. این چرخه معیوب باعث شده است همواره در برنامه‌های دولتی از مقررات‌زدایی سخن گفته شود و بر اصلاح نظام حقوقی به این منظور تاکید شود، در حالی که تلاشی از سوی دستگاه‌ها برای اصلاح نظام بوروکراسی در عمل، صورت نپذیرد. آنچه در عمل در خصوص موضوع مورد بحث رخ می‌دهد، موکول کردن یک فرآیند اجرایی اداری، به یک فرآیند تقنینی مقرراتی است. حاصل این امر، تعدد قوانین، تصویب‌نامه‌ها، راهبردها، برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... راجع به ساماندهی مجوزها به ویژه از طریق دولت الکترونیک است»^۲.

۲-۲-۲-۴. بررسی موردی خصوصی سازی

نمونه درس آموز دیگر، پروژه خصوصی سازی با ابزار قانون در ایران است که نقصان و شکست آن بر همگان آشکار شده است. چنانکه در گزارشی از سوی اتاق ایران و

۱. ر. ک.: مریم احمدیان، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار؛ ۲. پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۵۹، فروردین ۱۴۰۰، صص ۲۰-۱۹.

۲. مرکز مالگیری، «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی...»، ص ۲۰۹.

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی تصریح شده است: «با گذشت ۱۲ سال از ابلاغ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تغییر محسوسی مبنی بر افزایش سهم بخش خصوصی واقعی در اقتصاد دیده نمی‌شود».^۱ یکی از مهم‌ترین شواهد این عدم توفیق در گزارش مذکور، سهم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور در ۱۰ سال اخیر ذکر شده است که در سال ۱۳۹۸، جهشی قابل توجه را نسبت به سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد.^۲

خصوصی‌سازی به‌ویژه از طریق تقویت رقابت، از طریق ابزار مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد. برای نمونه، چنانکه ریکتز می‌نویسد، یکی از برجسته‌ترین ویژگی‌های نظام مقررات‌گذاری در انگلستان که با خصوصی‌سازی همراه شد، موضوع تقویت رقابت بود که این تکلیف بر عهده نهادهای رقابتی نهاد شده. تکلیف تقویت رقابت منعکس‌کننده این ایده بود که «چنانچه خصوصی‌سازی همراه با گرایش به سمت بازار رقابتی، جایگزین قدرت انحصاری بدون مداخله شود، منافع اجتماعی بسیار بیشتری را به دنبال دارد».^۳ مقررات‌گذاری در جهت رقابتی کردن بازارها تحت عنوان خصوصی‌سازی، در بر دارنده نتایج کلی مهمی برای نظام مقررات‌گذاری است؛ به این ترتیب که «نهاد مقررات‌گذار می‌تواند نه به‌عنوان الزام‌کننده نتایجی خاص، بلکه به‌مثابه تامین‌کننده حکمرانی برای فرآیند بازار تلقی شود».^۴

علاوه‌بر اینها، در اقتصاد رقابتی، «نظام اطلاع‌رسانی بازار» می‌تواند به‌درستی عمل کند. در وضعیت انحصاری و غیررقابتی، دولت از طریق قیمت‌گذاری، نظام بازار را مختل می‌کند و با ارائه اطلاعات جهت‌دار و نادرست، فعالان اقتصادی را

۱. دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «گفت‌وگوی هم‌افزا ۶: آثارفسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی‌سازی)»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، اسفند ۱۳۹۹، ص ۲۶.

۲. ر. ک.: همان، ص ۱۳.

۳. مارتین ریکتز، «مقررات‌گذاری اقتصادی با اصول، تاریخچه و روش‌ها»، ترجمه عرفان شمس، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۲۳، دی ۱۳۹۰، ص ۱۷.

۴. همان‌جا.

گمراه می‌سازد و در نتیجه توان تصمیم‌گیری منطقی را از آنان سلب می‌کند.^۱ در نظر نداشتن رویه‌های منصفانه در توزیع اطلاعات، و دسترسی نداشتن همگان به اطلاعات به‌طور هم‌زمان و یکسان، از مهم‌ترین دلایل ایجاد «رانت‌های اطلاعاتی» و شکل نگرفتن فضای رقابتی است.^۲ در نتیجه، «زمانی که سازوکار و بستر انجام مبادله آزاد در فضای رقابتی ایجاد نشود، انتقال مالکیت به بخش خصوصی واقعی امکان‌پذیر نیست».^۳

تصویب «سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»،^۴ با هدف بسترسازی برای خصوصی‌سازی صورت گرفت؛ اما در این میان، قانون‌گذار بدون شناخت فضای موجود و بدون ملاحظه کافی جوانب موضوع از طریق فرآیندهای ارزیابی تأثیرات پیشینی و پسینی مفاد پیشنهادی، به تصویب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ اقدام کرد.^۵ نقد و بررسی احکام قانون مذکور، خارج از مقوله نوشتار حاضر است؛ اما آنچه در اینجا محل توجه است، اصلاحات مکرر و زود هنگام قانونی است که باید برای اصلاح بنیادین نظام اقتصادی، از استحکام و ثبات نسبی برخوردار باشد. اصلاحات مستقیم قانون پیش‌گفته در فهرست زیر آمده است:

۱. در «قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم

۱. سیدشمس‌الدین حسینی و افسانه شفیعی، «الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»،

مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره شصتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷، ص ۳۵.

۲. ر.ک.: سیدمحمدرضا سیدنورانی، صمد عزیزنژاد و علی تگروستا، «چالش‌های پیش‌روی

سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»،

مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره شصتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷، ص ۲۲۳.

۳. مسعود نیلی (مصاحبه)، «بزرگ‌شدن بخش خصوصی مهم‌تر از کوچک کردن دولت است»،

مهرنامه، شماره ۲۳، ۳۰ تیر ۱۳۹۱، ص ۲۱۳.

۴. «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ابتدا در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱

ابلاغ شد. سیاست‌های کلی بند (ج) اصل (۴۴) قانون اساسی در مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ و جزء (۲-۹)

بند (الف) در سال ۱۳۸۷ ابلاغ شد؛ ر.ک.: وبسایت سازمان خصوصی‌سازی، به نشانی اینترنتی:

<http://www.ipo.ir/index.aspx?siteid=1&pageid=891>

۵. قانون مذکور در مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۴)، متنی به‌عنوان تبصره «۵۰» به ماده (۵) قانون مذکور الحاق شد.

۲. به‌موجب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)، عنوان قانون مورد بحث به‌دلیل انقضای اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه، به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یافت. همچنین تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) آن اصلاح و دو تبصره به ماده مذکور الحاق شد.

۳. قانون بعدی، «قانون اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن» (مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰) بود.

۴. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱ به تصویب رسید.

۵. در مورخ ۱۳۹۵/۶/۷، «قانون اصلاح مواد (۳)، (۶) و (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به تصویب رسید. ۶. در «قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۲) اصلاحات و الحاقاتی در خصوص مواد (۵)، (۶)، (۱۲)، (۲۴)، (۳۱)، (۵۸)، (۵۹) و (۶۳) قانون مورد بحث صورت گرفت.

۷. مواد (۶) و (۲۱) قانون مورد بحث، به‌موجب «قانون اصلاح بند (۵) ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۸) اصلاح شد.

۸. اصلاح بعدی، به‌موجب «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۹/۷/۹) بود که در مجلس یازدهم صورت گرفت.

۹. اصلاحیه اخیر قانون مذکور در مجلس یازدهم که پیش‌تر در خصوص آن

توضیح داده شد «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۵) بود. اصلاحات مکرر برخی مواد «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در برخی مواد (مانند مواد ۶ و ۷)، چنان است که تشخیص متن معتبر حکم قانونی در نبود متن منقح، بسیار دشوار است.^۱ در برخی از اصلاحات صورت گرفته در قانون مورد بحث، عدم تسلط و احاطه قانون‌گذار به موضوع کاملاً آشکار است. برای مثال، قانون‌گذار در حکمی به موجب (۴) اصلاحیه ۱۳۹۵/۶/۷، «مدیران شرکت‌هایی که مورد واگذاری قرار می‌گیرند» را مشمول حکم ماده (۲۴) و تبصره‌های آن کرد.^۲ اما در اصلاحیه بعدی قانون مورد بحث (مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۲)، حکم الحاقی در قانون پیشین را لغو کرد. بی‌تردید، شأن قانون بالاتر از آن است که محملی برای آزمون و خطا تلقی شود. چه در حکم پیش گفته و چه در همه احکام قانونی، قانون‌گذار باید به نحوی به الزامات و فرآیندهای قانون‌گذاری کارشناسانه ملتزم باشد که احکام قانونی از ثبات نسبی برخوردار باشند. با این همه، اخیراً در گزارشی که توسط مرکز پژوهش‌ها منتشر شده است، اصلاح مواد متعددی از «قانون

۱. البته این مشکل در خصوص ماده (۷) قانون مورد بحث، با تجمیع احکام پراکنده پیشین در قانون جدیدالتصویب (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۵)، به نوعی حل شده است.

۲. طبق ماده (۲۴)، «وزیر، معاونان، مدیران وزارت امور اقتصادی و دارایی و آن دسته از کارکنان این وزارتخانه که در امر واگذاری دخالت دارند، اعضای هیات واگذاری، اعضای شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزراء، مشاوران، معاونان و مدیران دستگاه‌هایی که سهام شرکت‌ها و موسسات تابعه و وابسته آنها مورد واگذاری قرار می‌گیرد (حسب مورد)، اعضای هیات عامل، رئیس و کارکنان سازمان خصوصی‌سازی و اعضای شرکت‌های مشاور و کمیته‌های فنی و تخصصی دست‌اندرکار واگذاری حق ندارند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در خرید سهام، سهم الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری مدیریت قابل واگذاری را، خریداری نمایند.

تبصره ۱- کلیه معاملات و واگذاری‌هایی که بر خلاف حکم این ماده صورت می‌گیرد، باطل است و دادگاه رسیدگی کننده مکلف است کلیه موارد معامله شده یا واگذار شده را مجدداً به مالکیت دولت برگرداند.

تبصره ۲- حکم این ماده به بستگان تمام افراد مذکور در ماده به شرح مندرج در قانون منع مداخله کارکنان دولت مصوب ۱۳۳۷ و اصلاحات بعدی آن تسری می‌یابد.»

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» با توجه به نقاط ضعف و قوت فرآیندهای اجرایی خصوصی سازی، پیشنهاد شده است.^۱

به نظر می‌رسد اقدام به قانون‌گذاری بدون فراهم بودن پیش‌زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و ...، اقدامی بی‌ثمر و نافرجام بوده و اصرار بر تداوم این رویه نیز منتج به نتایج مورد نظر قانون‌گذار نخواهد شد. در واقع قانون‌گذار در موضوع خصوصی سازی تلاش کرده است به وسیله قانون‌گذاری، نقشی را ایفا کند که علی‌الاصول باید با توسل به ابزارهایی غیر از قانون اعمال می‌شده است. به عبارت دقیق‌تر، خصوصی سازی از طریق قانون‌گذاری، پروژه‌ای بدون ملاحظه لوازم خصوصی سازی است و تداوم آن، به تصویب قوانینی می‌انجامد که اولاً، به درستی اجرا نمی‌شوند (یا در مواردی قابل اجرا نیستند) و ثانیاً، قانون‌گذار به طور مکرر به اصلاح قوانینی می‌پردازد که بررسی‌های کارشناسی نه در زمان تصویب آنها و نه در زمان تصویب اصلاحیه‌ها، به اندازه کافی صورت نگرفته است. فرآیند و نتایج عملیات خصوصی سازی در طول سال‌های گذشته طبق قوانین مصوب، حتی با وجود افزایش کمی قابل توجه،^۲ فرآیندی پر ایراد، در مواردی غیرقانونی و مجموعاً غیرقابل دفاع بوده است. سوای مباحث کارشناسی مربوط، به نظر می‌رسد استفاده از ابزار قانون برای خصوصی سازی در ایران از سال ۱۳۸۶ تاکنون، با نواقص و کاستی‌های جدی همراه بوده است و اساساً نقش قانون در این فرآیند به درستی و دقت تعریف نشده است. در واقع، به کارگیری ابزار قانون با هدف اعتبار قانونی بخشیدن و تسریع

۱. ر.ک.: سیدمحمدحسین فاطمی و علی افضلی، «الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی سازی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۷۴۸۱، اردیبهشت ۱۴۰۰.

۲. برای مثال وزیر امور اقتصادی و دارایی وقت در آذر ماه ۱۳۸۷ اعلام کرد: «از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۳ تعداد ۲۷۲ شرکت واگذار شد؛ در حالی که دولت نهم فقط طی سال‌های ۱۳۸۴ تا هفت ماهه اول سال ۱۳۸۷ توانسته است ۳۲۵ شرکت را واگذار کند»؛ ر.ک.: وبسایت سازمان خصوصی سازی، «وزیر امور اقتصادی و دارایی خبر داد: واگذاری‌ها در دولت نهم به ۱۴ برابر مجموع دو دولت گذشته رسید»، ۱۳۸۷/۹/۶، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

فرآیند خصوصی‌سازی، زود هنگام و بدون تامل کافی صورت گرفته است. نکته‌ای که باید به آن دقت شود، در مواردی، ترجیح انتخاب راهکار آسان‌تر، و البته ناکارآمد، توسط سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران به جای راهکار دشوارتر و البته کارآمدتر است. به عبارت روشن‌تر، همواره تصویب قانون برای حل معضلات (پرداختن به نظام «حقوقی» به جای نظام «حقیقی»)، قابل دسترس‌ترین و شدنی‌ترین کار ممکن برای سیاست‌مداران است. در حالی که در بسیاری از موارد، تصویب قانون برای حل یک معضل، صرفاً عملی نمایشی و تبلیغاتی محسوب می‌شود و به حل معضل کمکی نمی‌کند. اما سوال این است که چرا سیاست‌مداران به راهکار قانون‌گذاری تا این حد علاقه نشان می‌دهند؟ یکی از پاسخ‌ها به سوال پیش‌گفته می‌تواند با «رویکرد انطباق تکرار شونده مساله محور»^۱ توضیح داده شود.^۲ مفهوم «ادای هم‌شکلی»^۳ از مفاهیمی است که در رویکرد مذکور تبیین شده و به‌طور خلاصه، به معنای جایگزینی «شبهه بودن» با «کاری کردن» است. برای نمونه، تصویب قانون کار در برخی کشورها، به‌عنوان خدمتی برای بهبود وضعیت کارگران مطرح می‌شود؛ در حالی که در بسیاری از موارد در غیاب ضمانت اجرا، هرگز تجربه زیست کارگران را تغییر نمی‌دهد. نمونه دیگر، قوانین ضد فساد در کشورهایی مانند اوگاندا، یا قوانین مربوط به نظام مدیریت مالی بخش عمومی در موزامبیک است. در هر دو کشور، به‌رغم وجود قوانین متعدد و پر حجم راجع به موضوعات گفته‌شده، قوانین روی کاغذ باقی مانده‌اند و «شکاف بین قانون و عمل» بسیار چشمگیر است. گرچه تصویب قوانین برای مقامات و سازمان‌های مذکور، مشروعیت و حتی احساس پیروزی به ارمغان آورده، اما در عمل، تأثیری بر ساماندهی امور نداشته است. در «ادای هم‌شکلی»، شکل و کارکرد با هم مخلوط می‌شوند و در واقع، اقدامات نمایشی و شکلی، جای کارکرد را می‌گیرد.^۴

1. Problem – Driven Interave Adaption Approach (PDIA)

۲. ر.ک.: مت اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸.

3. isomorphic mimicry

۴. همان، ص ۸۷.

۳-۲-۴. بیش‌فعالی پارلمان‌ها در کارکرد قانون‌گذاری: بررسی موردی تجارت خارجی

در بخش پیشین توضیح داده شد که تولید بیش از حد و افراطی قانون، یکی از آسیب‌های نظام‌های قانون‌گذاری است که برای شهروندان و فعالان اقتصادی، پیامدهای نامطلوبی به همراه خواهد داشت. به بیان یکی از صاحب‌نظران، «تورم قانونی، موقعیت بیمارگونی است که از یک غده بیش‌فعال قانون‌گذاری نشأت می‌گیرد».^۱ در این قسمت، با توجه به نظام قانون‌گذاری ایران، ابتدا جلوه‌هایی از آنچه با عبارت «بیش‌فعالی» پارلمان‌ها در اعمال کارکرد قانون‌گذاری وصف کرده‌ایم، ارائه می‌شود. سپس به برخی از پیامدهای این پدیده، به‌ویژه بر محیط کسب‌وکار، پرداخته خواهد شد.

در بخش پیشین با ذکر مثال‌های متعدد، توضیح داده شد که یکی از دلایل تولید قوانین بیش از حد و دست‌وپاگیر، رویکرد قابل انتقاد در مواجهه با مسائل و معضلاتی است که حل و فصل آنها، باید با ابزاری غیر از قانون صورت گیرد؛ اما در عمل، تصویب قانون بدون ارزیابی تأثیرات آن و بدون آگاهی از وضعیت موجود، در دستورکار قرار می‌گیرد. در این بخش با تمرکز بر حوزه تجارت خارجی (فرامرزی)، نشان داده شده است که چگونه قانون‌گذاری مکرر در این حوزه، نه تنها به ساماندهی، هماهنگی و کارآمدی بیشتر دستگاه‌های مسئول تجارت خارجی و تسهیل فرآیندهای صادرات و واردات منجر نشده، بلکه به پیچیدگی‌ها و موازی‌کاری‌های دستگاه‌های مسئول دامن زده است.

یکی از اصلی‌ترین موانع تسهیل تجارت خارجی، ناهماهنگی‌های نهادی است که سال‌هاست در این حوزه به چشم می‌خورد و مهم‌ترین مصداق آن، بین گمرک (وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی) و وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص مسئولیت‌های ایجاد و اداره سامانه‌های تجارت خارجی است. اما آنچه به مساله

۱. به‌نقل از: نی‌لو، پیشین، ص ۱۴۴؛ در یک مجله کلمبیایی، اصطلاح «شهوَت» (*Luxure/Lust*) قانون‌گذاری برای توصیف عطش و علاقه قانون‌گذار به تصویب قوانین به‌کار برده شده است؛ به‌نقل از: گی بریان، «مسئله تدوین قوانین»، ترجمه سیدناصر سلطانی، در دست انتشار.

مقررآگذاری باز می‌گردد، ورود مکرر قانون‌گذاری برای حل و فصل موضوع با ابزار است که نه تنها به حل و فصل اختلاف و برقراری هماهنگی نهادی بین دستگاه‌های مسئول نیجامیده، بلکه به پیچیدگی معضل افزوده است. در جدول ۱، مفاد قانونی مربوط به موضوع و البته متعارض، قابل مشاهده است.

جدول ۱. مفاد قانونی ناظر بر تعیین مسئول سامانه تجارت خارجی کشور

| ردیف | مفاد قانون | دستگاه مسئول |
|------|---|--------------------------|
| ۱ | ماده (۳) «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) | گمرک |
| ۲ | ماده (۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) | وزارت صنعت، معدن و تجارت |
| ۳ | ماده (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳) | وزارت صنعت، معدن و تجارت |
| ۴ | بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) | گمرک |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

چنانکه در جدول ۱ آمده، قوانین متعدد و هم‌پوشانی ناظر بر نهاد مسئول سامانه تجارت خارجی به تصویب رسیده است. برای نمونه، در قسمت‌هایی از مواد (۵) و (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، تکالیف و اختیاراتی مشابه و هم‌پوشان برای دستگاه‌های مختلف در نظر گرفته شده که تعیین حدود هر یک از تکالیف و اختیارات، امری دشوار و قابل تفسیر است. این دستگاه‌ها عبارتند از: دولت؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ بانک مرکزی؛ وزارت اطلاعات؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت راه و شهرسازی؛ اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران؛ و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران. این در حالی است که در ماده (۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده بود با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، «فرآیند تجارت خارجی ... را به صورت الکترونیکی درآورد». اما کمتر از دو سال از تصویب قانون مذکور، قانون‌گذار بدون هیچ اشاره‌ای به «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»،

۱. این قانون در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ اصلاح شده است.

موادی را در موضوع مشابه، در «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به تصویب رسانده است. متعاقب آن، در اردیبهشت ماه ۱۳۹۴، به موجب بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۷)^۱ «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک تعیین شد. در ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید...» نیز مفاد «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» که کمتر از دو سال پیش به تصویب رسیده بود، مورد توجه و ملاحظه قرار نگرفت؛ در حالی که به موجب قانون مذکور، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» متشکل از مقامات عالی رتبه از سه قوه و دیگر نهادهای حکومتی به منظور «سیاست گذاری، برنامه ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، بود.^۲

قانون گذاری مکرر راجع به این موضوع باعث شده است که همچنان نسبت میان «سامانه جامع امور گمرکی» (متعلق به گمرک) و «سامانه جامع تجارت ایران» (متعلق به وزارت صنعت، معدن و تجارت) مبهم بوده و این ابهام با گذشت سال ها همچنان مشکل آفرین باشد. این اختلاف نظر پس از یک دهه همچنان در سطوح عالی دولت وجود دارد؛ به طوری که اخیرا معاون اقتصادی رئیس جمهور، یکی از تصمیمات جلسه یکصد و هفتادم «ستاد هماهنگی اقتصادی دولت» را که به تصویب رئیس جمهور نیز رسیده، به این شرح به رئیس کل گمرک منعکس کرده است: «به منظور حفظ یکپارچگی و جامعیت اطلاعات سامانه جامع تجارت و حذف دوباره کاری ها در فرآیند تجارت، گمرک جمهوری اسلامی موظف است تبادل اطلاعات با بازرگانان و دستگاه های ذی ربط در فرآیند تجارت... را صرفا از طریق سامانه جامع تجارت

۱. گرچه در متن قانون به ماده (۷) اشاره شده، اما به نظر می رسد ماده (۸) صحیح باشد؛ ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، راجع به صدور مجوزهای فعالیت های اقتصادی به شکل پنجره واحد به طور کلی است (استمرار ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه)، اما موضوع ماده (۸) به طور خاص، الکترونیکی کردن فرآیند تجارت خارجی است. البته این ادعا با فرض یکسان دانستن استقرار پنجره واحد و فرآیند الکترونیکی کردن قابل دفاع است.

۲. ر. ک.: احمد مرکز مالگیری، «چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرآیند تجارت فرامرزی در ایران»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۰۶۸، شهریور ۱۳۹۷، صص ۳۷-۳۵.

[وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت] به انجام برسانند...^۱ بلافاصله پس از مصوبه مذکور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، در نامه‌ای خطاب به معاون اقتصادی رئیس‌جمهور، ضمن برشمردن «مغایرت‌های قانونی» تصمیم پیش‌گفته، تاکید کرده است: «... واگذار نمودن اظهار کالا به سامانه دیگری غیر از سامانه پنجره واحد گمرک علاوه بر مغایرت قانونی، موجب تداخل وظایف گمرک با سایر سازمان‌ها شده و موجبات تضییع حقوق دولت و عدم اعمال به‌موقع و قانونی ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در قانون امور گمرکی می‌گردد».^۲

ابهام در دستگاه مسئول سامانه تجارت خارجی و به‌طور کلی، دستگاه مسئول در حوزه تجارت خارجی تنها یکی از معضلات این حوزه است. به دلیل وجود متولیان پرتعداد تجارت خارجی که مبتنی بر قوانین و مقررات مختلف در فرآیند تجارت خارجی دخیل‌اند، هماهنگی میان آنها به امری فوق‌العاده دشوار تبدیل شده است (ر.ک.: کادر ۱). در این میان، از یک سو، قوانین مصوب نمی‌تواند تأثیری در ایجاد هماهنگی در دستگاه‌های متولی داشته باشند، و از سوی دیگر، محتوای قوانین به دلیل وجود این ناهماهنگی میان دستگاه‌های مربوط، با نواقص بسیار و با مفادی متعارض به تصویب می‌رسند. در واقع، به‌نظر می‌رسد تمرکز بر ناهماهنگی‌های دستگاه‌های متولی امر تجارت خارجی و به‌عبارت دقیق‌تر، اصلاح بوروکراسی و نظامات اداری در این حوزه، جای خود را به تصویب قوانین و مقرراتی داده که نتوانسته در حل معضلات موجود تأثیرگذار باشد.

۱. نامه معاون اقتصادی رئیس‌جمهور، شماره ۸۰۲۰۳، مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۴.

۲. نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی، شماره ۱۰۸۶۵۶، مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۹؛ به‌نقل از: احمد مرکز‌المیری، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار»؛ ۱. ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۹، بهمن ۱۳۹۹، صص ۲۳-۲۲.

کادر ۱. بیست و پنج دستگاه متولی تجارت خارجی در کشور

رئیس کل گمرک:

«... کار در سازمان گمرک بسیار سخت است ... ما یکی از کشورهایی هستیم که پیچیدگی زیاد در تجارت خارجی داریم و بیش از ۲۵ دستگاه بر تجارت خارجی تولی‌گری دارند. در عین حال تعدد قوانین و مقررات، شیوع ویروس کرونا و تحریم‌های بین‌المللی نیز شرایط را سخت‌تر کرده است.

... یکی از شروط ترخیص این کالاها، موجود بودن آنها در گمرک است که گمرک مکلف شد تا آن را احراز و به وزارت صمت اعلام کند. در این راستا فهرست اقلام و اظهارنامه‌ها توسط گمرک ایران و گمرکات اجرایی در حداقل زمان ممکن احصا و در اختیار وزارت صمت قرار گرفت. از سویی این وزارتخانه باید با مطابقت مشخصات این کالا با شرایط مندرج در ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات مشخص می‌کرد که آیا قابلیت ترخیص با شرایط قبل از ممنوعیت را دارا است یا خیر؟ که این اقدام نیز توسط وزارت صمت انجام شد. ... وزارت صمت باید فهرست خود را به بانک مرکزی ارائه می‌کرد تا برای آن کد رهگیری صادر شود، ولی تاکنون اغلب صاحبان کالاها کد رهگیری بانک را به گمرک ارائه نکرده و صرفاً پیگیر ترخیص کالا بدون کد رهگیری بانک هستند که در این حالت امکان ترخیص کالا برای گمرک وجود ندارد. بنابراین باید وزارت صمت و بانک مرکزی در مورد عدم صدور کد ساتا پاسخگو باشند.

... گمرک به درب خروج سایر سازمان‌های دخیل در امر تجارت خارجی، مثل وزارت صمت و بانک مرکزی تبدیل شده است؛ به این نحو که تا وقتی مجوز این سازمان‌ها صادر نشود، گمرک نمی‌تواند نسبت به ترخیص کالا اقدام کند، در صورتی که طبق ماده ۱۲ قانون امور گمرکی، باید تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط در امر تجارت خارجی زیر نظر سازمان حاکمیتی گمرک نسبت به انجام فعالیت و وظایف خود اقدام کنند، ولی در حال حاضر این روال طی نمی‌شود و بازتاب‌های منفی و تبعات ناشی از تصمیم‌گیری‌های نادرست سایر سازمان‌ها، متوجه گمرک است و افکار عمومی، خواسته یا ناخواسته، این سازمان را مقصر ایستایی‌های موجود یا عدم ترخیص کالاها

می‌دانند. ... به‌نظر می‌رسد ایستایی در انجام تشریفات گمرکی برای اخذ مجوزهای قانونی با توجه به اینکه اخذ و ارائه این مجوزها برای ترخیص کالا الزامی است تا حدودی قابل توجیه باشد، اما مساله زمانی اهمیت پیدا می‌کند که گمرک به دلیل عدم صدور مجوزهای مقرراتی مانند ثبت سفارش یا کد رهگیری بانک عامل، نمی‌تواند اجازه ترخیص کالاها را صادر کند و تا فرآیند تجارت کشور بازنگری و اصلاح نشود، همین ایستایی‌ها و رسوب به قوت خود باقی خواهد بود». دنیای اقتصاد، «آمار کالاهای اساسی موجود در گمرک و بنادر اعلام شد: رکورد ترخیص در ۱۰ دقیقه»، ۱۳۹۹/۱۱/۲۰.

۴-۲-۴. غلبه قانون‌گذاری از طریق طرح بر قانون‌گذاری از طریق لایحه

مطالعات متعدد در حوزه قانون‌گذاری نشانگر آن است که رعایت اصول قانون‌گذاری، در صورت پیشنهاد قانون از طریق لایحه، بیش از پیشنهاد قانون از طریق طرح صورت می‌گیرد. تهیه پیش‌نویس قانون خوب، نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زبده و ساختار مناسب و دسترسی به آمار و اطلاعات لازم در قالب بانک‌های اطلاعاتی و ارزیابی‌های قابل اتکا در هر حوزه است و الزامات پیش‌گفته، برای قوه مجریه به مراتب بیش از قوه مقننه فراهم است. از سوی دیگر، پایبندی به قانون‌گذاری لایحه‌محور، می‌تواند به حل یکی از معضلات دیرین نظام قانون‌گذاری ما، یعنی اجرا نکردن قانون، یا اجرای ناقص آن کمک کند؛ چرا که یکی از دلایل عمده اجرا نکردن قانون توسط قوه مجریه، ناشی از عدم مشارکت بایسته دولت در تدوین پیش‌نویس قوانین است. در صورت مشارکت موثر دولت، احتمال بیشتری برای در نظر گرفتن مسائل مربوط به اجرا وجود خواهد داشت. برای آنکه خروجی‌های قانون از قابلیت اجرا برخوردار باشند، در مرحله تهیه پیش‌نویس هر حکم قانونی، لوازم اجرا نیز باید پیش‌بینی شود؛ این لوازم عبارتند از: منابع انسانی، سازمانی و مالی کافی برای اجرا. تاکید بر ضرورت مشارکت فعالانه دولت در قانون‌گذاری از طریق لایحه، بر مبنای آمادگی و قابلیت دولت برای پیش‌بینی لوازم مذکور در متن لایحه صورت می‌گیرد که در عمل برای

۱. ر.ک.: احمد مرکز مالگیری، «اختلال در ابتکار قانون‌گذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.

نمایندگان مجلس، چنین آمادگی و قابلیت‌هایی در تدوین طرح وجود ندارد. پژوهش‌های گسترده‌ای که با موضوع الزامات نمایندگی انجام شده، نشانگر آن است که مجموعه‌ای از «دانش، مهارت‌ها، توانایی‌ها و نگرش‌ها»^۱ اعضای پارلمان، برای عملکرد کارآمد آنها ضرورت دارد. از حیث کارکرد قانون‌گذاری، برخی صاحب‌نظران این بحث را مطرح می‌کنند که «طرح‌های قانونی، اصولاً توسط آن دسته نمایندگان مجلس ارائه می‌شوند که پیش‌زمینه‌های حرفه‌ای آنان، ارتباطی با مجلس ندارد. لذا نمایندگان مجلس باید به [کسب] تخصص در زمینه علم حقوق بپردازند تا قادر به سرپرستی بر فرآیند قانون‌گذاری باشند. به علاوه، آنها باید مجهز به دانش عملی تکمیلی درباره قانون‌گذاری (مثل درک اینکه طرح‌های قانونی از کجا نشأت می‌گیرند، نحوه [بررسی] آنها چگونه است، به چه نحو باید آنها را اصلاح کرد و نحوه رد تصمیم‌ها چگونه است) باشند.^۲ به این ترتیب، تدوین طرح‌ها و ارائه آنها باید با حزم و احتیاط بسیار صورت گیرد. با وجود این، یکی از پدیده‌هایی که از مجلس نهم به بعد در نظام قانون‌گذاری ما قابل مشاهده است، غلبه چشمگیر تعداد طرح‌ها بر تعداد لوایح است و این پدیده، در نهایت به قانون‌گذاری پیش از حد منجر شده است. این در حالی است که اولویت ابتکار قانون‌گذاری از طریق لایحه بر طرح، به دلایل مختلف، به یکی از اصول قانون‌گذاری تبدیل شده است.^۳ در مجلس نهم، از مجموع ۶۹۷ پیشنهاد تقنینی، ۴۸۰ طرح و در مقابل ۲۱۷ لایحه به مجلس تقدیم شد. بدین ترتیب، تعداد طرح‌های

1. KSAAS (Knowledge, Skill, Abilities, and Attitudes);

ر.ک.: کن کاگیل، «مقدمه: پارلمان‌ها؛ حرفه‌ای‌تر از همیشه»، در: کالین لویس و کن کاگیل (گردآوری و تدوین)، توسعه حرفه‌ای نمایندگان مجلس، ترجمه حمیدرضا عسگری ده‌آبادی و غلامرضا رسولی‌زاده، تهران: اوستا فراهانی، ۱۳۹۷، ص ۱۹.

۲. جولیا شوانهولز، «چگونه یک نماینده خوب مجلس باشید؟ مثال: مجلس فدرال آلمان»، در: لویس و کاگیل، پیشین، ص ۳۰۴.

۳. برای مطالعه دلایل و توجیهات اولویت قانون‌گذاری از طریق لایحه، ر.ک.: دیوید ام. اولسون، نهاد‌های مردم‌سالار قانون‌گذاری: دیدگاهی مقایسه‌ای، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۲۰۷؛ احمد مرکز‌المیری، و سعید عطار، «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وپنجم، شماره نودوشش، زمستان ۱۳۹۷، صص ۲۳۶-۲۱۳.

ارائه شده، بیش از دو برابر لوایح تقدیمی از طرف دولت بود. در مجلس دهم نیز از ۷۲۱ پیشنهاد تقنینی، ۴۹۳ مورد طرح و ۲۸۸ مورد لایحه بوده است. بدین ترتیب در دوره دهم نیز مانند دوره نهم، حدود ۷۰ درصد پیشنهادهای تقنینی، در قالب طرح ارائه شده است؛ به طوری که در سال پایانی دوره دهم (۱۳۹۸)، چهارپنجم ابتکار تقنینی از طریق طرح صورت گرفته است؛ به بیان دیگر، به ازای هر چهار طرح ارائه شده، فقط یک لایحه به مجلس تقدیم شده است. این رویه در مجلس یازدهم نیز تداوم یافته است؛ بررسی عملکرد شش ماهه نخست مجلس یازدهم نشان می دهد مجموعاً ۲۷۱ طرح و لایحه اعلام وصول شده است که از این تعداد، ۱۷۸ طرح (۶۶ درصد) و ۹۳ لایحه (۳۴ درصد) بوده است. طرح های اعلام وصول شده، مشحون از پیشنهاد اصلاحات در قوانینی است که بعضاً تاریخ تصویب آنها به اوایل تاسیس مجلس در ایران بازمی گردد. برای مثال، در طرحی با عنوان «طرح اصلاح قانون پایانه های فروشگاه های و سامانه مؤدیان» که در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۷ اعلام وصول شده، پیشنهادی مبنی بر الحاق یک ماده و دو تبصره به «قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» مطرح شده که در تاریخ ۱۳۱۰/۲/۱۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.^۱

غلبه تعداد طرح ها بر لوایح، و در واقع ارائه طرح های پرتعداد به مجلس، آسیب هایی جدی به نظام قانون گذاری وارد می کند که مهم ترین آنها عبارتند از: کاهش کیفیت قانون، اختلال در اجرای قانون، و اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی. ملاحظه بسیار مهم در اینجا آن است که هر یک از طرح های ارائه شده به مجلس می تواند پس از تبدیل به قانون، به عنوان عاملی مخمل و مزاحم برای کسب و کارها تلقی شود؛ در حالی که چه بسا هدف ارائه آنها، بهبود محیط کسب و کار و گره گشایی از معضلات گریبان گیر بنگاه ها بوده است. در انسجام درونی هریک از این طرح ها و همچنین انسجام و هماهنگی آنها با دیگر قوانین جاری در حوزه های مربوط، و از همه مهم تر، اثربخشی و کارآمدی آنها، تردید جدی وجود دارد.

۱. در متن طرح، تاریخ تصویب قانون مذکور به اشتباه ۱۳۱۰/۲/۹ قید شده است. برای مشاهده متن طرح، به وبسایت مرکز پژوهش ها به نشانی اینترنتی زیر مراجعه کنید:

یکی از نمونه‌های قابل توجه برای اثبات ادعای پیش‌گفته، ویژگی طرح‌هایی که می‌توان آنها را طرح‌های «معیشتی حمایتی» نام نهاد. یکی از موضوعات بحث‌برانگیزی که به شدت مورد توجه مجلس یازدهم همچون سال پایانی مجلس دهم قرار گرفته است، موضوع کمک به اقشار آسیب‌پذیر و حمایت از آنها با توجه به شرایط دشوار اقتصادی ناشی از تورم، همه‌گیری ویروس کرونا و ... است. طرح‌هایی که فقط در شش ماه نخست فعالیت مجلس یازدهم بازه زمانی خرداد ۱۳۹۹ تا پایان آبان ۱۳۹۹ با موضوع معیشتی حمایتی اعلام وصول شد، عبارتند از:

- «طرح حمایت معیشتی از خانوارهای نیازمند» (شماره ثبت ۲۵۵)

- «طرح تامین کالاهای اساسی» (شماره ثبت ۷۲)

- «طرح تخصیص ارز با نرخ ترجیحی به کالاهای اساسی» (شماره ثبت ۶۴)

- «طرح ساماندهی سیاست‌های حمایتی» (شماره ثبت ۶۱)

- طرح ساماندهی سهام عدالت (شماره ثبت ۵۴)

ویژگی مشترک طرح‌های مذکور، برخورداری از مفادی حمایتی با هدف فوری کمک به افرادی است که در معرض فشارهای اقتصادی جدی قرار گرفته‌اند. علاوه بر طرح‌های مذکور، طرح‌های دیگری نیز با هدف سامان‌بخشی فوری به برخی حوزه‌ها و برقراری عدالت اجتماعی در بازه زمانی گفته‌شده اعلام وصول شده است.^۱ بدین ترتیب، مجلس تلاش می‌کند ابتکار عمل اقتصادی درخصوص حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در مقابل فشارهای اقتصادی را به‌دست گیرد. استدلال مطرح‌شده توسط رئیس «کمیسیون ویژه جهش تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» برای ورود نمایندگان به حل مشکلات معیشتی مردم به این شرح بیان شده است: «مشکلات رو به‌تزايد مردم، فشار اقتصادی شدید و شکوه و شکایات مردم از دستگاه اجرایی کشور که به نمایندگان منتقل می‌شود از یک‌سو، و کاهلی و عدم هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی از سوی دیگر، لاجرم نمایندگان را به این‌سو سوق می‌دهد که این کاستی در دولت را جبران

۱. از جمله «طرح مالیات بر عایدی سرمایه» (شماره ثبت ۶۳)، «طرح سهمیه‌بندی بنزین سرانه خانوار» (شماره ثبت ۱۴۶) و «طرح قانون توزیع عادلانه واحدهای انرژی (وان)» (شماره ثبت ۲۱۵).

کنند».^۱ ابتکارهای تقنینی با اهداف مذکور توسط نمایندگان با این پیش فرض‌ها صورت می‌گیرد که دولت فعلی، اولاً، «ارزیابی دقیق و صحیحی از اقتصاد ایران نداشته و ندارد»؛ ثانیاً، فاقد «مبانی سیاستی روشن» است، و ثالثاً، «در هیچ حوزه‌ای، انسجام وجود ندارد» و «شکست در هماهنگی دستگاه‌های اقتصادی و اجرایی» رخ داده است؛ و «البته مسائل تحریم را نیز باید به این عوامل افزود».^۲

با وجود این، کیفیت و کمیت تدابیر حمایتی (اعم از حمایت‌های نقدی کالایی، یارانه‌های انرژی، تسهیلات حمایتی و...) یکی از مجادله‌برانگیزترین مسائل بین قوای مقننه و مجریه است؛ به‌ویژه زمانی که یک انتخابات در آینده‌ای نزدیک، پیش‌رو باشد. نمونه این اختلاف‌نظرها درخصوص «طرح تامین کالاهای اساسی»، به‌ویژه در مورد تامین منابع اجرا، قابل مشاهده است. طرح مذکور با قید دوفوریت مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ به مجلس ارائه شد و بعد از تصویب یک‌فوریت آن، با عنوان «طرح الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی» مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۱ به تصویب مجلس رسید. طرح «تامین کالاهای اساسی» با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی^۳ مواجه شد و متعاقب آن، پس از رفع ایرادات شورای نگهبان^۴ با عنوان «قانون الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی» (مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۷) به تصویب رسید.^۵

شایان ذکر است ارائه طرح‌هایی با موضوع بهبود معیشت و حمایت از

۱. تجارت فردا (هفته‌نامه)، «عوارض دولت کاهل»، شماره ۳۷۳، ۱۵ شهریور ۱۳۹۹.

۲. همان.

۳. بر اساس اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تامین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

۴. بر اساس نظر شورای نگهبان، طرح مذکور «با توجه به افزایش هزینه‌های عمومی و عدم تامین منابع مالی آن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد»؛ نظر شورای نگهبان به شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۵۷۶ مورخ ۹۹/۴/۱۴.

۵. پیش‌تر نیز طرح‌های مشابهی، از جمله «طرح تامین کالاهای اساسی» (دوره دهم، شماره ثبت ۴۵۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۶/۱۱) با قید دوفوریت ارائه شده بود (طرح مذکور در کمیسیون رد شد) و «طرح تامین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر» به قانون تبدیل شد (مصوب ۱۳۹۲/۳/۸).

اقتدار آسیب‌پذیر، می‌تواند دست‌کم انگیزه‌ای برای آغاز یا سرعت بخشیدن به اخذ تصمیمات و اقدامات حمایتی در شرایط دشوار اقتصادی باشد. کما اینکه هم‌زمان با مجادلات مجلس و دولت بر سر طرح مذکور، دولت از آغاز اقدامات حمایتی و جبرانی برای خانوارها و کسب‌وکارها در شرایط کرونا خبر داد؛^۱ این در حالی بود که پیش‌تر با مصوبه مجلس به دلیل داشتن بار مالی مخالف کرده بود.

نکته‌ای که باید درخصوص ورود نمایندگان به سیاست‌گذاری اقتصادی از طریق ارائه طرح مدنظر داشت، کیفیت طرح‌های ارائه‌شده است. سوای مسائل ماهوی، فرآیند تقنینی صورت‌گرفته از حیث شکلی قابل نقد است؛ به این شرح که پیش‌نویس قانون خوب باید در فرآیندی دقیق و تخصصی با در نظر گرفتن اصول متعدد، تدوین شود و ویژگی‌هایی از قبیل انسجام و سازگاری در هر قانون و همچنین انسجام و سازگاری با دیگر اجزای نظام حقوقی، مورد مراقبت و توجه قرار گیرد. در رابطه با طرح‌های معیشتی، همچون دیگر طرح‌ها، این ایراد جدی وجود دارد که به دلیل نبود نظارت نهادی متمرکز بر تدوین طرح‌ها، چه‌بسا محتوای طرح‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی یا تعارض داشته باشند، قوانین موجود و ضرورت تصویب قانون جدید به اندازه کافی بررسی نشده باشد و در مجموع، کار کارشناسی کافی برای تدوین پیش‌نویس طرح صورت نگرفته باشد.

آنچه با اصرار بر این رویه در عمل رخ می‌دهد، افزوده شدن بر تعداد قوانینی است که نه فقط در اجرا و پیش از آن، قابلیت اجرای آنها تردید وجود دارد، بلکه در مواردی، اجرا و تبعیت از آنها توسط کسب‌وکارها نیز مستلزم بارهای اداری است. در واقع، نقض اصول مقررات‌گذاری توسط هر یک از قوا، در نهایت منجر به اختلال بیشتر در محیط کسب‌وکار خواهد شد. این موضوع، به‌طور تفصیلی در بخش آتی نوشتار حاضر بررسی خواهد شد.

۱. ر.ک.: «دنیای اقتصاد»، «رئیس‌جمهور و معاون اقتصادی دولت رونمایی کردند: بسته‌های معیشتی کرونایی»، ۱۳۹۹/۹/۲.

۵-۲-۴. شرایط بحرانی و خاص

در موارد بحرانی، تولید قوانین و مقررات به شدت افزایش می‌یابد. برای نمونه، یکی از این شکست‌ها یا نقصان‌ها در بازار، «بحران اقتصادی بزرگ»^۱ در انگلستان بود که زنجیره‌ای از موسسه‌های مالی، با بحران‌های ناشی از فساد و رسوایی مواجه شدند. این تجربه، آشکارا، باعث مطالبه مقررات‌گذاری شد و دولت‌ها نیز به آن پاسخ دادند. این پاسخ، انفجار مقررات‌گذاری اروپایی بود که به‌طور خاص، در حوزه خدمات مالی صورت گرفت (حدود ۶۰ هزار صفحه)؛ تقریباً معادل با مجموعه قانون «داد-فرانک»^۲ در ایالات متحده (حدود ۳۲ هزار صفحه) که با قصد جلوگیری از شکست‌های آینده در بازار به تصویب رسید.^۳

رشد تصویب قوانین و مقررات در نظام جمهوری اسلامی ایران، با تاثیرپذیری از دو عامل تحریم و همه‌گیری ویروس کرونا، چشمگیر و آشکار است. به‌طور خاص از سال ۱۳۹۰ با تشدید تحریم‌ها و نوسانات ارزی و کاهش درآمدهای ناشی از صادرات نفت و ...، آسیب‌های ناشی از فشارهای اقتصادی در حوزه‌های مختلف عیان شد و در مواجهه با آنها، مقررات‌گذاری در حوزه‌هایی مانند ارز توسط بانک مرکزی، حوزه مالیات و دیگر حوزه‌های مربوط، افزایش قابل توجهی یافت (ر.ک.: کادر ۲). حجم زیاد مقررات مصوب، با توجهات مختلفی صورت گرفت که یکی از توجهات، ضرورت مدیریت شرایط خاص بود؛ به‌طوری که معاون اول رئیس‌جمهور در پاسخ به انتقادهایی مبنی بر تصویب مکرر بخشنامه‌های محدودکننده و هزینه‌زای

1. Great Recession

۲. «قانون اصلاح وال استریت و حفاظت مصرف‌کننده» (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) (موسوم به قانون داد-فرانک) در ۲۱ ژوئیه ۲۰۱۰ به امضای باراک اوباما، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، رسید. قانون مذکور، رویه‌های مربوط به شرکت‌های مالی و غیرمالی آمریکا را اصلاح کرده و همه جنبه‌های صنعت خدمات مالی آمریکا را تحت تاثیر قرار داده است. این قانون که دارای ۱۶ سرفصل است، چارچوبی برای شرکت‌های فعال در بازار اوراق بهادار و صنعت خدمات مالی آمریکا ایجاد کرده است و تاثیراتی مستقیم و غیرمستقیم بر بنگاه‌های فعال در این بازار و صنعت دارد. متن کامل قانون مذکور، در نشانی اینترنتی زیر قابل دسترس است:

<https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>

3. Ellison, op. cit., pp. 12-14.

ارزی برای بخش خصوصی توضیح می‌دهد: «بسیاری از این بخشنامه‌ها در دوره فشار حداکثری ابلاغ شد و هدف این بود که اقتصاد و زندگی مردم دچار فروپاشی نشود؛ اما در صورتی که شرایط تغییر کند و گشایشی حاصل شود، بخشنامه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر که مختص دوران فشار و تحریم بوده، اصلاح خواهد شد.^۱ در موضوع مورد بحث در یکی از گزارش‌ها با استفاده از اطلاعات مندرج در وبسایت سازمان توسعه تجارت، ۷۰ مورد مقرر (اعم از بخشنامه، دستورالعمل و...) فهرست شده است^۲ (ر. ک.: کادریهای ۳، ۴ و ۵).

کادر ۲. آسیب‌های ناشی از تحریم در بخش خصوصی صنعت برق

رئیس هیات‌مدیره سندیکای صنعت برق ایران:

«صنعت برق ایران به رغم خوداتکایی در بخش مهندسی و ساخت، همچنان اثرپذیری بالایی از ارز دارد، چرا که این صنعت نیازمند واردات مواد اولیه و برخی از تجهیزاتی است که در داخل به دلیل موارد تکنولوژیکی یا نداشتن صرفه اقتصادی امکان تولید ندارند. ... نوسانات نرخ ارز اساساً بر تمام اجزای صنعت برق و به‌ویژه زنجیره تامین این صنعت که شامل همین شرکت‌هاست، تأثیری غیرقابل انکار دارد، چرا که عمده این مجموعه‌ها کار خود را در قالب تبادلات تجاری با سایر کشورها پیش می‌برند. تأثیر قیمت ارز بر قیمت تمام‌شده تجهیزات و خدمات این دست از شرکت‌ها، عملاً قدرت برنامه‌ریزی را در بطن نوسانات ارزی از آنها می‌گیرد. دشواری در تامین مواد اولیه، اختلال در روند تولید و همچنین بلا تکلیفی در خصوص قراردادهای جاری که معمولاً پیش از این جهش‌های غیرقابل پیش‌بینی آغاز شده‌اند، تنها بخش کوچکی از عوارض منفی این نوسانات ارزی است. ... صنعت برق در طول سال‌های پس از اولین جهش ارزی چشمگیر، با صدها قرارداد متوقف مواجه شد که بخشی از آنها تا همین

۱. دنیای اقتصاد، «وعده مشروط معاون اول برای اصلاح بخشنامه‌های دوران فشار»، ۱۳۹۹/۹/۱۸.

۲. سامان پناهی، محمد مهدی نجفی علمی و صمد عزیزنژاد، «درباره جهش تولید: ۵. چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شهریور ۱۳۹۹، صص ۱۷-۱۸.

امروز هم بلا تکلیف و حل نشده باقی مانده و پرونده گروهی نیز با فسخ و ضبط ضمانتنامه بسته شد. پس از آن وقوع دومین شوک ارزی بزرگ در سال ۹۷، اندک توان باقیمانده در شرکت‌های سازنده، پیمانکار، مشاور و تامین‌کننده را که بیش از ۸۰ درصد آنها بخش خصوصی واقعی بوده و بدون اتکا به هیچ نهاد عمومی یا نیمه‌دولتی فعالیت می‌کنند، از میان برد.

دنیای اقتصاد، «تلاطمات ارزی از چه کانال‌هایی بخش خصوصی صنعت برق را گرفتار کرد؟ جریان تند افول پیمانکاران برق»، ۱۳۹۹/۱۲/۲۱.

کادر ۳. آمارهایی از وضعیت صدور بخشنامه‌ها از اوایل سال ۱۳۹۷ تا پایان مرداد سال ۱۳۹۸

رئیس موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی:

«از ابتدای سال ۹۷ تا پایان مرداد سال ۹۸، حدود ۶۲۹ بخشنامه در گمرک کشور وجود داشته که ۲۰ مورد آن منقضی شده است. ... تعدد بخشنامه‌های صادره در حوزه تجارت به دلیل اتخاذ مقررات ارزی به اقتضای شرایط اقتصادی و به دنبال ایجاد محدودیت‌های ناشی از تحولات سیاسی و اقتصادی کشور بوده است.

... از خرداد ۱۳۹۷ تا تیر ۱۳۹۸، ۶ بار دیگر اولویت‌های وارداتی دچار تغییر شد. ... ۲۸۵ فقره از ۶۰۹ بخشنامه، هم‌زمان با افزایش ناگهانی نرخ ارز از فروردین سال ۱۳۹۷ تا شهریور همان سال صادر شد که به‌طور خاص ۱۵ درصد آنها ناشی از تغییر مقررات ارزی بوده است. همچنین از نظر حوزه اثرگذاری این بخشنامه‌ها، ۵۰ درصد مربوط به واردات، ۳۰ درصد مربوط به صادرات و ۲۰ درصد نیز به هر دو حوزه تعلق داشته است. ... در ۱۱ ماه گذشته، متوسط ابلاغ بخشنامه‌ها به ۳۰ فقره در هر ماه رسیده است.»

دنیای اقتصاد، «تواتر تولید مقررات از پنج روز به یک روز و نیم رسید؛ رونق بخشنامه یا رونق تولید؟»، ۱۳۹۸/۸/۴.

کادر ۴. صدور روزانه دو بخشنامه توسط گمرک در سال ۱۳۹۸

معاون مرکز ملی مطالعات پایش و بهبود محیط کسب و کار:

«فرآیندهای تجاری ایران متأثر از ۴۵ قانون، ۱۵ کنوانسیون، ۲۷ سازمان همجوار، ۱۶ رویه بازرگانی، ۲۳ نوع عوارض، ۲۲ سازمان مجوزدهنده و ۶۵ معافیت است. وضعیت مقررات‌گذاری در کشور مشکلات بسیاری برای حوزه تجارت ایجاد کرده چنانکه برای مثال در سال گذشته (۱۳۹۹)، به‌طور متوسط هر روز، دو بخشنامه از سوی گمرک صادر شده است».

دنیای اقتصاد، «صدور روزانه دو بخشنامه گمرکی»، ۱۳۹۹/۸/۲۷.

کادر ۵. سیل دستورالعمل‌های گمرکی

رئیس کمیسیون تسهیل تجارت و توسعه صادرات اتاق تهران:

«از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا تاریخ ۳۱ تیر ماه ۱۳۹۸، حدود ۷۶ بخشنامه توسط دولت صادر شده است که گمرک نیز به‌عنوان مجری باید آن را اجرا کند. در همین شرایط و در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۲۷ دستورالعمل و بخشنامه توسط گمرک صادر شده که ۵۱ بخشنامه مربوط به ابتدای سال ۱۳۹۸ تا شهریور ماه سال جاری است. همچنین طی ۱۷ ماه گذشته ۱۷۸ دستورالعمل در گمرک صادر شده که اکثراً یا اصلاح یا ابطال شده‌اند».

دنیای اقتصاد، «عمده مسائل فعالان اقتصادی با گمرک در یک نظرخواهی احصا شد: ۱۹ سرعت‌گیر در مسیر تجارت»، ۱۳۹۸/۷/۲.

همه‌گیری و ویروس کرونا نیز باعث شد در ایران نیز همچون دیگر کشورها، مقررات‌گذاری‌های ویژه‌ای انجام شود. شرایط و مقتضیات ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا، به‌تعدد قابل توجه مقررات‌گذاری، با دلایل توجیهی متفاوت منجر شد. از یک سو، مقررات حمایتی و تسهیل‌گر برای پوشش کسب‌وکارها آسیب‌دیده و

تسهیل برخی از فعالیت‌های لازم برای مقابله با همه‌گیری ویروس به تصویب رسید. از جمله اینکه برخی «موانع اداری» که ممکن است در شرایط عادی منطقی به نظر برسند، به‌طور موقت حذف شدند. یکی از مهم‌ترین نمونه‌ها، تسهیل در مراحل اخذ مجوزهای لازم برای استفاده از محصولاتمانند ماسک، کیت آزمایش، تجهیزات حفاظتی و... در بازار بود.^۱ برای نمونه، اقدامات حمایتی و تسهیل‌گری برای مقابله با پیامدهای اقتصادی شیوع ویروس کرونا در چین به این شرح برشمرده شده است: افزایش حمایت مالی از کسب‌وکارها؛ معافیت یا کاهش حق بیمه تامین اجتماعی کارفرمایان؛ ارائه یارانه اجتماعی به کسب‌وکارهای کوچک و متوسط؛ معافیت یا کاهش اجاره‌بهای کسب‌وکارها؛ حذف عوارض اداری سربار بر کسب‌وکارها؛ معافیت یا امکان تاخیر در پرداخت مالیات کسب‌وکارها؛ تحریک تجارت خارجی؛ تشویق کسب‌وکارها به خرید خدمات دورکاری با حمایت و پشتیبانی از سرمایه‌گذاری خارجی؛ حمایت از کسب‌وکارهای بهداشتی؛ پرداخت یارانه به فعالیت‌های تحقیق و توسعه کسب‌وکارها؛ و سایر سیاست‌های حمایتی.^۲

نکته مهم آن است که همه تدابیر، سیاست‌ها و اقدامات حمایتی پیش‌گفته، به‌موجب یک یا مجموعه‌ای از مقررات عملیاتی شده و بدین ترتیب، حجم انبوهی از مقررات به نظام مقرراتی موجود افزوده شده است. اما از سوی دیگر، برخی مقررات با ویژگی محدودکننده به‌ویژه برای رعایت پروتکل‌های بهداشتی و نظارت دقیق و اجرای آنها به تصویب رسیده است. در ایران، در اواخر سال ۱۳۹۸ که شیوع ویروس کرونا در ایران محرز شد، شورای عالی امنیت ملی کشور با صدور مصوبه‌ای، «ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا» را تاسیس کرد؛ «ستاد یادشده که با

۱. برای نمونه، ر.ک.: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «کیفیت تنظیم مقررات کووید ۱۹: مدیریت ریسک و پشتیبانی از بهبود»، مهر ۱۳۹۹، صص ۵-۶.

۲. ر.ک.: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «اقتصاد ایران گرفتار مبارزه با ویروس کرونا؛ ضرورت حمایت از کسب‌وکارها (ویرایش دوم)»، اردیبهشت ۱۳۹۹، صص ۶-۱۰. درگزارش مذکور، علاوه بر چین، سیاست‌های حمایتی کشورهای ایالات متحده آمریکا، کره جنوبی، آلمان، عربستان سعودی، ترکیه و امارات متحده عربی بررسی شده است.

عضویت مقامات و دستگاه‌های ذی‌ربط برای مقابله با ابعاد مختلف کرونا تشکیل یافته است، مرجع اصلی تصمیم‌گیری در امور مرتبط با کرونا می‌باشد و مصوبات آن، مبنای اقدام سایر دستگاه‌ها برای مواجهه هوشمند با کرونا قرار گرفته است.^۱ بخشی از مصوبات ستاد مذکور، در یک مجموعه در دسترس قرار گرفته است.^۱ برخی از مصوبات ستاد مذکور عبارتند از: «تمدید زمان اجرای قانون صدور چک و اصلاحیه جلسه ۴۵» (۱۳۹۹/۹/۲۹)، «فهرست مشاغل مشمول تمدید پرداخت بهای گاز» (۱۳۹۹/۹/۲۵)، «فهرست مشاغل کسب‌وکار غیردولتی در اجزای (الف، ب و ج)» (۱۳۹۹/۹/۲۴)، «ممنوعیت‌های ناظر بر چک‌های برگشتی» (۱۳۹۸/۱۲/۲۶) و «حمایت‌های مالیاتی» (۱۳۹۸/۱۲/۲۶).^۲ با آنکه اغلب مصوبات ستاد مورد بحث خصیصه حمایتی دارد، اما در مواردی نیز در برخی مصوبات، محدودیت‌هایی برای کسب‌وکارها در نظر گرفته شده است که در بر دارنده هزینه برای بنگاه‌هاست. به هر ترتیب، شرایط بحرانی ناشی از پاندمی کرونا، دلیل اصلی وضع برخی محدودیت‌ها محسوب می‌شود.

۶-۲-۴. تعدد مراجع مقررات گذار

تعدد مراجع مقررات گذار در بسیاری از نظام‌ها، یکی از دلایل اصلی وضع قوانین و مقررات پرتعداد و حجیم محسوب می‌شود. برای نمونه، در انگلستان در مارس ۲۰۱۱، دولت ائتلافی از لافستد،^۳ مدیرکل «مرکز سلطنتی برای مدیریت ریسک در کالج سلطنتی»،^۴ درخواست کرد فرصت‌هایی را برای کاهش بار قوانین سلامت و ایمنی بر کسب‌وکارها، بررسی کند. یکی از یافته‌های گزارش مذکور آن بود که بیش از ۳۵۰ مرجع محلی در حوزه سلامت و ایمنی

۱. دفتر هیات دولت، مجموعه مصوبات سند مقابله با کرونا، اسفند ۱۳۹۸ مرداد ۱۳۹۹ (جلسه سی‌ام)، بخش اول، معاونت امور دولت، ریاست جمهوری، ۱۳۹۹، ص ۴.

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی و پایش آثار اقتصادی کرونا (با مدیریت و پشتیبانی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://coronomy.ir>

3. Ragnar Lofstede

4. Kig's Centre for Risk Management at King's College

مسئولیت دارند و بر این اساس توصیه شد که باید در واگذاری اختیارات در این خصوص بازنگری صورت گیرد و نظارت‌های دقیق‌تری بر فعالیتهای مراجع مقررات‌گذار اعمال شود.^۱ نظام حقوق اساسی ایران، نظامی خاص و متفاوت است و طبعاً، نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری نیز متفاوت از نظام‌های معمول مبتنی بر اصولی مانند تفکیک قواست.^۲ در خصوص قانون‌گذاری، با اینکه مراجع قانون‌گذار و به عبارت دیگر، اعمال‌کننده قوه مقننه، همه‌پرسی (اصل ۵۹) و مجلس شورای اسلامی (اصل ۵۸) است،^۳ اما در عمل در مواردی، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به تقنین می‌پردازد. سوی مباحث نظری و مجادله‌برانگیز مربوط به مرجع ذیصلاح قانون‌گذاری در ایران، قوای مجریه و قضاییه در قالب نهادهای متعدد، به وضع مقررات می‌پردازند. در قوه قضاییه، رئیس قوه قضاییه و برخی مقامات و نهادهای زیرمجموعه قوه قضاییه (مانند معاونان قوه قضاییه و روسای دادگستری، و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) از صلاحیت مقررات‌گذاری برخوردارند.^۴

۱-۶-۲-۴. شوراهای عالی و شوراهای اداری

علاوه بر شوراهای وابسته به وزارتخانه‌ها، «شوراهای عالی» متعددی در کشور وجود دارند که وابسته به قوا و نهادهای مختلف بوده و البته هر یک از صلاحیت وضع مقررات برخوردارند. البته برای تمایز بین «شوراهای عالی» از «شوراهای عادی»، ملاکی وجود ندارد.^۵ در جدول ۲، مهم‌ترین شوراهای عالی در نظام اداری ایران فهرست شده‌اند:

1 . Ellison, op. cit., pp. 7-8.

۲. برای مطالعه بیشتر راجع به هرم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان در نظام جمهوری اسلامی ایران، برای نمونه ر. ک.: محمدحسین زارعی، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، در: گفتارهایی در حقوق مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۱۰۸.

۳. برای مطالعه در خصوص ارزیابی صلاحیت قانون‌گذاری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، ر. ک.: حسین مهرپور، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات، ۱۳۸۷، صص ۶۷-۷۵.

۴. ر. ک.: راسخ، پیشین، صص ۹۷-۶۹.

۵. علی مشهدی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۷۳.

جدول ۲. مهم‌ترین شوراهای عالی در نظام اداری ایران

| | | |
|--|----|--|
| شورای عالی اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی | ۵۴ | شورای عالی پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی |
| شورای عالی استیناف فدراسیون فوتبال | ۵۵ | شورای عالی تامین اجتماعی |
| شورای عالی المپیادهای دانشجویان علوم پزشکی | ۵۶ | شورای عالی تصادفات |
| شورای عالی آمار | ۵۷ | شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی |
| شورای عالی توسعه قضایی | ۵۸ | شورای عالی ثبت |
| شورای عالی تهیه‌کنندگان | ۵۹ | شورای عالی جوانان |
| شورای عالی حوزه‌های علمیه | ۶۰ | شورای عالی حج و زیارت |
| شورای عالی خرما | ۶۱ | شورای عالی حفاظت آثار باستانی |
| شورای عالی صنایع دریایی | ۶۲ | شورای عالی حفاظت محیط‌زیست |
| شورای عالی طنز | ۶۳ | شورای عالی حمایت از انقلاب اسلامی مردم فلسطین |
| شورای عالی قرآن | ۶۴ | شورای عالی دفاع و امنیت |
| شورای عالی قطب‌های علوم پزشکی | ۶۵ | شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی |
| شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری | ۶۶ | شورای عالی زیست فناوری |
| شورای عالی مبارزه با جرم پولشویی | ۶۷ | شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی |
| شورای عالی مشورتی گمرک | ۶۸ | شورای عالی سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی |
| شورای عالی موسیقی صدا و سیما | ۶۹ | شورای عالی سپاه |
| شورای عالی نظارت و بازرسی | ۷۰ | شورای عالی ستاد مبارزه با قاچاق مواد مخدر |
| شورای عالی ورزش | ۷۱ | شورای عالی سرمایه‌گذاری |
| شورای عالی اقتصاد | ۷۲ | شورای عالی سلامت کشور |
| شورای عالی انرژی اتمی | ۷۳ | شورای عالی سلامت و شورای عالی کیفیت ایران‌خودرو |
| شورای عالی پول و اعتبار | ۷۴ | شورای عالی شرکت ملی نفت ایران |
| شورای عالی اجرایی بهداشت کشور | ۷۵ | شورای عالی شرکت‌های دولتی |
| شورای عالی اداری | ۷۶ | شورای عالی صادرات |
| شورای عالی استاندارد | ۷۷ | شورای عالی صنایع |

| | | | |
|--|-----|---|----|
| شورای عالی صندوق توسعه کشاورزی ایران | ۷۸ | شورای عالی استانداری | ۲۵ |
| شورای عالی صنعت دریانوردی | ۷۹ | شورای عالی استان‌ها | ۲۶ |
| شورای عالی طرح‌های انقلاب | ۸۰ | شورای عالی اشتغال | ۲۷ |
| شورای عالی عشایری | ۸۱ | شورای عالی اطلاع‌رسانی | ۲۸ |
| شورای عالی عمران مرزها | ۸۲ | شورای عالی اطلاع‌رسانی (شورای عالی انقلاب فرهنگی) | ۲۹ |
| شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی | ۸۳ | شورای عالی اطلاعات و جهانگردی | ۳۰ |
| شورای عالی فرهنگ و هنر | ۸۴ | شورای عالی اقیانوس‌شناسی کشور | ۳۱ |
| شورای عالی فضایی | ۸۵ | شورای عالی الکترونیک | ۳۲ |
| شورای عالی فولاد | ۸۶ | شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات | ۳۳ |
| شورای عالی کار | ۸۷ | شورای عالی امنیت ملی | ۳۴ |
| شورای عالی کمیته ملی المپیک | ۸۸ | شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور | ۳۵ |
| شورای عالی گسترش و نوسازی صنایع ایران | ۸۹ | شورای عالی انرژی | ۳۶ |
| شورای عالی مالیاتی | ۹۰ | شورای عالی انرژی اتمی | ۳۷ |
| شورای عالی معادن | ۹۱ | شورای عالی انفورماتیک کشور | ۳۸ |
| شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی | ۹۲ | شورای عالی انقلاب فرهنگی | ۳۹ |
| شورای عالی نظارت بر دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی | ۹۳ | شورای عالی اوقاف | ۴۰ |
| شورای عالی نظارت و کنترل مهاجرت | ۹۴ | شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی | ۴۱ |
| شورای عالی نقشه‌برداری کشور | ۹۵ | شورای عالی آب | ۴۲ |
| شورای عالی هماهنگی آموزش فنی و حرفه‌ای | ۹۶ | شورای عالی آموزش و پرورش | ۴۳ |
| شورای عالی هماهنگی ترابری | ۹۷ | شورای عالی آموزش‌های علمی کاربردی | ۴۴ |
| شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور | ۹۸ | شورای عالی بانک‌ها | ۴۵ |
| شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی | ۹۹ | شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف | ۴۶ |
| شورای عالی هواپیمایی کشوری | ۱۰۰ | شورای عالی برنامه‌ریزی | ۴۷ |
| شورای عالی هنر | ۱۰۱ | شورای عالی برنامه‌ریزی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری | ۴۸ |
| شورای عالی برنامه‌ریزی کشوری پیشگیری از عفونت HIV (ایدز) | ۱۰۲ | شورای عالی بورس | ۴۹ |

| | | |
|--------------------------------|-----|-----------------------------------|
| شورای عالی بهداشت | ۱۰۳ | شورای عالی فناوری اطلاعات |
| شورای عالی بیمه | ۱۰۴ | شورای عالی کمیسیون ملی آیسکو |
| شورای عالی پژوهش‌های علمی کشور | ۱۰۵ | شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری |
| شورای عالی پشتیبانی سوادآموزی | | |

مأخذ: علی مشهدی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تدوین، تقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، صص ۷۶-۷۳.

مرجع اصلی وضع مقررات، قوه مجریه و مقامات و نهادهای زیر مجموعه آن است. وضع مقررات، در واقع ابزار اصلی اعمال تکالیف و اختیارات اجرایی است و بیشترین حجم از اقدامات ماموران عمومی، به موجب مقررات اداری انجام می‌شود.^۱ طبعاً مراجع مقررات‌گذار در قوه مجریه، پرتعداد و متنوع‌اند.^۲ برای نمونه، مراجع وضع مقرر در قوه مجریه در «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» فهرست شده‌اند.^۳ در جدول ۳، شوراهای اداری بر حسب وابستگی به هر یک از وزارتخانه‌ها، دسته‌بندی شده‌اند:

۱. آقای طوق و لطفی، پیشین، ص ۰۶.

۲. برای اطلاع از فهرست جدید دستگاه‌های ستادی مستقر در ۳۱ استان کشور، ر. ک.: سازمان اداری و استخدامی کشور (معاونت نوسازی اداری، امور ساختارهای سازمانی)، ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور ۱۳۹۹. گزارش مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۳۰ ارائه شده و برگرفته از اطلاعات «سامانه ملی مدیریت ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور» است. برای نمونه، در جدول ۱ گزارش مذکور، تعداد ۴۳۲ دستگاه ستادی مستقر در استان تهران فهرست شده است.

۳. نهادهای برشمرده شده عبارتند از: شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ شورای اجرایی فناوری اطلاعات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛ هیات واگذاری؛ هیات عالی نظارت؛ معاون اول رئیس‌جمهور؛ شورای عالی انرژی؛ هیات وزیران؛ صندوق توسعه ملی؛ شورای رقابت؛ سازمان اداری و استخدامی؛ شورای عالی علوم، تحقیقات و فن‌آوری؛ شورای عالی شهرسازی؛ وزارت تعاون و رفاه اجتماعی؛ شورای عالی بیمه؛ سازمان امور مالیاتی کشور؛ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور؛ شورای اقتصاد؛ شورای عالی اداری؛ وزارت امور اقتصاد و دارایی؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ سازمان محیط زیست؛ وزارت کشور؛ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛ نهاد ریاست جمهوری؛ معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور. ر. ک.: «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور»، در نشانی اینترنتی:

<https://dotic.ir/Org/Tiles>

جدول ۳. شوراهای اداری ایران بر حسب وابستگی به وزارتخانه‌ها

| ردیف | عنوان وزارتخانه | شورای اداری |
|------|---------------------|--|
| ۱ | وزارت اطلاعات | ۱- ستاد خبری وزارت اطلاعات ۲- شورای هماهنگی اطلاعات (موضوع ماده ۲ قانون تاسیس وزارت مصوب مرداد ۱۳۶۲) |
| ۲ | وزارت آموزش و پرورش | ۱- شورای عالی آموزش و پرورش ۲- شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای ۳- شورای تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش ۴- شورای هماهنگی تشکل‌های دانش‌آموزی ۵- کمیسیون ملی آیسکو |
| ۳ | وزارت امور خارجه | ۱- ستاد آفریقا ۲- ستاد ساماندهی امور ایرانیان خارج از کشور ۳- ستاد هماهنگی روابط خارجی اقتصادی وزارت امور خارجه ۴- ستاد بررسی، هماهنگی و تصمیم‌گیری درخصوص روابط اقتصادی و تجاری و صدور خدمات فنی و مهندسی و پیگیری همکاری‌های مهم و راهبردی با کشورهای آفریقایی و تامین منابع مالی و اعتباری برای کمک به توسعه کشورهای مزبور و... ۵- ستاد مشارکت در بازسازی کشور عراق ۶- شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور |
| ۴ | وزارت جهاد کشاورزی | ۱- کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع ۲- کمیسیون مربوط به حل و فصل اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع (معروف به کمیسیون ماده واحده) ۳- کمیسیون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی ۴- شورای هماهنگی عمران روستایی ۵- شورای راهبری ساماندهی بهره‌برداری از جنگل‌های کشور ۶- شورای ملی ایمنی زیستی ۷- کارگروه ملی زعفران |

| ردیف | عنوان وزارتخانه | شورای اداری |
|------|---------------------------------|---|
| ۵ | وزارت علوم | ۱- شورای عالی علوم تحقیقات و فناوری ۲- شورای عالی آموزش های علمی کاربردی ۳- شورا مرکزی دانشگاه ها ۴- شورای عالی زیست فناوری ۵- شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی ۶- شورای هدایت استعداد های درخشان ۷- شورای پژوهش های علمی کشور |
| ۶ | وزارت نفت | کمیسیون خاص قراردادهای نفتی |
| ۷ | وزارت نیرو | کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران |
| ۸ | وزارت بازرگانی | شورای توسعه صادرات استان |
| ۹ | وزارت صنایع | ۱- شورای عالی معادن ۲- ستاد توسعه پیل سوختی |
| ۱۰ | وزارت کار | ۱- شورای عالی حفاظت فنی ۲- شورای عالی کار ۳- شورای اشتغال مهاجرین جنگ تحمیلی |
| ۱۱ | وزارت رفاه و تامین اجتماعی | شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی |
| ۱۲ | وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات | ۱- شورای عالی فضایی ۲- شورای عالی فناوری اطلاعات ۳- شورای تمیر ۴- شورای عالی فضایی ۵- شورای عالی فناوری اطلاعات |
| ۱۳ | وزارت راه و ترابری | شورای اصلاحات وزارت راه و ترابری |

| ردیف | عنوان وزارتخانه | شورای اداری |
|------|-----------------------------|--|
| ۱۴ | وزارت مسکن و شهرسازی | ۱- شورای عالی شهرسازی ۲- ستادهای ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی |
| ۱۵ | وزارت دفاع | کمیسیون تصمیم‌گیری در مورد وضعیت پروژه‌های نیمه‌تمام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و تحویل ساختمان‌ها |
| ۱۶ | وزارت کشور | ۱- شورای عالی استان‌ها ۲- شورای عالی پیگیری امور استان‌ها ۳- شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور ۴- شورای هماهنگی عمران و توسعه زاگرس مرکزی ۵- کمیسیون تبصره ماده (۵) آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب ۶- شورای امنیت کشور ۷- کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی ۸- شورای اجتماعی کشور |
| ۱۷ | وزارت بهداشت و درمان | ۱- شورای عالی بهداشت ۲- شورای هماهنگی مبارزه با بیماری‌های قابل انتقال بین انسان و حیوان ۳- شورای عالی بیمه خدمات درمانی ۴- کمیته کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی ۵- شورای عالی برنامه‌ریزی کشوری پیشگیری از عفونت HIV و ایدز و کنترل آن ۶- شورای سیاست‌گذاری و رسیدگی به امور بهداشت، درمان و آموزش پزشکی |
| ۱۸ | وزارت امور اقتصادی و دارایی | ۱- ستاد رسیدگی، بررسی و اتخاذ تصمیمات فوری در عرصه مسایل حاد اقتصادی ۲- ستاد درآمد و تجهیز منابع استان ۳- کمیسیون تشخیص و ورود کالای غیرمشمول بندهای ماده (۳۸) |

| ردیف | عنوان وزارتخانه | شورای اداری |
|------|----------------------------|---|
| ۱۹ | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی | ۱- شورای فرهنگی عمومی ۲- شورای گسترش زبان و ادبیات فارسی ۳- هیات نظارت بر مطبوعات ۴- شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی |

مأخذ: مشهدی و فریادی، پیشین، صص ۶۸-۶۶.

فهرست مندرج در دو جدول پیشین، در سال ۱۳۸۹ تنظیم شده است.^۱ در طول دهه گذشته، شوراها و ستادهای متعدد دیگری تشکیل شده و بدین ترتیب، مراجع وضع مقرر در حال حاضر به شدت گسترش یافته‌اند؛^۲ چنانکه معاون تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری تصریح کرده است: «در حال حاضر علاوه بر مراجعی که در گذشته بوده‌اند، هیات وزیران، کمیسیون‌های متشکل از وزرا و شوراهای عالی متعدد، تمامی شوراهای اسلامی شهر و روستا در مرجع وضع مقرر هستند و تعداد آنها نشان‌دهنده تعدد وضع مقررات است. ... هیات‌های امنای دانشگاه‌ها نیز شأن مقررگذاری را پیدا کرده‌اند و علاوه بر مراجع شورایی و نهایی، برخی افراد از جمله مقام معظم رهبری، ریاست جمهوری و رؤسای قوا و مقامات در جایگاه خود دارای صلاحیت وضع مقرر هستند و تعدد مراجع وضع در کنار اینکه سلسله‌مراتب میان آنها، آن‌گونه که باید و شاید، روشن و واضح [نیست]، کار ما را بسیار بسیار سنگین‌تر کرده است».^۳

۱. برای مطالعه فهرست اسامی مهمترین شوراهای اداری در ایران (۲۵۷ مورد)، ر.ک: مشهدی و فریادی، صص ۲۴۱-۲۵۱ (ضمیمه چهارم).

۲. برای مثال، نهادی با عنوان «ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور» تشکیل شده که وظایف و ترکیب آن، بر اساس مصوبه‌ای از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی (در مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۷) مقرر شده است. برای نمونه، ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳، مصوبه‌ای با عنوان «تقسیم کار ملی برای استقرار الگوی اخلاق و فرهنگ کار و رفتار اقتصادی» به تصویب رسانده است.

۳. خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا)، پیشین.

۲-۶-۲-۴. نهادهای تاسیس شده برای رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری

اتفاق دیگری که در سال‌های اخیر در حوزه مقررات‌گذاری رخ داد، تشکیل نهادهای متعددی با عناوینی مانند «ستاد»، با هدف تصمیم‌گیری فوری و هماهنگ در مواجهه با مسائل مبتلابه بود. ضرورت رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، به‌ویژه تسهیل و تسریع مجوزهای صدور کسب‌وکار، از جمله دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران در طول دهه گذشته بوده است. نهادهای اصلی تاسیس شده برای مقررات‌گذاری و همچنین مقررات‌زدایی در خصوص دغدغه گفته‌شده، در جدول ۴ قابل مشاهده است.

جدول ۴. نهادهای تاسیس شده با هدف رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری

در یک دهه اخیر

| ردیف | عنوان نهاد | قانون / سند تاسیس | رئیس |
|------|---|--|---|
| ۱ | کمیته موضوع بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (کمیته حمایت از کسب‌وکار) | ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...»، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵؛ دائمی شده به‌موجب ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ | یکی از نمایندگان روسای قوای سه‌گانه به‌نحو گردش |
| ۲ | شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی | ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...»، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵؛ دائمی شده به‌موجب ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ | وزیر امور اقتصادی و دارایی |
| ۳ | هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار | ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸، اصلاحی به‌موجب ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ | وزیر امور اقتصادی و دارایی |

| ردیف | عنوان نهاد | قانون / سند تاسیس | رئیس |
|------|--|--|-------------------------|
| ۴ | شورای برنامه ریزی استانی | ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ | استاندار |
| ۵ | «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» | ماده واحده «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۱ | وزیر صنعت، معدن و تجارت |
| ۶ | ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی (ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی) | بر اساس «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (ابلاغ شده مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹)، و مصوبه هیات وزیران، به شماره ۸۵۰۰۱/ت ۵۲۴۴۲ هـ، مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱ | معاون اول رئیس جمهور |
| ۷ | ستاد هماهنگی اقتصادی دولت | - | رئیس جمهور |
| ۸ | «شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه» (شورای سران) | ایده مقام رهبری در ۱۳۹۷/۲/۸ مبنی بر تاکید بر «تشکیل اتاق جنگ اقتصادی» | روسای قوای سه‌گانه |
| ۹ | کارگروه رفع موانع جهش تولید | به دستور مقام رهبری و تایید سران سه قوا، تشکیل شده مورخ ۱۳۹۹/۷/۱ | معاون اول رئیس جمهور |
| | ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا | مصوب شورای عالی امنیت ملی، اسفند ۱۳۹۸ | رئیس جمهور |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نهادهای مندرج در جدول ۴، نهادهایی برخوردار از اختیارات مقررات گذاری و همچنین شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه گذاری هستند. به ویژه آنکه برخی از نهادهای «فراقوه‌ای» تشکیل شده، فراتر از اهداف و برنامه‌های اولیه خود، فعالیت می‌کنند. برای نمونه، بررسی عملکرد فعالیت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد اقدامات متعدد و پراکنده‌ای

توسط این نهاد مذکور انجام شده است؛ از جمله تصویب بیش از ۳۰۰ پروژه برای دستگاه‌ها، مصوبات کلان حمایت از صادرات و اشتغال‌زایی، ۲۰۲ تکلیف در بسته رونق تولید و اشتغال، برنامه‌های اجرایی مانند واگذاری طرح‌های تملک‌داری، دستورالعمل‌های دستگاهی اقتصاد مقاومتی همچون نظام‌نامه پیوست فناوری و سایر ابلاغیه‌های موردی.^۱ با وجود این، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، «از ماموریت اصلی خود یعنی انجام "اقدامات فوق‌العاده و جهشی" فاصله گرفته و این فاصله به مرور زمان بیشتر شده است. در واقع آنچه ستاد طی سال‌های اخیر در دستورکار قرار داده که مهم‌ترین آن، پروژه‌های اولویت‌دار دستگاهی بوده، همان اقدامات جاری و فعالیت‌های از پیش تعریف‌شده دستگاه‌هاست که در حالت عادی و بدون حضور ستاد نیز باید انجام می‌شد».^۲ در «ریشه‌یابی عوامل موثر بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»، بر عامل «تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف ماموریت اصلی ستاد» (علاوه بر دو عامل «جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری» و «تبدیل اقدامات جاری دستگاه‌ها به پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی») تأکید شده است.^۳

از دیگر ایرادات ساختاری نهادسازی در خصوص حمایت از کسب و کار، تشکیل کارگروه‌های متعدد با عناوین مختلف توسط دستگاه‌هاست که در بسیاری از موارد، موجب موازی‌کاری‌ها و اختلاف صلاحیتی و در نتیجه، به عامل مخمل کسب و کار تبدیل شده است. چنانکه در یکی از بررسی‌ها نشان داده شده است، تاکنون ۶۵ کارگروه مرتبط با محیط کسب و کار در سطح حاکمیتی تشکیل شده است. همچنین ۶۰ مجمع و شورای استانی نیز در این خصوص در حال فعالیت هستند. طبق این بررسی، بیشترین کارگروه‌ها از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت تشکیل شده است؛ به طوری که وزارتخانه مذکور، متولی ۱۳ کارگروه با عناوینی مانند شورا،

۱. رحیم زارع [و همکاران]، «فرماندهی اقتصاد مقاومتی توقف یا تحوّل؟ نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر مدیریتی و ساختاری»، تهیه‌شده در شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی با همکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۹۷، ص ۸.

۲. همان، ص ۳۷.

۳. ر.ک.: همان، صص ۴۹-۵۵.

کمیته و مجمع است. البته معاونت‌های این وزارتخانه به صورت مجزا نیز به تشکیل کارگروه‌های متعدد اقدام کرده‌اند. وزارت امور اقتصادی و دارایی و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید نیز هر یک با تشکیل ۸ کارگروه در رده بعد قرار گرفته‌اند. سومین نهادها از نظر تعداد کارگروه‌ها، سازمان برنامه و بودجه و نهاد ریاست‌جمهوری با تشکیل چهار کارگروه هستند. بانک مرکزی، سازمان توسعه تجارت، و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز هر یک سه کارگروه مرتبط با محیط کسب‌وکار تشکیل داده‌اند.^۱ یکی از مهم‌ترین آسیب‌های تشکیل مکرر چنین نهادهایی، به بیان معاون استان‌ها و تشکل‌های اتاق ایران، عبارتست از اینکه «این نهادسازی‌ها، ۹۰ درصد وقت استانداران را به خود اختصاص می‌دهد و در حالی که آنها باید در مقام مسئول استان خود تصمیم‌گیری و مدیریت کنند، مجبور می‌شوند در جلسات متعدد حضور پیدا کرده و زمان را از دست بدهند». وی پیشنهاد کرده مسئولان «به جای تلاش و برنامه‌ریزی برای تشکیل کارگروه جدید در استان‌ها، از ظرفیت شوراهای گفت‌وگوی استانی استفاده کنند».^۲

۳-۶-۲-۴. بررسی موردی عملکرد نهادهای مقررات‌گذار در حوزه مجوزها

وجود نهادهای خاص با عنوان ستاد، کمیته و... منجر به تورم مقررات‌گذاری در برخی حوزه‌ها شده است؛ به‌ویژه در حوزه‌هایی که به دلیل بین‌بخشی بودن، ناهماهنگی و عدم انسجام جدی میان نهادهای سیاست‌گذار، قانون‌گذار و مجری وجود دارد. یکی از مهم‌ترین آنها، موضوع ساماندهی مجوزهاست که به حوزه عام‌تر «دولت الکترونیک» باز می‌گردد. چندوجهی بودن حوزه مجوزها و پیچیدگی‌ها و چالش‌های ناشی از عدم تعامل و هماهنگی دستگاه‌های مسئول، باعث شده نهادهای متعدد، علاوه بر مجلس، به تصویب مقرراتی اقدام کنند که بعضاً با یکدیگر متعارض یا هم‌پوشان است و مهم‌تر از آن، هدف

۱. دنیای اقتصاد، «۶۵ کارگروه مخل فعالیت اقتصادی شناسایی شد: رصد مزاحمان کسب‌وکار»، ۱۴۰۰/۳/۲۹.

۲. همان.

اصلی همچنان محقق نشود. در جدول ۵، مرجع تصویب و مشخصات برخی از مهم‌ترین مقررات در حوزه مورد بحث در بازه زمانی اسفند ۱۳۹۲ تا پایان بهمن ۱۳۹۹، احصا شده است.

جدول ۵. مهم‌ترین مقررات در خصوص ساماندهی مجوزها
از اسفند ۱۳۹۲ تا پایان بهمن ۱۳۹۹

| ردیف | عنوان مصوبه | مرجع تصویب | تاریخ تصویب |
|------|---|--|-------------|
| ۱ | «نقشه راه اصلاح نظام اداری» | شورای عالی اداری | ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ |
| ۲ | «آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» | شورای عالی اداری | ۱۳۹۳/۶/۱۰ |
| ۳ | «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی» | شورای عالی فناوری اطلاعات | ۱۳۹۳/۶/۱۱ |
| ۴ | مصوبه «در خصوص برنامه جامع اصلاح نظام اداری» | هیات وزیران | ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ |
| ۵ | تصویب‌نامه «در خصوص ارتقای جایگاه ایران در شاخص شروع کسب و کار» | هیات وزیران | ۱۳۹۶/۲/۲۴ |
| ۶ | «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» | ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی | ۱۳۹۶/۴/۲۶ |
| ۷ | تصویب‌نامه «در خصوص ایجاد هماهنگی بین دستگاهی به منظور تحقق و پیشبرد برنامه عملیاتی دولت الکترونیک» | هیات وزیران | ۱۳۹۶/۸/۲۵ |
| ۸ | «برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم» | شورای عالی اداری | ۱۳۹۷/۵/۳۰ |
| ۹ | مصوبه «در خصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور» | هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار | ۱۳۹۷/۸/۲۸ |

| ردیف | عنوان مصوبه | مرجع تصویب | تاریخ تصویب |
|------|---|---|-------------|
| ۱۰ | «آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی» | شورای عالی فضای مجازی | ۱۳۹۷/۹/۲۴ |
| ۱۱ | مصوبه در خصوص مجوزها | کارگروه رفع موانع جهش تولید | ۱۳۹۹/۷/۱ |
| ۱۲ | مصوبه «آیین‌نامه اجرایی استقرار چارچوب تعامل پذیری دولت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران» (EGIF) | شورای اجرایی فناوری اطلاعات | ۱۳۹۹/۷/۶ |
| ۱۳ | مصوبه در خصوص اجرایی شدن مصوبات هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار | شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی | ۱۳۹۹/۷/۷ |
| ۱۴ | تصویب‌نامه «در خصوص بهبود محیط کسب‌وکار و ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور» | هیات وزیران | ۱۳۹۹/۷/۲۷ |
| ۱۵ | «طرح ساده‌سازی مراحل شروع کسب‌وکار» | شورای عالی اداری | ۱۳۹۹/۹/۲۴ |
| ۱۶ | «آیین‌نامه اجرایی نحوه ایجاد بستر یکپارچه ارائه خدمات مرتبط با اخذ مجوز ساخت‌وساز در کل کشور و تسهیل فرآیندهای مربوط» | هیات وزیران | ۱۳۹۹/۱۱/۸ |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مصوبات مندرج در جدول پیشین، بدون ملاحظه مصوبات دیگر نهادهای مرتبط و طبعا، بدون هماهنگی‌های لازم به تصویب رسیده است. برای نمونه، «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک» (ردیف ۳ جدول) در حالی به تصویب «شورای عالی

فناوری اطلاعات» رسید که در همان روزها، شورای عالی اداری در آیین‌نامه «توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی»، مفادی را به‌عنوان مرجعی ستادی و عالی با کارویژه‌هایی مشابه (یعنی ایجاد هماهنگی و تقسیم وظایف و اختیارات) به تصویب رسانده بود؛ چنانکه ماده (۹) «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک»، مفادی کاملاً مشابه با مفاد ماده (۲) «آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» را در خصوص «شناسنامه خدمات»، مقرر کرده است. در واقع، دو نهاد عالی (شورای عالی اداری و شورای عالی فناوری اطلاعات) به فاصله یک روز، در موضوعی واحد به تصویب احکام مشابه پرداختند و معلوم نیست مصوبات کدام نهاد، برای دستگاه‌های اجرایی معیار محسوب می‌شود.^۱

با وجود مسائل گفته‌شده، تشکیل چنین نهادهایی همچنان از علایق سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران شمرده می‌شود. یکی از تلاش‌های اخیر در این رابطه، ارائه «طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»،^۲ «به‌منظور تصمیم‌گیری در حوزه سرمایه‌گذاری داخلی برای حمایت، نظارت و تسهیل امور رونق تولید و اشتغال و اتخاذ تصمیمات لازم در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، قوانین و مقررات و ارائه پیشنهاد...» است. مهم‌ترین ایراد طرح، پیشنهاد افزودن ستادی به ستادهای موجود و حتی در حال تشکیل با هدف مشابه است؛ «تعدد و تکثر چنین نهادهایی، نه تنها به دستیابی به هدف قابل تقدیر حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید کمکی نکرده، بلکه در موارد زیادی به هم‌پوشانی‌ها و اختلافات صلاحیتی، موازی‌کاری‌ها و اختلال‌های نهادی انجامیده است». بنابراین، «با توجه به نهادها و ستادهای موجود در کشور که وظایف و اختیارات آنها به‌نحوی به موضوع حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری مربوط است، به‌نظر می‌رسد در جهت خلاف طرح پیشنهادی، باید به سمت ادغام و کاهش نهادهای موازی

۱. ر. ک.: احمد مرکز مال‌میری، «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸، ص ۴۲.

۲. به شماره ثبت ۵۰۰ در مجلس دهم و شماره ثبت ۶۸ در مجلس یازدهم.

و هم‌عرض گام برداشت و بدین وسیله، کارایی و اثربخشی سیاست‌ها و قوانین مربوط را افزایش داد.^۱

۳-۴. پیچیدگی‌های التزام به مقررات‌گذاری متناسب

برقراری تعادل میان وضع و اعمال مقررات از یک‌سو، و فعالیت آزادانه و بی‌مزاومت کسب‌وکارها از سوی دیگر، امری دشوار و پیچیده است که در این گفتار مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گزارش سال ۲۰۱۲ پروژه «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، در این باره آمده است: «مقررات در اقتصاد مدرن موثرند. برای ترویج رقابت و ثبات اقتصادی و همچنین حصول اطمینان از شفافیت در مبادلات بازار، وجود چارچوبی از قوانین و مقررات ضروری است. مقرراتی که به‌خوبی هدف‌گذاری شده و به شیوه مناسبی طراحی شده‌اند، می‌توانند از پس کاستی‌های بازار برآیند، مشوق سطحی از توسعه فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌های مختلف باشند و از اهداف حکومت پشتیبانی کنند. تنها مشکل اساسی آن است که این مقررات باید به‌گونه‌ای پیاده شوند که دامنه فعالیت صاحبان کسب‌وکار را محدود نکنند، اشتغال‌زایی کنند و موجب

۱. احمد مرکز‌المیری، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۹، شهریور ۱۳۹۹، ص ۲۰؛
برای تعدد نهادهای مقرراتگذار، می‌توان نمونه‌هایی دیگری در ایران ذکر کرد؛ از جمله صنعت خودرو. بر اساس یافته‌های یک پژوهش، نهادهای متعددی به‌عنوان «رگولاتور» (مقررات‌گذار) در چهار حوزه «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط»، «مجوزدهی»، «اجرا» و «نظارت» در این صنعت فعالیت می‌کنند که در موارد بسیاری، اختیارات و وظایف آنها، موازی، هم‌پوشان و متعارض است. عناوین نهادهای اصلی عبارتند از: مجلس شورای اسلامی؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ هیات وزیران؛ شورای عالی هماهنگی اقتصادی؛ شورای اقتصاد؛ شورای رقابت؛ شورای عالی حفاظت محیط زیست؛ شورای عالی استان‌دار؛ هیات سرمایه‌گذاری خارجی؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ وزارت نفت؛ وزارت کشور؛ وزارت راه و شهرسازی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ بانک مرکزی؛ بیمه مرکزی؛ نهاد ریاست جمهوری؛ پلیس راهنمایی و رانندگی؛ سازمان تعزیرات حکومتی؛ و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور؛ ر.ک: الهام اسمعیلی‌پور ماسوله و مسعود افشاری‌مفرد (مجریان)، «تدوین نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه صنعت خودرو (فاز اول): آسیب‌شناسی نظام رگولاتوری صنعت خودرو»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۹۹.

رشد اقتصادی شوند. توازن دقیق بین اهداف همچنین می‌تواند به یک تعادل در مسئولیت‌پذیری مقامات دولتی، تشکل‌های اقتصادی و جامعه مدنی منجر شود.^۱ بی‌تردید، همه جوامع نیازمند یک نظام حقوقی هستند، و هر قدر امور اجتماعی و اقتصادی، پیچیده‌تر و گمراه‌کننده‌تر می‌شوند، نظام قانونی پیچیده‌تری برای تمشیت امور مورد نیاز است. بدین ترتیب، معضل مقرراگذاری افراطی و بیش از حد، مساله همه جوامع، اعم از توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته است؛ گرچه مسائل این پدیده در هر کشور، پیامدهای خاص خود را به دنبال دارد و ظرافت‌ها و دشواری‌های مساله تورم قوانین و مقررات از این حیث قابل تامل است. برای پاسخ به این سوال که آیا ما «بیش از حد قوانین و مقررات^۲ داریم؟»، می‌توان برخی پرسش‌های اساسی را طرح کرد؛ از جمله اینکه:

- آیا در واقع، قوانین و مقررات «اضافی»^۳ وجود دارند و چگونه می‌توان موارد آنها را به‌طور خاص تعیین کرد؟

- آیا نیازمند تعداد معینی از قوانین و مقررات هستیم که ما را به‌طور روزانه متاثر سازند؟

- آیا کیفیت قوانین و مقرراتی که نیاز داریم، رضایت‌بخش است؟

- آیا قوانین و مقررات، گاهی بیشتر صدمه وارد می‌کنند، تا اینکه خیر برسانند؟^۴

پاسخ دقیق و اقناع‌کننده به هر یک از سوالات مطرح‌شده، منوط به ارزیابی‌های روشمند و سنجش‌های قابل اتکاست و موضوع بخش آتی است.

۱-۳-۴. نسبت میان کیفیت و کمیت قانون و مقررات

یکی از مسائل مهم، تبیین نسبت میان کیفیت و کمیت قانون و مقررات است.

۱. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی ۲۰۱۲: انجام کسب‌وکار در جهانی با شفافیت بیشتر»، ترجمه فرید قادری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۶۷، مرداد ۱۳۹۱، ص ۶۱.

2. over-regulated

3. excess

4. Ellison, op. cit., pp. 2-3.

به عبارت دقیق‌تر، سوالات اصلی عبارتست از اینکه «آیا افزایش کمیّت قانون‌گذاری به خودی‌خود امری مذموم شمرده می‌شود؟»^۱ و دیگر اینکه آیا می‌توان قائل به رابطه‌ای مستقیم میان افزایش قانون‌گذاری و کاهش کیفیت قانون شد؟ یکی از صاحب‌نظران مطالعات قانون‌گذاری با ذکر مثالی، دشواری‌های ترجیح قانون مختصر و مفصل را شرح می‌دهد:

«شخصی که مسئول دفع زباله‌های یک شرکت است، با دو قانون موضوعه متفاوت مواجه می‌شود. هدف هر دو قانون، حفظ محیط زیست از آلودگی است و هر دو قانون ضمانت‌اجراهایی را به‌صورت مسئولیت‌جزایی و مسئولیت مدنی پیش‌بینی کرده‌اند، اما محتوای این دو قانون متفاوت است؛ بدین ترتیب که قانون اول، ۱۰ صفحه حجم دارد که ۹ صفحه آن شامل تعریف قانونی مواد زائد یا زباله است، به‌نحوی که اطلاعات جزئی را به‌صورت عینی ارائه می‌دهد و با برشمردن انواع آنها شناخت مواد زائد را میسر می‌سازد. این قانون می‌تواند شامل تعریف اصلی قانونی مواد زائد در حقوق جامعه اروپا باشد. بخش اصلی این تعریف مشتمل بر فهرست اروپایی مواد زائد^۲ است. قانون دوم فقط یک صفحه است. این قانون، مبهم و مملو از واژه‌هایی است که امکان برداشت‌های شخصی... را برای درک مفهوم مواد زائد میسر می‌سازد. ... شخصی که مسئولیت دفع مواد زائد را برعهده دارد باید کدام‌یک از این دو قانون را ترجیح دهد؟ یکی از ملاحظات آنکه در این خصوص وجود دارد، ارزش پیش‌بینی‌پذیری است. این ارزش از انتخاب قانون اول پشتیبانی می‌کند. ملاحظه دیگری که وجود دارد، ارزش منفی صرف وقت برای مطالعه قانون است. این ملاحظه، انتخاب قانون دوم و کوتاه‌تر را حمایت و پشتیبانی می‌کند».^۳ در مثال پیش‌گفته، عمده حجم قانون مفصل، به تعاریف اختصاص یافته و هدف از آن، رفع ابهامات احتمالی است؛ اما قانون مختصر، از توضیح مفاهیم صرف‌نظر کرده و فرض را بر یکسانی برداشت‌های مخاطبان نهاده، در حالی که الزامات چنین نیست.

۱. سوین‌انگ، «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: وکیلان، پیشین، ص ۸۸.

2. European Waste Catalogue

۳. همان، ص ۸۹.

تعارض ملاحظات حجم کم قوانین (قانون‌گذاری حداقلی) و واضح بودن قوانین، یکی از تعارض‌های جدی درباره بحث مناسب بودن قوانین است. برای نمونه، یکی از صاحب‌نظران در نقد و ارزیابی قوانین اتحادیه اروپا می‌نویسد: «در سطح قانون‌گذاری داخلی، بیشترین انتقاد متوجه ورود و گسترش بیش از حد قواعد حقوقی در حوزه‌های مختلف زندگی است. با این حال، از یک سو، تصور دولتی مدرن که از حیث حقوقی و اجتماعی مقید به قواعد باشد و از سوی دیگر فاقد قواعد حقوقی کافی باشد، دور از واقع‌نگری است». به باور وی، گرچه تعدد قوانین اروپایی می‌تواند آگاهی از قواعد پیچیده یا جزئی مندرج در دستورالعمل‌ها را افزایش دهد، اما معلوم نیست وضع این حجم از قواعد، بتواند برای غلبه بر موانع حرکت آزادانه اشخاص، کالاها، خدمات و سرمایه در بازار داخلی، کارآمد باشد و یا اساساً با هدف تحقق اهداف مذکور صورت گرفته باشد.^۱

از سوی دیگر، معلوم نیست قانون کمتر، الزاماً به قانون‌گذاری بهتر بینجامد. آنچه اهمیت دارد، تدوین و تصویب قانون با کیفیت است. برای نمونه، تجربه یک دهه آزمون و خطای سیاست‌گذاران ارشد دولتی کره جنوبی نشان داد که معادل دانستن اصلاح نظام مقررات‌گذاری با «مقررات‌زدایی بی‌ضابطه»، پیامدهای نامطلوبی برای توسعه این کشور داشته است. توضیح اینکه در آغاز دهه ۱۹۹۰، با آغاز بحران اقتصاد جهانی، اصلاحات با محوریت آزادسازی در نظام مقررات‌گذاری در کره جنوبی شدت یافت. مذاکرات برای پیوستن کره جنوبی به سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در اواخر سال ۱۹۹۶ نیز باعث شد تا این کشور، به انجام اصلاحات بیشتر در خصوص سیاست‌های سرمایه‌گذاری خود متعهد شود و در واقع، اجرای اصلاحات در نظام مقررات‌گذاری، شرط کمک‌های مالی نهادهای بین‌المللی بود. این فشارها باعث شد تا در دوره ریاست‌جمهوری کیم دائه‌جانگ (۲۰۰۳-۱۹۹۸) و بر اساس «قانون بنیادین مقررات‌گذاری اداری»، «کمسیون اصلاح مقررات‌گذاری ریاست‌جمهوری» تاسیس

۱. پیتر کریستین مولر-گراف، «کیفیت قانون‌گذاری در سطح ملی و اروپایی؛ تجارب و طرح‌های آلمان»، ترجمه فائزه عامری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۱۶۲، اسفند ۱۳۸۸، صص ۵-۶.

شود. در همان ابتدای تاسیس کمیسیون مذکور، نزدیک به ۶ هزار مقرر اصلاح شد؛ اما اقدامات اصلاحی به تشدید بحران اقتصادی در کره جنوبی انجامید. سال‌ها پس از بحران اقتصاد جهانی مشخص شد که «نه دخالت افراطی دولت یا مقررات گذاری سختگیرانه و غیر منعطف، بلکه تضعیف مقررات به دلایل داخلی و بین‌المللی و کنترل ناچیز دولت بر سیستم مالی، از عواملی مهمی بودند که اجازه دادند بحران مالی، اقتصاد کره جنوبی را به سقوط بکشاند. ... برای ارتقای سطح عمومی رفاه در جامعه، باید نظام مقررات گذاری توسعه‌گرا را بدون توجه به سختگیرانه بودن یا نبودن آن، بلکه با تاکید بر کیفیت و اثربخشی مقررات اصلاح کرد؛ چه‌بسا که برای تداوم توسعه اقتصادی، به افزایش میزان مقررات نیز نیاز باشد»^۱.

مقررات‌زدایی به معنای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی، در موارد بسیاری توسط صاحب‌نظران مورد انتقاد قرار گرفته است. برای نمونه، استیگلیتز^۲ در انتقاد از تسهیل مقررات ورود کالاهای خارجی به آمریکا بر این باور است که چنین قوانینی «... باعث انتقال سرمایه شرکت‌های بزرگ به کشورهایی می‌شوند که مزیت مالیاتی داشته و الزامی به رعایت استانداردهای کار و محیط زیست ندارند. در چنین شرایطی، توازن قدرت به ضرر کارگران تغییر می‌کند و در صورتی که کارگران مزدهای پایین‌تر و شرایط کاری بدتر را نپذیرند، به انتقال تولید به خارج از کشور تهدید می‌شوند»^۳. استیگلیتز همچنین به آثار نامطلوب مقررات‌زدایی، به‌ویژه در حوزه بازارهای مالی می‌پردازد و می‌نویسد: «قبل از بحران سال ۲۰۰۸، تهدید جهانی شدن، بهانه‌ای برای مقررات‌زدایی در بازارهای مالی بود؛ [با این مضمون که] اگر مقررات‌زدایی صورت نگیرد، بخش خصوصی سرمایه خود را از کشور خارج می‌کند. جامعه آمریکا اکنون می‌داند که این کشور به‌طور مضاعف در معرض چنین تهدیداتی قرار گرفته است: آسیب‌های ناشی از مقررات‌زدایی بر اقتصاد در زمان بحران مالی، بسیار عظیم بوده

۱. عطار، پیشین، صص ۲۸-۲۰.

2. Joseph Eugene Stiglitz

۳. ژوزف استیگلیتز، ضرورت بازنویسی قوانین اقتصادی، ترجمه زهرا کریمی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۵، ص ۴۰.

است، حتی عظیم‌تر از دستاوردهای کوتاه‌مدت ناشی از تعداد معدودی شغل»^۱. آثار منفی مقررات‌زدایی بر خلاف جریان اصلی، در خصوص لغو مجوزها و تسهیل صدور آنها (مجوزدایی) نیز در مواردی مطرح شده است. برای نمونه، در مورد گرجستان، برخی تأثیرات منفی این‌گونه از مقررات‌زدایی مورد بررسی قرار گرفته است. موسسه‌ای در گرجستان وجود داشت که بر صلاحیت تخصصی ملوانان نظارت می‌کرد. این موسسه، کارکرد آموزش به ملوانان را عهده‌دار بود و در پایان دوره نیز برای آنها گواهی‌نامه صادر می‌کرد؛ گواهی‌نامه‌ای که برای اشتغال ملوانان در شرکت‌های حمل‌ونقل دریایی بین‌المللی اجباری بود. اما این موسسه نیز مانند بسیار از موسسه‌های مشابه، با اخذ رشوه و بدون طی فرآیند آموزش‌های واقعی، چنین گواهی‌نامه‌ای را برای داوطلبان صادر می‌کرد. حتی ملوانان نیز از اعتماد به نفس کافی برای کار در شرکت‌های بین‌المللی، برخوردار نبودند. در نهایت، دولت موسسه را تعطیل کرد و به شرکت‌های خصوصی اجازه داد به آموزش و صدور گواهی بپردازند. اما مشخص شد که بنا بر قوانین و مقررات اتحادیه اروپا، فقط موسسه‌های دولتی از صلاحیت اعطای گواهی‌نامه در زمینه مورد بحث برخوردارند. نتیجه این بود که صدها ملوان گرجستانی از کار در کشتی‌هایی که وارد بنادر اروپایی می‌شوند، محروم شدند و بدین ترتیب، شغل خود را از دست دادند. در این مورد، تسهیل در صدور مجوز خاص و انحصارزدایی از آن، به جای اینکه به اشتغال کمک کند، به دلیل غفلت از تشریفات و نظامات ویژه، به نتیجه‌ای عکس انجامید.^۲

با توجه به تجربیات مقررات‌زدایی در برخی از کشورها که نمونه‌هایی از آن ذکر شد، می‌توان به پیچیدگی تدوین و اعمال چک‌لیستی برای شناسایی قوانین و مقررات مخمل و دست‌وپاگیر، پی برد. برای انجام چنین امری، پیش‌فرض‌ها و رویکردهای سیاست‌گذاران و مقررات‌گذاران سهم عمده‌ای دارد؛ پیش‌فرض‌هایی که به مراتب پیچیده‌تر از پیش‌فرض‌های معادل دانستن «مقررات‌گذاری کمتر» با

۱. همان، ص ۴۱.

۲. نیکا گیلانوری، اقتصاد در میدان عمل: دگرگونی اقتصادی و اصلاح دولت در گرجستان ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲، ترجمه امیرحسین چیت‌ساززاده، مهدی نادری و میثم یوسفی، تهران: امین‌الضرب، ۱۳۹۹، ص ۶۲.

«مقررات‌گذاری بهتر» یا توفیق در اصلاح نظام مقررات‌گذاری صرفاً از طریق حذف و لغو برخی قوانین و مقررات است. در پیش‌فرض‌های مذکور، مسأله اساسی «کیفیت مقررات‌گذاری» به حاشیه رفته و جای خود را به رویکردهای شکلی یا عددی می‌دهد. برای نمونه، پیش‌فرض‌های نظری در پس «معیارهای مقررات‌گذاری»^۱ در خصوص شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»^۲ بانک جهانی این است که «مقررات کمتر، مطلوب‌تر است». این پیش‌فرض، اساساً سه نقصان دارد: اول، دیگر متغیرها مانند تأثیر زیرساخت، نیروی کار و مهارت را بر تصمیمات سرمایه‌گذاری بنگاه در نظر نمی‌گیرد؛ دوم، اصلاحات مقرراتی با هدف کاهش کمیّت مقررات، منافع هم‌پیوند با مقررات را نادیده می‌گیرد؛ و سوم، هزینه‌های واقعی مقرراتی از آنچه که در یک قسمت از قانون آمده نشأت نمی‌گیرد، بلکه به چگونگی رعایت، تبعیت و اجرا بستگی دارد.^۳

۲-۳-۴. ضرورت برقراری تعادل میان ملاحظات و منافع متعارض

چنانکه پیش‌تر تأکید شد، یکی از شایع‌ترین شکایات کسب‌وکارها و شهروندان در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، تعدد و پیچیدگی تشریفات و کاغذبازی‌های دولتی است. این امر، نشانگر این واقعیت است که رویه‌های دست‌وپاگیر و تشریفات به‌عنوان بارهای مقرراتی تحمیل‌شده بر کسب‌وکارها آشکار و محسوس است، اما اهمیت آنها برای دستیابی به اهداف مقررات‌گذار، اغلب آشکار نیست؛ بدین معنی که هدف اصلی مقررات و اینکه چگونه قرار است اراده مقررات‌گذار را اعمال کنند، مبهم است. گرچه تردیدی در اینکه اجرای مقررات برای کسب‌وکارها هزینه‌زا هستند وجود ندارد، با وجود این، «همه مداخلات دولتی، تشریفات و... ابزارهایی مهم برای دولت‌ها در اجرای سیاست‌گذاری‌های عمومی هستند. آنها اغلب سازوکارهایی اجتناب‌ناپذیر برای

1. Regulatory benchmark

2. Ease of Doing Business

۳. بانک جهانی، «مقررات‌گذاری بهتر برای رشد»، ص ۱۴.

اجرای برنامه‌های ماهوی محسوب می‌شوند. علاوه بر این، بسیاری از تشریفات، منابع اصلی اطلاعاتی برای دولت است که به‌منظور نظارت بر برنامه‌های موجود و طراحی و توسعه مداخلات جدیدی که به‌خوبی هدفگذاری شده‌اند، حیاتی است. بنابراین، ابتکارات برای ساده‌سازی مقررات اداری، اغلب نیازمند مواجهه با نیروهای است که سعی در خنثی کردن یکدیگر دارند، و موفقیت در برقراری تعادلی است که واجد صرفه و منفعت مداوم باشد»^۱.

در اینجا نیز میان دو ملاحظه، در موارد بسیاری تعارض وجود دارد؛ از یک‌سو، ضرورت‌های متعددی می‌تواند به‌عنوان توجیهاتی برای مقررات‌گذاری و ایجاد بارهای مقرراتی (از جمله وضع تشریفات اداری از قبیل تکمیل اطلاعات شخصی و کسب‌وکار در سامانه‌های پرتعداد) ارائه شود؛ اما از سوی دیگر، این تشریفات در مجموع می‌تواند به‌جای تسهیل کسب‌وکار، به صعوبت و پیچیدگی کسب‌وکار منجر شود؛ به‌ویژه از حیث هزینه و وقتی که باید برای تبعیت از مقررات صرف شود. برای نمونه، تمهید بررسی «کارشناسان مجازی» که قرار بود فرآیند تجارت خارجی را تسهیل کند، طبق اظهارات معاون امور فنی و گمرکی گمرک، موانعی جدید را در فرآیند مذکور ایجاد کرده است (ر.ک.: کادر ۶). آنچه نیازمند دقت نظر است، جمع بین ملاحظات به‌ظاهر متعارض و به خدمت گرفتن ابزار قانون و مقررره برای حمایت و بهبود محیط کسب‌وکار است.^۲

1 . OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, p. 57.

۲ . به‌عنوان نمونه، در مقاله‌ای که مشخصات آن آمده است، ویژگی‌های مجوزها و نظام‌های مقرراتی در خصوص آبروی‌پروری در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه مورد بررسی قرار گرفته و نشان داده شده که چگونه کاهش بار مقررات در این صنعت، بدون قربانی کردن کیفیت مقررات، در برخی کشورهای عضو انجام شده است.

GTZ, "Reducing Red Tape: A Facilitation and Management Manual", February 2010, Version 2, This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 2.5 South Africa Licence, See <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/za/> for details.

کادر ۶. افزایش موانع تجارت خارجی با بررسی کارشناسان مجازی

معاون امور فنی و گمرکی گمرک ایران:

«بیشترین ایستایی در انجام تشریفات گمرکی، مربوط به بررسی کارشناسان مجازی توسط گمرکات اجرایی کشور است؛ از این رو چنانچه بررسی کارشناسان مجازی گمرکات غیر، از پروسه انجام تشریفات گمرکی و ترخیص کالا حذف شود، تمامی پروسه مربوط به گمرک در انجام تشریفات گمرکی، به بیش از چند ساعت نخواهد رسید. ... یک کارشناس گمرک، صرفاً با اسناد اظهارنامه مواجه است و هیچ اشرافی بر کالا جهت بازدید یا تصمیم‌گیری ندارد و این امر امکان بروز اختلاف و تخلف را بالا می‌برد. ... کارشناسان مجازی با توجه به شرح وظایف تحمیلی، تافته جدا بافته از گمرک محل خدمت خود شده‌اند. ... برخی از کارشناسان مجازی در روند انجام تشریفات گمرکی به دلایل مختلف اختلال ایجاد می‌کنند و این امر نیز باعث خروج از صف‌های متعدد اظهارنامه‌ها و ایستایی در انجام تشریفات گمرکی شده است. از این رو شاهد شکایات صاحبان کالا هستیم.

... ترخیص کالاهای اساسی مشمول ارز ترجیحی منوط به اخذ و ارائه مجوز از مراجع مرتبط مانند وزارت جهاد کشاورزی، مبنی بر عرضه کالاها با نرخ مصوب در سامانه‌های مربوط از جمله بازارگاه است. این مجوز و مجوزهای مشابه در حال حاضر به صورت فیزیکی صادر و در بستر اتوماسیون اداری به گمرک ابلاغ می‌شود. وظیفه بررسی این مجوز در حال حاضر به کارشناس مجازی اظهارنامه محمول شده است. ولی خروج کالا توسط گمرکی صورت می‌پذیرد که از اقدامات صورت پذیرفته توسط کارشناس مجازی اطلاعی ندارد و اگر کارشناسی، به صورت سهوی، این مجوز را دریافت نکرده و اظهارنامه به مرحله صدور پروانه برسد، گمرک محل دپوی کالا، بدون اطلاع از موضوع، می‌تواند اجازه ترخیص کالا را بدهد و این امر گمرک را با تبعات بعدی و چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد».

دنیای اقتصاد، «معاون گمرک درباره ایستایی در تشریفات گمرک به رئیس نامه نوشت؛ سرعت‌گیر مجازی در تجارت خارجی»، ۱۳۹۹/۱۱/۲۸.

از دیگر مواردی که ملاحظاتی بعضاً متعارض در میان است، ضرورت سرعت و سهولت در فروشگاه‌های آنلاین از یک سو، و ضرورت اعمال سازوکارهای نظارتی دولت، به ویژه در بخش سلامت، از سوی دیگر است. مساله آنگاه غامض تر می‌شود

که مسئولیت اعمال دقیق هر یک از ملاحظات، دستگاه‌هایی جداگانه باشند. در چنین وضعیتی، نه فقط باید حد بهینه و تعادل میان سرعت و نظارت در قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرد، بلکه باید هماهنگی‌های لازم میان دستگاه‌های مجری که هر یک ملاحظات متفاوتی را مدنظر دارند، برقرار شود. در کادر ۷، نمونه‌ای از اظهارنظر یکی از فعالان فروشگاه‌های آنلاین در این خصوص آمده است.

کادر ۷. مطالبه اصلاح فرآیند صدور مجوزها توسط فروشگاه‌های آنلاین

مدیرعامل یک فروشگاه آنلاین تخصصی تجهیزات پزشکی:

«فروشگاه آنلاین تجهیزات پزشکی در راستای اهداف و سیاست‌های کلان نظام بهداشت و درمان دولت، تلاش دارد با استفاده از روش‌های فروش به‌صرفه و حذف واسطه‌های کاذب، هزینه‌های درمان را کاهش دهد، اما تا زمانی که فرآیندهای دریافت مجوز از سازمان غذا و دارو، اداره کل تجهیزات پزشکی و همین‌طور وزارت صنعت، معدن و تجارت تسهیل نشود؛ این هدف محقق نمی‌شود، اما متأسفانه هنوز سیاست واحدی بین این مجموعه‌ها برای نحوه فعالیت رسمی وجود ندارد. به‌طور مثال، سیاست‌های اداره کل تجهیزات پزشکی و سازمان غذا و دارو مبنی بر کنترل موجودی انبار مجازی توزیع‌کنندگان، تولیدکنندگان و واردکنندگان، وابسته به احراز موجودی کالاها در این انبار است. ... باید مشخص شود کالاها از چه مجرای وارد و از چه مجرای با چه قیمتی خارج می‌شوند. این فرآیند در فروش و توزیع آنلاین، توزیع درون شبکه لوازم و تجهیزات پزشکی اختلال ایجاد می‌کند؛ ... چالشی که در این روند با آن دست و پنجه نرم می‌کنیم این است که ما باید با هدف به‌روز نگه داشتن خروجی انبارها، حتماً در ازای هر خرید، اطلاعات هویتی رسمی تک‌تک مشتریان را دریافت کنیم. این مساله با ذات خرید آسان آنلاین در تضاد است و همچنین برای مخاطب مشکل است که به‌ازای خرید هر یک کالا، اطلاعات هویتی خود را به اشتراک بگذارد و ممکن است تجربه کاربری سختی برای آنها ایجاد کند».

دنیای اقتصاد، «اصلاح فرآیندهای ارائه مجوز؛ خواسته اول فروشگاه‌های آنلاین»، ۱۳۹۹/۹/۱۸.

این در حالی است که نهادهای متولی دولتی در حوزه‌های بهداشت و سلامت، نه تنها در خصوص تجهیزات پزشکی، بلکه درباره فروش آنلاین انواع مکمل‌ها نیز رویکردی متفاوت با رویکرد مندرج در کادر ۷ دارند. برای مثال، در هشتمین نشست کمیته ماده ۱۲ (کمیته حمایت از کسب‌وکار) رئیس سازمان غذا و دارو، نگرانی خود را نسبت به فروش آنلاین انواع مکمل‌ها ابراز کرده است. وی با اشاره به برخی نگرانی‌های موجود از امکان فعالیت داروخانه‌هایی که مجوز لازم را ندارند، تاکید کرده است: «سازوکار نظارت بر عملکرد داروخانه در صورت فروش آنلاین، پیچیده و مبهم است. از طرفی امکان دارد که در این قالب، شاهد تبلیغات انواع مکمل‌ها باشیم که این اقدام نیز غیرقانونی است و از طرفی کالاهای قاچاق و بدون مجوز نیز از این بستر امکان فروش پیدا کنند»^۱.

پیچیدگی و چندبعدی بودن حد بهینه مقررات گذاری در جایی بیشتر آشکار می‌شود که در مواردی، برخی از فعالان اقتصادی و صاحبان کسب‌وکار بخش خصوصی، از صدور مجوزهای پرتعداد انتقاد کرده و رویه تسهیل و تسریع برای راه‌اندازی برخی فعالیت‌های اقتصادی را محل کسب‌وکار می‌دانند. این نظر، کاملاً در تغییر با جریان اصلی نظرات و ایده‌های بخش خصوصی است که در سطور پیشین به آن پرداخته شده و نشانگر ضرورت دقت نظر در ابعاد مساله مورد بحث است (برای نمونه، ر.ک.: کادر ۸).

۱. در این نشست، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، «ضمن پذیرش امکان عرضه کالاهای سلامت غیردارویی از جمله مکمل‌های غذایی و ورزشی به وسیله داروخانه‌های دارای مجوز فروش اینترنتی از سازمان غذا و دارو بر روی پلتفرم‌های فروش آنلاین»، مقرر کرد برای رسیدن به یک شیوه مشخص در اجرای این ایده، کارگروهی تشکیل شود و درباره سازوکار عرضه کالاهای سلامت محور غیردارویی روی پلتفرم‌های فروش آنلاین، تصمیم‌گیری کند. سازمان غذا و دارو نیز باید ظرف مدت یک هفته اولین پیش‌نویس خود را در این مورد تهیه کند؛ ر.ک.: وب‌سایت کمیته حمایت از کسب‌وکار، «در هشتمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار تصویب شد؛ معافیت مالیات ناشی از سود تسعیر ارز برای تمامی کالاهای صادراتی»، ۱۳۹۹/۱۲/۱۲؛ قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <http://www.madeh12.ir/fa/news/359>

پیش‌تر، «ضابطه فروش اینترنتی فرآورده‌های سلامت غیردارویی در داروخانه» در قالب ۷ ماده و ۳ تبصره به تصویب معاون وزیر و رئیس سازمان غذا و دارو رسیده بود. تاریخ شروع اجرای مصوبه مذکور، ۱۳۹۷/۶/۱۱ قید شده است.

کادر ۸. انتقاد یکی از فعالان اقتصادی از صدور فله‌ای مجوزهای کسب و کار

مدیرعامل یک شرکت صنعتی:

«در حال حاضر یکی از ریشه‌ای‌ترین چالش‌های بخش صنعت کشور این است که صدور مجوز برای فعالیت‌های صنعتی به صورت فله‌ای انجام می‌شود. مطابق با ارزیابی‌ها، ارگان‌های مختلفی اقدام به صدور مجوز می‌کنند که به هیچ عنوان روی این مجوزها مطالعه نشده است. به این معنا که یکسری از افراد صرف اینکه فکر می‌کنند به واسطه دریافت جواز، وام و تسهیلات دریافت کنند، اقدام به تهیه طرح صنعتی و دریافت مجوز فعالیت می‌کنند. این اقدام بدون مطالعه، باعث می‌شود سرمایه چنین افرادی و از طرف دیگر سرمایه مملکت در نهایت هدر رود. اما اشکال این کار از دو مجرا قابل رؤیت و بررسی است: اشکال نخست از سمت افرادی است که قبل از اینکه بازار فروش، شرایط تولید و به طور کلی صفر تا صد پروسه تولید را مورد ارزیابی قرار دهند، بدون مطالعه و تخصص وارد کارزار تولید و صنعت می‌شوند. اشکال دوم از سمت سیاست‌گذار بروز پیدا می‌کند. بسیاری از طرح‌های صنعتی از سمت متولیان و وزارتخانه‌های مربوطه گزینش نمی‌شود و مشخص نیست این پروژه‌ها به کجا می‌رسند. حتی یک حساب سرانگشتی از موجودی فردی که برای مجوز فعالیت اقدام می‌کند، صورت نمی‌گیرد. اکثر تولیدکنندگانی که در کشور فعالیت دارند، به این موضوع می‌اندیشند که کار را به هر نحو آغاز کنند و بعد با دریافت تسهیلات، تازه ببینند کسب و کارشان به چه سمت و سویی هدایت خواهد شد. این در حالی است که فردی که می‌خواهد در تولید موفق باشد، به هیچ عنوان نباید به وام‌گیری وابسته باشد».

محمد محمدزاده، «صدور فله‌ای مجوز کسب و کار»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۸/۱۸.

مصادق دیگری از حساسیت‌ها و ظرافت‌های مقررات‌گذاری، عدم تحقق هدفی است که قانون‌گذار در وضع یک حکم قانونی مد نظر داشته است و چه بسا با وضع حکم جدید، نه تنها در محیط کسب و کار بهبودی حاصل نشود، بلکه در مواردی، به عنوان مانعی در کسب و کار ارزیابی شود. برای مثال، در بند «ب» ماده (۵) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) مقرر شده است: «دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند کالاها و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه) را از فهرست توانمندی‌های داخلی مندرج در سامانه موضوع ماده (۴) این قانون تامین کنند. خرید کالاها و خدمات خارجی (اعم از آنکه از بازار داخلی یا خارجی خریداری شوند) که محصولات یا مشخصات مندرج در سامانه توانمندی‌های

داخلی مشابه آنها وجود دارد، ممنوع است). بدیهی است که هدف قانون‌گذار از تصویب حکم پیش‌گفته، حمایت از تولید داخلی با ابزار محدودیت ورود کالاهای مشابه خارجی بوده است؛ اما برخی فعالان اقتصادی، رویه‌های دست‌وپاگیر مربوط به اجرای حکم مذکور را مانعی در کسب‌وکار و یکی از عوامل گسترش رانت تلقی کرده‌اند. برای نمونه، یکی از اعضای اتاق تهران، گرچه اجرای این حکم قانونی را برای بخش‌هایی از صنعت، اثربخش می‌داند، اما توضیح می‌دهد که «بعضی از کالاها با همان کیفیت یا خلوص در ایران تولید نمی‌شود و به دلیل آنکه ظرفیت‌های تولید داخلی به‌صورت تخصصی بررسی نشده است، بسیاری از کالاها که در ایران تولید نمی‌شود نیز امکان واردات نمی‌یابند. حال آنکه برای اخذ مجوز واردات این نوع کالاها باید از تولیدکننده‌ای که امکان تولید آن محصول خاص را ندارد، نامه‌ای مبنی بر عدم امکان تولید گرفته شود تا مجوز واردات صادر شود و این امر موجب گسترش رانت شده است»^۱.

به ملاحظات برشمرد شده، باید تعارض‌ها و اختلاف‌نظرهای بنیادینی را اضافه کرد که اساساً به موجه بودن یا ناموجه بودن سیاست‌ها و تدابیری مانند حمایت از کارگران، حمایت از سرمایه‌گذاران یا کارفرمایان، و همچنین حمایت‌های بیمه‌ای از بازنشستگان و نهادهای مربوط به آنها، از جمله صندوق‌های بازنشستگی، بازمی‌گردد. برای مثال در گزارشی از اتاق ایران در خصوص توصیه‌هایی به رئیس‌جمهور آینده (رئیس دولت سیزدهم) چنین استدلال شده است: «در وهله اول باید تلاش کرد تا آهنگ رشد هزینه در صندوق‌های بازنشستگی را کند کرد تا صندوق‌های بازنشستگی بتوانند از پس هزینه‌های موجود به شکل شایسته‌تری برآیند. معنای آن این است که باید قوانین و آیین‌نامه‌ها را طوری تنظیم کرد که روند بازنشسته‌شدن کند شود تا منابع مالی موجود را صرف تعداد کمتری بازنشسته کرد. راه انجام این کار آنست که سن بازنشستگی به آرامی و به تدریج افزایش یابد. ... یکی از اموری که موجب شده تا تعداد بازنشستگان با سرعت زیاد افزایش یابد، قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با مشاغل سخت و زیان‌آور است. ... برای کاهش هزینه‌های بازنشستگی باید نه تنها ورودی بازنشستگان را کنترل کرد، بلکه باید راه سوءاستفاده در تعیین

۱. وب‌سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، «تحلیل عضو هیات نمایندگان اتاق بازرگانی تهران از موانع بزرگ کنونی حوزه بازرگانی؛ در ضرورت بازنگرسی دستورالعمل‌های محل تجارت»، ۱۳۹۸/۶/۲۳، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

حقوق بازنشستگی را بست»^۱. ملاحظاتی که در اظهار نظر پیشین برجسته شده است، قطعاً با آنچه به نفع حمایت‌شوندگان است، تفاوت اساسی دارد. در چنین مواردی است که سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری باید با در نظر گرفتن منافع کاملاً متعارض و انتخاب راهکارهایی بینابینی و متعادل صورت گیرد.

اخیراً، همه‌گیری ویروس کرونا و شیوه‌های صحیح، متناسب و کم‌هزینه برخورد دولت‌ها برای پیشگیری از شیوع آن، انجام تست، ساخت، توزیع و تزریق واکسن و دیگر مسائل مربوط، پرسش‌های متعددی را در خصوص میزان مداخله دولت و مقررات‌گذاری مطرح کرد؛ پرسش‌هایی که تصور می‌شد دست‌کم در برخی از نظام‌های سیاسی پاسخ‌های به‌نسبت روشن و صریحی برای آنها وجود دارد. مسائل بنیادینی درباره نسبت مداخله دولت و حدود حقوق و آزادی‌های فردی و خودمختاری و حتی حقوق مالکیت، بار دیگر در صدر موضوعات مناقشه‌برانگیز قرار گرفتند. برای نمونه، در یکی از نشریه‌های تخصصی اقتصاد سیاسی، مجموعه مقالاتی با عنوان «ویروس و لویاتان»^۲ به چاپ رسید. در این مجموعه، موضوعاتی از قبیل نقش و محدودیت‌های بنگاه‌ها، جامعه مدنی و حکومت در مواجهه با همه‌گیری ویروس کرونا از حیث تامین سلامت عمومی، نوآوری‌ها و انطباق‌ها، و پاسخ ضروری و مناسب در صورت تهدید و تحدید حقوق و آزادی‌های فردی توسط حکومت در کوتاه‌مدت و بلندمدت، توسط صاحب‌نظران بررسی شده است.^۳

از مجموع آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که تشخیص حد بهینه مقررات‌گذاری و به‌عبارت دیگر، «مقررات‌گذاری مناسب»، امری ظریف و دشوار است. در ادامه، تلاش خواهد شد با تشریح پیامدهای نامطلوب بار مقررات طاقت‌فرسا و سنگین برای کسب‌وکارها و شرح روش‌های سنجش بار مقررات و ابتکارهای برخی کشورها برای کاستن از بار مقررات و ساده‌سازی اداری، الزامات متعدد شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار، تشریح شود.

۱. علی سرزیم، «درباره انتخابات ریاست جمهوری؛ ۲. دیدگاه‌های رنج‌آفرین و دیدگاه‌های گنج‌آفرین در حوزه اقتصاد (بایدها و نبایدها در مطالبات اقتصادی)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۰، صص ۳۷-۳۵.

۲. منظور از «لویاتان» (Leviathan)، اشاره به اندیشه توماس هابز، فیلسوف انگلیسی، است که حکومت قدرتمند و مسلط بر همه شئون حیات انسانی را با این واژه (به‌معنای موجودی مهیب و غول‌آسا) وصف کرده است. عنوان اثر کلاسیک هابز نیز «لویاتان» است که با این مشخصات در ایران منتشر شده است: توماس هابز، لویاتان، ترجمه حسین بشریه، تهران: نشر نی، ۱۳۹۷.

3. See Christopher J. Coyne, "Virus and Leviathan: Symposium on Public Health and Policy in a Free Society", *The Independent Review*, v. 25, n. 4, Spring 2021, pp. 489-501.



بار مقررات برای کسب و کارها



چنانکه در گفتارهای پیشین گفته شد، هر مقررہ برای کسب و کارها، در بر دارنده هزینه‌هایی است که در مجموع به آنها «بار مقررات» اطلاق می‌شود. یکی از اصلی‌ترین بارهای مقرراتی، «بار اداری» مقررات است که به معنای هزینه‌های ایجاد شده برای بنگاه‌ها طی فرآیند تبعیت یا اجرای مقررات است. در این گفتار، ابتدا انواع هزینه‌های مقررات برای کسب و کارها مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس، روش‌های مختلف سنجش بار مقررات و اعمال آنها در برخی از کشورها توضیح داده خواهد شد.

۱-۵. انواع هزینه‌های مقررات برای کسب و کارها

هزینه‌های مقررات را می‌توان به دو نوع کلی تقسیم کرد:

اول هزینه‌های سیاسی^۱: که در ذات هر مقررہ برای نائل شدن به هدف آن وجود دارد. این هزینه می‌تواند مستقیم باشد؛ مانند نصب کوره‌های زباله‌سوز که به موجب قانون مقرر شده، یا هزینه‌های غیرمستقیم باشد؛ مانند ضرورت تغییرات یک کارخانه به منظور تطابق با مقررات بهداشتی و ایمنی.

دوم هزینه‌های اداری: این هزینه‌ها از گردآوری اطلاعات در خصوص کسب و کار، یا کنترل متابعت کسب و کارها از مقررات ناشی می‌شود. برای مثال، تکمیل فرم‌ها، هزینه‌ای اداری محسوب می‌شود.^۲

از منظر دقیق‌تر، هزینه‌های مقررات^۳ را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

اول هزینه‌های تبعیت^۴

هزینه‌های تبعیت، به سه دسته هزینه‌های اداری، هزینه‌های تبعیت ماهوی^۵ و

1 . Policy cost

2 . Philip Hampton, "Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement", HM Treasury on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, March 2005, p. 11.

3 . Regulatory costs

4 . Compliance costs

5 . Substantive compliance costs

هزینه‌های اجرا و اعمال^۱ تقسیم می‌شود.

هزینه‌های تبعیت ماهوی، شامل هزینه‌های نهایی برای گروه‌های هدفی است که باید مقررات را اجرا کنند و غیر از هزینه‌های اداری است. آنها شامل صرفا هزینه‌های مستقیم تحمیل شده به موجب مقرراتی است که تابعان، تعهد به تبعیت از آنها دارند. هزینه‌های تبعیت ماهوی به شش گروه به این شرح تقسیم می‌شوند: هزینه‌های اجرا، هزینه‌های دستمزد مستقیم (که به دو دسته هزینه‌های دستمزد و هزینه‌های غیردستمزد تقسیم می‌شوند)، هزینه‌های بالاسری،^۲ هزینه‌های تجهیزات، هزینه‌های مواد اولیه، و هزینه‌های خدمات خارجی.

دوم هزینه‌های مالی

سوم هزینه‌های مستقیم

چهارم هزینه‌های فرصت

پنجم هزینه‌های اقتصاد خرد^۳

همچنین هزینه‌های وضع هر گونه مقررات به چهار دسته کلی هزینه‌های مستقیم، غیر مستقیم (جانبی)، اتفاقی و مشترک دسته‌بندی شده‌اند:

اول هزینه‌های مستقیم، هزینه‌هایی هستند که مردم یا گروهی از آنان، به‌طور مستقیم در اثر تبعیت از مقررات می‌پردازند، و همچنین هزینه‌هایی که دولت در اجرای این مقررات متحمل می‌شود. از جمله این هزینه‌ها، موارد زیر هستند:

- خرید تجهیزات و امکانات جدید برای تبعیت یا اجرای مقررات؛
- استخدام نیروی کاری جدید برای اجرای مقررات؛
- استخدام مشاوران و کارشناسان جدید؛
- اعمال تغییرات در الگوهای تولیدی توسط مقررات؛

1 . Administration and enforcement costs

2 . Overhead costs

3 . See OECD, *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris: OECD Publishing, 2014, pp. 11-20;

در گزارش مذکور، به توضیح چرایی اهمیت و چگونگی ارزیابی هزینه‌های مقررات (Compliance Cost Assessment (CCA)) پرداخته شده است.

- افزایش هزینه‌های تولید.

دوم هزینه‌های غیرمستقیم (جانبی)، هزینه‌هایی است که معمولاً پنهان بوده و در کنار هزینه‌های مستقیم و اصلی بروز می‌کنند؛ مانند آلودگی‌های محیط‌زیستی در اثر تولید کالاها و یا اتلاف وقت در حمل و نقل. در واقع هر تصویب هر مقرر، می‌تواند آثاری ناخواسته و محاسبه‌نشده را به دنبال داشته باشد که به آنها «آثار خارجی»^۱ گفته می‌شود.

سوم علاوه بر هزینه‌های جاری که همیشه تکرار می‌شوند، هزینه‌های اتفاقی و استثنایی نیز باید در زمره بار مقررات محاسبه شوند؛ هزینه‌هایی که فقط یک‌بار پرداخت می‌شوند. نمونه این هزینه‌ها، هزینه‌های تغییر ساختار مالکیتی بنگاه مطابق با مقررات جدید است.^۲

چهارم هزینه‌های مشترک، هزینه‌های ناشی از اقدام مقررات‌گذاری است که بر کسب و کارها و بنگاه‌ها، مصرف‌کنندگان، دولت و دیگر گروه‌ها تحمیل می‌شود. نمونه هزینه‌های مشترکی که یک برنامه مقررات‌گذاری می‌تواند فقط برای کسب و کارها در پی داشته باشد، عبارتند از:

- هزینه آشناسازی با مقررات و برنامه‌ریزی برای نحوه رعایت آن
- افزایش هزینه‌های تمام‌شده به دلیل تاثیر مقررات بر هزینه مواد و کالاها
- هزینه‌های تولیدی بالا به دلیل تغییر در فرآیندهای تولید، حمل و نقل و مبادله بر اثر مقررات‌گذاری
- هزینه‌های از دست دادن فرصت فروش به دلیل محدود شدن دسترسی به بازار
- هزینه‌های اخذ مجوز یا دیگر انواع هزینه‌های اداری ناشی از مقررات‌گذاری
- هزینه برگزاری نشست‌ها و تهیه صورتجلسات ناشی از مقررات‌گذاری
- هزینه بازرسی داخلی و حسابرسی برای تضمین رعایت مقررات
- انواع هزینه‌های مشترک مقررات برای دولت عبارتند از:

1. Externalities

۲. مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، صص ۷۷-۷۹.

- هزینه مدیریت مقررات‌گذاری شامل ارائه اطلاعات به بخش‌های مختلف جامعه، بازسازی و آموزش دوباره نیروهای دولتی، ایجاد فرآیندهای بررسی درخواست‌ها و مجوزدهی

- هزینه تایید رعایت مقررات شامل بازرسی و حسابرسی و کنترل کیفیت
 - هزینه ضمانت اجرا شامل پیگیری عدم اجرا و تخلف از مقررات و تعقیب قضایی^۱

برای مثال، در پیمایشی که در شیلی انجام شده است، هزینه‌های مقرراتی مستقیم بنگاه‌های کوچک و متوسط به این شرح اظهار شده است:

- پرداخت برای «گواهی‌های مبدا»^۲ در مورد صادرات
- پرداخت‌های اضافی برای ثبت رسمی
- در مورد سازمان‌های آموزش فنی حرفه‌ای (OTEC)^۳ (سازمان‌های ظرفیت‌ساز، عموماً برای بنگاه‌های کوچک و متوسط) گواهی NCH2728
- هزینه‌های مثبت مالکیت معنوی در موسسه ملی مالکیت معنوی (INAPI)
- هزینه‌های اخذ دامنه وبسایت
- هزینه‌های اداری برای تکمیل فرم‌ها، برای مثال در بخش بیمه سلامت خصوصی (ISAPRES)

دیگر هزینه‌های متابعت، که هزینه غیرمستقیم هستند، عبارتند از:

- تعهدات در خصوص رعایت مقررات بهداشتی و زیست‌محیطی
- پیچیدگی و طولانی بودن فرآیند ثبت مالکیت فکری
- مشاوره حسابرسی و مالیاتی
- هزینه‌های بازرسی کار

۱. به نقل از: فریادی، پیشین، صص ۷۹-۸۰؛ مشخصات منبع اصلی به این شرح است:

OECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis", 2008, online at: www.oecd.org/dataoecd/30/8/42048013.pdf

2. Certificates of Origin

3. Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) (Technical Training Agency)

- تدارکات عمومی^۱

دسته‌بندی انواع بارهای مقررات و هزینه‌های مختلف اجرای مقررات، ضرورت توجه به این مقوله را دوچندان می‌کند؛ به این معنی که در تصویب قوانین و مقررات، به‌ویژه در حوزه مالیات‌ها، باید جزئیات مربوط به انواع هزینه‌هایی که چه‌بسا آشکار و اعلام‌شده نباشند، در نظر گرفته شوند (ر.ک.: کادر ۹).

کادر ۹. هزینه‌های پیدا و پنهان اجرای قوانین و مقررات مالیاتی

مدیر عامل شرکت صنعتی و ساختمانی...:

«بعد از کسر هزینه‌ها از درآمد، طبق قانون حدود ۲۵ درصد سود سالانه شرکت‌ها باید به‌عنوان مالیات پرداخت شود، اما مساله اینجاست که در بسیاری موارد، شرکت‌ها هزینه‌هایی دارند که قابل درج در صورت‌حساب‌ها نیست، بنابراین جزء هزینه‌ها به حساب نمی‌آیند؛ به‌طور مثال، خرید اقلام مصرفی شرکت، هزینه بنزین مصرفی و... از این دسته‌اند. از طرفی واقعیت این است که برخی از کارفرماها و بسازبفروش‌ها با توجه به اینکه در صورت ثبت قرارداد به‌صورت رسمی مشمول پرداخت مالیات می‌شوند، به‌رغم تاکید ما حاضر به این کار نیستند و صرفاً مجبوریم که قرارداد غیررسمی و شخصی با آنها ثبت کنیم، بنابراین شفافیت کارها دستخوش تغییر می‌شود. ما با پرداخت مالیات هیچ‌گونه مشکلی نداریم، اما سازوکارها باید درست باشد تا هر کس به سهم خود و به تناسب فعالیتش مالیات پرداخت کند».

سید سجاد موسوی، «ضعف قوانین و سردرگمی پیمانکاران»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹/۹/۲۶.

وضع مقررات، به‌طور کلی، هزینه واحد محصول بنگاه‌ها را در کوتاه‌مدت

1 . OECD, *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris: OECD Publishing, 2016, p. 235;

برای مطالعه دسته‌بندی دیگری از هزینه‌های مقررات (در استرالیا)، ر.ک.:

Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, Office of Best Practice Regulation, "Regulatory Burden Measurement Framework", February 2016.

افزایش می‌دهد. از آنجا که بنگاه‌ها در بخش‌های تحت کنترل، قادر به انتقال ناکارایی‌ها و هزینه‌های بالاتر به مصرف‌کننده نهایی در شکل قیمت‌های بالاتر هستند، تمایل کمتری برای دستیابی به هزینه‌های پایین‌تر یا تولید کارا تر دارند و این امر می‌تواند منجر به سرمایه‌گذاری زائد در حوزه‌های ناکارا، استخدام کارگر اضافی یا سازماندهی تولید به صورت غیراقتصادی شود. بدین ترتیب افزایش هزینه و قیمت بنگاه‌ها و هزینه‌های مربوط به حقوق پرداختی کارکنان دولت برای وضع و اجرای مقررات و افزایش مالیات ناشی از آن، «هزینه‌های ملموس» مقررات تلقی می‌شوند. اما «هزینه‌های غیرملموس» عبارتست از اینکه وجود مقررات دست‌وپاگیر و محدودکننده، مانع تنوع کالاها و خدمات شده و سبب کندی پیشرفت‌های فنی می‌شود و لذا، هزینه‌ای که از بابت به تاخیر افتادن معرفی فناوری‌های نوبه اقتصاد جامعه تحمیل می‌شود، هزینه‌هایی گزاف است.^۱

چنانکه در یکی از گزارش‌های «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی آمده است، دولت انگلستان برای اولین بار در سال ۲۰۱۱ به بررسی دقیق همه مجموعه قوانین به‌جا مانده از پیش اقدام کرد. طبق یکی از گزارش‌های «وزارت کسب‌وکار، نوآوری و مهارت»،^۲ در این کشور بیش از ۲۱ هزار قانون و مقرر در مجموعه قوانین وجود دارد که از ابتدا تا انتهای طیف فعالیت‌های اقتصادی را در بر گرفته و هزینه سنگینی را به بنگاه‌ها تحمیل می‌کنند. برخی از قوانین و مقررات در کتاب‌هایی یافت می‌شوند که در دوره جنگ جهانی دوم گردآوری و منتشر شده و تا امروز به‌عنوان مرجع شناخته می‌شوند (مانند قوانین مرتبط تجارت با دشمن). علاوه بر این، بسیاری از آنها منسوخ شده یا الزام‌آور نیستند و برخی از آنها نیز هیچ کمکی به اهداف سیاست‌های عمومی نمی‌کنند و در بخش‌هایی مانند حمایت از مصرف‌کننده، پیچیده و متناقض‌اند. برآورد دولت انگلستان نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر به‌طور متوسط، اجرای شش قانون جدید در هر روز کاری آغاز شده

۱. علی حسن‌زاده، مقررات‌زدایی در نظام بانکی مطالعه موردی اعطای تسهیلات (ویرایش دوم)، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۳، صص ۶-۴.

2. U.K. Department for Business, Innovation and Skills

که به‌طور مشخص، بار ناشی از آنها در حوزه‌های کار، مالیات و سلامت و ایمنی، دیده می‌شود. بر اساس یکی از ارزیابی‌های جدید دولت، «شواهد همچنین بیانگر آن است که حکومت در زمان اعلام اجرای قانون، لزوماً قادر به پشتیبانی از فعالان اقتصادی نیست. راهنماها و دستورالعمل‌های مرتبط اغلب بسیار ضعیف است، در برخی موارد اصولاً وجود ندارد و بسیار دیر در اختیار ذی‌نفعان قرار می‌گیرد...».

به استناد یک گزارش مشابه دولتی دیگر، یک بنگاه کوچک، هر ماه ۳۴ ساعت را برای تبعیت از قوانین، صرف رفت و آمدهای اداری می‌کند. نیاز فعالان اقتصادی به اظهارنظرهای تخصصی مشاوران برای تبعیت از قانون نیز به‌نوبه خود هزینه سنگینی است که به آنها تحمیل می‌شود.^۱

در اسلوواکی نیز هزینه‌های تبعیت از قوانین و مقررات مالیاتی، به‌طور خاص پرداخت مالیات توسط اشخاص به‌طور فیزیکی، برآوردی منفی وجود داشته است. بدین معنی که خلاصه نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد برای پرداخت هر یک یورو مالیات، باید ۱/۵ یورو، و در مواردی بیشتر، هزینه شود.^۲

۲-۵. معضلات ناشی از بار مقرراتی سنگین برای کسب و کارها

قوانین، مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر، موانع و معضلاتی را برای کسب و کارها و همچنین دیگر شهروندان تابع قانون پدید می‌آورند. برخی پیامدهای ناخواسته تصویب قوانین و مقررات بیش از حد آنرا علاوه بر ایجاد هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، می‌توان به پیامدهایی از جمله تغییرات در رفتار، تاثیر بر بنگاه‌ها، کاهش رقابت‌های بین‌المللی، و کاهش احترام به قانون دسته‌بندی کرد.^۴ همچنین، برخی از تاثیرات نامطلوب بار مقرراتی طاقت‌فرسا و نامتناسب در کانادا چنین برشمرده شده است:

۱. تخصیص ناکارای منابع؛

۲. محدود کردن منابع سرمایه‌گذاری شده؛

۱. بانک جهانی، پیشین، صص ۶۴-۶۳.

2 . Nemeč [and others], pp. 226-227.

3 . Hyper-legislation and regulation

4 . Ellison, op. cit., p. 37.

۳. محدود کردن نوآوری و توانایی تغییر؛

۴. کاهش رفاه اقتصادی.^۱

سویا معضلاتی که مقررات پیچیده، متعدد و طاقت فرسا از حیث هزینه و وقتی که کسب و کارها باید برای اجرا و متابعت از آنها اختصاص دهند، نظام مقرراتی پیچیده به گسترش فساد می‌انجامد. نتایج مطالعه‌ای راجع به کشورهای شرق آفریقا نشان می‌دهد هر چه تعهدات ناشی از مقررات‌گذاری، پیچیده‌تر و تفسیر آنها گسترده‌تر باشد، فرصت‌های فساد بیشتر خواهد بود؛ چرا که مجریان قانون می‌توانند از «صلاحیت اختیاری»^۲ خود برای رشوه گرفتن استفاده کنند و فعالان اقتصادی مشمول مقررات نیز به پرداخت رشوه به‌عنوان راهی برای دور زدن الزامات بوروکراسی پرهزینه، تشویق می‌شوند.^۳ در واقع، ادعا شده است که مقررات‌گذاری بیش از حد، به‌طور غیرمستقیم به گسترش صلاحیت‌های اختیاری انجامیده و این امر، باعث نقض قوانین و شیوع بیشتر فساد شده است. صلاحیت‌های اختیاری، در مقابل مجموعه صلاحیت‌های «تکلیفی» قرار می‌گیرند. در صلاحیت‌های تکلیفی، «قانون، صلاحیت ویژه‌ای را به مقام اداری واگذار می‌کند و در آن بر اجرای «آمرانه»، «از پیش تعیین شده» و مشخصی از صلاحیت تأکید می‌شود».^۴ در حالی که در صلاحیت‌های اختیاری، مقامات اجرایی برای اجرای قوانین از اختیاراتی مدیریتی و بنا به تشخیص خود برخوردارند و به‌عبارت دقیق‌تر، برخی اختیارات به آنها تفویض شده است. این دایره عمل تشخیصی که با افزوده شدن بر حجم قوانین و مقررات به‌طور روزافزونی گسترده‌تر می‌شود، زمینه بروز اعمال خلاف قوانین و مقررات را فراهم می‌سازد.

۱. ر.ک.: وزارت صنعت کانادا، پیشین، صص ۱۱-۱۲؛ برای مطالعه آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، برای نمونه ر.ک.: مرکز مال‌میری، «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، صص ۱۸۰-۱۷۵.

2. Discretionary Powers

۳. دارن ولج، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در کشورهای شرق آفریقا»، ترجمه مرتضی لطفی، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲، ص ۲۸۹.

۴. ر.ک.: علی مشهدی، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، صص ۲۸-۲۶.

در مطالعه مذکور، از میان ۱۴۵ کشوری که از لحاظ «شاخص ادراک فساد»^۱ در سال ۲۰۰۴ توسط سازمان شفافیت جهانی^۲ رتبه‌بندی شده‌اند، کنیا، اوگاندا و تانزانیا به ترتیب رتبه‌های ۱۲۹، ۱۰۲ و ۹۰ را کسب کرده‌اند؛ «فساد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فراگیرتر از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است و این معضل می‌تواند مانع رشد بنگاه‌های تجاری باشد. در اوگاندا ممکن است کسب و کارهای کوچک برای سرمایه‌گذاری در امکانات جدید یا به‌کار گرفتن مستخدمان جدید رغبت نشان ندهند، زیرا این امر می‌تواند بهانه‌ای به‌دست مقامات محلی مبنی بر تولید ثروت در آن کسب و کار بدهد و خطر درخواست رشوه از طرف آنان را در پی داشته باشد. در طی یک بررسی از وضعیت کسب و کار در سال ۲۰۰۶ در اوگاندا، ۳۵ درصد از شرکت‌کنندگان گفته‌اند که فکر می‌کنند که طی انجام [کسب و کار] از آنها وجوه غیرقانونی اعم از رشوه یا وجه تسهیل کار خواسته شده است».^۳

در یکی از پژوهش‌هایی که در خصوص اصلاحات اقتصادی در گرجستان در طول سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ انجام شده است، نویسنده بر این باور است که «مقررات زدایی، راهبردی ضدفساد به‌شمار می‌رود». وی تأکید می‌کند که کافی است به هر یک از مقامات دولتی، یک میز کار و خودکار بدهید؛ او چیزی برای مقررات‌گذاری پیدا می‌کند! نویسنده با تصریح اینکه دیدگاه ابرازشده ممکن است بدبینانه به‌نظر برسد، اما وی با مشاهدات خود در گرجستان پیش از سال ۲۰۰۴، ادعا می‌کند در چنین مواردی، گرچه مسئولان وضع مقررات را ضروری وانمود می‌کنند، اما گاهی این مقررات جدید صرفاً به نفع خودشان است و می‌خواهند شغل‌شان را مهم جلوه دهند یا برآنند که فرصت‌های جدیدی برای رشوه‌گیری فراهم کنند». وضع مقررات «جدید و بی‌مصرف، معمولاً با عنوان پیشرفتی که به‌نفع همگان است، به خورد جامعه داده می‌شود».^۴

مطالعه دیگری در خصوص محیط حقوقی مکزیکی پیش از اصلاح نظام

1 . Corruption Perceptions Index

2 . Transparency International

۳ . ولج، پیشین، ص ۹۸۲.

۴ . گیلاوری، پیشین، صص ۲۴-۱۴.

مقررات‌گذاری، نشان می‌دهد بسیاری از معضلاتی که در آن کشور وجود داشت، ناشی از تورم مقررات‌گذاری و بار سنگین مقررات بود. در طی دهه ۱۹۳۰، تشکیلات مقررات‌گذاری مکزیک، تشریفات اداری را با تصویب قوانین و مقررات متعدد به سرعت گسترش داد، به طوری که «در پایان دهه ۱۹۸۰، مکزیک در محصه تورم تمام‌عیار مقررات گرفتار آمد. این تورم مقررات از عوامل متعدد نشأت می‌گرفت: شکلی از پوپولیسم مداخله‌گرایانه... جایگزین ناسیونالیسم شد. کنگره و گروه‌های مخالف، از رئیس‌جمهور و وزرا انتقاد نمی‌کردند و مقامات ارشد دولت نیز اغلب با غروری خاص، آخرین مقررات و استانداردهای کشورهای توسعه‌یافته و سازمان‌های بین‌المللی را بی‌توجه به هزینه‌های اجرا و تبعیت از آنها، وارد نظام حقوقی کشور می‌کردند. [کسب‌وکارها] نیز این نوع مقررات را ابزار حمایتی مفیدی در برابر رقبای ملی و خارجی تلقی می‌کرد. در نهایت زمانی هم که اجرا و تبعیت از این مقررات برای بنگاه‌های تجاری دشوار شد، امتیازاتی به آنها اعطا می‌شد. نظام مقررات‌گذاری یکی از دژهای مستحکم حقوقدانانی بود که در پشت صحنه آن می‌کوشیدند اسناد حقوقی پیچیده و گاهی غیرقابل فهم را تهیه و تصویب کنند. کشتی سنگین تشکیلات اداری دولت در فضای قانون‌گرایی [افراطی]^۱ که اغلب ارتباط چندانی با واقعیت‌های اقتصاد مکزیک نداشت، در حال حرکت بود. با این حال، عدم اجرای نظام‌مند و منصفانه مقررات به شکل‌گیری محیط کسب‌وکاری انجامید که تا حد زیادی غیررسمی بود. به‌علاوه، این نظام مقررات‌گذاری در اغلب مواقع تناقض‌هایی در خود داشت و به نظر می‌رسید که فساد مناسب‌ترین توجیه برای هرگونه مداخله دولت باشد».^۲

توصیف ارائه‌شده از وضعیت حقوقی سیاسی مکزیک نشان می‌دهد چگونه تصویب قوانین و مقررات متعدد با انگیزه‌های حمایتی، به آسیبی برای کسب‌وکارها بدل شد؛ بدین ترتیب که حجم مقررات به حدی رسید که تبعیت از آنها برای بنگاه‌ها با دشواری همراه بود و به تدریج، نسبت و ارتباط میان مقررات مصوب

1. Legalistic

۲. سزار کردوا نویون، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، پیشین، صص ۳۰۸-۳۰۷.

با مسائل فضای واقعی اقتصادی کشور، از میان رفت. از سوی دیگر، تشکیلات اداری گسترده ناشی از قوانین و مقررات سنگین، بخش غیررسمی را گسترش داد که می‌خواست از دغدغه اجرای آن مقررات رهایی یابد و در نهایت، این مداخله مقررات‌گذارانه بی‌تناسب، به افزایش فساد انجامید؛ «پنجیدگی بیش از حد چارچوب‌های مقررات‌گذاری، عدم شفافیت در قانون‌گذاری و اجرای ناکارآمد و نامناسب، می‌تواند حتی وضعیت را بغرنج‌تر کند. قوانین و مقررات نامتعادل یا نامتناسب، می‌تواند منجر به آسیب‌هایی برای اجرای ساماندهی‌شده، صلاحیت اختیاری بیش از حد مجریان آنها و بروز رفتار فاسد شود»^۱.

در کادرهای ۳، ۴ و ۵، شواهدی از تولید بیش از حد قوانین و مقررات ذکر شد. در کادر ۱۰، یکی از مسئولان اتاق تهران در خصوص معضلات و مشکلات وضع قوانین و مقررات پرتعداد برای کسب‌وکارها توضیح داده است. البته چنانکه در ادامه نیز توضیح داده خواهد شد، شکایت از نظام بوروکراسی و اداری ناکارآمد نیز همواره در کنار معضل تورم قوانین و مقررات و در مواردی بیش از آن مطرح شده است.

کادر ۱۰. غرق شدن در دریای پرتلاطم مقررات مزاحم!

معاون کسب‌وکار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران:

«از نیمه دوم سال ۹۷ شاهد روشن شدن کارخانه تولید مقررات مزاحم بازرگانی خارجی بودیم. محصولات این کارخانه، انواع بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که به‌ظاهر قرار بود تولید و صادرات را تقویت کند. اما در عمل ابتدا دست و پای اعضای تشکل‌های واردکننده و در مرحله بعد، اعضای تشکل‌های صادراتی را بست. سپس قفل محکمی بر تولید داخلی زد. از این رهگذر، تولید نیمه‌تعطیل شد و روابط تجاری بخش خصوصی تضعیف و در نهایت زمینه غرق شدن برخی شرکت‌های بازرگانی کشور در دریای پرتلاطم مقررات مزاحم داخلی و تحریم‌های خارجی فراهم شد. مقررات خلق الساعه گمرکی با سرعتی تولید و ابلاغ می‌شدند که در نیمه دوم سال، کتاب سال مقررات واردات و صادرات به کتابی غیرقابل استناد تبدیل شد.

1. OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018, p. 20.

اکنون به استناد بیش از ۱۲۰ دستورالعمل گمرکی صادر شده در ۲۰ ماه اخیر، واردات حدود ۱۷۰۰ ردیف کالایی به بهانه مضيقه ارزی ممنوع شده و موانعی بر سر راه تجارت سایر کالاها ایجاد کرده است. این مصوبات حتی با حقوق بنیادین فعالان اقتصادی که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده در تعارض است... در عین حال به دلیل آنکه این مصوبات در فرآیندی شتابزده و غیرکارشناسی و بدون مشورت با تشکل‌های اقتصادی ذی‌نفع نوشته و ابلاغ شدند، همگی از مشکل تفسیرپذیری و عدم تفکیک نهاد مجری رنج می‌برند. آشکارترین ایراد مشترک در همه این مصوبه‌ها، تداخل وظایف و مسئولیت‌های نهاد سیاست‌گذار تجارت خارجی یعنی وزارت صمت، بانک مرکزی و گمرک است. فعالان اقتصادی، مدت‌هاست برای واردات نهاده‌های تولید، قطعات یدکی ماشین‌آلات، صادرات محصول یا تنظیم بازار از طریق واردات، دچار دردسرهای فراوانی شده‌اند. آنها مجبورند برای هر فعالیت اقتصادی تجاری، ساعت‌ها در راهروها و درگاه‌های الکترونیک سه نهاد یادشده سرگردان باشند و اسفبار آنکه کمتر کسی در این سازمان‌ها، پاسخگوی پرسش‌های بخش خصوصی است».

هومن حاجی‌پور، «پاسکاری اداری بازرگانان»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹/۸/۲۷.

بار مقرراتی سنگین ناشی از تصویب مکرر و اصلاح زود هنگام قوانین و مقررات، یکی از اصلی‌ترین الزامات کسب و کار، یعنی محیط باثبات و قابل پیش‌بینی را با چالش‌هایی جدی مواجه می‌سازد. نظام حقوقی متشکل از قوانین و مقررات، باید با برخورداری از ثباتی نسبی، قابلیت پیش‌بینی اوضاع و احوال و برنامه‌ریزی بر اساس آن پیش‌بینی‌های معقول را فراهم آورد. تغییر مداوم مولفه‌های نظام حقوقی، منجر به شکل‌گیری نظامی سیال، غیرقابل اعتماد و غیرقابل پیش‌بینی می‌شود که برای سرمایه‌گذاری و کسب و کار، آسیب‌های فراوانی به دنبال خواهد داشت.^۱ نمونه‌ای از

۱. برای مطالعه در این خصوص و همچنین برخی مطالعات موردی، ر. ک.: فریدریش فون هایک، قانون، قانون‌گذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادیخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی؛ [جلد اول]: قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰؛ و هرناندو دستوتو، راه دیگر، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.

بی‌اعتمادی‌های ناشی از شرایط خاص کشور و مقررات‌گذاری‌های مکرر در بخش تجارت خارجی، در کادر ۱۱ قابل مشاهده است.

کادر ۱۱. نا اطمینانی‌ها در حوزه صادرات

رئیس سابق اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران: «صادرکننده در طول سال‌های متمادی با مشکلات، مسائل و سیاست‌گذاری‌های مقطعی، ضد و نقیض و غلط زیادی روبه‌رو بوده، اما این ۳۴ ماه [فروردین ۱۳۹۷ تا دی ۱۳۹۹] اوج نا اطمینانی در صادرات بوده است. از فروردین ۹۷ یعنی آغاز اتفاقاتی که اثر آن تا کنون باقی است و اعلام نتیجه جلسه مبهمی که از آن دلار ۴۲۰۰ تومانی متولد شد و بعد از آن هم کسی مسئولیتش را به عهده نگرفت، تا امروز دوران پرچالشی را تجربه کرده‌ایم. این در حالی بود که می‌شد در شرایطی که قیمت ارز رو به افزایش بود، صادرات رونق بگیرد، چراکه همواره صدور کالای ایرانی به دلیل ثبات دستوری در نرخ ارزی سال‌های گذشته، صادرکنندگان را با مشکلات و چالش‌هایی روبه‌رو و آنها را در رقابت، فروش، خرید و هزینه‌ها دچار مشکل می‌کرد؛ اما به هر روی، زمانی که نرخ ارز بالا می‌رود، همه کالاها می‌توانند کالاهای صادراتی و رقابت‌پذیر باشند. حال آنکه از همان لحظه‌ای که قیمت ارز افزایش پیدا کرد، سیاست‌گذاران با قوانین نادرست و شرایط سختی که برای صادرات به وجود آوردند، عملاً مانع از افزایش صادرات تا امروز شدند. ... اعلام شد ارز غیر از ۴۲۰۰ تومانی قاچاق محسوب می‌شود. بعد از آن هم که سیل بخشنامه‌ها جاری شد. این رویه موجب شد نه تنها صادرکنندگان بهره‌ای از افزایش نرخ ارز نبرند، بلکه صادرکننده‌های اصلی و قدیمی هم دچار شرایط بغرنج شوند و در بین خوف و رجا فعالیت کنند. صادرکنندگان از یک‌سو می‌ترسیدند که اگر کالایی صادر کنند به دلیل بخشنامه‌های عجیب و غریب، بدنام شوند و اگر هم صادر نکنند، بازار را از دست بدهند. شرایط آن زمان تجار را سردرگم کرده بود. البته این سردرگمی همچنان ادامه دارد».

دنیای اقتصاد، «در گفت‌وگو با رئیس پیشین اتاق ایران بررسی شد: نااطمینانی ۳۴ ماهه در

جبهه صادرات»، ۱۳۹۹/۱۰/۲۲.

محیط حقوقی کسب و کار در ایران در حالی از تعدد و تکرر صدور آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ... رنج می‌برد که تعهد به تغییر این رویه، همچنان نقطه اشتراک برنامه‌ها و سیاست‌های اعلام شده توسط مسئولان است. برای نمونه، در مهر ماه ۱۳۹۹، محور هفتم برنامه وزیر پیشنهادی صنعت، معدن و تجارت، «تمرکززدایی و رفع بوروکراسی نحس اداری» ذکر شد؛ «برنامه اجرایی» محور پیش‌گفته به شرح زیر اعلام شد:

۱. واگذاری اختیارات احصاشده به استان‌ها و تمرکززدایی اداری از ستاد وزارت صمت به چند استان به‌عنوان پایلوت در مرحله اول؛
۲. حذف موانع غیرتعرفه‌ای در مسیر صادرات و واردات مواد اولیه واحدهای تولیدی؛
۳. ایجاد پنجره واحد تجاری و سرمایه‌گذاری؛
۴. پرهیز از صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلق الساعه، متناقض و متعدد؛
۵. حذف کاغذبازی، تکریم بیش از پیش ارباب رجوع و توسعه ارائه خدمات الکترونیک؛
۶. مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها از طریق اجرای مواد ۲ و ۳ قانون بهبود [مستمر محیط کسب و کار] و ماده ۶۰ قانون رفع موانع تولید^۱.

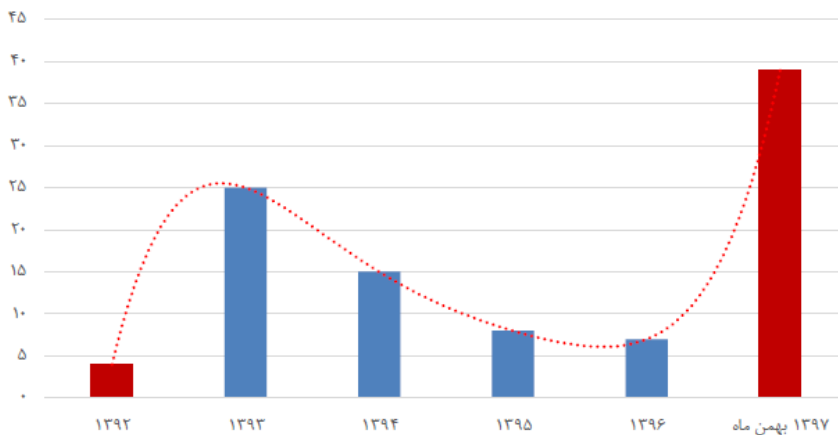
۳-۵. نسبت میان تورم مقررات‌گذاری و شاخص‌های اقتصادی

در بخش پیشین، آسیب‌های ناشی از وضع افراطی و مکرر قوانین و مقررات برای کسب و کارها توضیح داده شد و نظرات فعالان اقتصادی درباره آثار مخرب این رویه بر فرآیند تجارت خارجی ذکر شد (ر.ک.: کادرهای ۱۰ و ۱۱). سوال مهمی که باید به آن پاسخ داد این است که آیا می‌توان با روشی کمی، میان تعداد قوانین و مقررات

۱. مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت: اداره کل امور کارشناسی نظارت)، «سوابق و برنامه‌های ارائه شده آقای علیرضا رزم‌حسینی، وزیر پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، دوره یازدهم سال اول، شماره گزارش: ۱۰، تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۷/۵، صص ۴۲-۴۱.

و شاخص‌های اقتصادی، قائل به همبستگی شد؟ در یکی از محدود پژوهش‌های داخلی که تلاش شده با ذکر شواهدی به سوال پیش‌گفته پاسخ داده شود، این همبستگی تایید شده است. در پژوهش مذکور با مطالعه موردی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با صادرات در بازه زمانی شهریور ماه ۱۳۹۲ تا بهمن ماه ۱۳۹۷، ادعا شده است که «تعدد بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها، آثار عمیقی بر صادرات کشور دارد»^۱.

نمودار ۱. روند تعداد تقریبی مقررات مصوب در خصوص صادرات از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷



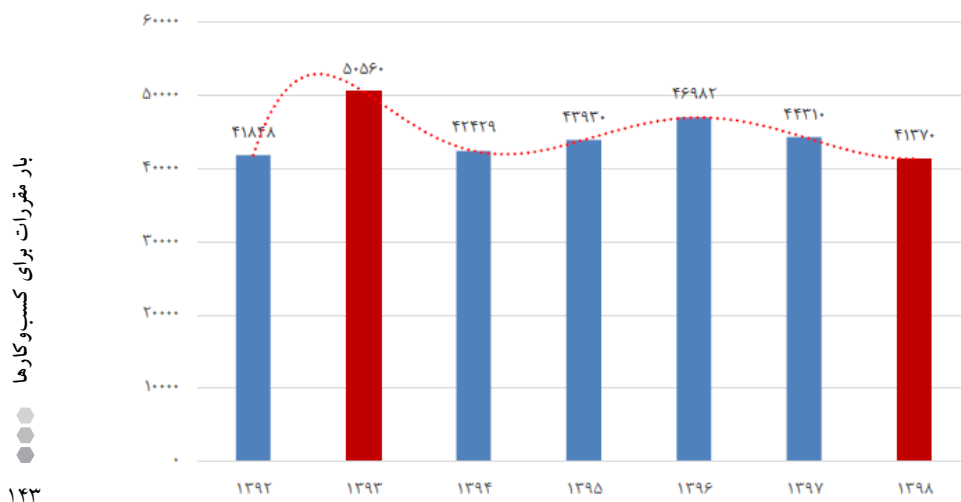
مأخذ: استخراج از وبسایت سازمان توسعه تجارت؛ به نقل از: سامان پناهی، محمد مهدی نجفی علمی و صمد عزیزنژاد، «درباره جهش تولید: ۵. چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۶، شهریور ۱۳۹۹، ص ۱۹.

در نمودار ۱، تعداد تقریبی دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مصوب در خصوص

۱. سامان پناهی، محمد مهدی نجفی علمی و صمد عزیزنژاد، «درباره جهش تولید: ۵. چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۶، شهریور ۱۳۹۹، ص ۱۶.

صادرات در کمتر از پنج سال ترسیم شده است. نمودار ۲، نشانگر روند صادرات غیرنفتی ایران طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ است.

نمودار ۲. روند صادرات غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ (میلیون دلار)



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ به نقل از: همان، ص ۲۰.

در گزارش مورد استناد با توجه به دو نمودار ترسیم‌شده، چنین تحلیل و نتیجه‌گیری شده است: «زمانی که تعداد بخشنامه‌ها و مقررات در حالت حدی خود طی سال‌های مورد بررسی قرار گرفته‌اند، بر صادرات غیرنفتی تاثیر محسوسی گذاشته است. اثر این اقدام با وقفه زمانی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۷ زمانی که تعداد بخشنامه‌ها و مقررات تغییر قابل توجهی یافته است، بسته به شرایط و نوع بخشنامه و مقررات، در سال بعدی بر صادرات غیرنفتی قابل مشاهده است. به عبارت دیگر، در سال‌هایی که تعداد بخشنامه‌ها و مقررات افزایش یافته است (۱۳۹۳ و ۱۳۹۷) در سال‌های پس از آن (۱۳۹۴ و ۱۳۹۸) میزان صادرات کاهش یافته است. . . . در هر صورت صادرات فرآیندی است که می‌تواند در نتیجه بخشنامه‌ها و مقررات متعدد، تحت تاثیر قرار گیرد»^۱.

۱. همان، ص ۲۰.

تغییرات مکرر قوانین و مقررات صادراتی، امکان پیش‌بینی‌پذیری و برنامه‌ریزی را از صادرکنندگان سلب می‌کند و باعث افزایش ریسک‌های اقتصادی، و در صورت تداوم، تبدیل شرایط بی‌ثبات به نا اطمینانی در اقتصاد می‌شود. توضیح اینکه عدم ثبات مقررات مربوط به صادرات یکی از موانع اساسی در توسعه صادرات غیرنفتی محسوب می‌شود؛ «زیرا هم بر خریدار خارجی و هم بر فروشنده داخلی تاثیر می‌گذارد. از جنبه خریدار خارجی، طبیعی است که هر خریداری مایل است با صادرکننده‌ای که توانایی تامین کالاهای مورد نیاز وی برای مدت طولانی را دارا باشد، وارد معامله و امضای قرارداد گردد... از جنبه داخلی نیز عدم ثبات مقررات صادرات، برنامه‌ریزی صادرکننده ایرانی از نظر اقتصادی بودن صادرات یک قلم کالا در یک مقطع خاص زمانی را غیرممکن ساخته و با توجه به ارزش بالای بعضی از معاملات، صادرکنندگان بالقوه را در شرایط تردید در مدت اعتبار مقررات، از انجام صادرات منصرف می‌سازد. این موضوع خصوصاً در مواردی که صادرکننده خود تولیدکننده کالا بوده و خط تولید کارخانه را متناسب با نیاز بازار صادراتی تنظیم کرده و عمدتاً بازار صادراتی را به جای داخلی مورد هدف قرار می‌دهد، بسیار حساس است»^۱.

تصویب مکرر قوانین و مقررات، وقتی با دیگر نقصان‌های قانونی - مقرراتی و رویه‌ای همراه می‌شود، اثرات مخرب دوچندانی بر اقتصاد خواهد داشت؛ عواملی از قبیل تعارض منافع در تجارت خارجی، ضمانت‌اجرایی ضعیف قوانین و مقررات، کارایی پایین بخشنامه‌ها و مقررات، جامع نبودن قوانین و مقررات، ضعف دانشی مجریان قانون و بخشی‌نگری آنها. علاوه بر اینها، «فقدان شناخت کافی و عدم رعایت استانداردهای مربوط به قوانین و مقررات کشورهای طرف تجاری، عدم شناخت کافی از مقررات گمرکی و تعرفه‌ای کشورهای مقصد تجارت و همچنین عدم استفاده مطلوب از عضویت در سازمان‌ها و نهادهای تجاری در سطح جهانی و منطقه‌ای به نفع تجارت کشور، از عوامل تضعیف‌کننده صادرات کشور در حوزه قوانین و مقررات بین‌المللی است که در کنار مشکلات مربوط

به قوانین و مقررات حوزه داخلی، منجر به رشد ضعیف صادرات کشور طی سالیان متمادی شده است»^۱. بدین ترتیب، قوانین و مقررات متورم، طاقت‌فرسا و سنگین در حوزه صادرات و دیگر حوزه‌ها، به‌عنوان یکی از عوامل در کنار مجموعه‌ای از عوامل نهادی و ساختاری، آسیب‌هایی سهمگین برای اقتصاد در پی خواهند داشت.

۴-۵. روش‌ها و ابتکارهای برخی کشورها برای سنجش بار مقررات

۱-۴-۵. دشواری‌های سنجش بار مقررات

در گفتارهای پیشین، معضلاتی که بار مقررات بیش از حد و سنگین برای کسب‌وکارها ایجاد می‌کند، توضیح داده شد. آنچه در این بخش مورد بررسی قرار خواهد گرفت، روش‌های اصلی سنجش بار مقررات است. در واقع، به‌رغم دغدغه مداوم کسب‌وکارها در اغلب کشورها اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه مبنی بر اینکه هزینه‌های مقرراتی بسیار زیاد و رو به‌تزايد هستند، دولت‌ها تمایلی به برداشتن گام نخست برای ارزیابی بار مقررات ندارند: «یعنی سنجش بار مقررات». در حالی که اقدام برای شناسایی و حذف قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار بدون سنجش بار آن قوانین و مقررات برای بنگاه‌ها، «مانند تلاش برای کاهش وزن، بدون قدم گذاشتن روی ترازوست؛ گرچه ممکن است، اما منطقی نیست»^۲.

در یکی از گزارش‌ها، کاستی ناشی از ارزیابی نکردن بار مقررات در بسیاری از کشورها مورد تأکید قرار گرفته و چنین توضیح داده شده است: «کاستن از مقررات دست‌وپاگیر، [به‌نحوی] جدی در دستورکار سیاسی بسیاری از کشورها قرار دارد. اما به‌رغم ظاهرالصلاح بودن چنین اقدامی، دولت‌ها به‌ندرت درک کاملی از کل هزینه‌های اداری که بر کسب‌وکارها، شهروندان و خود دولت تحمیل می‌شود و همچنین مقرون به‌صرفه بودن^۳ بسیاری از ابزارهای ساده‌سازی اداری به‌کار رفته،

۱. همان، ص ۲۱.

2. Jones, op. cit., p. 6.

3. Cost-efficiency

دارند. در شرایط فقدان ارزیابی‌های مبتنی بر شواهد، سیاست‌های ساده‌سازی اداری، اغلب در خلأ اطلاعاتی تهیه می‌شوند و ممکن است میزان بار هزینه‌ای واقعی و نیز پیشرفت‌ها و موانع موجود در کاهش آنها، ارزیابی نشده باقی بماند.^۱

معضل دیگر در انجام فرآیند سنجش بار مقررات، دشواری‌های ناشی از ماهیت و تنوع بارهای مقرراتی است. چنانکه یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «هیچ‌گاه نمی‌توان از هزینه دقیق مقررات اطلاع حاصل کرد؛ چراکه برخلاف مالیات‌ها، هزینه‌های مقررات غیربودجه‌ای بوده و اغلب غیرمستقیم هستند». آبرای مثال، این هزینه‌ها شامل دشواری سنجش هزینه‌های «خالص» شرکت‌ها، محاسبه سودهای مقررات برای آنها، و برآورد هزینه‌هایی است که برای اخذ اطلاعات مورد نیاز با ملاحظات مدیریتی ایجاد می‌شود.^۲ سوای دشواری برآورد کمی هزینه‌های هر قانون یا مقرره، اجرای این فرآیند نیز نیازمند صرف هزینه و بهره‌گیری از سازمان‌های تخصصی و نیروی‌های متخصص است. با وجود این، تلاش‌هایی در برخی کشورهای آغاز و انجام شده و در این فرآیند، روش‌هایی نیز برای ارزیابی بار مقررات، طراحی شده است. طبق «پیمایش شاخص‌های کیفیت مقررات‌گذاری»^۳ در سال ۲۰۰۵ که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه انجام شد، ۲۱ کشور عضو سازمان مذکور برنامه‌های خود را برای کاهش بارهای اداری گزارش کردند. از میان آنها، ۱۴ کشور، سیستمی برای سنجش بارهای اداری تعبیه کردند، و ۱۲ کشور اهداف کمی را هدف‌گذاری کردند. در ۱۰ کشور نیز برنامه‌های کیفی برای نیل به هدف مورد بحث طراحی شد.^۴ همچنین «پروژه ارزیابی مقررات دست‌وپاگیر»^۵ به منظور بررسی چالش مقایسه بارهای اداری در فعالیت‌های کسب‌وکارهای مشابه در کشورهای عضو سازمان مذکور، «به‌عنوان ابزاری برای شناسایی تدابیر ساده‌سازی ممکن

۱ . سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، پیشین، ص ۳.

۲ . Jones, op. cit., p. 7.

۳ . OECD, *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, p. 14.

۴ . OECD Survey on Regulatory Quality Indicators

۵ . OECD, *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands*, p. 25.

۶ . Red Tape Assessment Project (RTA)

در هر کشور مشارکت‌کننده» اجرا شد.^۱

مشکلات برشمرده شده در ارزیابی بار مقررات، برخی کشورها را در سالیان گذشته، به تغییر در روش‌ها و تدابیر وادار کرده است. برای مثال در بلژیک، دولت به این نتیجه رسید که اهداف کمی «به دلیل مشکلات در محاسبه نقطه شروع و اندازه‌گیری دقیق بارهای اداری و مقرراتی، نامناسب بوده است. نخست‌وزیر با اتخاذ رویکردی متفاوت، اهداف عملکردی ملموس را، از قبیل مجوز تاسیس یک بنگاه جدید در سه روز، تعیین کرد. این دولت، اهداف کمی را در سال ۲۰۰۳ رها کرد».^۲ گرچه از آن زمان تا کنون، روش‌های ارزیابی کمی بار مقررات - چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد بسیار توسعه یافته است.

۲-۴-۵. روش‌های ارزیابی بار مقررات

ارزیابی بار مقررات به شیوه‌ها و روش‌های مختلف، بسته به عواملی از جمله در دسترس بودن اطلاعات و بانک‌های اطلاعاتی، سازمان‌های کارآمد و چابک، تعامل اجزای حکومت، قابلیت و مشارکت بخش خصوصی و نیروی انسانی متخصص، در کشورهای معدودی انجام می‌شود. در ادامه، دو روش «SCM» و «RTA» به‌عنوان دو روش اصلی ارزیابی بار مقررات، و همچنین روش «شمارش قیود قانونی - مقرراتی» و دیگر روش‌ها، مانند «هزینه خالص سالیانه معادل برای کسب‌وکارها» در انگلستان، به اختصار توضیح داده خواهد شد.

۱-۲-۴-۵. روش SCM^۲

در سال ۲۰۰۳، برخی کشورهای اروپایی، شبکه‌ای غیررسمی با عنوان «شبکه SCM»^۴ (مدل هزینه استاندارد) تشکیل دادند. این امر با تعهد به استفاده از دیدگاه‌های روش‌شناسی مشابه به منظور ارزیابی بارهای اداری و ساده‌سازی بر مبنای کمیت‌پذیری صورت گرفت. این کشورها عبارت بودند از: انگلستان، نروژ، سوئد،

1. OECD, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, p. 9.

۲. وزارت صنعت کانادا، ص ۵.

3. Standard Cost Model (SCM)

4. SCM Network

دانمارک، بلژیک، هلند، فرانسه، مجارستان، ایتالیا، جمهوری چک، لهستان و استونی. گروه راهبری، دو تا چهار بار در سال تبادل نظر کرده و برای گام‌های آینده توافق می‌کردند. همچنین شبکه مذکور، گروه‌هایی فرعی برای ارزیابی بهترین سرمشق‌های ساده‌سازی و توسعه ابزارهای ساده‌سازی بین‌المللی ایجاد کرد.^۱

در این روش، هزینه‌های اداری تحمیل شده به موجب مصوبات قانونی، به اجزایی که می‌توان آنها را با دقت و صحت ارزیابی هزینه کرد، تقسیم می‌شود. این ابزار، با نگرش اقتصادی به قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری طراحی شده و هدف آن، شناسایی همه تعهدات ناشی از اجرای قوانین و رویه‌هایی است که به‌طور خاص، بر کارکردهای بازار و اقتصاد، تاثیراتی سوء برجای می‌گذارند.^۲

مرحله اول روش SCM، بررسی و گزینش قوانین و مقررات توسط یک تیم پژوهشی است. این روش، تنها بر بارهای اداری برای کسب‌وکارها تمرکز می‌کند. بنابراین، هزینه‌های اداری به‌عنوان هزینه‌های تحمیل شده بر کسب‌وکارها، به‌عنوان «IO» معرفی می‌شود. یک «IO» عبارت است از: «یک تعهد مندرج در متن قانونی یا مقرراتی یا هر متن مصوب مدیریت عمومی و آنچه که بنگاه‌ها را به ارائه اطلاعاتی به مقامات عمومی یا اشخاص ثالث، یا به نگهداری (حفظ) اطلاعاتی مکلف می‌سازد و باید در صورت درخواست خدمات عمومی و دیگران، در اختیار آنها قرار گیرد».^۳

در روش SCM، هزینه‌های انجام هر فعالیت براساس پارامترهای قیمت، زمان، و کمیت،^۴ اندازه‌گیری می‌شود:

قیمت، شامل مجموع هزینه‌های خدمات داخلی و خارجی فعالیت‌های اداری انجام شده است؛

زمان، به معنای میزان زمان صرف شده برای تکمیل فعالیت‌های اداری است؛

کمیت، شامل تعداد کسب‌وکارهایی است که تحت تاثیر قرار می‌گیرند و

1. OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, p. 42.

2. OECD, *Measurement and Reduction of administrative Burden in Greece: An Overview of 13 Sectors*, Paris, Paris: OECD Publishing, 2014, pp. 25-26.

3. Ibid.

4. Quantity

فراوانی فعالیتی است که باید هر سال انجام شود. ترکیب سه مولفه مذکور که به وسیله آن هزینه فعالیت اداری محاسبه می‌شود، با این فرمول به دست می‌آید: قیمت × زمان × کمیت^۱. در نتیجه کار مشترک صورت گرفته، دستورالعمل SCM به طور گسترده به عنوان یک روش برای محاسبه بارهای اداری به رسمیت شناخته شده و در بسیاری از پروژه‌های بین‌المللی مورد استفاده قرار گرفته است. برای نمونه، در پروژه مشترک سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و دولت یونان، از روش بین‌المللی SCM برای سنجش بارهای اداری بر کسب و کارها در ۱۳ حوزه قانونی-مقرراتی زیر بهره برده و نتایج آن در سال ۲۰۱۴ منتشر شد:

۱. کشاورزی و یارانه‌های کشاورزی
۲. گزارش‌های مالی سالیانه/ قوانین شرکت‌ها^۲
۳. انرژی
۴. محیط‌زیست
۵. شیلات
۶. ایمنی غذایی
۷. قوانین دارویی
۸. تدارکات عمومی^۳
۹. آمار
۱۰. قوانین مالیاتی (مالیات بر ارزش افزوده)
۱۱. ارتباطات
۱۲. گردشگری
۱۳. محیط کار/ روابط استخدامی^۴

1. OECD, "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers", p. 46.

2. Annual accounts/ Company Law

3. Public Procurement

4. OECD, *Measurement and Reduction of administrative Burden in Greece: An Overview of 13 Sectors*, p. 17.

بارهای اداری ناشی از ۲۰ درصد قوانین و مقررات در ۱۳ بخش برشمرده شده، به‌عنوان بیشترین بار اداری، کمی‌سازی شدند. مجموع بار اداری، ۳/۲۸ میلیارد یورو، و هزینه‌های اداری ۴/۰۸ میلیارد یورو به‌طور سالیانه، برآورد شد. طبق یافته‌های پروژه، سه‌چهارم بار اداری در سه حوزه اولویت‌دار قرار دارد: (۱) مالیات (مالیات بر ارزش افزوده)، (۲) قانون شرکت‌ها و گزارش‌های مالی سالیانه، و (۳) تدارکات عمومی (کارپردازی).^۱ از دیگر یافته‌های پروژه آن بود که سه‌چهارم بار اداری مقررات، در حوزه قوانین مالیاتی (مالیات بر ارزش افزوده) بوده است. بر این اساس، مجموعه‌ای از توصیه‌ها درخصوص حذف مراحل پرداخت مالیات بر ارزش افزوده یا ساده‌تر کردن مراحل پرداخت آن در گزارش آمده است. به همین ترتیب، در حوزه‌های دیگری که عمده بارهای اداری مربوط به آنهاست، توصیه‌هایی برای نیل اهداف پیش‌گفته ذکر شده است.^۲ به روش SCM ایرادهای روش‌شناسانه‌ای نیز وارد شده است؛ از جمله اینکه نخست، این مدل، مبتنی بر فرضیات غیرواقعی در مورد رعایت کامل الزامات اداری است؛ دوم، بار اداری، صرفاً بخشی از هزینه‌های مستقیم محسوب می‌شوند، این درحالی است که بخش مهم دیگر، هزینه رعایت قانون است و در واقع در روش SCM، تمرکز بر مباحثه عمومی در دامنه محدودی از هزینه‌های مقررات‌گذاری است؛ سوم، ریسک سیاسی این روش، تمایل اصلاح مقررات‌گذاری به‌سوی تنها یک ذی‌نفع یعنی بنگاه است. در واکنش به ایراد اخیر، برخی از کشورهای اروپایی قصد خود را مبنی بر توجه به بار تاثیرگذار مقررات، هم بر شهروندان و هم بر بنگاه‌ها، نشان داده‌اند.^۳

در پیمایش‌هایی که در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه انجام شد، ۱۶ کشور از روش SCM، ۱۲ کشور از روش‌های اقتباس شده یا اصلاح شده SCM، و ۸ کشور از دیگر روش‌ها برای ارزیابی هزینه‌های اداری بهره برده‌اند.^۴ روش SCM برای شهروندان نیز مورد استفاده قرار گرفته است. روش مربوط،

1 . Ibid., pp. 18-32.

2 . Ibid., pp. 33-35.

۳ . بانک جهانی، پیشین، ص ۳۹.

4 . OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, p. 17.

توسط گروهی در چارچوب «شبکه مدیریت عمومی اروپایی»^۱ تدوین شد.^۲ به‌کارگیری روش SCM در برخی از کشورها، منجر توفیق در فرآیند کاهش بارهای اداری شده است. برای نمونه، در دانمارک با استفاده از این روش، ۲۵ درصد بارهای اداری بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۰ کاهش داده شده است. آلمان نیز این روش را برای سنجش هزینه‌های اداری ناشی از تعهدات اطلاعاتی در قوانین فدرال به‌کار گرفت. هدف، کاهش هزینه‌های اداری تا ۲۵ درصد بین سال‌های ۲۰۰۶ تا پایان ۲۰۱۱ به‌عنوان یکی از ستون‌های برنامه «کاهش بوروکراسی و مقررات‌گذاری بهتر»^۳ بود.^۴

۲-۲-۴-۵. روش RTA^۵

روش فراگیر دیگری که برای ارزیابی مقررات دست‌وپاگیر مورد استفاده قرار می‌گیرد، به RTA معروف است که در پروژه‌هایی با همین عنوان اجرا شده و حاوی دستورالعمل‌ها و چک‌لیست‌هایی است. روش RTA ابتدا در پروژه‌ای به‌عنوان «تابلوی ثبت امتیاز مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر» شناخته شد و با مشارکت و علاقه همه کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، تصمیم گرفته شد عنوان RTA برای این پروژه و سپس روش، برگزیده شود.^۶ این روش بر مبنای نسخه‌ای اقتباس شده از مدل SCM تدوین شده است. چنانکه گفته شد، مدل‌های RTA و SCM بر مبنای دیدگاه‌های آماری کلاسیک طراحی نشده‌اند، بلکه شیوه‌ای برای تولید پراکسی (نماینده)^۷ در خصوص بارهای اداری که در حوزه‌های سیاستی به‌وجود می‌آید، ارائه می‌دهند. مولفه اصلی روش RTA، جزئیات را به‌ویژه در سطح فعالیت‌های مشخص (موردی)، با دقت بسیار در بارهای اداری مورد سنجش قرار می‌دهد.^۸

1. European Public Administration Network (EUPAN)

2. Ibid., p. 42.

3. Bureaucracy Reduction and Better Regulation

4. Querbach and Arndt, op. cit., p. 30.

5. Red Tape Assessment Project (RTA)

6. OECD, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, p. 13.

7. proxis

8. OECD, op. cit., p. 28.

در روش RTA، مقررات برای امکان ارزیابی، به دسته‌های مولفه‌هایی کنترل‌پذیر تقسیم‌بندی می‌شوند. موضوعات سیاستی مقررات واجد اهمیت هستند، گرچه آنها جزئی از ارزیابی محسوب نمی‌شوند. آنچه که بر آن تمرکز می‌شود، تنها فعالیت‌هایی اداری است که باید برای تبعیت از مقررات انجام شوند. بدین ترتیب، مسائلی از قبیل معقول بودن یا کارآمد بودن مقررات، در این روش مورد توجه قرار نمی‌گیرد. سنجش در این روش، توصیفی مدرک‌محور به دست می‌دهد و بارهای اداری کسب‌وکارها را ارزیابی می‌کند. منظور از تفکیک مقررات به اجزای جزئی‌تر^۱ در این روش، این است که ابتدا تعهدات اطلاعاتی، دسته‌بندی می‌شوند. سپس برای هر یک از تعهدات اطلاعاتی، داده‌های الزامی برشمرده می‌شوند. در مرحله بعد، برای هر یک از داده‌های الزامی، فعالیت‌های لازم شناسایی شده و در پایان هزینه‌های داخلی (شامل زمان و مخارج کلی) و هزینه‌های خارجی (زمان و مخارج کلی) و سرجمع هزینه‌ها محاسبه می‌شود.^۲

بین روش RTA و روش SCM تفاوت‌هایی وجود دارد. بدین ترتیب که نقطه عزیمت روش RTA، فعالیت‌ها و رویدادهای مربوط به کسب‌وکارهاست^۳ نه حوزه تقنینی. به عبارت دیگر، در روش RTA، محیط حقیقی (واقعی) کسب‌وکارها مد نظر است؛ بر خلاف روش SCM که بیشتر بر محیط حقوقی کسب‌وکار متمرکز است. سوای تفاوت پیش‌گفته، دیگر موارد اصلی متمایزکننده روش RTA به این شرح است:

- تمرکز بر مقایسه بین‌المللی

- جستجوی رویدادها و تمرکز بر بخش

- تعریف مجموعه‌ای از شاخص‌ها و نماگرهای آن

شاخص‌ها و نماگرهای روش RTA، با شناسایی مجموعه‌ای از تعهدات مقرراتی که می‌تواند امکان مقایسه بین کشورها را فراهم کند، تعریف شده است. این بدان معناست که تنها تعدادی گزینش شده از تعهدات مندرج در برخی قوانین، می‌تواند مورد تحلیل قرار گیرد؛ در حالی که در روش SCM، همه قوانین یک حوزه خاص، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند.^۴

1 . breakdown of regulation

2 . OECD, op. cit., pp. 28-29.

3 . business events

4 . Ibid., pp. 32-33.

برای مثال، در یکی از پروژه‌های انجام‌شده با استفاده از مدل RTA، مجموعه‌ای از رویه‌های اداری بخش حمل‌ونقل جاده‌ای تحلیل شد. این بخش واجد اهمیت زیادی است؛ چرا که بر همکاری‌های بین‌المللی تأثیری فوق‌العاده دارد و بسیاری از تعهدات اطلاعاتی تحلیل‌شده، به توافقات و مقررات بین‌المللی مربوط است که برخی ماهیت جهانی (به‌موجب کنوانسیون‌های مصوب سازمان ملل متحد) و برخی ماهیت اروپایی دارد. برای این تحلیل، ۱۷ نماگر مربوط به «استخدام یک کارگر» و «بهره‌برداری از وسیله نقلیه در جاده» انتخاب شده و بار مقرراتی هر یک از شاخص‌ها برای کشورهای عضو پروژه محاسبه شد.^۱

۳-۲-۴-۵. روش شمارش قیود قانونی-مقرراتی

یک روش کاملاً متفاوت برای کمی‌سازی بار مقررات حجیم، بررسی حجم آنها به‌وسیله شمارش تعداد مقررات، تعداد الزامات مرتبط با همراه با مقررات، یا تعداد صفحات مقررات است. یک مثال از دیدگاه شمارش محدودیت‌های مقرراتی، پایگاه داده‌های «مرکز مرکاتوس»^۲ است که «RegData» نامیده می‌شود. در این روش، تعداد محدودیت‌های مقرراتی «مجموع مقررات فدرال»^۳ (مقرراتی که با عباراتی محدودکننده مانند «نباید» و «باید» تدوین شده بودند)، شمارش شده است.^۴ طبق یافته‌های به دست آمده، از سال ۲۰۱۲، یک میلیون و ۴۰ هزار و ۹۴۰ محدودیت در «مجموعه مقررات فدرال» شمارش شده که از سال ۱۹۹۷، افزایش ۲۸ درصدی را نشان می‌دهد. «RegData» همچنین قید بسیاری از محدودیت‌ها را در نتیجه قوانین جدیدی مانند «قانون اصلاح وال استریت داد-فرانک»^۵ به‌طور کمی نشان داد که بیش از ۲۷ هزار محدودیت فدرالی جدید را از سال ۲۰۱۰ اضافه کرد. این تعداد در مقایسه با همه قوانین تصویب‌شده در دوره تصدی او با ما از سال ۲۰۱۰ (حدود ۲۵ هزار و ۵۰۰ محدودیت)،

1 . See Ibid., pp. 44-107.

2 . Mercatus Center (در دانشگاه جورج میسون، ارلینگتون، ننگزاس)

3 . Code of Federal Regulations

4 . Jones, op. cit., p. 11; quoted from: Omar Al-Ubaydli and Patrick A. McLaughlin, "RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for All US Industries and Federal Regulations, 1997-2012", Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, November 2014.

5 . "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act"

قابل توجه است.^۱ «RegData» صرفاً مقررات فدرال را بررسی می‌کند و برای متمایز کردن مقررات دست‌وپاگیر از مقررات موجه، تلاشی نمی‌کند.^۲

۴-۲-۴-۵. دیگر روش‌ها

علاوه بر سه روش مذکور، روش‌ها و رویه‌های دیگری نیز برای ارزیابی بار مقررات در برخی کشورها به کار گرفته شده و همچنان مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌کارگیری هر یک از این روش‌ها، به رویه‌های معمول در هر کشور برای شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، و اصلاح یا لغو آنها بستگی دارد. برای نمونه در انگلستان که رویه «تصویب یک مقرر به ازای لغو یک مقرر» (OIOO) اعمال می‌شود، از روش «هزینه خالص سالیانه معادل برای کسب‌وکارها» (EANCB)^۳ استفاده می‌شود. «EANCB» در یک مقرر، به‌عنوان مقادیر سالانه هزینه‌های خالص برای کسب‌وکارها و نهادهای جامعه مدنی تعریف می‌شود. آنچه گفته شد، حجم هزینه‌های جاری و حجم هزینه‌های اتفاقی را که در نتیجه تصویب، لغویا ساده‌سازی یک مقرر حاصل می‌شود، در بر می‌گیرد.^۴

روش‌هایی که تا کنون برشمرده شدند، روش‌هایی مبتنی بر محاسبات کمی با استفاده از برخی داده‌های جمع‌آوری شده به‌وسیله پیمایش‌ها و نظرسنجی‌ها بود. در واقع، پیمایش‌هایی که از بنگاه‌ها و کسب‌وکارها در خصوص هزینه، وقت و مراحل صرف‌شده برای تبعیت از قوانین و مقررات و اجرای آنها صورت می‌گیرد، مبنای محاسبه بار مقررات است. گرچه هر یک از این پیمایش‌ها به‌تنهایی نیز می‌تواند نشانگر بار ناشی از یک قانون و مقرر باشد. در آمریکا، نمونه‌ای از نظرسنجی‌های کسب‌وکار، تاثیرات تراکمی مقررات‌گذاری محیط‌زیستی را اندازه‌گیری می‌کند؛ یعنی نظرسنجی از هزینه‌ها و مخارج صرف‌شده برای کاهش آلودگی.^۵ در نظرسنجی مذکور، «داده‌هایی در

1 . Jones, op. cit., p. 11.

2 . Ibid.

3 . Equivalent Annual Net Cost to Business (EANCB)

4 . HM Government, “The One-in, One-out (OIOO) Methodology”, July 2011, p. 10, available online at: <http://www.bis.gov.uk>

5 . Pollution Abatement Costs and Expenditures (PACE) Survey

مورد کاهش و پیشگیری از آلودگی هوا، هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های عملیاتی برای هوا، آب و پسماندها گردآوری شده است. این نظرسنجی همچنین اطلاعاتی در مورد دفع، بازیافت، پاکسازی محل، حفاظت از محل سکونت، پایش محیطی و آزمایش و هزینه‌های اداری و نیز سایر پرداختی‌ها از قبیل مجوزها، حق الزحمه‌ها، جریمه‌ها، مجازات‌ها و مجوزهای قابل خرید و فروش جمع‌آوری کرده است.^۱

یک نمونه از این پیمایش‌ها که برای نظرخواهی از بنگاه‌ها در خصوص «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر» (Red Tape) صورت گرفته است، «پیمایش دولت محلی (IPCE)»^۲ است. این پیمایش از طریق وب در خصوص فناوری دولت الکترونیک توسط «آزمایشگاه سیاست‌گذاری، فناوری و محیط‌زیست»^۳ در دانشگاه الینویز^۴ در شیکاگو و با حمایت موسسه «IPCE» انجام شد. در این پیمایش، ۵۰۰ دولت محلی با شهروندانی با جمعیت ۲۵ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر شرکت داشتند.^۵

سوالات پرسشنامه مذکور به‌گونه‌ای طراحی شده بود که هر شهروند در پاسخ به هر سوال درباره «مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر»، نمره‌ای از صفر تا ۱۰ را در نظر می‌گرفت. نمره صفر برای گزینه «تقریباً هیچ مقررات دست‌وپاگیر»^۶ و نمره ۱۰ برای گزینه «مقررات کاملاً دست‌وپاگیر»^۷ در نظر گرفته شده است. برای مثال، سوال اول پرسشنامه به این شرح است: «اگر مقررات دست‌وپاگیر به‌عنوان "قوانین، مقررات و رویه‌هایی که تأثیراتی منفی بر کارآمدی سازمان‌ها دارند" در نظر گرفته شود، شما مقررات دست‌وپاگیر را در سازمان‌تان در چه سطحی ارزیابی می‌کنید؟»^۸

بدیهی است که احساس (ادراک) کسب‌وکارها از بار مقررات و ارزیابی کیفی

۱. بانک جهانی، پیشین، صص ۳۴-۳۵.

2. Institute of Policy and Civic Engagement (IPCE)

3. IPCE Local Government Survey

4. Science, Technology and Environmental Policy Lab

5. University of Illinois

6. Feeney, op. cit., p. 5.

7. Almost no red tape

8. Great deal of red tape

9. Ibid., p. 22.

پاسخ‌دهندگان، به‌دقت ارزیابی‌های کمی بار مقررات نیست. با وجود این، دقت نظرسنجی‌ها به کیفیت پرسشنامه‌ها و وجود سازوکاری که اعتبار اطلاعات ارائه‌شده توسط کسب‌وکارها را تایید کند، بستگی دارد. چنانکه در یکی از گزارش‌های بانک جهانی توضیح داده شده است، این نوع نظرسنجی ضعیف‌هایی دارد؛ به این ترتیب که نخست، اغلب بر داده‌های ذهنی صاحبان کسب‌وکار مبتنی است و «کسب‌وکارها به تخمین بیش از حد هزینه‌های مقررات‌گذاری تمایل دارند و بنابراین، سازوکارهای محدودی برای تایید ادعاهایشان... وجود خواهد داشت؛ دوم، تجربه نشان می‌دهد که در اغلب موارد، داده‌های نظرسنجی قابل مقایسه (و مرتبط) با سایر تحقیقات یا منابعی که از روش‌های مختلف استفاده کردند، وجود ندارد... البته این امر مفید خواهد بود؛ چرا که منابع مختلف جهت‌گیری را در نظر می‌گیرد»^۱.

نظرسنجی یا گفت‌وگو با بنگاه‌ها اگرچه پرهزینه، دشوار، و در مواردی کلی و نادقیق است، اما برای ارزیابی اینکه آیا اقدامات ابتکاری در عمل هزینه‌های اداری مقررات را کاهش داده‌اند، بسیار مهم است. دانمارک نیز سالیانه بارهای مقررات را براساس مصاحبه با تعداد زیادی از شرکت‌های نمونه، پایش می‌کند.^۲

توضیحی که درباره روش‌های ارزیابی بار مقررات گفته شد، اجمالی و مختصر بود. توضیح تفصیلی روش‌های مرسوم در ارزیابی و سنجش بار مقررات، باید مشتمل بر تحلیل نکات فنی و جزئیات هر مرحله باشد که مستلزم پژوهشی مستقل است. به همین ترتیب، به‌کارگیری هریک از این روش‌ها در هر کشور نیز نیازمند مطالعات دقیق و هم‌اندیشی صاحب‌نظران به‌ویژه حوزه‌های حقوقی، اقتصادی و مدیریتی است. در اینجا، هدف اصلی، معرفی اجمالی روش‌های ارزیابی بار مقررات و تاکید بر ضرورت محاسبه و سنجش کمی آنها برای هرگونه اصلاح موثر نظام مقررات‌گذاری است.

۱. بانک جهانی، پیشین، صص ۶۳-۵۳.

۲. وزارت صنعت کانادا، پیشین، ص ۵.



شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار در ایران



در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، تصویب قوانینی برای تمشیت امور اقتصادی، همواره در دستورکار مجلس و دولت قرار داشته است. به طوری که در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است، در طی هفت دوره تقنینی (از ۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱)، مجموعاً ۲۷۲۱ قانون به تصویب مجلس رسیده است که از این تعداد ۶۰۸ مورد به‌عنوان «قوانین مهم»^۱ محسوب می‌شود. از میان

۱. در گزارش مورد استناد، انتخاب قوانین با عنوان «قوانین مهم»، بر مبنای روشی «سلیبی» صورت گرفته است؛ بدین معنی که در هر دوره، قوانینی با مشخصات زیر حذف شده است و قوانین باقیمانده، در فهرست قوانین مهم گنجانده شده‌اند:

۱. قوانین اصلاحی؛
 ۲. قوانین الحاقی (الحاقیه)؛
 ۳. قوانین تفسیری (استفساریه)؛
 ۴. قوانین تمدید مهلت اجرای آزمایشی قوانین؛
 ۵. قوانین بودجه‌ای؛
 ۶. قوانین مربوط به تعیین مناسبت‌های خاص ملی، مذهبی و...؛
 ۷. قوانین مبنی بر اعطای مجوزهای خاص استخدامی؛
 ۸. قوانین موردی مالی؛
 ۹. قوانین مبتنی بر شمول یک قانون به گروهی از افراد یا مستثنا شدن یک سازمان یا دسته‌ای از افراد از شمول یک قانون
 ۱۰. قوانین مربوط به الزام دولت به تشکیل سازمانی خاص یا تدوین لایحه‌ای خاص؛
 ۱۱. قوانین مربوط به تغییر نام نهادها؛
 ۱۲. قوانین مربوط به یک صنف خاص؛
 ۱۳. قوانین مربوط به کنوانسیون‌ها، موافقتنامه‌ها، قراردادها و سایر اسناد بین‌المللی؛
 ۱۴. قوانین مربوط به تسهیلات خاص برای گروهی ویژه، اعم از آموزشی، استخدامی و...؛
 ۱۵. قوانین حاوی مجوزهای خاص؛
- ر. ک.: احمد مرکزالمیری، فاطمه عزیزخانی، سعید حاتمی‌زاده و موسی شهبازی‌غیائی، «تصویری از هشت دوره قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱) (گزارش اول - ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، اردیبهشت ۱۳۹۵، صص ۹-۶.

۶۰۸ قانون مهم، ۲۰۸ قانون به امور اقتصادی مربوط بوده است.^۱ بدین ترتیب حدود ۳۴ درصد قوانین مهم، در حوزه اقتصادی (با موضوعات: بازارهای مالی، بازرگانی و تجارت، بازار کار، رفاه و عدالت اقتصادی، مالیات، نظام اداری و مدیریتی، بخش امنیت اقتصادی، کلان و راهبردی، خصوصی سازی، و بخش تعاون) تصویب شده‌اند.^۲ از اواخر دهه ۸۰، هم‌زمان با گسترش ایده‌های مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد از طریق خصوصی سازی و دیگر تدابیر، ایده‌های مربوط به تسهیل کسب‌وکار، به‌ویژه تسهیل و تسریع در مرحله اخذ مجوزها به‌عنوان الزامی برای راه‌اندازی کسب‌وکار، در میان سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران نیز شایع شد. در واقع می‌توان مدعی شد انگیزه اصلی از طرح ایده «مقررات‌زدایی» در این مقطع زمانی، ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار بود. طبعاً بسیاری از مراحل و هزینه‌های اخذ مجوزهای کسب‌وکار مبنی بر قوانین و مقررات است و از این حیث، توجهات به‌سوی قوانین و مقرراتی که مخمل کسب‌وکار و مزاحم تولید و سرمایه‌گذاری تلقی می‌شدند، جلب شد. به‌بیان دیگر، ضرورت تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، به ضرورت تاکید بر لغو قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار انجامید. پیش‌تر در چارچوب مفهومی نوشتار حاضر، توضیح داده شد که آنچه در ایران «مقررات‌زدایی» خوانده

۱. انتخاب قوانین با موضوع اقتصادی در پژوهش مذکور، با توجه به‌عنوان و محتوای آنها صورت گرفته است. بدین ترتیب که با بهره‌گیری از روشی «سلبی»، قوانینی که به‌نحوی آشکار «غیراقتصادی» محسوب شده‌اند، از فهرست قوانین حذف شده و قوانین باقی‌مانده، اقتصادی تلقی شده‌اند. موضوع قوانین حذف شده به این شرح است:

۱. قوانین مربوط به امور اداری؛
۲. قوانین آموزشی؛
۳. قوانین حقوقی قضایی؛
۴. قوانین سازمانی مربوط به نهادها و سازمان‌های غیراقتصادی؛
۵. قوانین مربوط به تصویب اساسنامه نهادها؛
۶. قوانین مربوط به تقسیمات کشوری؛
۷. قوانین سیاسی: از جمله قوانین راجع به انتخابات، احزاب و نهادهای حکومتی، از جمله شورای نگهبان؛

ر.ک.: همان، صص ۲۱-۹.

۲. همان، صص ۷۲-۲۱.

می‌شود، بیشتر نوعی «مجوززدایی» است که ناظر بر کاهش مراحل، هزینه‌ها و زمان اخذ مجوزهای کسب‌وکار در محیطی عاری از فساد و تبعیض است. علاوه بر این، تاثیر شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»^۱ بانک جهانی نیز در تقلیل «مقررات‌زدایی» به «مجوززدایی»، قابل توجه است. گزارش انجام کسب‌وکار، نخستین بار در سال ۲۰۰۳ منتشر شد و دارای نماگرهایی به این شرح است: شروع کسب‌وکار؛ دریافت مجوزهای ساخت‌وساز؛ دسترسی به برق؛ ثبت مالکیت؛ دریافت اعتبار؛ حمایت از سهامداران خرد؛ پرداخت مالیات؛ تجارت خارجی (فرامرزی)؛ اجرای قراردادها؛ و حل و فصل ورشکستگی. در خصوص هر یک از نماگرهای پیش‌گفته، پرسش‌شوندگان باید با توجه به قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی، ارزیابی خود از زمان، هزینه و مراحل اعلام کنند. تمرکز نهادهای مسئول برای ارتقای رتبه ایران در شاخص مذکور، منجر به تمرکز بر ساده‌سازی مراحل اخذ مجوزها، کاهش هزینه‌های اخذ مجوز و همچنین کاهش زمان صدور مجوز شد. دقت در روش‌شناسی شاخص سهولت انجام کسب‌وکار نشانگر آن است که هدف طراحان و مجریان پروژه، نه مقررات‌زدایی به معنای اصیل و بنیادین آن (آزادسازی اقتصاد و مشارکت واقعی بخش خصوصی)، بلکه تسهیل و تسریع هر یک از مراحل راه‌اندازی، اداره و خاتمه کسب‌وکارها است. برای نمونه، بسلی^۲ بر این باور است که «برخی از موارد خاص در رتبه‌بندی‌های کسب‌وکار بیش از شایستگی قوانین، کارایی دولت مورد نظر است. در مواردی، مثل ارزیابی خوداظهاری مالیاتی توسط بنگاه‌ها، کارکرد قوانین ورشکستگی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات اعتباری، به نظر می‌رسد شاخص‌های کسب‌وکار، بیشتر با کیفیت نهادهای موثر سروکار دارند تا با تمایل به مقررات‌زدایی. در کل، پروژه کسب‌وکار بانک جهانی بر این باور استوار است که قوانین ضعیف و نظام حقوقی غیر موثر، کارایی بنگاه‌های اقتصادی را مختل کرده و سبب کاهش سطح اشتغال و افزایش فقر خواهد شد. ...

1 . Ease of Doing Business (DB)

2 . Timothy Besley

اما بحث بر سر اینکه این مساله سبب ایجاد تمایل به سمت مقررات زدایی خواهد شد، اغراق‌آمیز است»^۱.

اما با وجود برخی ایرادات روش‌شناسی، «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»، تاثیرگذاری فراوانی در سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های حوزه کسب‌وکار در ایران داشته است.^۲ به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین آنها، تمرکز بر «مجوززدایی» به جای اهتمام به بهبود کلی محیط واقعی کسب‌وکار و توجه به مفهوم و الزامات کلان و بنیادین مقررات‌زدایی بوده است.

مدعاهای مطرح‌شده با دقت نظر در قوانین مصوب این حوزه قابل دفاع است. در گفتار پیش‌رو، ابتدا سابقه قانونی مربوط به شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار در ایران، و سپس عملکرد نهادهای مسئول در این خصوص شرح داده خواهد شد. نکته روشی بسیار مهم در بررسی پیش‌رو آن است که فقط گزارش

۱. تیموثی بسلی، «قوانین و مقررات و محیط کسب‌وکار: ماهیت و اثر پروژه سهولت کسب‌وکار بانک جهانی»، ترجمه الیزابت سلطانی شیرازی و امین نوری کوچی، مجله اقتصادی، شماره‌های ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۶، صص ۹۹-۹۸.

۲. اهمیت این شاخص در حدی بود که در بند «الف» ماده (۲۲) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) مقرر شد: «دولت مکلف است با اقدام قانونی در جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، محیط کسب‌وکار را به‌گونه‌ای امن، سالم، سهل و شفاف سازد تا در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران ... در شاخص کسب‌وکار هر سال ۱۰ رتبه ارتقا یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد»؛ (منظور از «شاخص کسب‌وکار»، «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» است). پیش‌تر نیز در تبصره ماده (۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد «با همکاری دستگاه‌های اجرایی و نهادهای بین‌المللی، جایگاه ایران در رتبه‌بندی‌های جهانی کسب‌وکار را بهبود بخشد و وضعیت اقتصادی مناسب کشور را به سرمایه‌گذاران خارجی معرفی کند». با این حال، تلاش‌ها برای بهبود رتبه کشور در شاخص مورد بحث، به نتیجه نرسید. چنانکه رتبه ایران در این شاخص در میان حدود ۱۹۰ کشور ارزیابی‌شده در برخی از سال‌های اخیر به این ترتیب بوده است: سال ۲۰۱۱: ۲۰۱۲؛ ۲۰۱۴: ۱۵۲؛ ۲۰۱۶: ۱۱۸؛ ۲۰۱۸: ۱۲۴؛ ۲۰۱۹: ۱۲۸؛ ۲۰۲۰: ۱۲۷؛ برای مطالعه جایگاه ایران در این شاخص، ر. ک.: مریم احمدیان، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذر ۱۳۹۵.

عملکرد نهادهایی مورد توجه قرار گرفته که اساساً اقدامی در این خصوص انجام داده‌اند و گزارش فعالیت‌های آنها در این خصوص در دسترس بوده است.

۱-۶. سابقه قانونی

اول - ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)

اولین حکم قانونی در خصوص «تسهیل» کسب و کار که مبنای احکام متعددی در این خصوص قرار گرفت، ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)^۱ بود. در حکم مذکور، دستگاه‌ها مکلف شدند: «ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به‌گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ مقتضای حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتبا داده شود...». در تبصره «(۳)» ماده (۷) نیز مقرر شده بود: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون با همکاری کلیه مراجع صدور مجوز یا پروانه کاری یا بهره‌برداری یا نظایر آن، کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیت‌های اقتصادی را منتشر و هر شش ماه یک‌بار با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیرضروری، آن را مورد تجدیدنظر قرار دهد...».

۱. شایان ذکر است که عنوان اولیه قانون مذکور، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» بود. سپس با انقضای اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه، در ماده واحده‌ای با عنوان «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)، عنوان پیش‌گفته به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یافت.

بدین ترتیب، ورود قانون‌گذار ایرانی به حوزه اصلاح نظام مقررات‌گذاری، با رویکرد تسهیل و ساماندهی به مجوزهای کسب و کار صورت گرفته است. در واقع از نظر قانون‌گذار، مهم‌ترین مانع در محیط کسب و کار، صعوبت ناشی از لزوم اخذ مجوزهای «غیرضروری» و رفع این مانع، با اصلاح مقررات با هدف «تسهیل شرایط دریافت مجوزها» و «شفافیت فعالیت‌های اقتصادی» میسر خواهد بود. حکم مندرج در ماده (۷)، صرفاً ناظر بر «مقررات» بود، نه قوانین.

دوم - ماده (۶۲) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۹)

در ماده (۶۲) قانون مذکور مقرر شد: «... دستگاه‌ها... موظفند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن را رسماً به کارگروهی^۱... اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین‌شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است...».

طبق تبصره «۱» ماده مذکور، «کارگروه موظف است ظرف شش ماه پس از اتمام مهلت فوق‌ضمن بررسی و جاهت قانونی آنها با رویکرد تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمدید مجوز و هماهنگی دستگاه‌های مختلف و حذف مجوزهای غیرضرور و اصلاح یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به‌جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز، نسبت به ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجمیع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری در چهارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس‌جمهور اقدام نماید. این دستورالعمل جایگزین دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی لغو

۱. اعضای کارگروه به این شرح تعیین شده بود: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نمود (۹۰) قانون اساسی و اقتصادی به‌عنوان ناظر.

یا اصلاح شده به موجب این ماده محسوب می‌شود و برای همه دستگاه‌های اجرایی مذکور لازم‌الاجرا است.

تغییر یا اصلاح احکام قوانین مربوط به مجوزها و موارد مشمول این ماده با تصویب مجلس شورای اسلامی است).

بر اساس تبصره «۲» ماده مذکور، «مفاد این حکم علاوه بر مجوزها شامل کلیه خدمات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی یادشده از جمله سازمان‌های ثبت اسناد و املاک (ثبت شرکت‌ها)، ثبت احوال، تامین اجتماعی، ... و نیز مواردی که بر اساس قوانین در ازای خدمات، وجوهی از اشخاص حقیقی و حقوقی اخذ می‌شود، نیز خواهد بود».

مانند بسیاری از احکام قوانین برنامه توسعه، احکام مندرج در ماده (۶۲) نیز اجرا نشد؛ از جمله، حکم تدوین «دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجمیع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری... برای هر نوع فعالیت»، به فراموشی سپرده شد.

در اینجا نیز رویکرد مصرح قانون‌گذار عبارت بود از: «تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمدید مجوز و هماهنگی دستگاه‌های مختلف و حذف مجوزهای غیرضرور». این رویکرد، مشابه با رویکرد مندرج در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» بود، اما نکته مهم اینکه معلوم نیست به چه دلیل قانون‌گذار در تصویب ماده (۶۲)، احکام ماده (۷) را کاملاً نادیده گرفت. به هر حال، بر اساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» منتقل شد و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شد.^۱

۱. در تبصره «۵» ماده (۷) «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و اصلاحات آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، حکم لغو ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه تکرار شد.

سوم - ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

طبق صدر ماده مذکور، «به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم موثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضا زیر تشکیل می‌شود...».

در این ماده، عبارت «رفع موانع کسب و کار» به ادبیات قانونی وارد شد. طبعاً این هدف، فراتر از صرف ساماندهی و تسریع نظام مجوزهاست. از آنجا که وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگو در «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تصریح شد، توضیح این حکم در بند چهارم آمده است.

چهارم - «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

در صدر ماده (۱۱) قانون مذکور مقرر شد: «شورای گفت‌وگو با ترکیب و تبصره‌های مصرح در ماده (۷۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران پس از پایان مدت آن قانون استمرار می‌یابد». در ماده (۱۱) قانون بهبود... علاوه بر دائمی کردن حکم مربوط به تاسیس شورای گفت‌وگو، وظایف و اختیاراتی نیز برای شورای مذکور در نظر گرفته شد که برخی از آنها عبارتند از:

الف - پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا
... ث - بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم

توسعه جمهوری اسلامی ایران و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها...».

صدر ماده (۱۱) قانون بهبود... به موجب بند «الف» قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اصلاح شد. بدین ترتیب، مفاد قانونی مربوط به شورای گفت‌وگو در دو قانون مجزا آمده است: اول، بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... و دوم، ماده (۱۱) قانون بهبود... (به جز جمله نخست).

همچنین در ماده (۱۲) قانون بهبود... مقرر شد: «تشکل‌های اقتصادی سراسری می‌توانند درخواست‌های خود را برای اصلاح قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی محل کسب و کار، به‌همراه استدلال فنی و حقوقی مربوطه به دبیرخانه شورای گفت‌وگو ارسال و درخواست خود را پیگیری کنند. در صورت مخالفت شورای گفت‌وگو با درخواست ارسال‌شده، دبیرخانه شورا موظف است دلایل مخالفت با درخواست مربوطه را به‌طور کتبی به تشکل ذی‌ربط اطلاع دهد».

با توجه به حکم مذکور، شورای گفت‌وگو نیز وظیفه‌ای مشابه با کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... (کمیته حمایت از کسب و کار فعلی و کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه سابق) بر عهده دارد؛ با این تفاوت که منبع دریافت درخواست‌ها و نظرات برای اصلاح قوانین و مقررات محل کسب و کار برای شورای گفت‌وگو، «تشکل‌های اقتصادی سراسری» تعیین شده است، اما این منبع برای کمیته ماده (۱۲)، اتاق بازرگانی ایران مقرر شده است؛ با این توضیح که طبق بند «ب» قانون احکام دائمی، اولاً، اتاق ایران موظف است «با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید»؛ ثانیاً، گزارش‌ها و پیشنهادهای «با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها» تهیه کند؛ و ثالثاً، کمیته مذکور باید یک نسخه از همه گزارش‌های ارسالی را به شورای گفت‌وگو نیز ارسال کند.

پنجم - ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

در این حکم قانونی، برای نخستین بار، به «شناسایی قوانین، مقررات و...» تصریح شد؛ بدین شرح: «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران موظف است با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام

نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده راهکارهای قانونی لازم را بررسی و پیگیری نماید.

تبصره (۱) - گزارش‌های موضوع این ماده شامل قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات در ایران همراه با ارتقای کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود است...».

ششم - بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)

متن ماده (۷۶)، با ویرایشی جزئی، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، به حکمی دائمی تبدیل شد. شرح و بررسی اقدامات اتاق ایران و کمیته موضوع این ماده، قسمت عمده محتوای گفتار آتی پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهد.

هفتم - «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)

در مواد (۱) و (۳) قانون مذکور، مفاد ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دستخوش تغییراتی مفصل شد. طبق تبصره «۳» ماده (۱) این قانون، «هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی، و با عضویت نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور، نماینده تام‌الاختیار رئیس سازمان بازرسی کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، نماینده اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، نماینده اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماینده اتاق اصناف کشور و حسب مورد

نماینده دستگاه ذی ربط، تشکیل شد. در تبصره «۴» ماده (۳) قانون مذکور، هیات مقررات زدایی مکلف شد ظرف مدت حداکثر سه ماه پس از ابلاغ قانون، شرایط صدور مجوزهای کسب و کار را در «پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار» منتشر نماید.

هشتم - ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)

کمتر از یک سال، مجدداً در ماده (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اصلاحات متعددی صورت گرفت. بدین ترتیب که تبصره «۳» ماده (۳) قانون مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ اصلاح شد و سه تبصره نیز به عنوان تبصره های «۵»، «۶» و «۷» به ماده (۳) قانون مذکور الحاق شد. در ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر...، تلاش شد مفادی برای ضمانت اجرای موثرتر مصوبات هیات مقررات زدایی مقرر شود. همچنین ترکیب هیات مقررات زدایی تغییر کرد و اختیارات و تکالیف جدیدی برای هیات مذکور مقرر شد.

نهم - «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)

آخرین اراده قانون گذار در خصوص موضوع مورد بحث این نوشتار، قانونی مبنی بر اصلاح مجدد مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که در بهمن ماه ۱۳۹۹ به تصویب مجلس یازدهم رسیده است. این قانون، در دوره دهم به مجلس ارائه شده بود و تجمیعی است از مواد پراکنده مربوط به مواد (۱) و (۷) قانون پیش گفته، به همراه اصلاح و الحاق شش تبصره جدید به آن.

در ابتدای ماده (۷) جدید مقرر شده است: «به منظور تسهیل سرمایه گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب و کار در صورت ارائه مدارک مصرح در درگاه ملی مجوزهای کشور بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز مورد نظر خود را دریافت کند. سقف زمانی برای صدور مجوز در

هر کسب و کار، توسط هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار تعیین و در درگاه مذکور اعلام می‌شود».

در تبصره «۳» ماده (۷) جدید، موعد زمانی سه‌ماهه مندرج در قانون مصوب اردیبهشت ۱۳۹۴ مجدداً مقرر شده است: «این هیات موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به‌نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به‌صورت آنی و غیرحضوری و راه‌اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیات مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تایید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیات وزیران پس از تایید هیات وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد».

در بند «۲» تبصره «۳» ماده (۷)، تصریح شده است که دبیرخانه هیات، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار) است و دبیر هیات با حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود.

تبصره «۷» ماده (۷) نیز بدون توجه به تغییر نام کمیته ماده (۷۶) به کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی پس از دائمی شدن کمیته مندرج در ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه تصریح شده است: مصوبات کمیته مذکور در ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم... که مرتبط با وظایف و اختیارات هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار می‌باشد، به این هیات ارسال می‌شود».

در قانون مورد بحث نیز همچنان محور، مجوزها و تسهیل و تسریع صدور آنهاست؛ گرچه تغییر نام «هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به «هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» می‌تواند در بر دارنده این پیام باشد که قانون‌گذار، موانع مخمل کسب و کار را موانعی بیش از زمان‌بر بودن، تعدد و عدم شفافیت مجوزها می‌داند و به همین ترتیب، دست‌کم در عنوان، ماموریت هیات

مقررات‌زدایی را فراتر از صرف تمرکز بر تسهیل صدور مجوزها، بلکه «بهبود محیط کسب‌وکار» در نظر گرفته است.

۲-۶. عملکرد نهادهای مسئول

در راستای اجرای مفاد قانونی مندرج در گفتار پیشین، اقدامات متعددی توسط نهادهای مسئول انجام شده است. به‌طور کلی، می‌توان نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار را به سه دسته خصوصی، عمومی (دولتی/حکومتی) و عمومی-خصوصی تقسیم‌بندی کرد. از سوی دیگر، از آنجا که دبیرخانه دو نهاد اصلی مسئول در این خصوص - یعنی کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی و شورای گفت‌وگو- در اتاق ایران مستقر است، برخی از اقدامات مندرج در گزارش‌ها، مشترک بوده و در واقع پیش بردن فرآیندها یا پروژه‌هایی با مساعی مشترک است. با در نظر ملاحظات گفته‌شده، ملاک برگزیدن برخی اقدامات و توضیح و تحلیل آنها، در دسترس بودن گزارش عملکرد مستقل از سوی هریک از این نهادها و کاملاً مرتبط با موضوع شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار است. در گفتار پیش رو، عملکرد نهادهای مربوط در سه قسمت مجزا ارائه شده است.

۱-۲-۶. اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی

در ادامه، پس از توضیح مختصری راجع به یکی از گزارش‌های اتاق ایران، به شرح و تحلیل تلاش‌های صورت‌گرفته در خصوص شناسایی قوانین و مقررات محل و ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح آنها در اتاق‌های خراسان رضوی، خراسان جنوبی، کرمان و اصفهان پرداخته خواهد شد.

۱-۱-۲-۶. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

اتاق ایران، در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی از نگاه قانون‌گذار، نقشی مهم عهده‌دار است؛ چنانکه در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) - که برای نخستین بار، نقش بخش خصوصی و تعاونی در

مقررات‌گذاری به رسمیت شناخته شد - از اتاق ایران (به‌همراه با اتاق تعاون) با عنوان «مشاور سه قوه» از آن یاد شد؛ به این ترتیب که در صدر بند «د» ماده (۹۱) قانون مذکور مقرر شد: «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفای نقش قانونی خود به‌عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی شکل‌های اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند». طبعاً اتاق ایران در طول سال‌های گذشته تلاش کرده با پیش‌بینی تدابیر و تمهیدات لازم، نقش محول‌شده را به‌نحو بایسته ایفا کند.

در خصوص موضوع مورد بحث نوشتار حاضر، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، در گزارشی^۱ در قالب دو محور «احکام مشخص و رافع چالش‌های بخش تولید» و «احکام مشخص جهت صیانت از کسب‌وکارها در شرایط کرونا»، پیشنهادهایی ارائه کرده است. «احکام مشخص و رافع چالش‌های بخش تولید»، در دو دسته ارائه شده است: نخست، «بهبود محیط کسب‌وکار» و دوم، «جذابیت بخشی به تولید در مقایسه با بازارهای رقیب».

در بخش بهبود محیط کسب‌وکار، چهار محور به این شرح مورد توجه قرار گرفته است: (۱) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی؛ (۲) تضمین حقوق مالکیت و تسهیل قراردادها؛ (۳) مبارزه با فساد و رانت جویی؛ (۴) بهبود محیط مقرراتی کشور. آنچه به موضوع این نوشتار مربوط است، محور اخیر (بهبود محیط مقرراتی کشور) است. در این بخش آمده است:

- سیاست اصلاح محیط مقرراتی کشور در قالب اصلاح و یا حذف کلیه بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، مقررات و قوانین زائد و مخل کسب‌وکارها، در دو بعد کمیت و کیفیت با هماهنگی و همکاری قوای سه‌گانه و بهره‌مندی از ظرفیت‌های قانونی و کارشناسی هیات مقررات‌زدایی اجرایی شود.

۱. الهه سلطانی‌نژاد و فرزانه صمدیان، «بسته پیشنهادی اتاق ایران: احکام مشخص و رافع چالش‌ها و موانع جهش تولید»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، دی ۱۳۹۹.

- از تصویب قوانین جدید ممانعت به عمل آید و نظارت کارآمد بر حسن اجرای صحیح قوانین و مقررات موجود اعمال شود.

- فرآیندهای اخذ انواع استعلام و صدور مجوز فعالیت در بازار رسمی از طریق راه اندازی و گسترش پنجره واحد فیزیکی صدور مجوز در تمامی استان‌های کشور، تسهیل گردد.^۱

آنچه در سه محور پیش گفته آمده است، توصیه‌هایی کلی و راهبردی است. با وجود این، در ادامه به برخی از مطالب دیگر مندرج در گزارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران که می‌تواند حاوی نکاتی درباره قوانین و محل کسب و کار باشد، اشاره می‌شود.

در حوزه مالیاتی

«- نظام مالیاتی با اولویت محورهای زیر مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد:

فرآیندهای مربوط به حسابرسی مالیاتی دفاتر واحدهای اقتصادی، به منظور قطع ارتباط مستقیم مودیان و ممیزان مالیاتی و کاهش فساد، الکترونیکی شود.

... قوانین و مقررات مالیاتی مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرند و به منظور درک بهتر توسط مؤدیان مالیاتی، ساده و قابل فهم شوند».

«قانون مالیات بر ارزش افزوده و فرآیندهای اجرایی آن براساس محورهای ذیل اصلاح گردد:

- در فرآیند اخذ مالیات بر ارزش افزوده، ممیز محوری حذف گردد و از اعمال شیوه خودسرانه علی‌الرأس در رسیدگی و تشخیص مالیات بر ارزش افزوده، ممانعت به عمل آید.

- از تعدد آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مرتبط با مالیات بر ارزش افزوده جلوگیری شود...».^۲

یکی از معدود موارد تصریح اصلاح ماده مشخص، پیشنهاد رفع تناقض میان ماده (۳۴) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» و بند «ک» تبصره (۶) قانون بودجه

۱. همان، ص ۹.

۲. همان، ص ۱۲.

سال ۱۳۹۹، درخصوص مشروط شدن استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرات به رفع تعهد ارزی صادرکنندگان است.^۱

در حوزه تامین اجتماعی

«- مطابق با ماده (۴۷) قانون تامین اجتماعی، سازمان تامین اجتماعی از ورود به حسابرسی دفاتر فعالان اقتصادی خودداری نماید و بازرسی صرفاً براساس فهرست حقوق و دستمزد صورت گیرد.

- وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی اشتباهات صورت گرفته توسط سازمان تامین اجتماعی به خصوص در محاسبه جرائم دیرکرد کارفرمایان را به منظور ممانعت از تحمیل هزینه‌های مضاعف بر تولیدکنندگان، عهده‌دار شود».

«سازمان تامین اجتماعی در خصوص رفع مشکلات کارفرمایان در انعقاد قرار جدید با کارگران با رعایت حداقل مزد تعیین شده در مصوبه شورای عالی کار و بدون افزایش دستمزد، اقدامات زیر را در دستورکار قرار دهد:

- دستورالعمل دستمزد مشمول کسر حق بیمه تامین اجتماعی و نرم افزار محاسباتی حق بیمه سنواتی، برای کارفرمایانی که با توافق کارگر افزایش مزد را در قرارداد جدید، اعمال نکرده‌اند، از طریق عدم محاسبه و وصول مابه‌التفاوت مبلغ افزایش سایر سطوح مزدی در فهرست سال جدید، نسبت به بهمن ماه سال قبل، اصلاح شود».^۲

در حوزه تجارت خارجی

محتوای پیشنهادهای ارائه شده در حوزه تجارت خارجی، بیشتر واجد خصیصه حمایتی و تاکید بر اجرای قوانین و مقررات موجود و همچنین توصیه به انجام برخی از اصلاحات است. پیشنهادهای مذکور به این شرح ارائه شده‌اند:

- تنظیم «سند مدیریت واردات کشور»

- تسهیل «واردات مواد اولیه، ماشین‌آلات و ... از طریق تسهیل فرآیند ثبت سفارش، کاهش حقوق ورودی و ...».

۱. همان، ص ۱۳.

۲. همان، ص ۱۴.

- تسهیل فرآیندهای مجوزدهی
 - اصلاح نظام تعرفه‌ای
 - اصلاح و رفع نواقص و کاستی‌های سامانه پنجره واحد تجارت
 - فراهم شدن امکان حضور تجار بخش خصوصی به‌عنوان رایزن بازرگانی از خارج از کشور
 - تاسیس کانون‌های بازاریابی تخصصی در کشورهای هدف صادراتی
 - تقویت و تجهیز سامانه‌های گمرکی کشور
 - تطبیق استانداردهای اجباری و تشویقی تعریف‌شده توسط سازمان‌های ملی استاندارد
 - حذف مشوق‌های صادراتی نظیر جوایز صادراتی برای صنایع بالادستی و تخصیص منابع مذکور برای تشویق صنایع مکمل
 - فراهم کردن امکان استفاده از بیمه‌نامه و سفته به‌جای تضمین صادرات
 - توسعه پیمان‌های پولی دو یا چندجانبه با کشورهای طرف تجاری.^۱
- با اینکه موارد گفته‌شده، اقدامات، سیاست‌ها و رویه‌هایی موثر برای گسترش و تسهیل تجارت خارجی محسوب می‌شوند، اما در هیچ‌یک از موارد فوق نمی‌توان قوانین و مقررات مشخصی که در حال حاضر برای فعالان اقتصادی، مزاحم یا مخل محسوب شوند، مشاهده کرد. به همین ترتیب، پیشنهادی نیز برای حذف یا اصلاح حکم یا احکام مشخص، مطرح نشده است.^۲

۱. همان، صص ۱۸-۷.

۲. بخش «ب» گزارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، به «احکام مشخص جهت صیانت از کسب‌وکارها در شرایط کرونا» اختصاص یافته است. پیشنهادهای مطرح‌شده، عمدتاً واجد ماهیت حمایتی-تسهیلاتی بوده و در پنج عنوان به این ترتیب دسته‌بندی شده‌اند:

۱. تسهیلات در زمینه پرداخت مالیات
 ۲. اقداماتی در خصوص حق بیمه تامین اجتماعی کارفرمایان
 ۳. بهبود تامین مالی و سرمایه در گردش کسب‌وکارها
 ۴. اقداماتی در خصوص کاهش اجاره‌بها و هزینه‌ها و عوارض سربرار کسب‌وکارها
 ۵. حمایت حقوقی و تسهیل قراردادها
- ر. ک.: همان، صص ۲۲-۱۹.

۲-۱-۲-۶. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان در قالب جدولی، پیشنهاد اصلاح و الحاق برخی از مواد قانونی و مقرراتی را در قالب ۱۸ بند مطرح کرده است.^۱ در برخی از احکام قانونی اعلام شده، دلایلی برای نامناسب بودن و ضرورت اصلاح حکم قانونی یا مقرراتی فعلی ذکر شده که می‌تواند برای آگاهی از نگرش دغدغه‌های بخش خصوصی مفید باشد. دو نکته قابل توجه پیش از طرح مطالب اتاق کرمان اینک:

اول عبارات‌های درج شده در قسمت «شرح مساله/ ایراد» و «پیشنهاد»، دقیقاً عبارات‌های مندرج در ستون‌های «شرح مشکل» و «پیشنهاد» در جدول تدوین شده توسط اتاق کرمان است. البته در مواردی جملات تلخیص شده است.

دوم در موارد متعددی، عناوین قوانین یا آیین‌نامه‌ها به‌طور ناقص آمده که تصحیح شده است. همچنین تاریخ تصویب نیز اضافه شده است. در مواردی نیز برخی اشتباهات (که چند مورد از آنها در پاورقی ذکر شده است) در متن اصلی وجود دارد که اصلاح شده است.

اول - پیشنهاد اصلاح ماده (۲۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»

ماده (۲۳) - «کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد تراضی و عادلانه نمودن قراردادهای و قراردادهای الحاقی در انعقاد قرارداد با شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی برای خرید کالا یا خدمت، از فرم‌های یکنواخت استفاده نمایند و یک نسخه از این فرم‌ها را برای هر کدام از اتاق‌ها ارسال دارند.

تبصره - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فرم‌های یکنواختی برای هر یک از عقود اسلامی که منجر به اعطای تسهیلات می‌شود، همچنین نحوه اعطای تسهیلات و شیوه‌های

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان، «پیشنهاد اصلاح و الحاق برخی از مواد قانونی»، پیوست نامه رئیس اتاق و دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی اتاق کرمان، خطاب به مدیر بررسی و تنظیم پیشنهادات کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به شماره ۹۹/۱۳۰/۱۱۷۸ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۶.

اخذ ضمانتنامه از بخش‌های خصوصی و تعاونی متناسب با اعتبارسنجی مشتریان را تهیه کند و به تصویب شورای پول و اعتبار برساند و بر حسن اجرای آن نظارت نماید».

شرح مساله / ایراد: مصادیق عادلانه بودن قراردادهای و ضمانت اجرایی تخلف از آن احصا و اعلان نشده است... مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایت ذی‌نفعان نیز مشخص نیست... .

پیشنهاد: لازم است قانون‌گذار با تعیین مفهوم دقیق غیرعادلانه بودن قرارداد، ضوابط و مولفه‌ها و مصادیق مسلّم و بارز و همچنین ضمانت اجرایی آن را به صورت واضح در اختیار قضاوت قرار دهد... تبصره‌های زیر به‌عنوان تبصره‌های (۲) و (۳) به ماده (۲۳)... الحاق گردد: «شرطی غیرعادلانه تلقی می‌گردد که خلاف حسن نیت بوده یا موجب نابرابری فاحش در حقوق و تعهدات طرفین بوده یا با اثر قرارداد مغایر باشد...».

دوم - اصلاح ماده (۷) «قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» (مصوب ۱۳۸۶/۴/۵)

ماده (۷) - «کلیه قراردادهایی که بین بانک و مشتری در اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا منعقد می‌گردد در حکم اسناد رسمی بوده و از کلیه مزایای اسناد تجاری از جمله عدم نیاز به تودیع خسارت احتمالی بابت اخذ قرارتامین خواسته برخوردار می‌باشد. در اجرای این ماده، قوه قضاییه شعب تخصصی دادگاه‌ها را برای رسیدگی پرونده‌های بانک‌ها معین می‌نماید».

ایراد: ... مقررات ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا... ویژگی لازم‌الاجرا بودن قراردادهای [عادی بانکی] را منوط به عدم اختلاف در آن دانسته است؛ اما این مهم در قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی... حذف شده است.

پیشنهاد: درج عبارت «عدم اختلاف طرفین» در ماده (۷) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی... .

سوم - اصلاح مواد (۵۱۲) و (۵۰۵) «قانون آیین دادرسی مدنی» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱)

ماده (۵۰۵) - «ادعای اعسار از پرداخت هزینه دادرسی ضمن درخواست نخستین یا تجدیدنظر یا فرجام مطرح خواهد شد. طرح این ادعا به موجب دادخواست جداگانه نیز ممکن است. اظهارنظر در مورد اعسار از هزینه تجدیدنظرخواهی و یا فرجام خواهی با دادگاهی می باشد که رای مورد درخواست تجدیدنظر و یا فرجام را صادر نموده است».

ماده (۵۱۲) - «از تاجر، دادخواست اعسار پذیرفته نمی شود. تاجری که مدعی اعسار نسبت به هزینه دادرسی می باشد باید برابر مقررات قانون تجارت، دادخواست ورشکستگی دهد. کسبه جزء مشمول این ماده نخواهند بود»^۱.

شرح مساله / ایراد: شرکت حقوقی و یا تاجری که توان پرداخت هزینه دادرسی را نداشته باشد، به استناد مواد (۵۱۲) و (۵۰۵) قانون آیین دادرسی مدنی، ادعای ورشکستگی خود را نیز ضمن دادخواست، مطرح می نماید؛ اما چون در ماده (۵۰۵) قانون مزبور از عبارت «ادعای اعسار» استفاده شده و از طرفی در ماده (۵۱۲) قانون نیز شرایط دادخواست ورشکستگی را مبهم بیان نموده است، استنباط های متفاوت می تواند موجب تضییع حقوق متقاضی را فراهم نماید و مهم تر آنکه اعلان ورشکستگی به دلیل عدم امکان پرداخت هزینه دادرسی، می تواند موجبات تعطیلی واحدهای اشتغالزا و بیکاری کارگران را فراهم نماید.

پیشنهاد:

۱. درج [واژه] ورشکستگی در ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی مدنی
۲. اصلاح ماده (۵۱۲)... و فراهم نمودن شرایط معافیت تجار و شرکت های تجاری از هزینه دادرسی در شرایط خاص.
۳. اصلاح ماده (۶۰۰) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و

۱. ر.ک.: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین و مقررات آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ یازدهم (ویرایش دهم)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۴، صص ۳۲۰-۳۱۵.

مجازات‌های بازدارنده) (مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی)^۱

چهارم - ماده (۶۰۰) کتاب پنجم «قانون مجازات اسلامی» (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) (مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی)

ماده (۶۰۰) - هر یک از مسئولین دولتی و مستخدمین و مامورینی که مامور تشخیص یا تعیین یا محاسبه یا وصول وجه یا مالی به نفع دولت است، برخلاف قانونی یا زیاده بر مقررات قانونی اقدام و وجه یا مالی اخذ یا امر به اخذ آن نماید، به حبس از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. مجازات مذکور در این ماده در مورد مسئولین و مامورین شهرداری نیز مجری است و در هر حال آنچه برخلاف قانون و مقررات اخذ نموده است، به ذی حق مسترد می‌گردد).

۱. شایان ذکر است «قانون مجازات اسلامی» (مصوب ۱۳۹۲/۲/۱) (آزمایشی پنج‌ساله) به تصویب رسید. بدین ترتیب، قانون مجازات اسلامی فعلی در دو قسمت مجزا به تصویب رسیده است: قانون مصوب ۱۳۷۵ و قانون مصوب ۱۳۹۲. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، جایگزین ماده ۴۹۷ ماده اولیه قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن شد. پیچیدگی حاضر در شماره‌گذاری مواد قانون مجازات اسلامی این است که در حال حاضر، از مواد ۴۹۸ تا ۷۲۸ قانون مذکور، هم‌زمان دو شماره موجود است؛ قسمتی مربوط به قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قسمتی مربوط به قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵. «مجموعه قوانین و مقررات جرایم و مجازات‌ها»، بدین ترتیب تنظیم شده است که از ماده (۱) تا ماده (۷۲۸) (مصوب ۱۳۹۲) در ابتدا و در بخش بعد (مواد ۴۹۸ تا ۷۲۸ مصوب ۱۳۷۵) در ادامه آمده است؛ با این مشخصه که مواد اخیر، از ماده (۷۲۹) تا (۹۴۹) در داخل کادر توسط تنظیم‌کنندگان مجموعه شماره‌گذاری شده است. بعد از این دو بخش نیز «فصل جرایم رایانه‌ای» («قانون جرایم رایانه‌ای»، مصوب ۱۳۸۸/۳/۵) با شماره ماده (۷۲۹) تا (۷۸۳) درج شده است. مواد اخیر نیز در مجموعه قوانین مذکور با شماره (۹۵۰) تا (۱۰۰۴) در داخل کادر شماره‌گذاری شده است.

در مقدمه مجموعه قوانین مورد استناد آمده است: «از آنجا که مشکل همچنان عمدتاً باقی است، سعی شد تا با الهام گرفتن از ابلاغیه قانون مجازات اسلامی... یک شماره سمبلیک و متوالی با شماره مواد قبلی در کادر... قرار داده شود. در جمع و در حال حاضر، بدین ترتیب کل مواد معتبر قانون مجازات اسلامی بالغ بر ۱۰۰۴ ماده گردیده است... بدیهی است که این شماره‌گذاری‌ها، جدا از متن ابلاغی توسط مقنن می‌باشد و فقط برای تسهیل استفاده مراجعین بوده و فاقد ارزش تقنینی است؛ ر.ک.: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین و مقررات جرایم و مجازات‌ها، جلد اول، چاپ هفتم (ویرایش ششم)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲؛ صص ۸-۷.

شرح مساله / ایراد: [عدم جرم‌انگاری] اقدام به وصول وجه به نفع دولت و شهرداری‌ها برخلاف قانون و زیاده بر مقررات قانونی از سوی مامورین و مسئولین. **پیشنهاد:** الحاق مصادیقی به ماده ۶۰۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی.

پنجم - ماده (۸) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)

ماده (۸) - «هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عینا و با اولویت، برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید در نظر گرفته شود. تبصره - دولت مکلف است ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون کلیه امتیازات موجود موضوع این ماده را لغو کند یا تعمیم دهد.»
توضیح: پیشنهاد مندرج در گزارش اتاق کرمان، مربوط به ماده (۸) نیست.

ششم - ماده (۲۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)

ماده (۲۲) - «بانک‌ها موظفند درخواست‌های استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی را هم‌زمان بررسی و براساس زمانبندی اجرای طرح و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه پرداخت نمایند. همچنین بانک‌ها در خصوص قراردادهای و تعهدات تولیدی غیر تکلیفی که متقاضی، سهم آورده خود را طبق زمانبندی واریز کرده و اجرای طرح یا پروژه موضوع قرارداد نیز شروع شده باشد، در صورت تعلیق تسهیلات تعهد شده، ملزم به تمدید مدت قرارداد و عدم دریافت هرگونه سود در بازه زمانی تعلیق و عدم ایفای تعهدات قراردادی خود در قبال متقاضی یا طرف قرارداد خود می‌باشد.»

شرح مساله / ایراد: در بند (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۲ [مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹] مقرر شده است: «بانک‌ها موظفند تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی در حوزه فعالیت‌های صنعتی، معدنی و کشاورزی را هم‌زمان

بررسی و تعیین تکلیف نموده و تسهیلات مصوب را بر اساس زمان‌بندی اجرای طرح و پیشرفت کار پرداخت نمایند. در صورت عدم پرداخت تسهیلات مطابق برنامه زمان‌بندی شده مصوب، متناسب با تاخیر در پرداخت، تسهیلات اعطایی قبلی، بدون دریافت جریمه استمهال‌شده و به‌روز می‌گردد.

تبصره - در صورت عدم رعایت زمان‌بندی پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی توسط بانک عامل که موجب تحمیل هزینه مازاد بر سرمایه‌گذاری گردد، بانک عامل موظف است براساس نظر کارشناس رسمی، هزینه تحمیلی را جبران کند».

اما این ضمانت اجرایی [مندرج در تبصره ماده ۲۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور]، از ماده (۲۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... حذف شده است.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد تبصره ذیل به ماده (۲۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... الحاق گردد: «در صورت عدم رعایت زمان‌بندی پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی توسط بانک عامل که موجب تحمیل هزینه مازاد بر سرمایه‌گذاری گردد، بانک عامل موظف است بر اساس نظر کارشناس رسمی، هزینه تحمیلی را جبران کند».

هفتم - بند «الف» ماده (۱۹) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»

ماده (۱۹) - «به منظور کمک به تامین نقدینگی برای حمایت از واحدهای تولیدی کالا و خدمات و تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها و یا موسسه‌های مالی و یا اعتباری دارای مجوز از این واحدها اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق کلیه بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری دولتی و خصوصی عامل در صورت درخواست متقاضی، متناسب با بازپرداخت هر بخش از تسهیلات پرداختی به واحدهای تولیدی، نسبت به آزادسازی وثیقه‌های مازاد و یا تبدیل وثیقه متناسب با میزان باقیمانده تسهیلات اقدام نماید. انتخاب وثیقه باقیمانده جهت تضمین با بانک است».

شرح مساله / ایراد: ... از آنجا که تکلیف این امر قانون‌گذار بر عهده بانک

مرکزی گذاشته شده و وثایق در رهن بانک‌ها می‌باشد، عملاً این قانون اجرا نشده است.

پیشنهاد: در بند «الف» ماده (۱۹)... عبارت «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به عبارت «بانک‌ها و موسسه‌های مالی و صندوق‌ها» تغییر یابد.

هشتم - بند «ب» ماده (۱۹) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»

بند «ب» ماده (۱۹) - «دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرندگان و وثیقه‌گذاران بابت وثایق در رهن بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری دولتی و خصوصی ممنوع است و وثیقه‌گیرندگان موظفند در قالب قراردادهای منعقد شده یا سایر طرق قانونی نسبت به به اجرا گذاشتن وثیقه‌ها عمل کنند».

شرح مساله / ایراد: ... صندوق ضمانت صادرات به دلیل اینکه [خود را] مشمول این قانون نمی‌داند، همچنان از طریق وکالت بلاعزل و بدون تشریفات قانونی، مبادرت به تملک [وثایق] بدهکاران می‌نماید.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد «صندوق‌ها» نیز مشمول مقررات بند «ب» ماده (۱۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... گردد. مضافاً اینکه مقررات مزبور عطف به ماسبق گردد.

نهم - تبصره «۴» ماده واحده «قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۹)
تبصره «۴» ماده واحده - «در راستای تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها و یا موسسه‌های مالی و یا اعتباری دارای مجوز به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

۱. به موجب بند «پ» ماده (۱۹) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، «متن زیر به عنوان تبصره (۴) به ماده واحده قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ می‌شود». بدین ترتیب، با توجه به نوع قانون‌گذاری صورت گرفته، حکم قانونی مورد بحث را می‌توان بند «پ» ماده (۱۹) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» نیز نام نهاد.

۱- بانک و یا موسسه مالی و یا اعتباری تسهیلات‌دهنده، در صورت درخواست واحد تولیدی بدهکار، به بازار فرابورس یا کارشناس رسمی دادگستری مراجعه و تمام اموال و دارایی‌های واحد تولیدی را قیمت‌گذاری می‌نماید و با هدف تامین طلب بانک و یا موسسه مالی و یا اعتباری بر روی درصد سهام قابل واگذاری به خریدار، یک مناقصه برگزار می‌کند تا مشخص شود که کدام خریدار با قبول درصد کمتری از سهام واحد تولیدی بدهکار، تمام بدهی او را می‌پردازد. با پرداخت میزان طلب بانک و موسسه مالی و یا اعتباری از واحد تولیدی توسط خریدار، آن بخش از سهم واحد تولیدی که در مناقصه مشخص شده است، به خریدار منتقل و اموال مورد رهن آزاد می‌شود. در صورتی که بدهکار از مجوز فوق برای تسویه بدهی‌های خود استفاده کند، در صورت شرط ضمن عقد در قرارداد مناقصه و درخواست خریدار، بدهکار مکلف است به خریدار سهام واحد تولیدی بدهکار اعم از اینکه بانک و یا موسسه مالی و یا اعتباری باشد و یا سهام خود را از طریق فرابورس خریداری کرده باشد، اجازه دهد تا با خرید نقدی بخش دیگری از سهام این واحد تولیدی به قیمت قبلی، سهام خود را تا سقف سهام مورد نیاز برای تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده، افزایش دهد.

۲- در مورد معاملات بانک‌ها و موسسه‌های مالی و یا اعتباری مجاز، هرگاه مال مورد وثیقه به مبلغ پایه کارشناسی رسمی دادگستری مرضی‌الطرفین خریداری نداشته باشد، به تقاضای بستانکار و ضمن اخطار به تسهیلات‌گیرنده و راهن، مهلت دو ماهه داده می‌شود تا طلب بانک یا موسسه مالی و یا اعتباری را پرداخت کند و یا ملک مورد وثیقه را با پرداخت تمام یا بخشی از طلب بانک تا سقف مبلغ پایه مزایده فک رهن کند.

چنانچه ظرف مدت مذکور طلب بستانکار پرداخت نشود، مال مورد مزایده به بالاترین مبلغ پیشنهادی مشروط بر اینکه کمتر از هفتاد درصد (۷۰٪) مبلغ پایه مزایده نباشد، به فروش رسیده و طلب بستانکار وصول می‌شود. در صورتی که در مزایده اول، مال مورد مزایده به فروش نرسد، تکرار مزایده با قیمت کارشناسی جدید بلامانع است. هرگاه ارزش مال مورد وثیقه بیشتر از ارزش مورد مطالبه بانک

باشد، تملک داریی مورد وثیقه به اختیار بانک می‌باشد و الزامی در تملک ندارد. در صورت عدم وصول کامل طلب از این طریق، حق پیگیری وصول باقیمانده مطالبات از روش‌های قانونی برای بستانکار محفوظ است. در اجرای این تبصره، استفاده از سازوکارهای بورس کالا در اولویت قرار دارد».

شرح مساله / ایراد: عبارت «به تقاضای بستانکار» در این بند، عملاً مانع اجرایی شدن این مقرر شده است.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد در ادامه عبارت «در تقاضای بستانکار در بند (۲) تبصره (۴) ماده واحده قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و ... عبارت «یا بدهکار» الحاق شود.

دهم - تبصره «۴» ماده (۷) ۱ «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)

تبصره «۴» ماده (۷) - «کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفند حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، ثبت درخواست و صدور کلیه مجوزهای خود را به صورت الکترونیکی (غیرکاغذی)، بر اساس اولویت تعیین شده توسط دبیرخانه هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار، مطابق جزئیات مندرج در شناسنامه مصوب و از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور انجام دهند. اقدام به صدور مجوز و ارائه خدمات خارج از موارد ثبت شده در این درگاه توسط مراجع صادرکننده مجوز به متقاضیان پس از مهلت مذکور ممنوع است و شورای رقابت موظف است حسب گزارش دبیرخانه هیات مذکور و یا شکایت ذی‌نفع، نسبت به موضوع رسیدگی و بر اساس مقررات مربوط اتخاذ تصمیم کند.

... مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار حق ندارند حتی با توافق متقاضی مجوز، هیچ شرط یا مدرکی یا هزینه‌ای بیش از آنچه در درگاه مربوطه تصریح شده، از متقاضی

۱. گرچه در زمان تدوین پیشنهادها اتفاق کرمان، ماده (۷) جدید به تصویب نرسیده بود، با این حال به دلیل عدم تغییر مفادی که از نظر اتفاق کرمان نیازمند تقویت ضمانت اجراست، مفاد ماده (۷) جدید در متن قید می‌شود.

دریافت مجوز کسب و کار مطالبه کنند. تخلف از حکم این تبصره مشمول مجازات موضوع ماده (۶۰۰) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ است».

شرح مساله / ایراد: مشکل آفرینی برای سرمایه‌گذاران و مشکل‌سازی در صدور مجوزهای کسب و کار در حداقل زمان و عدم اجرای صحیح مقررات ماده (۷) ...
پیشنهاد: تعمیم مجازات موضوع ماده ۵۷۶ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی^۱ به صاحب‌منصبان و ماموران مستنکف از اجرای صحیح و به‌موقع ماده (۷) ...

یازدهم - «آیین‌نامه نحوه واگذاری دارایی‌های غیرضرور و اماکن رفاهی بانک‌ها» (مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۳۰) هیات وزیران

ماده (۸) - «بانک‌ها موظفند، در صورت درخواست کتبی مشتری پس از سررسید بازپرداخت اقساط، وثایق را از طریق مزایده به فروش گذاشته و پس از کسر مطالبات خود، مازاد احتمالی را به مشتری مسترد نمایند. بانک از تاریخ درخواست مشتری حق دریافت جریمه و سود اضافی را نخواهد داشت».

شرح مساله / ایراد: با توجه به بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه ...، مقررات ماده (۸) این آیین‌نامه و تبصره‌های آن، صرفاً مشمول بانک‌های دولتی بوده و بانک‌های خصوصی همچنان می‌توانند از صدور اجراییه خودداری نمایند.
پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد مقررات ماده (۸) آیین‌نامه نحوه واگذاری دارایی‌های غیرضرور و اماکن رفاهی بانک‌ها... مشمول موسسه‌های اعتباری خصوصی و صندوق‌ها نیز گردد.

دوازدهم - ماده (۴۲۶) «قانون آیین دادرسی مدنی» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱)

ماده (۴۲۶) - «نسبت به احکامی که قطعیت یافته ممکن است به جهات ذیل

۱. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۲. در مجموعه قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری، شماره این ماده (۸۰۹) (داخل کادر) قید شده است؛ ر.ک.: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، پیشین، ص ۴۳۱.

درخواست اعاده دادرسی شود:

۷... پس از صدور حکم، اسناد و مدارکی به دست آید که دلیل حقانیت درخواست‌کننده اعاده دادرسی باشد و ثابت شود اسناد و مدارک یادشده در جریان دادرسی مکتوم بوده و در اختیار متقاضی نبوده است».

شرح مساله / ایراد: ... مطابق ماده (۳۷) قانون پولی و بانکی کشور ماده (۷) آیین‌نامه فصل پنجم قانون بانکی عملیات بانکی بدون ربا، بخشنامه‌ها و [دستورالعمل‌های] بانک مرکزی نیز در حکم قانون است... اما بخشنامه و [دستورالعمل‌های] مزبور از طریق روزنامه منتشر نمی‌شوند و عموم تسهیلات‌گیرندگان از آن بی‌اطلاع هستند؛ به همین دلیل در جریان دادرسی نمی‌توانند به آن استناد نمایند. حال اگر محکوم‌علیه بعد از صدور حکم به بخشنامه و [دستورالعمل] بانک مرکزی که در جریان رسیدگی مکتوم بود، دسترسی پیدا کند که دلیل معافیت درخواست‌کننده اعاده دادرسی باشد، محاکم با این استدلال که دلیل کشف‌شده از جمله دلایل حکمی است نه موضوعی، آن را مشمول بند «۷» ماده (۴۲۶) نمی‌دانند. **پیشنهاد:** پیشنهاد می‌گردد که در بند «۷» ماده (۴۲۶) قانون آیین دادرسی مدنی، پس از عبارت «اسناد و مدارکی» عبارت «اعم از حکمی و موضوعی» الحاق شود.

سیزدهم - ماده (۲۴) «قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی» (مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵)

ماده (۲۴) - «مستثنیات دین صرفاً شامل موارد زیر است:

- الف - منزل مسکونی که عرفاً در شأن محکوم‌علیه در حالت اعسار او باشد.
- ب - اثاثیه مورد نیاز زندگی که برای رفع حوائج ضروری محکوم‌علیه و افراد تحت تکفل وی لازم است.
- ج - آذوقه موجود به قدر احتیاج محکوم‌علیه و افراد تحت تکفل وی برای مدتی که عرفاً آذوقه ذخیره می‌شود.

د - کتب و ابزار علمی و تحقیقاتی برای اهل علم و تحقیق متناسب با شأن آنها
ه - وسایل و ابزار کار کسبه، پیشه‌وران، کشاورزان و سایر اشخاص که برای امرار

معاش ضروری آنها و افراد تحت تکفلشان لازم است.

و- تلفن مورد نیاز مدیون

ز- مبلغی که در ضمن عقد اجاره به موجر پرداخت می‌شود، مشروط بر اینکه پرداخت اجاره‌بها بدون آن موجب عسر و حرج گردد و عین مستاجر مورد نیاز مدیون بوده و بالاتر از شأن او نباشد».

شرح مساله / ایراد: قانون‌گذار به موجب ماده (۱۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، جلوگیری از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجاری، کشاورزی، فعالیت کارگاه‌ها، کارخانه‌ها و شرکت‌های تجاری و تعاونی‌ها و مانند آن منع کرده است و در بند «ه» ماده (۲۴) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۳ نیز وسایل و ابزار کار کسبه... را به‌عنوان مستثنیات دین و غیرقابل توقیف اعلام نموده است، اما در خصوص مواد اولیه و محصولات تولیدشده، موضوع توقیف همچنان وجود دارد.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد عبارت «مواد اولیه و محصولات تولیدی» در بند «ه» ماده (۲۴) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی... الحاق شود.

چهاردهم - ماده پنجم «قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی» (مصوب ۱۳۲۲/۶/۱۴)

ماده پنجم - «در صورتی که دادگاه دلایل شکایت را قوی بداند یا در اجرای سند رسمی، ضرر جبران‌ناپذیر باشد، به درخواست مدعی بعد از گرفتن تامین قرار توقیف عملیات اجرایی را می‌دهد. ترتیب تامین همان است که در آیین دادرسی مدنی برای تامین خواسته مقرر است و در صورتی که موضوع سند لازم‌الاجرا وجه نقد باشد و مدعی وجه نقد بدهد، در صندوق ثبت محل توقیف می‌شود و تامین دیگر گرفته نخواهد شد».

شرح مساله / ایراد: در خصوص تامین و میزان آن، رویه ثابت در مراجع قضایی وجود ندارد و این امر، مشکلات جدی برای بنگاه‌های اقتصادی به‌وجود آورده است.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌گردد مقررات تامین موضوع ماده پنجم قانون اصلاح بعضی از مواد قانونی ثبت... به مطابق مقررات ناظر بر دستور موقت تغییر کند.

پانزدهم - تبصره (۲) ماده واحده «قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)» (مصوب ۱۳۶۲/۶/۸)

توضیح: تبصره مورد اشاره در این بند، طبق «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۵) اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا» (مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۲۹) به قانون مذکور اضافه شد.

تبصره (۲) ماده واحده - اشخاصی که در قالب استفاده از خدمات بانکی از وجوه و منابع مالی بانک‌ها به نحو غیر مجاز بهره‌مند می‌شوند، مکلفند علاوه بر استرداد وجوه مذکور، خسارت مربوط را به ترتیبی که در قراردادهای تنظیمی مقرر شده باشد، پرداخت نمایند.

شرح مساله / ایراد: ... برخی از معوقات با شرایط تحریم، افزایش نرخ ارز و سایر دلایل خارجی ارتباط مستقیم دارد و دریافت وجه التزام، مغایر با عدالت است. **پیشنهاد:** پیشنهاد می‌گردد عبارت «مگر اینکه بهره‌مندی ناشی از قصور بانک یا عدم انجام تعهدات به واسطه علت خارجی بوده باشد»، به تبصره «۲» ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا... الحاق گردد.

شانزدهم - تبصره دوم^۱ ماده (۵) «آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» (مصوب ۱۳۸۷/۶/۱۱) رئیس قوه قضاییه^۲

تبصره دوم ماده (۵) - «ورقه اجرائیه را فقط نسبت به تعهداتی می‌توان صادر کرد که در سند منجزا قید شده باشد».

۱. در گزارش مورد استناد، «بند ۲» قید شده است.

۲. این آیین‌نامه، به موجب مصوبه شماره ۱۰۰/۲۱۳۲۴۶/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۷ رئیس قوه قضاییه، اصلاح شده است.

شرح مساله / ایراد: بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری در خصوص تسهیلاتی دارای وثایق، معمولاً پیش از اعطای تسهیلات نسبت به انعقاد قرارداد رهنی یا مشتری، اقدام [کرده] و در سند تنظیمی، مشروطی را درج می‌نمایند که این امر نه تنها موجب تردید در اصل دین خواهد شد، بلکه حصول یا عدم حصول این شروط، مستلزم رسیدگی قضایی خواهد بود. این موضوع در [تبصره دوم] ماده (۵) آیین‌نامه اجرای مفاد رسمی لازم‌الاجرا مورد اشاره قرار گرفته است، ولیکن تمامی مصادیق آن به‌نحو صریح و واضح ذکر نشده و صرفاً به تعهدات مؤجل و معلق اشاره [شده] و از سایر تعهدات، من جمله تعهدات مشروط [و] مبهم نیز غافل مانده است. هرچند که دکترین در مقام تفسیر ماده مذکور، کلیه تعهدات مبهم را مشمول دانسته و نظر به عدم شایستگی صدور اجرائیه در مصادیق مورد اشاره می‌دانند، ولیکن در عمل و رویه، ادارات ثبت، منطوق ماده را ملحوظ نظر قرار داده و از تفسیر موسع آن خودداری می‌نمایند که این امر موجبات تضییع حقوق متعهدین اسناد رهنی را فراهم آورده است.

پیشنهاد: شایسته است بند «۲» ماده (۵) آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی و لازم‌الاجرا به‌نحو ذیل اصلاح شود: «صدور اجرائیه فقط نسبت به تعهدات حال شده و قطعی و مطلق که در سند لازم‌الاجرا منجزاً قید شده باشد و اجرای آن در صلاحیت اداره ثبت باشد، امکان‌پذیر است».

هفدهم - ماده (۱۵۸) «آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» (مصوب ۱۱/۶/۱۳۸۷) رئیس قوه قضائیه و بند «پ» ماده (۱۳۱) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۹۵)

ماده (۱۵۸) آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی... «در هر پرونده اجرایی برابر ماده (۱۳۱) قانون ثبت و تبصره آن و سایر مقررات مربوطه (حسب مورد) پس از ابلاغ اجرائیه حق‌الاجرا وصول می‌شود مگر اینکه مرجعی که پرداخت حق‌الاجرا به عهده اوست به‌موجب مقررات خاصی از پرداخت آن معاف شده باشد».

بند «پ» ماده (۱۳۱) قانون برنامه ششم توسعه... هزینه اجرای مفاد اسناد لازم‌الاجرا صرفاً از محل اموال توقیف‌شده متعهد سند و پس از وصول مطالبات

متعهدله سند، به وسیله اجرای ثبت وصول می‌گردد.

در طول اجرای قانون برنامه، بند (پ) ماده (۱۱۷) در بخش مغایرت بر ماده (۱۳۱) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ و تبصره آن حاکم است.»

شرح مساله / ایراد: ... در عمل و رویه، ادارات و واحدهای اجرا، این ماده مساعد به حال مدیون را صرفاً شامل اسناد ذمه‌ای دانسته و از تعمیم دادن آن به سایر اسناد لازم‌الاجرا، من جمله اسناد رهنی، ممانعت به عمل آورده و وثایق زیادی را در معرض ریسک برگزاری مزایده، صرفاً جهت وصول حق الاجرا قرار می‌دهند.

پیشنهاد:

۱. الحاق [عبارت] «مورد وثیقه» پس از «اموال توقیف شده متعهد» در بند «پ» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی.
۲. الحاق یک تبصره به ماده (۱۳۱) قانون ثبت و حذف تبصره‌های مغایر و مخالف با حکم بدین شرح: «هزینه اجرای مفاد اسناد لازم‌الاجرا صرفاً از محل اموال توقیف شده و مورد وثیقه متعهد سند و پس از وصول مطالبات متعهدله سند، به وسیله اجرای ثبت وصول می‌گردد».^۱

هجدهم - ماده (۱۴۳) «آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» (مصوب ۱۳۸۷/۶/۱۱) رئیس قوه قضاییه^۲

۱. در گزارشی که در همین موضوع توسط اتاق ایران و شورای گفت‌وگو تهیه شده، صورت مساله در موضوع مورد بحث چنین تقریر شده است: «ابهام در یک ماده قانونی، امروز محل چالش میان سازمان ثبت و فعالان اقتصادی بخش خصوصی شده است؛ چنانکه سازمان ثبت اسناد و املاک با اتکا به قانون ثبت، بر دریافت هزینه اجرای ثبت تاکید دارد و هرگونه تغییر در رویه اجرای قانون را سبب کاهش چشمگیر درآمد سازمان می‌داند؛ از سوی دیگر، بخش خصوصی با تاکید بر بند «پ» ماده (۱۱۷) قانون برنامه ششم توسعه، دریافت هزینه اجرای ثبت در اموال به مرحله فرآیند نرسیده را مغایر با روح قانون می‌داند». ر.ک.: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «گفت‌وگوی هم‌افزا ۴: روند هزینه اجرانیات صدور ثبت»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، آذر ۱۳۹۹، ص ۴.

۲. در متن مورد استناد، به ذکر عبارت «آیین‌نامه اجرا» اکتفا شده است.

ماده (۱۴۳) - «عملیات مزایده جز در موارد ذیل متوقف نخواهد شد:

- ۱- وصول حکم یا دستور موقت یا قرار توقیف عملیات اجرایی.
- ۲- اعتراض به نظریه رئیس ثبت تا صدور رای هیات نظارت.
- ۳- رای هیات نظارت یا شورای عالی ثبت بر ابطال عملیات اجرایی.
- ۴- پرداخت کلیه مطالبات بستانکار و حقوق اجرایی».

شرح مساله / ایراد: ... با امعان نظر در منطوق ماده، چنانچه پرونده‌ای در مرحله اجرا و ارزیابی باشد و هم‌زمان به رای اصداری رئیس ثبت اعتراض شود، این اعتراض موجب توقف نخواهد شد؛ چرا که پرونده هنوز به مسیر عملیات مزایده نرسیده و نتیجتاً اقدامات اجرا تا زمان شروع عملیات مزایده (از زمان قطعیت ارزیابی و انتشار آگهی مزایده مشروع خواهد شد) متوقف نخواهد شد. فلذا آنچه از بند «ز» ماده ۱۴۳ آیین‌نامه ... متبادر می‌شود بدین شرح خواهد بود: اعتراض به نظر رئیس ثبت تا صدور رای از هیات نظارت، صرفاً موجب توقف عملیات مزایده خواهد شد و نه کل عملیات اجرا... .

پیشنهاد: شایسته به نظر می‌رسد در ماده (۱۴۳) آیین‌نامه [اجرای مفاد اسناد رسمی...] قبل از [عبارت] «عملیات مزایده»، [عبارت] «عملیات اجرا» نیز اضافه شود.

گزارش اتاق کرمان، نمونه قابل توجهی برای پی بردن به دغدغه‌ها و نظرات بخش خصوصی نسبت به قوانین است. راجع به پیشنهادهاى مذکور در خصوص اصلاح برخی قوانین و مقررات به شرح زیر قابل توجه است:

اول یکی از مهم‌ترین امتیازهای گزارش اتاق کرمان، پرداختن به مفاد قانونی در قوانینی است که قوانین مهم یا «قوانین مادر» خوانده می‌شوند؛ قوانینی مانند قانون مدنی، قانون آیین دادرسی مدنی و قانون آیین دادرسی کیفری. این دسته از قوانین به دلیل قدمت و جاافتادگی در نظام حقوقی در طول سالیان متمادی، به مفادی صلب و سخت تبدیل شده‌اند که هرگونه اصلاح آنها، نیازمند مشارکت حقوقدانان و به‌ویژه دستگاه قضایی و کار کارشناسی دقیق است. علاوه بر این، این احکام قانونی، مبنای

بسیاری از قوانین و مقررات دیگر و همچنین رویه‌های قضایی محسوب می‌شوند که چه‌بسا تغییر آنها، محیط حقوقی کسب‌وکار را با اختلال‌های جدی مواجه کند. نمونه دیگری از این قوانین، قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳ کمیسیون قوانین عدلیه) است که با وجود باور بسیاری از صاحب‌نظران مبنی بر ضرورت اصلاح آن با توجه به مقتضیات امروزی، تلاش‌های بسیار در دولت‌ها و دوره‌های تقنینی مختلف برای اصلاح آن، همچنان بی‌نتیجه مانده است.

دوم یکی از نکات مهم در پیشنهادهای اتاق کرمان، نبود پیشنهاد لغو یا حذف یک ماده از قانون یا مقرره مورد ایراد است. در ۱۸ مورد قانون و مقرره بررسی شده، پیشنهادها در محورهای اصلاح احکام یا الحاقیه‌هایی به قانون مورد ایراد و به‌ویژه تأکید بر اجرای صحیح احکام قانونی و مقرراتی از نظر کارشناسان اتاق کرمان قابل دسته‌بندی است.

سوم معضلات و مسائل مربوط به وثایق بانکی و نحوه عملکرد بانک‌ها در خصوص قراردادهای تسهیلات دارای وثایق، باعث شده در پیشنهادهای اتاق کرمان، به مقررات مربوط به موضوع پیش‌گفته توجه ویژه‌ای صورت گیرد. این در حالی است که پیچیدگی قوانین، مقررات و رویه‌های حوزه وثایق، مانع از طرح این موضوع در اغلب نهادهای مسئول برای شناسایی قوانین و مقررات کسب‌وکار شده است.

چهارم یکی از وجوه تمایز پیشنهادهای مطرح‌شده، پرداختن به مقررات مصوب رئیس قوه قضاییه است. این دسته از مصوبات به دلایل مختلف، کمتر در دستورکار نهادهای مسئول قرار می‌گیرد؛ در حالی که بی‌تردید، برخی از مفاد آنها به مراتب بیش از مفاد قانون و مصوبات دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه، می‌تواند موانعی حقوقی برای کسب‌وکارها ایجاد کند.

پنجم نکته مهم پایانی مراجع به گزارش بررسی شده، طرح مسائل و ارائه پیشنهادهایی فراتر از حوزه مجوزهای کسب‌وکار است. چنانکه در سطور پیشین نیز تأکید شد، ابتدایی‌ترین حوزه‌ای که توجه قانون‌گذار و سیاست‌گذاران ایرانی را در خصوص موانع حقوقی کسب‌وکارها به خود جلب کرده، حوزه مجوزهای کسب‌وکار است. در حالی که در اهمیت و اولویت این حوزه، نسبت به سایر

حوزه‌های محل کسب و کار، تردید وجود دارد. در واقع، حوزه مجوزها چنان توجه سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران را به خود جلب کرده است که از بررسی و ضرورت اصلاح قوانین و مقررات محل کسب و کار خارج از حوزه مجوزها، غافل شده‌اند. این نکته، تاییدی است بر این ادعا که «مجوززدایی» به گفتمان و ابزار غالب در بحث «مقررات‌زدایی» در ایران تبدیل شده است؛ در حالی که مجوززدایی، جزئی از پروژه کلان مقررات‌زدایی محسوب می‌شود.

۳-۱-۲-۶. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی

مهم‌ترین و پیگیرانه‌ترین تلاش برای شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، توسط دبیرخانه استانی کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه [وقت] اتاق خراسان رضوی انجام شده است. نتایج تلاش‌های صورت‌گرفته، در ۵ مجلد در شهریور ۱۳۹۵، فروردین ۱۳۹۶، فروردین ۱۳۹۷، شهریور ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸ منتشر شده است.^۱

جلد اول

در جلد اول این مجموعه، پیشنهادهایی در موضوعات و توسط نهادهای زیر در قالب جداولی دارای ستون‌های «عین ماده یا بخشنامه فعلی مورد اجرا»، «پیشنهاد حذف، اصلاح و تجمیع»، «دلایل توجیهی»، «زمان ارائه» و «ارائه‌دهنده» آمده است. عناوین بخش‌ها و اصناف پیشنهاددهنده عبارت است از:^۲

- پیشنهادها و مصوبات بخش کشاورزی
- پیشنهادها و مصوبات بخش تعاون
- پیشنهادها اصلاح قانون کار جمهوری اسلامی ایران
- اصناف، تامین اجتماعی

۱. مشخصات اولین گزارش این مجموعه، که مفصل‌ترین آنها نیز محسوب می‌شود، به این شرح است: علی‌اکبر لیبافی (گردآورنده)، «اصلاح و تجمیع و یا حذف قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، دبیرخانه استانی کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، اتاق بازرگانی و صنایع، معادن و کشاورزی اتاق خراسان رضوی، شهریور ۱۳۹۵.

۲. عینا مندرج در فهرست مندرجات گزارش مذکور.

- پیشنهادها و مصوبات قانون بیمه بیکاری
 - سایر پیشنهادها اعم از زیست محیطی، مالیات بر ارزش افزوده
 - مدیریت خدمات سرمایه‌گذاری خارجی
 - پیشنهادهای انجمن توسعه سرمایه‌گذاری و عمران خراسان رضوی
 - پیشنهادهای انجمن مدیران صنایع خراسان رضوی
 - کانون انجمن‌های صنفی آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای خراسان رضوی
 - اتحادیه شرکت‌های تعاونی حمل و نقل بین شهری کالا
 - پیشنهادهای کانون زنان بازرگان خراسان رضوی
 - پیشنهادهای اتحادیه تولیدکنندگان و صادرکنندگان مصالح ساختمانی خراسان رضوی
- در جدول ۶، صرفاً قوانین منحل، ایراد/ دلایل توجیهی برای حذف، اصلاح و... و همچنین پیشنهاد ارائه‌شده، درج شده است.

جدول ۶. مهم‌ترین پیشنهادهای اتاق خراسان رضوی در خصوص اصلاح، تجمیع یا حذف قوانین محل محیط کسب و کار (شهریور ۱۳۹۵)

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد/ دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|---|-------------------------------------|-------------|
| ۱ | ماده (۳) «قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی» (مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴) و ماده (۵) قانون اصلاح آن (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴) | واگذاری مجانی تمام یا قسمتی از اراضی دایر و بایر و موات و مسلوب‌المنفعه متعلق به دولت به شرکت‌های موضوع قانون | ضرورت تقویت شرکت‌های تعاونی روستایی | اجرای قانون |
| ۲ | ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات بعدی آن | معافیت صددرصد درآمد شرکت‌های تعاونی، روستایی و... از مالیات | عدم شمول ماده برای معافیت شرکت‌ها | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|---|---|--|-------------|
| ۳ | ماده (۲۰) «قانون نظام جامع دامپروری» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۷) | موظف بودن دولت به خرید تضمینی گوشت مرغ، گوشت قرمز و... براساس قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی | ضرورت توسعه صنعت دامپروری | اجرای قانون |
| ۴ | ماده (۳۳) «قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳) | برقراری سیاست قیمت تضمینی در قالب بودجه های سنواتی و اعتبار مصوب علاوه بر اجرای قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی | ضرورت توسعه صنعت دامپروری | اجرای قانون |
| ۵ | ماده (۱۲) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) کمیسیون اقتصادی | معافیت عرضه برخی کالاها و ارائه خدمات و همچنین واردات آنها از پرداخت مالیات | - | اجرای قانون |
| ۶ | بند «الف» ماده (۱۰۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) | مجاز بودن دولت به اعطای کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم در حوزه صادرات غیرنفتی از طریق تشکلات | عدم شمول طرح‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی | اصلاح قانون |
| ۷ | بند «ب» ماده (۸) «قانون هدفمندی یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) | دولت مکلف است سی درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به پرداخت کمک‌های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره‌شده برای اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی در جهت افزایش بهره‌وری انرژی، آب و توسعه تولید برق از منابع تجدیدپذیر، اختصاص دهد. | عدم اجرای قانون برای واحدهای تولیدی صنایع کشاورزی | اجرای قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|---|--|-------------|
| ۸ | بند «ح» تبصره (۱۱) «قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور» (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۲۴) | مکلف بودن بانک مرکزی به برنامه‌ریزی، به‌نحوی که حداقل ۲۵ درصد از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع وابسته با نرخ ترجیحی اختصاص یابد. | عدم اجرای قانون | اجرای قانون |
| ۹ | ماده (۴۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) | موظف شدن کلیه بانک‌های عامل غیرتخصصی به اختصاص سهمی از تسهیلات اعطایی خود، حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، بر اساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالانه، به بخش کشاورزی | عدم اجرای قانون | اجرای قانون |
| ۱۰ | ماده (۱۶) «قانون نظام جامع دامپروری» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۷) | «از تاریخ تصویب این قانون، صدور هرگونه مجوز اعم از موافقت اصولی، پروانه تاسیس و پروانه بهره‌برداری آزمایشگاه‌های تجزیه خوراک دام و ... بر عهده سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور و براساس سیاست‌ها و نظارت وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود». | ضرورت اجرای قانون برای افزایش بهره‌وری و ایجاد زمینه اشتغال فارغ‌التحصیلان بخش کشاورزی | اجرای قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|--|--|-------------|
| ۱۱ | تبصره «۱» ماده (۹۶) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) | «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانکها، موسسه‌های اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است.» | این امر برای تعاونی‌های اعتبار گروه شغلی (کارمندی و کارگری) مشکل‌ساز شده است. | اصلاح قانون |
| ۱۲ | تبصره «۳» ماده واحده «قانون اصلاح بند ب و تبصره ۳ ماده ۴ قانون تامین اجتماعی مصوب تیر ماه ۱۳۵۴» (مصوب ۱۳۶۵/۶/۳۰) | «کلیه اتباع ایرانی اعم از شاغل یا غیرشاغل در فعالیت‌های مختلف در خارج از کشور که بیمه آنان با مقررات قانون تامین اجتماعی و تغییرات بعدی آن مغایرت نداشته باشد، می‌توانند به‌طور اختیاری مشمول این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط قرار گیرند، مشروط بر این که بیمه‌شده حق بیمه خود را به‌طور منظم پرداخت نماید...» | ضرورت انتقال سوابق بیمه‌ای شاغلان خارج از کشور به داخل برای حمایت از نیروی کار | اصلاح قانون |
| ۱۳ | ماده (۲۸) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | «منابع درآمد سازمان به شرح زیر می‌باشد: ۱- حق بیمه از اول مهر ماه تا پایان سال ۱۳۵۴ به میزان بیست و هشت درصد مزد یا حقوق است که هفت درصد آن به عهده بیمه‌شده و هجده درصد به عهده کارفرما و سه درصد به وسیله دولت تامین خواهد شد...» | سهم کارفرما در سایر کشورهاست و در مقابل، سهم دولت ناچیز است. | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|---|---|---|-------------|
| ۱۴ | ماده (۳۶) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴//۴/۳) | «کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه شده به سازمان می باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود تاخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود...». | ضرورت تشکیل کارگروهی متشکل از نمایندگان کارفرما، کارگر و تامین اجتماعی در مراکز استانها برای تصمیم گیری در موارد اختلاف نظر | اصلاح قانون |
| ۱۵ | ماده (۳۱) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) | «در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام شده بیمه شدگان در دو سال آخر خدمت آنها بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه شدگان باشد و با سالهای قبل سازگار نباشد، مشروط بر آنکه این افزایش دستمزد به دلیل ارتقای شغلی نباشد، صندوق بیمه ای مکلف است برقراری حقوق بازنشستگی بیمه شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت نماید.». | اعمال این ماده، صدمات فراوانی به مستمری بگیران و بازنشستگان وارد کرده است. | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|---|--|--|-------------|
| ۱۶ | ماده (۳۷) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | <p>«هنگام نقل و انتقال عین یا منافع موسسه‌های و کارگاه‌های مشمول این قانون... انتقال گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه و متفرعات آن از انتقال‌دهنده مطالبه نماید. دفاتر اسناد رسمی مکلفند در موقع تنظیم سند، از سازمان راجع به بدهی واگذارکننده استعلام نمایند. در صورتی که سازمان ظرف ۱۵ روز از تاریخ ورود برگ استعلام به دفتر سازمان پاسخی به دفترخانه ندهد، دفترخانه معامله را بدون مفاسحساب ثبت خواهد کرد. در صورتی که بنا به اعلام سازمان، واگذارکننده بدهی داشته باشد می‌تواند با پرداخت بدهی معامله را انجام دهد بدون اینکه پرداخت بدهی، حق واگذارکننده را نسبت به اعتراض به تشخیص سازمان و رسیدگی به میزان حق بیمه ساقط کند. در صورت انجام معامله بدون ارائه گواهی مذکور، انتقال‌دهنده و انتقال‌گیرنده برای پرداخت مطالبات سازمان دارای مسئولیت تضامنی خواهند بود. وزارتخانه‌ها و موسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، همچنین شهرداری‌ها و اتاق‌های اصناف و سایر مراجع ذی‌ربط، مکلفند در موقع تقاضای تجدید پروانه کسب یا هر نوع فعالیت دیگر، مفاسحساب پرداخت حق بیمه را از متقاضی مطالبه نمایند...».</p> | <p>دریافت مفاسحساب از سازمان تامین اجتماعی، با مشکلات فراوانی همراه است. این ماده نوعی بوروکراسی دست‌وپاگیر ایجاد می‌کند. به ویژه آنکه واحدهای سازمان قادر نیستند ظرف مدت تعیین شده در قانون، مفاسحساب به کارفرما بدهند.</p> | اصلاح قانون |

| پیشنهاد | ایراد / دلایل توجیهی | موضوع | حکم قانون | ردیف |
|-------------|--|---|---|------|
| اجرای قانون | «نحوه انجام و تشخیص میزان حق بیمه متعلقه در بخشنامه‌های سری ۱۴ تشریح... شده است... در حالی که ضرایب تعیین شده... به قرارداد منعقدہ اعمال می‌شود که اکثراً با افراد شاغل آن تناسبی ندارد. | «در مواردی که انجام کار به‌طور مقاطعه به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود، کارفرما باید در قراردادی که منعقد می‌کند، مقاطعه‌کار را متعهد نماید که کارکنان خود همچنین کارکنان مقاطعه‌کاران فرعی را نزد سازمان بیمه نماید و کل حق بیمه را به ترتیب مقرر در ماده ۲۸ این قانون بپردازد. پرداخت پنج درصد بهای کل کار مقاطعه‌کار از طرف کارفرما موکول به ارائه مفاصاحساب از طرف سازمان خواهد بود. در مورد مقاطعه‌کارانی که صورت‌مزد و حق بیمه کارکنان خود را در موعد مقرر به سازمان تسلیم و پرداخت می‌کنند، معادل حق بیمه پرداختی بنا به درخواست سازمان از مبلغ مذکور آزاد خواهد شد. هر گاه کارفرما آخرین قسط مقاطعه‌کار را بدون مطالبه مفاصاحساب سازمان بپردازد، مسئول پرداخت حق بیمه مقرر و خسارات مربوط خواهد بود و حق دارد وجوهی را که از این بابت به سازمان پرداخته است از مقاطعه‌کار مطالبه و وصول نماید...». | ماده (۳۸) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | ۱۷ |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|---|---|---|-------------|
| ۱۸ | ماده (۳۹) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | <p>«کارفرما مکلف است حق بیمه مربوط به هر ماه را حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان بپردازد. همچنین صورت مزد یا حقوق بیمه‌شدگان را... به سازمان تسلیم نماید. سازمان حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ دریافت صورت مزد اسناد و مدارک کارفرما را مورد رسیدگی قرار داده و در صورت مشاهده نقص یا اختلاف یا مغایرت، به شرح ماده ۱۰۰ این قانون اقدام و مابه‌التفاوت را وصول می‌نماید. هرگاه کارفرما از ارائه اسناد و مدارک امتناع کند سازمان مابه‌التفاوت حق بیمه را رأساً تعیین و مطالبه و وصول خواهد کرد».</p> | <p>ماده مذکور، به درستی اجرا نمی‌شود. «در حسابرسی‌ها و بازرسی‌های اسناد و مدارک مربوط به لیست‌های بیمه را حتی در فاصله زمانی ۱۰ یا ۱۵ سال مورد بررسی قرار می‌دهند».</p> | اجرای قانون |
| ۱۹ | ماده (۵۴) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | <p>بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنها از زمانی که مشمول مقررات این قانون قرار می‌گیرند، در صورت مصدوم شدن بر اثر حوادث یا ابتلا به بیماری می‌توانند از خدمات پزشکی استفاده نمایند. خدمات پزشکی که به عهده سازمان تامین خدمات درمانی است...».</p> | <p>مراکز درمانی و بیمارستان‌های ملکی و تحت پوشش مستقیم سازمان، معدود است و ارائه خدمات به‌سختی صورت می‌گیرد.</p> | اجرای قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|---|--|--|-------------|
| ۲۰ | ماده (۵۶) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | «به منظور توان بخشی ترمیم و تجدید فعالیت بیمه شدگان آسیب دیده که قدرت کار اولیه خود را از دست داده اند، سازمان تامین خدمات درمانی برای اشتغال آنها به کارهای مناسب دیگر، طبق آیین نامه هایی که از طرف شورای فنی سازمان مذکور پیشنهاد و به تصویب شورای عالی سازمان خواهد رسید، از طریق موسسه های حرفه ای معلولین اقدام خواهد نمود». | سازمان از اجرای وظایف خود کوتاهی کرده است. | اجرای قانون |
| ۲۱ | ماده (۶۹) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | «در صورتی بیمه شده زن و یا همسر بیمه شده مرد به بیماری هایی مبتلا شود که شیردادن برای طفل او زیان آور باشد یا پس از زایمان فوت شود، شیر مورد نیاز تا ۱۸ ماهگی تحویل خواهد شد». | - | اجرای قانون |
| ۲۲ | ماده (۱) «قانون بیمه بیکاری» (مصوب ۱۳۶۹/۶/۳۶) | «کلیه مشمولین قانون تامین اجتماعی که تابع قوانین کار و کار کشاورزی هستند مشمول مقررات این قانون می باشند. تبصره - گروه های زیر از شمول مقررات این قانون مستثنی هستند: ۱- بازنشستگان و ازکارافتادگان کلی. ۲- صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه شدگان اختیاری. ۳- اتباع خارجی.» | «قانون کار کشاورزی» وجود ندارد. همچنین «مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از برخی مقررات قانون کار خارج هستند». اتباع خارجی دارای پروانه کار نیز عینا مانند اتباع ایرانی، باید بتوانند از بیمه بیکاری استفاده کنند | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|---|---|-------------|
| ۲۳ | ماده (۵) «قانون بیمه بیکاری» (مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶) | «حق بیمه بیکاری به میزان (۳٪) مزد بیمه شده می باشد که کلا توسط کارفرما تامین و پرداخت خواهد شد...». | در غالب کشورها، منابع صندوق بیمه بیکاری به صورت سه جانبه تامین می شود. ضمن اینکه تعهدات صندوق بیمه بیکاری در مقابل مضمولین، در ایران بیش از سایر کشورهاست، اما کمک ها به صندوق، کمتر است. | اصلاح قانون |
| ۲۴ | ماده (۳۸) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) کمیسیون اقتصادی | نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به شرح زیر تعیین می گردد: الف- کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ صدر ماده (۱۶) این قانون، یک و نیم درصد (۱/۵٪)؛ ب- انواع سیگار و محصولات دخانی، سه درصد (۳٪)؛ ج- انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰٪)؛ د- نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪)....». | بر اساس قوانین فعلی، بخشی از مالیات پرداختی صنایع مستقر در داخل شهرک های صنعتی، به حساب شهرداری ها و دهرداری ها واریز می شود، در حالی که خدمات قابل قبولی دریافت نمی کنند. | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|---|---|-------------|
| ۲۵ | ماده (۳۹) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) کمیسیون اقتصادی | مؤدیان مکلفند عوارض و جرائم متعلق موضوع ماده (۳۸) این قانون را به حساب‌های رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به ترتیب زیر به حساب شهرداری محل و یا تمرکز وجوه حسب مورد واریز نماید....». | ضرورت تخصیص بودجه به شرکت‌های خدماتی شهرک‌های صنعتی برای تضمین رشد و رونق تولید | اصلاح قانون |
| ۲۶ | ماده (۵) «قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹) | «سازمان [سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران] تنها نهاد رسمی تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی در کشور و رسیدگی به کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌باشد و درخواست‌های سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص امور مربوطه از جمله پذیرش، ورود، به‌کارگیری و خروج سرمایه می‌باید به آن سازمان تسلیم گردد». | به‌منظور جلوگیری از تمرکزگرایی، پیشنهاد می‌شود صدور مجوز سرمایه‌گذاری خارجی به مرکز استان‌ها واگذار شود و طبعاً منجر به تسهیل و تسریع فرآیند صدور مجوز خواهد بود. | اصلاح قانون |

| ردیف | حکم قانون | موضوع | ایراد / دلایل توجیهی | پیشنهاد |
|------|--|---|---|-------------|
| ۲۷ | ماده (۲۲) «قانون پیش فروش ساختمان» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲) | «شهرداری‌ها مکلفند هنگام صدور پروانه ساختمان برای هر واحد نیز شناسنامه فنی مستقل با ذکر مشخصات کامل و ملحقات و سایر حقوق با شماره مسلسل صادر و به متقاضی تسلیم نمایند». | ضرورت ذکر نام مالک در شناسنامه فنی هر واحد | اصلاح قانون |
| ۲۸ | ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) | «رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در تدوین آیین نامه‌های اجرایی این قانون الزامی است». | در صورت اجرای این حکم، «ضمن هم افزایی، از انحراف در دستورالعمل‌ها و رویه‌های محل کسب و کار جلوگیری می‌شود». | اجرای قانون |

مأخذ: علی اکبر لبافی (گردآورنده)، «اصلاح و تجمع و یا حذف قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، دبیرخانه استانی کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، اتاق بازرگانی و صنایع، معادن و کشاورزی اتاق خراسان رضوی، شهریور ۱۳۹۵.

توضیح:

۱. مفادی که در جدول آمده، گزینه‌ای از احکام قانونی اشاره شده در گزارش است. برای مثال، نکاتی راجع به مواد ۱۷، ۸۰ و ۱۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده بود که در جدول نیامده است؛ همچنین مواد ۴۱، ۴۳، ۴۴، ۵۰ و ۸۸ «قانون تأمین اجتماعی» و مواد ۸ و ۱۲ «قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» و مواد ۲، ۶، ۷، ۹ و ۱۲ «قانون بیمه بیکاری».

۲. در ستون‌های «موضوع/متن حکم» و «ایراد/دلایل توجیهی»، خلاصه‌ای از متن مندرج در گزارش ذکر شده است. در مواردی که عین حکم یا ایراد ذکر شده، عبارت داخل گیومه قرار داده شده است.

۳. در بسیاری از موارد، در جداول گزارش مورد استفاده، عناوین قوانین به‌طور کامل و دقیق

درج نشده است. همچنین در مواردی به جای عنوان قانون و متن قانون، موضوع آمده است؛ برای مثال «توسعه و تعمیم فرهنگ تعاون در نوجوانان و جوانان» (ص ۵۳) یا «گسترش تعاملات شبکه‌ای تعاونی‌ها» (ص ۵۴).

۴. پیشنهادی اصلاحی متعددی راجع به «قانون کار» (مصوب ۱۳۶۸/۷/۲) مطرح شده (در خصوص مواد ۷، ۱۰، ۱۵، ۱۷، ۲۰، ۲۱، ۲۲، مکرر، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۴۱، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۹، مکرر، ۱۲۸ مکرر، ۱۵۷، ۱۶۷ و ۱۹۱)، امانه مطلبی راجع به ایراد حکم قانونی فعلی آمده، و نه توجیهی برای متن پیشنهادشده به عنوان متن اصلاحی ذکر شده است (صص ۸۱-۵۸). به همین دلیل، احکام مذکور در جدول ۶ منعکس نشده است.

۵. در چند مورد، حکم قانونی اشاره شده و همچنین دلیل توجیهی برای مغل بودن حکم و پیشنهاد مطرح شده، مبهم است و از ذکر آن در جدول ۶ خودداری شد.

مهم‌ترین پیشنهادی که در گزارش اتاق خراسان رضوی در خصوص قوانین مغل کسب و کار در سال ۱۳۹۵- و همچنین دیگر سال‌ها قابل توجه است، ضرورت «اجرا» یا «اصلاح» قانون است، نه حذف آن. این نکته بسیار مهمی است که از نظر بسیاری از تشکل‌ها و کسب و کارها، لزومی به حذف یا لغو یک حکم قانونی یا کل مفاد یک قانون وجود ندارد، بلکه با اصلاح در راستای منافع بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی، آن حکم قانونی مغل می‌تواند به حکم قانونی تسهیل و تسریع‌کننده کسب و کار تبدیل شود. از آن مهم‌تر، اجرای قوانین موجود، یکی از مطالبات اصلی کسب و کارهاست. به بیان دقیق‌تر، چنانکه در متن گزارش اتاق خراسان رضوی نیز بارها تصریح شده است، «اجرای کامل» یک حکم قانونی، می‌تواند رافع معضلات و مشکلات بنگاه‌ها باشد، در حالی که اجرا نشدن یا اجرای ناقص یک حکم قانونی، چه بسا مانعی برای کسب و کار ایجاد کند. در اینجا نیز مطالبه حذف و لغو قانون مطرح نیست، بلکه بر اجرای احکام قانونی موجود تاکید می‌شود. از مجموع ۲۸ ماده قانونی مندرج در جدول ۶، پیشنهاد تشکل‌ها و فعالان اقتصادی در ۱۴ مورد «اجرای قانون»، و در ۱۴ مورد «اصلاح قانون» بوده است.

جلد دوم

پس از انتشار جلد نخست، انتشار نظرات بخش‌های مختلف اقتصادی در خصوص قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار توسط دبیرخانه کمیته استان خراسان رضوی ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه [وقت] ادامه یافت. قانون اصلی و تنها قانون مورد بررسی در جلد دوم این مجموعه،^۱ «قانون معادن»^۲ است.

بخش معدن، یکی از بخش‌هایی است که قانون‌گذاری در خصوص آن، همواره از علایق و اشتغالات قانون‌گذار پیش و پس از انقلاب اسلامی بوده است. با توجه به عدم انجام فرآیند تدوین و تنقیح و طبعا عدم دسترسی به قانون جامع در این مورد، تصویب قوانینی با عنوان مشترک «قانون معادن» در دوره‌های مختلف تقنینی و اصلاحات مکرر آنها، دسترسی به متن معتبر قوانین مذکور را با چالش مواجه است. نکته قابل توجه اینکه در مورد چنین قوانینی، مانند قانون مذکور و «قانون تامین اجتماعی»، احکامی که از نظر تشکل‌ها و فعالان اقتصادی به عنوان احکام محل کسب و کار تلقی می‌شوند، پرتعداد هستند. «قانون معادن» و اصلاحات آن به این شرح است:

- «قانون معادن» (مصوب ۱۳۱۷/۱۱/۱۶)
- «قانون معادن» (مصوب ۱۳۳۶/۲/۲۱)
- «قانون اصلاح ماده (۱۶) قانون معادن» (مصوب ۱۳۴۴/۲/۶)
- «قانون معادن» (مصوب ۱۳۶۲/۳/۱)
- «قانون اصلاح قانون معادن (مصوب ۱۳۶۲/۳/۱) مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۴/۳/۲۶)
- «قانون معادن» (مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳)؛ در ماده (۳۶) قانون مذکور مقرر شده

۱. علی‌اکبر لبافی (گردآورنده)، «چکیده پیشنهادات و نظرات راجع به اصلاح، جمع‌بندی و یا حذف قوانین و مقررات محل کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، جلد دوم، دبیرخانه استانی کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۶.

۲. در گزارش مورد استفاده در همه موارد، عنوان قانون به اشتباه «قانون معادن ایران» ذکر شده است.

است: «از تاریخ تصویب این قانون، قانون معادن و اصلاحات بعدی آن و نیز سایر قوانین و مقررات مربوط در قسمت مغایر، لغو می‌گردد».

- «قانون اصلاح قانون معادن» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲)؛ در ماده (۳۶) قانون مذکور آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون، قوانین معادن مصوب ۱۳۱۷، اصلاح ماده (۱۶) مصوب ۱۳۴۴ و ۱۳۶۲، قانون اصلاح معادن مصوب ۱۳۶۴ و ماده (۹) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶/۵/۷ نسخ می‌گردد».

- «قانون اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۲/۸/۱۴).

قوانین مذکور در فهرست پیشین، صرفاً قوانینی هستند که با عنوان «قانون معادن» اصلاح شده یا به تصویب رسیده‌اند. علاوه بر اینها، مفاد این قانون در قوانین دیگری نیز اصلاح شده است؛ از جمله در ماده (۳۵) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، چهار تبصره به ماده (۱۴) «قانون معادن» (مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳) اضافه شد، ماده (۱۴) آن اصلاح و یک ماده نیز به آن الحاق شد. همچنین در ماده (۹) «قانون راجع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» (مصوب ۱۳۸۶/۵/۷)، مواد (۱۹)، (۲۴) و (۲۹) «قانون معادن» اصلاح شده است. علاوه بر اینها، قانون معادن از اشارات خاص و غیرمعمول برخی قوانین در قانون برنامه نیز مصون نمانده است. برای مثال، در ذیل جزء ۲ بند «الف» ماده (۴۳) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) مقرر شده است که حکم مذکور «در طول اجرای قانون برنامه بر مواد (۲) و (۳۴) قانون معادن مصوب [۱۳۷۷]/۲/۲۷ حاکم است».^۲ در حالی که در ماده (۲) «قانون معادن» مصوب اردیبهشت ۱۳۷۷، مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخائر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و...»، بر عهده وزارت معادن و فلزات وقت وزارت صنعت، معدن و تجارت فعلی گذاشته شده بود. در ماده (۳۴) آن نیز وزارت معادن و

۱. در متن قانون برنامه، تاریخ تصویب قانون مذکور، به اشتباه، سال ۱۳۷۲ ذکر شده است.

۲. طبق این حکم، «شورای معادن استان موظف است در چهارچوب قوانین و مصوبات شورای عالی معادن ضمن نظارت بر استخراج ماده معدنی شناسایی شده و هرگونه فروش و واگذاری پروانه قبل از بهره‌برداری با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی، اقدامات لازم را نسبت به تسهیل، تسریع و ایجاد صنایع پایین‌دستی انجام دهد».

فلزات مکلف شده «در کلیه معادن کشور برای جلوگیری از تخریب و تضییع ذخایر معدنی و اجرای تعهدات اکتشاف‌کنندگان و بهره‌برداران و رعایت اصول ایمنی و حفاظتی کارکنان معادن... نظارت کامل بنماید». «حاکم» بودن حکمی از قانون برنامه ششم توسعه بر دو حکم قانون عادی پیش گفته، گرچه به معنای اصلاح آنها نیست، اما بدین معناست که در اجرا و تفسیر احکام مذکور، باید مفاد حکم جدید مد نظر قرار داده شود. البته این سوال مهم مطرح است آیا تحت تاثیر قرار دادن احکام یک قانون دائمی به وسیله تصویب مفادی در یک قانون موقت مانند قانون برنامه توسعه، امری منطقی و اصولی است؟

احکامی از «قانون معادن» که توسط تشکل‌ها و صاحب‌نظران اقتصادی، احکامی مخل تشخیص داده شده‌اند و پیشنهادهایی برای اصلاح آنها ارائه شده، در ادامه ذکر شده است. علاوه بر اینها، در مواردی، بر «اجرای قانون» فعلی تاکید شده است: تبصره «۳» ماده (۵)؛ تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۶)؛ تبصره‌های «۴» و «۷» ماده (۱۲)؛ ماده (۱۴)؛ ماده (۱۹) (تبصره‌های ۱، ۲ و ۳)؛ تبصره «۴» ماده (۲۴)؛ ماده (۲۴) مکرر؛ و ماده (۲۸).^۱

جلد سوم

مجلد سوم گزارش پیشنهادهای اتاق بازرگانی خراسان رضوی در خصوص قوانین و مقررات، در فروردین ماه ۱۳۹۷ منتشر شد.^۲ در گزارش سوم، پیشنهادهای اصلاحی در قالب جداولی در بخش‌های زیر - اغلب در خصوص مقررات - ذکر شده است: صنایع آرد؛ بخش فرهنگی و صنوف

۱. شایان ذکر است که قانون معادن، مورد توجه دیگر اتاق‌های استانی نیز بوده است. برای نمونه، «کمیسیون معادن و صنایع معدنی» اتاق بازرگانی اصفهان، پیشنهادهایی را برای اصلاح قانون معادن پیشنهاد کرده است؛ ر.ک.: کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان، «مجموعه پیشنهادات اصلاح قانون معادن (ارسال شده به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و مجلس شورای اسلامی)»، دبیرخانه مشترک کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی، شماره گزارش: ۱۳۹۵/۱۲، دی ۱۳۹۵.

۲. ر.ک.: علی‌اکبر لبافی (گردآورنده)، «چکیده پیشنهادات و نظرات راجع به اصلاح، تجمیع و یا حذف قوانین و مقررات محل کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور (خراسان رضوی) اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۷.

و چک؛ بخش اوراق تسویه خزانه؛ بخش مالیاتی؛ بخش عایق رطوبتی؛ بخش نظام فنی و اجرای کشور؛ بخش خدمات کشتارگاهی؛ پیشنهادهای اصلاحی هزینه دادرسی؛ بخش کشاورزی؛ بخش زنان؛ بخش بیمه ساختمانی؛ بخش بازسازی و نوسازی صنایع؛ بخش فرهنگی در مناطق کم توسعه یافته؛ بخش پیمانکاران طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی؛ بخش گذرنامه؛ و بخش مشاغل خانگی.

چنانکه در تقسیم‌بندی پیش‌گفته آشکار است، دسته‌بندی پیشنهادها بدون روشمندی و دقت کافی صورت گرفته است. اما مهم‌ترین ایراد گزارش سوم آن است که در موارد بسیاری، در ستون «ماده»، نه حکم قانونی یا مقرراتی مشخص، بلکه صرفاً موضوع درج شده است. برسیاق دو گزارش پیشین اتاق خراسان رضوی، در این گزارش نیز در موارد متعددی، بر اجرای احکام قانونی یا مقرراتی موجود تاکید شده است. در ادامه، فهرستی از احکام قانونی مورد اشاره در گزارش سوم ذکر است که بر اصلاح یا اجرای آنها تاکید شده است:

- ۱ - تبصره «۱» ماده (۳۸) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) کمیسیون اقتصادی^۱
- مواد (۱۹۰) و (۱۹۲) «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)
- ماده (۶) «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵)
- «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند» (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶)^۲

۱. مدت اجرای آزمایشی قانون مذکور به موجب «قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۹۹/۸/۲۹) به مدت یک سال تمدید شد.

۲. عنوان قانون مذکور در گزارش مورد استناد، «قانون معافیت حق بیمه در کارگاه‌های تولیدی کشاورزی» ذکر شده است. به موجب «قانون الحاق یک تبصره به قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶» مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۷/۸/۱۹)، یک تبصره به «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند» الحاق شده است.

- «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳)

- ماده (۱۶) «قانون نظام جامع دامپروری» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۷)

- ماده (۱۱۱۷) «قانون مدنی» (مصوب ۱۳۱۴/۱/۲۰)^۱

- ماده (۵) «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» (مصوب ۱۳۸۶/۸/۹)

- بند «۲۰» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

- تبصره «۳» ماده (۱۸) «قانون گذرنامه» (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰)^۲

برخی از احکام ۱۰ قانون پیش‌گفته، احکامی است که نظراتی در خصوص ضرورت اصلاح یا لزوم اجرای آنها در گزارش جلد سوم مطرح شده است.

جلد چهارم

در شهریور ۱۳۹۷، جلد چهارم گزارش‌های مورد بررسی منتشر شد.^۳ پیشنهادها در این گزارش به این ترتیب دسته‌بندی شد: پیشنهادهای اصلاحی حوزه مالیاتی استان؛ نظر و پیشنهادهای اصلاحی ارزش کیفیت گاز حرارتی مرتبط با منابع استان؛ نظرات و پیشنهادهای اصلاحی قراردادهای پیمانکاران دستگاه‌های اجرایی با پیشنهادهای اصلاحی قانون و بخشنامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی؛ پیشنهادهای اصلاحی بخش ارزی؛ نظرات و پیشنهادهای اصلاحی تامین اجتماعی؛ نظرات و پیشنهادهای آموزشی و فنی و حرفه‌ای؛ و نظرات و پیشنهادهای بخش کشاورزی.

۱. تلاش‌های متعددی برای اصلاح این ماده صورت گرفته، اما همچنان به نتیجه نرسیده است.
 ۲. «قانون گذرنامه» به دفعات اصلاح شده است. در بین مواد قانون مذکور، ماده (۱۸) از حساسیت خاصی برخوردار است. برای مثال، دو قانون با این عنوان در خصوص این ماده به تصویب رسیده است: «قانون تغییر قانون اصلاح بند «۱» ماده (۱۸) قانون گذرنامه - مصوب ۱۳۷۰- و اصلاح ماده (۳۳) قانون گذرنامه- مصوب ۱۳۵۱» (مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۳) و «قانون اصلاح بند «۱» ماده (۱۸) «قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۰» (مصوب ۱۳۷۰/۵/۳۱).
 ۳. دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (گردآورنده)، «چکیده پیشنهادها و نظرات راجع به اصلاح، تجمیع، و یا حذف قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، شهریور ۱۳۹۷.

احکام قانونی مورد توجه تشکل‌ها صاحب‌نظران اقتصادی که در دبیرخانه کمیته ماده (۱۲) در استان خراسان رضوی مورد توجه قرار گرفته، عبارتند از:

- تبصره «۱» ماده (۱) «قانون هدفمندی کردن یارانه‌ها» (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵)
- مواد (۳) و (۱۲) «قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹)

- ماده (۱۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۳) قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۱/۵/۱)^۱

- تبصره ماده (۳۴) «قانون نظام صنفی» (مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۴)
- ماده (۴۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)

چنانکه ملاحظه می‌شود، تعداد معدودی از احکام قانونی در جلد چهارم گزارش و در دیگر گزارش‌های این مجموعه مورد ایراد قرار گرفته و پیشنهاد اصلاح آنها مطرح شده است. وجه تمایز گزارش شهریور ۱۳۹۷، توجه به مسائل ارزی و مسائل پولی و بانکی است که عمدتاً به دلیل تنگناهای ناشی از تحریم‌ها، به‌طور خاص مورد توجه تشکل‌ها و فعالان اقتصادی قرار گرفته است. علاوه بر این، در شرایط اقتصادی سال ۱۳۹۷، نقش «مقررات» به مراتب بیش از قانون، هم از حیث ایجاد مانع و هم از حیث تسهیل‌کنندگی قابل ارزیابی است؛ بدین ترتیب که مفاد متعددی از آیین‌های اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و «آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» (مصوب ۱۳۸۱/۶/۲۴) هیات وزیران، در معرض نقد و نظر قرار گرفته است. مروری بر فهرست مقررات مندرج در گزارش جلد چهارم به‌جز دو آیین‌نامه اجرایی مذکور از حیث مفاد مقررات با اهمیت برای بخش خصوصی، مفید به نظر می‌رسد:^۲

- مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۸ گروه کاری مالیات گمرک و تأمین اجتماعی

۱. با تصویب «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)، همه احکام قانون مصوب ۱۳۹۱/۵/۱، به‌جز ماده (۱۲) آن، نسخ شد.
۲. عناوین مقررات و همچنین مرجع تصویب آنها، عیناً از گزارش جلد چهارم نقل شده و دقیق نیست.

- مصوبه ارزی شماره ۸۷۳۹/۵۵۳۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۲/۲ ابلاغی معاون اول رئیس جمهور

- بخشنامه ۱۱/۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۷ سازمان تامین اجتماعی

- مصوبه هیات دولت شماره ۸۲۵۱۲/۴۷۶۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ (در خصوص انجام خرید خدمات دستگاه‌های اجرایی از آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای)

- بخشنامه ۹۴/۱۷۴۷۳۳ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۲ سازمان برنامه و بودجه کشور (در خصوص حق بیمه قراردادهای مهندسان مشاور و پیمانکاران)

- دستورالعمل ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها.

برای نمونه، آنچه با عنوان «مصوبه ارزی» مورخ ۱۳۹۷/۲/۲ به دفعات در گزارش چهارم مورد انتقاد قرار گرفته، مصوبه‌ای با عنوان «دستورالعمل و ضوابط اجرایی تصویب‌نامه شماره ۴۳۵۳/ت/۵۵۳۰۰ هـ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ در خصوص ساماندهی و مدیریت بازار ارز» (موضوع ورود ارز حاصل از صادرات) است که توسط معاون اول رئیس جمهور، مورخ ۱۳۹۷/۲/۲ به تصویب رسید. مصوبه مذکور که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب رسیده بود، طبق مصوبه‌ای مورخ ۱۳۹۷/۴/۵ به‌طور کامل اصلاح شد.^۱

۱. در ماده (۱) مصوبه مذکور مقرر شده است: «به‌منظور ورود ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور، صادرکنندگان کالا مکلفند ظرف دو ماه از تاریخ صدور پروانه صادراتی گمرکی (۹۵٪) ارز حاصل از صادرات خود را (بر اساس ارزش FOB یا FCA یا EXW کالا) به یکی از شکل‌های زیر یا ترکیبی از آنها استفاده نمایند. (۵٪) باقیمانده به‌منظور تامین هزینه‌هایی از قبیل بازاریابی، تبلیغات، دفاتر خارج از کشور در اختیار صادرکننده خواهد بود:

الف - واردات در مقابل صادرات

ب - پرداخت بدهی ارزی خود

پ - فروش ارز به بانک‌ها و صرافی‌های مجاز

ت - سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌ها».

برای مشاهده این مصوبه، ر.ک.: سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، به‌نشانی اینترنتی:

جلد پنجم

جلد پنجم گزارش اتاق خراسان رضوی در فروردین ۱۳۹۸ منتشر شد.^۱ در این مجلد، پیشنهادهای اصلاحی در خصوص بخش‌های کشاورزی، حمل‌ونقل، همچنین پیشنهادهایی توسط شرکت عمران شهر جدید بینالود و شرکت برق منطقه‌ای خراسان درج شده است. در دو قسمت مجزا نیز پیشنهادهایی راجع به اصلاح «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «قانون صدور چک» ذکر شده است. احکام قانونی مورد توجه در بخش‌های مذکور به این شرح است:

- ماده (۱۲) «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)

- ماده (۱) «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» (مصوب ۱۳۸۵/۷/۱)

- «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵)

- مواد (۲)، (۳) و (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب

۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

- ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»

(مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)

در این گزارش نیز همچون گزارش‌های پیشین، اغلب موارد پیشنهادی برای اصلاح، ناظر به آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌هاست. البته بر سیاق همه مجلد‌های گزارش مورد بحث، جداول گرچه در ستون‌هایی شامل «ماده»، «عین ماده یا بخشنامه مورد اجرا»، «پیشنهاد حذف، اصلاح و یا تجمیع» و «دلایل توجیهی» تنظیم شده‌اند، اما دقت لازم در درج مطالب مربوط در هر یک از ستون‌ها صورت نگرفته است.

در پایان بررسی گزارش‌های اتاق خراسان رضوی در خصوص قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، باید به این نکته اشاره کنیم که نه تنها اتاق و دبیرخانه کمیته ماده (۱۲) خراسان رضوی در طول سال‌های گذشته، اقدامات قابل‌تقدیری در این خصوص صورت داده‌اند و نتایج بررسی‌های انجام‌شده را منتشر کرده‌اند، بلکه استانداری

۱. علی‌اکبر لبافی (گردآورنده)، «خلاصه‌ای از پیشنهادات تهیه‌شده پیرامون اصلاح یا حذف قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار در بخش‌های اقتصادی»، دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی توسعه خراسان رضوی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۸.

خراسان رضوی نیز به این موضوع توجه کرده و نتایج کوشش خود را در قالب کتابی منتشر کرده است.^۱ این کتاب در قالب جداول متعددی مشتمل بر ستون‌های «قانون»، «شرح قانون»، «موانع و چالش‌ها» و «پیشنهادها» تنظیم شده است. همچنین جداول متفاوتی حاوی دو ستون «رویه (آیین‌نامه، بخشنامه و...)» و «پیشنهادها» در کتاب مذکور قید شده است. مطالب کتاب مذکور توسط دستگاه‌ها و نهادهایی از جمله دستگاه‌هایی به این شرح تنظیم شده است: سازمان جهاد کشاورزی؛ تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ تامین اجتماعی؛ سازمان صنعت، معدن و تجارت؛ شرکت شهرک‌های صنعتی؛ راه و شهرسازی؛ شورای هماهنگی بانک‌ها؛ توزیع برق استان؛ شرکت برق منطقه‌ای؛ سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (وقت)؛ شرکت آب و فاضلاب استان؛ شرکت آب و فاضلاب مشهد؛ شرکت گاز؛ منابع طبیعی و آبخیزداری؛ حفاظت محیط‌زیست؛ شرکت عمران شهرهای جدید؛ امور عشایری؛ مدیریت حج و زیارت؛ تعاون روستایی؛ بهزیستی؛ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ آموزش فنی و حرفه‌ای؛ اقتصاد و دارایی مرکز خدمات سرمایه‌گذاری؛ دامپزشکی؛ ثبت اسناد و املاک؛ ثبت احوال؛ امور اصناف؛ دفتر امور اجتماعی و فرهنگی؛ امور روستایی؛ دفتر امور زنان و خانواده؛ تحول اداری.

تلاش مداوم و مجدانه بخش‌های خصوصی و عمومی استان خراسان رضوی در خصوص شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، می‌تواند به‌عنوان الگویی برای دیگر استان‌ها، مدنظر قرار گیرد.

۴-۱-۲-۶. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان

در بهمن ماه ۱۳۹۹، دو گزارش با توسط اتاق اصفهان با عنوان «بولتن دوره‌ای کمیته شناسایی قوانین محل کسب و کار» منتشر شد. در بولتن شماره (۱) تصریح شده است: «کمیسیون توسعه و بهبود محیط کسب و کار با تکیه بر چشم‌انداز خود و در راستای تنقیح و بررسی قوانین، شناسایی مواد محل کسب و کار و ارائه پیشنهادها اصلاحی،

۱. ر.ک.: علیرضا رزم‌حسینی (گردآوری)، قوانین و مقررات مزاحم تولید و سرمایه‌گذاری، تهیه و تدوین: استانداری خراسان رضوی، مشهد: مردییز، ۱۳۹۹.

اقدام به راه‌اندازی کمیته‌ای با عنوان عنوان "شناسایی قوانین مخمل کسب‌وکار" کرده است. در این گزارش طی چهار بخش، کاربرگ‌های پیشنهادی مرتبط با موارد مخمل کسب‌وکار در حوزه‌های بانکی، مالیاتی و تجارت بین‌الملل توسط کارگروه‌های ذیل این کمیته جهت ارجاع به شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، هیات مقررات‌زدایی و مراجع ذی‌صلاح ارائه شده است.^۱ با وجود توضیح مذکور، بولتن شماره (۱) کمیسیون مذکور به ارائه نظراتی در قالب کاربرگ در خصوص سه طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، «تنزیل اوراق مالی بهادار اسلامی» و «اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» اختصاص یافته و صرفاً در بخش پایانی آن، به ایرادات یک بخشنامه صادراتی^۲ پرداخته شده و پیشنهادهایی برای اصلاح آن ذکر شده است.

در بولتن شماره (۲)،^۳ کاربرگ‌های هیات مقررات‌زدایی در حوزه مجوزهای کسب‌وکار و همچنین نظرات کارشناسی مندرج در کاربرگ‌های مذکور، مورد بررسی قرار گرفته است؛ بدین ترتیب که در قالب جدولی در چهار ستون (شامل «مبانی پیش‌بینی شده»، «مستندات قانونی»، «متن مستندات قانونی» و «نظر کارشناسی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان»)، نظر کارشناسان دبیرخانه هیات مقررات‌زدایی راجع به برخی از مجوزهای کسب‌وکار، تایید یا رد شده و نظر اتاق اصفهان نیز با ذکر دلایل رد یا تایید و در مواردی به‌طور مستقل، آمده است.

قوانین مورد بحث در بولتن شماره ۲ به شرح زیر است:

۱. «قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی» (مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲)

۲. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان (واحد امور کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی؛ کمیته توسعه و بهبود محیط کسب‌وکار)، «بولتن دوره‌ای کمیته شناسایی قوانین مخمل کسب‌وکار»، شماره گزارش: ۹۹۱۱۱۳۰۴، بهمن ۱۳۹۹.

۲. بخشنامه صادراتی شماره ۹۹/۲۹۶۳۴۶ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸. بخشنامه مذکور توسط بانک مرکزی در خصوص نحوه تامین ارز واردات، صادر شده است.

۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان (واحد امور کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی؛ کمیته توسعه و بهبود محیط کسب‌وکار)، «بولتن دوره‌ای کمیته شناسایی قوانین مخمل کسب‌وکار»، شماره گزارش: ۹۹۱۱۱۳۰۵، بهمن ۱۳۹۹.

۳. «قانون پولی و بانکی کشور» (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸)

۴. «قانون تجارت» (مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳)

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

آیین‌نامه‌های مورد بحث در بولتن ۲ و مجوزهای مبتنی بر آن، عبارتند از:

۱. «دستورالعمل اجرایی تاسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار»
(مصوب ۱۳۹۶/۳/۹)

۲. «آیین‌نامه اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۷/۹/۹)

۳. «آیین‌نامه نحوه تاسیس و اداره موسسه‌های اعتبار غیردولتی» (تصویب‌نامه شماره ۴۸۴۳۶ ت/۱۳۰۶۷۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۴)

۴. «دستورالعمل نحوه تاسیس، فعالیت، نظارت و تعطیلی شعبه و دفتر نمایندگی بانک خارجی در ایران» (مصوب ۱۳۹۷/۷/۲۴)

۵. «دستورالعمل اجرایی ناظر بر تاسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها»
(مصوب ۱۳۹۳/۵/۲۸)^۱

مشابه با دیگر تلاش‌های انجام‌شده توسط اتاق‌ها، در تلاش انجام‌شده توسط اتاق اصفهان نیز اولاً، تمرکز بر مجوزهای کسب و کار است و ثانیاً، مقررات بیش از قوانین مدنظر قرار گرفته‌اند. البته تفاوت دو گزارش اتاق اصفهان با دیگر گزارش‌های منتشر شده توسط دیگر اتاق‌ها این است که در دو گزارش بررسی شده، قوانین و مقرراتی به‌عنوان قوانین و مقررات محل شناسایی نشده‌اند؛ بلکه در خصوص مجوزهایی که دبیرخانه هیات مقررات‌زدایی به‌عنوان مجوزهای محل در برخی قوانین و مقررات شناسایی کرده است، اظهارنظر شده و پیشنهادهایی نیز برای اصلاح آنها ارائه شده است.

۱. دستورالعمل مذکور، به‌موجب «دستورالعمل اجرایی تاسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها»، مصوب ۱۴۰۰/۲/۲۸ شورای پول و اعتبار، نسخ شده است.

۶-۲-۲. انجمن‌های صنفی

به‌جز تدوین و انتشار گزارش‌های مربوط به قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار توسط اتاق‌ها، برخی انجمن‌ها نیز در این خصوص اقداماتی انجام داده‌اند. دو گزارش از انجمن مدیران صنایع و انجمن صنایع نساجی در این‌باره در دسترس است که در ادامه به مهم‌ترین نکات آنها و تحلیل مختصری درباره تلاش صورت‌گرفته، پرداخته می‌شود.

۶-۲-۲-۱. انجمن مدیران صنایع

در آذر ۱۳۹۳، انجمن مدیران صنایع در گزارشی، برخی احکام مخمل تولید را شناسایی کرده است. در ابتدای گزارش آمده است: «به‌تازگی وزارت صنعت، معدن و تجارت در راستای سیاست‌های حمایتی دولت از صنایع داخلی و به‌منظور تسهیل امور و شفاف‌سازی در نحوه اجرای قوانین و مقررات، در نظر دارد شناسایی قوانین مخمل تولید و بسترسازی مناسب برای اصلاح و یا حذف کامل آنها از طریق تعامل سازنده و همفکری با دست‌اندرکاران را صورت دهد».^۱ در گزارش مذکور، در قالب جداگانه، احکامی از قانون کار، قانون تامین اجتماعی، قانون مالیات‌های مستقیم، و قانون مالیات بر ارزش افزوده برشمرده شده و ضمن توضیحی درباره مسائل و مشکلات مربوط به هر یک از احکام، پیشنهادهایی برای اصلاح یا حذف آنها ارائه شده است.

یکی از وجوه تمایز و در واقع مزیت گزارش مورد بحث، توجه ویژه به «قانون کار» (مصوب ۱۳۶۸/۷/۲) است. قوانین و مقررات مربوط به کار و روابط کارگر و کارفرما، در همه نظام‌های اقتصادی از حساسیت ویژه‌ای برخوردارند و رویکردهای متفاوت و بعضاً

۱. انجمن مدیران صنایع، «گزارش کارشناسی در خصوص شناسایی قوانین مخمل تولید»، واحد پژوهش، شماره ۱۰۲، ص ۲.

متعارضی درباره آن از حیث نظری و عملی، در نظام‌ها و کشورها حاکم است.^۱ در ایران نیز تصویب «قانون کار» با چالش‌های متعددی مواجه شد و در نهایت بسیاری از مفاد آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در هنگام تصویب «قانون کار» در مجلس شورای اسلامی در اواخر دهه ۶۰، دو دیدگاه اصلی در تقابل با یکدیگر بود: دیدگاه نخست، مبتنی بر فقه سنتی بود که قرارداد کار را در قالب قرارداد اجاره اشخاص تلقی می‌کرد و دیدگاه دیگر، مبنی بر عدم تعادل قرارداد میان کارگر و کارفرما، حمایت از طرف ضعیف قرارداد را ضروری می‌دانست و بر فزاینده شدن قانون کار از رویکرد اجاره اشخاص تاکید می‌کرد.^۲ با توجه به این صبغه فکری و تاریخی است که هرگونه پیشنهاد در خصوص «قانون کار» باید با توجه به ظرایف و حساسیت‌های خاص موضوع صورت گیرد.

در گزارش انجمن مدیران صنایع، ۹۴ ماده از مجموع ۲۰۳ ماده «قانون کار»، احکامی مساله‌آفرین و مشکل‌زا تلقی شده و اصلاح یا حذف آنها پیشنهاد شده است.^۳ در جدول ۷، فقط احکامی از «قانون کار» که به صراحت زاید یا مخل تشخیص داده شده‌اند، آمده است.^۴

۱. برای مطالعه نظریه‌های دو مکتب اقتصادی نئوکلاسیک و نهادگرایی در خصوص وجود یا نبود «حقوق کار» و همچنین، نکاتی درباره تنظیم و تدوین حقوق کار کارآمد و شایسته، ر.ک.: سعیدرضا ابدی و خشایار اسفندیاری فر و نادر جعفری، «مکاتب اقتصادی و حقوق کار (با تاکید بر اقتصاد نهادگرایی و نئوکلاسیک)»، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۵، صص ۱۵۹-۱۸۳.

۲. برای نمونه، ر.ک.: ابوذر ابراهیمی ترکمان، «ریشه‌یابی چالش‌های فقهی و حقوقی در تصویب قانون کار»، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۵، صص ۱۳۱-۱۵۷.

۳. موادی از «قانون کار» که در گزارش انجمن مدیران صنایع، مخل تولید تشخیص داده شده‌اند، عبارتند از:

مواد (۱) تا (۷)، مواد (۱۰) تا (۱۳)، مواد (۱۵) تا (۱۸)، مواد (۲۰) تا (۳۲)، مواد (۳۴) تا (۳۶)، مواد (۴۱)، (۴۷)، (۴۸)، (۵۰)، (۵۴)، (۵۶)، (۵۹)، (۶۰)، (۶۲)، (۶۳)، (۶۴)، (۶۹)، (۷۰)، (۷۲)، (۷۶)، (۷۸)، (۸۲)، (۸۴)، (۸۶)، (۸۷)، (۹۰)، (۹۲)، (۹۷)، (۹۸)، (۱۰۱)، (۱۰۴)، (۱۰۵)، (۱۱۲)، (۱۱۷)، (۱۱۹)، (۱۲۳)، مواد (۱۳۰) تا (۱۳۵)، (۱۳۷)، (۱۳۹)، مواد (۱۴۱) تا (۱۴۳)، مواد (۱۴۵) تا (۱۵۰)، مواد (۱۵۳) تا (۱۵۵)، (۱۵۷)، (۱۶۵)، (۱۶۷)، (۱۷۳)، مواد (۱۷۸) تا (۱۸۳)، و مواد (۱۹۶) و (۱۹۷).

۴. در جدول ۲ گزارش مورد بحث، موادی از «قانون تامین اجتماعی» که اصلاح یا حذف آنها از نظر انجمن مدیران صنایع در اولویت قرار دارند، ذکر شده‌اند؛ بدین شرح: بند «۱۵» ماده (۲)، مواد (۲۸)، (۳۵) تا (۳۹)، (۴۲) تا (۴۴)، (۴۶)، (۴۷)، تبصره ماده (۴۸)، مواد (۴۹)، (۵۰)، (۶۶)، (۶۷) و (۱۰۱)؛ ر.ک.: صص ۴۲-۳۵.

جدول ۷. احکام مخل تولید در «قانون کار» از نظر انجمن مدیران صنایع

| ماده | حکم | توضیح و پیشنهاد |
|------|--|--|
| ۲۹ | در صورتی که بنا به تشخیص هیات حل اختلاف کارفرما، موجب تعلیق قرارداد از ناحیه کارگرس شناخته شود، کارگر استحقاق دریافت خسارت ناشی از تعلیق را خواهد داشت و کارفرما مکلف است کارگر تعلیقی از کار را به کار سابق وی بازگرداند. | طی اجرای قانون کار و تجربیات حاصله، عملاً چنین موردی رخ نداده و مفاد آن با تعابیر و تفاسیر متناقضی روبه‌رو است. لذا این ماده زائد به نظر می‌رسد و بهتر است حذف شود. |
| ۳۰ | چنانچه کارگاه بر اثر قوه قهریه (زلزله، سیل و امثال اینها) و یا حوادث غیر قابل پیش‌بینی (جنگ و نظایر آن) تعطیل گردد و کارگران آن بیکار شوند، پس از فعالیت مجدد کارگاه، کارفرما مکلف است کارگران بیکار شده را در همان واحد بازسازی‌شده و مشاغلی که در آن به وجود می‌آید به کار اصلی بگمارد. تبصره - دولت مکلف است با توجه به اصل بیست‌ونهم قانون اساسی و با استفاده از درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم و نیز از طریق ایجاد صندوق بیمه بیکاری نسبت به تامین معاش کارگران بیکار شده کارگاه‌های موضوع ماده ۴ این قانون و با توجه به بند ۲ اصل چهل‌وسوم قانون اساسی امکانات لازم را برای اشتغال مجدد آنان فراهم نماید. | به هیچ‌وجه نمی‌توان و نباید کارفرما را ملزم کرد که پس از بازسازی کارگاه و با تغییر ساختار آن و با تغییر تولید، کارگران قبلی را به کار خود بازگرداند. زیرا ممکن است در شرایط جدید، نیاز به چنین کارگرانی نداشته باشد و یا با تغییر تکنولوژی، نیاز به نیروی انسانی کاهش یافته باشد. باید امکاناتی فراهم آورد که این کارگران از مستمری بیمه استفاده کنند. تبصره این ماده نیز با توجه به تصویب قانون بیمه بیکاری و اجرای آن، زائد است. |
| ۳۴ | کلیه دریافت‌های قانونی که کارگر به اعتبار قرارداد کار اعم از مزد یا حقوق کمک عائله‌مندی، هزینه مسکن، خواربار، ایاب و ذهاب، مزایای غیرنقدي، پاداش افزایش تولید، سود سالانه و نظایر آنها دریافت می‌نماید را حق السعی می‌نامند. | از آنجا که برخی از ارقام مذکور تحت عنوان حق السعی، جزء مزد محسوب نمی‌شود و بعضاً در مورد بسیاری از کارگران نیز پرداخت نمی‌گردد و برخی نیز مانند سود سالانه، به کار کارگر و قرارداد کار ارتباط ندارد؛ لذا این ماده باید حذف گردد تا از حق السعی، بجا استفاده شود. |

| توضیح و پیشنهاد | حکم | ماده |
|---|---|------|
| این ماده به لحاظ اینکه به درستی اجرا نشده و برای افزایش تولید ضابطه مشخصی به دست نداده و لذا همواره به صورت درآمد کارگر منهای افزایش تولید بوده، باید حذف شود. کارگر و کارفرما خود می توانند در این زمینه تصمیم بگیرند. | به منظور ایجاد انگیزه برای تولید بیشتر و کیفیت بهتر و تقلیل ضایعات و افزایش علاقه مندی و بالا بردن سطح درآمد کارگران، طرفین، قرارداد دریافت و پرداخت پاداش افزایش تولید را مطابق که به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی تعیین می شود، منعقد می نمایند. | ۴۷ |
| این ماده نیز از همان مواردی است که جز فشار به کارفرما و مدیریت نتیجه ای ندارد و باید حذف شود. | چنانچه کارفرمایان مشمول این قانون در مهلت های تعیین شده از طرف وزارت کار و امور اجتماعی مشاغل کارگاه های خود را ارزیابی نکرده باشند، وزارت کار و امور اجتماعی، انجام این امر را به یکی از دفاتر موسسه های مشاور فنی ارزیابی مشاغل و یا اشخاص صاحب صلاحیت (موضوع تبصره ۲ ماده ۴۹) واگذار خواهد کرد.... | ۵۰ |
| ... با توجه به اینکه در این ماده موارد استثنایی و توافق طرفین برای اضافه کاری ذکر شده است و این گونه اضافه کاری ها با موافقت کارگران انجام می پذیرد، لزوم اطلاع موضوع به اداره کار و پرداخت غرامت از سوی کارفرما، نتیجه ای جز لطمه و سوء استفاده کارگران ندارد. | ارجاع کار اضافی با تشخیص کارفرما به شرط پرداخت اضافه کاری ... و برای مدتی که جهت مقابله با اوضاع و احوال ذیل ضرورت دارد، مجاز است و حداکثر اضافه کاری موضوع این ماده ۸ ساعت در روز خواهد بود (مگر در موارد استثنایی با توافق طرفین).... تبصره ۱- پس از انجام کار اضافی در موارد فوق، کارفرما مکلف است حداکثر ظرف مدت ۴۸ ساعت، موضوع را به اداره کار و امور اجتماعی اطلاع دهد تا ضرورت کار اضافی و مدت آن تعیین شود. تبصره ۲- در صورت عدم تایید ضرورت کار اضافی توسط اداره کار و امور اجتماعی محل، کارفرما مکلف به پرداخت غرامت و خسارات وارده به کارگر خواهد بود. | ۶۰ |

| ماده | حکم | توضیح و پیشنهاد |
|------|---|---|
| ۸۲ | ساعات کار روزانه کارگر نوجوان، نیم ساعت کمتر از ساعات کار معمولی کارگران است. ترتیب استفاده از این امتیاز با توافق کارگر و کارفرما تعیین خواهد شد. | ... از آنجا که این امر از چند لحاظ در کارگاه اختلال ایجاد می‌کند، لذا حذف آن توصیه می‌گردد. در کارگاه‌هایی که وسایل حمل و نقل کارگران وجود دارد و کارگران نوجوان نیز با سایر کارگران از محل کار خارج می‌شوند، مشکل بسیاری برای کارفرما فراهم می‌آورد. |
| ۸۴ | در مشاغل و کارهایی که به علت ماهیت آن یا شرایطی که کار در آن انجام می‌شود برای سلامتی یا اخلاق کارآموزان و نوجوان زبان‌آور است، حداقل سن کار ۱۸ سال تمام خواهد بود. تشخیص این امر با وزارت کار و امور اجتماعی است. | این ماده... تاکنون جنبه عملی نداشته است و هیچ موردی پیش نیامده است که شکایتی از این لحاظ عنوان شود و لذا حذف آن مشکلی ایجاد نمی‌کند. ... وانگهی تشخیص دقیق این امر مشکل است؛ لذا بهتر است حذف شود. |
| ۱۱۹ | وزارت کار و امور اجتماعی موظف است نسبت به ایجاد مراکز خدمات اشتغال در سراسر کشور اقدام نماید. مراکز خدمات مذکور موظف هستند تا ضمن شناسایی زمینه‌های ایجاد کار و برنامه‌ریزی برای فرصت‌های اشتغال نسبت به ثبت نام و معرفی بیکاران به مراکز کارآموزی... و یا معرفی به مراکز تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی اقدام نمایند. تبصره ۱- مراکز خدمات اشتغال در مراکز استان‌ها موظف به ایجاد دفتری تحت عنوان دفتر برنامه‌ریزی و حمایت از اشتغال معلولین خواهند بود.... تبصره ۲- دولت موظف است تا در ایجاد شرکت‌های تعاونی... معلولین را از طریق اعطای وام‌های قرض‌الحسنه درازمدت و... مورد حمایت قرار داده و نسبت به رفع موانع معماری در کلیه مراکز موضوع این ماده و تبصره‌ها که معلولین در آنها حضور می‌یابند اقدام نماید.... | این تبصره‌ها به قانون کار و وزارت کار و امور اجتماعی ارتباطی ندارد، لذا باید حذف شود و به جای آن، وظایف دیگری ذکر گردد. |

| ماده | حکم | توضیح و پیشنهاد |
|------|--|--|
| ۱۲۳ | وزارت کار و امور اجتماعی می‌تواند در صورت ضرورت و یا به‌عنوان معامله متقابل اتباع بعضی از دول و یا افراد بدون تابعیت را (مشروط بر آنکه وضعیت آنان ارادی نباشد) پس از تایید وزارت امور خارجه و تصویب هیات وزیران از پرداخت حق صدور، حق تمدید و یا حق تجدید پروانه کار، معاف نماید. | این ماده پذیرفته نیست؛ زیرا اولاً تشخیص مورد، بسیار مشکل است؛ و انگهی دلیلی وجود ندارد که این افراد از پرداخت حقوق متعلق به مردم ایرانی معاف شوند و لذا باید حذف شود. |
| ۱۴۷ | دولت مکلف است خدمات بهداشتی و درمانی را برای کارگران و کشاورزان مشمول این قانون و خانواده آنها فراهم سازد. | ... حکم این ماده به سیاست‌های دولت مربوط است که ممکن است در شرایط مختلف، متفاوت باشد؛ مضافاً اینکه در قانون اساسی نیز این موضوع پیش‌بینی گردیده است و به این لحاظ، این ماده باید حذف شود. |
| ۱۴۸ | کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلف هستند بر اساس قانون تامین اجتماعی، نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند. | تکالیف مقرر در ماده (۱۴۸) نیز در قانون تامین اجتماعی ذکر شده... و لذا تکرار آن در قانون کار لزومی ندارد. |
| ۱۸۰ | کارفرمایانی که بر خلاف مفاد ماده ۱۵۹ این قانون از اجرای به‌موقع آراء قطعی و لازم‌الاجرای مراجع حل اختلاف این قانون خودداری نمایند، علاوه بر اجرای آراء مذکور، با توجه به شرایط و امکانات خاکی به جریمه نقدی از ۲۰ تا ۲۰۰ برابر حداقل مزد روزانه کارگر محکوم خواهند شد. | از آنجا که اجرای احکام صادره از سوی مراجع حل اختلاف، به‌وسیله اداره اجرای دادگستری انجام می‌پذیرد و اداره مذکور، کارفرمایان را ملزم به اجرای احکام صادره می‌کند، لذا ماده (۱۸۰) زائد به‌نظر می‌رسد. |
| ۱۸۲ | کارفرمایانی که بر خلاف مفاد ماده ۱۹۲ این قانون از تسلیم آمار و اطلاعات مقرر به وزارت کار و امور اجتماعی خودداری نمایند، علاوه بر الزام به ارائه آمار و اطلاعات مورد نیاز وزارت کار و امور اجتماعی، در هر مورد با توجه به شرایط و امکانات خاکی و مراتب جرم به جریمه نقدی از ۵۰ تا ۲۵۰ برابر حداقل مزد روزانه کارگر محکوم خواهند شد. | در خصوص این ماده، تجربه نشان داده است که آمارهای تهیه‌شده از سوی واحدهای صنعتی، غالباً بدون آنکه مورد استفاده قرار گیرد، بایگانی می‌شود و وزارت کار هیچ‌گاه استفاده‌ای از این آمارهای ارسالی نمی‌کند و لذا جریمه‌ای که برای کارفرمایان در این ماده پیش‌بینی شده است، مناسب نیست و ماده باید حذف شود. |

| ماده | حکم | توضیح و پیشنهاد |
|------|---|--|
| ۱۹۷ | دولت مکلف است با توجه به امکانات خود برای کارگرانی که قصد داشته باشند از شهر به روستا مهاجرت کنند و به کار کشاورزی بپردازند، تسهیلات لازم را فراهم کند. | این ماده به قانون کار و وزارت کار و امور اجتماعی مربوط نیست. |

مأخذ: برگرفته از: انجمن مدیران صنایع، «گزارش کارشناسی در خصوص شناسایی قوانین مخل تولید»، واحد پژوهش، شماره ۱۰۲، صص ۳۵-۲.

توضیح: محتوای ستون «توضیح و پیشنهاد»، عیناً از مأخذ مذکور ذکر شده است (در مواردی با اختصار).

نکاتی در خصوص پیشنهادهای حذفی مندرج در جدول ۷ قابل توجه است:

اول تنها موادی از «قانون کار» در جدول ۷ گزینش شده که پیشنهاد حذف یا لغو حکمی خاص ارائه شده است. پیشنهاد حذف حکم، به دلیل زائد یا مخل بودن آن برای محیط کسب و کار مطرح شده است. عدم قابلیت اجرا، درج حکم مشابه در قانون اساسی یا قوانین عادی، و ایجاد هزینه و انسانی برای کارفرما، از جمله استدلال‌هایی است که به طور خلاصه برای پیشنهاد حذف حکم مطرح شده است. در مورد دیگر احکام «قانون کار» و چند قانون دیگری که به آنها اشاره شد، این استدلال‌ها به کرات در گزارش ذکر شده است؛ اما راه‌حل پیشنهادی، نه حذف حکم، بلکه اصلاح و بازنگری بر مبنای ملاحظات مربوط به طرف کارفرما عنوان شده است.

دوم در توضیحات و پیشنهادها، به صراحت به منافع طرف کارفرما، در تنظیم روابط کار اشاره شده است. گرچه انتظاری نیز جز این نیست که در گزارشی که توسط انجمنی متشکل از کارفرمایان تهیه می‌شود، منافع کارفرمایان مدنظر قرار گیرد؛ اما یک‌سویه بودن نظرات و پیشنهادها، ویژگی کارشناسانه بودن گزارش را خدشه‌دار می‌کند. در چنین مواردی، دست‌کم باید نظرات مخالف - در اینجا نظرات تامین‌کننده منافع کارگران - مطرح شده و مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

سوم احکامی که تقریباً نیمی از «قانون کار» را شامل می‌شود، در جدول مربوط به قانون مذکور قید شده است. به نظر می‌رسد اهمیت و حساسیت این احکام

به قدری است که باید تلاش پژوهشی انجام شده، با تمرکز بر تک تک احکام تداوم و تکامل یابد. در واقع این گزارش، مرحله اول می‌تواند پژوهش‌های موردی، عمیق‌تر و دقیق‌تری در خصوص قوانین محل کسب و کار باشد که در عمل چنین نشده و بررسی نهاد تهیه‌کننده گزارش در این موضوع متوقف شده است.

۲-۲-۲-۶. انجمن صنایع نساجی

انجمن صنایع نساجی در گزارشی مشکلات خاص خود را برشمرده و راهکارهایی را برای رفع آنها توصیه کرده است. مشکلات مربوط به قانون در سه گروه دسته‌بندی شده‌اند:

الف) مواردی که قانون به درستی اجرا نمی‌شود؛

ب) مواردی که قانون یا مصوبه نیاز به بازنگری دارند؛

ج) مواردی که نیاز به قانون‌گذاری دارند.^۱

در جدول ۸، فهرست مشکلات در سه قالب فوق نقل شده است.

جدول ۸. مشکلات نیازمند اجرای درست، بازنگری یا تصویب قانون

از نظر انجمن صنایع نساجی ایران

| مواردی که قانون به درستی اجرا نمی‌شود | |
|---------------------------------------|---|
| ۱ | اخذ حقوق ورودی اضافی از واردکنندگان پنبه توسط برخی گمرکات بدون هیچ مصوبه قانونی |
| ۲ | عدم رعایت قیمت خوراک تعیین شده جهت تحویل به مجتمع‌های پتروشیمی |
| ۳ | خودداری شرکت‌های پتروشیمی از عرضه هفتگی یک‌چهارم و هشتم از تولیدات سالانه خود به مصرف‌کنندگان از طریق بورس کالا، علی‌رغم مصوبه کارگروه کمیسیون اقتصادی دولت |
| ۴ | عدم اجرای ماده ۲۸ قانون برنامه بودجه سال ۹۰ در خصوص بخشودگی جرایم بانکی و استمهال بدهی واحدهای صنعت |
| ۵ | عدم پرداخت جوایز صادراتی به صادرکنندگان و بدهی ۴۰۰ میلیارد تومانی دولت به ایشان |

۱. انجمن صنایع نساجی ایران (دفتر مطالعات آماری و راهبردی صنعت نساجی)، «بررسی مشکلات روز صنایع نساجی کشور و ارائه راهکارهای پیشنهادی»، شهریور ۱۳۹۰.

| مواردی که قانون یا مصوبه نیاز به بازنگری دارند | |
|--|---|
| ۶ | نحوه فروش محصولات پتروشیمی مورد نیاز صنعت که به موجب دستورالعمل شماره ۱۹۸۲۱۹/ت/۴۵۷۸۹ مورخ ۱۳۹۰/۹/۶ معاونت رئیس جمهور می باید از طریق بورس کالا عرضه گردد. این امر باعث به وجود آمدن تقاضای کاذب و بازار سیاه برای این محصولات گردیده و باعث شده صنایع نساجی نتوانند مواد اولیه مورد نیاز خود را به صورت مستقیم و با قیمتی مناسب تهیه نمایند.... |
| ۷ | تعیین تکلیف نشدن مابه التفاوت نرخ ارز دریافتی صنایع از محل اعتبارات صندوق ذخیره ارزی |
| ۸ | ناتوانی بسیاری از تولیدکنندگان در دریافت مالیات بر ارزش افزوده از مشتریان |
| ۹ | تثبیت دستوری قیمت های فروش محصولات از سوی دولت، علی رغم افزایش قیمت مواد اولیه و حامل های انرژی و ... که باعث افزایش قیمت تمام شده محصولات صنایع نساجی گردیده است. |
| ۱۰ | استاندارد اجباری کالاهای نساجی (۷۱۷ قلم) که به موجب آن تولیدکنندگان علاوه بر پرداخت کارمزد ۴ در هزار و یا ۸ در هزار ارزش فوب کالای وارداتی به موسسه استاندارد، هزینه و زمان زیادی را در زمان ثبت سفارش و همچنین ترخیص کالا از گمرک متحمل می شود. |
| ۱۱ | مطالبه نیم درصد اضافی بابت عوارض و تعرفه ورودی کالا موضوع بخشنامه شماره ۱۰۴/۷۳/۸۷۸/۱۱۳/۶۶۸۵ مورخ ۹۰/۴/۵ که واردکنندگان را ملزم به پرداخت ۴/۵ درصد عوارض ورودی از تاریخ ۹۰/۱/۱ نموده است. |
| ۱۲ | بالا بودن سهم حق بیمه کارفرما در قانون تامین اجتماعی (۲۳ درصد) |
| ۱۳ | بر اساس اعلام شرکت های توزیع نیروی برق استان ها، بهای برق واحدهای صنعتی در ماه های تیر و شهریور ۱۵ درصد و در ماه مرداد ۳۰ درصد افزایش می یابد. |
| ۱۴ | مشکلات ناشی از سیاست تثبیت نرخ ارز و متضرر شدن صادرکنندگان کالاهای غیرنفتی کشور |
| مواردی که نیاز به قانون گذاری دارند | |
| ۱۵ | با توجه به تحریم کشور و عدم امکان گشایش اعتبار کالا و نقل و انتقال پول از طریق سیستم بانکی، تامین ارز مورد نیاز با نرخ های رسمی امکان پذیر نمی باشد. |
| ۱۶ | تاثیر افزایش قیمت حامل های انرژی در قیمت تمام شده محصولات واحدها با ارائه تسهیلات بانکی و یا پرداخت اقساطی قبوض حامل های انرژی مرتفع نمی گردد. |
| ۱۷ | بی اطمینانی صنایع نساجی از جریان آزاد و مطمئن تامین مواد اولیه مورد نیاز خود، علی الخصوص پنبه مورد نیاز صنایع |
| ۱۸ | تصویب یک فوریت طرح انتزاع اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت در تاریخ ۹۰/۵/۹ توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی |
| ۱۹ | تولید نشدن نخ جوت در کشور و بالا بودن حقوق ورودی این نخ |

| | |
|----|---|
| ۲۰ | کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی |
| ۲۱ | نبود بازار مبتنی بر عرضه و تقاضای آزاد در داخل کشور |
| ۲۲ | نبود روابط یکسان و برابر فی مابین دولت و بخش خصوصی |
| ۲۳ | وجود رانت‌های اطلاعاتی |
| ۲۴ | بالا بودن قیمت تمام‌شده محصولات نساجی و بالا بودن هزینه‌های تولید در کشور |

مأخذ: انجمن صنایع نساجی ایران (دفتر مطالعات آماری و راهبردی صنعت نساجی)، «بررسی مشکلات روز صنایع نساجی کشور و ارائه راهکارهای پیشنهادی»، شهریور ۱۳۹۰.
توضیح: عبارات، عیناً از جدول مندرج در منبع مورد استناد نقل شده است.

فهرست ۲۴ مورد مشکل برشمرده‌شده توسط انجمن صنایع نساجی ایران، از این حیث که مربوط به مشکلات یک بخش خاص است، می‌تواند حاوی نکاتی قابل توجه باشد. به‌ویژه، مروری بر فهرست مشکلات، می‌تواند وزن مشکلات مربوط به قوانین و مقررات، رویه‌های اجرایی و مشکلاتی فراتر از سه حوزه پیش‌گفته را آشکار سازد. نکاتی درباره جدول ۸ قابل توجه است:

اول از نظر فعالان صنعت نساجی، به‌نحو آشکاری سهم قوانین نسبت به مقررات در موارد برشمرده شده، اندک است. در واقع آنچه به‌طور مشخص محل کسب‌وکار دانسته شده است، چند بخشنامه و دستورالعمل است.

نقش و سهم غالب «مقررات» نسبت به «قوانین» در حوزه‌های مختلف کسب‌وکار، در اظهارنظرها و مطالعات متعددی مورد تأکید قرار گرفته است. چنانکه در یکی از گزارش‌ها تصریح شده است: «تعداد بخشنامه‌های سازمان تامین اجتماعی به‌گفته نایب رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، به بیش از ۲ هزار بخشنامه می‌رسد که حدود پانصد مورد آن بر روی سایت سازمان تامین اجتماعی در دسترس است. علاوه بر این، مبنای قرار گرفتن دستورهای اداری و تفسیرهای سازمان تامین اجتماعی در قالب پرسش و پاسخ‌های

متعدد در تعیین حق بیمه، موجب افزایش ابهام در این حوزه شده است.^۱ بر این اساس است که در یکی از گزارش‌های تهیه‌شده در اتاق ایران درباره مشکلات بیمه‌ای کسب و کارها، اولین مساله در این حوزه، «بخشنامه محوری» ذکر شده است؛ «حجم این بخشنامه‌ها به قدری زیاد است که کارفرمایان تسلط کافی به آن ندارند، بلکه حتی کارشناسان سازمان هم به تمام این بخشنامه‌ها مسلط نیستند. از طرفی، تعدد بخشنامه‌ها باعث شده کارشناسان مختلف به موارد متناقضی استناد کنند. همچنین تعداد بخشنامه‌ها، امکان دور زدن قوانین را افزایش داده و قانون را تفسیرپذیر کرده است».^۲

دوم برخلاف آنچه که از موارد فهرست‌شده ذیل تیتیر «مواردی که نیاز به قانون‌گذاری دارند» انتظار می‌رود، معلوم نیست تحقق اشکالات مندرج در این قسمت با ابزار قانون امکان‌پذیر باشد. اشکالاتی مانند عدم امکان گشایش اعتبار کالا و نقل و انتقال پول، نبود اطمینان از جریان آزاد قابل اطمینان مواد اولیه مورد نیاز، کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی، و عدم وجود بازار مبتنی بر عرضه و تقاضای آزاد، اساساً به دلایل و شرایطی نهادی - ساختاری و نقصان‌های کلان اقتصادی باز می‌گردد و طبعاً حل و فصل یا برطرف کردن چنین موانعی یا ایجاد و تامین شرایط متفاوت، از عهده قانون و قانون‌گذار خارج است. در اینجا نیز مشابه خطایی رخ داده است که خطای شایع سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران است؛ خطایی مبتنی بر این تصور که می‌توان صرفاً با ابزار قانون، معضلات و مشکلات ساختاری و کلان مربوط به محیط سیاسی و اقتصادی را سرسامان داد. همین تصور، یکی از دلایلی اصلی تورم قوانین و مقررات در کشور محسوب می‌شود.

۱. محمدحسین مردی، سیدعباس پرهیزکاری و حسین محمودی، «آسیب‌شناسی نحوه وصول حق بیمه توسط سازمان تامین اجتماعی با رویکرد رفع موانع تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۷۵۸۲، تیر ۱۴۰۰، ص ۱۸.

۲. به نقل از دنیای اقتصاد، «چالش‌های فعالان اقتصادی در حوزه نظام بیمه‌ای و تامین اجتماعی بررسی شد: تخریب کسب و کار با سیل بخشنامه»، ۱۴۰۰/۴/۷. پنج مساله دیگر مورد اختلاف میان فعالان اقتصادی و سازمان تامین اجتماعی عبارتند از: «ضرایب حق بیمه در قراردادهای پیمان»، «نحوه تشخیص پیمانکاران»، «حسابرسی به جای بازرسی»، «هیات‌های حل اختلاف» و «سه‌جانبه‌گرایی»؛ ر.ک.: همان.

سوم از دیگر شواهد کم‌رنگ بودن نقش قانون در ایجاد اختلال در محیط کسب‌وکار از یک‌سو، و عدم کارآیی ابزار قانون‌گذاری برای رفع اختلال‌های محیط کسب‌وکار از سوی دیگر، راهکارهای پیشنهادی انجمن صنایع نساجی برای هریک از مشکلات برشمرده شده ذیل سه عنوان مندرج در جدول ۸ است. در حالی که در عناوین پیش‌گفته، «قانون» نقش محوری دارد، اما سوای آنکه مشکلات کمتر به قانون بازمی‌گردند، در راهکارهای پیشنهادی نیز توصیه‌هایی سیاستی و کلان ارائه شده است و حتی از اصلاح یا لغو یک قانون سخن به میان نیامده است. البته صرفاً در یک مورد، بر تصویب فوریت یک طرح («طرح انتزاع اختیارات بخش کشاورزی از وزارت صنعت، معدن و تجارت») تأکید شده است که در نهایت نیز طرح مذکور به قانون تبدیل شد.^۱

۳-۲-۶. دستگاه‌های دولتی

در خصوص موضوع مورد بحث این نوشتار، گزارشی‌هایی از سه نهاد دولتی (وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ و معاونت حقوقی ریاست جمهوری) در دسترس قرار گرفته است. به نظر می‌رسد دیگر دستگاه‌های دولتی برای شناسایی قوانین و مقررات محل، اقدامی نداشته‌اند و آنچه که در دولت انجام شده، در قالب اقدامات سه نهاد پیش‌گفته صورت گرفته است.

شایان ذکر است از مجموعه نهادهای عمومی، در پژوهش پیش رو، صرفاً

۱. در ستون راهکار پیشنهادی در این خصوص آمده است: «با توجه به آنکه پنبه محصولی کشاورزی است اما مصرفی ۱۰۰ درصد صنعتی دارد، وظیفه تنظیم بازار داخلی پنبه به عهده وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت گذارده شود و از شمول این طرح خارج گردد. این طرح فقط ناظر بر آن بخش از محصولات کشاورزی گردد که مستقیماً از مزرعه به سر سفره مردم می‌رود». طبق خواسته انجمن صنایع نساجی، فوریت طرح مذکور در مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۱ در صحن علنی مورد موافقت نمایندگان قرار گرفت و متعاقب آن، «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴) به تصویب مجلس نهم رسید. برای مشاهده فرآیند تصویب قانون مذکور، به وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس، نشانی اینترنتی زیر مراجعه کنید:

به بررسی و ارزیابی عملکرد بخش دولتی پرداخته خواهد شد. تردیدی نیست که مشارکت دیگر نهادهای عمومی در کشور (مانند قوه مقننه، قوه قضاییه و نهادهای وابسته به آنها) در شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار، امری ضروری است و این نهادها می‌توانند نقش قابل‌اعتنایی در این فرآیند ایفا کنند. از این مهم‌تر، از آنجا که همه قوای حکومتی در تولید مقررات دخیل و سهیم‌اند، متعهد بودن آنها به رعایت اصول و قواعد مقررات‌گذاری و در نظر داشتن تاثیرات مقررات وضع‌شده بر محیط کسب‌وکار، می‌تواند سهم به‌سزایی در اصلاح نظام مقررات‌گذاری داشته باشد. با این همه، دامنه این پژوهش، بر اختیارات، تکالیف و عملکرد نهادهای دولتی در خصوص موضوع مورد بحث محدود است و پرداختن به تکالیف و عملکردهای دیگر نهادهای عمومی، مستلزم مجالی مستقل است.

۱-۳-۲-۶. وزارت امور اقتصادی و دارایی

پس از آغاز به کار دولت یازدهم با طرح شعارها و وعده‌هایی مبنی بر بهبود محیط کسب‌وکار، تلاش‌هایی در برخی از دستگاه‌های مربوط، به‌ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی، در این زمینه آغاز شد. از جمله این تلاش‌ها، برگزاری جلسات کارشناسی برای بررسی قوانین و مقررات مخمل در حوزه مجوزهای کسب‌وکار بود که نتایج آن، در قالب دو نامه به دبیرخانه و دفتر هیات دولت ارسال شد. «اولین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات مخمل در حوزه مجوزهای کسب‌وکار»،^۱ به ضمیمه جدولی حاوی ۱۰ مورد قانون و مقرره، همچنین «علت اختلال» و «پیشنهاد» در هر مورد بود (ر.ک.: جدول ۹).

۱. ضمیمه نامه معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی به سرپرست معاونت امور حقوقی دولت، به شماره ۰۸/۷۶۰۷ مورخ ۵۹۳۱/۷/۴۱؛ ارجاع نامه مذکور توسط وزیر اقتصاد به دبیر هیات دولت، مورخ ۵۹۳۱/۸/۶.

جدول ۹. اولین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات محل در حوزه مجوزهای کسب و کار

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|--|--|---|
| ۱ | ماده (۱۸۶) «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) | «صدور یا تجدید یا تمدید کارت بازرگانی و پروانه کسب یا کار اشخاص حقیقی یا حقوقی از طرف مراجع صلاحیت‌دار منوط به ارائه گواهی از اداره امور مالیاتی ذی‌ربط مبنی بر پرداخت یا ترتیب پرداخت بدهی مالیاتی قطعی شده می‌باشد و در صورت عدم رعایت این حکم مسئولان امر نسبت به پرداخت مالیات‌های مزبور با مودی مسئولیت تضامنی خواهند داشت...». | منوط بودن مشروع و ادامه فعالیت به اخذ مجوز صحیح نمی‌باشد، بلکه عدم امکان فعالیت بایستی منوط به ابلاغ سازمان مالیاتی به مراجع ذی‌صلاح باشد... | عدم صدور یا تجدید یا تمدید کارت بازرگانی و پروانه کسب و کار اشخاص حقیقی یا حقوقی از طرف مراجع صلاحیت‌دار، منوط به ارائه فهرست بدهکاران مالیاتی از سوی سازمان مربوطه خواهد بود... |
| ۲ | تبصره «۱» ماده (۱۸۶) «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) | «اعطای تسهیلات بانکی به اشخاص حقوقی و همچنین صاحبان مشاغل از طرف بانک‌ها و سایر موسسه‌های اعتباری منوط به اخذ گواهی‌های ذیل خواهد بود: ۱- گواهی پرداخت یا ترتیب پرداخت بدهی مالیاتی قطعی شده. ۲- گواهی اداره امور مالیاتی مربوط مبنی بر وصول نسخه‌ای از صورت‌های مالی ارائه شده به بانک‌ها و سایر موسسه‌های اعتباری. ضوابط اجرایی این تبصره توسط سازمان امور مالیاتی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین و ابلاغ خواهد شد.». | لغو شیوه فعلی صدور گواهی تبصره ماده (۱۸۶) و اکتفا نمودن به اعلام عدم بدهی مؤدی از طرف اداره امور مالیاتی مربوط به بانک و الزام بانک‌ها برای ارائه فهرست کل دریافت‌کنندگان تسهیلات در سال تا پایان اربیبهشت سال بعد به ادارات مالیاتی | تبصره مذکور حذف، یا به این صورت تغییر یابد که عدم اعطای تسهیلات بانکی به اشخاص حقوقی و همچنین صاحبان مشاغل از طرف بانک‌ها و سایر موسسه‌های اعتباری منوط به فهرست بدهکاران مالیاتی در سیستم شود یا از سوی سازمان برای بانک‌ها فهرست ارسال شود. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقررہ | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|---|--|---|
| ۳ | ماده (۳۷) «قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) | «هنگام نقل و انتقال عین یا منافع موسسه‌های و کارگاه‌های مشمول این قانون اعم از اینکه انتقال به صورت قطعی، شرطی، رهنی، صلح حقوق یا اجاره باشد و اعم از اینکه انتقال به طور رسمی یا غیررسمی انجام بگیرد، انتقال گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه و متفرعات آن از انتقال دهنده مطالبه نماید. دفاتر اسناد رسمی مکلفند در موقع تنظیم سند از سازمان راجع به بدهی واگذارکننده استعلام نمایند در صورتی که سازمان ظرف ۱۵ روز از تاریخ ورود برگ استعلام به دفتر سازمان پاسخی به دفترخانه ندهد، دفترخانه معامله را بدون مفاصاحساب ثبت خواهد کرد. در صورتی که بنا به اعلام سازمان، واگذارکننده بدهی داشته باشد، می‌تواند با پرداخت بدهی معامله را انجام دهد بدون اینکه پرداخت بدهی، حق واگذارکننده را نسبت به اعتراض به تشخیص سازمان و رسیدگی به میزان حق بیمه ساقط کند. در صورت انجام معامله بدون ارائه گواهی مذکور، انتقال دهنده و انتقال گیرنده برای پرداخت مطالبات سازمان دارای مسئولیت تضامنی خواهند بود...». | این ماده، مبنای قانون مجوزهای «ارائه مفاصاحساب جهت صدور و تمدید کارت بازرگانی» و «گواهی مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه به دفاتر اسناد رسمی» است... در مواردی دیده شده است که سازمان تامین اجتماعی، ادعاهای غیرواقعی یا اختلافی طرح می‌کند و موجب می‌شود این مجوز را صادر کنند در این شرایط کسب و کارها در این زمینه دچار مشکلاتی می‌شوند و حقوق آنان پایمال می‌شود... البته قدرت غیر متعارف سازمان نسبت به متقاضیان و حتی در مقایسه با بیمه‌های دیگر، می‌تواند زیان دیده را از شکایت منصرف کند... این مجوزها کسب و کار را به‌کندی دچار می‌کند.... | برای حذف این دو مجوز، باید ماده (۳۷) قانون تامین اجتماعی حذف شود. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|---|--|--|
| | <p>مواد (۶) و (۹) «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی کشور» (مصوب ۱۳۸۴/۸/۶)</p> | <p>ماده (۶) - «تعرفه بهره برداری از شبکه ریلی کشور به منظور عبور یک یا چند واگن و یا یک قطار کامل (باری یا مسافری) به صورت باردار یا خالی از روی شبکه ریلی بر حسب وزن، ظرفیت و طول واگن، طول و ابعاد کالای بارگیری شده در واگن های ویژه، مسیر حرکت، شرایط مسیر و دیگر عوامل موثر در این راستا و همچنین سرویس های ارتباطی، به موجب آیین نامه ای خواهد بود که توسط هیات مدیره راه آهن تهیه و با تصویب وزیر راه و ترابری لازم الاجرا است...».</p> <p>ماده (۹) - «نرخ حمل و نقل ریلی بار متناسب با حمل و نقل جاده ای به صورت توافقی فی مابین صاحبان کالا و شرکت های حمل و نقل ریلی تعیین و اجرا خواهد شد. بهای بلیط مسافرین توسط شرکت های حمل و نقل ریلی در هر مسیر و بر حسب نوع و درجه واگن، قطار و خدماتی که ارائه می شود تعیین و پس از تایید هیات مدیره راه آهن به مرحله اجرا در می آید.».</p> | <p>این مواد، مبنای قانون صدور «مجوز نمایندگی فروش بلیط قطارهای مسافری» است. از منظر بخش خصوصی، این گونه مجوزها، زمینه ساز رانت های فراوانی است و همچنین با اهداف تلاش در جهت فرهنگ سازی برای سرمایه گذاری بخش خصوصی و ایجاد فضای رقابتی در تضاد می باشد...</p> | <p>در جهت افزایش کارایی و صرفه و صلاح اقتصادی، شرکت راه آهن می تواند صدور «مجوز نمایندگی فروش بلیط قطارهای مسافری» را به تشکل های خصوصی واگذار کرده و خود نظارت کند. به عبارتی دولت کارکرد حاکمیتی داشته باشد نه تصدی گری، که خود این امر مستلزم ذکر تعاریف و مصادیق روشن و دقیقی از وظایف تصدی گری و حاکمیتی در قوانین است.</p> |

| ردیف | عنوان قانون یا مقرره | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|---|---|--|
| ۵ | ماده (۴) «قانون حفاظت در برابر اشعه» (مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۰) | «انجام هر گونه فعالیت در ارتباط با موارد مندرج در بندهای ۱، ۲، ۳، و ۴ از ماده ۳، غیر از موارد مستثنی به موجب آیین نامه های مربوطه، مستلزم اخذ پروانه کسب از واحد ذی ربط و پروانه اشتغال از واحد قانونی می باشد. تبصره - مجوز کار با اشعه در مورد موسسه های پزشکی صرفاً برای متخصصین گروه پزشکی توسط کمیسیونی مرکب از دو نفر متخصص امور حفاظت در برابر اشعه از واحد قانونی و دو نفر کارشناس از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مورد بررسی و تایید قرار گرفته و از طرف واحد قانونی داده خواهد شد. صدور پروانه نهایی تاسیس واحد کار با اشعه از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد بود.» | اول- سازمان انرژی اتمی در مراحل مختلف واردات تا استفاده از دستگاه های دارای پرتو، دخالت و نظارت دارد و وجود چندین مرحله مجوزدهی از سوی یک سازمان، امری غیر منطقی است. دوم- سازمان انرژی اتمی در خصوص محل شاغل به فعالیت پرتو درمانی، می تواند ضوابط خود را اعلام نماید و نیازی به مجوزدهی نمی باشد. ... چهارم، موازی کاری سازمان انرژی اتمی و خدمات بهداشت منجر به سردرگمی پزشکان شده است ... جمع این ضوابط با یکدیگر در مواردی غیر ممکن می باشد. | پیشنهاد می گردد که تبصره مذکور این گونه اصلاح گردد که لزومی به اخذ تاییدیه جداگانه از واحد قانونی نمی باشد و صدور پروانه نهایی تاسیس واحد کار با اشعه از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش فرهنگی خواهد بود. |
| ۶ | ماده واحد «قانون استفاده از ماشین نقش تمبر» (مصوب ۱۳۴۶/۲/۴) | «وزارت دارایی و وزارت پست و تلگراف و تلفن مجازند بر اساس آیین نامه ای که به تصویب هیات وزیران خواهند رسانید در مواردی که الصاق تمبر الزامی است و همچنین برای وصول قسمتی از عوائد دولتی که مقتضی بدانند استفاده از ماشین نقش تمبر را مقرر دارند...» | شرکت پست از طریق اعطای امتیاز به دارندگان ماشین نقش تمبر، بر وصول درآمدها نظارت نماید و از صدور مجوز که منجر به ایجاد انحصار خواهد شد، خودداری نماید. | استفاده از ماشین های نقش تمبر مطابق استانداردهای اعلامی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مجاز می باشد و دستگاه های نقش تمبر به میزان اعتبار دریافتی از شرکت پست، امکان نقش تمبر خواهند داشت. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|--|---|--|--|
| ۷ | ماده (۳) «آیین نامه اجرایی استفاده از ماشین نقش تمبر» (مصوب ۱۳۸۴/۵/۱۰) هیات وزیران | «وارد کننده ماشین نقش تمبر مکلف است قبل از اقدام به سفارش ماشین های مذکور، بروشور و مشخصات فنی و ترجمه رسمی تایید شده آنها را به همراه تعهد مبنی بر رعایت مقررات این آیین نامه و دستورات عمل مربوط، جهت مطالعه و تطبیق آن با مفاد مقررات مربوط به ماشین های نقش تمبر برای کسب اجازه حسب مورد به وزارت امور اقتصادی و دارایی و یا شرکت تسلیم نماید. برگ اجازه مذکور یکی از اسناد لازم برای گشایش اعتبار ارزی خواهد بود.» | ... شرکت پست صرفا بایستی ضوابط لازم را اعلام کند و از صدور مجوز که منجر به ایجاد انحصار خواهد شد، خودداری نماید... این مورد نیز به دلیل وجود پشتوانه آیین نامه مصوب هیات وزیران در مجوزها باقی مانده است. | واردات ماشین های نقش تمبر مطابق استانداردهای اعلامی وزارت دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مجاز می باشد. |
| ۸ | تبصره «۱» ماده (۹۶) «قانون برنامه پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) | «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک ها، موسسه های اعتباری، تعاونی های اعتبار، صندوق های قرض الحسنه، صرافی ها و شرکت های واسپاری (لیزینگ ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان پذیر است.» | مجوز فعالیت لیزینگ، یک مجوز غیر ضروری و منحل به نظر می رسد و علت اصلی آن نیز عدم وجود ریسک بالا در این دسته از فعالیت ها... است. همچنین پیش بینی احکام خاصی در قوانین موقتی، امری است که خود موجب اختلال در دستورالعمل های بانک مرکزی و همچنین مانعی در نگاه سرمایه گذاران در خصوص ورود به این حوزه خواهد شد.... | در صورت لزوم باقی ماندن چنین مجوز و نظارتی، بدیهی است قانون مذکور... بایستی لغو و در قانون پولی و بانکی اصلاح گردد.... |

| ردیف | عنوان قانون یا مقررہ | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|--|---|---|
| ۹ | بند «۲۱» ماده (۵) «اساسنامه سازمان توسعه تجارت» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۸ هیات وزیران | «وظایف سازمان عبارتست از سیاست گذاری، حمایت، پشتیبانی، برقراری تسهیلات و ایجاد زیرساخت های ضروری در امر توسعه تجارت و سایر موارد که به شرح زیر می باشد: ... سیاست گذاری در خصوص برگزاری نمایشگاه های بین المللی و داخلی در جهت توسعه صادرات غیرنفتی، تبادل دانش فنی و ارتقای کمتی و کیفی محصولات داخلی و صدور مجوز برگزاری نمایشگاه های بین المللی و تخصصی و یا اختصاصی در داخل و سایر کشورها و ارائه خدمات و تسهیلات لازم در این زمینه...». | صدور مجوز برگزاری نمایشگاه در داخل کشور موجب شده است، اول، فعالیت آزادانه در این خصوص از فعالین کسب و کار سلب گردد؛ دوم، منجر به ایجاد مسئولیت برای دولت در اجرای چنین رخدادهایی شده است که اساسا نیاز به صدور مجوزهای دیگری دارد که این مجوز از فرآیند، قابل حذف می باشد. در خصوص مجوز برگزاری نمایشگاه در سایر کشورها نیز... به لحاظ عملی چنین مداخله ای امکان ندارد... | سیاست گذاری در خصوص برگزاری نمایشگاه های بین المللی و داخلی در جهت توسعه صادرات غیرنفتی... و اعلام دستورالعمل های لازم در خصوص نحوه برگزاری نمایشگاه های داخلی و تعیین ضوابط... خدمات و تسهیلات لازم در زمینه برگزاری نمایشگاه ها در سایر کشورها. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|--|---|--|--|
| ۱۰ | ماده (۵) «قانون نظام جامع دامپروزی کشور» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۷) | «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی که مبادرت به فعالیت دامپروزی صنعتی و نیمه‌صنعتی می‌نمایند، موظف به اخذ موافقت اصولی، پروانه تاسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی بر اساس سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی و با نظارت وزارت مذکور می‌باشند. تبصره ۱- به لحاظ اهمیت بهداشت دام در سلامت جامعه، سازمان دامپزشکی کشور موظف است مناطق آلوده به بیماری‌های واگیردار، قرنطینه‌ای و یا کانون‌های بیماری‌زا را در پایان هر ماه مشخص و به وزارت جهاد کشاورزی اعلام نماید. تبصره ۲- فرآیند صدور موافقت اصولی، پروانه‌های تاسیس، بهره‌برداری و بهداشتی به ترتیب زیر می‌باشد...». | وجود سه مرحله برای اخذ مجوز یک فعالیت، امری غیر ضروری و زمان‌بر می‌باشد. به نظر می‌رسد وجود موافقت اصولی به عنوان یک مرحله، ضرورتی نداشته است؛ چنانکه در تبصره «۲» ذیل ماده (۲۱) دستورالعمل اجرایی ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروزی ذکر شده است: تبصره «۳» صدور موافقت اصولی، هیچ‌گونه حقی برای متقاضی ایجاد نخواهد کرد و لازم است در مجوز موافقت اصولی، این موضوع توسط پارلمان‌های نظام مهندسی و نظام دامپزشکی درج گردد. | عنوان موافقت اصولی از این ماده و تبصره‌های ذیل آن حذف گردد و کلیه مصوبات وزارت جهاد، مطابق این تغییر بازنگری گردند. |
| ۱۱ | ماده (۷) «آیین‌نامه تعیین تعرفه خدمات کنسولی» (مصوب ۱۳۸۳/۴/۱۰) هیات وزیران | «اعتبار کلیه اسناد و مدارک تجاری تنظیم‌شده در خارج از کشور منوط به تصدیق نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی و دفاتر حفاظت منافع جمهوری اسلامی ایران در محل است.». | [لزوم طی این فرآیند] امری مخل و صرفاً در راستای ایجاد درآمد برای نمایندگی‌ها می‌باشد. لذا پیشنهاد می‌گردد اعتبار اسناد و مدارک تجاری، منوط به تصدیق نمایندگی‌های سیاسی نباشد، بلکه در صورت تقاضای متقاضی صورت گیرد. | اسناد و مدارک تجاری تنظیم‌شده در خارج از کشور در صورت درخواست متقاضی توسط نمایندگی‌های سیاسی کنسولی و دفاتر حفاظت منافع جمهوری اسلامی ایران، در محل تصدیق می‌گردد. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقررہ | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|---|---|---|
| ۱۲ | ماده (۷۶) «قانون محاسبات عمومی» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) | «برای وزارتخانه‌ها و موسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی (به استثناء بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و موسسه‌های اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد...». | حذف قید «دولتی» برای بانک عامل جهت ایجاد امکان استفاده از ظرفیت بانک‌های خصوصی با هماهنگی بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور | ... قید «دولتی» بودن بانک‌های عامل را به تحت نظارت و مجوز بانک مرکزی» بودن بانک‌ها و موسسه‌های مالی تبدیل نموده و در حوزه‌های تخصصی از ظرفیت بانک‌ها و موسسه‌های مالی متعلق به بخش‌های خصوصی و عمومی نیز در کنار بانک‌های دولتی بهره برد... |
| ۱۳ | مواد (۶) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) | ماده (۶) - سازمان زمین شهری، شهرداری‌ها، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و ... | ماده (۶) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۷/۷ با اصلاحات ماده (۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱/۱/۲۷/۱۳۸۰ ... در امر واگذاری زمین مربوط به چگونگی قیمت‌گذاری، با هم تناقض دارند. | بہتر است جهت تشویق و جذب سرمایه‌گذاران در مناطق کمتر توسعه‌یافته، موضوع واگذاری زمین برای احداث تأسیسات گردشگری (اقامتگاه بین‌راهی) به قیمت منطقه‌ای محاسبه شود. |

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|---|--|---|---|
| ۱۴ | ماده (۲۰) «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور» (مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶) | «گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است صرفاً با اخذ ضمانتنامه بانکی و یا بیمه نامه یا سایر اوراق بهادار به میزان دو برابر حقوق ورودی نسبت به ترخیص کالاهای وارداتی موقت (مواد اولیه صنعتی) اقدام کند. در مورد کالاهای واردات موقت، تضمین های مذکور پس از صادرات مجدد کالاها قابل استرداد است و در صورتی که کالاهای وارد شده به صورت موقت از کشور خارج نشود ضمانتنامه ها ضبط شده و به حساب درآمدهای دولت واریز می شود». | ... در ماده مذکور، میزان تضمین برای ورود موقت کالای متعلق به واحدهای تولیدی جهت پردازش و صادرات، دو برابر تعیین شده که موجب کاهش نقدینگی واحدهای مربوطه خواهد شد. در حالی که براساس قوانین قبلی، میزان تضمین، یک برابر حقوق ورودی بوده و با ماده (۹۰) قانون امور گمرکی مغایرت دارد. | ... در راستای تسهیل شرایط برای تولیدکنندگان، پیشنهاد حذف مطرح می شود. |

پس از ارسال ۱۴ مورد مندرج در جدول ۹ به مراجع ذیصلاح، در «دومین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات محل در حوزه مجوزهای کسب و کار»، ۹ مورد قانون و مقرر به عنوان احکام محل، اعلام شد (ر.ک.: جدول ۱۰).

۱. نامه معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی دارایی به مدیریت معاونت امور حقوقی دولت به شماره ۸۰/۹۰۲۰ مورخ ۱۳۹۵/۹/۹؛ ارجاع نامه توسط دبیر کمیسیون اقتصاد به دفتر هیات دولت، مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۷.

جدول ۱۰. دومین گزارش مرتبط با قوانین و مقررات محل
در حوزه مجوزهای کسب و کار

| ردیف | عنوان قانون یا مقرر | متن ماده | علت اختلال | پیشنهاد |
|------|--|---|--|---|
| ۱ | تبصره (۱) «مصوبه شماره ۱۵۶ شورای عالی محیط زیست (الگوی تهیه گزارش ارزیابی زیست محیطی)» (مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۲) | «سازمان حفاظت محیط زیست موظف است الگوی تهیه گزارش ارزیابی زیست محیطی را پس از تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست به مجریان پروژه‌ها اعلام نماید». | طولانی بودن زمان لازم جهت اخذ مجوز استقرار محیط زیست برای طرح‌های سرمایه‌گذاری مشمول ارائه طرح ارزیابی زیست محیطی (حداقل زمان لازم حدود ۸ ماه) | تفویض اختیار بررسی استانی طرح‌های ارزیابی زیست محیطی با رعایت شرایط سه‌گانه نوع محصول با ظرفیت و تلفیق این دو شاخص... |
| ۲ | بند «ب» ماده (۹) «آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۱۴) هیات وزیران | از وظایف کارگروه، امور زیربنایی و شهرسازی: بند «ب» وظایف مرتبط با اجرای آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها بند «ی» - ساماندهی فضاها و سکونتگاه‌های روستایی و پروژه‌های بزرگ عمرانی | مطابق این ماده «کارکرد زیربنایی و شهرسازی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» در خصوص استفاده از اراضی و احداث بنا خارج از محدوده شهری نظر می‌دهد، که این موضوع به دلیل حجم بالای پرونده‌ها در کارگروه مزبور تا حد زیادی برای سرمایه‌گذاران وقت‌گیر می‌باشد و بهتر است در صلاحیت امور اراضی جهاد کشاورزی به‌عنوان واگذارکننده زمین باشد. همچنین این کارگروه ... مجدداً اقدام به استعمال از همه دستگاه‌های اجرایی می‌نماید. | پیشنهاد می‌گردد این آیین‌نامه اصلاح و طرح موضوع اراضی ملی و دولتی خارج از محدوده شهرها در کارگروه منفی گردد و یا با توجه به اینکه این طرح‌ها نیز در کارگروه امور زیربنایی ... استان مصوب می‌گردند، می‌توان از آنها جهت بررسی و پاسخگویی به درخواست‌ها استفاده نمود. |

| | | | | |
|--|---|---|--|----------|
| <p>پیشنهاد می‌گردد در این ماده، جمله «قبل از صدور جواز تاسیس»، به قبل از واگذاری زمین «اصلاح گردد تا متقاضی، پس از دریافت جواز و هنگام دریافت زمین، اعلام‌های مربوطه را اخذ نماید.</p> | <p>مسکن و شهرسازی اعلام می‌دارد مطرح شدن طرح در کارگروه منوط به استعلام از کلیه ادارات می‌باشد که این کار بسیار زمان‌بر خواهد بود و ادارات مربوطه، پاسخ استعلام و منوط به ارائه جواز تاسیس اعلام می‌کنند. بنابراین عملاً صدور جواز تاسیس خارج از شهرک‌ها و نواحی غیر ممکن شده و باعث نارضایتی زیاد و سرگردانی سرمایه‌گذاران گردیده است. لذا با توجه به اینکه هنگام واگذاری زمین کلیه استعلام‌ها ... اخذ می‌گردد، استعلام هنگام صدور مجوز، دوباره کاری و زمان‌بر می‌باشد».</p> | <p>موافقت کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی برای اراضی واقع در خارج از محدوده و حریم شهرها قبل از موافقت و تصویب کمیسیون‌های واگذاری اراضی موارد ذیل توسط دستگاه صادرکننده جواز تاسیس (قبل از صدور مجوز) باید از متقاضی اخذ گردد:</p> <p>- کروکی دقیق زمین با مختصات جغرافیایی محدوده مورد نظر</p> | <p>ماده (۵) تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۵ هیات وزیران</p> | <p>۳</p> |
| <p>کاهش سقف متوسط موجودی بانکی برای متقاضیان ثبت محدوده معدنی</p> | <p>با توجه به توان مالی پایین متقاضیان ثبت محدوده معدنی، بسیاری از آنها در ارائه گواهی متوسط موجودی بانکی با مشکلات زیادی روبه‌رو هستند.</p> | <p>متقاضیان ثبت محدوده معدنی باید با توجه به امتیازات کسب‌شده برای هر معدنی، مبلغ ۵۰۰ تا ۱۵۰۰ میلیون ریال توسط موجودی بانک طی ۶ تا ۱۲ ماه را در حساب خود داشته باشند.</p> | <p>«آیین‌نامه تعیین صلاحیت فنی و مالی اشخاص حقیقی و حقوقی برای ثبت محدوده معدنی» (مصوب معاونت امور معادن و صنایع وزارت صنعت، معدن و تجارت)</p> | <p>۴</p> |

| | | | | |
|---|--|---|---|----------|
| <p>می توان با تجمیع فرآورده‌ها ... تعداد پروانه‌های ساخت را تقلیل داد. با توجه به اینکه متولی نام تجاری، اداره ثبت شرکت‌ها می‌باشد، لذا پیشنهاد می‌شود الزام گرفتن نام تجاری به‌عنوان مدرک جهت صدور پروانه از متقاضیان، از مقررات حذف گردد.</p> | <p>مطابق ضوابط فعلی... «جهت هر نوع فرآورده و هر فرمولاسیون، باید یک پروانه ساخت مجزا اخذ گردد». صدور پروانه ساخت جداگانه برای هر فرمولاسیون، مستلزم چاپ برجسب‌های مجزا و شماره‌های پروانه‌های ساخت مجزا می‌باشد... همچنین... جهت صدور، تمدید و اصلاح هرگونه پروانه ساخت بهداشتی، نیازمند اخذ نام تجاری می‌باشد... نظارت بر صدور و نحوه استفاده از نام تجاری برعهده اداره ثبت شرکت‌ها باشد.</p> | <p>«وزارت بهداشتی جهت صدور پروانه ساخت هر نوع فرآورده که در کارخانجات تهیه می‌شود، مبلغ پنج هزار ریال و جهت صدور پروانه ساخت هر نوع فرآورده‌هایی که در کارگاه‌های مشمول این قانون تهیه می‌شود، مبلغ پانصد ریال دریافت خواهد داشت که منحصرأ به مصرف تاسیس و توسعه و تکمیل آزمایشگاه‌های مواد غذایی خواهد رسید...».</p> | <p>ماده (۸) «قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی» (مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۲)</p> | <p>۵</p> |
| <p>این مبلغ در هزینه جاری واحد به‌صورت ماهانه محاسبه و اعلام گردد.</p> | <p>اداره کل تامین اجتماعی در هنگام بازنشستگی افراد، اقدام به محاسبه و اعلام هزینه مربوط به واحدهای تولیدی می‌نماید که هزینه سنگینی را جهت این‌گونه واحدها به‌وجود می‌آورد.</p> | <p>«کارفرما مکلف است پس از احراز شرایط بازنشستگی بیمه‌شده شاغل در کارگاه وی، طبق این آیین‌نامه معادل چهاردرصد میزان مستمری برقراری بیمه‌شده نسبت به سنوات اشتغال او در مشاغل سخت و زیان‌آور را که توسط سازمان تامین اجتماعی محاسبه و مطالبه می‌گردد، به‌طور یکجا به سازمان مزبور پرداخت نماید».</p> | <p>ماده (۱۶) «آیین‌نامه اجرایی بند (۵) جزء (ب)» ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۲ هیات وزیران^۱)</p> | <p>۶</p> |

۱. عنوان کامل آیین‌نامه مذکور عبارتست از: «آیین‌نامه اجرایی بند (۵) جزء (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱».

| | | | | |
|--|--|---|---|----------|
| <p>تقسیمت گاز بهاء برای صنایع در واحد‌های تولیدی مانند بند «ز» تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۹۳ در قبال اخذ تضمین بانکی</p> | <p>با توجه به عدم نقدینگی شرکت‌ها و پرداخت تسویه بدهی‌های ناشی از مصرف سوخت گاز، «درخواست تقسیمت به‌واسطه صراحت آیین‌نامه»، پذیرش این امر غیرممکن و غیرقانونی می‌باشد.</p> | <p>«موارد مربوط به درآمدهای عمومی و سایر موارد که طبق قوانین مربوط وصول می‌شود از جمله فروش خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها، آب، برق و گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی مایع، مشمول این آیین‌نامه نمی‌گردد».</p> | <p>تبصره (۱) ماده (۴) «آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۴/۷) هیات وزیران</p> | <p>۷</p> |
|--|--|---|---|----------|

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>ماده (۱۱) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷) کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی</p> | <p>«تاریخ تعلق مالیات به شرح زیر است: الف در مورد عرضه کالا: ۱- تاریخ صورت حساب، تاریخ تحویل کالا یا تاریخ تحقق معامله کالا، هر کدام که مقدم باشد، حسب مورد؛ ۲- در موارد مذکور در تبصره ماده (۴) این قانون، تاریخ ثبت دارایی در دفاتر یا تاریخ شروع استفاده، هر کدام که مقدم باشد یا تاریخ برداشت، حسب مورد؛ ۳- در مورد معاملات موضوع ماده (۹) این قانون، تاریخ معاوضه. ب- در مورد ارائه خدمات: ۱- تاریخ صورت حساب یا تاریخ ارائه خدمت، هر کدام که مقدم باشد حسب مورد؛ ۲- در مورد معاملات موضوع ماده (۹) این قانون، تاریخ معاوضه. ج در مورد صادرات و واردات: در مورد صادرات، هنگام صدور (از حیث استرداد) و در مورد واردات تاریخ ترخیص کالا از گمرک و در خصوص خدمت، تاریخ پرداخت مابه ازاء....».</p> | <p>در شرکت های پیمانکاری و مهندسان مشاور، زمان انجام کار، زمان ارائه صورت وضعیت، زمان تایید صورت وضعیت و نهایتاً پذیرش پرداخت وجه صورت وضعیت تایید شده، با هم فاصله زیادی دارند. همچنین مبلغ صورت وضعیت صادر شده توسط مشاور یا پیمانکار، لزوماً مورد تایید کارفرما قرار نگرفته و قسمتی از [آن]... به صورت علی الحساب پرداخت می گردد... . از طرفی پیمانکاران و مهندسان مشاور در مورد دریافت مالیات بر ارزش افزوده از کارفرما، در زمان مقرر در قانون، دچار مشکل می شوند و... مجبور هستند که این مالیات را از منابع خود پرداخت کنند و مبالغ قابل توجهی از کارفرما طلبکار هستند....</p> | <p>پیشنهاد می گردد در ماده (۱۱) تبصره زیر اضافه گردد: «در مورد پیمانکاران و مهندسان مشاور، تاریخ تعلق مالیات، دوره دریافت مالیات بر ارزش افزوده از کارفرما است.».</p> |
|---|---|---|---|

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | <p>تبصره «۲» ماده (۹) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳)</p> | <p>«با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می‌نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو می‌گردد لکن صدور سند مالکیت اعیانی احداثی پیش‌بینی شده در طرح مصوب و پس از اجرای کامل طرح و تایید هیات نظارت مندرج در قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، بلامانع بوده و بهره‌برداری از اراضی مذکور به صورت اجاره، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع و در قالب طرح مصوب، مجاز می‌باشد».</p> | <p>اکثر سرمایه‌گذاران در اراضی ملی تمایل به اخذ سند دارند و اجرای قانون مذکور، امر سرمایه‌گذاری را در بخش صنعت و کشاورزی با مشکل مواجه می‌کند. همچنین در خصوص تنظیم توافق‌نامه سه‌جانبه فی‌مابین موجر و مستأجر موضوع بخشنامه...، در صورتی که مرجع واگذاری تمایل به جانشین نمودن مستأجر جدید به جای مستأجر قدیم بدون رضایت وی و انجام مراحل فسخ قرارداد داشته باشد، راهکاری پیش‌بینی نگردیده است.</p> | <p>پیشنهاد می‌گردد در این قانون همانند سنوات گذشته، شرکت شهرک‌های صنعتی مستثنی گردد و همچنین ضروری است تبصره‌ای در خصوص نحوه جایگزینی مستأجر جدید به جای مستأجر قدیم در واگذاری اراضی ملی بدون اخذ رضایت‌نامه به ماده (۹) اضافه شود.</p> |
|--|--|---|--|--|

مأخذ: نامه معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی دارایی به مدیریت معاونت امور

حقوقی دولت به شماره ۸۰/۹۰۲۰ مورخ ۱۳۹۵/۹/۹.

توضیح:

۱. توضیحاتی که در ستون‌های «علت اختلال» و «پیشنهاد» آمده، عیناً از متن مورد استناد نقل شده است؛ گرچه در مواردی خلاصه شده و عبارات حذف شده، با علامت (...) مشخص شده است.

۲. در مواردی که عنوان قانون یا مقرر ناقص درج شده بود، تصحیح شد.

۲۳ مورد حکم قانونی و مقرراتی مندرج در جداول ۹ و ۱۰ را می‌توان نخستین گام مبنایی توسط دولت برای شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار دانست. نکته قابل توجه آن است که این احکام، گرچه با در نظر گرفتن نظرات و ملاحظات بخش خصوصی شناسایی شده است، اما از طرف یک نهاد دولتی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) به دولت اعلام شده است. گرچه از زمان ارسال فهرست ۲۳ قانون و مقرر به دفتر هیات دولت در سال ۱۳۹۶ تا کنون، به جز چند مورد معدود، تصمیمی در خصوص موارد اعلام‌شده در هیات وزیران و دیگر اجزای دولت اتخاذ نشده است،^۱ اما این موارد، به دستورکار اصلی نهادهای مسئول در این حوزه، به‌ویژه «هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» («هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» فعلی) تبدیل شد.

در پایان این قسمت، شایان ذکر است علاوه بر وزارت امور اقتصادی و دارایی، برخی از ادارات استانی وزارتخانه مذکور نیز گزارش‌هایی در خصوص قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار، تدوین و منتشر کرده‌اند. برای نمونه، اداره کل امور اقتصادی و دارایی خراسان جنوبی، در قالب جدولی، «فهرست قوانین و مقررات مزاحم، موارد عدم تفویض اختیار فرآیند صدور مجوزهای فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری و پیشنهادهای حذف، اصلاح و تجمیع مجوزهای کسب‌وکار دستگاه‌های اجرایی استان خراسان جنوبی» را تدوین کرده است.^۲ در گزارش مذکور، «عدم تفویض اختیار فرآیند صدور مجوز به استان‌ها»، از سوی دستگاه‌های اجرایی، به‌عنوان یکی از دلایل اصلی کندی و نابسامانی صدور مجوزها ذکر شده است. همچنین در موارد متعددی، پیشنهادهای مبنی بر اصلاح مدارک صدور و اصلاح فرآیند برخی از مجوزها در حوزه‌های مختلف کسب‌وکار ارائه شده است.

۱. برای مثال، ماده (۷) «آیین‌نامه تعرفه خدمات کنسولی» که یکی از مقررات مخمل در حوزه مجوزهای کسب‌وکار ذکر شده بود (ردیف ۱۱ جدول ۹)، به‌موجب آیین‌نامه جدید، مصوب ۱۳۹۵/۵/۱۷ اصلاح شد. در ماده (۶) آیین‌نامه جدید، صرفاً قید زمانی پنج‌روزه برای تصدیق اعتبار کلیه اسناد و مدارک تنظیم‌شده در خارج از کشور برای نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی، مقرر شد.

۲. معاونت اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی خراسان جنوبی، «شناسایی قوانین و مقررات مزاحم فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری استان خراسان جنوبی»، مرداد ۱۳۹۴.

۲-۳-۲-۶. وزارت صنعت، معدن و تجارت

اشاره به محیط نامناسب حقوقی و وجود قوانین و مقررات محل کسب و کار و لزوم اصلاح آنها، همواره جزئی از برنامه‌ها، راهبردها و ... وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده است؛ اما چنانکه در ادامه خواهیم دید، کمتر کار منسجم و منقّحی توسط وزارتخانه مذکور در این حوزه منتشر شده و صرفاً به انجام برخی نظرسنجی‌ها و انتشار محدود نتایج آنها اکتفا شده است.

برای نمونه، در «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»^۱ (تیرماه ۱۳۹۴)، «حاکمیت نظام حقوقی تسهیل‌گر و کارآمد در سرمایه‌گذاری و خلق ثروت ملی» در فهرست «اهم ویژگی‌های ایران در افق ۱۴۰۴ به‌عنوان کشوری با اقتصاد نوظهور صنعتی» برشمرده شده است (بند ۲۶).^۲ در بخش ۷ سند مذکور با عنوان «سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، «بهبود محیط قانونی و فضای کسب و کار» به‌عنوان یکی از سیاست‌های اجرایی پیش‌بینی شده است که خود شامل مواردی از قبیل «بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات بازدارنده تولید، تجارت و تدوین قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های تسهیل‌کننده» است.^۳ در همان‌جا تصریح شده که «اصلاح قوانین محل تولید و تجارت و ثبات قوانین و مقررات جاری، یکی از الزامات «اجرایی شدن اثربخش راهبردها و سیاست‌ها در جهت تحقق کامل اهداف تعیین شده است».^۴ علاوه بر اینها، در فصول مربوط به برنامه‌های راهبردی بخشی، بر بهبود فضای کسب و کار و «کاهش میزان بوروکراسی» در هر بخش تأکید شده است.^۵

با وجود تأکیدات مکرر در سند پیش‌گفته و همچنین دیگر اسناد سیاستی مصوب

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت معاونت طرح و برنامه، «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، ویرایش اول، تیر ۱۳۹۴.

۲. همان، ص ۷۴.

۳. همان، ص ۱۰۲.

۴. همان، ص ۱۰۸.

۵. برای مثال، ر.ک.: جدول ۳۹ سند مذکور با عنوان «برنامه‌های اجرایی در راستای راهبردهای تعیین شده»، راهبرد «بهبود فضای کسب و کار و رقابت‌پذیرنمودن صنعت نساجی و پوشاک»، همان، ص ۱۴۹.

وزارت صمت، گزارش یا سندی مبنی بر پیشنهاد اصلاح یا بازنگری بر محیط قانونی کسب و کار توسط وزارت مذکور در دسترس نیست. آنچه در این راستا انجام شده، نظرسنجی‌هایی است که نتایج آنها به‌طور محدود در رسانه‌ها منعکس نشده است. وزارت صمت با دو شیوه، شناسایی و حذف موانع محیط کسب و کار در حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت را آغاز کرده است؛ نخست: احصای مجوزها، رویه‌ها و مقررات محل بیرونی با همکاری بخش خصوصی، و دوم: اکران عمومی پرسشنامه «چالش‌های کسب و کار بنگاه‌های اقتصادی» در درگاه بهین‌یاب^۱ برای واحدهای تولیدی صنعتی، معدنی، صنفی و تجاری. فهرست عناوین مجوزها، رویه‌ها و مقررات محل بیرونی حوزه‌های مذکور، در اواسط شهریور ۱۳۹۹ در قالب ضمیمه نامه‌ای توسط سرپرست وقت وزارت صمت به وزیر امور اقتصادی و دارایی ارائه شد. در این نامه تصریح شده است: «در خصوص لغو مجوزهای دست‌وپاگیر و تسهیل و تسریع در صدور مجوزهای ضروری برای فعالان اقتصادی، فهرست عناوین مجوزها، رویه‌ها و مقررات بیرونی (برون‌دستگاهی) که موجب وقفه و اختلال در صدور مجوزهای حوزه صنعت، معدن و تجارت و پیگیری اقدامات و فعالیت‌های سرمایه‌گذاران در مرحله ایجاد و توسعه واحدهای تولیدی، معدنی و تجاری می‌شود، ارائه شده است (ر. ک.: جدول ۱۱).^۲

۱. در فراخوان نظرسنجی مورد بحث در سامانه «بهین‌یاب» (وزارت صمت، معدن و تجارت درگاه خدمات و اطلاعات) آمده است: در کارگروه پایش فضای کسب و کار که به صورت هفتگی در معاونت طرح و برنامه برگزار می‌شود، شناسایی گلوگاه‌ها و موانع پیش روی بخش صنعت، معدن و تجارت، از مهمترین مأموریت‌هایی است که در دستورکار قرار گرفته است. این [امر] در راستای مرتفع شدن موانع و انجام اقدامات عملیاتی مرتبط انجام می‌پذیرد. ... برای تعیین اولویت‌های گلوگاه‌های کسب و کار جلساتی با صاحب‌نظران و فعالان حوزه تولید و بازرگانی کشور برگزار شده است. در همین راستا در سامانه بهین‌یاب بخشی برای نظرخواهی از عموم تولیدکنندگان و تجار ایجاد شده است تا نظرات آنان نیز از این طریق اخذ شود که فعالان اقتصادی می‌توانند برای اعلام نظر در خصوص موانع کسب و کار به آدرس <https://behinyab.ir/?req=questionnaire> مراجعه و موارد مدنظر خود را مطرح نمایند؛ ر. ک.: نشانی اینترنتی:

<https://new.behinyab.ir/pages/notification/15>

۲. به نقل از: دنیای اقتصاد، «۱۹ عامل محل محیط کار شناسایی شد: فراخوان شناسایی گلوگاه‌های کسب و کار»، ۱۳۹۹/۷/۱۵.

جدول ۱۱. نوزده عامل مخل محیط کسب و کار در نظرسنجی وزارت صمت

| ردیف | مجوز (مقرره / رویه) | چگونگی اختلال در محیط کسب و کار |
|------------------|--|---|
| حوزه صنعت | | |
| ۱ | دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار واحدهای تولیدی صنعتی | باعث زمان بر شدن استعلام‌های صورت گرفته شده است. |
| ۲ | دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار برای واحدهای تولیدی صنعتی، مستقر در شهرک‌های صنعتی | سازمان محیط زیست و نمایندگان استانی آن، به رغم آنکه بر اساس مقررات و ضوابط محیط زیستی استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی برای شهرک‌های صنعتی مجوزهای جداگانه صادر می‌کنند، اما برای واحدهای مستقر در شهرک‌ها نیز به طور مجزا جهت استقرار، رویه‌ای مشابه دارند که منجر به دوباره کاری می‌شود. |
| ۳ | دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط بهداشتی و سلامت استقرار واحدهای تولیدی صنعتی (مربوط به دانشگاه علوم پزشکی) | باعث زمان بر بودن استعلام‌های صورت گرفته شده است. |
| ۴ | دریافت مجوز انطباق مقررات و ضوابط محیط زیستی برای کلیه - فعالیت‌های تولیدی | |
| ۵ | صدور پروانه بهره‌برداری بهداشتی و پروانه ساخت و پروانه استاندارد در مورد صنایع غذایی و دارویی | به طور موازی توسط اداره نظارت بر مواد غذایی و بهداشتی و اداره کل استاندارد انجام می‌شود. |
| ۶ | استعلام از شرکت‌های آب، برق و گاز جهت مجوز تامین نیاز صنعت | منجر به زمان بر بودن استعلامات صورت گرفته و هزینه بر بودن انشعابات آب، برق و گاز شده است. |
| ۷ | دریافت زمین از طریق منابع طبیعی و سازمان جهاد کشاورزی جهت ایجاد واحد صنعتی | واگذاری زمین از طریق منابع طبیعی و سازمان جهاد کشاورزی، منوط به ارائه جواز تاسیس است. |
| ۸ | تمدید مجوزهای محیط زیست | نبود ثبات مقررات و ضوابط در صدور مجوزهای محیط زیست در خصوص واحدهای صنعتی باعث شده با وجود سرمایه‌گذاری، تمدید نشدن مجوز محیط صورت گرفته و این موضوع مانع ادامه فعالیت واحد تولیدی می‌شود. |

| ردیف | مجوز (مقرره / رویه) | چگونگی اخلال در محیط کسب و کار |
|------------------|---|---|
| ۹ | نبود امکان پرداخت اینترنتی پرداخت حق تمبر مربوط به صدور جواز تاسیس واحدهای تولیدی | سبب مراجعه مکرر متقاضیان به صورت حضوری به ادارات کل مالیاتی شده است. |
| حوزه معدن | | |
| ۱۰ | دریافت استعلام از ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری درخصوص صدور پروانه اکتشاف | به طور مثال در استان قم طی سالهای ۹۷ و ۹۸، با بیش از ۹۹ درصد مساحت‌های مورد درخواست، مخالفت و بلوکه شده و مجوزی صادر نمی شود. |
| ۱۱ | دریافت موافقت درخصوص مزایده پروانه‌های بهره‌برداری و گواهی کشف بلا معارض - از ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری | |
| ۱۲ | دریافت استعلام از سازمان حفاظت محیط زیست | سازمان محیط زیست به دلیل واقع شدن پهنه‌های معدنی در مناطق چهارگانه، با هرگونه انجام فعالیت معدنی در این مناطق مخالفت می‌کند. |
| ۱۳ | نبود امکان واگذاری محدوده‌های معدنی در عرصه‌های کتابچه هوانوردی | بر اساس توافق وزارت دفاع، ستاد مشترک نیروهای مسلح و وزارت جهاد کشاورزی، محدوده‌هایی از استان‌ها به عنوان محدوده‌های AIP (پرواز ممنوع) انتخاب و در قالب کتابچه هوانوردی ابلاغ شده است. نتیجه این موضوع، عدم امکان واگذاری محدوده‌های معدنی در عرصه‌های کتابچه هوانوردی و بلا استفاده ماندن این ذخایر و به تبع آن، عدم تولید و ایجاد اشتغال در مناطق محروم است. |
| ۱۴ | نبود امکان واگذاری مرتع در قالب استعلام محدوده‌های معدنی به اشخاص دیگر | بر اساس رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، در صورت عدم رضایت بهره‌برداران ذی حق و دارای پروانه چرا در مرتع مورد واگذاری، حقوق فرعی به حساب صندوق ثبت واریز می‌شود. اما امکان واگذاری مرتع در قالب استعلام محدوده‌های معدنی به اشخاص دیگر با صدور این رای میسر نیست. |

| ردیف | مجوز (مقرره / رویه) | چگونگی اخلال در محیط کسب و کار |
|------------------|---|---|
| حوزه صنفی | | |
| ۱۵ | استعلام از شهرداری‌ها برای متقاضیان صدور و تمدید پروانه کسب صنفی در خصوص نوع کاربری واحد صنفی | بر این اساس، شهرداری‌ها، پس از مطالبه و پرداخت کلیه حقوق مربوط به ساخت و ساز و... حاضر به ارائه پاسخ استعلام هستند و این امر موجب کند شدن روند صدور و تمدید مجوزهای کسب و کار و افزایش واحدهای فاقد پروانه کسب و ایجاد بی‌نظمی و عدم ساماندهی، به‌ویژه در شبکه توزیع می‌شود. |
| ۱۶ | دریافت گواهی اداره امور مالیاتی مبنی بر پرداخت یا ترتیب پرداخت بدهی مالیات قطعی شده برای متقاضیان تمدید پروانه کسب صنفی | این موضوع باعث افزایش تعداد پروانه کسب‌های فاقد اعتبار به دلیل عدم توانایی در پرداخت مالیات و رغبت نداشتن متقاضیان تمدید پروانه کسب به تمدید پروانه خود به دلیل سختگیرانه بودن قوانین مالیاتی می‌شود. |
| ۱۷ | صدور کارت معاینه پزشکی و گواهی صلاحیت پزشکی | سلیقه‌ای و طولانی بودن و مشخص نبودن رویه مرکز بهداشت در این خصوص |
| ۱۸ | صدور گواهی صلاحیت فردی، انتظامی و ترافیکی | با توجه به ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی اماکن عمومی، ۳۹ رسته صنفی به‌طور مشخص از اداره نظارت بر اماکن عمومی (نیروی انتظامی) در زمان صدور پروانه کسب، باید از طریق اتحادیه استعلام شود که اداره نظارت بر اماکن عمومی متقاضیان را برای ثبت استعلامات به دفاتر پلیس +۱۰ هدایت می‌شوند که این رویه موجب وقفه در پاسخ استعلام می‌شود. |
| ۱۹ | صدور پروانه تخصصی و فنی | صدور پروانه تخصصی و فنی برای برخی از صنوف مشمول تبصره ماده ۱۳ قانون نظام صنفی، توسط سازمان فنی و حرفه‌ای یا سایر مراجع مانند سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، صورت نمی‌گیرد. |

مأخذ: برگرفته از: «دنیای اقتصاد»، «۱۹ عامل محل محیط کار شناسایی شد: فراخوان شناسایی

گلوگاه‌های کسب و کار»، ۱۳۹۹/۷/۱۵.

توضیح: در توضیحات مندرج در ستون سمت چپ، عیناً از منبع فوق نقل شده است.

به نظر می‌رسد انگیزه اصلی ارائه فهرست مجوزهای مندرج در جدول ۱۱ به وزیر امور اقتصادی و دارایی، در دستورکار قرار گرفتن آنها در هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار بوده است؛ چرا که ریاست هیات مذکور با وزیر امور اقتصادی و دارایی است. به همین دلیل است که دست‌کم در متن گزارش در دسترس، مشخصات قانون یا مقرره‌ای که مبنای مجوز مورد اعتراض محسوب می‌شود، ذکر نشده است. همچنین درگاه اطلاعات و خدمات صنعت، معدن و تجارت (بهین‌یاب)، پرسشنامه‌ای را در سایت خود بارگذاری کرده است که در آن، از صنعتگران، معدنکاران و تجار کشور دعوت شده تا نظرات خود را در خصوص شناسایی چالش‌های کسب‌وکار بنگاه‌های اقتصادی کشور اعلام کنند. در این پرسشنامه، ۱۶ سوال در بخش‌های مختلف مطرح شده است. پرسش نخست این نظرسنجی، در خصوص «اخذ مجوز از وزارت صنعت، معدن و تجارت» است که در گزینه‌های گنجانده شده در آن به مواردی مانند «طولانی بودن زمان صدور مجوزها در سازمان‌های استانی وزارت صنعت»، «شفاف نبودن قوانین مربوط به صدور مجوزها» و «محدودیت در ثبت سفارش کالا و مجوز ارزی» اشاره شده است.^۱

نتایج اولیه فراخوان وزارت صمت در پایان آذر ۱۳۹۹ پس از گذشت دو ماه از زمان فراخوان منتشر شد. نتایج پرسشنامه‌ای تکمیل شده توسط ۷۲ بنگاه، حاکی از پیشتازی سه عامل «تامین مواد اولیه»، «دریافت مجوز» و «فروش و بازار داخلی» به‌عنوان مانع در محیط کسب‌وکار است. همچنین ارزیابی مذکور نشان می‌دهد ۳۲ بنگاه، بخش «بیمه (تامین اجتماعی)»، ۳۱ بنگاه، بخش «مالی (سیستم بانکی)»، و ۳۰ بنگاه، بخش «شهرک‌های صنعتی» را به‌عنوان عوامل مخمل محیط کسب‌وکار معرفی کرده‌اند.^۲ در جدول ۱۲، عوامل مخمل کسب‌وکار در شش بخشی که بیشترین امتیاز را در رابطه با اختلال در محیط کسب‌وکار به خود اختصاص داده‌اند، قابل مشاهده است.

۱. همان.

۲. دنیای اقتصاد، «نتایج فراخوان وزارت صمت برای شناسایی چالش‌های کسب‌وکارها منتشر شد: احصای عوامل اختلال در محیط کسب‌وکار»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.

جدول ۱۲. عوامل محل کسب و کار در بخش های مختلف در نظرسنجی وزارت صمت

| |
|---|
| بخش «بیمه (تامین اجتماعی)» |
| رسیدگی به دفاتر و صورت مزد سال های قبل |
| فقدان رویه شفاف برای در عملکرد هیات های تشخیص مطالبات |
| مخدوش بودن فرآیند دادرسی منصفانه |
| نبود وحدت رویه و صدور احکام متفاوت در شعب مختلف |
| نبود مرور زمان برای طرح دعاوی |
| پرداخت نشدن حق بیمه سنوات گذشته |
| سهم بالای کارفرما از پرداخت حق بیمه کارکنان و حق بیمه مشاغل سخت و زیان آور |
| بخش «مالی (سیستم بانکی)» |
| داشتن بدهی معوق بانکی |
| نوع قراردادهای بانکی |
| فرآیندهای پیچیده ارائه خدمات سیستم بانکی |
| شرایط سخت در وثایق بانکی |
| بخش «شهرک های صنعتی» |
| طولانی بودن زمان واگذاری زمین، تخصیص نیافتن زمین |
| گرانی زمین در شهرک ها |
| شفاف نبودن قوانین واگذاری زمین |
| تامین نشدن آب و برق مورد نیاز در شهرک ها |
| بخش «امور مالیاتی» |
| ممیز محوری و شیوه علی الرأس در نظام رسیدگی و تشخیص مالیات |
| فرآیند نامناسب دادرسی مالیاتی |
| نبود وحدت رویه در خصوص بخشنامه های مالیاتی |
| کاهش سرمایه در گردش مؤدیان مالیاتی در اثر تسویه مالیات در خرید و فروش های نسیه و غیر نقدی |

| |
|--|
| نبود مرور زمان در نظام مالیات ارزش افزوده |
| اخلال قیمتی در بازارهای رسمی ناشی از رفت و برگشت کالا بین مناطق آزاد تجاری و سرزمین اصلی |
| بخش «صادرات» |
| محدودیت یا از بین رفتن بازار صادراتی |
| افزایش هزینه‌ها (تولید، بازاریابی، توزیع، حمل و...) |
| سیاست‌های ارزی برای بازگشت ارز حاصل از صادرات به کشور |
| مشکلات حمل بار (زمینی، هوایی، ریلی و دریایی) و بیمه |
| نبود امکان دریافت ضمانتنامه صادراتی |
| موانع دریافت مجوز استاندارد صادرات |
| ممنوعیت صادرات به کشورهای مقصد |
| قوانین گمرک کشورهای مقصد |
| بخش «گمرک» |
| طولانی بودن زمان انجام تشریفات گمرکی کالاها |
| شفاف نبودن قوانین و رویه‌های گمرکی |
| فراهم نبودن امکان و شرایط ترخیص درصدی از کالا |
| زمان‌بر بودن فرآیند آزمایش کالاها |

مأخذ: برگرفته از: دنیای اقتصاد، «نتایج فراخوان وزارت صمت برای شناسایی چالش‌های کسب و کارها منتشر شد: احصای عوامل اخلال در محیط کسب و کار»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.

توضیح: بخش‌های «سوخت»، «امور اراضی»، «وزارت بهداشت (سازمان غذا و دارو)، «سازمان ملی استاندارد»، «محیط زیست»، «آب و برق» و «ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات یدکی»، کمترین امتیاز را در این نظرسنجی، در شناسایی عوامل مخمل کسب و کار از نگاه فعالان صنعت، معدن و تجارت کشور، کسب کرده‌اند.

نظرسنجی دیگری که نتایج آن به تازگی منتشر شده است، در پنج بخش به طرح پرسش از وضعیت تولید از منظر فعالان اقتصادی و صنعتی پرداخته است؛ «وزارت صمت در صدد است موانع تولید و زمینه‌های پشتیبانی از این بخش را از خلال پرسش از ذی‌نفعان این حوزه متوجه شده و در این راستا اقداماتی را انجام دهد. به همین منظور و در راستای مانع‌زدایی از تولید و پشتیبانی از فعالیت صنعتی، پنج پرسش طرح شده و ۹۵۵ نفر به آن پاسخ داده‌اند»^۱. در جدول ۱۳، شش مانع اصلی تولید به ترتیب اولویت، و در جدول ۱۴، چهار اولویت سیاست‌گذار از نظر پرسش‌شوندگان قید شده است.

جدول ۱۳. نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی در خصوص «مهم‌ترین موانع تولید»

| رتبه | موانع تولید | تعداد رای |
|-------|----------------------------|-----------|
| اول | عدم ثبات اقتصاد کلان | ۶۳۰ |
| دوم | نرخ تورم بالا | ۴۰۰ |
| سوم | نبود نقدینگی مناسب | ۳۶۰ |
| چهارم | تحریم‌های خارجی | ۳۳۰ |
| پنجم | جذاب بودن بازارهای غیرمولد | ۲۴۹ |
| ششم | تغییر مقررات ارزی | ۱۴۷ |

مأخذ: دنیای اقتصاد، «نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی درباره موانع تولید در ایران منتشر شد؛ دغدغه اول صنعتگران»، ۱۴۰۰/۱/۱۷.

۱. دنیای اقتصاد، «نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی درباره موانع تولید در ایران منتشر شد؛ دغدغه اول صنعتگران»، ۱۴۰۰/۱/۱۷.

جدول ۱۴. نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی در خصوص «اولویت‌های سیاست‌گذار در سال ۱۴۰۰»

| رتبه | اولویت | تعداد رای |
|-------|---------------------------------------|-----------|
| اول | پیگیری برای مقررات‌زدایی از بخش تولید | ۶۲۰ |
| دوم | ارائه مشوق‌های سرمایه‌گذاری | ۵۲۰ |
| سوم | جداسازی بخش تولید از بازرگانی | ۳۸۰ |
| چهارم | تفویض امور به تشکل‌ها | ۳۵۰ |

مأخذ: دنیای اقتصاد، «نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی درباره موانع تولید در ایران منتشر شد؛ دغدغه اول صنعتگران»، ۱۴۰۰/۱/۱۷.

در حالی ۶۳۰ نفر از ۹۵۵ پرسش‌شونده در نظرسنجی، «عدم ثبات اقتصاد کلان» را به‌عنوان مهم‌ترین مانع تولید تلقی کرده‌اند، ۶۲۰ نفر «پیگیری برای مقررات‌زدایی از بخش تولید» را به‌عنوان اولویت سیاست‌گذار در سال ۱۴۰۰ تعیین کرده‌اند. علاوه بر اینها، سه نهاد موثر که نیازمند بیشترین «بازنگری فرآیندها در حوزه تولید» هستند، به‌ترتیب، بانک‌ها، سازمان امور مالیاتی و سازمان تامین اجتماعی تعیین شده‌اند.^۱

نکته مهم در اقدامات وزارت صمت در خصوص موانع قانونی مقررات مخل تولید و کسب‌وکارها، اشتغال وزارت صمت به نظرسنجی و نظرخواهی از فعالان کسب‌وکار درباره موانع تولید است؛ در حالی که اولاً، نظرسنجی‌های دقیق و متعددی توسط نهادهایی همچون اتاق‌ها و همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس در این خصوص انجام شده و هم‌چنان در حال انجام است. آنچه در همه نظرسنجی‌های مربوط به چشم می‌خورد، نتایج تقریباً مشابه درباره موانع کسب‌وکارهاست که عبارتست از بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن محیط اقتصادی و... برای نمونه، نتایج یک پایش فصلی و یک پایش موردی محیط کسب‌وکار، به‌شرح زیر است:

اول نتایج «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران» در زمستان ۱۳۹۹، فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده، سه مولفه را به‌عنوان نامناسب‌ترین مولفه‌های محیط کسب‌وکار کشور

ارزیابی کرده‌اند: (۱) غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت اولیه و محصولات؛ (۲) بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار؛ و (۳) دشواری تامین مالی از بانک‌ها.^۱

دوم در نظرسنجی انجام‌شده توسط اتاق تهران در دی‌ماه سال ۱۳۹۷ انجام شد، همه اعضای اتاق تهران، مشتمل بر ۱۷۶۲۶ نفر مشارکت کردند. نتایج نظرسنجی مذکور نشان داد که «نرخ ارز و نوسانات آن»، «تحریم‌های بین‌المللی» و «گمرک و قوانین و مقررات تجارت» به ترتیب مهم‌ترین موانع کسب‌وکارهای خصوصی محسوب می‌شود.^۲ طبق نتایج به‌دست آمده، حدود ۸۷ درصد پرسش‌شوندگان با مشکل نرخ مالیات مواجه بوده‌اند که حدود ۳۹ درصد آنها، سطح مشکل را بسیار زیاد ارزیابی کرده‌اند. توزیع توصیف افراد از مشکل نرخ مالیات عبارتند از: «نرخ‌های متناقض و آیین‌نامه‌های متعدد» (۵۶ درصد)، «نرخ بالای مالیات» (۳۷ درصد)، و «سایر» (۷ درصد).^۳

چنانکه در نتایج نظرسنجی‌های پیش‌گفته آشکار است، بخش خصوصی از ظرفیت‌های مناسب‌تری نسبت به بخش دولتی برای نظرسنجی از صاحبان کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی برخوردار است؛ چرا که از طریق اتاق‌های استانی در بخش‌های مختلف، شبکه‌ای ملی - محلی ایجاد شده است. بنابراین، کارویژه نظرخواهی و نظرسنجی با کیفیت مناسب‌تر و دقیق‌تر و همچنین با سهولت و سرعت بیشتری توسط نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی (اتاق ایران و اتاق‌های استانی، اتاق اصناف و اتاق تعاون) نسبت به بخش دولتی صورت می‌گیرد.^۴

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران؛ زمستان ۱۳۹۹»، دوره هجدهم، اردیبهشت ۱۴۰۰، ص ۴.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، «نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، شماره ۸۴، اردیبهشت ۱۳۹۸، ص ۳۰.
۳. همان، ص ۳۴.
۴. برای مطالعه گزارشی حاوی جمع‌بندی نظرسنجی‌ها و ارزیابی‌های صورت‌گرفته توسط بخش خصوصی و ادراک فعالان اقتصادی از محیط کسب‌وکار کشور، ر. ک.: فرزانه صمدیان، «تولید: پشتیبانی‌ها و مانع‌زدایی‌ها: الزامات و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مدیریت پژوهش‌های اقتصادی)، فروردین ۱۴۰۰، صص ۱۱-۷.

از سوی دیگر، نتایج نظرسنجی‌های وزارت صمت راجع به عوامل مخمل محیط کسب و کار در جداول ۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۴ نوشتار حاضر، فاقد دستاورد مشخصی در خصوص قانون یا مقرره‌ای است که مخمل تولید و سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. طبعاً معیاری نیز برای شناسایی قوانین و مقررات مخمل از نظرسنجی‌های انجام‌شده، قابل استخراج نیست. این در حالی است که بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات در جهت بهبود محیط کسب و کار، مستلزم طی فرآیندهایی بیش از صرف نظرسنجی و نظرخواهی است.

پیشنهادی که می‌توان با توجه به عملکرد توضیح داده‌شده مطرح کرد آن است که وزارت صنعت، معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های دولتی، به جای آنکه خود به نظرسنجی اقدام کنند، از نتایج نظرسنجی‌ها و پایش‌های انجام‌شده توسط اتاق‌ها و سایر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی استفاده کرده و توان و امکانات خود را بر انجام اصلاحات مقرراتی مستخرج از گزارش‌های بخش خصوصی متمرکز کنند.

۳-۳-۲-۶. معاونت حقوقی ریاست جمهوری

معاون حقوقی رئیس جمهور، مسئول «کمیسیون حقوقی» دولت است.^۱ علاوه بر این، وی یکی از دو نماینده قوه مجریه در «کمیته ماده (۱۲) موضوع قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت از کسب و کار» فعلی) است.^۲ از این حیث و به دلیل وظایف ذاتی معاونت حقوقی رئیس جمهور، مباحث مربوط به محیط

۱. در ماده (۲۱) «آیین‌نامه داخلی هیات دولت» (اصلاحی ۱۳۸۸/۹/۲۲) مقرر شده است: «به منظور تطبیق پیشنهاد تصویب‌نامه‌ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون‌های دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی، کمیسیونی به‌عنوان «کمیسیون حقوقی» با مسئولیت معاون حقوقی رئیس جمهور تشکیل می‌گردد. اعضای کمیسیون مزبور از میان حقوقدانان مجرب تعیین و با حکم معاون حقوقی رئیس جمهور منصوب می‌شوند و هر یک از آنها، مسئولیت مشاوره یکی از کمیسیون‌های دولت را عهده‌دار می‌باشند»؛ ر.ک.: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین‌نامه داخلی هیات دولت (ویرایش هشتم)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک)، ص ۱۴.

۲. عملکرد کمیته مذکور در ادامه نوشتار شرح داده شده است.

حقوقی کسب و کار، به معاونت مذکور ارجاع داده می‌شود. علاوه بر این، به نظر می‌رسد با توجه به وظایف و عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری، بخش عمده‌ای از اجرای حکم مندرج در ماده (۱۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، بر عهده معاونت مورد بحث است. در این ماده مقرر شده است: «به منظور تعامل مستمر با فعالان اقتصادی اعم از کارفرمایی و کارگری و تلاش برای حل مشکلات آنان و ارائه پیشنهاد برای اصلاح قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی به شورای گفت‌وگو، وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و قضایی مرتبط با محیط کسب و کار و رؤسا و مدیران کل این دستگاه‌ها در مراکز استان‌ها موظفند یکی از معاونان خود را به عنوان مسئول بهبود محیط کسب و کار تعیین و معرفی نمایند...». در واقع معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به نوعی، وظایف دستگاهی ستادی را برای دریافت، جمع‌بندی و پردازش نظرات واصله از مقامات و دستگاه‌های اجرایی و قضایی ایفا می‌کند.^۱

در مقدمه گزارشی که اخیراً در خصوص عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری

۱. برخی از وظایف مرتبط با قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری در وبسایت نهاد مذکور به این ترتیب آمده است:

«... - انجام وظایفی که به‌طور خاص در قوانین و مصوبات دولت بر عهده معاونت حقوقی رئیس‌جمهور محول شده یا محول می‌شود.

- مدیریت عمومی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور و اظهار نظر در مورد وضع قوانین و مقررات جدید و اجرای برنامه قوانین و مقررات در دولت الکترونیک.

... - برنامه‌ریزی و نظارت بر سامانه اطلاعات قوانین و مقررات از طرق مختلف از جمله: تفکیک، طبقه‌بندی، کدگذاری و... قوانین و مقررات، ساماندهی آراء و نظرات قاعده‌ساز.

- برنامه‌ریزی و نظارت بر تجزیه و تحلیل قوانین، مقررات و آراء و نظرات و تعیین ارتباط آن با یکدیگر به منظور تشخیص و تمیز قوانین و مقررات معتبر، منسوخ، متروک، متناقض، مغایر، الحاقی، اصلاحی و...»

- سیاستگذاری در خصوص تهیه مجموعه‌های قوانین، مقررات و آراء و نظرات قاعده‌ساز (موضوعی منقح و مراجع وضع).

... بررسی مستمر قوانین و مقررات موجود ملی و بین‌المللی و ارائه پیشنهادها لازم در جهت اصلاح و یا تکمیل آنها با هدف تحقق قانون اساسی و حقوق شهروندی...».

ر. ک.: وبسایت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به نشانی اینترنتی:

<http://lvp.ir/Portal/home>

منتشر شده و مستند این پژوهش برای توضیح و تحلیل عملکرد دستگاه مذکور است چنین آمده است:

«به منظور تحقق اهداف ماده ۱۲ قانون احکام دائمی و متناظر با آن، کمیته ای تحت عنوان «کمیته حقوقی حمایت از کسب و کار» در معاونت حقوقی ریاست جمهوری تشکیل و شیوه نامه آن نیز در ۱۴ ماده به تصویب معاون حقوقی رئیس جمهور رسید؛ برابر ماده ۲ شیوه نامه اخیر، هدف از تشکیل کمیته حقوقی حمایت از کسب و کار در معاونت حقوقی عبارتست از:

۱. شناسایی قوانین، مقررات و رویه های مخمل کسب و کار
 ۲. تهیه پیش نویس های لازم جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه های مخمل کسب و کار
 ۳. پیگیری رفع مشکلات حقوقی بنگاه های اقتصادی
 ۴. تهیه مجموعه های کاربردی حوزه کسب و کار
 ۵. پیگیری تصویب قوانین و مقررات موثر بر بهبود محیط کسب و کار
 ۶. تلاش در جهت ارتقای رتبه ایران در شاخص های جهانی کسب و کار
 ۷. ایجاد هماهنگی و تعامل موثر میان معاونت حقوقی ریاست جمهوری با نهادهای متولی بهبود محیط کسب و کار، به ویژه کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور)، هیات مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (بند ۴ ماده ۱۱ شیوه نامه).^۱
- عناوین موضوعات ذکر شده در گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری به این شرح است:

۱. اخذ هزینه جداگانه ارائه خدمات تفکیک و افراز املاک موضوع ماده (۱۵۰) قانون ثبت از سوی سازمان های ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان نظام مهندسی؛
۲. تغییر شرایط خوش حسابی مالیاتی به منظور معافیت از پرداخت مالیات

۱. لعیا جنیدی (به کوشش و با نظارت)، برجسته ترین اقدامات معاونت حقوقی ریاست جمهوری در کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی، ۱۴۰۰، ص ۱۱.

علی الحساب واردات قطعی کالا؛

۳. اصلاح مقررات ناظر بر فعالیت شرکت‌ها و استارت‌آپ‌های فعال در ارائه خدمات مجازی جابجایی هوشمند به منظور ساماندهی فرآیندهای مدیریتی و نظارتی؛
۴. راهکارهای ارتقای رتبه ایران در شاخص اخذ مجوزهای ساخت و ساز بانک جهانی؛

۵. ارزیابی اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰؛

۶. اعتراض بخش خصوصی فعال در حوزه صنعت تولید مسکن در خصوص مشکلات ناشی از اجرای ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴؛
۷. رسیدگی به اعتراض در خصوص عدم برخورداری شهرک صنعتی اشتهارد از معافیت ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴؛

۸. رسیدگی به اعتراض بخش خصوصی به رویه اداری ثبت شرکت‌ها در خصوص عدم ثبت تبدیل شرکت‌های تجاری موضوع قانون تجارت؛
۹. اعتراض بخش خصوصی نسبت به مالیات مستقیم پروژه‌های عمرانی

مشارکتی موضوع قانون احداث پروژه‌های عمرانی... مصوب ۱۳۶۶؛

۱۰. بررسی ایرادات مصوبه هیات وزیران با موضوع تامین برق و سوخت مورد نیاز صنعت ماینینگ؛

۱۱. بررسی مبدا زمان اجرای ماده (۱۳) اصلاحیه آیین‌نامه بند هـ تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در خصوص پذیرش هزینه تنزیل اسناد خزانه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی؛

۱۲. بررسی مشکلات مربوط به سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)؛

۱۳. بررسی معافیت مالیاتی سود تفاوت نرخ ارز ناشی از تسعیر حاصل از صادرات؛

۱۴. بررسی عدم امکان پذیرش صورت جلسات هیات مدیره به‌صورت وکالتی در شرکت‌های تجاری؛

۱۵. اعتراض واحدهای ریخته‌گری و قطعه‌سازی به‌عنوان صنایع پایین‌دستی

فولاد و تصویب مصوبه هیات وزیران به شماره ۱۱۸۸۷۶ مورخ ۱۳۹۷/۹/۷ مبنی بر افزایش تعرفه گاز مصرفی بخش فولاد؛

۱۶. بررسی مهلت مرور زمان رسیدگی و مطالبه جرائم ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰ در ارتباط با عملکرد سال‌های ۱۳۹۰ لغایت ۱۳۹۴؛

۱۷. اعتراض فعالان بخش خصوصی راجع به شرایط پذیرش هزینه‌های قابل قبول مالیاتی موضوع تبصره ۳ ماده ۱۴۷ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴؛
 ۱۸. مراتب اعتراض به صدور برگ تشخیص متمم مالیاتی؛

۱۹. بررسی مراتب اعتراض به نحوه اجرای ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳؛

۲۰. بررسی اعتراضات جایگاه‌داران عرضه فرآورده‌های نفتی؛

۲۱. بررسی درخواست اجرای صحیح بخشنامه (۹) جدید درآمد سازمان تامین اجتماعی با موضوع نحوه دریافت فهرست و حق بیمه مدیرعامل و هیات مدیره موظف شرکت‌ها؛

۲۲. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی هیات دولت و الحاق یک بند در خصوص نحوه ارسال مصوبات به هیات دولت؛

۲۳. بررسی مراتب اعتراض به افزایش ۲۵ درصدی برای صادرات و افزایش قیمت پایه مواد معدنی و نحوه محاسبه حقوق دولتی.

۲۴. اخذ مالیات نقل و انتقال سهام وثیقه مدیران.

درباره عناوین بررسی شده در معاونت حقوقی ریاست جمهوری، نکاتی قابل توجه وجود دارد:

اولین نکته مهم، چگونگی یا فرآیند در دست‌ورکار قرار گرفتن موضوعات در معاونت حقوقی است. چنانکه در گزارش عملکرد نهاد مورد بحث آمده است، منشأ تعریف دست‌ورکارها، درخواست‌ها و مطالبات فعالان اقتصادی است؛ چرا که معاونت حقوقی ریاست جمهوری در این زمینه، از حیث تشریک مساعی به‌عنوان عضوی از کمیته ماده (۱۲) ایفای نقش کرده است. به‌عبارت دیگر،

دستورکارهای کمیته ماده (۱۲)، دستورکار معاونت حقوقی ریاست جمهوری در خصوص قوانین و مقررات محل کسب و کار بوده است. در مواردی متعددی نیز پس از به نتیجه رسیدن فرآیندی مبنی بر اصلاح مقررات مربوط در کمیته ماده (۱۲)، از معاونت حقوقی رئیس جمهور برای ارائه نظر تحلیلی یا انجام اقدامات مقتضی برای تسریع بررسی موضوع در هیات وزیران و صدور یا اصلاح آیین نامه و... درخواست مساعدت شده است. برای مثال، در موضوع «اخذ هزینه جداگانه ارائه خدمات تفکیک و افراز املاک موضوع ماده ۱۵۰ قانون ثبت از سوی سازمان های ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان نظام مهندسی کشور»، دبیر کمیته ماده (۱۲) به موجب نامه ای در مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۱، از نماینده قوه مجریه (معاون حقوقی رئیس جمهور)، اعمال اقدامات مقتضی برای اجرای مصوبه کمیته ماده (۱۲) و انعکاس نتیجه آن به دبیرخانه را درخواست کرده است. متعاقب آن، پس از بررسی موضوع و رایزنی و برگزاری جلسات با سازمان های ذی ربط، نظریه شماره ۱۰۴۹۹۵ در تاریخ ۱۳۹۷/۸/۹ از سوی معاونت حقوقی ریاست جمهوری صادر شده است.^۱ بدین ترتیب، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، رأسا اقدامی در خصوص شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه گذاری نداشته است؛ بلکه در فرآیند بررسی موضوع، تعامل و هماهنگی با دستگاه ها و به ویژه طرح موضوع در هیات وزیران و در مواردی، تصویب یا اصلاح مصوبه توسط هر یک از وزراء یا هیات وزیران، نقشی مهم و محوری داشته است.

نکته دوم، توجه به نسبت «قانون» و «مقررات» در ایجاد اختلال در محیط کسب و کار از یک سو، و سهم اصلاح یا تصویب هر یک از رفع اختلال در محیط کسب و کار از سوی دیگر است. این نکته از منظر تاثیر قوانین و مقررات بر محیط کسب و کار و نوع مواجهه سیاست گذار و قانون گذار برای اصلاح نظام مقررات گذاری، حائز اهمیت بسیار است. عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری راجع به اصلاح قوانین و مقررات محل کسب و کار، به اختصار در جدول ۱۵ قابل مشاهده است.

جدول ۱۵. عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری راجع به اصلاح قوانین و مقررات
مخل کسب و کار از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

| ردیف | اقدام | قانون، مقررہ یا... مورد اعتراض | نتیجہ |
|------|--|--|--|
| ۱ | رسیدگی به اعتراض نسبت به ادامه اخذ هزینه جداگانه ارائه خدمات تفکیک و افراز املاک موضوع ماده ۱۵۰ قانون ثبت از سوی سازمان‌های ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان نظام مهندسی کشور | تفاهم‌نامه سازمان ثبت با سازمان نظام مهندسی | اعلام نظر: «میزان هزینه تهیه نقشه تفکیکی باید به تایید شورای بررسی و تایید مبنای قیمت‌گذاری خدمات مهندسی... برسد». |
| ۲ | بررسی تغییر شرایط خوش‌حسابی مالیاتی به منظور معافیت از پرداخت مالیات علی‌الحساب واردات قطعی کالا | بخشنامه شماره... مورخ ۱۳۹۵/۶/۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران | اصلاح بخشنامه توسط رئیس گمرک |
| ۳ | اصلاح مقررات ناظر بر فعالیت شرکت‌ها و استارت‌آپ‌های فعال در ارائه خدمات مجازی جابجایی هوشمند به منظور ساماندهی فرآیندهای مدیریتی و نظارتی | ماده (۹) «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» مصوب ۱۳۸۶؛ ماده (۳۲) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» مصوب ۱۳۸۹؛ مواد (۲) و (۱۲) و تبصره ماده (۸۷) «قانون نظام صنفی» | حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی و اصلاح رویه‌ها |
| ۴ | راهکارهای ارتقای رتبه ایران در شاخص اخذ مجوزهای ساخت و ساز بانک جهانی | بند (ت) ماده ۳ تصویب‌نامه هیات وزیران... مورخ ۱۳۹۶/۳/۱ | ارائه پیشنهادهایی برای هماهنگی و انعقاد تفاهم‌نامه میان دستگاه‌ها |
| ۵ | ارزیابی اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار | اجرای مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» | صدور یک بخشنامه توسط معاون حقوقی رئیس‌جمهور مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹ |

| ردیف | اقدام | قانون، مقررہ یا... مورد اعتراض | نتیجہ |
|------|--|---|--|
| ۶ | اعتراض بخش خصوصی فعال در حوزه صنعت تولید مسکن در خصوص مشکلات ناشی از اجرای ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم | تصویب نامه هیات وزیران در خصوص تبصره «۳» ماده (۶۴) «قانون مالیات‌های مستقیم» در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ | اعلام نظر: «حکم تبصره «۳» ماده (۶۴) ق.م.م. صرفاً شامل مواردی است که مطابق قوانین و مقررات دیگر، ارزش معاملاتی مبنای محاسبه سایر عوارض و وجوه قرار می‌گیرند؛ بنابراین شامل مأخذهای محاسبه مالیات مقرر در قانون مالیات‌های مستقیم نیست». |
| ۷ | رسیدگی به اعتراض در خصوص عدم برخورداری شهرک صنعتی اشتهارد از معافیت ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم | بند «الف» ماده (۱) و بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی موضوع بند «د» ماده (۱۳۲) اصلاحی «قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۹۴؛ ماده (۳۱) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» | اصلاح بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه بند «د» ماده (۱۳۲) «قانون مالیات‌های مستقیم» به موجب تصویب نامه هیات وزیران به شماره... مورخ ۱۳۹۹/۱/۹ |
| ۸ | رسیدگی به اعتراض بخش خصوصی به رویه اداری ثبت شرکت‌ها در خصوص عدم ثبت تبدیل شرکت‌های تجاری موضوع قانون تجارت | «قانون تجارت» (مصوب ۱۳۱۱) و لایحه اصلاحی آن (مصوب ۱۳۴۷)؛ دستورالعمل اجرایی ماده (۳۶) نظامنامه اجرای قانون ثبت شرکت‌ها (مصوب ۱۳۱۰) با عنوان «دستورالعمل اجرایی ثبت شرکت‌های تجاری» | صدور بخشنامه «الحاق یک ماده تحت عنوان ماده ۱۰ به نظامنامه راجع به مواد ۱۹۶، ۱۹۷ و ۱۹۹ قانون تجارت» توسط رئیس قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۳۰* |
| ۹ | اعتراض بخش خصوصی نسبت به مالیات مستقیم پروژه‌های عمرانی مشارکتی موضوع قانون احداث پروژه‌های عمرانی مشارکتی حوزه صنعت احداث | اجرای مصوبه هیات وزیران به شماره ۵۴۲۷۷/ت/۱۴۷۹۹۷/۱۳۸ مکرر هر مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۱ و دستورالعمل آن به شماره ۱۸۹۷۶۴ مورخ ۱۳۹۷/۹/۱ (با موضوع هزینه‌ای قابل قبول مالیاتی) | اعلام نظر: «... حکم ماده اخیرالذکر [ماده ۱۳۸ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم]، شرکت‌های موضوع قانون احداث پروژه‌های عمرانی... را شامل نمی‌شود». |

| ردیف | اقدام | قانون، مقررہ یا... مورد اعتراض | نتیجہ |
|------|---|--|--|
| ۱۰ | بررسی ایرادات مصوبه هیات وزیران با موضوع تامین برق و سوخت مورد نیاز صنعت مابینگ | مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ هیات وزیران در حوزه رمز ارز | تصویب تصویبنامه هیات وزیران، مورخ ۱۳۹۹/۴/۸ |
| ۱۱ | بررسی مبداء زمان اجرای ماده (۱۳) اصلاحیه آیین نامه بند هـ تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در خصوص پذیرش هزینه تنزیل اسناد خزانه به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی | آیین نامه اجرایی بند «ه» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ | اصلاح آیین نامه اجرایی بند «ه» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و اصلاحی مهر ۱۳۹۷ |
| ۱۲ | بررسی مشکلات مربوط به سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) | آیین نامه فعالیت سامانه ستاد، تبصره ۵ ماده ۱۶۹ «قانون مالیات های مستقیم» مصوب ۱۳۹۴ | ارائه پیشنهادهایی برای رفع مشکلات بخش خصوصی در اجرای آیین نامه، از جمله برون سپاری تکلیف دولت و وزارت صمت به بخش خصوصی |
| ۱۳ | بررسی معافیت مالیاتی سود تفاوت نرخ ارز ناشی از تسعیر حاصل از صادرات | جزء ۱ بند «ک» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور | در دستورکار قرار گرفتن تدوین بخشنامه توسط سازمان امور مالیاتی |
| ۱۴ | بررسی عدم امکان پذیرش صورت جلسات هیات مدیره به صورت وکالتی در شرکت های تجاری | نظریه مشورتی شماره ۷/۹۲/۱۵۲۵ اداره حقوقی قوه قضائیه | تدوین «لایحه ثبت اشخاص حقوقی» و تصویب آن در جلسه ۱۳۹۹/۱۰/۱۰ هیات وزیران به ارائه به مجلس مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ |
| ۱۵ | اعتراض واحدهای ریخته گری و قطعه سازی به عنوان صنایع پایین دستی فولاد و تصویب مصوبه هیات وزیران به شماره ۱۱۸۸۷۶ مورخ ۱۳۹۷/۹/۷ مبنی بر افزایش تعرفه گاز مصرفی بخش فولاد | مصوبه ۱۳۹۷/۹/۷ هیات وزیران در خصوص نرخ گاز مصرفی بخش فولاد | اعلام نظر: در خصوص تبیین قلمرو شمول بند سوم مصوبه و عدم شمول مصوبه به صنایع وابسته فولاد، مانند ریخته گری |

| ردیف | اقدام | قانون، مقررہ یا... مورد اعتراض | نتیجہ |
|------|---|--|--|
| ۱۶ | بررسی مهلت مرور زمان رسیدگی و مطالبه جرائم ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰ در ارتباط با عملکرد سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ | بخشنامه‌های شماره ۲۰/۹۶/۱۲۳ مورخ ۱۳۹۶/۹/۷ و شماره ۲۱۰/۹/۸ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۹ سازمان امور مالیاتی کشور | اعلام نظر مبنی بر اینکه مبدأ محاسبه مرور زمان رسیدگی به جرمه‌های موضوع ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم، تاریخ انقضای مهلت ارائه فهرست معاملات در هر دوره می‌باشد. |
| ۱۷ | اعتراض فعالان بخش خصوصی راجع به شرایط پذیرش هزینه‌های قابل قبول مالیاتی موضوع تبصره ۳ ماده ۱۴۷ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ | تبصره ۳ ماده (۱۴۷) قانون مالیات‌های مستقیم (اصلاحی) (۱۳۹۴) | صدور بخشنامه شماره ۲۰/۹۶/۱۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ سازمان امور مالیاتی کشور |
| ۱۸ | مراتب اعتراض به صدور برگ تشخیص متمم مالیاتی | ماده (۱۵۷) قانون مالیات‌های مستقیم | اعلام نظر در خصوص برخی مفاد قانون مالیات‌های مستقیم |
| ۱۹ | بررسی مراتب اعتراض به نحوه اجرای ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳ | قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳ و تفاهم‌نامه فی مابین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و سازمان تامین اجتماعی مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ | اعلام نظر درباره مفاد قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی و تفاهم‌نامه فی مابین سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و سازمان تامین اجتماعی مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ |
| ۲۰ | بررسی اعتراضات جایگاه‌داران عرضه فرآورده‌های نفتی | - | جزء ۳ بند «الف» تبصره (۱۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و تصویب آیین‌نامه شماره ۲۷۳۶۱/ت/۵۷۷۰۰ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۱ هیات وزیران |

| ردیف | اقدام | قانون، مقررہ یا... مورد اعتراض | نتیجہ |
|------|--|---|---|
| ۲۱ | بررسی درخواست اجرای صحیح بخشنامه (۹) جدید درآمد سازمان تامین اجتماعی با موضوع نحوه دریافت فهرست و حق بیمه مدیرعامل و هیات مدیره موظف شرکت‌ها | بخشنامه ۹ مشترک فنی و درآمد سازمان تامین اجتماعی با موضوع نحوه دریافت فهرست و حق بیمه مدیرعامل و هیات مدیره موظف شرکت‌ها، مصوب ۱۳۹۰ | اعلام نظر در خصوص اجرای صحیح بخشنامه |
| ۲۲ | پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه داخلی هیات دولت و الحاق یک بند در خصوص نحوه ارسال مصوبات به هیات دولت | - | اعلام نظر مبنی بر اینکه مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲)، در حکم مصوبات کمیسیون‌های تخصصی هیات وزیران تلقی می‌شوند. |
| ۲۳ | بررسی مراتب اعتراض به افزایش ۲۵ درصدی برای صادرات و افزایش قیمت پایه مواد معدنی و نحوه محاسبه حقوق دولتی | بخشنامه شماره ۲۰۶۳۶۲ مورخ ۱۳۹۷/۸/۶ وزارت صنعت، معدن و تجارت | پرداخت بخشی از مطالبات فعالان بخش معدن با ارائه نرخ‌های اصلاحی گمرک در بهمن ۱۳۹۸ |
| ۲۴ | اخذ مالیات نقل و انتقال سهام وثیقه مدیران | تبصره ۱ ماده (۱۴۳) قانون مالیات‌های مستقیم | تدوین سند «تسلیم الکترونیکی و صدور گواهی تبصره ۱ ماده (۱۴۳) قانون مالیات‌های مستقیم» توسط سازمان امور مالیاتی کشور |

مأخذ: برگرفته از: لعیا جنیدی (به‌کوشش و با نظارت)، برجسته‌ترین اقدامات معاونت حقوقی ریاست جمهوری در کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی، ۱۴۰۰.

* معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در اجرای مصوبه ۵۷۰۴۸/۸۸۹۱۹ هـ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۵ هیات وزیران، دستورالعمل اجرایی ماده (۳۶) نظام‌نامه اجرای قانون ثبت شرکت‌ها (مصوب ۱۳۱۰) را با عنوان «دستورالعمل اجرایی ثبت تبدیل شرکت‌های تجاری»، با همکاری دستگاه‌های مقرر در تصویب‌نامه هیات وزیران، تهیه کرده است.

در ادامه نوشتار (بخش بررسی عملکرد شورای گفت‌وگو و کمیته ماده ۱۲)، به‌طور دقیق‌تر به مقایسه میزان تاثیرگذاری قوانین و مقررات بر محیط کسب‌وکار پرداخته شده است.

نکته سوم، تاکید بر این امر است که همکاری و هم‌افزایی معاونت حقوقی ریاست جمهوری با بخش خصوصی، می‌تواند به‌عنوان الگویی مطلوب برای دیگر دستگاه‌های اجرایی و حکومتی تبدیل شود. گرچه این همکاری، به‌موجب قانون و بر مبنای عضویت معاون حقوقی رئیس‌جمهور در کمیته ماده (۱۲) شکل گرفته و توسعه داده شده است؛ با این حال، بی‌تردید تعاملات نظام‌مند میان بخش دولتی و خصوصی، فضایی برای همکاری و پیش بردن پروژه‌های هرچند محدود، فراهم کرده است. علاوه بر این، دقت نظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری در تدوین گزارش‌ها و تحلیل‌ها و ارائه نظرات کارشناسی، می‌تواند به‌عنوان الگویی برای بخش‌ها و دفاتر حقوقی همه دستگاه‌های دولتی و به‌طور کلی نهادهای حکومتی، مورد توجه قرار گیرد.

۴-۳-۲-۶. مصوبات هیات وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید

در این گفتار و گفتار بعد - که به‌لحاظ شکلی و محتوایی با دیگر گفتارهای این بخش متفاوت هستند - به مروری اجمالی به برخی از مصوبات هیات وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید اختصاص یافته که به‌طور مستقیم به موضوع شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری مرتبطند. در واقع برخلاف گفتارهای دیگر، در اینجا و بخش آتی، کارنامه یا عملکرد نهادهای مقررات‌گذار در خصوص شناسایی قوانین محل کسب‌وکار موضوع بحث نیست؛ بلکه به مصوباتی از نهادهای مذکور اشاره می‌شود که بی‌تردید، عملکرد نهادهای مسئول کارویژه موضوع این پژوهش را تحت تاثیر قرار خواهند داد و می‌توانند به درک نگرش‌ها و رویکردهای حاکم در دولت در مورد اصلاح نظام مقررات‌گذاری کمک کنند.

گرچه محور پژوهش حاضر، الزامات مورد نیاز بخش خصوصی در شناسایی

قوانین و مقررات مخل کسب و کار است، با وجود این، نمی‌توان از مصوبات متعددی که درباره موضوع مورد بحث به تصویب مراجع مقررات‌گذار رسیده یا در دست تصویب است، چشم‌پوشی کرد. به عبارت دقیق‌تر، می‌توان گفت «مقررات‌گذاری درباره مقررات‌زدایی» همچون دیگر حوزه‌ها در کشور ما با سرعت ادامه دارد؛ اما ضرورت تصویب چنین مقرراتی، الزامات اجرای آنها، نسبت آنها با قوانین و مقررات موجود و سوالات مهم دیگر درباره مصوبات مربوط، سوالاتی قابل تامل و نیازمند بررسی در پژوهش‌های مستقل هستند.

با آشکار شدن الزامات متعدد شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار و پی‌بردن به ضرورت همکاری و تعامل بیشتر دولت با بخش خصوصی در مرحله آغازین این فرآیند پیچیده، اخیراً مصوباتی توسط هیات وزیران و دیگر نهادهای مقررات‌گذار در موضوع مورد بحث به تصویب رسیده است. گرچه طبق سنت معهود و رویه جاری، موضوع اصلی تصویب‌نامه‌های اخیرالتصویب، مجوزهای کسب و کار است، با وجود این، مفاد مصوبات را می‌توان مفادی در راستای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار و آنچه در ایران «مقررات‌زدایی» خوانده می‌شود، ارزیابی کرد. چهار مورد از مهم‌ترین این مصوبات عبارتند از:

- تصویب‌نامه درخصوص «ساده‌سازی مراحل شروع کسب و کار» (مصوب شورای عالی اداری به شماره ۳۹۰۸۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۰ در یکصد و هشتاد و ششمین جلسه)؛

- آیین‌نامه اجرایی نحوه ایجاد بستر یکپارچه خدمات مرتبط با اخذ مجوز ساخت و ساز در کل کشور و تسهیل فرآیندهای مربوط (مصوب هیات وزیران به شماره ۱۳۱۵۰۵/ت ۵۶۵۷۶ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۸)؛

- تصویب‌نامه درخصوص بهبود محیط کسب و کار و ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور (مصوب هیات وزیران به شماره ۸۷۲۷۷/ت ۸۱۱۵ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۷)؛

- مصوبات یکصد و دوازدهمین جلسه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۱.

در ادامه، به شرح دو مصوبه مهم اخیر (مصوب هیات وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید) پرداخته شده است.

اول - تصویبنامه در خصوص بهبود محیط کسب و کار و ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور

در بند ۵ تصویبنامه مذکور (مصوب هیات وزیران، مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۷) مقرر شده است: «به منظور تسریع در شروع و توسعه کسب و کارها، تسهیل در سرمایه‌گذاری و شناسایی و انعکاس مقررات مخمل و پیشنهاد آن به هیات مقررات‌زدایی و تسهیل مجوزهای کسب و کار جهت رفع آنها، کارگروه استانی تسهیل سرمایه‌گذاری و مقررات‌زدایی به ریاست استاندار و دبیری مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان و با حضور دستگاه‌های ذی‌ربط با برگزاری حداقل یک جلسه در ماه تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ این تصویبنامه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین و به تصویب هیات وزیران می‌رسد».

با مروری بر مفاد پیش‌نویس دستورالعمل اجرایی تصویبنامه مذکور،^۱ به‌ویژه ترکیب «کارگروه تسهیل سرمایه‌گذاری و مقررات‌زدایی استان» و هدف و وظایف آن، می‌توان دریافت که دولت در صدد است با وجود قوانین ناظر بر شناسایی و اتاق‌ها و تشکل‌های بخش خصوصی به‌عنوان مراجع شناسایی‌کننده قوانین و مقررات مخمل در محیط کسب و کار، نهادهای موازی جدیدی برای انجام این کارویژه تاسیس کند. سوای اینکه این سیاست چه تأثیراتی بر تسریع و تدقیق کارویژه شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب و کار دارد، آنچه باید بر آن تأکید شود، عدم کارآیی تاسیس نهادهای جدید با وظایف و اختیارات موازی است. چنانکه به‌کرات گفته شد، هم‌اکنون در چارچوب قوانین جاری، به‌جز اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی در سطوح استانی و ملی، سه نهاد شورای گفت‌وگویی دولت و بخش خصوصی، هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار و کمیته ماده ۱۲ (کمیته حمایت از

۱. پیش‌نویس تصویبنامه مورد بحث، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده و در ۱۴۰۰/۱/۱۵ به دفتر هیات دولت ارسال شده و هم‌اکنون در دست رسیدگی در کمیسیون اقتصاد (در دفتر هیات دولت) است.

کسب‌وکار)، به انجام کارویژه‌های مرتبط با شناسایی قوانین و مقررات مخمل تولید و سرمایه‌گذاری می‌پردازند. به‌نظر می‌رسد ایجاد نهادهایی در سطح استانی با پیش‌بینی عضویت اعضای مشترک با نهادهای مذکور، نمی‌تواند چندان به ارتقای کارآمدی و تاثیرگذاری آنها کمک کند؛ چنانکه اتاق ایران در اظهارنظر خود راجع به پیش‌نویس دستورالعمل اجرایی کارگروه تسهیل سرمایه‌گذاری و مقررات‌زدایی پیشنهاد کرده است: «موضوع تاسیس کارگروه تسهیل سرمایه‌گذاری و مقررات‌زدایی در استان‌ها به قید فوریت متوقف شود و به‌جای آن با تقویت سایر کارگروه‌های موجود و فعال در استان‌ها، انتظارات همکاران مستقر در دبیرخانه هیات مقررات‌زدایی در وزارت اقتصاد در تقویت تعامل با این کارگروه‌های موجود، محقق شود»^۱.

دوم - مصوبات یکصد و دوازدهمین جلسه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۱

در این جلسه یکصد و دوازدهم ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۱)، «گزارش دبیرخانه برای موانع بخش تولید شناسایی شده و پیشنهادهای اجرایی برای عملیاتی‌شدن شعار سال ۱۴۰۰ و اولویت‌بندی موضوعات بخش تولید برای پشتیبانی و مانع‌زدایی با پیشنهاد اعضای ستاد» ارائه شد. در بند ۴ مصوبه مذکور مقرر شده است: «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (به‌عنوان دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی)، با همکاری تشکل‌های بخش خصوصی عضو و مرتبط با ستاد از جمله اتاق اصناف ایران، اتاق تعاون ایران، خانه صنعت، معدن و تجارت ایران، نسبت به تهیه و ارائه فهرست قوانین، مقررات، تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مزاحم و مانع تولید، اشتغال، توسعه، تجارت و سرمایه‌گذاری و همچنین ارائه محورهای حمایتی و مشوق‌های موثر در راستای تحقق شعار سال و جهش تولید، اقدام و محورهای مرتبط و پیشنهادی را حداکثر تا پایان فروردین ماه سال جاری [۱۴۰۰]، به دبیرخانه ستاد ارسال نمایند».

۱. به‌نقل از: گزارش کمیسیون اقتصاد (دفتر هیات دولت)، کد پیشنهاد: ۵۸۶۹۲، تاریخ پیشنهاد: ۱۴۰۰/۱/۱۵.

۲. این مصوبات، طی نامه‌ای مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ به شماره ۶۰/۲۹۰۵۵ ابلاغ شده است.

این در حالی است که علاوه بر مصوبه پیش گفته که در واقع تکرار حکم مندرج در بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام برنامه‌های توسعه کشور» است، در اجزای ۱ و ۲ بند ۱ مصوبه مورد بحث، کلیه دستگاه‌های اجرایی عضو و مرتبط با ستاد تسهیل و رفع موانع تولید موظف شده‌اند تا پایان فروردین ۱۴۰۰، «به صورت داوطلبانه و مستقیماً، تمهیدات لازم و اقدامات اجرایی مناسب را حول محورهای زیر... اتخاذ نتیجه را به دبیرخانه ستاد ارسال و اعلام نمایند:

۱/۱- شناسایی، احصا و گردآوری فهرست دقیق قوانین، مقررات، تصویب‌نامه‌های دولت، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی، مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی، تجارت، سرمایه‌گذاری، اشتغال و ...؛

۱/۲- اقدام لازم در راستای حذف و اصلاح قوانین، مقررات، تصویب‌نامه‌های دولت، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی».

در بند ۷/۳ همین مصوبه، سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف به «ارائه گزارش دقیقی از سرانجام اقدامات انجام شده در راستای ابلاغیه شماره ۲۲۱۱۶-۹۹/م مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱ رئیس‌جمهور محترم، در هامش نامه شماره ۹۸۰۸۶ مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱ وزارت کشور با موضوع «ضرورت تکلیف قطعی شناسایی و حذف قوانین و مقررات مزاحم تا قبل از پایان دولت» ظرف مدت حداکثر (۱۰) روز شده است. پیش‌تر نیز ستاد تسهیل و رفع موانع تولید در مصوبه جلسه نود و هشتم خود (مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۹) وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرده بود حداکثر ظرف دو هفته، «نسبت به شناسایی و احصای قوانین و مقررات مخحل در روند فعالیت مطلوب و قابل انتظار معادن و صنایع معدنی کشور، اقدام و جمع‌بندی مربوطه را به همراه راهکارهای اجرایی لازم و پیشنهادات موثر کارشناسی، به دبیرخانه ستاد ارسال نماید». دستور پیش گفته رئیس‌جمهور و مفاد مصوبه مذکور ستاد و نحوه اجرای آنها، می‌تواند توضیح‌دهنده میزان واقع‌بینی مسئولان دولتی از الزامات اصلاح نظام مقررات‌گذاری و لغو قوانین و مقررات دست‌وپاگیر باشد.

۵-۳-۲-۶. مصوبات تنقیحی مقررات هیات وزیران

تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)^۱ به معنای گردآوری متون قانونی مقرراتی معتبر مربوط به یک موضوع، در یک مجموعه است. هدف تدوین و تنقیح، وضوح و روشنایی بخشیدن به محتوای نظام حقوقی است. این فرآیند، بر مبنای طرحی منطقی، به جمع قوانین و مقررات همسنگ در مجموعه قوانین و مقرراتی می‌انجامد که به آن «قانون جامع» گفته می‌شود.^۲ تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، می‌تواند زمینه لازم را برای شناسایی و لغو قوانین و مقررات محل کسب‌وکار فراهم کند. در یک نظام حقوقی که قوانین و مقررات فرآیند تدوین و تنقیح را طی کرده‌اند و تصویب هر قانون و مقرر نیز باید با در نظر گرفتن جایگاه آن در «قانون جامع» به تصویب برسد، از یک‌سو، قانون‌گذار در پیشنهاد طرح‌های قانونی باید با دقت و احتیاط بیشتری اقدام کند. برای مثال، «چنانکه مجموعه قوانین مالیات تدوین و تصویب شده باشد، قانون‌گذار باید برای پیشنهاد هر اصلاحیه به هر یک از قوانین مالیاتی، کل مجموعه قانون مربوط را ملاحظه کند و تاثیر اصلاحیه یا الحاقیه پیشنهادی را بر کلیت مجموعه قوانین مالیاتی ارزیابی کند. این دشواری، احتمالاً انگیزه‌های قانون‌گذاران را برای پیشنهاد اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های زود هنگام و مکرر به قوانین، کاهش خواهد داد و از این رهگذر، به ثبات نظام حقوقی کمک خواهد کرد. در این وضعیت، قانون‌گذاران تلاش خواهند کرد صرفاً اصلاحاتی حداقلی و موثر را برای قوانین جاری پیشنهاد دهند و به تصویب برسانند».^۳ از سوی دیگر، مراجع شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار می‌توانند با دسترسی به قوانین و مقررات معتبر، نسبت میان قانون و مقرر جدید را با قوانین و مقررات موجود و معتبر به‌خوبی تشخیص داده و مفاد احیاناً تکراری، غیرضروری یا مشابه را به‌عنوان مفادی دست‌وپاگیر، برای لغو به مراجع مقررات‌گذار ذی‌صلاح معرفی کنند. تدوین و تنقیح قوانین به‌ویژه با تورم قانون و قانون‌گذاری در حوزه‌های کسب‌وکار، حائز اهمیت بسیار است. برای نمونه، «قانون تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) از

1. Codification

۲. ر.ک.: سیدناصر سلطانی، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، شماره ۴۵، زمستان ۱۳۹۳، صص ۱۳۴-۱۳۳.
۳. احمد مرکز‌المیری، «ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸، ص ۲۲.

جمله قوانینی است که در معرض اصلاحیه‌های متعدد و بعضاً با فاصله‌ای اندک قرار گرفته است. برای نمونه، «قانون اصلاح قانون تامین اجتماعی و برخی قوانین مربوط به منظور تشویق کارفرمایان به تأدیه دیون معوقه سنواتی بابت حق بیمه و بیمه بیکاری کارکنان» (مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۵) و «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۸۰) قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و ماده (۱۵۳) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶ و ماده (۱۷۱) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۸) فقط به فاصله ۲۳ روز از یکدیگر، به تصویب رسیدند.^۱ علاقه قانون‌گذاران در دوره‌های تقنینی مختلف و همچنین دولت‌ها به اصلاح «قانون تامین اجتماعی» یا الحاق موادی به آن، قانون مذکور را به یکی از قوانین پیچیده تبدیل کرده است که برای آگاهی از مفاد معتبر آن، باید با دقتی همسان با دقت یک حقوقدان مبرز، در اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها جستجو کرد.

با گذشت حدود نیم قرن از آغاز فرآیند تدوین و تنقیح در ایران (یعنی از زمان تصویب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹)) همچنان فرآیند تدوین و تنقیح قوانین در ایران به ثمر نرسیده است. «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) و قانون اصلاحی آن (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) در دست اجراست و به موجب مفاد آن، فرآیند مورد بحث به‌کندی در حال انجام است. علاوه بر اینها، تفاهمنامه‌ای با عنوان «تفاهمنامه همکاری قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات» مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۱ به امضای معاونان حقوقی/قوانین قوای سه‌گانه کشور رسیده است که به‌رغم ایجاد خوشبینی و امید برای تکمیل فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات با رفع ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌ها و تقویت هم‌افزایی و تشریک مساعی، همچنان به تسریع فرآیند مذکور کمک چندانی نکرده است.

در این شرایط، حجم مقررات در برخی حوزه‌ها به حدی رسید که گریزی از تدوین و تنقیح آن‌ها نبود. از ابتدای سال ۱۳۹۹، یکی از اقدامات ارزنده معاونت حقوقی ریاست جمهوری و دستگاه‌های مسئول به ثمر نشست و چهار «تصوینامه

تنقیحی) در موضوعات بیمه و خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه زمینی (مصوب ۱۳۹۹/۲/۳۱)،^۱ حمل و نقل ریلی (راه آهن) (مصوب جلسه ۱۳۹۹/۱۲/۲۷)،^۲ سرمایه‌گذاری خارجی (مصوب جلسه ۱۴۰۰/۳/۹)،^۳ و مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی (مصوب جلسه ۱۴۰۰/۱/۱۵)^۴ توسط هیات وزیران تصویب شد. ساختار چهار تصویب‌نامه پیش‌گفته، ساختاری تقریباً یکسان است که در ادامه به جزئیات دو مورد از آنها پرداخته خواهد شد. تصویب‌نامه‌های مورد بحث، به استناد تبصره اصلاحی بند (۱) ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» به تصویب رسیده‌اند.^۵ گرچه در حکم مورد استناد، مهلت مقرر شده برای

۱. به‌شماره ۲۵۸۱۷/ت/۵۷۶۲۷، تاریخ ابلاغ: ۱۳۹۹/۳/۱۷.

۲. به‌شماره ۱۵۶۶۸۰/ت/۵۸۴۱۱ هـ، تاریخ ابلاغ: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴.

۳. به‌شماره ۲۷۰۷۱/ت/۵۸۷۸۴ هـ، تاریخ ابلاغ: ۱۴۰۰/۳/۱۱.

۴. به‌شماره ۴۲۲۹/ت/۵۸۶۵۴ هـ، تاریخ ابلاغ: ۱۴۰۰/۴/۲۱.

۵. طبق بند (۱) ماده واحده «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸)، «تبصره بند (۱) ماده (۳) و ماده (۶) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

کلیه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثناء مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات زیر را در خصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند:

الف - تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند.

ب - تا پایان مهرماه ۱۳۹۰ قوانین مربوط به حوزه فعالیت خود را که با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری مغایر است با ذکر دلایل به معاونت اعلام نمایند.

ج - با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند.

د - کلیه دستگاه‌های مشمول این تبصره موظف به همکاری با معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی برای تنقیح قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود می‌باشند و نیز معاونت و دستگاه‌های مشمول می‌توانند برای تنقیح قوانین و مقررات از ظرفیت کارشناسی دستگاه‌های اجرایی و قضایی و همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی با تمایل آنها استفاده کنند».

تفکیح کلیه مقررات، شناسایی موارد نسخ صریح و حذف آنها از مجموعه مقررات و مشخص کردن مواد منسوخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده و ارسال آن به مراجع تصویب‌کننده، تا پایان اسفند ۱۳۹۰ مقرر شده بود، اما به نتیجه رسیدن بخشی از این فرآیند، هرچند با یک دهه تاخیر، دستاوردی ارزشمند برای محیط حقوقی کسب‌وکار محسوب می‌شود.

اول تصویب‌نامه تفکیحی در موضوع مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی

تصویب‌نامه مذکور، مشتمل بر چهار پیوست است: در پیوست ۱، «مصوبات منسوخ ضمنی و با اجرا منتفی» (مورد ۴۲۷) فهرست شده است. پیوست ۲ به مصوبات معتبر (۳۵۴ مورد) و پیوست ۳ به «مصوبات منسوخ صریح و باطل شده (۷۴ مورد) اختصاص دارد. در پیوست ۴ آن نیز «مصوبات غیرمعتبر با انقضای زمان اجرا» (۸۸ مورد) آمده است.

در بند ۵ تصویب‌نامه مورد بحث تصریح شده است: «ارائه هرگونه پیشنهاد در موضوع مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی جهت تصویب در هیات وزیران، منوط به تعیین آثار تفکیحی آن بر تصویب‌نامه حاضر است». الزام پیش‌گفته در صورت رعایت و اجرا می‌تواند تدبیر پیشگیرانه موثری برای جلوگیری از سیل صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها در موضوع مناطق آزاد باشد. از سوی دیگر، مراجع مسئول شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار می‌توانند با بررسی دقیق فهرست انواع مقررات مندرج در پیوست‌ها، به‌ویژه فهرست ۳۵۴ مورد مقررات معتبر، از محیط مقرراتی موضوع، ارزیابی مطمئن و جامع‌تری داشته باشند.

دوم تصویب‌نامه تفکیحی در موضوع سرمایه‌گذاری خارجی

در پیوست ۱ این تصویب‌نامه، «مصوبات منسوخ ضمنی و با اجرا منتفی (۳۵۸ مورد) آمده است. آغاز فهرست، با اعلام نسخ کل مصوبه‌ای با عنوان «تصویب‌نامه راجع به سرمایه‌هایی که به ایران وارد می‌شود» (مصوب ۱۳۳۲/۹/۲۵ هیات وزیران) است و تا ردیف ۲۶۹ آن، متعلق به مقررات مصوب پیش از انقلاب اسلامی است. در پیوست ۲، «مصوبات معتبر» در موضوع سرمایه‌گذاری خارجی (شامل ۲۶ مورد) ذکر شده است که آخرین آن، «تصویب‌نامه در خصوص سند راهبردی توسعه

گردشگری) (مصوب ۱۳۹۹/۴/۲۹) است. پیوست ۳، مربوط به «مصوبات منسوخ صریح و باطل شده» (شامل ۳۷ مورد) و پیوست ۴، مشتمل بر «مصوبات غیرمعتبر با انقضای زمان اجرا» (۲۰ مورد) است.

از آنجا که یکی از مسائل مهم و حساس برای سرمایه‌گذاران خارجی، اطلاع از مصوبات لازم‌الاجرا در هریک از مراحل سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی است، تنقیح مقررات مربوط، گام موثری در بهبود محیط کسب‌وکار به‌شمار می‌آید.^۱ ادامه این فرآیند و تدوین و تنقیح مقررات دیگر حوزه‌ها، می‌تواند ثمرات ارزشمندی برای شفافیت و دسترسی فعالان اقتصادی به مقررات معتبر و همچنین کند شدن نسبی میزان مقررات‌گذاری - به شرحی که گذشت - در پی داشته باشد. این ضرورت و تاثیرات مثبت آن در صورت انجام، به‌ویژه در حوزه مقررات مالیاتی، قابل توجه است. چنانکه مدیرکل حقوقی سازمان امور مالیاتی کشور نیز در مرداد ۱۳۹۸ اظهار کرده است: «در حوزه امور مالیاتی ۴۵۱۴ مقرر و وجود دارد که در این بین ۸۴۶ مصوبه مربوط به مصوبات هیات وزیران می‌شود و امید است با توجه به تاکیدات رئیس سازمان تا پایان سال، کار تنقیح این مقررات به‌طور کامل به اتمام برسد».^۲

۱. شایان ذکر است در حوزه قوانین مالیاتی، گرچه «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» در مورخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ به تصویب رسیده، اما قانون مذکور مشتمل بر مراحل اولیه تدوین و تنقیح کامل است. بدین ترتیب که در آن به ارائه فهرستی از احکام و قوانین منسوخ بسنده شده، بی‌آنکه احکام معتبر در مجموعه‌ای احصا و تدوین شده باشد. بنابراین، تصویب «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» نتوانسته به سهولت دسترسی تابعان قوانین مالیاتی بینجامد. علاوه بر این، در قانون پیش‌گفته، احکام مالیاتی قوانین مندرج در پیوست آن و نیز نحوه اعمال نسخ در خصوص آنها، به‌طور دقیق تعیین نشده است؛ برای توضیح بیشتر، ر.ک.: مرکز‌المیری، پیشین، صص ۴۰-۳۹. بر همین سیاق، قوانین مصوبی که متن آن توسط معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی به‌عنوان متولی تدوین و تنقیح قوانین (طبق قانون مصوب ۱۳۸۹) پیشنهاد شده بود، به قابل دسترس بودن مفاد معتبر قانونی کمک چندانی نکرده است («قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت، مصوب ۱۳۹۹/۸/۲۴؛ و «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن»، مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲۷). ایراد اصلی قوانین مذکور، عدم اطمینان از معتبر بودن مفاد قانونی‌ای است که در فهرست قوانین و احکام نامعتبر درج نشده‌اند.

۲. به‌نقل از: وبسایت معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، «هماهنگی‌های تنقیحی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و سازمان امور مالیاتی کشور»، ۱۳۹۸/۵/۱۳، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://www.lvp.ir/Portal/home/?news/266455/266480/343140/>

این اقدام مهم، تا پایان خرداد ۱۴۰۰ انجام نشده و در صورت انجام توسط سازمان امور مالیاتی، مصوبه مربوط به آن به تصویب هیات وزیران نرسیده است.

۴-۲-۶. نهادهای متشکل از اعضای عمومی خصوصی

از اواخر دهه ۸۰ در ایران، این ایده در اتاق‌های بازرگانی و به‌طور کلی تشکل‌های بخش خصوصی به‌طور جدی پیگیری شد که بخش خصوصی در صورتی می‌تواند در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها تاثیرگذار باشد که در نهادهایی رسمی قانونی، صاحب کرسی بوده و از حق رای برخوردار باشد. چنانکه قائم‌مقام دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی اظهار کرده است: «فعالان بخش خصوصی، همواره از کم‌توجهی حاکمیت (در هر سه رکن دولت، قانون‌گذار و قوه قضائیه) به مسائل و مشکلات آنها، تاخیر در روند رسیدگی به شکایات و نظرات، زیان‌های ناشی از تصمیمات سیاستی، ابهام در برخی قوانین و بالاخره تفسیرهای متفاوت از قوانین در برابر مسائل چندوجهی، شکایات داشته و دارند».^۱ در واقع، پیگیری و پیشنهاد تشکیل نهادهایی متشکل از مقامات بخش عمومی و بخش خصوصی، براساس ملاحظاتاتی مانند سهولت ارتباط و انتقال مسائل و نظرات بخش خصوصی به‌طور مستقیم به مقاماتی بود که دسترسی به آنها برای فعالان اقتصادی دشوار است. در این میان، موضوعاتی که به‌نحوه قوانین و مقررات مربوط است، همواره یکی از مسائلی محسوب می‌شده که بخش خصوصی به‌دنبال محملی رسمی برای انتقال نظرات و دیدگاه‌های خود درباره آنها به سیاست‌گذاران و مقررات‌گذاران بوده است. در ادامه، عملکرد سه نهاد هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته ماده (۱۲)، در خصوص شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری، مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. حسین سلاح‌ورزی، «شورای گفت‌وگو چرا و چگونه پدید آمد؟ آغاز گفت‌وگو»، در: محسن عامری (مدیر پروژه)، «کارنامه یکصد جلسه شورا؛ بهبود محیط کسب‌وکار با راهبرد گفت‌وگو»، دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، آذر ۱۳۹۹، ص ۶.

۱-۴-۲-۶. هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار

«هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار»، طبق تبصره «۳» ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، «هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط... تشکیل می‌شود. این هیات موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به‌نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به‌صورت آنی و غیرحضوری و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیات مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تایید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیات وزیران پس از تایید هیات وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد».

در یکی از گزارش‌های عملکرد منتشرشده، مهم‌ترین دستاوردهای هیات مقررات‌زدایی به شرح زیر برشمرده شده است:

- تسهیل صدور مجوز طرح‌های توسعه صنایع تبدیلی و غذایی
- تسهیل شروع کسب‌وکار از طریق پنجره واحد فیزیکی
- اصلاح فرآیند صدور مجوز مشاغل خانگی
- اصلاح رویه‌های مرتبط با مجوز تاسیس داروخانه‌ها
- اصلاح فرآیند صدور مجوزهای واحدهای گلخانه‌ای، دام، طیور و آبزیان
- مقررات مرتبط با مجوزهای بهره‌برداری و صادرات گیاهان دارویی و مرتعی
- تسهیل و تسریع شرایط و مراحل مجوز واگذاری زمین در راستای روان‌سازی صدور مجوزهای مرتبط

- تصویب مصوبه پیشنهادی (وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان امور مالیاتی کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران) در خصوص مالیات علی الحساب چهار درصد واردات کالا در راستای تسهیل مقررات و رویه‌های محدودکننده کسب و کار
- پیشنهاد حذف ماده (۳۸) و بندهای «الف» و «ب» ماده (۳۹) آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب سال ۱۳۹۰ به هیات وزیران در خصوص مجوز گواهی فعالیت نمایندگی شعب شرکت‌های خارجی به منظور حذف مقررات زائد و مجوزهای غیرضرور
- حذف مجوز اعلام شده از سوی کانون وکلای دادگستری مرکز با عنوان «موسسه‌های حقوقی» (ابطال توسط دیوان عدالت اداری)
- عدم نیاز به اخذ مجوز از وزارت تعاون در رابطه با ثبت تغییرات شرکت‌های تعاونی، اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون (ابطال توسط دیوان عدالت اداری)
- تعیین کارمزد ثبت سفارش سازمان توسعه تجارت بر مبنای قیمت تمام‌شده خدمات
- تسهیل فرآیند پرداخت مالیات نقل و انتقال قطعی املاک
- لغو بخشنامه‌های مربوط به مقررات محدودکننده فعالیت فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای در راستای تسهیل مقررات و رویه‌های محدودکننده کسب و کار
- متمرکزسازی سیستم صدور گواهی ماده (۱۵۰) قانون مالیات‌های مستقیم تنها از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور
- تعیین سازمان شیلات به عنوان مرجع صدور مجوز «پروانه بهره‌برداری پرورش ماهی در دریا» در راستای ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهای بین‌دستگاهی
- صدور پروانه‌های کسب موضوع قانون نظام صنفی در سراسر کشور از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور
- کاهش مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی از ۴۴۰ به ۹۶ عنوان مجوز، سازمان بورس و اوراق بهادار از ۹۲ به ۲۷ عنوان مجوز، وزارت صنعت، معدن و تجارت از ۸۹ مجوز به ۴۷ عنوان مجوز
- کاهش مجوزهای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به ۱۵ عنوان مجوز

- کاهش مجوزهای وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به ۳۱ عنوان مجوز^۱ محتوای مصوبات هیات مقررات و بهبود محیط کسب‌وکار را می‌توان به این شرح تفکیک کرد: (۱) مصوبات ناظر بر تعداد مجوزها؛ (۲) مصوبات ناظر بر ایجاد تعامل و هماهنگی بین دستگاه‌ها؛ (۳) مصوبات ناظر بر اصلاح رویه‌ها؛ (۴) مصوبات ناظر بر الزام دستگاه‌ها به تدوین و اصلاح مقررات؛ و (۵) مصوبات ناظر بر لغو مقررات.^۲

کارویژه هیات مقررات‌زدایی که به‌طور مستقیم به «مقررات» مربوط است، کارویژه پیشنهاد اصلاح یا لغو آنها است. دستاورد قطعی هیات مقررات‌زدایی در حوزه مقررات از ابتدای فعالیت در بهمن‌ماه ۱۳۹۴ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۹- تصویب یک مقرر، ارائه پیشنهاد برای اصلاح یک آیین‌نامه اجرایی، لغو چهار بخشنامه و لغویک دستورالعمل بوده است. بدین ترتیب، هیات مقررات‌زدایی براساس مفاد ماده (۷)، به حوزه قوانین ورودی نداشته و صرفاً در سطح مقررات (مصوبات قوه مجریه)، اصلاحاتی را پیشنهاد کرده است.^۳ موثرترین اقدام هیات مقررات‌زدایی در اعمال اختیارات قانونی، لغو چهار

۱. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (وزارت امور اقتصادی و دارایی معاونت امور اقتصادی)، «عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، کد گزارش: ۹۹۲۰۱۴۲۶۴۱، مرداد ۱۳۹۹، صص ۱۵-۱۴؛ همچنین ر.ک.: مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، «عملکرد مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۹»، کد گزارش: ۱۴۰۰۲۰۱۴۸۰۱، فروردین ۱۴۰۰.

۲. ر.ک.: مرکز‌المیری، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار؛ ۱. ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، صص ۳۰-۱۶.

۳. گزارش‌نظارتی مورد استناد، مصوبات هیات مقررات‌زدایی در بازه زمانی گذشته‌شده، هیات ۴۱ نشست برگزار کرده است و ۳۵ مصوبه به تصویب رسانده است. تا پایان سال ۱۳۹۹، ۵ نشست دیگر برگزار شد و مصوباتی به تصویب رسید. از بین مصوبات پنج نشست اخیر هیات مقررات‌زدایی، یکی از مصوبات جلسه چهل‌وپنجم (مورخ ۱۳۹۹/۹/۲۴) به‌طور مستقیم به مقررات مربوط است که به‌موجب آن، «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است در راستای کاهش محدودیت صدور پروانه اکتشاف معادن، حداکثر ظرف مدت زمان یک هفته نسبت به لغو بخشنامه شماره ۶۰/۱۱۳۷۴۱ مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۱ که مانع اجرای ماده ۲۴ مکرر قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۲ است، اقدام نماید». این در حالی است که طبق قانون، هیات مقررات‌زدایی از اختیار لغو بخشنامه مذکور برخوردار است، اما بر مبنای ملاحظاتی که خارج از موضوع این نوشتار است، هیات مقررات‌زدایی ترجیح داده وزارت صمت را مکلف نماید بخشنامه خود را ظرف یک هفته لغو کند.

بخشنامه و یک دستورالعمل در مصوبات دو نشست بوده است:
 در نشست بیست و سوم (مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۸)، هیات مقررات‌زدایی، چهار بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت (مصوب اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۷) را مشتمل بر مقررات محدودکننده فعالیت فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای، «ملغی‌الاثراً» کرد.
 در نشست سی و چهارم (مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۳)، هیات، دستورالعمل وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی را «به‌دلیل ایجاد انحصار کانون مشاوران اعتباری و سرمایه‌گذاری بانکی و بانک‌های عامل»، «ابطال» کرد.^۱
 نکاتی در خصوص عملکرد مقررات‌زدایی قابل توجه است:

اول طبق قانون، محور اصلی وظایف و اختیارات هیات مقررات‌زدایی، مجوزهای کسب‌وکار است. فرآیند ناقص، غیرشفاف، تبعیض‌آمیز و طولانی اخذ مجوزهای کسب‌وکار، بخش عمده‌ای از موانع کسب‌وکارها محسوب می‌شود. بر همین اساس است که یکی از راهبردهای اصلی مصوبات هیات مقررات‌زدایی، کاهش تعداد مجوزها از طریق الزام دستگاه‌ها به بارگذاری مجوزهای قانونی در «درگاه ملی مجوزهای کشور» است. حوزه وظایف و عملکرد هیات مقررات‌زدایی به‌نحوی است که به‌نظر می‌رسد عنوان «مقررات‌زدایی» برای هیات، عنوان دقیق و قابل‌توجهی نباشد. محور وظایف قانونی و عملکرد این هیات، «مجوززدایی» است و چنانکه پیش‌تر گفته شد، نتیجه‌نهایی عملکرد هیات مقررات‌زدایی در خصوص لغو مقررات از بدو تاسیس در سال ۱۳۹۴ تا نیمه سال ۱۳۹۹، طبق گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در بهمن‌ماه ۱۳۹۹، صرفاً لغو پنج مقررده بوده است.

دوم یکی از عمده‌ترین اهداف ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، الزام دستگاه‌ها به ارائه فهرست مجوزهای قانونی در سامانه مجوزهاست. طبق تبصره (۳) ماده مذکور، «کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفند ظرف چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به اظهار عنوان و تکمیل شناسنامه صدور،

۱. همان، صص ۲۲-۲۱.

۲. چنانکه پیش‌تر گفته شد، این مهلت در ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)، یک ماه مقرر شده بود.

تمدید، اصلاح و لغو مجوزها بر اساس استاندارد تعیین شده طبق ضوابط قانونی توسط هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور به صورت الکترونیکی اقدام کنند. ... هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار موظف است پس از بارگذاری اطلاعات مربوط به مجوزها توسط مراجع صادرکننده مجوز، ظرف شش ماه^۱ نسبت به تعیین سقف زمانی صدور مجوز در هر کسب و کار و شرایط و مراحل صدور مجوز اقدام و در درگاه ملی مجوزهای کشور منتشر نماید».

بر این اساس بود که دوره نخست فعالیت هیات مقررات‌زدایی از آغاز به تصویب مصوبات در نشست هفتم تا نشست هجدهم، اصلاح عناوین مجوزهای برخی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها با رویکرد کاهش تعداد مجوزها، در دستورکار هیات قرار گرفت. طبق مصوبات هیات، برای مثال، عناوین مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی، از حدود ۴۴۰ مجوز به ۹۶ مجوز و تعداد مجوزهای سازمان بورس و اوراق بهادار، از ۹۱ مجوز به ۲۷ مجوز، کاهش یافت. اما نکته مهم این است که کاهش تعداد مجوزها، حاصل ادغام برخی از مجوزها بود که تغییر ملموسی در سهولت اخذ آنها توسط فعالان اقتصادی و کاهش زمان یا فرآیند صدور آنها ایجاد نکرد. به عبارت دیگر، صرف کاهش تعداد مجوزهای یک دستگاه، لزوماً منجر به حذف مراحل، کاهش هزینه‌ها و کاستن از مدت زمان صدور مجوزهای در هم ادغام شده نخواهد شد و چه بسا سبب سردرگمی و معطلی بیشتر درخواست‌کنندگان مجوز شود؛ چنانکه در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است: «نماگرهای ساده عددی برای ابتکار عمل‌های کاهش مجوز، مانند تعداد یا درصد مجوزهای حذف شده، خیلی ساده باعث گمراهی می‌شود. برنامه‌های کاهش پروانه‌ها و مجوزها، در بسیاری از موارد، تنها فعالیت‌هایی ظاهری و سطحی است که به اصلاحات معنادار و درست منجر نمی‌شود، درست مانند هرس کردن شاخه‌های خشکیده یک درخت»^۲.

۱. این مهلت برای هیات مقررات‌زدایی در اصلاحیه پیشین ماده (۷) مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ - سه ماه مقرر شده بود.

۲. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، پیشین، ص ۵.

در واقع، آنچه دست‌وپاگیر تلقی می‌شود، بیش از آنکه به تعداد مجوزها مربوط باشد، به عدم شفافیت در شرایط و مدارک مورد نیاز، زمان‌بر بودن، و هزینه‌های بیش از حد باز می‌گردد. رویکرد قابل نقد توضیح داده‌شده، اکنون با در نظر گرفتن واقعیات موجود و عملکرد دستگاه‌های اجرایی، تا حدی اصلاح شده است (برای مطالعه نمونه‌ای از اظهارنظرهای حاکی از تغییر رویکرد اصلاح نظام مجوزها در دستگاه مسئول، ر.ک.: کادر ۱۲).

کادر ۱۲. تعداد مجوزها مهم است یا شرایط و هزینه مجوزها؟

رئیس مرکز پایش و بهبود محیط کسب‌وکار:

«ما نباید آمارزده شویم و از کم یا زیاد شدن مجوزها نتیجه‌گیری کنیم. کره جنوبی امروز ۳۵۰۰ مجوز برای بخش‌های مختلف خود دارد، سه برابر ایران. اما سرمایه‌گذاران بین این دو کشور کدام را انتخاب می‌کنند؟ کره جنوبی را. چون تعداد مجوزهایی که توسط دولت این کشور اعطا می‌شود شاید بیشتر باشند؛ اما وقتی شما در کمترین زمان در کره جنوبی به مجوز دست پیدا کنید، قطعاً تعداد کل مجوزهای کره، اهمیت خود را از دست می‌دهد. موضوع مهم این است که شرایط، هزینه و ضوابط مجوزها مهم است که ما هم در این حوزه متمرکز شده‌ایم».

دنیای اقتصاد، «چرا ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار زمان‌بر شده است؟ راه خلاصی از تورم مقررات»، ۱۴۰۰/۲/۴.

سوم اصولاً همه مجوزهای مورد نیاز برای راه‌اندازی کسب‌وکارها، مبتنی بر احکام قانونی هستند؛ طبعاً، لغو هر یک از آنها نیز نیازمند اصلاح یا لغو قانون است. در تبصره «۳» ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تصریح شده است: «... در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیات مذکور موظف است پیشنهادها را لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند». تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی برای لغو یا تسهیل شرایط دریافت مجوزها، فرآیندی پیچیده و مستلزم امکاناتی است

که هیات مقررات‌زدایی فاقد آنهاست و فقط با تحقق مشارکت تمامی دستگاه‌های اجرایی، این فرآیند قابل انجام خواهد بود؛ کما اینکه در حال حاضر، در نهادهای مسئول تدوین پیش‌نویس لوایح در دولت نیز چنین الزاماتی وجود ندارد. یکی از مهم‌ترین الزامات، وجود هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول و راهبری یک نهاد ستادی قوی و واجد اختیارات قانونی است.

چهارم در گفتار چهارم پژوهش حاضر، تعدد نهادهای مقررات‌گذار و تولید انبوه قوانین و مقررات، توضیح داده شد. بسیاری از این قوانین و مقررات مصوب، به مدارک و مراحل مورد نیاز برای اخذ مجوزهای کسب‌وکار بازمی‌گردد. بدیهی است که هرگونه ساماندهی نظام صدور مجوزها نیز با همکاری و مساعدت همه نهادهای مقررات‌گذار صورت خواهد گرفت. بررسی عملکرد «هیات مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» و همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی در طول سال‌های گذشته نشانگر آن است که در این مسیر، نهادهای مقررات‌گذار از همکاری‌های لازم با دو نهاد پیش‌گفته کوتاهی کرده‌اند و بر این اساس می‌توان گفت تلاش‌های نهادهای مربوط، منتج به نتایج مورد انتظار نشده است. در یکی از نامه‌های رؤسای سه اتاق به رئیس مجلس، این نکته به‌خوبی شرح داده شده است:

«... بررسی دقیق و کارشناسی نظام اداری موجود و پیچیدگی ساختارهای مجوزدهی که حاصل چندین دهه مدیریت اقتصاد دولتی و دستوری در کشور می‌باشد، بیانگر آن است که تغییر این شرایط به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار و تسهیل نظام مجوزدهی به‌منظور ارتقای رتبه کشور در ارزیابی شاخص سهولت کسب‌وکار بانک جهانی، با ساده‌سازی بیش از حد موضوع و انتظار اقدامات چشمگیر، صرفاً با ابلاغ یک قانون و از طریق یک وزارتخانه برای مقابله با بیش از سیصد مرجع صدور مجوز و مقررگذار در کشور، بسیار خوشبینانه و دور از واقعیت است. ضمن آنکه اصلاح بهبود محیط کسب‌وکار در نگاه کلان، بسیار فراتر از حیطه وظایف و اختیارات نهاد یا وزارتخانه خاص نظیر هیات مقررات‌زدایی یا وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ... اقدامات و انتظارات اصولی در جهت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار به

همان تناسب، نیازمند جراحی اساسی در نظام قانون‌گذاری، رویه‌های وضع مقررات در دستگاه‌های اجرایی و تحول در ساختار اداری کشور است که بدون برنامه‌ریزی دقیق و در بازه زمانی میان‌مدت و در صورت عدم همکاری تمامی ارکان حاکمیت، قابل اجرا نخواهد بود.^۱

پنجم بی‌تردید، مقرراتی که بر مبنای آنها، راه‌اندازی یا اداره کسب‌وکارها نیازمند اخذ مجوزهایی با فرآیندهای طولانی و پرهزینه است، برای کسب‌وکارها مقرراتی دست‌وپاگیر تلقی می‌شود؛ اما سوال مهم آن است که با چه معیارهایی می‌توان یک مجوز را برای کسب‌وکارها محل ارزیابی کرد؟ هیات مقررات‌زدایی طبق قانون، تکلیفی برای ارزیابی و تضمین اختلال یک مجوز در محیط کسب‌وکار ندارد؛ بلکه موظف است شرایط و مراحل صدور مجوزه‌های کسب‌وکارهای مندرج در مقررات را «به‌نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه آن را به‌نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن... در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد» (تبصره «۳» ماده ۷). ملاک هیات مقررات‌زدایی، انطباق عملکرد دستگاه‌های صادرکننده مجوز با قوانین و مقررات جاری و مراقبت در خصوص اعمال اختیارات دستگاه‌های مذکور در الزام کسب‌وکارها به اخذ مجوزه‌های مندرج در «درگاه ملی مجوزه‌های کشور» است. بدیهی است این تکلیف مهم، در عمل، امکان پرداختن به مقررات محل کسب‌وکار را محدود می‌کند؛ به‌ویژه با تعداد پرشمار نهادهای مقررات‌گذار در کشور و تولید انبوه مقررات توسط دستگاه‌ها، هیات مقررات‌زدایی قادر به ایفای نقشی بیش از نظارت و کنترل عملکرد دستگاه‌های مجوزدهنده در حدود اختیارات قانونی خود نیست. به همین دلیل است که بسیاری از مصوبات هیات مقررات‌زدایی، به ایجاد هماهنگی و تنظیم سازکارهای صدور مجوزها در چارچوب قیود مندرج در درگاه ملی مجوزه‌های کسب‌وکار اختصاص دارد. به‌عبارت دقیق‌تر، عملکرد هیات مقررات‌زدایی تا کنون، بیشتر ناظر به رویه‌ها بوده تا قوانین و مقررات. نکته اخیر، نکته‌ای مهم است که در ادامه نوشتار به آن باز خواهیم گشت.

۱. نامه روسای سه اتاق (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران) به رئیس مجلس شورای اسلامی، به‌شماره ۱۰/۱/۱۴۸۸/ص مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۶.

۲-۴-۲-۶. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

«شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به موجب ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، «به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم... و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط»، تشکیل شد. این حکم قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، ضمن اصلاحاتی، به قانونی دائمی تبدیل شد. شورای گفت‌وگو از ۲۰ شخص حقوقی از قوای سه‌گانه، بانک مرکزی، شهرداری، شورای عالی استان‌ها و ۸ کارآفرین منتخب بخش‌های خصوصی و تعاونی تشکیل شده و هدف اصلی آن، انتقال و پیگیری درخواست‌های متقابل فعالان اقتصادی و مسئولان کشور است. مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگو در وبسایت شورای مذکور، به شرح مندرج در جدول ۱۶ فهرست شده است.

جدول ۱۶. مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگوی

دولت و بخش خصوصی (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

| ردیف | دستاورد | سال |
|------|--|------|
| ۱ | کاهش دوره زمانی حسابرسی تامین اجتماعی از کارفرمایان از مدت ۱۰ سال به یک سال | ۱۳۹۶ |
| ۲ | مرتفع شدن بخشی از مشکلات ناشی موضوع ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در پذیرش معاملات مؤدیان در صورت احراز اصل صحت معامله | ۱۳۹۶ |
| ۳ | رفع مشکل اسناد خزانه اسلامی به منظور حفظ قدرت خرید تا تاریخ سررسید اسناد با اخذ تایید کمیته فقهی سازمان بورس | ۱۳۹۶ |
| ۴ | ایجاد زمینه پذیرش اسناد خزانه اسلامی در فرابورس | ۱۳۹۷ |
| ۵ | ابلاغ امکان تهاثر بدهی دولت بین دولت، بخش خصوصی و بانک‌ها با یکدیگر در قانون بودجه سنواتی | ۱۳۹۷ |
| ۶ | اعمال نظرات بخش خصوصی در آیین‌نامه هیات وزیران برای واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام در قالب مشارکت عمومی و خصوصی | ۱۳۹۷ |

| ردیف | دستاورد | سال |
|------|---|---------------|
| ۷ | اعمال معافیت مالیات بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی | ۱۳۹۷- ۱۳۹۸ |
| ۸ | تسهیل مقررات نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور | ۱۳۹۷ |
| ۹ | برقراری امکان تامین ارز برای تسویه اعتبارات اسنادی گشایش‌یافته قبل از ۱۳۹۷/۵/۱۶ با ابلاغ مصوبات هیات وزیران | ۱۳۹۷ |
| ۱۰ | پیگیری تسهیل و تسریع ثبت سفارش واردکنندگان با ایجاد سیستم اعتبارسنجی و رتبه‌بندی بازرگانان در وزارت صمت | ۱۳۹۷ |
| ۱۱ | تسهیل در پذیرش انواع تضامین در خرید ارز در کالاهای وارداتی با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی | ۱۳۹۸ |
| ۱۲ | تمدید مهلت رفع تعهد ارزی و استفاده از معافیت مالیاتی صادرکنندگان با صدور بخشنامه بانک مرکزی | ۱۳۹۸ |
| ۱۳ | رفع الزام اخذ گواهی موضوع تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات مستقیم در تمدید ضمانتنامه‌ها و گشایش اعتبار اسنادی | ۱۳۹۸ |
| ۱۴ | حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی در ارزیابی کالاهای وارداتی با عقد تفاهمنامه مشترک | ۱۳۹۸ |
| ۱۵ | ایجاد امکان تبدیل انواع شرکت‌های تجاری به یکدیگر | ۱۳۹۸- ۱۳۹۹ |
| ۱۶ | حذف الزام ارائه مفاصاحساب مالیاتی (گواهی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم) به بانک‌ها برای صدور یا تمدید ضمانتنامه‌های بانکی و گشایش اعتبار اسنادی تا سقف ۵ میلیارد ریال برای اشخاص حقوقی و ۲ میلیارد ریال برای اشخاص حقیقی | ۱۳۹۸ |
| ۱۷ | اصلاح آیین‌نامه ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید مبنی بر بازپرداخت بدهی بدهکاران ارزی صندوق ذخیره و توسعه مشمول ماده ۲۰ قانون به صورت ریالی و بر مبنای هر دلار ۱۲۲۶ تومان تا شهریور ۱۳۹۹ | ۱۳۹۸ |
| ۱۸ | برخورداری شرکت‌های پذیرش‌شده در بورس در سال ۱۳۹۹ از مشوق مالیاتی، مبنی بر عدم ورود سازمان امور مالیاتی به حساب‌های سنوات گذشته ایشان فراتر از یک سال، با تصویب و ابلاغ مصوبه شورای گفت‌وگو در شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا | ۱۳۹۹ |
| ۱۹ | برقراری امکان صدور ضمانتنامه ریالی توسط بانک‌ها جهت تضمین تعهدات ارزی صادرکنندگان فولاد | ۱۳۹۹ |

| ردیف | دستاورد | سال |
|------|---|------|
| ۲۰ | امکان استفاده از ارز متقاضی و واردات بدون انتقال ارز برای واردات، امکان صدور اعلامیه تامین ارز برای کالاهای اساسی اعتباری با تعهد سه ماهه (جهت تامین ارز ترجیحی) توسط بانک مرکزی، امکان ترخیص کالاهای اساسی و کالاهای ضروری مورد نیاز واحدهای تولیدی با تشخیص و اعلام وزارت صمت (دارای قبض انبار تا ۱۰ آبان ماه ۱۳۹۹)، بدون الزام به کد رهگیری بانک مرکزی و نهایتاً ترخیص درصدی کالاهای اساسی و نهادهای تولید تا سقف ۹۰ درصد که در صف تخصیص یا تامین ارز بانکی هستند (با تعیین اولویت توسط وزارت صمت) | ۱۳۹۹ |
| ۲۱ | رفع مشکل تعقیب قضایی کارگزاران گمرکی و ترخیص کاران به دلیل بدهی مالیاتی صاحبان کالا | ۱۳۹۹ |
| ۲۲ | رفع مشکل تسهیلات گیرندگان ارزی حوزه صادرات خدمات فنی و مهندسی | ۱۴۰۰ |

مأخذ: برگرفته از: وبسایت شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی؛ قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://www.ppdcc.ir/fa/2016-09-15-05-12-19/achievements.html>

در بین عناوین دستاوردهای مندرج در جدول ۱۶، جایگاه قوانین و مقررات از یک سو، و رویه های اجرایی از سوی دیگر، قابل تامل است. به عبارت دقیق تر، باید به این نکته دقت داشت که تا چه حدی مسائل و مشکلات مطرح شده در شورای گفت و گو، به قوانین و مقررات مربوط بوده و تا چه حدی به رویه های اجرایی و عملکرد نظام اداری و بوروکراسی. تامل و پاسخ به سوال مطرح شده، می تواند زمینه بحث جدی و موثری را برای شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب و کار فراهم سازد. در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود...»، یکی از وظایف شورای گفت و گو، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا»، مقرر شده است. تکلیف مذکور را می توان مهم ترین تکلیف شورای گفت و گو در خصوص مقررات گذاری در نظر گرفت؛ چرا که انجام عمده تکالیف مندرج در ۱۳ حکم دیگر ماده (۱۱)، به نوعی به انجام کارویژه مقرر در این بند قانونی بازمی گردد. مطالعه ای که به طور خاص

درباره عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص اجرای تکلیف پیش‌گفته در مرکز پژوهش‌های مجلس صورت‌گرفت، نشان می‌دهد از مجموع ۱۳۳ دستور جلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور طی ۹۰ جلسه شورای گفت‌وگو (در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا پایان مهر ۱۳۹۸)، ۳۷ مورد به‌طور خاص به یک یا چند قانون یا مقرره مربوط است و به مصوبه یا تصمیمی در خصوص آنها منجر شده و ۱۰ مورد پیشنهاد اصلاح مقرره، اعم از تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل، بیشترین حجم فعالیت شورای گفت‌وگو را در میان انواع دیگر پیشنهادها مقرراتی (از جمله پیشنهاد اصلاح قانون، تاکید بر اجرای قانون، پیشنهاد تدوین طرح یا لایحه) به‌خود اختصاص داده است.^۱ در جدول ۱۷، انواع پیشنهادها مطرح‌شده در خصوص قوانین و مقررات در شورای گفت‌وگو در طی هشت سال و نیم و دفعات در دستورکار قرار گرفتن آنها قید شده است.

جدول ۱۷. انواع پیشنهادها مطرح‌شده در خصوص قوانین و مقررات در مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو از بدو تشکیل (۱۳۹۰) تا نیمه ۱۳۹۸

| ردیف | نوع پیشنهاد | تعداد | درصد |
|------|----------------------------------|-------|------|
| ۱ | پیشنهاد اصلاح قانون | ۵ | ۱۳ |
| ۲ | تاکید بر اجرای قانون | ۵ | ۱۳ |
| ۳ | ارائه نظر در خصوص پیش‌نویس لایحه | ۱ | ۳ |
| ۴ | پیشنهاد تدوین طرح | ۱ | ۳ |
| ۵ | پیشنهاد تدوین لایحه | ۴ | ۱۱ |
| ۶ | پیشنهاد اصلاح مقرره [*] | ۱۰ | ۲۶ |
| ۷ | پیشنهاد تدوین بخشنامه | ۴ | ۱۱ |
| ۸ | تسریع در تصویب آیین‌نامه | ۴ | ۱۱ |
| ۹ | پیشنهاد توقف اجرای بخشنامه | ۱ | ۳ |

۱. احمد مرکز مال‌میری، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، تیر ۱۳۹۹، صص ۷-۱۱.

| ردیف | نوع پیشنهاد | تعداد | درصد |
|-------|--------------------------------------|-------|------|
| ۱۰ | پیگیری اجرای تصویبنامه | ۱ | ۳ |
| ۱۱ | تاکید بر تعارض مفاد بخشنامه با قانون | ۱ | ۳ |
| مجموع | | ۳۷ | ۱۰۰ |

مأخذ: احمد مرکز مالگیری، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگویی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، تیر ۱۳۹۹، ص ۱۰.

* اعم از مصوبات نهادهایی مانند سازمان ملی استاندارد ایران، تصویبنامه، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل.

در شورای گفت‌وگو، انواع پیشنهادها مطرح شده در خصوص قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف، طرح و بررسی شده و به تصویب رسیده است؛ چنانکه در «کارنامه یکصد جلسه شورا» درج شده است، در دوره فعالیت شورا از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹، ۷۵ درصد محورهای دستورجلسات شورای گفت‌وگو به مسائل عمومی بنگاه‌داری (موضوعات مالیات، تامین اجتماعی و تجارت خارجی) و ۲۵ درصد به مسائل تخصصی بخش‌های مختلف (انرژی، نفت، گاز و پتروشیمی، کشاورزی، حمل‌ونقل، ساخت‌وساز، و صنعت و معدن) اختصاص داشته است.^۱

یکی از موضوعاتی که در بحث شناسایی قوانین و مقررات منحل کسب و کار اهمیت دارد، نهادهای ذی‌ربط در طراحی و تدوین دستورکارهای مربوط و نحوه مشارکت آنها از این فرآیند است. علایق و حساسیت‌های نهادهای ذی‌ربط در تدوین دستورکارهای مراجع مسئول بررسی قوانین و مقررات منحل، می‌تواند حاوی نکاتی در شناسایی معیارهای چنین قوانین و مقرراتی باشد. مسائل از چهار طریق به شورای گفت‌وگو راه می‌یابند:

۱. عامری، پیشین، ص ۲۳.

اول شوراهای گفت‌وگوی استانی

شوراهای گفت‌وگوی استانی، فعال‌ترین گروه در ارجاع مسائل و مشکلات فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند. در طول سال‌های گذشته، شوراهای مذکور، منشأ راه‌یابی حدود ۵۶ درصد درخواست‌های واصله به دبیرخانه شورای گفت‌وگوی کشور بوده‌اند.

دوم تشکل‌های اقتصادی

بیش از ۲۰۰ تشکل اقتصادی سراسری عضو اتاق ایران، برای حل و فصل مسائل صنفی خود و در اعتراض به مقررات مصوب دولت، به ظرفیت‌های شورای گفت‌وگو اتکا می‌کنند. اعضای تشکل‌ها، به‌طور فعال در کارگروه‌های تخصصی دبیرخانه حضور دارند و در بسیاری مواقع، مسائل آنان از طریق گفت‌وگوهای صورت‌گرفته در این کارگروه‌ها حل و فصل می‌شود.

سوم کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران

یکی از مهم‌ترین ارجاع‌دهندگان موضوع به شورای گفت‌وگو، کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران هستند. کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند با ارائه مستندات و استدلال‌های حقوقی و آماری دقیق به دبیرخانه، از ظرفیت طرح مسائل خود در جلسات شورای گفت‌وگو استفاده بهینه‌تری کنند.

چهارم دستگاه‌های اجرایی

هر چند کارویژه اصلی شورای گفت‌وگو، ایفای نقش به‌عنوان نهادی برای تبادل نظر و تجربه میان فعالان بخش خصوصی و دولت است، اما در مواردی نیز به طرح مسائل و دعاوی دستگاه‌های اجرایی از یکدیگر و یا از بخش خصوصی اعم از تشکل‌ها، اتاق ایران یا اتاق‌های استانی با رویکرد بهبود محیط کسب و کار می‌پردازد.^۱

در «بیانیه ماموریت دبیرخانه شورا»، ماموریت اصلی دبیرخانه مذکور به این شرح ذکر شده است: «بهبود محیط کسب و کار کشور برای تشکل‌های اقتصادی، بنگاه‌ها و فعالان بخش خصوصی و تعاونی از طریق شناخت و تحلیل و مشکلات

موجود آنها و تنظیم پیشنهادهایی در قالب بسته‌های کارشناسی مناسب شامل راهکارهای اجرایی، پیش‌نویس مصوبات هیات وزیران، پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح قانونی و شیوه‌های مدیریتی تسهیل‌کننده فعالیت‌ها و ارائه آنها در صحن جلسات اصلی شورای گفت‌وگو جهت تصویب و ابلاغ، پیگیری اجرای مصوبات و ارزیابی نتایج آن»^۱.

علاوه بر آنچه گفته شد، نگاهی به فرآیند ارجاع موضوع به شورای گفت‌وگو نیز می‌تواند به فهم چگونگی عملکرد این شوراها کمک کند. این فرآیند به ترتیب زیر است:

مرحله اول - دریافت خواست‌ها، پیشنهادهای تشکل‌های اقتصادی
 مرحله دوم - شناسایی سایر ذی‌نفعان موضوع (خصوصی و دولتی)
 مرحله سوم - انجام مصاحبه با متقاضی و دیگر ذی‌نفعان موضوع
 مرحله چهارم - برگزاری جلسه کارگروه تخصصی یا حضور ذی‌نفعان دولتی و خصوصی

مرحله پنجم - تهیه و نگارش دستور جلسه
 مرحله ششم - تکمیل مدارک و مستندات
 مرحله هفتم - تهیه و نگارش شرح دستور
 مرحله هشتم - طرح در صحن اصلی جلسه شورا
 مرحله نهم - ابلاغ مصوبه و پیگیری آن^۲

با توجه به مراحل فرآیند پیش‌گفته، آنچه در عمل رخ می‌دهد، بررسی و تصمیم‌گیری در صحن شورای گفت‌وگو بر مبنای «گزارش تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا» است؛ چنانکه در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود...» مقرر شده است. بدیهی است قوت و اعتبار تصمیمات شورای گفت‌وگو، متکی به این گزارش‌هاست که با طی فرآیندی طولانی و وقت‌گیر، تدوین می‌شوند.

آنچه می‌تواند به غنای کارشناسی این گزارش‌ها و طبعاً استحکام و غنای

۱. همان، ص ۴۷.

۲. همان‌جا.

تصمیمات شورای گفت‌وگو کمک کند، تقویت و حمایت از تهیه گزارش کارشناسی توسط صاحب‌نظران حقوقی، اقتصادی و... است. این امر می‌تواند در طی یک فرآیند پژوهشی صورت گیرد. آنچه گفته شد، برای کمیته ماده (۱۲) و دبیرخانه آن نیز به دلیل اشتراک محل دبیرخانه دو نهاد در اتاق ایران و کارویژه‌ها و فرآیندهای مشابه آنها، نیز صدق می‌کند.

یکی از محورهای مورد توجه این پژوهش، معیارهای تشخیص مقرراتی است که در شورای گفت‌وگو در دستورکار قرار می‌گیرد. در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود...»، گزارش‌های تهیه‌شده از سوی دبیرخانه شورای گفت‌وگو، به‌عنوان محتوای بحث و تصمیم‌گیری در جلسات شورای مذکور مقرر شده است. بدین ترتیب، در اینجا نیز آنچه محوریت دارد، گزارش‌های کارشناسی نهادی است که واجد بیشترین و قابل‌اعتمادترین امکانات برای ارتباط و تعامل با فعالان اقتصادی است. تحلیل‌های مستند و مستدل گزارش‌های دبیرخانه شورای گفت‌وگو مستقر در اتاق ایران همواره شورا را در ارائه پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی خاص راهنمایی می‌کند. در واقع، شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار و علاوه بر آن، تدوین پیش‌نویس پیشنهاد اولیه، باید توسط متخصصان و پژوهشگران مستقر در دبیرخانه شورای گفت‌وگو در قالب گزارش‌های پژوهشی صورت گیرد. لذا به هر اندازه که دبیرخانه شورای گفت‌وگو از حیث تأمین نیروی کارشناسی و پژوهشی مرتبط با سه اتاق به‌ویژه اتاق ایران تقویت شود، می‌توان انتظار داشت که محتوای مناسب‌تری برای طرح و تصمیم‌گیری در صحن شورای گفت‌وگو در رابطه با قوانین و مقررات کسب و کار ارائه شود. بدین ترتیب، هم در مرحله تعریف دستورکار و هم در مرحله بررسی و تصمیم‌گیری، گزارش‌های پژوهشی و دبیرخانه درباره موضوع، نقش اصلی و اساسی ایفا می‌کند.

۳-۴-۲-۶. کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)

«کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت

از کسب‌وکار» فعلی)۱- نهاد اصلی و ویژه متولی شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار در کشور است. این نهاد به‌موجب «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) تاسیس شد. سپس متن ماده (۷۶)، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، با ویرایشی جزئی به شرح زیر به حکمی دائمی تبدیل شد:

«...ب - اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخمل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها، به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند.

تبصره ۱- گزارش‌های موضوع این بند در مورد قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات در ایران همراه با ارتقای کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود تهیه می‌شود.

تبصره ۲- کمیته مذکور در این بند یک نسخه از همه گزارش‌های ارسالی را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و شورای گفت‌وگو ارسال می‌کند.

تبصره ۳- مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستور کار هیات وزیران قرار می‌گیرد».

رئیس کمیته ماده (۱۲) طبق دستورالعمل مربوط، بین نمایندگان رؤسای قوا،

۱. در هفتاد و هشتمین جلسه کمیته موضوع ماده (۱۲) (مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱)، مقرر شد: «عنوان کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» تغییر یابد».

به نحو گردش (هر سال یک قوه از قوای سه گانه) برای مدت یک سال از طریق قرعه انتخاب می شود (جزء «۵» بند «الف» دستورالعمل)؛ برخلاف شورای گفت و گو و هیات مقررات زدایی که ریاست آن برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است، دبیر کمیته ماده (۱۲)، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران است و دبیرخانه، «تحت نظر دبیر نشست به شناسایی و جمع آوری نظرات تشکل های اقتصادی و انجام امور کارشناسی در موضوعات مربوطه» اقدام می کند (جزء های «۴» و «۶» بند «الف» دستورالعمل کمیته).^۱

دستاوردهای کمیته ماده (۱۲)، در وبسایت آن (از سال ۱۳۹۵ تا پایان ۱۳۹۹) به ترتیب مشروح در جدول ۱۸ درج شده است.

جدول ۱۸. مهم ترین دستاوردهای کمیته حمایت از کسب و کار (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

| ردیف | دستاورد | سال |
|------|--|------|
| ۱ | تسهیل روند استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان با صدور بخشنامه سازمان امور مالیاتی | ۱۳۹۵ |
| ۲ | رفع ابهام در خصوص مجوز فعالیت (بهره برداری) پیمانکاران در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به منظور استفاده از معافیت های مالیات بر ارزش افزوده در این مناطق، با ابلاغ تصویب نامه هیات وزیران | ۱۳۹۵ |
| ۳ | رفع مشکل رد دفاتر مؤدیان مالیاتی به سبب معاملات غیر واقعی اعلام شده به صورت عمدی یا سهوی توسط شخص ثالث، با ابلاغ بخشنامه سازمان امور مالیاتی | ۱۳۹۵ |
| ۴ | حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان غذا و دارو در ارزیابی کالاهای وارداتی با عقد تفاهمنامه مشترک | ۱۳۹۵ |
| ۵ | تسهیل و تمدید مهلت تسویه حساب تسهیلات گیرندگان ارزی، موضوع ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید | ۱۳۹۶ |

۱. «دستورالعمل تشکیل و اداره جلسات و کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور»، در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۱ به تصویب کمیته رسید. این دستورالعمل در وبسایت کمیته به نشانی اینترنتی زیر قابل دسترس است:

<http://www.madeh12.ir/fa/committee12/rules/instructions>

| ردیف | دستاورد | سال |
|------|--|------|
| ۶ | رفع ابهام در تعیین شیوه دریافت مالیات از اولین نقل و انتقال قطعی ساختمان‌های نوساز با ابلاغ تصویب‌نامه هیات وزیران | ۱۳۹۵ |
| ۷ | اصلاح فرم اظهارنامه‌های مالیاتی سازمان امور مالیاتی جهت تفکیک اقلام بدهی جاری و بلندمدت به منظور تسهیل تشخیص معیار توان مالی در تعیین صلاحیت پیمانکاران و مهندسين مشاور | ۱۳۹۶ |
| ۸ | انعقاد تفاهمنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با سازمان تامین اجتماعی جهت تعیین سرفصل‌های عوارض موضوع ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳ | ۱۳۹۷ |
| ۹ | برقراری امکان بازپرداخت مطالبات تامین اجتماعی پیمانکاران بخش خصوصی به وسیله اسناد خزانه اسلامی | ۱۳۹۷ |
| ۱۰ | تسهیل سرمایه‌گذاری و احداث نیروگاه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک از طریق اصلاح قراردادهای اجاره زمین | ۱۳۹۷ |
| ۱۱ | اصلاح قانون بودجه در راستای اختصاصی شدن درآمد سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) و نحوه تخصیص بودجه خرید برق تجدیدپذیر، به منظور حمایت از توسعه این صنعت | ۱۳۹۷ |
| ۱۲ | مستثنی شدن کالاهای اساسی از وصول مالیات علی الحساب واردات قطعی کالا به میزان ۴ درصد ارزش گمرکی | ۱۳۹۷ |
| ۱۳ | رفع توقف فعالیت واحدهای صنفی ارائه‌دهندگان خدمات مجازی حمل و نقل هوشمند با ابلاغ بخشنامه دادستانی کل کشور | ۱۳۹۷ |
| ۱۴ | تعیین نرخ تسعیر ارز مشخص جهت اعمال در ضریب تعدیل خرید تضمینی برق تجدیدپذیر با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی | ۱۳۹۸ |
| ۱۵ | اصلاح و افزایش کارمزد سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ جایگاه‌های CNG سراسر کشور در قانون بودجه سنواتی | ۱۳۹۸ |
| ۱۶ | تغییر نظام پرداخت هزینه خدمات جایگاه‌داران سوخت از روش کارمزدی به حق‌العمل با ابلاغ قانون بودجه سنواتی | ۱۳۹۸ |
| ۱۷ | کاهش عوارض صادراتی برخی مواد معدنی به منظور توسعه صادرات با ابلاغ بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت | ۱۳۹۸ |
| ۱۸ | خروج شهرک صنعتی اشتهارد از شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران با ابلاغ تصویب‌نامه هیات وزیران به منظور برخورداری واحدهای این شهرک از معافیت ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم و سایر تسهیلات دولتی | ۱۳۹۸ |

| سال | دستاورد | ردیف |
|------|---|------|
| ۱۳۹۸ | تمدید مدت زمان ورود و ترخیص ماشین آلات معدنی و راهسازی تا پایان سال ۱۳۹۹ با ابلاغ تصویب هیات وزیران | ۱۹ |
| ۱۳۹۸ | ابلاغ سازمان امور مالیاتی مبنی بر بخشودگی ۱۰۰ درصدی جرائم دیرکرد پرداخت مالیات بخش خصوصی از طریق اوراق تسویه خزانه، در بازه زمانی درخواست تهاثر با دولت تا زمان اجرای تهاثر | ۲۰ |
| ۱۳۹۸ | ابلاغ سازمان امور مالیاتی مبنی بر عدم تعلق مالیات مقطوع ۱۰ درصد حقوق در پرداخت‌های کارفرمایان و پیمانکاران اصلی در قراردادهای پیمانکاری دست دوم حقیقی | ۲۱ |
| ۱۳۹۹ | پذیرش هزینه‌های تنزیل اوراق بهادار اسلامی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی از ابتدای سال ۱۳۹۷ | ۲۲ |

مأخذ: برگرفته از: وبسایت کمیته حمایت از کسب و کار؛ قابل مشاهده در آدرس اینترنتی:

<http://www.madeh12.ir/fa/operation/achievements>

چنانکه از بررسی دستورجلسات، مقرره‌ها و خروجی‌های کمیته از سال ۱۳۹۶ تا آبان‌ماه ۱۳۹۸ برمی‌آید، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، نقش برجسته‌ای در کمیته ماده (۱۲) ایفا می‌کند؛ به طوری که هماهنگی و پیگیری موارد متعددی از دستگاه‌های دولتی را عهده دارد و علاوه بر این، در موارد بسیاری نیز ملزم به انجام برخی تکالیف شده است. موارد پیگیری شده و تحقق یافته، طیف گسترده‌ای را در بر می‌گیرد؛ از ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌ها با انعقاد تفاهننامه تا پیگیری صدور انواع مقررات حمایتی. در جدول ۱۹، پیشنهادهای مطرح شده در کمیته ماده (۱۲) در خصوص قوانین و مقررات با در قالب چهارده نوع دسته‌بندی شده و تعداد هر یک قید شده است.

جدول ۱۹. انواع پیشنهادهای مطرح شده درخصوص قوانین و مقررات
در کمیته حمایت از کسب و کار از سال ۱۳۹۶ تا پایان آبان ۱۳۹۸

| ردیف | نوع پیشنهاد | تعداد | درصد |
|------|---------------------------------|-------|------|
| ۱ | پیشنهاد اصلاح آیین نامه | ۱۰ | ۲۲ |
| ۲ | پیشنهاد اصلاح قانون | ۹ | ۲۰ |
| ۳ | پیشنهاد تصویب قانون | ۵ | ۱۱ |
| ۴ | پیگیری اجرای قانون | ۴ | ۹ |
| ۵ | پیشنهاد اصلاح بخشنامه | ۳ | ۷ |
| ۶ | پیشنهاد اصلاح مقرر* | ۳ | ۷ |
| ۷ | پیشنهاد تصویب بخشنامه | ۳ | ۷ |
| ۸ | اعتراض به کیفیت اجرای قانون | ۲ | ۵ |
| ۹ | پیشنهاد تصویب تصویب نامه | ۱ | ۲ |
| ۱۰ | پیشنهاد اجرای تصویب نامه | ۱ | ۲ |
| ۱۱ | پیشنهاد تصویب دستورالعمل | ۱ | ۲ |
| ۱۲ | پیشنهاد اصلاح دستورالعمل | ۱ | ۲ |
| ۱۳ | پیشنهاد لغو بخشنامه | ۱ | ۲ |
| ۱۴ | اعتراض به کیفیت اجرای آیین نامه | ۱ | ۲ |
| | مجموع | ۴۵ | ۱۰۰ |

مأخذ: احمد مرکز مال‌میری، «ارزیابی عملکرد کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری (۱۳۹۸-۱۳۹۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳، مهر ۱۳۹۹، ص ۲۸.

* منظور از «مقرر» در جدول، اسنادی به‌غیر از قانون، آیین‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل است؛ مانند قراردادهای خرید تضمینی برق (PPA)، دستورات منتهی به قطع گاز در نیروگاه‌های مقیاس کوچک (DG) و قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های ارائه‌دهنده این خدمات و مشترکین بخش‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی در اجرای حکم ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار.

دستاورد‌های مقرراتی کمیته ماده (۱۲)، در واقع فهرستی مشابه با گزارش عملکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری است. پیش‌تر نیز اشاره شد که در واقع، تلاش‌های مشخصاً سه نهاد (معاونت حقوقی ریاست جمهوری؛ کمیته ماده (۱۲) و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی) در به‌ثمر رسیدن اصلاح یا لغویک مقرر اثرگذار بوده است و به همین دلیل است که فهرست دستاوردها، تا حدی مشترک است.

مقایسه تعداد «قوانین» و «مقررات» در دستورکار کمیته در بازه زمانی ۱۳۹۸-۱۳۹۷ نشان می‌دهد در بازه زمانی مذکور، مجموعاً ۸ قانون و ۱۷ مقرر در کمیته ماده (۱۲) مورد بررسی قرار گرفته است. از ۸ قانون بررسی شده، در مورد محتوای ۴ قانون، به‌طور مستقیم و در مورد ۴ قانون دیگر، به‌طور غیرمستقیم مباحثی مطرح شده است. در دستورکار قرار گرفتن کمتر قوانین در کمیته ماده (۱۲)، نشانگر آن است که سهم «قانون» به‌عنوان یکی از عوامل محل کسب‌وکار، کمتر از آن چیزی است که تصور می‌شود؛ بلکه «مقررات»، از این حیث در مرتبه بالاتری قرار می‌گیرد. بر این مبنای، می‌توان استدلال کرد حوزه «مقررات» محل، به عملکرد مقامات اداری و به‌طور کلی، نظام بوروکراسی مربوط است. در واقع، «گرچه زمانی که از «مقررات» سخن به میان می‌آید، مشخصه‌های نظام حقوقی و قانونی به ذهن متبادر می‌شود، اما از منظر دیگر، «مقررات»، نشات گرفته از تدابیر و رویه‌های نظام بوروکراسی و اداری است و از این حیث، می‌توان «مقررات» را تجلی ظرفیت‌ها و استعداد‌های نظام اداری تلقی کرد. بدین ترتیب، متداول بودن عبارت «قوانین و مقررات» نباید ما را از این نکته غافل سازد که به‌رغم آنکه نظام حقوقی بر ساخته از این دو است، اما بین نظامات و الزامات «قانون» با «مقررات»، تفاوت‌هایی بنیادین وجود دارد؛ مهم‌ترین تفاوت، عبارتست از رابطه وثیق و همه‌جانبه «مقررات» با کیفیت اعمال اختیارات مقامات و دستگاه‌های اداری»^۱.

نکته پایانی راجع به عملکرد کمیته ماده (۱۲) اینکه این نهاد در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، اظهارنظرها و گزارش‌های متعددی را در خصوص مقررات‌زدایی و به‌ویژه

آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری، تهیه کرده است. برای مثال، در یکی از گزارش‌های جمعیتی از گزارش موردی، ساختاری به ترتیب زیر مورد بررسی قرار گرفته است:^۱

بخش اول - بررسی موانع تولید در حوزه مختلف

۱. نظام بانکی

۲. نظام مالیاتی

۳. نظام گمرکی

۴. نظام حاکم بر روابط کاری

۵. اخذ مجوزهای قانونی

بخش دوم - جامعه آماری تحقیق

بخش سوم - قوانین و مقررات

۱. قوانین و مقررات نظام بانکی

۱-۱. ایرادات وارده به قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲

۱-۱-۱. انحصار و سیطره دولت در نظام بانکداری

۱-۱-۲. عدم اتخاذ راهکار مناسب برای یکپارچه‌سازی موسسه‌های

مالی و بانک‌ها

۱-۱-۳. عدم توجه به تخصص‌گرایی و در تفکیک موسسه‌های مالی و

بانک‌ها

۱-۱-۴. فقدان ضمانت اجرا برای معوقات بانکی

۱-۱-۵. تعیین نرخ سود علی‌الحساب

۱-۱-۶. عدم جامعیت و نارسایی قانون درباره انواع سپرده‌گذاران

۱-۱-۷. عدم ارتباط نظام بانکداری فعلی با بانک‌های خارجی

۱-۱-۸. عدم نظارت صحیح و ضمانت اجرای شدید

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (امور حقوقی)، «طرح مقررات‌زدایی (ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم) با پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی گزارش شماره ۵۹۰ تا ۶۰۶»؛ گزارش مذکور، به‌موجب نامه مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴، از سوی مدیر امور حقوقی اتاق ایران به رئیس اتاق ایران ارسال شده است.

۱-۲. طرح تحول اقتصادی در محور نظام بانکی

۲. قوانین و مقررات مالیاتی

۲-۱. قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و قانون اصلاح آن

مصوب ۱۳۸۰

۲-۲. قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲

۲-۳. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۳

۲-۳-۱. معایب قانونی مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷

۲-۳-۲. مزایای قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷

۲-۴. طرح تحول اقتصادی در محور نظام مالیاتی

گزارشی که شرح خدمات آن ذکر شد، متشکل از ۱۶ اظهارنظر امور حقوقی اتاق است و حاوی نکات قابل توجه و ارزشمندی در خصوص برخی قوانین و مقررات است. طبعا، چنین اظهارنظرهایی به‌عنوان یکی از منابع کمیته ماده (۱۲) برای تعریف دستورکار در سال‌های بعد، مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. در بخش پایانی نوشتار حاضر، اهمیت تدوین و انتشار اظهارنظرها و یافته‌های حاصل از پژوهش‌های میدانی برای به‌انجام رساندن فرآیند شناسایی قوانین و مقررات محل و در صورت لزوم، اصلاح یا لغو آنها توسط نهادهای مقررات‌گذار، مورد تاکید قرار می‌گیرد.



الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل
کسب و کار توسط بخش خصوصی



در این بخش، با توجه به عملکرد بخش خصوصی و بخش دولتی و همچنین عملکرد نهادهای متشکل از اعضای بخش‌های عمومی و خصوصی، برخی از موانع و نقصان‌های فرآیند شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار توضیح داده خواهد شد. در بخش پیشین، ذیل جداول و عملکردهای هر یک از نهادها، توضیحاتی ذکر شد. در این قسمت با توجه به ارزیابی کلی عملکردهای صورت گرفته، نکاتی طرح خواهد شد.

۱-۷. لزوم ارتقای کیفی و کمی گزارش‌های کارشناسی

شناسایی «قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری»، اولاً، مستلزم دریافت نظرات صاحبان کسب و کار و فعالان اقتصادی و ثانیاً، مستلزم کار پژوهشی تخصصی است. ترکیبی از مسائل کسب و کارها و پژوهش‌های نظری عمیق، می‌تواند منجر به تدوین گزارش‌هایی حاوی قوانین و مقررات محل کسب و کار باشد. چنانکه از بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» برمی‌آید، قانون‌گذار در خصوص فرآیند مورد بحث برای اتاق ایران و دو نهاد همکار آن (اتاق اصناف و اتاق تعاون) به‌عنوان دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲)، وظایفی از جنس پژوهشی در نظر گرفته است. در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، قانون‌گذار با دقت، موضوعات چنین گزارش‌هایی را به این ترتیب تصریح کرده است:

- «قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم»

- «خلأ قانونی»

- «اجرای نادرست یا ناقص قوانین»

- «پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات»

- «پیشنهاد» ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال و چگونگی کاهش قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات در

ایران همراه با ارتقای کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود»

تهیه گزارش‌هایی با مضامین گفته‌شده، تکلیف اصلی این سه نهاد است که در واقع، ماده اولیه جلسات شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) محسوب می‌شود. بر همین مبناست که به نظر می‌رسد اجرای بایسته تکلیف قانونی نهادهای بخش خصوصی و تعاونی در شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، مستلزم تقویت و گسترش پژوهش‌های مستند و مستدل، به‌ویژه از حیث حقوقی، در رابطه با موضوع مذکور است و البته انجام چنین پژوهش‌هایی، مستلزم تدوین چارچوب نظری و مطالعه تطبیقی و اعمال آن در محیط داخلی است.

از مهر ماه ۱۳۹۷، شش مجلد از مجموعه گزارش‌هایی با عنوان «گفت‌وگوی هم‌افزا» توسط اتاق ایران، شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲)، تدوین و منتشر شده است. موضوعات شش گزارش منتشرشده از مجموعه مذکور عبارتند از: تامین اجتماعی، امور مالیاتی، پیمانکاری، روند هزینه‌های اجرائیات صدور ثبت، نهادهای دامی، و آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی‌سازی).

برای نمونه، «ویژه‌نامه تامین اجتماعی» در قالب سه بخش تنظیم شده است:^۱ نخست، احیای شورای عالی تامین اجتماعی؛ دوم، محاسبه حق بیمه کارگران ساختمانی؛ و سوم، تخصیص اسناد خزانه اسلامی در پرداخت مطالبات تامین اجتماعی در کسورات حق بیمه. در بخش دوم گزارش مذکور (محاسبه حق بیمه کارگران ساختمانی) مطالبی به اختصار، با این عناوین تنظیم شده است: نحوه اجرای ماده واحده قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳؛ نحوه اجرای تبصره یک ماده واحده قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی؛ نحوه برخورد سازمان تامین اجتماعی در پوشش بیمه کارگران مشاغل در پروژه‌های ساختمانی؛ نحوه اجرای قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی در خصوص حق بیمه کارگران قراردادهای پیمانکاری؛ و نتیجه‌گیری.^۲ در

۱. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته ماده ۱۲، «گفت‌وگوی هم‌افزا: ویژه‌نامه تامین اجتماعی»، شماره ۱، ۲۹ مهر ۱۳۹۷.

۲. همان، صص ۲۴-۱۷.

بخش نتیجه‌گیری گزارش مذکور تصریح شده است: «با ایجاد مشکلات و پس از کارشناسی در دبیرخانه کمیته ماده ۱۲، این موضوع در دستورکار کمیته قرار گرفت و در نهایت با بررسی تفصیلی معاونت حقوقی ریاست جمهوری به‌عنوان یکی از اعضای کمیته، پیشنهادهایی... جهت حل اختلاف فی‌مابین سازمان تامین اجتماعی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و مرتفع‌شدن مشکل فعالان بخش خصوصی در حوزه ساخت‌وساز ارائه گردید». از جمله این پیشنهادها، «تقسیم حق بیمه کارگران ساختمانی در قبال اخذ تضمین» و «پذیرش فهرست کارگران ساختمانی از سوی مالک ساختمان» است.^۱

گزارشی که شرح آن به اختصار گفته شد، نمونه‌ای از گزارش‌های مطلوب و قابل استفاده‌ای است که در خصوص مسائل مبتلابه فعالان کسب‌وکار در حوزه‌ای خاص تدوین شده است. ضمن اینکه می‌توان برای بهبود کیفیت چنین گزارش‌هایی، از تدابیر و اقدامات زیر نیز بهره جست:

اول با توجه به اهمیت موضوع بیمه در قوانین و مقررات از منظر بخش خصوصی، در چنین گزارش‌هایی، سوابق قانونی و مقرراتی به‌طور دقیق‌تر ذکر شوند.^۲

دوم مناسب‌ترین ابزار برای انتقال مطالبات و نظرات بخش خصوصی که باید در سطوح ملی و استانی و همچنین کسب‌وکارهای مختلف با روش‌هایی مانند نظرسنجی و... گردآوری و پردازش شده باشد، چنین گزارش‌هایی است. در ویژه‌نامه تامین اجتماعی و دیگر گزارش‌های منتشرشده این مجموعه، اشاره‌ای به نظرسنجی‌ها و دیگر بررسی‌های میدانی، به‌ویژه در سطوح استانی، نشده است.

یکی از گزارش‌هایی که می‌تواند به‌عنوان یکی از اقدامات پژوهشی نمونه در روش پیمایشی، مورد توجه نهادهای تحقیقاتی بخش خصوصی و تعاونی قرار گیرد، گزارشی است که در خصوص ارزیابی تاثیر همه‌گیری کرونا بر بنگاه‌های اقتصادی توسط

۱. همان، صص ۲۳-۲۲.

۲. در گزارشی با موضوع پیمانکاری نیز سه موضوع «ابزارهای نوین تامین مالی»، «اصلاح شرایط عمومی پیمان» و «اجرای طرح‌های نیمه‌تمام»، به اختصار مورد بحث قرار گرفته است؛ ر.ک.: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته ماده ۱۲، «گفت‌وگوی هم‌افزا: ویژه‌نامه پیمانکاری»، شماره ۲، ۲۸ بهمن ۱۳۹۷.

اتاق تهران منتشر شده است. در پیمایش انجام شده، بر مبنای مصاحبه با ۱۵ نفر از خبرگان اقتصادی، پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۶ سوال طراحی شده و در مجموع ۹۵۱ پرسشنامه به وسیله مصاحبه تلفنی، توسط اعضای اتاق تهران تکمیل شده است. از این تعداد، ۵۹ درصد پاسخ دهندگان اعلام کرده‌اند که ناگزیر به کاهش ظرفیت شده‌اند و ۹۰ درصد نیز اعلام کرده‌اند مجبور به تعدیل نیروی انسانی در بنگاه خود شده‌اند. از دیگر نتایج قابل توجه پیمایش مذکور آن است که بیشترین اعتراضات و نارضایتی از دستگاه‌های اجرایی، به ترتیب به وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان امور مالیاتی و سازمان تامین اجتماعی اختصاص دارد؛ به طوری که بیش از ۵۰ درصد بنگاه‌های اقتصادی، بیشترین موانع در کسب و کار در طی دوران همه‌گیری را از جانب سه نهاد مذکور اعلام کرده‌اند.^۱

سوم طبق قوانین جاری، در حال حاضر، نهاد اصلی متولی شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری، اتاق‌ها هستند. بنابراین ضرورت دارد در گزارش‌های تهیه شده، توجه و تمرکز ویژه‌ای بر قوانین و مقررات هر موضوع معطوف شود. این امر، مستلزم بهره‌گیری بیشتر از نظرات پژوهشگران و کارشناسان حقوقی است.

چهارم ملاحظه دیگری که می‌تواند در تهیه گزارش‌های کارشناسی بخش خصوصی برای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار در دستورکار قرار گیرد، تقویت استفاده از پژوهشگران و استادان رشته‌های مختلف و بهره‌برداری بیشتر از ظرفیت و توان دانشگاه‌هاست. یکی از روش‌های مناسب، می‌تواند تعریف مساله توسط بخش خصوصی و برون‌سپاری انجام آن به بخش‌های پژوهشی و دانشگاهی باشد. آنچه در اینجا اهمیت دارد، تعریف دقیق مساله‌ای است که بخش خصوصی در پی تحلیل کارشناسی آن به‌ویژه از حیث حقوقی است. برای مثال، در جداول تدوین شده در پژوهش حاضر در خصوص قوانین و مقررات مخل کسب و کار از منظر برخی اتاق‌ها و تشکل‌ها، سه قانون اصلی و اصلاحات و الحاقات و مقررات مربوط

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت کسب و کار)، «آسیب‌های ناشی از شیوع ویروس کرونا بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی»، بی‌تا.

به آنها همواره به چشم می‌خورد: (۱) قانون تامین اجتماعی؛ (۲) قانون کار؛ و (۳) قانون مالیات‌های مستقیم (و دیگر قوانین مالیاتی). تحلیل‌های کارشناسی مستدل و مستند با تمرکز بر قوانین و مقررات حوزه‌های گفته‌شده و رویه‌هایی قضایی و اجرایی می‌تواند اولاً، در شناسایی دقیق مفاد قانونی مقرراتی محل فعالیت اقتصادی قابل بهره‌برداری باشد، و ثانیاً، راه‌حل‌هایی به مقررات‌گذار در راستای لغو یا اصلاح آنها پیشنهاد دهد. طبعاً گزارش‌های تهیه‌شده از این مسیر، می‌تواند پس از پردازش توسط دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو یا کمیته ماده (۱۲)، به دستورکار هر یک از نهادهای مربوط تبدیل شود.

پنجم یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های یک گزارش پژوهشی با کیفیت و موثر، بهره‌گیری و استناد به آمار و اطلاعات دقیق، قابل اتکا و به‌روز است. بدیهی است که تحقق این ویژگی تا حد زیادی، به نحوه تعامل نهادهای بخش خصوصی با دستگاه‌های دولتی و البته همکاری نهادهای دولتی در ارائه اطلاعاتی بستگی دارد که بعضاً واجد حساسیت‌های امنیتی، سیاسی و... هستند. سوال مهم این است که آیا دستگاه‌های دولتی، و به‌طور کلی نهادهای حاکمیتی، برای ارائه اطلاعات درخواست‌شده توسط نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، تکلیفی قانونی بر عهده دارند؟ یک پاسخ کلی به سوال مطرح‌شده، به الزامات اجرای احکام متعدد قانونی در خصوص الزام دستگاه‌ها به نظرخواهی و مشورت با تشکل‌های اقتصادی در تدوین و اصلاح قوانین و مقررات باز می‌گردد؛ از جمله تکالیف مندرج در مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مشارکت موثر اعضایی از بخش خصوصی، بدون دسترسی و اطلاع از واقعیات آماری حوزه‌های اقتصادی، فرآیندی صرفاً شکلی و بدون اثرگذاری مورد انتظار خواهد بود. به عبارت دیگر، اجرای احکام قانونی مربوط به لزوم استعلام نظر تشکل‌های اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات، متضمن تکالیف دیگری برای دولت، از جمله در اختیار نهادن آمار و اطلاعات مورد درخواست آنها در چارچوب ضوابط قانونی است.

از سوی دیگر، بخش خصوصی می‌تواند با استناد به قوانین عام ناظر بر تکالیف دولت به ارائه اطلاعات به همه شهروندان، مطالبه نظام‌مند و دوره‌ای اطلاعات مورد

نیاز نهادهای پژوهشی تابعه را در دستورکار قرار دهد. برای نمونه، در ماده (۱۰) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶) مقرر شده است: «هر یک از موسسه‌های عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی امکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد، منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف - اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و ساختار.

ب - روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می‌دهد.

... د - انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن موسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها.

... و - تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری موثر واقع شوند...»^۱

ششم از جمله موضوعاتی که پرداختن به آن توسط نهادهای پژوهشی اتاق‌ها می‌تواند در بهبود محیط حقوقی کسب‌وکار موثر باشد، بررسی موردی برخی از مشکلات کسب‌وکارهاست که به‌ویژه در فرآیند رسیدگی قضایی قرار گرفته است. در بررسی موردی، می‌توان رویه‌های اداری و نحوه اعمال قوانین و مقررات و دیگر برخوردها با کسب‌وکارها را به‌طور ملموسی توضیح داد و برای مشکلات و معضلات، چاره‌اندیشی کرد.^۲

۱. «آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به‌موجب تصویب‌نامه شماره ۹۹۵۱۷/ت ۴۹۰۱۶ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱ و همچنین آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) آن (به‌شماره ۸۴۳۴۸/ت ۵۱۹۷۹ هـ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۰) توسط هیات وزیران به تصویب رسیده است.

۲. این‌گونه مطالعات در خصوص مورد پژوهشی نقض حقوق مالکیت در مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده است. مشخصات دو نمونه از گزارش‌های منتشرشده به این شرح است: صمد عزیزنژاد و خدیجه مهدوی، «چالش‌های تامین مالی بنگاه‌های تولیدی در ایران (مطالعه موردی تجربه گروه صنایع گیتی‌پسند)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۲۰۶، اسفند ۱۳۹۳؛ سردار خالدی، «روایت‌های مستند نقض حقوق مالکیت فعالان اقتصادی در ایران؛ ۲. موردکاوی شرکت بهینه‌نگاران صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، آبان ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۱۴۳.

هفتم ضرورت دارد موضوع دعاوی مطروحه توسط کسب و کارها در مراجع قضایی و تحلیل و بررسی آماری و محتوایی دادخواست‌ها، خواسته‌ها و آرای صادره، بیش از پیش در دست‌ورکار نهادهای پژوهشی بخش خصوصی قرار گیرد. چنین مطالعاتی، می‌تواند موجب شناسایی موضوعات و دستگاه‌هایی که کسب و کارها را با موانع و معضلات جدی مواجه کرده‌اند و همچنین قوانین و مقررات مربوط، شود. نمونه‌ای از این پژوهش‌ها، مطالعه‌ای است که در خصوص تحلیل آماری و محتوای دعاوی اقتصادی اقامه‌شده در دیوان عدالت اداری در بازه زمانی فروردین ۱۳۹۱ تا پایان ۱۳۹۵ انجام شد. نتیجه مطالعه انجام‌شده نشان داد تعداد قابل توجهی از دعاوی اقامه‌شده در خصوص موضوعات ساختمان و شهرسازی، کار و کارگری و بیمه و بازنشستگی است. برای نمونه، در سال ۱۳۹۵، تعداد ۲۶۸۳۵ دعاوی کارگری و کارفرمایی در دیوان عدالت اداری طرح شده است. با توجه به تعداد کل دادخواست‌های مطرح‌شده در سال ۱۳۹۵ (۱۵۶۳۸۳ مورد)، ۱۷ درصد دعاوی مربوط به دعاوی کارگری و کارفرمایی بوده است. همچنین در این سال، ۲۴۲۰۱ دعوا علیه سازمان تأمین اجتماعی مطرح شده که ۲۳ درصد از دعاوی مطروحه را در بر می‌گیرد. یافته‌های پیش‌گفته نشان می‌دهد که «حوزه کار و تأمین اجتماعی که ارتباط مستقیم با فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی پیدا می‌کند، به شدت زمینه‌ساز اختلافاتی است که با طرح در دیوان عدالت اداری، جنبه قضایی پیدا می‌کنند. "قانون کار" و "قانون تأمین اجتماعی" با اصلاحات و الحاقات آنها، مهم‌ترین قوانین این حوزه محسوب می‌شوند؛ بنابراین تمرکز بر دو حوزه کار و تأمین اجتماعی با هدف کاهش زمینه‌های بروز اختلاف، ضرورت دارد»^۱.

هشتم چنانکه در بند پنجم گفته شد، هرگونه واکنش و اقدام بخش خصوصی نسبت به قوانین و مقررات در دست تصویب و تصویب‌شده، نیازمند آگاهی از وضعیت وجود به واسطه اطلاعاتی موثق و متقن و در گام بعد، تحلیل‌هایی مبتنی بر آنها و در نهایت، ارائه پیشنهادهایی در خصوص اعمال در متن مقرر یا اصلاح مقرر است. الزامات گفته‌شده در هفتاد و هشتمین جلسه کمیته ماده (۱۲) مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱ توسط معاون حقوقی رئیس‌جمهور بیان شده است؛ وی با تأکید بر وجود برخی ایرادات

۱. ر.ک.: امید عبدالهیان، محمدرضا رفیعی، احمد مرکز مالگیری و محبوبه سلطانی گردفرامرزی، رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی (با تأکید بر دیوان عدالت اداری)، تهران، پیک نور (معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پژوهشگاه قوه قضائیه)، ۱۳۹۷، صص ۱۵۰-۱۴۹.

در نحوه اجرای «قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی» (مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲)، از امکان اصلاح برخی مواد آیین‌نامه^۱ و بخشنامه مربوط سخن گفته و «از بخش خصوصی خواست تا فهرستی دقیق از مجموعه مشکلاتی که در اجرا با آن مواجه هستند، به همراه راهکارهای پیشنهادی تهیه کنند و در اختیار دبیرخانه و اعضای کمیته قرار دهند تا درباره آن تصمیم‌گیری شود».^۲

اثر بخشی بیشتر گزارش‌های مستند و مستدل را می‌توان با ذکر مثالی از اعتراض بخش خصوصی به یکی از قوانین اخیر، به‌نحو دقیق‌تری توضیح داد. در «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۹/۹/۵)، وزارت راه و شهرسازی مکلف شده که سامانه جدیدی راه‌اندازی و اجرا کند و این سایت، مرجع ارائه قیمت از سوی مالکان برای اجاره یا فروش ملک خواهد بود.^۳ این حکم به شرح مندرج در کادر ۱۳، از حیث تاثیر منفی بر کسب و کارهای استارت‌آپی حوزه املاک، مورد اعتراض قرار گرفته است.

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۸/۱۱ به تصویب هیات وزیران رسیده است.

۲. وب‌سایت کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲)، «خواسته بخش خصوصی در نشست کمیته ماده ۱۲؛ شرایط ناشی از تحریم را در اجرای قوانین منظور کنید»، ۱۳۹۹/۷/۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی زیر:

<http://www.madeh12.ir/fa/news/350>

۳. طبق بند «الف» ماده واحده «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم»، متن مصوب، جایگزین ماده (۵۴ مکرر) «قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی شده است.

به‌موجب تبصره «۳» ماده (۵۴ مکرر) جدید: «در صورتی که مالک، واحد مسکونی خود را برای فروش یا اجاره، حسب مورد به ارزش اجاری موضوع ماده (۵۴) این قانون یا میانگین قیمت‌های روز منطقه موضوع ماده (۶۴) این قانون، از طریق سامانه معاملات املاک که وزارت راه و شهرسازی ظرف مدت حداکثر سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این ماده، با استفاده از امکانات موجود، راه‌اندازی و اجرا می‌کند، عرضه نماید، مشمول مالیات موضوع این ماده نمی‌شود. اگر مالک بیش از دو بار از اجاره یا فروش ملک خود به قیمت‌های مذکور خودداری کند، واحد مذکور از زمانی که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور به‌عنوان خانه خالی شناسایی شده است، حسب مورد مشمول مالیات موضوع این ماده یا جریمه موضوع بند (۵) تبصره (۸) ماده (۱۶۹ مکرر) این قانون می‌شود. سامانه معاملات املاک باید به‌گونه‌ای طراحی شود که قابلیت ارزش‌گذاری واحدهای مسکونی به قیمت‌های مذکور، امکان ثبت درخواست متقاضی خرید یا اجاره املاک عرضه‌شده در آن و ثبت تحقق یا عدم تحقق معامله را داشته باشد. در صورت نیاز، وزارت راه و شهرسازی می‌تواند از منابع تخصیص‌یافته حاصل از مالیات بر خانه‌های خالی برای تامین هزینه‌های ارتقا و نگهداری این سامانه استفاده نماید که میزان آن در قوانین بودجه سنواتی مشخص می‌گردد».

کادر ۱۳. تهدید استارت‌آپ‌های ملکی از طریق «سامانه معاملات املاک»؟

«... این اقدام در صورت اجرایی شدن، عملاً منجر به تهدید کسب و کار واسطه‌های بازار معاملات خواهد شد؛ به‌خصوص تهدید اصلی آن برای استارت‌آپ‌های ملکی محسوب می‌شود که به‌صورت مجازی اقدام به معرفی فایل‌های فروش مسکن به متقاضیان می‌کنند. هم‌اکنون [۱۳۹۹/۹/۳۰] بیش از ۶ ماه از توقف اعلام قیمت‌های پیشنهادی فروش مسکن در سامانه‌های مجازی می‌گذرد. اگر چه سانسور قیمت‌های پیشنهادی از سامانه‌های مجازی با نیت آرام کردن قیمت مسکن و کاهش التهاب در این بازار از سوی سیاست‌گذار انجام شد، اما بررسی‌ها نشان داد در این مدت و در غیاب اعلام قیمت‌های پیشنهادی، بخش زیادی از فروشندگان واقعی که خواهان فروش آپارتمان خود با قیمت واقعی بودند، موفق به کسب اطلاعات درست قیمتی از بازار نشده و در نتیجه به‌طور موقت از فروش انصراف دادند. از سوی دیگر خریداران نیز در غیاب اعلام قیمت‌های پیشنهادی، موفق به مقایسه سطح قیمت‌های پیشنهادی نشدند. همین موضوع یکی از دلایل عدم ایجاد جو رقابتی در بازار برای تعدیل سطح قیمت‌ها در شرایط رکود معاملاتی محسوب می‌شود. از سوی دیگر تجارب قبلی در حوزه قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف نشان داد عملاً این اقدام فعالیتی شکست خورده است و ورود سیاست‌گذار حوزه مسکن به این بخش می‌تواند یادآور تجارب تلخ گذشته و حال درخصوص مداخله مستقیم دولت در بازارهای اقتصادی باشد».

دنیای اقتصاد، «تهدید واسطه‌های مسکن با قانون جدید مالیاتی؛ استارت‌آپ‌ها بیکار می‌شوند؟ نقشه حذف استارت‌آپ‌های ملکی»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.

ادعاهایی که در کادر ۱۳ مطرح شده، چنانچه همراه با ارائه آمار و ارقام باشد، می‌تواند به‌مثابه ادعاهایی جدی مورد توجه سیاست‌گذار و قانون‌گذار قرار گیرد. گرچه در تصویب مفاد مورد اعتراض توسط مجلس نیز ارزیابی دقیقی از وضعیت موجود و تاثیرات قانون جدید بر کسب و کارهای مربوط، قیمت ملک و... صورت نگرفته است؛ با این همه، اکنون مفادی قانونی به تصویب رسیده است که اگر

بخش خصوصی آن را موجب خساراتی بر برخی کسب و کارها می‌داند، بهتر است اثرگذاری سوء آن را با اعداد و ارقام نشان دهد. برای نمونه، یکی از موادی که مطالبات بخش خصوصی مبتنی بر آمار مطرح شده است، مطلبی است که توسط رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران در نشست شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار عنوان شده است: «همان‌طور که آمار و ارقام نشان می‌دهد، سهم هزینه‌های مالی بر کل هزینه‌های بنگاه، ۵ درصد و سهم هزینه‌های دستمزدی، ۲۶ درصد است؛ بنابراین اگر قرار است حمایتی هم صورت گیرد، سیاست‌ها باید معطوف به حوزه دوم باشد»^۱. در واقع، مطالبه حمایت دولت از هزینه‌های دستمزدی بنگاه‌ها در شرایط بحرانی ناشی از همه‌گیری ویروس کرونا، مبتنی بر آمار است که از سهم هزینه‌های مالی بنگاه‌ها مطرح شده است.

نهم کارکرد اطلاع‌رسانی گزارش‌های کارشناسی اتاق‌ها، نکته مهم دیگری است که باید برای ارتقای ظرفیت پژوهشی اتاق‌ها و نهادهای مربوط مورد توجه قرار گیرد. ظرفیت فوق‌العاده و توان بالقوه رسانه‌ها و مطبوعات در اثرگذاری بر تصمیمات و اقدامات موثر حکومت بر بنگاه‌ها و محیط کسب و کار، به هیچ روی قابل انکار نیست. بدیهی است که مطالبات و موضوعات مطرح‌شده در مطبوعات، از صحت و دقت گزارش‌های تدوین‌شده توسط کارشناسان نهادهای تخصصی برخوردار نیست. تهیه گزارش‌هایی مبنی بر اطلاعات دقیق و مطالبات صریح بخش خصوصی، می‌تواند منبع اصلی نویسندگان یادداشت‌های اقتصادی در مطبوعات باشد. برای مثال، یکی از دغدغه‌هایی که می‌توانست موضوع این تعامل و همکاری قرار گیرد، یادداشت منتشرشده در یکی از روزنامه‌های اقتصادی درباره انعقاد تفاهمنامه‌ای به ارزش ۳۰۰ هزار میلیارد تومان، بین وزارت صنعت، معدن و تجارت و پنج شرکت بزرگ است. این تفاهمنامه، در ادامه تفاهمنامه‌ای است که در اسفندماه ۱۳۹۹ به ارزش ۱۵۲ هزار میلیارد تومان با پنج شرکت دیگر منعقد شده بود. رقم مندرج در تفاهمنامه منعقد شده برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های معدن و صنایع معدنی و غذایی و پتروشیمی و ... در شرایطی است که کل سرمایه‌گذاری در کشور در سال ۱۳۹۸، کمتر از ۱۰۰ هزار

۱. به نقل از: دنیای اقتصاد، «ایجاد بانک اطلاعاتی کسب و کارهای آسیب‌دیده از کرونا»، ۱۳۹۹/۱۰/۳.

میلیارد تومان (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰) بوده که ۷۶ هزار میلیارد تومان آن توسط سهم بخش خصوصی انجام شده بود.^۱

سوالات مطرح شده در یادداشت مورد بحث عبارتند از اینکه: «سرمایه‌گذاری دقیقاً در کدام طرح‌ها و پروژه‌ها (فهرست کامل آنها) قرار است انجام شود؟ تعهدات سرمایه‌گذار و سرمایه‌پذیر چیست؟ نرخ سود مشارکت و نحوه مالکیت واحدهای سرمایه‌پذیر پس از خاتمه کار چگونه است؟ آیا برای انجام چنین اقدام عظیمی، فراخوان عمومی داده شده بود و امکان حضور سایر علاقه‌مندان به سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها فراهم بوده است؟ آیا در انعقاد این تفاهمنامه، قوانینی مانند «قانون برگزاری مناقصات» یا «قانون محاسبات عمومی» رعایت شده است؟ و آیا این تفاهمنامه‌ها، نسبتی با لایحه «مشارکت عمومی و خصوصی» دارد که اکنون در دستورکار مجلس است؟».

قسمت‌های مهم جوابیه وزارت صنعت، معدن و تجارت، پس از ۱۰ روز از انتشار یادداشت مذکور به این شرح است: «با توجه به احصا موانع و مشکلات پیش روی تولیدکنندگان و لزوم هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف برای رفع موانع تولید و تسهیل سرمایه‌گذاری و ایجاد اطمینان خاطر و ارتقای امنیت روانی سرمایه‌گذاران، موضوع تحت عنوان طرح اقتصاد مقاومتی با شرکت‌های برتر، در قالب انعقاد تفاهمنامه همکاری فی مابین سرمایه‌گذاران و وزارت صنعت، معدن و تجارت پیش‌بینی گردید که علاوه بر وزیر و معاونان وزارتخانه، معاون قضایی دادستان کل کشور، استاندار، رئیس مجمع نمایندگان، رئیس کل دادگستری استان‌های محل سرمایه‌گذاری و یا استقرار شرکت‌ها، ذیل تفاهمنامه را امضا و مورد تایید و حمایت قرار می‌دهند تا از همه ظرفیت‌ها و همکاری‌های قوای سه‌گانه کشور استفاده شود... تاکنون در مجموع ۱۰ تفاهمنامه با ۱۶۳ موضوع سرمایه‌گذاری به ارزش ۴۵۲ هزار میلیارد تومان بین وزارت صمت و شرکت‌ها... منعقد شده است. این حجم از سرمایه‌گذاری در بازه زمانی ۳ تا ۵ سال آتی توسط شرکت‌های مذکور و با سرمایه‌گذاری بنگاه انجام می‌شود و نقش وزارت صمت و دولت، صرفاً ارائه مشورت و هدایت بنگاه‌ها به سمت اهداف پیش‌بینی شده و تسهیل امور

۱. حسین حقگو، «ارقام نجومی، اطلاع‌رسانی اندک!»، شرق، ۱۴۰۰/۳/۵.

و رفع موانع خواهد بود. تفاهمنامه‌ها شامل بندهایی مربوط به تعهدات وزارت صمت برای تسهیل در صدور برخی مجوزها و پشتیبانی برای تامین مالی طرح‌های معرفی شده توسط بنگاه‌های برتر و سایر موارد درخواستی بنگاه و همچنین بندهایی مربوط به تعهدات بنگاه برای اجرای طرح‌ها و موضوعات سرمایه‌گذاری است. ... در خصوص رعایت قانون برگزاری مناقصات یا قانون محاسبات عمومی... لازم به توضیح است این قوانین ناظر به معاملات و بودجه‌های دولتی است؛ در حالی که در طرح اقتصاد مقاومتی با شرکت‌های برتر، قراردادی منعقد نمی‌گردد تا واجد وجوه معاملاتی یا قراردادی شود، از سوی دیگر وزارت صمت تعهد پرداخت مالی به این پروژه‌ها ندارد و ارتباطی با بودجه‌های دولتی ندارد، بلکه نگاه تسهیل‌گری و رفع موانع به تفاهمنامه‌های منعقد شده حاکم است»^۱.

صرف نظر از قانونی بودن اقدام وزارت صنعت، معدن و تجارت یا قانع کننده بودن پاسخ به ابهامات مطرح شده در یادداشت پیش گفته، نکته با اهمیت، طرح و پیگیری رویدادهای مهم در محیط کسب و کار و الزام به پاسخگویی در مقابل افکار عمومی از طریق مطبوعات است. بی تردید، نهادهای پژوهشی وابسته به بخش خصوصی، با در دستورکار قراردادن چنین موضوعاتی، می‌توانند سهم به‌سزایی در چرخه اطلاع‌رسانی - پاسخگویی ایفا کنند. دهم گزارش تدوین شده با در نظر گرفتن ملاحظات گفته شده در بندهای پیشین، می‌تواند اثرگذاری مورد انتظار از بخش خصوصی را طبق نظر قانون‌گذار در فرآیند شناسایی و حذف یا اصلاح قوانین و مقررات مخل کسب و کار، محقق سازد. در مجموع، به نظر می‌رسد چارچوب کلی و محتوای ضروری گزارش‌های راجع به طرح‌ها، لوایح و پیش‌نویس مقررات، در موارد زیر قابل ترسیم باشد:

- اشاره به چارچوب و مبانی نظری موضوع؛
- بررسی دقیق و جزئی سوابق قانونی و مقرراتی؛
- ارائه خلاصه‌ای از گزارش‌های نهادهای نظارتی (از جمله کمیسیون‌های تخصصی مجلس، دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس) درباره نحوه اجرای احکام قانونی و مقرراتی موجود و مشابه، در صورت انتشار و دسترسی؛
- ارزیابی و تحلیل مستقل از نحوه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین یا مقررات

۱. شرق، «جوایه وزارت صمت به یک یادداشت»، ۱۴۰۰/۳/۲۵.

مربوط و میزان تحقق اهداف مقررات‌گذار؛

- تحلیل ضرورت یا عدم ضرورت تصویب قانون یا مقرره جدید؛
- ارائه فهرست احکامی که به موجب مفاد طرح، لایحه یا پیش‌نویس مقرره، تحت تاثیر قرار خواهند گرفت (از طرقی مانند نسخ صریح و نسخ ضمنی).
- ارائه نتایج پیمایش‌ها و نظرخواهی‌ها از تشکل‌ها و نهادهای ذی‌نفع در بخش خصوصی درباره مفاد پیشنهادی؛
- ارائه تحلیلی از بار مقرراتی (هزینه‌های تبعیت و اجرا) مفاد پیشنهادی برای بنگاه‌های اقتصادی؛
- ارائه نتایج ارزیابی تاثیرات به‌ویژه اقتصادی مفاد طرح، لایحه یا پیش‌نویس مقرره بر شاخص‌های اصلی اقتصادی مانند نرخ تورم، ارز، رشد، و بیکاری؛
- درج صریح نظر بخش خصوصی درباره مفاد پیشنهادی.

۲-۷. ضرورت تشریح مساعی و هم‌افزایی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی

نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، بخشی از ساختار خود را به امر پژوهش اختصاص داده‌اند. نهادهای پژوهشی متعددی در بخش خصوصی در طول سال‌های اخیر تشکیل شده است.^۱ طبعاً هر یک از نهادها و تشکل‌ها، با توجه به اهداف تشکیل و دغدغه‌های صنفی خود، بر بخشی از مسائل و قوانین و

۱. فهرستی از این نهادها در اسفند ۱۳۹۷ عبارتست از:

۱. مرکز تحقیقات و معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
 ۲. مرکز مطالعات اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
 ۳. انجمن مدیران صنایع
 ۴. انجمن فولاد ایران
 ۵. سندیکای برق ایران
 ۶. انجمن قطعه‌سازان و تولیدکنندگان خودرو
 ۷. انجمن تولیدکنندگان کفش ایران
 ۸. انجمن تولیدکنندگان صنایع غذایی ایران
 ۹. انجمن ملی صنایع پلاستیک و پلیمر ایران
- انجمن مدیران صنایع، «بررسی اهمیت و جایگاه پژوهش در توسعه کشور و لزوم ایجاد و تقویت مراکز پژوهشی و کارشناسی بخش خصوصی»، واحد پژوهش، شماره ۱۵۹، اسفند ۱۳۹۷، ص ۷.

مقررات مربوط تمرکز می‌کنند. اما آنچه واجد اهمیت است، تجمیع تلاش‌های صورت‌گرفته در قالب گزارش‌هایی است که از معیارهای علمی و کارشناسی برخوردار باشند. برای نمونه، در برخی از گزارش‌هایی که در بخش پیشین نوشتار حاضر در خصوص شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار مورد بررسی قرار گرفت، برخی ضعف‌ها قابل مشاهده است که بعضاً به آنها اشاره شد. علاوه بر این، به این نکته نیز اشاره شد که برای مثال، تعداد قابل توجه‌ای از اظهارنظرها توسط کارشناسان حقوقی در امور حقوقی اتاق ایران بین سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تهیه شده است که در گردشکارهای داخلی مورد استفاده قرار گرفته و مراحل تکمیلی پردازش و تدوین در قالب گزارش پژوهشی و قابل انتشار را طی نکرده است. در واقع اگر به انجام این فرآیند اهتمام شود، به احتمال بسیار، نقصان‌های ناشی از عدم بررسی کارشناسی قوانین و مقررات از حیث حقوقی، تا حد زیادی ترمیم خواهد شد. به نظر می‌رسد تقویت امور پژوهشی بخش خصوصی و تعاونی، می‌تواند به رفع چنین نواقصی کمک کند و به‌ویژه به ارتقای کیفیت گزارش‌ها و طبعاً اثرگذاری بیشتر آنها بیانجامد. گزارش‌های تدوین‌شده توسط اتاق‌های استانی یا تشکل‌ها، می‌تواند در دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار با بهره‌گیری از کارشناسان زبده و امکانات و دسترسی‌های مناسب‌تر، تصحیح و تکمیل شود.

از سوی دیگر، تمرکز پژوهش و انسجام و هم‌افزایی در ارائه گزارش‌هایی به‌ویژه ناظر بر قوانین و مقررات، می‌تواند به شکل‌گیری صدای واحد، رساتر و با ویژگی اقناع‌کنندگی بیشتر بخش خصوصی کمک کند. اختلاف‌نظر تشکل‌ها در خصوص برخی از مسائل و راجع به برخی از قوانین و مقررات، امری طبیعی و قابل انتظار است؛ اما در مواردی، این چندصدایی و اختلاف‌نظر ممکن است بر اثربخشی نظرات بخش خصوصی بر مقررات‌گذاران، تأثیری منفی بگذارد. نمونه‌ای از این اختلاف‌نظرها، در خصوص «شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضا زنجیره فولاد»^۱ مطرح شده است. بدین ترتیب که «اتاق تهران» و «انجمن تولیدکنندگان فولاد» و

۱. شیوه‌نامه مذکور که به تأیید معاون اول رئیس‌جمهور رسیده است، توسط معاون اقتصادی رئیس‌جمهور (طی نامه شماره ۹۷۵۴۴ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸) ابلاغ شده است.

کارخانه‌های ذوب القایی فولاد به این مقرره ایراداتی وارد کرده‌اند و با آن مخالف‌اند، در حالی که در مقابل، «اتاق ایران» و «انجمن نوردکاران فولادی ایران»، حمایت خود را از این شیوه‌نامه ابراز کرده‌اند (ر.ک.: کادر ۱۴).

کادر ۱۴. نظرات متفاوت تشکل‌های بخش خصوصی درباره شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد

«[انجمن تولیدکنندگان فولاد] هشدار داد که اجرای شیوه‌نامه ساماندهی عرضه و تقاضای زنجیره فولاد، عاملی برای ایجاد امضاهای طلایی، توزیع رانت، کاهش صادرات فولاد و همچنین ریزش بازار سرمایه خواهد بود. همچنین... اشکالات جدی و ابهامات و تناقضات قانونی و اجرایی متعدد در این شیوه‌نامه وجود دارد. ... اما انجمن نوردکاران در بیانیه‌ای حمایت خود را از این شیوه‌نامه اعلام کرد. به اعتقاد نوردکاران، این شیوه‌نامه، رانت در بازار فولاد را محدود می‌کند.

... اعتراض صادرکنندگان فولاد و کارخانه‌های ذوب القایی در حالی انتقاد از طرح تازه سیاست‌گذار را به اوج رساند که رئیس اتاق تهران نیز به این شیوه‌نامه واکنش نشان داد و ... خواستار اصلاح آن با حضور اعضای اتاق ایران، اتاق تهران، بازیگران فولادی و نمایندگان دولت شد. ... استدلال عمده فعالان [ذوب القایی فولاد]، چرایی قرار دادن تولیدات کارخانه‌های ذوب القایی فولاد در فهرست قیمت‌گذاری دستوری است. ... رئیس اتاق تهران نیز این نکته را در متن نامه‌های خود یادآور شد که به دلیل دخالت دولت در تعیین قیمت پایه محصولات فولادی که با احتساب ارز نیمایی، حدود ۲۵ درصد ارزان‌تر از نرخ‌های جهانی است، حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان، معادل دو برابر بودجه پارانه نقدی کشور، رانت توزیع می‌شود. [وی] تأکید کرد که اجرای این شیوه‌نامه، علاوه بر افت صادرات و تولید فولاد، ریزش بازار سرمایه را نیز در پی خواهد داشت [و] یکی از ایرادات این شیوه‌نامه را ایجاد امضاهای طلایی عنوان کرده است که به دلیل اعطای اختیار گسترده به وزارت صمت و نبود کمیته پایش و نظارت، در این بازار شکل خواهد گرفت.

... اتاق ایران برخلاف اتاق تهران [اعلام کرد] ... بر اساس شیوه‌نامه جدید که مطابق با نظرات کارشناسی اتاق ایران است، دولت قبول کرده که قیمت بر مبنای رقابت در بورس کالا، کشف و تعیین شود».

دنیای اقتصاد، «اتاق ایران برخلاف اتاق تهران از طرح جدید دولت استقبال کرد: صف‌آرایی مخالفان و موافقان شیوه‌نامه فولادی»، ۱۳۹۹/۹/۸.

سوی جزئیات دلایل هر یک از نهادها و تشکل‌های مذکور در کادر ۱۴ و موجه یا ناموجه بودن هر یک از نظرات، ضروری است این اختلاف‌نظرها درباره قوانین و مقررات در نهادی ستادی مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت، نظراتی که از بخش خصوصی اعلام می‌شود، هماهنگ و در مجموع، با در نظر گرفتن منافع کلان و اکثریت فعالان اقتصادی در هر حوزه باشد. «ایجاد یک مرکز پژوهشی مستقل به‌عنوان اتاق فکر توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران برای جمع‌بندی و ایجاد یک‌صدایی در تحقق فضای رقابتی و ارتقای فعالیت‌های بخش خصوصی و پیشنهاد به دولت»، توصیه‌ای بجا و راهبردی است.^۱

در این راستا، اخیراً نهادی با عنوان «مرکز پژوهش‌های اتاق ایران» در اتاق ایران تاسیس شده است که می‌تواند تامین‌کننده ملاحظات مهمی از قبیل هم‌افزایی، انسجام و هماهنگی تهیه و تدوین گزارش‌های پژوهشی و اثربخشی بیشتر آنها باشد.^۲ در یک گزارش پژوهشی - که یکی از گزارش مهم توجیهی برای تاسیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران به‌شمار می‌رود - بر ضرورت تقویت «مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی» اتاق ایران تاکید شده است. دلایل ذکر شده عبارتند از: ارائه تعریف جدید از شرح وظایف معاونت اقتصادی منطبق با وظایف قانونی؛ ارتباط زنده و فعال با کمیسیون‌های تخصصی، معاونت استان‌ها و تشکل‌ها؛ ارائه مشاوره

۱. انجمن مدیران صنایع، پیشین، ص ۱۱.

۲. رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، طی حکمی توسط رئیس اتاق ایران در مرداد ماه ۱۳۹۹ منصوب شد. گزارش‌های تدوین‌شده توسط این مرکز، در نشانی اینترنتی زیر قابل دسترس است: <https://research.chambertrust.ir/>

به حاکمیت با هدف تقویت نقش بخش خصوصی؛ و مرتبط بودن با اعضا.^۱ از جمله دلایل توجیهی مطرح شده در گزارش مذکور، ضرورت هماهنگی بیشتر اتاق‌ها در سطوح شهرستان، استان و ملی است؛ چنانکه تصریح شده است: «... معاونت امور استان‌های اتاق ایران، مسئول هماهنگی اتاق‌های شهرستان‌ها با اتاق ایران است. یکی از هدف‌های این معاونت، "راه‌اندازی واحد تحقیق و پژوهش در اتاق‌های سراسر کشور و تبدیل اتاق ایران به هاب پژوهشی اتاق‌های استان، تشکل‌ها، و اتاق‌های مشترک به منظور اشتراک مساعی در رفع مطالعات و رفع موازی‌کاری" است. این در حالی است که ساختار، مکان و بنیه کارشناسی موجود مرکز، امکان ارتباط فعال و زنده با این بخش‌های مهم اتاق را از آن سلب کرده است».^۲ در این راستا تاسیس دفاتر مطالعاتی، متناظر با کمیسیون‌های تخصصی اتاق به شرح زیر پیشنهاد شده است:

۱. دفتر مطالعات انرژی، صنایع پالایشی و پتروشیمی

۲. دفتر مطالعات صنعت و معدن

۳. دفتر مطالعات محیط کسب و کار رقابت پذیری

۴. دفتر مطالعات بازرگانی داخلی و خارجی و توسعه صادرات

۵. دفتر مطالعات آب، محیط زیست، کشاورزی و صنایع غذایی

۶. دفتر مطالعات بازارهای مالی و سرمایه‌گذاری

۷. دفتر مطالعات اقتصاد کلان و مدل‌سازی

۸. دفتر مطالعات مالیات و تامین اجتماعی.^۳

بر مبنای ساختار پیشنهاد شده و متعاقباً تاسیس این مرکز در اتاق ایران، انتظار می‌رود تعریف و انجام پروژه‌های پژوهشی در حوزه قوانین و مقررات، با سرعت، انسجام و دقت نظری بیش از گذشته صورت پذیرد.

شایان ذکر است مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران در گزارشی در

۱. مهناز ملکی معیری و محمد قاسمی، «طرح تقویت مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی و

تبدیل آن به پژوهشکده اتاق ایران (برنامه پنج‌ساله)»، آبان ۱۳۹۶، صص ۲-۱.

۲. همان، ص ۲.

۳. همان، ص ۶.

سال ۱۳۹۴، با بررسی ساختار و وظایف برخی از مراکز پژوهشی اتاق‌های بازرگانی در چند کشور، پیشنهاد تاسیس «مرکز تحقیقات» اتاق را زیر نظر مستقیم رئیس اتاق ارائه داده بود. در گزارش مذکور تصریح شده بود که تا زمان انتشار گزارش (در خرداد ماه ۱۳۹۴)، با احتساب اتاق ایران، ۳۶ اتاق بازرگانی در کشور وجود دارد که ۱۲ اتاق دارای واحد تحقیقات هستند.^۱

۳-۷. ضرورت واکنش به موقع و موثر در فرآیند مقررات‌گذاری

در شرح عملکرد نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار، کاملاً آشکار است که لغو یا اصلاح مفاد یک مقرره، مستلزم صرف هزینه و وقت بسیار و هماهنگی و مشارکت نهادهای مختلف است. بنابراین، مقرون به صرفه‌ترین و عملی‌ترین راهکار برای مقابله با قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری، اتخاذ تدابیری پیشگیرانه و ورود فعالانه بخش خصوصی به بررسی و ارزیابی طرح‌ها و لوایح در دست رسیدگی و مقررات در دست تصویب است. برخلاف مقررات که در موارد بسیاری، بخش خصوصی به‌رغم وجود احکام قانونی و مقرراتی مختلف مبنی بر الزام دولت به دعوت و نظرخواهی از آن - مانند مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود...» - در جریان تدوین و تصویب آنها قرار نمی‌گیرد، طرح‌ها و لوایح، فرآیندی علنی را در تصویب طی می‌کنند. بدین ترتیب که به محض اعلام اصول یک طرح یا لایحه، می‌توان به متن آن در وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا دیگر پایگاه‌های اطلاع‌رسانی مربوط، دسترسی داشت. این امر، فرصتی را برای اظهارنظر توسط بخش خصوصی فراهم می‌کند که باید سازوکاری برای استفاده حداکثری از این فرصت در اتاق‌ها، تشکل‌ها و به‌طور کلی، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، تعبیه شود. در بسیاری از موارد، بخش خصوصی از طرقی مانند نامه‌نگاری به مسئولان و انعکاس آنها در رسانه‌ها، نظرات خود را درباره برخی

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی؛ مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی)، «طرح ایجاد یا فعال‌سازی مرکز تحقیقات در اتاق‌های بازرگانی سایر استان‌ها»، خرداد ۱۳۹۴، ص ۱۰.

طرح‌ها و لوایح مهم ابراز می‌کند،^۱ اما این فرآیند چنانکه به‌صورتی نظام‌مند و مستمر در قالب اظهارنظرهای کارشناسی انجام شود، تاثیرگذاری بیشتری به‌دنبال خواهد داشت. به‌عبارت دقیق‌تر، در قالب سازوکارهای نهادی گفته‌شده در سطور پیشین، دست‌کم نظرات بخش خصوصی باید نسبت به طرح‌ها و لوایح در دست رسیدگی، به‌موقع تدوین و منتشر شده و قابل دسترس باشد.

با تشکیل مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، تلاش‌ها برای تدوین گزارش‌های نظارتی اجرای قانون، شدت یافته و در بسیاری از موارد نیز به انتشار گزارش انجامیده است.^۲ ضرورت تدوین و انتشار گزارش‌های نظارتی در خصوص کیفیت و کمیت

۱. یکی از نمونه‌های اخیر چنین واکنشی، نامه‌های اعتراض‌آمیز متعدد به «طرح تقویت امنیت غذایی کشور و رفع موانع تولیدات کشاورزی» (اعلام وصول‌شده مورخ ۱۳۹۹ است. اتاق تهران بر اساس دیدگاه تشکل‌های بخش خصوصی، مفاد طرح مذکور را «منجر به گسترش اختیارات دولت در بخش کشاورزی» می‌داند. در نامه اتاق تهران خطاب به رئیس مجلس، «ضمن تاکید بر اصلاح این طرح با مشارکت بخش خصوصی، بر واگذاری امور به این بخش تاکید شده است و مهمترین ایرادات طرح، «تعارض با ستاد تنظیم بازار، تعارض با سایر بخش‌های مجوزدهنده به تشکل‌ها، تعارض با برخی اصول سازمان توسعه تجارت و تعارض با برخی از اصول سیاست‌گذاری» ذکر شده است. در نامه جداگانه اتاق ایران خطاب به رئیس مجلس نیز آمده است: «گسترش بیشتر اختیارات و تشکیلات دولت در بخش کشاورزی و در مقابل کاهش اختیارات و حضور بخش خصوصی، بر خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، ضمن آنکه تمرکز بر اختیارات دولت موجب کاهش بازدهی، تصمیم‌سازی با کاهش کارآمدی قابل ملاحظه و افزایش هزینه [و] توسعه بوروکراسی خواهد شد». در بند دوم نامه، «بر گسترش ساختار دولت و ایجاد سازمان جدید دولتی تحت عنوان سازمان توسعه تجارت کشاورزی، سازمان توسعه سرمایه‌گذاری و ستاد تنظیم بازار کالاهای کشاورزی» انتقاداتی وارد شده است. بند سوم، به نقد واگذاری انحصاری در صدور مجوز فعالیت‌ها پرداخته است؛ به‌نقل از: دنیای اقتصاد، «فعالان بخش خصوصی در ۲ نامه به رئیس مجلس، تعارضات طرح رفع موانع تولیدات کشاورزی را اعلام کردند؛ انحراف در کاهش بوروکراسی؟»، ۱۴۰۰/۳/۱.

۲. برای مثال، اخیراً گزارش نظارتی عملکرد دستگاه‌ها در خصوص اجرای «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» با این مشخصات منتشر شده است: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - ۱۳۹۹؛ گزارش شماره (۱)»، اردیبهشت ۱۴۰۰؛ براساس یافته‌های گزارش مذکور، میزان اجرای احکام ۵۳گانه «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» در بخش حاکمیت، معادل ۴۷ درصد، در اتاق‌ها، معادل ۸۱ درصد و در بخش مشترک (شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی)، معادل ۹۱ درصد بوده است؛ همان. (اعداد گرد شده‌اند).

اجرای قانون، به‌ویژه در مواردی دو چندان می‌شود که قوانینی که برای کسب‌وکارها اهمیت دارند، در معرض اصلاحیه‌های مکرر و زود هنگام قرار گیرند. نهادهای پژوهشی بخش خصوصی باید همواره با رصد عملکرد قانون‌گذار، تهیه گزارش‌های نظارتی درباره این‌گونه قوانین و همچنین طرح‌ها و لوایح مربوط را در اولویت قرار دهند.^۱

نمونه‌ای از این قوانین، «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» (مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱)، حاوی مفادی است که همواره مورد توجه فعالان اقتصادی بوده و تأثیرات متعددی بر محیط کسب‌وکار دارد. این قانون در شش فصل به این شرح تدوین شده است: (۱) تعاریف؛ (۲) تکالیف اشخاص مشمول؛ (۳) تکالیف سازمان، دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط؛ (۴) تشویق‌ها و تسهیلات؛ (۵) ضمانت‌های اجرایی؛ و (۶) نظارت اجرا. اجرای قانون مورد بحث، نیازمند الزاماتی است که تدارک همه آنها، نیازمند زمان است؛ چرا که به‌موجب آن، اصلاحاتی اساسی در نظام مالیاتی ایجاد خواهد شد و بدیهی است که برای هر گونه اصلاح اساسی، باید بستر و زمینه‌های مورد نیاز فراهم شود. برای مثال، پس از گذشت حدود یک سال و نیم از تصویب قانون مورد بحث، «شورای اجرایی فناوری اطلاعات کشور» مصوبه‌ای با عنوان «تسریع در

۱. یکی از نمونه‌های قابل توجه ارزیابی طرح که توسط اتاق تهران منتشر شده است، ارزیابی «طرح قانون بانکداری» است. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (به‌شماره ثبت: ۱۶۵) در مجلس دهم ۱۳۹۵/۵/۱۷ اعلام وصول شد و بررسی و تصویب آن به دلیل وعده‌های دولت مبنی بر ارائه «لایحه بانکداری» به تأخیر افتاد. با توجه به عدم تحقق وعده پیش‌گفته، طرح مورد بحث در دستور کار مجلس یازدهم قرار گرفت (شماره ثبت: ۵۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳). در دو جلد گزارش مفصل و روشمند اتاق تهران، راجع به تک‌تک مواد طرح مذکور از حیث ماهوی و شکلی اظهار نظر شده است. در گزارش توصیه شده است بر پایه نتایج ارزیابی، فصول ۱۴ و ۱۸ طرح بانکداری به‌طور کامل بازنویسی شود و در پارادایم‌های حاکم بر قانون بانکداری، به‌طور کامل بازنگری شود. مشخصات گزارش دو جلدی به این شرح است: فرهاد نیلی (مجری طرح)، «ارزیابی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ جلد اول: قانون بانک مرکزی (مواد ۱ تا ۵۸)»، به‌سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، فروردین ۱۴۰۰؛ فرهاد نیلی (مجری طرح)، «ارزیابی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ جلد دوم: بانکداری (مواد ۵۹ تا ۲۱۴)»، به‌سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، فروردین ۱۴۰۰.

اجرای قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مؤدیان» به تصویب رسانده است.^۱ در بند «۲» مصوبه مذکور مقرر شده است: «در اجرا و برپایی سامانه‌های مالیاتی، کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی و غیردولتی کشور موظف‌اند داده‌های مورد نظر سازمان مالیاتی را تامین و در اختیار بگذارند». در تبصره «۳» این مقرر نیز تصریح شده است: «بهره‌برداری آزمایشی از درگاه ثبت‌نام مؤدیان در پنجره واحد خدمات مالیاتی از اولین روز کاری سال ۱۴۰۰ آغاز خواهد شد». در حالی که به نظر می‌رسد حتی زمینه‌های اجرای قانون مذکور همچنان مهیا نشده است، «طرح اصلاح قانون پایانه‌های فروشگاه‌های و سامانه مؤدیان» در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۷ اعلام وصول شده که به موجب آن، پیشنهادهایی مبنی بر اصلاح یک ماده و الحاق ۵ ماده به قانون مذکور مطرح شده است. در این میان، ضروری است بخش خصوصی نظرات خود را درباره مواد قانون مورد بحث، نحوه اجرای آن تا این مرحله و همچنین نظرات خود راجع به طرح مربوط را به مراجع ذی‌ربط منعکس کند.

۴-۷. تمرکز بر ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین و مقررات

نمونه قوانینی که در بخش پیشین آمد، قوانینی در معرض اصلاح بودند و ضرورت بررسی کارشناسی آنها در نهادهای پژوهشی بخش خصوصی و تعاونی، با در نظر گرفتن کارآمدی بیشتر تدابیر پیشگیرانه برای ممانعت از تصویب مفادی مخمل تولید و سرمایه‌گذاری، مورد تاکید قرار گرفت. اما در بسیاری از موارد، قوانینی مهم در نظام حقوقی وجود دارند که ارزیابی آنها می‌تواند به مثابه ابزاری برای اجرای دقیق و موثر مفاد مصوب توسط مجریان، به کار آید. طبعاً گزارش نحوه اجرا، یا به عبارت دقیق‌تر، اجرای ناقص یا عدم اجرای هریک از مفاد قانونی، می‌تواند در اصلاح هر یک از آنها توسط قانون‌گذار و از آن مهم‌تر، تصویب مفاد قانونی جدید مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر این، مقرراتی بسیار مهم و راه‌گشا به تصویب رسیده است که بر سیاق قوانین، پایش و رصد اجرای آنها توسط دستگاه‌های مسئول، می‌تواند برای پیگیری و مطالبه اجرای آنها و در مواردی، ارائه پیشنهاد

۱. مصوبه شماره دو جلسه بیستم شورای اجرایی فناوری اطلاعات کشور، شماره ۱/۳۳۷۵، مصوب ۱۴۰۰/۱/۱۵.

اصلاح یا لغو آنها به دلیل اختلال در محیط کسب و کار، مفید واقع شود.

۱-۴-۷. نمونه‌هایی از قوانین

۱-۱-۴-۷. «قانون برگزاری مناقصات»

«قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) مشتمل بر ۳۰ ماده حاوی احکامی بسیار مهم و تاثیرگذار بر محیط کسب و کار است که علی‌الاصول باید مطالبه اجرای دقیق آن، یکی از دستورکارهای دائمی بخش خصوصی باشد. عدم اهتمام نهادهای پژوهشی بخش خصوصی و همچنین بخش عمومی به تهیه گزارش ارزیابی اجرای قانون مذکور، قابل انتقاد و تعجب آور است. دلایل متعددی برای ضرورت تمرکز بخش خصوصی بر ارزیابی عملکرد اجرای «قانون برگزاری مناقصات» قابل ذکر است:

اول قانون مورد بحث، قانونی بسیار مهم و ملاک عمل برای برگزاری مناقصات است. مفاد «قانون برگزاری مناقصات» به نحوی تنظیم شده است که در مواردی، مقررات مربوط به آن هر ساله به تصویب می‌رسد. از جمله در تبصره (۱) ماده (۳) آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است در ابتدای هر سال، نصاب معاملات را براساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی، برای تصویب به هیات وزیران پیشنهاد کند.^۱

دوم دومین نکته، به مفید بودن ارزیابی اجرای قوانینی مانند «قانون برگزاری مناقصات» برای ارزیابی طرح‌ها و لوایح در دست بررسی مربوط به موضوع مشارکت بخش خصوصی و بخش عمومی بازمی‌گردد. برجسته‌ترین نمونه آن، «لایحه مشارکت عمومی-خصوصی»^۲ است که مجادلات بسیاری را برانگیخته است. این لایحه حاوی مفادی است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، به موضوع مورد بحث مربوط است؛ از جمله ماده (۱۰) لایحه مذکور، موضوع

۱. اخیراً هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۲/۱۹، تصویب‌نامه‌ای به شماره ۱۷۸۰۹/ت/۵۸۷۶۹ هـ در خصوص حکم پیش‌گفته به تصویب رسید.

۲. «لایحه مشارکت عمومی-خصوصی» در مجلس دهم (مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۱) و در مجلس یازدهم (مورخ ۱۳۹۹/۵/۱) اعلام وصول شده است.

بسیار مهم «فرآیند انتخاب طرف خصوصی (ارجاع کار)» را به آیین‌نامه احاله داده است.^۱ به دلیل این اهمیت است که «نمی‌توان عدم ذکر رئوس و ابعاد کلی و ارجاع صرف به آیین‌نامه را قابل قبول دانست. لذا لایحه [مشارکت عمومی خصوصی]، در موضوعات تشکیل قراردادهای مشارکت، شناسایی طرف خصوصی منتخب، تعیین حدود امتیازات و اعطای امتیازات (مثل اراضی پروژه‌ها)، نیازمند قاعده‌گذاری و رفع ابهام است؛ زیرا واگذاری بلندمدت پروژه‌ها، اموال و دارایی‌ها، بدون فرآیندی شفاف و قاعده‌گذاری مجلس، مخاطره‌آمیز است». این امر، در واقع، «جایگزینی دستورالعمل به جای قوانین معاملات دولتی و قانون مناقصات» محسوب می‌شود.^۲ به عبارت دقیق‌تر، تصویب «لایحه مشارکت عمومی-خصوصی»، به نسخ بسیاری از مواد «قانون برگزاری مناقصات» منجر خواهد شد، در حالی که حتی در یک مورد به واژه «مناقصات» در لایحه مورد بحث اشاره نشده است. بر همین اساس است که برخی تشکل‌ها در بیانیه‌ای در اعتراض به لایحه مورد بحث «نسبت به کنار گذاشتن قانون برگزاری مناقصات با بهانه مشارکت دادن بخش خصوصی» هشدار داده‌اند و از دولت و مجلس خواسته‌اند که «قواعد محاسبات عمومی کشور را بر هم نزنند. چرا که این امر منجر به سبب بی انضباطی مالی می‌شود».^۳

سوم از تاریخ تصویب «قانون برگزاری مناقصات» حدود ۱۷ سال می‌گذرد و

۱. طبق ماده (۱۰) لایحه: «این قانون از تاریخ ابلاغ برای انجام معاملات و فرآیند انتخاب طرف خصوصی در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ملاک عمل می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل فرآیند فراخوان و انتخاب و معیارهای ارزیابی طرف خصوصی، تعیین بازه زمانی انجام کل فرآیند برگزاری فراخوان تا انتخاب طرف خصوصی و انعقاد قرارداد بر اساس مقیاس و شرایط پروژه و سایر الزامات، ظرف مدت چهار ماه توسط سازمان [برنامه و بودجه کشور] تهیه می‌شود و پس از تایید شورای راهبری ملی به تصویب هیات وزیران می‌رسد».

۲. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه مشارکت عمومی-خصوصی (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۳۰۱۷۰۲۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۰، ص ۵.

۳. خبرگزاری دانشجوی، «انتقادات متعدد ۹ تشکل بخش خصوصی درباره لایحه مشارکت عمومی و خصوصی»، ۱۴۰۰/۲/۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

بدین ترتیب می‌توان ارزیابی عملکرد مقایسه‌ای در خصوص آن، در دولت‌هایی با رویکردهای متفاوت داشت.

۲-۱-۴-۷. «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»

قانون مذکور (مصوب ۱۳۷۲/۶/۷)، قانون اصلی و پایه مناطق آزاد محسوب شده و در سه نوبت توسط مجلس اصلاح شده است (به‌موجب قوانین اصلاحی مورخ ۱۳۷۵/۴/۲۴، ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ و ۱۳۸۸/۳/۶). با توجه به این واقعیت که مناطق آزاد تجاری-صنعتی در ایران با نزدیک به سه دهه فعالیت، نتوانسته‌اند اهداف مورد نظر قانون‌گذار، از جمله به افزایش صادرات، انتقال فناوری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی را برآورده کنند، اصلاح^۱ قانون مذکور - همچون دیگر مواردی که اجرای قانون به تحقق اهداف قانون‌گذار نینجامیده است - در دستورکار نهادهای ذی‌ربط قرار گرفته است. برای نمونه، اخیراً «طرح اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مصوب ۱۳۷۲/۶/۷» مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۱ اعلام وصول شده است که در مقدمه توجیهی آن آمده است: «توسعه و ایجاد مناطق آزاد از یک سو، منافع منطقه‌ای برای رونق اقتصادی دارد و از سوی دیگر، چنانچه سازوکارهای اداره آن مطابق وضع کنونی باقی بماند، موجب افزایش واردات یا قاچاق و ضربه به تولید ملی و اشتغال خواهد شد. از آنجا که طبق بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاستگذاران موافق اصلاح و توسعه مناطق آزاد و ویژه‌اند... لازم است قانون مادر که بیش از ۲۷ سال از تصویب آن می‌گذرد، با توجه به تجارب سه دهه اخیر و به نفع تولید ملی و اشتغال اصلاح گردد و سپس افزایش مناطق آزاد در دستور کار مجلس و دولت قرار گیرد».

شایان ذکر است مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی، نظرات دستگاه‌های دولتی مربوط مانند بانک مرکزی، بیمه مرکزی، شورای عالی مناطق آزاد، سازمان بنادر و دریانوردی، و سازمان منطقه آزاد اروند را درباره «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی»، تجمیع و منتشر کرده است. نکته قابل توجه این است که بخشی از گزارش مذکور، به شرح نظرات اتاق ایران اختصاص یافته که از

۱. ر. ک.: حسام محمدی فرد و سامان پناهی، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۲، اردیبهشت ۱۴۰۰، صص ۴۶-۴۵.

طریق نامه‌ای به مرکز پژوهش‌های مجلس منعکس شده است.^۱ چنانکه نظرات اتاق ایران و دیگر تشکل‌های بخش خصوصی در قالب گزارش‌های مستقل تدوین شده توسط نهادهای پژوهشی وابسته منعکس شود، نظرات و دیدگاه‌های موجود به‌نحو کامل‌تر و دقیق‌تر درباره موضوعاتی با این اهمیت، در اختیار مراکز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری قرار خواهد گرفت.

۳-۱-۴-۷. «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»

در ماده (۱) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳)، دولت مکلف شده است «زمینه‌ها، برنامه‌ها، تسهیلات و امکانات ارتقای بهره‌وری و اصلاح الگوهای تولید و مصرف در بخش کشاورزی و منابع طبیعی را فراهم و به مرحله اجرا درآورد». از متن ماده پیش‌گفته چنین برمی‌آید که این قانون، حاوی مفادی راهبردی و فراتر از قوانین عادی و قانونی در سطح قوانین برنامه توسعه است؛ با این تفاوت که برخلاف قانون برنامه توسعه که اهدافی بلندپروازانه و اغلب اجرا نشده و در مواردی غیرقابل اجرا را در بازه زمانی پنج‌ساله مقرر می‌کند، در موادی از «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، اهدافی برای تحقق در بازه زمانی ده‌ساله و پانزده‌ساله در نظر گرفته شده است.^۲

۱. ر. ک.: سامان پناهی، «اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۱، اردیبهشت ۱۴۰۰؛ صص ۱۳-۱۶.

۲. در صدر ماده (۱۴) قانون مذکور و بند «الف» آن مقرر شده است: «به‌منظور حفظ و توسعه پایدار زیست‌محیطی (اکولوژیکی) عرصه‌های طبیعی و ایجاد تعادل جمعیت دام موجود در مراتع کشور، دولت مکلف است با انجام مطالعه، ارتقاء علمی و تقویت تسهیلات، به گونه‌ای اقدام نماید که با استفاده از نیروی انسانی متخصص، توان و سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی، ظرف ده سال... شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست‌محیطی (اکولوژیکی) سرزمین، به‌طور متوسط سالانه تا دو درصد (۲٪) افزایش یابد...». در ماده (۲۷) آن نیز تصریح شده است: «دولت مکلف است به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید که تا سال ۱۴۰۴ هجری شمسی و با استفاده بهینه از منابع مندرج در فصل تامین آب بودجه‌های سنواتی، حداقل پانزده درصد (۱۵٪) متوسط بلندمدت نزولات آسمانی سالانه کشور (هفت‌ونیم درصد (۷/۵٪) از محل کنترل آب‌های سطحی و هفت‌ونیم درصد (۷/۵٪) از طریق آبخیزداری و آبخیزانداری) به حجم آب استحصالی کشور اضافه گردد و صد درصد (۱۰۰٪) ترانزنامه (بیلان) منفی آب‌های زیرزمینی دشت‌های کشور (با اولویت دشت‌های ممنوعه آبی) جبران گردد».

برای نمونه، در ماده (۳۴) قانون مذکور تصریح شده است: «دولت موظف است به منظور تنظیم روابط، تعیین راهبردها و شیوه‌های عملی و راه‌های کمی و کیفی تحقق سیاست‌های سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور در بخش کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست، "سند ملی توسعه بخش کشاورزی"، "سند ملی توسعه منابع آب"، "سند ملی حفاظت محیط‌زیست و توسعه پایدار" در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴ هجری شمسی با برش‌های سه برنامه پنج‌ساله را حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون تدوین و به تایید مجلس شورای اسلامی برساند». در این قانون ۳۵ ماده‌ای، ۳۱ مورد تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی مقرر شده است که چنانکه در نمونه‌های گفته‌شده پیداست، اجرای هر یک از آنها نیازمند الزامات متعدد و تلاش بسیار است. ارزیابی اجرای مفاد این قانون، به‌ویژه کیفیت تدوین و نحوه اجرای اسناد مندرج در ماده (۳۴) آن، می‌تواند موضوعی قابل توجه برای نهادهای پژوهشی بخش خصوصی باشد.

۴-۱-۴-۷. «قانون حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی»

«قانون حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی» در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۲۴ به تصویب رسید. قانون مذکور حاوی مفاد در خصوص صدور و بازنگری مجوز طرح‌های ایجاد تاسیسات پالایشگاهی و پتروپالایشگاهی و اعطای تنفس خوراک به طرح‌های مذکور است. با اینکه این قانون به‌تازگی تصویب شده بود و گزارشی نیز از کیفیت اجرای آن در دست نیست، طرحی با عنوان «طرح قانون الحاق نه (۹) تبصره به قانون حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌های مردمی» در مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۵ اعلام وصول شد و متعاقب آن، «قانون اصلاح موادی از قانون حمایت از توسعه صنایع پایین‌دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌های مردمی» در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۵

به تصویب رسید. تدوین گزارش توسط بخش خصوصی درباره قانون مذکور و نحوه اجرای آن، می‌تواند به تاثیرگذاری بیشتر نظر فعالان اقتصادی این حوزه بر فرآیند تقنینی طرح‌های مشابه که به احتمال بسیار در آینده نزدیک ارائه خواهد شد، کمک کند.

۵-۱-۴-۷. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»

قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، مصادیق آشکار قوانینی کلی، آرمانی، بلندپروازانه و فاقد ویژگی‌های یک قانون خوب محسوب می‌شوند. قانون برنامه ششم توسعه نیز مانند دیگر قوانین برنامه توسعه، حاوی مفادی است که بدون انجام ارزیابی‌های کارشناسانه و بی‌توجه به الزامات اجرایی، به تصویب رسیده است. این امر، یکی از دلایل اجرای ناقص و عدم اجرای بسیاری از مفاد قوانین برنامه توسعه در پایان مهلت اعتبار پنج‌ساله آنها تلقی می‌شود. بخشی از تکالیف مندرج در قوانین برنامه توسعه، به تدوین و تصویب مقررات بازمی‌گردد. در موارد بسیاری، ماهیت مقرراتی که دولت به موجب قانون برنامه توسعه مکلف به تصویب آنها می‌شود، فراتر از آیین‌نامه‌های اجرایی است که اعتبار آنها، بسته به اعتبار قانون اصلی، یعنی قانون برنامه توسعه، است. از این اسناد با عناوینی مانند «طرح»، «سند ملی» و «سند راهبردی» یاد شده است. در ادامه به چهار مورد از این اسناد اشاره می‌شود که دولت در «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...»، مکلف به تهیه و تصویب آنها بوده و همچنان این مهم تحقق نیافته است. طبقاً تصویب اسناد، مقدمه اجرای احکام مقرر در هر ماده قانونی مربوط است.

اول طبق جزء (۱) بند «الف» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» دولت موظف شده است: «در طول سال اول اجرای قانون برنامه، سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد». این تکلیف بسیار مهم که در قوانین

پیشین برنامه توسعه نیز مقرر شده بود،^۱ همچنان توسط دولت انجام نشده است.^۲ دوم یکی از مهم ترین اسنادی که دولت مکلف تهیه و تصویب آن شده، سندی با عنوان «فهرست اولویت های صنعتی» است که به نظر می رسد بیان دیگری از «استراتژی توسعه صنعتی» باشد. بر اساس بند «الف» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه...»، «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه ای به تصویب هیات وزیران برساند». این تکلیف مهم و راهبردی، به رغم تلاش های صورت گرفته، همچنان به انجام نرسیده است.^۳ البته برخی اسناد با عناوینی مشابه در دسترس است، اما هیچ یک از آنها توسط هیات وزیران تصویب نشده است.^۴

۱. در ماده (۷۲) «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) و مواد (۱۸۱) و (۱۸۲) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).

۲. ر. ک.: زهرا ذاکری، «مجموعه مطالعات منطقه ای و آمایش سرزمین در ایران؛ (۹) آسیب شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۶، بهمن ۱۳۹۹، صص ۴۳-۴۵. همچنین ر. ک.: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی؛ مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی)، «اقتصاد به زبان ساده (شماره ۲۱)؛ استراتژی توسعه صنعتی»، ۲ مهر ۱۳۹۶.

۳. برای نمونه، ر. ک.: وزارت صنعت، معدن و تجارت (مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)، «سند سیاست های صنعتی، معدنی و تجاری»، دی ۱۳۹۹.

۴. برای نمونه، سندی با این مشخصات در یکی از وبسایت ها در دسترس است: وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاونت طرح و برنامه دفتر سیاستگذاری و برنامه ریزی)، «فهرست اولویت های صنعتی و معدنی (با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی)»، بی تا؛ قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://etarh.com/1399> -فهرست- اولویت-های-صنعتی-و-معدنی-سال-۱۳۹۹

در گزارش مذکور، در قالب جداولی برای ۳۱ استان، رشته فعالیت هایی با ذکر اولویت آمده است. برای مثال، در خصوص استان ایلام، چهار رشته فعالیت «محصولات شیمیایی و پتروشیمی»، «لاستیک و پلاستیک»، «غذایی و آشامیدنی»، «کاغذ و محصولات کاغذی»، به عنوان «فعالیت های پیشران و دارای اولویت» ذکر شده است. لازم به توضیح است که در فایل در دسترس، فاقد شناسنامه و تاریخ انتشار است و به نظر می رسد با توجه به سایتی که فایل در آن بارگذاری شده، تاریخ انتشار سند مذکور ۱۳۹۸ باشد.

سوم تکلیف دیگر دولت، بند «ج» ماده (۱۶۴) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» مبنی بر مکلف کردن سازمان برنامه و بودجه کشور برای تدوین «طرح ارتقای مشارکت فعالان اقتصادی در پنجره تولید بین‌المللی» تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه و عملیاتی کردن آن پس از تصویب هیات وزیران است. سند مذکور با توجه به نزدیک شدن به زمان پایان اعتبار قانون برنامه ششم، همچنان تهیه و تصویب نشده است.

چهارم چهارمین مورد، مربوط به تدوین و تصویب «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور» است. طبق بند «ح» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شد حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، طرح مذکور را (به‌نحوی که منجر به کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌گی و افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری آنها شود)، تدوین کرده و پس از تصویب هیات وزیران، اجرا کند. سند مذکور در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دفتر هیات دولت در مهرماه ۱۳۹۷ به تصویب رسیده، اما در هیات دولت تعیین تکلیف نشده است.^۱

گرچه تدوین و تصویب اسناد پیش‌گفته، صرفاً مقدمه اجرای تکالیف مندرج در قانون است و چشم‌اندازی از نحوه اجرا و میزان تاثیرگذاری مقررات مذکور وجود ندارد، با این حال بخش خصوصی به‌عنوان کاربر و ذی‌نفع چنین اسنادی، می‌تواند با پایش و رصد اجرای احکام قانون برنامه توسعه، اجرای دقیق و موثر آنها را پیگیری کند. گزارش‌های حاوی نظرات تشکلیها و فعالان اقتصادی و تحلیل‌های کارشناسان در خصوص این اسناد قانونی، می‌تواند تصویری واقعی از شرایط موجود و الزامات تدوین، تصویب و اجرای اسنادی از جنس اسناد مذکور را به قانون‌گذار، ارائه دهد.

۱. مشخصات یکی از محدود گزارش‌های منتشرشده در این باره توسط نهادهای بخش خصوصی به این شرح است: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (کمیسیون صنایع)، «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور؛ موضوع بند «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله کشور»، دبیرخانه کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران، شماره گزارش ۱۳۹۷۱۲۵، پاییز ۱۳۹۷. با آنکه در مقدمه گزارش مذکور تصریح شده که قرار است پیش‌نویس «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور» مورد بررسی قرار گیرد، اما در متن گزارش چنین امری انجام نشده است.

۲-۴-۷. نمونه‌هایی از مقررات

مقررات در مواردی به‌عنوان ابزار اجرایی قانون و در مواردی به‌عنوان سندی مستقل، در بردارنده تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی و همچنین تابعان و همچنین امتیازاتی برای ذی‌نفعان هستند. در واقع، مقررات، وجوه انتزاعی کمتری از قوانین داشته و دارای مفادی جزئی‌تر و مشخص‌تر از مفاد کلی قوانین هستند؛ چرا که باید بتوانند به‌عنوان دستورالعملی برای مجریان به کار آیند. بر این اساس است که چنانکه پیش‌تر گفته شد، تشکل‌ها و فعالان اقتصادی در هنگام احصای مفاد دست‌وپاگیر، به‌نحو آشکاری به آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... توجه می‌کنند و کمتر، متون قانونی را مخمل کسب‌وکار می‌دانند. از سوی دیگر، حجم مقررات موجود و در حال تولید توسط نهادهای متعدد مقررات‌گذار، قابل مقایسه با حجم قوانین نیست و وضع مقررات بیش از حد و طاقت‌فرسا، همواره موجب گلایه و اعتراض فعالان اقتصادی بوده است. پراکندگی و تعدد مقررات نسبت به قوانین و اهمیت آنها برای فرآیند کسب‌وکار، لزوم پیگیری اجرا و علاوه بر این، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی مربوط را نشان می‌دهد. در ادامه، به برخی مقررات که تدوین گزارش نظارتی توسط نهادهای پژوهشی بخش خصوصی درباره آنها می‌تواند به اجرای اثربخش‌تر آنها کمک کند، اشاره می‌شود.

۱-۲-۴-۷. «برنامه توسعه محصولات دانش‌بنیان»

در صدر ماده (۴۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)، دولت موظف شد «به‌منظور افزایش تولید محصولات دانش‌بنیان و کسب و گسترش سهم بین‌المللی ایران در صادرات این محصولات و افزایش تقاضای داخلی از این محصولات، حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان را تدوین کند...». در راستای اجرای حکم مذکور، هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰، تصویب‌نامه‌ای با عنوان «برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان» به تصویب رساند.^۱ این تصویب‌نامه، چنانکه از عنوان آن برمی‌آید، حاوی مفادی به سبک و سیاق مفاد قانون برنامه توسعه است که در

صورت اجرا، می‌تواند منشأ تحولاتی بنیادین در نظام اقتصادی کشور باشد. عناوین فصول برنامه مورد بحث عبارتست از:

فصل اول - اصلاحات

فصل دوم - چشم‌انداز، افق زمانی و اهداف کمی و عینی

فصل سوم - حوزه‌ها و موضوعات کلان اولویت‌دار

فصل چهارم - برنامه‌های اقدام

فصل پنجم - پیاده‌سازی و نظارت بر اجرا

مروری بر عناوین فصول «برنامه» مذکور، ماهیت فراتر از مقرر آن را آشکار می‌کند؛ ماهیتی شبیه به «سیاست» یا «برنامه توسعه بلندمدت و راهبردی». در ماده (۹) تصویبنامه مورد بحث، «برنامه‌های اقدام» در قالب پنج بخش و یازده برنامه به شرح زیر مقرر شده است:

بخش اول - برنامه‌های اقدام مربوط به به‌کارگیری سیاست‌های بازرگانی و

تحریک تقاضای محصولات دانش‌بنیان

بخش دوم - برنامه‌های اقدام مربوط به ساماندهی و ارتقای نظام استاندارد و

آزمون محصولات دانش‌بنیان

بخش سوم - برنامه‌های اقدام مربوط به طراحی و اجرای سیاست صنعتی و

فناوری متناسب با تولید محصولات دانش‌بنیان

بخش چهارم - برنامه‌های اقدام مربوط به شفاف‌سازی و ایجاد نظام جامع آمار

مربوط به تولید محصولات دانش‌بنیان

بخش پنجم - برنامه‌های اقدام نهادسازی مناسب نظام مالی و پولی تخصصی

مورد نیاز تولید محصولات دانش‌بنیان

عناوین «برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان» و «برنامه‌های اقدام» و...

مندرج در آن، مصوبه مذکور را در قامت سیاستی کلی برای همه ارکان حکومت

جلوه‌گر می‌سازد. سوای مباحث مربوط به ماهیت مفاد تصویبنامه مذکور و حدود

و ثغور اختیارات دولت در تصویب چنین مصوبه‌ای، آنچه در اینجا مورد توجه است،

ضرورت پیگیری و اجرای مفاد مصوبه از سوی بخش خصوصی، به‌ویژه از حیث

دستیابی به اهداف کمی مندرج در جدول ماده (۵) آن و اثربخشی مفاد حمایتی آن از کسب و کارهای دانش‌بنیان است.

۲-۲-۴-۷. «آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»

آیین‌نامه مذکور (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۲۱)، به استناد ماده (۶۱) الحاقی به «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰) به تصویب هیات وزیران رسید. در ماده الحاقی مذکور، مقرر شد نهادی با عنوان «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت «به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی...» تشکیل شود. گرچه در ماده مذکور، مهلتی دو ماهه برای تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن در نظر گرفته شده بود، در عمل آیین‌نامه مربوط در بهمن ۱۳۹۸ به تصویب هیات وزیران رسید. آیین‌نامه مورد بحث، حاوی مفادی بسیار مهم برای حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی در شرایط بحرانی ناشی از تحریم و پس از آن، همه‌گیری ویروس کرونا و... است. در ماده (۳) آیین‌نامه پیش‌گفته، وظایف و اختیارات مهم و راه‌گشایی به این شرح برای ستاد مذکور برشمرده شده است:

۱. ارائه پیشنهاد اصلاح قوانین، مقررات و ضوابط و رویه‌های مرتبط با تولید و خدمات در زمینه‌های تسهیل امور سرمایه‌گذاری، صادرات، واردات، امور گمرکی، بانکی، مالیاتی، بیمه‌ای، محیط زیستی، منابع طبیعی و سایر امور مرتبط با بخش تولید به مراجع ذیصلاح.

۲. بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی در راستای استمرار و ارتقای تولید و اشتغال.

۳. هماهنگی، تدوین و پیشنهاد برنامه سالانه تامین منابع مالی به منظور تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و سرمایه مورد نیاز واحدهای تولیدی (سرمایه ثابت و سرمایه در گردش) برای ارائه به مراجع ذی‌ربط.

۴. بررسی پیشنهادها ارائه شده از سوی واحدهای تولیدی جهت احیا و استمرار

تولید و اشتغال از جمله واحدهای در اختیار اداره تصفیه امور ورشکستگی قوه قضاییه و تملک شده توسط بانک‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی.

۵. تعامل با دستگاه قضایی در جهت اجتناب محاکم از صدور احکام منجر به توقف تولید و تعطیلی واحدهای تولیدی.

به همین ترتیب، در ماده (۵) آیین‌نامه مورد بحث، وظایف و اختیاراتی برای کارگروه‌های استانی «ستاد تسهیل و رفع مانع تولید» (به ریاست استاندار) مقرر شده است؛ از جمله «اتخاذ تصمیم برای رفع مشکلات واحدهای تولیدی استان در چهارچوب قوانین و مقررات»، «تهیه پیشنهادهای لازم جهت تسهیل امور سرمایه‌گذاری و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و ارائه آن به ستاد» و «ارائه پیشنهادهای مرتبط با توسعه صادرات یا اصلاح مقررات گمرکی به ستاد».

اعمال وظایف و اختیارات «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید»، می‌تواند بسیاری از موانع و معضلات قانونی - مقرراتی و رویه‌ای پیش‌روی کسب‌وکارها را رفع کند. اما سوال مهم آن است که این وظایف و اختیارات، دست‌کم در طول سال ۱۳۹۹ به چه نحوی اجرا شده‌اند و تا چه حدی توانسته‌اند به رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری کمک کنند؟ مناسب‌ترین مرجع برای پاسخ به سوال مذکور، فعالان بخش خصوصی در سطوح استانی و ملی هستند. تدوین گزارش عملکردهای ستاد مورد بحث و کارگروه‌های استانی آن، تصویری روشن از تاثیرگذاری مصوبات و اقدامات آنها و همچنین میزان برآورده شدن انتظارات بخش خصوصی از چنین ستادهایی را ترسیم می‌کند. علاوه بر اینها، نتایج به‌دست آمده، می‌تواند برای قوه مقننه در فرآیند نظارت بر اجرای قانون، مورد استناد و استفاده قرار گیرد. از منظر دیگر، اطلاع‌رسانی و انتشار نتایج کم‌وکیف اجرای مقررات مذکور، می‌تواند به‌مثابه ابزاری بازدارنده در مقررات‌گذاری در موارد مشابه عمل کند.



جمع بندی و پیشنهادها



۱-۸. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش حاضر را می‌تواند به شرح زیر جمع‌بندی کرد:

اول چنانکه از بررسی گزارش‌های عملکرد اتاق‌ها در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار برمی‌آید، در اغلب موارد، تأکید بر ضرورت «اجرا» یا «اصلاح» قانونی است که مخل تشخیص داده شده، نه حذف یا لغو آن. به عبارت دیگر، از نظر بسیاری از تشکل‌ها و کسب‌وکارها، حذف یا لغویک حکم قانون یا کل مفاد یک قانون لزومی ندارد، بلکه با اصلاح در راستای منافع بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی، آن حکم قانونی مخل می‌تواند به حکم قانونی تسهیل و تسریع‌کننده کسب‌وکار تبدیل شود. در همین راستا، اجرای «کامل» یا «صحیح» قوانین موجود، یکی از مطالبات اصلی کسب‌وکارها محسوب می‌شود.

دوم در این پژوهش تلاش شد با استفاده از آثار تدوین‌شده توسط صاحب‌نظران و سازمان‌های بین‌المللی، فهرست معیارهای قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار استخراج شود، اما فهرستی جامع، منقح و قابل اتکا برای چنین فرآیندی حاصل نشد. چنانکه در متن تصریح شد، معیارها و ملاک‌هایی که باید برای مخل و دست‌یاب‌گر بودن قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرند، برگرفته از معیارها و ملاک‌هایی هستند که برای قانون‌گذاری یا مقررات‌گذاری خوب، تدوین و برشمرده شده‌اند. به این ترتیب که چنانکه ویژگی‌های قانون یا مقرره‌ای، منطبق با معیارهایی که برای یک قانون یا مقرره خوب و مناسب در نظر گرفته‌شده نباشد، آن قانون و مقرره به‌عنوان عامل مخل کسب‌وکار شناسایی می‌شود. از سوی دیگر، معیارهایی که می‌توان برای قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری در نظرگرفت، معیارهایی قابل تفسیر و انتزاعی هستند که انطباق هر یک از قوانین و مقررات با آنها، نیازمند بررسی‌های عمیق مبتنی بر روش‌های میدانی و داده‌کاوی اقتصادی و تحلیل‌های حقوقی است. با توجه به توضیحات ارائه‌شده در متن، می‌توان معیارهای کلی و راهبردی زیر را برای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار به‌کار گرفت:

۱. ایجاد بار مقرراتی اداری سنگین و بیش از حد

۲. پیچیده‌تر کردن کسب‌وکار (ایجاد مانع در انجام کسب‌وکار)

۳. تصویب بدون نظرخواهی از بخش خصوصی

۴. اصلاح مکرر و زود هنگام

۵. احتمال اجرا نشدن یا اجرای ناقص به دلیل برخوردار نبودن از ویژگی‌های

شکلی و ماهوی یک قانون یا مقرره خوب

۶. ایجاد یا توسعه انحصار

معیارهای پیش‌گفته، می‌تواند در تشخیص یک قانون یا مقرره مخمل کسب‌وکار به نهادهای مربوط کمک کند و مفاد هر قانون یا مقرره در پرتوی معیارهای مذکور مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. برای مثال، اگر طرح یا لایحه‌ای ناظر بر اصلاح قانونی بود که مدت زمان کوتاهی از تصویب آن سپری شده است، می‌توان مفاد آن طرح یا لایحه و همچنین قانون مورد اصلاح را در زمره مواردی دانست که به احتمال بسیار، برای فعالیت اقتصادی دست‌وپاگیر خواهد بود. نمونه‌های متعددی از این‌گونه قوانین و مقررات در متن ذکر شده است.

سوم انجام موثر وظیفه شناسایی قوانین و مقررات مخمل کسب‌وکار - چنانکه در قانون به صراحت مقرر شده است - به‌غیر از طرقی مانند نظرخواهی از تشکل‌های اقتصادی، باید از طریق تقویت قابلیت‌های نهادهای پژوهشی اتاق‌ها و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی، به‌ویژه دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار صورت گیرد. به این منظور، تمرکز نهادهای پژوهشی و انسجام در فعالیت‌های پژوهشی در همراهی و هماهنگی با دبیرخانه‌های نهادهای مذکور امری ضروری به‌نظر می‌رسد. به‌عبارت دقیق‌تر، گزارش‌هایی که طبق قانون باید در خصوص قوانین و مقررات مخمل تولید و سرمایه‌گذاری به شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) ارائه شوند، باید از کیفیت یک گزارش پژوهشی منطبق با معیارهای علمی برخوردار باشد.

چهارم یکی از وظایف اصلی قابل انجام توسط اتاق‌ها و نهادهای پژوهشی وابسته، ارزیابی بار مقررات ناشی از مقررات‌گذاری‌های مکرر و متعدد است. با در نظر گرفتن دشواری‌های روش‌شناسی و فنی ارزیابی بار مقررات، روش‌های توضیح

داده شده در پژوهش حاضر و تجربیات کشورهای پیشرو در این زمینه، می تواند برای آغاز جدی ارزیابی بار اداری قوانین و مقررات تاثیرگذار بر محیط کسب و کار، مورد بهره برداری قرار گیرد. در دستورکار قرار دادن تدوین گزارش های ارزیابی نظارت قوانین و مقرراتی که به برخی از آنها در بخش پایانی اشاره شده است، می تواند نقطه عزیمت مناسبی برای ارزیابی بار مقررات در قوانین و مقررات جاری و در دست تدوین و تصویب باشد.

پنجم بر اساس گزارش عملکردهای بررسی شده، عملکرد نهادهای دولتی در فرآیند شناسایی قوانین و مقررات دست و پاگیر، قابل قبول و کافی نبوده است؛ چرا که فرض بر این است که دولت و همه اجزای آن، با توجه به وظایف و اختیارات مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی، در خصوص تسهیل و بهبود محیط حقوقی کسب و کار، مسئولیت دارند. این مسئولیت، طیف گسترده ای از تکالیف را از تهیه پیش نویس لوایح تا فرآیند تدوین و تصویب مقررات، در بر می گیرد. شناسایی قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار نیز گرچه طبق قانون برعهده اتاق ها و تشکل های بخش خصوصی و تعاونی نهاده شده است، اما این امر به معنای سلب تکالیف و مسئولیت های ذاتی دولت در حوزه مقررات گذاری نیست. چنانکه در ارزیابی عملکردها گفته شد، وزارت صنعت، معدن و تجارت در طول سال های گذشته، عملکردی قابل دفاع در این خصوص نداشته است. تنها وزارت امور اقتصادی و دارایی به دلیل مسئولیت وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس هیات مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار، تلاش هایی در زمینه موضوع مورد بحث داشته است؛ اما این اقدامات، متمرکز بر تسهیل و ساماندهی مجوزهای کسب و کار و برخی مقررات مربوط (مجوز زدایی) بوده است. بدین ترتیب، دولت به طور عام و وزارت امور اقتصادی و دارایی به طور خاص، اقدام قابل توجهی برای تدوین لوایحی با هدف لغو احکام قانونی محل کسب و کار یا حذف مفاد دست و پاگیر برخی آیین نامه ها، بخشنامه ها یا دستورالعمل ها، انجام نداده اند. از همه مهم تر، تولید مقررات با حجم فراوان و با سرعت زیاد همچنان در جریان است و دولت برای دست کم کردن تولید مقررات، به ویژه در حوزه های تجارت خارجی، همچنان تدبیری اتخاذ نکرده است.

در این میان، معاونت حقوقی ریاست جمهوری به‌عنوان نهاد تخصصی در موضوع مورد بحث، عملکردی قابل دفاع داشته است. معاونت مذکور، از یک‌سوی به دلیل عضویت معاون حقوقی رئیس‌جمهور در کمیته ماده (۱۲)، در تهیه دستورجلسات و ارائه تحلیل‌های حقوقی و همچنین پیگیری مصوبات کمیته مذکور، نقش چشمگیری ایفا کرده است؛ از سوی دیگر، در خصوص تنقیح و تدوین مقررات و به‌ثمر رساندن تصویب‌نامه‌های تنقیحی در چهار موضوع (تا پایان خرداد ۱۴۰۰) و همچنین تدوین و انتشار مجموعه‌های قانونی - با توجه به عدم انجام فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و تدوین و تصویب قوانین جامع توسط نهادهای مسئول - در بهبود محیط حقوقی کسب‌وکار اهتمام ورزیده است.

ششم در گزارش عملکردهای به‌ویژه اتاق‌ها در خصوص شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، غلبه توجه به مقررات مصوب قوه مجریه بر قوانین کاملاً آشکار است. این غلبه به‌دلیل سروکار داشتن بیشتر فعالان اقتصادی با بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که کسب‌وکار آنان را به‌نحوی فوری و محسوس تحت تاثیر قرار می‌دهد و تبعیت از آن‌ها، برای بنگاه‌ها هزینه‌بر است. در سال‌های اخیر، مقررات مربوط به تجارت خارجی، به‌ویژه راجع به ارز، مشکلات بسیاری برای کسب‌وکارها به‌وجود آورده است؛ مقرراتی که به‌دلایل شرایط خاص کشور، با تعدد بسیار و اصلاح زودهنگام به تصویب مراجع مقررات‌گذار می‌رسند و ملاحظات غیر از تسهیل و بهبود کسب‌وکار در تصویب آن‌ها در اولویت قرار دارد. علاوه بر این، مقررات مربوط به تامین اجتماعی و مالیات نیز جزء مقرراتی است که در اغلب گزارش‌ها در زمره مقررات مخل کسب‌وکار دانسته شده است.

۲-۸. پیشنهادها

محور و تمرکز پژوهش حاضر، الزامات و بررسی عملکرد نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در اجرای حکم قانونی «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری» مندرج در بند «ب» ماده (۱۲) قانون «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» بود. به‌عبارت دقیق‌تر، در پژوهش انجام‌شده در چارچوب

نظام حقوقی موجود، تلاش شد با شرح ارزیابی عملکرد نهادهای مربوط، ابعاد و در مواردی نواقص اجرای قانون تبیین شده و راهکارهایی برای اجرای موثرتر تکالیف قانونی پیشنهاد داده شود. طبعاً می‌توان به سناریوهای دیگری خارج از چارچوب نظام حقوقی فعلی اندیشید؛ برای مثال، یکی از سناریوهای جایگزین، اصلاح مفاد قانونی مربوط به شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار در قوانین مربوط و واگذاری این کار ویژه به نهادهای دولتی یا بین‌قوه‌ای است. بدیهی است که هر یک از سناریوهای بدیل، مزایا و معایبی دارد که باید به‌طور جداگانه مورد بحث و بررسی دقیق قرار گیرد.

با توجه به ملاحظات گفته‌شده، پیشنهادها و توصیه‌های مستخرج از تحقیق انجام‌شده با توجه به نظام حقوقی موجود عبارتند از:

اول ضرورت تمرکز بر مقررات حوزه‌های تامین اجتماعی و مالیات؛

دوم اتخاذ تدابیر پیشگیرانه توسط بخش خصوصی در مورد مقررات‌گذاری از طریق تدوین گزارش‌های پژوهشی در خصوص طرح‌ها و لوایح در دست‌رسیدگی و مقررات در دست‌تصویب؛

سوم تلاش بیشتر برای رعایت لوازم گزارش‌های پژوهشی با کیفیت و اثرگذار در فرآیند شناسایی و حذف یا اصلاح قوانین و مقررات محل کسب و کار؛

چهارم تدوین و به‌روزرسانی گزارش‌های پژوهشی از طریق تمرکز بخشیدن به نهادهای متعدد و پراکنده مربوط و هم‌افزایی دستگاه‌ها امکانات موجود و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادهای موجود در دانشگاه‌ها و دیگر مراکز پژوهشی؛

پنجم تعامل بیشتر و گسترده‌تر با دستگاه‌های دولتی و به‌طور کلی نهادهای حاکمیتی برای دریافت نظام‌مند و دوره‌ای آمار و اطلاعات دقیق و به‌روز؛

ششم ایجاد بانک اطلاعاتی در سطوح استانی و ملی در اتاق‌ها و بهره‌گیری از آمار داده‌های جمع‌آوری‌شده در گزارش‌های راجع به قوانین و مقررات؛

هفتم در دستورکار قرار دادن تدوین گزارش‌های دوره‌ای ارزیابی عملکرد دولت در اجرای قوانین و مقررات.

منابع و مأخذ

۱. ابدی، سعیدرضا و خشایار اسفندیاری فر و نادر جعفری، «مکاتب اقتصادی و حقوق کار (با تاکید بر اقتصاد نهادگرایی و نئوکلاسیک)»، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۵، صص ۱۵۹-۱۸۳.
۲. ابراهیمی ترکمان، ابوذر، «ریشه‌یابی چالش‌های فقهی و حقوقی در تصویب قانون کار»، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۶، زمستان ۱۳۹۵، صص ۱۳۱-۱۵۷.
۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (امور حقوقی)، «طرح مقررات زدایی (ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم) با پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی گزارش شماره ۵۹۰ تا ۶۰۶»؛ ارسالی به‌موجب نامه مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴، از سوی مدیر امور حقوقی اتاق ایران به رئیس اتاق ایران.
۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (کمیسیون صنایع)، «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور؛ موضوع بند "ح" ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله کشور»، دبیرخانه کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران، شماره گزارش ۱۳۹۷۱۲۵، پاییز ۱۳۹۷.
۵. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی؛ مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی)، «اقتصاد به زبان ساده (شماره ۲۱)؛ استراتژی توسعه صنعتی»، ۲ مهر ۱۳۹۶.
۶. _____، «طرح ایجاد یا فعال‌سازی مرکز تحقیقات در اتاق‌های بازرگانی سایر استان‌ها»، خرداد ۱۳۹۴.
۷. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان (واحد امور کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی؛ کمیته توسعه و بهبود محیط کسب‌وکار)، «بولتن دوره‌ای کمیته شناسایی قوانین مخل کسب‌وکار»، شماره گزارش: ۹۹۱۱۱۳۰۴، بهمن ۱۳۹۹.
۸. _____، «بولتن دوره‌ای کمیته شناسایی قوانین مخل کسب‌وکار»، شماره گزارش: ۹۹۱۱۱۳۰۵، بهمن ۱۳۹۹.
۹. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «کیفیت تنظیم مقررات کووید ۱۹: مدیریت ریسک و پشتیبانی از بهبود»، مهر ۱۳۹۹.
۱۰. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت کسب‌وکار)، «آسیب‌های ناشی از شیوع ویروس کرونا بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی»، بی‌تا.

۱۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، «نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، شماره ۸۳، اردیبهشت ۱۳۹۸، صص ۳۰-۴۴.
۱۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان، «پیشنهاد اصلاح و الحاق برخی از مواد قانونی»، پیوست نامه رئیس اتاق و دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی اتاق کرمان، خطاب به مدیر بررسی و تنظیم پیشنهادهای کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به‌شماره ۹۹/۱۳۰/۱۱۷۸ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۶.
۱۳. احمدیان، مریم، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار؛ ۲. پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۵۹، فروردین ۱۴۰۰.
۱۴. _____، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، آذر ۱۳۹۵.
۱۵. _____، «مروری بر تجربیات کشورهای منتخب در ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و درس‌هایی برای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۶۱۰، تیر ۱۴۰۰.
۱۶. استیگلیتز، ژوزف، ضرورت بازنویسی قوانین اقتصادی، ترجمه زهرا کریمی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۵.
۱۷. اسمعیلی‌پور ماسوله، الهام و مسعود افشاری‌مفرد (مجریان)، «تدوین نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه صنعت خودرو (فاز اول: آسیب‌شناسی نظام رگولاتوری صنعت خودرو)»، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۹۹.
۱۸. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین‌نامه داخلی هیات دولت (ویرایش هشتم)، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).
۱۹. انجمن صنایع نساجی ایران (دفتر مطالعات آماری و راهبردی صنعت نساجی)، «بررسی مشکلات روز صنایع نساجی کشور و ارائه راهکارهای پیشنهادی»، شهریور ۱۳۹۰.

۲۰. انجمن مدیران صنایع، «بررسی اهمیت و جایگاه پژوهش در توسعه کشور و لزوم ایجاد و تقویت مراکز پژوهشی و کارشناسی بخش خصوصی»، واحد پژوهش، شماره ۱۵۹، اسفند ۱۳۹۷.

۲۱. _____، «گزارش کارشناسی در خصوص شناسایی قوانین مخل تولید»، واحد پژوهش، شماره ۱۰۲.

۲۲. اندروز، مت ولنت پریچت و مایکل وولکاک، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸.

۲۳. اینگ، سوین، «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: وکیلان، حسن (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون گذاری، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.

۲۴. اولسون، دیوید ام، نهادهای مردم سالار قانون گذاری: دیدگاهی مقایسه ای، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

۲۵. اونکونجو- ایویالا، نکوزیا، اصلاح اصلاح ناپذیرها: درس هایی از نیجریه، ترجمه محمدرضا فرهادی پور، تهران: فرهنگ صبا (مجری طرح: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)، ۱۳۹۸.

۲۶. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.

۲۷. آینده نگر (ماهنامه)، «تنظیم بازار کالای استراتژیک برق؛ روش تعیین سقف قیمت بهترین روش برای فعالیت شرکت های توزیع است»، شماره ۱۰۱، آبان ۱۳۹۹، صص ۱۹۱-۱۹۲.

۲۸. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی ۲۰۱۲: انجام کسب و کار در جهانی با شفافیت بیشتر»، ترجمه فرید قادری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، شماره مسلسل ۱۲۴۶۷، مرداد ۱۳۹۱.

۲۹. _____، «مقررات گذاری بهتر برای رشد»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهانشاهی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، شماره مسلسل ۱۲۸۲۳، بهمن ۱۳۹۱.

۳۰. برّبان، گی، «مساله تدوین قوانین»، ترجمه سیدناصر سلطانی، در دست انتشار.

۳۱. بسلی، تیموئی، «قوانین و مقررات و محیط کسب و کار: ماهیت و اثر پروژه سهولت کسب و کار بانک جهانی»، ترجمه الیزابت سلطانی شیرازی و امین نوری کوچی، مجله اقتصادی، شماره های ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۶، صص ۷۳-۱۰۵.

۳۲. پایگاه اطلاع‌رسانی و پایش آثار اقتصادی کرونا (با مدیریت و پشتیبانی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://coronomy.ir>

۳۳. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، در آدرس اینترنتی:

<https://dotic.ir/Org/Tiles>

۳۴. پناهی، سامان، «اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب سال ۱۳۷۲: نظرات دستگاه‌های اجرایی به همراه محورهای اصلاح قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۱، اردیبهشت ۱۴۰۰.

۳۵. پناهی، سامان، محمد مهدی نجفی علمی و صمد عزیزنژاد، «درباره جهش تولید: ۵. چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۶، شهریور ۱۳۹۹.

۳۶. تجارت فردا (هفته‌نامه)، «عوارض دولت کاهل»، شماره ۳۷۳، ۱۵ شهریور ۱۳۹۹.

۳۷. نفرشی، محمد عیسی و اصغر محمودی، «تجزیه و تحلیل تراست در حقوق انگلیس و مقایسه آن با نهاد وقف در حقوق ایران»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۳، ۱۳۸۳، صص ۱۹-۴۶.

۳۸. ثورنتون، جی. سی.، «فرآیند تهیه پیش‌نویس قانون»، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸.

۳۹. جنیدی، لعیا (به‌کوشش و با نظارت)، برجسته‌ترین اقدامات معاونت حقوقی ریاست جمهوری در کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی، ۱۴۰۰.

۴۰. حاجی‌پور، هومن، «پاسکاری اداری بازرگانان»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹/۸/۲۷.

۴۱. حسن‌زاده، علی، مقررات‌زدایی در نظام بانکی مطالعه موردی اعطای تسهیلات (ویرایش دوم)، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۳.

۴۲. حسینی، سید شمس‌الدین و افسانه شفیع، «الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره شصتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷.

۴۳. حقگو، حسین، «ارقام نجومی، اطلاع‌رسانی اندک!»، شرق، ۱۴۰۰/۳/۵.

۴۴. خالدی، سردار، «روایت‌های مستند نقض حقوق مالکیت فعالان اقتصادی در ایران؛ ۲. موردکاوی شرکت بهینه‌نگاران صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، آبان ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۱۴۳.
۴۵. خبرگزاری دانشجوی، «انتقادات متعدد ۹ تشکل بخش خصوصی درباره لایحه مشارکت عمومی و خصوصی»، ۱۴۰۰/۲/۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://snn.ir/fa/news/929895>
۴۶. خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا)، «معاون تنقیح قوانین ریاست جمهوری: ۱۲۲ هزار قانون وارد سامانه ملی قوانین کشور شد»، ۱۳۹۸/۱۰/۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
۴۷. دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (گردآورنده)، «چکیده پیشنهادات و نظرات راجع به اصلاح، جمع‌بندی، و یا حذف قوانین و مقررات محل محیط کسب‌وکار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، شهریور ۱۳۹۷.
۴۸. دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته ماده ۱۲، «گفت‌وگوی هم‌افزا: ویژه‌نامه پیمانکاری»، شماره ۲، ۲۸ بهمن ۱۳۹۷.
۴۹. دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «گفت‌وگوی هم‌افزا ۴: روند هزینه اجرائیات صدور ثبت»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، آذر ۱۳۹۹.
۵۰. _____، «گفت‌وگوی هم‌افزا ۶: آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی‌سازی)»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، اسفند ۱۳۹۹.
۵۱. دفتر هیات دولت، مجموعه مصوبات سناد مقابله با کرونا، اسفند ۱۳۹۸ مرداد ۱۳۹۹ (جلسه سی‌ام)، بخش اول، معاونت امور دولت، ریاست جمهوری، ۱۳۹۹.
۵۲. دلونی، پل، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، در: وکیلان، حسن (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۵۳. دنیای اقتصاد، «۶۵ کارگروه محل فعالیت اقتصادی شناسایی شد: رصد مزاحمان کسب‌وکار»، ۱۴۰۰/۳/۲۹.

۵۴. _____، «چالش‌های فعالان اقتصادی در حوزه نظام بیمه‌ای و تامین اجتماعی بررسی شد: تخریب کسب‌وکار با سیل بخشنامه»، ۱۴۰۰/۴/۷.
۵۵. _____، «رئیس‌جمهور و معاون اقتصادی دولت رونمایی کردند: بسته‌های معیشتی کرونیایی»، ۱۳۹۹/۹/۲.
۵۶. _____، «فعالان بخش خصوصی در ۲ نامه به رئیس مجلس، تعارضات طرح رفع موانع تولیدات کشاورزی را اعلام کردند؛ انحراف در کاهش بوروکراسی؟»، ۱۴۰۰/۳/۱.
۵۷. _____، «نتایج نظرسنجی از ۹۵۵ فعال اقتصادی درباره موانع تولید در ایران منتشر شد؛ دغدغه اول صنعتگران»، ۱۴۰۰/۱/۱۷.
۵۸. _____، «۱۹ عامل محل محیط کار شناسایی شد: فراخوان شناسایی گلگه‌های کسب‌وکار»، ۱۳۹۹/۷/۱۵.
۵۹. _____، «اتاق ایران برخلاف اتاق تهران از طرح جدید دولت استقبال کرد: صف‌آرایی مخالفان و موافقان شیوه‌نامه فولادی»، ۱۳۹۹/۹/۸.
۶۰. _____، «اصلاح فرآیندهای ارائه مجوز؛ خواسته اول فروشگاه‌های آنلاین»، ۱۳۹۹/۹/۱۸.
۶۱. _____، «ایجاد بانک اطلاعاتی کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از کرونا»، ۱۳۹۹/۱۰/۳.
۶۲. _____، «آمار کالاهای اساسی موجود در گمرک و بنادر اعلام شد: رکورد تریخیص در ۱۰ دقیقه»، ۱۳۹۹/۱۱/۲۰.
۶۳. _____، «تلاطمات ارزی از چه کانال‌هایی بخش خصوصی صنعت برق را گرفتار کرد؟ جریان تند افول پیمانکاران برق»، ۱۳۹۹/۱۲/۲۱.
۶۴. _____، «تواتر تولید مقررات از پنج روز به یک روز و نیم رسید؛ رونق بخشنامه یا رونق تولید؟»، ۱۳۹۸/۸/۴.
۶۵. _____، «تهدید واسطه‌های مسکن با قانون جدید مالیاتی؛ استارت‌آپ‌ها بیکار می‌شوند؟ نقشه حذف استارت‌آپ‌های ملکی»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.
۶۶. _____، «چرا ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار زمان‌بر شده است؟ راه خلاصی از تورم مقررات»، ۱۴۰۰/۲/۴.
۶۷. _____، «در گفت‌وگو با رئیس پیشین اتاق ایران بررسی شد: نااطمینانی ۳۴ ماهه در جبهه صادرات»، ۱۳۹۹/۱۰/۲۲.

۶۸. _____، «صدور روزانه دو بخشنامه گمرکی»، ۱۳۹۹/۸/۲۷.
۶۹. _____، «عمده مسائل فعالان اقتصادی با گمرک در یک نظرخواهی احصا شد: ۱۹ سرعت‌گیر در مسیر تجارت»، ۱۳۹۸/۷/۲.
۷۰. _____، «معاون گمرک درباره ایستایی در تشریفات گمرک به رئیس نامه نوشت؛ سرعت‌گیر مجازی در تجارت خارجی»، ۱۳۹۹/۱۱/۲۸.
۷۱. _____، «نتایج فراخوان وزارت صمت برای شناسایی چالش‌های کسب‌وکارها منتشر شد: احصای عوامل اخلال در محیط کسب‌وکار»، ۱۳۹۹/۹/۳۰.
۷۲. _____، «وعده مشروط معاون اول برای اصلاح بخشنامه‌های دوران فشار»، ۱۳۹۹/۹/۱۸.
۷۳. ذاکری، زهرا، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران؛ (۹) آسیب‌شناسی و تحلیل اسناد آمایش استانی از منظر اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۶، بهمن ۱۳۹۹.
۷۴. راسخ، محمد و سیدمجتبی حسینی‌کرابی، «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دانشنامه حقوق اقتصادی، دوره جدید، سال بیست‌ودوم، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۴.
۷۵. راسخ، محمد، وضع مقرر در قوه قضاییه، تهران: دراک، ۱۳۹۴.
۷۶. رزم‌حسینی، علیرضا (گردآوری)، قوانین و مقررات مزاحم تولید و سرمایه‌گذاری، تهیه و تدوین: استانداری خراسان رضوی، مشهد: مرندیز، ۱۳۹۹.
۷۷. ریگتنز، مارتین، «مقررات‌گذاری اقتصادی با اصول، تاریخچه و روش‌ها»، ترجمه عرفان شمس، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۲۳، دی ۱۳۹۰.
۷۸. رینرسون، آرتور جی.، قانون‌نویسی گام به گام، ترجمه آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۷۹. زارع، رحیم [و همکاران]، «فرماندهی اقتصاد مقاومتی توقف یا تحوّل؟ نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر مدیریتی و ساختاری»، تهیه‌شده در شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی با همکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۹۷.
۸۰. زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، در: گفتارهایی در حقوق مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.

۸۱. سازمان اداری و استخدامی کشور (معاونت نوسازی اداری، امور ساختارهای سازمانی)، ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور ۱۳۹۹، ارائه شده در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۳۰.
۸۲. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۸۳. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، به‌نشانی اینترنتی: <http://qavanin.ir/Law/TreeText/261165>
۸۴. سرزعیم، علی، «درباره انتخابات ریاست جمهوری؛ ۲ دیدگاه‌های رنج‌آفرین و دیدگاه‌های گنج‌آفرین در حوزه اقتصاد (بایدها و نبایدها در مطالبات اقتصادی)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۰.
۸۵. سلاح‌ورزی، حسین، «شورای گفت‌وگو چرا و چگونه پدید آمد؟ آغاز گفت‌وگو»، در: محسن عامری (مدیر پروژه)، «کارنامه یکصد جلسه شورا؛ بهبود محیط کسب‌وکار با راهبرد گفت‌وگو»، دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، آذر ۱۳۹۹.
۸۶. سلطانی‌نژاد، الهه و فرزانه صمدیان، «بسته پیشنهادی اتاق ایران: احکام مشخص و رافع چالش‌ها و موانع جهش تولید»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، دی ۱۳۹۹.
۸۷. سلطانی، سیدناصر، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، شماره ۴۵، زمستان ۱۳۹۳، صص ۱۳۱-۱۶۴.
۸۸. سیدنورانی، سیدمحمدرضا و صمد عزیزنژاد و علی تکرستا، «چالش‌های پیش‌روی سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره شصتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۷، صص ۱۹۳-۲۴۲.
۸۹. شرق، «جوابیه وزارت صمت به یک یادداشت»، ۱۴۰۰/۳/۲۵.
۹۰. شمس، عبدالحمید، مقررات‌زدایی، تهران: سمت، ۱۳۸۱.
۹۱. شوانهولز، جولیا، «چگونه یک نماینده خوب مجلس باشید؟ مثال: مجلس فدرال آلمان»،

در: کالین لویس و کن کاگیل (گردآوری و تدوین)، توسعه حرفه‌ای نمایندگان مجلس، ترجمه حمیدرضا عسگری ده‌آبادی و غلامرضا رسولی‌زاده، تهران: اوستا فراهانی، ۱۳۹۷.

۹۲. صمدیان، فرزانه، سید سجاد نجفی، الهه سلطانی نژاد و پگاه پاشا، «درباره انتخابات ریاست جمهوری؛ ۱. پیشنهادهای بخش خصوصی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۰.

۹۳. صمدیان، فرزانه، «تولید: پشتیبانی‌ها و مانع‌زدایی‌ها: الزامات و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مدیریت پژوهش‌های اقتصادی)، فروردین ۱۴۰۰.

۹۴. عبداله‌زاده شهربابکی، آزاده، درآمدی بر کیفیت قانون، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰.

۹۵. عبدالهیان، امید، محمدرضا رفیعی، احمد مرکز‌المیری و محبوبه سلطانی گدفرامرزی، رفع موانع حقوقی تولید و سرمایه‌گذاری از طریق کاهش طرح دعاوی اقتصادی در مراجع قضایی (با تأکید بر دیوان عدالت اداری)، تهران، پیک نور (معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، پژوهشگاه قوه قضائیه)، ۱۳۹۷.

۹۶. عزیزنژاد، صمد و خدیجه مهدوی، «چالش‌های تامین مالی بنگاه‌های تولیدی در ایران (مطالعه موردی تجربه گروه صنایع گیتی‌پسند)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۲۰۶، اسفند ۱۳۹۳.

۹۷. عطّار، سعید، «تجربه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۶، اسفند ۱۳۹۴.

۹۸. فاطمی، سیدمحمدحسین و علی افضلی، «الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی‌سازی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۷۴۸۱، اردیبهشت ۱۴۰۰.

۹۹. فریادی، مسعود، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹.

۱۰۰. کرولد، یان اچ. ون، «عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانون‌گذاری: تجربه هلند»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات

- حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۲۱۸، اردیبهشت ماه ۱۳۸۹.
۱۰۱. کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان، «مجموعه پیشنهادهای اصلاح قانون معادن (ارسال شده به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و مجلس شورای اسلامی)»، دبیرخانه مشترک کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی، شماره گزارش: ۱۲۰۹۵۱۳، دی ۱۳۹۵.
۱۰۲. کاگیل، کن، «مقدمه: پارلمان‌ها؛ حرفه‌ای‌تر از همیشه»، در: کالین لویس و کن کاگیل (گردآوری و تدوین)، توسعه حرفه‌ای نمایندگان مجلس، ترجمه حمیدرضا عسگری ده‌آبادی و غلامرضا رسولی‌زاده، تهران: اوستا فراهانی، ۱۳۹۷.
۱۰۳. گیلانوری، نیکا، اقتصاد در میدان عمل: دگرگونی اقتصادی و اصلاح دولت در گرجستان ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲، ترجمه امیرحسین چیت‌ساززاده، مهدی نادری و میثم یوسفی، تهران: امین‌الضرب، ۱۳۹۹.
۱۰۴. لاگلین، مارتین، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی، ۱۳۸۸.
۱۰۵. لبافی، علی‌اکبر (گردآورنده)، «اصلاح و تجمع و یا حذف قوانین و مقررات محل محیط کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، دبیرخانه استانی کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، اتاق بازرگانی و صنایع، معادن و کشاورزی اتاق خراسان رضوی، شهریور ۱۳۹۵.
۱۰۶. _____، «چکیده پیشنهادهای و نظرات راجع به اصلاح، تجمیع و یا حذف قوانین و مقررات محل کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، جلد دوم، دبیرخانه استانی کمیته ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۶.
۱۰۷. _____، «چکیده پیشنهادهای و نظرات راجع به اصلاح، تجمیع و یا حذف قوانین و مقررات محل کسب و کار در بخش‌های مختلف اقتصادی»، دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی توسعه کشور (خراسان رضوی) اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۷.
۱۰۸. _____، «خلاصه‌ای از پیشنهادهای تهیه‌شده پیرامون اصلاح یا حذف قوانین و مقررات محل کسب و کار در بخش‌های اقتصادی»، دبیرخانه کمیته استانی بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی توسعه خراسان رضوی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، فروردین ۱۳۹۸.

۱۰۹. متیو، برتران، قانون، ترجمه مجید ادیب، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۱۱۰. مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت: اداره کل امور کارشناسی نظارت)، «سوابق و برنامه‌های ارائه‌شده آقای علیرضا رزم‌حسینی، وزیر پیشنهادی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، دوره یازدهم سال اول، شماره گزارش: ۱۰، تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۷/۵.
۱۱۱. محمدزاده، محمد، «صدور فله‌ای مجوز کسب‌وکار»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۸/۱۸.
۱۱۲. محمدی‌فرد، حسام و سامان پناهی، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۲، اردیبهشت ۱۴۰۰.
۱۱۳. مردی، محمدحسین و سیدعباس پرهیزکاری و حسین محمودی، «آسیب‌شناسی نحوه وصول حق بیمه توسط سازمان تامین اجتماعی با رویکرد رفع موانع تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۷۵۸۲، تیر ۱۴۰۰.
۱۱۴. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران؛ زمستان ۱۳۹۹»، دوره هجدهم، اردیبهشت ۱۴۰۰.
۱۱۵. _____، «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - ۱۳۹۹؛ گزارش شماره (۱)»، اردیبهشت ۱۴۰۰.
۱۱۶. _____، «اقتصاد ایران گرفتار مبارزه با ویروس کرونا؛ ضرورت حمایت از کسب‌وکارها (ویرایش دوم)»، اردیبهشت ۱۳۹۹.
۱۱۷. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (وزارت امور اقتصادی و دارایی معاونت امور اقتصادی)، «عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، کد گزارش: ۹۹۲۰۱۴۲۶۴۱، مرداد ۱۳۹۹.
۱۱۸. _____، «عملکرد مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۹»، کد گزارش: ۱۴۰۰۲۰۱۴۸۰۱، فروردین ۱۴۰۰.
۱۱۹. مرکز‌المیری، احمد، «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.
۱۲۰. _____، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند "الف" ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط

- کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، تیر ۱۳۹۹.
۱۲۱. _____، «ارزیابی عملکرد کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری (۱۳۹۸-۱۳۹۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳، مهر ۱۳۹۹.
۱۲۲. _____، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح تشکیل کمیته (ستاد) جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۹، شهریور ۱۳۹۹.
۱۲۳. _____، «چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرآیند تجارت فرامرزی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۰۶۸، شهریور ۱۳۹۷.
۱۲۴. _____، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار؛ ۱. ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۹، بهمن ۱۳۹۹.
۱۲۵. _____، «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره یکصد و چهارم، زمستان ۱۳۹۹، صص ۱۸۱-۲۱۴.
۱۲۶. _____، «ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب و کار (با تاکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸.
۱۲۷. _____، «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸.
۱۲۸. مرکز مال‌میری، احمد و سعید عطار، «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری»، مجلس و راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره نود و شش، زمستان ۱۳۹۷.
۱۲۹. مرکز مال‌میری، احمد و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۵۷-۱۸۴.
۱۳۰. مرکز مال‌میری، احمد، فاطمه عزیزخانی، سعید حاتمی‌زاده و موسی شهبازی‌غیائی،

- «تصویری از هشت دوره قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱) (گزارش اول ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۱۳۱. مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراها، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
۱۳۲. مشهدی، علی، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
۱۳۳. معاونت اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی خراسان جنوبی، «شناسایی قوانین و مقررات مزاحم فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری استان خراسان جنوبی»، مرداد ۱۳۹۴.
۱۳۴. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه مشارکت عمومی-خصوصی (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۳۰۱۷۰۲۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۰.
۱۳۵. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین مالیاتی، تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰.
۱۳۶. _____، مجموعه قوانین و مقررات آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ یازدهم (ویرایش دهم)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۴.
۱۳۷. _____، مجموعه قوانین و مقررات جرایم و مجازات‌ها، جلد اول، چاپ هفتم (ویرایش ششم)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲.
۱۳۸. ملکی معیری، مهناز و محمد قاسمی، «طرح تقویت مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی و تبدیل آن به پژوهشکده اتاق ایران (برنامه پنج‌ساله)»، آبان ۱۳۹۶.
۱۳۹. موسوی، سید سجاد، «ضعف قوانین و سردرگمی پیمانکاران»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹/۹/۲۶.
۱۴۰. مولر گراف، پیتر کریستین، «کیفیت قانون‌گذاری در سطح ملی و اروپایی؛ تجارب و طرح‌های آلمان»، ترجمه فائزه عامری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۱۶۲، اسفند ۱۳۸۸.
۱۴۱. مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات، ۱۳۸۷.

۱۴۲. نبی‌لو، حسین، «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات: ملاحظات در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۶، صص ۱۴۱-۱۶۶.
۱۴۳. نصیری اقدم، علی، «لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و محیط کسب و کار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ویکم، شماره هفتاد و هفت، بهار ۱۳۹۳، صص ۱۶۷-۱۹۳.
۱۴۴. نویون، سزار کردوا، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۱۴۵. نیلی، فرهاد (مجری طرح)، «ارزیابی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ جلد اول: قانون بانک مرکزی (مواد ۱ تا ۵۸)»، به‌سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، فروردین ۱۴۰۰.
۱۴۶. _____، «ارزیابی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ جلد دوم: بانکداری (مواد ۵۹ تا ۲۱۴)»، به‌سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، فروردین ۱۴۰۰.
۱۴۷. نیلی، مسعود (مصاحبه)، «بزرگ‌شدن بخش خصوصی مهم‌تر از کوچک کردن دولت است»، مهرنامه، شماره ۲۳، ۳۰ تیر ۱۳۹۱، صص ۲۱۰-۲۱۳.
۱۴۸. والدرون، جرمی، قانون‌گذاری، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷.
۱۴۹. وب‌سایت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، «تحلیل عضو هیات نمایندگان اتاق بازرگانی تهران از موانع بزرگ کنونی حوزه بازرگانی؛ در ضرورت بازنگری دستورالعمل‌های محل تجارت»، ۱۳۹۸/۶/۲۳، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:
<http://www.tccim.ir/News/FullStory.aspx?nid=61368>
۱۵۰. وب‌سایت کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲)، «در هشتادمین نشست کمیته حمایت از کسب و کار تصویب شد؛ معافیت مالیات ناشی از سود تسعیر ارز برای تمامی کالاهای صادراتی»، ۱۳۹۹/۱۲/۱۲؛ قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<http://www.madeh12.ir/fa/news/359>
۱۵۱. وب‌سایت کمیته حمایت از کسب و کار (کمیته ماده ۱۲)، «خواسته بخش خصوصی در نشست کمیته ماده ۱۲؛ شرایط ناشی از تحریم را در اجرای قوانین منظور کنید»، ۱۳۹۹/۷/۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<http://www.madeh12.ir/fa/news/350>

۱۵۲. وبسایت کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته ماده ۱۲): به نشانی اینترنتی:

<http://www.madeh12.ir/fa/committee12/rules/instructions>

۱۵۳. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نشانی اینترنتی:

https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/813623

۱۵۴. وبسایت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به نشانی اینترنتی:

<http://lvp.ir/Portal/home>

۱۵۵. وبسایت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، «هماهنگی‌های تفیقی معاونت حقوقی

ریاست جمهوری و سازمان امور مالیاتی کشور»، ۱۳/۵/۱۳۹۸، به نشانی اینترنتی:

<http://www.lvp.ir/Portal/home/?news/266455/266480/343140/>

۱۵۶. وزارت صنعت کانادا، «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه

جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات

محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی ۱۳۹۱.

۱۵۷. وزارت صنعت، معدن و تجارت معاونت طرح و برنامه، «برنامه راهبردی وزارت صنعت،

معدن و تجارت»، ویرایش اول، تیر ۱۳۹۴.

۱۵۸. وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاونت طرح و برنامه دفتر سیاست‌گذاری و

برنامه‌ریزی)، «فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی (با رعایت ملاحظات آمایش

سرزمینی)»، بی‌تا؛ قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://etarh.com> /فهرست-اولویت-های-صنعتی-و-معدنی-سال-۱۳۹۹

۱۵۹. وزارت صنعت، معدن و تجارت (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)، «سند

سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجاری»، دی ۱۳۹۹.

۱۶۰. ولج، دارن، «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در کشورهای شرق آفریقا»، ترجمه مرتضی

لطفی، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛

به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی

ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.

161. Anderson, Tim, "The Meaning of Deregulation", *Journal of Australian Political Economy*, No 45, 1999.

162. Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, Office of Best Practice Regulation, “Regulatory Burden Measurement Framework”, February 2016.
163. Canadian Federation of Independent Business (CFIB), “Prosperity Restricted by Red Tape”, 2nd edition, 2010, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.
164. Chamarbagwala, Rubiana and Gunjan Sharmay, “Industrial De-Licensing, Trade Liberalization, and Skill Upgrading in India”, *Journal of Development Economics*, Vol. 96, Issue 2, 2011, pp. 314-336.
165. Coyne, Christopher J., “Virus and Leviathan: Symposium on Public Health and Policy in a Free Society”, *The Independent Review*, v. 25, n. 4, Spring 2021, pp.489-501.
166. Ellison, Robin, *Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
167. Feeney, Mary K. “Organizational Red Tape: The Conceptualization of a Common Measure”, Prepared for the 11th Annual Public Management Research Conference Syracuse, N.Y. June 2-4, 2011.
168. GTZ, “Reducing Red Tape: A Facilitation and Management Manual”, February 2010, Version 2, this work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 2.5 South Africa License, See <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/za/> for details.
169. Hampton, Philip, “Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement”, HM Treasury on behalf of the Controller of Her Majesty’s Stationery Office, March 2005.
170. Jones, Laura, “Cutting Red Tape in Canada: A Regulatory Reform Model for the United States?”, Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, November 2015.

171. Kirchoff, Justus and Till Nikolka¹, “How Evidence-based is Regulatory Policy? A Comparison Across OECD Governments”, *ifo DICE Report 4*, Volume 15, December 2017.

172. Nemeč, Juraj Beáta, Mikušová Meričková, Maria Murray Svidronova, Peter Pisár, “Public Administration Reforms in Slovakia”, in Polonca Kovač and Mantas Bileišis (eds.), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*, Ljubljana, Vilnius, 2017.

173. OCDE, *Improving The Quality of Laws and Regulations. Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris: OCDE Publishing, 1994.

174. OECD, “Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers”, Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009.

175. _____, *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, Paris: OECD Publishing, 2001.

176. _____, *Cutting Red Tape. Administrative Simplification in the Netherlands*, Paris: OECD Publishing, 2007.

177. _____, *Cutting Red Tape. Comparing Administrative Burdens across Countries*, Paris, OECD Publishing, 2007.

178. _____, *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification*, Paris: OECD Publishing, 2006.

179. _____, *Governance in China*, Paris: OCDE Publishing, 2005.

180. _____, *Improving The Quality of Laws and Regulations. Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris: OECD, 1994.

181. _____, *Measurement and Reduction of Administrative Burden in Greece. An Overview of 13 Sectors*, Paris, Paris: OECD Publishing, 2014.

182. _____ , *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris: OECD Publishing, 2014.
183. _____ , *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018.
184. _____ , *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa. Case Studies on Policy Reform*, Paris: OECD Publishing, 2010.
185. _____ , *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Paris: OECD Publishing, 2011.
186. _____ , *Regulatory Policy in Chile. Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris: OECD Publishing, 2016.
187. _____ , *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, Paris: OECD Publishing, 2010.
188. Parmentier, Stephan and Jean Van Houtte, "Law, Justice and Social Change in the 21st Century: the Case of Belgium", 2003, available at: http://www.kbs-frb.be/files/db/EN/PUB_1311_Law_Justice_Social_change.pdf
189. Querbach, T. and C. Arndt, "Regulatory Policy in Latin America: An Analysis of the State of Play", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, Paris: OECD Publishing, 2017.