



انجمن مدیران صنایع

نگاهی به قوانین مرتبط با کاهش

مقررات زائد در قانون برنامه پنجم توسعه، روند

اجرای آنها و ضرورت اتخاذ رویکردهای جدید

(با تاکید بر ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه)

شماره ۹۴

مرداد ۱۳۹۳

واحد پژوهش

**نگاهی به قوانین مرتبط با کاهش مقررات زائد در قانون برنامه پنجم توسعه، روند اجرای آنها و ضرورت اتخاذ  
رویکردهای جدید  
(با تاکید بر ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه)**

**فهرست مطالب**

عنوان	شماره صفحه
خلاصه مدیریتی.....	۲
۱. مقدمه.....	۴
۲. ضرورت تسهیل فرآیندهای کسب و کار و کاهش مقررات زائد.....	۵
۳. محورهای ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم و سایر قوانین مرتبط.....	۱۰
۴. روند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با کاهش مقررات زائد.....	۱۵
۵. جمع بندی و پیشنهاد.....	۲۹
منابع و ماخذ.....	۳۳

## خلاصه مدیریتی

صندوق بین المللی پول رشد اقتصادی ۱,۵ درصد، تورم ۲۳ درصد و نرخ بیکاری ۱۴ درصدی را برای اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۴ پیش بینی کرده است که حاکی از ارزیابی مثبت اقدامات انجام شده و روند اقتصاد ایران است. به این ترتیب روند شروع شده از نگاه کارشناسان داخلی و نهادهای بین المللی حاکی از آن است که شاخص های کلان اقتصادی در حال بهبود هستند و اگر اصلاحات اقتصادی در بخشهای مختلف به طور جدی دنبال شوند و شوک های غیر قابل کنترلی به اقتصاد ایران وارد نشود نتایج اقدامات انجام شده در سالهای پیش رو قطعاً بروز خواهد کرد. البته باید در نظر داشت که رسیدن به توسعه یافتگی با بهبود شاخص های کلان اقتصادی میسر نمی شود و این موضوع نیازمند مجموعه ای از سیاست های دقیق، منسجم و علمی اقتصادی، فرهنگی و سیاسی است که اهداف سند چشم انداز ۱۴۰۴ را تحقق بخشد. یکی از موضوعاتی که باید در راستای رسیدن به توسعه یافتگی مورد توجه قرار گیرد اصلاح نظام برنامه ریزی اقتصادی کشور است. به طور کلی در نظام برنامه ریزی اقتصادی کشور همواره بین اهداف برنامه های توسعه ای و قوانین تصویب شده و عملکرد آنها در دولتهای مختلف شکاف وجود داشته و فقط در برخی برنامه های توسعه ای فاصله بین هدف و عملکرد کمتر بوده است و علت آن ریشه در مسائل عمیق تر و گوناگونی دارد که می توان آن را از دیدگاه های مختلفی بررسی کرد. در این راستا در گزارش حاضر به قوانین مرتبط با فضای کسب و کار در کشور و کاستن از مقررات و قوانین زائد موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین مرتبط و فرآیند اجرای آنها پرداخته شده است. اهمیت موضوع کسب و کار بارها توسط کارشناسان و صاحب نظران مورد تاکید قرار گرفته است و کشورهای توسعه یافته نیز این امر را به طور مستمر و نظام مند دنبال کرده اند. اکثر مطالعات اقتصادی حاکی از آن است که مقررات زیاد و دست و پا گیر رشد اقتصادی کشورها را کاهش می دهد و یک همبستگی منفی بین این دو مورد ذکر شده وجود دارد و به احتمال بسیار زیادی علیت نیز از سوی مقررات دست و پا گیر به سمت رشد اقتصادی است.

نتیجه ای که از مباحث مطرح شده در این گزارش گرفته شد این است که به لحاظ ظرفیت های قانونی مشکل خاصی در رابطه با موضوعات اقتصادی وجود ندارد و حتی با تورم قوانین و مقررات نیز روبرو هستیم، مشکل در عدم داشتن نگاه سیستمی به اجرای قوانین است. در کشور با خالص مثبت حذف مقررات زائد روبرو هستیم، به عبارت دیگر با حذف قوانین و مقررات زائد قبلی که فرآیندهای کسب و



کار را سخت می‌کند قوانین و مقرراتی تدوین و تصویب می‌شود که نتیجه اثربخشی تاکنون نداشته است. همچنین بخش زیادی از مشکلات به نحوه اجرای قوانین باز می‌گردد که به طور نظام‌مند و مستند و همراه با ارائه شاخص‌های دقیق از سوی نهادهای اجرایی صورت نگرفته است. می‌توان گفت اجرای قوانین مرتبط با فضای کسب و کار نهاد متولی مشخصی که اطلاعات عملکردی و سیستماتیک دقیق، مکتوب و قابل دسترس برای کارشناسان امر از نحوه اجرای قوانین توسط دستگاههای اجرایی کشور منتشر کند، ندارد.

با توجه به مطالب ذکر شده در این گزارش علاوه بر اینکه اصلاحات ساختاری اقتصاد از جمله کاستن از انحصارات دولتی در بخشهای مختلف اقتصادی، ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد مطابق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شفاف ساختن اطلاعات در بازارها و اصلاح قیمت‌های نسبی در اقتصاد بطور پیوسته باید دنبال شود تا زیرساخت‌های اقتصادی و فضا مهیا و آماده حضور بخش خصوصی در اقتصاد ملی گردد، راهکارهای مشخص در سه بخش قانونی، اجرایی و نظارتی نیز باید ارائه شود.

از راهکارهای قانونی می‌توان به تدوین قوانین متناسب با ظرفیتهای اجرایی کشور، کاستن از تعداد قوانین، نظارت، بازبینی و اصلاح قوانین و مقررات زائد، تعریف شاخص‌های کمی و کیفی برای میزان اجرای قوانین، حذف قوانین مغایر با یکدیگر، اصلاح شیوه قانون‌گذاری، عدم تدوین و تصویب قوانین تکراری اشاره کرد. در بخش اجرایی می‌توان از مواردی مانند کاهش تعداد مراحل اداری از سوی نهادهای اجرایی، استفاده از سیستم‌های الکترونیکی برای انجام امور اداری، تجمیع و اتصال سیستم‌های الکترونیکی و اطلاعاتی دستگاههای مختلف اجرایی کشور جهت تسریع در انجام امور، افزایش شفافیت در بخش‌های مختلف دستگاههای اجرایی کشور، ایجاد یک پایگاه اطلاعاتی شفاف، دقیق، کارآمد، بروز و قابل دسترس از میزان اجرای قوانین مرتبط با دستگاههای اجرایی کشور بخصوص در مورد فضای کسب و کار و قوانین مرتبط با آن، تعریف شاخص‌های اجرایی از میزان عملکرد نهادهای مرتبط با فرآیند کسب و کار، آموزش قانونمندی در دستگاههای اجرایی کشور، تغییر رویکرد اداری گزارش‌دهی اجرای قوانین به رویکرد عملکردی، ایجاد پایگاه اطلاعاتی آنلاین برای گزارش‌گیری از نهادهای مرتبط با فرآیند کسب و کار نام برد. بخش نظارتی کشور را نیز می‌توان با کاهش تعدد سازمانهای نظارتی و ایجاد یک ارتباط سیستمی و نظام‌مند میان نهادهای نظارتی موجود در کشور جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین تقویت کرد.

همه کارشناسان و صاحب نظران و به خصوص تولیدکنندگان که به طور ملموس تری با فضای کسب و کار و قوانین و مقررات زائد و غیر ضروری درگیر هستند اذعان میدارند که با وجود تورم قوانین که اکثرشان نیز زائد هستند نمی توان به یک اقتصاد پویا و توسعه یافته رسید. فضای کسب و کار به آن دست از پارامترها و عواملی گرفته می شود که در مدیریت بنگاهها موثرند ولی خارج از اراده و مدیریت بنگاهها قرار دارند. حال چنانچه بهبود عوامل موثر بر کسب و کار در اراده و اختیار تولیدکنندگان قرار ندارد وظیفه تدوین قانون و حذف مقررات زائد به عهده قوه مقننه و مجریه است که این کار را به نحو کارآمد و با رویکرد اطمینان بخشی به فعالان اقتصادی و از همه مهمتر نگاه بلندمدت به موضوع ذکر شده انجام دهند. تورم قانون در کشور به معنای آن است که قوانین قبلی کارآمد نبوده و انتظار می رود که قوانین مصوب جدید فرآیندها و رویه های اداری را تسهیل کنند. در این راستا در ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین مرتبط، به موضوع بهبود فضای کسب و کار و زدودن قوانین و مقررات زائد پرداخته شده است. محورهای این قوانین از جمله ماده ذکر شده در راستای شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه گذاری است. این قانون به لحاظ اینکه قانون گذار شناسایی مشکلات متعدد حوزه قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه گذاری را به نهادی که عملاً در فرآیند و جریان امور تولید قرار داده یک قانون مترقی محسوب می شود. اما این تنها یک بخش موضوع است بخش دیگر آن رفع مشکلات اجرایی شناسایی شده از سوی نهادهای مربوطه و به ویژه دستگاههای اجرایی است. در ادبیات علمی اقتصادی نیز به موضوع قوانین و مقررات زائد بسیار اشاره شده است. در اکثر کشورها بسته به درجه توسعه یافتگی و نیافتگی به لحاظ کمی و کیفی مقررات دست و پا گیر وجود دارد و کشورهای مختلف با توجه به نوع ساختار اقتصاد خود به این مهم پرداخته اند. وضعیت اقتصاد ایران در سالهای گذشته به لحاظ کارآمدی نظام اداری و مقررات موجود چندان مساعد نبوده و نمایندگان بخش خصوصی طی گزارشات متعددی این موضوع را گوشزد و راهکارهایی را ارائه داده اند. با این حال شاخص های بین المللی منتشره شده از سوی بانک جهانی حاکی از آن است که بهبود چندان در وضعیت کسب و کار ایران صورت نگرفته است. بنابراین قوانین مصوب جدید نیز نتوانسته اند بهبود چندان در وضعیت کسب و کار و تسهیل فرآیندهای کسب و کار داشته باشند. تصویب و تدوین قانون بخشی از حل مشکلات اقتصادی است، بخش دیگر آن اجرا و ضمانت اجرایی قانون است که بارها از سوی کارشناسان به این مطلب اشاره شده است که نتیجه خاصی



در پی نداشته است. به عبارت دیگر دولتهای مختلف که مسئولیت اجرای قوانین مصوب را داشته‌اند به دلایل مختلفی نتوانسته‌اند مشکلات اجرایی را برطرف سازند. این موضوع به نحوه تصویب قانون نیز برمی‌گردد، به عبارت دیگر شاید ظرفیت‌های اجرایی در تدوین قانون از سوی قانون‌گذار در نظر گرفته نشده باشد. آشکار است که قریب به اتفاق قوانین مربوط به کسب و کار مانند قانون تجارت، بیمه، مالیات، تامین اجتماعی، کار و سایر قوانین مرتبط با حوزه کسب و کار قدیمی و ناکارآمد هستند. به عنوان مثال قانون تجارت ایران مربوط به چندین دهه قبل است و هنوز نتوانسته است با تغییرات و تحولات مسایل جهانی و شرایط جدید کسب و کار همگام شود، لذا به نظر می‌رسد تغییر رویکرد هم در تصویب قوانین و مقررات و هم در اجرا باید از الزامات اساسی در این حوزه باشد لذا در این گزارش بدون توجه به خیل عظیم قوانین و مقررات مصوب با نگاه به تجربه جهانی، مرور برخی از اقدامات اجرایی موردی بیشتر به دنبال این نکته خواهیم بود که آیا با رویکرد موجود می‌توان اصلاً از ظرفیت قانونی موجود برای تسهیل فضای کسب و کار استفاده کرد. در گزارش پیش رو ابتدا ضرورت تسهیل فرآیندهای کسب و کار و کاهش مقررات زائد مورد توجه قرار می‌گیرد و در قسمت‌های بعدی محورهای اصلی ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین مرتبط و فرآیند اجرای آنها از سوی نهاد مربوطه بررسی شده و سرانجام راهکارهایی جهت بهبود وضعیت موجود ارائه می‌شود.

## ۲. ضرورت تسهیل فرآیندهای کسب و کار و کاهش مقررات زائد

مقررات زدایی می‌تواند شامل بخش‌های مختلف اداری، مدیریتی اجرائی، حقوقی، اقتصادی، و ... باشد؛ ولی چارچوب کلی آن رفع محدودیت‌هاست. بررسی‌ها نشان می‌دهد بعضی از کشورها از جمله چین نتوانسته‌اند از طریق مقررات زدایی به رشد بالایی دست یابند. در قوانین برنامه پنجساله کشور ما نیز موضوع مقررات زدایی برای رفع موانع تولید مدنظر قرار گرفته و مطالعه قوانین برنامه اول تا چهارم نشان دهنده اختصاص بندهای مختلفی از قوانین به این موضوع است، اما از جمله نکات مهم دیگر این مطالعه وجود مقررات‌زایی در کنار مقررات زدایی قوانین برنامه بوده است که وجود آن می‌تواند به خنثی کردن آثار مفید مقررات زدایی بیانجامد. وضع مقررات هزینه‌هایی را به جامعه تحمیل می‌کند، مثلاً تغییرات دائمی

در مقررات هزینه‌هایی در بر دارد. براساس نظر وبلن<sup>۱</sup> هر نهاد منطق درونی خود را داشته و به این ترتیب به همراه فرایند توسعه و تطبیق با شرایط جدید، در درون خود چارچوب موجود به شکل تعدیل و مقررات زدایی را در قالب‌های رایج بروز می‌کند. تغییر این موضوع نیاز به تغییر ساختار و تعدیل مداوم را توجیه می‌کند. مقررات گزایی می‌تواند زمینه‌های رانت‌جویی را نیز توسعه دهد. سهمیه‌ها، امتیازات و یارانه‌ها برای انتقال ثروت به گروه‌های خاص مورد استفاده قرار می‌گیرد. چنانچه مبالغ انتقالی هنگفت باشد؛ زمینه فساد نیز پدیدار می‌شود و گاهی افراد ذی‌نفع از طریق وارد آوردن فشار به گروه‌ها و سازمانها در صدد افزایش منافع خویش بر می‌آیند. هر گونه تلاش برای ایجاد فضای رقابتی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد و گسترش حضور بخش خصوصی، حذف شرایط و مقرراتی که زمینه‌های رانت‌جویی را برای عده خاصی افزایش می‌دهد، حذف شرایط به وجود آورنده فساد اداری، حذف شرایط دستیابی گروه‌ها و سازمانهای خاص به منافع اختصاصی، حذف شرایطی که موجب طولانی‌تر شدن زمان اجرای طرح‌های مختلف تولیدی و خدماتی برای بخش خصوصی و گاهی بخش عمومی و دولتی می‌شود، حذف شرایطی که انگیزه سرمایه‌گذاری را کاهش داده و اقتصاد را به سمت گسترش بخش‌های واسطه‌ای و دلالی سوق می‌دهد و ... را می‌توان از جمله فعالیت‌های مقررات زدایی محسوب کرد. «هان و هیرد»<sup>۲</sup> محاسبه کردند که هزینه‌های اجرا و تبعیت از مقررات برای هر شهروند آمریکایی در سال ۱۹۹۱، معادل ۵۶۸۳ دلار علاوه بر مالیات‌های جاری است. همچنین در یک مطالعه دیگر «مک آوی»<sup>۳</sup> (۱۹۹۲) درباره آثار مقررات بر رشد بلندمدت انجام داد و مشخص کرد که حدود ۱,۵ الی ۲ درصد از کاهش GNP به دلیل وضع مقررات بوده است.<sup>۴</sup> بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اقتصاد ایران پیچیدگی و گستردگی قوانین و مقررات مشوق و محرک رشد و گسترش بخش‌های غیر رسمی شده است که جهت‌گیز از مقررات دست و پا گیر و مزاحمت‌های مختلف به اقتصاد غیررسمی روی می‌آورند. فضای سرمایه‌گذاری پرریسک است و نباید فضای اقتصادی کشور را به گونه‌ای رقم زد که تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی احساس ناامنی در فضای کسب و کار پیش روی خود کنند. قوانین و نظام حقوقی کارآمد که به شکلی مناسب فضای اقتصادی کشور را برای امر سرمایه‌گذاری پیش از پیش تقویت کند از پیش شرط‌های اساسی توسعه اقتصادی است.

۱. Veblen

۲. Hahn & Hird

۳. Mac Avoy.



یک امر مسلم است و آن اینکه حضور بخش غیر دولتی در اقتصاد عملیاتی نخواهد شد مگر اینکه شرایط و بسترهای زیر ساختی لازم مهیا شود. در قوانین مختلفی از جمله قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، قانون برنامه پنجم توسعه و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار اشاراتی مبسوط به نحوه شکل گیری یک اقتصاد رقابتی و مبتنی بر نظام قیمت‌ها شده است. اما این موضوع صرفاً شرط کافی است که از سوی قانون‌گذار برای توازن بخشی به اندازه بخش‌های غیر دولتی، دولتی و تعاونی دیده شده است، شرط لازم اما این است که مجری هدفی که قانون‌گذار از ایجاد بسترهای رقابتی طبق قوانین پیش را گفته داشته است تا چه اندازه عملیاتی کرده است. آیا قوانین و مقررات به نحوی بوده است که بخش‌های غیر دولتی به راحتی از پس بوروکراسی اداری برآیند؟ کاستن از هزینه مبادله در کشور به نحوی که مانند اکثر کشورهای توسعه یافته این هزینه در حداقل مقدار خود قرار گیرد مستلزم اقداماتی به لحاظ قانونی، اجرایی و نهادی است. به لحاظ قانونی اقداماتی در راستای کاهش مقررات و بوروکراسی اداری شده است که از جمله این قوانین می‌توان به ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مواد (۶۲)، (۷۰) و (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار اشاره داشت. مجری نیز وظیفه عملیاتی کردن قوانین ذکر شده را داشته است که در سالهای اخیر به دلایل مختلفی این امر محقق نشده است و نهادهای مرتبط و مجری این کار نتوانسته‌اند آن طور که شایسته است به تسهیل و روان‌سازی فرآیندهای اداری بپردازند و دغدغه فعالان اقتصادی را فقط به نحوی تولید با کارترین مقیاس تولیدی و با حداکثر بهره‌وری برای رقابت در سطح داخلی و بین‌المللی تقلیل دهند. یک تولیدکننده و فعال اقتصادی در کشور که امر مولد و اشتغال‌زای اقتصادی انجام می‌دهد علاوه بر اینکه باید به بازاریابی، تنوع تولید و افزایش کیفیت محصول خود بپردازد همواره باید در نظر داشته باشد که آیا ساختار داخلی اعم از قانونی، اجرایی و نهادی به شکلی رقم می‌خورد که در جهت منافع او باشد یا اینکه نظام اداری به کاستن از هزینه مبادله کمک اثر بخشی نخواهد کرد. اطمینان بخشی به اقتصاد کشور در سطوح مختلف اعم از مقررات و قوانین، فرآیندهای اجرایی و نهادی از موضوعاتی است که بسیار تاثیر گذار است. همواره باید توجه داشت که عدم اطمینان در فضای کشور می‌تواند واریانس رسیدن به تعادل در اقتصاد ملی را افزایش دهد در حالی که می‌توان با کاستن از مقررات اداری و بوروکراسی حداقل در این سطح از کار، به کاستن از عدم اطمینان‌ها در کشور در راستای شکوفایی اقتصادی ملی و رقابت پذیری در آن کمک موثری کرد. از میان سه رویکرد کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت هدف ارجحتر همواره رویکرد





بلندمدت است و برای رسیدن به اهداف بلندمدت نیز نمیتوان با اقدامات مقطعی و دفعی به آن رسید بلکه این امر در درجه اول نیازمند ایجاد یک فضای باثبات در اقتصاد کشور در سطوح مختلف و دادن این علامت از سوی سیاست‌گذار مبنی بر این که به دنبال ایجاد یک فضای رقابتی در اقتصاد ملی در بستری سالم، شفاف و به دور از مقررات و بوروکراسی‌های اداری غیر ضروری هستیم. اگر نگاهی به شاخص‌های کلان اقتصادی بیندازیم مشخص می‌شود که اقتصاد ایران در سالهای اخیر وضعیت خوبی را طی نکرده است و پیش بینی می‌شود به تدریج در سالهای پیش‌رو از وضعیت رکود تورمی خارج شود. **صندوق بین‌المللی پول** رشد اقتصادی ۱,۵ درصد، تورم ۲۳ درصد و نرخ بیکاری ۱۴ درصدی را برای اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۴ پیش بینی کرده است که حاکی از ارزیابی مثبت اقدامات انجام شده توسط دولت و روند اقتصاد ایران است. به هر حال ارقام ذکر شده برای سال جاری با سیاست‌های اقتصادی کارآمد، دقیق و علمی چندان دور از واقعیت به نظر نمی‌رسد.

یکی از دلایل این وضعیت می‌تواند فضای کسب و کار، نظام اداری ناکارآمد، قوانین و مقررات زائد و کاغذبازی‌های اداری باشد. با یک مثال ساده میتوان این موضوع را کمی شفاف‌تر بیان کرد. یک تولیدکننده اگر فضای نظام اداری کشور را به گونه‌ای ارزیابی کند که برای وی راه‌اندازی یک کسب و کار از مجاری قانونی هزینه زیادی را به لحاظ زمان و هزینه‌های مالی در پی داشته باشد احتمالاً به سمت شروع کسب و کار خود از طریق مبانی غیر قانونی خواهد رفت که لزوماً جرمی نیز مرتکب نشده است و صرفاً به جهت پرهیز از هزینه زیاد اقدام از مجاری قانونی و اداری کشور راه دوم را برگزیده است. از این مطلب تحت عنوان موضوعی به نام گسترش اقتصاد غیر رسمی یاد می‌شود که در وهله اول می‌تواند به کاهش درآمد دولت به جهت عدم ثبت وضعیت یک تولیدکننده خاص در نظام اداری کشور و سازمان امور مالیاتی بیانجامد. بنابراین موضوعی که به جهت کاستی نظام قانونی و اجرایی به وجود آمده است نهایتاً به کاهش درآمد و افزایش هزینه‌های مجری و قانون‌گذار به طور مستقیم و سایر تبعات آن به طور غیر مستقیم

می‌شود. پس افزایش هزینه راه‌اندازی یک کسب و کار به جهت اخذ مجوزهای غیر ضروری، شرایط سخت اخذ مجوزها، وجود قوانین مخل تولید و سرمایه‌گذاری و... سبب ساز یک سیکل عقب‌برنده باخت-باخت برای دولت و بخش خصوصی می‌شود. این موضوع به نوعی از مصادیق شکل‌گیری مدارهای عقب‌برنده در جریان و فرآیند امر توسعه اقتصادی است. شرایط حاکم بر محیط کسب و کار از



مولفه‌هایی است که یک فعال اقتصادی نمی‌تواند تاثیر چندانی بر آن بگذارد بنابراین این وظیفه قوای مقننه و مجریه است که قواعد بازی و ترتیبات نهادی را به گونه‌ای ترتیب و سامان دهند که تولیدکنندگان بتوانند در یک محیط مساعد اقتصادی به فعالیت خود ادامه دهند. رسیدن به اهداف اقتصاد کلان از جمله افزایش نرخ رشد اقتصادی، کاهش نرخ تورم، افزایش نرخ و پایه مالیاتی، تخصیص بهینه بودجه دولت، نظام کارآمد پولی- بانکی، ارتقای کارکرد بازار سرمایه، افزایش سرمایه‌گذاری خارجی، عدم وابستگی به درآمدهای نفتی و ... منوط به تحقق یکسری پیش‌نیازهایی از جمله بهبود مولفه‌های کسب و کار است. بازنگری قوانین و مقررات تاثیرگذار بر فعالیت‌های کسب و کار یک رویکرد مسئله محور است. به عبارت دیگر آنچه که هدف قوانین پیش گفته است این است نظام اداری کشور با حذف مقررات و قوانین زائد کارآمدتر شود اگر چه یک نوع چسبندگی در قوانین قبلی وجود دارد که با برخی ملاحظات خاص تمایل به حذف ندارند. بنابراین نباید به گونه‌ای سیاست‌گذاری کرد که فضای ریسک به فضای عدم اطمینان تبدیل شود که نتوان احتمال خطر را پیش‌بینی و فضای پیش روی تولیدکنندگان را بهبود بخشید.

شاخص‌های حکمرانی خوب<sup>۱</sup> که توسط کوفمن و همکارانش از سال ۱۹۹۶ در بانک جهانی تهیه شده، شامل فرآیند انتخاب، کنترل و جایگزینی مقامات دولتی، توان دولت برای تهیه و اجرای سیاست‌های صحیح و احترام دولت و شهروندان به نهادهایی است که تعاملات اجتماعی و اقتصادی بین آنها را مدیریت می‌کند. بنابراین شاخص‌های حکمرانی خوب شامل ۶ شاخص است که یکی از آنها کیفیت و چگونگی تنظیم مقررات است. این شاخص نشان دهنده چگونگی ایجاد و اجرای سیاست‌ها و قوانین و مقررات صحیح است که منجر به بهبود و توانمندسازی بخش خصوصی می‌شود. این شاخص نشان دهنده میزان دخالت و کنترل دولت در بخشهای مختلف اقتصادی است.<sup>۲</sup> بنابراین چگونگی تدوین مقررات و قوانین در شاخص‌های اقتصادی بسیار تاثیرگذار است و ادبیات علمی اقتصادی نیز به این مباحث به طور جدی پرداخته‌اند.

هرناندو دسوتو<sup>۳</sup> این موضوع را به طرز بسیار رساتر و جالبی مطرح کرده است. وی از بازارهای آزاد و بخش خصوصی حمایت می‌کند و بر کارآفرینی، نوآوری فنی و پویایی ذاتی اقتصاد بدون برنامه (منظور

۱. Good Governance Indicator

۲. جانی و ندیری

۳. Hernando de Soto

همان نظام برنامه‌ریزی متمرکز) تاکید دارد. بررسی‌های وی نشان داد که دولت‌های پرو هر سال حدود ۲۸۰۰۰ قانون و آیین‌نامه جدید تولید می‌کنند. نکته درد آور اینکه این باتلاق قانونی رو به گسترش به هیچ وجه به دغدغه‌های مردم عادی پرو که اکثریتشان فقیر بوده و در حلبی آبادهای حاشیه شهرها زندگی کرده و عمدتاً در خارج از قانون فعالیت می‌کردند بی‌توجه بود. او معتقد است اکثر مشکلات کشورهای جهان سوم از خارج قابل حل نیست. به بیان دیگر کاری از دست غربی‌ها بر نمی‌آید، چرا که راه‌حل‌ها موضوعاتی محلی و داخلی هستند. او به شدت سعی می‌کند با رهبران کشورهای جهان سوم گفتگو کند، زیرا معتقد است کلیت مشکلات این کشورها شباهت زیادی به هم دارد. ایده‌های دسوتو که عمدتاً در حوزه اقتصاد و مرتبط با سیاست و حقوق است به مقررات زدایی، بوروکراسی زدایی و ساده‌سازی می‌انجامد.<sup>۱</sup>

در بررسی عوامل تاثیرگذار بر توسعه معجزه آسای ژاپن، به عوامل متعدد فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی که در این امر دخیل بودند برمی‌خوریم، اما آنچه به عنوان یکی از مهمترین دلایل موفقیت ژاپن براساس نظریه پردازان توسعه مطرح شده است، توانمندی دولت در ایجاد نهادهای موثر در توسعه این کشور است. تاسیس نهادهای اقتصادی موثر و از میان برداشتن نهادها و دستگاههای اداری غیر ضرور و در پیش گرفتن راه‌های ریاضتی و تحدیدی و انجام برنامه‌ریزی‌های درازمدت به همراه اصلاحات ساختاری مهمترین و اساسی‌ترین فعالیت‌هایی بود که توسط دولت در طی مسیر توسعه این کشور انجام گرفته است.<sup>۲</sup> در این قسمت ضرورت و اهمیت ساده سازی و تسهیل فرآیندهای اداری و کاستن از مقررات و قوانین زائد بحث شد، حال شایسته است که رویکرد قوانین و محتوای محتوای ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین مرتبط و اینکه چه اشارات سیاستی دارند در قسمت بعدی مورد توجه قرار گیرد.

### ۳. محورهای ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم و سایر قوانین مرتبط

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های قانون که همواره در نظریه حاکمیت قانون بر آن تاکید می‌شود، ضرورت ثبات قانون است. اقدام قانون‌گذاران برای ایجاد تغییرات مستمر در نظام حقوقی، از طریق وضع قوانین جدید و اصلاحات مکرر آنها، اصل «قطعیت حقوقی» را تضعیف می‌کند. یکی از مهم‌ترین الزامات قابلیت قانون

۱. میدری، احمد و قودجانی، اصلان (۱۳۸۷)، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انجمن مدیران صنایع  
۲. گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، تجربه‌هایی از ارزیابی عملکرد در دستگاههای اجرایی، سال هفتم، شماره ۶۱، خرداد

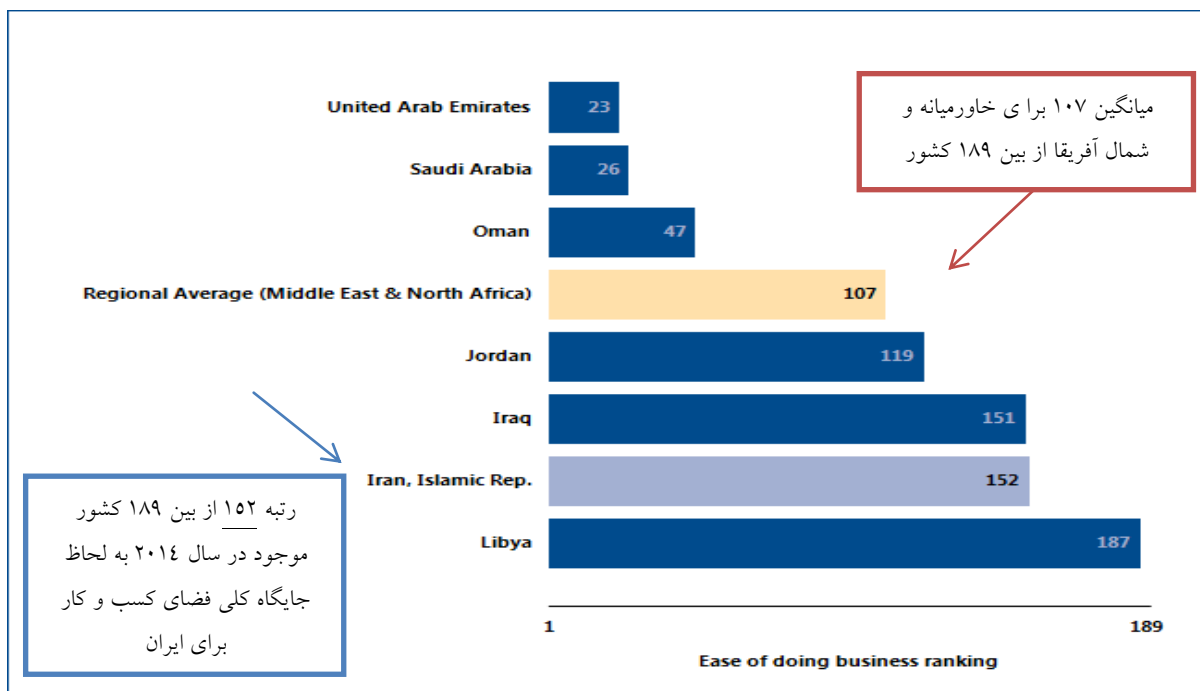
برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، ثبات و پایداری نسبی قوانین است. اگر قوانین دائما تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای اینکه در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که قانون، آن‌گونه که آنها فهمیده‌اند، دستخوش تغییر شده است. در این حالت یکی از عناصر اصلی نظام تصمیم‌گیری آنان برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیر قابل اتکا خواهد بود. از سوی دیگر، چنان که قانون به طور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود. یکی از مهم‌ترین کارکردهای قانون فراهم آوردن فضایی امن و غیر قابل نقض است تا شهروندان در آن فضا با اطمینان خاطر از قادر به برنامه‌ریزی و همچنین ایفای تعهدات خود نسبت به دیگران باشند. نگرانی‌های شدیدی وجود دارد که «تورم مقررات‌گذاری» موجب کاهش شفافیت و کیفیت مقررات شود و از طریق متعددی به نظام اقتصادی انعطاف ناپذیر و راکد بیانجامد. مقررات‌گذاری بیش از اندازه، نه تنها تهدیدی برای رقابت محسوب می‌شود، بلکه قانونمندی و نظم را نیز نشانه می‌گیرد؛ چرا که بسیاری از این مقررات با مطالبه سنگین خسارات، افزایش مالیات، جریمه و حتی حبس همراه است.<sup>۱</sup> به عبارتی می‌توان گفت که وضع قوانین پر شمار از احترام به آن می‌کاهد و عملا کارآمدی قوانین به مرور زمان کاهش پیدا می‌کند و دستگاههای اجرایی نیز در میان قوانین پر شمار دچار ضعف در فرآیندهای اجرایی می‌شوند.

راجع به اثرات نامطلوب کمیت بیش از حد مقررات بر محیط کسب و کار در مقدمه گزارش «انجام کسب و کار» ۲۰۰۴ با عنوان «مقررات بیشتر، پیامدهای ناگواری به همراه دارد» آمده است: «به طور کلی مقررات بیشتر، با افزایش ناکارآمدی نهادهای عمومی، افزایش تاخیرها و هزینه‌های بیشتر... و با تعداد بیشتر بیکاران، فساد... بهره‌وری و سرمایه‌گذاری کمتر مرتبط است، در حالی که تاثیری خوشایندی نیز بر کیفیت کالاهای بخش خصوصی یا عمومی ندارد. حکومت کشورهای فقیر که بیش از همه مقررات وضع می‌کنند، کمترین قابلیت برای اجرا و کمترین نظارت و بازرسی را به منظور حصول اطمینان از عدم سوء استفاده دستگاه قضایی و اخذ رشوه از صاحبان کسب و کار انجام می‌دهند. مقررات بیش از حد، تاثیری منحرف کننده (فساد برانگیز) بر همان افرادی دارد که به قصد حمایت از آنها وضع می‌شود. افراد ثروتمند و کسانی که از روابط ویژه بهره‌مندند، توانایی گریز از مقررات دست و پا گیر را دارند و حتی در برخی موارد، تحت

۱. گزارش مرکز پژوهشهای مجلس، تاثیر کمیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب و کار، دفتر مطالعات کسب و کار، شماره مسلسل،

حمایت این قوانین قرار می‌گیرند». بر همین اساس است که طبق نظرسنجی بانک جهانی از ۲۶۰۰۰ شرکت در ۵۳ کشور در حال توسعه، نااطمینانی نسبت به «سیاست‌ها» که مقررات جز محوری آن محسوب می‌شود، مهمترین مانع کسب و کار دانسته شده است. حدود ۸۰ درصد شرکت‌های مصاحبه شده، نااطمینانی نسبت به سیاست‌های دولت را مانع اصلی کسب و کار خود اعلام کرده‌اند. در این نظرسنجی، موانع کسب و کار به ترتیب اهمیت توسط بنگاه‌ها به این شرح است: عدم اطمینان به سیاست‌های دولت؛ بی‌ثباتی اقتصاد کلان؛ نرخ مالیات؛ فساد؛ هزینه و سهولت دسترسی به منابع مالی؛ گستردگی جرائم اجتماعی؛ مقررات مالیاتی؛ مهارت نیروی انسانی؛ نظام خصوصی و قضایی؛ برق؛ مقررات نیروی کار؛ حمل و نقل؛ دسترسی به زمین؛ مخابرات مجموع این عوامل تاثیر گذار بر کسب و کار باعث شده است که وضعیت ایران به لحاظ رتبه کلی در فضای کسب و کار در سال ۲۰۱۴ به ترتیبی باشد که در شکل زیر آمده است.<sup>۱</sup>

شکل شماره ۱ - مقایسه رتبه کلی فضای کسب و کار ایران در سال ۲۰۱۴ و سایر کشورها



منبع: Doing Business database

بنابراین شکل فوق برآیند آنچه که فضای کسب و کار ایران نامیده می‌شود است و به طور طبیعی نشان از وضعیت نه چندان مساعدی دارد که اقتصاد ایران در طی سالهای اخیر با آن روبرو بوده است. دلایل

گونگوننی باعث شده که چنین شرایطی برای فضای کسب و کار ایران پیش آمده است که قوانین و مقررات بیش از حد، بوروکراسی سخت و نظام اداری نارآمد یکی از دلایل آن می‌تواند باشد.

با پایان یافتن جنگ تحمیلی و ارائه برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، به تدریج در راستای کاهش نقش نظارتی و کنترلی دولت و گسترش حمایت از بخش خصوصی با استفاده از مقررات‌زدایی اقدامات مختلفی انجام شد. بخشی از رفتار مقررات‌زدایی در برنامه‌های اول تا سوم توسعه به تدریج به قانون و مقرراتی تبدیل شد که سرانجام در برنامه چهارم توسعه از آنها نام برده نشد. زیرا عملاً به عنوان یک رفتار دائمی در قوانین و مقررات جدید نهادینه شده بودند، اما برخی از قوانین و مقررات برنامه‌های قبلی عیناً در برنامه‌های بعدی تکرار شد تا همچنان بتواند سیاست اثرگذار خود را در کاهش مقررات اجرا کند.<sup>۱</sup>

همانطور که ملاحظه شد در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقداماتی به لحاظ قانونی در خصوص تدوین قوانینی که مجری را ملزم به کاهش مقررات و قوانین و تسهیل فرآیندهای کسب و کار کند شده است. در این راستا و در ادامه قوانین قبلی در قانون برنامه پنجم توسعه، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون بهبود مستمر کسب و کار نیز به موضوع ذکر شده پرداخته شده است. در جدول شماره یک برخی از مهمترین قوانینی که در خصوص تسهیل فرآیندهای کسب و کار و حذف مقررات زائد وجود دارند آورده شده است.

جدول شماره ۱- محورهای قوانین مرتبط با تسهیل فرآیندهای کسب و کار

تکالیف قانونی	ماده قانونی
حذف مجوزهای غیر ضروری، تسهیل فرآیند دریافت مجوزها، شفاف سازی فعالیت‌های اقتصادی	۱. ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
در خصوص تسهیل شرایط دریافت مجوزها	۲. ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه
در خصوص ایجاد یکپارچگی در اخذ مجوزها	۳. ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه
در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری	۴. ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه
به طور کلی اشاره به تسهیل شرایط قانونی و اجرایی انجام یک فعالیت مولد اقتصادی دارد	۵. قانون بهبود مستمر کسب و کار

<sup>۱</sup> همان.

بنا به گفته "هرناندو دوستو" اقتصاددان معروف پرویی که سالها به بررسی تطبیقی موانع کسب و کار در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه پرداخته است، گذار به اقتصاد بازار را از طریق سیاست‌های مرسوم اقتصادی رد می‌کند و معتقد است تلاش‌هایی که تاکنون در این خصوص انجام شده بی اثر یا فاجعه آمیز بوده است. براساس نظریه او **موانع سخت و جایگاه نظام اداری در کشورهای در حال توسعه**، بخش خصوصی را به اقتصاد زیرزمینی و غیر مولد سوق می‌دهد و باعث فرار سرمایه و نیروی انسانی به کشورهای پیشرفته می‌شود.<sup>۱</sup> در برنامه سوم توسعه ضمن تاکید بر بهبود فضای کسب و کار و توانمندسازی بخش خصوصی با توجه به اصلاح ساختار اداری و اقتصادی کشور سعی شد چارچوبی جهت واگذاری شرکت‌های دولتی تبیین شود. در برنامه چهارم توسعه نیز رونق بخشیدن به تجارت خارجی جهت تکمیل نواقص برنامه سوم توسعه، توانمند سازی بخش خصوصی و بهبود فضای کسب و کار از اهداف قانون بود. در ادامه قوانین قبلی مواد (۶۲)، (۶۶) تا (۶۸) و (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به لزوم بهبود فضای کسب و کار و صدور مجوزها می‌پردازند که نتیجه اجرای قوانین متقدم نیز چندان رضایت بخش نبوده است.

**بنابراین نتیجه‌ای که از این قسمت گرفته می‌شود این است که به لحاظ ظرفیت‌های قانونی مشکل خاصی وجود ندارد و حتی با تورم قانون و مقررات نیز روبرو هستیم، مشکل اما در بخش‌های دیگر است.** به نظر می‌رسد در کشور با خالص مثبت حذف مقررات زائد روبرو هستیم، به عبارت دیگر با حذف قوانین و مقررات زائد قبلی که فرآیندهای کسب و کار را سخت می‌کند قوانین و مقرراتی تدوین و تصویب می‌شود که نتیجه اثربخشی را تاکنون نداشته است. گواه این مدعا می‌تواند این باشد که علیرغم رویکرد برنامه‌های توسعه‌ای تصویب شده، نتیجه‌ای که خروجی آن در اقتصاد ملی نمایان شود، مشاهده نشده است و فعالان اقتصادی همچنان با تشکیل و برگزاری جلسات متعدد از فضای کسب و کار حاکم بر کشور ابراز نارضایتی می‌کنند و آمارها نیز نشان می‌دهد که فضای تولید و کارآفرینی مولد همچنان دارای پیچ و خم‌هایی است که نیاز به اصلاحات موثر دارد. همواره باید در نظر داشت که گسترش بخش واقعی و مولد اقتصاد است که منجر به افزایش اشتغال، رشد اقتصادی بالا و کاهش تورم می‌شود و این امر نیز نیازمند ثبات در فضای اقتصاد کلان و استفاده و اتخاذ سیاست‌های صحیح و علمی اقتصادی به نفع

۱. فاطمی امین، سید رضا و همکاران (۱۳۹۰)

بخشهای مولد اقتصاد است. در مجموع مشکلات متعددی از مرحله تصویب قوانین تا مرحله اجرا وجود دارد که مانع از این شده است که قوانین مصوب نتایج موثری را داشته باشد. در قسمت بعدی این موضوع بررسی می‌شود که روند اجرای قوانین فوق‌الذکر چگونه بوده است.

#### ۴. روند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با کاهش مقررات زائد

برخی از قوانین ذکر شده در رابطه با فضای کسب و کار در کشور تا حدودی اجرایی شده‌اند، اما خروجی‌ها و نتایج چندان مثبتی نمایان نشده و آمارها و شاخص‌های بین‌المللی نیز گواه این مدعاست. جزئیات و آخرین اطلاعات از میزان اجرای برخی از این احکام و قوانینی که ناظر بر تسهیل فرآیندهای کسب و کار است عبارتند از:

۱. **صدور ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم:** دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر تا ۳ ماه از ابلاغ قانون برنامه پنجم، نوع مجوز، فعالیت‌های مربوط و مبانی قانونی موکول بودن فعالیت‌ها به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر به آن را به کارگروهی اعلام کنند.

**گزارش اجرا:** براساس گزارش‌های واصل شده به مرکز پژوهش‌ها، فقط تعداد معدودی از دستگاه‌های اجرایی اطلاعات ضروری را ارسال کرده‌اند. پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، به دلیل عدم تصریح مسئولیت اجرا و محل دبیرخانه کارگروه ماده (۶۲) در قانون مذکور معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور با ارسال نامه به دستگاه‌های اجرایی نسبت به جمع‌آوری اطلاعات از دستگاه‌ها برای صدور مجوزها اقدام کرد و به منظور تسریع در اجرای وظایف محوله در این ماده، گروهی را که اعضای آن خارج از معاونت مذکور بودند به اتکا و پشتوانه موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی را تشکیل داد. براساس گزارش‌های این گروه فقط تعداد کمی از دستگاه‌های اجرایی اطلاعات خود را برای عملیاتی نمودن ماده (۶۲) ارسال داشتند و اطلاعات ارسال شده به دلیل نبود استاندارد واحد بر آن، قابل استفاده نبوده است. براساس گزارش معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی رئیس جمهور، با انفصال موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی رئیس جمهور، و انتقال آن به نهاد ریاست جمهوری در شهریور ماه ۱۳۹۱، فعالیت کارگروه یاد شده نیز عملاً معلق رها شده است.



۲. ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: کارگروهی با حضور ۷ نفر از دولت و ۳ نفر از مجلس شورای اسلامی ظرف ۹ ماه پس از ابلاغ قانون برنامه پنجم، وجاهت قانونی مجوزهای اعلام شده توسط دستگاه‌ها را با رویکرد تسهیل، تسریع و کاهش هزینه‌های صدور و تمدید و مجوز بررسی کرده و دستورالعمل‌های جدیدی جایگزین دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی لغو یا اصلاح شده می‌کنند.

گزارش اجرا: گزارش شهریور ماه ۱۳۹۱. در آخرین گزارش کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم مستقر در موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (شهریور ماه ۱۳۹۱) آمده است: «ظرف حدود ۴ ماه آینده کلیه اطلاعات و گردش کارهای مجوزهای تصویب شده در فاز ۱، در اجرای فاز ۲ جمع آوری شده و آماده تصویب می‌شود و بر این اساس، از حدود ۲ هفته دیگر به طور متوسط در هر هفته بیش از ۲۰ مجوز آماده تصویب در فاز ۳ خواهد بود». لازم به یاد آوری است با تفکیک موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی و الحاق آن به نهاد ریاست جمهوری، فعالیت کارگروه مذکور مسکوت ماند و معاونت برنامه‌ریزی عملاً ابزار لازم برای ادامه روند عملیاتی کردن ماده (۶۲) را از دست داد.

۳. تبصره «۱» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: کارگروه ماده (۶۲) موظف است شرایط صدور مجوزهای کسب و کار را شفاف و آنها را در پایگاه اینترنتی و به صورت کتاب سالیانه منتشر کند. گزارش اجرا: این حکم اجرا نشده است.

۴. تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: دستگاه‌هایی که برای صدور مجوز یا ارائه خدمات، مبالغی غیر قانونی مطالبه کنند، مشمول مجازات ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی خواهند بود. گزارش اجرا: از اجرای این حکم، گزارشی در دسترس نیست.

۵. ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم: در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موظف است با هماهنگی سایر دستگاه‌ها، عملیات صدور مجوز را از طریق پنجره واحد مجازی یا حقیقی انجام دهد. در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند با دستگاه اصلی همکاری لازم را به عمل آورند.

گزارش اجرا: براساس اطلاعات واصله، تمهیدات فنی برای اجرای این ماده در برخی دستگاه‌های دولتی آغاز شده است، اما از میزان و نحوه اجرا و اثربخشی آن اطلاعات دقیقی منتشر نشده است.

لازم به یاد آوری است در تبصره ماده (۷) قانون بهبود مستمر کسب و کار، حکم ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم، دائمی شده است. در سالهای اخیر، قوه مقننه با تصویب چندین قانون، تلاش چشمگیری برای بهبود محیط کسب و کار به ویژه تسهیل ورود فعالان اقتصادی به کسب و کارها و صدور مجوزهای سرمایه-گذاری به عمل آورده است؛ به طوری که در برخی موارد با پدیده اشباع یا تورم احکام قانونی و تصویب احکام قانونی موازی مواجه هستیم. به دلایل مختلف از جمله عدم اهتمام دولت به اجرای برخی از این قوانین و نیز نواقصی در تدوین این قوانین، برخی از این احکام به طور ناقص اجرا شده و بازدهی و اثر بخشی مورد انتظار قانون‌گذار و فعالان اقتصادی را نداشته‌اند.<sup>۱</sup>

**ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم:** این دبیرخانه از ابتدای تشکیل تاکنون به انجام مطالعات زیربنایی و اولیه در خصوص قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری و تشکیل بانک‌های اطلاعاتی لازم پرداخته ولی تاکنون گزارشها و راهکارهای قانونی به کمیته مزبور ارائه نکرده است.<sup>۲</sup> این ماده ناظر بر شناسایی مقررات زائد توسط فعالان بخش خصوصی و پیشنهاد برای حذف و اصلاح آنهاست. البته اخیراً تعامل دولت و بخش خصوصی افزایش یافته و جلساتی برگزار می‌شود که در ادامه به این موضوع پرداخته خواهد شد.

همچنین در خصوص ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که در راستای روان سازی محیط کسب و کار و کاستن از بوروکراسی اداری است، در دهمین گزارش عملکرد در خصوص ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که از سوی پورتال اطلاع رسانی قانون اصل (۴۴) منتشر شده آمده است:

جدول شماره ۲- تکالیف و مواد قانونی مرتبط با مجوزها و فرآیندهای ناظر بر کسب و کارها

ردیف	مستند قانونی	موضوع تکلیف	خلاصه عملکرد
۱	تبصره های (۱) و (۲) ماده (۷)	اصلاح، تهیه و تدوین مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، از سوی دستگاه‌های دولتی و	ستادهای سرمایه‌گذاری در کلیه استان‌ها تشکیل و متشکل از اعضای قانونی در حال فعالیت و رسیدگی به شکایات هستند. عملکرد این ستادها و عملکرد

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، "گزارش نظارتی از نحوه اجرای احکام مربوط به صدور مجوزهای کسب و کار"

گروه مطالعات کسب و کار، شماره مسلسل ۳۲۰۱۳۰۸۳، مورخ ۱۳۹۲/۴/۳۰

۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۵



خلاصه عملکرد	موضوع تکلیف	مستند قانونی	ردیف
<p>هیات رسیدگی فرااستانی در فصل "گزارش نهادهای موضوع قانون" ارایه شده است.</p>	<p>مراجع صدور مجوز با هدف ارایه پاسخ به متقاضی حداکثر ظرف مدت ده روز از تاریخ ثبت درخواست و انجام کار، صدور پروانه، مجوز یا عقد قرار داد حداکثر ظرف مدت یک ماه - طرح اعتراض متقاضی در ستاد سرمایه گذاری استان و یا هیات سرمایه گذاری فرا استانی حسب مورد و در صورت عدم انجام تعهد از سوی مرجع ذیربط</p>		
<p>براساس حکم مقرر در ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، تکلیف انتشار کتاب راهنمای سرمایه گذاری تحت عنوان "کتاب سال" به عهده کارگروه موضوع این ماده گذارده شده است. نظر به اینکه کتاب مذکور تنها مستند تعیین تکالیف متقاضیان سرمایه گذاری است (تبصره ۳ ماده ۷ قانون) و اعمال مقررات مربوط به انجام فعالیت یا ارایه خدمات موضوع ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه خارج از موارد منتشره در کتاب سال ممنوع است (تبصره ۱ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه)، امکان انتشار بیش از یک کتاب راهنما توسط دو یا چند مرجع قابل تصور نمی باشد. لذا با در نظر گرفتن ماده ۹۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۲۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه (عدم امکان اجرای آن دسته از مقررات قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در طول سالهای برنامه پنجم توسعه که با مقررات قانون برنامه پنجم در تناقض است) ، تکلیف انتشار کتاب راهنمای سرمایه گذاری در</p>	<p>انتشار کتاب راهنمای سرمایه گذاری در کلیه فعالیتهای اقتصادی و تجدید نظر محتویات کتاب هر شش ماه یک بار</p>	<p>تبصره (۳) ماده (۷)</p>	<p>۲</p> <p style="text-align: right;">انجمن مدیران صنایع</p>



خلاصه عملکرد	موضوع تکلیف	مستند قانونی	ردیف
<p>طول سالهای برنامه مذکور از وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان سرمایه گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران) ساقط است.</p> <p>بدیهی است تا زمان انتشار کتاب مورد اشاره (کتاب سال) توسط کارگروه ماده ۶۲، آخرین کتاب منتشر شده توسط سازمان سرمایه گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران در سال ۱۳۸۹ و نسخه الکترونیکی مندرج در پایگاه اینترنتی <a href="http://www.doingbusinessiniran.ir">www.doingbusinessiniran.ir</a> ملاک عمل خواهد بود.</p>			
<p>در اجرای این تکلیف طی حکم شماره ۲۱۸۳۷۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۳ اعضای هیات نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت اقتصادی توسط رییس جمهور وقت منصوب شدند. متعاقبا با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رییس جمهور، با عضویت معاون امور بانکی، بیمه و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و رییس کل سازمان سرمایه گذاری و کمک های اقتصادی و فنی ایران ترکیب آن تکمیل و پس از آن دبیرخانه هیات نیز به سازمان سرمایه گذاری و کمک های اقتصادی و فنی ایران منتقل شد.</p>	<p>نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت های اقتصادی از طریق تشکیل هیات نظارت بر مقررات زدایی</p>	<p>تبصره (۴) ماده (۷)</p>	۳
<p>آیین نامه موضوع این بند طی مصوبه شماره ۹۹۵۹۵/ت/۱۳۳۶ک - مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی و اصلاحیه آن طی</p>	<p>تهیه و تصویب آیین نامه اجرایی ماده ۷</p>	<p>ماده (۷) ذیل تبصره (۵)</p>	<p>انجمن مدیران صنایع ۴</p>



خلاصه عملکرد	موضوع تکلیف	مستند قانونی	ردیف
مصوبه شماره ۴۱۳۳۶/۱۴۳۲۵۹ مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۹ در هفت فصل (شامل تعاریف، تسهیل و تسریع صدور مجوز، ستاد سرمایه گذاری و هیات رسیدگی، کتاب راهنما، هیات نظارت، بهبود فضای کسب و کار و مقررات عمومی)، ابلاغ شده است. لازم به ذکر است هیچگونه اقدامی در این خصوص در دوره مورد نظر از سوی دستگاههای ذیربط، گزارش نشده است.			

منبع: دهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

با توجه به آنچه که در سطور قبلی گذشت اقداماتی که به نحو همه جانبه، فراگیر و مستمر باشد تاکنون صورت نگرفته است و دستگاههای مربوطه هر چند اقداماتی داشته‌اند اما آن طور که نتایج آن در آمارها و شواهد قابل مشاهده باشد اتفاق نیفتاده است. به عنوان مثال در ادامه به بررسی عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی که از سازمانهای مرتبط با اجرای ماده (۷) قانون ذکر شده است می‌پردازیم تا مشخص شود این نهاد تا چه اندازه در راستای اهداف ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی گام برداشته است.

ستاد سرمایه‌گذاری استان به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای سازمانهای صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل حفاظت محیط‌زیست هر استان و به منظور رسیدگی به اعتراض متقاضیان دریافت مجوز برای فعالیت های اقتصادی تشکیل می‌شود. این ستاد مکلف است ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت اعتراض، به موضوع در چارچوب مقررات دستگاه های ذیربط رسیدگی و در صورت وارد دانستن اعتراض، رئیس ستاد دستور تجدید رسیدگی به تقاضای متقاضی را صادر می‌کند و فرد یا افراد متخلف را به هیأت تخلفات اداری ذیربط معرفی نماید. چنانچه هیأت، تخلف این‌گونه افراد را تأیید نماید به مجازاتهای مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) محکوم خواهند شد. جلسات ستاد با حضور دو سوم اعضاء رسمیت دارد و تصمیمات آن با رأی اکثریت مطلق حاضرین معتبر

است. در مواردی که طرح متقاضی به موافقت دستگاه های فرا استانی نیاز داشته باشد به اعتراض وی در هیأتی متشکل از معاونین دستگاه های یادشده و به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی به ترتیب مقرر در این تبصره رسیدگی خواهد شد.

به منظور دریافت، ثبت و بررسی اعتراض متقاضی و ارایه گزارش به ستاد سرمایه گذاری یا هیأت رسیدگی، دبیرخانه ستاد در سازمان های امور اقتصادی و دارایی استانها و دبیرخانه اجرایی در سازمان سرمایه گذاری تشکیل می شود، دبیر هیأت رسیدگی، رئیس سازمان و دبیر ستاد، رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان است. در ادامه، وضعیت عملکرد و جلسات این ستادها در شش ماهه اول سال ۱۳۹۲ ارایه شده است که به طور نمونه به بررسی مشکلات برخی از واحدهای تولیدی پرداخته است.

جدول شماره ۳- خلاصه عملکرد هیأت رسیدگی فرااستانی در شش ماهه اول سال ۱۳۹۲

تاریخ و شماره جلسه	موضوع	نتیجه
جلسه شانزدهم مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۷	رسیدگی به شکایت شرکت آریا پترو باختر از وزارت صنعت معدن و تجارت بخاطر تأخیر در صدور مجدد جواز تأسیس	به علت به حد نصاب نرسیدن تعداد اعضای هیأت رسیدگی فرااستانی، جلسه لغو شد و متعاقباً شکایت مذکور در جلسه هفدهم بعد از رسیدگی به شکایت شرکت شهرک صنعتی کیهانی صنعت البرز (ساوجبلاغ) مورد رسیدگی قرار گرفت.
جلسه هفدهم مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۲	۱. ادامه رسیدگی به شکایت شرکت شهرک صنعتی کیهانی صنعت البرز (ساوجبلاغ) از سازمان صنایع کوچک و شهرک های صنعتی ایران ۲. رسیدگی به شکایت شرکت آریا پترو باختر از وزارت صنعت معدن و تجارت بخاطر تأخیر در صدور مجدد جواز تأسیس	با توجه به گذشت حدود ۵ ماه از زمان ابلاغ مصوبه هیأت رسیدگی فرا استانی (مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸) و مشاهده انحراف فرآیند تصمیم گیری در استانداری البرز از نص صریح مصوبه هیأت رسیدگی و عدم اقدام موثر مسئولین استان یاد شده نسبت به اجرای مفاد رأی هیأت و ارسال پاسخ به نامه های شماره ۱-۲۱-۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۷ و شماره ۱-۲۱-۳۰۶۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۸ رئیس هیأت رسیدگی فرا استانی، موضوع مجدداً در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۲ هیأت مورد رسیدگی قرار گرفت و هیأت ضمن انتقاد از عملکرد استانداری البرز و سازمان صنایع کوچک و تایید بر لزوم اجرای مصوبه مورخ ۹۱/۱۱/۲۸ مقرر



نتیجه	موضوع	تاریخ و شماره جلسه
<p>نمود مراتب مجدداً از استناداری البرز پیگیری و نتایج ظرف دو هفته جهت اتخاذ تصمیم مناسب به هیات گزارش شود.</p> <p>هیأت ضمن وارد دانستن اعتراض شرکت آریا پترو باختر، دستور تجدید رسیدگی صادر نمود و نماینده وزارت صنعت معدن و تجارت اطمینان خاطر داد که جواز تأسیس شرکت مذکور ظرف مدت یک هفته صادر شود. سپس وزارت یاد شده طی نامه مورخ ۹۲/۵/۱ اعلام نمود ظرف مهلت تعیین شده مجوز مربوطه را حسب مصوبه هیات صادر خواهد نمود. با توجه به تأخیر وزارتخانه مذکور در اجرای تصمیمات هیأت، نامه پیگیری طی دو نوبت در مورخ ۹۲/۵/۲۱ و ۹۲/۶/۱۰ ارسال و نهایتاً با صدور جواز تأسیس شرکت یاد شده در تاریخ ۹۲/۶/۱۶ توسط وزارت مذکور، پرونده مزبور مختومه شد.</p>		
<p>با توجه به گذشت دو هفته از تصمیم جلسه مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۲ و عدم اجرای تصمیمات هیأت رسیدگی فرا استانی از یک سو و دریافت نامه شماره ۲۱/۱/۲۲۵۹۴ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۲ استنادار البرز مبنی بر اعلام مخالفت با صدور مجوز احداث شهرک صنعتی خصوصی توسط شرکت کیهانی در شهرستان ساوجبلاغ و اعلام ایراد نسبت به صلاحیت هیات رسیدگی فرااستانی در رسیدگی به این شکایت، جلسه هجدهم هیأت جهت تعیین تکلیف نهایی در خصوص موضوع تشکیل شد و ضمن تأیید صلاحیت قانونی هیات برای ورود به این پرونده و شکایت مقرر شد با مداخله معاونت برنامه ریزی وزارت کشور اجرای مصوبه هیات پیگیری و نتیجه ظرف دو هفته جهت اتخاذ تصمیم مناسب گزارش شود.</p>	<p>ادامه رسیدگی و صدور رأی در خصوص شکایت شرکت شهرک صنعتی کیهانی صنعت البرز (ساوجبلاغ) از سازمان صنایع کوچک و شهرکهای صنعتی ایران</p>	<p>جلسه هجدهم مورخ ۱۳۹۲/۵/۹</p>

منبع: دهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی



بخش زیادی از مشکلات به نحوه اجرای قوانین باز می‌گردد که به طور نظام‌مند و مستند و همراه با ارائه شاخص‌های دقیق از سوی نهادهای مجری قانون صورت نگرفته است. بنابراین نحوه رسیدگی و اجرای قانون نیز حائز اهمیت است، به عنوان مثال در رابطه با جدول فوق اگرچه اقداماتی انجام و به مشکل شرکتها رسیدگی شده است اما این موضوع منجر به اینکه قوانین و مقررات زائدی حذف شود، نشده است و فقط به یکسری اقدامات اجرایی و موردی بسنده شده است. بنابراین نحوه رسیدگی باید علاوه بر اینکه شامل حل مشکلات می‌شود باید منجر به زدودن مقررات زائد و کاهش موانع نیز بشود و سرانجام اینکه ذکر شود فلان ماده قانونی زائد یا مانع کسب و کار بوده و حال این ماده قانونی شناسایی شده و ترتیبات اصلاح یا حذف آن نیز چنین است، حال آنکه چنین فرآیند و پروسه‌ای در نظام اداری و اجرایی کشور در خصوص فضای کسب و کار مشاهده نمی‌شود. بخش دیگر موضوع این است که قوانین مصوب از سوی مجری به طور کامل اجرایی نمی‌گردد و این امر می‌تواند بسته به نوع سازمان، جایگاه و مسولیت اجرایی آن متفاوت باشد.

در تحقیقی که در رابطه با فرآیند اخذ مجوزهای مورد نیاز کسب و کار با تاکید بر فرآیند ثبت شرکتها در انجمن مدیران صنایع از سوی نگارنده انجام شد مشخص شد که یکسری نواقصات مربوط به نحوه تدوین قوانین و عدم بازبینی و نظارت آن با توجه به ظرفیت‌های اجرایی است و بخش دیگر نیز به دستگاه اجرایی برمی‌گردد به عبارت دیگر دستگاه اجرایی با وجود اینکه مشکلات اجرایی خود را می‌داند اما تلاش مستمری برای رفع آنها نمی‌کند و شاید در اینجا نقش نهادهای نظارتی و درخواست گزارشات مکتوب، دقیق و شاخص‌بندی شده از سوی نهادهای نظارتی پررنگ‌تر شود.<sup>۱</sup> یک موضوع دیگر که باعث آشفتگی، عدم انسجام و عدم هماهنگی در اجرای قوانین شده است تعدد قوانین و تکراری بودن آنهاست که از معضلات قانون‌گذاری در کشور است. به عنوان مثال در رابطه با موضوع فضای کسب و کار به طور دقیق مشخص نیست که ملاک عمل در راستای بهبود فضای کسب و کار کدام قانون است؟ ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار، ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه، قانون بهبود مستمر کسب و کار و سایر قوانین مرتبط همگی در راستای بهبود فضای کسب و کار هستند و ملاک عمل دستگاه

۱. انجمن مدیران صنایع، بررسی فرآیند مجوزهای مورد نیاز برای شروع کسب و کار (با تاکید بر فرآیند ثبت شرکتها و لزوم بهبود

آنها)، واحد پژوهش، اسفند ۱۳۹۲، شماره ۸۹



اجرائی به طور دقیق مشخص نیست و این امر از موضوعاتی است که تبدیل به مشکل دیگری در راستای بهبود وضعیت اقتصاد ملی شده است.

در ادامه به ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم<sup>۱</sup> توسعه و عملکرد اجرایی آن توسط نهاد مربوطه می‌پردازیم. لازم به ذکر است که اتاق بازرگانی ایرانی در خصوص ماده (۷۶) در قالب پیشنهاد، مقالات، کتب و سایر اقدامات لازم گامهای موثری را برداشته است و قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری را تا حد امکان به مجریان و نهادهای مرتبط انعکاس داده است. البته شناسایی تمام قوانین زائد در تمام حوزه‌ها از جمله امور گمرکی، مالیاتی، پولی و بانکی، تامین اجتماعی و .. نیازمند اقدامات مستمری است که می‌تواند از سوی نهاد مربوطه بیشتر مورد توجه قرار گیرد و این پایش باید بصورت سیستماتیک صورت بگیرد. دستگاه ذیربط برگزاری جلسات در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری را انجام میدهد که در وهله اول گامی مثبت تلقی می‌شود که شرط لازم است اما کافی نیست. لازمه موفقیت دبیرخانه ماده (۷۶) این است که تعامل دوسویه بین این نهاد و سایر نهادها از جمله اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شورای اصناف کشور و دولت وجود داشته باشد. متن یکی از جلساتی که دبیرخانه ماده (۷۶) تشکیل داده به شرح زیر است:

**شانزدهمین جلسه کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه در روز دوشنبه به تاریخ ۹۳/۳/۲۶ در اتاق ایران برگزار گردید:**

در این جلسه که با حضور نمایندگان سران قوای سه گانه، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و نمایندگان سازمان تأمین اجتماعی برگزار شد، گزارش و پیشنهاد دبیرخانه

۱. متن ماده ۷۶- "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 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 بطور مستمر گزارشها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دونفر 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 ارتقاء 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 ارتقاء کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاریها و ظرفیتهای موجود است.

تبصره ۲- کمیته یک نسخه از همه گزارشهای ارسالی را به شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و شورای گفت‌وگو موضوع ماده (۷۵) این قانون ارسال می‌نماید."



مبنی بر قطع اثر نمودن از بخشنامه موسوم به ۷/۱۴ جدید درآمد مورخ ۱۳۹۱/۳/۱ که ترتیبات و تقسیم بندی های ویژه ای را در خصوص نحوه احتساب حق بیمه کارکنان شاغل در پروژه ها قائل شده است و در حال حاضر توسط سازمان تأمین اجتماعی اجرا می شود، و همچنین ملغی الاثر کردن بخشنامه ۱۴ جدید درآمد مورخ ۱۳۸۰/۵/۶ و بخشنامه ۵/۱۴ جدید درآمد مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۸ که بجای ملاک قرار دادن لیست ارسال شده از سوی کارفرما ترتیبات و ضرایبی خاصی را مقرر نموده است مطرح و مورد بررسی واقع شد. در عین حال، این پیشنهاد، اعمال حکم موضوع ماده قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱ را در خصوص قراردادهای پیمانکاری را به عنوان راهکار ترجیحی در برداشت به این معنی که سازمان تأمین اجتماعی ماده مزبور را مرعی نماید. اما، نمایندگان سازمان تأمین اجتماعی با ادعای محدودیت حکم موضوع ماده ۱۴ مزبور به "قراردادهای اجتماعی"، که مصداق آن را معین و مشخص نمی دانند، قائل به تعارض بخشنامه های فوق با مفاد ماده قانونی یادشده نبودند. ماده قانون یادشده مقرر داشته است: "سازمان تأمین اجتماعی موظف است حق بیمه کارکنان قراردادهای ارائه خدمات اجتماعی پیمانکاران طرحهای عمرانی و غیرعمرانی با مصالح یا بدون مصالح را بر مبنای فهرست ارائه شده توسط پیمانکاران دریافت نماید.

تبصره - اعمال هرگونه روش دیگری غیر از روش مندرج در این ماده ممنوع است فهرست توسط پیمانکار و عدم انجام تعهدات، طبق ماده (۱۴۸) قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام و مواد (۲۸) و (۲۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحیه های بعدی آن و شکایت نیروی کار، سازمان تأمین اجتماعی براساس قانون تأمین اجتماعی با پیمانکار برخورد می کند". در نهایت کمیته تصمیم بر این گرفت تا استفسار مقتضی در باره ماده قانونی مذکور از مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ابهام از عبارت "قراردادهای اجتماعی" به عمل بیاید و همچنین توأمأً پیش نویس آئین نامه رایج شده از سوی نماینده محترم ریاست جمهوری در کمیته با در نظر گرفتن ملاحظات مورد نظر دبیرخانه کمیته با همکاری سازمان تأمین اجتماعی نهائی شده و به مرجع ذی ربط جهت تصویب ارائه گردد.<sup>۱</sup>

با توجه به شرایط فعلی کشور، در صورت اجرای صحیح و استفاده مناسب از ظرفیت‌های قانونی مرتبط با فضای کسب و کار می‌تواند نقش موثری را در رشد و توسعه اقتصاد ملی ایفا نماید. با توجه به مواد این قانون، به نظر می‌رسد؛ روح حاکم بر آن، ایجاد سازوکارهای تصمیم‌سازی و بهبود فرایندهای مربوط باشد. در واقع این قانون، ظرفیت‌های زیادی را برای تصمیم‌سازی و رفع موانع بهبود فضای کسب و کار ایجاد می‌کند. برای دستیابی به چنین هدفی، شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی، موضوع ماده ۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، در این قانون، دائمی شده و به هسته مرکزی و محور اصلی تبدیل گردیده است. این نهاد علاوه بر آن که محلی برای تبادل نظر و تصمیم‌سازی در اقتصاد کشور تلقی می‌شود، سامانه‌ای برای پایش دائمی روند پیشرفت کار، شاخص‌های ملی بهبود محیط کسب و کار و فرایندهای مربوط است. این سامانه، در قالب دبیرخانه شورای گفت و گو و فعالیت‌های مرتبط با آن شکل می‌گیرد. لذا دبیرخانه شورای گفت و گو، نقشی کلیدی در سازوکار آتی بهبود مستمر محیط کسب و کار بر عهده دارد. اداره شورا اعم از پی‌گیری تشکیل جلسات، پایش روند انجام امور و از همه مهم‌تر، تعیین، آماده‌سازی و تدقیق موضوعات مختلف برای بحث در شورا، از جمله فعالیت‌های مهمی است که بر عهده دبیرخانه شورا است. انجام همین وظیفه، نیازمند فعالیت گسترده‌ای در زمینه ارتباط با تشکلهای، نهادها و بنگاه‌های بخش خصوصی و تعاونی و نیز تعامل مناسب با بخش حاکمیتی شورا و نیز درک بالایی از اولویت بندی موضوعات به تناسب ضرورت فضای اقتصادی و اجتماعی است. در واقع برقراری سازوکار گفت و گوی مناسب، سازنده و منتج به نتیجه مطلوب از طریق تفاهم، که خواسته‌های طرفین گفت و گو را در نظر داشته باشد، کاری پیچیده و در عین حال دقیق و با ظرافت است که بر عهده دبیرخانه شورای گفت و گو قرار دارد. در واقع دبیرخانه، از نظر ظرفیت‌های قانونی، سامانه مناسبی برای پایش دائمی محیط کسب و کار در حوزه بخش خصوصی و تعاونی است و با توجه به پیچیدگی در روابط اقتصادی در کشور، موفقیت آن در بهبود فضای کسب و کار، نیازمند همکاری و همدلی تشکلهای و بنگاه‌های خصوصی، تعاونی و نیز اصناف، در طرح منطقی و پی‌گیری مجدانه مطالبات خود است. همچنین براساس مواد مختلف قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار دبیرخانه باید پیشنهادهایی برای اصلاح، حذف و یا وضع

قوانین، برای بهبود محیط کسب و کار تهیه کرده و در دستور کار شورا قرار دهد و هم سو با آن، به ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب و کار و مهارت های شغلی و کارآفرینی نیز توجه نماید.<sup>۱</sup>

گفتگوی دولت و بخش خصوصی به عنوان یک رویکرد جدید برای شناسایی و حل مشکلات تولید-کنندگان و سرمایه‌گذاران، امروزه در محافل سیاست‌گذاری کشورهای مختلف مطرح شده است. این رویکرد از دهه ۱۹۹۰ و با اقبال سیاست‌گذاران بخش عمومی به خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و میدان دادن به فعالیت گسترده‌تر کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی آغاز شده و در این مدت، دستاوردها و تجربیاتی در کشورهای مختلف در طراحی و اجرای آن به دست آمده است. در صورتی که دولت بخواهد شفافیت، کیفیت و اثرگذاری سیاست‌های خود را ارتقا دهد و در نتیجه مشروعیت خویش را تقویت کند، جامعه مدنی- مصرف‌کنندگان، کارآفرینان بخش خصوصی، کارمندان، شهروندان و گروههای اجتماعی- در طراحی سیاست‌های دولتی مشارکت داشته باشند. به همین ترتیب، به نفع واحدهای تجاری خصوصی و جامعه تجاری (که امروزه نقش مهمی در تولید ثروت ملی دارد) خواهد بود که در اتخاذ تصمیمات اقتصادی دخیل باشند. علاوه بر این شرکای توسعه‌ای، که اخیراً تأکید بسیاری بر رشد و گسترش بخش خصوصی دارند، به منظور ارتقای سیاست‌های دولتی، به طور روز افزون بر ضرورت حمایت از مذاکرات مقامات دولتی و جامعه تجاری، در خصوص سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه تأکید می‌کنند. همانطور که در کتاب «اقتصاد نهادی جدید»<sup>۲</sup> آمده است، گفتگو بین دولت و متصدیان اقتصادی غیر دولتی (خصوصی) را باید یک نهاد در نظر گرفت، طبق نظر ویلیامسون:<sup>۳</sup> «گفتگو، قواعد بازی تعامل بخش خصوصی و دولت را تعیین می‌کند. این قواعد هم رسمی (تشریفات گفتگو) و هم اساسی (توافقات و تعهدات) هستند. از این نقطه نظر، گفتگو سازوکاری برای همکاری است که از یک نظام تبادلی مبتنی بر احتمال سود متقابل تشکیل شده است؛ درست عکس شیوه-های همکاری مبتنی بر تهدید یا نظام یکپارچه»<sup>۴</sup>.

۱. همان

۲. New Institutional Economics.

۳. Williamson ۲۰۰۰.

۴. گزارش مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و

تهدیدها)، گروه مطالعات کسب و کار، شماره مسلسل ۱۲۳۵۱، اردیبهشت ماه ۱۳۹۱

موضوع تعامل بین دولت و بخش خصوصی و عملکرد ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه نشان از این دارد که عزم اجرای این قانون به وجود آمده و اقدامات نرم افزاری و سخت افزاری برای یک تعامل سازنده بین بخش خصوصی و دولت جهت زدودن مقررات و قوانین مخل تولید و سرمایه‌گذاری نسبت به سالهای گذشته پیش از پیش نمایان است. به هر حال نقایصی نیز در اجرا وجود دارد که باید در هنگام تدوین قانون دیده و منظور می‌شد. به عبارت دیگر قانون و مقررات باید برخاسته از دل مسایل و مشکلات اقتصادی کشور باشد چون در غیر اینصورت نمی‌تواند آن طور که باید و شاید اجرایی و عملیاتی شود. برای اینکه قوانین و مقررات زائد مانعی بر سر راه فعالان اقتصادی نشود و فضای کسب و کار شفاف و روان باشد تعامل دو سویه بین بخش‌های دولتی و غیر دولتی یک پیش شرط اساسی است که در قوانین قبلی دیده شده است و باید در قوانینی که احتمالاً در آینده تصویب می‌شوند مد نظر قرار گیرد. در تبصره یک ماده (۷۶) ذکر شده است که «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 ارتقاء 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 ارتقاء کیفیت و رشد تولید و موارد مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاریها و ظرفیتهای موجود است.» بنابراین شناسایی رویه‌های قانونی و اداری که مانع تسهیل فرآیندهای کسب و کار می‌شوند به نوعی بر عهده اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران گذاشته شده است و از این نظر که به نماینده بخش خصوصی واگذار شده است می‌تواند اثربخش‌تر باشد. این قانون یک قانون مترقی بحساب می‌آید، چرا که شناسایی مشکلات و موانع قانونی، اجرایی و نهادی بر عهده نمایندگان بخش خصوصی است که به طور مستقیم در جریان و امر تولید دخالت دارند و مشکلات را به طور محسوس‌تری لمس می‌کنند. نهاد مربوطه نیز اقدامات لازم را اعم از اطلاع رسانی از طریق سایت ماده مذکور و تشکیل جلسات شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی که اخیراً به طور جدی‌تری برگزار می‌شود دنبال می‌کند. امر تولید یک امر بلندمدت است و نمی‌توان انتظار داشت به طور سریع نتیجه تعامل دولت و بخش خصوصی مشخص شود و در یک بازه‌ی زمانی بلندمدت نتیجه بخش خواهد بود.

فاصله بین مزایای اقتصادی نظری برنامه‌ریزی و نتایج آن در اکثر کشورهای در حال توسعه، بسیار زیاد بوده است. شکاف بین حرف‌ها و واقعیت‌های اقتصادی حتی بیشتر از این هم بوده است. سیاست‌های

برنامه‌گذاری در کشورهای کمتر توسعه یافته، هر چند قرار بوده که به حذف فقر، کاهش نابرابری و کاهش بیکاری بیانجامد، در واقع بدون تردید به تداوم آن مشکلات دامن زده است. برخی از توضیحات اصلی را باید در فرآیند برنامه‌ریزی جستجو کرد. این شکست‌ها در امر برنامه‌ریزی اقتصادی به دلایلی از جمله کاستی در برنامه‌ها و اجرای آنها، داده‌های ناکافی و نامطمئن، آشفتگی درونی و بیرونی پیش‌بینی نشده اقتصادی، ضعف‌های نهادی و فقدان اراده و تعهد رهبران سیاسی برای اجرای برنامه‌ها بوده است.<sup>۱</sup> بنابراین موضوعات عدم اجرای قوانین و مقررات در کشورهای در حال توسعه امری است که این کشورها به دلایلی که در سطور قبلی ذکر شد با آن دست به گریبان هستند و اقتصاد ایران نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه با این مشکلات مواجه است. اگر نگاهی به عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای کشور بیندازیم در خواهیم یافت که اکثر قوانین و مقررات به طور کامل اجرایی نشده‌اند. موضوع دیگر فرآیند برنامه‌ریزی در کشور است که با گذشت چندین سال از تدوین برنامه‌های پنج ساله توسعه و شکاف بین هدف و عملکرد این برنامه‌ها لازم است مورد بازنگری اساسی قرار گیرد تغییر شیوه و فرآیند برنامه‌ریزی در کشور دارد. در هر حال ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم نیز یکی از مصادیق قوانین و مقررات مختلفی است که علی‌رغم تاکید برنامه‌های توسعه‌ای و تاکید مبانی نظری برای رفع و اصلاح آن هنوز به طور کامل اجرایی نشده و قوانین و مقررات زائد، نظام اداری ناکارآمد و کاغذبازی اداری از مواردی است که به سایر مشکلات اقتصادی کشور افزوده شده است.

بنابراین آنچه که واضح است این است که هر چقدر ریسک‌های اقتصادی کاهش یابند که زدودن قوانین و مقررات زائد یکی از مصادیق آن است به همان اندازه فرآیند تولید آسانتر و روانتر می‌گردد و ثمرات آن می‌تواند گسترش کمی اقتصاد و بزرگ شدن حجم اقتصاد ملی در وهله اول باشد.

## ۵. جمع بندی و پیشنهاد

برای خروج از رکود تورمی در اقتصاد کشور باید مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی مورد توجه قرار گیرد و نمی‌توان با اقدامات دفعی و کوتاه‌مدت از ظرفیت‌های بلا استفاده کشور بهره‌برداری کرد. بهبود فضای کسب و کار و پیگیری اهداف ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ماده (۷) قانون اجرای سیاست-

های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی و سایر قوانین مرتبط با فضای کسب و کار از عواملی هستند که در بهبود فضای اقتصادی کشور، تقویت نقش حضور فعال بخش خصوصی واقعی در اقتصاد ملی و افزایش رشد اقتصادی کشور موثر هستند. در این راستا در گزارش حاضر ابتدا به ضرورت تسهیل فضای کسب و کار و اینکه با توجه به شرایط کنونی پیگیری ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه اهمیت شایانی دارد، پرداخته شد و عنوان شد که آمارها وضعیت چندان خوبی را برای اقتصاد ملی چه در شاخص‌های کلان اقتصادی و چه در رتبه فضای کسب و کار نشان نمی‌دهد و موانع وجود فضای کسب و کار در کشور همچنان وجود دارند یا حداقل کاهش چندان نیافته‌اند. در قسمت بعدی ذکر شد که به لحاظ ظرفیت‌های قانونی مشکل خاصی وجود ندارد و حتی با تورم قانون و مقررات نیز روبرو هستیم، مشکل در نگاه سیستماتیک در تصویب قوانین، عدم تبیین رویکرد مشخص در اجرا و نگاه صرفاً اداری به اجرای قوانین و مقررات است. ذکر شد که در کشور با خالص مثبت حذف مقررات زائد روبرو هستیم، به عبارت دیگر با حذف قوانین و مقررات زائد قبلی که فرآیندهای کسب و کار را سخت‌تر می‌کند قوانین و مقرراتی تدوین و تصویب می‌شود که نتیجه اثربخشی را تاکنون نداشته است. به بیان دیگر اگر چه در برنامه پنجم توسعه و قوانین متقدم در راستای تسهیل فضای کسب و کار و سایر قوانین مرتبط قانون‌گذار به بهبود فضای کسب و کار توجه لازم را مبذول داشته اما خروجی و اجرای این قوانین تاکنون در راستای رونق اقتصاد ملی موثر واقع نشده است. نحوه اجرای قوانین نیز مشکلات خاص خود را دارد که به صورت نظام‌مند، مستند، شفاف و همراه با ارائه شاخص از میزان عملکرد نیست. به عنوان مثال در خصوص عملکرد هیات رسیدگی فرااستانی که در دهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی ذکر شده رویکرد اداری به نحوه اجرای قانون کاملاً مشخص است. و یا می‌توان به کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری که از اصلی‌ترین منابع راهنمای سرمایه‌گذاران است، اشاره کرد که باید توسط کارگروه ماده (۶۲) به طور مرتب بروزرسانی شود در حالی که این امر توسط کارگروه مربوطه تحقق نیافته است. در نتیجه اجرای قوانین نباید به صورت موردی، مقطعی و رفع تکلیف اداری باشد بلکه اقدامات اجرایی باید منجر به زدودن و شناسایی قوانین و مقررات زائد بشود تا نتیجه خود را نشان دهد. نمی‌توان صرفاً با برگزاری جلسات و اقدامات موردی اجرایی که به صورت پراکنده شناسایی یا گزارش می‌شوند فضای کسب و کار را بهبود بخشید، بلکه سازمانها و نهادهای ذیربط باید بصورت دقیق و با ارائه شاخص-های عملکردی، قوانین و مقررات زائد را شناسایی و با ارائه پیشنهادات عملیاتی و اجرایی به بهبود فضای

کسب و کار کمک کنند. اقدامات پراکنده‌ای که نیز صورت گرفته به نحو نظام‌مند و در یک پایگاه اطلاع رسانی که بصورت دقیق، شفاف و مکتوب قید شود که چه میزان اجرای قوانین مصوب از سوی دستگاه‌های ذیربط در خصوص زدودن مقررات زائد عملیاتی شده‌اند، نبوده است. عنوان شد که هر چند گام‌های مثبت و رو به جلو از سوی نهادهای مرتبط با ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم و همچنین قوانین مرتبط برداشته شده است اما ضرورت تحقق این موضوع، تعامل کارآمد بین بخش‌های دولتی و غیر دولتی است که باید در شاخص‌ها و آمارهای منتشر شده از سوی نهادهای بین‌المللی در خصوص فضای کسب و کار منعکس شود. توجه به گسترش نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور امری است که بارها در اسناد برنامه‌ای بالادستی کشور به آن اشاره شده است اما بخش خصوصی علیرغم جهت‌گیری برنامه‌های توسعه- ای کشور نتوانسته‌اند به جایگاه واقعی خود در اقتصاد ملی دست یابند.

آنچه که در مجموع می‌توان ذکر کرد این است که پیگیری اجرای قوانین مرتبط با کسب و کار نهاد متولی مشخصی که اطلاعات عملکردی و سیستماتیک دقیق، مکتوب و قابل دسترس برای کارشناسان امر از نحوه اجرای قوانین توسط دستگاه‌های اجرایی کشور منتشر کند، وجود ندارد. فرآیند اجرای قوانین مرتبط با تسهیل فضای کسب و کار که زدودن مقررات زائد نیز یکی از مصادیق آن است و علیرغم تصویب قانون تنقیح قوانین به صورت یک فرهنگ در نیامده و اقدامات بصورت مقطعی، موردی و با عدم شفافیت اجرایی از سوی نهادهای ذیربط همراه بوده و مشخص نیست که برای انجام یک کسب و کار به طور دقیق چند مرحله باید یک فعال اقتصادی سپری و چندتای آنها حذف و یا تجمیع شده است.

علاوه بر اینکه اصلاحات ساختاری اقتصاد از جمله کاستن از انحصارات دولتی در بخش‌های مختلف اقتصادی، ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد مطابق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شفاف ساختن اطلاعات در بازارها و اصلاح قیمت‌های نسبی در اقتصاد بطور پیوسته باید دنبال شود تا زیرساخت‌های اقتصادی و فضا مهیا و آماده حضور بخش خصوصی در اقتصاد ملی گردد، راهکارهای مشخص در سه بخش قانونی، اجرایی و نظارتی ارائه می‌شود:

۱- از راهکارهای قانونی می‌توان به تدوین قوانین متناسب با ظرفیتهای اجرایی کشور، کاستن از تعداد قوانین، نظارت، بازبینی و اصلاح قوانین و مقررات زائد، تعریف شاخص‌های کمی و کیفی برای میزان





اجرای قوانین، حذف قوانین مغایر با یکدیگر، اصلاح شیوه قانون‌گذاری، عدم تدوین و تصویب قوانین تکراری اشاره کرد.

۲- در بخش اجرائی می‌توان از مواردی مانند کاهش تعداد مراحل اداری از سوی نهادهای اجرائی، استفاده از سیستم‌های الکترونیکی برای انجام امور اداری، تجمیع و اتصال سیستم‌های الکترونیکی و اطلاعاتی دستگاههای مختلف اجرائی کشور جهت تسریع در انجام امور، افزایش شفافیت در بخش‌های مختلف دستگاههای اجرائی کشور، ایجاد یک پایگاه اطلاعاتی شفاف، دقیق، کارآمد، بروز و قابل دسترس از میزان اجرای قوانین مرتبط با دستگاههای اجرائی کشور بخصوص در مورد فضای کسب و کار و قوانین مرتبط با آن، تعریف شاخص‌های اجرائی از میزان عملکرد نهادهای مرتبط با فرآیند کسب و کار، آموزش قانونمندی در دستگاههای اجرائی کشور، تغییر رویکرد اداری گزارش-دهی اجرای قوانین به رویکرد عملکردی، ایجاد پایگاه اطلاعاتی آنلاین برای گزارش‌گیری از نهادهای مرتبط با فرآیند کسب و کار نام برد.

۳- بخش نظارتی کشور را نیز می‌توان با کاهش تعدد سازمانهای نظارتی و ایجاد یک ارتباط سیستمی و نظام‌مند میان نهادهای نظارتی موجود در کشور جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین تقویت کرد

## منابع و ماخذ

۱. تودارو، مایکل و استیفن اسمیت (۱۳۹۱)، ترجمه وحید محمودی، چاپ اول، انتشارات نگاه دانش
۲. میدری، احمد و قودجانی، اصلان (۱۳۸۷)، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انجمن مدیران صنایع
۳. فاطمی امین، سید رضا و همکاران (۱۳۹۰)، برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)، چاپ اول، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی
۴. اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و معادن تهران (۱۳۹۰)، بهبود فضای کسب و کار در ایران
۵. انجمن مدیران صنایع، بررسی فرآیند مجوزهای مورد نیاز برای شروع کسب و کار (با تاکید بر فرآیند ثبت شرکتها و لزوم بهبود آنها)، واحد پژوهش، اسفند ۱۳۹۲، شماره ۸۹
۶. تاری، فتح‌اله، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۲
۷. دهمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی
۸. گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، تجربه‌هایی از ارزیابی عملکرد در دستگاههای اجرایی، سال هفتم، شماره ۶۱، خرداد ماه ۱۳۹۳
۹. گزارش مرکز پژوهشهای مجلس، تاثیر کمیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب و کار، دفتر مطالعات کسب و کار، شماره مسلسل، ۱۲۳۱۳، اسفندماه ۱۳۹۰
۱۰. [madeh76.ir](http://madeh76.ir)
۱۱. [www. Doing Business.org](http://www.DoingBusiness.org)